

An das Stadtparlament

W i n t e r t h u r

Kommunale Volksinitiative «Allmend Grüzefeld für alle»; Gültigerklärung und Ablehnung

Referendum: *obligatorisch*

Ausgabenbremse: *nein*

Finanzierung: -

Anträge:

1. Die kommunale Volksinitiative «Allmend Grüzefeld für alle» wird als gültig erklärt.
2. Die kommunale Volksinitiative «Allmend Grüzefeld für alle» wird abgelehnt.
3. Die kommunale Volksinitiative «Allmend Grüzefeld für alle» wird mit der Empfehlung zur Ablehnung der Volksabstimmung unterbreitet.

Weisung:

1. Ausgangslage

Am 24. April 2026 reichte das Initiativkomitee die kommunale Volksinitiative «Allmend Grüzefeld für alle» in der Form der allgemeinen Anregung mit folgendem Wortlaut ein:

Die Stadt Winterthur wird beauftragt, eine Kredit schaffende Vorlage auszuarbeiten, um für das Gebiet Allmend Grüzefeld nördlich Tösstalstrasse, ausgenommen Parzelle Familiengärten, eine öffentliche Freifläche mit vielfältigen Nutzungen zu schaffen. Insbesondere umfasst dies eine Aufwertung als für alle zugänglichen Erholungsraum inklusive Begrünung, Beschattung sowie der Sicherung einer Kaltluftschneise.

Der Stadtrat entschied mit Beschluss vom 20. Mai 2026 (Beschluss-Nr. 2026/627), dass die Initiative mit 1'154 gültigen Unterschriften zustande gekommen sei.

2. Gültigkeit der Volksinitiative

Gemäss § 133 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) hat der Stadtrat dem Stadtparlament bei Volksinitiativen in Form der allgemeinen Anregung innert vier Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit zu erstatten. Gemäss § 148 Abs.

2 GPR gelten für die Gültigkeit kommunaler Volksinitiativen Art. 28 Abs. 1 und Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich (KV, LS 101) und § 121 Abs. 2 GPR sinngemäss. Gleichzeitig hat der Stadtrat einen der folgenden Entscheide zu beantragen: Ablehnung der Initiative, Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag, Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag, Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu (vgl. § 133 Abs. 2 GPR).

Mit einer Initiative kann jederzeit der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes verlangt werden (Art. 23 lit. b KV). In einer Parlamentsgemeinde wie Winterthur ist eine Volksinitiative gültig, wenn sie einen Gegenstand beschreibt, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht (§ 147 Abs. 2 GPR; vgl. Art. 11 der Gemeindeordnung [GO]).

Das Volksbegehren muss die Einheit der Materie wahren, darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und nicht offensichtlich undurchführbar sein (Art. 28 Abs. 1 KV). Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden. Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche anderseits im Sinn der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen. Bei der Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen haben die zuständigen Organe vom Grundsatz in «dubio pro populo» (im Zweifel zugunsten der Volksrechte) auszugehen (vgl. BGE 149 I 291 E. 3.3. m.H.; 129 I 392 E. 2.2.; Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 23. Januar 2025, VB.2024.00677, E. 2.2. m.H.).

2.1 Gegenstand der Vorlage

Gegenstand der vorliegenden Volksinitiative bildet nach deren Wortlaut die Ausarbeitung einer Kreditvorlage für die Schaffung einer öffentlichen Freifläche mit vielfältigen Nutzungen auf der Allmend Grüzefeld nördlich der Tösstalstrasse, ausgenommen davon ist die Parzelle mit den Familiengärten. Die Schaffung umfasst insbesondere eine Aufwertung als für alle zugänglichen Erholungsraum inklusive Begrünung, Beschattung sowie der Sicherung einer Kaltluftschneise.

Zur Begründung der Initiative wird darauf hingewiesen, dass die Allmend Grüzefeld eine der flächenmässig grössten Erholungszonen auf dem Winterthurer Stadtgebiet darstelle. Mit der Anbindung an den Stadtrandpark handle es sich zudem um die grösste zusammenhängende innerstädtische Freiraumreserve. Aktuell diene das Gebiet hauptsächlich der landwirtschaftlichen Nutzung. Die Allmend Grüzefeld würde sich ideal eignen, um das steigende Bedürfnis in der Bevölkerung nach Naherholungsgebieten zu stillen. Künftig solle sie Raum bieten für Menschen aller Generationen zum Spaziergehen, Verweilen und Begegnen. Als Naherholungsgebiet fördere sie zudem die physische und psychische Gesundheit der Stadtbevölkerung. Zusätzlich trage sie als Kaltluftschneise zur natürlichen Belüftung und Abkühlung angrenzender Stadtteile bei. Darüber hinaus würde die Allmend Grüzefeld einen wertvollen Lebensraum für Tiere und Pflanzen bieten und somit die Biodiversität in Winterthur fördern. Mit dem Annehmen der Initiative soll dem Anliegen Schub verliehen werden und die Stadt soll verpflichtet werden rasch konkrete Schritte zu unternehmen. Damit die Kompetenz beim Stadtparlament resp. Volk liegt (Art. 11 i.V.m. 13 und 14 i.V.m. Art. 20 Gemeindeordnung) und damit die Voraussetzung für eine Volksinitiative erfüllt wird, müsse für die Umsetzung ein Kredit in der Höhe von mindestens über einer Million Franken beantragt werden.

Nach Art. 14 Abs. 1 GO entscheiden die Stimmberechtigten auf Verlangen an der Urne über Beschlüsse des Stadtparlaments (fakultatives Referendum). Das Stadtparlament ist nach Art. 20

Abs. 1 i.V.m. Art. 34 Abs. 2 lit. c GO zuständig für die Bewilligung von Verpflichtungskrediten für neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von über einer Million bis acht Millionen Franken. Aufgrund des Erfordernisses der genügenden Normstufe ist der Gegenstand der Initiative referendumsfähig.

2.2 Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt werden soll, damit die Stimmberechtigten nicht zugunsten oder zulasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen (vgl. BGE 129 I 366 E. 2.2. f.).

Die vorliegende 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 einzig die Ausarbeitung einer Kreditvorlage für die Schaffung einer öffentlichen Freifläche mit vielfältigen Nutzungen auf der Allmend Grüzefeld nördlich der Tösstalstrasse verlangt. Die Einheit der Materie ist somit gewahrt.

2.3 Kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht

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

Die Initiative verlangt die Ausarbeitung einer Kreditvorlage in der Höhe von mindestens über einer Million Franken. Dieser Kredit soll verwendet werden für die Schaffung einer öffentlichen Freifläche mit vielfältigen Nutzungen auf der Allmend Grüzefeld nördlich der Tösstalstrasse mit Ausnahme der Parzelle mit den Familiengärten. Dies umfasst insbesondere eine Aufwertung als für alle zugänglichen Erholungsraum inklusive Begrünung, Beschattung sowie der Sicherung einer Kaltluftschneise.

Die Ausarbeitung einer Kreditvorlage für ein Projekt zur Schaffung einer öffentlichen Freifläche mit vielfältigen Nutzungen auf kommunalem Grund verstösst zweifelsohne nicht gegen übergeordnetes Recht. Auf Antrag des Stadtrats hat das Stadtparlament am 13. April 2026 den gesamt-revidierten kommunalen Richtplan mit den gegenüber dem Stadtratsantrag (Beilagen 1 bis 6 der Weisung 2024.74) beschlossenen Änderungen festgesetzt. Gemäss diesem Richtplan ist für die Allmend Grüzefeld eine Testplanung durchzuführen, wobei diverse Zielsetzungen formuliert sind und der Umsetzungshorizont mit mittelfristig (bis 2030) angegeben wird. Gegen diesen Beschluss wurde das Referendum ergriffen. Die Volksabstimmung über diesen neuen Richtplan findet am 29. November 2026 statt. Der Ausgang dieser Abstimmung ist für die vorliegende Initiative jedoch nicht relevant, da bereits im heute gültigen kommunalen Richtplan für das Gebiet Allmend Grüzefeld eine Erholungszone besteht.

Eine Unvereinbarkeit mit Vorschriften des übergeordneten kantonalen Rechts oder bundesrechtlichen Vorschriften ist nicht gegeben. Ein Verstoß gegen übergeordnetes Recht liegt nicht vor.

2.4 Durchführbarkeit

Eine Initiative ist offensichtlich undurchführbar, wenn sie sich aus tatsächlichen Gründen nicht verwirklichen lässt. Für eine Ungültigerklärung einer Volksinitiative muss eine offensichtliche Undurchführbarkeit vorliegen. Grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung reichen also nicht, sondern es muss ein objektiv unüberwindbares Hindernis vorliegen.

Die Ausarbeitung einer Kreditvorlage ist offensichtlich durchführbar. Die Verwendung des Kredits für ein Projekt zur Schaffung einer öffentlichen Freifläche auf dem Gebiet Allmend Grüzefeld ist ebenfalls durchführbar, da die planerischen Grundlagen vorhanden sind (siehe Ziff. 2.3).

2.5 Fazit zur Gültigkeit der Volksinitiative

Gemäss den vorstehenden Ausführungen erfüllt die Volksinitiative die notwendigen Voraussetzungen für die Gültigkeit. Sie ist demzufolge als gültig zu erklären.

3. Antrag auf Ablehnung der Volksinitiative

Wird eine Initiative als rechtlich gültig beurteilt, ist in einem zweiten Schritt zum materiellen Inhalt des Begehrens Stellung zu nehmen. Folgende Kernargumente sprechen für die Ablehnung der Initiative:

3.1 Allmend Grüzefeld

Die Allmend ist im Besitz der Stadt Winterthur. Sie wird durch den Bereich Immobilien bewirtschaftet und unter anderem an einen Landwirtschaftsbetrieb verpachtet. Aus dem Stadtparlament wurden im Zusammenhang mit der Allmend Grüzefeld in den letzten Jahren verschiedene Vorstösse beantwortet.

Pachtverträge (GGR-Nr. 2020.120 vom 24. Februar 2021))

In der Antwort zur Schriftlichen Anfrage hält der Stadtrat fest: «Eine Neuunterzeichnung eines Pachtvertrags steht im fraglichen Gebiet aktuell nicht an. Für einen städtischen Landwirtschaftsbetrieb besteht derzeit eine Pachtverhältnis mit minimaler Laufdauer bis Ende 2025. Der Vertrag verlängert sich gemäss Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht jeweils um sechs Jahre, sofern keine Partei kündigt. Werden Erholungsanlagen erstellt, können in der Erholungszone befindliche Flächen vorzeitig gekündigt werden.»

Freiraum freispielen (Parl-Nr. 2024.41 vom 21. August 2024)

In der Antwort zur Schriftlichen Anfrage hält der Stadtrat fest: «Die im Pachtvertrag für das landwirtschaftliche Gewerbe enthaltene Flächen im Grüzefeld sollen im Sinne der Pachtfortsetzung für das landwirtschaftliche Gewerbe um weitere sechs Jahre verlängert werden. Eine Verkürzung der Pachtdauer von ordentlich sechs Jahren auf verkürzt drei Jahre ist aus vertragsrechtlichen Gründen nicht möglich. Unter der Voraussetzung, dass die Landeigentümerin in der Erholungszone unmittelbar entsprechende Erholungsanlagen und Einrichtungen erstellt, können Flächen unter Einhaltung einer 12-monatigen Kündigungsfrist, auf den Beginn des folgenden Pachtjahres, gekündigt werden.»

3.2 Allmend Grüzefeld im kommunalen Richtplan

Im kommunalen Richtplan wird die Allmend Grüzefeld als einer von vier Schwerpunkträume im Kapitel Freiraum definiert. Das Gebiet soll als vielseitiger Naherholungs-, Natur- und Freizeitraum weiterentwickelt und gleichzeitig besser mit den umliegenden Quartieren vernetzt werden. Ziel ist es, die Erholungsqualität zu steigern, ökologische Werte zu stärken und den Freiraum langfristig zu sichern. Gleichzeitig wird die Entwicklung mit angrenzenden Nutzungen wie dem Schulstandort Steinacker sowie den Sportanlagen abgestimmt. Für die Allmend Grüzefeld ist der mittelfristige Umsetzungshorizont (bis 2030) vorgesehen. Die Federführung liegt beim Amt für Städtebau unter engem Miteinbezug von Stadtgrün, dem Amt für Stadtentwicklung sowie dem Sportamt.

3.3 Laufende Planungen

Die Stadt verfolgt derzeit mehrere bedeutende Freiraumprojekte. Im Vordergrund stehen dabei Vorhaben, die einen unmittelbaren Beitrag zur Verbesserung des Stadtklimas und der Aufenthaltsqualität leisten. Im Umfeld der Allmend Grüzefeld zählt insbesondere das Projekt «Aufwertung Mattenbach» dazu mit dem Ziel, den Hochwasserschutz zu verbessern, die ökologischen Qualitäten zu stärken und den Naherholungsraum aufzuwerten. Neben weiteren Entwicklungen in Schwerpunktbereichen wie z.B. verschiedenen Projekten im Erholungsgebiet Rosenberg werden die verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen gezielt für die klimatische Aufwertung von Strassen- und Platzräumen eingesetzt. Diese Massnahmen leisten einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der «Stadtklima-Initiativen», indem sie die Hitzebelastung in dicht bebauten Gebieten reduzieren und dadurch die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum verbessern. Durch zusätzliche Begrünung, Pflanzung von mehr Bäumen sowie Entsiegelung von Oberflächen soll die Aufenthaltsqualität verbessert und die Hitzeminderung dort erzielt werden, wo aufgrund der hohen Nutzungsintensität die grösste Wirkung für die Bevölkerung erreicht werden kann.

3.4 Priorisierungen

Der kommunale Richtplan sowie die darauf aufbauende Freiraumstrategie zeigen weitere zahlreiche Freiraum- und Erholungsprojekte auf. Um die vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen wirksam einzusetzen, werden diese gestaffelt umgesetzt. Der aktuelle Schwerpunkt liegt derzeit auf Projekten, die bereits einen fortgeschrittenen Planungsstand erreicht haben. Die Allmend Grüzefeld weist aufgrund ihrer bestehenden Funktion als Kaltluftschneise und ihres hohen Freiraumanteils derzeit keinen unmittelbaren Handlungsbedarf aus klimatischer Sicht auf. Dennoch ist die Weiterentwicklung der Allmend Grüzefeld ein wichtiges Ziel und soll angegangen werden, sobald die Realisierung der bereits begonnenen Projekte gesichert ist und entsprechende Ressourcen zur Verfügung stehen.

Vor einem Kreditantrag sind zunächst die planerischen Grundlagen sorgfältig zu erarbeiten. Dazu gehören eine umfassende Auslegeordnung, die Analyse der Ausgangslage sowie die Erarbeitung und Prüfung möglicher Entwicklungsschritte im Dialog mit der Bevölkerung. Diese Arbeiten schaffen die notwendige Entscheidungsgrundlage und ermöglichen es, den erforderlichen Finanzbedarf realistisch zu bestimmen. Erst auf dieser Basis kann ein Kreditantrag in einer belastbaren Höhe gestellt werden. Mit dieser Auslegeordnung soll 2027 begonnen werden.

Die Entwicklung der Allmend Grüzefeld ist unbestritten und bereits Bestandteil der langfristigen Freiraumplanung. Die Initiative würde jedoch den vorgesehenen zeitlichen Ablauf verändern und die Priorisierung der Projekte verschieben. Dies könnte zulasten bereits laufender und weit fortgeschrittener Projekte gehen, die aufgrund ihres Planungsstands und ihres unmittelbaren Nutzens derzeit prioritär umgesetzt werden sollen.

3.5 Finanzen

Die Initiative verlangt die Ausarbeitung einer Kreditvorlage. Der Kredit muss mindestens über einer Million Franken liegen, damit die Bewilligung in der Kompetenz des Stadtparlaments liegt. Ansonsten wäre die Initiative ungültig. Mit dem Kredit soll eine öffentliche Freifläche mit vielfältigen Nutzungen geschaffen werden. Dies umfasst insbesondere eine Aufwertung als für alle zugänglichen Erholungsraum inklusive Begrünung, Beschattung sowie der Sicherung einer Kaltluftschneise.

Die Kosten im Schul- und Sozialbereich sowie bei der Pflegefinanzierung steigen unvermindert an. Bereits ab 2027 sind wachsende Defizite für die Stadt zu erwarten. Zudem kommen grosse Infrastrukturprojekte auf die Stadt zu. Damit der Finanzhaushalt dennoch stabil und die Stadt handlungsfähig bleibt, sind weitere Anstrengungen nötig. Für den Stadtrat bleibt es deshalb unter

anderem zentral, die verfügbaren Mittel strikt zu priorisieren. Aufgrund der zu erwartenden strukturellen Defizite werden darüber hinaus zusätzliche Massnahmen zur Sanierung des Finanzhaushalts erforderlich.¹

Der Betrag von über einer Million Franken für die Aufwertung der Allmend Grüzefeld ist weder im Budget noch im mittelfristigen Finanz- und Aufgabenplan der Stadt vorgesehen. Für den Stadtrat ist dieses Vorhaben deshalb nicht prioritär, sondern gehört aufgrund des hohen bestehenden Finanzdrucks gemäss heutigem Wissensstand zum Wunschbedarf. Sollte die Initiative angenommen werden, müsste der Betrag durch gleich hohe Einsparungen kompensiert werden.

3.6 Fazit zur inhaltlichen Beurteilung der Volksinitiative

Aus den oben dargelegten Gründen wird der Inhalt der Initiative nicht unterstützt. Die inhaltliche Beurteilung der Initiative zeigt, dass zurzeit keine Dringlichkeit besteht, das Projekt neu zu priorisieren. Es soll gemäss kommunalem Richtplan nach eingängiger sorgfältiger Auslegeordnung und in Abwägung weiterer wichtiger Projekte entsprechend aufgegleist und bearbeitet werden. Auf dieser Grundlage ist dann ein fundierter Kreditantrag auszuarbeiten und der zuständigen Bewilligungsinstanz vorzulegen.

Die Initiative wird daher ohne Gegenvorschlag abgelehnt.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist der Vorsteherin des Departements Bau und Mobilität übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

S. Fritschi

Der Stadtschreiber:

A. Simon

¹ Medienmitteilung vom 7. April 2026: «Rechnung 2025: Positives Ergebnis bei wachsendem Kostendruck»