



Beschluss des Stadtrats

vom 7. Juli 2021

Nr. 701/2021

Hochbaudepartement, Volksinitiative «Eine Europaallee genügt – jetzt SBB-Areal Neugasse kaufen», Antrag auf Ungültigkeit

IDG-Status: öffentlich

1. Ausgangslage

Am 21. März 2018 wurde die Volksinitiative «Eine Europaallee genügt – jetzt SBB-Areal Neugasse kaufen» mit folgendem Wortlaut eingereicht:

»Im Hinblick auf die Realisierung einer gemeinnützigen Wohn- und Geschäftsüberbauung sei das rund 30'000m² umfassende Areal an der Neugasse zwischen Bahngleisen, dem Bahnviadukt, der Neugasse und der Überbauung Röntgenareal (Teil der Parzelle AU 7036) zu erwerben oder im Baurecht zu übernehmen. Der Erwerb kann auch zusammen mit gemeinnützigen Bauträgern erfolgen.«

Mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 349/2018 wurde der Vorsteher des Hochbaudepartements beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Vorsteher des Finanzdepartements die Gültigkeit der Volksinitiative zu prüfen und dem Stadtrat bis zum 21. Juli 2018 zuhanden des Gemeinderats gleichzeitig Antrag sowohl zu Gültigkeit und Inhalt der Volksinitiative als auch darüber zu stellen, ob eine Umsetzungsvorlage zur Initiative und gegebenenfalls ein Gegenvorschlag auszuarbeiten ist.

Der Stadtrat hat der SBB AG mit Schreiben vom 18. April 2018 insbesondere mitgeteilt, dass am 21. März 2018 eine Volksinitiative als «allgemeine Anregung» mit dem Titel «Eine Europaallee genügt – jetzt SBB-Areal Neugasse kaufen» eingereicht worden sei, die fordert, dass die Stadt das rund 30 000 m² umfassende Areal Neugasse, das sich zwischen den Bahngleisen, dem Bahnviadukt, der Neugasse und der Überbauung Röntgenareal (Teil der Parzelle Kat. Nr. AU7036) befindet, erwerben oder im Baurecht übernehmen soll. Die Stadt hätte grosses Interesse an einem Kauf des Areals, weshalb der Stadtrat die SBB konkret um eine verbindliche und abschliessende Antwort anfragte, ob eine Veräusserung (Kauf oder Baurecht) des Grundstücks infrage komme.

Die SBB beantworteten das vorstehend erwähnte Schreiben des Stadtrats mit Schreiben vom 29. Juni 2018 dahingehend, dass ein vollständiger Verkauf oder eine vollumfängliche Abgabe im Baurecht des Grundstücks für die SBB keine Option sei. Die SBB wären jedoch im Sinne eines Entgegenkommens zur Initiative bereit, die Hälfte des Arealteils in der Industriezone an Genossenschaften und die Stadt im Baurecht abzugeben. Zudem könne die Hälfte des SBB-Wohnens preislich limitiert (Mittelwert zwischen gemeinnütziger und Marktmiete) werden und – wie in der Strategie bereits festgelegt – es solle ein Drittel des Wohnanteils auf dem Gesamtareal im gemeinnützigen Wohnungsbau realisiert werden. Zusammen mit der geplanten Schule und einem Drittel des Gewerbeanteils umfasse der Anteil an gemeinnützigen bzw. öffentlichen Nutzungen ungefähr die Hälfte der Umnutzungsfläche. Diese Flächen würden im



2/4

Baurecht abgegeben. Damit würde sich folgende Nutzungsverteilung auf dem ganzen Areal ergeben:

- 75 Prozent des Areals wird Wohnen, aufgeteilt in
 - Ein Drittel gemeinnütziger Wohnungsbau (Baurecht an Genossenschaften)
 - Ein Drittel Wohnen mit preislich limitierter Miete (SBB)
 - Ein Drittel Wohnen Marktmiete (SBB)
- 25 Prozent Gewerbe/Nicht-Wohnen, aufgeteilt in
 - 10 Prozent Schule (3000 m² Grundstücksfläche einschliesslich Spielwiese, Baurecht an Stadt)
 - 15 Prozent (*) Produktion, Handwerk, Kleingewerbe, Büro, Dienstleistung, Kreativwirtschaft, Soziales, Verkauf, Kultur, Gastronomie

(*) Ein Drittel dieser Flächen wird durch die Baugenossenschaften realisiert.

Mit Weisung GR Nr. 2018/258 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat Folgendes:

1. *Die am 21. März 2018 eingereichte Volksinitiative «Eine Europaallee genügt – jetzt SBB-Areal Neugasse kaufen» ist i. S. v. Ziffer 2.4 der Erwägungen teilweise gültig. Im Übrigen ist die Initiative ungültig.*
2. *Der Stadtrat wird beauftragt, eine ausformulierte Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, auszuarbeiten.*

Am 10. April 2019 beschloss der Gemeinderat Folgendes:

1. *Die am 21. März 2018 eingereichte Volksinitiative «Eine Europaallee genügt – jetzt SBB-Areal Neugasse kaufen» ist i. S. v. Ziffer 2.4 gültig.*
2. *Der Stadtrat wird beauftragt, eine ausformulierte Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, auszuarbeiten. Dabei ist auf das Drittel »Wohnen mit preislich limitierter Miete (SBB)« zu verzichten und der Anteil des gemeinnützigen Wohnungsbaus ist auf mindestens die Hälfte des Wohnanteils (berechnet nach Wohnfläche) auf dem Gesamtareal zu erhöhen. Die Anteile für den gemeinnützigen Wohnungsbau (mindestens 50%), für die gemeinnützigen Gewerbeflächen (mindestens 33% der Gewerbefläche) und für die Schule (ca. 3000m²) sind dauerhaft zu sichern.*

2. Ungültigkeit

Das Verfahren der Initiative richtet sich nach § 155 Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161) sinngemäss nach den §§ 122–139b GPR. Für eigene kommunale Regelungen besteht nahezu kein Spielraum. Die Initiativ- und Referendumsverfahren sind zum Schutz der Volksrechte vom Kanton formenstreng ausgestaltet worden. Gemäss § 128 Abs. 1 und § 148 Abs. 2 GPR i. V. m. Art. 28 Abs. 1 lit. a–c Kantonsverfassung (KV, LS 101) ist eine Initiative dann gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist. Bereits mit Weisung GR Nr. 2018/258 hat der Stadtrat dem Gemeinderat nur eine teilweise Gültigkeit der Volksinitiative beantragt. Der



3/4

Stadtrat führte in seiner Weisung in Kapitel 2.4 und 2.5 aus, die Initiative sei teilgültig i. S. v. § 147 Abs. 2 und 128 Abs. 2 GPR sowie § 128 Abs. 1 GPR i. V. m. Art. 28 Abs. 1 lit. a–c KV. Der Grund für den Antrag auf blosser Teilgültigkeit lag darin, dass die Volksinitiative nur im Ausmass eines Entgegenkommens der SBB überhaupt durchführbar sei. Die SBB zeigten sich für Verhandlungen in einem reduzierten Umfang offen. In weiteren Schreiben vom 5. März 2020 und 23. Juni 2021 haben die SBB aber erneut betont, dass ein Verkauf des Grundstücks oder eine Abgabe im Baurecht für die SBB keine Option sei. Die Grundstücke der SBB verbleiben im Eigentum der SBB. Die SBB und die Stadt haben seit dem Gemeinderatsbeschluss vom 10. April 2019 in intensiven Gesprächen erneut nach einem gemeinsamen Lösungsansatz gesucht. Mit Schreiben vom 23. Juni 2021 (Beilage 1) übersandten die SBB denn auch den zwischen ihr und den Vorstehern des Finanz- und des Hochbaudepartements gemeinsam ausgearbeiteten Vertrag betreffend Entwicklung des SBB-Areals «Neugasse» (Beilage 2). Die Aussage der SBB, weder ein Verkauf des Grundstücks noch eine Abgabe im Baurecht seien eine Option, ist im Kontext mit diesem Vertrag so zu verstehen, dass ein Verkauf des Grundstücks für die SBB nach wie vor ausgeschlossen und eine Abgabe im Baurecht an Wohnbaugenossenschaften nur im vertraglich festgehaltenen Umfang in Zukunft möglich ist. Diesen Vertrag (unterzeichnet von den SBB am 23. Juni 2021 und vom Vorsteher des Hochbaudepartements am 1. Juli 2021) unterbreitet der Stadtrat dem Gemeinderat gleichzeitig mit dieser Weisung mit separater Weisung zur Kenntnisnahme.

Weil der Gemeinderat mit Beschluss vom 10. April 2019 den Verfahrensentscheid «Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage» beschlossen hat, hat der Stadtrat eine Umsetzungsvorlage vorzulegen, die dem Initiativbegehren entspricht (Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich/St. Gallen 2011, RZ 195). In Bezug auf den Ermessensspielraum, der dem Stadtrat bei der Umsetzung eines allgemein anregenden Initiativbegehrens zukommt, gilt Folgendes: «*Je nach Wortlaut kann eine allgemeine Anregung grobkörnig oder durchaus so bestimmt formuliert sein, dass in inhaltlicher Hinsicht wenig Spielraum besteht*» (Evelyne Schmid, Umsetzungskriterien bei Volksinitiativen in Form einer allgemeinen Anregung, in: ex/ante 2016, S. 37). Im vorliegenden Fall besteht für die Erfüllung des vom Gemeinderat erteilten Umsetzungsauftrags kaum Spielraum, da das Initiativbegehren klar und unmissverständlich formuliert ist: Verlangt ist ein Vertrag für einen Kauf oder eine Übernahme im Baurecht. Das Begehren ist denn auch grundsätzlich nach dem Wortlaut auszulegen bzw. danach, wie das Begehren vernünftigerweise verstanden werden muss (Evelyne Schmid, a. a. O., S. 38). Auch aus diesem Blickwinkel erschliesst sich zweifelsfrei, dass eine inhaltlich korrekte Umsetzung einzig mit einem Kauf- oder Baurechtsvertrag erfolgen kann. Die vom Gemeinderat hinzugefügten Bemerkungen im Dispositiv sind, jedenfalls was den Kern der Vorlage anbelangt, initiativrechtlich ohne Bedeutung. Für die Frage der Umsetzung ist gemäss kantonalem Recht allein das Initiativbegehren massgebend.

Die dem Gemeinderat vorzulegende Umsetzungsvorlage muss darüber hinaus als eigener Beschluss des Gemeinderats zwingend dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstellt sein (§ 138 a GPR i. V. m. Art. 23 KV; Saile/Burgherr, a. a. O., Rz. 203). Eine dem Initiativbegehren entsprechende Umsetzungsvorlage kann daher nur ein referendumsfähiger Kaufvertrag oder ein referendumsfähiger Baurechtsvertrag sein.



4/4

Der vorliegende Vertrag stellt weder einen Kaufvertrag noch einen Baurechtsvertrag und damit keine rechtlich zulässige Umsetzungsvorlage dar. Er enthält sodann keine Inhalte, die initiativfähig sind. Er kann dem Gemeinderat daher nur zur Kenntnisnahme unterbreitet werden und untersteht damit nicht dem obligatorischen oder fakultativen Referendum (Marc Burgherr, Kommentar Gemeindegesetz [GG], § 10 Rz. 23; Art. 37^{bis} Geschäftsordnung des Gemeinderates [GeschO GR, AS 171.100]).

Aufgrund der Schreiben der SBB vom 5. März 2020 und 23. Juni 2021 und gestützt auf den zwischen dem Vorsteher des Hochbaudepartements und den SBB abgeschlossenen Vertrag könnte das Initiativbegehren, das Areal zu erwerben oder im Baurecht zu übernehmen, nicht umgesetzt werden und wird auch künftig nicht umgesetzt werden können. Die Initiative verlangt als Umsetzung – wie dargelegt – einen referendumsfähigen Kauf- oder einen referendumsfähigen Baurechtsvertrag. Die Vorlage eines Kaufvertrags fällt ausser Betracht, weil die SBB einen Verkauf (auch von Teilen) des Grundstücks kategorisch ausschliessen. Mögliche Baurechtsverträge (für Schule und gemeinnützigen Wohnungsbau gemäss vorliegendem Vertrag) können realistischerweise aufgrund der zuvor noch notwendigen Planungsmassnahmen frühestens in etwa drei bis vier Jahren vorgelegt werden. Soweit Baurechtsverträge aber nicht zwischen den SBB und der Stadt, sondern zwischen den SBB und Dritten (Wohnbaugenossenschaften, andere Wohnbauträger) abgeschlossen werden, unterstehen auch diese privaten Vereinbarungen von vorneherein nicht dem Referendum. In jedem Fall können die gemäss § 133 ff. GPR bzw. § 65a ff. Verordnung über die politischen Rechte (VPR, LS 161.1) für die Behandlung von Initiativen gesetzten Fristen in keiner Weise eingehalten werden.

Die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung hat sich aus den dargelegten Gründen als nicht umsetzbar und undurchführbar erwiesen und ist infolgedessen für ungültig zu erklären.

Auf den im Einvernehmen mit dem Vorsteher des Finanzdepartements gestellten Antrag des Vorstehers des Hochbaudepartements beschliesst der Stadtrat:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

Die am 21. März 2018 eingereichte Volksinitiative «Eine Europaallee genügt – jetzt SBB-Areal Neugasse kaufen» wird für ungültig erklärt.

II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements sowie dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

III. Mitteilung unter Beilage 2 an die Vorstehenden des Hochbau- sowie des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsultanten und durch Weisung an den Gemeinderat.

Im Namen des Stadtrats
Die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti