

STADTRAT

Stadthaus
Postfach 1000
8200 Schaffhausen
T + 41 52 632 51 11
www.stadt-schaffhausen.ch

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrats vom 7. November 2023

Botschaft zur «Volksinitiative für eine attraktive Altstadt (Altstadtinitiative)»

Sehr geehrter Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet dem Grossen Stadtrat die Vorlage zur «Volksinitiative für eine attraktive Altstadt (Altstadtinitiative)».



1. Zusammenfassung

Am 12. Mai 2023 reichte die SP Stadt Schaffhausen ein Volksbegehren mit dem Titel «Volksinitiative für eine attraktive Altstadt (Altstadtinitiative)» mit 693 gültigen Unterschriften ein.

Die Initiative fordert in einem Verfassungsartikel, dass die Stadt Schaffhausen die Bedeutung ihrer historischen Altstadt anerkennt und dafür sorgt, dass diese langfristig als vielfältiger Wohn-, Wirtschafts-, Kultur- und Verwaltungsort erhalten bleibt. Um der Forderung Nachdruck zu verleihen, verlangen die Initianten eine Einschränkung der Immobilien- und Bodenpolitik: Der Verkauf von Grundstücken und Gebäuden in der Altstadt durch die Stadt soll grundsätzlich verboten werden.

Der Stadtrat teilt zwar mit den Initianten die Einschätzung, dass die historische Altstadt eine besondere Bedeutung hat, und ist auch weiterhin bereit, sich dafür einzusetzen, dass dies so bleibt. Indes erachtet es der Stadtrat nicht als notwendig, dazu einen Programmartikel in die Verfassung zu schreiben.

Weiter beurteilt der Stadtrat die Einschränkungen beim Verkauf von Grundstücken und Gebäuden in der Altstadtzone als erhebliches Hindernis für eine wirkungsvolle Bodenpolitik. Auch wenn der Stadtrat äusserst zurückhaltend ist bei der Veräusserung von Immobilien an strategischen Standorten wie der Altstadt, wirkt ein generelles Verbot trotzdem zu einschränkend. Oberstes Ziel der städtischen Immobilienpolitik ist die gedeihliche Entwicklung der Stadt, und dies kann situativ auch in Zusammenarbeit mit Dritten sinnvoll sein. Ein generelles Verbot verhindert zudem auch Kleingeschäfte wie Arrondierungen oder macht sie zumindest unverhältnismässig aufwändig. Ein zentraler Nachteil der Initiative ist aus Sicht des Stadtrates, dass damit auch Baurechtsabgaben verhindert oder zumindest deutlich erschwert werden. Als prüfenswert erachtet der Stadtrat den in der Initiative verankerten Ansatz, für Landgeschäfte im sensiblen Altstadtbereich die direktdemokratische Mitsprache zu erhöhen. Der Initiativtext weist zudem formelle Mängel auf.

Aus diesen Gründen beantragt der Stadtrat dem Grossen Stadtrat, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Darin könnte die demokratische Mitsprache bei Landgeschäften im sensiblen Altstadtbereich mit angepassten Schwellenwerten gestärkt werden. Damit wird ein wichtiges Ziel der Initiative erreicht, ohne dass der Spielraum der Stadt in der Immobilienpolitik unverhältnismässig eingeschränkt wird.

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

Inhalt

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage	4
2.1	Immobilien- und Bodenpolitik der Stadt Schaffhausen	4
2.2	Liegenschafts-Geschäfte in der Altstadt	4
2.3	Aktuelle Kompetenzregelung für Immobiliengeschäfte	5
3.	Volksinitiative	6
3.1	Wortlaut der Initiative	6
3.2	Ziele der Initiative	6
3.3	Argumente	6
3.4	Formelles	7
3.4.1	<i>Einreichung</i>	7
3.4.2	<i>Zustandekommen</i>	7
3.4.3	<i>Gültigkeit</i>	7
4.	Würdigung	10
4.1	Vor- und Nachteile	10
4.2	Stellungnahme und Empfehlung des Stadtrates	11
5.	Eckwerte eines möglichen Gegenvorschlages	12
6.	Weiteres Vorgehen und Verfahren	12
	Anträge	13

2. Ausgangslage

2.1 Immobilien- und Bodenpolitik der Stadt Schaffhausen

Die Stadt betreibt eine aktive Immobilien- und Bodenpolitik. Hauptziel dabei ist die bestmögliche Entwicklung der Stadt Schaffhausen. Dabei werden die verschiedenen Instrumente für die Entwicklung von Liegenschaften (Verkauf, Baurechtsabgaben, eigene Entwicklung) situativ eingesetzt.

Die Immobilien- und Bodenpolitik war und ist in der Stadt Schaffhausen ein kontrovers diskutiertes Thema.

Tabelle 1: Städtische Volksinitiativen bzw. Abstimmungen zur Immobilien- und Bodenpolitik der letzten sieben Jahre

	Initiative bzw. Gegenvorschlag	Datum	Resultat
1	Volksinitiative "Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus"	17.04.2016	58% Nein
2	Volksinitiative "Für bezahlbaren Wohnraum"	17.04.2016	57% Nein
3	Volksinitiative "Landverkäufe vors Volk"	17.04.2016	53% Nein
4	Variantenabstimmung für Vergabeart des frei werdenden Grundstücks Werkhof Lindli	05.06.2016	63% Variantenentscheid für Baurecht
5	Aufwertung des Baurechtes, Gegenvorschlag zur zurückgezogenen Volksinitiative «Zweckbindung der Baurechtszinsen»	23.09.2018	70% Ja
6	Volksinitiative zum Erwerb und dauerhaften Schutz des historischen Klostergevierts	25.11.2018	51% Ja
7	Volksinitiative zur Förderung des gemeinnützigen Wohnraums (Wohnrauminitiative)	<i>Der Stadtrat arbeitet aktuell einen Gegenvorschlag aus.</i>	

Hinzu wurden zahlreiche parlamentarische Vorstösse eingereicht.

2.2 Liegenschafts-Geschäfte in der Altstadt

In nachfolgender Tabelle sind die Baurechtsabgaben und Verkäufe seit 2014 und die aktuell geplanten Liegenschaftengeschäfte (ohne kleinere Sanierungen) aufgeführt.

Tabelle 2: Seit 2014 vollzogene und geplante Liegenschaftsentwicklungen (Baurecht, Verkauf, eigene Entwicklung)

Jahr	Art der Entwicklung	Liegenschaft	Partner
2014-15	Eigene Entwicklung	Tanne 7	
2017-19	Eigene Entwicklung	Hotel Tanne	
2020	Baurechtsabgabe	Hofhaus Tanne	lokales Architekturbüro
2021	Baurechtsabgabe	Stadthausgeviert Nordteil	Bolli & Böcherer AG

2021	Baurechtsabgabe	Rheinschulhaus	Stiftung Forum für Weiterbildung
2021-25	Eigene Entwicklung	Stadthaus (mit Verwaltungsneubau und Eckstein)	
2022	Stockwerkverkauf	Kammgarn West	Kanton Schaffhausen
2024-26	Eigene Entwicklung	Kammgarn West	
geplant 2024	Eigene Entwicklung	Haus zum Ritter	
geplant 2024/25	Eigene Entwicklung	Haus zum Freudenfels	
geplant 2024/25	Eigene Entwicklung	Haus zum Käfig	
geplant 2026	Baurechtsabgabe	Oberhaus	Genossenschaft Eins
geplant 2026	Baurechtsabgabe	Pfarrhof	Schweizerisches Rotes Kreuz SH
geplant 2026	Baurechtsabgabe	Liegenschaft Ringkengässchen 5	(Vorlage an den Grossen Stadtrat und Ausschreibung geplant)
geplant 2025/26	Eigene Entwicklung	Grosses Haus	
geplant 2025/26	Eigene Entwicklung	Kirchhofplatzschulhaus	

Seit 2014 gibt es in der Altstadt nur einen Verkauf einer Liegenschaft, nämlich die zwei Stockwerke des Kammgarn Westflügels an den Kanton Schaffhausen zur Nutzung durch die Pädagogische Hochschule (PHSH). Dieses Geschäft wurde mit der Übernahme der Landparzelle des ehemaligen Pflegezentrums auf dem Geissberg im Sinne eines Tausches verknüpft und von der Stimmbevölkerung (Kanton und Stadt) genehmigt.

Altstadtliegenschaften an wichtiger Lage (z.B. Haus zum Ritter, Grosses Haus) plant der Stadtrat im Immobilienportfolio zu halten und selbst zu entwickeln. In Einzelfällen ist eine Baurechtsabgabe vorgesehen.

2.3 Aktuelle Kompetenzregelung für Immobiliengeschäfte

Folgende Kompetenzen gelten für die Abgabe von Liegenschaften, und zwar ungeachtet der Zone oder des Ortes:

		Stadtrat	Grossstadtrat abschliessend	Grossstadtrat mit fak. Referendum
Baurechtsabgabe	Land	bis 1 Mio. Fr.	> 1 Mio. Fr.	
	Gebäude	bis 1 Mio. Fr.	> 1 Mio. bis 2 Mio. Fr.	> 2 Mio. Fr.
Verkauf	Land und Gebäude			

Darüber hinaus existiert für den Kauf von Liegenschaften mit dem Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb eine Sonderkompetenz.

3. Volksinitiative

3.1 Wortlaut der Initiative

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Die Verfassung der Stadt Schaffhausen (RSS 100.1) wird folgendermassen geändert:

Art. 2b (Altstadt)

¹ Die Stadt anerkennt die zentrale Bedeutung ihrer historischen Altstadt und sorgt dafür, dass diese langfristig als vielfältiger Wohn-, Wirtschafts-, Kultur- und Verwaltungsort zugänglich und erhalten bleibt.

² a) Zur Erreichung dieses Ziels werden Grundstücke und Gebäude im Eigentum der Stadt, die sich in der Altstadtzone befinden, grundsätzlich nicht veräussert.

b) In begründeten Fällen kann der Grosse Stadtrat in der Altstadtzone liegende Grundstücke und Gebäude veräussern. Solche Beschlüsse unterstehen in Abweichung zu den ordentlichen Zuständigkeitsvorschriften stets dem fakultativen Referendum.

3.2 Ziele der Initiative

Die Initiative fordert in einem programmatischen Verfassungsartikel, dass die Stadt Schaffhausen die Bedeutung ihrer historischen Altstadt anerkennt und dafür sorgt, dass diese langfristig als vielfältiger Wohn-, Wirtschafts-, Kultur- und Verwaltungsort erhalten bleibt.

Um der Forderung Nachdruck zu verleihen, verlangen die Initianten eine Einschränkung der Immobilien- und Bodenpolitik: Die Veräusserung von Grundstücken und Gebäuden in der Altstadt durch die Stadt soll grundsätzlich verboten werden. Ausnahmen sollen möglich sein, wobei die jeweiligen Beschlüsse des Grossen Stadtrates ungeachtet des Land- und Gebäudewertes dem fakultativen Referendum unterstehen.

3.3 Argumente

Der Unterschriftenbogen selbst enthält kein Argumentarium.

An der Unterschriftenübergabe am 12. Mai 2023 argumentierten die Initiantinnen und Initianten damit, dass der Verkauf von Altstadthäusern verhindert werden soll und der städtischen Stimmbevölkerung eine grössere Mitsprache gewährt werden soll¹.

¹ Vgl. Artikel in den Schaffhauser Nachrichten vom 12.05.2023 mit dem Titel «Altstadt-Initiative eingereicht: SP Stadt Schaffhausen will Verkauf historischer Gebäude stoppen», <https://www.shn.ch/region/stadt/2023-05-12/altstadt-initiative-eingereicht-sp-stadt-schaffhausen-will-verkauf>

3.4 **Formelles**

3.4.1 Einreichung

Am 12. Mai 2023 reichte die SP Stadt Schaffhausen die «Volksinitiative für eine attraktive Altstadt (Altstadt-Initiative)» ein.

3.4.2 Zustandekommen

Die Prüfung der Unterschriftenbogen durch die Einwohnerkontrolle ergab 693 gültige Unterschriften. Für das Zustandekommen einer Volksinitiative sind die Unterschriften von mindestens 600 in Gemeindeangelegenheiten Stimmberechtigten erforderlich (Art. 12 Abs. 1 Stadtverfassung). Die Volksinitiative ist daher zustande gekommen.

3.4.3 Gültigkeit

Nach Art. 12 Abs. 1 der Stadtverfassung kann mittels Volksinitiative das Begehren gestellt werden auf

- Total- oder Teilrevision der Verfassung (lit. a);
- Erlass, Änderung oder Aufhebung eines allgemeinverbindlichen Erlasses des Grossen Stadtrates (Verordnung) (lit. b);
- die Übernahme neuer Gemeindeaufgaben (lit. c).

Die Gültigkeit einer Volksinitiative setzt sodann voraus, dass sie nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst, durchführbar ist und die Einheit der Form und der Materie wahrt (Art. 76 Wahlgesetz). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, so erklärt sie der Grosse Stadtrat für ungültig.

Zu den Voraussetzungen der Gültigkeit im Einzelnen:

1. Vereinbarkeit mit dem übergeordneten (kantonalen) Recht und Verhältnis zum Rest der Stadtverfassung:

Wie bereits dargelegt, bezweckt die Initiative die langfristige Erhaltung der historischen Altstadt als vielfältiger Wohn-, Wirtschafts-, Kultur- und Verwaltungsort. Zu diesem Zweck soll die Veräusserung von Grundstücken und Gebäuden, die in der Altstadtzone liegen und sich im Eigentum der Stadt befinden, grundsätzlich unterbunden werden. Die Initiative weicht somit explizit von der bestehenden Kompetenzordnung ab und beschneidet insbesondere die verfassungsrechtlich verankerten finanzrechtlichen Befugnisse des Stadtrats. Art. 45 Abs. 2 des Gemeindegesetzes besagt hingegen, dass Initiativen unzulässig sind, soweit sie einen Bereich betreffen, in welchem der Gemeinderat ausschliesslich zuständig ist.

In Anwendung von Art. 44 lit. c Stadtverfassung obliegt der Verkauf von Grundstücken bis zu einem Wert von 1 Mio. Franken allein dem Stadtrat. Diese Befugnis soll dem Stadtrat mit Hilfe der Volksinitiative für Grundstücke und Gebäude in der Altstadt entzogen werden. Obwohl sich die Altstadtinitiative nach dem Wortlaut bloss auf Veräusserungen (Verkauf) bezieht, verhindert sie zumindest mittelbar auch die abschliessende Baurechtsvergabe durch den Stadtrat, da eine solche in

der Regel mit einer Veräusserung des auf dem Baurechtsland befindlichen Gebäudes verknüpft ist. Die Kompetenz zum Verkauf von Liegenschaften wird dem Stadtrat jedoch durch die Verfassung selbst eingeräumt und könnte somit jederzeit Gegenstand einer Volksinitiative bilden. Mit anderen Worten: Die eingangs zitierte Verfassungsbestimmung und die daraus fließenden stadträtlichen Kompetenzen könnten ohne Weiteres im Rahmen einer Volksinitiative abgeändert, ausgeweitet, begrenzt oder aufgehoben werden. Es ist daher bloss folgerichtig, dass die stadträtlichen Kompetenzen auch mittels der vorliegenden Verfassungsinitiative eingeschränkt werden können. In diesem Lichte betrachtet müsste der hier zur Diskussion stehende Art. 2b Stadtverfassung als *lex specialis* gewertet werden, der im Bereich der Altstadt im Sinne einer Ausnahmebestimmung dem Art. 44 lit. c (und I) der Stadtverfassung vorgeht.

Obschon das Gemeindegesetz festschreibt, dass Initiativen den ausschliesslichen Kompetenzbereich des Gemeinde- bzw. Stadtrates nicht tangieren dürfen, verstösst die vorliegende Volksinitiative nicht gegen die besagte Bestimmung. Zum einen werden die hier betroffenen Kompetenzen dem Stadtrat nicht durch effektiv übergeordnetes Recht (Kanton/Bund) eingeräumt, sondern durch die Verfassung selbst, weshalb sie grundsätzlich mit Hilfe einer Verfassungsinitiative bzw. durch den Verfassungsgeber (Grosser Stadtrat und Stimmvolk) auch angepasst, abgeändert oder aufgehoben werden können. Zum andern werden die Kompetenzen des Stadtrats bezüglich Verkauf und Baurechtsabgabe städtischer Liegenschaften durch den ausgearbeiteten Entwurf nicht gänzlich obsolet, sondern bloss im Bereich der Altstadt angepasst. Insofern handelt es sich hier in erster Linie nicht um einen Eingriff in die abschliessenden Kompetenzen der Exekutive, sondern um eine punktuelle Modifizierung der allgemeinen Zuständigkeitsordnung. In der Systematik der Stadtverfassung könnten daher sowohl der neue Art. 2b als auch Art. 44 lit. c (und I) nebeneinander existieren und komplementär zur Anwendung gelangen, wobei Art. 2b im Sinne einer *lex specialis* der Vorrang zukommen würde.

Andere allfällige Verstösse gegen übergeordnetes Recht sind nicht ersichtlich, weshalb die Volksinitiative in diesem Punkt nicht zu beanstanden ist.

2. Durchführbarkeit:

Um eine Initiative für ungültig zu erklären, muss gemäss der Rechtsprechung faktische oder juristische Unmöglichkeit vorliegen. Da die Behörden die Initiativen in einem möglichst günstigen Licht auszulegen haben, muss die Unmöglichkeit offensichtlich sein und sich direkt aus dem Initiativtext ergeben. Allfällige Vor- und Nachteile einer Initiative dürfen nicht in diese Bewertung miteinfließen, denn der Entscheid über die Opportunität des Begehrens obliegt den Stimmberechtigten. Deshalb sind sich abzeichnende, grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer Initiative im Falle ihrer Annahme kein legitimer Grund, um sie für ungültig zu erklären. Für eine Ungültigkeitserklärung muss eine Initiative stattdessen zweifelsfrei und aufgrund eines unüberwindbaren Hindernisses undurchführbar sein: Sie darf keinen Raum mehr lassen für eine Auslegung, mit der ihre Anliegen verwirklicht werden könnten (zum Ganzen: BGE 128 I 190 E. 5; 99 Ia 402 E. 4.c; 94 I 120 E. 4.b; 92 I 358

E. 4; Urteil BGer 1C_357/2009 vom 8. April 2010 E. 3.3; 1P.52/2007 vom 4. September 2007 E. 3.1; Urteil BGer vom 19. Februar 1975 E. 3.b, in ZBI 76/1975 S. 387 ff.; Urteil BGer vom 24. Juni 1966 E. 3 und 4, in ZBI 67/1966 S. 34 ff.; Entscheid VG ZH VB.2015.00255 vom 21. Juli 2015 E. 2.7.).

Somit ist eine Initiative gültig, wenn sie nicht offensichtlich undurchführbar ist. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Initiativen als ungültig zu erklären sind, wenn offensichtlich ist, dass sie im Fall ihrer Annahme «faktisch nicht vollzogen werden können». Es wäre un gerechtfertigt und sinnlos, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über eine Initiative entscheiden zu lassen, die nicht vollzogen werden kann, weil sich die Verwirklichung der Forderung als unmöglich erweist. Der Undurchführbarkeitsgrund muss objektiv unüberwindbar sein (Markić Luka, Die Initiative in kantonalen Angelegenheiten, EGV-SZ 2018, S. 270 ff., 283).

Aus dem Initiativtext fliessen keine unmittelbaren Unmöglichkeit sgründe, die die Erfüllung des Initiativbegehrens von Beginn weg vereiteln würden. Zwar liesse sich eine gewisse Handlungsbeschränkung bzw. - unmöglichkeit des Stadtrates im Bereich der Boden- und Liegen schaftsbewirtschaftung im Falle einer Annahme der Initiative nicht vermeiden (vgl. Kap. 4.1 ff.). Dennoch können diese Gründe unter Berücksichtigung der zuvor zitierten Rechtsprechung und Lehrmeinungen nicht für eine Undurchführbarkeit ins Feld geführt werden. Das Erfordernis der Durchführbarkeit ist somit zu bejahen.

3. Einheit der Form und der Materie

Die Initiative wurde einheitlich in der Form des ausformulierten Entwurfs gestellt. Das Initiativbegehren bezweckt eine Teilrevision der Verfassung, indem die Einführung eines neuen, bereits ausgearbeiteten Verfassungsartikels gefordert wird (Art. 12 Abs. 1 lit. a Stadtverfassung). Auch die Einheit der Materie ist vorliegend gewahrt, besteht doch zwischen den einzelnen Teilen des ausformulierten Entwurfs ein klarer sachlicher Zusammenhang. Da die Initianten nicht mehrere Anliegen vorbringen, sind auch an die Einheit der Materie keine allzu hohen Anforderungen zu stellen.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass die Volksinitiative weder gegen den Grundsatz der Einheit der Form und der Materie noch gegen übergeordnetes Recht verstösst und durchführbar ist. Die Volksinitiative ist somit gültig.

4. Würdigung

4.1 Vor- und Nachteile

Die Initiative bietet folgende Vor- und Nachteile:

- + Die **demokratische Mitsprache für Landgeschäfte im sensiblen Altstadtbereich wird gestärkt.**
- + Die grosse **Bedeutung der historischen Altstadt für Schaffhausen wird in der Stadtverfassung verankert.**
- Die Wichtigkeit der Altstadt ist unbestritten. Es besteht **keine Notwendigkeit, die Bedeutung der Altstadt in einem Artikel der Stadtverfassung festzuhalten.** Der Stadtrat wird sich auch ohne eine solche Bestimmung in der Verfassung weiterhin für eine lebendige Altstadt einzusetzen, z.B. im Rahmen der Innenstadtentwicklung.
- Das in der Initiative festgeschriebene **Verkaufsverbot schränkt den Handlungsspielraum der Stadt in der Boden- und Immobilienpolitik erheblich ein.** Ziel der aktiven Boden- und Immobilienpolitik ist es, mit gezielten Landabgaben volkswirtschaftlich wertvolle Ansiedelungen von Unternehmen (Arbeitsplätze, Steuersubstrat) und einen guten Wohnungsmix zu ermöglichen.
- Auf städtischem Land wird die **Investitionstätigkeit durch private Dritte faktisch verhindert.** Eine Ausgrenzung privater Partner zu Gunsten der Entwicklung der Stadt ist nicht zielführend.
- Zur Steuerung der Entwicklung in der besonders schützenswerten historischen Altstadt gibt es andere **Instrumente, mit denen Einfluss auf die Entwicklung genommen werden kann,** namentlich im Bereich der Bauordnung und der baulichen Vorgaben (Ortsbild, Denkmalschutz).
- Aus der Formulierung ist unklar, ob mit Veräusserungen von Gebäuden auch Baurechtsvergaben gemeint sind. Die Initianten setzen in ihrer Argumentation einen Verkauf eines Gebäudes mit einer Baurechtsabgabe gleich, obwohl der Stadtrat bereits mehrfach darauf hingewiesen hat, dass wesentliche Unterschiede bestehen². Im Gegensatz zum Liegenschaftsverkauf, bei welchem das Eigentum sowohl am Grundstück als auch dem darauf stehenden Gebäude übertragen wird, verbleiben der Stadt bei der Baurechtsvergabe umfassende Möglichkeiten der Einflussnahme, weil sie Eigentümerin des Landes bleibt. Die darauf basierende **Abstufung der demokratische Mitspracherechte bzw. der verfahrenstechnische Vorteil von Baurechtsvergaben soll entsprechend erhalten werden.** Wird der Initiativtext entsprechend der verkürzten Lesart der Initianten ausgelegt, geht diese Unterscheidung verloren.
- Unbesehen der Auslegung des Wortlauts der neuen Verfassungsbestimmung (vorangehender Punkt) wirkt sich die Altstadtinitiative in jedem Fall auch auf die **Vergabe von Baurechtsgrundstücken** aus und **beschränkt diese übermässig.** Sämtliche potentiellen Baurechtsgrundstücke in der Altstadt enthalten bereits ein bestehendes Gebäude. Somit ist eine Baurechtsvergabe dieser Grundstücke zwingend mit einer Veräusserung des bestehenden Gebäudes verknüpft. Bei Annahme der Altstadtinitiative wird dies indes verhindert. Auch die heute aus Rücksicht für Vertragsverhandlungen mit Dritten häufig praktizierte Delegation der Kompetenz für Baurechtsabgaben wird aufgrund des Wortlautes der Initiative (Abs. 2 lit. b) verunmöglicht.
- Das **fakultative Referendum für Kleinstgeschäfte (Arrondierungen) ist unverhältnismässig.** Es **schwächt** zudem die **Verhandlungsposition** der Stadt und **verzögert die Abwicklung** von Immobiliengeschäften in einem unverhältnismässigen Ausmass.

² Vgl. Antwort auf Kleine Anfrage von Martin Egger «Worin unterscheiden sich «Abgabe einer Immobilie im Baurecht» und «Verkauf einer Immobilie?»» (Nr. 29/2021)

Der Wortlaut der Initiative weist Mängel auf:

- Baurechte sind im gesetzgeberischen Sinne auch Grundstücke (Art. 779 Abs. 3 ZGB).
- Der in Abs. 2 lit. b) enthaltene Ausnahmetatbestand ist sehr allgemein und vage formuliert. Bei der Wendung «begründete Fälle» handelt es sich um einen sog. unbestimmten Rechtsbegriff, der stets auslegungsbedürftig ist. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, was als wichtiger Grund für eine Ausnahme in Betracht gezogen werden kann, so dass völlig unklar ist, was unter diese Bestimmung zu subsumieren ist. . Dadurch werden die Rechtssicherheit und die rechtsgleiche Anwendung der Bestimmung wesentlich beeinträchtigt.

Aus gesetzesredaktioneller Sicht ist der Aufbau der Bestimmung unüblich und schert aus der Systematik der Verfassung aus. Abs. 2 wird in zwei Unterabsätze gegliedert und mit Buchstaben versehen, was nicht den gesetzgeberischen Gepflogenheiten entspricht.

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.

Der Stadtrat teilt zwar mit den Initianten die Einschätzung, dass die historische Altstadt für Schaffhausen eine besondere Bedeutung hat. Er wird sich weiterhin für eine lebendige Altstadt einzusetzen, z.B. im Rahmen der Innenstadtentwicklung. Indes erachtet es der Stadtrat nicht als zwingend notwendig, dazu einen separaten Programmartikel in die Verfassung zu schreiben.

Weiter beurteilt der Stadtrat die Einschränkungen beim Verkauf von Grundstücken und Gebäuden in der Altstadtzone als erhebliches Hindernis für eine wirkungsvolle Bodenpolitik. Auch wenn der Stadtrat äusserst zurückhaltend ist bei der Veräusserung von Immobilien an strategischen Standorten wie der Altstadt (vgl. Kap. 2.2), wirkt ein generelles Verbot zu einschränkend. Oberstes Ziel der städtischen Immobilienpolitik ist die gedeihliche Entwicklung der Stadt, und dies soll im Bedarfsfall auch künftig in Zusammenarbeit mit Dritten möglich sein. Ein generelles Verbot verhindert zudem auch Kleingeschäfte wie Arrondierungen oder macht sie zumindest unverhältnismässig aufwändig. Weiter wurden spezielle Landgeschäfte wie zum Beispiel der Tausch von Grundstücken im Initiativtext nicht berücksichtigt. Als ein zentraler Nachteil der Initiative erweist sich aus Sicht des Stadtrates, dass damit auch Baurechtsabgaben verhindert oder zumindest deutlich erschwert werden. Als prüfenswert erachtet der Stadtrat den in der Initiative verankerten Ansatz, für Landgeschäfte im sensiblen Altstadtbereich die direktdemokratische Mitsprache zu erhöhen – allerdings mit einer situationsgerechten Abstufung und ohne unverhältnismässige Verkomplizierung von Kleinst- und Kleingeschäften.

Aus diesen Gründen beantragt der Stadtrat dem Grossen Stadtrat, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen (vgl. Kap. 6).

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

5. Eckwerte eines möglichen Gegenvorschlages

Im Rahmen eines Gegenvorschlages könnte die demokratische Mitsprache bei Landgeschäften im sensiblen Altstadtbereich mit angepassten Schwellenwerten gestärkt werden.

Damit wird ein wichtiges Ziel der Initiative erreicht, ohne dass der Spielraum der Stadt in der Immobilienpolitik unnötig eingeschränkt wird. Verkäufe und Baurechtsabgaben werden nicht im Grundsatz verunmöglicht, sondern bleiben weiterhin möglich, sofern sie politisch mehrheitsfähig sind. Dies dürfte insbesondere für die Zusammenarbeit mit vertrauenswürdigen Partnern (z.B. Kanton oder Stiftungen) oder bei speziellen Konstellationen (z.B. Tauschgeschäfte) der Fall sein. Zudem bleiben Kleinstgeschäfte (z.B. Arrondierungen von Grundstücken) weiterhin ohne Konsultation des Parlamentes möglich, wodurch das Verfahren für derartige, in ihrer Bedeutung überschaubare Geschäfte nicht unnötig erschwert wird.

Eine spezielle Regelung für Tauschgeschäfte wäre im Grundsatz zu befürworten (Netto-Betrachtung für Schwellenwerverreichung). Allerdings würde sich bei der Vielfalt der Geschäfte die Anwendung in der Praxis als schwierig erweisen und die Anzahl Anwendungsfälle würden beschränkt bleiben. Deshalb möchte der Stadtrat von einer solchen Regelung absehen.

Erkenntnisse aus der Diskussion im Grossen Stadtrat und der vorbereitenden Kommission können in die Vorlage zum Gegenvorschlag einfließen.

6. Weiteres Vorgehen und Verfahren

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 (SHR 101.000) 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 innerhalb weiterer 6 Monate die Volksabstimmung durchzuführen.

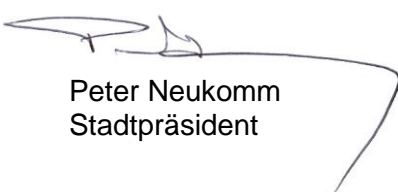
Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellt Ihnen der Stadtrat folgende

Anträge:

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrates vom 7. November 2023 betreffend Botschaft zur «Volksinitiative für eine attraktive Altstadt (Altstadtinitiative)».
2. Der Grosse Stadtrat erklärt die « Volksinitiative für eine attraktive Altstadt (Altstadtinitiative)» für gültig.
3. Der Grosse Stadtrat beschliesst gestützt auf die vorstehenden Ausführungen, der Volksinitiative «Volksinitiative für eine attraktive Altstadt (Altstadtinitiative)» im Sinne von Art. 77 Abs. 3 Wahlgesetz einen Gegen-vorschlag gegenüberzustellen und beauftragt den Stadtrat mit der Aus-arbeitung einer entsprechenden Vorlage.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATES



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Marijo Caleta
Stadtschreiber i.V.