

Weisung 14

3. Oktober 2011
16.04.25 / 04.05.10



Volksinitiative “Schutz der letzten Grünflächen”

Antrag des Stadtrates an den Gemeinderat

1. Die am 13. September 2010 eingereichte Volksinitiative “Schutz der letzten Grünflächen” der GP Wädenswil wird als gültig erklärt.
 2. Die Volksinitiative “Schutz der letzten Grünflächen” wird abgelehnt.
 3. Die Vorlage ist der Urne zu unterbreiten.
-

Bericht

1. Initiativtext mit Begründung

Die GP Wädenswil reichte am 13. September 2010 eine Volksinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs mit folgendem Wortlaut ein:

„Die Stadt Wädenswil verpflichtet sich, für die Dauer von 10 Jahren nach Annahme der Initiative, keine Umzonungen von Reservezonen in Bauzonen vorzunehmen. Eine Umzonung von Reservezonen in Landwirtschafts-, Freihalte- und Erholungszonen ist möglich.“

Die Volksinitiative wird damit begründet, dass die stadtnahen Grünflächen Ruhe- und Ausgleichsräume seien. Sie böten Erholungsmöglichkeiten und vielfältige Naturerfahrungen für die gesamte Bevölkerung. Momentan fielen in Wädenswil immer mehr Grünflächen dem enormen Bauboom zum Opfer. Sogar das Naherholungsgebiet Stoffel drohe teilweise überbaut zu werden, weil der Stadtrat eine Umzonung von Reservezone in Bauzone anstrebe. Wädenswil verfüge glücklicherweise noch über mehrere Reservezonen, z.B. oberhalb der Speerstrasse oder beim Schloss und in der Au. Diese grünen Lungen der Stadt gelte es zu schützen. Wädenswil habe in den nächsten 10 Jahren auch ohne Nutzung der Reservezonen genügend Spielraum, um Bauprojekte zu realisieren. Durch massvoll verdichtetes Bauen im Zentrum sowie Umnutzung von nicht mehr benötigten Industriezonen sei in Wädenswil genügend Potential für die Stadtentwicklung vorhanden.

Der Stadtrat hat mit Beschluss Nr. 275 vom 20. September 2010 vom Eingang der Volksinitiative Kenntnis genommen und mit Beschluss Nr. 358 vom 29. November 2010 das Zustandekommen und die Gültigkeit festgestellt. Das geforderte Quorum von 600 Unterschriften nach Art. 13 Gemeindeordnung (GO) ist mit den 776 bescheinigten gültigen Unterschriften erreicht worden.

2. Verfahren

Es ergeben sich folgende Verfahrensschritte (§§ 127, 128 sowie 130 ff GPR und § 65a VPR):

- Innert 4 Monaten seit der Einreichung; Prüfen der Unterschriften, Feststellen des Zustandekommens und Veröffentlichen des Ergebnisses.

- Innert 6 Monaten seit der Einreichung; Prüfen der Gültigkeit.
- Stadtrat hält Initiative für ungültig; Antrag an Gemeinderat auf Ungültigerklärung. Dieser hat innert weiteren 3 Monaten darüber zu entscheiden.
- Stadtrat hält Initiative für gültig; innert 9 Monaten nach der Einreichung Bericht und Antrag an GR über Gültigkeit und Inhalt, mit Gegenvorschlag innert 16 Monaten.
- Ohne Gegenvorschlag hat der GR innert 23 Monaten seit der Einreichung über Zustimmung oder Ablehnung zu entscheiden, mit Gegenvorschlag innert 29 Monaten.
- Stimmt der Gemeinderat der Initiative ohne Gegenvorschlag zu, untersteht der Beschluss je nach Inhalt dem fakultativen oder obligatorischen Referendum.
- Beschliesst der Gemeinderat zur Initiative einen Gegenvorschlag oder lehnt er die Initiative ab, findet eine Volksabstimmung statt.
- Eine Volksabstimmung hat innert 30 Monaten nach der Einreichung zu erfolgen, mit Gegenvorschlag innert 36 Monaten.

3. Gültigkeit

Nach Art. 12 GO hat eine Initiative vom Gegenstand her die Änderung, Aufhebung oder den Erlass eines referendumsfähigen Beschlusses zu verlangen. Sie muss überdies die Einheit der Materie wahren, darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und nicht offensichtlich undurchführbar sein (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung). Die Initiative betrifft die Bau- und Zonenordnung der Stadt Wädenswil (BZO) und beinhaltet somit einen referendumsfähigen Gegenstand.

Hinsichtlich Rechtmässigkeit hat der Stadtrat bei der Vorprüfung am 31. Mai 2010 Vorbehalte angebracht. Die Initiative verstosse zwar nicht unmittelbar gegen höheres Recht; sie sei jedoch unwirksam, weil die Gemeinden zu entsprechenden Planungen verpflichtet seien, wofür der Gemeinderat nach Art. 24 lit. d GO zuständig sei. Die Initiative kann somit rechtlich nicht verhindern, dass der Gemeinderat Umzonungen von Reservezone in Bauzone vornehmen kann. Wollte man dies verhindern, müsste das Referendum gegen einen solchen Beschluss ergriffen und eine Volksabstimmung verlangt werden.

Der Stadtrat ist der Meinung, dass ein Volksentscheid nur im Notfall bzw. nur bei einem offensichtlichen Verstoß gegen übergeordnetes Recht auf dem Rechtsweg zu verhindern sei. Dies ist vorliegend nicht der Fall, weshalb er dem Gemeinderat die Gültigkeit beantragt.

4. Stadträtliche Strategien zur Stadtentwicklung

Seit Beginn der laufenden Legislatur setzt sich der Stadtrat intensiv mit Fragestellungen zur Stadtentwicklung auseinander und hat eine proaktive Haltung eingenommen. Er ist überzeugt, dass zukünftig mit dem Boden haushälterischer umgegangen werden muss, damit die ökologisch und naturräumlich wertvollen Grünräume erhalten bleiben. Vor diesem Hintergrund hat er unter anderem die Zentrumsplanung und das Landschaftsentwicklungskonzept lanciert. Im Weiteren unterstützt der Stadtrat private Gebietsplanungen zur inneren Verdichtung.

Es trifft zu, dass Wädenswil im Vergleich zum Bauzonenbestand von 426.3 ha mit 58.9 ha einen zu grossen Anteil an Reservezonen aufweist. Einen ersten Schritt zur Reduktion der Reservezone hat der Stadtrat gestützt auf den Gemeinderatsbeschluss vom 6. Juni 2011 mit der ab dem 16. September 2011 für 60 Tage öffentlich aufliegenden Teilrevision der Bau-

und Zonenordnung für das Gebiet Stoffel unternommen. Der Kanton beabsichtigt im Rahmen der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplanes eine zusätzliche Reduktion des Siedlungsgebietes im Bereich von Reservezonen. Das Anliegen der Initianten zum Schutz der letzten Grünflächen dürfte sich mit diesen Reduktionen der Reservezonenflächen bereits zur Hälfte erfüllen, und zwar nicht nur für die nächsten 10 Jahre, sondern langfristig.

Sollte es in Zukunft in Wädenswil zu Umzonungen kommen, wird der Stadtrat prüfen, ob solche nur unter speziellen Bedingungen zuzulassen sind. So könnte zum Beispiel ein Anteil an mietzinsgünstigen Wohnungen gefordert werden. Mit der Annahme der Volksinitiative wäre diese Möglichkeit zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus für die nächsten 10 Jahre blockiert.

5. Verfahrensentscheid

5.1 Planungspflicht

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden, die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen vorzunehmen (vgl. Art. 2 RPG). Das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) präzisiert die Planungspflicht insofern, als dass die Planungen aufgrund von neuen Erkenntnissen und Entwicklungen anzupassen sind (vgl. § 8 und § 9 Abs. 2 PBG). Die Nutzungsplanung ist alle 10 bis 15 Jahre einer Gesamtrevision zu unterziehen.

Die Stadt Wädenswil hat ihre Nutzungsplanung letztmals im Jahre 1994 vollständig überarbeitet und auf das im Jahre 1991 revidierte PBG angepasst. Seither wurden einige Teilrevisionen durchgeführt. In der von der Baudirektion mit Verfügung vom 30. Juni 2005 genehmigten Teilrevision wurden sämtliche Reservezonen überprüft. Daraus resultierten die vollständige Umzonung der Reservezone Grünau sowie Teilumzonungen in den Reservezonen Steinacher und Untermosen. Insgesamt wurden mit diesen Einzonungen rund 5.4 ha Wohnzone für ca. 450 zusätzliche Einwohner geschaffen.

Die Volksinitiative will die Stadt zu einer teilweisen Unterlassung ihrer Planungspflicht anhalten. Damit verstösst die Volksinitiative zwar nicht *unmittelbar* gegen übergeordnetes Recht; sie würde aber die in den kommenden Jahren anstehende Gesamtrevision der Nutzungsplanung behindern, bei der auch die Reservezonen erneut zu überprüfen wären.

5.2 Bautätigkeit und Bevölkerungsentwicklung

Die Initianten stellen zu Recht fest, dass zurzeit in Wädenswil – im Vergleich zu den vergangenen zwanzig Jahren – eine rege Bautätigkeit herrscht. Alleine mit der Überbauung der Areale "Grünau" und "Spital" entstehen rund 280 neue Wohnungen mit geschätzten rund 560 zusätzlichen Einwohnenden. Die Bevölkerungszahl stagnierte zwischen den Jahren 1990 und 2000 auf rund 19'100 Einwohnenden und nahm in den darauf folgenden zehn Jahren um nur rund 1'000 Einwohnende zu. Die momentane intensive Bautätigkeit kann daher auch als Nachholbedarf im Wohnungsbau betrachtet werden. Trotzdem liegt die bauliche Entwicklung in Wädenswil im Schnitt der letzten Jahre immer noch deutlich unter den Wachstumsraten im Grossraum Zürich.

Die bauliche Entwicklung lässt sich nicht nur auf die Bevölkerungszunahme zurückführen, sondern sie ist auch ein Resultat des steigenden Wohnflächenbedarfs pro Person und des immer grösser werdenden Anteils an Einpersonenhaushalten.

5.3 Bauzonenentwicklung

Den Grundstein für die bauliche Entwicklung der Stadt Wädenswil wurde mit der Gesamtrevision der Nutzungsplanung im Jahre 1984 gelegt. Damals erfolgten eine Reduktion des Bauzonenbestandes auf den Bedarf der nächsten 15 Jahre und die erstmalige Festlegung der Reservezonen. Seither führten lediglich die erwähnten Umzonungen von Reservezonenflächen zu einer geringen Ausdehnung der gesamten Bauzonenfläche (vgl. Ziffer 5.1). Die jüngst überbauten Flächen sind somit – ausser dem Grüнау-Areal – zu einem grossen Teil bereits seit dem Jahre 1984 rechtskräftig als Bauland eingezont. Deren Bebauung ist somit planerisch und politisch gewollt.

Der Stadtrat hat sich im Rahmen der laufenden Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplanes und der Revision des regionalen Richtplanes intensiv mit der weiteren Siedlungsentwicklung beschäftigt und hierfür Grundlagen erarbeitet. Daraus geht unter anderem hervor, dass mit einem moderaten jährlichen Bevölkerungswachstum von einem Prozent, die *unüberbauten* Wohn- und Mischzonen innerhalb von ca. 10 Jahren vollständig überbaut sein werden, sofern zusätzlich die Hälfte des Geschossflächenbedarfs in *überbauten* Wohn- und Mischzonen realisiert wird. Diese Annahme zur inneren baulichen Verdichtung ist optimistisch. Die Vergangenheit zeigt, dass die angestrebte innere Verdichtung langsamer voranschreitet. Es kommt hinzu, dass ein geschätzter Anteil von ca. 1/3 des potentiellen Baulandes aus Grundeigentümerinteressen nicht für eine Bebauung zur Verfügung gestellt wird.

Vor diesen Hintergründen müssten spätestens nach ca. 7 Jahren weitere Reservezonenflächen in Bauzonenflächen umgewandelt werden. Damit kann ein angemessener Handlungsspielraum für die Wohnraumentwicklung gewährleistet und den Preissteigerungen im Wohnungswesen entgegen gewirkt werden.

5.4 Reservezonen

Gemäss PBG umfassen Reservezonen Flächen, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen werden soll (§ 65, Abs. 1 PBG). Eigentümer von Grundstücken in Reservezonen haben einen Anspruch auf eine Überprüfung der Bauzonendimensionierung, der frühestens acht Jahre nach der Festsetzung oder Revision des Zonenplans geltend gemacht werden kann (§ 65, Abs. 4 PBG). Der Stadtrat ist auch bei einer Annahme der Volksinitiative weiterhin verpflichtet, Anträge von Grundeigentümern auf Umzonung von Reservezone in Bauzone zu prüfen und zu behandeln.

Die Stadt Wädenswil verfügt insgesamt über 426.3 ha Bauzone und 58.9 ha Reservezone. Die beiden Reservezonen Schloss und Sandhof mit zusammen 9.4 ha Landfläche werden durch die Agroscope genutzt. Der Stadtrat beabsichtigt, diese Flächen in die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen umzuzonen. Im Rahmen der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans beantragte der Stadtrat beim Kanton u.a. einen Abtausch von Siedlungsgebiet vom Stoffel ins Neubüel. Damit würden 17.6 ha (von total 19.4 ha) der Reservezone Stoffel dem Landwirtschaftsgebiet zugeteilt und die Grundlage für ein regionales Arbeitsplatzgebiet

im Neubüel geschaffen. Der Kanton beabsichtigt weitere Reduktionen des Siedlungsgebietes im Bereich der beiden Reservezonen Böcklerrain und Steinacher um insgesamt 12.9 ha.

Der Bestand an Reservezone würde mit allen diesen Kürzungen von 58.9 ha auf 19.0 ha sinken. Innerhalb dieses Bestandes könnten noch Wohnungen für rund 2'000 zusätzliche Einwohnende realisiert werden. Mit einem Bevölkerungswachstum von einem Prozent würde dieser Bestand für weitere 10 Jahre die Wohnraumnachfrage abdecken.

Die innerhalb des Siedlungsgefüges gelegenen Reservezonen Leihof, Scheller und Oberort böten sich für die weitere Siedlungsentwicklung an. Sie werden zurzeit aber für die landwirtschaftliche Produktion benötigt. Eine Umzonung käme nur dann in Betracht, wenn die Grundeigentümer diese Grundstücke für eine Bebauung zur Verfügung stellen.

(<http://waedenswil.mapserver.ch>)

5.5 Teilrevision der BZO im Gebiet Stoffel

Der Gemeinderat behandelte am 6. Juni 2011 die von der SP Wädenswil eingereichte Volksinitiative "Der Stoffel bleibt grün!". Dabei lehnte er das Begehren der Volksinitiative zur vollständigen Umzonung der Reservezone Stoffel in die Landwirtschafts- oder Freihaltezone ab und stimmte dem stadträtlichen Gegenvorschlag zu.

Der Stadtrat hat im Sinne einer Umsetzungsvorlage zum Gegenvorschlag eine Teilrevision der Bau- und Zonenordnung für das Gebiet Stoffel-Tiefenhof eingeleitet. Sie beinhaltet die Umzonung von 93% der Reservezonenfläche Stoffel in die Landwirtschaftszone. Im Weiteren wird eine unbebaute Bauzonenfläche verlegt, so dass ein landschaftlich prägender Geländekamm einer Freihaltezone zugeteilt werden kann. Die Unterlagen liegen vom 16. September bis am 15. November 2011 zur öffentlich Einsicht auf, so dass sich jeder mann schriftlich dazu äussern kann.

Mit der Volksinitiative "Schutz der letzten Grünflächen" würde die vom Gemeinderat befürwortete Bauzonenanpassung im Gebiet Stoffel, sofern noch nicht rechtskräftig beschlossen, für weitere 10 Jahre blockiert.

5.6 Landschaftsentwicklungskonzept

Bedingt durch die bauliche Entwicklung der letzten 50 Jahre ist es notwendig, die wertvollen Grünräume auch in Wädenswil zu erhalten und weiter aufzuwerten. Es betrifft Flächen innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebietes, die unterschiedliche Funktionen (Freizeit, Naherholung, Natur und Landwirtschaft) erfüllen. Zu diesem Zweck hat der Stadtrat die Ausarbeitung eines Landschaftsentwicklungskonzeptes (LEK) an die Hand genommen. Die Resultate fliessen allenfalls zurück in die Richt- und Nutzungsplanung. Die angenommene Volksinitiative könnte den Handlungsspielraum für Lösungen im LEK unnötig einschränken.

6. Umsetzung Volksinitiative

Die Volksinitiative "Schutz der letzten Grünflächen" möchte die noch verbleibenden Grünräume nachhaltig schützen. Es handelt sich jedoch ausschliesslich um die Reservezonen. Ob dies tatsächlich die *letzten wertvollen* Grünräume sind, bleibt dahin gestellt. Das Ziel der Volksinitiative dürfte wohl eher sein, die Bauzonenfläche für die nächsten 10 Jahre zu be-

grenzen. In dieser Hinsicht bewirkt sie mit der Fokussierung auf die Reservezonen nur eine beschränkte Wirkung, da zum Beispiel Umzonungen von Erholungs-, Freihalte-, oder Landwirtschaftszone in Bauzone weiterhin möglich wären.

Die Volksinitiative verpflichtet die Stadt Wädenswil zu einer teilweisen Unterlassung ihrer gesetzlich vorgeschriebenen Planungspflicht. Ob diese Regelung in einem planungsrechtlichen Rekursfall Bestand hätte, ist ungewiss und müsste durch die Gerichtsinstanzen dann-zumal überprüft werden. Die Volksinitiative suggeriert somit eine Planungssicherheit, die sie kaum garantieren kann.

7. Zusammenfassung und Antrag

Die Volksinitiative "Schutz der letzten Grünflächen" will die Stadt Wädenswil verpflichten, für die Dauer von 10 Jahren nach Annahme der Volksinitiative, keine Umzonungen von Reservezonen in Bauzonen vorzunehmen.

Die Volksinitiative nimmt einen einzelnen Entscheid betreffend die Siedlungsentwicklung voraus und behindert damit eine Gesamtrevision der Nutzungsplanung in den nächsten Jahren. Die Wirksamkeit der Volksinitiative in Bezug auf das übergeordnete Planungsrecht ist ungewiss.

Der Stadtrat bezweifelt, ob die heutigen Reservezonen – mit Ausnahme des Gebietes Stoffel – zu naturräumlich und ökologisch wertvollen Grünräumen und beliebten Naherholungsgebieten zählen. Diese Abwägung ist im Rahmen der Ausarbeitung des Landschaftsentwicklungskonzeptes (LEK) vorzunehmen.

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat die Ablehnung der Volksinitiative.

3. Oktober 2011
ast/kba/mim/hku

Stadtrat Wädenswil

Philipp Kutter, Stadtpräsident

Heinz Kundert, Stadtschreiber

Referent des Stadtrates

Heini Hauser, Stadtrat Planen und Bauen