

**Weisung
des Stadtrates an den Gemeinderat**

Volksinitiative «Rettet die Obere Weinegg»

Am 21. März 2001 ist der Präsidentin des Gemeinderates gestützt auf Art. 15 der Gemeindeordnung (GO) unter dem Titel «Rettet die Obere Weinegg» eine Volksinitiative GR Nr. 2001/158 mit folgendem Begehren und folgender Begründung eingereicht worden:

In die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich ist folgende Bestimmung aufzunehmen: Die Überbauung im Gebiet «Obere Weinegg» unterliegt der Gestaltungsplanpflicht zwecks Erhaltung der Kulturlandschaft und des Ökonomiegebäudes (Planausschnitt auf der Rückseite).

Zur Begründung wird ausgeführt:

Das Areal «Obere Weinegg» (Kat.-Nr. 2597 und Teile von 4928) ist rechtskräftig der Bauzone «W2B1» zugeteilt. Das umliegende Burghölzligebiet ist eine Landschaft von hoher ästhetischer Qualität und grossem Erholungswert, was für eine weitere Überbauung ein sorgfältiges Vorgehen verlangt.

Schützenswert ist auch das Ökonomiegebäude (Vers.-Nr. 2225), welches mit der Freihaltezone des ehemaligen Landwirtschaftsbetriebs und dem bereits unter Schutz stehenden Bauernhaus Weineggstrasse 46/48 eine harmonisch gewachsene, sinnvolle Einheit bildet.

Mit dem Quartierhof Weinegg besteht auf dem Areal eine soziokulturelle Einrichtung mit einem innovativen Konzept, welches hohe soziale und ökologische Werte verbindet.

Durch die besondere örtliche Lage, die grosse Bedeutung des Landschaftsbildes und die bestehenden schützenswerten Bauten besteht ein wesentliches öffentliches Interesse an einer gründlichen und sorgfältigen Planung und Gestaltung der Überbauung in diesem Gebiet im Sinne von §§ 83ff. PBG. Mit dem Instrument des Gestaltungsplans kann dies sichergestellt werden.

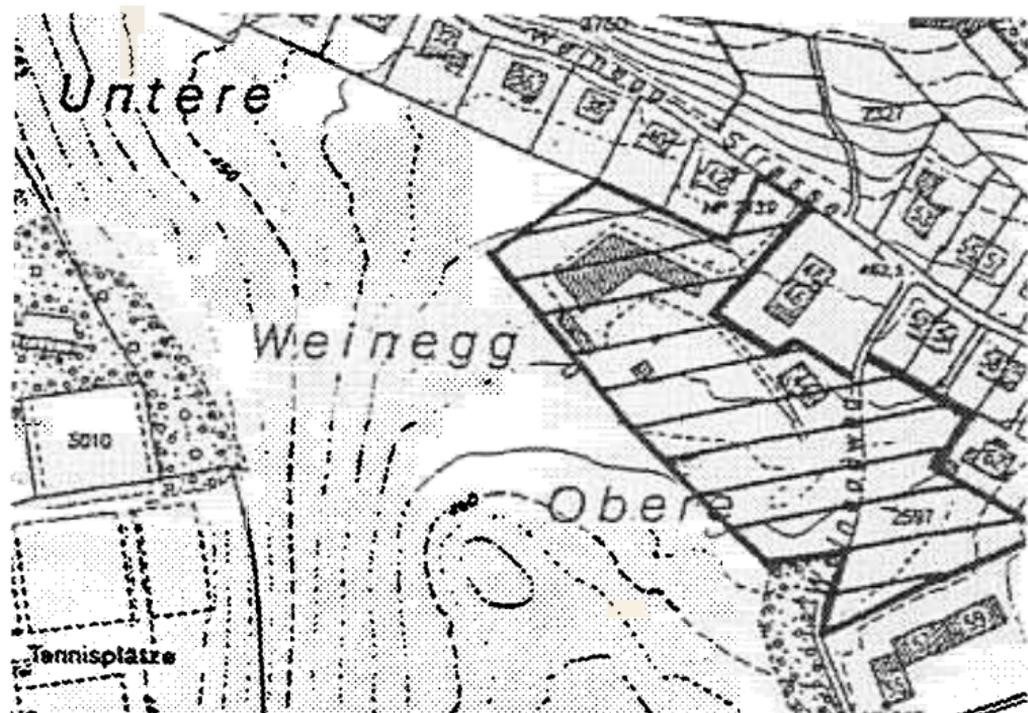
Das Begehren wird zudem von folgenden zusätzlichen Erläuterungen und Illustrationen begleitet:

Rettet die Obere Weinegg – Ja zu einem Gestaltungsplan!**Einer wertvollen Landschaft Sorge tragen**

Der Burghölzlihügel mit seiner bewaldeten Kuppe, dem Botanischen Garten, dem Quartierhof Weinegg und dem Weinberg bietet eine Landschaft von höchster ästhetischer Qualität. Für eine weitere Überbauung des Hügels bedarf es einer gründlichen und sorgfältigen Planung.

Schützenswertes Hofgebäude erhalten

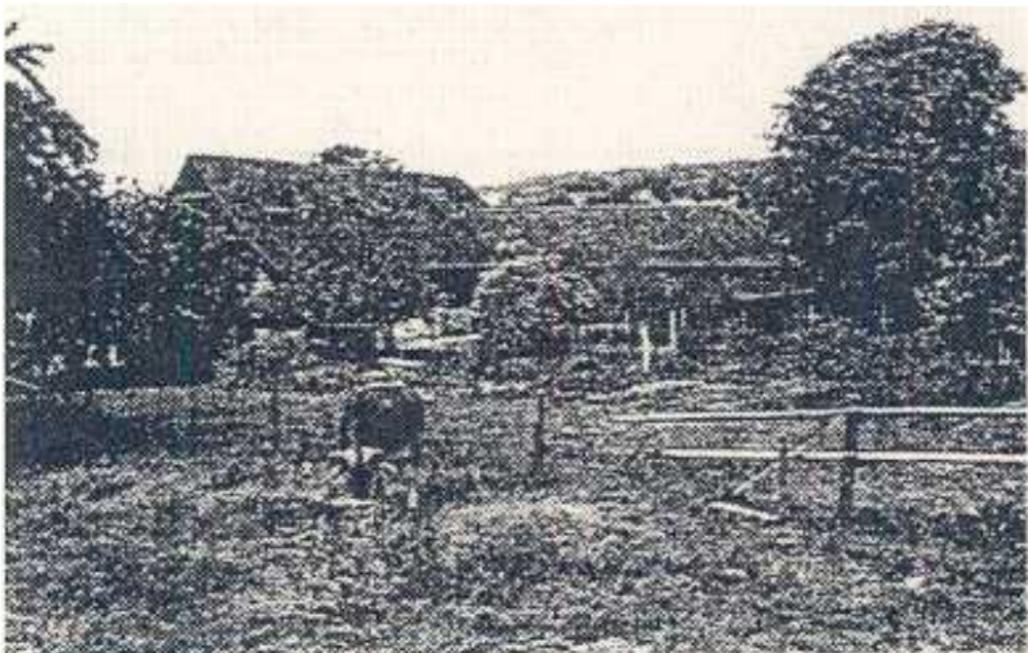
Das imposante Hofgebäude «Obere Weinegg» gehört zum ehemals grossen «Vorzeige»-Bauernhof mit dem Wohngebäude Weineggstrasse 46/48, welches unter Denkmalschutz steht. Das gestalterische und handwerkliche Unikat bildet mit dem witterungsgeschützten Hofbereich und dem Wohnhaus eine sichtbare, harmonisch gewachsene Einheit. Der Hof als Ganzes bildet ein städtebauliches Scharnier zwischen dem Baugebiet der angrenzenden Wohnsiedlung und dem durchgrünzten Geländerücken des Burghölzlihügels. Das schutzwürdige Hofgebäude darf einer weiteren Überbauung des Gebietes nicht geopfert werden!



Das schraffierte Areal ist Gegenstand der Initiative.

Erlebnisort Bauernhof

Der Quartierhof Weinegg ist eine soziokulturelle Einrichtung mit einem innovativen Konzept. Er erfüllt alle Anforderungen an ein modernes Gemeinschaftszentrum. Speziell daran ist die Verbindung der prächtigen Scheune mit der angrenzenden Freihaltezone. Zusammen bilden sie einen «Erlebnisort Bauernhof», in welchem Stadtkinder und ihre Eltern naturnahe Erfahrungen von unschätzbarem Wert machen können: Pferde, Esel, Schweine, Obstgarten und vieles mehr bieten Möglichkeiten der sinnvollen Freizeitbetätigung. Die für Zürich einmalige Einrichtung muss der Bevölkerung erhalten bleiben.



Das Ökonomiegebäude «Obere Weinegg».

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel.

Der Gemeinderat überwies die Volksinitiative am 16. Mai 2001 dem Stadtrat zum Bericht und Antrag. Mit Beschluss vom 4. September 2002 erstreckte der Gemeinderat die Frist für die Bericht- und Antragstellung um 6 Monate.

Die mit der Volksinitiative angestrebte Teilrevision wurde vom 13. bis 23. Dezember 2002 und vom 6. Januar bis 24. Februar 2003 im Sinne von § 7 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) öffentlich aufgelegt. Gleichzeitig wurde die verlangte Revision der Baudirektion zur Vorprüfung unterbreitet.

Es sind keine Einwendungen eingegangen. Die Baudirektion hat mit Zuschrift vom 6. März 2003 Stellung zum Initiativbegehren genommen. Ihre Stellungnahme stimmt im Wesentlichen mit den nachstehenden Ausführungen überein.

Initiativfähigkeit

Die Volksinitiative verlangt, die Bau- und Zonenordnung mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach für das Gebiet «Obere Weinegg» eine Gestaltungsplanpflicht festgelegt wird. Der zu erarbeitende Gestaltungsplan soll die Kulturlandschaft und das Ökonomiegebäude Vers.-Nr. 2225 erhalten. Das von der Gestaltungsplanpflicht betroffene Land ist im Finanzvermögen des Kantons. Das Ökonomiegebäude ist dem Quartierverein zur einstweiligen Nutzung als Quartierhof vermietet worden.

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.

Mit Zuschrift vom 2. Mai 2001 an den Gemeinderat stellte der Stadtrat fest, dass die Initiative als Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zustande gekommen sei und die verlangte Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht für ein genau bezeichnetes Gebiet eine Frage der Nutzungsplanung betreffe, die in die Zuständigkeit des Gemeinderates fällt (Art. 41 lit. k GO) und dem fakultativen Referendum untersteht. Die Initiativfähigkeit ist damit unter diesem Gesichtspunkt gegeben.

Recht- und Zweckmässigkeit der beantragten Gestaltungsplanpflicht

Gemäss § 48 Abs. 3 PBG kann mit der Zonenzuweisung festgelegt werden, dass für bestimmte Teilbereiche ein Gestaltungsplan aufgestellt werden muss. Voraussetzung für die Anordnung einer solchen Gestaltungsplanpflicht ist ein wesentliches öffentliches Interesse, beispielsweise des Ortsbild- und Landschaftsschutzes, des Aussichtsschutzes, des Immissionsschutzes oder ein ebenso gewichtiges Interesse an einer differenzierten baulichen Verdichtung.

Die geforderte Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht für das Gebiet der Oberen Weinegg hat die Erhaltung der Kulturlandschaft und des Ökonomiegebäudes zum Ziel. In der Begründung der Initiative wird darauf hingewiesen, dass das umliegende Burghölzligebiet als Landschaft von hoher ästhetischer Qualität und von grossem Erholungswert zu qualifizieren ist. Das Ökonomiegebäude Vers.-Nr. 2225 wird als schützenswert erachtet. Die Untere Weinegg befindet sich gemäss kommunalem Inventar im Landschaftsschutzobjekt Glaziallandschaft Burghölzli und Bachtobel Burgwies. Im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens betreffend die Freihaltezone im Bereich der Unteren Weinegg hat das Bundesgericht die besondere Qualität dieses Freiraums gewürdigt und in Rücksicht darauf die heute rechtskräftige Abgrenzung zwischen Freihaltezone und Bauzone (Wohnzone W2bI) vorgenommen. Unter diesem Gesichtspunkt kann ein wesentliches öffentliches Interesse an einer landschaftsschonenden Überbauung der Wohnzone oberhalb der Unteren Weinegg bejaht werden.

Das mit der Initiative ebenfalls anvisierte Ziel der Erhaltung des Ökonomiegebäudes aus denkmalpflegerischen Gründen kann mit der Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht nicht erreicht werden. Eine Gestaltungsplanpflicht vermag den Abbruch bestehender Bauten nicht zu verhindern. Die Erhaltung bestehender Bauten in ihrer Substanz kann nur mit einer formellen Schutzmassnahme sichergestellt werden. Die Anordnung solcher Massnahmen fällt in den Zuständigkeitsbereich des Stadtrates (§ 211 Abs. 2 i.V.m. § 3 Abs. 4 PBG) und kann daher nicht Gegenstand einer Initiative sein. Der Gestaltungsplan könnte lediglich die Baumöglichkeiten auf dem Areal so festlegen, dass diesbezüglich der Erhaltung des Ökonomiegebäudes nichts im Weg steht.

Rechtssicherheit

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 dem Grundeigentümer/der Grundeigentümerin keinen unbedingten Anspruch darauf, dass sein bzw. ihr 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 verletzt.

Der Stadtrat hat bereits bei der ersten formellen Prüfung der Initiative mit Bezug auf Zustandekommen und Qualifikation unter dem Blickwinkel der massgebenden initiativrechtlichen Bestimmungen (vgl. Art. 16 Abs. 2 GO) darauf hingewiesen, dass die Zonenfestsetzung im von der Initiative betroffenen Gebiet neueren Datums ist. Mit Beschluss vom 24. November 1999 hat der Gemeinderat das von der Initiative erfasste Areal einer zweigeschossigen Wohnzone W2bI zugewiesen. Ein Referendum gegen diesen Beschluss wurde nicht ergriffen; Rechtsmittel wurden nicht erhoben. Die Baudirektion Kanton 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. Kurz darauf ist mit der Unterschriftensammlung für die Volksinitiative «Rettet die Obere Weinegg» begonnen worden. Eine erneute Änderung der Planung nach so kurzer Zeit, die nicht auf einem Rechtsmittelentscheid oder einem anderen triftigen Grund beruht, verstösst gegen das Gebot der Rechtssicherheit. Ein solcher Grund wird weder in der Initiative angeführt, noch ist ein solcher sonstwie ersichtlich.

Obschon der Verstoß gegen das Gebot der Rechtssicherheit die Gültigkeit der Initiative in Frage stellt, erweist sich das Volksbegehren doch auch bei näherer Prüfung nicht als klar rechtswidrig. Nach

der bundesgerichtlichen Praxis ist in einem solchen Fall zugunsten der Initiantinnen und Initianten zu entscheiden. Der Stadtrat sieht deshalb davon ab, dem Gemeinderat die Ungültigerklärung der Initiative zu beantragen. Nach Auffassung des Stadtrates ist die Initiative jedoch aufgrund dieser Mängel abzulehnen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Die Volksinitiative «Rettet die Obere Weinegg» wird abgelehnt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. Martin Brunner