



PROTOKOLL STADTRAT KLOTEN

11. Juli 2023 · Beschluss 192-2023

0.4.2 Initiativen

IDG-Status: öffentlich

Kommunale Volksinitiative "Boden behalten - Kloten gestalten (Bodeninitiative)"; Aufhebung Beschluss vom 6. Juni 2023, Überweisung an den Gemeinderat

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 des Gesetzes 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. Mit Beschluss vom 23. August 2022 (Beschluss-Nr. 194-2022) stellte der Stadtrat die Gültigkeit der Initiative fest, lehnte diese ab und beschloss die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages bis spätestens am 28. Juni 2023.

Initiativtext

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.

Art. 16 Abs. 1 lit. i (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,

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

Das Ziel der Initiative kann folgendermassen zusammengefasst werden:

- Die 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).

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 diejenigen 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 wurde in Bezug auf die massgeblichen Kriterien "inhaltliche Rechtmässigkeit", "Einheit der Form" und "Einheit der Materie" als gültig qualifiziert.

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.

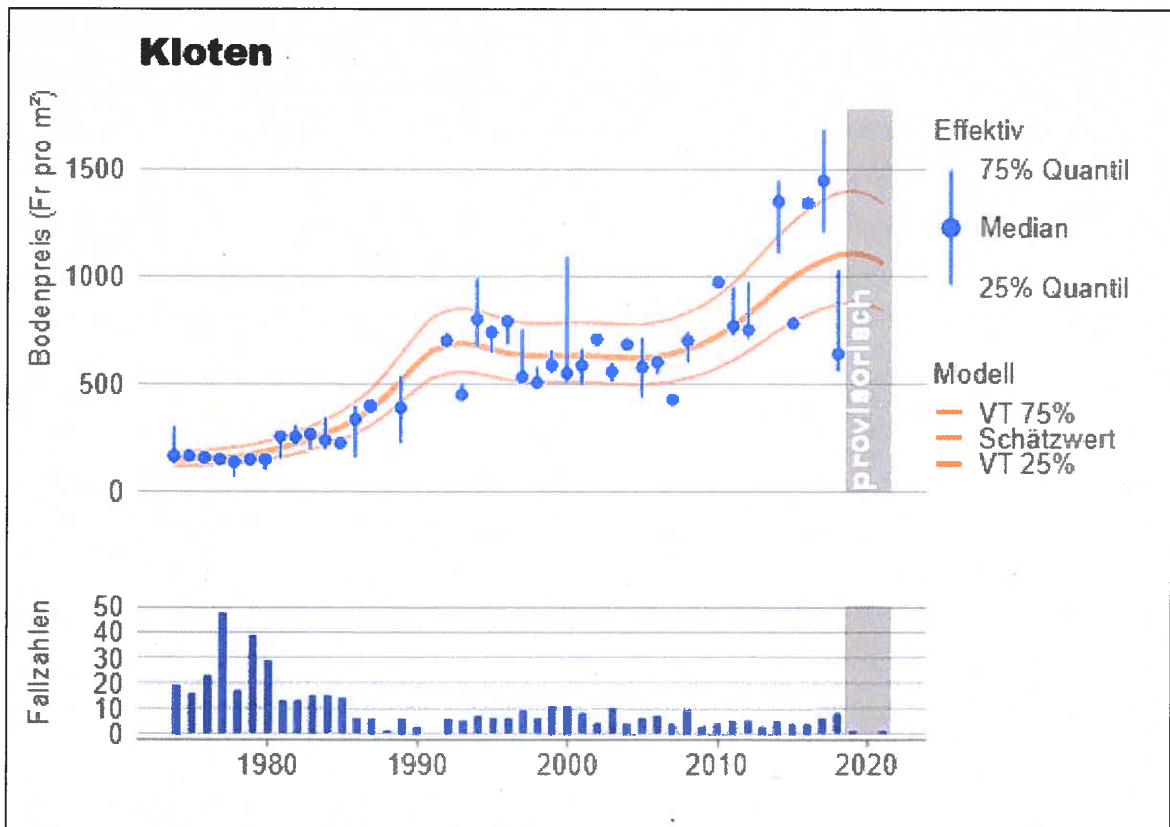


Abbildung: Bodenpreise in Kloten bis 2020 (Quelle: Statistisches Amt Kanton Zürich, Stand 2022)

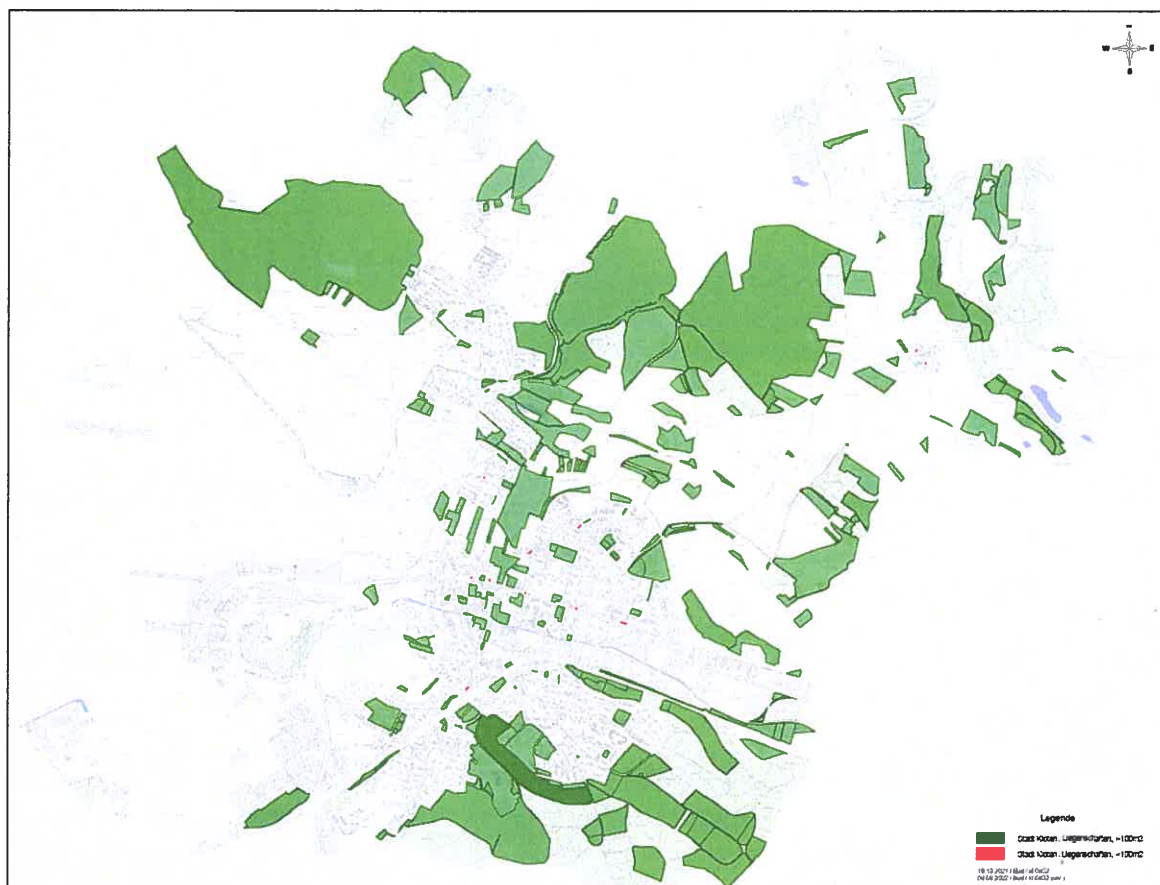


Abbildung: Grundstücke mit städtischem Eigentum (ohne Strassenparzellen): Grün = grösser als 100 m² / Rot = bis 100 m²

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 (unbebauter Teil)
- 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. Die Immobilienstrategie statuiert dabei, dass die Grundstücke grundsätzlich gehalten und nicht verkauft werden sollen, soweit nicht überwiegende, andere Interessen zur Diskussion stehen. Die Regelung in der Immobilienstrategie ermöglicht es dem Stadtrat, differenzierte, auf die jeweilige Situation abgestimmte Entscheidungen zu treffen. Dies im Gegensatz zum Regelungsvorschlag der Initiative, 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 bei Vollbesetzung) ein Liegenschaftengeschäft zu Fall bringen. Als Beispiel ist die Bahnhofsentwicklung zu nennen, welche die Stadt Kloten seit einigen Jahren zusammen mit privaten Investoren und der SBB AG verfolgt. Dieser wichtige und im Sinne der Stadtentwicklung notwendige Verkauf eines 1'290 m² umfassenden (Rest-)Grundstücks wäre zum Beispiel nur noch knapp zustande gekommen. Dieser Verkauf zu einem Betrag von über 7,8 Millionen Franken wurde vom Gemeinderat mit Beschluss vom 7. März 2023 (Beschluss-Nr. 29-2023 in der Vorlage 3752B) mit 25 Ja- zu 6 Nein-Stimmen (4/5-Quorum wäre gerade noch eingehalten gewesen) genehmigt.

Ähnliche 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, sodass der Gemeinderat bei strategisch wichtigen Grundstücken auch in Zukunft 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 beschloss der Stadtrat, der Initiative einen Gegenvorschlag entgegenzusetzen. 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 Grundstück-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 von strategisch sehr wichtigen Liegenschaften an der Schaffhauserstrasse und an der Bahnhofstrasse.

Der Stadtrat beauftragte deshalb die Verwaltungsdirektion mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlages, welcher eine sinnvolle Anhebung der stadträtlichen Kauf- und Tauschkompetenzen (nicht aber Verkaufskompetenzen) der Gemeindeordnung Kloten beinhaltet. Während der Erarbeitung des Gegenvorschlages fanden auch verschiedene Gespräche mit dem Initiativkomitee statt, um abzuklären, inwiefern das Komitee für eine Zusammenarbeit bereit wäre. Die Gespräche haben gezeigt, dass mit einer Kombination aus der Anhebung der finanziellen Kompetenzen für Stadt- und Gemeinderat und einer Ergänzung der Gemeindeordnung unter Umständen ein Rückzug der Initiative erreicht werden kann.

Nach gemeinsamer Abstimmung dieser Vorschläge resultiert folgender Vorschlag für die Erhöhung der finanziellen Kompetenzen und für die Einführung einer neuen Bestimmung in der Gemeindeordnung zugunsten einer aktiven Bodenpolitik.

- Erhöhung der finanziellen Kompetenzen für Kauf und Tausch, nicht aber Verkauf:

	bis 2022	aktuelle GO 2022	Gegenvorschlag
Gemeinderat (fakultatives Referendum)	> 7 Mio.	> 10 Mio.	> 20 Mio.
Gemeinderat (abschliessend)	> 4 bis 7 Mio.	> 4 bis 10 Mio.	> 8 bis 20 Mio.
Stadtrat	bis 4 Mio.	bis 4 Mio.	bis 8 Mio.

Bekanntlich sind die Immobilienpreise in den letzten Jahren stark angestiegen. Seit der Festlegung der heutigen Finanzkompetenzen für Grundstückskäufe im 2003 (Umenabstimmung der Gemeindeordnung Stand 2002) haben sich die Immobilienpreise im Kanton Zürich etwas mehr als verdoppelt (Median). Um die "Kaufkraft" des Stadtrates wiederherzustellen, wird deshalb ebenfalls eine Verdoppelung der Kompetenzen vorgeschlagen. Für das Parlament soll die abschliessende Finanzkompetenz von 10 auf 20 Millionen Franken und mit fakultativem Referendum auf 20 Millionen Franken angehoben werden.

Mit der Verdoppelung der finanziellen Kompetenzen des Stadtrates würde der Spielraum auf dem freien Markt verbessert, so dass die Chancen der Stadt Kloten, auch bei freihändigen Verkäufen ein Grundstück erwerben zu können, etwas steigen.

- Aktive Bodenpolitik festschreiben

In der Gemeindeordnung soll ein neuer Artikel 1^{ter} – *Bodenpolitik* festgeschrieben werden:

Die Stadt Kloten betreibt eine aktive Bodenpolitik mit dem primären Ziel, ihre öffentlichen Aufgaben bestmöglich zu erfüllen und dabei sozial- und umweltverträgliche Nutzungen zu fördern.

Grundstücke ~~im Eigentum~~ der Stadt Kloten verbleiben grundsätzlich in ihrem ~~Besitz~~ Eigentum. Ein Verkauf von Grundstücken im Finanzvermögen ist zulässig, soweit er im öffentlichen Interesse erfolgt und zur Erfüllung der strategischen Stadtentwicklungsziele beiträgt.

Mit der Festschreibung der aktiven Bodenpolitik in der Gemeindeordnung können wichtige Grundsätze aus der stadträtlichen Immobilienstrategie verbrieft werden, was diesen wichtigen Anliegen noch mehr Bedeutung verleiht.

Kantonale Vorprüfung

Mit Vorprüfungsbericht des Gemeindeamtes vom 15. Juni 2023 wurden die vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich als genehmigungsfähig beurteilt. Absatz 2 der neuen Bestimmung Art. 1ter GO wurde noch im Sinne der Empfehlung geringfügig angepasst, weshalb der Beschluss vom 6. Juni 2023 aufgehoben werden muss.

Nach Auffassung des Stadtrates erfüllt der Gegenvorschlag den Grundsatz der Einheit der Materie in genügendem Masse. Die Erhöhung der Finanzkompetenzen für Kauf und Tausch (nicht aber Verkauf) ist eine direkte Folge der aktiven Bodenpolitik, welche in Art. 1ter GO festgeschrieben werden soll.

Anpassung der Gemeindeordnung

Um den Gegenvorschlag umzusetzen, soll die Gemeindeordnung wie folgt angepasst werden:

Art. 1ter *Bodenpolitik* (neu)

¹ *Die Stadt Kloten betreibt eine aktive Bodenpolitik mit dem primären Ziel, ihre öffentlichen Aufgaben bestmöglich zu erfüllen und dabei sozial- und umweltverträgliche Nutzungen zu fördern.*

² *Grundstücke ~~im Eigentum~~ der Stadt Kloten verbleiben grundsätzlich in ihrem ~~Besitz~~ Eigentum. Ein Verkauf von Grundstücken im Finanzvermögen ist zulässig, soweit er im öffentlichen Interesse erfolgt und zur Erfüllung der strategischen Stadtentwicklungsziele beiträgt.*

Art. 16 *Finanzielle Befugnisse* (des Gemeinderates; Anpassung)

¹ *Der Gemeinderat trifft folgende finanzielle Entscheide abschliessend:*

a. bis h. unverändert

i. ~~Ankauf- und Verkauf~~ oder Tausch von Grundstücken und Liegenschaften sowie Bestellung oder Aufhebung von dinglichen Rechten bis zu Fr. ~~10'000'000~~ 20'000'000, Verkauf bis zu Fr. 10'000'000,

j. bis m. unverändert

² *Der Gemeinderat beschliesst folgende finanzielle Entscheide unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums:*

a. bis d. unverändert

e. ~~An- und Verkauf~~ oder Tausch von Grundstücken und Liegenschaften sowie Bestellung oder Aufhebung von dinglichen Rechten von mehr als Fr. ~~10'000'000~~ 20'000'000, Verkauf mehr als 10'000'000,

f. bis g. unverändert

Art. 29 Finanzielle Befugnisse (des Stadtrates; Anpassung)

² Dem Stadtrat stehen im Weiteren folgende Befugnisse zu, die in einem Erlass massvoll und stufengerecht übertragen werden können:

a. bis g. unverändert

h. An-~~und Verkauf~~ oder Tausch von Grundstücken sowie Bestellung oder Aufhebung von dinglichen Rechten bis zu Fr. 4'000'0008'000'000; Verkauf bis zu 4'000'000,

i. bis j. unverändert

Die Änderung der Gemeindeordnung tritt nach ihrer Annahme durch die Stimmberechtigten in der Urnenabstimmung und nach der Genehmigung durch den Regierungsrat am 1. Juli 2024 in Kraft.

Wertung

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. Mit der Ergänzung der Gemeindeordnung kann diesen Grundsätzen noch mehr Gewicht verliehen werden.

Eine aktive Bodenpolitik bedingt aber auch, 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. Mit der Erhöhung der finanziellen Kompetenzen für Kauf und Tausch (nicht aber Verkauf) können die Erfolgsaussichten auf den Erwerb von strategisch wichtigen Grundstücken erhöht werden.

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat deshalb die Ablehnung der Initiative und die Annahme des Gegenvorschlages im Sinne der vorstehenden Erwägungen.

Beschluss:

1. Der Beschluss Nr. 159-2023 vom 6. Juni 2023 wird aufgehoben.
2. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, die Kommunale Volksinitiative "Boden behalten - Kloten gestalten (Bodeninitiative)" abzulehnen.
3. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, den Gegenvorschlag zu genehmigen und zuhanden der Urnenabstimmung zu verabschieden.

Mitteilungen an:

- Gemeinderat Kloten, via Ratsleitung
- Verwaltungsdirektor
- Bereichsleiter Lebensraum
- Bereichsleiter Finanzen+Logistik

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: 13. Juli 2023