

Sachkommission des Gemeinderats Wädenswil

Mitglieder

Charlotte M. Baer, Präsidentin
Thomas Koch, Vizepräsident
Alexandra Gwerder-Fegble
Patrick Höhener
Christoph Mahler
Patrick Reust
Marlies Rusterholz

Bericht und Antrag zur Weisung 11 vom 5. Juni 2023

Volksinitiative «Boden behalten – Wädenswil nachhaltig gestalten», Gültigkeit und Ablehnung

I. Volksinitiative «Boden behalten – Wädenswil nachhaltig gestalten»

1. Vorprüfung, Unterschriftensammlung und Zustandekommen des Volksbegehrens

Am 17. Dezember 2021 hatte ein Initiativkomitee, bestehend aus Mitgliedern der SP, der Grünen und der EVP, die Volksinitiative «Boden behalten – Wädenswil nachhaltig gestalten» lanciert. Am 10. Januar 2022 hatte der Stadtrat Wädenswil diese Volksinitiative gemäss Art. 26 KV-ZH¹ und § 124 GPR² einer Vorprüfung unterzogen. Diese Vorprüfung erfolgt jeweils vor Beginn der Unterschriftensammlung und ist ausschliesslich *formeller* Natur. Eine rechtliche Abklärung der materiellen Zulässigkeit findet hier noch nicht statt. Mit amtlicher Publikation vom 14. Januar 2022 hatte der Stadtrat alsdann den Fristenlauf zur Unterschriftensammlung ausgelöst (§ 125 GPR).

Am 11. Juli 2022 überreichte das Initiativkomitee dem Stadtrat die Unterschriftenbögen mit 672 gültigen Unterschriften,³ womit die Volksinitiative *zustande gekommen* war (Art. 127 KV-ZH i.V.m. § 127 GPR).

2. Inhalt und Zielsetzung der Volksinitiative

2.1 Wortlaut der Volksinitiative

Gestützt auf Art. 12 aGO und § 146 GPR verlangen die unterzeichnenden Stimmberechtigten eine Ergänzung der GO mit folgender Bestimmung:

Art. [neu] GO

1. Grundstücke, die im Eigentum der Stadt Wädenswil stehen (gilt auch für künftige Zugänge), dürfen unter Vorbehalt von Absatz 2 nicht verkauft werden.

¹ Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, LS 101.

² Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003, LS 161.

³ Da die Volksinitiative im Jahr 2021 lanciert wurde, findet auf deren Zustandekommen die alte Gemeindeordnung der Stadt Wädenswil vom 4. März 2001 Anwendung, wonach 600 gültige Unterschriften erforderlich sind (Art. 13 Abs. 1 aGO). Gemäss der revidierten GO braucht es demgegenüber 750 Unterzeichnende (Art. 10 Abs. 1 GO).

2. Ein Verkauf von Grundstücken, die im Eigentum der Stadt Wädenswil stehen, ist zulässig, wenn:
 - a. die Fläche des Grundstücks 100m² 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.

Begründung

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.

2.2 Umschreibung der Forderungen und Zielsetzung der Volksinitiative⁴

Boden ist ein nicht vermehrbares und daher besonders wertvolles Gut. Der Landbesitz der öffentlichen Hand ging in den letzten 100 Jahren kontinuierlich zurück, so auch in Wädenswil. Für die Gemeinden wird es demnach immer schwieriger, auf Landreserven für notwendige Infrastruktureinrichtungen wie bspw. Sportanlagen, Schulhäuser oder Werkhöfe, zurückgreifen zu können. Auch für den gemeinnützigen Wohnungsbau oder für bezahlbare Gewerberäume fehlt es an geeigneten Parzellen. Diesen Entwicklungen will die Volksinitiative Einhalt gebieten. Angezeigt ist deshalb eine Liegenschaftenstrategie zum Wohl der Bevölkerung, wonach die Gemeinden gesetzlich verbindlich verpflichtet werden sollen, eigenes Land nicht mehr an Private zu veräussern, sondern es zu behalten und kontinuierlich Immobilien dazuzukaufen, um so Boden auch für künftige Generationen zu sichern. Landverkäufe spülen zwar schnelles Geld in die Stadtkasse, entlasten diese jedoch nicht nachhaltig. Die Stadt soll ihren Landbesitz nicht kurzfristigen Gewinnen opfern und so ihr Tafelsilber verscherbeln. Sollte der Standort einer Parzelle nicht optimal sein, soll die Stadt sich um einen Landabtausch bemühen.

3. Gültigkeitsprüfung der Volksinitiative durch den Stadtrat

Auf die Einreichung der Unterschriftenbögen folgte die Gültigkeitsprüfung der Volksinitiative durch den Stadtrat gestützt auf Art. 28 KV-ZH und § 128 GPR in Bezug auf die materielle Initiativfähigkeit und die Form des Begehrens sowie die Einheit der Materie.⁵

⁴ Aus dem Editorial des Initiativkomitees vom 3. Oktober 2021, einsehbar unter <https://www.bodeninitiative-waedenswil.ch/fakten>.

⁵ Für die Einzelheiten dieser Prüfung sei verwiesen auf die detaillierten Ausführungen in den Ziff. 3 und 4 der vorliegenden Weisung 5.

Zusammenfassend gelangte der Stadtrat zu folgendem Befund:

- ♣ Die Volksinitiative «Boden behalten – Wädenswil nachhaltig gestalten» liefert einen exakten Wortlaut für eine neue Bestimmung in der GO und ist demzufolge als *ausgearbeiteter Entwurf* konzipiert (§§ 130 ff. GPR).
- ♣ Das Begehren fordert eine Ergänzung bzw. Änderung der GO, mithin eine Verfassungsänderung auf kommunaler Stufe. Reformen der GO unterliegen gemäss Art. 12 Abs. 1 aGO⁶ und per analogiam Art. 23 lit. a KV dem obligatorischen Referendum. Dementsprechend ist das Volksbegehren *formell initiativfähig*.
- ♣ Die Volksinitiative betrifft Immobilien in städtischem Eigentum. Folglich fällt auch das Verfügungsrecht über diese in die Zuständigkeit der Stadt Wädenswil. Kantonale oder bundesrechtliche Einschränkungen in Bezug auf die Umsetzung des Begehrens in der GO sind keine ersichtlich, sodass es *nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst*.
- ♣ Die Volksinitiative verlangt, dass städtische Grundstücke grundsätzlich nicht mehr veräussert werden, sondern im Baurecht abzugeben sind. Ein Verkauf soll lediglich dann zulässig sein, wenn für die fragliche Parzelle gleichwertiger Realersatz geleistet wird oder innert der vergangenen zehn Jahre geleistet wurde. Die Initiative betrifft demzufolge alles Verfügungsgeschäfte über städtische Liegenschaften und verfolgt eine gemeinsame politische Tendenz. Sie erfüllt damit das Gebot der *Einheit der Materie* i.S.v. Art. 28 Abs. 1 lit. a KV i.V.m. § 121 GPR.

Die Volksinitiative «Boden behalten – Wädenswil nachhaltig gestalten» ist folglich gültig.

II. Positionsbezug und Argumentarium des Stadtrats

Mit Weisung 11 vom 5. Juni 2023 beantragt der Stadtrat die Gültigerklärung und Ablehnung der Volksinitiative «Boden behalten – Wädenswil nachhaltig gestalten»; ebenso verzichtet er auf einen Gegenvorschlag.

1. Immobilien im Verwaltungsvermögen (VV) bzw. im Finanzvermögen (FV)

Der Stadtrat weist einleitend darauf hin, dass Immobilien (Gebäude, Flächen), welche der Stadt zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen, sich im VV befinden. Es handelt sich dabei um die weitaus meisten städtischen Immobilien. Demgegenüber machen die Liegenschaften im FV nur einen kleinen Teil aus. Mit ihnen kann die Stadt Wädenswil ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung kaufmännisch arbeiten (bspw. verkaufen, Renditen erwirtschaften). Die Volksinitiative bezieht sich ausschliesslich auf letztere, denn Immobilien im VV können nicht veräussert werden, es sei denn, sie werden zuerst ins FV transferiert.

Das Begehren betrifft somit nur einen Bruchteil des städtischen Grundbesitzes und wirft nach Auffassung des Stadtrats kein vordringliches Problem auf, wie es sonst bei Volksinitiativen üblich ist. Der letzte getätigte Landverkauf betraf die «Werkstadt Zürisee» und diese wäre gemäss Ziff.2 lit. d der vorgeschlagenen GO-Bestimmung explizit ausgenommen.

2. Fokussierung des Stadtrats auf die Liegenschaftenstrategie

Mit Beschluss vom 4. September 2023 hat der Stadtrat eine Liegenschaftenstrategie für Immobilien im FV festgesetzt.⁷ Demnach will er eine *aktive Immobilienpolitik* verfolgen, welche sich an den langfristigen öffentlichen Interessen orientiert und sowohl den Kauf

⁶ Heute: Art. 11 Ziff. 1 GO.

⁷ Stadtratsbeschluss Nr. 2023.185.

und Verkauf als auch die Investition in städtische Liegenschaften umfasst. Dabei steht eine angemessene Rendite im Vordergrund. Daneben werden aber auch öffentliche Ziele verfolgt. Ein weiterer, wesentlicher Teil des Immobilienportfolios soll als langfristige Landreserven dienen.⁸ Dadurch soll die Erfüllung künftiger öffentlicher Aufgaben sichergestellt werden. Ein «Ausverkauf» von Liegenschaften ist erklärermassen nicht das Ziel des Stadtrats. Hingegen will er Immobilien, welche keinen öffentlichen Zweck zu erfüllen vermögen, veräussern können. Der Verkaufserlös soll sowohl für Zukäufe geeigneter Parzellen als auch für Investitionen ins FV verwendet werden.⁹

Der Stadtrat meint, mit dieser Gesamtstrategie für das FV den gegensätzlichen Polen im Gemeinderat, welche von einem Verkaufsverbot bis hin zu «alles verkaufen» reichen, Rechnung zu tragen.

3. Herausforderungen in der Praxis

Ein Kauf neuer Liegenschaften soll erfolgen, wenn sich auf dem Immobilienmarkt Opportunitäten ergeben und beschränkt sich in aller Regel nicht auf einen konkreten Verwendungszweck. An Bieterverfahren beteiligt sich die Stadt normalerweise nicht.¹⁰

Vor allem privaten Liegenschafteneigentümerinnen gegenüber sieht sich die öffentliche Hand mit ihren eher langen politischen Entscheidungsprozessen im Nachteil, zumal sich Private meist nicht lange binden wollen. Ferner geniesst in der Privatwirtschaft die Vertraulichkeit bei Vertragsverhandlungen hohe Priorität, was ab dem Zeitpunkt der Debatten im Gemeinderat bewusst nicht geboten werden kann. Desweiteren ortet der Stadtrat praktische Probleme bei der Umsetzung von Baurechtsgeschäften. Bauherrschaften – egal ob gewinnorientiert, öffentlich oder gemeinnützig – bevorzugen seines Erachtens Eigentum, weshalb Baurechte nur eingeschränkt und unter ihrem wirtschaftlichen Wert abgeschlossen werden können.

Diese Herausforderungen hatte der Stadtrat bereits anlässlich der Totalrevision der Gemeindeordnung vom 26. September 2021 moniert.¹¹ Um rasch agieren zu können, wenn am Immobilienmarkt ein passendes Objekt auftaucht, beantragte er eine Heraufsetzung der Kompetenz zum Erwerb von Liegenschaften ins Finanzvermögen von CHF 2 Mio. auf CHF 15 Mio. Effektiv bewilligt hatte der Gemeinderat dann eine Erhöhung auf lediglich CHF 5 Mio. (Art. 28 Abs. 2 Ziff. 7 GO). Die stadträtlichen Argumente, am Immobilienmarkt mit Privaten und Grossinvestoren sonst nicht mithalten zu können, vermochten den Gemeinderat nicht zu überzeugen: Anders als diese wirtschaftete die Stadt mit Steuergeldern, weshalb differenzierte Voraussetzungen gerechtfertigt seien. Auch private Mitstreitende würden Immobiliengeschäfte in der Regel langsam und mit der gebotenen Seriosität angehen; meistens arbeite man mit Vorverträgen. Zudem brächten Zahlungsfähigkeit, Kreditwürdigkeit und Rating öffentlicher Schuldner am Immobilienmarkt auch Vorteile gegenüber Privaten.¹²

4. Übermässige Einschränkung der stadträtlichen Handlungsmöglichkeiten

Dem Stadtrat in der Exekutivrolle obliegt die Geschäftsführung und Umsetzung von öffentlichen Aufgaben und Zielen. Darin eingeschlossen sind meist finanzielle Entscheide, wozu auch der Verkauf von Immobilien gehört, bspw. um für einen Ersatzerwerb Finanzmittel freizusetzen. Dürfen keine Liegenschaften mehr verkauft werden, blockiert dies die ganze aktive Immobilienpolitik des Stadtrats, basierend auf den *drei Pfeilern Kauf,*

⁸ Vgl. Ziff. 4 der Liegenschaftenstrategie (Fn. 7).

⁹ Ziff. 5 Abs. 2, 3 und 5 der Liegenschaftenstrategie (Fn. 7).

¹⁰ Ziff. 5 Abs. 2 der Liegenschaftenstrategie (Fn. 7).

¹¹ Weisung 18 vom 2. November 2020, Revision Gemeindeordnung, S. 5.

¹² Siehe Sachkommission des Gemeinderats Wädenswil, Bericht und Antrag zur Weisung 18 vom 2. November 2020, Revision Gemeindeordnung, S. 12.

Verkauf und Investition. Es könnte dann auch nichts mehr gekauft werden, weil das Geld dazu fehlt und das Verschuldungskonzept limitiert¹³ ist.

Wädenswil benötigt für eine nachhaltige Stadt- und Infrastrukturentwicklung eigene Landreserven an strategisch wichtiger Lage. Um dies sicherzustellen, braucht es den Grundstückhandel. Mit Annahme der Volksinitiative würde der Stadt verunmöglicht, bestimmte Bauprojekte selber auszuführen und diese zumindest teilweise mittels Verkaufs von Land, welches langfristig für städtische Bedürfnisse ungeeignet ist, zu finanzieren.

5. Aushebelung der demokratischen Mitsprache

Der Stadtrat erinnert, dass bei Immobiliengeschäften bereits ab CHF 4 Mio. die demokratische Mitsprache des Gemeinderats und über das fakultative Referendum auch des Soveräns an der Urne gewährleistet ist (Art. 28 Abs. 2 Ziff. 5 und 7 GO). Überhaupt wurden auch anlässlich der Gesamtrevision der GO vom 26. September 2021 die Finanzkompetenzen in der Tendenz generell tief angesetzt, um dem Parlament und der Stimmbevölkerung eine möglichst umfassende Mitsprache zu erhalten.¹⁴ Mit Annahme der Volksinitiative würde man indessen die Mitbestimmungsrechte im Immobilienbereich ausschliessen, weil ein Verkauf von Liegenschaften weitestgehend sowieso untersagt würde und eine politische Debatte gar nicht stattfinden könnte.

6. Fazit: Ablehnung der Volksinitiative ohne Gegenvorschlag

Nach Auffassung des Stadtrats würde ihm die Volksinitiative «Boden erhalten – Wädenswil nachhaltig gestalten» unnötige Fesseln auferlegen und eine Umsetzung seiner Immobilienstrategie für Liegenschaften im FV verunmöglichen. Ferner erinnert er, dass 90–95% des städtischen Immobilienbesitzes sich sowieso im nicht verkäuflichen VV befindet. Zu jenen Grundstücken im FV, welche sich für öffentliche Zwecke nicht eignen, will er jedoch, basierend auf seiner aktiven Immobilienpolitik, dem Gemeinderat bzw. über das fakultative Referendum den Stimmberechtigten Vorschläge bzw. Anträge zu deren Verwendung unterbreiten. Dazu kann auch ein Verkauf gehören, bspw. um aus dem Erlös dringend benötigten altersgerechten Wohnraum mit eigenen Mitteln finanzieren zu können. Für diesen letztlich kleinen Teil der betroffenen Immobilien will der Stadtrat keine Selbstbeschränkung.

Aus diesen Gründen lehnt er die Volksinitiative ab und verzichtet ebenso auf einen Gegenvorschlag.

III. Debatten in der Sachkommission

Die Sachkommission hat sich in vier Sitzungen ausgiebig mit der Weisung 11 auseinandergesetzt. Für die Präsentation des Geschäfts hat sie den verantwortlichen Stadtrat Finanzen, Christof Wolfer, eingeladen. Volksinitiativen als starker Ausdruck direkter Demokratie verdienen hohe und wenn immer möglich wohlwollende Aufmerksamkeit und sind als Wählerauftrag an die Politikerinnen und Politiker zu verstehen. Entsprechend kam in der darauffolgenden Sitzung die Präsidentin des Initiativkomitees, Edith Höhn, ausgiebig zu Wort, um den Standpunkt der Befürwortenden zu erläutern. Gegenstand der zwar gegensätzlich geprägten, aber gleichwohl ausgesprochen sachlichen Kommissionsdebatten waren folgende Kernpunkte, wobei die Gegner der Volksinitiative sich weitgehend den Argumenten des Stadtrats anschlossen.

¹³ Siehe dazu Finanzstrategie 2022–2026 des Stadtrats vom 12. September 2022 (Stadratsbeschluss Nr. 2022.1323), insbes. Ziff. 2.1.

¹⁴ Siehe Bericht der Sachkommission (Fn. 12), S. 11 ff.

1. Rückweisung Budget 2021 – Angriff auf das «Tafelsilber» der Stadt Wädenswil?

Mit Beschluss vom 14. Dezember 2020 hat der Gemeinderat das Budget 2021 an den Stadtrat zurückgewiesen. Dieser Entscheid liess gemeinhin aufhorchen und war ein gewichtiger Anlass für die Lancierung der Volksinitiative «Boden behalten – Wädenswil nachhaltig gestalten». Die Fronten zwischen den politischen Lagern schienen den Initiantinnen dermassen verhärtet, dass sie befürchteten, die bürgerliche Mehrheit würde alles zu Geld machen wollen, was sich irgendwie anbietet, um Liquidität zu generieren und Schulden zu tilgen – nur, um den Steuerfuss tief zu halten. Ganz besonders sorgten sie sich um das sog. «Tafelsilber» – nämlich die städtischen Immobilien im FV, welche angeblich nicht gebraucht würden und abgestossen werden sollten, zumal sie wegen Unterhalt, Sanierung usw. lediglich Kosten generierten.

Ziel der Volksinitiative ist, solches zu unterbinden, indem in der GO, d.h. auf kommunaler Verfassungsebene, festgeschrieben werden soll, wie die Stadt mit der wichtigsten Zukunftsressource «Boden» umzugehen hat. Der Boden als soziales Gut gehört in die besondere Obhut der Öffentlichkeit. Er ist Lebensgrundlage auch für künftige Generationen und darf nicht auf dem ohnehin schon aufgeheizten Immobilienmarkt rund um den Zürichsee Privaten zu Spekulationszwecken überlassen werden, um für die Stadt kurzfristigen Profit zu erwirtschaften. Zudem ist es nicht Aufgabe der Stadt, mit Immobilien zu handeln.

In diesem zuletzt genannten Punkt stimmen die Gegner der Initiative den Urheberinnen einhellig zu. Es gilt unbedingt zu vermeiden, dass die Stadt in den Immobilienhandel einsteigt und eine Eigendynamik entwickelt, welche der Gemeinderat letztlich nur noch absegnen kann. Im Übrigen wird jedoch die Absicht negiert, sämtliche Immobilien um den Preis eines tiefen Steuerfusses verscherbeln zu wollen. Vielmehr fehlte den Bürgerlichen anlässlich der fraglichen Budgetdebatte eine klare stadträtliche Strategie über die Zweckbestimmung dieser Immobilien im FV. Es herrschte sogar der Eindruck, als sei dem Stadtrat nicht einmal bekannt, welche bzw. wie viele Liegenschaften die Stadt überhaupt besitze. Demzufolge bestünde auch keine Nachfrage und sie könnten gerade so gut veräussert werden. Nun aber, da die Zweckbestimmung dieser Liegenschaften im FV in der Immobilienstrategie dargelegt wird, ist es auch nach Auffassung der Initiativgegner richtig, auf einen Verkauf zu verzichten. Dann aber braucht es ihres Erachtens die Volksinitiative nicht.

2. Alles regelt die Immobilienstrategie – oder doch nicht?

Primäres Ziel der stadträtlichen Immobilienstrategie ist, das Management der Liegenschaften im FV in Einklang mit den Zielen der Stadt Wädenswil zu bringen und auch einen gewissen Handlungsspielraum für künftige Generationen zu bewahren.¹⁵ Im Vordergrund stehen gemäss den Initiativgegnern somit öffentliche Zwecke und öffentliche Aufgaben. Auch ein Immobilienverkauf müsste damit gerechtfertigt werden und käme dann in Frage, wenn das betreffende Grundstück zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben unpassend ist.

Das Initiativkomitee begrüsst zwar die Immobilienstrategie als (neue) Diskussionsgrundlage, welche indessen die Volksinitiative in keiner Weise zu ersetzen vermag. Insgesamt schafft sie Transparenz und erwähnt einige wichtige Zukunftsanliegen des Volksbegehrens. Auch ist der Wille des Stadtrats zu einem umsichtigen Umgang mit dem sozialen Gut «Boden» erkennbar. Jedoch ist und bleibt sie lediglich eine Strategie, die (1) der Umsetzung bedarf und (2) stark von den jeweiligen politischen Kräfteverhältnissen im Stadtrat abhängt. Je nach dessen Zusammensetzung könnte diese Strategie ohne Zustimmung des Gemeinderats jederzeit geändert werden. Eine Verankerung des

¹⁵ Ziff. 1 S. 1 der Liegenschaftenstrategie (Fn. 7).

Anliegens in der GO hätte demgegenüber eine viel höhere Verbindlichkeit und unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Eine aktive Immobilienstrategie könnte etwa auch so interpretiert werden – so die Initiantinnen weiter –, dass der Stadtrat, getrieben von Spardruck, mit Liegenschaften handeln darf. Die Bedenken, dass öffentlicher Boden zu Spekulationszwecken in private Hände gerät, wird mit der Immobilienstrategie nicht ausgeräumt. Vielmehr widerspricht die Immobilienstrategie der Volksinitiative: Die drei Pfeiler der Immobilienstrategie sind Käufe, Verkäufe und Investitionen. Die Initiative will demgegenüber keine Baulandverkäufe, es sei denn aus dem Erlös werden wiederum Grundstücke gekauft. Laut Strategie soll reinvestiert werden, was ein Landkauf sein kann, aber nicht muss.

3. Verkaufsverbot? – Kaufstopp? – Baurecht

Die Initiativgegner teilen die Ansicht der Befürwortenden, dass Immobilien, welche im Interesse der Stadt liegen, nicht veräussert werden sollen. Doch ist der Initiativtext dermassen eng umschrieben, dass er *faktisch ein Verkaufsverbot* statuiert. Dem Stadtrat ist es so nicht möglich, eine aktive Immobilienpolitik zu betreiben. Umgekehrt wird damit auch der *Kauf von Liegenschaften erschwert*. Denn sollte eine erworbene Parzelle für künftige öffentliche Zwecke nicht (mehr) einsetzbar sein, könnte sie praktisch nicht mehr abgestossen werden.

Die Befürwortenden bestreiten dies. Dem Stadtrat wird zugetraut, dass er nur reiflich überlegte Kaufgeschäfte tätigt und dabei langfristig plant. Schliesslich werden mit einem Immobilienkauf stets auch finanzielle Mittel gebunden. Parzellen, die für künftige öffentliche Zwecke nicht mehr einsetzbar sind, können im Baurecht abgegeben und damit stete Einnahmen generiert werden. Das Land bleibt künftigen Generationen erhalten. Ein faktisches Verkaufsverbot wird ebenso in Abrede gestellt: Ziff. 2 lit. b der vorgeschlagenen GO-Bestimmung gestattet einen Verkauf explizit, wenn ein vergleichbarer Ersatz geleistet wird oder innerhalb der vergangenen zehn Jahre geleistet wurde. Insoweit sei die Initiative sogar sehr kulant.

Diskutiert wird weiter das Beispiel, wonach die Stadt kraft Erbgangs Stockwerkeigentümerin (i.S.v. Art. 712a ff. ZGB) einer für öffentliche Zwecke völlig ungeeigneten Eigentumswohnung wird. Diese könnte dann nur unter der sehr einschränkenden Bedingung von Ziff. 2 lit. b der vorgeschlagenen GO-Bestimmung verkauft oder müsste für zukünftige Generationen behalten werden. Für die Initiativgegner bedeutet dies unerwünschter Staatsbesitz für die Nachkommen.

Die Befürwortenden monieren weiter, dass die Volksinitiative nicht nur zum Zweck hat, Immobilienverkäufe einzuschränken, sondern ebenso die *Abgabe im Baurecht zu fördern* (Ziff. 3 der vorgeschlagenen GO-Bestimmung). Der Stadtrat argumentiert zwar wiederholt, Baurecht «funktioniere» in der Praxis nicht. Diese Behauptung steht so im Raum. Für das Initiativkomitee klingt sie freilich nicht überzeugend. Die Problematik dürfte vielmehr darin bestehen, dass die Stadt Immobilien jeweils wahlweise zum Kauf oder zur Abgabe im Baurecht anbietet. Dann ist klar, dass die interessierte Gegenpartei sich für einen (erschwinglichen) Kauf entscheidet, zumal mit einer Wertsteigerung des Grundstücks gerechnet bzw. darauf spekuliert werden kann. Würde das Land aber ausschliesslich im Baurecht angeboten, sei kaum davon auszugehen, dass keine Interessentinnen gefunden werden können. Auch für die öffentliche Hand als Baurechtsgeberin lägen die Vorteile auf der Hand: Der Baurechtszins und der Mehrwert fliessen in den öffentlichen Finanzhaushalt. Nach Ablauf der Baurechtsdauer (30–100 Jahre) könne die Stadt wieder über den Boden verfügen und für die kommende Generation neu planen.

4. Absicherung für künftige Generationen

Ein weiterer gewichtiger Motivationsgrund für die Volksinitiative ist der Erhalt von Boden für zukünftige Generationen. Mit einer Reinvestition der Verkaufserlöse wird diese Zielsetzung ebenso verfehlt, wie mit der Veräusserung von Immobilien. In beiden Fällen wird den nachfolgenden Generationen der Gegenwert der abgestossenen Parzellen entzogen, zumal die Erlöse nicht auf ein separates Konto gelegt und angespart, sondern in stadteigene Projekte investiert werden oder in den allgemeinen Finanzhaushalt fliessen. Zwar bezeichnet auch die Liegenschaftenstrategie eine Immobiliengruppe «Landwirtschaftsland und Wald», welche langfristig für spätere Generationen durch Umzonungen zu Bauland werden soll.¹⁶ Für die Initiantinnen ist dies freilich unrealistisch, zumal solche Umzonungen nach geltendem Recht gar nicht möglich wären. Sie weisen weiter darauf hin, dass Kulturland keine Baulandreserve, sondern die Lebensgrundlage für unsere Bauernbetriebe ist. Der Stadtrat bestätigte auf Anfrage, dass keine diesbezüglichen Projekte existieren und wie die «langfristige Zukunft» aussehen könnte, will er nicht beurteilen. Ob und wie dieses Land dereinst genutzt werden soll bzw. überhaupt kann, bleibt den nachfolgenden Generationen vorbehalten.

5. Das fakultative Referendum – Eine zu schwache «Notbremse»?

Für Immobilienverkäufe von mehr als CHF 4 Mio. ist der Gemeinderat zuständig, gegen dessen Beschlüsse, das fakultative Referendum ergriffen werden kann (Art. 28 Abs. 2 Ziff. 5 GO i.V.m. Art. 12 Abs. 2 GO und § 157 Abs. 3 GPR).

In einem Grundstückkaufrechtsvertrag zwischen der Stadt und der Käuferschaft wird die Zustimmung des Gemeinderats vorbehalten, was ein fakultatives Referendum impliziert, zumal der Gemeinderat keine abschliessende Beschlusskompetenz hat. Vor dem unbenützten Ablauf dieser 60-tägigen Referendumsfrist gemäss § 157 Abs. 3 GPR wird der Kaufrechtsvertrag nicht vollzogen. Kommt ein Referendum zustande, kann der Immobilienverkauf nicht abgewickelt werden, bis der Urnengang stattgefunden hat und die Stimmberechtigten dem Geschäft zugestimmt haben. Das Referendum kann durch die Käuferschaft in keiner Weise «gegenstandslos gemacht» werden, etwa indem sie ihre Rechtausübungserklärung unmittelbar nach Zustimmung des Gemeinderats zum Immobilienverkauf und vor dem Zustandekommen des Referendums dem Stadtrat kommuniziert.

Ist das Kaufrecht befristet und könnte der Urnengang aus irgendeinem Grund erst danach stattfinden, verfällt das Kaufrecht.

Für die Befürwortenden der Volksinitiative ändert sich damit nichts an der Tatsache, dass ein Grundstückverkauf mit Zustimmung der einfachen Mehrheit des Gemeinderats realisiert werden könnte. Die Hürde des fakultativen Referendums mit Vorprüfung, Unterschriftensammlung und Urnengang ist ihnen einerseits zu schwach und andererseits zu umständlich, wenn es um ein so wichtiges soziales Gut, wie Grund und Boden geht. Der Verkauf von städtischem Grundeigentum muss deshalb ihres Erachtens auf einer höheren politischen Ebene, nämlich auf kommunaler Verfassungsstufe und somit in der GO, legitimiert werden.

IV. Fazit

Die Sachkommission ist sich insofern einig, als es nicht Aufgabe des Stadtrats ist, in den Immobilienhandel einzusteigen. Auch ist es sicher richtig, für öffentliche Zwecke geeignetes (Bau)land zu sichern.

Eine Mehrheit von vier der sieben Sachkommissionsmitglieder unterstützt jedoch die stadträtlichen Anträge gemäss Weisung 11 und lehnt die Volksinitiative «Boden behalten

¹⁶ Vgl. Ziff. 3 Abs. 6 der Liegenschaftenstrategie (Fn. 7).

– Wädenswil nachhaltig gestalten» ab. Ihr geht das Begehren eindeutig zu weit. Ihres Erachtens ist es nicht Aufgabe des Staates, Bauland auch für künftige Generationen sichern zu müssen. Denn auch in privater Hand bleibt Land künftigen Generationen erhalten und «verschwindet» nicht durch Privatbesitz. Ferner auferlegen die äusserst restriktiven Verkaufsmöglichkeiten gemäss Ziffer 2 der vorgeschlagenen GO-Bestimmung dem Stadtrat zu starre Fesseln und fördern den Staatsbesitz an Grund und Boden. Mit seiner Liegenschaftenstrategie zeigt der Stadtrat auf, dass nicht ein Ausverkauf möglichst vieler Immobilien das Ziel ist, sondern jene abgestossen werden sollen, welche für öffentliche Zwecke ungeeignet sind. Auch erachtet die Kommissionsmehrheit eine Verankerung des Initiativtexts in der GO als suboptimal, hat diese doch die Funktion eines Organisationserlasses. Bereits ab einem Grundstückswert von CHF 4 Mio. bestimmt der Gemeinderat mit und über das fakultative Referendum kann eine Volksabstimmung erwirkt werden, womit der Parlamentsminderheit und dem Souverän angemessen Rechnung getragen wird.

Die Kommissionsminderheit hält demgegenüber an der Volksinitiative fest. Die stadträtliche Immobilienstrategie ist zwar eine willkommene Diskussionsgrundlage, aber nicht mehr. Als blosse Strategie basiert sie auf einem Beschluss des Stadtrats und könnte je nach der herrschenden politischen Zusammensetzung dieses Gremiums geändert werden. Für eine so gewichtige Materie, wie die Sicherung von Grund und Boden für künftige Generationen ist dies eine viel zu schwache Verbindlichkeit. Darüber hinaus widerspricht die Strategie der Volksinitiative in gewichtigen Punkten. Nebst dem Kauf von (Bau)land haben der Immobilienverkauf und die Reinvestition von Verkaufserlösen in eigene städtische Projekte denselben Stellenwert. Die Volksinitiative hingegen will keine Baulandverkäufe, sondern die Abgabe im Baurecht, damit der Boden den künftigen Generationen erhalten bleibt. Die Kommissionsminderheit begrüsst zwar die Absicht des Stadtrats, auch selber zu bauen, doch soll dies nicht mit dem Erlös aus Landverkäufen geschehen.

V. Anträge der Sachkommission

Die **Mehrheit der Sachkommission** beantragt unveränderte Zustimmung zu den Anträgen des Stadtrats gemäss Weisung 11:

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

Wädenswil, 31. Januar 2024

Sachkommission
des Gemeinderats Wädenswil



Charlotte M. Baer, Präsidentin