

Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

Volksinitiative «Pro Patumbah-Park»

Am 30. November 2006 ist der Stadtkanzlei, gestützt auf Art. 15 der Gemeindeordnung (GO), unter dem Titel «Pro Patumbah-Park» eine Volksinitiative (GR Nr. 2006/537) in Form eines ausformulierten Entwurfs mit folgendem Begehren eingereicht worden:

Der nördliche Teil des Patumbah-Parks, Parzelle 2440, ist zwecks Schutz und Erhaltung der Anlage in ihrer Gesamtheit umgehend der Freihaltezone zuzuweisen.

Zur Begründung wird ausgeführt:

Die 1883–85 erbaute Villa Patumbah an der Zollikerstrasse 128, 8008 Zürich, mit dem 1,3 ha grossen Park gehört zu den wichtigsten, noch erhaltenen Anlagen in Zürich. 1977 hat die Stadt Zürich die Villa und den südlichen Teil des Parks erworben. Der ganze Park steht in der Liste der schützenswerten Gärten und Anlagen der Stadt Zürich. Der nördliche Teil (Parzelle 2440) wurde aber vom Diakoniewerk Neumünster 1929 verkauft und befindet sich heute in der Wohnzone W2, in der zweistöckige Bauten mit einem Wohnanteil von 90 Prozent zu errichten erlaubt ist.

- Mit der Erstellung der heute geplanten Bauten auf Parzelle 2440 würde der ganze Park stark entwertet. Die alten imposanten Bäume, die ihn von den Strassen abschirmen, müssten fallen.
- Die von der Stadt mit grossem Aufwand durchgeführte Restauration des südlichen Drittels bliebe unbefriedigendes Stückwerk.
- Wir alle und die künftigen Generationen haben Anspruch auf Erholungsräume, historische Parkdenkmäler und harmonisch gewachsene, wohnliche Quartiere.
- Dieser Park darf nicht der Zerstörung preisgegeben werden! Jede überbaute Grünfläche ist für immer verloren.

In einem zusätzlich aufgeführten Argumentenkatalog werden im Wesentlichen diese Gründe in anderen Worten wiederholt.

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel.

Der Gemeinderat überwies die Volksinitiative am 10. Januar 2007 dem Stadtrat zum Bericht und Antrag.

Die Volksinitiative verlangt, dass der nördliche Teil des Patumbah-Parks – die nach der geltenden Bau- und Zonenordnung der zweigeschossigen Wohnzone W2 zugeschiedene Parzelle 2440 – zwecks Schutz und Erhaltung der Anlage in ihrer Gesamtheit umgehend der Freihaltezone zuzuweisen sei.

Nach Art. 15 GO kann mit einer Initiative (nur) der Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Beschlusses verlangt werden, der dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht. Die verlangte Festsetzung einer Freihaltezone für ein genau bezeichnetes Gebiet betrifft eine Frage der Nutzungsplanung, die in die Zuständigkeit des Gemeinderates fällt (Art. 41 lit. k GO) und dem fakultativen Referendum untersteht. Die Initiativfähigkeit ist damit grundsätzlich gegeben.

Gemäss Art. 21 Abs. 2 des Eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) sind Nutzungspläne, wozu auch die Bau- und Zonenordnung gehört, (nur) bei einer erheblichen Änderung der Verhältnisse zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Diese Einschränkung erfolgt im Interesse der Rechtssicherheit. Nutzungspläne sollen nicht aus beliebigen Gründen zu jeder Zeit geändert werden. Zwar gibt die Eigentumsgarantie der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer keinen unbedingten Anspruch darauf, dass ihr bzw. sein Land dauernd in jener Zone bleibt, in die es einmal eingewiesen worden ist. Eine nachträgliche Änderung oder Beschränkung der aus einer bestimmten Zoneneinteilung folgenden Nutzungsmöglichkeiten ist zulässig. Das Bundesgericht hat indessen darauf hingewiesen, dass bei der erforderlichen Interessenabwägung dem Gebot der Rechtssicherheit Rechnung zu tragen ist. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Er kann daher nur aus entsprechend gewichtigen Gründen geändert werden. Ein blosser Sinneswandel der Bevölkerung stellt, zumindest auf kürzere Frist, keine massgebliche erhebliche Änderung dar. Diese Grundsätze werden durch das Initiativbegehren namentlich aufgrund der Vorgeschichte des betroffenen Areals verletzt.

Anfang der 90er-Jahre hat die Stadt Zürich durch eine planerische Massnahme und eine Schutzverfügung nämlich ebenfalls die vollständige Erhaltung des Patumbah-Parks angestrebt. Sowohl die Festsetzung einer Freihaltezone im Rahmen der BZO 1992 als auch der Unterschutzstellungsbeschluss des Stadtrates vom 13. Januar 1993 wurden jedoch von den Rechtsmittelinstanzen aufgehoben. So hat insbesondere die Baurekurskommission I mit Entscheid vom 4. November 1994 die für das von der Initiative erfasste Areal festgesetzte Freihaltezone aufgehoben und die Stadt Zürich eingeladen, das Grundstück Kat.-Nr. RI2440 einer Bauzone zuzuweisen.

Für die Rekursbehörde war ausschlaggebend, dass sie mit Entscheid vom 22. Dezember 1993 die Unterschutzstellungsverfügung des Stadtrates vom 13. Januar 1993 als unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsrechte qualifiziert und deshalb aufgehoben hatte. Damit sei der im Wesentlichen aus Gründen des Denkmalschutzes festgesetzten Freihaltezone die rechtliche Grundlage entzogen worden. Mit Entscheid vom 16. Dezember 1994 hat das angerufene Verwaltungsgericht den Entscheid der Rekursinstanz und damit die Aufhebung der Unterschutzstellung vollumfänglich bestätigt. Das Bundesgericht ist auf eine staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts am 18. April 1995 nicht eingetreten. Aus den Entscheiden des Verwaltungsgerichts und der Baurekurskommission I geht hervor, dass die Rechtsmittelinstanzen die sich stellenden Fragen unter allen relevanten Gesichtspunkten eingehend geprüft und die sich widerstreitenden Interessen umfassend gegeneinander abgewogen haben.

In der Folge verzichtete der Gemeinderat mit Beschluss vom 18. Juni 1997 darauf, den Entscheid der Baurekurskommission I, mit dem die Freihaltezone aufgehoben worden war, an den Regierungsrat weiterzuziehen. Im Rahmen der BZO 1999 hat der Gemeinderat sodann mit Beschluss vom 24. November 1999 die fragliche Parzelle entsprechend dem Rekursentscheid einer zweigeschossigen Wohnzone W2 zugewiesen. Ein Referendum gegen diesen Beschluss wurde nicht ergriffen; Rechtsmittel wurden nicht erhoben. Die Baudirektion des Kantons Zürich hat diese nutzungsplanerische Festsetzung

als recht-, zweck- und verhältnismässig beurteilt und mit Verfügung vom 20. Juli 2000 formell genehmigt. Die Inkraftsetzung erfolgte auf den 2. September 2000.

Gestützt auf die rechtskräftige Ausscheidung einer Bauzone und den rechtskräftigen Verzicht auf den Erlass von denkmalpflegerischen Schutzmassnahmen wurde in der Folge ein Projekt für eine Bebauung des von der Initiative erfassten Grundstückes ausgearbeitet und ein entsprechendes Baugesuch eingereicht. Mit Beschluss vom 23. Januar 2007 erteilte die Bausektion der Stadt Zürich die baurechtliche Bewilligung für den Neubau von zwei Gebäudekomplexen unter Abbruch bestehender Gebäude (Gewächshäuser, Schopf, Betriebsgebäude). Diese Bewilligung wurde von einer benachbarten Grundeigentümerin sowie von zwei ideellen Vereinigungen mit Rekursen bei der Baurekurskommission I angefochten. Diese wies die Rekurse mit Entscheid vom 23. Mai 2008 ab, so weit sie überhaupt darauf eintrat. Im Rekursverfahren wurde geltend gemacht, dass aufgrund neuerer Erkenntnisse der gartenhistorischen Forschung und der Gartendenkmalpflege die Schutzwürdigkeit des nördlichen Teils des Patumbah-Parks erneut abzuklären und das Baugesuch für das geplante Vorhaben einstweilen zurückzustellen bzw. zu verweigern sei. Die Rekursbehörde wies darauf hin, dass sowohl sie selbst als auch das Verwaltungsgericht in den genannten früheren Entscheiden nach einer umfassenden Interessenabwägung zum Schluss gelangt seien, eine Unterschützstellung des nördlichen Parkteils sei unverhältnismässig. Selbst wenn sich die denkmalpflegerische Bedeutung des Patumbah-Parks heute in einem anderen Licht präsentieren würde, vermöchte daher das öffentliche Interesse an der integralen Erhaltung des Parks die Interessen an der Wahrung der Rechtssicherheit und der Überbaubarkeit des in der Bauzone gelegenen Areals nicht zu überwiegen. Dies gelte umso mehr, als die Bauherrschaft im Vertrauen auf die rechtskräftigen früheren Gerichtsentscheide bereits beträchtliche Investitionen für die Ausarbeitung des Neubauprojekts getätigt habe. Die beabsichtigte Überbauung nehme die geforderte besondere Rücksicht auf die südlich angrenzende Liegenschaft mit Villa und Park. Dank des gewählten Überbauungskonzepts mit zwei Gebäudekomplexen entlang der Zolliker- und der Mühlebachstrasse könne – auf freiwilliger Basis – im zentralen Bereich des Parks eine Freifläche von immerhin rund 4000 m² erhalten bleiben. Durch die damit ermöglichte Zusammenfügung der beiden Parkhälften und die Instandstellung des ursprünglich brezelartigen Wegnetzes werde ein Rundgang durch die gesamte Tiefe des Parkes wieder erlebbar.

Die mit der Initiative angestrebte erneute Änderung der Planung nach so kurzer Zeit verstösst somit gegen das Gebot der Rechtssicherheit. Ein triftiger Grund, der eine solche Planänderung zu rechtfertigen vermöchte, ist nicht ersichtlich. Allein der Wunsch, die Frage der Erhaltung und des Schutzes des Patumbah-Parks in seiner Gesamtheit noch einmal neu zu beurteilen und anders als in den vorangegangenen, rechtskräftig abgeschlossenen Verfahren zu entscheiden, ist jedenfalls nicht ausreichend. In ihren ausführlich begründeten Entscheiden haben sich die Rechtsmittelinstanzen auch mit den Argumenten auseinandergesetzt, die heute zur Begründung des Initiativbegehrens erneut vorgebracht werden. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass diese Instanzen heute anders ent-

scheiden würden. In ihrem vor kurzem bezüglich der Rechtsbeständigkeit der Baubewilligung gefällten Entscheid hat die Baurekurskommission I diese Auffassung klar bestätigt.

Obschon der Verstoss gegen das Gebot der Rechtssicherheit die Gültigkeit der Initiative in Frage stellt, erweist sich das Volksbegehren doch nicht als geradezu klar rechtswidrig. Nach der bundesgerichtlichen Praxis ist in einem solchen Fall zugunsten der Initiantinnen und Initianten zu entscheiden. Der Stadtrat hat deshalb davon abgesehen, dem Gemeinderat die Ungültigerklärung der Initiative zu beantragen. Er ist jedoch der Auffassung, dass die Initiative aufgrund der aufgezeigten Mängel abzulehnen ist.

Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die Festsetzung einer Freihaltezone – jedenfalls wenn damit die Überbauung des Areals verhindert würde – mit hohen Kostenfolgen zulasten der Stadt Zürich verbunden wäre. Allerdings ist äusserst fraglich, ob die Initiative ihr erklärtes Ziel, das Neubauprojekt zu verhindern, überhaupt erreichen könnte, ist dieses Vorhaben doch bereits von der Bausektion der Stadt Zürich bewilligt und die Baubewilligung von der Baurekurskommission I bestätigt worden. Die Recht- und Zweckmässigkeit der mit der Initiative verlangten Massnahme ist deshalb auch unter diesem Gesichtspunkt zumindest erheblich in Frage zu stellen.

Aus all diesen Gründen beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, die Volksinitiative «Pro Patumbah-Park» abzulehnen.

Zum weiteren Verfahren: Lehnt der Gemeinderat die Volksinitiative gemäss Antrag des Stadtrates ab, so kommt es gemäss § 132 Abs. 3 GPR – obwohl ein Gegenstand des fakultativen Referendums betroffen ist – zu einer obligatorischen Volksabstimmung. Stimmt der Gemeinderat ohne Gegenvorschlag der ausformulierten Volksinitiative zu, so gilt das Initiativbegehren als sein eigener, dem fakultativen Referendum unterstehender Beschluss (§ 132 Abs. 1 GPR).

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Die Volksinitiative «Pro Patumbah-Park» wird abgelehnt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy