

Protokoll Stadtrat

Sitzung vom 17. Oktober 2022

A1.01.02 Initiative, Referendum, Unterschriftensammlungen 497-2022 **Kommunale Volksinitiative "Ja zu einer regionalen Landwirtschaft"** Gültigkeitsprüfung, Antrag Gemeinderat

1 Zustandekommen

Der Stadtrat stellte mit Beschluss vom 23. Mai 2022 fest, dass die am 5. Januar 2022 eingereichte kommunale Volksinitiative "Ja zu einer regionalen Landwirtschaft" zustande gekommen ist. Von insgesamt 558 eingereichten Unterschriften wurden 521 durch die Einwohnerkontrolle für gültig erklärt.

2 Wortlaut der Initiative

"Gestützt auf Art. 6 und 7 der Gemeindeordnung sowie auf das Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Zürich verlangen die unterzeichneten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinde Dietikon die Volksabstimmung über das folgende Begehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs:

Das unbebaute Land im Niderfeld, welches im Besitz der Gemeinde Dietikon ist, wird bis mindestens im Jahr 2040 der Landwirtschaft zur Verfügung gestellt. Eine Ausnahme bildet der Bau eines Schulhauses. Ein Verkauf dieses Landes in dieser Zeit untersteht dem obligatorischen Referendum.

Begründung:

Die Landwirtschaft ist ein Grundpfeiler unseres Staates und unserer Gesellschaft. Sie leistet einen grossen Beitrag zur Lebensmittelversorgung und zum Schutz und Erhalt der Landschaft. Durch das stetige Wachstum steht die Landwirtschaft aber unter einem starken Druck. Fruchtbare Land wird zusehends überbaut. Die vorliegende Initiative bewirkt, dass das Land im Niderfeld, welches im Besitz der Gemeinde Dietikon ist, der Landwirtschaft zur Verfügung steht."

3 Gültigkeit der Initiative

3.1 Form der Initiative

Die Initiative wurde gemäss ihrem Wortlaut ausdrücklich als "ausgearbeiteter Entwurf" eingereicht. Ein ausgearbeiteter Entwurf liegt vor, wenn die Initiative einen definitiven, unmittelbar vollziehbaren Rechtstext enthält. Es muss sich um einen Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form handeln und sein Wortlaut darf keiner weiteren Ergänzung bedürfen (vgl. Christian Schumacher in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach [Hrsg], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 25 N.11). Die vorliegende Initiative erfüllt die Anforderungen an die Form des ausgearbeiteten Entwurfs nicht. Sie hat somit als Initiative in Form der allgemeinen Anregung zu gelten (vgl. Schumacher, a.a.O., Art.25 N.20). Es ist allerdings nicht davon auszugehen, dass die Unterzeichnenden die Initiative nur in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs unterzeichnet hätten, weshalb die falsche Bezeichnung die Gültigkeit nicht beeinträchtigt.

3.2 Allgemeine Voraussetzungen

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie einen Gegenstand gemäss Art. 23 der Kantonsverfassung (KV) betrifft, die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht

offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, ist sie für ungültig zu erklären.

3.3 Einheit der Materie

Die Volksinitiative umfasst drei Teilgehalte: Zuordnung zur Landwirtschaft, Ausnahme eines Schulhauses sowie Anordnung einer neuen Bestimmung zum obligatorischen Referendum. Das Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie verlangt, dass eine Vorlage nur *einen* Sachbereich zum Gegenstand hat. Dabei ist die Rechtsprechung bei nicht ausformulierten Initiativen weniger streng als bei ausformulierten Initiativen. In der praktischen Anwendung wurden verschiedene Fallgruppen konkretisiert, in denen die Einheit der Materie bejaht wird (Schumacher, a.a.O., Art. 28 N.13). Ob die Initiative mit den drei Teilgehalten in eine der Fallgruppen eingeteilt werden kann, ist zumindest fraglich. Andererseits bejaht die Praxis darüber hinaus das Vorliegen der Einheit der Materie, wenn die Teile eine Ausrichtung aufweisen, die aus Sicht der Willensbildung und Willensäusserung der Stimmberechtigten als gemeinsam wahrgenommen werden können (vgl. Schumacher, a.a.O., Art. 28 N.14). Berücksichtigt man, dass entgegen des Wortlauts eine unausformulierte Initiative (allgemeine Anregung) vorliegt und dass Initiativen in der Regel nach dem Grundsatz "in dubio pro populo" auszulegen sind, dürfte vorliegend die Einheit der Materien noch gewahrt sein.

3.4 Übergeordnetes Recht (insb. kantonaler Richtplan/regionaler Richtplan)

3.4.1 Zur Verfügung stellen des un bebauten Landes der Stadt für die Landwirtschaft

Die Initiative verlangt, dass "das unbebaute Land im Niderfeld, welches im Besitz der Gemeinde Dietikon ist, bis mindestens im Jahr 2040 der Landwirtschaft zur Verfügung gestellt wird". Es ist folglich zu prüfen, ob die von den Initianten beabsichtigte Regelung einer rechtskonformen Auslegung zugänglich ist und insbesondere mit der übergeordneten Richtplanung übereinstimmt. Dabei haben gemäss § 16 Abs. 1 PBG die Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen.

Das Niderfeld ist eines der letzten grossen und zusammenhängenden Entwicklungsgebiete im Limmattal (rund 46 ha) und gemäss **kantonalem Richtplan** ein "*Zentrumsgebiet von kantonalen Bedeutung*". Künftig soll das Niederfeld als neuer Stadtteil einen attraktiven Wohn-, Arbeits- und Freizeitraum für Dietikon und das gesamte Limmattal bilden. Gemäss kantonalem Raumordnungskonzept ist die Stadt Dietikon dem Handlungsraum "Stadtlandschaft" zugeordnet. In diesem Handlungsraum ist nebst einer überdurchschnittlichen Nutzungsdichte und einer hohen Entwicklungsdynamik eine hervorragende Erschliessung mit den öffentlichen Verkehrsmitteln vorhanden. 80% des künftigen Bevölkerungswachstums soll in den Handlungsräumen "Stadtlandschaft" und "Urbane Wohnlandschaft" stattfinden. Die dafür notwendigen Kapazitäten sind unter konsequenter Mobilisierung der inneren Reserven bereitzustellen.

Entsprechend der Einordnung des Niederfeld durch den kantonalen Richtplan ist das Gebiet mit einer hohen Dichte belegt und auf die öffentliche Verkehrsinfrastruktur auszurichten. Die baulichen Dichten sind für Zentrumsgebiete deutlich über den in § 49a des Planungs- und Baugesetzes (PBG) vorgesehenen Ausnutzungsziffern festzulegen. In engem Zusammenhang damit steht der Eintrag für die sich aktuell in Realisierung befindende Schmalspurbahn (Limmattalbahn). Ein weiterer zu beachtender Eintrag betrifft die regionale Güterumschlaganlage nahe der Gütergleisanlage im Norden, wobei die Erschliessung über die Mutschellenstrasse erfolgt.

Im **regionalen Richtplan** wird das Gebiet in ein Arbeitsplatz- und ein Mischgebiet unterteilt, wobei das Mischgebiet flächenmässig einen grösseren Anteil einnimmt. Die für das Gebiet zu verfolgenden Ziele (vgl. Ziff.2.2.1 Regionaler Richtplan) sind eindeutig auf die Funktion als Zentrumsgebiet ausgerichtet und es werden hohe Ausnutzungsziffern und Baumassenziffern festgelegt (vgl. Ziff. 2.5.2 Regionaler Richtplan).

Der **kommunale Richtplan** ist im Gebiet Niderfeld auf den neuen Masterplan abgestimmt und befindet sich derzeit in Genehmigung beim Kanton. Der Plan Siedlung - Freiraum - Natur - Landschaft enthält wichtige öffentliche Bauten wie Schulanlagen, aber auch weitere Einrichtungen wie den Park oder Spielplätze. Durchquert wird das Gebiet Niderfeld durch einen Korridor zur Gewässerrevitalisierung des Teischlibachs sowie östlich angrenzend an den Perimeter ein Vernetzungskorridor, welcher entsprechend der Reppisch folgt. Entlang der

Überlandstrasse ist ein Eignungsgebiet für hohe Häuser sowie ein Radweg ausgeschieden. Entlang der Mutschellenstrasse ist ein geplanter Radweg festgelegt.

Gemäss rechtskräftiger **Bau- und Zonenordnung (BZO)** sind im Gebiet Niderfeld folgende Zonen vorhanden: Wohnzone (W3), Wohnzone mit Gewerbeleichterung (WG4), Industrie- und Gewerbezone mit Handels- und Dienstleistungsgewerbe (I), Erholungszone Familiengärten (EG), Erholungszone Sport (ES), Erholungszone Park (EP) und Freihaltezone.

Gemäss Begründung der Initiative soll fruchtbares Land nicht überbaut und sollen die kommunalen Grundstücke ausschliesslich der Landwirtschaft zur Verfügung gestellt werden (ausser einem Schulhaus). Eine Überbauung lässt sich mit einer Auszonung und der Ausscheidung von Landwirtschaftszonen grundeigentümergebunden ausschliessen. Die Initiative kann letztlich nur so verstanden werden, dass die Grundstücke im Besitz der Stadt Dietikon zwingend ausgezont und bis 2040 der Landwirtschaftszone zugewiesen werden sollen. Dass die Initiative die Liegenschaften im "Besitz" der Gemeinde Dietikon einbeziehen will, ist wohl ein Versehen, sondern es dürfte im "Eigentum" gemeint sein.

Eine Zuweisung auch eines Teils der Liegenschaften im Niderfeld zu einer Landwirtschaftszone steht entsprechend den obigen Ausführungen zu den Festlegungen des Kantons im kantonalen Richtplan in offensichtlichem Widerspruch. Mit der Festsetzung als Arbeitsplatz- und Mischgebiet sowie der korrespondierenden Mindestausnützungsziffer und der hohen Baumassenziffer im regionalen Richtplan werden die Vorgaben der übergeordneten Richtplanung konkretisiert. Der regionale Richtplan setzt weiter die Arealentwicklung behördenverbindlich fest. Die Zuweisung einzelner Grundstücke entgegen der kantonalen Festlegungen zu einer Landwirtschaftszone ist mit diesen übergeordneten Vorgaben nicht zu vereinbaren und eine entsprechende Vorlage zur Änderung der BZO daher nicht zulässig und auch nicht genehmigungsfähig (§ 5 Abs. 1 PBG in Verbindung mit § 16 Abs. 1 PBG). Der Zuweisung zu einer ergänzenden Landwirtschaftszone im Sinne von § 46 Abs. 3 PBG stünden die gleichen Vorbehalte entgegen.

Die von der Initiative angestrebte Unabänderlichkeit der Zonenzuweisung bis 2040 - mithin über 18 Jahre - stünde zudem in Widerspruch zu Art. 21 Abs. 2 RPG, wonach Nutzungspläne bei erheblich geänderten Verhältnissen zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen sind. Ein entsprechendes Moratorium widerspräche überdies § 9 Abs. 2 PBG.

Eine Umsetzung mittels einer Programmnorm in der BZO ist ebenfalls nicht möglich, da Programmnormen nicht in der BZO zu verankern sind. Die BZO regelt grundeigentümergebunden die Überbaubarkeit und die Nutzweise von Grundstücken (vgl. § 46 Abs. 1 PBG). Die BZO ist demnach stets eine konkrete Nutzungsordnung, die grundsätzlich keiner weitergehenden Konkretisierung bedarf, sondern abschliessend die Ausnützung, Bau- und Nutzweise vorgibt. Sollte eine entsprechende Programmnorm in den kommunalen Richtplan aufgenommen werden, ist darauf hinzuweisen, dass die Richtplanung nicht parzellenscharf erfolgt. Auch Programmnormen müssen zudem den Anforderungen der kantonalen und regionalen Richtplanung entsprechen.

Nach alledem ist festzuhalten, dass auch bei günstigster Auslegung ("in dubio pro populo"; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 2019, S.193; VB.2012.00449; BGE 129 I 395) das Anliegen der Initiative sich nicht anders umsetzen lässt als in klarer Verletzung des übergeordneten Rechts und eine Umsetzung schon an einer Verweigerung der Genehmigung durch den Kanton scheitern würde (§ 16 Abs.1 PBG).

3.4.2 Anordnung des obligatorischen Referendums

Gemäss letztem Satz der Initiative, soll ein "Verkauf dieses Landes bis mindestens im Jahr 2040 dem obligatorischen Referendum unterstehen". Die grundsätzliche Organisation und Kompetenzordnung ist in der Gemeindeordnung festgelegt. Sie hat eine Art normative Kraft als höchstes kommunales Recht, womit das übrige Gemeinderecht mit der Gemeindeordnung übereinstimmend sein muss. Abweichungen von den Festlegungen der Gemeindeordnung setzen eine Änderung der Gemeindeordnung selbst und dem dafür vorgesehenen Verfahren voraus (vgl. Johannes Reich in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz [Kommentar GG], Zürich etc. 2017, § 4 N.4, N.10, N.11; Corsin Bisaz, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk, Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz», 2020, Rz. 393).

Die Kompetenzen über die Veräusserung von Liegenschaften im Finanzvermögen sind in Art. 20 und Art. 29 Gemeindeordnung Dietikon (GO) geregelt. Nach Art. 20 Abs. 1 Ziff. 6 GO ist der Gemeinderat für die Veräusserung von Liegenschaften des Finanzvermögens von mehr als 1 Mio. Franken zuständig. Alle Veräusserungen unter diesem Wert fallen in die Kompetenz des Stadtrates. In Art. 12 GO, in welcher alle der dem obligatorischen Referendum unterstehenden Geschäfte aufgelistet sind, werden Geschäfte betreffend den Verkauf von Liegenschaften des Finanzvermögens nicht aufgezählt. Nach geltender Gemeindeordnung können solche, wie von der Initiative erfasste, Veräusserungsgeschäfte im Wert von mehr als 1 Mio. Franken somit Gegenstand eines fakultativen, nicht aber eines obligatorischen Referendums sein, während Veräusserungsgeschäfte unter 1 Mio. Franken zum vorneherein nicht referendumsfähig sind.

Eine Sonderregelung für Landverkäufe im Niderfeld, wie es die Initiative bis mindestens 2040 vorschlägt, widerspricht somit der geltenden Gemeindeordnung. Eine spezielle Unterstellung der Liegenschaften der Stadt im Niderfeld unter das obligatorische Referendum, wie sie die Initiative vorsieht, bedingte demnach eine zusätzliche Änderung der Gemeindeordnung selbst.

4 Mögliche Teilungültigkeit

Eine Teilgültigkeit gebietet sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dann, wenn vernünftigerweise angenommen werden kann, dass der gültige Teil der Initiative von einer ausreichenden Zahl von Stimmberechtigten auch ohne den ungültigen Teil unterzeichnet worden wäre (BGE 139 I 292, 298 f., BGE 125 I 21, 44). Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil des Anliegens nicht von gänzlich untergeordneter Bedeutung ist, sondern "ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt", so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehalts beraubt wird (Schuhmacher, a.a.O., Art. 28 N.32).

Die ungültigen Teile der Initiative dürfen nicht die zentralen Anliegen der Initiative ausmachen. Der verbleibende Teil muss als Einheit eigenständig in der Lage sein, die von der ursprünglichen Initiative angestrebten Ziele zu erfüllen. Er muss die wesentlichen Anliegen der Initiative enthalten und unabhängig vom ungültigen Teil der Initiative umgesetzt werden können. Es muss damit gerechnet werden können, dass der betreffende Teil der Initiative auch ohne die ungültigen Teile unterzeichnet worden wäre (Schuhmacher, a.a.O., Art. 28 N.32).

Die Initiative zielt im Kern auf die Zuordnung der Landwirtschaftszone. Das Referendum soll dabei bloss indirekt diesen Zweck unterstützen, indem sich die Gemeinde nicht über eine Veräusserung des Verbots der Überbauung entledigen kann, ohne dass eine Referendumsabstimmung stattfindet.

Wenn nun mangels Gültigkeit die Zuordnung der Gemeindegrundstücke zur Landwirtschaftszone überhaupt wegfällt, macht die Einführung eines speziellen obligatorischen Referendums zur Unterstützung des gerade nicht realisierbaren Zwecks offensichtlich keinerlei Sinn. Zudem kann schwerlich davon ausgegangen werden, dass eine blosser Einführung eines neuen, nur auf die städtischen Liegenschaften im Niderfeld bezogenen, unabhängig von der Zuordnung zur Landwirtschaftszone geltenden obligatorischen Referendums von den Unterzeichnern ebenfalls unterstützt worden wäre. Aufgrund dieser Erwägungen entfällt auch eine Teilgültigkeit im Sinne von § 128 Abs. 2 GPR.

5 Durchführbarkeit

Neben der rechtlichen Undurchführbarkeit ist auch zu prüfen, ob eine Initiative aus tatsächlichen Gründen offensichtlich undurchführbar ist. Hintergrund ist, dass nicht Initiativen zur Abstimmung kommen sollen, die letztlich aus rechtlichen und/oder tatsächlichen Gründen gar nicht umgesetzt werden können.

Die Planungsarbeiten zur Umsetzung der rechtlichen Vorgaben sind weit fortgeschritten und eine Umkehr des gesamten Prozesses macht keinen Sinn und führte zu einem jahrelangen Planungs- und Umsetzungsstillstand. Dies reicht aber nicht, um die Initiative im Rahmen der Gültigkeitsprüfung als offensichtlich faktisch undurchführbar und damit aus tatsächlichen Gründen für ungültig zu erklären.

6 Beurteilung und Antrag

Die Volksinitiative ist mit übergeordnetem Recht nicht vereinbar. Es ist dem Gemeinderat entsprechend zu beantragen, die Initiative vollständig für ungültig zu erklären.

Entgegen dem Wortlaut von §133 Abs.1 GPR ist der Stadtrat nicht verpflichtet, bei beantragter Vollungültigkeit auch einen Verfahrens Antrag zu stellen (Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich 2011, Rz. 164). Auf einen Verfahrens Antrag im Sinne von §133 Abs.2 GPR ist vor diesem Hintergrund bis zum definitiven Entscheid zur Gültigkeit vorläufig zu verzichten.

Gemäss §65b VPR i.V. mit §130 Abs.2 Satz 2 GPR hat der Gemeinderat innert weiterer drei Monaten über die Ungültigkeit zu entscheiden.

Referent: Stadtpräsident Roger Bachmann

Der Stadtrat beschliesst:

1. Dem Gemeinderat wird beantragt zu beschliessen:

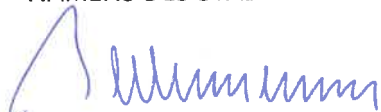
1.1 Die Volksinitiative "Ja zu einer regionalen Landwirtschaft" wird für ungültig erklärt.

1.2 Eine Beschwerde gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen ab amtlicher Publikation schriftlich, begründet und im Doppel beim Bezirksrat Dietikon, Bahnhofplatz 10, 8953 Dietikon eingereicht werden.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Alle Mitglieder des Gemeinderates;
- Bernhard Schmidt, Präsident Initiativkomitee, Mühlehaldenstrasse 46, 8953 Dietikon;
- Sekretariat Gemeinderat;
- Leiter Stadtplanungsamt;
- Stadtkanzlei;
- Stadtpräsident.

NAMENS DES STADTRATES



Roger Bachmann
Stadtpräsident



Arno Graf
Stadtschreiberin-Stv.

Versand: 19.10.2022

