

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

06.05.2020

Motion von Marcel Savarioud, Felix Moser und 2 Mitunterzeichnenden betreffend Ausweitung der Baumschutzgebiete auf Schwamendingen, Anpassung der Bau- und Zonenordnung (BZO), Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 23. Oktober 2019 reichten Gemeinderäte Marcel Savarioud (SP) und Felix Moser (Grüne) sowie zwei Mitunterzeichnende folgende Motion, GR Nr. 2019/439, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Änderung der BZO vorzulegen, in der die 2016 eingeführten Baumschutzgebiete auf Schwamendingen ausgeweitet werden. Die Gebiete im Kreis 12 sind so zu gestalten, dass der Bestand an Bäumen mit einem Stammumfang von über 80 cm stabil gehalten werden kann und der Gartenstadtcharakter erhalten wird. Die Gebiete sollen private wie auch öffentliche Grundstücke umfassen.

Begründung:

Schwamendingen ist durch die Gartenstadt geprägt. Die andauernden Bautätigkeiten bedrohen die Grünflächen und Bäume und damit langfristig den Gartenstadtcharakter des Quartiers. So wurden seit 2010 fast 10 ha Grünraum versiegelt und in den letzten 13 Jahren 2600 Bäume mit einem Stammumfang von über 80 cm sind den Ersatz- und Neubauten zum Opfer gefallen. Im Baubewilligungsverfahren bestehen relativ unverbindliche Bestimmungen zum Schutz des Grünraumes und des Baumbestandes in Schwamendingen. Gemäss der schriftlichen Anfrage 2019/260 gibt es keine verbindlichen Massnahmen zum Schutz der Bäume. Gemäss dieser schriftlichen Anfrage kann der Stadtrat keine eindeutigen Gründe ausmachen, wieso über 2600 Bäume mit einem Stammumfang von über 80 cm verschwunden sind. Es gibt jedoch klare Hinweise, dass daran die bauliche Verdichtung und die aktuell geltenden gesetzlichen Grundlagen mitschuldig sind. In der von Grün Stadt Zürich 2012 durchgeführten Baumanalyse wurden Empfehlungen zum Schutz des Baumbestandes in Schwamendingen formuliert. Aufgrund der Möglichkeiten zur Ausnützung der Grundstücke gelingt es kaum, einzelnen Empfehlungen dieser Analyse das notwendige Gewicht zu verleihen. Einige dieser Empfehlungen laufen leider ins Leere. Daher müssen die gesetzlichen Grundlagen erweitert werden, um den Grünraum und den Baumbestand von Schwamendingen für künftige Generationen und im Sinne des Klimaschutzes zu schützen. Insbesondere sollen die in der BZO Teilrevision von 2016 eingeführten Baumschutzgebiete auf weitere Gebiete in Schwamendingen ausgeweitet werden.

Nach Art. 90 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR. AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Einschränkung gemäss § 76 PBG

Gemäss § 76 Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) können in der Bau- und Zonenordnung die Erhaltung von näher bezeichneten Baumbeständen und deren Ersatz vorgeschrieben werden. Damit ist klar, dass der Baumschutz nicht pauschal auf ganze Zonen oder Quartiere ausgedehnt werden kann. Die geforderte nähere Bezeichnung von zu erhaltenden Baumbeständen bedingt eine umfassende, räumlich präzise Analyse des Baumbestandes.

Gesamtstädtische Betrachtung von richtplanerischen Zielen

Gemäss Art. 92 GeschO GR hat der Stadtrat innert zweier Jahre nach Überweisung der Motion die darin verlangten Anträge vorzulegen.

Mit der Motion werden zwei Stossrichtungen verfolgt. Zum einen soll mit dem Baumschutz das Ortsbild – im Fall von Schwamendingen dessen spezifischer Gartenstadtcharakter – erhalten werden, zum anderen soll der Baumbestand im Sinne des Klimaschutzes erhalten werden. Der Stadtrat unterstützt – unter gleichzeitiger Berücksichtigung einer angemessenen Innenentwicklung – im Grundsatz sowohl Massnahmen, welche dem Erhalt spezifischer wertvoller und ortsbildprägender Strukturen dienen als auch Massnahmen, welche sich positiv auf das Stadtklima auswirken. Welches je nach Ziel die richtige Massnahme und das richtige Instrument ist sowie die Definition der Perimeter, für welche diese festgelegt werden, bedürfen einer umfassenden Prüfung sowie der Koordination der beiden genannten Zielsetzungen. Eine räumliche Übereinstimmung beider Zielsetzungen ist nicht a priori gegeben. Beide Zielsetzungen – Klimaschutz und Erhalt des Gartenstadtcharakters – werden im kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (Stand 9. September 2019, Antrag des Stadtrats vom 24. Oktober 2019, nachfolgend kurz: Kommunalen Richtplan) verankert. Darauf basierend sind bereits Prüfungen zur Umsetzung dieser Vorgaben im Gange. Dabei wird der Fokus nicht nur auf Schwamendingen gerichtet. Die Konzeptkarte Gartenstadtgebiete im kommunalen Richtplan (Abb. 4, S. 36) bildet die entsprechenden, im Hinblick auf einen Erhalt des Gartenstadtcharakters zu untersuchenden Gebiete ab. Betreffend Klimaschutz definiert die Fachplanung Hitzeminderung, welche dem Stadtrat zum Beschluss vorgelegt wurde, die besonders sensiblen Gebiete.

Erhalt des Gartenstadtcharakters als Ziel der Richtplanung

Für die im kommunalen Richtplan definierten Gebiete (Abb. 4, S. 36) sollen Leitlinien und Konzepte erarbeitet werden sowie die Anpassung der Nutzungsplanung geprüft werden. Die Erarbeitung von Leitlinien für die Transformation der Gartenstadtgebiete sowie die Prüfung von nutzungsplanerischen Massnahmen erfolgt in enger Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Städtebau und Grün Stadt Zürich. Erste Ergebnisse werden voraussichtlich bis Ende 2020 vorliegen. Neben der Siedlungs- und Gebäudestruktur werden sich diese auch auf die Freiraumstruktur beziehen. In diesem Sinne muss bei der Entwicklung der Leitlinien und Konzepte sowie der Umsetzung nutzungsplanerischer Massnahmen auch der Baumbestand in diesen Gebieten in die Überlegungen miteinbezogen werden. Wie in Kapitel 3.1.1 Ausgangslage des kommunalen Richtplans beschrieben, gibt es Gartenstadtgebiete aus verschiedenen Epochen mit unterschiedlichen Eigenschaften. Gemein ist allen jedoch die starke grüne Prägung. Diese kann sich in einzelnen Gebieten insbesondere auch durch einen prägenden und wertvollen Baumbestand äussern. In der Umsetzung der Vorgaben des Richtplans gilt es, gebietsspezifische Prüfungen vorzunehmen und entsprechende Massnahmen zu entwickeln. Nicht nur Schwamendingen, sondern alle im Richtplan bezeichneten Gebiete sollen in ihrer jeweiligen Freiraumstruktur untersucht werden, um daraus gebietsspezifische Massnahmen abzuleiten. Eine mögliche Umsetzungsmassnahme kann die Festsetzung von Baumschutzgebieten sein. Je nach Ausgangslage können aber auch andere Massnahmen (z. B. Masterplan, städtebaulicher Ergänzungsplan, vertragliche Regelungen usw.) geeignet sein, bestimmte Freiraumqualitäten und -strukturen zu erhalten, zu fördern oder zu entwickeln. Gemäss Richtplan soll jedoch auch eine bauliche Erneuerung oder Weiterentwicklung dieser Gebiete innerhalb des vorgegebenen Dichterrahmens des Richtplans und der Bau- und Zonenordnung ermöglicht werden (Kapitel 3.1.2 des kommunalen Richtplans; Ziele). Gleichwohl benennt der Richtplan im selben Kapitel grossflächig Gebiete als «Grüne Wohnstadt», innerhalb welcher sich die überwiegende Mehrheit der Gebiete mit Gartenstadtcharakter befinden, und definiert für diese qualitative Ziele, die insbesondere die Bedeutung der Grünräume (Alleen, Baumreihen, markante Grossbäume) zwischen einer mehrheitlich offenen Bebauungsstruktur in den Fokus stellen (kommunaler Richtplan: Tab. 4., S. 33, Zeile: Grüne Wohnstadt, durchgrünter Stadtkörper).

Fachplanung Hitzeminderung als Grundlage für Umsetzungsmassnahmen

Der Klimaschutz und die Verbesserung des Stadtklimas sind öffentliche Interessen, deren Relevanz und Dringlichkeit in den letzten Jahren stark zugenommen haben. Die Wirksamkeit von grosskronigen, schattenspendenden Bäumen zur Hitzeminderung und Verbesserung des Stadtklimas und damit der Aufenthaltsqualität ist unbestritten. In der Fachplanung Hitzeminderung (Veröffentlichung nach Stadtratsbeschluss) werden die Bedeutung von Bäumen sowie weitere Handlungsfelder und Handlungsansätze zur Hitzeminderung aufgezeigt. Mit der Fachplanung Hitzeminderung wird zukünftig eine fachliche Grundlage zur Verfügung stehen, auf deren Basis konkrete Umsetzungsmassnahmen abgeleitet werden können. Mit dem in der BZO 2016 eingeführten Baumschutz in Art. 11a steht ein planungsrechtliches Instrument zur Verfügung, mit welchem ein Baumbestand gebietsspezifisch gesichert und entwickelt werden kann. Gemäss der Umsetzungsagenda 2020–2023 zur Fachplanung Hitzeminderung sind Massnahmen zur Hitzeminderung in der Nutzungsplanung zu prüfen und zu verankern sowie in neue Planungsgrundlagen und Freiraumkonzepte zu integrieren. Basierend auf der Fachplanung Hitzeminderung und in Abwägung weiterer räumlicher Interessen wird zu prüfen sein, ob und in welchen Gebieten der Baumschutz gemäss Art. 11a BZO das richtige Instrument ist, um einen Beitrag zur Hitzeminderung und Verbesserung des Stadtklimas zu leisten. Ferner wird darüber zu befinden sein, ob und mit welchen Mitteln der Baumbestand in bestimmten Gebieten vorläufig gesichert werden kann bis zum Abschluss dieser Prüfung.

Baumschutzgebiete in der BZO 2016 Art. 11a

Mit der BZO Teilrevision 2016 wurden erstmals Baumschutzgebiete gemäss § 76 PBG festgesetzt. Ziel der Festlegung ist es, den Baumbestand dort zu schützen, wo er einen wertvollen gesamtstädtischen Beitrag für das Siedlungs- und Landschaftsbild leistet. Im Fokus stehen durchgrünte, parkartige oder parkähnliche Siedlungsgebiete an Hanglagen. Im Erläuterungsbericht zur BZO Teilrevision 2016 werden eine Reihe von Kriterien für die Festlegung der Gebiete genannt. Gleichzeitig wird im Erläuterungsbericht festgehalten, dass es auch andere Instrumente gibt, mit welchen ein Baumbestand geschützt werden kann (Inventarisierungen oder städtebauliche Ergänzungspläne, z. B. Ergänzungsplan Quartier Friesenberg). Unterschieden wird weiter zwischen Gebieten, in welchen sich der prägende Baumbestand primär auf privaten Parzellen befindet – hier kann der Baumschutz gemäss Art. 11a BZO das geeignete Schutzinstrument sein – und Gebieten, in denen der prägende Baumbestand ebenfalls erhalten werden soll, sich jedoch primär auf öffentlichem Grund befindet (Parkanlagen, Strassenräume). In diesem Fall kann die Verwaltung selber über deren Erhalt befinden. Sollen die Baumschutzgebiete gemäss Art. 11a BZO auf andere Gebiete ausgedehnt werden, ist zu prüfen, ob die im Erläuterungsbericht zur BZO 2016 genannten Kriterien auch auf andere Stadtgebiete zutreffen. Zudem wird für potenzielle weitere Baumschutzgebiete aufzuzeigen sein, wie sich das Verhältnis von Baumbeständen auf öffentlichem zu Baumbeständen auf privatem Grund verhält. Darüber hinaus müssen die Zielsetzungen der BZO 2016, welche sich primär auf das Siedlungs- und Landschaftsbild an Hanglagen beziehen, um weitere Zielsetzungen (Klimaschutz) erweitert werden. Dabei wird zu prüfen sein, in welchen Gebieten der Baumschutz das richtige Instrument zur Erreichung der planerischen Ziele ist und in welchen Gebieten die Zielsetzungen mit anderen Verfahren und Instrumenten erreicht werden können. Im Weiteren wird auf den Grundsatz der Planbeständigkeit hingewiesen. Die erneute Anpassung der erst im Jahr 2016 teilrevidierten Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (AS 700.100) ist aber bei einer erheblichen Änderung der Verhältnisse oder neuen raumplanerischen oder klimapolitischen Erkenntnissen grundsätzlich möglich.

Wie die Ausführungen zeigen, sind die Arbeiten zur Prüfung, mit welchen Instrumenten und an welchen Orten die in der Motion geforderten Zielsetzungen (Klimaschutz, Erhalt Garten-

stadtcharakter) erreicht werden können, bereits im Gange. Teil dieser Arbeiten ist der Einbezug des Baumschutzes als ein mögliches Umsetzungsinstrument. Aufgrund der gesamtstädtischen Relevanz der Zielsetzungen, der erforderlichen umfangreichen Analysen sowie der fachübergreifenden notwendigen Koordination, können die Fristen dieser Motion nicht eingehalten werden.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti