

## Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

### Volksinitiative betreffend „Förderung der Wohnlichkeit und des Gewerbes im Kreis 4 (Langstrasse)“, Ablehnung

Am 29. August 2003 ist dem Gemeinderat gestützt auf Art. 15 der Gemeindeordnung (GO) unter dem Titel „Förderung der Wohnlichkeit und des Gewerbes im Kreis 4 (Langstrasse)“ eine Volksinitiative GR Nr. 2003/318 mit folgendem **Begehren** eingereicht worden:

Es wird eine öffentlich-rechtliche Stiftung der Stadt Zürich unter dem Namen "Förderung der Wohnlichkeit und des Gewerbes im Kreis 4 (Langstrasse)" errichtet. Zur Erfüllung des Stiftungszwecks wird ein Kredit von 20 Mio. Franken bewilligt. Der Stadtrat kann den Kredit in jährliche Teilbeträge aufteilen. Auszahlungen an die Stiftung erfolgen nur, soweit sie diese für die Realisierung bestimmter Vorhaben zur Verfolgung des Stiftungszwecks benötigt.

Innerhalb von 6 Monaten nach Annahme dieser Initiative erlässt der Gemeinderat ein Stiftungsstatut nach folgenden Grundsätzen:

1. Die Stiftung bezweckt die Unterstützung von Aufwertungsmassnahmen privater und juristischer Personen im Bereich Stauffacherstrasse-Badenerstrasse-Kasernenstrasse-Bahnareal-Seebahngraben. Die Stiftung kann zu diesem Zweck à-fonds-perdu-Beiträge leisten, Darlehen gewähren oder Bürgschaften übernehmen.
2. Der Stiftungsrat entscheidet in der Regel auf Grund von Anträgen des Stadtrates von Zürich über Beitragsgesuche. Dabei ist sicherzustellen, dass die unterstützten Investitionen auf längere Zeit dem Aufwertungsziel dienen.
3. Die Leitung der Stiftung obliegt einem Stiftungsrat, bestehend aus mindestens 9 Mitgliedern. Diese werden vom Gemeinderat auf eine Amtsdauer von 4 Jahren gewählt. Kompetenzen und Pflichten des Stiftungsrates werden vom Gemeinderat festgelegt, dem auch die allgemeine Aufsicht über den Stiftungsrat zusteht.
4. Ist der Stiftungszweck erfüllt oder beschliesst der Stiftungsrat aus andern Gründen die Aufhebung der Stiftung, so fällt das Stiftungsvermögen der Stadt Zürich zu. Es ist diesfalls für Aufwertungsmassnahmen auf dem Gebiete der Stadt Zürich zu verwenden.

Der Initiative ist folgende **Begründung** beigegeben:

Die Gebiete rund um die Langstrasse leiden seit einiger Zeit unter den Auswüchsen des Sexmilieus und des Drogenhandels. Die Polizei kann und muss gegen Delinquenten konsequent vorgehen und für die Sicherheit der BewohnerInnen und BesucherInnen sorgen. Das genügt indes nicht, um die entstandenen Schäden und Ängste zu beheben. Längerfristig angelegte Aufwertungsstrategien sind notwendig. Die Stadt Zürich wird im Rahmen von Erneuerungsmassnahmen Verbesserungen im öffentlichen Raum vornehmen.

Dies wird jedoch nicht ausreichen, um eine wirkliche Trendwende zu erreichen. Die Mithilfe der privaten Grundbesitzer, des ansässigen Gewerbes und der Zuzug neuer Betriebe ist notwendig. Das Quartier braucht EinwohnerInnen, die bleiben wollen, sowie InhaberInnen von Läden und Kleingewerbe, die hier ihre Zukunft sehen.

Die Stiftung "Förderung der Wohnlichkeit und des Gewerbes im Kreis 4 (Langstrasse)" hat im Kern eine einzige Aufgabe: Jenen Personen und Betrieben Hilfe anzubieten, die selber bereit sind, für das Verbleiben oder Kommen ins Quartier zu investieren. Der Stiftungszweck ist bewusst sehr breit gehalten. Das Geld kann für den Erwerb oder die Sanierung von Liegenschaften, für die Sanierung eines Hinterhofs, für die Gründung oder Aufrechterhaltung eines Geschäfts, für kulturelle Veranstaltungen usw. verwendet werden. Es handelt sich in der Regel um einmalige Beiträge, die voraussetzen, dass die EmpfängerInnen selber eine Leistung erbringen. Ein Grossteil der Mittel wird in Form von Darlehen, Bürgschaften usw. eingesetzt und bleiben langfristig erhalten.

Bei einem offenen Stiftungszweck braucht der Stiftungsrat, der das Geld spricht, eine politische Legitimation, Sachkenntnisse und Quartierverbundenheit. Darum soll der Stiftungsrat vom Gemeinderat gewählt und kontrolliert werden. Die Mitglieder sollen das Quartier und seine Organisationen vertreten und der Stadtrat bearbeitet die Beitragsgesuche.

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel.

### 1. Formelle Vorprüfung

Mit Zuschrift vom 24. September 2003 hat der Stadtrat dem Gemeinderat über die formelle Vorprüfung der Volksinitiative Bericht erstattet. Die formellen Voraussetzungen zur Einreichung der Initiative waren erfüllt, die Initiative war damit als Volksinitiative zustande gekommen.

Als kritisch qualifizierte der Stadtrat das Initiativbegehren selbst, da es dem Rechtsgrundsatz nicht vollumfänglich entsprach, dass Initiativbegehren entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder dann des ausgearbeiteten Entwurfs zu stellen sind, Mischformen jedoch unzulässig seien. Die zu dieser Problematik gemachten ausführlichen Darlegungen sollen an dieser Stelle nicht wiederholt werden, verzichtete doch der Stadtrat abschliessend auf einen Antrag auf Ungültigerklärung der Initiative wegen Verletzung des Prinzips der Einheit der Form.

Der Gemeinderat nahm am 22. Oktober 2003 (GRB 1953) Kenntnis von der Zuschrift des Stadtrates, qualifizierte diese als gültig zustande gekommen und überwies die Volksinitiative dem Stadtrat zum Bericht und Antrag.

Für die Beurteilung der vorliegenden Volksinitiative ist das neue kantonale Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR) zu beachten. Nach § 154 GPR gilt dieses Gesetz auch für hängige Verfahren. Das GPR regelt sowohl das kantonale als auch das kommunale Initiativrecht (zufolge eines Verweises in § 96 Gemeindegesetz, GG). Es weist gegenüber dem nunmehr aufgehobenen Initiativgesetz massgebliche Änderungen auf, insbesondere in Bezug auf die formellen Abläufe. Die kommunalen Bestimmungen über die Initiativen bedürfen deshalb verschiedener Anpassungen, welche indes noch nicht vorgenommen werden konnten, weil das GPR sowie die dazugehörige Verordnung vom 27. Oktober 2004 vom Regierungsrat kurzfristig auf den 1. Januar 2005 in Kraft gesetzt worden sind. Der Stadtrat hat dem Gemeinderat mit Weisung 330 vom 23. März 2005 GR Nr. 2005/106 bereits eine entsprechende Vorlage zur Anpassung des Gemeinderechts unterbreitet. Die gegenwärtig noch geltenden kommunalen Normen (insbesondere Art. 15 bis 17 GO) sind nur noch insoweit beachtlich, als sie dem neuen kantonalen Recht nicht widersprechen. Nach Art. 115 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) ist dem Gemeinderat in-nerst 18 Monaten nach Eingang der Initiative Bericht und Antrag zu unterbreiten. Diese Frist entspricht derjenigen in § 128 GPR und ist daher nach wie vor zu beachten.

Das Initiativbegehren verlangt:

- die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung unter dem Namen „Förderung der Wohnlichkeit und des Gewerbes im Kreis 4 (Langstrasse)“,
- die Bewilligung eines Kredites von 20 Mio. Franken zur Erfüllung des Stiftungszweckes (Stiftungskapital) sowie
- innerhalb von sechs Monaten nach Annahme der Initiative den Erlass des Stiftungsstatuts durch den Gemeinderat nach (im Initiativtext) vorgegebenen Grundsätzen.

In der Stellungnahme des Stadtrates zur Gültigkeit der Initiative wurde ausführlich darauf hingewiesen, dass diese sowohl Elemente eines Initiativbegehrens in der Form der allgemeinen Anregung (zweiter Teil) als auch des ausgearbeiteten Entwurfs enthält. Da sowohl der verlangte Kredit von 20 Mio. Franken für die Dotierung der Stiftung als auch das zu erlassende Stiftungsstatut in den Kompetenzbereich des Gemeinderates fallen (Art. 41 lit. c bzw. lit. I GO), untersteht das Initiativbegehren **dem fakultativen Referendum**. Da der Entscheid somit ein und demselben Organ (Gemeinderat) obliegt, wurde die fragliche Einheit der Materie als nicht so gravierend betrachtet, als dass die Initiative im Lichte der geltenden Gesetzgebung und Gerichtspraxis als ungültig hätte erklärt werden müssen. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass, im Falle der Ergreifung des Referendums, in der Abstimmungsvorlage die entsprechende Transparenz über Sinn und Zweck des Initiativbegehrens

und dessen Umsetzung geschaffen werden müsste, damit die StimmbürgerInnen mit genügender Klarheit über die Folgen des Begehrens im Bilde wären und ihr Stimmrecht unverfälscht ausüben könnten. Als Konsequenz aus der Anwendbarkeit des GPR ergibt sich zudem, dass die vorliegende Initiative bei Ablehnung durch den Gemeinderat obligatorisch der Volksabstimmung zu unterbreiten ist, obwohl es sich nur um einen Gegenstand des fakultativen Referendums handelt (§ 132 Abs. 3 GPR).

## *2. Materielle Beurteilung*

Der Stadtrat hat das Initiativbegehren in materieller Hinsicht geprüft und wird dieses aus den nachfolgenden Gründen dem Gemeinderat zur Ablehnung - ohne Gegenvorschlag - empfehlen.

Der Stadtrat, die Stadtverwaltung Zürich und weitere Institutionen sind schon seit längerem intensiv engagiert, die Wohnlichkeit und die Lebensqualität im Kreis 4 und im Umfeld der Langstrasse mit verschiedensten Instrumenten und Massnahmen zu fördern und zu verbessern. Eines der wichtigeren Legislaturziele 2002 bis 2006 ist deshalb dasjenige zur Förderung der „Lebensqualität in allen Quartieren“, insbesondere im Kreis 4 mit seinen anerkanntermassen massiven Belastungen.

Unter anderem konnte mit den nachfolgenden Instrumenten und Massnahmen bereits erfolgreich auf eine Verbesserung hingewirkt werden:

- Domino-Projekte und vor allem das Projekt „Langstrasse Plus“ mit einem speziell eingesetzten Quartierdelegierten.
- Erstellung eines neuen Quartierzentrums in der Bäckeranlage.
- Erhöhung der Sicherheit im öffentlichen Raum durch verstärkte Polizeipräsenz.
- Förderung der Quartieridentität und des multikulturellen Lebens im Quartier mit verschiedensten Veranstaltungen und soziokultureller Unterstützung der im Quartier tätigen Vereinigungen.
- Einschränkung des Sexmilieus im Rahmen der gesetzlich und polizeilich möglichen Handlungsspielräume.
- Förderung der Wohnqualität durch Kauf von Liegenschaften (teilweise aus dem Sexmilieu) und Rückführung für Wohnzwecke.
- Möglichkeit für die Gewährung von temporären Mitzinsreduktionen für kulturelle und gemeinnützige Institutionen im Sinne einer Starthilfe.
- Durchsetzung von Ruhe und Sauberkeit im Quartier.

Bereits diese Aufzählung zeigt, dass mit einer ganzen Palette von miteinander vernetzten Massnahmen und dem engagierten Einsatz aller Beteiligten eine konzentrierte Förderung im Kreis 4 und im Langstrassenumfeld stattfindet, weit über die in anderen, auch mit Belastungen kämpfenden Quartieren üblichen Förderungsmassnahmen hinaus. Sie werden unterstützt durch eine intensive departementsübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der städtischen Verwaltung, durch eine gezielte Koordination aller beteiligten Quartierinstitutionen und Organisationen sowie unter Einbezug der Quartierbevölkerung und der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer im Quartier.

Gemäss dem Initiativbegehren soll eine Stiftung errichtet werden, deren bewusst breit gehaltener Stiftungszweck die Unterstützung von längerfristig ausgerichteten Aufwertungsmassnahmen zum Ziel hat, indem zu diesem Zweck A-fonds-perdu-Beiträge, Darlehen oder Bürgschaften an private oder juristische Personen gewährt werden können. Der Stiftungsrat aus Quartiervertreterinnen und -vertretern soll aufgrund von Anträgen des Stadtrates über solche geldmässigen Förderhilfen entscheiden. In der Begründung zur Initiative wird zusätzlich festgehalten, dass die Kernaufgabe der Stiftung darin bestehen soll, jenen Personen und Betrieben Hilfe anzubieten, welche selber bereit seien, für das Verbleiben und Kommen ins Quartier zu investieren, die also selber eine Leistung erbringen. An Beispielen wird aufgeführt,

dass das Geld für den Erwerb oder die Sanierung von Liegenschaften, für die Sanierung eines Hinterhofes, für die Gründung bzw. Aufrechterhaltung eines Geschäfts, für kulturelle Veranstaltungen u. a. m. verwendet werden solle.

Betrachtet man diesen Stiftungszweck, so stellt man fest, dass dieser weitgehend identisch ist mit den oben aufgezählten, bereits laufenden Massnahmen. Was den Liegenschaftenbereich betrifft, so hat die Stadt in den letzten Jahren nicht nur den Markt intensivst verfolgt, sondern verschiedentlich korrigierend eingegriffen und Liegenschaften erworben, um diese der Spekulation und dem Sexmilieu zu entziehen und wieder einer quartierverträglichen Nutzung zuzuführen. Zu erinnern ist dabei an folgende Geschäfte:

- Kauf der Liegenschaft Hohlstrasse 78 mit der ehemaligen Quartierbeiz und Alkoholikertreffpunkt „Schönau“ durch die öffentlich-rechtliche Stiftung für die Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen (Stiftung PWG), mit finanzieller Unterstützung durch die Stadt. Hier entstehen direkt angrenzend an die Bäckieranlage neue Wohnungen und Gewerberäume.
- Kauf der Liegenschaft Dienerstrasse 32 durch die Stiftung PWG mit finanzieller Unterstützung der Stadt. Erhaltung von Wohnraum und einer Bäckerei, damit kann die Liegenschaft langfristig dem Sexmilieu entzogen werden.
- Kauf der Liegenschaft Ankerstrasse 11 durch die Genossenschaft Dreieck mit Unterstützung durch ein städtisches Darlehen. Diese Liegenschaft mit dem von den Hells-Angels betriebenen Restaurant Anker wird saniert und einer quartierverträglichen Nutzung zugeführt.
- Erwerb einer Wohnliegenschaft mit Bar im Erdgeschoss an der Sihlhallenstrasse durch die städtische Liegenschaftenverwaltung. Die bis dahin vollständig vom Sexgewerbe genutzte Liegenschaft wurde geleert mit anschliessender Renovation und quartierverträglicher Neuvermietung.

Für weitere Kaufgeschäfte laufen bei der städtischen Liegenschaftenverwaltung Verhandlungen mit privaten Grundeigentümern. Dass die Stadt und ihre Stiftungen aus haushaltrechtlichen Gründen nur dann Liegenschaften erwerben können, wenn der Verkaufspreis in einem vertretbaren Rahmen zum Verkehrswert (Schätzwert) liegt, muss nicht weiter erörtert werden.

Diese Liegenschaftenkäufe verfolgten genau dasjenige Ziel, mit welchem sich auch die neue Stiftung befassen soll, nämlich über den Erwerb von strategisch wichtigen Liegenschaften und deren Rückführung zu quartierverträglichen Nutzungen eine Quartier- und Wohnwertsteigerung zu ermöglichen. Damit kann das Netz an gut positionierten Wohn- und Gewerberäumen zunehmend verdichtet werden und damit ein wesentlicher, positiver Effekt auf die Durchmischung und die Wohnqualität im Quartier ausgeübt werden.

Nicht nur die städtische Liegenschaftenverwaltung, sondern insbesondere die Stiftung PWG hat in den letzten Jahren verschiedentlich Liegenschaften in den Kreisen 4 und 5 erworben, ganz oder teilweise renoviert und so preisgünstigen und quartierverträglichen Wohnraum geschaffen oder erhalten. Auf diese Weise hat die Stadt sich für die Quartierverbesserung engagieren können, ohne dass sie mit nicht gemeinde- und finanzrechtskonformer Einflussnahme einen verzerrenden Einfluss auf den allgemeinen Miet- und Liegenschaftemarkt ausgeübt hätte.

Nach Auffassung des Stadtrates macht es keinen Sinn, neben der gut situierten und im gleichen Geschäftsfeld tätigen Stiftung PWG noch eine zusätzliche neue Stiftung zu installieren. Besteht keine zweite Stiftung, kann verhindert werden, dass sich diese – bzw. die von der neuen Stiftung unterstützten LiegenschaftenkäuferInnen - bei künftigen Liegenschaftengeschäften im Kreis 4 gegenseitig konkurrenzieren und damit allenfalls die Preise hoch treiben. Eine weitere Stiftung würde zusätzlichen zeitlichen, organisatorischen, administrativen und finanziellen Aufwand verursachen. Es würden also Kräfte und Mittel verbraucht, welche sinnvoller direkt in Förderungsmassnahmen investiert werden, Ganz abgesehen davon, macht es

wenig Sinn, zwei parallele Stiftungen mit ähnlichen Zielsetzungen zu betreiben und damit Kräfte und Finanzen aufzusplitten.

Vom Aufgabenbereich gemäss Stiftungszweck der neuen Stiftung her betrachtet dürfte es zudem nicht einfach sein, klare Richtlinien festzulegen, nach welchen eine einigermaßen rechtsgleiche Behandlung finanzieller Beitragsgesuche Privater und eine Bevor- oder Benachteiligung Einzelner vermieden werden könnte. Sodann müsste mit einem zusätzlichen Kontrollinstrumentarium abgesichert werden, dass die Mittel auch längerfristig zweckgebunden verwendet werden und dass damit keine Bereicherung zulasten dieses staatlichen Förderungsinstrumentes stattfinden würde.

Der Stadtrat vertritt unter Bezugnahme auf die vorstehende Auslegeordnung deshalb die Auffassung, dass die bereits eingeleiteten, umfangreichen Massnahmen und Instrumente zur Verbesserung der Wohnlichkeit, Quartierqualität und Sicherheit im Kreis 4 und der Langstrassenumgebung genügen und nicht noch durch ein zusätzliches Instrument wie die verlangte Stiftung angereichert werden müssen. Mit den bereits eingeleiteten Massnahmen werden gute Resultate erzielt, die laufenden Prozesse werden selbstverständlich weitergeführt, braucht doch eine nachhaltige Gebietsentwicklung ihre Zeit. Der Stadtrat plant hingegen, im Sinn der Initianten, für zusätzliche Massnahmen im Bereich Stauffacherstrasse-Badenerstrasse-Kasernenstrasse-Bahnareal-Seebahngraben 2 Mio. Franken, befristet auf fünf Jahre, zur Verfügung zu stellen. Vorgesehen ist eine Zuteilung von Tranchen in der Grössenordnung von bis zu Fr. 50 000.-- pro Fall. Die Stadt übernimmt in diesen Fällen die Rolle eines risikobewussten Investors, der die Entwicklung steuern will. Mit diesen zusätzlichen Massnahmen zur Erhaltung, Erweiterung, Sanierung oder mit der zusätzlichen Schaffung von Lokalitäten für quartierbezogene Läden, Restaurants und Kleingewerbe, welche zu moderaten, kostendeckenden und nicht primär gewinnorientierten Mietzinsen vermietet werden, wird nicht nur ein Beitrag an eine vielfältige Quartiersversorgung geleistet, sondern auch für die Erhaltung geeigneter Gewerbestrukturen innerhalb des Quartiers nach dem Grundsatz: "Leben, Wohnen und Arbeiten im Quartier" gesorgt. Möglich sind z. B. Mietzinsreduktionen oder zinsgünstige Darlehen im Sinne von Starthilfen oder auch gemeinsame Aktionen von Gewerbe- oder Branchengruppen.

Der Entscheid über solche Unterstützungen fällt ein durch den Stadtrat bestimmter Ausschuss. Er setzt sich paritätisch aus zwei bis vier Persönlichkeiten aus dem Quartier und einer entsprechenden Anzahl Vertreterinnen/Vertretern und aus der Stadtverwaltung zusammen.

Zu beachten ist zudem, dass der Stadtrat verpflichtet ist, bei tiefgreifenden Förderungsmassnahmen, wie sie die Initianten fordern - selbst wenn sie anerkannt benachteiligte Quartiere betreffen - die Gesamtschau über alle Quartiere nicht aus den Augen zu verlieren. Andere Quartiere könnten zu Recht ebenfalls analoge Instrumente fordern, was schliesslich zu einem Wildwuchs und zu einer nicht mehr handhabbaren zusätzlichen Organisationsvielfalt neben den bereits in der Stadtverwaltung und den Quartierinstitutionen oder Quartiervereinen vorhandenen Strukturen führen würde.

Aus den genannten Gründen lehnt der Stadtrat das Initiativbegehren als unnötig ab und beantragt dem Gemeinderat, die Volksinitiative - ohne Gegenvorschlag - abzulehnen.

Abschliessend erlaubt sich der Stadtrat, den Gemeinderat noch auf einige wesentliche Bestimmungen bzw. Neuerungen des neuen Initiativrechts im GPR hinzuweisen:

- Nach § 130 GPR kann das Initiativkomitee im Rahmen der materiellen Behandlung die Initiative zuhanden des Gemeinderates in schriftlicher Form begründen. Sodann hat eine Vertretung des Initiativkomitees das Recht, die Initiative persönlich zu begründen und an den Verhandlungen mit beratender Stimme teilzunehmen, falls ein entsprechendes Gesuch von mindestens einem Viertel der anwesenden Mitglieder des Gemeinderates unterstützt wird.
- Stimmt der Gemeinderat nach § 132 GPR der ausformulierten Initiative (als solche ist die vorliegende Initiative zu qualifizieren, trotz der eingangs erwähnten Bedenken) ohne

Gegenvorschlag zu, so gilt das Initiativbegehren als sein eigener, referendumsfähiger Beschluss.

- Stimmt der Gemeinderat der Initiative zu, verbunden mit einem eigenen Gegenvorschlag, findet jedenfalls eine Volksabstimmung statt (§ 132 Abs. 2 GPR).
- Lehnt der Gemeinderat die Initiative ab, wie vorliegend beantragt, ob mit oder ohne Gegenvorschlag, findet ebenfalls zwingend eine Volksabstimmung statt, auch wenn es sich um einen Gegenstand des fakultativen Referendums handelt (§ 132 Abs. 3 GPR).
- Die materielle Schlussabstimmung im Gemeinderat muss spätestens innert dreier Jahre nach Einreichung der Initiative erfolgen (§ 135 GPR).

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Die Volksinitiative GR Nr. 2003/318 vom 29. August 2003 „Förderung der Wohnlichkeit und des Gewerbes im Kreis 4 (Langstrasse)“ wird abgelehnt.
2. Der Gemeinderat nimmt Vormerk davon, dass der Stadtrat ein auf fünf Jahre befristetes Pilotprojekt im Sinne einer Starthilfe für quartierbezogene Nutzungen im Kreis 4 für maximal 2 Mio. Franken plant.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

**Im Namen des Stadtrates  
der Stadtpräsident**

Dr. Elmar Ledergerber

**der Stadtschreiber**

Dr. André Kuy