

An den Grossen Gemeinderat  
(zuhanden der Volksabstimmung)

## Winterthur

Volksinitiative «Obertor: Boden behalten - Winterthur gestalten» / Ablehnung der Initiative und Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung

---

### Anträge:

1. Es wird festgestellt, dass die Kommunale Volksinitiative «Obertor: Boden behalten - Winterthur gestalten» gültig ist.
2. Die Volksinitiative gemäss Ziff. 1 wird abgelehnt und der Volksabstimmung zur Verwerfung empfohlen.
3. Der Volksinitiative gemäss Ziff. 1 wird folgender Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung gegenübergestellt und der Volksabstimmung zur Annahme empfohlen:  
*«Das durch den Wegzug der Stadtpolizei frei werdende Areal am Obertor soll im Eigentum der Stadt bleiben und einer gemischten Nutzung zugeführt werden, die das Leben in diesem Innenstadtquartier vielfältig ergänzt, für eine stärkere Anbindung an die Marktgasse sorgt und damit auch die Altstadt als Ganzes bereichert. Mindestens ein Drittel der zukünftig zur Verfügung stehenden Geschossflächen des Obertors soll - innerhalb des Projektperimeters der seinerzeitigen Testplanung ObertorPlus - nach dem Prinzip der so genannten Kostenmiete vermietet werden. Das Areal soll für die Bevölkerung geöffnet und zwischen Obertor und Badgasse durchgängig gemacht werden. An der Zukunft des betreffenden Areals besteht ein grosses öffentliches Interesse. Deshalb ist im Rahmen der Arealplanung der Kommunikation ein hoher Stellenwert beizumessen.»*
4. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, findet keine Volksabstimmung statt und der Stadtrat arbeitet zuhanden des Grossen Gemeinderates eine Vorlage aus, die dem Gegenvorschlag entspricht.

### Weisung:

### Zusammenfassung

Der Stadtrat geht mit der im April 2018 eingereichten Volksinitiative «Obertor: Boden behalten - Winterthur gestalten» in wichtigen Punkten einig. Vor allem gilt dies hinsichtlich der Grundanliegen, dass das ehemalige Polizeiareal im Eigentum der Stadt verbleiben und einer attraktiven gemischten Nutzung zugeführt werden soll, von der eine breite Öffentlichkeit profitieren kann. Andere Anliegen der Initiative erachtet er jedoch als zu einschränkende, strikte Vorgaben für die Entwicklung des frei werdenden Areals. So soll nach dem Wortlaut des Volksbegehrens für die ganze Neunutzung das Prinzip der Gemeinnützigkeit gelten und mindestens die Hälfte der verfügbaren Flächen nach dem Prinzip der Kostenmiete vermietet

werden. Auch fordert die Initiative, dass das ganze Areal zwingend im Baurecht und an eine einzige Trägerschaft abzugeben wäre. Aufgrund dieser Einschränkungen gelangt der Stadtrat zum Schluss, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Mit Rücksicht auf die vorhandenen Übereinstimmungen unterbreitet der Stadtrat dem Grosse Gemeinderat jedoch einen Gegenvorschlag. Dieser nimmt zum einen die erwähnten anerkannten Anliegen der Initiative auf und verbindet sie zum anderen mit Vorgaben, die sich vor allem aus der bisherigen Planung der Stadt für die Neunutzungen am Obertor ableiten. Zu diesen weiteren Vorgaben zählen insbesondere die Ziele «Öffnung des Areals für die Bevölkerung», «Aufwertung für die ganze Altstadt», «stärkere Anbindung an die Marktgasse» und «hoher Stellenwert der Kommunikation». Was die Forderung nach einer Mindestfläche in Kostenmiete betrifft, enthält der Gegenvorschlag zudem die Vorgabe, dass mindestens ein Drittel der verfügbaren Fläche nach diesem Prinzip vermietet werden soll. Der Perimeter für diese Vorgabe wird zudem weiter gefasst, indem gemäss Gegenvorschlag auch die Flächen in den «Fortuna»-Liegenschaften der Stadt miteinbezogen werden sollen.

Folgt der Grosse Gemeinderat diesen Hauptanträgen des Stadtrats und kommt es in der Folge nicht zu einem Rückzug der Initiative, werden die Stimmberechtigten der Stadt mit der Möglichkeit des doppelten Ja und mit Stichfrage über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag zu entscheiden haben.

## **1. Zustandekommen und Behandlung der Initiative**

Am 20. April 2018 wurde bei der Stadtkanzlei die kommunale Volksinitiative «Obertor: Boden behalten - Winterthur gestalten» eingereicht. Mit Beschluss vom 27. Juni 2018 stellte der Stadtrat fest, dass diese Initiative mit mindestens 1'169 gültigen Unterschriften (bei insgesamt 1'978 eingereichten und 1'201 geprüften Unterschriften) zustande gekommen ist. Die Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung hat folgenden Wortlaut:

*«Das gesamte durch den Wegzug der Polizei freiwerdende Areal am Obertor soll im Volksvermögen, das heisst im städtischen Eigentum bleiben und einer gemischten Nutzung zugeführt werden, die dem Prinzip der Gemeinnützigkeit verpflichtet ist. Das Areal soll einer Trägerschaft im Baurecht abgegeben werden, die mindestens bei der Hälfte der Geschossflächen eine Vermietung nach dem Prinzip der Kostenmiete garantiert.»*

### *Begründung:*

*Mit dem Wegzug der Stadtpolizei an einen neuen Standort wird in der oberen Altstadt viel Raum für neue Nutzungen frei. Die Entscheidung, was auf den 6100 Quadratmetern geplant wird und entstehen soll, hat grosse Auswirkungen auf die zukünftige Entwicklung der Altstadt. Als Besitzerin des Areals wird die Stadt jährlich über den Baurechtszins Geld einnehmen, dies ganz im Sinne einer nachhaltigen städtischen Finanz- und Bodenpolitik. Die Verpflichtung, die Hälfte der Geschossflächen nach dem Prinzip der Kostenmiete zu vermieten, garantiert, dass eine breite Bevölkerung von den neuen Nutzungen, die das Areal ermöglicht, profitieren kann.»*

Zu einer zustande gekommenen Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung hat der Stadtrat innert vier Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über die Gültigkeit und den Inhalt des Begehrens zu erstatten. Innert der gleichen Frist ist dem Stadtparlament ein Entscheid betreffend Zustimmung oder Ablehnung der Initiative, ein allfälliger Gegenvorschlag und die allfällige Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage zu beantragen (§ 133 Abs. 1 und 2 i.V.m. § 155 GPR [Gesetz über die politischen Rechte]).

## **2. Rechtmässigkeit der Initiative**

In einer Parlamentsgemeinde wie Winterthur ist eine Volksinitiative gültig, wenn sie einen Gegenstand hat, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht (§ 147 Abs. 2 GPR). Das Begehren muss zudem die Einheit der Materie wahren, darf nicht

gegen übergeordnetes Recht verstossen und darf nicht offensichtlich undurchführbar sein (Art. 28 Abs. 1 KV [Kantonsverfassung] i.V.m. § 148 Abs. 2 GPV).

Die Volksinitiative «Obertor: Boden behalten - Winterthur gestalten» enthält im Wesentlichen folgende Forderungen:

- Das freiwerdende Polizeiareal am Obertor soll Eigentum der Stadt bleiben.
- Das Areal soll einer gemischten Nutzung zugeführt werden.
- Es soll einer Trägerschaft im Baurecht abgegeben werden.
- Die Arealnutzung soll dem Prinzip der Gemeinnützigkeit verpflichtet sein.
- Für mindestens die Hälfte der Geschossflächen soll die Vermietung nach dem Prinzip der Kostenmiete garantiert sein.

Diese fünf Teilforderungen stehen in einem engen inneren Zusammenhang und bilden sachlich ein sinnvolles Ganzes. Die Initiative wahrt damit die Einheit der Materie. Zwei zentrale Teilforderungen erfordern zudem klar einen Entscheid im Bereich des fakultativen oder gar des obligatorischen Referendums. Da für das ganze frei werdende Polizeiareal (3'150 m<sup>2</sup> in Kernzone an sehr zentraler Lage) mit einem Verkehrswert von mehr als sechs Millionen Franken zu rechnen ist, liegt die Gewährung eines Baurechts für diese Fläche in der Kompetenz des Grossen Gemeinderates (§ 28 Abs. 1 Ziff. 16 GO [Gemeindeordnung]) und ist gegen diesen Entscheid nach §§ 9 und 10 GO das fakultative Referendum möglich. Die Forderung, dass mindestens die Hälfte der Geschossflächen in Kostenmiete abgegeben werden muss, führt überdies praktisch zwingend dazu, dass die Stadt nur einen tieferen Baurechtszins realisieren können, als dies bei einer Baurechtsverleihung unter freien Marktbedingungen möglich wäre. Darin liegt ein Einnahmeverzicht, der wie eine entsprechende Ausgabe zu bewilligen ist. Bei der Grösse der betroffenen Geschossflächen wird dieser Verzicht sicher mehr als 20'000 bzw. 30'000 Franken jährlich wiederkehrend ausmachen und damit mindestens durch den Grossen Gemeinderat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums zu beschliessen sein (§ 28 Abs. 1 Ziff. 10 und § 41 Abs. 2 Ziff. 10 i.V.m. §§ 9 und 10 GO). Falls sich der Einnahmeverzicht auf mehr als jährlich wiederkehrend 500'000 Franken belaufen sollte, wäre der Entscheid sogar obligatorisch der Volksabstimmung zu unterbreiten (§ 8 Abs. 1 Ziff. 3 GO). Unter diesen zwei Zuständigkeitsaspekten hat das vorliegende Volksbegehren somit jedenfalls einen initiativfähigen Gegenstand. Die weiteren Teilforderungen lassen sich zudem mit den beiden genannten Hauptentscheidungen verbinden und umsetzen. Gemischte Nutzung, Gemeinnützigkeit und Anteil Kostenmiete können als Bedingungen im Baurechtsvertrag festgeschrieben werden, und der Verbleib des Areals im Eigentum der Stadt bildet rechtlich die Vorbedingung und Grundlage für die Baurechtsvergabe. Der Gegenstand der vorliegenden Initiative erscheint damit insgesamt als initiativfähig.

Im Weiteren bestehen keine Anhaltspunkte, dass der Inhalt des Volksbegehrens gegen übergeordnetes Recht verstossen würde. Die verschiedenen Teilforderungen der Initiative halten sich vielmehr in den Grenzen des kantonalen und des Bundesrechts und fallen in den Gestaltungsbereich der Stadt. Im Besonderen würde im Fall einer Zustimmung zur Initiative durch die Stimmbevölkerung ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinn von § 133 Abs. 2 GG (Gemeindegesezt) bejaht, das eine unter dem Verkehrswert liegende Abgabe des Baurechts für das fragliche Areal gestatten würde. Ferner sind die geforderten Nutzungsregelungen mit den geltenden bau- und planungsrechtlichen Vorgaben für das betroffene Areal – Zugehörigkeit zur Kernzone Altstadt als schutzwürdigem Ortsbild von kantonaler Bedeutung (vgl. Textteil des kommunalen Richtplans, Abschnitt 101, und Art. 1 bis 16 der Bau- und Zonenordnung) – und mit dem Bundesprivatrecht gut vereinbar.

Und schliesslich kann auch nicht geltend gemacht werden, dass der Inhalt der Initiative offensichtlich undurchführbar wäre. Insbesondere trifft dies auch in zeitlicher Hinsicht nicht zu. Zwar muss die Umsetzungsvorlage zu einer Initiative in Form der allgemeinen Anregung im zeitlich ungünstigsten Fall bereits innert 16 Monaten seit Einreichung dem Parlament vorgelegt werden (§ 65 b Abs. 2 VPR [Verordnung über die politischen Rechte]), was vorliegend einige Anstrengungen erfordern und eine sorgfältige Erarbeitung behindern würde. Objektiv wäre die Erarbeitung eines Umsetzungsantrags aber auch in dieser kurzen Zeit nicht einfach unmöglich.

Die Volksinitiative «Obertor: Boden behalten - Winterthur gestalten» erfüllt somit alle gesetzlichen Anforderungen, die hinsichtlich Gegenstand, Einheit der Materie, Rechtmässigkeit und Durchführbarkeit an ein Volksbegehren zu stellen sind. Zusammenfassend ist darum festzustellen, dass die Initiative gültig ist.

### **3. Inhaltliche Stellungnahme**

Wird eine Initiative als rechtlich gültig beurteilt, hat die Exekutive in einem zweiten Schritt zum materiellen Inhalt des Begehrens Stellung zu nehmen. Dabei ist im vorliegenden Fall vorweg darzulegen, welche planerischen Vorarbeiten der Stadtrat für das angesprochene Polizeiareal am Obertor selbst bereits geleistet und in die Wege geleitet hat. Diesen Grundlagen und weiterführenden Absichten des Stadtrats werden alsdann die Anliegen der Initiative gegenübergestellt.

#### **3.1. Planungsprozess ObertorPlus**

##### **3.1.1. Bisheriger Planungsprozess und bisherige Ergebnisse**

Der Planungsaufakt zum Projekt ObertorPlus reicht bereits einige Jahre zurück. Dass der Auszug der Verwaltung aus der Altstadt eine Chance für deren Entwicklung darstellt, haben neben der Stadt auch andere Akteure erkannt. So gelangte die City-Vereinigung Junge Altstadt Ende 2011 mit der Bitte an die Stadt, beim Entscheid über die Umnutzung der städtischen Liegenschaften am Obertor diese einmalige Chance zu packen, um die obere Altstadt wieder attraktiver zu machen. Die Stadt ist diesem Anliegen entgegen gekommen und hat auch noch weitere, unterschiedliche Interessengruppen (z.B. Bewohnerverein Altstadt, Eigentümer/innen, Denkmalpflege) in die Planung miteinbezogen.

Mit diesen Beteiligten und dem Ziel einer Aufwertung und Belebung der oberen Altstadt wurde in den Jahren 2012 und 2013 eine Testplanung unter dem Titel ObertorPlus durchgeführt. Dabei wurden mögliche künftige Nutzungen der städtischen Fortuna-Liegenschaften (Obertor 16, 22, 26, 32 und Stadthausstrasse 19, 21, 31) und der Stadtpolizei-Liegenschaften (Obertor 11, 13, 15, 17, 17a sowie Badgasse 6) definiert sowie deren Auswirkungen auf das Areal und die ganze Altstadt betrachtet.

Das Testplanungsprogramm richtete sich insbesondere nach folgender Vorgabe: «Mit dem geplanten Testplanungsverfahren soll die Grundsatzfrage beantwortet werden, welche Entwicklungsrichtung eingeschlagen, welche Nutzungen im Bereich ObertorPlus zukünftig angeboten und welche Potenziale gefördert werden sollen. In diesem Zusammenhang ist ebenso die Frage zu stellen, wie der Betrachtungsbereich besser an die weitere, umgebende Altstadt anzubinden und damit dessen Attraktivität langfristig zu steigern ist. Im Zuge der Nutzungsentwicklung und -optimierung ist jedoch auch zu beachten, eine Definition von belebten und ruhigen Zonen vorzunehmen, um einerseits Nutzungskonflikte zu verringern und andererseits innerstädtische Nutzungsdiversität sicherzustellen.»

Die beteiligten Interessengruppen konnten zu den Testplanungsergebnissen Stellung beziehen. Zudem erhielt die interessierte Öffentlichkeit die Möglichkeit, sich im Rahmen einer Informationsveranstaltung zu den Ergebnissen zu äussern.

Daraus resultierten – für das Gebiet der Stadtpolizei-Liegenschaften – nachfolgende Nutzungsvorstellungen:

- Hamam- / Wellnessnutzung in der Badgasse 6
- Publikumsorientierte Nutzung, bspw. Boutiquehotel mit Gastronomiebetrieb
- Erhalt Innenhof als relativ ruhiger Hofbereich (Ausnahme Aussenbereich Gastrobetrieb)
- Öffentliche Wegverbindung vom Obertor in die Badgasse über den Hofbereich
- Annexbau im Hof nicht vollständig ausgeschlossen.

In der Zwischenzeit ist mit der Umnutzung der Fortuna-Liegenschaften die erste Etappe von ObertorPlus erfolgreich umgesetzt: Mit Studentenwohnungen und mit dem Einzug eines Grossverteilers als Publikumsmagneten (Obertor 32) konnte eine Belebung der oberen Altstadt und eine bessere Anbindung an die untere Altstadt erreicht werden. Die drei Gebäude an der Stadthausstrasse sind für mehrere Jahre an die Kantonsschule Büelrain vermietet. Diese und weitere Winterthurer Kantonsschulen nutzen diese Flächen in den nächsten Jahren sozusagen als Rochadeflächen im Zuge der sukzessiven Sanierung und Erneuerung der verschiedenen Kantonsschulbauten in Winterthur. Die Erdgeschosse der beiden Liegenschaften Obertor 22 (ehemals SPAR) und Obertor 26 sind zudem für Zwischennutzungen an den Verein Inzwischen und an eine Kunstgalerie vermietet.

### **3.1.2. Aktueller Stand der Planung: Durchführung Machbarkeitsstudie**

Seit Annahme der Kreditvorlage für ein neues Stadtpolizeigebäude in der Volksabstimmung vom 27. November 2016 besteht Klarheit darüber, dass auch die Liegenschaften am Obertor, die zurzeit noch durch die Stadtpolizei genutzt werden und Gegenstand der vorliegenden Initiative bilden, in Zukunft für eine Umnutzung frei werden. Dieses Areal mit einer Fläche von rund 3'150 m<sup>2</sup> bietet die einmalige Möglichkeit, ein zusammenhängendes Gebiet dieser Grössenordnung innerhalb der kleinteiligen Altstadt als Gesamtareal zu beplanen. Der Stadtrat nimmt diese einmalige Chance aktiv wahr.

Für die Planung der Umnutzung hat er im Jahr 2017 eine interdepartemental zusammengesetzte Projektgruppe eingesetzt und eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben. In diese weitere Planung sind die Nutzungsvorstellungen der seinerzeit an der Testplanung Obertor-Plus beteiligten Interessengruppen miteingeflossen. In der zurzeit laufenden Phase der Machbarkeitsabklärungen werden sie vertieft analysiert und geprüft.

In einer ersten Phase der Machbarkeitsabklärungen wurde insbesondere das Potenzial und die Abhängigkeiten einer Hamam-/Wellnessnutzung und eines Hotels geklärt. Das Potenzial an diesem Standort wurde bejaht. Die beiden Nutzungen generieren zudem Synergien. Zu berücksichtigen ist aber, dass nach heutiger Einschätzung eine Hotelnutzung erst in einer Grössenordnung ab 70 Zimmern betriebswirtschaftlich tragbar sein dürfte. Gemeinsam mit einer allfälligen Hamam-/Wellnessnutzung benötigt ein solches Hotel praktisch sämtliche vorhandenen Flächen. Das Nutzungsszenario Hamam/Wellness und Hotel 70+ (mindestens 70 Zimmer) wird nun in einer nächsten Phase detailliert betrachtet, und es werden dazu erste Kostenschätzungen durchgeführt. Inwiefern ein solches Nutzungsszenario machbar ist, ist zum aktuellen Zeitpunkt entsprechend noch offen. Laut Fachmeinungen lässt sich ein Hamam-/Wellnessbetrieb in der Badgasse 6 aber ohne eine ergänzende Hotelnutzung nicht rentabel betreiben. Nächste Ergebnisse aus dieser Machbarkeitsstudie werden voraussicht-

lich Ende 2018 vorliegen. Als Variante wird trotz betriebswirtschaftlicher Bedenken ein Nutzungsszenario Hamam/Wellness und Hotel 50+ untersucht. Dieses Szenario liesse Raum für Wohnungen oder auch andere Nutzungsformen.

Wenn die Ergebnisse der Machbarkeitsabklärungen vorliegen, wird jedenfalls – wie im Rahmen der Interpellationsbeantwortung betreffend Umnutzung der ehemaligen Polizeigebäude (GGR-Nr. 2017.40, 20. September 2017) in Aussicht gestellt – eine weitere öffentliche Veranstaltung stattfinden, in der sich die bereits beteiligten Interessensgruppen einbringen können.

### **3.2. Gegenüberstellung und Beurteilung der Initiative**

Die Volksinitiative «Obertor: Boden behalten - Winterthur gestalten» befasst sich grundsätzlich mit dem gleichen frei werdenden Altstadtareal wie die eben geschilderten laufenden Machbarkeitsabklärungen des Stadtrats. In Teilen verfolgt die Initiative auch gleiche oder ähnliche Ziele wie die Planung des Stadtrats. Insbesondere trifft dies zu für die Forderungen nach Erhalt des städtischen Eigentums und nach einer gemischten Nutzung des frei werdenden Areals. In den anderen Punkten – Verankerung des Prinzips der Gemeinnützigkeit, Abgabe des Gesamtareals im Baurecht und an eine einzige Trägerschaft, Mindestflächenanteil für Kostenmiete – decken sich die Forderungen der Initiative hingegen nicht oder nur teilweise mit den ursprünglichen Zielsetzungen des Stadtrats. In seiner Gesamtbeurteilung gelangt der Stadtrat darum zum Schluss, dass die Initiative abzulehnen ist und ihr ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden soll, welcher die berechtigten Anliegen des Volksbegehrens mit den Zielsetzungen der laufenden Planung des Stadtrats für die Neunutzung des Polizeiareals am Obertor verbindet. Im Einzelnen sprechen dafür die nachstehend ausgeführten Gründe und Überlegungen.

#### **3.2.1. Gemischte Nutzung des Areals**

Mit ihrem Anliegen einer gemischten Nutzung, von der eine breite Bevölkerung profitieren soll, verfolgt die Initiative ein Ziel, das vom Stadtrat geteilt wird und auch in den bisherigen und laufenden Planungen der Stadt für die Neunutzung der Areale am Obertor wegleitend ist. Der Stadtrat erachtet es dabei als wichtig, dass bezüglich der in Frage kommenden Nutzungen möglichst grosse Offenheit gewahrt wird. Dass die Initiative weder im Text noch in der Begründung eine spezifische Nutzung ausdrücklich benennt, ist darum zu begrüssen.

An welcher Entwicklungsvorstellung sich seine laufende Planung für das Areal Obertor ausrichtet, hat der Stadtrat im Rahmen der Interpellationsbeantwortung betreffend Umnutzung der ehemaligen Polizeigebäude (GGR-Nr. 2017.40, 20. September 2017), im Nachgang zur Testplanung ObertorPlus, bereits einmal dargelegt und kann wie folgt nochmals zusammengefasst werden: Erwünscht ist eine attraktive, vielseitige und lebendige Altstadt mit starker Ausstrahlung, in welcher man mit hoher Lebensqualität wohnen, arbeiten, einkaufen und die Freizeit verbringen kann. Das Obertor soll sich in diesem Sinn zu einem belebten, gemischten Gebiet weiterentwickeln, welches die Vielfalt der Altstadt durch neue Nutzungen ergänzt, ohne dabei seinen spezifischen Charakter als kleinräumiges, charmantes Viertel grundlegend zu verändern. Diese Entwicklungsvorstellung zum Obertor steht nach Ansicht des Stadtrats im Einklang mit dem in der Initiative verankerten Grundsatz der gemischten Nutzung, von der gemäss Initiativbegründung eine breite Bevölkerung profitieren soll. Dieses unbestrittene Kernanliegen wird darum auch im stadträtlichen Gegenvorschlag zur Initiative aufgenommen.

Von besonderer Bedeutung für eine gemischte Nutzung und den Charakter eines Quartiers sind Erdgeschossnutzungen. Sie können in besonderem Mass zur Identifikation mit dem Quartier beitragen. Zumindest einzelne publikumsorientierte, arealprägende Nutzungen im

Erdgeschoss sind darum seitens Stadtrat auch im frei werdenden Polizeireal am Obertor erwünscht. In vielen Quartieren und Arealen zeigt sich indessen, wie anspruchsvoll eine funktionsorientierte Umsetzung von (publikumsorientierten) Erdgeschossnutzungen grundsätzlich ist. In der Altstadt akzentuiert sich diese Thematik noch aufgrund des zunehmenden E-Commerce und dem damit einhergehenden Wandel, insbesondere im Detailhandel. Aus diesen Erwägungen, jedoch im Bewusstsein der Bedeutung des Themas für das Areal, ist der Stadtrat zum Schluss gelangt, dass auch in seinem Gegenvorschlag zur vorliegenden Initiative kein Teilziel für Erdgeschossnutzungen festgeschrieben werden soll. Auch in dieser Hinsicht soll die erwähnte Offenheit für verschiedenste Nutzungsvarianten gewahrt bleiben.

Auch wenn der Auszug der Stadtpolizei voraussichtlich erst ab Ende 2022 erfolgt und die aufgegleiste Planung weiter voranschreitet, ist ungewiss, ob bis zu diesem Zeitpunkt sämtliche Liegenschaften unmittelbar einer neuen Nutzung zugeführt werden können. Aus diesem Grund sind, wie der Stadtrat bereits in der Interpellationsbeantwortung betreffend Umnutzung der ehemaligen Polizeigebäude (GGR-Nr. 2017.40, 20. September 2017) dargelegt hat, Zwischennutzungen - in Abhängigkeit vom Gebäudezustand bzw. den erforderlichen Sanierungs-/Umbaumaussagen – grundsätzlich denkbar. Auch solche vorübergehenden Nutzungsformen entsprechen der generellen Zielsetzung, das frei werdende Polizeiareal einer gemischten Nutzung zuzuführen.

### **3.2.2. Verbleib im städtischen Eigentum**

Die Verhinderung des Verkaufs der Liegenschaften am Obertor bzw. deren Verbleib im städtischen Eigentum wird als eine der Hauptforderungen der Initiative erachtet. Wie bereits festgehalten, besticht das Areal durch seine Lage und seine Grösse innerhalb der Altstadt und verfügt dadurch über strategische Bedeutung. Liegenschaften mit strategischer Bedeutung werden schon seit Jahren grundsätzlich nicht verkauft. Dazu gehören im Speziellen Liegenschaften in der Altstadt. Der Verbleib im städtischen Eigentum wird darum vom Stadtrat als richtig erachtet und soll auch im Gegenvorschlag verankert werden.

### **3.2.3. Verankerung des Prinzips der Gemeinnützigkeit**

Die Initiative fordert, neben der durchmischten Nutzung, auch deren Gemeinnützigkeit. Der Begriff der Gemeinnützigkeit ist in der Schweiz nicht allgemeingültig definiert und lässt Interpretationsspielraum offen. Ausnahme bildet das gemeinnützige Wohnen, das gemäss Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG) definiert wird. Mit der Zielsetzung, eine für die breite Bevölkerung attraktive obere Altstadt anzustreben, orientiert sich der Stadtrat am Gemeinwohl. Dieses wurde bereits im Rahmen des Programms zur Testplanung ObertorPlus wie folgt umschrieben: «Ein weiteres Ziel des Testplanungsverfahrens ist es, auf der Grundlage einer erarbeiteten Leitidee, Nutzungsszenarien für die freiwerdenden städtischen Liegenschaften zu entwickeln. Diese Umnutzungsvorschläge sollen insbesondere dazu dienen, einen ersten konkreten Schritt Richtung Entwicklung und Bedeutungswandel des Bereichs ObertorPlus zu gehen. In diesem Zusammenhang sind neben den qualitativen Überlegungen zu Stadtraum und Nutzungsdynamik auch wirtschaftliche Überlegungen zu machen, wobei der nicht-monetäre Nutzen ebenfalls zu beleuchten ist. Gerade im Rahmen der Leitidee sollen die Faktoren Image und Identität, Standortattraktivität oder Ausstrahlungskraft genauer betrachtet werden und damit einen wichtigen Bestandteil einer Kosten-Nutzen-Abwägung bilden.»

Die Initiative fordert demgegenüber für sämtliche denkbaren, auch heute noch unbekanntem künftigen Nutzungen eine Verpflichtung auf das Prinzip der Gemeinnützigkeit. Eine solche umfassende Verpflichtung stellt nach Auffassung des Stadtrats – abgesehen davon, dass ihr Gehalt unklar wäre – eine zu weitgehende Einschränkung für eine gedeihliche Entwicklung des betroffenen Altstadtareals dar. Sie birgt vor allem die Gefahr, dass diverse Nutzungen

von vornherein ausgeschlossen werden müssten. So würde es beispielsweise schwierig, unter dieser Auflage einen Investor bzw. Betreiber für ein Hamam/Wellness-Angebot zu finden. Der Stadtrat lehnt es darum ab, das Gemeinnützigkeitsprinzip, wie von der Initiative verlangt, für das Gesamtareal verpflichtend vorzuschreiben. Stattdessen ist die Ausrichtung am Gemeinwohl beizubehalten, die bereits der laufenden Planung zugrunde liegt. Gemeinnützige Nutzungen werden damit nicht grundsätzlich ausgeschlossen, sondern bleiben durchaus möglich, wo sie der angestrebten gemischten Nutzung des Gesamtareals entsprechen und im öffentlichen Interesse liegen.

#### **3.2.4. Abgabe an eine Trägerschaft**

Die Initiative verlangt die Abgabe des ganzen Areals an eine einzige Trägerschaft. Die Frage nach der Trägerschaft hängt jedoch unmittelbar mit den künftigen Nutzungen zusammen. Zuerst sollen deshalb die Nutzungen bestimmt und erst im Anschluss eine geeignete Trägerschaft für sie gesucht werden. Der Stadtrat möchte sich den Spielraum offenhalten, das ganze Areal oder aber auch Teile davon, in Abhängigkeit von den konkret in Frage stehenden Nutzungen, an eine oder mehrere Trägerschaften vergeben zu können. Aus diesem Grund wird die Forderung nach Abgabe an eine Trägerschaft als nicht zweckmässig erachtet und entsprechend abgelehnt.

#### **3.2.5. Abgabe Gesamtareal im Baurecht**

Das Obertor verfügt aufgrund seiner Lage in der Altstadt, seiner Grösse und seiner Bedeutung für die gesamte Altstadt über eine strategische Bedeutung. Eine Abgabe im Baurecht erscheint deshalb auf den ersten Blick als sinnvoll. Die Initiative verlangt jedoch, dass das ganze Areal, d.h. sämtliche Liegenschaften, im Baurecht abgegeben werden müssen. Diese Anwendung auf das Gesamtareal würde die Flexibilität und somit den Handlungsspielraum des Stadtrats sehr erheblich einschränken. Je nach Nutzung oder auch aufgrund unterschiedlicher Nutzungsdauern kann in einem Fall eine Abgabe im Baurecht, in einem anderen Fall hingegen eine Vermietung sinnvoll sein. Diese verschiedenen vertraglichen Möglichkeiten möchte sich der Stadtrat im Interesse einer erfolgreichen, differenzierten Neunutzung des Polizeiareals offenhalten. Die Vergabe im Baurecht bleibt dabei eine wichtige, aber nicht die einzig mögliche Handlungsform, mit der Teile oder das ganze Areal privaten Trägerschaften zur Nutzung übertragen werden können. Grundsätzlich ausgeschlossen ist hingegen – weil das Areal im Eigentum der Stadt bleiben soll (vgl. oben unter Ziff. 3.2.2.) – die Möglichkeit eines gesamthaften oder partiellen Landverkaufs. Gestützt auf diese Überlegungen lehnt der Stadtrat die von der Initiative geforderte Abgabe des Gesamtareals im Baurecht ab. Mit dem Gegenvorschlag sollen stattdessen (Teil)Abgaben in Baurecht oder Miete möglich bleiben.

#### **3.2.6. Mindestanteil an Geschossflächen in Kostenmiete**

Die Forderung, für mindestens fünfzig Prozent der Geschossflächen eine Vermietung nach dem Kostenprinzip zu garantieren, beurteilt der Stadtrat als ein Kernanliegen der Initiative. Die verlangte Festschreibung der Kostenmiete für mindestens die Hälfte der verfügbaren Geschossfläche im Polizeiareal geht jedoch nach Auffassung des Stadtrats finanziell zu weit und schränkt die vorhandenen Nutzungsmöglichkeiten auch örtlich zu stark ein.

Im Rahmen der Vorlage zum neuen Stadtpolizeigebäude (Abstimmung vom 27. November 2016) wurde ausdrücklich in Aussicht gestellt, dass die Erträge aus den frei werdenden Stadtpolizei-Liegenschaften die Stadtkasse entlasten werden. Diesem Versprechen ist Rechnung zu tragen; die Stadt steht diesbezüglich in der Verantwortung. Lösungen, welche die Ertragsmöglichkeiten für die Stadtkasse zu sehr einschränken, kann der Stadtrat darum nicht

unterstützen. Auch ist zu bedenken, dass für die anstehenden Umnutzungen, je nach Gebäudezustand und zukünftiger Nutzung, Investitionen zu tätigen sind, über deren Höhe zum heutigen Zeitpunkt noch keine fundierten Aussagen gemacht werden können. Aus diesen finanziellen Erwägungen erachtet der Stadtrat den geforderten Anteil von mindestens fünfzig Prozent der Geschossflächen klar als zu hoch. Hinzu kommt, dass gemäss Initiative der Anteil Kostenmiete ausschliesslich auf den Geschossflächen im Polizeiareal zwischen Obertor und Badgasse eingehalten werden müsste. Dabei geht die Initiative von einer Fläche von 6'100 m<sup>2</sup> aus; tatsächlich umfasst das Polizeiareal aber nur 3'150 m<sup>2</sup>. Diese enge räumliche Begrenzung, verbunden mit dem geforderten Anteil für eine Kostenmiete von mindestens fünfzig Prozent der Geschossflächen, würde den Spielraum für zukünftige Nutzungen aus Sicht des Stadtrats zusätzlich und allzu zu stark und einseitig einschränken. Im Rahmen des Gegenentwurfs soll deshalb zum einen ein kleinerer Anteil der Geschossflächen dem Prinzip der Kostenmiete unterstellt und zum andern der Perimeter, in welchem die Vorgabe einzuhalten ist, ausgeweitet werden. Die erwähnten strikten Festlegungen der Initiative sind dagegen abzulehnen.

Auch wenn der Stadtrat zu einer beschränkten Festschreibung des Prinzips Kostenmiete bereit ist, bleibt aber anzumerken, dass die Wirkung einer solchen Vorgabe nicht überschätzt werden darf. Auch bei Kostenmiete werden die betroffenen Räumlichkeiten nicht einfach für jedermann erschwinglich. Je nach Quadratmeterpreis und Investitionsbedarf für Sanierungen oder Umbauten können vielmehr auch Kostenmieten teuer werden. Will man eine stärkere Senkung der Mietzinse erreichen, wird das in der vorliegenden Konstellation darum letztlich nur möglich sein, wenn die Stadt das betroffene Land zu sehr günstigen Konditionen im Baurecht abgibt.

### **3.3. Ablehnung der Volksinitiative**

Der Stadtrat geht mit den Initiantinnen und Initianten einig, dass die Umnutzung des frei werdenden Polizeiareals am Obertor grosse Auswirkungen auf die zukünftige Entwicklung der Altstadt haben wird, und er teilt auch die Grundstossrichtung der Initiative, die eine durchmischte Nutzung des Areals verlangt, von der eine breite Bevölkerung profitieren soll. Ebenfalls einverstanden ist der Stadtrat mit der Forderung, dass das fragliche Areal im Eigentum der Stadt verbleiben soll. Für die aufgegleiste Planung Obertor wünscht er sich jedoch beim Erreichten, aktuellen Planungsstand mehr inhaltliche Offenheit und Flexibilität zur Gewährleistung der vorhandenen Handlungsspielräume. Die durchaus wichtigen Aspekte der Trägerschaft, der Gemeinnützigkeit und der Abgabe im Baurecht hängen nach seiner Auffassung eng mit der Fragestellung nach den künftigen Nutzungen zusammen und können darum erst nach deren Festlegung sinnvoll beantwortet und abschliessend entschieden werden. Die einschlägigen Forderungen der Initiative lehnt der Stadtrat darum wie ausgeführt ab. Da sie einen wesentlichen Teil des Volksbegehrens ausmachen und keinen Umsetzungsspielraum offen lassen, ist die Initiative insgesamt abzulehnen und der Volksabstimmung zur Verwerfung zu empfehlen.

### **4. Gegenvorschlag**

Einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung kann ein Gegenvorschlag in gleicher Form und zum gleichen Gegenstand gegenüber gestellt werden (§ 133 Abs. 2 lit. b und c i.V.m. §§ 138 a und b sowie § 155 GPR). Von dieser Möglichkeit soll vorliegend Gebrauch gemacht werden, weil es sich beim Gegenstand der Initiative – der Umnutzung des freiwerdenden Polizeiareals am Obertor – um ein für die Stadtentwicklung sehr bedeutsames Vorhaben handelt, dem auch politisch grosse Bedeutung zukommt. Die vorliegende Volksinitiative enthält überdies einige Teilforderungen, die entweder uneingeschränkt oder mit Modifi-

kationen übernommen und unterstützt werden können. Und schliesslich scheint es beim betroffenen Projekt auch aus praktischen Gründen wichtig, dass mit einem Gegenvorschlag die Vorgaben für die weitere Planung bald und verbindlich geklärt werden.

Aus diesen grundsätzlichen Überlegungen und basierend auf den vorstehenden Ausführungen zum Initiativinhalt, unterbreitet der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat einen Gegenvorschlag mit dem Wortlaut gemäss Ziffer 3 der Anträge. Die wesentlichen Bestandteile dieses Gegenvorschlags werden im Folgenden näher dargelegt und kommentiert.

#### **4.1. Beibehaltung Eigentum**

Wie oben ausgeführt vertritt auch der Stadtrat die Haltung, dass das frei werdende Stadtpolizei-Areal am Obertor im Eigentum der Stadt verbleiben soll. Die entsprechende Forderung der Initiative wird darum in den Gegenvorschlag des Stadtrats übernommen.

#### **4.2. Gemischte Nutzung für eine breite Bevölkerung**

Weitgehende Übereinstimmung mit der Initiative besteht auch hinsichtlich der Forderung, dass das Polizeiareal am Obertor einer gemischten Nutzung zugeführt werden soll, von der eine breite Bevölkerung einen Nutzen hat. Das Anliegen wird deshalb im Grundsatz unverändert in den Gegenvorschlag übernommen. Weil das Thema der Durchmischung im Rahmen der Testplanung ObertorPlus bereits eingehend behandelt und etwas weiter gefasst wurde, enthält der Gegenvorschlag aber noch drei präzisierende Ergänzungen. Sie sollen gewährleisten, dass die künftige gemischte Nutzung das Leben im betroffenen Innenstadtquartier vielfältig ergänzt, für eine stärkere Anbindung an die Marktgasse sorgt und die Altstadt als Ganzes bereichert. Gedacht ist dabei beispielsweise an den gemäss Testplanung ObertorPlus gewünschten Hamam-/Wellnessbetrieb, allenfalls verbunden mit weiteren Nutzungsformen (z.B. Hotel- und Wohnnutzung). Sie würde nicht nur eine Aufwertung für das Leben in der Stadt darstellen, sondern gleichzeitig auch die Geschichte des Ortes wieder in Erinnerung rufen. Die angestrebte Wellnessnutzung gibt es so im Raum Winterthur noch nicht.

#### **4.3. Öffnung des Areals für die Bevölkerung**

Mit dem Ziel der gemischten Nutzung soll im Weiteren ausdrücklich auch die Forderung nach einer Öffnung des Areals für die Bevölkerung verbunden werden. Bislang war das Areal aufgrund der Nutzung durch die Polizei für die Öffentlichkeit nicht zugänglich. Im Rahmen der Umnutzung könnte nun aber beispielsweise ein Durchgang von der Badgasse über den Hofbereich zum Obertor eingerichtet und damit einem Wunsch aus der Testplanung ObertorPlus entsprochen werden. Gleichzeitig bietet sich im Rahmen der Umnutzung auch die Gelegenheit, eine neue, attraktive Innenhofsituation zu schaffen und für die Bevölkerung zugänglich zu machen. Mit dem Stichwort der Öffnung sind somit im stadträtlichen Gegenvorschlag sowohl der Aspekt der Zugänglichkeit als auch derjenige der Durchgängigkeit des Areals angesprochen.

#### **4.4. Keine generelle Verpflichtung auf Gemeinnützigkeit**

Aus den Gründen, die bereits unter Ziffer 3.2.3. dargelegt wurden, enthält der Gegenvorschlag des Stadtrats keine generelle Verpflichtung auf das Prinzip der Gemeinnützigkeit. Ebenso wird von einer allgemeinen Berufung auf das Gemeinwohl abgesehen. Dass die Entwicklung des Areals sich an diesem Grundwert auszurichten hat und dem öffentlichen Interesse dienen muss, gilt auch ohne entsprechende Festschreibung. Der Gegenvorschlag soll vor allem vorgeben, wie diese allgemeinen Prinzipien in der weiteren Planung und Durchführung der Arealentwicklung konkret umzusetzen sind. Aus den einzelnen Aussagen und dem

Gesamtzusammenhang des beantragten Gegenvorschlags ergibt sich das nach Meinung des Stadtrats genügend klar und konkret.

#### **4.5. Kostenmiete**

Wie in Ziffer 3.2.6. bereits erwähnt, ist der Stadtrat bereit, das Prinzip der Kostenmiete auch in seinem Gegenvorschlag festzuschreiben, jedoch nur für einen Drittel der zur Verfügung stehenden Geschossflächen, und bezogen auf einen grösseren Perimeter, als ihn die Initiative vorsieht. Konkret sollen alle Flächen im Projektperimeter ObertorPlus (gemäss Testplanung) in die Berechnung einbezogen und zur Erreichung des Ziels von einem Drittel in Kostenmiete angeboten werden können. Dieser 5'760 m<sup>2</sup> grosse Perimeter umfasst neben den Stadtpolizei-Liegenschaften am Obertor auch die gegenüberliegenden, ebenfalls städtischen Fortuna-Liegenschaften (Obertor 16 bis 32 und Stadthausstrasse 19 bis 31). Durch diesen erweiterten Betrachtungsraum entsteht eine höhere Flexibilität im Hinblick auf die Anordnung der Flächen in Kostenmiete. Die Fortuna-Liegenschaften befinden sich in unmittelbarer Nähe des Areals Obertor, waren bereits Teil der Testplanung ObertorPlus und sind bis heute, zumindest teilweise, nur temporär genutzt. Sie lassen sich darum einfach in die erweiterte Betrachtung einbeziehen und eignen sich für eine teilweise Abgabe in Kostenmiete.

#### **4.6. Abgabe in Baurecht oder Miete**

Die Abgabe in Baurecht oder Miete wird im Gegenvorschlag bewusst nicht erwähnt. Unter den gegebenen Voraussetzungen – das betroffene Areal soll im Eigentum der Stadt bleiben und einen Ertrag für die Stadt abwerfen – bleiben beide Formen der Abgabe an Private nicht nur möglich, sondern werden auch praktisch aktuell und wichtig sein. Anders als bei der Initiative erhält der Stadtrat aber mit dem Gegenvorschlag die Möglichkeit, je nach betroffener Nutzung und Fläche die eine oder andere Vertragsform zu wählen.

#### **4.7. Hoher Stellenwert der Kommunikation**

Dem Stadtrat ist bewusst, dass das Interesse der Öffentlichkeit an der weiteren Entwicklung des Obertors gross ist und verschiedene Anspruchsgruppen unterschiedliche Interessen haben. Entsprechend hohe Bedeutung ist der Kommunikation beizumessen. Es soll breit kommuniziert werden, d.h. auch an die bisher nicht involvierte Bevölkerung gerichtet. Die Information über das Vorhaben soll zu geeigneten Zeitpunkten stattfinden. Mit diesem Bekenntnis und der Aufnahme dieses zusätzlichen Punktes in den Gegenvorschlag will der Stadtrat der Bedeutung des Obertors und dem öffentlichen Interesse bewusst noch stärker Rechnung tragen.

Dem Grossen Gemeinderat wird demnach als Drittes beantragt, den Gegenvorschlag mit geschilderten Inhalt gutzuheissen und ihn der Volksinitiative «Obertor: Boden behalten - Winterthur gestalten» als Alternative gegenüberzustellen. Im Hinblick auf die abschliessend mögliche Volksabstimmung soll den Stimmberechtigten zudem die Gutheissung des Gegenvorschlags empfohlen werden.

### **5. Weiteres Vorgehen**

Bei der Behandlung des vorliegenden Geschäfts stehen dem Grossen Gemeinderat verschiedene Entscheidungsmöglichkeiten offen. In jedem Fall hat er innert neun Monaten nach Einreichung der Initiative, d.h. bis spätestens 20. Januar 2019, über die Vorlage des Stadtrats zu entscheiden (§ 134 Abs. 1 GPR).

Folgt das Parlament allen Anträgen des Stadtrats und zieht das Initiativkomitee nicht in der Folge seine Volksinitiative noch zurück, kommt es zur Volksabstimmung über Initiative und

Gegenvorschlag (§ 134 Abs. 3 GPR). Die Volksabstimmung hat innert 24 Monaten seit Einreichung der Initiative, d.h. bis spätestens 20. April 2020, stattzufinden (§ 137 lit. b GPR). Durchgeführt wird sie nach dem Verfahren mit zwei Hauptfragen, der Möglichkeit des doppelten Ja und einer Stichfrage (§ 60 a Abs. 2 GPR). Nehmen die Stimmenden die Initiative und/oder den Gegenvorschlag an, hat der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat innert eines Jahres nach der Volksabstimmung eine Umsetzungsvorlage zur obsiegenden Vorlage zu unterbreiten (§ 138 Abs. 1 GPR).

Das gleiche Verfahren wie eben geschildert gilt auch, falls der Grosse Gemeinderat – in Abweichung von Antrag 2 des Stadtrats – sowohl die Volksinitiative als auch den Gegenvorschlag gutheisst. In diesem Fall ist im Beleuchtenden Bericht für die Volksabstimmung von Gesetzes wegen zu erwähnen, dass der Grosse Gemeinderat den Gegenvorschlag vorziehe (§ 136 Abs. 3 2. Satz GPR).

Folgt der Grosse Gemeinderat den Anträgen des Stadtrats in allen Teilen und wird die Initiative in der Folge zurückgezogen, entfällt – wie in Antrag 4 festgehalten – die Volksabstimmung, und der Stadtrat hat zuhanden des Grossen Gemeinderates eine Umsetzungsvorlage zu erarbeiten, die dem Gegenvorschlag entspricht. Die Frist dafür beträgt ein Jahr ab Rückzug der Initiative (§ 138 d Abs. 3 und § 138 Abs. 1 GPV).

Lehnt der Grosse Gemeinderat die Initiative ohne Gegenvorschlag ab, findet innert 18 Monaten seit ihrer Einreichung, d.h. bis spätestens 20. Oktober 2019, die Volksabstimmung über die Initiative statt (§ 137 lit. a GPR). Bei Annahme der Initiative in der Volksabstimmung, hat der Stadtrat wiederum innert eines Jahres seit dem Urnengang eine Umsetzungsvorlage zum Volksbegehren vorzulegen (§ 138 Abs. 1 GPR).

Heisst schliesslich der Grosse Gemeinderat nur die Initiative gut und lehnt den Gegenvorschlag des Stadtrats ab, hat dieser dem Parlament innert 16 Monaten seit Einreichung der Initiative, d.h. bis 20. August 2019, eine Umsetzungsvorlage zum Volksbegehren vorzulegen (§ 65 b Abs. 2 VPR). Sollte das Parlament neben dieser Umsetzungsvorlage auch noch einen ausgearbeiteten Gegenvorschlag des Stadtrats verlangen, würde sich die Antragsfrist auf 19 Monate seit Einreichung, d.h. Umsetzungsvorlage und ausgearbeiteter Gegenvorschlag des Stadtrats müssten bis spätestens 20. November 2019 dem Stadtparlament beantragt werden (§ 65 b Abs. 3 VPR).

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Kulturelles und Dienste übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon