



DER STADTRAT VON ZÜRICH

An den Gemeinderat

12.04.2006

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 26. Oktober 2005 reichten die Gemeinderäte Roger Liebi (SVP) und Martin Burger (SVP) folgende Motion GR Nr. 2005/423 ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, seine Landreserven ausserhalb der Stadt Zürich bis spätestens 2010 zu verkaufen und den Erlös zum Abbau der Schulden einzusetzen.

Begründung:

Im Geschäftsbericht 2004 der Liegenschaftenverwaltung wird genau wie in den vorangehenden Jahren über den immer noch grossen Liegenschaftenbestand der Stadt Zürich ausserhalb der Stadtgrenzen informiert. Aus Budget 2006 und Rechnung 2004 wird klar, dass diese Landreserven die laufende Rechnung stets belasten.

Die Planungsfreiheit der betroffenen Gemeinden wird zudem stark eingeschränkt, wie die kürzlich stattgefundenen Gemeinderatsdebatten zu Liegenschaften im Tessin und in Graubünden und Nachfragen bei Gemeindepräsidenten gezeigt haben.

Das Halten von Liegenschaften ausserhalb der eigenen Gemeinde ist zudem keine Kernaufgabe eines Gemeindegewesens.

Gemäss Art. 91 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Gemeinderates hat der Stadtrat innerhalb von sechs Monaten nach der Einreichung eine schriftliche Begründung abzugeben, wenn er die Entgegennahme einer Motion ablehnt.

Die Stadt erwarb die ausserhalb der Stadt gelegenen Landreserven hauptsächlich in den fünfziger und sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts. Diese waren durch ein starkes Wirtschaftswachstum und durch ein oft sprunghaftes Anwachsen der städtischen Bevölkerung geprägt. Damit einher ging die Erstellung vieler neuer Bauten für Verwaltung, Schule, Gesundheitspflege, soziale Einrichtungen, Wohnungsbau, Verkehr, Freizeitgestaltung usw. Man ging davon aus, dass sich die Citybildung und der damit verbundene Wohnraumverlust fortsetzen würde und begann, angesichts des knappen Baulandes auf Stadtgebiet, Landreserven im Agglomerationsgebiet anzulegen.

Gleichzeitig wurde das Zusammenwachsen der Region als Realität anerkannt. Die Stadt wollte zunächst in pragmatischer Weise eine erst ansatzweise vorhandene Regionalplanung realisieren und erachtete die Bildung von Landreserven in der Region als ein wichtiges Instrument. Dabei erwarb sie auch Grundstücke, die mangels Erschliessung und Einzonung noch einen tiefen Quadratmeterpreis aufwiesen.

Mit der Richtplanung, insbesondere mit dem kantonalen Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975, entstanden schliesslich die Grundlagen für geordnete Gebietsentwicklungen bzw. Nutzungsplanungen der Gemeinden. Das von der Stadt erworbene Land wurde in diesem Zusammenhang entweder eingezont oder der Landwirtschafts- oder Freihaltezone zugeteilt.

In der Folge richtete sich die Stadt nach der finanz- und landpolitischen Devise, die Grundstücke auf Stadtgebiet – von kleineren Einzelgrundstücken abgesehen – im Eigentum zu behalten und jene ausserhalb zu verkaufen.

1980 besass die Stadt ausserhalb des Stadtgebietes 6 022 900 m² Land. Im Geschäftsbericht 2004 wies die Liegenschaftenverwaltung noch folgende ausserhalb der Stadt gelegene Landreserven aus:

	m ²	Buchwert 31.12.2004 Mio. Fr.
Verschiedene Bauzonen	495 968	162,2
Industriezone	210 288	56,1
Ausserhalb Baugebiet	1 147 112	2,3
	1 853 368	220,6

Die Grundstücke wurden letztmals im Zuge der vom Kanton vorgeschriebenen periodischen Neubewertung per 31. Dezember 2000 neu bilanziert. Der Buchwert ist, gestützt auf die haushaltrechtlichen Vorschriften, zu verzinsen, wobei der Zinsaufwand (Hypothekarzinsfuss ZKB) der Laufenden Rechnung des Rechnungskreises 2026 belastet wird.

Der Stadtrat hat in verschiedenen Stellungnahmen zu parlamentarischen Vorstössen immer wieder erklärt, das Land ausserhalb der Stadt werde kontinuierlich veräussert. Insofern entspricht das Anliegen der Motionäre ständiger Praxis. Die erhobene Forderung, der Grundbesitz sei bis 2010 vollumfänglich zu verkaufen, ist jedoch aus folgenden Gründen unerfüllbar und auch nicht zweckmässig:

- Viele Areale sind wegen laufender oder bevorstehender Quartierplanverfahren noch nicht baureif und haben auf dem Immobilienmarkt wenig Verkaufschancen. Es sei in diesem Zusammenhang an die umfangreichen städtischen Landreserven im Glattpark (ehemals Oberhauserriet) erinnert, die aufgrund der Sonderbauvorschriften nur etappenweise zur Überbauung frei gegeben werden. Nach den 2005 erfolgten Verkäufen verfügt die Stadt hier noch über rund 127 000 m².
- Für Land in Dienstleistungs- und Industriezonen besteht zurzeit eine schwache Nachfrage. Von den erwähnten Landreserven im Glattpark liegt beispielsweise gut die Hälfte in der Dienstleistungszone.
- Schliesslich würde sich ein derartiger, öffentlich bekannter Verkaufszwang in unerwünschter Weise preisdrückend auswirken.

Dass die Planungsfreiheit der Standortgemeinden durch den städtischen Landbesitz eingeschränkt werde, ist nicht nachvollziehbar. Zum einen kommt der Stadt als Landbesitzerin die gleiche Stellung zu wie jene der privaten Eigentümer, zum andern werden die Gemeinden im Verkaufsfalle regelmässig nach ihrem Erwerbsinteresse angefragt und erhalten bei vergleichbarer Offerte auch den Zuschlag.

Aber auch in formeller Hinsicht bestehen Bedenken. Da Motionen wie Initiativen auf Schaffung neuen Rechts hinzielen, unterliegen Motionen den gleichen Schranken wie Initiativen (U. Weiss, Die Geschäftsordnung der Gemeindeparlamente im Kanton Zürich, S. 234/5). Insbesondere haben auch Motionen den Grundsatz der Einheit der Materie zu beachten (H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, N 5.2.2 zu § 105). § 121 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte (LS 161) ist daher auf Motionen analog anwendbar. Enthalten Motionen Begehren verschiedener Art, so müssen diese einen hinreichenden inneren Zusammenhang aufweisen.

Auf den konkreten Fall bezogen bedeutet dies, dass der pauschale Abbau von Schulden keine genügend enge sachliche Verbindung für eine Vielzahl von Landverkaufsgeschäften unterschiedlichster Prägung ausserhalb der Stadtgrenzen herstellt.

Ferner verlangt das im Initiativ- und Motionsrecht geltende Vermengungsverbot, dass mit einer Motion, auch wenn diese als allgemeine Anregung konzipiert ist, ausschliesslich konkrete, klar abgegrenzte Vorlagen anbegehrt werden können. Nur so können der Gemeinderat (auch bereits bei der Überweisung der Motion) und allenfalls das Stimmvolk frei "Ja" und "Nein" zu einem Begehren sagen. Es müsste also zu jedem Liegenschaftenverkauf eine separate Motion eingereicht werden. Wird in einer einzigen Motion in allgemeiner Form der Verkauf sämtlicher Landreserven ausserhalb der Stadt Zürich verlangt, so widerspricht dies dem Grundsatz der Einheit der Materie. Dieser Grundsatz schützt das Stimmrecht der Bürger. Eine Abstimmung über den Motionsinhalt käme einer missbräuchlichen Ausübung des Motionsrechts gleich.

Auch unter dem Gesichtspunkt der haushaltrechtlichen Verpflichtung, stets die wirtschaftlich günstigste Lösung zu wählen (§ 7 des Finanzhaushaltgesetzes), muss diese Motion abgelehnt werden. Durch den Zwang, die Liegenschaften in einem engen terminlichen Rahmen und ohne Rücksicht auf die aktuelle Marktsituation verkaufen zu müssen, würde die Stadt, wie bereits dargelegt, massgebliche finanzielle Einbussen erleiden, was jedem ökonomischen Denkansatz zuwiderläuft. Die zurzeit erfreuliche Finanzsituation der Stadt und die positiven Wirtschaftstendenzen verlangen in keiner Weise nach einem überstürzten Verkauf im Sinne der Motion.

Der Stadtrat lehnt daher den Vorstoss ab. Sollte dieser entgegen den bereits jetzt geäusserten Bedenken des Stadtrates überwiesen werden, so müsste die Frage der Einheit der Materie (Vermengungsverbot) im Hinblick auf die Bearbeitung dieser Motion noch eingehend geklärt werden.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates
der Stadtpräsident

Dr. Elmar Ledergerber
der Stadtschreiber

Dr. André Kuy