



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 27. November 2024

GR Nr. 2024/535

Amt für Städtebau, Volksinitiative «Mehr Wohnraum durch Aufstockung – quartierverträglich und nachhaltig», Antrag auf Ungültigkeitserklärung

1. Ausgangslage und Ziel der Vorlage

1.1 Volksinitiative «Mehr Wohnraum durch Aufstockung – quartierverträglich und nachhaltig»

Am 3. Juli 2024 wurde in der Form der allgemeinen Anregung die Volksinitiative «Mehr Wohnraum durch Aufstockung – quartierverträglich und nachhaltig» mit folgendem Wortlaut eingereicht:

«Eine Anpassung der städtischen Bau- und Zonenordnung, um generell in allen Wohnzonen in der Regelbauweise die maximal zulässige Gebäudehöhe auf **bestehenden** Gebäuden um 3 Meter zu erhöhen. Dies soll ungeachtet der bestehenden Ausnützung ein zusätzliches Stockwerk für Wohnraum ermöglichen. Der Stadtrat soll Ausnahmen erlassen können (zum Beispiel bei geschützten Ortsbildern oder unter Denkmalschutz stehenden Gebäuden). Dies unter Berücksichtigung des gültigen Mehrwertabgabegesetzes.

Begründung:

In der Stadt Zürich gibt es zu wenig Wohnungen. Das Angebot kann nicht mit der starken Nachfrage nach zusätzlichem Wohnraum Schritt halten. Weil es in der Stadt keine «grünen Wiesen» mehr gibt, die sich für grosse Überbauungen eignen, ist eine Lösung des Wohnraum-Problems nur über zusätzliche Verdichtung möglich! Und wenn man bestehende Grünräume schützen will, dann muss die Verdichtung auch in die Höhe und nicht nur in die Breite gehen.

Natürlich macht eine Erhöhung um ein zusätzliches Stockwerk nicht überall Sinn. In Kernzonen, entlang von Flüssen oder dem See, oder anderen sensiblen Zonen sind in der Bau- und Zonenordnung geeignete Ausnahmen vorzusehen.

Genf hat es vorgemacht: Schon seit 2008 gilt dort, dass Wohngebäude in gewissen Zonen um ein oder zwei Stockwerke erhöht werden können. Von den dort gesammelten positiven Erfahrungen, soll nun auch Zürich profitieren.»

Mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 2343/2024 hat der Stadtrat festgestellt, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Das Hochbaudepartement wurde beauftragt, die Gültigkeit der Volksinitiative zu prüfen und dem Stadtrat bis zum 3. November 2024 zuhanden des Gemeinderats gleichzeitig Antrag sowohl zu Gültigkeit und Inhalt der Volksinitiative als auch darüber zu stellen, ob eine Umsetzungsvorlage zur Initiative und gegebenenfalls ein Gegenvorschlag auszuarbeiten ist.

Angesichts der sich stellenden Rechtsfragen hat die Stadt bei Prof. Dr. iur. Alain Griffel, Ordentlicher Professor an der Universität Zürich, ein Rechtsgutachten (Griffel, Alain [2024]: Gültigkeit der Volksinitiative «Mehr Wohnraum durch Aufstockung – quartierverträglich und nachhaltig» Rechtsgutachten zuhanden des Hochbaudepartements der Stadt Zürich vom 30. Oktober 2024) zur Gültigkeit der Initiative in Auftrag gegeben. Der Antrag des Stadtrats zuhanden des Gemeinderats erfolgt deshalb nach Ablauf der oben genannten Ordnungsfrist. Die nachfolgenden Ausführungen folgen im Wesentlichen den aus diesem Gutachten gewonnenen Erkenntnissen.



1.2 Gegenstand der Vorlage

Die vorliegende Volksinitiative erfolgt in der Form der allgemeinen Anregung gemäss § 120 Abs. 3 Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161). Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung müssen ein Mindestmass an Bestimmtheit und Klarheit aufweisen. Die Stimmberechtigten müssen bei der Unterzeichnung des Initiativbegehrens erkennen können, was mit der Initiative erreicht werden soll. Gewisse Unklarheiten oder Widersprüche in untergeordneten Punkten können hingenommen werden, solange die Stimmberechtigten nicht der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sind. Sie sind bei der Umsetzung der Initiative zu bereinigen (Schumacher Christian, in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, hrsg. von Häner Isabelle/Rüssli Markus/Schwarzenbach Evi, Zürich/Basel/Genf 2007, Art. 25 Rz. 16).

Die Initiative «Mehr Wohnraum durch Aufstockung – quartierverträglich und nachhaltig» ist hinsichtlich dreier Punkte unklar: Zum Ersten will sie Aufstockungen bestehender Gebäude gemäss ihrem Wortlaut «in allen Wohnzonen» ermöglichen. Aufgrund der Zielsetzung der Initiative ist jedoch anzunehmen, dass damit nicht nur Wohnzonen im technischen Sinne, d. h. solche gemäss § 52 Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) gemeint sind. Vielmehr dürfte sie sämtliche Bauzonen erfassen wollen, in denen eine Wohnnutzung zulässig ist, soweit das aufzustockende Geschoss zu Wohnzwecken genutzt werden soll und kann. Dafür spricht auch der Hinweis in der Begründung der Initiative, dass u. a. in Kernzonen Ausnahmen vorzunehmen seien. Dieser Hinweis wäre überflüssig, wenn Kernzonen von der Initiative von vornherein nicht erfasst werden sollten. Zum Zweiten soll nach dem Wortlaut der Initiative der Stadtrat Ausnahmen «erlassen können». Der Stadtrat ist jedoch weder zuständig, im Einzelfall Ausnahmen vorzusehen, noch ist er zuständig, eine entsprechende Regelung in der Bau- und Zonenordnung (BZO, AS 700.100) zu erlassen. Aus der Begründung geht indes hervor, dass solche Ausnahmen «in der Bau- und Zonenordnung» vorzunehmen sind. Die Initiative ist deshalb so zu verstehen, dass der Stadtrat dem Gemeinderat einen Revisionsentwurf vorlegen soll, der sachgerechte Ausnahmen enthält. Drittens fordert die Initiative die Aufstockung bestehender Gebäude «ungeachtet der bestehenden Ausnützung». Es wird noch zu zeigen sein, dass die Formulierung offenlässt, in welcher Form das Anliegen rechtstechnisch umgesetzt werden soll. Da beide denkbaren Umsetzungsvarianten rechtlich nicht gangbar sind, kann diese Auslegungsfrage unbeantwortet bleiben (ausführlich dazu Kap. 2.3.2.1).

2. Gültigkeit der Initiative

§ 148 Abs. 2 GPR verweist für die Gültigkeit von kommunalen Initiativen auf die Bestimmungen über die Gültigkeit von kantonalen Initiativen nach Art. 28 Abs. 1 Verfassung des Kantons Zürich (KV, LS 101). Nach dieser Bestimmung ist eine Initiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht offensichtlich undurchführbar ist und nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst.

2.1 Einheit der Materie

Die Initiative weist die Form einer allgemeinen Anregung gemäss § 148 Abs. 1 GPR i. V. m. Art. 25 Abs. 1 KV und § 120 Abs. 3 GPR auf. Mit den Begehren wird ein einheitliches Ziel



3/15

verfolgt, nämlich die Aufstockung bestehender Bauten in allen Wohnzonen der Stadt. Die Einheit der Materie ist somit gewahrt.

2.2 Durchführbarkeit

Eine Initiative ist offensichtlich undurchführbar, wenn sie sich aus tatsächlichen Gründen nicht verwirklichen lässt. Vorliegend sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, die gegen die Realisierbarkeit der Initiative sprechen würden. Die Initiative ist durchführbar.

2.3 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Unter dem Aspekt der Übereinstimmung mit dem übergeordnetem Recht ist zu prüfen, ob rechtliche Gründe vorliegen, die der Umsetzung einer Initiative entgegenstehen.

2.3.1 Vereinbarkeit mit Bundesrecht

2.3.1.1 Unterscheidung zwischen bestehenden und neuen Gebäuden

Die Volksinitiative strebt in allen «Wohnzonen» ungeachtet der bestehenden Ausnützung ein zusätzliches Stockwerk auf bestehenden Gebäuden an. Sie unterscheidet damit zwischen bestehenden und neuen Gebäuden. Solch eine Unterscheidung muss dem in Art. 8 Abs. 1 Bundesverfassung (BV, SR 101) verankerten Rechtsgleichheitsgebot standhalten.

Das Rechtsgleichheitsgebot wird verletzt, wenn ein Erlass rechtliche Unterscheidungen trifft, für die kein vernünftiger, sachlicher Grund ersichtlich ist (statt vieler Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 8 Rz. 10). Im Bereich der Raumplanung kommt dem Rechtsgleichheitsgebot gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts «abgeschwächte Wirkung» zu: *«Es liegt im Wesen der Ortsplanung, dass Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen und dass Grundstücke ähnlicher Lage und ähnlicher Art bau- und zonenrechtlich völlig verschieden behandelt werden können. In verfassungsrechtlicher Hinsicht genügt, dass die Planung sachlich vertretbar, d.h. nicht willkürlich ist. Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt insoweit mit dem Willkürverbot zusammen [...]»* (BGE 116 Ia 193, E. 3a). Dies befreit die Planungsbehörden nicht davon, raumplanungsrechtliche Differenzierungen sachlich zu begründen.

Das Raumplanungs- und Baurecht kennt die Unterscheidung zwischen bestehenden Gebäuden und Neubauten für zwei Bereiche, zum einen im Bereich des Denkmalschutzes und zum anderen in Bezug auf bestehende, durch Rechtsänderungen rechtswidrig gewordene Bauten. Im ersten Fall dienen die entsprechenden gesetzlichen Massnahmen dem Schutz von Baudenkmalern und der Bewahrung des architektonischen Kulturerbes. Im zweiten Fall bezweckt die einseitige Privilegierung bestehender, im Lauf der Zeit durch Rechtsänderungen rechtswidrig gewordener Bauten den Schutz getätigter Investitionen. Die sogenannte Besitzstandsgarantie wird in der Regel aus der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV) und dem Vertrauensgrundsatz (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) abgeleitet (vgl. Griffel Alain, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 167).

Die vorliegende Volksinitiative ist nicht im Bereich des Denkmalschutzes zu verorten. Sie strebt auch nicht eine Erweiterung der Besitzstandsgarantie an, denn sie bezieht sich sowohl



4/15

auf altrechtliche als auch auf rechtskonforme bestehende Gebäude. Stattdessen sollen bestehende Gebäude gegenüber Neubauten generell privilegiert bzw. Neubauten gegenüber bestehenden Bauten systematisch schlechter gestellt werden. Für solch eine Schlechterstellung sind indes keine sachlichen Gründe ersichtlich. Die Initiative bezweckt die Schaffung von mehr Wohnraum. In Bezug auf dieses Kernanliegen stellt die Benachteiligung von Neubauvorhaben keinen sachlichen Grund dar, denn gälte die vorgesehene Gebäudeerhöhung nicht nur für bestehende, sondern auch für Neubauten, würde (noch) mehr Wohnraum geschaffen. Auch die in der Begründung der Initiative und den weiteren Ausführungen auf der Website des Initiativkomitees (s. www.endlich-wohnungen.ch > Die Initiative im Detail) aufgeführten Gründe für eine Privilegierung bestehender Bauten halten einer eingehenden Analyse nicht stand:

Dass «die Verdichtung» «auch in die Höhe und nicht nur in die Breite gehen» muss, um «bestehende Grünräume [zu] schützen», spricht nicht gegen, sondern für eine Gleichbehandlung von Neubauten. Dasselbe gilt für das Anliegen, eine «Verdrängung in die städtische Peripherie» zu verhindern. Der Schutz «gewachsene[r] Strukturen und Beziehungen» rechtfertigt eine systematische Schlechterstellung von Neubauten ebenso wenig wie das Ziel, «[r]asch mehr Wohnraum [zu] erstellen» oder das sozialpolitische Anliegen, dass «Bewohnerinnen und Bewohner [...] in ihren Wohnungen bleiben» können oder «Mietpreise nicht mit teuren Neubauten gerechtfertigt werden». Es wäre verfehlt, anzunehmen, dass sämtliche Aufstockungen in bewohntem Zustand geschehen würden. Aufstockungen sind meist mit statischen, feuerpolizeilichen und erdbebentechnischen Ertüchtigungen verbunden, d. h. mit Arbeiten, die für die Mieterinnen und Mieter grosse Einschränkungen sowie Lärm- und Staubemissionen bedeuten. Aufstockungen sind deshalb oft nur im Rahmen einer Gesamtsanierung sinnvoll und mit der Kündigung der bestehenden Mietverhältnisse und höheren Mietpreisen bei der Neuvermietung verbunden (Prader Francesca, Aufstocken gegen die Knappheit – Eine Initiative rechnet mit bis zu 10 000 zusätzlichen Wohnungen in der Stadt Zürich, NZZ vom 20.9.2024, S. 11). Eine Gestaltung von Wohnflächen mit «neuen Nutzungskonzepten und modularen Wandsystemen», die gewährleisten, «dass sie sich flexibel und nachhaltig den ändernden Lebensumständen ihrer Bewohnenden anpassen können», ist in einem Neubau eher zu erreichen als in einem aufgestockten Altbau.

Einzig dem Argument, dass die Aufstockung von Altbauten gegenüber Neubauten «viel Energie» «spart» ist im Grundsatz zuzustimmen, weil der Ressourcenverbrauch dadurch meist geringer ist. Im Einzelfall entscheidet aber eine Vielzahl von Faktoren darüber, ob es aus ökologischer Sicht sinnvoll ist, einen Altbau zu erhalten und aufzustocken oder diesen durch einen Neubau zu ersetzen (Knüsel Paul, Konflikte zwischen Lebens- und Nutzungszyklus, Artikel vom 8. Dezember 2023, www.espazium.ch > E-Dossier «Immobilien und Energie»). Die bessere CO₂-Bilanz der Aufstockung von Altbauten gegenüber Neubauten wäre ein hinreichender sachlicher Grund, um Aufstockungen bei Altbauten zu subventionieren und dadurch einen entsprechenden Anreiz zu schaffen. Vorliegend sollen Neubauten gegenüber bestehenden Bauten jedoch generell schlechter gestellt werden (minus ein Geschoss). Trotzdem ist nicht davon auszugehen, dass dies zu einer weitflächigen Aufstockung bestehender Gebäude führen würde. Schon heute, d. h. gestützt auf die geltende BZO, wären Aufstockungen vielerorts möglich. Da die Initiative kein generelles Verbot von Neubauten fordert, hinge der Entscheid der



5/15

Eigentümerschaft für oder gegen die Aufstockung eines Altbaus bzw. die Erstellung eines Ersatzneubaus weiterhin von einer Vielzahl von Faktoren ab. Damit ist auch im Aspekt der Energieersparnis kein hinreichender sachlicher Grund für die generelle Schlechterstellung bestehender Bauten gegenüber Neubauten ersichtlich.

Nicht zuletzt steht die generelle Besserstellung bestehender Bauten im Widerspruch mit den Planungszielen und -grundsätzen gemäss Art. 1 und 3 RPG. Die Artikel konkretisieren Art. 75 BV zur Raumplanung, der eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens vorschreibt. Sie richten sich an alle Behörden, die raumwirksame Aufgaben erfüllen und über Handlungsspielräume verfügen. Sie sind «Entscheidungskriterien und Zielvorgaben, die keine absolute Geltung beanspruchen, sondern im Rahmen der Interessenabwägung [gemäss Art. 3 Raumplanungsverordnung (SR 700.1)] mit und gegen andere, möglicherweise widersprechende Planungsgrundsätze und anderswo gesetzlich fixierte Zielvorschriften abgewogen werden müssen» (BGer, Urteil 1C_145/2008 vom 3. Juli 2008, E. 2.1). Im Kern verlangen die Artikel, dass sich die Raumplanung ganzheitlich an topografischen, siedlungs- und verkehrsplanerischen Gesichtspunkten, an den demografischen Gegebenheiten, am Schutz von Biotopen, Gewässern, des Waldes und der Landschaft, an klima- und sozialpolitischen Interessen usw. orientiert. Durch die Unterscheidung von bestehenden und neuen Gebäuden unterläge die städtebauliche Entwicklung einem Zufallsfaktor, denn die zulässige Volumetrie eines Gebäudes würde davon abhängen, zu welchem Zeitpunkt dieses erstellt wird bzw. wurde. Eine entsprechende Regelung würde einer sachgerechten, an objektiven Gesichtspunkten ausgerichteten Raumplanung klar zuwiderlaufen und wäre mit dem Planungszielen und -grundsätzen des RPG und Art. 75 BV unvereinbar (vgl. Griffel Alain, a.a.O., S. 26).

Daraus folgt, dass für die generelle Schlechterstellung von Neubauten in Bauzonen kein sachlicher Grund besteht. Die mit der Volksinitiative angestrebte Besserstellung bestehender Bauten ist mit dem Rechtsgleichheitsgebot nicht vereinbar und steht darüber hinaus im Widerspruch zu den Planungszielen und -grundsätzen gemäss Art. 1 und 3 RPG.

2.3.1.2 Planungsziel der Siedlungsentwicklung nach innen

Um der schleichenden Zersiedlung der schweizerischen Landschaft Einhalt zu gebieten, verabschiedete der Bundesgesetzgeber am 15. Juni 2012 ein Gesetzespaket, das der Siedlungsentwicklung nach innen galt. Die Siedlungsentwicklung nach innen zielt auf die bessere Nutzung bestehender Baulandreserven innerhalb des bereits weitgehend überbauten Siedlungsgebiets unter gleichzeitiger Wahrung und Förderung einer bestmöglichen Siedlungsqualität ab. Entsprechend wurde in Art. 1 Abs. 2 RPG das Planungsziel verankert, die Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität nach innen zu lenken (lit. a^{bis}) und kompakte Siedlungen zu schaffen (lit. b) (Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 10.1.2010, BBl 2010 1049, S. 1064 f.). Das primäre Instrument zur Umsetzung dieses Planungsziels ist der Richtplan: Dieser hat gemäss Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG festzulegen, «wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird».

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) umschreibt die Anforderungen an eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen wie folgt: «Eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen leistet einen wichtigen Beitrag für die Erhaltung oder Steigerung der Attraktivität



der Lebensräume für Wohnen und Arbeiten. [...] Eine Siedlungsentwicklung nach innen greift die Potenziale der bestehenden Siedlungen auf, Wohnquartiere und Dorfkerne können zum Nutzen der Bevölkerung aufgewertet werden.» [...] Bei Verdichtungsmassnahmen muss auch «den baukulturell und historisch bedeutsamen Objekten, Ensembles und Quartieren mitsamt ihrer Umgebung wie Gärten und Parks [...] Rechnung getragen und eine sorgfältige Interessenabwägung vorgenommen werden. [...] Mit «hochwertig» im Sinne von Artikel 8a Buchstabe c RPG ist Siedlungsqualität in einem ganzheitlichen Sinn angesprochen. Darin eingeschlossen sind die gesellschaftlichen Qualitätsbedürfnisse (z.B. erhöhtes objektives und subjektives Sicherheitsempfinden, Wahrung der kulturellen Identität und der eigenen Geschichte, Grundversorgung in der Nähe), die wirtschaftlichen Anforderungen (z.B. nachhaltige Investitionen, erschwinglicher Wohnraum, tiefe Siedlungskosten) und nicht zuletzt die Umweltqualität (z.B. weniger Lärm, mehr Frei- und Grünräume, die auch zur Integration der Natur in die Siedlung beitragen). Den sich ändernden Rahmenbedingungen und den regional und lokal unterschiedlichen Vorstellungen und Bedürfnissen ist Rechnung zu tragen. Zu beachten sind auch die funktionalen Beziehungen innerhalb der Siedlung (kurze Wege), zwischen den Siedlungen (Mobilitätswang) und von den Siedlungen zu den Naherholungsgebieten, wobei die Schnittstellen einer besonders sorgfältigen Abstimmung bedürfen» (ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung – Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, März 2014, S. 13 f. [<http://www.are.admin.ch>] > Raumentwicklung & Raumplanung > Raumplanungsrecht > Revision des Raumplanungsgesetzes > Revision RPG 1)).

Die Erläuterungen des ARE verdeutlichen, dass Siedlungsentwicklung nach innen eine vielschichtige raumplanerische Aufgabe ist, bei der zahlreiche qualitative Aspekte im Vordergrund stehen. Demgegenüber strebt die vorliegende Volksinitiative eine grossflächige und undifferenzierte Verdichtung bzw. Aufstockung an. Sie ist – was in Kapitel 2.3.2.2 noch zu zeigen sein wird – mit der geltenden Richtplanung nicht vereinbar und verletzt die bundesrechtlichen Vorgaben für eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen. Folglich ist sie auch diesbezüglich bundesrechtswidrig.

2.3.1.3 Planbeständigkeit

Keine Probleme ergeben sich unter dem Aspekt der Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG. Die BZO wurde letztmals 2016 in grösserem Umfang revidiert. 2022 wurde der kommunale Richtplan von der Baudirektion genehmigt. Dieser sieht – in Umsetzung von Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG – Gebiete mit baulicher Verdichtung vor, die über die BZO 2016 hinausgehen (Richtplantext, Kap. 3.1.2, s. dazu auch nachfolgend Kap. 2.3.2.2). Damit liegt eine erhebliche Veränderung der rechtlichen Verhältnisse vor, die eine Anpassung der BZO 2016 erfordert (zum Ganzen Griffel Alain, a.a.O., S. 101 ff.).

2.3.2 Vereinbarkeit mit kantonalem und kommunalem Recht

2.3.2.1 Vereinbarkeit mit dem Planungs- und Baugesetz

Die Stadt ist beim Erlass ihrer BZO an die Institute, Begriffe, Mess- und Berechnungsweisen sowie an die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts gebunden, soweit ihr dieses nicht



7/15

ausdrücklich Abweichungen gestattet (§ 45 Abs. 2 PBG). Hinsichtlich der baulichen Grundstücksnutzung (Ausnützung, Bauweise, Nutzweise) gehen die Regelungen in der städtischen BZO den kantonalen Bauvorschriften vor, soweit sich die BZO innerhalb der Rechtsetzungsbefugnis der Stadt hält (§ 250 Abs. 2 PBG). Diese ergeben sich insbesondere aus den §§ 49 und 49a PBG über die zulässigen Bauvorschriften.

Die vorliegende Volksinitiative verlangt eine Anpassung der BZO, «um generell in allen Wohnzonen in der Regelbauweise die maximal zulässige Gebäudehöhe auf bestehenden Gebäuden um 3 Meter zu erhöhen». Dies soll «ungeachtet der bestehenden Ausnützung» ein zusätzliches Stockwerk für Wohnraum ermöglichen. Dabei sei das «Mehrwertabgabegesetz» zu berücksichtigen. Aufgrund des Wortlauts der Initiative ist nicht eindeutig, auf welchem Weg ihr Anliegen rechtstechnisch umgesetzt werden soll; auch der Begründung und den weiteren Erläuterungen auf der Website des Initiativkomitees sind keine entsprechenden Angaben zu entnehmen. In Betracht kommen zwei Möglichkeiten: Die Aufstockung bestehender Gebäude erfolgt entweder über den Weg einer Ausnahmegewilligung im Einzelfall. Nach Annahme der Initiative müsste der Gemeinderat hierzu eine BZO-Bestimmung erlassen, wonach die Erhöhung um ein Geschoss bei bestehenden Gebäuden unabhängig bzw. in Abweichung von den ansonsten geltenden BZO-Regelungen bewilligt wird. Die Grundmasse der relevanten Bauzonen und damit auch die Ausnützungsziffer blieben bei dieser Variante unverändert bestehen. Oder der Gemeinderat passt in der BZO für jede Zone, in der Wohnen zulässig ist, die Masse für die Gebäudehöhe, die Ausnützungsziffer und die Anzahl Vollgeschosse an, beschränkt auf bestehende Gebäude.

Eher für die erstere Auslegung scheint die Wendung «ungeachtet der bestehenden Ausnützung» zu sprechen, eher für die letztere die Bezugnahme auf die Regelbauweise sowie der Hinweis auf das zu beachtende Mehrwertausgleichsgesetz (vgl. § 19 Abs. 1 MAG [LS 700.9] betreffend den kommunalen Mehrwertausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen). Wie in Kapitel 1.2 ausgeführt kann vorliegend jedoch offenbleiben, welcher Auslegungsvariante der Vorzug zu geben ist; beide Wege sind mit geltendem Recht unvereinbar:

Der Erlass einer allgemeinen Bestimmung in der BZO, gemäss welcher die Erhöhung um ein Geschoss bei bestehenden Gebäuden unabhängig von den ansonsten geltenden BZO-Regelungen zulässig ist, würde einen generellen Ausnahmetatbestand für bestehende Gebäude darstellen. Ein solcher wäre aus zwei Gründen nicht zulässig: Erstens würde er gegen § 220 PBG verstossen, der Ausnahmegewilligungen abschliessend regelt und für die Befreiung von Bauvorschriften im Einzelfall verlangt, dass «besondere Verhältnisse vorliegen, bei denen die Durchsetzung der Vorschriften unverhältnismässig erscheint» (Abs. 1). Für kommunale Ausnahmetatbestände, welche keine besonderen Verhältnisse und keine Unverhältnismässigkeit im Einzelfall voraussetzen, lässt diese Bestimmung weder ausdrücklich noch stillschweigend Raum, da sie sonst ihres Gehalts entleert würde. Zweitens würde die Ausnahme bei bestehenden Gebäuden zur allgemeinen Regel (sog. «Regel-Ausnahme»). Soll in einer Vielzahl von Fällen von den Bauvorschriften abgewichen werden, so gebietet das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) jedoch, nicht einzelfallweise Ausnahmegewilligungen zu erteilen, sondern die Bauvorschriften entsprechend anzupassen (vgl. Griffel, a.a.O., S. 228).



Ein zweiter Weg die Initiative umzusetzen, bestünde darin, die Masse für die Gebäudehöhe, die Ausnützungsziffer und die Anzahl Vollgeschosse für jede relevante Zone anzupassen, beschränkt auf bestehende Gebäude. Allerdings würde auch diese Variante gegen das PBG verstossen. Weder die Regelung über die Gebäude- und Firsthöhe (§ 49 Abs. 2 lit. b, §§ 278–281 PBG) noch jene über die Ausnützungsziffer (§ 49 Abs. 2 lit. a, § 49a Abs. 1 und 3, § 255 PBG) noch jene über die Geschosshöhe (§ 49 Abs. 2 lit. c, § 49a Abs. 2 PBG) unterscheidet zwischen bestehenden und neuen Gebäuden. Sie lassen auch keine solche Unterscheidung auf kommunaler Ebene zu. Das PBG dürfte eine solche Unterscheidung auch nicht vorsehen oder ermöglichen, da es sonst seinerseits gegen Bundesrecht, namentlich das Rechtsgleichheitsgebot sowie die Planungsziele und -grundsätze des RPG verstossen würde (s. Kap.2.3.2.1 und 2.3.2.2). Daraus folgt, dass die Initiative nicht in einer Weise umsetzbar ist, die mit dem PBG vereinbar wäre.

2.3.2.2 Vereinbarkeit mit der Richtplanung

Das bundesrechtliche Planungsziel der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen ist gemäss Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG mit der Richtplanung umzusetzen. Im Kanton Zürich bestehen Richtpläne auf drei Ebenen, der kantonalen, der regionalen und der kommunalen Ebene (vgl. §§ 20–32 PBG). Der Kantonale Richtplan vom 11. März 2024 weist die Stadt als Schwerpunkt der Innenentwicklung und des Bevölkerungswachstums aus, er enthält aber noch keine detaillierten Vorgaben für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen (Richtplantext, Kap. 1.3, Abb. 1.2). Diese Aufgabe erfüllt der regionale Richtplan Stadt Zürich vom 7. März 2023, der vorsieht, dass – neben der Aktivierung der stellenweise erheblichen Ausnützungsreserven hinsichtlich Nutzfläche und Geschosshöhe gemäss geltender BZO – durch gezielte planerische Massnahmen in geeigneten Gebieten zusätzliche Verdichtungspotenziale geschaffen werden sollen (Richtplantext, Kap. 2.1.1 lit. a). Damit soll eine Entwicklung von mindestens 80 000 zusätzlichen Bewohnenden über den Horizont von 2030 hinaus in der Stadt ermöglicht werden (Richtplantext, Kap. 1.2.5). Kriterien zur Beurteilung der Verdichtungspotenziale sind die Bebauungsstruktur, die Erschliessungsqualität sowie Lage, Funktion, Struktur und Qualität der vorhandenen Bebauung und Freiräume (Richtplantext, Kap. 2.1.2, Tab. 2.2). Die Nutzung dieser Potenziale erfolgt durch eine räumlich differenzierte bauliche Verdichtung (Richtplantext, Kap. 2.1.1 lit. c). Die grundsätzlich angestrebte Dichteverteilung, die funktionalen Schwerpunkte sowie die zentralen räumlichen Strukturen und Infrastrukturen werden im Zielbild der Stadt Zürich 2040 dargestellt (Richtplantext, Abb. 1.2). Die fünf Dichtestufen des Zielbilds gelten für die Konkretisierung von Gebieten mit Verdichtungspotenzialen als Orientierungswerte (Richtplantext, Kap. 2.1.2 lit. a i. V. m. Kap. 1.3.2, Abb. 1.2). Eine Verdichtung über das Ausmass der geltenden BZO 2016 hinaus, die also eine Anpassung der BZO erfordert, hat räumlich differenziert nach den Voraussetzungen des jeweiligen Gebiets zu erfolgen. Der regionale Richtplan bezeichnet grob die Gebiete mit Verdichtungspotenzial (Richtplantext, Abb. 2.2, s. auch nachfolgend Abb. 1) und setzt damit – zusammen mit den vorstehend wiedergegebenen Ausführungen – die Rahmenbedingungen für die Bearbeitung auf den nachfolgenden Planungsebenen (Richtplantext, Kap. 2.1.2 lit. c).



Abb. 1: Strategien für die Siedlungsentwicklung: Die Abbildung zeigt, wo neben der Aktivierung von Verdichtungsreserven zusätzliche Verdichtungspotenziale identifiziert und ermöglicht werden sollen (regionaler Richtplan Stadt Zürich, Richtplantext, Abb. 2.2).

Der kommunale Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (nachfolgend: kommunaler Richtplan) vom 13. Juni 2022 konkretisiert und ergänzt die Vorgaben des regionalen Richtplans. Er zeigt auf, wie die Anforderungen an eine qualitätsvolle räumliche Entwicklung erfüllt werden können, die durch das Wachstum im bestehenden Siedlungsgebiet gestellt werden (Richtplantext, Kap. 2.1). Neben der Ausschöpfung der bestehenden Reserven der BZO 2016 sollen hierfür zusätzliche Kapazitäten planerisch vorbereitet werden. Die bauliche Verdichtung über die BZO 2016 hinaus wird auf geeignete Gebiete fokussiert (Richtplantext, Kap. 3.1.2 lit. a). Die entsprechenden Gebiete wurden innerhalb der dafür im regionalen Richtplan vorgesehenen Flächen identifiziert. Zunächst wurden dabei jene Gebiete ausgeschlossen, die für eine Verdichtung ungeeignet sind, weil sie der kantonalen Planung unterstehen, kleinteilig bebaute Rand- und Hanglagen betreffen oder das Potenzial für eine mögliche Innenentwicklung bereits ausgeschöpft haben. Die Eignung der verbleibenden Gebiete war sodann anknüpfend an den Vorgaben des regionalen Richtplans anhand folgender Themen zu beurteilen: die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr, Qualität bestehender Siedlungsstrukturen sowie Denkmal- und Ortsbildschutz, die stadtklimatische Belastung, das Erneuerungspotenzial des Gebäudeparks (nach Massgabe des Baujahrs und des Schutzstatus),

10/15

die Schulraumversorgung, die Versorgung mit öffentlichem Freiraum, die Strassenlärmbelastung sowie das Potenzial für gemeinnützigen Wohnungsbau (Richtplantext, Kap. 2.1). Ergebnis dieser Analyse bildet die «Konzeptkarte Bauliche Dichte» (Richtplantext, Abb. 2, s. auch nachfolgend Abb. 2). Diese zeigt schematisch die angestrebten baulichen Dichten in vier Stufen, bezogen auf die Ausnützungsziffer (50–135 %, 100–170 %, 150–270 %, >250 %). Die Richtwerte geben für das gesamte Stadtgebiet einen Orientierungsrahmen für die nachfolgenden Planungen vor. Zudem markiert die Karte schwarz schraffierte Gebiete, in welchen die angestrebten Dichten nur mit einer baulichen Verdichtung über die BZO 2016 hinaus – also mit einer entsprechenden BZO-Revision – zu erreichen ist.

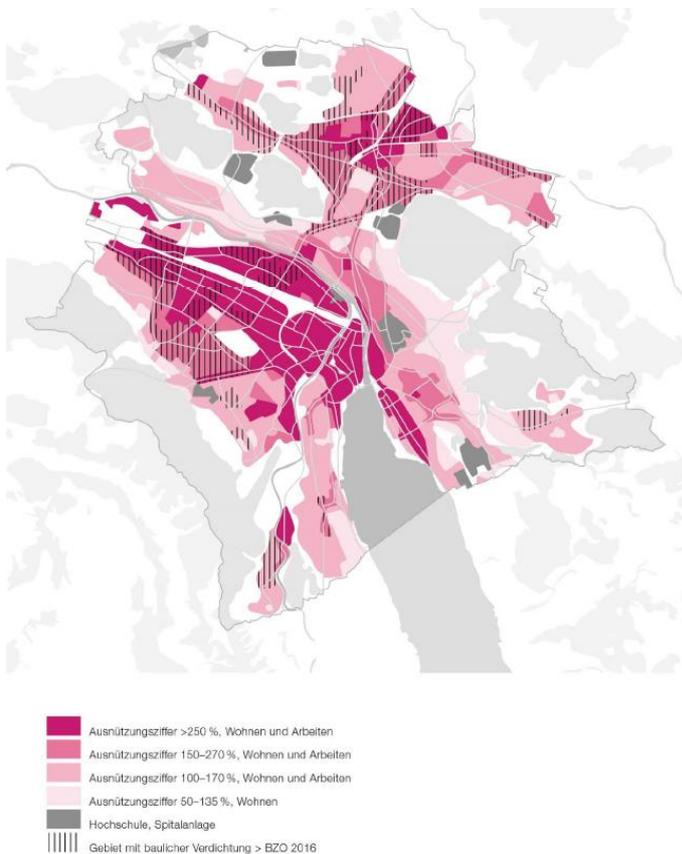


Abb. 2: Konzeptkarte Bauliche Dichte (kommunaler Richtplan, Richtplantext, Abb. 2).

Ausserhalb der bezeichneten Gebiete mit baulicher Verdichtung über die BZO 2016 hinaus sind punktuell Verdichtungen über die BZO 2016 hinaus möglich, sofern keine anderen Interessen dagegen stehen und wenn sich diese aus dem spezifischen Kontext begründen lassen, z. B. die Angleichung von Geschosshöhe und Dichte an die umgebende Bebauung (Richtplantext, Kap. 3.1.3). Mit den richtplanerischen Vorgaben unvereinbar sind hingegen grossflächige Aufzonungen ausserhalb der bezeichneten Verdichtungsgebiete, wie sie die vorliegende Initi-

11/15

ative bezweckt. Für die städtebauliche Qualität gilt das Konzept der Stadtstruktur-Typen, wonach die jeweiligen Gebiete einem von sechs Stadtstruktur-Typen zugeordnet werden (historischer Kern, heterogenes Gebiet, urbanes Kerngebiet, urbane Wohnstadt, grüne Wohnstadt, kleinteiliges Wohngebiet; vgl. Richtplantext, Kap. 3.1.2 lit. b, Abb. 3 [Konzeptkarte Stadtstruktur], Kap. 3.1.3 Tab. 5). Die nutzungsplanerische Umsetzung dieser quantitativen und qualitativen Anforderungen des kommunalen Richtplans erfolgt mit der derzeit laufenden BZO-Revision, welche auch die Vorgaben des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) zu berücksichtigen hat. Die BZO-Revision umfasst Massnahmen zur Schaffung von mehr Wohnraum durch Verdichtung, für Entwicklungsmöglichkeiten im Bestand sowie für mehr preisgünstigen Wohnraum. Bereits heute ist absehbar, dass die Ausnutzungsziffer in den Gebieten mit baulicher Verdichtung über die BZO 2016 hinaus je nach räumlich differenzierten Anforderungen unterschiedlich stark erhöht werden dürfte, was nicht nur Auswirkungen auf die Geschosszahl, sondern auch auf die Volumetrie eines Gebäudes haben kann.

Die vorliegende Volksinitiative, welche eine Änderung der städtischen BZO anstrebt, ist mit diesen differenzierten richtplanerischen Vorgaben nicht vereinbar. Sie verlangt schematisch die Ermöglichung eines zusätzlichen Geschosses in allen Zonen mit Wohnnutzung und nimmt auf die Vorgaben des regionalen Richtplans und des kommunalen Richtplans in räumlicher, quantitativer und qualitativer Hinsicht keinerlei Rücksicht. Die Planungen unterer Stufen müssen jedoch denjenigen der oberen Stufe entsprechen (§ 16 Abs. 1 PBG). Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt und von untergeordneter Natur sind (§ 16 Abs. 2 PBG). Die mit der Initiative angestrebte BZO-Revision würde grossflächig von den übergeordneten Richtplänen abweichen. Ein Quervergleich aller Zonen mit Wohnnutzung mit den im kommunalen Richtplan ausgewiesenen Gebieten mit Verdichtung über die BZO 2016 hinaus zeigt, dass eine Aufstockung nur in rund einem Viertel der Flächen zulässig wäre (s. nachfolgend Abb. 3). Und selbst in diesen Gebieten wäre das undifferenzierte Ermöglichen eines zusätzlichen Geschosses nicht sachlich gerechtfertigt.

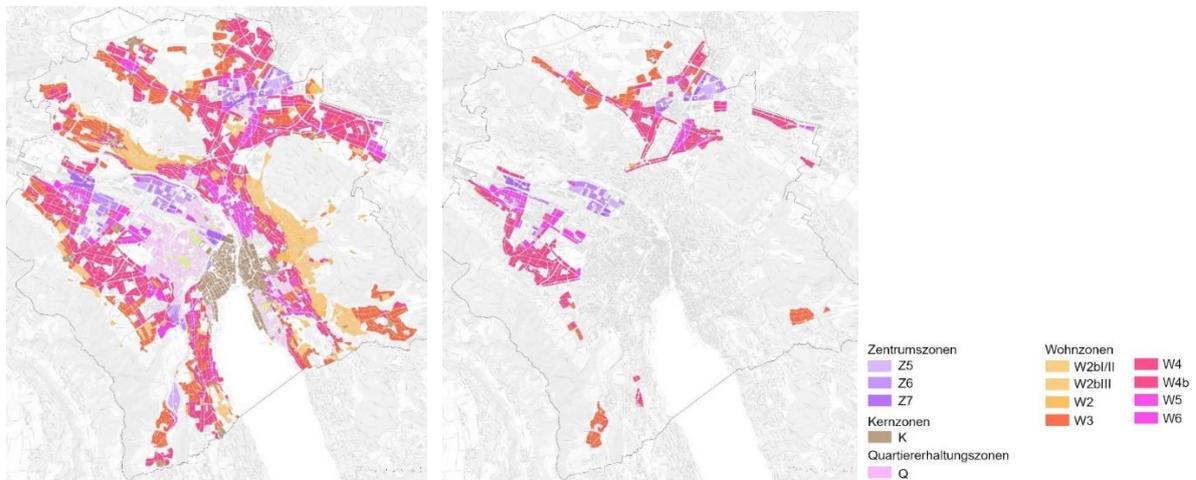


Abb. 3: Links: Bauzonen mit Wohnnutzung; rechts: Bauzonen mit Wohnnutzung in Gebieten mit Verdichtung über die BZO 2016 hinaus.



12/15

2.3.3 Schlussfolgerung

Die vorliegende Volksinitiative verstösst in mehrfacher Hinsicht gegen übergeordnetes Recht: gegen das Rechtsgleichheitsgebot der Bundesverfassung, gegen die Planungsziele und -grundsätze des Raumplanungsgesetzes, gegen die bundesrechtlichen Anforderungen an eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen, gegen das kantonale Planungs- und Baugesetz sowie gegen den Regionalen Richtplan Stadt Zürich und den kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen.

2.4 Rechtsfolge

2.4.1 Gültigkeit der Initiative

Wenn einer Initiative nach den anerkannten Auslegungsmethoden ein Sinn beigemessen werden kann, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» («im Zweifel für das Volk») für gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterbreiten. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV), wonach ein staatlicher Eingriff die Rechte der Bürgerinnen und Bürger so wenig wie möglich beeinträchtigen darf. Ungültigkeitsentscheidungen müssen so weit wie möglich eingeschränkt werden, indem die für die Initiantinnen und Initianten günstigste Lösung gewählt wird. Dabei ist der Ermessensspielraum bei der Prüfung einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung in der Regel grösser als bei einer Initiative in Form des ausformulierten Entwurfs. Die Grösse des Ermessensspielraums hängt in erster Linie vom Konkretisierungsgrad der Vorlage ab (BGE 149 I 291, E. 3.3).

Die vorliegende Volksinitiative verlangt eine Anpassung der BZO, ohne eine solche direkt vorzunehmen. Ihr Begehren ist – wie eingangs erwähnt – in Form der allgemeinen Anregung formuliert (s. Kap. 1.2.). In materieller Hinsicht weist sie einen vergleichsweise hohen Konkretisierungsgrad auf. Wie in vorstehendem Kapitel 2.3 dargelegt, müsste die Umsetzungsvorlage des Gemeinderats nach Annahme der Initiative – um mit dem übergeordneten Recht vereinbar zu sein – auf die Unterscheidung zwischen bestehenden und neuen Gebäuden verzichten, sich räumlich auf die im kommunalen Richtplan ausgewiesenen Gebiete mit baulicher Verdichtung über die BZO 2016 hinaus beschränken und anstelle der schematischen Erhöhung der Gebäude in diesen Gebieten um ein Geschoss die qualitativen und quantitativen Vorgaben des regionalen und kommunalen Richtplans beachten. Eine Umsetzungsvorlage dieses Inhalts würde der vorliegenden Volksinitiative jedoch einen gänzlich anderen Charakter verleihen und den zulässigen Auslegungsspielraum auch mit Blick auf den Grundsatz «in dubio pro populo» deutlich überschreiten. Für die Gültigerklärung der Initiative besteht folglich kein Raum.

2.4.2 Teilungültigkeit der Initiative

2.4.2.1 Zulässigkeit

Eine Volksinitiative, welche die Anforderungen von Art. 28 Abs. 1 KV nicht erfüllt, ist für ungültig zu erklären (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 KV). Der Gemeinderat kann sie gemäss Art. 28 Abs. 2 Satz 2 KV aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen, was sich wiederum aus dem



13/15

Verhältnismässigkeitsprinzip ergibt (Schumacher Christian, a.a.O., Art. 28 Rz. 31). § 128 Abs. 2 GPR (i. V. m. § 155 GPR) präzisiert die Voraussetzungen an eine Teilungültigerklärung wie folgt: «Verstösst nur ein Teil der Initiative gegen übergeordnetes Recht oder ist nur ein Teil der Initiative offensichtlich undurchführbar, wird nur dieser für ungültig erklärt, wenn der restliche Teil die *wesentlichen Anliegen der Initiative* enthält und noch ein *sinnvolles Ganzes* ergibt» (Hervorhebung hinzugefügt). Eine mangelbehaftete Initiative darf folglich nur dann für teilweise gültig erklärt werden, wenn anzunehmen ist, dass die Unterzeichnenden die Initiative auch unterzeichnet hätten, wenn ihnen lediglich der gültige Teil unterbreitet worden wäre. Davon ist auszugehen, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird (statt vieler BGE 139 I 292, E. 7.2.3). Es ist folglich unzulässig, ein Begehren zur Abstimmung zu bringen, welches zufolge einer teilweisen Ungültigerklärung möglicherweise nicht mehr dem Willen der Initiantinnen und Initianten entspricht (Hangartner Yvo/Kley Andreas/Braun Binder Nadja/Glaser Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Rz. 2052).

Die Teilungültigerklärung einer Volksinitiative besteht in der Streichung einzelner Bestimmungen bzw. Teile des Initiativtextes (Hangartner et al., a.a.O., Rz. 2051). Umformulierungen eines Initiativtextes sind – wenn überhaupt – nur in sehr engen Grenzen zulässig: Erstens dürfen sie den Charakter der Initiative bzw. des gültigen Teils nicht verändern. Zweitens müssen die wesentlichen Anliegen der Initiative erhalten bleiben. Drittens muss der Initiativtext weiterhin ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergeben. Und viertens muss anzunehmen sein, dass jene Stimmberechtigten, welche die ursprüngliche Initiative unterzeichnet haben, auch die modifizierte Fassung unterzeichnet hätten (vgl. Schumacher Christian, a.a.O., Art. 28 Rz. 31–33). Auch Streichungen einzelner Wörter eines Satzes können eine Umformulierung darstellen, wenn sich dadurch – was regelmässig der Fall sein dürfte – der Sinn des Satzes verändert.

2.4.2.2 Streichung der Wörter «auf bestehenden Gebäuden»

Bei der vorliegenden Initiative wurde zunächst geprüft, ob der Passus «auf bestehenden Gebäuden» gestrichen und damit die rechtsungleiche Behandlung von bestehenden und neuen Gebäuden eliminiert werden kann. Dies ist aus zwei Gründen zu verneinen:

Zum einen ist die unzulässige Unterscheidung zwischen bestehenden und neuen Gebäuden ein zentrales Element der Initiative. Dies ergibt sich in erster Linie aus der fetten Hervorhebung des Worts «bestehenden» im Initiativtext, bei der es sich um die einzige Hervorhebung handelt. Der Eindruck wird erhärtet durch die Ausführungen in der Begründung, auf dem Unterschriftenbogen sowie auf der Website des Initiativkomitees. Die Schaffung eines Anreizes, bestehenden Wohnraum zu erhalten, erscheint als wesentliches Anliegen der Initiative («Indem bestehende Gebäude nicht abgerissen werden, können Mietpreise nicht mit teuren Neubauten gerechtfertigt werden»), weshalb nicht ohne weiteres angenommen werden kann, dass die Unterzeichnenden die Initiative auch ohne dieses Element unterzeichnet hätten. Die Stossrichtung der Initiative wäre jedenfalls in dieser Hinsicht nicht mehr die gleiche gewesen.



14/15

Zum andern würde die blosser Streichung der Wörter «auf bestehenden Gebäuden» nicht genügen, um die Vereinbarkeit der Initiative mit dem übergeordneten Recht herzustellen. Entfallen würde dadurch lediglich der Verstoss gegen das Rechtsgleichheitsgebot (s. Kap. 2.3.1.1). Die Verletzung der bundesrechtlichen Anforderungen an eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen (s. Kap. 2.3.1.2) sowie der räumlichen, qualitativen und quantitativen Vorgaben des regionalen und des kommunalen Richtplans (s. Kap. 2.3.2.2) blieben bestehen. Eine entsprechend angepasste Initiative wäre folglich immer noch rechtswidrig.

2.4.2.3 Beschränkung auf die «Gebiete mit baulicher Verdichtung über die BZO 2016 hinaus»

Weiter stellte sich die Frage, ob die Initiative räumlich auf die Gebiete mit baulicher Verdichtung über die BZO 2016 hinaus gemäss dem kommunalen Richtplan beschränkt werden könnte. Der Initiativtext bliebe in diesem Fall unberührt; es würde nichts gestrichen werden. Hingegen würde der räumliche Anwendungsbereich der Initiative auf ein Viertel reduziert und die Initiative für den übrigen Teil des Stadtgebiets für ungültig werden (s. Kap. 2.3.2.2). Die Stossrichtung der Initiative, mehr Wohnraum zu schaffen, wäre somit zumindest für einen Teil des Stadtgebiets umsetzbar. Eine auf diese Weise räumlich reduzierte Initiative würde immer noch ein sinnvolles Ganzes ergeben, und es ist auch anzunehmen, dass die Stimmberechtigten, welche die Initiative unterzeichnet haben, diese unterzeichnet hätten.

Allerdings fällt eine teilweise Gültigerklärung der Initiative im vorstehenden Sinn aus anderen Gründen ausser Betracht. Einerseits bliebe aufgrund der Privilegierung bestehender gegenüber neuen Gebäuden die Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (s. Kap. 2.3.1.1) innerhalb des räumlich reduzierten Gebiets bestehen. Andererseits würde eine solche schematische Lösung innerhalb der richtplanerisch vorgesehenen Verdichtungsgebiete weiterhin gegen die differenzierten qualitativen und quantitativen Vorgaben des regionalen und kommunalen Richtplans (s. Kap. 2.3.2.2) und damit auch gegen die Anforderungen des RPG an eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen (s. Kap. 2.3.1.2) verstossen.

2.4.2.4 Verzicht auf die schematische Erhöhung

Geprüft wurde weiter, ob auf die schematische Erhöhung um ein Geschoss zugunsten der differenzierteren qualitativen und quantitativen Vorgaben des regionalen Richtplans Stadt Zürich und des kommunalen Richtplans verzichtet werden kann. Auch das ist zu verneinen: Eine solche textliche Umgestaltung würde den Rahmen einer Teilungültigerklärung sprengen, da sie den Charakter der Initiative im Sinne ihrer ursprünglichen Stossrichtung erheblich verändern würde.

2.4.2.5 Anpassung auch des kommunalen Richtplans

Als Letztes bleibt die Frage, ob die Initiative in dem Sinne umgedeutet werden kann, dass nicht nur eine «Anpassung der städtischen Bau- und Zonenordnung» (so der Wortlaut), sondern auch eine entsprechende Anpassung des kommunalen Richtplans verlangt wird. Unter dem Aspekt einer gültigkeitsfreundlichen Auslegung des Initiativtexts («in dubio pro populo») scheint dies nicht ausgeschlossen, da es den unterzeichnenden Stimmberechtigten kaum be-



15/15

sonders wichtig gewesen sein dürfte, welche kommunalen Rechtsgrundlagen genau anzupassen sind. Allerdings würde eine etwaige Auslegung den Mangel der Unvereinbarkeit der Initiative mit dem übergeordneten Recht nicht heilen. Die Initiative würde weiterhin gegen übergeordnetes Recht, nämlich das Rechtsgleichheitsgebot, die Vorgaben des Raumplanungsgesetzes betreffend die Siedlungsentwicklung nach innen, verschiedene Bestimmungen des PBG und den regionalen Richtplan verstossen. Deshalb fällt eine entsprechende Umdeutung der Initiative ausser Betracht.

2.4.3 Ungültigkeit der Initiative

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die infrage stehende Initiative nur durch eine Kombination der drei in Kapitel 2.4.2 geprüften Elemente – (1.) Streichung der Wörter «auf bestehenden Gebäuden», (2.) räumliche Beschränkung auf die im kommunalen Richtplan bezeichneten Gebiete mit baulicher Verdichtung über die BZO 2016 hinaus, (3.) Verzicht auf die schematische Erhöhung um ein Geschoss zugunsten der differenzierten richtplanerischen Anforderungen – mit dem übergeordneten Recht vereinbar würde. Weil das erste und das dritte Element, das im Rahmen einer Teilungültigerklärung zulässige Mass sprengen würde, gilt dies auch für die Kombination dieser drei Elemente. Auch die Umformulierung der Initiative dahingehend, dass nicht die BZO, sondern der kommunale Richtplan anzupassen ist, führt zu keiner rechtskonformen Vorlage. Als rechtlich zulässige Option verbleibt deshalb einzig die vollständige Ungültigerklärung der Initiative.

3. Schlussfolgerung

Die Volksinitiative erfüllt die Anforderungen an den Grundsatz der Einheit der Materie und ist durchführbar. Dagegen ist sie in mehrfacher Hinsicht nicht mit übergeordnetem Recht vereinbar. Eine Teilungültigerklärung ist mit dem Grundsatz «in dubio pro populo» nicht vereinbar. Die Initiative würde bei einer rechtskonformen Umsetzung ihres Sinngelhalts entleert. Dem Gemeinderat ist deshalb zu beantragen, die Initiative für ungültig zu erklären. Auf einen Verfahrensantrag ist vor diesem Hintergrund zu verzichten.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Die am 3. Juli 2024 eingereichte Volksinitiative «Mehr Wohnraum durch Aufstockung – quartierverträglich und nachhaltig» wird für ungültig erklärt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter