



Zuteilung: KPB/RPK

Bericht und Antrag des Stadtrates zur Städtischen Volksinitiative «EcoViva – bezahlbar und ökologisch wohnen» (Antrag Nr. 15)

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf § 133 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR), folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Gemeinderat nimmt vom Zustandekommen, der Gültigkeit und dem Inhalt der Städtischen Volksinitiative «EcoViva – bezahlbar und ökologisch wohnen» Kenntnis.
2. Der Gemeinderat lehnt die Initiative unter Verzicht auf Ausarbeitung eines Gegenvorschlags ab.
3. Mitteilung an den Stadtrat zum Vollzug.

Referent des Stadtrates: Stadtpräsident, Werner Egli

1. Ausgangslage/Qualifikation der Initiative als allgemeine Anregung

Ausgangslage

Am 17. Dezember 2013 reichte die Grüne Partei der Stadt Uster die Städtische Volksinitiative «EcoViva – bezahlbar und ökologisch wohnen» bei der Stadtkanzlei ein. Der Initiativtext lautet wie folgt:

«Uster braucht Wohnungen – bezahlbar für alle und nach ökologischen Standards gebaut. Die Stadt Uster gründet dazu eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Stiftung soll preisgünstige und ökologisch vorbildliche Wohnungen sowie Gewerberäume in der Stadt Uster erhalten und schaffen. Sie kann dazu – allein oder zusammen mit weiteren Partnern– Liegenschaften kaufen und sanieren oder neu bauen. Sie ist gemeinnützig und verfolgt keine Gewinnabsicht. Das Stiftungskapital beträgt 10 Millionen Franken».

Die Begründung der Initiative ist wie folgt abgefasst:

- Die Stadt Uster ist in den letzten Jahren ein attraktiver und begehrter Wohn- und Arbeitsort geworden. Die Einwohnerzahl wächst stark und die Nachfrage nach bezahlbaren Wohnungen und Gewerberäumen nimmt stetig zu.
- Altbausanierungen, Ersatzneubauten und Preis treibende Standarderhöhungen führen dazu, dass bezahlbarer Wohnraum immer knapper wird.
- Dadurch finden Menschen mit durchschnittlichem oder tiefem Einkommen, insbesondere pensionierte Personen und junge Familien, je länger je weniger eine bezahlbare Wohnung. Dies gefährdet die gute soziale Durchmischung in der Stadt.
- Es ist deshalb dringend nötig, dass die Stadt Uster aktiver wird und den sozialen Wohnungsbau gezielt fördert.

UND !

- Die Stimmberechtigten der Stadt Uster haben mit ihrem Ja zum Nachhaltigkeitsartikel in der Ustermer Gemeindeordnung bewiesen, dass sie den Weg einer nachhaltigen Entwicklung gehen wollen.
- Die neu zu gründende Stiftung hat sich deshalb an den Zielen der 2000-Watt-Gesellschaft zu orientieren. Sie schafft ökologisch beispielhafte Wohn- und Gewerberäume und schöpft dazu die energetischen und baulichen Möglichkeiten aus.
- Ein vernünftiges Mass beim Ausbaustandard und bei der Wohnfläche hilft, die Kosten tief zu halten.

So können auch Menschen mit durchschnittlichem und tiefem Einkommen in ökologisch hochwertigen Gebäuden wohnen.

Qualifikation der Initiative als allgemeine Anregung

Die Initiative wird im Ingress als «allgemeine Anregung» bezeichnet. Eine Volksinitiative kann in der Form der «allgemeinen Anregung» oder des «ausgearbeiteten Entwurfs» eingereicht werden. Eine

Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ist ein in allen Teilen konkret formulierter Beschluss-Entwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form (§ 120 Abs. 2 GPR). Eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung umschreibt das Begehren, ohne den Konkretisierungsgrad gemäss Abs. 2 zu erreichen (§ 120 Abs. 3 GPR).

Seit der Teilrevision des GPR muss die Unterschriftenliste keinen Hinweis mehr enthalten, um welche der beiden Initiativformen es sich handelt, da die Einheit der Form neuerdings kein Gültigkeitserfordernis der Initiative mehr darstellt.

Die vorliegende Initiative verlangt die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung zur Förderung des sozialen und ökologischen Wohnungsbaus. Die öffentlich-rechtliche Stiftung ist eine durch einen Stiftungsakt (Gesetz, Erlass) begründete, dem öffentlichen Recht unterstellte, in der Regel mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Verwaltungseinheit, die mit ihrem Stiftungsvermögen einen öffentlichen Zweck verfolgt. Im Gegensatz zur weitgehenden Unveränderbarkeit der privatrechtlichen Stiftung kann die öffentlich-rechtliche Stiftung jederzeit im Gesetzgebungsverfahren abgeändert oder angepasst werden (aus: Der Schweizer Stiftungssektor im Überblick, Zentrum für Philanthropie und Stiftungswesen der Universität Basel, Basel 2009, S. 37). Da somit für die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung ein Umsetzungsbeschluss (Gesetz, Erlass) notwendig wäre, ist die vorliegende Initiative nicht direkt vollziehbar. Es handelt sich somit um eine Initiative in der Form der «allgemeinen Anregung» und die im Ingress gewählte Formulierung kann so belassen werden.

2. Zustandekommen und Rechtmässigkeit der Initiative

a) Zustandekommen der Initiative

Gemäss § 127 Abs. 4 GPR stellt der Stadtrat innert drei Monaten nach Einreichung der Initiative fest, ob diese zu Stande gekommen ist und veröffentlicht dieses Ergebnis. Eine Initiative ist zu Stande gekommen, wenn die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und rechtzeitig eingereicht worden sind und wenn die erforderliche Zahl gültiger Unterzeichnungen vorliegt (§ 127 Abs. 1 GPR). Der Stadtrat lässt so viele Unterzeichnungen durch den Stimmregisterführer auf ihre Gültigkeit hin prüfen, als dies für das Zustandekommen der Initiative erforderlich ist (§ 127 Abs. 3 GPR).

Die Vorprüfung gemäss § 124 Abs. GPR hat ergeben, dass die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

Die Publikation der Initiative gemäss § 125 GPR im amtlichen Publikationsorgan des Bezirkes Uster fand am 22. Januar 2014 statt. Mit der Einreichung der Unterschriftenbögen am 21. März 2014 ist die Frist zur Einreichung der Initiative (6 Monate ab Publikation) somit gewahrt.

Gemäss Art. 10 Abs. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Uster sind für eine Volksinitiative auf kommunaler Ebene 600 Unterschriften notwendig. Von den durch das Initiativkomitee eingereichten Unterschriften wurden 649 Unterschriften auf ihre Gültigkeit hin überprüft.

Die Initiative ist somit zustande gekommen. Der Stadtrat hat dies mit Beschluss vom 27. Mai 2014 festgestellt.

Ist eine Volksinitiative in der Form der «allgemeinen Anregung» zustande gekommen, erstattet der Stadtrat dem Gemeinderat innert vier Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt. Sodann beantragt er dem Gemeinderat Ablehnung oder Zustimmung zur Initiative, unter Umständen verbunden mit einem Gegenvorschlag (§ 133 GPR).

b) Rechtmässigkeit der Initiative

Gestützt auf Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung sind folgende Gültigkeitserfordernisse zu prüfen:

- Wahrung der Einheit der Materie
- kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht
- keine offensichtliche Undurchführbarkeit

Wahrung des Grundsatzes der Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie beinhaltet nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass eine Vorlage grundsätzlich nur *einen* Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen. Die Einheit der Materie ist unter anderem dann gewahrt, wenn die Teile der Initiative «eine Ausrichtung aufweisen, die aus der Sicht der Willensbildung und –äusserung der Stimmberechtigten als gemeinsam wahrgenommen werden kann. Dies wiederum mag vom gesellschaftlich-historischen Umfeld und der konkreten politischen Auseinandersetzung abhängen» (BGE 129 I 366 ff., 372 f., zitiert in Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, N 14 zu Art. 28, Zürich 2007). Anders formuliert: Die Verknüpfung der Teile einer Initiative muss «aufgrund politischer Konvention allgemein als legitim anerkannt sein» (Häner/Rüssli/Schwarzenbach, N 14 zu Art. 28). Gemeinnütziger Wohnungsbau und ökologischer Wohnungsbau entsprechen nun durchaus gemeinsamen politischen Tendenzen und Interessen und lassen sich gut miteinander vereinbaren. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist somit gewahrt.

Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Ein Verstoß gegen übergeordnetes Recht liegt vor, wenn die von der Initiative vorgesehene Regelung einer Sachfrage anders lautet als jene, die sich aus dem übergeordneten Recht ergibt. Darüber hinaus ist eine Initiative auch dann rechtswidrig, wenn sie einen dem Bund (bzw. dem Kanton) zur ausschliesslichen Regelung übertragenen Bereich betrifft (Häner/Rüssli/Schwarzenbach, N 20 zu Art. 28). Darüber hinaus ist eine Initiative ungültig zu erklären, wenn sie so unklar formuliert ist, dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen (BGE 129 I 392, 395). In einem solchen Fall wäre nämlich der Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe nach Art. 34 Abs. 2 BV verletzt.

Art. 110 der Kantonsverfassung räumt den Gemeinden eine Förderungskompetenz ein. Den Gemeinden steht damit eine eigene Kompetenz zu. Somit besteht im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden eine parallele Kompetenz. So fördert beispielsweise die Stadt Zürich seit 1907 gemeinnützigen und günstigen Wohnungsbau. In der Stadt Winterthur haben sodann anfangs 2012 Vertreter von SP, EVP und Grünen die kommunale Volksinitiative «Stiftung für bezahlbaren Wohn- und Gewerberaum» eingereicht. Der Stadtrat von Winterthur hat mittlerweile die Modalitäten der Umsetzung formuliert und auch einen Gegenvorschlag ausgearbeitet. Die Initiative ist somit mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. Des weiteren ist sie auch präzise und fassbar formuliert, so dass der Anspruch auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe gewährleistet ist.

Offensichtliche Undurchführbarkeit

Das Kriterium der offensichtlichen Undurchführbarkeit ist gegeben, wenn sich eine Initiative aus tatsächlichen Gründen nicht verwirklichen lässt. Die Undurchführbarkeit beurteilt sich dabei nach den Verhältnissen im Zeitpunkt des Entscheids des Gemeinderates. Die Initiative verlangt die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung mit einem Stiftungskapital von 10 Millionen Franken zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Da sich eine entsprechende Stiftung aufgrund der bisherigen Ausführungen durchaus errichten liesse und auch ein Stiftungskapital von 10 Millionen Franken nicht als unrealistisch erscheint, erweist sich die Initiative als durchführbar.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die vorliegend zu beurteilende Initiative rechtmässig und somit gültig ist.

3. Stellungnahme des Stadtrates zum Inhalt der Volksinitiative und Antrag

Die Initiative verlangt, dass über eine öffentlich-rechtliche Stiftung preisgünstige Wohnungen geschaffen und erhalten werden. In der Schweiz erstellen, erhalten und erwerben vor allem gemeinnützige Wohnbauträger preisgünstigen Wohnraum. Solche gemeinnützigen Wohnbauträger sind insbesondere Wohnbaustiftungen und Wohnbaugenossenschaften. Diese entziehen ihre Wohnobjekte der Spekulation und leisten dank Kostenmiete und Verzicht auf Gewinnstreben einen dauernden Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum. Im Januar 2014 beantwortete der Stadtrat die Anfrage von Gemeinderat Markus Wanner betreffend «gemeinnütziger Wohnungsbau». In der Beantwortung wurde aufgezeigt, dass in der Stadt Uster aktuell 14 Genossenschaften knapp 770 Genossenschaftswohnungen anbieten, was bei einem Wohnungsbestand von rund 12 500 Wohnungen einem Anteil von 6.2 % entspricht. Im Vergleich mit den Städten Winterthur, Rapperswil-Jona und Wetzikon nimmt Uster (nach Winterthur mit 6.5 %) den guten zweiten Rang ein. Was sodann die direkten Fördermassnahmen des gemeinnützigen Wohnungsbaus anbelangt, ist festzuhalten, dass die Stadt Uster neben dem Verkauf von Grundstücken an gemeinnützige Wohnbauträger auch die Abgabe von Grundstücken im Baurecht vornimmt. So bewirtschaftet die Stadt Uster aktuell für fünf Genossenschaften Baurechtsverträge mit knapp 230 Wohneinheiten. Diese Baurechte laufen zwischen 2052 und 2077 aus und können je nach Vertrag auch nochmals verlängert werden. Sodann gewährt die Stadt Uster Darlehen an Wohnbaugenossenschaften und nimmt durch Einsitznahme in Vorstände aktiv Einfluss auf die Geschäftspolitik von Wohnbaugenossenschaften. Der Stadtrat kann sich im übrigen sodann gut vorstellen, Teile der noch vorhandenen und auch eingezonten Baulandreserven (z.B. Gebiet Hofuren mit 4 Parzellen mit einer Gesamtfläche von rund 17 500 m²) für den gemeinnützigen Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen.

Der Stadtrat ist der Meinung, dass mit den über 700 gemeinnützigen Wohneinheiten und den entsprechenden aktuellen bzw. geplanten städtischen Fördermassnahmen in Uster eine gute Basis für den gemeinnützigen Wohnungsbau geschaffen ist und es keine weiteren Massnahmen braucht. Des weiteren ist festzuhalten, dass die durch die Initiative als Stiftungskapital geforderten 10 Millionen Franken den städtischen Finanzhaushalt zwar stark belasten würden, im Gegenzug aber mit diesem Betrag im Bereich Schaffung und Erhaltung von günstigem Wohnraum nur ein relativ geringfügiger Effekt erzielt werden könnte, weshalb sich die Frage von Aufwand und Ertrag stellt.

Was sodann die durch die Initiative ebenfalls verlangte Schaffung und Erhaltung von preisgünstigem Gewerberaum anbelangt, so ist der Stadtrat der Meinung, dass eine solche wirtschaftspolitische Massnahme nicht Aufgabe der öffentlichen Hand sein kann. So leitet sich aus der durch die Bundesverfassung gewährleisteten Wirtschaftsfreiheit der Anspruch der direkten Konkurrenten (vom Bundesgericht als «Gewerbegenossen» bezeichnet) auf Gleichbehandlung bzw. ein Verbot der rechtsungleichen Behandlung der direkten Konkurrenten ab. Verboten sind wettbewerbsverzerrende Massnahmen, welche einzelne direkte Konkurrenten bevorzugen bzw. benachteiligen (Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001, N 676f.). In der Praxis wäre es im übrigen auch sehr schwierig, zu entscheiden, wer die Voraussetzungen für die Zuweisung von günstigem Gewerberaum erfüllt und wer eben nicht.

In einem weiteren Punkt fordert die Initiative, dass die Stiftung ökologisch vorbildliche Wohnungen sowie Gewerberäume erhalten und schaffen soll. Seit 2001 hat die Stadt Uster die Berechtigung, das Label «Energistadt» zu führen. Mit der Führung des Labels manifestiert die Stadt den Willen, die energiepolitischen Anstrengungen kontinuierlich weiterzuführen. So hat beispielsweise der Stadtrat

bereits im August 2005 interne Richtlinien bezüglich energiesparenden Vorgaben und/oder Auflagen bei Arealüberbauungen, Gestaltungsplänen, Studienaufträgen und Wettbewerben erlassen. Darin wird der Minergie-Standard für Bauten gefordert, wobei gemäss dem heutigen Entwicklungsstand der Bautechnik eine Verschärfung der Anforderungen in Richtung Minergie-ECO oder Minergie P-Eco denkbar ist. Sodann werden über den Ökofonds der Energie Uster AG private Projekte unterstützt, die im Bereiche erneuerbare Energieträger Pilot- oder Demonstrationscharakter aufweisen. Nach der ersten Zertifizierung als Energiestadt waren periodische Reaudits erforderlich, welche 2004 und 2008 erfolgreich durchgeführt wurden. Auf 2012 hin wurde für die wiederum anstehende Zertifizierung (Reaudit) ein überarbeiteter Massnahmenkatalog eingeführt, in welchem die Anforderungen massgeblich erhöht und dem aktuellen Wissensstand angepasst wurden. Zur Zeit weist die Stadt Uster einen Realisierungsgrad der möglichen Massnahmen im Energiebereich von 71 % auf. Im Jahr 2004 lag dieser bei 62 % und im Jahr 2008 bei 66 %. Insbesondere aufgrund der erheblichen Verschärfungen der Anforderungen kann die Stadt Uster den «European Energy Award GOLD» zur Zeit noch nicht erreichen. Wichtiger als das Goldlabel ist jedoch, dass eine klare Steigerung der Massnahmen im Energiebereich stattgefunden hat und die Stadt diese Aufgaben permanent weiterverfolgt. Da die Stadt Uster heute somit insbesondere auch im Bereich des privaten Wohnungsbaus über eine nachhaltige Energiepolitik auf hohem Niveau verfügt, ist es aus Sicht des Stadtrates nicht notwendig, zusätzliche Fördermassnahmen über die durch die Initiative geforderte öffentlich-rechtliche Stiftung zu ergreifen.

Aus den genannten Gründen ist der Stadtrat der Ansicht, dass die zur Diskussion stehende Initiative unter Verzicht auf Ausarbeitung eines Gegenvorschlages abzulehnen ist.

4. Weiteres Vorgehen

Der Gemeinderat hat über den Antrag des Stadtrates innert neun Monaten nach Einreichung der Initiative zu entscheiden (§ 134 Abs. 1 GPR). Lehnt er die Initiative ab, ohne eine Umsetzungsvorlage ausarbeiten zu lassen oder einen Gegenvorschlag zu beschliessen, findet eine Volksabstimmung über die Initiative statt (§ 134 Abs. 2 GPR). Lehnt er die Initiative ab und beschliesst einen Gegenvorschlag zur Initiative, findet eine Volksabstimmung über beide Vorlagen statt (§ 134 Abs. 3 GPR). Beschliesst der Gemeinderat die Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage mit oder ohne Gegenvorschlag, unterbreitet ihm der Stadtrat innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative Bericht und Antrag über die Umsetzungsvorlage bzw. innert 19 Monaten nach Einreichung über die Umsetzungsvorlage und den Gegenvorschlag.

5. Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Gemeinderat nimmt vom Zustandekommen, der Gültigkeit und dem Inhalt der Städtischen Volksinitiative «EcoViva – bezahlbar und ökologisch wohnen» Kenntnis.
2. Der Gemeinderat lehnt die Initiative unter Verzicht auf Ausarbeitung eines Gegenvorschlags ab.
3. Mitteilung an den Stadtrat zum Vollzug.

STADTRAT USTER

Der Stadtpräsident:
Werner Egli

Der Stadtschreiber:
Hansjörg Baumberger