

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 4. Juli 2018

Hochbaudepartement, Volksinitiative «Eine Europaallee genügt – jetzt SBB-Areal Neugasse kaufen», Teilgültigkeit und Umsetzungsvorlage ohne Gegenvorschlag

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.»

Die Volksinitiative wird vom Initiativkomitee wie folgt begründet:

«Das Areal im Besitz der SBB AG liegt heute grösstenteils in der Industriezone. Seit Anfang 2017 laufen Bestrebungen für die Entwicklung einer gemischten Wohn- und Geschäftsüberbauung (75 % Wohnen, 25 % Gewerbe), wobei ein Drittel der Wohnungen nach dem Grundsatz der Gemeinnützigkeit erstellt werden soll. Insgesamt können 300 – 400 Wohnungen realisiert werden.

Die Initiative strebt den Erwerb des ganzen Areals durch die Stadt Zürich, allenfalls im Verbund mit gemeinnützigen Bauträgern, an, um sicherzustellen, dass das Areal zu 100 % gemeinnützig umgenutzt wird. Dafür sprechen folgende Gründe:

- *2011 haben die Stimmberechtigten sich mit 76 % Ja dafür ausgesprochen, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen, die ohne Gewinn zu den effektiven Kosten vermietet werden, bis 2050 auf einen Drittel zu steigern.*
- *Um dieses Ziel zu erreichen, muss auf geeigneten Arealen deutlich mehr als ein Drittel Wohnungen in Kostenmiete gebaut werden.*
- *Im äusseren Kreis 5 (Zürich West) sind in den letzten Jahren praktisch nur Miet- und Eigentumswohnungen im oberen und obersten Preissegment gebaut worden.*
- *Im Kreis 5 werden bloss 21 % der Wohnungen nach dem Grundsatz der Kostenmiete vermietet; nur in den Kreisen 7 und 8 ist der Anteil gemeinnütziger Wohnungen tiefer.*
- *Die SBB AG hat an der Europaallee, an der Neufrankengasse, beim Bahnhof Altstetten (WestLink), an der Hohlstrasse (Letzibach C, Projekt Letziturm) und an der Zollstrasse (Projekt Gleistribüne) über 1100 Wohnungen gebaut oder projektiert, die für die grosse Mehrheit der Stadtbevölkerung unerschwinglich sind.*
- *Mit 100 % gemeinnützigen Wohnungen auf dem SBB-Areal Neugasse kann dieses Missverhältnis auf den SBB-Arealen und in Zürich West korrigiert werden.*
- *Die SBB-Vorgängerin Nordostbahn hat das Land vor über hundert Jahren für wenige Franken pro m² erworben. Bahnbetrieblich nicht mehr benötigte Areale sollen an die Gemeinschaft zurückfallen und langfristig der Spekulation entzogen werden.»*

Die Initiative wurde mit 3326 gültigen Unterschriften eingereicht. Ist eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung – wie dies vorliegend der Fall ist – zustande gekommen, erstattet der Stadtrat dem Gemeinderat innert vier Monaten seit der Einreichung Bericht und

Antrag über die Gültigkeit und ihren Inhalt (§ 133 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte [GPR, LS 161]). Innert gleicher Frist beantragt er dem Gemeinderat zudem einen der folgenden Entscheide (§ 133 Abs. 2 GPR):

- a) Ablehnung der Initiative;
- b) Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag;
- c) Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag;
- d) Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

Mit Stadtratsbeschluss vom 18. April 2018 (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.

2. Gültigkeit der Volksinitiative

§ 147 Abs. 2 GPR hält fest, dass eine Initiative in einer Parlamentsgemeinde nur über Gegenstände eingereicht werden darf, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen.

Die Gültigkeit einer Initiative liegt gemäss § 128 Abs. 1 und § 148 Abs. 2 GPR i. V. m. Art. 28 Abs. 1 lit. a–c Kantonsverfassung (KV, LS 101) dann vor, wenn die Initiative die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist.

2.1 Initiativfähiger Inhalt

Die Initiative verlangt den Erwerb oder die Übernahme eines sich derzeit im Eigentum der SBB AG befindenden, rund 30 000 m² umfassenden Areals an der Neugasse Zürich durch die Stadt, allenfalls zusammen mit gemeinnützigen Bauträgern. Der Kauf von Liegenschaften im Verkehrswert von über Fr. 2 000 000.– sowie die Übernahme eines Baurechts bei Grundstücken im Verkehrswert von über Fr. 2 000 000.– fällt gemäss Art. 41 lit. m und o Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) in die Kompetenz des Gemeinderats. Bei einem Kauf ins Verwaltungsvermögen oder einem Baurecht zulasten des Verwaltungsvermögens von über Fr. 20 000 000.– fällt die Kompetenz der Gemeinde zu (Art. 10 lit. d GO). Diese Beschlüsse unterliegen dem fakultativen oder obligatorischen Referendum. Die Initiative hat damit einen initiativfähigen Inhalt.

2.2 Einheit der Materie

Die Initiative weist die Form einer allgemeinen Anregung gemäss § 148 Abs. 1 GPR i. V. m. Art. 25 Abs. 1 KV und § 120 Abs. 3 GPR auf. Der Initiativtext verfolgt thematisch einen Zweck. Die Einheit der Materie ist gewahrt.

2.3 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Die Initiative verlangt den Erwerb oder die Übernahme eines sich derzeit im Eigentum der SBB AG befindenden, rund 30 000 m² umfassenden Areals an der Neugasse in Zürich durch die Stadt, allenfalls zusammen mit gemeinnützigen Bauträgern. Es gibt keine übergeordneten Rechtsgrundlagen, die den Erwerb oder die Übernahme des sich im Eigentum der SBB AG befindenden, rund 30 000 m² umfassenden Areals an der Neugasse in Zürich durch die Stadt, allenfalls zusammen mit gemeinnützigen Bauträgern verbieten würde. Somit verstösst die Initiative nicht gegen übergeordnetes Recht.

2.4 Durchführbarkeit

Gemäss Initiativtext ist nicht nur der Erwerb (durch die Stadt und/oder einen gemeinnützigen Bauträger) des sich im Eigentum der SBB befindenden, rund 30 000 m² umfassenden Areals an der Neugasse in Zürich, sondern auch dessen Übernahme im Baurecht möglich.

a)

Der Stadtrat hat der SBB AG mit Schreiben vom 18. April 2018 insbesondere Folgendes mitgeteilt:

«Im Rahmen der öffentlichen Diskussion wurden Anliegen vorgebracht, auf dem SBB-Areal Neugasse ausschliesslich gemeinnützige Wohnungen zu erstellen. Begründet wird dieses Anliegen mit dem von einer grossen Mehrheit der Stimmberechtigten unterstützten und in der Gemeindeordnung festgeschriebenen Grundsatzartikel, der besagt, dass sich die Stadt Zürich aktiv für die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen einsetzen muss.

Diesem politischen Grundauftrag Rechnung tragend, wurde am 21. März 2018 eine Volksinitiative als «allgemeine Anregung» mit dem Titel «Eine Europaallee genügt – jetzt SBB-Areal Neugasse kaufen» eingereicht und ist inzwischen zustande gekommen. Konkret fordert die Initiative, 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 AU 7036) befindet, erwerben oder im Baurecht übernehmen soll.

Aufgrund der wachsenden Stadtbevölkerung und den daraus resultierenden Herausforderungen ist die Stadt an Landkäufen auf diesem SBB-Gebiet interessiert. Darum möchten wir das grosse Interesse der Stadt an einem Kauf des Areals anmelden und Sie anfragen, ob die SBB eine Veräusserung (Kauf oder Baurecht) des Grundstücks in Erwägung zieht.

Der Stadtrat erachtet es als wichtig, diese grundsätzliche Frage zum heutigen Zeitpunkt zu klären, denn sie ist nicht nur für laufende Planungskosten bei der SBB sondern auch für die Stadt relevant, die im benachbarten Areal mit der Planung für das Kehrichtheizkraftwerk Josefstrasse begonnen hat. Diese Planung müsste bei einem Kauf des Areals Neugasse allenfalls anders angedacht werden. Zudem muss die Exekutive dem Stadtparlament noch vor den Sommerferien ihre Stellungnahme zur Initiative überweisen.

Daher würde es der Stadtrat begrüssen, wenn die SBB dem Stadtrat schon bald eine verbindliche und abschliessende Antwort auf die Anfrage geben könnte.»

b)

Die SBB haben das vorstehend erwähnte Schreiben des Stadtrats mit Schreiben vom 29. Juni 2018 zusammengefasst wie folgt beantwortet:

Die SBB AG stellt übereinstimmend mit dem Stadtrat fest, dass die Strategie SBB Areale West für die Entwicklung der drei Areale weiterhin gültig ist. Erste Ergebnisse im Rahmen des Transformationsprozesses in der Werkstadt oder im Beteiligungsverfahren zur Evaluation des städtebaulichen Entwicklungskonzepts in der Neugasse zeigen die Tragfähigkeit der Strategie und die Übereinstimmung der Ziele von Stadt und SBB.

Die SBB sehen keinen Anlass, von ihrer bisherigen Strategie abzuweichen und auf die Forderung der Initiative einzutreten. Ein vollständiger Verkauf oder eine vollumfängliche Abgabe im Baurecht des Grundstücks ist für die SBB keine Option.

Aufbauend auf der bisherigen Strategie und in Berücksichtigung von Erkenntnissen aus dem Beteiligungsverfahren und dem städtebaulichen Entwicklungskonzept sind die SBB im Sinne eines Gegenvorschlags zur Initiative bereit, die Hälfte des Arealteils in der heutigen Industriezone an Genossenschaften und die Stadt Zürich im Baurecht abzugeben. Zudem soll die

Hälfte des SBB-Wohnens preislich limitiert (Mittelwert zwischen gemeinnütziger und Marktmiete) werden.

Wie in der Strategie festgelegt, soll ein Drittel des Wohnanteils auf dem Gesamtareal im gemeinnützigen Wohnungsbau realisiert werden. Zusammen mit der geplanten Schule und einem Drittel des Gewerbeanteils umfasst der Anteil an gemeinnützigen bzw. öffentlichen Nutzungen ungefähr die Hälfte der Umnutzungsfläche. Diese Flächen werden im Baurecht abgegeben.

Im Hinblick auf das Ziel einer vielfältigen und durchmischten Stadt werden die SBB die durch sie erstellten Wohnungen zu 50 Prozent zu einer preislich limitierten Miete (durchschnittlicher Mietzins Fr. 295,-/m² und Jahr, entspricht einem Mittelwert zwischen gemeinnütziger und Marktmiete) und zu 50 Prozent in Marktmiete anbieten. Es sind weiterhin keine Luxuswohnungen geplant.

Damit ergäbe sich folgende Nutzungsverteilung auf dem ganzen Areal:

- 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 inklusive 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.

c)

Verstösst nur ein Teil der Initiative gegen übergeordnetes Recht oder ist nur ein Teil der Initiative offensichtlich undurchführbar, wird nur dieser für ungültig erklärt, wenn der restliche Teil die wesentlichen Anliegen der Initiative enthält und noch ein sinnvolles Ganzes ergibt (§ 128 Abs. 2 GPR).

Aufgrund des Inhalts des Antwortschreibens der SBB ist davon auszugehen, dass die SBB nicht bereit sind, weitergehende Konzessionen einzugehen, als bereits in diesem Schreiben enthalten sind. Es scheint damit offensichtlich, dass die SBB keinem (freiwilligen) Verkauf ihrer Liegenschaften zustimmen werden, jedoch ist für die SBB die (wenn auch nur teilweise) Abgabe im Baurecht durchaus eine Option. Da sich der von der Initiative geforderte Erwerb des SBB-Areals an der Neugasse und auch dessen vollständige Übernahme im Baurecht nicht umsetzen lässt, ist dieser Teil der Initiative offensichtlich undurchführbar und damit ungültig.

Da jedoch eine teilweise Abgabe des SBB-Areals an der Neugasse im Baurecht an die Stadt und/oder gemeinnützige Bauträger aufgrund des Schreibens der SBB möglich und damit durchführbar erscheint, ist zu prüfen, ob in dieser Hinsicht von einer Teilgültigkeit der Volksinitiative ausgegangen werden kann.

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 (Prof. Dr. Daniel Moeckli, Die Teilungültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen, in ZBI 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.

Aus der Begründung der Initiative ist ersichtlich, dass die Motivation und das Ziel der Initiantinnen und Initianten in erster Linie im zusätzlichen Bau von gemeinnützigen Wohnungen sowie dem Verhindern von hochpreisigen Mietwohnungen oder Luxuseigentumswohnungen auf dem Areal Neugasse liegt. Der im Initiativtext aufgeführte vollständige Erwerb bzw. Abgabe im Baurecht wäre dazu nur ein Mittel zum Zweck. Das im Schreiben der SBB vom 29. Juni 2018 aufgeführte Angebot entspricht bezüglich dem Bau von gemeinnützigen und preislich limitierten Wohnungen sowie der Abgabe einer grösseren Fläche für die öffentliche Schulnutzung weitgehend den Intentionen der Initiantinnen und Initianten. Auch kann das Angebot bezüglich seines mengenmässigen Umfangs unter Bezug auf die Gesamtfläche des Areals Neugasse als wesentlich bezeichnet werden. Auch ergibt das Angebot der SBB durchaus ein sinnvolles Ganzes und entspricht dem Gehalt der Initiative.

Es kann daher im Sinne der vorerwähnten bundesgerichtlichen Rechtsprechung davon ausgegangen werden, dass die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative diesen gültigen Teil auch unterzeichnet hätten, 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. Die Initiative ist daher in diesem Teil als teilgültig zu betrachten.

2.5 Fazit

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die vorliegende Initiative einen initiativfähigen Inhalt aufweist, den Grundsatz der Einheit der Materie wahrt, übergeordnetem Recht nicht widerspricht und im Sinne der Erwägungen unter Ziffer 2.4 durchführbar ist. Sie ist somit 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.

3. Umsetzungsvorlage ohne Gegenvorschlag

Der Stadtrat sieht derzeit Möglichkeiten, aufgrund des bisherigen Schriftenwechsels mit den SBB wie auch im Zuge von weiteren Gesprächen und Verhandlungen mit den SBB sowie auch dem Initiativkomitee, dem Gemeinderat eine sowohl politisch akzeptable wie auch effektiv (unter Mitwirkung und Einbezug der SBB AG) realisierbare Umsetzungsvorlage unterbreiten zu können. Aus diesen Überlegungen heraus beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, den Stadtrat mit der Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage ohne Gegenvorschlag beauftragen zu lassen.

4. Fristen

Der Gemeinderat hat über den Antrag des Stadtrats innert neun Monaten nach Einreichung der Volksinitiative (d. h. bis 21. Dezember 2018) zu entscheiden (§ 134 Abs. 1 GPR).

Beschliesst der Gemeinderat eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ohne Gegenvorschlag umzusetzen, so hat der Stadtrat innert 16 Monaten seit Einreichung der Initiative (d. h. bis 21. Oktober 2019) Bericht und Antrag über die Umsetzungsvorlage sowie den Gegenvorschlag zu unterbreiten (§ 65b Abs. 2 VPR).

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 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.**

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

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti