

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 27. Mai 2015

Grün Stadt Zürich, Volksinitiative «Grünstadt-Initiative», Ablehnung und Gegenvorschlag

Am 5. März 2014 wurde die Volksinitiative «Grünstadt-Initiative» bei der Stadtkanzlei eingereicht. Die Volksinitiative verlangt die Ergänzung der Gemeindeordnung mit einer Vorschrift und einer Übergangsbestimmung. Die Art. 2^{septies} (neu) und Art. 125 (neu) haben gemäss Volksinitiative folgenden Wortlaut:

Art. 2^{septies} (neu)

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.

Übergangsbestimmungen

Art. 125 (neu)

Bis zum Inkrafttreten von rechtlichen Grundlagen zur Umsetzung von Art. 2^{septies} dürfen weder Grundstücke aus den Erholungszonen, der Freihaltezone und der Landwirtschaftszone in eine Bauzone umgezont werden, noch dürfen Grundstücke aus der Erholungszone E3, der Freihalte- und der Landwirtschaftszone in die Erholungszone E1 und E2 umgezont werden.

1. Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. 299 vom 26. März 2014 stellte der Stadtrat das Zustandekommen der Volksinitiative fest und beauftragte die damalige Vorsteherin des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements, die Gültigkeit der Volksinitiative zu prüfen.

Mit STRB Nr. 762 vom 3. September 2014 wurde festgestellt, dass die «Grünstadt-Initiative» gültig ist. Im gleichen Beschluss wies der Stadtrat darauf hin, dass die Formulierung der Übergangsbestimmung in der Anwendung problematisch sein könne, da nicht ohne Weiteres klar sei, was unter dem in der Übergangsbestimmung aufgeführten Begriff der «rechtlichen Grundlage» zu verstehen ist.

Um dem Grundsatz der genügenden Bestimmtheit einer Vorschrift nachzukommen und um zu verhindern, dass es zu einem unzulässig lang dauernden Moratorium von notwendigen Umzonungen kommt, muss geklärt werden, unter welchen Umständen das Moratorium endet.

Der Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements wurde deshalb beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Vorsteher des Hochbaudepartements einen entsprechenden Bericht und Antrag mit Gegenvorschlag auszuarbeiten, so dass das Geschäft bis spätestens am 5. Juli 2015 dem Gemeinderat unterbreitet werden kann.

Da der Stadtrat bei der Beschlussfassung über die Gültigkeit beschlossen hat, einen Gegenvorschlag ausarbeiten zu lassen, beträgt die Frist für den Bericht und Antrag an den Gemeinderat 16 Monate seit Einreichung der Initiative, d. h., die Frist läuft am 5. Juli 2015 ab (§ 130 Abs. 4 des Gesetzes über die politischen Rechte; GPR, LS 161; vgl. Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich/St. Gallen 2011, Rz 120). Die Schlussabstimmung im Gemeinderat muss innert 29 Monaten seit Einreichung der Initia-

tive erfolgen, also bis am 5. August 2016 (§ 131 Abs. 4 GPR i.V.m. § 65a Abs. 3 der Verordnung über die politischen Rechte (VPR, LS 161.1; vgl. Saile/Burgherr, a.a.O., Rz 139 ff. und Tafel auf S. 141).

Mit der vorliegenden Weisung erstattet der Stadtrat Bericht und stellt Antrag an den Gemeinderat.

2. Sorgfältige Grünraumplanung und Grünraumsicherung

Attraktive Grünräume im Wohn- und Arbeitsumfeld sind zentrale Elemente einer hohen Lebensqualität. Mit dem Beschluss zur Gesamtüberarbeitung des Regionalen Richtplans Stadt Zürich (STRB Nr. 925 vom 29. Oktober 2014) hat sich der Stadtrat deshalb mit dem regionalen Raumordnungskonzept unter anderem folgende Ziele gesetzt:

- Die prägenden Landschafts- und Grünräume werden für die Bevölkerung als Erholungsräume langfristig gesichert.
- Der Naherholung in den Quartieren wird besondere Bedeutung beigemessen.
- Die Grün- und Landschaftsräume sind untereinander vernetzt. Sie bieten einen hochwertigen Lebensraum für Flora und Fauna und erfüllen ihre Funktion für das Lokalklima und den Luftaustausch.

Der gesamthaft überarbeitete regionale Richtplan, insbesondere der Teilrichtplan Landschaft, trägt diesen Zielen und den Anforderungen an eine sorgfältige Grünraumplanung und Grünraumsicherung Rechnung.

Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Verkleinerung des Siedlungsgebiets zugunsten des Erholungsgebiets, um wichtige Grünräume und die für Zürich typischen Freiraumbänder zu sichern, z. B. in Affoltern, Seebach und Schwamendingen. Weiteres zentrales Element ist die Verankerung der innerstädtischen Freiraumversorgung und der Planungsrichtwerte von 8 m² Freiraum pro Einwohnerin und Einwohner und 5 m² pro Arbeitsplatz (Richtplantext vom 29. Oktober 2014, S. 65, Ziff. 3.3.1). Die Vernetzung der Freiräume wird mit dem Karteneintrag «Freiraumverbund» gewährleistet (Richtplantext S. 85). Dieser stellt sowohl die ökologische Vernetzung als auch die Vernetzung der Freiräume für die Erholung sicher. Darüber hinaus trägt der eingetragene Freiraumverbund zum für ein angenehmes Stadtklima wichtigen Luftaustausch bei und bewirkt eine stadträumliche Gliederung.

Die Gesamtstrategie Landschaft enthält zudem im Kapitel «Massnahmen» explizit den Auftrag, dass die Stadt Zürich Massnahmen ergreift, um unversiegelte Flächen zu schützen und den Versiegelungsgrad insgesamt tief zu halten. Mit der Festsetzung des Landwirtschaftsgebiets werden die für eine bodenabhängige und zukunftsfähige Landwirtschaft wertvollen Flächen gesichert. Die Bezeichnung von Naturschutzgebieten sichert die für den Erhalt der Biodiversität zentralen Grünräume.

Neben diesen hier aufgeführten, ausgewählten Beispielen trifft der an den Gemeinderat überwiesene Entwurf zur Gesamtüberarbeitung des regionalen Richtplans zahlreiche weitere Aussagen zur Freiraumversorgung für die Erholung, zum Erhalt ökologisch wertvoller oder unversiegelter Freiräume und zur Vernetzung. In der Beilage (tabellarische Übersicht vom 21. November 2014 der im Richtplan berücksichtigten Ziele der «Grünstadt-Initiative») wird aufgezeigt, inwiefern sich die Anliegen der «Grünstadt-Initiative» im regionalen Richtplan wiederfinden.

Somit wird dem Gemeinderat ein regionaler Richtplan zum Beschluss beantragt, der insbesondere mit dem Teilrichtplan Landschaft die Anliegen der «Grünstadt-Initiative» zu behördenverbindlichen Zielen deklariert.

3. Zusammenspiel von Übergangsbestimmung und regionalem Richtplan

Wie bereits festgestellt, ist die Formulierung der Übergangsbestimmung (neu Art. 125 GO) in Verbindung mit der allgemein gehaltenen Zielformulierung in Art. 2^{septies} GO (neu) rechtlich problematisch, da sich aus dem Initiativtext nicht mit genügender Bestimmtheit erschliesst, was unter «rechtlichen Grundlagen» zu verstehen ist und wie lange die Übergangsbestimmung greift. Es bleibt unklar, wann die Ziele von Art. 2^{septies} GO als erfüllt betrachtet werden dürfen oder wann das Moratorium gemäss der Übergangsbestimmung keine Geltung mehr hat. Diese Unsicherheit gilt es auch im Hinblick auf wichtige städtische Bauvorhaben auszuräumen, die auf Einzonungen oder Umzonungen angewiesen sind, die gemäss der Übergangsbestimmung während des Moratoriums nicht möglich wären. Zu denken ist z. B. an folgende Vorhaben im öffentlichen Interesse, die während eines Moratoriums sistiert sein könnten: Pfingstweidenschulhaus (heute in der Freihaltezone FC), gemeinnütziger Wohnungsbau Hornbach (heute teilweise in der Freihaltezone F), Studentenhaus Areal Rosengarten (heute Freihaltezone F), Eishockey- und Sportarena auf dem Areal «Untere Isleren» (heute Erholungszone E3), gemeinnütziger Wohnungsbau Wehntaler-/Hofwiesenstrasse (heute teilweise Erholungszone).

Nach dem kantonalen Richtplan ist der regionale Richtplan in der Hierarchie der Instrumente der Raumplanung das am höchsten angesiedelte Raumplanungsinstrument für die Stadt Zürich. Das heisst, die Aussagen des regionalen Richtplans sind von allen nachgelagerten Planungsstufen, insbesondere dem kommunalen Richtplan und der Bau- und Zonenordnung, zu berücksichtigen. Der regionale Richtplan ist behördenverbindlich und stellt die übergeordnete planerische Grundlage dar, die die Stadt Zürich in eigener Kompetenz erarbeiten und zuhanden des Regierungsrats verabschieden kann.

Damit ist der regionale Richtplan, dessen Entwurf der Stadtrat mit Weisung vom 29. Oktober 2014 dem Gemeinderat zugeleitet hat, das geeignete Instrument zur rechtlichen Verankerung der Anliegen der «Grünstadt-Initiative».

4. Gegenvorschlag des Stadtrats

Der Stadtrat unterstützt die in Art. 2^{septies} GO genannten Anliegen der Initiative und befürwortet die verlangte Ergänzung der Gemeindeordnung. Wie oben dargestellt, werden die Ziele der «Grünstadt-Initiative» im regionalen Richtplan abgebildet (s. auch Beilage) und müssen demzufolge in den nachfolgenden Planungsstufen umgesetzt werden.

Der Gegenvorschlag bezieht sich auf die Übergangsbestimmung und zielt darauf ab, sie zu streichen, nachdem der Stadtrat die von der Initiative verlangten Ziele im regionalen Richtplan verankert hat. Der dem Gemeinderat am 29. Oktober 2014 zugeleitete Revisionsentwurf des regionalen Richtplans hat alle Ziele der Volksinitiative aufgenommen, weshalb die das Moratorium bewirkende Übergangsbestimmung als Druckmittel nicht notwendig und angemessen ist. Die negativen Folgen eines Moratoriums wären gravierend. Wichtige Bauvorhaben von öffentlicher Bedeutung (vgl. Ziff. 3) wären blockiert, ohne dass dies irgend etwas Positives bewirken würde, denn der Stadtrat hat alles Notwendige getan, um den Zielen der Volksinitiative zum Durchbruch zu verhelfen. Der Gegenvorschlag besteht deshalb darin, die verlangte Änderung der Gemeindeordnung zu befürworten, aber auf die Übergangsbestimmung zu verzichten.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

A. Zuhanden der Gemeinde:

Die Volksinitiative «Grünstadt-Initiative» vom 5. März 2014 wird abgelehnt.

Die nachstehende Vorlage wird als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Grünstadt-Initiative» vom 5. März 2014 beschlossen:

Art. 2^{septies} GO (neu): Unverändert, gleichlautend wie die Volksinitiative.

Verzicht auf eine Übergangsbestimmung.

B. Zur Beschlussfassung in eigener Kompetenz:

Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten gleichzeitig zur Abstimmung unterbreitet.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements sowie dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti

Berücksichtigung der Anliegen der «Grünstadtinitiative» im Regionalen Richtplan (21.11.2014)					
Anliegen				Regionaler Richtplan	
Freiraumversorgung für die Erholung	Vernetzter Freiraum	Ökologisch wertvoller Freiraum	Erhalt unversiegelter Freiraum	Kapitel Nr.	Richtplantext (Zusammenfassung) Fassung Antrag des Stadtrats vom 29. Oktober 2014
				1.3	Ein Zukunftsbild für die Stadt Zürich
					Landschafts- und Erholungsräume erhalten und stärken
x	x	x	x	1.3.2	<ul style="list-style-type: none"> - prägende Landschafts- und Grünräume werden als Erholungsräume langfristig gesichert - der Naherholung in den Quartieren wird besondere Aufmerksamkeit beigemessen - Grünräume sind ökologisch vernetzt. Sie sind hochwertiger Lebensraum für Flora und Fauna und erfüllen ihre Funktion für das Lokalklima und den Luftaustausch Quartierspezifische Entwicklung und differenzierte Verdichtung <ul style="list-style-type: none"> - die strukturelle Vielfalt der Bebauungs- und Freiraumstrukturen bleibt erhalten und wird gefördert - die ökologische Vernetzung innerhalb des Siedlungsgebiets wird gewährleistet Abbildung 1.2 Zielbild der Stadt Zürich 2024
				2.1	Gesamtstrategie Siedlung
x	x	x		2.1.1	Ziele <ul style="list-style-type: none"> - ausreichende Versorgung des Siedlungsgebiets mit Freiräumen - Sicherung der Naherholungsgebiete - und ökologischer Ausgleich und Vernetzung sind Teil einer qualitativ hochwertigen Siedlungsentwicklung
x	x		x	2.1.3	Massnahmen <ul style="list-style-type: none"> - Nachweis der ausreichenden Freiraumversorgung in Gebieten mit Verdichtungspotenzialen - Durchgrünung für die Durchlüftung des Siedlungsgebietes sowie Reduktion von Abwärme und Luftschadstoffen berücksichtigen
				3.1	Gesamtstrategie Landschaft
x	x	x	x	3.1.1	Ziele <ul style="list-style-type: none"> - landschaftlich geprägte Freiräume bleiben in Ausmass und Funktion ungeschmälert erhalten (s. Abb. 3.1 Entwicklungsstrategien für den Erhalt attraktiver Landschaftsräume und Grünstrukturen) - die gute Versorgung der Zürcher Bevölkerung mit öffentlichem Freiraum ist dauerhaft gewährleistet (s. Abb. 3.2 Freiraumversorgung und Freiraumverbund) - eine gesamstädtisch gut vernetzte Freiraumstruktur mit hohem Erholungswert (s. Abb. 3.2 Freiraumversorgung und Freiraumverbund) - in ihrer Qualität gestärkte und vernetzte Lebensräume wildlebender Pflanzen und Tiere - Erhalt und Förderung unversiegelter Flächen - Anteil versiegelter Fläche pro EinwohnerIn soll nicht zunehmen - die ausgleichende Wirkung unversiegelter Flächen auf den Wasserhaushalt ist langfristig gewährleistet

x	x	x	x	3.1.3	<p>Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> - planungsrechtliche Sicherung der Grün- und Freiräume im Rahmen der kommunalen Richt- und Nutzungsplanung (in der Regel Freihalte- oder Erholungszonen), durch privatrechtliche Vereinbarungen mit den betroffenen Grundeigentümern oder mit anderen geeigneten Planungsvorschriften (z.B. Unterschutzstellungen) - in mit Freiräumen unversorgten Gebieten werden bestehende Freiräume für die Erholung aufgewertet oder neue geschaffen (Flächenerwerb, Sicherung in Arealentwicklungen usw.) - die Stadt Zürich ergreift Massnahmen um unversiegelte Flächen zu schützen und den Versiegelungsgrad insgesamt tief zu halten
				3.2	Landwirtschaft
x	x	x	x	3.21	<p>Ziele</p> <ul style="list-style-type: none"> - zukunftsfähige bodenabhängige Landwirtschaft - attraktive Erholungs- und Kulturlandschaft - Biodiversität, ökologischer Ausgleich und Vernetzung
x	x	x	x	3.2.3	<p>Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> - es werden unter Berücksichtigung der Anliegen des Naturschutzes und der Erholung ein Landschaftsentwicklungskonzepte und Vernetzungsprojekte erarbeitet und umgesetzt (z.B. Abschluss von freiwilligen Verträgen mit Bewirtschaftenden)
				3.3	Erholung
x				3.3.1	<p>Ziele</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erholungsräume für alle - Bevölkerung und Beschäftigte sind ausreichend mit zu Fuss gut erreichbarem, öffentlichem und qualitativ hochwertigem Freiraum versorgt - Die Planungsrichtwerte 8 m² pro EinwohnerIn und 5 m² pro Arbeitsplatz gelten dabei als Messgrösse - Erholungsanlagen sind so gestaltet, dass sie einen Beitrag zum ökologischen Ausgleich leisten
x		x		3.3.3	<p>Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> - bedarfsgerechte landschafts- und naturverträgliche (Weiter-)Entwicklung der Erholungsräume - Erarbeitung und Umsetzung von Landschaftsentwicklungskonzepten, Freiraumkonzepten usw.
				3.5	Naturschutz
	x	x	x	3.5.1	<p>Ziele</p> <ul style="list-style-type: none"> - zur Erhaltung der Artenvielfalt stehen ausreichende, qualitativ gute und miteinander vernetzte Räume innerhalb des gebauten Stadtkörpers sowie in der offenen Landschaft und im Wald zur Verfügung - die Lebensräume sind gut miteinander vernetzt - mindestens je 15 Prozent der Flächen im Siedlungsgebiet, im Grünland und im Wald sind ökologisch wertvoll
	x	x	x	3.5.3	<p>Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es werden Arten- und Lebensraumförderungsprogramme erarbeitet und umgesetzt - Für die im Richtplan bezeichneten Gebiete werden Schutzverordnungen erlassen und dem Schutzziel entsprechende Pflege- und Aufwertungskonzepte erarbeitet und umgesetzt - Sicherung des ökologischen Ausgleichs im Rahmen von Bewilligungsverfahren und durch Abschliessen von freiwilligen Verträgen mit den Bewirtschaftenden
				3.8	Vernetzungskorridor / Landschaftsverbinding / Wildübergang
x	x	x	x	3.8.1	<p>Ziele</p> <ul style="list-style-type: none"> - ökologische Vernetzung - miteinander verbundene Erholungsgebiete
x	x	x	x	3.8.3	<p>Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aufhebung oder Reduktion der Trennwirkung von Verkehrsinfrastrukturen durch bauliche oder andere geeignete Massnahmen zur Steigerung der Durchlässigkeit und Biotopqualität