

STADTRAT

Stadthaus
Postfach 1000
CH-8201 Schaffhausen
T + 41 52 632 51 11
F + 41 52 632 52 53
www.stadt-schaffhausen.ch

Stadtrat

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrates vom 9. August 2016

Botschaft zur Volksinitiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» Aufwertung des Instrumentes Baurecht

Sehr geehrter Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen die Vorlage zur Volksinitiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» und zur Aufwertung des Instrumentes Baurecht.

1. Zusammenfassung

Die auf den 17. April 2016 angesetzte Abstimmung zur Volksinitiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» musste vom Stadtrat wegen eines erst kurz vor der Abstimmung bemerkten Fehlers in der Berechnung des Rahmenkredit-Saldos verschoben werden.

In einer Neubeurteilung der Initiative auf der Basis der korrigierten Saldo-Entwicklung kommt der Stadtrat zum Schluss, dass der Initiative in der vorliegenden Form nicht zugestimmt werden kann. Zwar brächte eine Äufnung des Rahmenkredites dem Stadtrat einen grösseren Handlungsspielraum, in eigener Kompetenz Land- und Liegenschaftenkäufe zu tätigen, zum Beispiel zur Bereitstellung von Landreserven für Ansiedlungen von Firmen. Die automatische Erhöhung des Rahmenkredit-Saldos in der Höhe der Baurechtszinserträge – welche erwartetermassen in Zukunft höher ausfallen werden – könnte jedoch zu einem sehr hohen Kreditrahmen führen. Aus Sicht des Stadtrates muss der Rahmenkredit in einem massvollen Verhältnis zur Finanzierbarkeit geregelt sein. Die Erhöhung der Ausgabenkompetenz sichert noch nicht die Bereitstellung der dafür benötigten finanziellen Mittel. Der Rahmenkredit ist denn auch das falsche Instrument für die verlangte «Zweckbindung». Hinzu kommt, dass ein sehr hoher Saldo zu einem demokratiepolitisch schwierig legitimierbaren Missverhältnis zwischen der Rahmenkreditkompetenz und den sonstigen verfassungsmässigen Kompetenzen führen könnte.

Deshalb empfiehlt der Stadtrat, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, in dem die Äufnung des Rahmenkredites durch Baurechtszinsen mit einer Limitierung versehen wird. Die Äufnung und Beanspruchung des Rahmenkredites durch Käufe und Verkäufe bliebe unangetastet.

Die Erarbeitung eines Gegenvorschlages bietet die Gelegenheit, weitere Anpassungen, Präzisierungen und Optimierungen der heutigen Instrumentarien vorzunehmen und so dem Anliegen der Initiative, das Baurecht aufzuwerten, entgegenzukommen.

Zu den Optimierungsmöglichkeiten gehören:

- Marktgerechte Baurechtszinsen zur Reduktion des aktuell ungleichen Verhältnisses zwischen den Instrumenten Baurecht und Verkauf (breitere politische Akzeptanz)
- Kompetenzdelegation zur Baurechtsvergabe bei kleinen Grundstücken
- Kompatibilität neuer Baurechtsverträge mit den Kriterien für Förderprogramme des Bundes für gemeinnützige Wohnbauträger
- Überprüfung des Ausschreibungsprozesses für Baurechte an Wohnbaugenossenschaften
- Präzisierung der Formulierung des Rahmenkredites zwecks Vermeidung von Auslegungsproblemen

Der Stadtrat verbindet mit der Optimierung der Instrumentarien auch den Wunsch und die Absicht, dass in der Bodenpolitik eine Versachlichung der politischen Diskussion erreicht werden kann.

Inhalt

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage	4
2.1	Vorgeschichte.....	4
2.2	Notwendigkeit der Neubeurteilung	5
3.	Forderungen der Initiative	6
3.1	Wortlaut der Initiative	6
3.2	Ziele der Initiative	6
4.	Neubeurteilung	7
4.1	Vor- und Nachteile.....	7
4.2	Stellungnahme und Empfehlung des Stadtrates	8
5.	Optimierungsbedarf	9
5.1	Marktfähige Baurechtszinsen	9
5.2	Kompetenzdelegation für Baurechtsvergaben kleiner Grundstücke.....	10
5.3	Kompatibilität Baurechtsvertrag mit Bundesförderprogrammen	11
5.4	Überprüfung Ausschreibungsprozess für Wohnbaugenossenschaften	11
5.5	Präzisierung der Formulierung des Rahmenkredit-Beschlusses zur Vermeidung von Auslegungsdifferenzen.....	12
6.	Eckwerte eines möglichen Gegenvorschlages	13
7.	Weiteres Vorgehen und Verfahren	14
7.1	Verfahren für einen Gegenvorschlag.....	14
7.2	Zu fassende Beschlüsse zur Neubeurteilung	14
Anträge	15

2. Ausgangslage

2.1 Vorgeschichte

Am 13. April 2015 reichte die Alternative Liste (AL) der Stadt Schaffhausen die Initiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» ein.

Die Initiative ist mit 603 Unterschriften nach 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.

Der Stadtrat nahm im Rahmen der Vorlage zur Bodenpolitik vom 11. August 2015¹ Stellung zur Initiative und beantragte dem Grossen Stadtrat, die Initiative gültig zu erklären und sie ohne Gegenvorschlag mit der Empfehlung auf Ablehnung zur Abstimmung zu bringen.

Der Grosse Stadtrat folgte der Empfehlung des Stadtrates und beschloss am 24. November 2015², die Initiative für gültig zu erklären und mit 22 : 12 Stimmen die Ablehnungsempfehlung.

Der Stadtrat setzte den Abstimmungstermin für die Initiative «Zweckbindung von Baurechtszinsen» und drei weitere Initiativen zur Wohn- und Bodenpolitik auf den 17. April 2016 fest.

Am 6. April 2016 entschied der Stadtrat³, die auf den 17. April 2016 vorgesehene Volksabstimmung betreffend «Zweckbindung der Baurechtszinsen» abzusetzen und zu einem späteren Zeitpunkt zu wiederholen. Grund dafür war ein erst zu diesem Zeitpunkt entdeckter Fehler bei der Berechnung des Rahmenkredites und damit eine wesentliche Veränderung der Entscheidungsgrundlage für die Beurteilung der Initiative (Details siehe Kap. 2.2).

Der Stadtrat kündigte an, eine Neubeurteilung auf der Basis der korrekten Daten durchzuführen und dem Grossen Stadtrat mit einer Vorlage die Initiative erneut zur Beurteilung vorzulegen. Diese Vorlage liegt hiermit vor.

Die zweite Initiative der Alternativen Listen mit dem Titel «Landverkäufe vors Volk» wurde in der Volksabstimmung vom 17. April 2016 mit 5'138 Ja-Stimmen (47%) zu 5'827 Nein-Stimmen (53%) abgelehnt.

¹ Vgl. Vorlage des Stadtrates vom 11. August 2015 zur Bodenpolitik der Stadt Schaffhausen, Botschaft und Stellungnahme zu den Initiativen «Landverkäufe vors Volk» und «Zweckbindung der Baurechtszinsen»

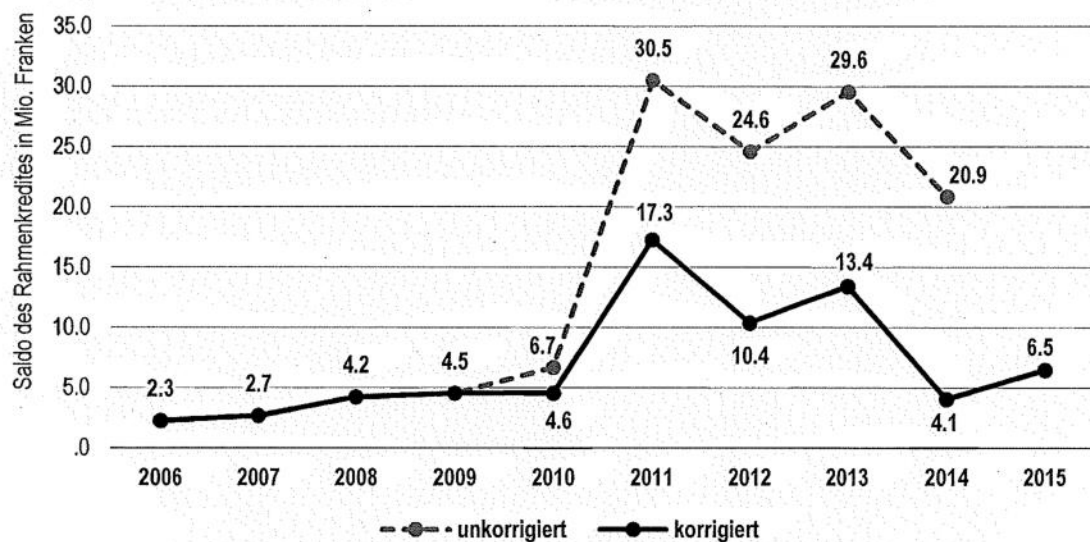
² Vgl. Protokoll der Sitzung des Grossen Stadtrates vom 24. November 2015

³ Vgl. Medienmitteilung vom 7. April 2016

2.2 Notwendigkeit der Neubeurteilung

Im Rahmen der Plausibilisierung der Jahresrechnung 2015 wurde festgestellt, dass sich bei der Bestimmung des Saldos des Rahmenkredites für Land- und Liegenschaftenerwerb ein Fehler eingeschlichen hatte. Seit 2010 wurden fälschlicherweise zusätzlich auch die Buchgewinne dem Rahmenkredit gutgeschrieben. Die Korrektur führte zu einem wesentlich tieferen Saldo des Rahmenkredites (siehe Abbildung 1). Nach der korrekten Berechnung betrug der Saldo des Rahmenkredites per 31. Dezember 2014 nicht 20.9 Mio. Franken (wie ausgewiesen), sondern 4.1 Mio. Franken.

Abbildung 1: Saldo des Rahmenkredites für Land- und Liegenschaftenerwerb korrigiert und unkorrigiert (gem. Bericht zur Jahresrechnung 2015)



In der Vorlage des Stadtrates vom 11. August 2015 und im Abstimmungsmagazin zum 17. April 2016 wurde der Saldo des Rahmenkredites mit 20.9 Mio. Franken als wesentliches Argument für die Ablehnungsempfehlung aufgeführt. Im Abstimmungsmagazin heisst es (Seite 35, 1. Satz): «Der Stadtrat und die Mehrheit des Grossen Stadtrates sind der Meinung, dass der Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb genügend Mittel enthält (...)». Es ist damit offensichtlich, dass sowohl der Stadtrat als auch der Grosse Stadtrat bei ihrer Meinungsbildung von falschen Voraussetzungen ausgingen.

3. Forderungen der Initiative

3.1 Wortlaut der Initiative

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 Ziele der Initiative

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

Die Baurechtszinsen lieferten im Jahre 2015 einen Ertrag von 2.2 Mio. Franken⁴. Da die Höhe der Baurechtszinsen von der Zinssituation abhängig ist, kann bei steigenden Zinsen auch wieder mit steigenden Baurechtszins-Einnahmen gerechnet werden.

Mit der zusätzlichen Öffnung 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 an Grundstücken und Liegenschaften stetig auszubauen.

Mit der Initiative verbinden die Initianten die Erreichung folgender Ziele⁵:

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

⁴ Vgl. Jahresrechnung 2015, Konto 3220.423.200

⁵ Medienmitteilung der Alternativen Liste (AL) vom 20. April 2015: «Zwei Volksinitiativen zur Bodenpolitik der Stadt», <http://al-sh.ch/?p=2810#more-2810>

4. Neubeurteilung

4.1 Vor- und Nachteile

Unter Berücksichtigung des korrigierten Saldoverlaufes des Rahmenkredites hat der Stadtrat die Vor- und Nachteile detailliert untersucht:

Pro	Contra
<ul style="list-style-type: none">+ Der Handlungsspielraum für den Stadtrat für Käufe von Grundstücken und Liegenschaften wird erhöht. Dies ist für die Umsetzung einer auf die Steuerungswirkung ausgerichteten «aktiven Bodenpolitik» – besonders in einer Situation von knappen Baulandreserven für Unternehmensansiedlungen – ein Vorteil.+ Chance der Partizipation an Wertsteigerungen des Landes (aber auch Risiko des Wertverlustes)	<ul style="list-style-type: none">– Die Höhe des Rahmenkredites sollte in einem massvollen Verhältnis zur Finanzierbarkeit möglicher Käufe liegen. Eine Erhöhung des Kompetenzrahmens sichert noch nicht die Bereitstellung der Mittel. Eine dauerhaft hohe Beanspruchung des Rahmenkredites könnte das Haushaltsgleichgewicht in Frage stellen.– Im Rahmenkredit werden keine Mittel «zweckgebunden», wie dies der Titel der Initiative suggeriert. Der Rahmenkredit regelt lediglich die Frage der Zuständigkeit beim Kaufentscheid. Die Erhöhung des Rahmenkredites gibt dem Stadtrat zwar die Möglichkeit für den Kauf, 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.– Ein sehr hoher Saldo könnte zu einem demokratiepolitisch schwierig legitimierbaren Missverhältnis zwischen dem Rahmenkredit und den verfassungsmässigen Kompetenzen führen. Mit dem Rahmenkredit hat das Volk dem Stadtrat die Kompetenz erteilt, im Umfang des Rahmenkredits Land- und Liegenschaftenkäufe zu tätigen. Diese Ausnahme von den ordentlichen verfassungsmässigen Finanzkompetenzen ist nicht in beliebiger Höhe legitimierbar.– Käufe und Verkäufe sollen sich in etwa 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 Saldo des Rahmenkredits hat in der heutigen Ausgestaltung systemisch bereits eine steigende Tendenz. Begründung:<ol style="list-style-type: none">1. Sämtliche Verkaufserlöse werden angerechnet, jedoch nicht alle Käufe (ausgenommen sind Käufe, welche nicht unter Anwendung des Rahmenkredites getätigt werden). Dies gilt für Liegenschaftsgeschäfte ausserhalb der Wohnraumentwicklung, dort gilt der WRE-Fonds.2. Vor dem Verkauf getätigte Investitionen in Liegenschaften werden nicht belastet.– 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.

4.2 Stellungnahme und Empfehlung des Stadtrates

Unter Berücksichtigung der Vor- und Nachteile kommt der Stadtrat zum Schluss, dass der Initiative in der vorliegenden Form nicht zugestimmt werden kann.

Zwar brächte eine Äufnung des Rahmenkredites dem Stadtrat einen grösseren Handlungsspielraum, in eigener Kompetenz Land- und Liegenschaftenkäufe zu tätigen, zum Beispiel zur Bereitstellung von Landreserven für Ansiedlungen von Firmen. Die automatische Erhöhung des Rahmenkredit-Saldos in der Höhe der Baurechtszinserträge könnte jedoch zu einem sehr hohen Kreditrahmen führen. Dies insbesondere darum, weil erwartet wird, dass die Baurechtszinserträge in Zukunft spürbar ansteigen werden, und zwar wegen der geplanten Landvergaben, dem höheren Zinsniveau und der marktgerechten Gestaltung der Baurechtszinsen. Aus Sicht des Stadtrates muss der Rahmenkredit in einem massvollen Verhältnis zu den Finanzierungsmöglichkeiten der Stadt stehen. Die Erhöhung der Ausgabenkompetenz sichert noch nicht die Bereitstellung der dafür benötigten finanziellen Mittel. Ein sehr hoher Saldo könnte zudem zu einem demokratiepolitisch schwierig legitimierbaren Missverhältnis zwischen der Rahmenkreditkompetenz und den ordentlichen verfassungsmässigen Kompetenzen führen.

Deshalb empfiehlt der Stadtrat, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, in dem die Äufnung des Rahmenkredites durch Baurechtszinsen mit einer Limitierung in der Grössenordnung von 15 bis 20 Mio. Franken versehen wird. Die Äufnung und Beanspruchung des Rahmenkredites durch Käufe und Verkäufe bliebe unangetastet.

Die Erarbeitung eines Gegenvorschlages bietet die Gelegenheit, weitere Anpassungen, Präzisierungen und Optimierungen der Instrumentarien zum Baurecht und am Rahmenkredit vorzunehmen (siehe dazu Kap. 5). Im Rahmen der Ausarbeitung des Gegenvorschlages wird der Stadtrat ebenfalls das Potenzial für Landkäufe untersuchen, um für die Festsetzung der Limite einen fundierten Vorschlag unterbreiten zu können.

Für den Fall, dass der Grosse Stadtrat sich gegen die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages entscheiden sollte, wird der Stadtrat die Ablehnung der Initiative beantragen.

Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass der Stadtrat das Anliegen der gezielten Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit den Initianten teilt. Dazu hat der Stadtrat, wie bereits in der Vorlage vom 5. Mai 2015 ausgeführt⁶, eine Strategie auf vier Säulen entwickelt. Die Strategie wird aktiv umgesetzt: Die Abgabe des Wagenareals erfolgt exklusiv an gemeinnützige Wohnbauträger. Der Stadtrat hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt und trifft sich regelmässig mit Vertretern des Regionalverbandes der Wohnbaugenossenschaften.

⁶ Vorlage des Stadtrates vom 5. Mai 2015, «Strategie zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus»

5. Optimierungsbedarf

Die kontrovers geführten Diskussionen zur Bodenpolitik, Abklärungen in der Geschäftsprüfungskommission und die intensivierten Gespräche mit Vertretern der Wohnbaugenossenschaften haben ein grosses Optimierungspotenzial an den Instrumentarien (vgl. nachfolgende Unterkapitel) aufgezeigt.

Der Stadtrat verbindet mit der Optimierung der Instrumentarien auch den Wunsch, dass in der Bodenpolitik eine Beruhigung der politischen Diskussion erreicht werden kann. Landgeschäfte waren in den letzten Jahren oft politisch stark umstritten und die damit verbundene Unsicherheit ist nicht hilfreich für die Entwicklung unserer Stadt. Investoren brauchen Planungssicherheit. Die Stadt muss als verlässliche Verhandlungspartnerin auftreten können. Und die Stadt braucht beim Kaufentscheid von Land und Liegenschaften eine möglichst verlässliche Leitlinie zur späteren, gezielten Abgabe.

Nachfolgend sind die Optimierungsbereiche strukturiert aufgeführt.

5.1 Marktgerechte Baurechtszinsen

Bereits in der Vorlage vom 11. August 2015 wurde darauf hingewiesen, dass die Vergabe im Baurecht basierend auf den heutigen Konditionen aus finanzieller Sicht weniger lukrativ ist als der Verkauf⁷. Der Grund dafür ist der tiefe Verrechnungsansatz für die Baurechtszinsen. Gemäss den geltenden Richtlinien für die Vergabe von Baurechten⁸ wird der Baurechtszins mit dem Referenzzinssatz (derzeit 1.75%) festgelegt.

Ein Zinszuschlag für die Risiken im Zusammenhang mit Baurechten (vorzeitiger Heimfall, z.B. bei Konkurs) gibt es in den aktuellen Richtlinien nicht. Nur das Risiko für die Weiterverwendung der Liegenschaft wird heute berücksichtigt, und zwar mit der Heimfallquote. Ein Risikozuschlag könnte bezogen auf die Liegenschaftskategorie mit einer bestimmten Bandbreite festgelegt werden. Entscheidend für die Bemessung des Zuschlages müsste der Verwendungszweck der Baute nach dem Heimfall sein. Dabei müsste gelten: Je risikoreicher der Liegenschaftstypus, desto höher der Risikozuschlag. Bei spezifischen Gewerbe- und Industriebauten und Sportanlagen ohne Breitensportcharakter müsste ein hoher Risikozuschlag bemessen werden, bei Bürogebäuden ein mittlerer und bei Wohnbauten eher tiefere.

Weiter wird der Aufwand für die Verwaltung der Baurechte heute mit einer relativ tiefen Pauschale (250 Fr./Jahr für Parzellen bis 1'000 m², 500 Fr./Jahr > 1'000 m²) entschädigt.

Eine angemessene Entschädigung der Risiken und des Verwaltungsaufwandes ist deshalb angezeigt. Damit könnte die finanzielle Gleichstellung von Baurecht und Verkauf erreicht und so die politische Akzeptanz von Baurechtsvergaben erhöht werden. Die Vergünstigungsansätze für

⁷ Vgl. VdSR vom 11. August 2015 betreffend «Bodenpolitik der Stadt Schaffhausen», Kap. 2.1.2

⁸ Vgl. Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken der Stadt Schaffhausen im Baurecht vom 18. September 2012, RSS 700.4, Art. 12

die Wirtschaftsförderung und den gemeinnützigen Wohnungsbau können bestehen bleiben.

Neben der Systematik, die Baurechtszinsen basierend auf dem Bodenwert festzulegen, kennen andere Städte auch Modelle, bei denen der Ertragswert und/oder der Bauwert als Basis dienen.

Die Stadt Basel wendet das so genannte «partnerschaftliche Modell» (auch «Basler Modell» genannt) für die Festlegung der Baurechtszinsen an. Dabei werden Baurechtsnehmer und Grundeigentümer als gleichberechtigte Partner angeschaut. Ausgehend vom errechneten Ertragspotenzial sollen beide Partner dieselbe Nettorendite auf ihren Kapitaleinsätzen erwirtschaften. Der Baurechtszins wird zum Voraus mittels einer Formel bestimmt und meistens alle zehn Jahre angepasst. Die Stadt Basel weist im Jahresbericht zu den Immobilien im Finanzvermögen 2015 für Baurechte eine Netto-Cashflow-Rendite von 4.3% aus⁹.

Beim sogenannten «Zürcher Modell» bezahlt der Baurechtsnehmer einmalig den Gegenwert der künftig geschuldeten Baurechtszinsen (Barwert der Zinsen). Der Vorteil hierbei ist, dass die genauen Zinskosten für die gesamte Laufzeit bekannt sind.

Etabliert hat sich in den letzten Jahren, den zugrunde liegenden Landwert alle zehn Jahre mit einer Schätzung des Amtes für Grundstücksschätzungen neu zu bestimmen. Dazwischen, also fünf Jahre nach der Landwertschätzung, erfolgt eine Anpassung nach dem Landesindex der Konsumentenpreise. Diese Regelung erlaubt es der Stadt, an Landwertsteigerungen zu partizipieren. Bei Wohnbaugenossenschaften müssten Ausnahmen definiert werden (vgl. Kap. 5.3).

Anpassungen an den Richtlinien zur Baurechtsvergabe liegen in der Kompetenz des Grossen Stadtrates.

5.2 Kompetenzdelegation für Baurechtsvergaben kleiner Grundstücke

Baurechtsvergaben liegen gemäss Stadtverfassung in der abschliessenden Kompetenz des Grossen Stadtrats¹⁰. Dies umfasst auch kleine Anpassungen und die Erneuerung bestehender Baurechte.

Zwar bestehen «Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken der Stadt Schaffhausen im Baurecht», diese haben jedoch in Bezug auf die Vergabekompetenz keinen Delegationscharakter.

In anderen Städten liegt die Vergabe von kleineren Baurechten in der Kompetenz der Exekutive. Beispiele:

Stadt Winterthur

Kompetenz zur Vergabe und Übernahme von Baurechten¹¹
- bis 200'000 Franken: Departementsvorsteher

⁹ <https://www.immobilienbs.ch/ueber-uns/aktuelles/immobilien-im-finanzvermogen-2015/>

¹⁰ Vgl. Stadtverfassung vom 25. September 2011 (RSS 100.1), Art. 27 lit. d

¹¹ Kompetenzordnung der Stadt Winterthur:

http://stadt.winterthur.ch/fileadmin/user_upload/Portal/Dateien/Erlasssammlung/Band_1/1.1_Gemeinde/Kompetenzordnung_140611.pdf

- > 200'000 bis 6 Mio. Franken: Stadtrat
- > 6 Mio. Franken: Gemeinderat (Parlament) unter Referendumsvorbehalt

Stadt Zürich

Kompetenzen gemäss Gemeindeordnung¹² für ...

- Vergabe von Baurechten > 1 Mio. Franken: Gemeinderat
- Übernahme von Baurechten: > 2 Mio. Franken: Gemeinderat

Für kleinere Baurechtsflächen und Anpassungen an bestehenden Baurechtsverträgen, sowie für Erneuerungen von Baurechten, könnte geprüft werden, die Kompetenz an den Stadtrat zu delegieren, sofern die Konditionen gemäss Richtlinien eingehalten werden.

Mit der Baurechtsvergabe kann der Grosse Stadtrat nicht nur Einfluss nehmen auf die Ausgestaltung der Konditionen des Baurechtsvertrages, sondern er kann auch mitentscheiden, an wen das Baurecht vergeben werden soll. Dies ist insbesondere bei Firmenansiedlungen wichtig. Für diese strategischen Entscheidungen soll die Kompetenz unverändert beim Grossen Stadtrat bleiben.

Kompetenzverschiebungen bei der Baurechtsvergabe bedingen eine Anpassung der Stadtverfassung.

5.3 Kompatibilität Baurechtsvertrag mit Bundesförderprogrammen

Im Zuge der Vorbereitungen für die Baurechtsvergabe des Wagenareals wurde im Gespräch mit Vertretern des Regionalverbandes für Wohnbaugenossenschaften festgestellt, dass der aktuelle (auf den Richtlinien basierende) Muster-Baurechtsvertrag nicht kompatibel ist mit Kriterien für die Förderprogramme des Bundes für Wohnbaugenossenschaften.

Um den Wohnbaugenossenschaften den Zugang zum Bundesförderprogramm nicht zu verschliessen und damit den Bewerberkreis bei Ausschreibungen nicht zu verringern, braucht es einen auf den gemeinnützigen Wohnungsbau zugeschnittenen Muster-Baurechtsvertrag und eine entsprechende Anpassung der Richtlinien.

Eine Änderung der Verfassung ist dazu nicht notwendig. Die Anpassung der Richtlinien (nicht referendumspflichtiger Erlass des Grossen Stadtrates) liegt in der abschliessenden Kompetenz des Grossen Stadtrates.

5.4 Überprüfung Ausschreibungsprozess für Wohnbaugenossenschaften

An einer Arbeitsgruppensitzung mit dem Regionalverband wurde von deren Vertretern angeregt, den Vergabeprozess neu zweistufig zu gestalten, wobei im ersten Schritt der Baurechtsnehmer (z.B. Wohnbaugenossenschaft) ausgewählt wird und im zweiten Schritt ein Architekturwettbewerb durchgeführt wird, und zwar durch den Baurechtsnehmer.

¹² Gemeindeordnung der Stadt Zürich, Art. 41 lit o, https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/amtliche_sammlung/inhaltsverzeichnis/1/101/Gemeindeordnung_der_Stadt_Zuerich.html

Heute übliches Verfahren:

Wettbewerb in einstufigem Verfahren, Bewerbung mit Projekt



In Schaffhausen wird bisher üblicherweise so verfahren, dass die Baurechtsvergabe durch den Grossen Stadtrat erst nach Abschluss des ganzen Prozesses beschlossen wird. Auf diese Weise kann der Grosse Stadtrat auch beschränkt Einfluss nehmen auf die Architektur.

Variante für Vergabe an Wohnbaugenossenschaften:

Wettbewerb in zwei Stufen. 1. Stufe: Auswahl Genossenschaft;

2. Stufe: Die Genossenschaft führt Wettbewerb durch.



Mit diesem Verfahren könnten für eine Genossenschaft die Risiken (Vorleistungskosten) reduziert werden. In anderen Städten wie Zürich ist dieses Verfahren üblich.

Eine Änderung der Verfassung wäre durch diese Verfahrensänderung nicht notwendig, allerdings würde dies eine Praxisänderung darstellen.

5.5 Präzisierung der Formulierung des Rahmenkredit-Beschlusses zur Vermeidung von Auslegungsdifferenzen

Die Geschäftsprüfungskommission hat nach unterschiedlichen Auffassungen zur Auslegung des Rahmenkredites eine Expertise in Auftrag gegeben.

Konkret geht es um die Frage, ob unter Anwendung der erwähnten Grundlagen der Kauf von Gebäuden in der abschliessenden Kompetenz des Stadtrates zulässig ist, sofern damit die Absicht verfolgt wird, diese nicht im Baurecht abzugeben, sondern sie im Eigentum der Stadt zu behalten und damit günstigen Wohnraum (sozialer Wohnungsbau) bereit zu stellen resp. zu erhalten.

Die Expertise wird aktuell in der Geschäftsprüfungskommission beraten.

Weiter gab es wegen nicht-eindeutiger Formulierung des Rahmenkredit-Beschlusses einen Definitionsbedarf, welche Erträge und Einnahmen genau dem Rahmenkredit gutzuschreiben sind und welche nicht. Die Zentralverwaltung hat in Rücksprache mit der Finanzkontrolle eine Praxis dazu entwickelt und dokumentiert.

Da der Beschluss zum Rahmenkredit Verfassungsrang hat, ist für Änderungen eine Volksabstimmung (obligatorisches Referendum) nötig.

6. Eckwerte eines möglichen Gegenvorschlages

Zusammengefasst (aus Kap. 4.2 und Kap. 5) könnten für einen Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe folgende Eckwerte vertieft geprüft werden:

- Gutschrift von Baurechtszinsen im Rahmenkredit (wie in der Initiative verlangt), ergänzt mit einer Limitierung der Äufnung des Kredits durch Baurechtszinsen. Die Gutschrift von Erträgen aus Verkäufen und die Beanspruchung des Rahmenkredits durch Käufe blieben unverändert.
- Kompetenzdelegation für die Vergabe kleiner Baurechtsflächen sowie für Anpassungen und Erneuerungen, sofern die Richtlinien des Grossen Stadtrates eingehalten werden
- Präzisierung der Formulierung des Rahmenkredits zwecks Vermeidung von Auslegungsproblemen

Parallel dazu würden die folgenden Anpassungen der Richtlinien geprüft:

- Marktgerechte Baurechtszinsen
- Herstellung der Kompatibilität der Baurechtsverträge und der Richtlinien mit den Kriterien für die Bundesförderprogramme für gemeinnützige Wohnbauträger
- Überprüfung Ausschreibungsprozess für Baurechte an Wohnbaugenossenschaften

Die parallel zu prüfenden Anpassungen wären, da nicht auf Verfassungsstufe, rechtlich unabhängig vom Gegenvorschlag. Sie könnten dem Grossen Stadtrat aufgrund des thematischen Zusammenhanges aber gleichzeitig mit dem Gegenvorschlag unterbreitet werden.

7. Weiteres Vorgehen und Verfahren

Die vertiefte Prüfung der geeigneten Parameter für einen Gegenvorschlag bedarf einer längeren Abklärungszeit. Da der Stadtrat die vorgegebenen Fristen zur Behandlung von Volksinitiativen einhalten möchte¹³, schlägt er die zwischenzeitliche Beauftragung zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlages vor.

Die Diskussionen zu dieser Vorlage können in die Ausarbeitung des Gegenvorschlages einfließen.

7.1 Verfahren für einen Gegenvorschlag

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gehalten. Für die weitere Behandlung bestehen – vorbehältlich des Rückzuges der Initiative – gemäss Art. 29 f. der Kantonsverfassung i. V. m. Art. 77 des Wahlgesetzes vom 15. März 1904 (SHR 160.100) die folgenden Möglichkeiten:

- Der Grosse Stadtrat beschliesst innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung des Begehrens, ob er ihm zustimmt, ob er es ablehnt oder ob er der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen soll.
- Soll der Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, so ist die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer 6 Monate vom Grossen Stadtrat zu beraten. Danach ist innert weiterer 6 Monate die Volksabstimmung durchzuführen.

Anmerkung zu den Fristen: Infolge der Neuansetzung der Abstimmung und der Notwendigkeit der Neu beurteilung nach der Korrektur des Saldo des Rahmenkredites kann die erste Frist leider nicht eingehalten werden.

7.2 Zu fassende Beschlüsse zur Neu beurteilung

Der Grosse Stadtrat hat am 24. November 2015 beschlossen (Ziffer 5), die Initiative ohne Gegenvorschlag mit Ablehnungsempfehlung zur Volksabstimmung zu unterbreiten. Dieser Beschluss ist hinfällig und muss deshalb aufgehoben werden (siehe Antrag 2).

Der am 24. November 2015 ebenfalls gefällte Beschluss (Ziffer 4), die Initiative gültig zu erklären, bleibt bestehen.

¹³ Der Stadtrat wurde mit Beschluss vom 12. Juli 2016 vom Regierungsrat im Rahmen einer gutgeheissenen Aufsichtsbeschwerde von Andi Kunz gerügt und angewiesen, künftig die Fristen nach Art. 77 des Wahlgesetzes einzuhalten.

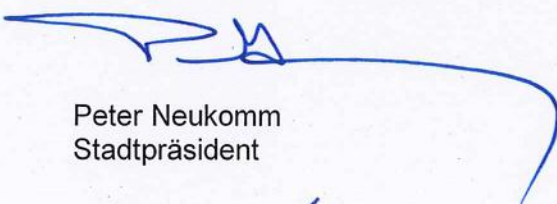
Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stehen wir Ihnen folgende

Anträge:


1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrates vom 9. August 2016 betreffend «Botschaft zur Volksinitiative Zweckbindung der Baurechtszinsen», Aufwertung des Instrumentes Baurecht».
2. Der Grosse Stadtrat hebt Ziffer 5 des Beschlusses vom 24. November 2015 betreffend Abstimmungsempfehlung zur Initiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» auf.
3. Der Grosse Stadtrat beschliesst gestützt auf die vorstehenden Ausführungen, der Volksinitiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen» im Sinne von Art. 77 Abs. 3 Wahlgesetz einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen und beauftragt den Stadtrat mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATES



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Christian Schneider
Stadtschreiber