

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 2. September 2020

### **Volksinitiative zum Schutz der Besonnung des öffentlichen Grünraums am Seeufer «Besonnungs-Initiative», Ablehnung**

#### **1. Einleitende Bemerkungen**

a) Am 1. Oktober 2019 wurde bei der Stadtkanzlei unter dem Titel Volksinitiative zum Schutz der Besonnung des öffentlichen Grünraums am Seeufer «Besonnungs-Initiative» eine Volksinitiative eingereicht. Gestützt auf Art. 15 ff. Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) und das Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161) haben die unterzeichneten Stimmberechtigten der Stadt Zürich in Form eines ausformulierten Entwurfs folgendes Begehren gestellt:

*Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich sei wie folgt zu ergänzen:*

*Art. 2<sup>octies</sup> Abs. 4 Gemeindeordnung (neu):*

*Sie (die Gemeinde) schützt die Besonnung des öffentlichen Grünraums am Seeufer.*

*Innerhalb ihrer Zuständigkeit verhindert sie bauliche Veränderungen, die einen Schattenwurf darauf bewirken oder vergrössern.*

*Die Höhe des Baubestandes vom 1. April 2019 ist dabei massgebend.*

Das Initiativkomitee begründet die Volksinitiative (VI) wie folgt:

*Die Besonnung des öffentlichen Grünraums am Seeufer ist durch Bauprojekte massiv bedroht. Mit der Initiative soll mindestens der Ist-Zustand gewahrt werden. Das öffentliche Interesse an einer unbeeinträchtigten Besonnung überwiegt das private Interesse an baulichen Veränderungen.*

b) Mit Stadtratsbeschluss Nr. 1015/2019 stellte der Stadtrat fest, dass die Volksinitiative (nachfolgend: Initiative) zustande gekommen ist.

c) Auf kommunaler Stufe kann Gegenstand einer Initiative nur sein, was der Sache nach dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht (§ 147 Abs. 2 GPR). Die vorliegende Initiative verlangt eine Ergänzung der Gemeindeordnung. Änderungen der Gemeindeordnung unterliegen dem obligatorischen Referendum (Art. 10 lit. a GO). Die Initiativfähigkeit der verlangten Änderung der Gemeindeordnung ist daher gegeben.

d) Mit Beschluss Nr. 303 vom 1. April 2020 stellte der Stadtrat vorläufig die Gültigkeit der Initiative fest, da sie die Einheit der Materie wahrt, nicht grundsätzlich im Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht und nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 128 Abs. 1 GPR i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Auf einen Gegenvorschlag wird verzichtet (STRB Nr. 303/2020). An dieser Beurteilung kann unter Berücksichtigung der Einschätzung zur Rechtmässigkeit durch die Baudirektion und des Gemeindeamts vom 14. Juli 2020 (Beilage 1) und nach einer vertieften Prüfung des Inhalts der Initiative festgehalten werden (vgl. dazu im Einzelnen, nachfolgend Kapitel 2–3).

e) Bei einem Verzicht auf einen Gegenvorschlag beträgt die Frist für den Bericht und Antrag an den Gemeinderat neun Monate seit Einreichung der Initiative (§ 130 Abs. 3 GPR; vgl. Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich/St. Gallen 2011, Rz. 120). Infolge von eidgenössischem Notverordnungsrecht des Bundesrats, das der Regierungsrat auch für kantonale und kommunale Initiativen für anwendbar erklärte (§ 1 lit. c i. V. m. § 6 Verordnung über den Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen Volksbegehren und Wahlen während der Corona-Pandemie vom 1. April 2020, LS 818.16), stand diese Frist vom 21. März 2020 bis 31. Mai 2020 still (Art. 5 Verordnung über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren vom 20. März 2020, AS 2020 847-848). Das ordentliche Fristende am 30. Juni 2020 verlängert sich entsprechend um 72 Tage. Die Frist endet am 10. September 2020.

Für einen Entscheid des Gemeinderats zur Gültigkeit der Initiative und über deren Behandlung hat der Bericht des Stadtrats die Bedeutung der Initiative in planerischer, städtebaulicher und rechtlicher Hinsicht darzulegen. Verschiedene Ämter von Stadt und Kanton Zürich haben sich zum Inhalt und zur Rechtmässigkeit der Initiative geäussert, die Initiative im Rahmen ihrer Sachzuständigkeit geprüft und in Bezug gestellt zur Sachplanung, zu konkreten Projekten und zu nachfolgenden Umsetzungsmöglichkeiten (vgl. dazu nachfolgend Kapitel 3 und 4). Daraus ergeben sich weitere Erkenntnisse zur Rechtmässigkeit und zur Durchführbarkeit der Initiative (Kapitel 5).

## 2. Rechtmässigkeit der Initiative

### A) Allgemeines

Rechtmässig ist eine Volksinitiative, wenn sie weder gegen übergeordnetes Recht verstösst noch offensichtlich undurchführbar ist und wenn sie den Grundsätzen der Form- und Materieeinheit genügt (§ 128 Abs. 1 GPR i. V. m. Art. 28 KV).

Die Initiative wurde ausschliesslich und vollständig als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht, weshalb die Einheit der Form gewahrt ist. Sämtliche drei Sätze der Initiative verfolgen ein einziges Ziel: Den Schutz der Besonnung des öffentlichen Grünraums am Seeufer durch Verhinderung schattenrelevanter baulicher Veränderungen. Die Einheit der Materie ist damit gewahrt.

Für den Entscheid über die Gültigkeit einer kommunalen Volksinitiative ist der Gemeinderat zuständig. Da die Initiative eine Änderung der Gemeindeordnung mit möglichen nachgelagerten Auswirkungen auf das Bau- und Planungsrecht bezweckt, haben sich das kantonale Gemeindeamt (prüft Rechtmässigkeit von Änderungen der Gemeindeordnungen) und das Amt für Raumentwicklung (ARE; zuständig für die Prüfung von kommunalen Richt- und Nutzungsplänen zuhanden der Baudirektion) ebenfalls zur Initiative im Sinne einer Vorprüfung der entsprechenden Bestimmungen vernehmen lassen.

Die Stellungnahme der Baudirektion (nachfolgend: BD) vom 14. Juli 2020 wird nachfolgend auszugsweise wiedergegeben und – wo thematisch angebracht – auf diese Bezug genommen.

Die Baudirektion teilt grundsätzlich die Haltung des Stadtrats (STRB Nr. 303/2020), dass *«die vorgesehene Regelung in Art. 2<sup>octies</sup> Abs. 4 Gemeindeordnung rechtliche Mängel aufweist»* (BD S. 2, a. E.).

Problematisch sei es grundsätzlich, in der Gemeindeordnung materiell-rechtliche Bestimmungen festzuschreiben, die auf Erlassstufe (Gemeindeerlass) zu regeln seien (S. 3). Die Baudirektion geht dann in der Folge auch davon aus, dass der neue Art. 2<sup>octies</sup> Abs. 4 Gemeindeordnung im Falle einer Annahme der Initiative nicht unmittelbar anwendbar wäre, sondern einer Umsetzung in der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich bedürfte (BD S. 3, unter: Bauordnung).

Erst eine durch Stadt- und Gemeinderat an die Hand zu nehmende Umsetzung der Initiative würde zeigen, ob überhaupt eine Vorlage möglich ist, die höherrangiges Recht, die Vorgaben der Richtplanung und insbesondere auch die Voraussetzungen an eine Einschränkung der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie beachtet und damit genehmigungsfähig sein wird (§ 2 lit. b i. V. m. 16 und 18 Planungs- und Baugesetz [Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (PBG, LS 701) und Art. 1 und 3 Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700)]). Weiter sei eine Quantifizierung der Kosten für – als Folge der konkreten nutzungsplanerischen Umsetzung – mögliche materielle Enteignungen nicht allgemein möglich, sondern würde sich erst aus den näher zu bestimmenden Umständen jedes Einzelfalls ergeben.

## B) Teilrevision der Gemeindeordnung

a) Generell enthalten Gemeindeordnungen nur generell-abstrakte Normen insbesondere zu den Grundzügen der Organisation und der Zuständigkeit in der Gemeinde (BD S. 3, vgl. § 4 Abs. 1 Gemeindegesetz [GG. LS 131.1] sowie Art. 89 KV). Neben diesem notwendigen Inhalt der Gemeindeordnung gibt es aber auch Bestimmungen, die fakultativ in der Gemeindeordnung verankert werden können. Zulässig sind in der Gemeindeordnung auch Normen, die politische Ziele definieren (finales Recht) oder Grundzüge festlegen (Programmnormen, vgl. Reich, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, § 4 N 3.2.1.f, RRB Nr. 1318/2002; zum Ganzen: Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen, 2009, N 54 ff.). Auch solche Formen des Rechts weisen eine normative Funktion auf. Sie dienen als Anleitung für die Konkretisierung und Umsetzung eines Erlasses oder schreiben den im Rechtsetzungsverfahren erreichten Konsens fest. Damit legitimieren sie sich demokratisch und wirken integrierend. Der Sinn solcher Programmnormen liegt darin, einen Grundsatz festzulegen, der verwirklicht werden soll (vgl. Müller/Uhlmann, Elemente einer Rechtsetzungslehre, Zürich 2013, N. 304 ff.).

Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich weist bereits heute eine stattliche Anzahl an Ziel- und Programmnormen auf (Art. 2–Art. 2<sup>octies</sup> Abs. 1–3 GO). Satz 1 der neuen Bestimmung entspricht inhaltlich einer solchen zulässigen Programmnorm (so auch die vorläufige Einschätzung der Baudirektion, BD, S. 3, 1. Absatz und 1. Satz 2. Absatz). Hingegen tragen die Sätze 2 und 3 der Initiative Züge einer eigentlichen materiell-rechtlichen Anordnung, indem sie etwa indirekt die Bausektion der Stadt Zürich (Baubehörde) anweisen, keine Bauprojekte zu bewilligen, deren Ausmasse, insbesondere deren Höhe, über den Bestand vom 1. April 2019 hinausgehen oder der Stadt Zürich als Eigentümerin etlicher Liegenschaften im räumlichen Geltungsbereich der Initiative untersagt, ihre Liegenschaften weiterzuentwickeln, insofern damit eine Vergrößerung des Schattenwurfs in der «Schutzzone» am Seeufer bewirkt wird.

Eine solche materiell-rechtliche Anordnung kann nicht Teil der Gemeindeordnung als formelle Verfassung der Gemeinde sein (vgl. zum Ganzen: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen, Rzn. 960 ff. sowie Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 2000, § 41 N 2.4.2). Die Plafonierung von Bauhöhen jeglicher Bauten, deren Schatten in die «Schutzzone» fällt, ist eine planerische Massnahme. Sie ist stufengerecht im vorgeschriebenen Gesetzgebungsverfahren festzusetzen (z. B. Nutzungs- oder Sondernutzungsplanung). Entsprechend verpflichtet das kantonale Recht die Gemeinden, eine Bau- und Zonenordnung zu erlassen, welche die Überbaubarkeit und Nutzweise der Grundstücke regelt (§ 45 Abs. 1 und 46 Abs. 1 PBG). Die Festsetzung der kommunalen Nutzungspläne (BZO oder kommunale Gestaltungspläne) hat durch den Gemeinderat zu erfolgen (Art. 41. lit. k GO). Eine direkte Festsetzung von Bauhöhen allein durch die Stimmbevölkerung unter Umgehung des Parlaments ist nicht zulässig.

b) Die Sätze 2 und 3 dürfen aber nicht zwingend als direkt anwendbare, materiell-rechtliche Anordnungen verstanden werden. Sie können nur, aber immerhin, als Zielvorgabe interpretiert und in diesem Sinne auch als eine Konkretisierung und Verdeutlichung des in Satz 1 festgehaltenen Ziels verstanden werden. Die Initiative macht keinerlei Vorgaben und lässt offen, mit welchen Mitteln und Massnahmen das Initiativziel zu erreichen ist. Sie hält allein den Vorbehalt der Zuständigkeit der Gemeindeorgane fest. In einer Gesamtbetrachtung können die Sätze 2 und 3 der Initiative nach dem Grundsatz in dubio pro populo im Zusammenhang mit Satz 1 als Ganzes auch als genereller Gesetzgebungsauftrag an den kommunalen Gesetzgeber verstanden werden, im Rahmen des Möglichen und mit den der Gemeinde zustehenden nutzungsplanerischen Massnahmen die Umsetzung der Initiative anzugehen. Insofern müssen auch die Sätze 2 und 3 der Initiative nicht als ungültig erklärt werden. Betroffen ist damit auch die Durchführbarkeit der Initiative. Die konkrete Umsetzung der von der Initiative geforderten Ziele wird

in folgende nutzungsplanerische Verfahren verlagert. Diese erscheinen – wie auch die Baudirektion festhält – wenn auch mit gewissen Vorbehalten und Einschränkungen grundsätzlich durchführbar. Das entspricht dem Wesen von Ziel- und Programmnormen in der Gemeindeordnung und ist hinzunehmen.

c) Aufgrund dieser Auslegung verliert auch die Frage, ob für die Stimmberechtigten erkennbar ist, welche Auswirkungen mit der Annahme der Initiative verbunden sind (freie Willensbildung der Stimmberechtigten gemäss Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, [BV, SR 101] BD. S. 3) an Gewicht. In einem nachfolgenden Nutzungsplanverfahren wäre parzellenscharf erkennbar, für welche Grundstücke Baubeschränkungen geplant sind.

d) Zusammenfassend kann nach den vorstehenden Ausführungen festgehalten werden, dass die Initiative als zulässige Programmnorm zu betrachten ist und nach dem Grundsatz in dubio pro populo als genereller Gesetzgebungsauftrag an den kommunalen Gesetzgeber verstanden werden kann. Das übergeordnete Recht belässt den Gemeinden bei der zweckmässigen Zonierung und der Ausgestaltung ihrer Bau- und Nutzungsordnung erheblichen Spielraum. Dass bei der konkreten – v. a. nutzungsplanerischen – Umsetzung der Initiative zwingend übergeordnetes Recht verletzt würde, noch, dass sie daher offensichtlich undurchführbar wäre, kann nicht gesagt werden. Die Initiative ist somit gültig.

### **3. Materielle Prüfung**

#### **3.1 Die Besonnungsinitiative unter Berücksichtigung der geltenden Rechtsordnung sowie räumlicher und sachlicher Geltungsbereich**

Die Initiative bezweckt eine Ergänzung des geltenden Art. 2<sup>octies</sup> Abs. 1–3 GO (Grünraum-Bestimmung):

*Art. 2<sup>octies</sup> 1 Die Gemeinde setzt sich aktiv für die Sicherung von öffentlichem Grünraum auf dem gesamten Gemeindegebiet und in allen Quartieren ein.*

*2 Sie ergreift Massnahmen, um unversiegeltes Land zu schützen und zu vernetzen, um dessen Qualität als Naherholungsgebiet sowie dessen ökologische Funktion langfristig zu gewährleisten.*

*3 Sie sorgt dafür, dass in allen Quartieren ökologisch wertvoller, multifunktionaler und der Nutzungsdichte entsprechender Grünraum besteht.*

Die Initiative soll diese Bestimmung um einen weiteren Absatz 4, bestehend aus drei Sätzen, fortschreiben. Nachfolgende Ausführungen erfolgen unter dem Gesichtspunkt, dass die Initiative nicht direkt anwendbar ist und zur Konkretisierung einer Umsetzung in der Bau- und Zonenordnung bedarf.

#### **Umsetzung der Initiative mit einer Teilrevision der Bau- und Zonenordnung**

a) Die Genehmigung von Nutzungsplanungen durch die Baudirektion erfolgt unter der Bedingung, dass diese mit der übergeordneten Richtplanung und den Raumplanungszielen und -grundsätzen vereinbar sind (BD, S. 3). Daneben müssen die im Zusammenhang mit einer konkreten Planung verbundenen Eigentumsbeschränkungen nach den Massgaben von Art. 36 BV rechtmässig sein. Weiter bedürfen die Inhalte von Nutzungsplanungen einer gesetzlichen Grundlage und für kommunale BZO-Festlegungen muss im PBG eine entsprechende Kompetenznorm vorhanden sein (§§ 2 lit. c sowie 45 Abs. 2 PBG). Daneben muss die mit der Grundrechtsbeschränkung einhergehende nutzungsplanerische Festlegung im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

b) Zur Richtplankonformität führt die Baudirektion Folgendes aus:

*Die Nachfrage nach attraktivem Wohn- und Arbeitsraum wird aufgrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums im Kanton Zürich weiter steigen. Es ist grundsätzlich vorgesehen, und liegt entsprechend auch im öffentlichen Interesse, dass das absehbare Bevölkerungswachstum bis 2030 im Kanton Zürich innerhalb des festgelegten Siedlungsgebiets aufzunehmen, um so auch dem raumplanerischen Grundsatz der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet nachleben zu können. 80% des künftigen Bevölkerungswachstums soll in den Handlungsräumen «Stadtlandschaft» und «Urbane Wohnlandschaft» stattfinden. Die dafür notwendigen Kapazitäten sind unter konsequenter Mobilisierung der inneren Reserven bereitzustellen.*

Der Regierungsrat setzte auf Antrag des Grossen Gemeinderats der Stadt Zürich und mit Beschluss vom 21. Juni 2017, RRB Nr. 576/2017, den regionalen Richtplan der Stadt Zürich fest. Im regionalen Richtplan Stadt Zürich werden die strategischen Stossrichtungen der künftigen Siedlungsentwicklung – gestützt auf die räumliche Entwicklungsstrategie (RES) der Stadt Zürich – festgelegt. Ziel ist die Schaffung von weitgehenden baulichen Kapazitäten zur Erhöhung der Nutzungsdichte, ohne jedoch Einbussen der Siedlungsqualität hinzunehmen. Er trägt den wesentlichen Aussagen des kantonalen Raumordnungskonzepts Rechnung und kommt dem Auftrag gemäss kantonalem Richtplan nach. Er sieht in Berücksichtigung der relevanten öffentlichen Interessen für das gesamte Stadtgebiet eine differenzierte Siedlungsentwicklung mit gebietsspezifischen Veränderungsstrategien vor.

Auch bei einer Annahme der Initiative müssten Planungen im Nahbereich der öffentlichen Grünräume am Seeufer demnach weiterhin der übergeordneten Richtplanung und den darin konkretisierten wesentlichen öffentlichen Interessen entsprechen. Ein weitergehender Schutz des Seeufers, wie es dannzumal in Art. 2<sup>octies</sup> Abs. 4 der Gemeindeordnung verlangt würde, müsste im Rahmen des kommunalen Planungsermessens mit den weiteren, im Seeuferbereich bzw. der angrenzenden Bebauung sich stellenden öffentlichen Interessen harmonisiert und in Übereinstimmung gebracht werden (BD S. 3/4).

c) Die Baudirektion erachtet in der Folge eine direkte nutzungsplanerische Umsetzung (generelle Plafonierung des baulichen Bestands und eine Verhinderung von jeglichen baulichen Veränderungen, die einen Schattenwurf auf den öffentlichen Grünraum am Seeufer bewirken oder vergrössern) als rechtlich heikel. Aus ihren Ausführungen geht hervor, dass in der kommunalen Nutzungsplanung auch weiterhin sämtlichen raumplanerischen Interessen Rechnung zu tragen sein wird. Der Vorrang des Interesses an der ungeschmälernten Besonnung von seenaheem Grünraum allein gestützt auf die Gemeindeordnung wird aller Voraussicht nach kantonal keine Unterstützung finden.

Eine gesetzliche Grundlage i. S. v. Art. 36 BV als Voraussetzung für eine Beschränkung von Grundrechten (hier: Eigentumsgarantie) ist nur hinreichend, wenn sie kompetenzgemäss ergangen ist. Da die Berechnungsweise des Schattenwurfs kantonal abschliessend geregelt ist (§ 30 der allgemeinen Bauverordnung [ABV, LS 700.2]), besteht für eine eigenständige kommunale Regelung kein Spielraum. Mit der Baudirektion ist schliesslich festzuhalten, dass im geltenden kantonalen Recht keine gesetzliche Grundlage für die Einführung einer generellen Gebäudehöhenbeschränkung zur Verhinderung eines erhöhten Schattenwurfs für ein begrenztes Gebiet besteht.

d) Die Baudirektion weist darauf hin, dass der kommunale Gesetzgeber die erwünschte Plafonierung nicht mit einer Zonenplanänderung in die Nutzungsplanung überführen können wird, in welcher einfach der Bestand abgebildet wird. Eine solche Zonierung wäre unzweckmässig und könnte wohl nicht genehmigt werden (BD, S. 5).

e) Im Zusammenhang mit der Grundrechtskonformität weist die Baudirektion zu Recht darauf hin, dass eine Nutzungsplanung, die keine sachgerechte Zweck-Mittel-Relation aufweist, nicht genehmigt werden kann:

*Aus Sicht der Zweck-Mittel-Relation, wie es das Verhältnismässigkeitsprinzip in der Nutzungsplanung gebietet, erscheint es fraglich, ob die Verhinderung jeglicher zusätzlicher Beschattung des Seeufers durch Gebäude entsprechende, im Zusammenhang mit den nutzungsplanerischen Festlegungen einhergehende Eigentumseingriffe zu rechtfertigen vermag. Diese Frage kann erst im Zusammenhang mit einer konkreten Planungsvorlage abschliessend geprüft werden (BD, S. 5).*

f) Während sich die Grünraum-Bestimmung aus dem Jahr 2017 (Art. 2<sup>octies</sup> Abs. 1–3 GO) auf das ganze Stadtgebiet bezieht, beschränkt sich die mit der Initiative verlangte Änderung darauf, die Besonnung des öffentlichen Grünraums einzig am Seeufer zu schützen. Freiluft- oder die diversen Flussbäder und generell der Grünraum auf dem übrigen Gemeindegebiet und in allen Quartieren i. S. v. Art. 2<sup>octies</sup> Abs. 1 GO sollen nach dem Initiativtext nicht in besonderer Weise durch die Gemeindeordnung vor einer potenziellen Verschattung geschützt werden.

g) Herkömmlich ist unter dem öffentlichen Grünraum am Seeufer der ganze Uferbereich zu verstehen, also die Zone von der Uferkante bis zur ersten grossen linearen Infrastruktur, d. h. der querenden Bahnlinie bzw. der Seestrasse (kantonaler Richtplan, Richtplantext, Teilrevision 2015, Vorlage 5298a, 2.2.1 Ziele). Damit bildet am rechten Seeufer die Bellerivestrasse die seeabseitige Grenze der «Schutzzone», welche gemäss Initiative von weiterem Schatten verschont bleiben soll. Aus dieser «Schutzzone» ergibt sich der räumliche Geltungsbereich der Initiative anhand der Schattenrelevanz von Baubestand und Erneuerungs- oder Erweiterungspotenzial. Die Initiative betrifft alle Grundstücke, von welchen aus künftige bauliche Veränderungen zusätzlichen Schatten auf die «Schutzzone» verursachen.

In Bezug zum kommunalen Zonenplan sind unter öffentlichem Grünraum Flächen ausserhalb der Bauzonen zu verstehen. Im Zentrum stehen Wiesen und Pärke, die öffentlich zugänglich sind, unabhängig davon, ob der Zutritt kostenpflichtig ist (Badeanstalten Mythenquai und Tiefenbrunnen). Nur rudimentär begrünte Plätze oder Promenaden wie Bürkliplatz, Sechseläutenplatz oder Utoquai gehören zwar zur Freihaltezone FP, sind aber mit Blick auf den Wortlaut wie auch auf Sinn und Zweck der Initiative nicht Teil ihres räumlichen Geltungsbereichs. Lediglich einem relativ kleinen Nutzerkreis für eine begrenzte aber eher längere Aufenthaltsdauer zugängliche Grünflächen sind von der Initiative nicht erfasst (z. B. Campingplatz Wollishofen).

h) Das nach dem Willen der Initianten zu schützende Gebiet liegt demnach ausschliesslich ausserhalb der Bauzonen (kantonale Freihaltezone und Freihaltezone FP). In diesen Zonen selber sind bauliche Veränderungen aufgrund der geltenden zonenrechtlichen Bestimmungen nur sehr begrenzt möglich. Grössere schattenrelevante bauliche Veränderungen sind nur in den angrenzenden Bauzonen möglich.

Wegleitend für die Planung im räumlichen Geltungsbereich der Initiative ist das Leitbild Seebecken (Seebecken der Stadt Zürich, Leitbild und Strategie, 2011/2018). Leitbild und Strategie dienen nach- und nebengeordneten Planungen, Projekten und Bewilligungen als Grundlage. Das Leitbild zeigt auf, wie Raumplanungs- und Richtplanziele umgesetzt werden können, kann aber auch Revisionsbedarf bei Planungsinstrumenten wie z. B. Richtplänen oder der Bau- und Zonenordnung auslösen.

i) Insofern sich die Initiative gegen bewilligte, noch nicht realisierte Bauprojekte richtet, gilt es festzuhalten, dass mit einer Volksinitiative ein rechtskräftig bewilligtes Bauvorhaben nicht nachträglich verhindert werden kann. Die Einreichung einer Volksinitiative ist noch kein Antrag i. S. v. § 234 PBG, der eine negative Vorwirkung entfalten würde. Selbst eine konkret formulierte Volksinitiative kann die Baureife nicht verhindern (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl., Zürich 2019, Bd. 2, S 716).

Weiter gilt es mit Blick auf eine Umsetzung der Initiative in der Nutzungsplanung zu berücksichtigen, dass der kommunale Gesetzgeber insbesondere nicht während der Dauer eines Rechtsmittelverfahrens die planungsrechtlichen Festlegungen eigens ändern darf, um einer

von der örtlichen Baubehörde erteilten Baubewilligung nachträglich die Grundlage zu entziehen. Ein dahingehender Vorstoss etwa in Form einer Initiative wird durch § 234 PBG nicht geschützt (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, a.a.O., S. 719, mit Verweis auf VB.2009.00472). Auf die Realisierung von Bauprojekten, die baurechtlich bereits bewilligt sind oder auf hängige Rechtsmittelverfahren hat die Initiative im Falle einer Annahme keinen Einfluss.

Für künftige Bauprojekte gilt, dass im Baubewilligungsverfahren das im Zeitpunkt des Bauentscheids geltende Recht anzuwenden ist (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, a.a.O., S. 718, mit Verweis auf VB.20014.00611, E. 3.2). Das gilt jedenfalls bis zu einer öffentlichen Auflage der entsprechenden Planungsentwürfe i. S. v. § 7 Abs. 2 PBG (FRITZSCHE/BÖSCH/WIPF/KUNZ, a.a.O., S. 718). Selbst im Falle einer Annahme der Initiative käme ihr demnach bis zu einer stufengerechten Umsetzung in der Nutzungsplanung keine Vorwirkung zu.

j) Der öffentliche Grünraum um das Seebecken ist, wie gezeigt, Gegenstand unterschiedlicher Normen und Planungsvorgaben. Direkt oder indirekt wird das Anliegen der Initiative bereits heute soweit als möglich und sinnvoll berücksichtigt.

### **3.2 Planungen im Seebecken**

a) Wie aus der Begründung zur Volksinitiative ersichtlich wird, verfolgt die Initiative insofern ein nutzungs- oder raumplanerisches Anliegen, als mittelbar die ungeschmälerete Besonnung von Grünraum am Seeufer gewährleistet werden soll (ausgehend von der Höhe des baulichen Bestands am 1. April 2019). Das bedingte Bauverbot (Schattenrelevanz für «Schutzzone») rund um das Seebecken stellt eine raum- bzw. nutzungsplanerische Massnahme im weiteren Sinne des Ortsbildschutzes dar, die sich auf § 50 f. PBG stützen lässt.

b) Konzeptionelle Aussagen zur Entwicklung des Seebeckens machen das bereits erwähnte Leitbild und die Strategie Seebecken der Stadt Zürich. Leitbild und Strategie sind für die Verwaltungen von Kanton und Stadt verbindlich. Ein Grossteil der Freihaltezonen am Seeufer sind zudem im Inventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) mit dem Erhaltungsziel a) eingestuft (Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche). Aus städtebaulicher und -planerischer Sicht ist die Initiative unnötig, dies – wie nachfolgend gebiets- und zonenspezifisch aufgezeigt wird – zum einen aufgrund des geringen und lediglich an vereinzelt Orten möglichen Schattenzuwachses. Und zum anderen steht ein grossräumiges Planungs- und Baumortorium, wie es die Initiative fordert, im Widerspruch zu anderen öffentlichen Interessen und verunmöglicht eine Gesamtschau.

### **Schattenwurf durch Bauten in der Freihaltezone**

Gemäss der vom Gemeinderat am 6. April 2016 verabschiedeten und vom Regierungsrat mit RRB Nr. 576/2017 festgesetzten Gesamtüberarbeitung des regionalen Richtplans liegt das Seeufer im besonderen Erholungsgebiet Nr. 30. Folgende Funktionen und Entwicklungsziele werden definiert: «Park, Sukkulentsammlung, freien Zugang zum See gewährleisten (Ausnahme Badeanlagen während Badesaison), Sicht auf See freigehalten, dauerhafte Bauten und Anlagen nur zulässig für Erholungsnutzung mit engem Bezug zum See (Standortgebundenheit)».

Das Leitbild Seebecken definiert Ziele und Strategien, wie das Seebecken sorgfältig weiterentwickelt werden soll. Unter anderem zeigt es Entwicklungsgebiete auf, in denen Veränderungen angestrebt werden sollen. Bauliche Entwicklungen sollen möglich bleiben, aber weiterhin hohe qualitative Anforderungen erfüllen (Leitbild, Ziel 7, S. 14). Die öffentlichen Grünräume rund um das Seebecken befinden sich grösstenteils in Freihaltezonen. Die Freihaltezonen weisen unterschiedliche Zweckbestimmungen auf (z. B. Seebad, Parkanlagen und Plätze).

Im Rahmen der BZO-Teilrevision 2016 wurden diese Zweckbestimmungen überprüft und wo zweckmässig entsprechend der tatsächlichen Nutzung und der gewünschten Entwicklung angepasst. Diese Freihaltezonen sollen auch zukünftig im Rahmen ihrer Zweckbestimmungen weiterentwickelt werden können (Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich BZO 2014, Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV 7.9.2. Freihaltezonen, S.115 ff.). Dabei sind je nach Zonenzweck auch bauliche Veränderungen möglich, die einen zusätzlichen Schattenwurf generieren können.

Eine kategorische Verhinderung von jeglichem zusätzlichen Schatten widerspräche der planerischen Absicht, das Seebecken als Erholungsgebiet für die Öffentlichkeit zu erhalten und weiterzuentwickeln.

### **Schattenwurf durch angrenzende Bauzonen / Bebauungen**

Im räumlichen Geltungsbereich der Initiative sind zukünftig lediglich in vier Gebieten in kommunaler Zuständigkeit bauliche Entwicklungen angestrebt oder aufgrund vorhandener Reserven überhaupt möglich (vgl. Beilage 2; Planbeilage: Besonnungsinitiative, Übersichtsplan; textlich bezeichnete Hervorhebungen).

Die übrigen Gebiete im räumlichen Geltungsbereich der Initiative weisen kein Entwicklungspotenzial auf, da sie sich entweder im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte oder in der Kernzone befinden oder aber im Rahmen der BZO keine Ausnutzungsreserven aufweisen. Die Gebiete liegen gemäss kommunalem Richtplan nicht in einem Gebiet mit Verdichtungspotenzial (GR Nr. 2019/437, Kommunaler Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen, Richtplantext, Antrag des Stadtrats vom 24. Oktober 2019, Tabelle 5: Karteneinträge Gebiete mit baulicher Verdichtung über die BZO 2016, S. 38 ff.). Ausserhalb der Gebiete mit Verdichtungspotenzial sind punktuell Verdichtungen über die BZO 2016 hinaus nur möglich, sofern keine anderen Interessen dagegenstehen und wenn sich diese aus dem spezifischen Kontext begründen lassen (z. B. die Angleichung von Geschosshöhe und Dichte an die umgebende Bebauung).

### **Kein Handlungsbedarf bei Kernzonen, Inventar-/Schutzobjekten**

Der räumliche Geltungsbereich gemäss Initiativtext wird im eigentlichen – den See abschliessenden – Seebecken von Kernzonen umfasst (Kernzonen: Heimatstrasse, Seefeld, Utoquai, Enge, Mythenquai und Belvoir). Zudem befindet sich ein wesentlicher Anteil dieser Gebäude im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte. Arealüberbauungen sind in diesen Zonen nicht zulässig.

Kernzonen umfassen schutzwürdige Ortsbilder, die in ihrer Eigenart erhalten oder erweitert werden sollen. In diesen Zonen werden in den Ergänzungsplänen bereits detaillierte Regelungen zur möglichen Bebauung getroffen. Die Kernzonenvorschriften sind so ausgestaltet, dass das erhaltenswerte Ortsbild – umschrieben mit dem typischen Gebietscharakter – gewahrt werden kann. Nebst Gestaltungsvorschriften geschieht dies insbesondere durch Festlegung von Profilerhaltungs-, Profilangleichungs- und Baubegrenzungslinien sowie mit der Setzung von Baubereichen. Soweit der Grünraum um das Seebecken an Kernzonen grenzt, ist eine Veränderung der Beschattung durch Ersatzneubauten oder Aufstockungen praktisch ausgeschlossen. In Kernzonen um das Seebecken sind wesentliche Änderungen des bestehenden Schattenprofils mit Wirkung in den betroffenen Grünraum daher schon gestützt auf die bestehenden Regelungen in der BZO kaum bewilligungsfähig, da sie nicht gebietstypisch sind. § 50 PBG lässt zudem keine einschränkenden kommunalen Vorschriften zu, soweit diese nicht für die Wahrung des Ortsbilds erforderlich sind.



## **Rechtes Seeufer**

Auf der rechten Seeseite bis Ende Strandbad Tiefenbrunnen (Badstrasse) grenzt die «Schutzzone» an die Kernzone. In den anderen Bauzonen bestehen keine Ausnutzungsreserven – mit einer Ausnahme im Geviert Fröhlich-/Dufour-/Bellerivestrasse (Quartiererhaltungszone Q 3a). Der grösste Schatten wird auf dieser Seeseite im Herbst erwartet. Die Schattensimulation für das Geviert Fröhlich-/Dufour-/Bellerivestrasse für September zeigt, dass die bestehende Bebauung keine Verschattung der Grünräume bewirkt (vgl. Beilage 3, Schattendiagramme/AfS, Abb. 1). Eine Neuüberbauung im Rahmen der Quartiererhaltungszone könnte bei einer entsprechenden Anordnung der Bauten zu einer zusätzlichen Verschattung auf das Strandbad Tiefenbrunnen führen. Dies jedoch nur bis etwa 9 Uhr, und es wären im Wesentlichen die Gebäude und nicht die Freiräume betroffen.

In der Wohnzone W4 bis zur Stadtgrenze ist nur mit den Neubauten am Bahnhof Tiefenbrunnen mit einem zusätzlichen Schatten zu rechnen (Neubau Geschäftshaus mit Park & Ride-Anlage). Diese Bauprojekte sind bereits bewilligt.

### **Auswirkung auf vorgesehene grössere Planungen am Seeufer**

Für verschiedene Gebiete und Objekte im Seebecken (Sukkulentensammlung, KIBAG-Areal, Marina Tiefenbrunnen) sind Planungsverfahren vorgesehen oder laufen bereits. Im Rahmen dieser gebietsspezifischen Planungen werden die verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen sorgfältig gegeneinander abgewogen, um eine optimale Lösung zu finden. Die Beschattung ist dabei eines von vielen Themen. Relevant sind aber auch Themen wie das Stadtklima, sozialräumliche Themen, die Gestaltung der öffentlichen Räume, die Durchwegung und weitere öffentliche Interessen der Raumplanung. Die Annahme der Initiative würde einem einzigen Aspekt, der Beschattung, kategorische Geltung verleihen und so der Suche nach einer optimalen Lösung unter Berücksichtigung aller Interessen entgegenstehen.

### **3.3 Weitere Auswirkungen bei einer konkreten Umsetzung der Initiative**

Insbesondere da die Initiative weder einen Messzeitpunkt noch eine mögliche Dauer und auch keine räumliche Eingrenzung für ein Verschattungsverbot beinhaltet, dürfte die nutzungsplanerische Umsetzung der Initiative eine den Anforderungen einer dynamischen Stadt angemessenen Entwicklung von Immobilien in der Stadt und besonders auch im stadteigenen Finanz- und Verwaltungsvermögen (z. B. von Schulanlagen am linken Seeufer) verhindern.

Ein Verbot, bauliche Veränderungen mit vergrössertem Schatten in Freihalte- und Erholungszonen vorzunehmen, wird eine deutliche Einschränkung in der Erfüllung zukünftiger öffentlicher Aufgaben nach sich ziehen, soweit die Initiative auch vorwiegend «dem Gewässer dienenden Bauten» wie Hochbauten in Badanstalten, Ruderclubs, Gemeinschaftszentren oder Werften mitbetrifft. In den Park- und Freizeitanlagen muss gewährleistet bleiben, dass die zweckdienenden Bauten den verändernden Nutzungsbedürfnissen angepasst werden können. Eine Erneuerung oder ein Ausbau einer bestehenden Nutzung wie z. B. sanitäre Einrichtungen sowie ein Ersatzneubau des Selbstbedienungsrestaurants und Garderoben im Strandbad Mythenquai wären bei Annahme der Initiative künftig kaum mehr möglich.

Zudem wird in der Fachplanung Hitzeminderung explizit darauf hingewiesen, dass Gebäudeschatten zumindest in den Sommermonaten durchaus erwünscht sein kann.

Mit Blick auf den Grundsatz der Planbeständigkeit ist zu berücksichtigen, dass die kommunale Bau- und Zonenordnung eben erst grundlegend revidiert worden ist (BZO 2016). Soweit eine differenzierte und massvolle Abzonung bei einem eher längerfristigen Planungshorizont rechtmässig wäre, sind, wo etwa die Realisierung von Ausnutzung durch eine Aufstockung nicht mehr möglich ist, Entschädigungszahlungen infolge materieller Enteignung in erheblichem Umfange möglich.

Für städtische Liegenschaften in kommunaler Zuständigkeit wäre die Initiative bei einer Annahme wohl zumindest dahingehend direkt anwendbar, als sich die Stadt als Grundeigentümerin an die Vorgaben der Gemeindeordnung zu halten hätte. Eine solche «Selbstbindung» der Stadt bei den eigenen Liegenschaften würde aber in vielen Konstellationen zu nutz- und sinnlosen Resultaten und – zumindest bis zur nutzungsplanerischen Umsetzung – zu einer Ungleichbehandlung in den Entwicklungsmöglichkeiten gegenüber privaten Grundeigentümern führen (private Grundeigentümer in der Umgebung zu städtischen Liegenschaften könnten Schattenwurf von städtischen Liegenschaften «übersteuern»).

#### **4. Zusammenfassung und inhaltliches Fazit**

Eine bauliche Entwicklung im Seebecken muss im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung unter Berücksichtigung der massgeblichen Planungsgrundlagen (z. B. Leitbild Seebecken) weiterhin möglich sein. Die Suche nach optimalen Lösungen unter Berücksichtigung aller Interessen – wie es das Leitbild Seebecken verlangt – wäre bei einer Annahme der Initiative nicht mehr möglich. Die verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen sind dabei sorgfältig zu bewerten und abzuwägen.

Für eine generelle Höhenbeschränkung mit einer Einfrierung des von der Initiative geforderten massgebenden baulichen Zustands (Stand: 1. April 2019) in einem das ganze Gebiet betreffenden nutzungsplanerischen Erlass fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage (§ 2 lit. c PBG; § 45 Abs. 2 PBG). Bereits bewilligte Bauprojekte können durch die Initiative nicht verhindert werden.

Aufgrund der bereits durch die geltende BZO beschränkten baulichen Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der Kernzonen sowie des rechten Seeufers (Quartiererhaltungszonen) kann eine massgebliche Mehrverschattung von öffentlichem Grünraum auch ohne die mit der Initiative verlangte Änderung in der Gemeindeordnung verhindert werden. Die von der Initiative verlangten Baubeschränkungsmassnahmen sind dafür nicht nötig. Wie dargelegt, würden sich im Hinblick auf die nutzungsplanerische Umsetzung aufgrund der übergeordneten bau- und planungsrechtlichen Vorgaben wie auch des Verhältnismässigkeitsprinzips und der Eigentumsgarantie erhebliche Umsetzungsprobleme ergeben, die in keinem vertretbaren Nutzen des mit der Initiative beabsichtigten Ziels stehen würden. Aus diesen Gründen ist die Initiative abzulehnen.

Mit der vorliegenden Weisung erstattet der Stadtrat Bericht und stellt Antrag an den Gemeinderat (§ 130 Abs. 3 GPR). Für das weitere Verfahren gelten die einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte (Saile/ Burgherr, Rzn. 125ff. und Tafel auf S. 141). Sofern sich der Gemeinderat dem Antrag des Stadtrats anschliesst und nicht seinerseits die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags beschliesst, beschliesst der Gemeinderat innert 23 Monaten nach Einreichung der Initiative über Zustimmung oder Ablehnung, andernfalls innert 29 Monaten (§ 65 a Abs. 2 und Abs. 3 der Verordnung über die politischen Rechte, VPR, LS 161.1, vgl. dazu auch Saile/Burgherr, a.a.O., Rz. 139). Der Fristenstillstand infolge von eidgenössischem Notverordnungsrecht des Bundesrats ist zu berücksichtigen.

**Dem Gemeinderat wird zuhanden der Gemeinde beantragt:**

**Die Volksinitiative zum Schutz vor der Besonnung des öffentlichen Grünraums am Seeufer («Besonnungs-Initiative») wird abgelehnt.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**



## Beilage 1 zu GR Nr. 2020/374

Stadt Zürich  
Hochbaudepartement  
Herr Dr. André Odermatt, Stadtrat  
Lindenhofstrasse 19  
Postfach  
8021 Zürich

Kanton Zürich  
**Baudirektion**



**Dr. Martin Neukom**  
Regierungsrat

Kontakt:  
Michael Steiner  
Juristischer Sekretär mbA  
Stampfenbachstrasse 12  
8090 Zürich  
Telefon +41 43 259 41 89  
michael.steiner@bd.zh.ch  
www.are.zh.ch

Referenz-Nr.:  
ALAT-BQNCU4 / ARE 20-0873

14. Juli 2020

### **Stadt Zürich. Ämteranfrage / Volksinitiative vom 1.10.2019; Teilrevision Gemeindeordnung – Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Stadtrat

Mit Schreiben vom 16. Juni 2020 haben Sie uns den Initiativtext samt Begründung der Volksinitiative zum Schutz der Besonnung des öffentlichen Grünraums am Seeufer («Besonnungs-Initiative») zukommen lassen. Sie ersuchen uns im Hinblick auf die abschliessende Rechtmässigkeitsprüfung der Initiative durch den Stadtrat um entsprechende Stellungnahme. Wir haben das innerhalb der Direktion der Justiz und des Inneren für die Genehmigung von Gemeindeordnungen zuständige Gemeindeamt zu einem Mitbericht eingeladen, der in die vorliegende Stellungnahme eingeflossen ist. Gerne äussern wir uns zu Ihrer Anfrage wie folgt.

#### **Initiativtext und Begründung**

Die Initiative bezweckt die Ergänzung der Gemeindeordnung der Stadt Zürich um folgende Bestimmung:

*«Art. 2<sup>octies</sup> Abs. 4 Gemeindeordnung (neu):*

*Sie (die Gemeinde) schützt die Besonnung des öffentlichen Grünraums am Seeufer. Innerhalb ihrer Zuständigkeit verhindert sie bauliche Veränderungen, die einen Schattenwurf darauf bewirken oder vergrössern. Die Höhe des Baubestandes vom 1. April 2019 ist dabei massgebend.»*

Mit nachfolgender Begründung:

*«Die Besonnung des öffentlichen Grünraums am Seeufer ist durch Bauprojekte massiv bedroht. Mit der Initiative soll mindestens der Ist-Zustand gewahrt werden. Das öffentliche Interesse an einer unbeeinträchtigten Besonnung überwiegt das private Interesse an baulichen Veränderungen.»*

#### **Allgemeine Vorbemerkungen**

Gemäss § 155 in Verbindung mit § 128 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) sowie Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) ist eine Initiative gültig, wenn sie (a) die Einheit der Materie wahrt; (b) nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst; (c) nicht offensichtlich undurchführbar ist.

Hält der Gemeindevorstand eine kommunale Volksinitiative für vollständig ungültig, stellt er dem Parlament Antrag auf Ungültigerklärung. Hält der Gemeindevorstand die Initiative wenigstens teilweise für gültig, erstattet er dem Parlament innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (vgl. § 155 i.V.m. § 130 Abs. 2 und 3 GPR).

Die Prüfung der Gültigkeit einer kommunalen Initiative obliegt dem Gemeindevorstand. Dieses initiativrechtliche Verfahren zur Prüfung der Gültigkeit ist noch nicht abgeschlossen. Für den Entscheid über die Gültigkeit einer kommunalen Volksinitiative ist der Gemeinderat der Stadt Zürich zuständig.

Bei einer vorgesehenen Änderung der Gemeindeordnung nehmen das Gemeindeamt und das innerhalb der Baudirektion für Genehmigungen von kommunalen Richt- und Nutzungsplänen zuständige Amt für Raumentwicklung (ARE) zwar im Sinne eines Dienstleistungsangebots eine Vorprüfung der entsprechenden Bestimmungen vor. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass die Beurteilung eines kantonalen Amtes die gesetzlich vorgesehene Prüfung und den demokratischen Entscheid des zuständigen Gemeindeorgans ersetzt oder schwächt, zumal die initiativrechtliche Prüfung weitere Elemente und eine eingehendere Beurteilung umfasst als die Prüfung einer Bestimmung im Hinblick auf die kantonale Genehmigung. Es handelt sich bei der Überprüfung der materiellen Gültigkeit einer Initiative und der Rechtskontrolle im Genehmigungsverfahren um zwei zu unterscheidende Prüfungsebenen mit verschiedenen Zuständigkeiten, Prüfungsmassstäben und Eingriffskompetenzen.

Dieser Stellungnahme kommt demnach für die Frage der Gültigerklärung der Initiative keinen Entscheidcharakter und auch keine unmittelbar verpflichtende Wirkung zu. Vorliegend ist eine Zurückhaltung umso mehr erforderlich, als für Vorprüfungen – auch zwecks eines direktionsübergreifenden Austausches in Bezug auf die konkreten Rechtsthemen – mindestens ein, in der Regel jedoch zwei Monate notwendig sind. Ausserdem stellen sich bei der inhaltlichen Beurteilung der vorliegenden Volksinitiative schwierige Rechtsfragen. Aus diesen Gründen weist das Gemeindeamt in seinem Mitbericht ausdrücklich darauf hin, dass es keine eigentliche Prüfung des mit der Volksinitiative verlangten Art. 2<sup>octies</sup> Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vornehmen konnte.

### **Prüfung**

In Ihrem Schreiben führen Sie aus, dass Ihre Bedenken sich zum einen auf die Frage der Richtplankonformität und die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht beziehen. Zum anderen erachten Sie eine grundrechtskonforme Umsetzung als schwierig bis unmöglich insoweit die Initiative die Höhe des Baubestandes vom 1. April 2019 für massgebend erklärt (Abzonung verunmöglicht die Realisierung gegenwärtig möglicher Ausnützungsreserven).

Die von Ihnen dargelegten Bedenken sind auch für den Kanton bis zu einem gewissen Teil nachvollziehbar. Trotz der erwähnten Zurückhaltung können wir entsprechend festhalten, dass die vorgesehene Regelung in Art. 2<sup>octies</sup> Abs. 4 der Gemeindeordnung rechtliche Mängel aufweist.

### *Gemeindeordnung*

Generell enthalten Gemeindeordnungen nur generell-abstrakte Normen insbesondere zu den Grundzügen der Organisation und der Zuständigkeit in der Gemeinde (vgl. § 4 Abs. 1 des Gemeindegesetzes; GG). Es können mit einer Initiative zwar auch Rechtssätze in die Gemeindeordnung aufgenommen werden, die politische Ziele oder Grundzüge festhalten (sog. Ziel- oder Programmnormen wie z.B. die «2 000 Watt-Gesellschaft»). Hingegen ist es rechtlich problematisch, wenn konkrete Vorhaben (wie z.B. planerische Festlegungen) oder materiell-rechtliche Vorhaben (z.B. Bau eines Kulturzentrums) in die Gemeindeordnung festgeschrieben werden, weil sie auf Erlassstufe (Gemeindeerlass) zu regeln sind oder mit einem Kreditbeschluss angeordnet werden müssen.

Bei Satz 1 der Initiative handelt es sich um eine Programmnorm, die vergleichbar ist beispielsweise mit dem geltenden Art. 2<sup>octies</sup> Abs. 4 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich («Die Gemeinde setzt sich aktiv für die Sicherung von öffentlichem Grünraum auf dem gesamten Gemeindegebiet und in allen Quartieren ein.»). Die Sätze 2 und 3 der Initiative hingegen statuieren für die Organe der Stadt Zürich eine rechtliche Verpflichtung, bei bestehenden Bauten bauliche Veränderungen zu verhindern, mit denen die am 1. April 2019 bestehende Gebäudehöhe überschritten wird.

Weiter stellt sich die Frage, ob für die Stimmberechtigten erkennbar ist, welche Auswirkungen mit der Annahme der Initiative verbunden sind (freie Willensbildung der Stimmberechtigten gemäss Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung, BV). Aus dem Initiativtext wird insbesondere nicht klar, welcher räumliche Perimeter mit dem Begriff «Seeufer» konkret gemeint ist, d.h. wieweit die Grünräume in den ufernahen Stadtquartieren erfasst werden sollen. Entsprechend ist auch für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von seenahen Grundstücken nicht erkennbar, ob sie betroffen sind oder nicht.

### *Bauordnung*

Die in der Gemeindeordnung in Art. 2<sup>octies</sup> Abs. 4 formulierte Bestimmung bedarf der Umsetzung in der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich.

Das innerhalb der Baudirektion für Genehmigungen zuständige ARE überprüft bei konkreten Nutzungsplänen, ob diese mit der übergeordneten Richtplanung (§ 16 des Planungs- und Baugesetzes; PBG) und den Raumplanungszielen und -grundsätzen vereinbar wäre (§ 18 PBG; Art. 1 und 3 des Raumplanungsgesetzes; RPG). Daneben müssen die im Zusammenhang mit einer konkreten Planung verbundenen Eigentumsbeschränkungen nach Massgabe von Art. 36 BV rechtmässig sein. Im Zusammenhang mit der erforderlichen *gesetzlichen Grundlage* ist diesbezüglich zu prüfen, ob das kantonale PBG für kommunale BZO-Festlegungen eine entsprechende Kompetenzdelegation enthält (§§ 2 lit. c sowie 45 Abs. 2 PBG). Daneben muss die mit der Grundrechtseinschränkung einhergehende nutzungsplanerische Festlegung im *öffentlichen Interesse* liegen und *verhältnismässig* sein.

Die Nachfrage nach attraktivem Wohn- und Arbeitsraum wird aufgrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums im Kanton Zürich weiter steigen. Es ist grundsätzlich vorgesehen, und liegt entsprechend auch im öffentlichen Interesse, dass das absehbare Bevölkerungswachstum bis 2030 im Kanton Zürich innerhalb des festgelegten Siedlungsgebiets aufzunehmen, um so auch dem raumplanerischen Grundsatz der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet nachleben zu können. 80% des künftigen Bevölkerungswachstums

soll in den Handlungsräumen «Stadtlandschaft» und «Urbane Wohnlandschaft» stattfinden. Die dafür notwendigen Kapazitäten sind unter konsequenter Mobilisierung der inneren Reserven bereitzustellen.

Der Regierungsrat setzte auf Antrag des Grossen Gemeinderats der Stadt Zürich und mit Beschluss vom 21. Juni 2017, RRB Nr. 576/2017, den regionalen Richtplan der Stadt Zürich fest. Im regionalen Richtplan Stadt Zürich werden die strategischen Stossrichtungen der künftigen Siedlungsentwicklung – gestützt auf die räumliche Entwicklungsstrategie (RES) der Stadt Zürich – festgelegt. Ziel ist die Schaffung von weitgehenden baulichen Kapazitäten zur Erhöhung der Nutzungsdichte, ohne jedoch Einbussen der Siedlungsqualität hinzunehmen. Er trägt den wesentlichen Aussagen des kantonalen Raumordnungskonzepts Rechnung und kommt dem Auftrag gemäss kantonalem Richtplan nach. Er sieht in Berücksichtigung der relevanten öffentlichen Interessen für das gesamte Stadtgebiet eine differenzierte Siedlungsentwicklung mit gebietspezifischen Veränderungsstrategien vor.

Auch bei einer Annahme der Initiative müssten Planungen im Nahbereich der öffentlichen Grünräume am Seeufer demnach weiterhin der übergeordneten Richtplanung und den darin konkretisierten wesentlichen öffentlichen Interessen entsprechen. Ein weitergehender Schutz des Seeufers, wie es dazumal in Art. 2<sup>octies</sup> Abs. 4 der Gemeindeordnung verlangt würde, müsste im Rahmen des kommunalen Planungsermessens mit den weiteren, im Seeuferbereich bzw. der angrenzenden Bebauung sich stellenden öffentlichen Interessen harmonisiert und in Übereinstimmung gebracht werden.

Insoweit der Initiativtext in absoluter Weise eine Plafonierung des baulichen Bestands verlangt und bauliche Veränderung, die einen Schattenwurf auf den öffentlichen Grünraum am Seeufer bewirken oder vergrössern, generell ausschliesst, ist eine direkte nutzungsplanerische Umsetzung dieses Anliegens rechtlich heikel.

Der Initiativtext knüpft an jeglichen Schattenwurf («die einen Schattenwurf darauf bewirken oder vergrössern»). Es ist entsprechend davon auszugehen, dass die Initiative nicht an die Berechnungsweise gemäss § 30 der Allgemeinen Bauverordnung (ABV) anknüpft.

Es ist in den überwiegenden Fällen – gewichtige öffentliche Interessen des Natur- und Heimatschutzes vorbehalten (vgl. § 205 lit. a PBG) – Eigenheit einer konkreten kommunalen Rahmennutzungsplanung, dass sie nach Massgabe der §§ 49 ff. PBG Baubegrenzungsvorschriften vorgibt, im Rahmen derer eine freie Nutzung des Grundstücks nach Massgabe der Ausnützung, Bauweise und Nutzweise erfolgen kann. Gestützt auf die §§ 50 f. PBG können die politischen Gemeinden in Kern- oder Quartiererhaltungszonen zwar Verpflichtungen zur Ersatzbauweise statuieren. Entsprechende Vorschriften müssen jedoch aus Sicht des Ortsbildschutzes geboten sein zum Erhalt der für ein Ortsbild wichtigen bzw. prägenden Volumen, Massstäblichkeit und Körnigkeit von Bauten und Anlagen. Für die Statuierung einer kommunalen Bauvorschrift, wonach mit einem Bauvorhaben generell kein erhöhter Schattenwurf auf eine bestimmte Umgebung bzw. die Nachbarschaft geschaffen werden darf, fehlt es im kantonalen PBG an einer gesetzlichen Grundlage (§2 lit. c PBG; § 45 Abs. 2 PBG).

Da ein konkreter Schattenwurf einzig im Zusammenhang mit einem konkreten Bauvorhaben beurteilt werden kann, könnte dem Anliegen der Initiative mit einer Gebäudehöhenbeschränkung einzig sinngemäss nachgelebt werden. Eine Zonierung, welche sich grundstücksweise an den im massgebenden Zeitpunkt unbebauten oder unternutzten Bebauung zu orientieren hat, erscheint nicht zweckmässig. Die Rechtmässigkeit wäre im Genehmigungsverfahren detailliert zu prüfen.

Die in der Tabelle Ihres Schreibens aufgeführten potentiellen Massnahmen zur Zielerreichung stellen generell denkbare Instrumentarien zur Umsetzung dar.

Aus Sicht der Zweck-Mittel-Relation, wie es das Verhältnismässigkeitsprinzip in der Nutzungsplanung gebietet, erscheint es fraglich, ob die Verhinderung jeglicher zusätzlicher Beschattung des Seeufers durch Gebäude entsprechende, im Zusammenhang mit den nutzungsplanerischen Festlegungen einhergehende Eigentumseingriffe zu rechtfertigen vermag. Diese Frage kann erst im Zusammenhang mit einer konkreten Planungsvorlage abschliessend geprüft werden.

Neben den planungsrechtlichen Aspekten obliegt es der Stadt Zürich zu prüfen, inwieweit mit einer nutzungsplanerischen Umsetzung materielle Enteignungstatbestände geschaffen werden bzw. mit der Umsetzung von Satz 3 der beantragten Initiative eine Rückwirkung vorliegt, die einen Eingriff in wohlerworbene Rechte bewirkt.

### **Fazit**

Ob die genannten Mängel genügen, die Initiative in Teilen für ungültig zu erklären, muss der Gemeinderat Zürich beantworten. Wir hoffen, Ihnen mit dieser Stellungnahme zu dienen.

Freundliche Grüsse



Martin Neukom

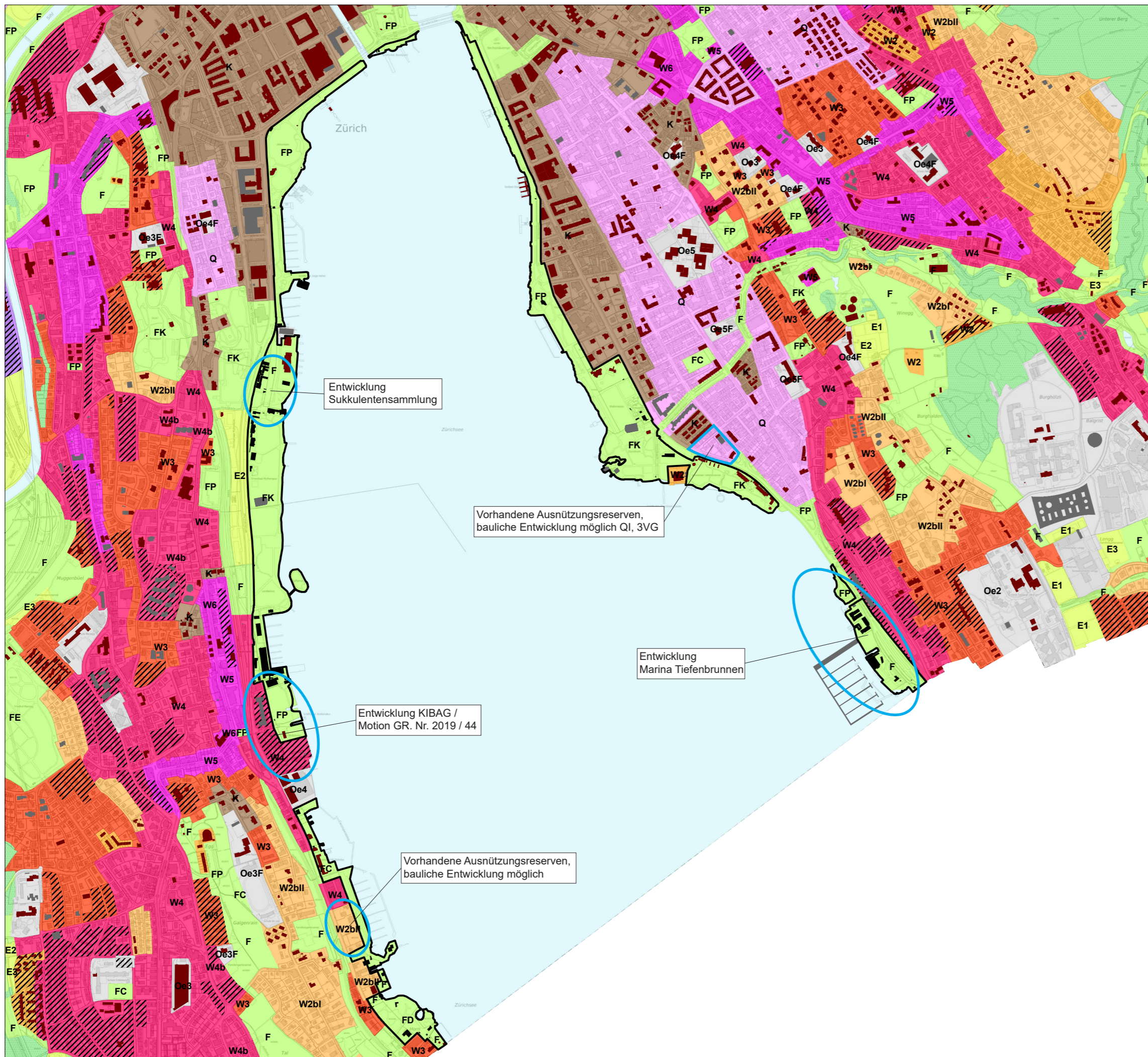
Kopie an

- Direktion der Justiz und des Innern
- BD/ARE-RP, WEC

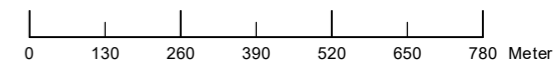


**Besonnungsinitiative**

-  Betrachtungsperimeter gemäss Initiative
-  Gebäude innerhalb Betrachtungsperimeter
-  Gebäude Studie / Wettbewerb, eingereicht oder freigegeben
-  Gebäude inventarisiert oder unter Schutz
-  Areale > 6000 m<sup>2</sup>
  
-  W2b Zweigeschossige Wohnzonen (I, II, III)
-  W2 Zweigeschossige Wohnzone
-  W3 Dreigeschossige Wohnzone
-  W4b Viergeschossige Wohnzone
-  W4 Viergeschossige Wohnzone
-  W5 Fünfgeschossige Wohnzone
-  W6 Sechsgeschossige Wohnzone
-  Z5 Fünfgeschossige Zentrumzone
-  Z6 Sechsgeschossige Zentrumzone
-  Z7 Siebengeschossige Zentrumzone
-  IG Industrie- und Gewerbezone (IG I, IG II, IG III)
-  Oe Zonen für öffentliche Bauten / Oe2 bis Oe7
-  Q Quartiererhaltungszone
-  K Kernzone
-  E Erholungszonen E1, E2, E3
-  E1/E2 Sport- und Freizeitanlagen
-  E3 Kleingärten
-  F Freihaltezone A, C, D, E, P



M 1:13'000



Stadt Zürich / Amt für Städtebau / Lindenhofstrasse 19 / Postfach / 8021 Zürich  
 Tel. 044 412 11 11 / [www.stadt-zuerich.ch/hochbau](http://www.stadt-zuerich.ch/hochbau)

Erst.:30. Juli 2020 / afsmis



## Beilage 3 zu GR Nr. 2020/374

Tel. 044 412 11 11  
[www.stadt-zuerich.ch/hochbau](http://www.stadt-zuerich.ch/hochbau)

### Besonnungsinitiative: Schatten-Diagramme zur Ämtervernehmlassung des AfS

Darstellungen der Beschattung an ausgewählten Situationen  
Ist-Zustand vom 31. Dezember 2019 (Stand 3-D-Modell, Stadt Zürich, Zürich 4D Beta-Version)

#### Bauten:

grau = Bestand

gelb = projektierte Bauten (von eingereichtem Baugesuch bis in Bau)

#### Schattenwurf:

Dargestellt ist jeweils die Jahres- und Uhrzeit, in welcher mit der grössten Beschattung durch Hochbauten zu rechnen ist (ohne Bäume). Bei flachem Sonnenstand sind im räumlichen Geltungsbereich der Initiative nicht Hochbauten, sondern die topographischen Gegebenheiten dominant schattenbildend (insbes. Uetliberg ab frühem Abend und Adlisberg bis gegen Mittag).



Abb. 1: Quartiererhaltungszone, Geviert Fröhlich-/ Dufour-/ Bellerivestrasse, Tiefenbrunnen: 21. September 08:30 Uhr (Eine Neuüberbauung entlang der Strasse könnte zu einer Mehrverschattung im Bereich der Bauten der Badeanstalt Tiefenbrunnen führen)



Abb. 2: W2b, Wollishofen: 21. März 16:00 Uhr

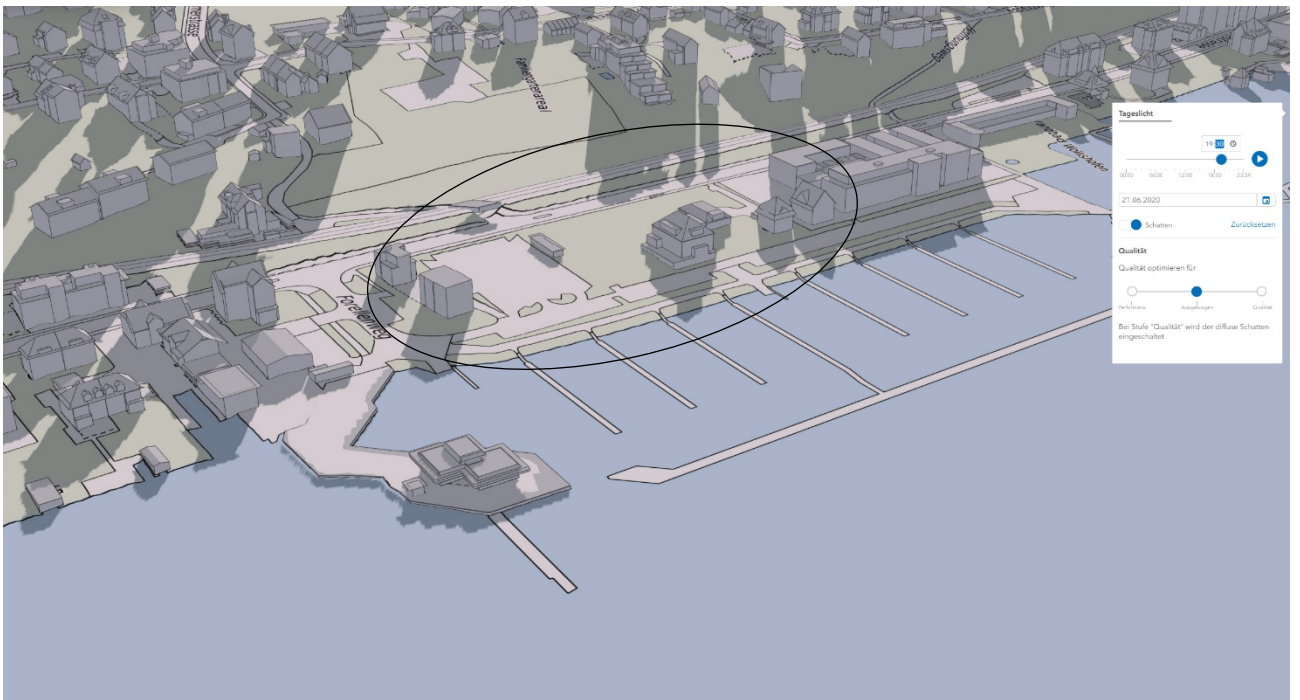


Abb. 3: W2b, Wollishofen: 21. Juni 19:30 Uhr



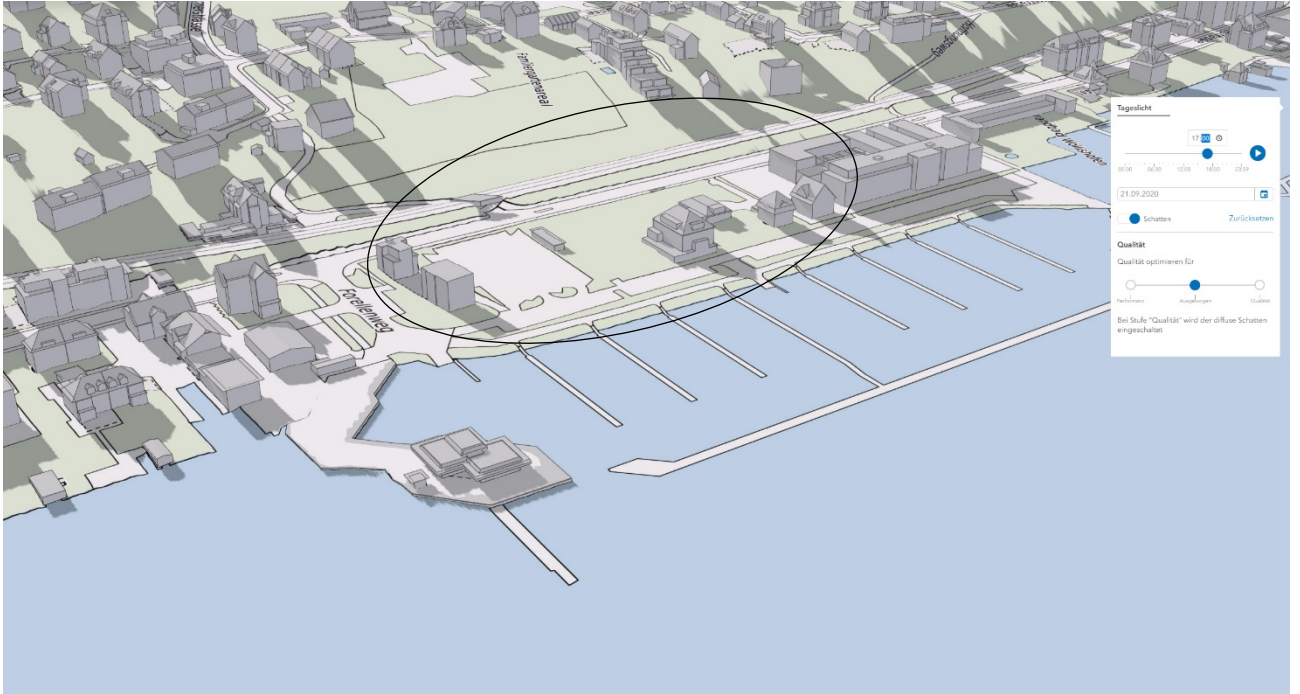


Abb. 4: W2b, Wollishofen: 21. September 17:00 Uhr

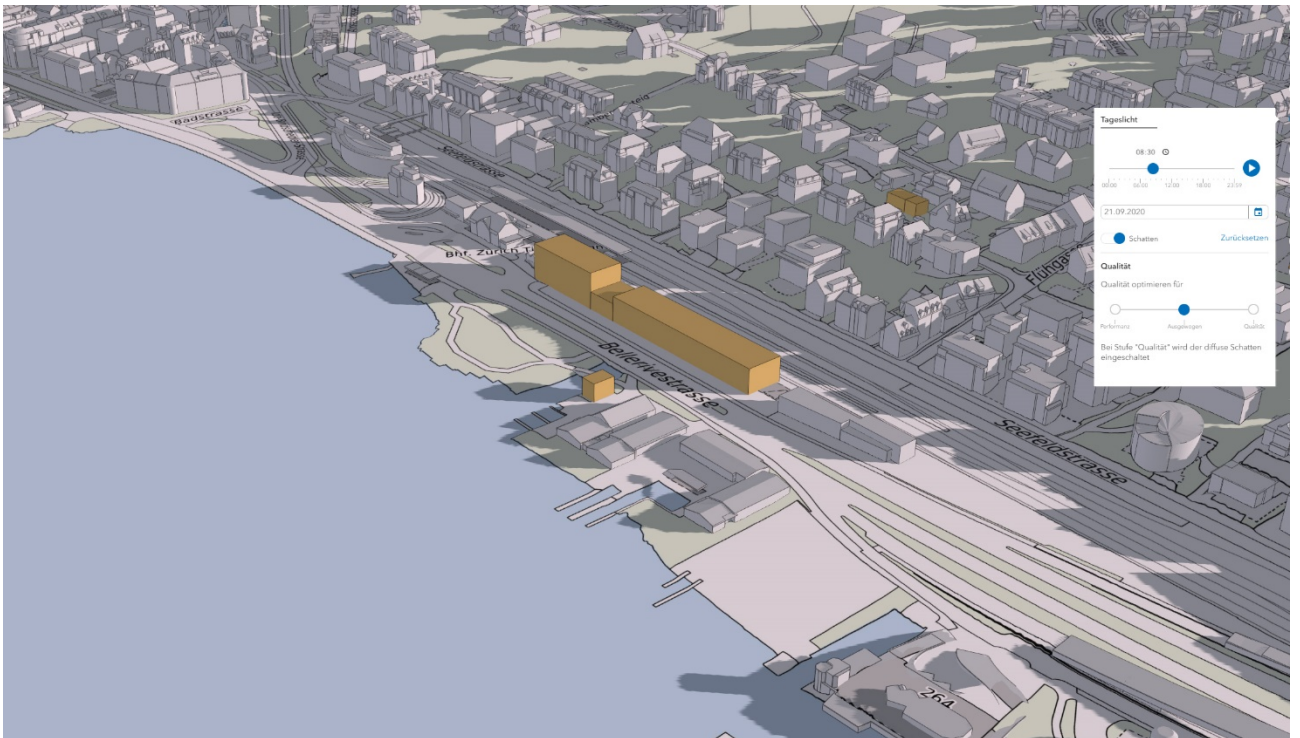


Abb. 5: Neuüberbauung Tiefenbrunnen: 21. September 08:30 Uhr