



## **Botschaft des Stadtrates an den Gemeinderat**

111074 / 630.01

---

## **Initiative "Für eine lebendige Altstadt - Initiative für den Erhalt der Churer Stadtkinos"**

### **Antrag**

1. Die in der Initiative beantragte Änderung von Art. 46 Abs. 1 des Baugesetzes der Stadt Chur (BauG) wird für gültig erklärt und ist der Volksabstimmung zu unterbreiten.
2. Der in der Initiative beantragte neue Art. 100 Abs. 4 BauG (Übergangsbestimmung) wird für ungültig erklärt und ist nicht der Volksabstimmung zu unterbreiten.
3. Die in der Initiative beantragte Änderung von Art. 46 Abs. 1 des Baugesetzes der Stadt Chur (BauG) wird zur Ablehnung empfohlen.

### **Zusammenfassung**

Die Initiative "Für eine lebendige Altstadt - Initiative für den Erhalt der Churer Stadtkinos" wurde innert Frist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs mit der notwendigen Anzahl gültiger Unterschriften eingereicht. Die Initiative erweist sich nach Auffassung des Stadtrates formell als gesetzeskonform. Aus materiell-rechtlicher Sicht jedoch beurteilt der Stadtrat die vorgesehene Rückwirkungsklausel in Art. 100 Abs. 4 BauG als rechtswidrig, weil sie gegen übergeordnetes Recht verstösst. Sie ist zudem unverhältnismässig und verstösst gegen den Grundsatz von Treu und Glauben. Aus Sicht der Raumplanung bestehen zahlreiche Vorbehalte, wenn der Betrieb von Kinos in einem zonenplanerisch ausgeschiedenen Bereich ganz untersagt werden soll, in dem die bau-, planungs- und umweltschutzrechtlichen Voraussetzungen sowie insbesondere die verkehrstechnische Anbindung einwandfrei gegeben sind. Das Initiativbegehren lässt sich jedoch im Endergebnis umsetzen und ist - vorbehältlich der neu vorgeschlagenen Übergangsbestimmung - dem Churer Stimmvolk zur Abstimmung zu unterbreiten.





## Bericht

### 1. **Initiativbegehren und Begründung**

Am 25. Juni 2017 reichte das Initiativkomitee die Volksinitiative „Für eine lebendige Churer Altstadt - Initiative für den Erhalt der Churer Stadtkinos" bei der Stadtkanzlei zur Vorprüfung ein. Die Publikation des bereinigten Textes erfolgte am 21. Juli 2017 im städtischen Amtsblatt:

*"Das Baugesetz der Stadt Chur wird wie folgt geändert:*

#### **Art. 46 Abs. 1**

*Die Arbeitszone A1 ist für Gewerbe-, Handels- und Dienstleistungsbetriebe (**ausgenommen Kinos**) bestimmt.*

#### **Art. 100 Abs. 4 (Übergangsbestimmung)**

*Die neue Fassung von Art. 46 Abs. 1 findet auf alle Baugesuche Anwendung, die im Zeitpunkt der Annahme der Initiative noch nicht rechtskräftig bewilligt sind."*

Am 7. August 2018 stellte der Stadtrat das Zustandekommen der Initiative fest und publizierte den entsprechenden Beschluss am 17. August 2018 im städtischen Amtsblatt. Die Initianten möchten mit einem ausgearbeiteten Gesetzesentwurf und einer damit einhergehenden Änderung des Baugesetzes für eine lebendige Churer Innenstadt sorgen. Daher sollen Kinos in der Arbeitszone A1 nicht mehr zugelassen und das Baugesetz angepasst werden (Art. 46 Abs. 1 BauG). Weiter ist beabsichtigt, in einer neuen Übergangsbestimmung (Art. 100 Abs. 4 BauG) festzulegen, dass das Verbot zur Erstellung von Kinos in der Arbeitszone A1 auf alle Baugesuche Anwendung findet, die im Zeitpunkt der Annahme der Initiative noch nicht rechtskräftig bewilligt sind. Begründet wird das Anliegen vom Initiativkomitee im Wesentlichen wie folgt: Das vom Architekturbüro Domenig geplante Bauvorhaben eines Kinokomplexes mit acht Sälen und 1'400 Plätzen bedeute - wie schon das bereits in Betrieb stehende City West Quartier - eine Auslagerung des städtischen Lebens vom Zentrum nach Chur West. Mit dieser Entwicklung werde die Churer Altstadt immer mehr entvölkert. Dazu seien städteplanerische und verkehrstechnische Bedenken aufgrund des damit generierten Mehrverkehrs zu beachten. Durch die jetzigen Stadtkinos, die täglich ein vielfältiges Programm zeigten und Besuchende aller Altersschichten anlockten, werde die Belebung der Innenstadt gefördert und das kulturelle Angebot im Zentrum ergänzt. Das Weiterbestehen des vielfältigen und kulturell anspruchsvollen Programms der Stadtkinos sei mit dem Bau eines überdimensionierten Kinozentrums in Chur West gefährdet. Aus diesen Gründen seien das geplante Multiplex-



kino in Chur West und auch zukünftige ähnliche Bauten nicht ausserhalb des Stadtzentrums zu realisieren. Dadurch leiste die Initiative einen wichtigen Beitrag, eine lebendige Churer Altstadt zu erhalten.

## **2. Rechtliche Grundlagen**

Gemäss Art. 8 Abs. 1 Verfassung der Stadt Chur (Stadtverfassung; RB 111) können 800 in Gemeindeangelegenheiten Stimmberechtigte unterschriftlich die Abstimmung über Gegenstände verlangen, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen. Dazu gehören insbesondere auch kommunale Gesetzesbestimmungen. Die Initiative kann entweder als ausgearbeiteter Entwurf oder als allgemeine Anregung eingereicht werden (Art. 8 Abs. 2 Stadtverfassung).

Initiativen sind auf ihre Rechtsgültigkeit hin zu überprüfen. Einerseits beinhaltet dies eine Beurteilung der formellen Voraussetzungen (wie Unterschriftenlisten, Unterschriftenzahl, Gültigkeit Unterschriften). Andererseits ist das Volksbegehren auf seine Rechtmässigkeit, auf die Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen. Eine Initiative, deren Inhalt eidgenössisches oder kantonales Recht verletzt, ist ungültig und wird nicht der Volksabstimmung unterbreitet (Art. 9 Abs. 1 Stadtverfassung, Art. 77 Abs. 1 Gesetz über die politischen Rechte, GPR; BR 150.100). Formell korrekt zustande gekommene Initiativen dürfen gemäss verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung für ungültig erklärt werden, wenn sie dem Recht von Bund und Kanton widersprechen, gegen Treu und Glauben verstossen oder offensichtlich undurchführbar sind (vgl. PVG 1986 Nr. 1, 1986 Nr. 2, 1994 Nr. 1).

Zuständig für die Vorprüfung, ob eine Initiative zustande gekommen ist, ist die Stadtkanzlei (Art. 50 Gesetz über die Politischen Rechte in der Stadt Chur; RB 112). Weiter prüft die Stadtkanzlei, ob die Unterschriftenlisten mit den hinterlegten übereinstimmen, rechtzeitig eingereicht wurden und den Formvorschriften entsprechen. Weiter ermittelt sie die Gesamtzahl der Unterschriften (Art. 54 Gesetz über die Politischen Rechte in der Stadt Chur). Alsdann entscheidet der Stadtrat, ob die Initiative zustande gekommen ist (Art. 54 Abs. 2 Gesetz über die Politischen Rechte in der Stadt Chur). Der Gemeinderat entscheidet letztendlich in eigener Kompetenz - auf Antrag des Stadtrates - über die Gültigkeit einer Initiative. Ist der Inhalt einer Initiative ganz oder teilweise ungültig, gibt der Gemeinderat dem Initiativkomitee seinen Entscheid unter Angabe der Gründe schriftlich zur Kenntnis (Art. 9 Abs. 2 Stadtverfassung in Verbindung mit Art. 77 Abs. 2 GPR).



### **3. Formelle Voraussetzungen**

Gemäss Art. 50 Abs. 1 Gesetz über die Politischen Rechte in der Stadt Chur reicht das Initiativkomitee vor Beginn der Unterschriftensammlung der Stadtkanzlei die Unterschriftenliste zur Vorprüfung ein. Die Initiative kommt durch die Sammlung von Einzelunterschriften auf Unterschriftenlisten zustande (Art. 49 Abs. 1 Gesetz über die Politischen Rechte in der Stadt Chur). Die gesetzlich vorgeschriebenen Angaben und Inhalte der Unterschriftenlisten werden in Art. 49 Abs. 2 lit. a - e Gesetz über die Politischen Rechte in der Stadt Chur aufgeführt und sind vorliegend eingehalten. Der Titel der Initiative „Für eine lebendige Churer Altstadt - Initiative für den Erhalt der Churer Stadtkinos" ist weder als irreführend zu bezeichnen noch beinhaltet er unzulässige kommerzielle oder persönliche Werbung und er gibt auch keinen Anlass zu Verwechslungen (Art. 50 Abs. 2 Gesetz über die Politischen Rechte in der Stadt Chur). Am 7. August 2018 stellte der Stadtrat alsdann aufgrund der von der Stadtkanzlei kontrollierten Vorgaben das Zustandekommen der Initiative fest und publizierte diesen Beschluss am 17. August 2018 im städtischen Amtsblatt (Art. 54 Gesetz über die Politischen Rechte in der Stadt Chur).

### **4. Beurteilung der Rechtmässigkeit**

Das Initiativrecht unterliegt rechtlichen Schranken. Verstösse gegen übergeordnetes Recht, ein Verstoss gegen Treu und Glauben, tatsächliche Undurchführbarkeit und ungenügende Bestimmtheit des Begehrens können zur Ungültigkeit oder Teilgültigkeit einer Initiative führen (vgl. PVG 1987 Nr. 1). Erhebliche Bedeutung besitzen auch die Grundsätze der Einheit der Materie und der Einheit der Form (vgl. H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl. 2000, § 96 N. 4-5; Pra 2000 Nr. 79; PVG 2009 Nr. 1).

Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen (BGE 105 Ia 154 E.3a). Das Prinzip der Unverletzlichkeit des Stimmrechts verlangt, bei verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht, zu einem vernünftigen Ergebnis führt und eine verfassungskonforme Auslegung erlaubt (BGE 119 Ia 156 E. 2). Es gilt der Grundsatz „in dubio pro populo“. Entsprechend werden Volksbegehren, deren inhaltliche Zulässigkeit zweifelhaft ist, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zum Entscheid vorgelegt, sofern eine vertretbare verfassungs- oder gesetzeskonforme Auslegung denkbar ist (vgl. BGE 105 Ia 154 E. 3a, BGE 105 Ia 366 E.4, Urteil des Bundesgerichts 1C\_357/2009 vom 8. April 2010; ZBI 1974/75 S. 358, 362).



## **5. Volksinitiative „Für eine lebendige Churer Altstadt - Initiative für den Erhalt der Churer Stadtkinos“**

### **5.1 Teilungültigkeit**

Wie oben ausgeführt unterliegt das Initiativrecht gewissen rechtlichen Schranken. Verstösse gegen übergeordnetes Recht, ein Verstoss gegen Treu und Glauben, tatsächliche Undurchführbarkeit und ungenügende Bestimmtheit des Begehrens können zur Ungültigkeit oder Teilgültigkeit einer Initiative führen. Die mit dem Initiativbegehren beantragte Änderung von Art. 46 Abs. 1 BauG ist nicht zu beanstanden. Jedoch liegt mit der beabsichtigten Übergangsbestimmung ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht und gegen allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze vor.

Gemäss einem neuen Art. 100 Abs. 4 BauG soll nämlich das Verbot, in Arbeitszonen Kinobetriebe zu errichten, auch auf alle Baugesuche Anwendung finden, die zum Zeitpunkt der Annahme der Initiative noch nicht rechtskräftig bewilligt sind. Demgegenüber bestimmt Art. 89 Abs. 2 Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden (KRG), der gemäss Art. 107 Abs. 2 Ziff. 6 KRG unmittelbar und zwingend für Gemeinden Anwendung findet, dass alle Baugesuche - mithin auch solche, die vor Gericht angefochten werden und daher noch nicht rechtskräftig sind - nach dem Recht beurteilt werden, das zum Zeitpunkt des Entscheids der Baubehörde gilt. Weiter gilt als Zeitpunkt der Inkraftsetzung der besagten Bestimmung das Datum, an welchem die dannzumal allenfalls von der Stimmbevölkerung angenommene Änderung des Baugesetzes von der Regierung genehmigt wird (Art. 49 Abs. 1 KRG). Der Zeitpunkt der Annahme der Initiative ist daher irrelevant und kann nicht bereits rechtliche Auswirkungen haben.

Schliesslich ist die mit der Übergangsbestimmung beabsichtigte Rückwirkung auf bewilligte, aber aufgrund eines Beschwerdeverfahrens noch nicht rechtskräftig beurteilte Baugesuche auch aufgrund der vom Bundesgericht zu dieser Thematik entwickelten intertemporalrechtlichen Grundsätzen unzulässig. Danach ist die Rechtmässigkeit von Verwaltungsakten grundsätzlich nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens (Entscheid Baubewilligung) zu beurteilen. Im Laufe des Rechtsmittelverfahrens eingetretene Rechtsänderungen sind nur ausnahmsweise zu berücksichtigen, wenn zwingende Gründe für die sofortige Anwendung des neuen Rechts sprechen, was insbesondere im Bereich des Gewässer-, Natur-, Heimat- und Umweltschutzrechts angenommen wird (BGE 139 II 243 E. 11.1, mit Hinweisen). Solche zwingenden Gründe liegen hier nicht vor, zumal es einzig darum geht, die Nutzung in Arbeitszone A1 einzuschränken. Das Bundesgericht hat denn auch den Grundsatz der Anwendung des für die Privaten günstigeren Rechts als Ausdruck allgemeiner intertemporalrechtlicher Erwägungen angesehen



(BGE 127 II 209 E. 2b). Zusammenfassend erweist sich die Rückwirkung im vorliegenden Fall als zeitlich übermässig, sie schafft stossende Rechtsungleichheiten und verstösst gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und den Grundsatz von Treu und Glauben (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, S. 61 ff.).

## **5.2 Freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe**

Art. 34 Abs. 2 Bundesverordnung (BV) schützt die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Danach besteht ein Anspruch darauf, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 129 I 232 E. 4.2 S. 244, mit Hinweisen). Der darin enthaltene Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen (vgl. BGE 128 I 190 E. 3.2; BGE 125 I 227 E. 3c). Die Tragweite des Grundsatzes der Einheit der Materie wird in der Praxis differenziert gewichtet (BGE 116 Ia 466 E. 5; ZBI 96/1995 S. 470). So werden ausformulierte Initiativen strenger beurteilt als allgemeine, einer Ausarbeitung durch den Gesetzgeber erfordernde Anregungen, obgleich auch solche bereits der Volksabstimmung unterbreitet werden können (vgl. Art. 10 Abs. 3 Stadtverfassung). Im vorliegenden Fall geht es einzig um eine baugesetzliche bzw. zonenplanerische Festlegung, in welchen Gebieten Kinobetriebe zulässig sind. Der Grundsatz der Einheit der Materie wird daher offensichtlich eingehalten.

## **5.3 Einheit der Form**

Der Grundsatz der Einheit der Form verlangt, dass eine Initiative nur entweder in der Form einer einfachen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs erscheinen darf. Die klare Unterscheidung der beiden Formen ist notwendig, damit der Stimmbürger sich über die Tragweite seiner Stimmabgabe im Klaren sein kann (BGE 114 Ia 413). Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt, indem die zu ändernden Baugesetzesartikel ausformuliert wurden.



## **6. Anmerkungen aus Sicht der Raumplanung**

In der ganzen Schweiz werden zahlreiche Multiplexkinos neu erstellt. Sie entsprechen offenbar einem gesellschaftlichen Bedürfnis. Die Interessen an der Errichtung solcher Bauten und Anlagen sind deshalb entsprechend gross. Multiplexkinos können Impulse für die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung auslösen, können aber auch erhebliche Umweltbelastungen mit sich bringen. Beides gilt es im Rahmen der Grundordnung und der Verkehrsplanung zu koordinieren.

### **6.1 Anpassung der Grundordnung**

Der Zonenplan und das Baugesetz regeln eine zweckmässige Nutzung des Bodens und des Lebensraums sowie die geordnete bauliche Entwicklung auf dem gesamten Stadtgebiet (Art. 1 BauG). Der Souverän hat mit dem Zonenplan und dem Baugesetz grundlegend definiert, in welchen Gebieten welche städtebaulichen Entwicklungen und Nutzungen mit Blick auf die bauliche Dichte und in Bezug auf die Emissionen/Immissionen (Empfindlichkeitsstufen) zulässig sein sollen. Die Arbeitszone A1 ist gemäss Art. 46 Abs. 1 BauG für Gewerbe-, Handels- und Dienstleistungsbetriebe bestimmt. In der Arbeitszone A2 sind zusätzlich Produktions- und Industriebetriebe zulässig, wobei aufgrund der höheren Empfindlichkeitsstufe hinsichtlich Lärm Hotels nicht erlaubt sind. Kinos, Gastronomiebetriebe, Warenhäuser oder ähnliches sind in den Arbeitszonen als Gewerbe-, Handels- oder Dienstleistungsbetriebe zulässig und dem Zonenzweck entsprechend. Der Ausschluss von einzelnen Branchen in dafür prädestinierten Zonen würde nach Auffassung der Hochbaudienste ein Präjudiz für eine unerwünschte, branchenspezifische Grundordnung schaffen.

### **6.2 Wirkung der Initiative**

Beispielhafte Nutzungen wie Kinos, Gastronomiebetriebe oder Warenhäuser sind, sofern sie die bau-, planungs- und umweltschutzrechtlichen Vorgaben einhalten, auch in anderen Bauzonen zulässig. Ein Verbot von Kinos in der Arbeitszone A1 schliesst damit die Errichtung eines Kinos ausserhalb der Innenstadt nicht aus und verhindert damit gerade nicht die Entstehung neuer Kinos in Konkurrenz zu den bestehenden Churer Stadtkinos. Ferner besteht auch die Möglichkeit, auf eine (Nachbar-) Gemeinde auszuweichen.



Die Wirkung der Initiative zielt einzig auf die Verhinderung des projektierten Multiplexkinos südlich der Sommeraustasse ab, verhindert aber nicht ein entsprechendes Projekt an ähnlicher Lage. Damit wird eine Ungleichbehandlung bei gleichen oder ähnlichen Voraussetzungen geschaffen.

### **6.3 Erschliessung und Verkehr**

Verkehrsplanerische Standortkriterien für verkehrsintensive Einrichtungen wie Multiplexkinos sind eine zweckmässige Lage im Einzugsgebiet der potenziellen Kundschaft. Ziel muss es sein, möglichst kurze Anfahrtswege und eine gute Erreichbarkeit mit den öffentlichen Verkehrsmitteln (Bahn, Bus) sicherzustellen. Weiter geht es darum, eine gute Erschliessung für den Langsamverkehr (Velo, Fussgängerinnen und Fussgänger) und eine genügende Anbindung an das übergeordnete Strassennetz (Autobahn, Umfahrung) zu garantieren. So können Überlastungen der Erschliessungswege verhindert und Wohngebiete vor Immissionen geschont werden. Generell sollen die Auswirkungen auf Raum und Umwelt möglichst verträglich ausgestaltet werden. Der geplante Standort des Multiplexkinos in der Arbeitszone A1 an der Sommeraustasse erfüllt die erwähnten Kriterien sehr gut (vgl. Beurteilungsbericht Amt für Natur und Umwelt vom 20. März 2017). Die Erreichbarkeit des Standorts mit dem bestehenden Angebot von Bahn und Bus ist sehr gut und wird durch den neuen Bahnhof Chur West und die vorgesehene tangenziale Buslinie noch verbessert. Die Erschliessung mit dem Velo aus der Stadt und der Region (Domat/Ems, Felsberg) ist vorhanden. Kurze Verbindungen zu Fuss vom Bahnhof Chur West und vom Einkaufszentrum respektive Parkhaus City West werden u.a. durch ein Passerelle über die Gleise sichergestellt. Die bestehende Anbindung an die Autobahn A13 über die Sommeraustasse von und zum neu erstellten Anschluss Chur Süd ist einwandfrei. Die bereits realisierten, geplanten und noch vorgesehenen Massnahmen sollen die Emissionen des städtischen Ziel-/Quellverkehr, der über die Ringstrasse und die Achse Schönbühlstrasse-/Raschärenstrasse (Ausbau vorgesehen) oder Rheinfelsstrasse zum und vom Kino erfolgt, auf ein verträgliches Mass begrenzen. Der geplante Standort in der Arbeitszone A1 an der Sommeraustasse eignet sich aus all diesen Gründen sehr gut für die Erstellung eines Multiplexkinos in der geplanten Grösse.



## 7. Antrag auf Ablehnung der Volksinitiative

Die Initianten machen kein Hehl daraus, dass sie den geplanten Bau eines Multiplexkinos in Chur West verhindern wollen. Obschon sich die Arbeitszone A1 sehr gut für ein Multiplexkino eignet, ist ein explizites Verbot von Kinos in dieser Zone rechtlich möglich, umsetzbar und damit der Volksabstimmung zu unterbreiten. Die in Ziff. 2 des Initiativbegehrens vorgesehene Rückwirkungsklausel hingegen ist rechtlich unzulässig, weshalb der Stadtrat beantragt, Ziff. 2 für ungültig zu erklären und nicht der Volksabstimmung zu unterstellen.

Aus den oben erwähnten Gründen beantragt der Stadtrat, die Volksinitiative abzulehnen.

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, dem Antrag des Stadtrates zuzustimmen.

Chur, 5. Februar 2019

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Urs Marti

Markus Frauenfelder

### Aktenauflage

- Auszug Amtsblatt vom 21. Juli 2017 (Initiativbegehren)
- Beschluss des Stadtrates SRB.2018.551 vom 7. August 2018 (Zustandekommen)
- Beurteilungsbericht Amt für Natur und Umwelt vom 20. März 2017