

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Volksinitiative "Schaffe und Wohne z'Winterthur" / Ablehnung der Initiative und indirekter Gegenvorschlag

Antrag:

1. Es wird festgestellt, dass die Volksinitiative „Schaffe und Wohne z'Winterthur“ gültig ist.
2. Die Volksinitiative gemäss Ziffer 1 wird abgelehnt.
3. Der Volksinitiative gemäss Ziffer 1 wird ein indirekter Gegenvorschlag mit folgendem Inhalt gegenübergestellt:
 - Der Stadtrat hat die Förderung zusätzlicher Arbeitsplätze zum strategischen Ziel erklärt. Eine Clusterstrategie, die diesem Ziel dienlich ist, wird gefördert.
 - Der Stadtrat hat eine Impulsstrategie Arbeitsplätze erarbeitet. Deren Umsetzung ist einer der Legislatorschwerpunkte 2014-2018. Über den Stand der Umsetzung wird der GGR im Rahmen der Berichterstattung zu den Legislaturzielen informiert.
 - Der Stadtrat baut die Berichterstattung zu den Legislaturzielen und die Halbzeitberichterstattung zu den Legislaturzielen aus und legt dem Grossen Gemeinderat zweijährlich ein Reporting über die aufgelegten Massnahmen und die Entwicklung der Arbeitsplätze zur Kenntnisnahme vor.
4. Die Volksinitiative gemäss Ziffer 1 wird mit der Empfehlung zur Ablehnung der Volksabstimmung unterbreitet.

Weisung:

1. Zustandekommen und Inhalt der Initiative

Die kommunale Volksinitiative "Schaffe und Wohne z'Winterthur" wurde am 27. Januar 2014 eingereicht. Der Stadtrat hat am 19. Februar 2014 ihr Zustandekommen festgestellt. Die Initiative wurde als ausformulierter Entwurf eingereicht. Sie fordert die Ergänzung der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur wie folgt:

Erster Teil: Allgemeine Bestimmungen; A. Allgemeines und Aufgaben, § 1

3^{neu} Die Stadt Winterthur fördert die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Stadt und strebt eine ausgeglichene Entwicklung der Zahl der Arbeitsplätze und der Bevölkerung an. Um das Verhältnis von Arbeitsplätzen zur Bevölkerungszahl zu erhöhen und an die

Werte anderer Städte mit Zentrumsfunktion anzugleichen, trifft der Stadtrat die notwendigen Massnahmen oder unterbreitet solche dem Grossen Gemeinderat.

4^{neu} Alle Beschlüsse des Stadtrates und des Grossen Gemeinderates mit Auswirkungen auf das Verhältnis von Wohnen und Arbeiten werden dahingehend überprüft, wie sie das Ziel der Erhöhung der Arbeitsplatzdichte gemäss § 1 Abs. 3 unterstützen. Der Stadtrat erstattet dem Grossen Gemeinderat alle zwei Jahre Bericht zu den getroffenen Massnahmen und den erzielten Fortschritten.

5^{neu} Ausgehend von 56 Arbeitsplätzen pro 100 Einwohner/innen im Jahr 2008 gelten für die Umsetzung von § 1 Abs. 3 folgende Zielwerte für die Arbeitsplatzdichte:
- bis 2020: 65 Arbeitsplätze pro 100 Einwohner/innen
- bis 2030: 70 Arbeitsplätze pro 100 Einwohner/innen

2. Gültigkeit der Initiative

Eine Initiative ist gültig, wenn sie i) die Einheit der Materie wahrt, also zwischen den einzelnen Teilen der Vorlage ein sachlicher Zusammenhang besteht, ii) nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und iii) nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 KV).

2.1 Einhaltung des Grundsatzes der Materieneinheit

Der Grundsatz der Materieneinheit verlangt, dass zwischen einzelnen Teilen einer Vorlage ein sachlicher Konnex besteht. Die vorliegende Volksinitiative entspricht dieser Anforderung.

2.2 Kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht

Die Gemeindeordnung beinhaltet grundsätzlich vor allem Organisationsvorschriften, materielle Vorschriften sind selten/unüblich, grundsätzlich aber erlaubt. Auch sonst verstösst die Initiative nicht gegen übergeordnetes Recht.

2.3 Durchführbarkeit der Initiative

Eine Umsetzung der Initiative stellt die Stadt Winterthur vor sehr grosse Herausforderungen mit praktisch wohl nur beschränkt lösbaren Problemen (vgl. Kapitel 3). Dennoch ist die Durchführung der Initiative theoretisch möglich, sie gilt demnach als durchführbar.

2.4 Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Volksinitiative „Schaffe und Wohne z'Winterthur“ die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist. Sie ist somit gültig. Demnach hat der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat nun einerseits einen Entscheid betreffend Zustimmung oder Ablehnung der Initiative andererseits einen Entscheid über die Ausarbeitung eines allfälligen Gegenvorschlages zu unterbreiten. Aus Gründen, auf welche im Folgenden detailliert eingegangen wird, beantragt der Stadtrat beim Grossen Gemeinderat eine Ablehnung der Initiative. Trotz der beantragten Ablehnung teilt der Stadtrat das Ziel der Volksinitiative, die Zahl der Arbeitsplätze in der Stadt Winterthur massiv zu erhöhen. Der Stadtrat zeigt deshalb in

Form eines indirekten Gegenvorschlags auf, wie er dieses Ziel mit Hilfe bereits eingeleiteter Massnahmen erreichen will.

3. Ablehnung der Volksinitiative

Die geforderte Ergänzung von § 1 der Gemeindeordnung besteht aus drei neuen Absätzen (vgl. Kapitel 1) mit unterschiedlichem Zweck:

- **Absatz 3^{neu}** umschreibt die Ziele der Initiative und kann entsprechend als „**Zielsetzungsartikel**“ bezeichnet werden.
- **Absatz 4^{neu}** fordert eine Überprüfung der Zielkonformität aller SR- und GGR-Beschlüsse mit Auswirkung auf das Verhältnis Wohnen und Arbeiten hinsichtlich der in Artikel 3^{neu} festgesetzten Ziele sowie ein entsprechendes Reporting; er kann entsprechend als „**Controllingartikel**“ bezeichnet werden.
- **Absatz 5^{neu}** operationalisiert die in Artikel 3^{neu} formulierten Zielsetzungen und kann entsprechend als „**Operationalisierungsartikel**“ bezeichnet werden.

3.1 Zu Absatz 3^{neu} („Zielsetzungsartikel“)

Die in Absatz 3^{neu} formulierten Ziele decken sich mit den Zielen der Stadt Winterthur. So sind die „Förderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Stadt“ und eine Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze beispielsweise in der 12-Jahres-Strategie des Stadtrates und den neuen Legislatorschwerpunkten verankert. Diese Ziele sind zudem Gegenstand der im Herbst abgeschlossenen Erarbeitung einer „Impulsstrategie Wirtschaft“ (vgl. Kapitel 4.1). Auch die RWU setzt sich im Rahmen des Regionalen Raumordnungskonzepts (RegioROK) ein „ausgeglicheneres Verhältnis zwischen Wohnen und Arbeiten“ zum Ziel.

Einer inhaltlichen Schärfung bzw. Abgrenzung bedürfte der Begriff „Zentrumsfunktion“. Die Initiative fordert die Angleichung des Verhältnisses von Arbeitsplätzen zur Bevölkerungszahl an dasjenige anderer Städte mit Zentrumsfunktion. Winterthur ist eine Gemeinde mit Zentrumsfunktion, funktional unterscheidet sie sich aber dennoch beispielsweise von einer Kantonshauptstadt. Dies müsste im Vergleich berücksichtigt werden.

3.2 Zu Absatz 4^{neu} („Controllingartikel“)

Absatz 4^{neu} fordert die Überprüfung der Zielkonformität eines jeden Stadtrats- und Gemeinderatsbeschlusses, der in irgendeiner Art und Weise eine wohnungs- und/oder wirtschaftspolitische Komponente aufweist. Der Artikel dürfte deshalb einen Grossteil der Beschlüsse betreffen, da viele Beschlüsse Auswirkungen auf die Attraktivität des Standortes Winterthur (als Wohn- oder Wirtschaftsstandort) haben und damit zumindest indirekt das Verhältnis Arbeiten/Wohnen beeinflussen. Eine Überprüfung aller SR- und GGR-Beschlüsse ist mit einem erheblichen Ressourcenaufwand verbunden. Zudem stellt sich die Frage, was geschehen soll, sollte sich ein Beschluss als nicht konform zu den in Absatz 3^{neu} definierten Zielen zeigen und sollte es zu Zielkonflikten kommen. Dürfte der Beschluss entsprechend nicht umgesetzt werden? Dürfte z.B. kein städtisches Land für Wohnbauzwecke mehr abgegeben werden, da sich dies – als Einzelgeschäft betrachtet – mit ziemlicher Sicherheit negativ auf die Beschäftigendichte auswirken wird? Die Initiative äussert sich nicht zu diesem Thema.

Absatz 4^{neu} fordert weiter ein Reporting hinsichtlich der zur Zielerreichung getroffenen Massnahmen und den erzielten Fortschritten. Um die Verbindlichkeit von Zielen zu erhöhen, ist ein Reporting zentral, dieses sollte aber möglichst ressourcenschonend, also wenn möglich innerhalb bereits bestehender Gefässe erfolgen. Absatz 4^{neu} fordert eine Berichterstattung

z.H. des Grossen Gemeinderates im 2-Jahresrhythmus. Eine solche könnte im Rahmen der Berichterstattung zu den Legislaturzielen (bzw. im Rahmen der Halbzeitberichterstattung zu den Legislaturzielen) erfolgen und wäre so mit vertretbarem Aufwand realisierbar.

3.3 Zu Absatz 5^{neu} („Operationalisierungsartikel“)

Absatz 5^{neu} operationalisiert die in Absatz 3^{neu} formulierten Zielsetzungen. Es werden quantitative Arbeitsplatzziele gefordert, gemessen als Beschäftigtendichte (Arbeitsplätze pro Einwohner). Bis 2020 soll die Beschäftigtendichte in der Stadt Winterthur 0.65 betragen, bis 2030 soll sie gar auf 0.7 gesteigert werden (d.h. 70 Arbeitsplätze auf 100 EinwohnerInnen). Die aufgeführte Operationalisierung und die damit verbundenen Arbeitsplatzziele werfen verschiedene inhaltliche Fragen auf:

- Ist die Gemeindeordnung das richtige Gefäss für die formulierten Arbeitsplatzziele? Grundsätzlich beinhaltet eine Gemeindeordnung vor allem Organisationsvorschriften, materielle Vorschriften sind selten/unüblich.
- Welche Möglichkeiten hat die Stadt Winterthur bzw. eine Gemeinde generell, aktiv Einfluss auf die Schaffung von Arbeitsplätzen zu nehmen? Sie kann geeignete Areale sichern und planerisch entwickeln, Prozesse und Auflagen für die Firmen vereinfachen/verschlanke, kundenfreundlich auftreten, das Marketing zielgerichteter aufstellen, etc. Die Stadt Winterthur versucht, die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente möglichst umfassend auszuschöpfen, dies war auch der Grund für die Ausarbeitung der Impulsstrategie Wirtschaft. Nichtsdestotrotz ist die Stadt Winterthur – wie grundsätzlich jede Gemeinde – aber auch zahlreichen exogenen Faktoren ausgesetzt, so z.B. der Steuerbelastung für juristische Personen, der Migrationspolitik, der Finanz- und Währungspolitik und der Konjunktur. Zudem kann sie Firmen, die Brachflächen als strategische Reserven halten, nicht zu einem Verkauf zwingen.
- Auch die Zuwanderung kann von der Stadt nur bedingt gesteuert werden, vielmehr wird diese u.a. von den konjunkturellen und migrationspolitischen Rahmenbedingungen determiniert. Zudem will der Kanton Zürich 80% des künftigen Bevölkerungswachstums in den urbanen Gebieten des Kantons konzentrieren. Prognosen gehen auch für die Stadt Winterthur von einer weiterhin wachsenden Bevölkerung aus, welche zu einer weiteren Zunahme der Nachfrage nach ohnehin schon rarem Wohnraum führen wird. Bereits heute wird die Wohnungsknappheit in Bevölkerungsbefragungen als eines der brennendsten Themen genannt, denn die Wohnungsknappheit führt nicht zuletzt auch zu weiter steigenden Wohnungspreisen. Unabhängig von den Zielen/Absichten der Stadt sind Baugesuche, die den Rahmen der bestehenden Bau- und Zonenordnung (BZO) nicht übersteigen und somit die geltenden Vorschriften erfüllen, zu bewilligen.
- Unterstellt man die aktuelle Bevölkerungsprognose und errechnet die zur Zielerreichung (vgl. oben) benötigte Anzahl an Arbeitsplätzen, so müssten bis 2020 rund 9'500 neue Arbeitsplätze geschaffen werden (ca. +15%), bis 2030 würden etwas mehr als 20'700 zusätzliche Arbeitsplätze (ca. +32%) benötigt. Ist dies realistisch?
- Die Stadt Winterthur hat eine Tradition im Maschinenbau. Maschinenbau ist entsprechend eine der definierten Clusterbranchen und soll erhalten und gefördert werden. Aber insbesondere die traditionellen Industriebranchen werden in Zukunft wohl kaum zu den grossen Schaffern von Arbeitsplätzen gehören. Arbeitsplatzziele, wie sie im Rahmen der Initiative gefordert werden, würden eine deutlich stärkere Fokussierung auf Büroarbeitsplätze und entsprechend eine gewisse Abkehr vom Bekenntnis zum industriellen Erbe bedingen.
- Was geschieht, sollten die Ziele nicht erreicht werden? Die Initiative äussert sich nicht zu diesem Thema.

3.4 Allgemeine Anmerkungen

Die Initiative geht davon aus, dass durch die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze das Pendleraufkommen reduziert werden kann. Grundsätzlich erzeugt aber jeder Arbeitsplatz eine Pendelbewegung. Wie lange die Pendelwege ausfallen ist von vielen Faktoren abhängig. Zu den Einflussfaktoren gehören z.B. die Mobilitätskosten, die Kosten eines Wohnungswechsels, die Verfügbarkeit geeigneten Wohnraums (auch preislich), die Verkehrserschliessung des Wohn- und Arbeitsortes und die Reisegeschwindigkeit. Zudem ist nicht gesagt, ob die „neuen Stellen“ mit bereits ansässigen Winterthurerinnen und Winterthurern besetzt werden können und ob die „neuen Stellen“ in Branchen geschaffen werden, die von Winterthurerinnen und Winterthurern nachgefragt werden. Grundsätzlich nimmt die durchschnittliche Pendeldistanz zu, je spezifischer das Anforderungsprofil einer Arbeitsstelle oder je spezifischer die Qualifikation eines Arbeitnehmers ist, dies zeigen die neuesten Auswertungen des Bundesamtes für Statistik.

3.5 Fazit bezüglich Annahme/Ablehnung der Initiative

Die Umsetzung der Initiative birgt wie dargelegt inhaltliche und technische Probleme, die sich nicht lösen lassen. Weil die Initiative als ausformulierter Entwurf eingereicht wurde, bleibt dem Stadtrat aber kein Spielraum bei der Umsetzung. Der Stadtrat empfiehlt dem Grossen Gemeinderat deshalb eine Ablehnung der Initiative.

Trotz der Empfehlung zur Ablehnung der Initiative, deckt sie sich von der Idee her mit zentralen Zielen der Stadt Winterthur. Die Stärkung Winterthurs als Wirtschaftsstandort und die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze sind zentral für die Prosperität der Stadt. An diesen Zielen arbeitet die Stadt Winterthur bereits heute intensiv und der Stadtrat hat das Ziel zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze auch in seine strategische Planung aufgenommen. Der Initiative wird daher ein indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt. Dabei wird aufgezeigt, welche zentralen Elemente der Initiative bereits heute aufgenommen wurden und welche neu hinzukommen sollen.

4. Indirekter Gegenvorschlag

Wie bereits erwähnt, erachtet der Stadtrat das eigentliche Ziel der Initiative, nämlich eine starke Erhöhung der Zahl der in Winterthur verfügbaren Arbeitsplätze und damit die Sicherung der wirtschaftlichen Prosperität der Stadt als zentral. Der Initiative soll deshalb ein indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, der auf zwei Massnahmenpfeilern ruht:

- a) Massnahmen im Zusammenhang mit der neuen 12-Jahres-Strategie des Stadtrates und den daraus abgeleiteten Legislatorschwerpunkten für die Legislatur 2014-2018;
- b) ein Reporting, welches dem Grossen Gemeinderat regelmässig Bericht über die eingeleiteten Massnahmen erstattet.

Die beiden Massnahmenpfeiler werden nachfolgend genauer dargestellt.

4.1 12-Jahres-Strategie und Legislatorschwerpunkte 2014-2018

Der Stadtrat erachtet die Stärkung der Wirtschaft und damit verbunden eine markante Erhöhung der Zahl der Winterthurer Arbeitsplätze als sehr bedeutungsvolles Ziel. Das Thema Wirtschaft wurde deshalb als eigenständiger strategischer Schwerpunkt in die 12-Jahres-Planung aufgenommen. Das Ziel des Stadtrates bis zum Jahr 2026 wurde entsprechend wie

folgt definiert: „Die Schaffung neuer Arbeitsplätze wird durch gute Rahmenbedingungen gefördert, und bestehende Arbeitsplätze werden erhalten. Einer Clusterbildung, die diesem Ziel dient, wird besondere Beachtung geschenkt“. Die Ziele des Stadtrates decken sich mit den von den Initianten im Rahmen von Absatz 3^{neu} formulierten Zielen.

Ein zentrales Element zur Zielerreichung und damit zur Schaffung von tausenden von neuen Arbeitsplätzen bildet die mittlerweile abgeschlossene Erarbeitung einer Impulsstrategie Wirtschaft. Im Rahmen der Erarbeitung der genannten Impulsstrategie wurden die bereits heute mannigfaltigen Anstrengungen der Stadt Winterthur zur Förderung der Wirtschaftskraft der Stadt genau unter die Lupe genommen. Dabei wurde ebenfalls untersucht, ob die Rahmenbedingungen so sind, dass die heutigen Anstrengungen ihre Wirksamkeit auch voll entfalten können. Weiter wurde geprüft, welche zusätzlichen Massnahmen zur Erreichung der gesteckten Ziele die Stadt kurz- bis mittelfristig ergreifen kann. Die Umsetzung der Impulsstrategie Wirtschaft beinhaltet u.a. die Überarbeitung der Gewerbe- und Industrielandpolitik, eine Erhöhung der Effizienz der Baubewilligungsverfahren durch die Einführung einer elektronischen Baugesuchsbearbeitung, eine Optimierung der Betreuungssituation ansiedlungsinteressierter Unternehmen, eine gute verkehrliche Erreichbarkeit der Unternehmen und eine Verbesserung des Informationsflusses mit Kantons- und Bundesstellen. Die definierten Massnahmen tragen über die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zur Erhöhung der Beschäftigendichte bei, also in gewisser Weise auch zur Erfüllung der von den Initianten im Rahmen von Absatz 5^{neu} definierten Ziele.

4.2 Reporting

Um die Verbindlichkeit der strategischen Planung und der Legislatorschwerpunkte im Bereich Wirtschaft zu erhöhen und dem Parlament die getätigten Anstrengungen zur Zielerreichung sichtbar zu machen, will der Stadtrat dem Parlament als Teil des indirekten Gegenvorschlags anbieten, in Form eines zweijährlichen Reportings über den Stand der Zielerreichung und der Umsetzung der getätigten Massnahmen im Bereich Wirtschaft zu berichten. Die getätigten Massnahmen sollen dabei dargelegt und die Entwicklung der Arbeitsplatzzahlen aufgezeigt werden. Bei der Zusammenstellung der Arbeitsplatzzahlen gilt es allerdings zu beachten, dass der provisorische Arbeitsplatzbestand per Ende Jahr vom Bundesamt für Statistik erst per August des übernächsten Jahres publiziert wird (provisorische Arbeitsplatzzahlen per Ende 2012 sind seit August 2014 verfügbar). Definitive Zahlen sind ein Jahr nach der Publikation der provisorischen Zahlen verfügbar (definitive Zahlen für das Jahr 2011 sind seit August 2014 verfügbar). Weiter gilt es zu beachten, dass je nach eingeleiteter Massnahme ein zeitlicher Rückstand zwischen Umsetzung und Wirksamkeit liegen kann. Der Stadtrat will jedoch bei jeder einzelnen Massnahme angeben, in welchem Zeithorizont eine Wirkung erwartet werden kann. Das Reporting soll zweijährlich stattfinden, jeweils im Rahmen der Berichterstattung zu den Legislaturzielen und der Halbzeitbericht-erstattung zu den Legislaturzielen. Das vorgeschlagene Reporting nimmt wesentliche Elemente des im Rahmen der Initiative geforderten Absatzes 4^{neu} auf.

5. Weiteres Vorgehen

Nachdem der Stadtrat beschlossen hat, beim Parlament eine Ablehnung der Initiative zu beantragen, stellt nun der Grosse Gemeinderat die nächste Weiche. Für den weiteren Verlauf der Initiative sind folgende Szenarien möglich:

- a) Der Grosse Gemeinderat folgt dem Antrag des Stadtrates und lehnt die Initiative vor dem Hintergrund des indirekten Gegenvorschlags ab. Die Initianten entscheiden in der Folge, ob sie die Initiative zurückziehen oder zur Abstimmung bringen wollen. die Abstimmung hat baldmöglichst zu erfolgen.

- b) Der Grosse Gemeinderat stimmt der Initiative entgegen dem Antrag des Stadtrates zu. Sofern die Initianten die Initiative in der Folge nicht zurückziehen, gelangt sie baldmöglichst zur Abstimmung.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder