

---

**Protokollauszug**

21. Sitzung vom 27. Juni 2022

177    0.4.1    2022.573    **Volksinitiative "Für einen einfachen und direkten Seezugang"**  
**Weisung an den Gemeinderat über Gültigkeit, Ablehnung und Gegenvorschlag (Weisung 2)**

Antrag des Stadtrats an den Gemeinderat – Weisung

1. Die am 17. November 2021 eingereichte Volksinitiative "Für den einfachen und direkten Seezugang" der SP Wädenswil wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Dem folgenden Gegenvorschlag wird zugestimmt:  
Für das Gebiet Tiefenhof wird in der Bau- und Zonenordnung (BZO) eine Gestaltungsplanpflicht mit der folgenden Bestimmung festgelegt:  
Sicherstellung eines möglichst direkten Zugangs für Fussgängerinnen und Fussgänger über die Seestrasse und die Bahngleise zum See.
4. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten gleichzeitig zur Abstimmung unterbreitet.
5. Falls die Änderung der BZO gemäss Ziffer 3 vor der Abstimmung über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag beschlossen wird, wird den Stimmberechtigten nur die Volksinitiative mit dem Antrag auf Ablehnung zur Abstimmung unterbreitet.

---

**Bericht**

**1. Ausgangslage**

In der Stadt Wädenswil ist am 17. November 2021 eine Volksinitiative eingereicht worden. Diese lautet wie folgt:

Volksinitiative «Für den einfachen und direkten Seezugang»

Gestützt auf Art. 12 der Gemeindeordnung der Gemeinde Wädenswil sowie des Gesetzes über die politischen Rechte stellen die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Stadt Wädenswil in der Form einer allgemeinen Anregung folgendes Begehren:

1. Für die Planung und den Bau einer einfachen, funktionalen Passerelle von der Tiefenhofstrasse über die Seestrasse und die Bahnlinie.
2. Für das Vorhaben wird ein Rahmenkredit von CHF 2.5 Mio. in Ergänzung zum regulären städtischen Jahresbudget bewilligt.
3. Das Vorhaben ist bis spätestens 5 Jahre nach Einreichung der Initiative realisiert.

Aus der Begründung der Initiative ergibt sich, dass es um die Erstellung eines Fussgängerübergangs über die Seestrasse und die Bahnlinie geht, «damit ein sicherer und direkter Zugang für den Grossteil der Bevölkerung zum See ermöglicht werden kann». Die Stadt Wädenswil habe sich verpflichtet, diese Lücke im Fuss- und Wanderwegnetz zu schliessen. 2018 sei im kommunalen Verkehrsrichtplan eine entsprechende Verbindung eingetragen worden.

## **2. Vorprüfung, Unterschriftensammlung und Zustandekommen**

Mit Beschluss vom 10. Mai 2021 hatte der Stadtrat die Volksinitiative einer Vorprüfung unterzogen und bestätigt, dass die Unterschriftenliste den gesetzlichen Vorgaben entspricht, und mit amtlicher Publikation am 21. Mai 2021 die Frist zur Unterschriftensammlung ausgelöst.

Da die vorliegende Volksinitiative noch im Jahr 2021 angehoben wurde (Gesuch um Vorprüfung), findet auf deren Zustandekommen noch die Gemeindeordnung (GO) der Stadt Wädenswil von 2001 Anwendung; die neue Gemeindeordnung von 2021 ist erst Anfang 2022 in Kraft getreten. Gemäss Art. 13 Abs. 1 altGO können 600 Stimmberechtigte eine Volksinitiative einreichen über Gegenstände, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen.

Die Überprüfung der Unterschriften hat ergeben, dass die Initiative 673 gültige und 103 ungültige Unterschriften aufweist. In der Folge stellte der Stadtrat das Zustandekommen der Initiative fest und veröffentlichte dies am 25. Februar 2022 im amtlichen Publikationsorgan.

## **3. Rechtliches**

Die gesetzliche Regelung des Initiativrechts auf Gemeindeebene findet sich in §§ 146-155 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR). Für die Stadt Wädenswil gelten die Bestimmungen über Parlamentsgemeinden. Gemäss § 147 Abs. 2 GPR können Volksinitiativen Gegenstände betreffen, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen. Für die Form und Gültigkeit einer Initiative gelten gemäss § 148 GPR die Art. 25 und Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) sowie § 120 Abs. 2 und 3 und § 121 Abs. 2 GPR. Gemäss § 155 GPR gelten für Volks- und Einzelinitiativen in Parlamentsgemeinden die §§ 122–139b GPR sinngemäss. An die Stelle des Regierungsrates oder der Direktion tritt der Gemeindevorstand (Stadtrat), an die Stelle des Kantonsrates das Gemeindeparlament (Gemeinderat) (§ 149 GPR).

## **4. Gültigkeit der Volksinitiative**

### **4.1 Gegenstand der Initiative**

Das Begehren der Initianten betrifft weder eine Verfassungs- noch eine Gesetzesänderung, sondern ein Bauprojekt. Anders als auf Bundesebene können im Kanton Zürich und in den zürcherischen Gemeinden Volksinitiativen auch nichtrechtsetzende Beschlüsse zum Inhalt haben.

In der Stadt Wädenswil unterlagen nach der bisherigen Gemeindeordnung Geschäfte, die neue einmalige Ausgaben von mehr als CHF 2 Mio. verursachen, dem obligatorischen Referendum; Geschäfte, bei denen die einmaligen finanziellen Aufwendungen zwischen CHF 400'000 und CHF 2 Mio. liegen, unterlagen dem fakultativen Referendum (Art. 6 lit. c, Art. 7 und Art. 8 lit. e altGO).

Nach neuer Gemeindeordnung unterliegen Geschäfte, bei denen die einmaligen finanziellen Aufwendungen zwischen CHF 2 Mio. und CHF 4 Mio. liegen, dem fakultativen, jene über CHF 4 Mio. dem obligatorischen Referendum (Art. 12, Art. 11 Ziff. 7 neuGO). Gegenstand der vorliegenden Initiative ist ein Bauprojekt, das gemäss Initiative einmalige Ausgaben in der Höhe von CHF 2.5 Mio. zur Folge hat. Entsprechend betrifft die Initiative ein Geschäft, das nach alter wie nach neuer Gemeindeordnung dem obligatorischen bzw. dem fakultativen Referendum untersteht. Aus dieser Sicht ist die Initiative zulässig.

### **4.2 Form der Initiative**

Gemäss Art. 25 Abs. 1 KV kann eine Initiative als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Nach § 120 Abs. 2 und 3 GPR ist eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form; dagegen umschreibt eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung das Begehren, ohne den Konkretisierungsgrad eines ausgearbeiteten Entwurfs aufzuweisen. Ist eine Initiative in der Form nicht einheitlich, so wird sie als allgemeine Anregung behandelt (Art. 25 Abs. 3 KV).

Mit Bezug auf das erste Begehren liegt klarerweise eine allgemeine Anregung vor. Es wird zwar festgelegt, wo die Passerelle geplant und gebaut werden soll. Die Ausgestaltung der Passerelle wird jedoch nicht weiter spezifiziert; die Ausarbeitung eines konkreten Projekts bildet Gegenstand des Begehrens.

Das zweite Begehren (Rahmenkredit von CHF 2.5 Mio.) ist zwar konkret. Mit dem Begriff Rahmenkredit wird indessen zum Ausdruck gebracht, dass es sich nicht um einen präzisen Betrag, sondern um einen Rahmen handelt; die Kosten sollen in diesem Rahmen liegen.

Beim dritten Begehren (Realisierung innert fünf Jahren) handelt es sich ebenfalls um einen Rahmen (in zeitlicher Hinsicht).

Selbst wenn das zweite und dritte Begehren als konkrete Elemente der Initiative betrachtet werden, ist diese wegen des Hauptbegehrens eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung im Sinn von Art. 120 Abs. 3 GPR (Art. 25 Abs. 3 KV).

### **4.3 Einheit der Materie**

Enthält eine Initiative Begehren verschiedener Art, so müssen diese einen hinreichenden inneren Zusammenhang aufweisen; sie müssen den Grundsatz der Einheit der Materie beachten. Diese Voraussetzung ist bei der vorliegenden Initiative erfüllt. Die drei Begehren stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang zueinander: Das Hauptbegehren verlangt die Planung und den Bau einer Passerelle; die anderen beiden Begehren legen den Finanz- und den Zeitrahmen für die Verwirklichung der Passerelle fest und dienen der Konkretisierung des Hauptbegehrens. Damit ist der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt.

### **4.4 Inhaltliche Gültigkeit**

Eine Initiative ist nur gültig, wenn sie nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist.

Die Errichtung einer Passerelle, d.h. einer Gemeindestrasse, fällt in die Kompetenz der Gemeinde (§ 6 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 Strassengesetz, StrG). Da eine Staatsstrasse und eine Eisenbahnlinie überquert werden sollen, sind auch der Bund und der Kanton am Projekt beteiligt; die Federführung liegt jedoch bei der Gemeinde. Das Vorhaben ist im Übrigen bereits im kommunalen Verkehrsrichtplan eingetragen.

Das Hauptbegehren verstösst somit nicht gegen übergeordnetes Recht und ist auch aus dieser Sicht zulässig.

Mit dem zweiten Begehren wird die Bewilligung eines Rahmenkredites von CHF 2.5 Mio. beantragt. Wäre die Einhaltung dieses Rahmens offensichtlich unmöglich, würde dieses Begehren die Teilungültigkeit der Initiative bewirken (Art. 28 Abs. 2 KV; § 128 Abs. 2 GPR). In Anbetracht diverser innerer und äusserer Faktoren (auf welche bei der Begründung des Gegenvorschlags des Stadtrats einzugehen sein wird), erscheint die Realisierung des Projekts innerhalb dieses Rahmens weit mehr als nur ambitioniert. Es ist eher als "kaum zu realisieren" zu bezeichnen. Die strenge Voraussetzung der "offensichtlichen Undurchführbarkeit", welche eine Teilungültigkeit zur Folge hätte, erfüllt jedoch auch die vorliegende Konstellation noch nicht. Damit ist auch das zweite Begehren als zulässig zu betrachten.

Mit dem dritten Begehren wird eine Realisierung des Projekts innert fünf Jahren verlangt. Auch die Umsetzung innerhalb dieser Frist erscheint, gerade vor dem Hintergrund der erforderlichen Mitwirkung von Bund und Kanton, der Einbindung in die laufenden Verfahren um die BZO-Revision etc. zwar enorm eng, aber eben gerade noch nicht offensichtlich unmöglich. Damit ist auch das dritte Begehren zulässig.

### **4.5 Ergebnis**

Als Fazit erweist sich die Volksinitiative somit als zulässig.

## **5. Weiteres Vorgehen/Möglichkeiten**

Ist eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung zustande gekommen und erachtet der Stadtrat die Initiative für gültig, so erstattet er gemäss § 133 GPR dem Gemeinderat Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt (vgl. hierzu Ziffer 4 der vorliegenden Weisung).

Der Stadtrat kann dem Gemeinderat einen der vier folgenden Anträge stellen:

- a) Ablehnung der Initiative,
- b) Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,
- c) Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag,
- d) Zustimmung zur Initiative und Auftrag an den Stadtrat, eine ausformulierte Umsetzungsvorlage auszuarbeiten, die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

Der Gemeinderat entscheidet über den Antrag des Stadtrates innert neun Monaten nach Einreichung der Initiative (§ 134 Abs. 1 GPR).

- Lehnt der Gemeinderat die Initiative ab, ohne einen Gegenvorschlag zu beschliessen (a), so muss innert 18 Monaten nach Einreichung der Initiative (17. Mai 2023) eine Volksabstimmung durchgeführt werden (§ 137 lit. a GPR).
- Beschliesst der Gemeinderat, der Initiative zuzustimmen oder sie abzulehnen und ihr einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen (b) oder (c), so findet innert 24 Monaten nach Einreichung der Initiative (17. November 2023) eine Volksabstimmung über die beiden Vorlagen statt (§ 134 Abs. 3 und § 137 lit. b GPR).
- Stimmt der Gemeinderat der Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ohne Gegenvorschlag zu (d), so beauftragt er den Stadtrat, eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten. Im vorliegenden Fall beinhaltet die Umsetzungsvorlage das Projekt für die vorgeschlagene Passerelle. Über die Initiative findet in diesem Fall keine Volksabstimmung statt; erst die Umsetzungsvorlage unterliegt dem Referendum (§ 136 Abs. 2 GPR).

## **6. Haltung des Stadtrats**

### **6.1 Ablehnung und Gegenvorschlag**

Die Gültigkeit der Volksinitiative ist objektiv und für sich betrachtet zwar gegeben. Das Anliegen der Volksinitiative entspricht auch den Zielsetzungen im kommunalen Richtplan. Es ist aber in der vorgegebenen Zeit aufgrund notwendiger Planungen, der knappen finanziellen Verhältnisse, möglicher Rechtsmittelverfahren und schliesslich aufgrund des letztlich nicht beeinflussbaren politischen Prozesses kaum zu realisieren.

Die Zeitvorgabe des vorliegenden Volksbegehrens ist für die Realisierung einer Passerelle an diesem Ort, mit der zwingenden Überquerung der Kantonsstrasse und der SBB-Geleise sowie der nötigen Absprachen mit dem Kanton, den SBB und den betroffenen privaten Eigentümern auf der Hangseite der Seestrasse sehr schwierig. Nicht zuletzt ergeben sich weitere Herausforderungen aufgrund der aktuellen BZO-Revision.

Der sehr knappe finanzielle und zeitliche Rahmen, welchen die Initianten mit dem zweiten und dritten Begehren ansetzten, führt dazu, dass der Stadtrat von der Möglichkeit Gebrauch machen will, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag mit anderen finanziellen und zeitlichen Vorgaben gegenüberzustellen (vgl. hierzu Art. 30 Abs. 1 KV; §§ 138a und 138b GPR).

Gerade die BZO-Revision sieht der Stadtrat als Chance, einen einfachen und direkten Seezugang zu verwirklichen. Aus diesem Grund will der Stadtrat mit einem Gegenvorschlag versuchen, den Kern der Initiative möglichst im Sinn der Initianten umzusetzen. Im Hinblick auf die Realisierung des Projekts zieht der Stadtrat einen solchen Gegenvorschlag dem seiner Ansicht nach zu engen Rahmen des Initiativbegehrens vor; nur so kann die Qualität der Planung und Umsetzung gewährleistet werden.

Der Stadtrat empfiehlt dem Gemeinderat aus diesem Grund, die Initiative abzulehnen, und beantragt stattdessen einen Gegenvorschlag, mit welchem auf einen fixen Termin verzichtet und die Finanzierung aus dem Mehrwertausgleich ermöglicht wird:

Wie in den Unterlagen der öffentlichen Auflage ersichtlich, ist im Rahmen der aktuellen BZO-Revision vorgeschlagen, das Gebiet Tiefenhof an der Seestrasse von der Industriezone B in eine 4-geschossige Mischzone mit einem minimalen Nichtwohnanteil von 20% mit einer privaten Gestaltungsplanpflicht umzuzonen. Mit den darin vorgesehenen Gestaltungsplanfestlegungen für das Gebiet Tiefenhof wären dannzumal zumindest die folgenden Sachverhalte verbindlich zu regeln (Art. 56 Abs. 5 des Entwurfs vom 14. März 2022 zur BZO-Revision):

- Sicherstellung eines Mischgebiets mit einer zweckmässigen räumlichen Anordnung der gemäss Ergänzungsplan «Mischnutzung» geforderten Nichtwohnanteile
- Sicherstellung einer hohen Qualität der Bebauung und der Aussenräume
- Zweckmässige räumliche Anordnung des gemäss Ergänzungsplan «preisgünstiger Wohnraum» geforderten Anteils an preisgünstigem Wohnraum
- **Sicherstellung eines möglichst direkten Zugangs für Fussgängerinnen und Fussgänger über die Seestrasse und die Bahngleise zum See.**

Der Stadtrat verankert damit im Rahmen der aktuellen BZO-Revision den behördenverbindlichen Richtplaneintrag von 2018 und seine diesbezüglichen Absichten in der grundeigentümergebundenen BZO. Mit den Gestaltungsplanfestlegungen wird die Eigentümerschaft dazu verpflichtet, im Rahmen einer Neubebauung einen direkten Seezugang über die Kantonsstrasse und SBB-Gleise sicherzustellen. Dieser Seezugang, mutmasslich in Form einer Passerelle, wird dannzumal von der privaten Eigentümerschaft oder von der Stadt realisiert.

Die geplante Umzonung hat zudem die Auswirkung, dass künftig in diesem Gebiet die Nutzung Wohnen zulässig, jedoch stark störendes Gewerbe ausgeschlossen wird. Dies hat eine starke Preissteigerung und somit eine Mehrwertabgabe zur Folge. Wird der Seezugang dannzumal von der Stadt realisiert, wird dieser soweit möglich mit finanziellen Mitteln aus dem Mehrwertausgleich finanziert.

Mit der vorgeschlagenen Änderung der BZO kann das Anliegen der Volksinitiative verwirklicht werden, allerdings nicht innert der Frist von fünf Jahren und ohne konkret genannten

Preis. Da die BZO-Revision noch nicht beschlossen ist, soll sie der Volksinitiative als Gegenvorschlag gegenübergestellt werden. Wird die BZO-Revision vor der Volksabstimmung über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag beschlossen, so ist der Gegenvorschlag verwirklicht und damit gegenstandslos. In diesem Fall soll die Volksinitiative den Stimmberechtigten ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung unterbreitet und zur Ablehnung empfohlen werden.

## 6.2 Antrag des Stadtrats

Gestützt auf die obigen Ausführungen beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat:

1. Die am 17. November 2021 eingereichte Volksinitiative «Für den einfachen und direkten Seezugang» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Dem folgenden Gegenvorschlag wird zugestimmt:  
Für das Gebiet Tiefenhof wird in der BZO eine Gestaltungsplanpflicht mit der folgenden Bestimmung festgelegt:  
Sicherstellung eines möglichst direkten Zugangs für Fussgängerinnen und Fussgänger über die Seestrasse und die Bahngleise zum See.
4. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten gleichzeitig zur Abstimmung unterbreitet.
5. Falls die Änderung der BZO gemäss Ziffer 3 vor der Abstimmung über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag beschlossen wird, wird den Stimmberechtigten nur die Volksinitiative mit dem Antrag auf Ablehnung zur Abstimmung unterbreitet.

Der Stadtrat, auf Antrag der Abteilung Planen und Bauen, beschliesst:

1. Die Weisung über Gültigkeit, Ablehnung und Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Für einen einfachen und direkten Seezugang" mit den aufgeführten Anträgen wird zuhanden des Gemeinderats verabschiedet.

Referentin des Stadtrats: Astrid Furrer

2. Mitteilung an:
  - Mitglieder des Gemeinderats
  - Mitglieder des Stadtrats
  - Abteilung Planen und Bauen
  - Abteilung Finanzen
  - Abteilung Präsidiales
  - Den Vertreter des Initiativkomitees

Status: öffentlich

Für richtigen Auszug:



Esther Ramirez  
Stadtschreiberin

Versand: 30. Juni 2022