

STADTRAT

STADTHAUS
POSTFACH 1000
8200 SCHAFFHAUSEN
TEL. 052 - 632 51 11
FAX 052 - 632 52 53
www.stadt-schaffhausen.ch

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrates vom 11. August 2015

Bodenpolitik der Stadt Schaffhausen

Botschaft und Stellungnahme zu den Initiativen «Landverkäufe vors Volk» und «Zweckbindung der Baurechtszinsen»

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen eine Vorlage zur Bodenpolitik und nimmt Stellung zu den beiden Volksinitiativen «Landverkäufe vors Volk» und «Zweckbindung der Baurechtszinsen» der Alternativen Liste Schaffhausen.

1. Zusammenfassung

Der Stadtrat betreibt eine aktive Bodenpolitik. Ziel ist nicht die Vermehrung des städtischen Landeigentums, sondern die strategische Steuerung der Bodennutzung im Interesse der Stadt. Dazu arbeitet die Stadt seit Jahren auch erfolgreich mit privaten Partnern zusammen. Neben der eigenen Entwicklung kann die Stadt Grundstücke an Dritte abgeben, und zwar situationsgerecht durch Verkauf oder Abgabe im Baurecht.

Mit zwei Volksinitiativen möchte die Alternative Liste Schaffhausen (AL) die Stadt zu einer expansiveren Bodenpolitik (weniger Verkäufe, dafür mehr Käufe und mehr Baurechtsabgaben) bewegen:

- Die Initiative «Landverkäufe vors Volk» fordert die Herabsetzung der Referendumsgrenze für Landverkäufen von heute 2 Mio. Franken auf neu 1 Mio. Franken.
- Die Initiative «Zweckbindung von Baurechtszinsen» verlangt, dass Baurechtszinsen künftig dem Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb gutgeschrieben werden.

Mit den beiden Initiativen sollen auf der einen Seite der finanzielle Spielraum für Landkäufe mittels Rahmenkredit vergrössert und auf der anderen Seite die Hürden für Verkäufe erhöht werden, womit die Baurechtsabgabe im Vergleich zum Verkauf relativ an Attraktivität gewinnen würde.

Der Stadtrat empfiehlt beide Initiativen ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Hauptgrund für diese Haltung ist die Überzeugung, dass für eine Bodenpolitik im Interesse der Stadt Schaffhausen auch weiterhin alle Instrumente – also nicht nur das Baurecht, sondern auch der Verkauf – situationsgerecht eingesetzt werden können sollten. Es braucht die Balance aller Instrumente, und es macht keinen Sinn, den Handlungsspielraum der Stadt unnötig einzuschränken.

Der Fokus der stadträtlichen Bodenpolitik soll weiterhin auf der strategischen Steuerung der Landentwicklung und nicht auf der Eigentumsvermehrung liegen.

Inhalt

1.	Zusammenfassung	2
2.	Bodenpolitik der Stadt Schaffhausen	4
2.1	Bodenpolitik des Stadtrates	4
2.1.1	<i>Hauptziel der städtischen Bodenpolitik</i>	4
2.1.2	<i>Verkauf, Baurecht und eigene Entwicklung – die richtige Balance ist wichtig!</i>	4
2.2	Instrumente und Rahmenbedingungen	7
2.2.1	<i>Verfassungsmässige Kompetenzen für Grundstückkauf und -verkauf</i>	7
2.2.2	<i>Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb</i>	7
2.2.3	<i>Wohnraumentwicklungsfonds</i>	8
3.	Initiativen	9
3.1	Volksinitiative «Landverkäufe vors Volk»	9
3.1.1	<i>Einreichung</i>	9
3.1.2	<i>Initiativtext</i>	9
3.1.3	<i>Verfahren</i>	9
3.1.4	<i>Gültigkeit</i>	10
3.1.5	<i>Forderungen der Initiative</i>	11
3.1.6	<i>Stellungnahme des Stadtrates</i>	12
3.2	Volksinitiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen»	13
3.2.1	<i>Einreichung</i>	13
3.2.2	<i>Initiativtext</i>	13
3.2.3	<i>Verfahren</i>	13
3.2.4	<i>Gültigkeit</i>	13
3.2.5	<i>Forderungen der Initiative</i>	15
3.2.6	<i>Stellungnahme des Stadtrates</i>	16
Anträge:	18

2. Bodenpolitik der Stadt Schaffhausen

Bevor auf die Initiativen eingegangen wird, beleuchtet dieses Kapitel die Grundsätze (Kap. 2.1) und die bestehenden Instrumente und Rahmenbedingungen (Kap. 2.2) der aktuellen stadträtlichen Bodenpolitik.

2.1 Bodenpolitik des Stadtrates

2.1.1 Hauptziel der städtischen Bodenpolitik

Der Stadtrat betreibt eine aktive Bodenpolitik. Im Zentrum steht dabei die strategische Steuerung der Bodennutzung. Der Stadtrat nimmt damit im Interesse der Stadt Einfluss auf eine möglichst vorteilhafte Nutzung und Entwicklung des Bodens als beschränkt verfügbare Ressource. Die Stadt arbeitet – unter Berücksichtigung der begrenzten eigenen finanziellen Ressourcen – eng mit privaten Partnern zusammen.

Kein explizites strategisches Ziel der Stadt ist es hingegen, ihren Anteil an Eigentum an Boden und Liegenschaften als Geldanlage kontinuierlich zu vergrössern. Ebenfalls ist es kein Ziel der Stadt, vermehrt als Eigentümerin von Liegenschaften zur Nutzung durch Dritte (z.B. Wohnungen) aufzutreten. Zwar erwirbt die Stadt Landreserven und Liegenschaften, dies aber zum primären Zweck der kurz-, mittel- und auch langfristigen strategischen Steuerung der Bodennutzung. Die Bereitstellung von Gewerbe- und Industrieland ist ein wichtiges Instrument für die Wirtschaftsförderung.

2.1.2 Verkauf, Baurecht und eigene Entwicklung – die richtige Balance ist wichtig!

Für die Abgabe des Bodens zur Entwicklung durch Dritte verfügt die Stadt über folgende Möglichkeiten:

1. Verkauf
2. Abgabe im Baurecht

Als zusätzliche Option bietet sich die Möglichkeit, den Boden bzw. die Liegenschaft durch stadteigene Investition selbst zu entwickeln und das Objekt Dritten z.B. durch Vermietung oder Verpachtung zu überlassen.

3. Eigene Entwicklung und Vermietung/-pachtung an Dritte

Jede dieser drei Optionen verfügt über Vor- und Nachteile. Je nach Wert eines Grundstücks entscheidet der Stadtrat oder der Grosse Stadtrat situationsgerecht, ob ein Objekt zur Erreichung der strategischen Ziele verkauft, im Baurecht abgegeben oder durch die Stadt selbst entwickelt werden soll.

Eine einseitige Fokussierung des einen oder anderen Weges erscheint dem Stadtrat nicht als zielführend. Die strategischen Ziele der Stadt lassen sich am besten erreichen, wenn die Stadt sich nicht die Hände binden lässt, sondern die ganze Palette von Optionen zur Verfügung hat und daraus die geeignetste Option auswählen kann.

Die Tabelle 1 zeigt die Chancen und Risiken der zur Verfügung stehenden Optionen in der Übersicht.

Tabelle 1: Vergleich zwischen Verkauf, Baurecht und eigener Entwicklung zur Abgabe an Dritte

Verkauf	Baurecht	Eigene Entwicklung
<ul style="list-style-type: none"> + Der Verkauf ist lukrativer für die Stadt als das Baurecht. ❶ + Mit dem Verkaufserlös kann die Verschuldung (und damit das Zinsrisiko) gesenkt werden + Die Fremdfinanzierung ist für den Investor einfacher ohne Baurecht → Attraktivität für Investoren steigt (wichtig bei Investorenwettbewerben) 	<ul style="list-style-type: none"> + Sicherung Landreserven: Die Stadt bleibt Eigentümerin → Kann wichtig sein für künftige Entwicklung, besonders an strategisch bedeutenden Orten ❷ + Gestaltungs- und Mitbestimmungsmöglichkeit bei künftigen Entwicklungen für die Stadt + Die Stadt erhält kontinuierliche Einnahmen (Baurechtszinsen) mit teilweise Inflationsschutz + Das Baurecht ist eine Form der finanziellen Unterstützung (z.B. für den gemeinnützigen Wohnungsbau) ❸ + Chance Landwertentwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> + Die Stadt bestimmt alleine über die Entwicklung + Die Stadt bleibt Eigentümerin → Einhaltung von vertraglichen Bedingungen (z.B. bei Schenkungen) ❹ + Die Stadt erhält kontinuierliche Einnahmen aus der Vermietung/Verpachtung + Chance Landwertentwicklung + Chance Wertentwicklung der Investitionen (z.B. Liegenschaften)
<ul style="list-style-type: none"> - Stadt verliert das Eigentum <ul style="list-style-type: none"> a) für künftige Entwicklung ❷ b) keine Partizipation an (möglichen) Landwertsteigerungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Baurechtszinsen sind finanziell weniger lukrativ als Verkaufserträge für die Stadt, besonders bei reduzierten Sätzen ❶ - Risiko vorzeitiger Heimfall ❷ (z.B. bei Konkurs) → Die Stadt muss die Liegenschaft kaufen → Leerstandsrisiko: Die Neuvergabe kann schwierig sein, besonders bei branchenspezifischen Gewerbe-/Industriebauten - Ordentlicher Heimfall ❸ (nach Ablauf Baurechtsdauer) → Finanzielle Belastung des städtischen Haushaltes, besonders bei zeitlichen Häufungen (Klumpenrisiko) - Die Umsetzung des ordentlichen Heimfalls ist in der Praxis schwierig und führt oft zu Verlängerungen des Baurechts → Das Land bleibt der Nutzung durch die Stadt entzogen - Die Fremdfinanzierung ist schwieriger für den Baurechtsnehmer. → Attraktivität für Investoren sinkt - Das Baurecht verursacht einen höheren administrativen Aufwand für die Stadt, insbesondere auch bei Um- und Neubauten - Kapitalbindung (im Vgl. Verkauf) 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Stadt trägt die Investitionslast (Verschuldung) - Die Stadt trägt das Risiko für das Investitionsprojekt und die Vermietung bzw. Verpachtung - Die öffentliche Hand baut vielfach teurer als Private (u.a. aus verfahrenstechnischen Gründen; Beispiel: Abgebotsrunden sind nicht möglich)

Auf einzelne Punkte wird nachfolgend vertieft eingegangen:

❶ Der Verkauf ist finanziell lukrativer für die Stadt als das Baurecht

Der Baurechtszins berechnet sich gem. den städtischen Richtlinien¹ auf der Basis der Verkehrswertschätzung durch das Amt für Grundstückschätzungen (AGS) und dem hypothekarischen Referenzzinssatz bei Mietverhältnissen. Der Referenzzinssatz bildet den hypothekarischen Durchschnittszinssatz der Banken ohne weiteren Zuschläge ab. Der Zinssatz enthält also keine Zuschläge zur Abdeckung des Risikos (Heimfall) und/oder den administrativen Arbeiten beim Baurecht.

→ Fazit: Der Verkauf ist finanziell lukrativer für die Stadt als das Baurecht.

❷ Sicherung von Landreserven an strategisch wichtigen Orten

Das Eigentumsrecht bietet vollste Gestaltungsmöglichkeit. Mit einem Verkauf wird diese Gestaltungsmöglichkeit für künftige Entwicklungen aus der Hand gegeben. Deshalb ist ein Verkauf von Grundstücken an strategisch wichtigen Orten nicht sinnvoll.

→ Fazit: An städtebaulich strategischen Orten ist der Verkauf i.d.R. keine Option.

❸ Das Baurecht ist eine Form der gezielten Förderung

Für gemeinnützige Baurechtsnehmer kann die Stadt das Baurecht mit Sonderkonditionen vergeben und in dieser Form eine Unterstützung für förderungswürdige Projekte leisten. In der Vorlage des Stadtrates «Strategie zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» vom 5. Mai 2015 führt der Stadtrat die gezielte Vergabe von geeigneten Grundstücken zu vergünstigten Konditionen an geeignete gemeinnützige Träger als strategisches Ziel auf.

→ Fazit: Die Baurechtsabgabe zu Sonderkonditionen ist ein Förderinstrument der Stadt, insbesondere für gemeinnützige Träger (z.B. für Alterswohnen).

❹ Heimfall-Risiko und finanzielle Belastung

In der politischen Abwägung zuweilen wenig Beachtung fand bisher der Heimfall. Auf der einen Seite kann der Heimfall für den städtischen Haushalt eine finanzielle Belastung darstellen, insbesondere bei zeitlichen Häufungen. Auf der anderen Seite muss berücksichtigt werden, dass – besonders bei branchenspezifischen Industrie- und Gewerbebauten – die Neuvergabe schwierig sein kann.

→ Fazit: Bei der Baurechtsvergabe muss der Aspekt des Heimfalls berücksichtigt werden. Besonders bei schwierig neu zu vergebenden Liegenschaften ist bei der Vergabe von Baurechten eine gewisse Zurückhaltung angebracht.

¹ Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken der Stadt Schaffhausen im Baurecht vom 18. September 2012 (RSS 700.4), http://www.rss.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/gesetzestexte/Band_7/700.4.pdf

⑤ Besondere Situationen: Schenkungen, Vermächtnisse, Legate u.ä.

Die Stadt kam in der Vergangenheit in den Genuss von Schenkungen von Liegenschaften (z.B. Hotel Tanne mit Weinstube), wobei ein Verkauf oder die Abgabe im Baurecht oft aus vertraglichen Bestimmungen ausgeschlossen sind und/oder aus Pietätsgründen nicht infrage kommen.

2.2 Instrumente und Rahmenbedingungen

Die Umsetzung der aktiven Bodenpolitik richtet sich nach den verfassungsmässigen Finanzkompetenzen. Darüber hinaus steht dem Stadtrat der Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb zur Verfügung.

2.2.1 Verfassungsmässige Kompetenzen für Grundstückkauf und -verkauf

Die Stadtverfassung² legt in den Artikeln 25, 27 und 44 die Kompetenzen für Kauf, Verkauf, Tausch oder Verpfändung von Grundstücken fest:

Tabelle 2: Kompetenzregelung für Kauf und Verkauf von Grundstücken

Landverkauf	Kompetenz	Verfassung
< 1 Mio. Franken	Stadtrat	Art. 44 lit. c
1-2 Mio. Franken	Grosser Stadtrat abschliessend	Art. 27 lit. c
> 2 Mio. Franken	Grosser Stadtrat mit fakultativem Referendum	Art. 25 lit. g

Diese Kompetenzen wurden mit der Totalrevision der Stadtverfassung am 25. September 2011 vom Volk beschlossen und sind erst seit dem 1. Januar 2012 in Kraft.

2.2.2 Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb

Um auf dem Liegenschaftenmarkt rasch und diskret handeln zu können, wurde 1991 der Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb geschaffen. Der Rahmenkredit erlaubt dem Stadtrat, Liegenschaftskäufe (nicht aber Verkäufe) unter Einhaltung des Rahmenkredites in eigener Kompetenz zu tätigen, sofern diese einem bestimmten Zweck dienen.

Zweckbindung:

- Abgabe im Baurecht zur Wirtschaftsförderung
- Eigene Zwecke
- Sozialer (gemeinnütziger) Wohnungsbau

Der Rahmenkredit wurde 1991 ursprünglich mit 12 Mio. Franken ausgestattet. 1998 wurde die Regelung in einer zweiten Volksabstimmung revidiert und der Kredit dabei um weitere 12 Mio. Franken aufgestockt. Gleichzeitig wurde der Beschluss mit einer Bestimmung ergänzt, wo-

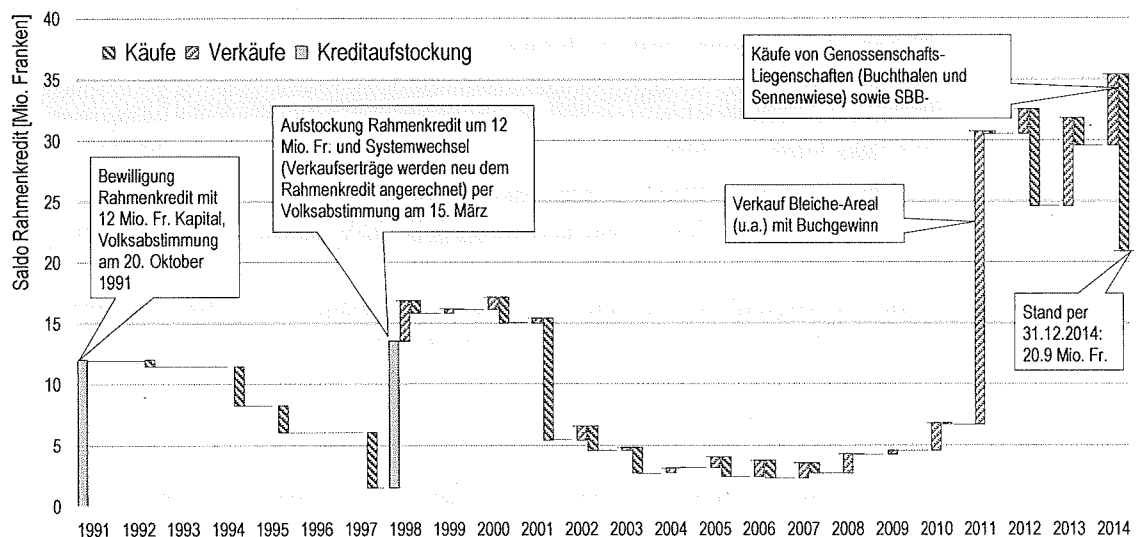
² Stadtverfassung vom 25. September 2011 (RSS 100.1), http://www.rss.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/gesetzestexte/Band_1/100.1.pdf

nach die Erlöse aus Verkäufen und Immobilien-Beteiligungen fortan dem Kredit gutgeschrieben werden. Damit sollte erreicht werden, dass – bei einer gesunden Balance zwischen Käufen und Verkäufen – der Rahmenkredit ohne weitere Aufstockung funktionieren kann.

Im Gegensatz zum Wohnraumentwicklungsfonds ist der Rahmenkredit kein Fonds. Der Saldo des Rahmenkredites ist nicht – wie bei einem Fonds – in der Bestandsrechnung im Fremdkapital aufgeführt und deshalb für einen bestimmten Zweck „reserviert“. Der Rahmenkredit hat lediglich Einfluss auf die Frage der Zuständigkeit beim Kaufentscheid. Innerhalb des Rahmenkredits kann der Stadtrat den Kauf in alleiniger Kompetenz beschliessen, d.h. es braucht keine Konsultation des Parlamentes und – bei Überschreiten der Referendumsgrenze – des Volkes.

Der Saldo des Rahmenkredites zeigt seit seiner Einrichtung den in Abbildung 1 gezeigte Verlauf. Per Jahresabschluss 2014 beträgt der Saldo 20.0 Mio. Franken.

Abb. 1: Entwicklung Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb



2.2.3 Wohnraumentwicklungsfonds

Mit dem 2013³ eingerichteten Wohnraumentwicklungsfonds wird sichergestellt, dass Einnahmen aus Landverkäufen oder Baurechtsvergaben im Zusammenhang mit dem Projekt «Zukunft Stadtleben» zielgerichtet für Investitionen in die Infrastruktur und für Aufwertungsmassnahmen zugunsten der Wohnraumentwicklung eingesetzt werden.

³ Vgl. Abstimmungsmagazin für die Abstimmung vom 3. März 2013, http://stadtschaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente/Stadtkanzlei/Abstimmungen_2013/Abstimmungsmagazin_Stadt_SH_vom_3_Maerz_2013.pdf

3. Initiativen

3.1 Volksinitiative «Landverkäufe vors Volk»

3.1.1 Einreichung

Am 13. April 2015 reichte die Alternative Liste der Stadt Schaffhausen die Initiative «Landverkäufe vors Volk» mit 607 gültigen Unterschriften ein.

3.1.2 Initiativtext

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die unterzeichnenden, in der Stadt Schaffhausen stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger, fordern hiermit, gestützt auf Art. 12 der Stadtverfassung vom 25. September 2011, folgende Änderung von Art. 25 lit. g der Stadtverfassung:

Art. 25 Der Grosse Stadtrat entscheidet über folgende Geschäfte unter Vorbehalt des fakultativen Referendums

g) Kauf, Verkauf, Tausch oder Verpfändung von Grundstücken im Wert von über 1 Mio. Franken;

sowie die **Aufhebung** von Art. 27 Abs. 1 lit. c. der Stadtverfassung:

Art. 27 ¹ Der Grosse Stadtrat entscheidet abschliessend über

e) Kauf, Verkauf, Tausch oder Verpfändung von Grundstücken im Werte von 1 Mio. bis 2 Mio. Franken

3.1.3 Verfahren

Nach Einreichung eines Initiativbegehrens hat der Grosse Stadtrat innerhalb von sechs Monaten zu beschliessen, ob er diesem zustimmt, es ablehnt oder ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll (Art. 77 Abs. 1 des Gesetzes über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte vom 15. März 1904, Wahlgesetz SHR 160.100).

Eine Ablehnung des Initiativbegehrens durch den Grossen Stadtrat führt direkt zur Volksabstimmung.

Soll einem ausgearbeiteten Entwurf oder einer Vorlage, die aufgrund einer allgemeinen Anregung ausgearbeitet worden ist, ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, so ist die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer sechs Monate vom Grossen Stadtrat zu beraten (Art. 77 Abs. 3 des Wahlgesetzes).

Anschliessend muss innert sechs Monaten nach der Beratung im Grossen Stadtrat die Volksabstimmung durchgeführt werden (Art. 77 Abs. 4 des Wahlgesetzes).

3.1.4 Gültigkeit

Die Unterschriftenbogen für die Initiative erfüllen die Formvorschriften für das Volksbegehren.

Die Initiative ist mit 607 Unterschriften gem. Art. 12 Abs. 1 der Stadtverfassung (RSS 100.1) gültig zu Stande gekommen. Wegen der relativ knappen Überschreitung der Mindestzahl an Unterzeichnenden für eine Initiative wurde die Unterschriftenzahl zweifach geprüft.

Die Gültigkeit einer Volksinitiative setzt voraus, dass sie nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst, durchführbar ist und die Einheit der Form und der Materie wahrt (Art. 76 Wahlgesetz). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, so erklärt sie der Grosse Stadtrat für ungültig.

Der Initiativtext ist in Kap. 3.1.2 aufgeführt. Er verlangt die Änderung von Art. 25 lit. g Stadtverfassung sowie die Aufhebung von Art. 27 Abs. 1 lit. c Stadtverfassung. Diese Änderungen zielen darauf ab, dass Beschlüsse des Grossen Stadtrates betreffend Kauf, Verkauf, Tausch oder Verpfändung von Grundstücken neu bereits ab 1 Mio. Franken dem fakultativen Referendum unterstehen (bisher: ab 2 Mio. Franken).

Das Initiativbegehren, das in der Form der ausformulierten Gesetzesinitiative abgefasst ist, wahrt sowohl die Einheit der Form als auch die Einheit der Materie, denn sie verfolgt einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck: Zur Förderung einer aktiven städtischen Bodenpolitik und insbesondere des gemeinnützigen Wohnungsbaus sollen sämtliche vom Grossen Stadtrat beschlossenen Landkäufe, -verkäufe, Tauschgeschäfte und Verpfändungen dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Hierfür wird die Limite für das fakultative Referendum von bis anhin 2 Mio. Franken auf neu 1 Mio. Franken herabgesetzt.

Die Bundesverfassung garantiert die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts (Art. 50 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweiz, Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101). Art. 105 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (SHR 101.000) hält sodann fest, dass die Gemeinden im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt sind, sich selbst zu organisieren, ihre Behörden zu wählen, ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen zu erfüllen [...]. Eine Gemeinde ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde überlässt und ihr dabei eine erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Die Festlegung der Höhe des (fakultativen) Referendums liegt in der Autonomie der Gemeinde. Die Volksinitiative steht deshalb nicht im Widerspruch zu übergeordnetem Recht.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Volksinitiative weder einen Verstoß gegen den Grundsatz der Einheit der Form oder der Materie darstellt oder gegen übergeordnetes Recht verstösst noch undurchführbar ist. Die Volksinitiative ist damit gültig.

3.1.5 Forderungen der Initiative

Die Initiative fordert die Herabsetzung der Limite für das fakultative Referendum für Kauf, Verkauf, Tausch oder Verpfändung von Grundstücken von heute 2 Mio. Franken auf neu 1 Mio. Franken. Damit werden alle vom Grossen Stadtrat beschlossenen Landverkäufe dem fakultativen Referendum unterstellt.

Mit dieser Regelung wäre beispielsweise der am 18. September 2012 vom Grossen Stadtrat beschlossene Verkauf des Grundstückes «im Trenschen» mit einem Verkehrswert von 1.09 Mio. Franken in diesen Bereich gefallen und damit dem fakultativen Referendum unterstanden.

Mit der Initiative verbinden die Initianten folgende Ziele⁴:

- Erhöhung der Hürden für Landverkäufe und relative Attraktivierung der Baurechtsabgabe gegenüber Verkäufen
- Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus durch Abgabe von städtischem Bauland an Wohnbaugenossenschaften
- Gegengewicht zur Landpreisentwicklung («Bodenspekulation stoppen»)

⁴ Medienmitteilung der Alternativen Liste (AL) vom 20. April 2015: «Zwei Volksinitiativen zur Bodenpolitik der Stadt», <http://al-sh.ch/?p=2810#more-2810>

3.1.6 Stellungnahme des Stadtrates

Der Stadtrat hat die Initiative und die Ziele der Initianten detailliert analysiert und kommt zum Schluss, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, weil die Nachteile die Vorteile überwiegen:

Pro	Contra
+ Stärkung der demokratischen Mitwirkungsrechte	<ul style="list-style-type: none">- Ungleichgewicht bei politischer Mitsprache bzw. Spielraum zwischen Kauf (Rahmenkredit) und Verkauf (mit Initiative heruntergesetzte Referendumsgrenze) → Für das Funktionieren der stadträtlichen Bodenpolitik braucht der Stadtrat beim Kauf auch die Sicherheit, dass ein Wiederverkauf mit angemessenen Hürden möglich ist.- Bei Verkäufen ist Diskretion wichtig, besonders bei Geschäften mit Privatpersonen. Eine mögliche Volksabstimmung (und die damit verbundene Publizität) könnte Käufer abschrecken (Beispiel Verkauf Einfamilienhaus).- Die Handlungsfähigkeit der Stadt im Liegenschaftenmarkt wird eingeschränkt.- Das Referendumsrisiko ist ein Verhandlungsnachteil gegenüber Mitbewerbern (Verkäufe durch die Stadt dauern zu lang).- Die Finanzkompetenzen wurden erst vor kurzer Zeit angepasst (neue Verfassung von 2011). Ein Rückkommen nach so kurzer Zeit ist unangebracht und unnötig. Die neue Lösung hat sich bisher bewährt.

Der Stadtrat teilt mit den Initianten das Anliegen zur gezielten Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Er ist aber der Meinung, dass die vorliegende Initiative kein geeignetes Mittel dafür ist. Stattdessen verfolgt er eine Strategie auf vier Säulen⁵. Diese Strategie sieht unter anderem auch die gezielte Abgabe von geeigneten Baurechtsgrundstücken exklusiv an gemeinnützige Wohnbauträger vor. Zu diesen Grundstücken gehört auch die von den Initianten in ihrer Medienmitteilung erwähnte Parzelle bei der Bushaltestelle Alpenblick.

Zentral für die ablehnende Haltung des Stadtrates ist die Überzeugung, dass für eine Bodenpolitik im Interesse der Stadt Schaffhausen auch weiterhin alle Instrumente – also nicht nur das Baurecht, sondern auch der Verkauf – situationsgerecht eingesetzt werden können sollten. Deshalb empfiehlt der Stadtrat an der in Kap. 2.1 dargelegten Strategie mit den bewährten Instrumenten (Kap. 2.2) festzuhalten.

⁵ Vgl. VdSR vom 5. Mai 2015, Strategie zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, http://stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente_NiF/Vorlagen/2015/Vorlage_GSR_gemeinnuetziger_Wohnungsbau__021.pdf

3.2 Volksinitiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen»

3.2.1 Einreichung

Am 13. April 2015 reichten die Alternative Liste (AL) der Stadt Schaffhausen die Initiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» mit 603 gültigen Unterschriften ein.

3.2.2 Initiativtext

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die unterzeichnenden, in der Stadt Schaffhausen stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger, fordern hiermit, gestützt auf Art. 12 der Stadtverfassung vom 25. September 2011, folgende Ergänzung des Beschlusses der Einwohnergemeinde über einen Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb vom 15. März 1998:

3. Die Erträge aus Baurechtszinsen werden dem Rahmenkredit gutgeschrieben.

3.2.3 Verfahren

Für das Verfahren verweisen wir auf die Ausführungen in Kap. 3.1.3.

3.2.4 Gültigkeit

Die Unterschriftenbogen für die Initiative erfüllen die Formvorschriften für das Volksbegehren.

Die Initiative ist mit 603 Unterschriften gem. Art. 12 Abs. 1 der Stadtverfassung gültig zu Stande gekommen. Wegen der knappen Überschreitung der Mindestzahl an Unterzeichnenden für eine Initiative wurde die Unterschriftenzahl zweifach geprüft.

Nach Art. 12 Abs. 1 der Stadtverfassung kann mittels Volksinitiative das Begehren gestellt werden auf: Total- oder Teilrevision der Verfassung (lit. a); Erlass, Änderung oder Aufhebung eines allgemeinverbindlichen Erlasses des Grossen Stadtrates (Verordnung) (lit. b); die Übernahme neuer Gemeindeaufgaben (lit. c). Die Volksinitiative "Zweckbindung der Baurechtszinsen" fordert eine Ergänzung des Beschlusses der Einwohnergemeinde über einen Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb vom 15. März 1998. Dieser Beschluss gehört zu keiner der drei in Art. 12 Abs. 1 Stadtverfassung genannten Kategorien. Die Ergänzung des genannten Beschlusses wäre daher nicht mittels Volksinitiative abzuändern. Allerdings kann der Beschluss nach Ansicht des Stadtrates in analoger Anwendung von Art. 12. Abs. 1 lit. a und b Stadtverfassung mittels Volksbegehren abgeändert werden, da er zwar terminologisch nicht eine Verordnung bzw. Verfassung darstellt, inhaltlich allerdings schon. Der Beschluss ist in zwei Ziffern aufgegliedert. Die erste Ziffer wurde in die Stadtverfassung aufgenommen (Art. 44 lit. d) und vom Regierungsrat genehmigt. Diese Ziffer steht entsprechend auf Verfassungsstufe. Die zweite Ziffer hingegen, welche den Umgang mit Erträgen aus Land- und Liegenschaftenverkäufen sowie von Beteiligungen an Immobilien regelt, wurde nicht in die Verfassung aufgenommen. Allerdings wurde der Gesamtbeschluss im selben Verfahren wie ein Erlass, eine Änderung oder eine Aufhebung einer Verordnung von den Stimmberechtigten in einer Volksabstimmung angenommen. Entsprechend kommt Ziff. 2 des Beschlusses zumindest einer Norm auf

Verordnungsstufe gleich. Der Stadtrat erachtet die Abänderung des Beschlusses mittels Volksinitiative folgedessen als grundsätzlich zulässig.

Die Gültigkeit einer Volksinitiative setzt sodann voraus, dass sie nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst, durchführbar ist und die Einheit der Form und der Materie wahrt (Art. 76 Wahlgesetz). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, so erklärt sie der Grosse Stadtrat für ungültig.

Der Initiativtext ist in Kap. 3.2.2 aufgeführt. Er verlangt die Ergänzung des Beschlusses der Einwohnergemeinde über einen Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb vom 15. März 2008 mit einer Ziff 3., wonach die Erträge aus Baurechtszinsen dem Rahmenkredit gutgeschrieben werden sollen.

Das Initiativbegehren, das in der Form der ausformulierten Gesetzesinitiative abgefasst ist, wahrt sowohl die Einheit der Form als auch die Einheit der Materie, denn sie verfolgt einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck: Die Erträge aus Baurechtszinsen sollen dem Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb gutgeschrieben werden.

Die Prüfung, ob mit der Volksinitiative übergeordnetes Recht verletzt wird, erweist sich als schwieriger. Die Initiative fordert die Ergänzung eines Beschlusses der Einwohnergemeinde aus dem Jahr 1998. Die Ergänzung hat folgenden Wortlaut: "Die Erträge aus Baurechtszinsen werden dem Rahmenkredit gutgeschrieben." Der Wortlaut dieser Bestimmung kollidiert mit Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über den Fonds für die Wohnraumentwicklung der Stadt Schaffhausen vom 18. September 2012, RSS 4500.0 (nachfolgend Verordnung über den Wohnraumentwicklungsfonds). Darin heisst es: "Der Fonds wird geäuft in Abweichung vom Beschluss der Einwohnergemeinde über einen Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb vom 15. März 1998 durch Erträge aus allfälligen Verkäufen und aus Baurechtszinsen von Grundstücken, die Bestandteil des Projektes Wohnraumentwicklung sind." Beide Rechtserlasse wurden mittels Volksabstimmung genehmigt und stehen daher auf derselben Stufe. Kollidieren zwei Normen gleicher Erlassstufe, so geht in der Regel die neuere Norm der älteren vor. Eine Ausnahme besteht dann, wenn die ältere Norm einen Spezialfall regelt. Hier gilt der Grundsatz, dass Spezialgesetze allgemeinen Regelungen vorgehen.

Die Einfügung der neuen Ziff. 3 in den vorgenannten Beschluss der Einwohnergemeinde verlangt, dass "die Erträge aus Baurechtszinsen dem Rahmenkredit gutgeschrieben werden". Der Beschluss über den Rahmenkredit regelt den Umgang mit Land und Liegenschaften der Stadt im Allgemeinen. Die Verordnung über den Wohnraumentwicklungsfonds hingegen beschäftigt sich einzig mit Grundstücken, welche Bestandteil des Projektes Wohnraumentwicklung sind. Die Verordnung regelt damit im Speziellen den Umgang mit einer abschliessenden aufgelisteten Zahl genau bestimmter Grundstücke, welche Teil dieses Projektes sind. Die Verordnung regelt auch die Verwendung der Baurechtszinsen, welche aus der Abgabe genannter Grundstücke im Baurecht erzielt werden. Die Erträge dieser Grundstücke sollen insbesondere auch zur Finanzierung der im Zusammenhang mit der Wohnraumentwicklung nötigen Infrastrukturen eingesetzt werden können. Die Regelung der Verwendung von Baurechtszinsen von Grundstücken im

Wohnraumentwicklungsprojekt geht damit nach dem Grundsatz des Vorrangs der Spezialgesetzgebung der vorgeschlagenen neuen Ziff. 3 des Beschlusses über den Rahmenkredit vor. Im Ergebnis bedeutet dies, dass auch nach einer allfälligen Annahme der Initiative die Erträge aus Baurechtszinsen von Grundstücken, die Bestandteil des Projektes Wohnraumentwicklung Schaffhausen sind, nach wie vor in den Wohnraumentwicklungsfonds fliessen würden (Art. 2 Abs. 1 Verordnung über den Wohnraumentwicklungsfonds). Die Erträge aus Baurechtszinsen sämtlicher übriger Grundstücke würden demgegenüber nach Annahme der Initiative dem Rahmenkredit gutgeschrieben. Die Initiative ist damit bei einer Auslegung im Sinne des Gesamtzusammenhangs der städtischen Rechtsordnung (so genannte systematische Auslegung) mit den bestehenden rechtlichen Regelungen, insbesondere der Verordnung über den Wohnraumentwicklungsfonds, inhaltlich vereinbar.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Volksinitiative weder gegen den Grundsatz der Einheit der Form oder der Materie oder gegen übergeordnetes Recht verstösst noch undurchführbar ist. Die Volksinitiative ist damit gültig.

3.2.5 Forderungen der Initiative

Die Initiative fordert, dass Erträge aus Baurechtszinsen dem Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb gutzuschreiben sind.

Die Baurechtszinsen lieferten im Jahre 2014 einen Ertrag von 2.3 Mio. Franken⁶. Da die Höhe der Baurechtszinsen von der Zinssituation abhängig ist⁷, kann bei steigenden Zinsen auch wieder mit steigenden Baurechtszins-Einnahmen gerechnet werden.

Mit der zusätzlichen Äufnung des Rahmenkredites möchten die Initianten den Spielraum für den Stadtrat erhöhen, um vermehrt Käufe von Grundstücken und Liegenschaften tätigen zu können und das städtische Eigentum von Grundstücken und Liegenschaften stetig auszubauen.

Mit der Initiative verbinden die Initianten die Erreichung folgender Ziele⁸:

- Sicherstellung von bezahlbarem Wohnraum durch ...
 - a) die Abgabe von städtischem Bauland an Wohnbaugenossenschaften (gemeinnütziger Wohnungsbau) und/oder
 - b) das Anbieten von Wohnungen im Eigentum der Stadt.
- Bereitstellung und Abgabe von Gewerbeland im Baurecht zur Wirtschaftsförderung

⁶ Vgl. Jahresrechnung 2014, Bestandesrechnung, Konto 3220.423.200

⁷ Die Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken der Stadt Schaffhausen im Baurecht vom 18. September 2012 (RSS 700.4) sehen in Art. 12 die Verzinsung des Verkehrswertes zum aktuellen Referenzzinssatz vor, Erlass 700.4

⁸ Medienmitteilung der Alternativen Liste (AL) vom 20. April 2015: «Zwei Volksinitiativen zur Bodenpolitik der Stadt», <http://al-sh.ch/?p=2810#more-2810>

- Sicherstellung von Landreserven für eigene Bedürfnisse (etwa den Ausbau einer Schule)

3.2.6 Stellungnahme des Stadtrates

Der Stadtrat hat die Initiative und die Ziele der Initianten detailliert analysiert und kommt zum Schluss, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, weil die Nachteile die Vorteile überwiegen:

Pro	Contra
<ul style="list-style-type: none"> + Der Handlungsspielraum für den Stadtrat für Käufe von Grundstücken und Liegenschaften wird erhöht. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Erhöhung des Rahmenkredites ist unnötig, weil ... <ul style="list-style-type: none"> a) der Saldo des Rahmenkredites und damit der Spielraum des Stadtrates ist genug hoch und b) es gibt keine Anzeichen für einen langfristig sinkenden Saldo⁹. - Käufe und Verkäufe sollen sich die Waage halten. Diese Grundidee wurde mit der Revision des Rahmenkredites im Jahre 1998 eingebracht und sie entspricht der Strategie des Stadtrates, mit seiner aktiven Bodenpolitik vor allem auf die strategische Steuerung abzielen. - Der von den Initianten geforderte Ausbau des städtischen Eigentums von Grundstücken und Liegenschaften ist nicht notwendig und mit Blick auf die Kapitalbindung (Verschuldung) auch nicht zielführend. Statt auf die kapitalbindende Eigentumsvermehrung zu setzen, empfiehlt der Stadtrat den Fokus auf die strategische Steuerungswirkung zu legen, und zwar in Zusammenarbeit mit privaten Partnern. - Mit dem Rahmenkredit hat das Volk dem Stadtrat die Kompetenz erteilt, im Umfang des Rahmenkredits abschliessend Land- und Liegenschaftenkäufe zu tätigen. Diese Ausnahme von den verfassungsmässigen Finanzkompetenzen ist legitimierbar mit dem Anliegen, auf dem Liegenschaftsmarkt rasch und diskret handeln zu können. Mit der zusätzlichen Äufnung des Rahmenkredites würde diese Abweichung von der sonstigen verfassungsmässigen Kompetenzregelung zusätzlich ausgeweitet.

⁹ Der Saldo des Rahmenkredites (vgl. Abb. 1) zeigt seit der Revision im Jahre 1998 eine ansteigende Tendenz. Die in nächster Zukunft geplanten (aber noch nicht bewilligten) Verkäufe im Rahmen der Vorlage zum «Flügel West» der Kammgarn würden den Saldo des Rahmenkredites weiter signifikant erhöhen.

Wie schon in Kap. 3.1.6 ausführlich dargelegt, teilt der Stadtrat mit den Initianten das Anliegen zur gezielten Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, möchte dieses aber mit anderen Mitteln erreichen (vgl. VdSR vom 5. Mai 2015, Strategie zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus).

Abschliessend ist zu erwähnen, dass die Öffnung des Rahmenkredites das falsche Instrument zur Erreichung des Zieles der Initianten darstellt. Im Rahmenkredit werden keine Mittel «zweckgebunden», wie dies der Titel der Initiative («Zweckbindung der Baurechtszinsen») suggeriert. Der Rahmenkredit regelt lediglich die Frage der Zuständigkeit beim Kaufentscheid (vgl. Ausführungen im Kap. 2.2.2). Die Erhöhung des Rahmenkredites gibt dem Stadtrat zwar die Möglichkeit, solche Käufe zu tätigen. Sie verpflichtet ihn aber nicht dazu und stellt insbesondere nicht sicher, dass die erforderlichen finanziellen Mittel auch finanzhaushaltsrechtlich für den angestrebten Zweck gesondert verbucht und in Reserve gehalten werden.

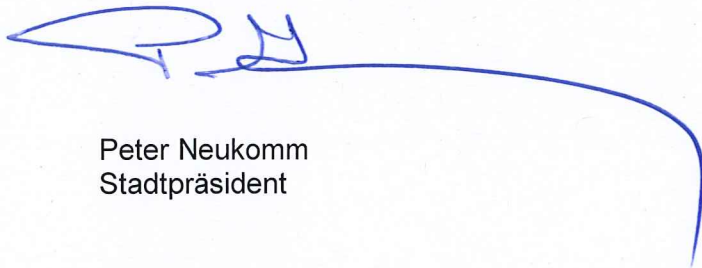
Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

Anträge:


1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrates vom 11. August 2015 betreffend Bodenpolitik der Stadt Schaffhausen, Botschaft und Stellungnahme zu den Volksinitiativen «Landverkäufe vors Volk» und «Zweckbindung der Baurechtszinsen».
2. Der Grosse Stadtrat erklärt die Volksinitiative «Landverkäufe vors Volk» für gültig.
3. Die Volksinitiative «Landverkäufe vors Volk» wird den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung zur Abstimmung unterbreitet.
4. Der Grosse Stadtrat erklärt die Volksinitiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» für gültig.
5. Die Volksinitiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» wird den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung zur Abstimmung unterbreitet.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATES



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Yvonne Kolb
Stadtschreiberin i. V.