
Protokollauszug

17. Sitzung vom 5. Juni 2023

125 0.4.1 2022.92 **Volksinitiative "Boden behalten - Wädenswil nachhaltig gestalten"**
Weisung an den Gemeinderat über die Gültigkeit und Ablehnung (Weisung 11)

Antrag des Stadtrats an den Gemeinderat – Weisung

1. Die am 12. Juli 2022 eingereichte Volksinitiative "Boden behalten – Wädenswil nachhaltig gestalten" wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird ohne Gegenvorschlag abgelehnt.

Bericht

1. Ausgangslage

In der Stadt Wädenswil ist am 17. Dezember 2021 eine Volksinitiative zur Vorprüfung eingereicht worden. Ziel ist ein grundsätzliches Verbot des Verkaufs von Grundstücken in städtischem Eigentum zu erwirken indem die Gemeindeordnung durch folgende neue Bestimmung ergänzt werden soll:

Art. (neu)

1. Grundstücke, die im Eigentum der Stadt Wädenswil stehen (gilt auch für künftige Zugänge), dürfen unter Vorbehalt von Absatz 2 nicht verkauft werden.
2. Ein Verkauf von Grundstücken, die im Eigentum der Stadt Wädenswil stehen, ist zulässig, wenn:
 - a. die Fläche des Grundstücks 100 m² nicht übersteigt
 - b. für das betreffende Grundstück mit Bezug auf Fläche, Nutzung und Wert vergleichbarer Ersatz geleistet wird oder innerhalb der letzten zehn Jahre geleistet wurde
 - c. das betreffende Grundstück zur Realisierung von öffentlichen Bauvorhaben des Kantons oder des Bundes verwendet werden soll
 - d. es das Grundstück Kat.-Nr. 13502 (Rütihof / Werkstadt Zürisee) betrifft.
3. Die Abgabe eines Grundstücks im Baurecht bleibt davon unberührt.

Der Initiative ist folgende Begründung beigegeben:

"Boden ist ein unvermehrbares und daher besonders kostbares Gut, Bauland das Tafelsilber jeder Gemeinde. Land zu erwerben, ist kostspielig und wird in Zukunft noch teurer werden, auch weil Einzonungen heute kaum mehr möglich sind. Wir müssen also mit dem bestehenden Bauland auskommen. Eine Gemeinde benötigt genügend Landreserven für ihre Entwicklung und Gestaltung. Wädenswil braucht eine nachhaltige, langfristige Bodenpolitik, mit der die Gemeinde aktiv Einfluss auf die Gestaltung der Stadt nehmen kann.

Deshalb soll die Stadt ihre Grundstücke nicht verkaufen, sondern bei Bedarf Dritten zum Gebrauch überlassen (z. Bsp. für gemeinnütziges Wohnen) oder selbst nutzen. Das bringt Erträge in Form von Baurechts-, Pacht- oder Mietzinsen. Nach Ablauf der Baurechtsverträge können künftige Generationen wieder neu über die Verwendung des gemeindeeigenen Bodens entscheiden und damit die Gemeinde in ihrem Sinne weiterentwickeln: Der Wert des Bodens bleibt so den kommenden Generationen erhalten."

2. Vorprüfung, Unterschriftensammlung und Zustandekommen der Volksinitiative

Der Stadtrat hat am 10. Januar 2022 die Unterschriftenliste des Initiativekomitees von Mitgliedern der SP, der Grünen und der EVP der Stadt Wädenswil vorgeprüft und bestätigt, dass die Unterschriftenliste den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Weiter hat er die amtliche Publikation gemäss § 125 des Gesetzes über die politischen Rechte für den 14. Januar 2022 angeordnet.

Da der offizielle Eingang der Initiative zur Vorprüfung im Jahr 2021 (17. Dezember) angehen wurde, findet auf deren Zustandekommen noch die Gemeindeordnung (GO) der Stadt Wädenswil von 2001 Anwendung; die neue Gemeindeordnung von 2021 ist erst Anfang 2022 in Kraft getreten. Gemäss Art. 13 Abs. 1 altGO können 600 Stimmberechtigte eine Volksinitiative einreichen über Gegenstände, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen.

Am 12. Juli 2022 überreichten die Initianten dem Stadtrat die Unterschriftenbogen mit insgesamt 742 Unterschriften. Die Prüfung hat ergeben, dass hiervon 672 gültig sind. Das erforderliche Quorum i.S.v. Art. 13 Abs. 1 altGO wurde erreicht und die Volksinitiative gilt damit als zustande gekommen.

3. Rechtliches

Gemäss Art. 86 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) regelt das Gesetz die Volksrechte in der Gemeinde. Die gesetzliche Regelung des Initiativrechts auf Gemeindeebene findet sich in §§ 146–155 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR). Für die Stadt Wädenswil gelten die Bestimmungen über Parlamentsgemeinden. Gemäss § 146 Abs. 2 GPR können in Parlamentsgemeinden Volksinitiativen von der in der Gemeindeordnung bezeichneten Zahl von Stimmberechtigten eingereicht werden. Diese können Gegenstände betreffen, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen (§ 147 Abs. 2 GPR). Für die Form und Gültigkeit einer Initiative gelten gemäss § 148 GPR die Bestimmungen der Kantonsverfassung (Art. 25 und Art. 28 Abs. 1 KV) sowie § 120 Abs. 2 und 3 und § 121 Abs.

2 GPR sinngemäss. Für Volks- und Einzelinitiativen in Parlamentsgemeinden gelten ausserdem die §§ 122–139b GPR sinngemäss (§ 155 GPR).

3.1 Form der Volksinitiative

§ 148 Abs. 1 GPR verweist mit Bezug auf die Form einer Initiative auf Art. 25 KV sowie § 120 Abs. 2 und 3 GPR. Gemäss Art. 25 Abs. 1 KV kann eine Initiative als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Nach § 120 Abs. 2 und 3 GPR ist eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form; dagegen umschreibt eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung das Begehren, ohne den Konkretisierungsgrad eines ausgearbeiteten Entwurfs aufzuweisen. Ist eine Initiative in der Form nicht einheitlich, so wird sie als allgemeine Anregung behandelt (Art. 25 Abs. 3 KV).

Die Volksinitiative liefert mit ihrem Begehren den exakten Wortlaut einer neuen Bestimmung für die Gemeindeordnung. Damit hat sie die Form des ausgearbeiteten Entwurfs.

3.2 Formelle Initiativfähigkeit, Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht sowie inhaltliche Gültigkeit

Da das Volksbegehren eine Änderung der Gemeindeordnung zum Ziel hat, verfolgt sie eine Verfassungsänderung auf kommunaler Stufe. Eine solche Änderung unterliegt dem obligatorischen Referendum. Das Begehren ist damit formell initiativfähig.

Die vorliegende Initiative umfasst Grundstücke, die im Eigentum der politischen Gemeinde stehen. Entsprechend fällt auch das Recht, über diese zu verfügen, in deren Zuständigkeit. Eine kantonale oder bundesrechtliche Einschränkung in Bezug auf die Umsetzung des Volksbegehrens in der Gemeindeordnung ist nicht ersichtlich. Da die Initiative im Weiteren auch klar formuliert ist, liegt kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht vor.

3.3 Einheit der Materie

Enthält eine Initiative Begehren verschiedener Art, so müssen diese einen hinreichenden inneren Zusammenhang aufweisen; sie müssen den Grundsatz der Einheit der Materie beachten (Art. 28 Abs. 1 lit. a KV; § 121 Abs. 2 GPR).

Die vorliegende Initiative verlangt, dass städtische Grundstücke grundsätzlich nicht mehr veräussert, sondern im Baurecht abgegeben werden. Ein Verkauf soll nur zulässig sein, wenn gleichzeitig für das betreffende Grundstück ein gleichwertiges Grundstück mit Bezug auf Fläche, Nutzung und Wert ein Ersatz geleistet wird oder innerhalb der letzten zehn Jahr geleistet wurde.

Die Anliegen der Initiative beschlagen somit allesamt Verfügungsgeschäfte über städtische Grundstücke und entsprechen einer gemeinsamen politischen Tendenz. Sie sind miteinander vereinbar. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist somit gewahrt.

4. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die vorliegend zu beurteilende Initiative einen initiativfähigen Inhalt aufweist, den Grundsatz der Einheit der Materie wahrt, übergeordnetem Recht nicht widerspricht und durchführbar ist. Sie ist somit gültig.

5. Haltung des Stadtrats

5.1 Ausgangslage

Bei Gebäuden und Flächen, welche für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben benötigt werden, strebt die Stadt Wädenswil Eigentum an. Nur in Ausnahmefällen sollen Gebäude zugemietet oder im Baurecht erstellt werden.

Beim Finanzvermögen steht eine langfristige, umsichtige und nachhaltige Immobilienstrategie im Vordergrund. Sie ist jedoch nur möglich durch situatives und rasches Handeln, wenn ein Objekt am Markt angeboten wird, welches die Ziele der Stadt Wädenswil unterstützen. Konkret wird kein «Ausverkauf» von Liegenschaften angestrebt, denn Reserveflächen im Finanzvermögen sind die Grundlage dafür, dass künftige öffentliche Aufgaben überhaupt erst erfüllt werden können. Sollte es sich aber zeigen, dass es für einzelne Liegenschaften bessere Eigentümer gibt und damit dem Interesse der Stadt langfristig besser entsprochen werden kann, soll auch weiterhin ein Verkauf möglich sein. Das Gleiche gilt bei entsprechenden Kaufmöglichkeiten.

In der Praxis zeigen sich folgende drei wesentlichen Herausforderungen: Private Liegenschaftseigentümer möchten sich bei Käufen oder Verkäufen nicht lange binden, bis ein Kaufvertrag endgültig abgewickelt werden kann. Die öffentliche Hand ist mit ihren im Vergleich zur Privatwirtschaft eher langen politischen Entscheidungsprozessen im Nachteil. Weiter ist zu beobachten, dass Käufer oder Verkäufer Vertraulichkeit bei Vertragsverhandlungen suchen, was der demokratische Entscheidungsprozess ab Ebene Gemeinderat ganz bewusst nicht bieten kann. Beim Umgang mit Baurechten zeigen sich ebenfalls Probleme in der praktischen Umsetzung. Bauherren bevorzugen Eigentum, unabhängig ob sie gewinnorientiert, gemeinnützig oder öffentlich sind. Dementsprechend können Baurechte nur eingeschränkt und unter dessen wirtschaftlichen Wert abgeschlossen werden. Diese drei Herausforderungen schränken die Handlungsmöglichkeiten einer Stadt schon beträchtlich ein.

5.2 Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag

Der Stadtrat lehnt die Initiative «Boden behalten – Wädenswil nachhaltig gestalten» ab und verzichtet auf einen Gegenvorschlag, damit seine für die Aufgabenerfüllung notwendigen Handlungsmöglichkeiten erhalten bleiben.

Der Stadtrat in der Rolle der Exekutive ist mit der Führung der Geschäfte und Umsetzung von Aufgaben und Zielen betraut. Er hat sein Handeln auf die gesetzlichen und politischen Aufgaben sowie Zielsetzungen auszurichten. Um Geschäfte und Aufgaben umsetzen und Ziele erreichen zu können, benötigt der Stadtrat ausreichende Handlungsmöglichkeiten. Auf diesen Umstand hat er in der Weisung 18 vom 2. November 2020 betreffend Revision Gemeindeordnung bereits hingewiesen.

Zu den notwendigen Handlungsmöglichkeiten gehört ebenso, dass Immobilien verkauft werden können, um für den Erwerb an anderer Stelle finanzielle Mittel frei zu setzen oder einem Immobilienverkäufer eine andere Liegenschaft anbieten zu können. Dabei wird es jedoch fast unmöglich sein, ein in Bezug auf Fläche, Nutzung und Wert vergleichbares Objekt anzubieten, wie dies die Volksinitiative fordert.

Die Stadt Wädenswil ist für eine nachhaltige Stadtentwicklung auf eigene Landreserven an strategisch wichtigen Lagen angewiesen. Die Stadtentwicklung legt mit der langfristigen Planung die Grundsteine für grössere Projekte, welche das Stadtbild beeinflussen und somit auch für die Standortattraktivität von Bedeutung sind. Soweit ist der Stadtrat mit den Initianten einigt. Um dieses Ziel erreichen zu können, ist jedoch die Möglichkeit des Grundstückshandels von entscheidender Bedeutung.

Der Grundstückshandel stellt ein Instrument zur Sicherstellung der Raumbedürfnisse der Stadt wie auch für die Infrastrukturentwicklung dar. Oft werden dazu Grundstücksanteile von Dritten benötigt. Teilweise wird auch Land abgetauscht, wobei sich die Landnutzung ändern kann. Da die Bereitstellung dieser Bedürfnisse ein öffentliches Interesse darstellt, wird der Handlungsspielraum bei Annahme der Volksinitiative unverhältnismässig geschmälert und verhindert die Aufgabenerfüllung.

Veräusserungen von grösseren Immobilien durchlaufen bereits heute, und selbst bei einer Ablehnung dieser Volksinitiative, im Einzelfall einen demokratischen Prozess. Bei Objekten mit einem Wert von mehr als CHF 4 Mio. ist die Mitsprache des Parlaments, und über ein fakultatives Referendum auch des Volkes sichergestellt. Damit ist die demokratische Mitsprache bei wesentlichen Liegenschaftsverkäufen jederzeit gewährleistet.

Bei Liegenschaften im Verwaltungsvermögen kann man davon ausgehen, dass sie einen öffentlichen Zweck erfüllen und damit ein Verkauf nicht zur Diskussion steht. Sollte dieser öffentliche Zweck dahinfallen wie zum Beispiel beim alten Gemeindehaus in Schönenberg, muss ein solches Objekt zuerst in das Finanzvermögen übertragen werden und untersteht bei einem Verkauf dem oben beschriebenen Bewilligungsprozess.

Mit der Annahme der Initiative wird der Stadt die Möglichkeit verbaut, in Zukunft bestimmte Bauprojekte selber auszuführen und diese mindestens teilweise durch Verkauf von Land, welches langfristig für städtische Bedürfnisse ungeeignet ist, zu finanzieren. Doch die Initiative geht noch weiter und entzieht den politischen Organen und schlussendlich auch den Stimmberechtigten die Möglichkeit aktive demokratische Entscheide zu fällen, indem sie den Verkauf ganz grundsätzlich verbietet und somit eine politische Debatte über konkrete Geschäfte ausschliesst.

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, die Volksinitiative für gültig zu erklären und die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Für den nachfolgenden Beschluss treten Stadtrat Daniel Tanner, Vizepräsident des Initiativkomitees, sowie Stadträtin Claudia Bühlmann, Mitglied des Initiativkomitees, in den Ausstand.

Der Stadtrat, auf Antrag der Abteilung Finanzen, beschliesst:

1. Die Weisung über die Gültigkeit und Ablehnung der Volksinitiative "Boden behalten – Wädenswil nachhaltig gestalten" wird zuhänden des Gemeinderates verabschiedet.

Referent des Stadtrats: Christof Wolfer, Stadtrat Finanzen

2. Mitteilung an:
 - das Initiativkomitee, vertreten durch Edith Höhn, SP Wädenswil
 - Mitglieder des Gemeinderats
 - Mitglieder des Stadtrats
 - Abteilung Präsidiales
 - Abteilung Finanzen

Status: öffentlich

Für richtigen Auszug:

Esther Ramirez
Stadtschreiberin

