



Uster, 23. Oktober 2018  
Nr. 16/2018  
V4.04.71  
Zuteilung: KÖS

Seite 1/9

**WEISUNG 16/2018 DES STADTRATES: VOLKSINITIATIVE  
«BODENINITIATIVE: BODEN BEHALTEN – USTER GESTAL-  
TEN!»**

**Der Stadtrat beantragt den Gemeinderat, gestützt auf Art. 19 Abs. 3 lit. a Gemeindeordnung i.V.m. § 133 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b des Gesetzes über die politischen Rechte, folgenden Beschluss zu fassen:**

- 1. Vom Inhalt und vom Zustandekommen der Volksinitiative «Bodeninitiative: Boden behalten – Uster gestalten» wird Kenntnis genommen.**
- 2. Es wird festgestellt, dass die Initiative gültig ist.**
- 3. Die Initiative wird abgelehnt.**
- 4. Dem Gegenvorschlag des Stadtrates wird zugestimmt.**
- 5. Mitteilung an den Stadtrat.**

Referent des Stadtrates: Abteilungsvorsteher Finanzen, Cla Famos



## A. Ausgangslage

### Inhalt der Initiative

Am 6. April 2018 wurde der Stadtkanzlei die Volksinitiative «Bodeninitiative: Boden behalten – Uster gestalten!» eingereicht.

Der Initiativtext lautet wie folgt:

*«Gestützt auf § 10 der Gemeindeordnung der Gemeinde Uster sowie das Gesetz über die politischen Rechte stellen die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Stadt Uster in der Form einer allgemeinen Anregung folgendes Begehren:*

*Grundstücke, die im Eigentum der Stadt Uster sind, sollen grundsätzlich nicht veräussert werden. Sie können Dritten jedoch im Baurecht zur Nutzung überlassen werden. Der Verkauf oder Tausch von städtischen Grundstücken ist nur dann zulässig, wenn ein anderes Grundstück erworben wird, welches in Bezug auf Fläche und Nutzung mit dem veräusserten Grundstück vergleichbar ist.*

*Boden ist ein unvermehrbares und daher besonders kostbares Gut. Aus diesem Grund soll Uster eine nachhaltige und langfristige Bodenpolitik betreiben. Als Bodenbesitzerin kann Uster den städtischen Lebensraum aktiv mitgestalten. Die Abgabe im Baurecht ermöglicht es zudem, höhere Erträge (Baurechtszins) als bei einem Landverkauf zu erzielen. Dennoch kann das Land bebaut werden. Nach Ablauf der Baurechtsverträge können künftige Generationen wieder neu über die Verwendung des stadt eigenen Bodens entscheiden und damit die Stadt in ihrem Sinne weiterentwickeln. Der Wert des Bodens bleibt damit auch für die kommenden Generationen erhalten».*

### Zustandekommen der Initiative

Eine Initiative ist zustande gekommen, wenn die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und diese rechtzeitig eingereicht worden sind und wenn die nötige Anzahl gültiger Unterzeichnungen vorliegt (§ 127 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte, GPR).

Im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens gemäss § 124 GPR hat der Stadtrat mit Beschluss vom 9. Januar 2018 festgestellt, dass die Unterschriftenlisten den gesetzlichen Vorschriften entsprechen.

Die Publikation der Initiative gemäss § 125 GPR im amtlichen Publikationsorgan des Bezirks Uster fand am 24. Januar 2018 statt. Mit der Einreichung der Unterschriftenbögen am 6. April 2018 wurde die Frist zur Einreichung von sechs Monaten zur Einreichung der Volksinitiative somit gewahrt.

Gemäss Art. 10 Abs. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Uster sind für eine Volksinitiative auf kommunaler Ebene 600 Unterschriften notwendig. Von den eingereichten Unterschriften wurden 613 auf ihre Gültigkeit hin überprüft.

Die Initiative ist somit zustande gekommen. Der Stadtrat hat dies mit Beschluss vom 10. Juli 2018 festgestellt und das entsprechende Ergebnis amtlich publiziert.



## B. Gültigkeit

Der Stadtrat muss die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung auf ihre Gültigkeit hin überprüfen (Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N 159, Zürich/St. Gallen 2011). Er stellt dem Gemeinderat entsprechenden Antrag (§ 133 Abs. 1 GPR). Der Entscheid des Gemeinderats über die Initiativgültigkeit ist als Akt der Verfassungsgerichtsbarkeit rechtlicher Natur. Der gemeinderätliche Beurteilungsmassstab entspricht dabei jenem des Stadtrats. In seiner juristischen Beurteilung ist der Gemeinderat frei (Saile/Burgherr, N 128).

Gemäss § 128 Abs. 1 GPR i.V.m. Art. 28 Abs. 1 lit. a-c Kantonsverfassung (KV) ist eine Initiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist.

Der Grundsatz der *Einheit der Materie* setzt voraus, dass die einzelnen Teile einer Initiative einen «hinreichenden inneren Zusammenhang» aufweisen (§ 122 Abs. 2 GPR). Er ergibt sich aus dem verfassungsmässigen Schutz der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung, BV), welcher verlangt, dass die Stimmberechtigten die ihnen unterbreiteten Abstimmungsfragen genügend differenziert bejahen oder verneinen können. Im Initiativrecht kommt dem Grundsatz besondere Bedeutung zu, da er dem Stimmberechtigten die unverfälschte Kundgabe seines Willens schon bei der Unterzeichnung der Initiative garantiert und dafür bürgt, dass das Sammeln der Unterschriften nicht missbräulich erleichtert wird (Saile/Burgherr, N 107). Die vorliegende Initiative verlangt, dass städtische Grundstücke grundsätzlich nicht mehr veräussert sondern im Baurecht abgegeben werden. Ein Verkauf bzw. Tausch sodann soll nur zulässig sein, wenn gleichzeitig ein gleichwertiges Grundstück erworben wird. Die Anliegen der Initiative beschlagen somit allesamt «Verfügungsgeschäfte» über städtische Grundstücke und entsprechen einer gemeinsamen politischen Tendenz. Sie sind miteinander vereinbar. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist somit gewahrt.

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, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, N 20 zu Art. 28 KV, Zürich 2007). Sodann ist eine Initiative für 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. Die vorliegende Initiative umfasst «Grundstücke, die im Eigentum der Stadt sind». Entsprechend steht auch das Recht, über diese rechtsgeschäftlich zu verfügen, in der alleinigen Zuständigkeit der Stadt. Eine Regelung durch den Bund bzw. den Kanton ist nicht vorgesehen. Da die Initiative im Weiteren auch klar formuliert ist, liegt kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht vor.

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 Gemeinderats. Da die Stadt Uster, wie ausgeführt, in alleiniger Kompetenz über ihre Grundstücke verfügen kann, erweist sich die Initiative als durchführbar.

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



## C. Stellungnahme und Antrag des Stadtrats

### I. Immobilienstrategie des Stadtrats

Das Immobilienportfolio der Stadt Uster teilt sich in das Verwaltungs- und das Finanzvermögen auf. Die Liegenschaften im Verwaltungsvermögen dienen der Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand (z. B. Stadthaus, Schulanlagen, Heime, Sportanlagen etc.). Die Liegenschaften im Finanzvermögen dienen nicht unmittelbar einer öffentlichen Aufgabenerfüllung, sondern stellen die zukünftigen Räumlichkeiten für die Verwaltung oder für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben sicher als Erweiterung des zukünftigen Verwaltungsvermögens und berücksichtigen die Bedürfnisse der Stadtentwicklung.

Eine zielorientierte und bedürfnisgerechte Immobilienpolitik ermöglicht der Stadt Uster eine effiziente Steuerung des Immobilienportfolios, welche zur Sicherstellung von Gemeindeaufgaben, zur Verfolgung strategischer Ziele der nachhaltigen Zentrumsentwicklung, zur Erzielung von städtebaulichen Verbesserungen oder als Baulandreserve dient. Mit Zukäufen von Liegenschaften an strategisch günstigen Lagen können Eigenbedarf, Stadtentwicklung und Bedürfnisse Dritter sichergestellt werden. Grundsätzlich soll die Abtretung von städtischen Liegenschaften an Dritte nur im Baurecht oder als Tausch erfolgen.

Die Reduktion der Fremdmieten ermöglicht es der Stadt Uster, ihre Dienstleistungen in eigenen Liegenschaften zu erbringen und die Laufende Rechnung zu entlasten. Die heutigen dezentralen Standorte der zentralen Verwaltung werden auf stadteigene Liegenschaften (Stadthaus/Finanzhaus Freiestrasse und Werk- und Verwaltungskomplex Dammstrasse) zentralisiert.

Seit 2017 arbeitet der Stadtrat nach den Grundsätzen eines zentralisierten Immobilienmanagements. Dieses zeigt bei der effizienten, an den Nutzerbedürfnissen orientierten Planung schon sichtbare Auswirkungen.

Der Stadtrat ist seit Juli 2018 daran, diese Grundsätze seiner Immobilienpolitik zusammenzufassen und in einer Immobilienstrategie festzuhalten. Anschliessend werden die Wirkungs- und Leistungsziele überprüft und zu Händen des Gemeinderats angepasst. Dieser Prozess wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

### II. Leistungsauftrag LG Grundstückbewirtschaftung

Folgende Wirkungs- und Leistungsziele sind aktuell gültig:

- Z 01: Mit dem Kauf/Verkauf oder der Abgabe im Baurecht (seit LÜP: LA+GB 2016) von Bauland für Gewerbe/Industrie (Finanzvermögen) einen Beitrag leisten, für die Erhaltung von bestehenden Firmen und die Ansiedlung von neuen Betrieben in Uster, welche nach Möglichkeit gute, zukunftsorientierte Arbeitsplätze schaffen, einen stetigen Steuerertrag gewährleisten sowie eine geringe Umweltbelastung ausweisen. Vorgabe bei Verkauf im Kaufvertrag: Bei Realisierung des Gebäudes: Einhalten «Gebäudestandard 2015».
- Z 02: Rechtzeitig Land bereithalten (Verwaltungsvermögen) für notwendige Erweiterungen und Neubauten für die allgemeine Verwaltung und für öffentliche Aufgaben.
- Z 03: Land im Baurecht, in der Regel zu Marktkonditionen (seit LÜP: LA+GB 2016), zur Verfügung stellen für Genossenschaften, welche öffentliche Aufgaben erfüllen oder Vereine, welche die Vorgaben gemäss Vereinskonzept erfüllen. Vorgabe im Baurechtsvertrag: Bei Realisierung des Gebäudes: Einhalten «Gebäudestandard 2015».
- Z 04: Mit dem Grundstückhandel (Finanzvermögen) die aktuelle und zukünftige Nachfrage an Landreserven und Liegenschaften decken, um die Stadtentwicklung zu gewährleisten.
- Z 05: Die Fortführung des Landwirtschaftsbetriebes Dietersrain wird im 2017 neu festgelegt.



- Z 06: Mit einer strategischen Boden- und Immobilienpolitik einen wesentlichen Beitrag zur strategischen Positionierung von Uster leisten, damit die städtebauliche Entwicklung mit einem angemessenen Qualitätsanspruch, unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und finanziellen Mittel, weiterverfolgt werden kann.
- Z 07: Bewirtschaften von Freiflächen.

### III. Erwägungen

Für die städtischen Grundstücke werden je nach Zuweisung (Finanz- oder Verwaltungsvermögen) unterschiedliche Ziele verfolgt. Dabei geht es um folgende Themenbereiche:

- Öffentliche Aufgaben: Das Verwaltungsvermögen dient der Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand. Die Anforderungen der Verwaltung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben werden so weit als möglich durch Liegenschaften im Verwaltungsvermögen abgedeckt.
- Städtischer Finanzhaushalt: Durch die Deckung des Raumbedarfs in eigenen Liegenschaften (Verwaltungsvermögen) kann die Stadt Uster den Grossteil der Dienstleistungen in eigenen Liegenschaften erbringen und die Mietausgaben reduzieren. Weiter können durch Vermietung an Dritte zusätzliche Erträge erwirtschaftet werden.
- Infrastrukturentwicklung: Der Besitz von Grundstücken (Finanzvermögen) ermöglicht beispielsweise bei Strassenprojekten, durch Landabtausch Trottoirs zu erstellen, welche schlussendlich der Allgemeinheit zu Gute kommen. Aber auch grössere Infrastrukturanlagen wie die Verlegung der Hauptsammelstelle können kostengünstig realisiert werden.
- Stadtentwicklung: Im Rahmen des Projekts «Stadtraum Uster 2035» revidiert die Stadt Uster ihre Nutzungsplanung, unter Berücksichtigung der Wachstumsvorgaben des Kantons Zürich. Dabei sind eine vorausschauende Planung und die Abschätzung künftiger Bedürfnisse unerlässlich, um den Raumbedarf zu erkennen und Flächen für den Eigenbedarf zu sichern.
- Arealentwicklung: Hat die Stadt Uster als Beteiligte an einer grösseren Gebietsentwicklung in Uster Verhandlungsspielraum durch eigene Grundstücke im betroffenen Gebiet, kann sie stärker verhandeln. Realisierungsprozesse können beschleunigt und der Mehrwert für die Allgemeinheit erhöht werden.

Für eine effiziente und reibungslose Umsetzung der entsprechenden Leistungsaufträge, bzw. der erwähnten Themenbereiche, ist der Stadtrat jedoch auf einen gewissen Handlungsspielraum in der aktuellen Bodenpolitik angewiesen. Eine eng am Wortlaut orientierte Umsetzung der Initiative könnte der Stadtentwicklung hinderlich sein.

Der Grundstückshandel ist dabei das Instrument zur Sicherstellung der Raumbedürfnisse der Stadtverwaltung (Hochbau) wie auch für die Infrastrukturentwicklung (Tiefbau), namentlich dem Tätigkeitsgebiet des Geschäftsfeldes Infrastrukturbau und Unterhalt. Oft werden dazu Grundstücksanteile von Dritten benötigt. In der Regel kauft die Stadt Uster dabei Land zu. Teilweise wird aber auch Land abgetauscht, wobei die Landnutzung ändern kann. Es handelt sich dabei um kleinere Flächen. Da die Bereitstellung dieser Bedürfnisse ein öffentliches Interesse darstellt, wird der Handlungsspielraum bei Annahme der Bodeninitiative geschmälert.

Die Stadt Uster ist für eine nachhaltige Stadtentwicklung auf städtische Landreserven an strategisch wichtigen Lagen angewiesen. Die Veräusserung von solchen Grundstücken liegt nicht in ihrem Interesse, was mit der Bodeninitiative im Grundsatz kompatibel wäre. Weiter legt die Stadtentwicklung mit der langfristigen Planung die Grundsteine für in der Regel grössere Projekte, welche die Stadtentwicklung beeinflussen und somit auch für die Standortattraktivität von Bedeutung sind. Dabei ist es zentral, dass die Stadt flexibel bleibt, wie sie ihre Grundstücke in grössere Projekte einbringen kann. Im Rahmen von städtebaulichen Verträgen kann auch ein Landverkauf zu einem langfristigen Mehrwert für die Stadt führen. Arealentwicklungen haben ihren Ursprung in der Stadtentwicklung. Für die Umsetzung gibt es verschiedene Instrumente, wobei einige von der Bodeninitiative betrof-



fen sein könnten. Verkauf und Tausch von Grundstücken als Verhandlungsbasis mit betroffenen Eigentümern können dabei über den Erfolg von Projekten entscheiden.

Wie zahlreiche Beispiele in der Stadt Uster zeigen, ist der Kanton Zürich ein wichtiger Partner bei Landgeschäften. Einerseits verfügt dieser über Grundstücke an strategisch wichtigen Lagen, andererseits hat dieser Bedürfnisse, welche er idealerweise auf Grundstücken der Stadt Uster realisiert. Hier gilt es die potentielle Erweiterung des Bildungszentrums als Beispiel zu nennen. Eine wortwörtliche Umsetzung der Initiative hätte massive, negative Auswirkungen auf entsprechende Projekte.

Die Stadt hat seit 2015 ca. 90 000 m<sup>2</sup> Land hinzugekauft, davon sind 19 000 m<sup>2</sup> bebaute Grundstücke, 53 000 m<sup>2</sup> Landwirtschaftsland und 18 000 m<sup>2</sup> Wald. Die Parzellen mit Eigentum «Stadt Uster, Liegenschaften» haben gemäss den aktuellen GIS-Daten eine Totalfläche von ca. 3,4 Mio. m<sup>2</sup>. Die Gesamtfläche ist aufgeteilt in 950 000 m<sup>2</sup> im Finanzvermögen und 2,45 Mio. m<sup>2</sup> im Verwaltungsvermögen. Im Finanzvermögen hat die Stadt ca. 64 000 m<sup>2</sup> Baulandreserven (u. a. in den Entwicklungsgebieten Mühleholz, Loren und Hohfuren). Diese Zahl ist seit 2014 stabil.

Es zeigt sich, dass ein sorgsamer und weitsichtiger Umgang mit dem kostbaren Gut der Landreserven schon mit den heutigen Mitteln möglich und garantiert ist. Die geltende Regelung bietet dem Stadtrat und dem Gemeinderat die nötige Flexibilität, um auf die Situation angepasst reagieren und die öffentlichen Interessen wahren zu können. Dies wäre paradoxerweise durch die Annahme der Initiative teilweise infrage gestellt.

#### IV. Konsequenzen der Volksinitiative

Zum Teil 1: «Grundstücke, die im Eigentum der Stadt Uster sind, sollen grundsätzlich nicht veräussert werden. Sie können Dritten jedoch im Baurecht zur Nutzung überlassen werden.»

1. Der Stadtrat ist auch der Meinung, dass Grundstücke, die im Eigentum der Stadt Uster sind, in Zukunft grundsätzlich – d.h. im Prinzip – nicht veräussert werden sollen. Baurecht und Tausch von städtischen Grundstücken werden bevorzugt.
2. Der Spielraum für einen strategisch sinnvollen Verkauf eines städtischen Grundstücks sollte trotzdem möglich sein, insbesondere wenn zeitlich, qualitativ oder quantitativ kein geeignetes Tauschobjekt vorliegen sollte. (Beispiele: Landabtretungen bei Strassenprojekten, Stadtentwicklungsprojekte mit Privaten).
3. Jedes Geschäft, ob es ein Kauf, Tausch oder auch ein Verkauf ist, sollte daher mit individuellen Lösungen umgesetzt werden können.
4. Verhandlungen mit dritten, öffentlichen Instanzen wie beispielsweise dem Kanton Zürich werden erschwert, da dieser grundsätzlich kein Land im Baurecht übernehmen will.

Zum Teil 2: «Der Verkauf oder Tausch von städtischen Grundstücken ist nur dann zulässig, wenn ein anderes Grundstück erworben wird, welches in Bezug auf Fläche und Nutzung mit dem veräusserten Grundstück vergleichbar ist.»

1. Die heutige Formulierung im Leistungsauftrag «Mit dem Kauf/Verkauf oder der Abgabe im Baurecht» beinhaltet auch einen möglichen Tausch, ist aber keine «Muss-Bedingung» und sollte auch in Zukunft seine Gültigkeit haben.
2. Die Vorgabe, dass der Verkauf oder Tausch von städtischen Grundstücken nur dann zulässig ist, wenn ein anderes Grundstück erworben wird, welches in Bezug auf Fläche und Nutzung mit dem veräusserten Grundstück vergleichbar ist, verhindert mögliche Stadtentwicklungsprojekte. Bei einem möglichen Tausch, sind die Nutzungen wie auch die Grösse der Parzelle nicht immer 1:1 vergleichbar. Oftmals müssen ungleich grosse Parzellen mit unterschiedlicher Nutzung (Infrastrukturanlagen, Bauzone) abgetauscht werden, um dann eine Projektentwicklung zu starten, welche zur Ausarbeitung eines Gestaltungsplanes führen.



3. Liegt zum Zeitpunkt von Verkauf/Tausch kein qualitativ oder quantitativ geeignetes Objekt vor, können kostspielige Planungen verzögert oder sogar verunmöglicht werden.

4. Neben der fehlenden Garantie auf adäquate Flächen für Tausch/Kauf zum gegebenen Zeitpunkt ist nach geltendem Recht (Art. 21 Gemeindeordnung Stadt Uster, 25. November 2007) die Zustimmung des Gemeinderates für Tauschgeschäfte im Wert von über 1,5 Mio. Franken und Kaufgeschäfte zwischen 1,5 und 10 Mio. Franken notwendig. Der Initiativtext lässt offen, in welchem Zeitrahmen der gleichwertige Ersatz im Fall von Verkauf oder Tausch erfolgen soll.

#### V. Fazit

Die aktuelle Immobilienpolitik mit den im GF Liegenschaften, LG Grundstückbewirtschaftung beschriebenen Wirkungs- und Leistungszielen hat sich bewährt und soll deshalb weiterhin Gültigkeit haben. Sie geben der Stadt Uster den notwendigen Spielraum bei nachfolgenden Geschäften im Landhandel, damit die zukünftigen Bedürfnisse für die Entwicklung der öffentlichen Bedürfnisse (Eigenbedarf für die Stadtverwaltung) und auch für die Entwicklung der Stadt Uster (u. a. Projekt «Stadtraum 2035», Strassenprojekte, Stadtentwicklungsprojekte mit Privaten, Gestaltungspläne) weiterhin gezielt und zeitnah umgesetzt werden können. Grundsätze der aktuellen Immobilienpolitik für den:

#### VERKAUF:

1. Der Stadtrat ist auch der Meinung, dass Grundstücke, die im Eigentum der Stadt Uster sind, in Zukunft grundsätzlich nicht veräussert werden sollen. Er bevorzugt Baurecht und Tausch.

2. Der Spielraum für einen strategisch sinnvollen Verkauf eines städtischen Grundstücks sollte trotzdem möglich sein, auch wenn zeitlich, qualitativ oder quantitativ kein geeignetes Tauschobjekt vorliegen sollte. (Beispiele: Landabtretungen bei Strassenprojekten, Stadtentwicklungsprojekte mit Privaten).

3. Jedes Geschäft, ob es ein Kauf, Tausch oder auch ein Verkauf ist, sollte daher mit individuellen Lösungen umgesetzt werden können.

4. Verhandlungen mit dritten, öffentlichen Instanzen wie beispielsweise dem Kanton Zürich würden durch ein kategorisches Verbot erschwert, da dieser grundsätzlich kein Land im Baurecht übernehmen will.

#### TAUSCH:

1. Die heutige Formulierung im Leistungsauftrag «Mit dem Kauf/Verkauf oder der Abgabe im Baurecht» beinhaltet auch einen möglichen Tausch, ist aber keine «Muss-Bedingung». Sie sollte auch in Zukunft seine Gültigkeit haben.

2. Die Vorgabe, dass der Verkauf oder Tausch von städtischen Grundstücken nur dann zulässig ist, wenn ein anderes Grundstück erworben wird, welches in Bezug auf Fläche und Nutzung mit dem veräusserten Grundstück vergleichbar ist, verhindert mögliche Stadtentwicklungsprojekte. Bei einem möglichen Tausch, sind die Nutzungen wie auch die Grösse der Parzelle nicht immer 1:1 vergleichbar. Oftmals müssen ungleich grosse Parzellen mit unterschiedlicher Nutzung (Infrastrukturanlagen, Bauzone) abgetauscht werden, um dann eine Projektentwicklung zu starten, welche zur Ausarbeitung eines Gestaltungsplanes führen.

3. Liegt zum Zeitpunkt von Verkauf/Tausch kein qualitativ oder quantitativ geeignetes Objekt vor, können kostspielige Planungen verzögert oder sogar verunmöglicht werden.

4. Neben der fehlenden Garantie auf adäquate Flächen für Tausch/Kauf zum gegebenen Zeitpunkt ist nach geltendem Recht (Art. 21 Gemeindeordnung Stadt Uster, 25. November 2007) die Zustimmung des Gemeinderates für Tauschgeschäfte im Wert von über 1,5 Mio. Franken und Kaufgeschäfte zwischen 1,5 und 10 Mio. Franken notwendig. Der Initiativtext lässt offen, in welchem Zeitrahmen der gleichwertige Ersatz im Fall von Verkauf oder Tausch erfolgen soll.



## VI. Empfehlung

Der Stadtrat lehnt die Volksinitiative «Bodeninitiative: Boden behalten – Uster gestalten» ab. Er verweist auf die bestehende Immobilienpolitik und unterbreitet dem Gemeinderat einen Gegenvorschlag im Sinne einer allgemeinen Anregung. Gemäss § 138b lit. a GPR muss ein Gegenvorschlag die gleiche Form wie die Initiative aufweisen.

Der Gegenvorschlag lautet wie folgt:

### **Text des Gegenvorschlags**

*Grundstücke im Eigentum der Stadt Uster dürfen nur veräussert werden, wenn dies übergeordnete öffentliche Interessen gebieten. Städtische Grundstücke können Dritten jedoch im Baurecht zur Nutzung überlassen werden. Bei einem Tausch sollte das erworbene Grundstück mit dem veräusserten Grundstück vergleichbar sein. Sowohl Verkauf als auch Baurecht erfolgen grundsätzlich in einem öffentlichen Verfahren.*

### *Begründung*

*Die Formulierung des Gegenvorschlages schränkt den Landverkauf grundsätzlich ein, lässt ihn aber soweit zu, als übergeordnete Gründe des öffentlichen Interesses es gebieten. Die Abgabe im Baurecht bleibt unbeschränkt möglich. Bei einem Tausch wird das Prinzip der Vergleichbarkeit eingeführt. Und schliesslich wird die wichtige Vorgabe, dass Landgeschäfte nicht unter der Hand, sondern in einem öffentlichen Verfahren vollzogen werden, explizit festgehalten. Damit bekennt sich die Stadt zum Prinzip der Transparenz. Der Initiativtext macht dazu keine Angaben.*

Der Gegenvorschlag nimmt damit die unbestrittenen Anliegen der Initiative auf, ergänzt und erweitert sie aber um zentrale Aspekte und vermeidet mögliche, unintendierte Umsetzungsprobleme. Der Stadtrat kann auf zukünftige Landhandelsgeschäfte mit dem notwendigen Handlungsspielraum situationsbezogen reagieren und damit die öffentlichen Interessen als Grundeigentümer besser vertreten. Die Entwicklungsabsichten für den Eigenbedarf der städtischen Grundstücke können einfacher, in Abstimmung mit dem Nachfragebedarf für die öffentlichen Aufgaben in Bezug auf die kommunale Richt- und Nutzungsplanung, umgesetzt werden. Die Planung und Umsetzung bei einer mehrjährigen Projektentwicklung für ein Stadtentwicklungsgebiet - allenfalls über ein Gestaltungsplanverfahren - können ohne zusätzliche Einschränkungen (Initiative: Tausch nur möglich wenn Fläche und Nutzung vergleichbar sind) umgesetzt werden.

Alle diese Handlungsmöglichkeiten wären paradoxerweise durch die Annahme der Initiative teilweise infrage gestellt.

## **D. Weiteres Vorgehen**

Der Gemeinderat hat über den Bericht und Antrag des Stadtrates innert 9 Monaten nach Einreichung der Initiative zu entscheiden (§ 134 Abs. 1 GPR).

Der Gemeinderat hat folgende Möglichkeiten der Entscheidung:

Ablehnung der Initiative und Zustimmung Gegenvorschlag (entsprechend dem Antrag des Stadtrats): Es findet eine Volksabstimmung über Initiative und Gegenvorschlag statt (§ 134 Abs. 3 GPR)

Ablehnung der Initiative und Ablehnung Gegenvorschlag: Es findet eine Volksabstimmung über die Initiative statt (§ 134 Abs. 2 GPR)

Zustimmung zur Initiative und Zustimmung Gegenvorschlag: Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage zur Initiative und zum Gegenvorschlag innert 19 Monaten nach Einreichung der Initiative



Zustimmung zur Initiative und Ablehnung Gegenvorschlag: Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage zur Initiative innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative.

#### **E. Anträge**

**Der Stadtrat beantragt den Gemeinderat, gestützt auf Art. 19 Abs. 3 lit. a Gemeindeordnung i.V.m. § 133 Abs. 1 und Abs. 2 lit. b des Gesetzes über die politischen Rechte, folgenden Beschluss zu fassen:**

- 1. Vom Inhalt und vom Zustandekommen der Volksinitiative «Bodeninitiative: Boden behalten – Uster gestalten» wird Kenntnis genommen.**
- 2. Es wird festgestellt, dass die Initiative gültig ist.**
- 3. Die Initiative wird abgelehnt.**
- 4. Dem Gegenvorschlag des Stadtrates wird zugestimmt.**
- 5. Mitteilung an den Stadtrat.**

Stadtrat Uster

Barbara Thalmann  
Stadtpräsidentin

Daniel Stein  
Stadtschreiber