



PROTOKOLL STADTRAT KLOTEN

23. August 2022 · Beschluss 194-2022

0.4.2 Initiativen

IDG-Status: öffentlich

Kommunale Volksinitiative "Boden behalten - Kloten gestalten (Bodeninitiative)"; Gültigkeit und Gegenvorschlag

Ausgangslage, Formelles

Mit E-Mail vom 1. September 2021 ersuchte das Initiativkomitee der SP Kloten um amtliche Vorprüfung der kommunalen Volksinitiative "Boden für die kommenden Generationen" gemäss Art. 124 Gesetz über die politischen Rechte (GPR). Der Unterschriftenbogen wurde vom Stadtrat mit Beschluss vom 8. Oktober 2021 (Beschluss-Nr. 200-2021) als korrekt befunden und die Publikation erfolgte am 21. Oktober 2021. Mit Beschluss vom 10. Mai 2022 (Beschluss-Nr. 105-2022) wurde das Zustandekommen der Initiative mit 401 gültigen Unterschriften durch den Stadtrat bestätigt.

Der Stadtrat hat nun im Sinne von § 130 Abs. 1 GPR bis spätestens am 28. August 2022 die Rechtmässigkeit der Initiative zu prüfen und zugleich zu beschliessen, ob ein Gegenvorschlag eingereicht werden soll. Ohne Gegenvorschlag hat der Stadtrat innerhalb von neun Monaten seit der Einreichung der Initiative Bericht und Antrag an den Gemeinderat zu stellen. Mit einem Gegenvorschlag beträgt die Frist 16 Monate (§ 130 Abs. 4 GPR).

Initiativtext und Gültigkeit

A. Die Gemeindeordnung der Stadt Kloten vom 27. September 2020 wird wie folgt geändert:

Art. 1ter Boden (neu)

¹ Die Stadt Kloten betreibt eine aktive Bodenpolitik mit dem Ziel, sozial- und umweltverträgliche Nutzungen zu fördern. Sie strebt insbesondere eine Vermehrung des gemeindeeigenen Bodenbesitzes an.

² Der Verkauf von Grundstücken im Eigentum der Stadt Kloten ist untersagt. Ausgenommen davon, sind Grundstücke:

- a) deren Fläche 100 m² nicht übersteigt;
- b) für die in Bezug auf Fläche und Nutzung in den letzten fünf Jahren gleichwertiger oder vergleichbarer Ersatz geleistet wurde;
- c) deren Verkauf an den Kanton oder Bund zur Realisierung öffentlicher Bauvorhaben erfolgt;
- d) deren Verkauf vom Gemeinderat mit einer vierfünftel Mehrheit seiner Mitglieder genehmigt wurde.

³ Grundstücke können Dritten zur befristeten Gebrauchsüberlassung (Baurecht, Miete) zur Verfügung gestellt werden.

B. Der Stadtrat setzt die Änderung der Gemeindeordnung nach der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.

Art. 16 Abs. 1 lit. l (geändert):

An- und Verkauf oder Tausch von Grundstücken und Liegenschaften, unter dem Vorbehalt von Art. 1ter Abs. 2, sowie Bestellung und Aufhebung von dinglichen Rechten bis zu Fr. 10'000'000,

Art. 16 Abs. 2 lit. e (geändert):

An- und Verkauf oder Tausch von Grundstücken und Liegenschaften, unter dem Vorbehalt von Art. 1ter Abs. 2, sowie Bestellung und Aufhebung von dinglichen Rechten von mehr als Fr. 10'000'000,

Art. 29 Abs. 2 lit. h (geändert):

An- und Verkauf oder Tausch von Grundstücken, unter dem Vorbehalt von Art. 1ter Abs. 2, sowie Bestellung und Aufhebung von dinglichen Rechten bis zu Fr. 4'000'000,

Das Ziel der Initiative kann folgendermassen zusammengefasst werden:

- Stadt Kloten hat eine aktive Bodenpolitik zu betreiben;
- mit dem Ziel, sozial- und umweltverträgliche Nutzungen zu fördern und
- den gemeindeeigenen Bodenbesitz zu vermehren.

Die Forderungen werden mit folgenden Begründungen untermauert:

- Für zukünftige Generationen sollen genügend Landreserven zur Verfügung stehen, um den Gestaltungsspielraum zu erhalten.
- Land, welches (noch) nicht für öffentliche Zwecke eingesetzt wird, kann im Baurecht, vorzugsweise an gemeinnützige Bauträger, abgegeben werden.
- Dadurch verbleiben die hohen Landwertsteigerungen im Volksvermögen und die Stadt Kloten erzielt mit der Abgabe der Grundstücke im Baurecht Einnahmen.

Erreicht werden sollen diese Ziele, indem der Verkauf von Grundstücken sowohl für den Stadt-, als auch für den Gemeinderat grundsätzlich untersagt werden soll. Ausnahmen bilden vier Sachverhalte (Grundstück < 100 m², gleichwertiger Tausch, Verkauf für öffentliche Bauvorhaben an Kanton und Bund, Zustimmung Gemeinderat mit 4/5-Mehrheit => 26 von 32 Stimmen).

Die heutige Regelung sieht vor, dass der Stadtrat Grundstücke bis zu einem Betrag von 4 Millionen Franken in eigener Kompetenz kaufen, verkaufen oder tauschen kann. Dem Gemeinderat obliegen solche Geschäfte, welche diese Grenze übersteigen, ab 10 Millionen Franken unter Vorbehalt des fakultativen Referendums. Die Verkauf- und Tauschkompetenzen würden somit praktisch aufgehoben bzw. sehr strengen Kriterien unterworfen.

Die Initiative ist in Bezug auf die massgeblichen Kriterien "inhaltliche Rechtmässigkeit", "Einheit der Form" und "Einheit der Materie" als gültig zu qualifizieren.

Ablehnung der Initiative

Boden ist eine stark begrenzte Ressource. Insbesondere seit der Annahme des revidierten Raumplanungsgesetzes im 2014 wurde das Siedlungswachstum nach "Innen" gelenkt, um die Landschaft zu schonen und die Bodenspekulation zu begrenzen. In Kombination mit der Dynamik der Flughafenregion hat dies zu einem erheblichen Anstieg der Bodenpreise geführt. An gut erschlossenen, zentralen Lagen werden aktuell in Einzelfällen sogar über Fr. 10'000.- pro Quadratmeter bezahlt, was noch vor wenigen Jahren undenkbar erschien.

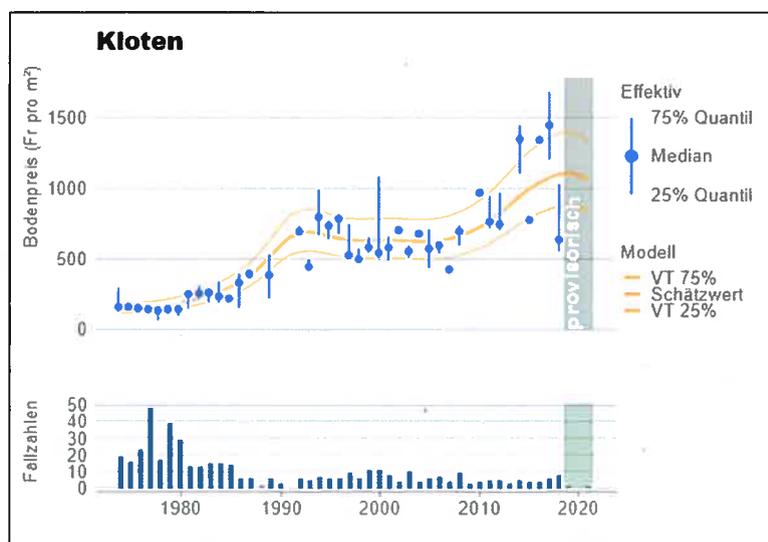


Abbildung: Bodenpreise in Kloten (Quelle: Statistisches Amt Kanton Zürich, Stand 2022)

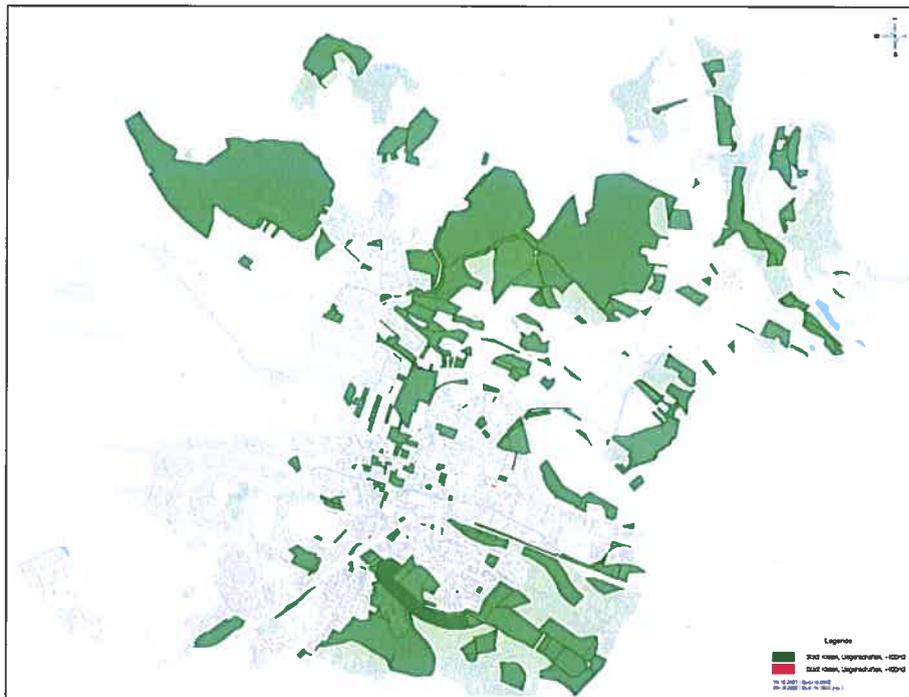


Abbildung: Grundstücke mit städtischem Eigentum (ohne Strassenparzellen): Grün = > 100 m² / Rot = bis 100 m²

Die Stadt Kloten verfügt zwar über einen beachtlichen Bestand an Grundeigentum, die grössten Flächen betreffen aber Wald, Naturschutzgebiete und Landwirtschaft sowie Schul- und Sportanlagen, welche für die Siedlungsentwicklung nicht zur Verfügung stehen. Entwicklungsfähige Grundstücke an zentralen Lagen sind hingegen rarer und betreffen in erster Linie folgende Areale:

- Bahnhof Süd mit rund 16'000 m²
- Chasern mit rund 16'000 m²
- Graswinkel / Rankstrasse (bei Pigna) mit rund 10'000 m²
- Dorfnest mit rund 10'000 m² (reines Arbeitsplatzgebiet)
- Kirchgasse / Stadtpark mit rund 7'000 m²
- Gerbegasse / Schaffhauserstrasse mit rund 5'000 m²
- Talacherstrasse / Ruebisbach mit rund 3'400 m² (reines Arbeitsplatzgebiet)
- Stadthaus mit rund 3'000 m²

Es kann somit statuiert werden, dass die Stadt Kloten an strategisch wichtigen Standorten bereits heute über Grundeigentum verfügt. Gerade die aktuelle Entwicklungsphase in welcher die Stadt Kloten steckt, zeigt aber auch deutlich, dass die Einflussnahme auf Entwicklungsgebiete, in welchen die Stadt Kloten über kein oder nur wenig Grundeigentum verfügt, schwierig ist und teilweise teuer "erkauft" werden muss (z.B. mit Vorfinanzierung oder aufwendigen Planungsleistungen).

Der Stadtrat hat aufgrund dieser Ausgangslage bereits 2020 reagiert und eine Immobilienstrategie verabschiedet. Darin wurden alle Grundstücke differenziert betrachtet und ihre Verwendung auch anhand einer übergeordneten strategischen Würdigung beurteilt. **Wichtigster Grundsatz in der Immobilienstrategie ist, dass die Grundstücke gehalten und nicht verkauft werden sollen, soweit nicht überwiegende, andere Interessen zur Diskussion stehen.** Die Regelung in der Immobilienstrategie ermöglicht es dem Stadt- und Gemeinderat, differenzierte, auf die jeweilige Situation abgestimmte Entscheidungen, zu treffen. Dies im Gegensatz zum vorliegenden Regelungsvorschlag, welcher sehr starr ist und in erster Linie zu zeitlichen Verzögerungen und mehr Formalismus führen würde. So könnten einige wenige Gemeinderätinnen und Gemeinderäte wegen der Höhe des vorgeschlagenen Quorums von 4/5 (also 26 von 32 Stimmen) ein Liegenschaftengeschäft zu Fall bringen.

Die neue Regelung könnte sogar dazu führen, dass wichtige Entwicklungen verhindert oder zumindest verzögert werden, falls der Verkauf von Grundstücken, welche über 100 m² Fläche aufweisen, von nur gerade sieben Parlamentarierinnen und Parlamentarier abgelehnt oder mit weiteren Forderungen (z.B. nach "günstigem Wohnungsraum") verknüpft würden. Als Beispiel ist die Bahnhofsentwicklung zu nennen, welche die Stadt Kloten seit einigen Jahren zusammen mit der SBB AG verfolgt. Kloten verfügt direkt am Bahnhof Kloten über ein Grundstück mit 708 m² Grundstücksfläche, welches beim Architekturwettbewerb in den Planungsperimeter eingeworfen worden ist. Ohne das städtische Grundstück würde das Bahnhofsgebäude mit Bushof nicht funktionieren, weil es an einem verkehrstechnisch und städtebaulich wichtigen Ort liegt. Das Grundstück ist aber für sich selber nicht sinnvoll überbaubar und es macht keinen Sinn, dass die Stadt Kloten dieses im Eigentum behält, weil das Grundstück auch in einigen Jahrzehnten noch immer nicht überbaubar sein wird. Ein solches Landgeschäft mit hohen Hürden zu belegen ist widersinnig.



Abbildung: Das Grundstück Kat.-Nr. 3313 der Stadt Kloten kann nicht isoliert betrachtet werden, sondern soll einen Beitrag an die Bahnhofsentwicklung leisten und mihelfen, verschiedene öffentliche Interessen (Bushof, Unterführung, Gewerbeflächen, Wohnungen) umzusetzen.

Solche Beispiele gibt es noch einige und es macht aus Sicht des Stadtrates keinen Sinn, sich bei solch kleinen Grundstücken im Spielraum einschränken zu lassen, zumal mit kleinen, für sich selber nicht bebaubaren Grundstücken auch die Ziele, welche die Initiative verfolgt, nicht erreicht werden können.

Grössere, für sich bebaubare Grundstücke übersteigen bei den aktuellen Preisen die heutige, stadträtliche Kompetenz von 4 Millionen Franken sowieso, so dass der Gemeinderat bei strategisch wichtigen Grundstücken mitbestimmen wird. Mit der beantragten, unverhältnismässigen Einschränkung der Kompetenzen des Stadt- und Gemeinderates kann eben gerade keine "aktive Bodenpolitik", wie sie die Initianten fordern, betrieben werden.

Aus diesen Gründen lehnt der Stadtrat die Volksinitiative ab.

Gegenvorschlag

Mit dem Rechtmässigkeitsentscheid hat der Stadtrat auch zu beschliessen, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll. Wird ein Gegenvorschlag ausgearbeitet, beträgt die Frist für den Antrag an den Gemeinderat 16 Monate seit Einreichung der Initiative (§ 130 Abs. 4 GPR; d.h. bis am 28. Juni 2023).

Wie bereits erwähnt, verfügt die Stadt Kloten über einige Grundstücke und Areale, die sich auch an strategisch wichtigen Orten befinden. Dies ermöglicht es der Stadt Kloten, auch in Zukunft wichtige Akzente in der Stadtentwicklung zu setzen. Um den Spielraum für zukünftige Generationen aber zusätzlich zu vergrössern und zu erhalten, ist es hingegen absehbar, dass das Grundstücks-Portfolio der Stadt Kloten weiterentwickelt und vergrössert werden muss, weil die Landreserven "endlich" sind. Dies fordern auch die Initianten.

Auch die Stadt Kloten muss Grundstücke im jeweils aktuellen Marktumfeld erwerben, sie besitzt dabei keine Sonderrechte. Grundstücksverkäufe erfolgen dabei oftmals im Bieterverfahren nach einem klar vorgegebenen, meist engen Zeitplan. Die zeitliche Abfolge in solchen Verfahren lässt einen Entscheid durch den Gemeinderat in der Regel nicht zu, nur schon, weil in verschiedenen Stufen Angebote abgegeben werden müssen. Dies führt dazu, dass die Stadt Kloten gar nicht oder nur in einer ersten Stufe mitbieten kann. In den letzten Jahren scheiterten an den zu geringen Kompetenzen des Stadtrates zum Beispiel der Erwerb einer Liegenschaft an der Schaffhauserstrasse (Arrondierung an städtebaulich wichtiger Lage) und an der Bahnhofstrasse (strategisch wichtiges Grundstück), welche für eine absehbare Entwicklung wichtig gewesen wären.

Der Stadtrat beauftragt deshalb die Verwaltungsdirektion mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlages, welcher eine sinnvolle Anhebung der stadträtlichen Ankauf- und Tauschkompetenzen (nicht aber Verkaufskompetenzen) in Art. 29 Abs. 2 lit. h der Gemeindeordnung Kloten beinhaltet.

Fazit

Der grundsätzliche Gedanke der Initiative, für zukünftige Generationen Gestaltungsspielraum zu erhalten bzw. zu schaffen, ist unterstützenswert und wird vom Stadtrat im Rahmen seiner Kompetenzen bereits gelebt und umgesetzt. Eine aktive Bodenpolitik bedingt aber in erster Linie, dass strategisch wichtige Liegenschaften zugekauft werden können. Dies ist nur durch vorausschauendes, aber insbesondere rasches Handeln am Immobilienmarkt, nicht aber mit kleinlichen Verboten zu erreichen. Insofern schießt die Initiative weit über das Ziel des vernünftigen Handelns hinaus und verkennt auch die momentan angespannte Situation auf dem Immobilienmarkt.

Die Initiative ist deshalb abzulehnen.

Um den Spielraum und die Handlungsfähigkeit des Stadtrates für den Ankauf und Tausch von Grundstücken zu erhöhen, soll ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden.

Beschluss:

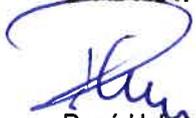
1. Die Volksinitiative "Boden Behalten – Kloten Gestalten (Bodeninitiative)" ist im Sinne von § 130 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte gültig.
2. Der Stadtrat lehnt die Initiative ab.
3. Die Verwaltungsdirektion wird beauftragt, im Sinne der Erwägungen einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative auszuarbeiten. Antrag und Bericht sind dem Gemeinderat bis spätestens am 28. Juni 2023 vorzulegen.
4. Gegen diesen Beschluss kann beim Bezirksrat Bülach innert 5 Tagen nach Zustellung des Beschlusses Rekurs in Stimmrechtssachen eingereicht werden. Die Rekurschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten und im Doppel eingereicht werden. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen. Dem Rekurs kommt aufschiebende Wirkung zu.

Mitteilungen an:

- Initiativkomitee vertreten durch Max Töpfer, Am Balsberg 28, 8302 Kloten, E
- Ratsleitung Gemeinderat
- Büro Gemeinderat
- René Huber
- Mark Wisskirchen
- Roger Isler
- Verwaltungsdirektor
- Bereichsleiter Lebensraum

Für Rückfragen ist zuständig: Marc Osterwalder, Bereichsleiter Lebensraum, Tel. 044/815 12 33, marc.osterwalder@kloten.ch

STADTRAT KLOTEN



René Huber
Präsident



Thomas Peter
Verwaltungsdirektor

Versandt: 25. Aug. 2022