

## Protokollauszug

16. Sitzung vom 22. Mai 2023

120 0.4.1 2022.573 **Volksinitiative "Für einen einfachen und direkten Seezugang"**  
**Weisung an den Gemeinderat über Gültigkeit und Ablehnung (Weisung 10)**

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 ohne Gegenvorschlag abgelehnt.
- 

## 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 (Querung Kantonsstrasse und SBB-Gelise 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. Die strengen 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. enorm eng.

Die zwischenzeitlich unternommenen Abklärungen des Stadtrats, mittels Gegenvorschlag 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 Bau- und Zonenordnung, mit ihrem eigenen Verfahren, welches kaum mit den einzelnen Verfahrensschritten einer Volksinitiative koordinierbar ist.

Der Stadtrat tätigte intensive Abklärungen um zu prüfen, wie die Realisierung des Initiativbegehrens mit der BZO zusammen ablaufen kann. Eine BZO-Revision bietet die Möglichkeit von Umzonungen und damit auch der Einführung einer Gestaltungsplanpflicht. In den Gestaltungsplanfestlegungen hätte die Sicherstellung eines möglichst direkten Zugangs für Fussgängerinnen und Fussgänger über die Seestrasse und die Bahngleise zum See verankert werden können. In diesem Fall wäre die Eigentümerschaft verpflichtet, im Rahmen einer Neubebauung einen direkten Seezugang über die Kantonsstrasse und SBB-Gleise mit den Mitteln des Mehrwerts aus der Umzonung zu realisieren.

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 hat der Stadtrat die Umzonung des Teilgebiets "Tiefenhof/Blattmann" nochmals ausführlich diskutiert. Er ist 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 in eine Mischzone mit Gestaltungsplanpflicht zu verzichten und das Teilgebiet "Tiefenhof/Blattmann" in der Industriezone zu belassen.

Bei dieser neuen Ausgangslage gibt es keine Grundlage mehr für den Gegenvorschlag. Daher beantragte der Stadtrat am 6. Februar 2023 den Rückzug der Weisung 2, was die Raumplanungskommission des Gemeinderats mit Beschluss vom 1. März 2023 auch bewilligt hat.

Über einen definitiven Entscheid für das Teilgebiet Tiefenhof wird im Gemeinderat entschieden. Der Gemeinderat kann die Entscheide des Stadtrates noch abändern, also die Umzonung in ein Mischgebiet beschliessen und (wie im Gegenvorschlag bei Weisung 2 vorgesehen) mit einer Gestaltungsplanpflicht die Eigentümerschaft dazu verpflichten, im Rahmen einer Neubebauung einen direkten Seezugang über die Kantonsstrasse und die SBB-Gleise sicherzustellen.

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.

Vor diesem Hintergrund erachtet der Stadtrat 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. Denn aus Sicht des Stadtrats stellte der Gegenvorschlag – im Gegensatz zur eigentlichen Initiative – eine Lösung dar, welche dem Anliegen der Initianten Rechnung trug und auch für ihn als vertretbar erschien.

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 Änderungen 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, führt 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 den nachfolgenden Beschluss tritt Stadtrat Daniel Tanner, Präsident des Initiativkomitees, in den Ausstand.*

Gestützt auf die obigen Ausführungen beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat:

1. Die Weisung über die Gültigkeit und Ablehnung der Volksinitiative «Für den einfachen und direkten Seezugang» wird zuhanden des Gemeinderats verabschiedet.

Referentin des Stadtrats ist Astrid Furrer, Stadträtin Planen und Bauen

2. Mitteilung an

- Mitglieder des Gemeinderats
- Mitglieder des Stadtrats
- Abteilung Planen und Bauen
- Abteilung Präsidiales
- Abteilung Finanzen

Status: öffentlich

Für richtigen Auszug:



Esther Ramirez  
Stadtschreiberin