

Raumplanungskommission des Gemeinderats Wädenswil

Mitglieder

Bruno Cogliati, Präsident
Christian Nufer, Vizepräsident
Martin Bislin
Roland Hitz
Karin Signer
Samuel Wehrli
Daniel Willi

Bericht und Antrag zur Weisung 10 vom 22. Mai 2023 **Volksinitiative «Für einen einfachen und direkten Seezugang»** **Weisung an den Gemeinderat über Gültigkeit und Ablehnung**

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 hat sich verpflichtet, diese Lücke im Fuss- und Wanderwegnetz zu schliessen. 2018 ist 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. Die Überprüfung der Unterschriften hat ergeben, dass die Initiative 673 gültige und 103 ungültige Unterschriften aufweist und somit zustande gekommen ist.

3. Rechtliches

Betreffend die gesetzliche Regelung des Initiativrechts auf Gemeindeebene gelten für die Stadt Wädenswil die Bestimmungen über Parlamentsgemeinden. Gemäss Gesetz über die politischen Rechte (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 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.

Da diese Initiative ein Geschäft betrifft, das nach alter wie nach neuer Gemeindeordnung dem obligatorischen bzw. dem fakultativen Referendum untersteht ist die Initiative aus dieser Sicht 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.

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.

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. 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.

In Anbetracht diverser innerer und äusserer Faktoren (Querung Kantonsstrasse und SBB-Gelände Uferzone seeseitig und private Eigentümer bergseitig), erscheint die Realisierung des Projekts innerhalb dieses Rahmens weit mehr als nur ambitioniert. Es ist eher als **"kaum zu realisieren"** zu bezeichnen. Trotzdem 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. enorm eng. Die zwischenzeitlich unternommenen Abklärungen des Stadtrats, mittels Gegenvorschlages die Realisierungschancen des Projekts zu erhöhen, haben nicht zum Ziel geführt, hingegen nochmals Zeit in Anspruch genommen. Eine Umsetzung der Initiative innert fünf Jahren erscheint in Anbetracht der aktuellen Ausgangslage nun noch schwieriger. Die Verzögerung durch den Rückzug der Weisung 2 haben nicht die Initianten zu vertreten, weswegen das dritte Begehren (**trotz faktischer Unmöglichkeit**) auch nicht als offensichtlich unmöglich qualifiziert werden darf. Daher ist auch das dritte Begehren als zulässig zu erachten.

4.5 Ergebnis

Die Volksinitiative erweist sich als gültig

4.6 Formelle Antragsmöglichkeiten

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.

In Bezug auf den Inhalt kann der Stadtrat 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.

5. Erwägungen zum Antrag

Die Gültigkeit der Volksinitiative ist objektiv und für sich betrachtet gegeben (vgl. Ausführungen zu Ziff. 4). Zudem entspricht das Anliegen der Volksinitiative den Zielsetzungen im kommunalen Richtplan. In Bezug auf die Realisierbarkeit sieht der Stadtrat jedoch erhebliche Schwierigkeiten:

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 kaum einzuhalten. Insbesondere läuft in Wädenswil auch die Revision der Bau und Zonenordnung (BZO).

5.1 BZO-Revision

Die grössten Bedenken hatte der Stadtrat bereits bei der Verabschiedung der Weisung 2 im Juni 2022 aufgrund der aktuell laufenden Revision der BZO, mit ihrem eigenen Verfahren, welches kaum mit den einzelnen Verfahrensschritten einer Volksinitiative koordinierbar ist.

Zum damaligen Zeitpunkt beruhte die Annahme einer Umzonung auf dem Entwurf der BZO-Revision vom 14. März 2022. Gemäss diesem Entwurf sollte das Gebiet Tiefenhof von der Industriezone B in eine viergeschossige Mischzone mit einer privaten Gestaltungsplanpflicht umgezont werden.

Diese Überlegungen lagen dem damaligen Beschluss des Stadtrats vom 27. Juni 2022 zur Weisung 2 zugrunde, mit welchem er die Initiative ablehnte und ihr einen Gegenvorschlag im Sinne der obigen Erwägungen gegenüberstellte.

Mittlerweise hat sich die Ausgangslage geändert. Bei den Beratungen über Anpassungen der Gesamtrevision der Nutzungsplanung im Rahmen der Anhörung und öffentlichen Auflage ist der Stadtrat zur Überzeugung gekommen, dass er an diesem Industriestandort festhalten und das Teilgebiet als Arbeitsplatzzone sichern will. In der Folge hat der Stadtrat beschlossen, auf die Umzonung zu verzichten und das Teilgebiet "Tiefenhof/Blattmann" in der Industriezone zu belassen. Daher wurde mit Bewilligung der Raumplanungskommission des Gemeinderates, die Weisung 2 zurückgezogen. Über einen definitiven Entscheid für das Teilgebiet Tiefenhof wird im Gemeinderat entschieden.

Zu Bedenken ist aber, dass die Wahrscheinlichkeit eines Referendums zum Beschluss des Gemeinderats über die BZO-Revision nicht unerheblich ist. Eine Abstimmung an der Urne für die Vorlage wäre wohl im 3. Quartal 2024 durchzuführen. Bei Annahme wird die neue Nutzungsplanung voraussichtlich im 2. Quartal 2025 Rechtskraft erlangen.

Der Stadtrat erachtet einen solchen Umsetzungsweg als wenig empfehlenswert.

5.2 Überlegungen ungeachtet der BZO-Revision

Mit der Weisung 2 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat nicht nur einen Gegenvorschlag, sondern auch die Ablehnung der Initiative. An dieser Haltung gegenüber der Initiative ändert der Wegfall des Gegenvorschlags nichts.

Bezüglich der Vorgabe des Zeitrahmens und des Budgets hatte der Stadtrat schon bei Weisung 2 starke Bedenken. So schrieb er dort, dass das Anliegen der Volksinitiative, mit den, gemäss Gegenvorschlag gemachten Änderung der BZO, zwar verwirklicht werden könne, allerdings nicht innert der Frist von fünf Jahren und ohne konkret genannten Preis.

In der vorgegebenen Zeit, den knappen finanziellen Verhältnissen, möglichen Rechtsmittelverfahren und schliesslich aufgrund des letztlich nicht beeinflussbaren politischen Prozesses gibt es schlicht zu viele Unsicherheiten und Stolpersteine. Der gewählte Zeitpunkt sowie der enge zeitliche und finanzielle Rahmen, welchen die Initianten mit dem zweiten und dritten Begehren ansetzten, führen somit dazu, dass der Stadtrat, nur zu einer ablehnenden Empfehlung zuhanden des Gemeinderats gelangen kann.

Abgesehen von den planerischen und rechtlichen Unsicherheiten für die Umsetzung der Initiative, ist der Stadtrat nicht bereit, ein Vorhaben zu empfehlen, von dessen Notwendigkeit er wenig überzeugt ist, insbesondere zum Zeitpunkt der Revision der BZO und den vielen unbestritten nötigen Bauprojekten und -investitionen der Stadt, welche in der kommenden Zeit anstehen.

5.3 Weiteres Vorgehen:

Der Gemeinderat entscheidet über den Antrag des Stadtrates (§ 134 Abs. 1 GPR).

- Lehnt der Gemeinderat die Initiative ab, ohne einen Gegenvorschlag zu beschliessen (a), muss eine Volksabstimmung über die Initiative 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 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).

Für Einzelheiten wird auf das Dokument der Weisung 10, vom 22. Mai 2023, über Gültigkeit und Ablehnung Volksinitiative «Für einen einfachen und direkten Seezugang» hingewiesen.

Diskussion in der Raumplanungskommission

An der RPIK-Sitzung vom 21. Juni 2023 fand zu dieser Weisung keine Diskussion statt. In der Debatte zur Weisung 2, die vorgängig bis zu ihrem Rückzug in 4 Sitzungen behandelt wurde, kristallisierten folgende Themen heraus:

- Die Mehrheit der Raumplanungskommission befand, dass die Baukosten der Passerelle keinesfalls von der Stadtkasse getragen werden dürfen.
- Trotz der aufgezeigten Problempunkte - Zeitrahmen, Finanzierung, Unsicherheiten und Stolpersteine, hielt die Minderheit der Kommission an der Initiative fest und ging nicht auf den Vorschlag des Rückzuges der Initiative ein.
- Die Minderheit der Raumplanungskommission befürwortet den Bau einer Passerelle. Sie entspricht einem Bedürfnis in der Bevölkerung und würde die im kommunalen Verkehrsrichtplan erfasste Lücke im Fuss- und Velonetz schliessen und unser Naherholungsgebiet See stark aufwerten.
Die intensivierte Nutzung des Seegüetli und die stetig länger geschlossenen Bahnschranken führen zu immer häufigeren unerlaubten Gleisquerungen und sind ein ernstzunehmender Sicherheitsaspekt.
Die Finanzierung des Bauvorhabens kann verschiedenartig erfolgen, beispielsweise durch den Einbezug der SBB, der anstossenden Grundeigentümer, des kantonalen Strassenfonds, des Wanderweg-Fonds, des Mehrwertabgabefonds.

Antrag

Die Raumplanungskommission stellt mehrheitlich den Antrag, auf die Weisung 10, Volksinitiative «Für einen einfachen und direkten Seezugang» Weisung über Gültigkeit und Ablehnung einzutreten und damit den Anträgen des Stadtrates zuzustimmen.

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 ohne Gegenvorschlag abgelehnt.

Wädenswil, 06. September 2023, Raumplanungskommission Präsidium

Bruno Cogliati

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'B' followed by a horizontal line and a small dash.