

Zürich, 11. Juli 2012

Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

Hochbaudepartement, Volksinitiative der Jungen Grünen, «Für eine sinnvolle Nutzung von Flachdächern», Gegenvorschlag

1. Einleitende Bemerkungen/Vorgeschichte

Mit Weisung vom 26. Januar 2011 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat, die Volksinitiative der Jungen Grünen «Für eine sinnvolle Nutzung von Flachdächern» in allen Teilen für ungültig zu erklären, zur Hauptsache, weil in wesentlichen Teilen der Initiativentwurf das Gebot, übergeordnetes Recht zu wahren, verletzt.

Am 6. Juli 2011 beschloss der Gemeinderat, die Volksinitiative sei nicht, wie vom Stadtrat beantragt, vollständig für ungültig, sondern nur teilweise für ungültig zu erklären (vgl. durchgestrichene Textpassagen nachstehend) und zur materiellen Berichterstattung und Antragstellung an den Stadtrat zurückzuweisen:

I. Die Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Zürich wird wie folgt geändert:

Art. 11.1 wird aufgehoben

Art. 11a Flachdächer (neu)

1. Flachdächer sind in allen Zonen ökologisch wertvoll zu begrünen. ~~We immer möglich ist zusätzlich eine Sonnenenergienutzung zu installieren.~~
2. Ausgenommen von Abs. 1 sind Flächen, die als begehbare Terrassen genutzt sind.

Übergangsbestimmung:

~~Das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (ewz) übernimmt die kostendeckende Einspeisevergütung von neu installierten Photovoltaikanlagen ausgelöst durch Art. 11a BZO ergänzend zur nationalen kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) solange, bis auf nationaler Ebene kein Einspeisevergütungslimit mehr besteht (Deckel).~~

II. Der Stadtrat setzt diese Änderung der Bau- und Zonenordnung in Kraft.

Gestützt auf diesen Entscheid des Gemeinderats (der nicht referendumsfähig ist und der nicht mit Stimmrechtsrekurs angefochten wurde) verbleibt jener Teil des Initiativentwurfs gültig, der in Bezug auf Flachdächer neu eine ökologisch wertvolle Begrünung verlangt. Zudem soll gemäss Initiativentwurf der Abs. 1 von Art. 11 der Bau- und Zonenordnung (BZO) mit dem Passus «wenn dies zweckmässig sowie technisch und wirtschaftlich zumutbar ist» aufgehoben werden.

Der Stadtrat hat den vom Gemeinderat für gültig erklärten Teil des Initiativentwurfs materiell geprüft. Er lehnt den Initiativentwurf aus den nachstehenden Gründen ab und empfiehlt einen Gegenvorschlag zur Annahme.

2. Welches sind die Folgen der Revision?

Wie die ökologisch wertvolle Begrünung auf einem Flachdach im Einzelfall jeweils zu realisieren ist, wird die Baubehörde wie schon in der Vergangenheit mit fachlicher Unterstützung der Expertinnen und Experten von Grün Stadt Zürich anhand des konkreten Baugesuchs beurteilen müssen. Flachdächer von stadteigenen Gebäuden werden anlässlich von baulichen Massnahmen (Instandsetzungen, Umbauten, Neubauten) bereits heute im Rahmen

des technisch Möglichen ökologisch wertvoll begrünt.

Gegenüber den privaten Bauherrschaften konnten in der Vergangenheit von Grün Stadt Zürich nur Empfehlungen zur ökologisch wertvollen Begrünung abgegeben werden. Gestützt auf den im Sinne des Initiativentwurfs revidierten Artikel 11 der Bau- und Zonenordnung könnten Mindestanforderungen an eine ökologisch wertvolle Begrünung gegenüber den Privaten baupolizeilich durchgesetzt werden. Dies ist zu begrüßen.

Möchte die Bauherrschaft auf dem Flachdach eine Solaranlage errichten, so wird dies in den meisten Fällen mit einer ökologisch wertvollen Flachdachbegrünung vereinbar sein, sofern die Solaranlage ausreichend aufgeständert ist. Auch wenn die Bauherrschaft auf dem Flachdach Solaranlagen installiert, bleibt die Begrünungspflicht bestehen, soweit die Begrünung technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.

3. Was spricht für eine ökologisch wertvolle Begrünung?

Ökologisch wertvolle Dachbegrünungen bringen im Wesentlichen folgende Vorteile mit sich: Sie schaffen Lebensräume für Pflanzen und Tiere; auch verhindern sie einen zu raschen Regenwasserabfluss. Im Hinblick auf Temperaturspitzen, Strahlungsbilanz, Verdunstung und Staubbindung sorgen die Begrünungen der Flachdächer für einen mikroklimatischen Ausgleich. Ökologisch wertvoll begrünte Flachdächer leisten also einen Beitrag an die ökologische Nachhaltigkeit. Auch aus der Sicht der Hauseigentümerin oder des Hauseigentümers bzw. derjenigen Personen, die in dem betreffenden Haus wohnen oder arbeiten, bringen Flachdachbegrünungen Vorteile mit sich: Sie garantieren ein verbessertes Innenraumklima und schützen die Dachhaut.

Im Zusammenhang mit Sanierungen, Energieverbrauch und Abwassergebühren kann die Hauseigentümerin oder der Hauseigentümer bei geeigneten Begrünungen des Flachdachs langfristig von Kosteneinsparungen profitieren.

4. Betriebswirtschaftliche Aspekte einer ökologisch wertvollen Begrünung

Im Vergleich mit einem herkömmlichen Kiesdach fallen die Aufwendungen für die ökologisch wertvolle Begrünung zwar höher aus (wegen zusätzlicher Statik, Herstellkosten, Begrünungsaufbau). Diesem höheren Kostenaufwand ist jedoch der betriebswirtschaftliche Nutzen gegenüberzustellen. Weil bei einem Begrünungsaufbau das Gebäude – wie schon erwähnt – gegen Temperaturschwankungen der Umgebung deutlich besser isoliert ist, können über längere Zeit grössere Energieeinsparungen gemacht werden. Zudem ist die Lebensdauer einer Dachdichtung dank der extensiven Dachbegrünung etwa doppelt so lang wie bei einem Kiesdach. D. h., bei einem Kiesdach fallen schon sehr viel früher Sanierungsaufwendungen an. Aus diesen Gründen ist langfristig betrachtet ein Gründach auch betriebswirtschaftlich von grösserem Nutzen als ein Kiesdach.

5. Welches sind im Regelfall die Mindestanforderungen an eine ökologisch wertvolle Begrünung?

Eine ökologisch wertvolle Begrünung zeichnet sich durch folgende kumulative Mindestanforderungen aus:

- eine durchschnittliche Schichtstärke von mindestens 10 cm Substrat (lose Schüttung),
- Variation der Schichtstärken (7–15 cm) bei der Einrichtung,
- eine ausreichende Wasserrückhaltekapazität (mindestens 45 l/m²),
- einheimisches, an extreme Standortbedingungen angepasstes Saatgut und Pflanzmaterial von Inland-Ökotypen,
- Einrichtung von einzelnen Substrathügeln und Substratrippen an statisch geeigneten Stellen (20–30 cm).

6. Angemessenheit einer ökologisch wertvollen Begrünung

Der Stadtrat befürwortet die Einführung der Pflicht, Flachdächer ökologisch wertvoll zu begrünen. Er lehnt jedoch die Aufhebung von Art. 11 Abs. 1 BZO und damit den Verzicht auf die Verhältnismässigkeitsklausel ab.

Das kantonale Recht erlaubt es den Gemeinden, in ihrer Bauordnung die Begrünung von Flachdächern vorzuschreiben. Die von den Initiantinnen und Initianten vorgeschlagene Pflicht, Flachdächer ökologisch wertvoll zu begrünen, lässt sich grundsätzlich unter Wahrung des übergeordneten Rechts durchsetzen. Allerdings darf die Pflicht, ein Flachdach ökologisch wertvoll zu begrünen, die ordentliche Grundstücksnutzung nicht übermässig erschweren. Dies besagt die Vorschrift von § 76 des Planungs- und Baugesetzes (PBG).

Diese kantonale Vorschrift ist Ausdruck des auch im Baupolizei- und Umweltrecht wie generell im Verwaltungsrecht anerkannten Prinzips der Verhältnismässigkeit. Danach müssen Anordnungen zum Schutze öffentlicher Güter, wie zum Beispiel die Sicherstellung des ökologischen Ausgleichs, technisch und betrieblich möglich und für den betroffenen Privaten wirtschaftlich tragbar sein (vgl. Art. 11 Abs. 2 des eidg. Umweltschutzgesetzes; USG).

Würde nun Art. 11 Abs. 1 der Bau- und Zonenordnung mit dem Passus «wenn dies zweckmässig sowie technisch und wirtschaftlich zumutbar ist» ersatzlos gestrichen, suggerierte ein solcher legiferierter Verzicht auf die Verhältnismässigkeitsklausel, dass die ökologisch wertvolle Begrünung in jedem Fall uneingeschränkt baupolizeilich durchgesetzt werden müsste, also unbesehen der Angemessenheit einer solchen Anordnung bzw. ohne Beachtung der auf der privaten Seite erforderlichen Aufwendungen und der technischen Möglichkeiten.

Dem ist jedoch nicht so. Eine ökologisch wertvolle Begrünung kann nur in dem Umfang baupolizeilich durchgesetzt werden, als unter Beachtung der massgeblichen Umstände die Verhältnismässigkeit und damit der Gehalt der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie (vgl. Art. 26 der Bundesverfassung) angemessen gewahrt bleibt. Dies muss umso mehr gelten, als – wie schon erwähnt – das kantonale Recht (in § 76 PBG) explizit vorschreibt, dass eine Begrünungspflicht die ordentliche Grundstücksnutzung nicht übermässig erschweren darf.

Der Beibehalt der Verhältnismässigkeitsklausel in der Bauordnung gefährdet in keiner Weise das Ziel der Initiantinnen und Initianten, wonach der strengere Massstab der ökologisch wertvollen Begrünung zum Regelfall werden soll. Insbesondere bei Neubauvorhaben wird die Bauherrschaft anlässlich der erstmaligen Erstellung eines Flachdachs die betreffende Dachkonstruktion an den Anforderungen einer ökologisch wertvollen Begrünung ausrichten müssen und wird somit die Baubehörde vollumfänglich, d. h. im Sinne der obigen Ausführungen, eine ökologisch wertvolle Begrünung anordnen können.

Soll ein bestehendes Gebäude mit einem Flachdach saniert werden, oder wird im Zusammenhang mit einem Umbau das bestehende Flachdach angepasst oder erneuert, sollen im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips die Zusatzaufwendungen als Folge einer ökologisch ausgerichteten Flachdachsanie rung zu den übrigen anfallenden Sanierungs- oder Umbaukosten in einem angemessenen Verhältnis stehen. Auch müssen die technischen Möglichkeiten (vgl. z. B. Statik) im Bauentscheid Berücksichtigung finden.

Die Vorschriften einer kommunalen Bauordnung sollten aus Gründen der Transparenz und Rechtsstaatlichkeit die zu beachtenden Leitplanken im baupolizeilichen Vollzug angeben. Der Grundsatz der Angemessenheit wird also bei der Begrünungspflicht wie schon in der Vergangenheit auch in Zukunft zwingend zu beachten sein. Weil die Baubehörde die ökologisch wertvolle Begrünung nur – aber immerhin – im Rahmen der Verhältnismässigkeit verlangen darf, sollte dies in der Bau- und Zonenordnung auch so formuliert werden.

Gegenvorschlag

Gestützt auf die obigen Erwägungen, macht der Stadtrat folgenden Gegenvorschlag zu dem vom Gemeinderat für teilweise ungültig erklärten Initiativentwurf:

Art. 11 Abs. 1 der Bau- und Zonenordnung (revidiert)

In allen Zonen ist der nicht als begehbare Terrasse genutzte Bereich eines Flachdachs ökologisch wertvoll zu begrünen, auch dort, wo Solaranlagen installiert sind. Die Pflicht, ökologisch wertvoll zu begrünen, besteht, soweit dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.

Inhaltlich ist der stadträtliche Gegenvorschlag, was die Pflicht zur ökologisch wertvollen Begrünung anbelangt, mit der Initiative identisch: Der Bereich eines Flachdachs, der nicht als begehbare Terrasse genutzt wird, muss, egal in welcher Zone sich das Gebäude befindet, ökologisch wertvoll begrünt werden. Dies gilt auch für jene Bereiche, wo eine Solaranlage installiert ist.

Allerdings beinhaltet der Gegenvorschlag des Stadtrats aus den genannten Gründen die wie folgt formulierte Verhältnismässigkeitsklausel: «soweit dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist». In Abweichung zur alten BZO-Fassung übernimmt der Gegenvorschlag die heute übliche umweltrechtliche Formulierung (vgl. Art. 11 Abs. 2 USG).

In redaktioneller Hinsicht empfiehlt der Stadtrat, die Vorschrift in Art. 11 Abs. 1 BZO zu revidieren, anstatt einen neuen Artikel 11a einzuführen.

Wird eine Initiative abgelehnt und ein Gegenvorschlag beschlossen, so findet zwingend eine Volksabstimmung über Initiative und Gegenvorschlag statt, wobei das Abstimmungssystem mit Stichfrage zur Anwendung gelangt.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. **Der mit Gemeinderatsbeschluss vom 6. Juli 2011 für gültig erklärte Teil des Initiativentwurfs der Jungen Grünen («Für eine sinnvolle Nutzung von Flachdächern») wird abgelehnt.**
2. **Es wird folgender Gegenvorschlag beschlossen:**
 - a) **Art. 11 Abs. 1 der Bau- und Zonenordnung wird wie folgt geändert:**

In allen Zonen ist der nicht als begehbare Terrasse genutzte Bereich eines Flachdachs ökologisch wertvoll zu begrünen, auch dort, wo Solaranlagen installiert sind. Die Pflicht, ökologisch wertvoll zu begrünen, besteht, soweit dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist.
 - b) **Der Stadtrat setzt diese Änderung der Bau- und Zonenordnung nach Genehmigung durch die zuständige kantonale Direktion in Kraft.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti