

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 28. November 2018

Hochbaudepartement, Volksinitiative «Neue Arbeitsplätze anstatt Carparkplätze», Antrag auf Ungültigerklärung

Die Volksinitiative «Neue Arbeitsplätze anstatt Carparkplätze» wurde am 20. Juni 2018 bei der Stadtkanzlei eingereicht. Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich wird ergänzt mit folgendem Artikel 2^{decies}:

1. Die Stadt Zürich fördert in Zusammenarbeit mit privaten Partnern die Standortattraktivität der Gemeinde. Zu diesem Zweck unterstützt die Stadt Zürich umweltverträgliche Projekte im Dienstleistungs- und Tourismussektor, namentlich indem sie dem Dienstleistungs- und Tourismussektor geeignete Grundstücke im Baurecht zur Verfügung stellt.
2. Zur Förderung der Standortattraktivität setzt sich die Stadt Zürich dafür ein, dass auf der im Eigentum der Stadt Zürich stehenden Parzelle IQ7074 (heutiger Carparkplatz) unter Beachtung der nachfolgenden Rahmenbedingungen ein Kongresszentrum mit Hotelnutzung sowie weiteren Nutzflächen entsteht:
 - a) Die Parzelle IQ7074 wird in eine Zentrumszone 5 mit Gestaltungsplanpflicht umgezont. Der Gestaltungsplan soll eine zweckmässige Erschliessung sowie eine städtebaulich und architektonisch besonders gut gestaltete und nachhaltige Überbauung für ein Kongresszentrum mit Hotelnutzung und weiteren Nutzflächen sicherstellen. Im Gestaltungsplangebiet sollen Hochhäuser bis 60m zulässig sein. Ferner soll der Gestaltungsplan einen für die Anwohnerschaft öffentlich zugänglichen Platz oder park von rund 2.000 m² vorsehen. Bei den weiteren Nutzflächen soll auch den Bedürfnissen der Quartierbevölkerung Rechnung getragen werden.
 - b) Die Stadt Zürich gibt die Parzelle IQ7074 an einen oder mehreren privaten Partner zu für beide Parteien fairen Konditionen im Baurecht ab. Das Baurecht dauert mindestens 60 Jahre.
 - c) Die Stadt Zürich und die privaten Partner arbeiten bei der Erarbeitung des Bauprojekts eng zusammen und informieren die Quartierbevölkerung und die Öffentlichkeit in regelmässigen Abständen über das Bauprojekt. Soweit wirtschaftlich vertretbar, berücksichtigen die Stadt Zürich und die privaten Partner Anregungen aus der Quartierbevölkerung.
3. Begründung

Der Standort für das Kongresszentrum liegt direkt beim Hauptbahnhof mit optimaler Anbindung für internationale, regionale und lokale Besucherinnen und Besucher. An dieser qualitativ einmalig erschlossenen Lage soll eine öffentliche, für alle zugänglich, Nutzung realisiert werden. Die Tourismusstadt Zürich, aber auch der Bildungs- Kultur- und Innovationsstandort Zürich sichert sich damit eine zukunftsgerichtete Infrastruktur ohne dabei die knapper werdenden Steuergelder einsetzen zu müssen. Es entstehen 1.700 neue Arbeitsplätze und die Stadt kann mit zusätzlichen Steuereinnahmen und mit einem marktüblichen Baurechtszins rechnen. Das neue Kongresszentrum soll Raum für Quartieranliegen bieten und ein Begegnungszentrum für Gäste und Quartierbewohner sein und mit dem Park am Platzspitz verbunden werden. Das Projekt Kongresszentrum ist das Zentrum der kurzen Fusswege, europaweit einzigartig, in nächster Nähe zu Bahn, Bus, Altstadt, Kultur und Hochschule und Übernachtung in allen Preislagen.

Die Volksinitiative wurde mit 3168 gültigen Unterschriften eingereicht. Mit STRB Nr. 641/2018 vom 11. Juli 2018 stellte der Stadtrat das Zustandekommen der Volksinitiative fest und beauftragte den Vorsteher des Hochbaudepartements, die Gültigkeit der Volksinitiative zu prüfen und bis zum 20. Dezember 2018 entweder dem Stadtrat zuhanden des Gemeinderats Antrag betreffend einer allfälligen Ungültigkeit zu stellen, oder im Fall der Gültigkeit beim Stadtrat den Entscheid hierüber und über die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags einzuholen und diesem anschliessend innert Frist zuhanden des Gemeinderats Bericht und Antrag zu stellen.

Gültigkeit der Volksinitiative

Gestützt auf die durchgeführte Prüfung der Gültigkeit kann Folgendes festgehalten werden: Gemäss § 155 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) gelten für Volksinitiativen in Parlamentsgemeinden die Bestimmungen über kantonale Volksinitiativen (§§ 122–139b GPR) sinngemäss. Gemäss Art. 15 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO,

AS 101.100) kann mit einer Volksinitiative der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses verlangt werden, der dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht. Diese Regelung entspricht sinngemäss den Vorgaben von § 120 GPR i. V. m. Art. 23 Kantonsverfassung (KV, LS 101). Mit der vorliegenden Volksinitiative wird eine Änderung der Gemeindeordnung der Stadt Zürich verlangt. Änderungen der Gemeindeordnung fallen in die Zuständigkeit der Gemeinde und unterstehen dem obligatorischen Referendum (Art. 10 lit. a GO).

Die Gültigkeit der Volksinitiative liegt gemäss § 128 GPR i. V. m. Art. 28 Abs. 1 lit. a–c KV dann vor, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist.

Zur Einheit der Materie

Die Initiative wurde ausschliesslich und vollständig als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht, weshalb die Einheit der Form gewahrt ist.

Der Entwurf verfolgt in zwei verschiedenen Ziffern unterschiedliche Stossrichtungen: In Ziffer 1 ist in allgemeiner Form festgehalten, dass die Förderung der Standortattraktivität auf dem ganzen Stadtgebiet in Zusammenarbeit mit privaten Partnern erfolgen soll und verankert dazu als (neue) Aufgabe der Stadt, umweltverträgliche Projekte im Dienstleistungs- und Tourismussektor mit der Vergabe von geeigneten (städtischen) Grundstücken im Baurecht zu unterstützen (Ziel- oder Programmnorm). In Ziffer 2 wird hingegen die – mit verschiedenen Bedingungen und Vorgaben versehene – konkrete Ermöglichung eines Kongresszentrums mit Hotelnutzung auf der städtischen Parzelle IQ7074 gefordert.

Der erste Teil der Initiative hält somit in allgemeiner Weise als Programmnorm fest, was gemäss dem zweiten Teil der Initiative in konkreter Form verwirklicht werden soll. Weil diese beiden Teile der Volksinitiative folglich – insbesondere auch gestützt auf die Begründung der Initiantinnen und Initianten – einen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen und in eindeutiger sachlicher Beziehung zueinander stehen bzw. dasselbe Ziel verfolgen, ist die Einheit der Materie gewahrt.

Zur Durchführbarkeit

Die Initiative erscheint nicht per se undurchführbar. Die in Ziffer 1 der Initiative aufgeführte Ziel- oder Programmnorm ist unter dem Gesichtspunkt der Durchführbarkeit unproblematisch, finden sich doch gerade in den bereits heute geltenden Ziffern 2 ff. GO verschiedene ähnliche Ziel- oder Programmnormen. Auch die mit Ziffer 2 postulierte Erstellung eines Kongresszentrums auf der sich im Eigentum der Stadt Zürich befindenden Parzelle IQ7074 ist grundsätzlich möglich und auch eine Abgabe dieser Parzelle durch die Stadt im Baurecht an private Partner ist grundsätzlich machbar. Auch die mit Ziffer 2 lit. a des Initiativtextes verlangte Umzonierung der Parzelle IQ7074 wäre grundsätzlich möglich, wobei allerdings die Umzonierung aufgrund übergeordneter Bestimmungen nicht mittels einer Bestimmung in der Gemeindeordnung erfolgen kann. Diese letztere Einschränkung betrifft allerdings nicht die Frage der Durchführbarkeit, sondern der Rechtmässigkeit der Initiative (vgl. die entsprechenden Ausführungen nachstehend).

Zur Rechtmässigkeit der Volksinitiative

Aufgrund des Umstands, dass Änderungen der Gemeindeordnung der Genehmigung des Regierungsrats bedürfen, wurde im Zusammenhang mit der vorliegenden Rechtmässigkeitsprüfung der Initiativtext dem Gemeindeamt des Kantons Zürich zur Vorprüfung eingereicht. Das Gemeindeamt hat mit Schreiben vom 30. August 2018 wie folgt ausführlich zur Volksinitiative Stellung genommen:

«Die Änderung einer Gemeindeordnung bedarf der Genehmigung des Regierungsrates und kann erst danach in Kraft treten. Der Regierungsrat prüft die Änderung auf ihre Rechtmässigkeit (vgl. Art. 89 Abs. 3 Kantonsverfassung [KV]; § 4 Abs. 1 Gemeindegesetz [GG]). Auf Gesuch von Gemeinden führt das Gemeindeamt praxismässig eine Vorprüfung der vorgesehenen Änderung der Gemeindeordnung durch. Darin nimmt es eine Beurteilung vor, ob die Änderung mutmasslich vom Regierungsrat genehmigt werden könnte. Selbstredend ist die Vorprüfung nicht geeignet, den Genehmigungsentscheid der Regierung in materieller Hinsicht vorwegzunehmen. Die Vorprüfung dient dazu, die Gemeinden bei ihrer eigenen Beurteilung zu unterstützen; in Regelfällen kann die Vorprüfung Klarheit verschaffen, ob die vorgesehene Änderung der Gemeindeordnung genehmigungsfähig ist. Soweit ersichtlich, wird uns vorliegend eine grundsätzliche Fragestellung unterbreitet, die zumindest unter dem neuen Recht noch nie beantwortet worden ist. In der kurzen uns zur Verfügung gestellten Zeit äussern wir uns zu Ihrer Anfrage gerne wie folgt:

In der Gemeindeordnung regelt eine Gemeinde ihre Organisation und die Zuständigkeit ihrer Organe (Art. 89 KV). § 4 Abs. 1 GG hält dazu konkretisierend fest, dass die Gemeinde lediglich die Grundzüge ihrer Organisation und die Zuständigkeiten ihrer Organe in der Gemeindeordnung festzuschreiben hat. Damit wird der notwendige Inhalt der Gemeindeordnung umschrieben. Daneben gibt es aber auch Bestimmungen, die fakultativ in der Gemeindeordnung verankert werden können (vgl. REICH, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 4 N. 3.2.1 f.). Die Gemeindeordnung enthält im Grundsatz Rechtssätze, d.h. generell-abstrakte Normen insbesondere zu den Grundzügen der Organisation und der Zuständigkeit der Gemeinde.

Gemäss ständiger Praxis ist es auch zulässig, in der Gemeindeordnung Normen aufzunehmen, die politische Ziele definieren (finales Recht) oder Grundzüge festlegen (Programmnormen; vgl. REICH, a.a.O., § 4 N. 1 f.; RRB Nr. 1318/2002; Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, N. 54 ff.). Auch solche Formen des Rechts weisen eine normative Funktion auf. Sie dienen als Anleitung für die Konkretisierung und Umsetzung eines Erlasses oder schreiben den im Rechtssetzungsverfahren erreichten Konsens fest. Damit legitimieren sie demokratisch und wirken integrierend. Sie können fundamentale oder richtungweisende Entscheidungen wiedergeben. Dabei geht es aber darum, ein Prinzip zu statuieren, eine Institution zu etablieren oder einen Status zu bestimmen. Der Sinn liegt darin, einen Grundsatz festzulegen, der verwirklicht werden soll (vgl. MÜLLER/UHLMANN, Elemente einer Rechtsetzungslehre, Zürich 2013, N. 304 ff.).

Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich kennt denn auch einige Ziel- oder Programmnormen so z.B. Art. 2 (Förderung der Wohlfahrt), Art. 2bis (familienergänzende Betreuungsmöglichkeiten), Art. 2ter (Umweltschutz) oder Art. 2quater (preisgünstige Wohn- und Gewerberäume) etc. Allen diesen Normen gemein ist, dass sie Grundsätze enthalten, die im ganzen Stadtgebiet verwirklicht werden sollen. Unter diesem Blickwinkel erscheint Ziffer 1 der Volksinitiative «Neue Arbeitsplätze anstatt Carparkplätzen» genehmigungsfähig zu sein. So wird der Grundsatz festgehalten, dass die Stadt Zürich zusammen mit Privaten die Standortattraktivität der Gemeinde fördern soll. Demgegenüber lässt sich Ziffer 2 der Volksinitiative nicht mehr als Ziel- oder Programmnorm betrachten; die Regelung verlangt die Umsetzung eines konkreten Vorhabens, mithin planerische Festlegungen wie die Umzonung einer bestimmten Parzelle, den Erlass von Regelungen für die Gestaltung dieser Parzelle sowie die Abgabe dieser Parzelle im Baurecht an Private.

Weder die Festlegung einer Umzonung noch die Festschreibung von Inhalten für einen Gestaltungsplan sind Rechtssätze. Sie sind vielmehr als planerische Anordnungen zu qualifizieren, da sie konkrete Sachverhalte festlegen (vgl. § 19 Abs. 1 lit. a Verwaltungsrechtspflegegesetz; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Dike 2016, Rz. 960 ff.). Dies steht in Widerspruch mit dem möglichen Regelungsinhalt einer Gemeindeordnung. Dies gilt umso mehr, als das kantonale Recht die Gemeinden verpflichtet, eine Bau- und Zonenordnung zu erlassen, in welcher die Überbaubarkeit (Umzonung) und die Nutzweise der Grundstücke zu regeln ist (vgl. § 45 Abs. 1 und 46 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz [PBG]). Gleiches gilt für die Festschreibung von Gestaltungsregelungen hinsichtlich einer Parzelle, ist doch dies im Rahmen eines Gestaltungsplans zu erlassen (vgl. § 83 Abs. 1 PBG). Gemäss Art. 41 lit. k Gemeindeordnung der Stadt Zürich sind solche planerische Festlegungen bzw. ist die Festsetzung der kommunalen Nutzungspläne (Bau- und Zonenordnung, Gestaltungsplan) durch das Parlament vorzunehmen.

Im Weiteren ging bereits unter dem alten Recht die herrschende Lehre davon aus, dass die Gemeindeordnung als formelle "Verfassung" keine materiell-rechtlichen Bestimmungen enthalten soll. Da sie nur in organisationsrechtlicher Hinsicht erhöhte normative Wirkung besitzt, ist es verfehlt, darin materielle politische Festlegungen vornehmen zu wollen, welche die Stimmberechtigten künftig binden sollen (vgl. THALMANN § 41 N.2.4.2).

Aufgrund der obigen Ausführungen vertreten wir die Auffassung, dass die Regelung von Ziffer 2 der Volksinitiative "Neue Arbeitsplätze anstatt Carparkplätze" in der Gemeindeordnung nicht genehmigungsfähig ist.

Es obliegt aber dem Stadtrat zu entscheiden, ob er die Volksinitiative in formeller und materieller Hinsicht als gültig betrachtet und wie die Initiative weiter behandelt werden soll.»

Der Stadtrat teilt die Einschätzung des Gemeindeamts, dass Ziffer 2 der Initiative aufgrund des Verstosses gegenüber übergeordnetem Recht nicht rechtmässig ist und damit auch nicht genehmigungsfähig.

Diese Einschätzung wird zusätzlich auch dadurch bekräftigt, dass – wie auch das Gemeindeamt ausführt – die Verfahren zur Änderungen der Bau- und Zonenordnungen und für die Erstellung von Gestaltungsplänen abschliessend im kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG) wie auch im Bundesrecht (Bundesgesetz über die Raumplanung, Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700 und Raumplanungsverordnung, RPV, SR 700.1) geregelt sind. Art. 4 RPG verlangt von den Gemeinden, dass sie dafür sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Weiter schreibt Art. 47 RPV den Gemeinden vor, der kantonalen Genehmigungsbehörde vor der Genehmigung einen Bericht zu erstatten, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, die Anregungen aus der Bevölkerung, die Sachpläne und Konzepte des Bundes und den Richtplan berücksichtigen. So sieht § 7 PBG vor der Festsetzung von Nutzungsplänen durch den Gemeinderat zwingend die Anhörung der nach- und nebengeordneten Planungsträger sowie eine öffentliche Auflage der Pläne vor, mit der Möglichkeit für jedermann, sich zum Planinhalt zu äussern (sogenannte Mitwirkung). Über die nicht berücksichtigten Einwendungen wird gesamthaft bei der Planfestsetzung entschieden (§ 7 Abs. 3 PBG). Gemäss Art. 33 RPG müssen Nutzungspläne öffentlich aufgelegt werden und das kantonale Recht hat mindestens ein Rechtsmittel gegen Nutzungspläne vorzusehen. So bestimmt § 7 Abs. 4 PBG, dass die Pläne und die Stellungnahme zu den nichtberücksichtigten Einwendungen zur Einsichtnahme offen stehen. Weiter sieht § 329 PBG die Möglichkeit eines Rekurses gegen den Festsetzungsbeschluss des Gemeinderats und die Genehmigungsverfügung der Baudirektion vor. Mit den §§ 83–89 PBG bestehen zudem spezifisch für die Erstellung von Gestaltungsplänen Vorschriften zu deren Inhalt, Art und Verfahren. Ziffer 2 des Initiativtextes missachtet diese zwingenden Vorschriften und verstösst damit gegen übergeordnetes Recht.

Zur Möglichkeit der Teilgültigkeit

Gemäss bundesgerichtlicher Praxis zur Teilungültigerklärung von Volksinitiativen gilt als wichtigstes Kriterium die Frage, ob die betreffende Initiative auch ohne den annullierten Teil von einer genügenden Anzahl Stimmberechtigter unterzeichnet worden wäre (vgl. Daniel Moeckli, Die Teilungültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen, in ZBl 11/2014, S. 586 ff.). Die Standardformel, die sich eingebürgert hat, lautet wie folgt: Im Fall von Teilungültigkeit gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, die Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, sofern vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehalts beraubt wird. Mit anderen Worten: Damit die Unterzeichnungsfiktion zum Zuge kommen kann, dürfen die ungültig erklärten Teile einer Initiative nicht zentrale Anliegen des Begehrens ausmachen und zusätzlich muss der Rest der Initiative in sich sinnvoll vollziehbar sein (vgl. Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2143). Vorliegend steht in Frage, ob Ziffer 1 für sich alleine für teilgültig erklärt werden kann. In dieser Bestimmung wird in allgemeiner Weise ausgeführt, dass die Stadt Zürich in Zusammenarbeit mit privaten Partnern die Standortattraktivität der Gemeinde fördert. Zu diesem Zweck soll die Stadt Zürich umweltverträgliche Projekte im Dienstleistungs- und Tourismussektor unterstützen, namentlich indem sie geeignete Grundstücke im Baurecht zur Verfügung stellt. Diese Programmnorm erscheint für sich allerdings im Verhältnis zur Hauptstossrichtung der Initiative von klar untergeordneter, nebensächlicher Bedeutung. Das zentrale Anliegen ist nicht eine allgemeine Unterstützung des Dienstleistungs- und Tourismussektors insbesondere durch die Abgabe von Land im Baurecht, sondern das konkrete Projekt an dem ganz bestimmten Standort gemäss Ziffer 2, was sich insbesondere auch aus dem Titel und der Begründung der Initiative klar ergibt.

Der Titel der Initiative lautet «Neue Arbeitsplätze statt Carparkplätze». Bereits dadurch wird unmissverständlich hervorgehoben, dass die hauptsächliche Stossrichtung bzw. das zentrale Anliegen der Initiative die Erstellung eines Kongresszentrums auf dem Areal der heutigen Carparkplätze ist. Dieser Eindruck wird durch die Begründung der Initiative bestätigt. Auf die allgemeine Programmnorm gemäss Ziffer 1 wird nicht eingegangen. Bezug genommen wird ausschliesslich auf Ziffer 2. Vor allem der konkrete Standort für das Kongresszentrum wird angesprochen. Dieser biete eine «*optimale Anbindung*», liege an einer «*qualitativ einmalig erschlossenen Lage*» und sei «*das Zentrum der kurzen Fusswege, europaweit einzigartig...*». Zudem könne das Kongresszentrum mit dem Park am Platzspitz verbunden werden.

Eine Teilgültigkeitserklärung in Bezug auf Ziffer 1 der Initiative macht vor diesem Hintergrund ohne die Bestimmungen in Ziffer 2 keinen sachlichen Sinn, da beide Bestimmungen einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen und in eindeutiger sachlicher Beziehung zueinander stehen bzw. dasselbe Ziel verfolgen. Es ist davon auszugehen dass – gerade auch unter Berücksichtigung des gewählten Titels der Volksinitiative und der Begründung der Initiantinnen und Initianten – die Stimmberechtigten die Volksinitiative nicht unterschrieben hätten, wäre es dabei nur um die Verankerung eines weiteren Ziel- und Programmartikels in der Gemeindeordnung gegangen, jedoch ohne konkrete Erstellung eines neuen Kongresszentrums (anstatt der bisherigen Carparkplätze) auf der städtischen Parzelle IQ7074.

Somit steht fest, dass die Volksinitiative «Neue Arbeitsplätze anstatt Carparkplätze» die Gültigkeitsanforderungen nicht erfüllt und auch keine Möglichkeit der Teilgültigkeit besteht. Die Volksinitiative ist deshalb für ungültig zu erklären.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Die Volksinitiative «Neue Arbeitsplätze anstatt Carparkplätze» wird für ungültig erklärt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti