

Zürich, den 24.09.2003

**DER STADTRAT VON ZÜRICH**  
**an den Gemeinderat**

**GR Nr. 2003/318**

**1475. Zuschrift des Stadtrates vom 24.9.2003**

Am 29. August 2003 ist dem Präsidenten des Gemeinderates 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 etc. 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 etc. 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.

Die Unterschriftensammlung hat am 1. März 2003 begonnen. Die Frist von 6 Monaten zur Einreichung der Unterschriftenbogen gemäss § 13 Abs. 2 des Gesetzes über das Vorschlagsrecht des Volkes (Initiativgesetz - IG) wurde also gewahrt.

Auf den kontrollierten Unterschriftenbogen waren 4648 Unterschriften enthalten. Gemäss Mitteilung des Bevölkerungsamtes der Stadt Zürich vom 9. September 2003 waren von den kontrollierten Unterschriften 4231 gültig und 417 ungültig. Das Quorum von 4000 Stimmberechtigten gemäss Art. 15 Abs. 2 GO für eine Volksinitiative ist damit erreicht. Alle Mitglieder des Initiativkomitees sind in der Stadt Zürich wohnhaft. Die Unterschriftenbogen genügen den formellen gesetzlichen Anforderungen gemäss § 13 Abs. 1 IG. Die Initiative ist damit **als Volksinitiative zustande gekommen**.

Nach § 2 IG sind Initiativbegehren in der **Form** der allgemeinen Anregung **oder** des ausgearbeiteten Entwurfs zu stellen. **Mischformen sind unzulässig**, da durch Vermengung eines ausgearbeiteten Entwurfs mit einfachen Anregungen eine Verfälschung der Willensbildung der Stimmberechtigten möglich ist. Es ist also das **Prinzip der Einheit der Form** zu wahren.

Es fällt auf, dass sich die Form der vorliegenden Initiative sehr eng an eine Volksinitiative anlehnt, welche am 20. Januar 1982 eingereicht wurde und ebenfalls die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung, einen Kredit und den Erlass von Rechtssätzen forderte. Bezirksrat und Regierungsrat hatten damals die Initiative für ungültig erklärt, da sie eine unzulässige Vermengung eines ausgearbeiteten Entwurfes (im Hinblick auf die Gründungstiftung und die Bewilligung des Kredites) mit einer einfachen Anregung (Ermächtigung an den Gemeinderat, das Stiftungsstatut zu erlassen) darstelle. Das Prinzip der Einheit der Form sei verletzt. Der Regierungsrat stützte sich bei seiner Entscheidung auf ein eigens für diesen Fall eingeholtes externes Rechtsgutachten. Auf Beschwerde hin hat das Bundesgericht diese Auffassung nicht geschützt. Das Bundesgericht erachtete den Auftrag an den Gemeinderat, ein Stiftungsstatut nach klar umschriebenen Grundsätzen zu erlassen, als zulässige Delegationsnorm. Gemäss Bundesgericht müssen auch in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte Initiativen Delegationsnormen enthalten dürfen. Das Prinzip der Einheit der Form sei dann gewahrt, wenn die in ihr enthaltene Delegation klar und eindeutig sei.

Der vorliegende Initiativtext lehnt sich zwar wie erwähnt formal an das Initiativbegehren an, welches Gegenstand dieses Bundesgerichtsentscheides war. Die Initiative unterscheidet sich jedoch inhaltlich in einem wesentlichen Punkt von derjenigen aus dem Jahr 1982: Für die Errichtung der Stiftung wurde damals ein Kredit von 50 Mio. Franken bewilligt, was aufgrund der Höhe dieser Ausgabe eine obligatorische Volksabstimmung erforderte. Der Auftrag in diesem Gemeindebeschluss an den Gemeinderat konnte somit ohne weiteres als eine hinlänglich definierte Delegation zum Erlass der Vollzugsbestimmungen interpretiert werden.

Die vorliegende Initiative verlangt einen Kredit von 20 Mio. Franken, was gemäss Art. 41 lit. c GO neu in die Kompetenz des Gemeinderates (mit fakultativem Referendum) fällt. Es würde hier sehr konstruiert wirken, wenn der Auftrag an den Gemeinderat, ein Stiftungsstatut nach gewissen Grundsätzen zu erlassen, als Delegationsnorm interpretiert würde, da der Gemeinderat auch für die Bewilligung des Kredites zuständig ist. Eine Delegation an sich selbst ist begrifflich widersinnig. Daher erscheint es zweifelhaft, ob Abs. 2 auch in diesem Fall noch als Teil eines ausgearbeiteten Entwurfs zu einem vollziehbaren Beschluss angesehen werden kann und nicht bloss als allgemeine Anregung, welche in Verbindung mit dem übrigen Initiativtext das Prinzip der Einheit der Form verletzen würde. Fragen im Zusammenhang mit dem Prinzip der Einheit der Form stellen sich somit vorliegend in noch stärkerem Ausmass als bei der Initiative aus dem Jahr 1982.

Hinzu kommt, dass der Initiativtext im Unterschied zur Initiative aus dem Jahr 1982 zum Teil in sich nicht klar ist. Aus Abs. 2 des Initiativbegehrens (Ziff. 4) geht hervor, dass die Initianten davon ausgehen, dass die Stiftung eigenes Stiftungsvermögen hat, dass es sich also um eine selbständige öffentlich-rechtliche Stiftung handeln soll. Eine solche Stiftung beruht denn auch auf einer Widmung eines Vermögens. Auf der andern Seite erwähnt Abs. 1, dass Auszahlungen zulasten des gesprochenen Kredites an die Stiftung nur erfolgen, "soweit sie diese für die Realisierung bestimmter Vorhaben zur Verfolgung des Stiftungszwecks benötigt". Dieser Widerspruch (zwingend erforderliches Stiftungsvermögen für die Stiftungsgründung einerseits, Auszahlung des bewilligten Kredites an die Stiftung nur für bestimmte konkrete Vorhaben andererseits) müsste bei Annahme der Initiative bei der Ausformulierung des Stiftungsstatutes gelöst werden. Man wird wohl nicht darum herumkommen, einen Teil des Kredites von 20 Mio. Franken von vornherein als Stiftungsvermögen auszuweisen und den Rest des Betrages der Stiftung im Hinblick auf konkrete Vorhaben auszuschütten, so dass es gleichsam zu einer zeitlich gestaffelten Widmung des Betrages von 20 Mio. Franken käme. Es ist jedoch nicht zu verkennen, dass für das mit der Initiative angestrebte Konstrukt die Stiftung nicht die ideale Organisationsform darstellt.

**Zweck des Grundsatzes der Einheit der Form** ist es, dass eine Initiative die nötige Klarheit und Eindeutigkeit aufweisen muss. Für den Stimmbürger darf nach Annahme der Initiative nicht ungewiss bleiben, was nach Annahme des formulierten Teils mit dem andern Teil geschieht und was somit aus dem Ganzen wird. Dies entspricht der Forderung des Bundesgerichtes, wonach kein Abstimmungsresultat anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.

Im vorliegenden Fall, in dem im Unterschied zur Initiative aus dem Jahr 1982 nicht von einer Delegation eines übergeordneten Organs (Stimmbevölkerung) an ein untergeordnetes Organ (Parlament) ausgegangen werden kann, sprechen beachtenswerte Gründe dafür, von einer Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Form auszugehen. Da bei der vorliegenden Initiative der Gemeinderat sowohl für die Bewilligung des Kredites als auch für den Erlass des Stiftungsstatuts zuständig ist (insgesamt also ein Gegenstand des fakultativen Referendums vorliegt), wäre es den Initianten zumutbar gewesen, den Grundsatz der Einheit der Form zu wahren und auch die erforderlichen Rechtssätze, also das Stiftungsstatut, im Initiativtext auszuformulieren und nicht lediglich die Grundsätze festzuhalten. In dieser Strenge betrachtet kommt Abs. 2 (Auftrag zum Erlass des Stiftungsstatus) der Charakter einer allgemeinen Anregung zu, die formell mit Abs. 1 (ausformulierter Kreditbeschluss) nicht vereinbar ist. Auf der anderen Seite gilt im Initiativrecht der Grundsatz in dubio pro populo, welcher die Behörden anhält, die für die Initianten günstigste Auslegung zu wählen und damit die Initiative wenn rechtlich möglich in die Gültigkeit zu "retten".

Bei einer grosszügigen Betrachtungsweise kann der vorliegende Initiativtext als Zweifelsfall betrachtet werden. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass der Gemeinderat (bzw. bei Ergreifung des Referendums das Stimmvolk) bei der Beschlussfassung über die Initiative genügende Klarheit über den Zweck des Begehrens und die inhaltliche Tragweite der Initiative hat. Wird das Referendum nicht ergriffen, so kann der Gemeinderat bei der Ausformulierung des Stiftungsstatuts die noch vorhandenen untergeordneten Unklarheiten aus dem Weg räumen. Sollte die Initiative mittels Referendum dem Stimmvolk unterbreitet werden, so müssten Zweck und Tragweite der Initiative in der Abstimmungsweisung klar dargelegt werden, so dass die Stimmbürger über die Folgen des Begehrens im Bild wären. Der Initiativtext ist **inhaltlich** genügend eindeutig (Zweck des Begehrens und Umfang der Belastung der Steuerzahlenden gehen klar hervor), so dass es gerechtfertigt erscheint, die materielle Betrachtungsweise über das rein formale Erfordernis der Einheit der Form zu stellen. Eine zuverlässige und unverfälschte Willensbildung der entscheidenden Organe dürfte hier trotz Tangierung des Prinzips der Einheit der Form gewährleistet sein. Sowohl bei der Beschlussfassung über die Initiative als auch beim allfälligen Referendum steht der Gemeinderat bzw. die Stimmbürgerschaft im Übrigen vor den gleichen

Entscheidungsvoraussetzungen, wie sie bei der Gemeindeabstimmung über die erwähnte Initiative von 1982 gegeben waren und vom Bundesgericht als rechtsgenügend qualifiziert wurden.

Der Stadtrat verzichtet aus diesen Gründen auf einen Antrag auf Ungültigerklärung der Initiative wegen Verletzung des Prinzips der Einheit der Form.

Gemäss Art. 41 lit. c bzw. lit. I GO liegen die Kompetenz zur Bewilligung eines Kredites zwecks Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung bzw. die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen in der Zuständigkeit des Gemeinderates. Die Volksinitiative betrifft somit, wie erwähnt, einen **Gegenstand**, welcher dem **fakultativen Referendum** untersteht. Damit ist auch die Voraussetzung von Art. 15 Abs. 1 GO erfüllt.

Die erste Stellungnahme des Stadtrates zu Volksinitiativen beschränkt sich in der Regel auf deren formelle Prüfung in Bezug auf Zustandkommen und Qualifikation unter dem Blickwinkel der massgebenden initiativrechtlichen Bestimmungen (vgl. Art. 16 Abs. 2 GO). Im vorliegenden Fall ist jedoch - neben den erwähnten formalen Bedenken - bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Gemeinden an sich keinen verzerrenden Einfluss auf den allgemeinen Miet- bzw. Liegenschaftenmarkt ausüben dürfen, es wäre denn, dass lokale, sozialpolitische Gründe dafür Anlass geben. Wirtschaftspolitik zu betreiben ist den Gemeinden untersagt. Der Stadtrat wird also in seinem materiellen Bericht zur Initiative zu prüfen haben, ob sich die angebehrten Massnahmen sozialpolitisch begründen lassen und ob mit den zu bewilligenden Mitteln eine Verzerrung des Liegenschaftensmarktes eintreten würde.

Die Initiative ist gemäss Art. 16 Abs. 3 GO dem Stadtrat oder einer Kommission des Gemeinderates zu Bericht und Antrag zu überweisen. Entscheidet sich der Gemeinderat für das Letztere, was vorliegend kaum zweckmässig erscheint, so wäre das Vernehmlassungs- und Antragsrecht des Stadtrates zu gewährleisten.

Mit vorzüglicher Hochachtung

im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

**Dr. Elmar Ledergerber**

der Stadtschreiber

**Dr. Martin Brunner**