



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 1. März 2023

GR Nr. 2023/82

Volksinitiative «Mythen-Park», Wiedererwägung Verfahrensantrag

1. Ausgangslage

Am 1. November 2021 wurde die Volksinitiative «Mythen-Park» bei der Stadtkanzlei eingereicht. Mit der Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung wird folgendes Begehren gestellt:

Die Stadt Zürich entwickelt und realisiert im Bereich vom Strandbad Mythenquai bis zum General-Guisan-Quai einen möglichst zusammenhängenden, öffentlich zugänglichen Park und erstellt eine entsprechende Umsetzungsvorlage zuhanden einer allfälligen Volksabstimmung. In Absprache mit dem Kanton soll das Teilstück des Mythenquais ab Einmündung Alfred-Escher-Strasse bis General-Guisan-Quai aufgehoben und Teil der Parkanlage werden.

Begründung:

Das einmalige Juwel von Zürich ist der See mit seinen öffentlich zugänglichen Ufern. Die IG Seepärke will dieses grosse Potential besser nutzen und ganz im Sinne von Arnold Bürkli (Stadttingenieur von 1860 – 1881) qualitativ hochwertige Erholungszonen schaffen. Es sollen grosszügige, ruhige Parks möglichst ohne Verkehr geschaffen werden.

Als erstes soll der Bereich vom Strandbad bis zum General-Guisan-Quai der Bevölkerung zurückgegeben werden. 1880 hat Arnold Bürkli diesen Bereich aufgeschüttet, um eine dringend nötige grosse Erholungszone und einen Park zu schaffen. Schon damals war Zürich dicht bebaut mit praktisch keinen Erholungszonen.

Dieser neue Mythenpark am See bildet zusammen mit dem Belvoirpark und dem Rieterpark die grösste zusammenhängende Erholungs- und Grünfläche im Zentrum der Stadt Zürich.

Durch die Aufhebung der Strasse wird neben der geplanten neuen Sukkulanten-Sammlung Zürich eine grosse Fläche frei. Diese bietet auch Platz für ergänzende Nutzungen, wie z. B. einem Papiliorama, einem Exotic Haus oder einer Voliere (Ersatz für das vergammelte Haus im Arboretum) etc. Es soll innerhalb der Parklandschaft ein attraktiver Treffpunkt für Familien und breite Bevölkerungskreise entstehen.

Der berühmte von Robert Maillard 1930 erbaute Musikpavillon soll im neuen Mythenpark zu neuer Blüte gelangen. Derzeit fristet er ein unwürdiges Dasein zwischen Sportanlage Sihlhölzli und Autobahzubringer.

Die durchgängigen Parkanlagen rund um das städtische Seebecken sollen mit einer Fähre für Fussgänger und Velos zwischen Sukkulanten-Sammlung Zürich und Zürihorn verbunden werden.»

Die Volksinitiative wurde mit 3103 gültigen Unterschriften eingereicht. Mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 1275/2021 stellte der Stadtrat das Zustandekommen der Volksinitiative fest. Zudem beauftragte er den Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements, die Gültigkeit der Volksinitiative zu prüfen und dem Stadtrat 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 sind.

Auf entsprechenden Antrag des Stadtrats (STRB Nr. 91/2022) erklärte der Gemeinderat am 13. Juli 2022 die Volksinitiative «Mythen-Park» für gültig. Zudem beauftragte er den Stadtrat, eine ausformulierte Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit Gegenvorschlag dazu auszuarbeiten.



2/5

Eine vertiefte Prüfung von möglichen Varianten für eine Umsetzungsvorlage für einen Gegenvorschlag hat ergeben, dass der Initiative kein sinnvoller Gegenvorschlag gegenübergestellt werden kann. Dem Gemeinderat wird deshalb beantragt, den am 13. Juli 2022 gefällten Verfahrensentscheid wiedererwägungsweise aufzuheben und neu zu fassen, sodass für die Initiative eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten ist, jedoch auf einen Gegenvorschlag verzichtet wird. Dieser Antrag ist wie folgt begründet:

2. Wiedererwägungsweise Anpassung des Verfahrensbeschlusses

Der Entscheid des Gemeinderats, eine Umsetzungsvorlage für die Initiative mit Gegenvorschlag auszuarbeiten, enthält von Gesetzes wegen einen Auftrag an den Stadtrat, eine entsprechende Vorlage (Umsetzungsvorlage für die Initiative und Gegenvorschlag) auszuarbeiten und diese dem Gemeinderat innert Frist zu unterbreiten (Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N. 188).

Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung, die vorsieht, dass der vom Gemeinderat gefasste Verfahrensentscheid geändert werden kann, besteht nicht. Somit kommen die allgemeinen Grundsätze für die wiedererwägungsweise Änderung oder Aufhebung von Beschlüssen des Gemeinderats zur Anwendung.

Eine wiedererwägungsweise Änderung oder Aufhebung von Beschlüssen des Gemeinderats ist grundsätzlich zulässig, wenn sie im Einzelfall nicht rechtsmissbräuchlich erscheint (vgl. Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, N. 198). Vorliegend können für die Änderung sachliche Gründe geltend gemacht werden. Nachfolgend wird dargelegt, weshalb es nicht zweckmässig ist, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

3. Verzicht auf einen Gegenvorschlag

Im Bereich zwischen dem Strandbad Mythenquai und dem General-Guisan-Quai laufen aktuell Planungen für zwei Projekte, die nebst anderen Zielen ebenfalls die Schaffung von zusätzlichen Grünräumen verfolgen. Es sind dies die Projekte für einen neuen Park im Bereich des Hafens Enge und eine Testplanung im Gebiet der Sukkulanten-Sammlung, die eine Sanierung oder einen Neubau der Gebäude der Sukkulanten-Sammlung und eine Aufwertung des an die Sukkulanten-Sammlung angrenzenden Gebiets mit neuen Grünräumen zum Gegenstand hat. Zusammen mit den bestehenden Grünanlagen würde mit der Umsetzung dieser Projekte ein zusammenhängender Grün- und Freiraum entlang des linken Seeufers zwischen General-Guisan-Quai und Sukkulanten-Sammlung entstehen.

Promenade Hafen Enge

Im Bereich des Hafen Enge können die heute bestehenden öffentlichen Parkplätze in den Neubau der Swiss Re verlegt und die gewonnene Fläche als grosszügige Promenade neu gestaltet werden. An diesen neuen Park leisten die Swiss Re und die Zurich Versicherung einen namhaften finanziellen Beitrag unter der Bedingung, dass bis zum 23. Juni 2026 ein rechtskräftiger Ausgabebeschluss vorliegt. Die Projektierung für die Promenade ist bereits fortgeschritten und es ist vorgesehen, dem Gemeinderat in der ersten Hälfte 2024 einen



3/5

Verpflichtungskredit für die Realisierung zu beantragen. Der Baubeginn ist ab 2026 und die Fertigstellung ab 2028 geplant.

Um- oder Neubau der Sukkulenten-Sammlung und Neugestaltung des umliegenden Gebiets in eine Parkanlage

Die Planung für dieses Vorhaben befindet sich in den Anfängen. Mittels einer Testplanung wurden die Machbarkeit anhand von möglichen Varianten für einen Umbau mit Erweiterung oder einen Neubau der Sukkulenten-Sammlung und die Neugestaltung des umliegenden Gebiets als Parkanlage gemäss Eintrag im kommunalen Richtplan für Siedlung, Landschaft und öffentliche Bauten (SLöBA) aufgezeigt. Es wurde zudem geprüft, ob der Knoten Mythenquai/Alfred-Escher-Strasse nach Norden bzw. näher hin zum Swiss Re Gebäude verlegt werden kann und damit Raum für eine grosszügige Parkanlage und Platz für einen Neubau freigespielt werden kann. Die Testplanung ist abgeschlossen, der Stadtrat wird voraussichtlich im Herbst 2023 über den daraus erarbeiteten Masterplan befinden. Die weitere Planung für dieses Vorhaben wird voraussichtlich noch einige Jahre dauern. Ein Antrag für einen Verpflichtungskredit für die Realisierung kann voraussichtlich ab 2027 dem Gemeinderat oder der Stimmbevölkerung unterbreitet werden. Falls ein Neubau für die Sukkulenten-Sammlung realisiert werden soll, wäre zudem eine Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO, LS 700.1) erforderlich.

Projekt Sukkulenten-Sammlung kann nicht Gegenstand eines Gegenvorschlags sein

Ein Gegenvorschlag muss neben weiteren Kriterien auch denselben Regelungsgegenstand betreffen wie die Initiative bzw. die Umsetzungsvorlage (§ 138b lit. b Gesetz über die politischen Rechte [GPR, LS 161]). Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom Erfordernis der «Einheit der Materie im weiteren Sinn» (Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N. 118 sowie FN 175). Ein Gegenvorschlag muss einen genügenden Zusammenhang mit der Initiative aufweisen und sich an deren Inhalt und Stossrichtung orientieren. Ein Gegenvorschlag darf weniger weit oder auch weiter gehen als die Initiative, er darf aber keine sachfremden oder anderen Elemente enthalten als die Initiative. Ein Gegenvorschlag, der das Projekt für einen Umbau mit Erweiterung oder einen Neubau der Sukkulenten-Sammlung einschliesslich Neugestaltung des umliegenden Gebiets in eine Parkanlage beinhalten würde, wäre rechtlich nicht zulässig, weil mit dem Umbau oder dem Neubau der Sukkulenten-Sammlung die Initiative um ein sachfremdes Element ergänzt würde, d. h. also nicht mehr oder weniger vom Gleichen, sondern mit etwas Anderem. Damit wäre das Erfordernis der «Einheit der Materie im weiteren Sinn» verletzt.

Projekt Promenade Hafen Enge soll nicht mit der Volksinitiative verküpft werden

Das Projekt Promenade Hafen Enge könnte der Volksinitiative Mythenpark als Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, weil die in § 138b GPR definierten Anforderungen erfüllt wären. Allerdings würde damit das Projekt Promenade Hafen Enge vom Schicksal der Initiative anhängig gemacht, was politisch nicht erwünscht ist. So könnte der Fall eintreten, dass der Gemeinderat die Umsetzungsvorlage für die Initiative ablehnt. Einen Gegenvorschlag kann der Gemeinderat bei dieser Konstellation nicht beschliessen. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut von § 136 Abs. 1 GPR, wonach hier anders als gemäss Abs. 3 derselben Bestimmung



4/5

eben nur die allgemein anregende Initiative und nicht auch ein allfälliger Gegenvorschlag zur Abstimmung gelangt (Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, N. 206). Falls der Gemeinderat die Umsetzungsvorlage für die Initiative ablehnen sollte, würde einzig eine Volksabstimmung über die allgemein anregende Initiative stattfinden, weil diese dem obligatorischen Referendum untersteht (§ 136 Abs. 1 Satz 1 GPR). Vor diesem Hintergrund erachtet es der Stadtrat als zweckmässig, dem Gemeinderat das Projekt Promenade Hafen Enge unabhängig von der Volksinitiative Mythenquai als eigenständiges Projekt zu unterbreiten. Nach heutigem Wissensstand wird der Verpflichtungskredit für dieses Projekt dem fakultativen Referendum unterstehen.

Möglicher Inhalt eines Gegenvorschlags

Da das Projekt Sukkulanten-Sammlung mit Neugestaltung des umliegenden Gebiets in eine Parkanlage nicht Gegenstand eines Gegenvorschlags sein kann, und das Projekt Promenade Hafen Enge nicht Gegenstand eines Gegenvorschlags sein soll, stellt sich die Frage, was als möglicher Inhalt eines Gegenvorschlags in Frage kommt.

Um weitere Parkflächen gewinnen zu können, wären eine Teilaufhebung des Mythenquais oder neue Verkehrsregimes (z. B. Einbahn) erforderlich, damit ein teilweiser Rückbau und somit eine Umnutzung des heutigen Strassenraums ermöglicht würden. Es zeigt sich jedoch, dass solche Lösungen unter den heutigen, verkehrlichen Rahmenbedingungen kaum möglich sind und die gewonnenen städtebaulichen bzw. freiräumlichen Mehrwerte in keinem vertretbaren Verhältnis zu den negativen Auswirkungen auf das Verkehrssystem stehen.

Geprüft werden könnte, ob eine stadtverträgliche Umgestaltung des Mythenquais, z. B. mit einer Verkehrsberuhigung und einer Optimierung und Aufwertung des Strassenquerschnitts möglich wäre. Allerdings wurde das Mythenquai im Abschnitt zwischen dem Gebäude Alfred-Escher-Strasse 85 bis Breitingenstrasse soeben umfassend saniert und neu gestaltet. Zudem wurde in diesem Abschnitt ein neuer durchgehender Zweirichtungsradweg umgesetzt. Eine erneute Aufwertung des Mythenquais wie vorstehend beschrieben, könnte zweckmässigerweise erst in der Grössenordnung ab 2040 erfolgen. Heute bereits eine Vorlage auszuarbeiten und einen Verpflichtungskredit zu beantragen für ein Projekt mit einem Realisierungshorizont ab 2040 ist nicht zweckmässig. Aus den genannten Gründen ist somit auf einen Gegenvorschlag zu verzichten.

4. Fristen

Hat der Stadtrat – gemäss gemeinderätlichem Verfahrensentscheid – nebst der Umsetzungsvorlage auch einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, ist die betreffende Vorlage dem Gemeinderat innert 19 Monaten nach Einreichung der Initiative zu unterbreiten, andernfalls beträgt die Frist für «Bericht und Antrag» 16 Monate nach Einreichung der Initiative (§ 135 Satzteil 2 GPR, i. V. m. § 65b Abs. 2 und 3 Verordnung über die politischen Rechte [VPR, LS 161.1]).

Falls der Gemeinderat den Antrag für einen Verzicht auf einen Gegenvorschlag gutheisst, hätte der Stadtrat die Umsetzungsvorlage für die Initiative bereits am 1. März 2023 vorlegen müssen (§ 65b Abs. 2 VPR). Aufgrund des nachträglichen Verzichts auf einen Gegenvorschlag



5/5

verkürzt sich die Frist um drei Monate und der Stadtrat wird dem Gemeinderat die Umsetzungsvorlage für die Initiative möglichst rasch unterbreiten.

Der Gemeinderat hat über die Umsetzungsvorlage (ohne Gegenvorschlag) innert 23 Monaten nach Einreichung der Initiative zu entscheiden, also bis am 1. Oktober 2023 (§ 65b Abs. 2 VPR).

Falls der Gemeinderat der Umsetzungsvorlage zustimmt, gilt die Umsetzungsvorlage als eigener Ratsbeschluss (§ 131 Abs. 1 GPR analog). Dieser Gemeinderatsbeschluss untersteht je nach Gegenstand der Umsetzungsvorlage nach Massgabe von Art. 34 ff. Gemeindeordnung dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum, und eine Volksabstimmung über die Initiative selbst findet nicht statt (§ 136 Abs. 2 GPR).

Stimmt der Gemeinderat der Umsetzungsvorlage nicht zu, findet eine Volksabstimmung über die allgemein anregende Initiative statt, weil diese dem obligatorischen Referendum untersteht (§ 136 Abs. 1 Satz 1 GPR). Die Volksabstimmung ist innert 30 Monaten nach Einreichung der Initiative durchzuführen (§ 137 lit. c GPR), also bis am 1. Mai 2024.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Ziffer 2 des Verfahrensbeschlusses des Gemeinderats vom 13. Juli 2022 zur Volksinitiative «Mythen-Park» wird wiedererwägungsweise aufgehoben und mit folgender neuer Fassung beschlossen:

Der Stadtrat wird beauftragt, eine ausformulierte Vorlage (Umsetzungsvorlage) auszuarbeiten, die der Initiative entspricht.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cucho-Curti