

## Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

1. Oktober 2014

### **Motion der AL-Fraktion betreffend Pflicht zum Erlass öffentlicher Gestaltungspläne für strategisch bedeutsame Areale der SBB in der Stadt, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 2. April 2014 reichte die AL-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2014/105, ein:

Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat eine Vorlage zu präsentieren, mit der für strategisch bedeutsame Areale der SBB in der Stadt Zürich (z. B. Gebiete um den Bahnhof Oerlikon) eine Pflicht zum Erlass öffentlicher Gestaltungspläne festgelegt wird.

Begründung:

Die SBB ist Eigentümerin von diversen grösseren Arealen in der Stadt Zürich, die sie bekanntlich nicht mehr für den Bahnbetrieb benötigt und daher umnutzt. Nicht wenige davon sind an Lagen, die aus städtebaulicher Sicht bedeutsam sind, so insbesondere um die Bahnhöfe. Es besteht entsprechend ein Interesse aus Sicht der Stadt, dass die zukünftige Planung dieser Areale einer demokratischen Kontrolle unterliegt. Die Debatte über die Einzelinitiative Frey, die eine Gestaltungsplanpflicht für das SBB-Areal Tiefenbrunnen fordert, zeigt, dass das Interesse an der Entwicklung solch städtebaulich bedeutsamer Areale sehr gross ist und eine rein private Planung auch bei der Bevölkerung nicht nur auf Gegenliebe stösst.

Zurzeit plant die SBB diverse Hochhausbauten insbesondere in Oerlikon (Franklin- und Andreasturm), jedoch ohne dass eine öffentliche Mitsprache möglich wäre, wie es beispielsweise an der Europaallee und an der Zollstrasse über die Gestaltungspläne der Fall war. Eine gestaltende, umfassende Mitwirkung war jedoch bei diesen beiden Projekten gleichfalls nicht möglich, da nicht öffentliche, sondern private Gestaltungspläne aufgelegt wurden. Im Gegensatz dazu erlaubt erst das Instrument des öffentlichen Gestaltungsplanes eine wirksame gestalterische Mitsprache des Gemeinderates – und nicht nur ein Ja oder Nein zu den Plänen, die die Bauherrschaft vorlegt.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR) sind Motionen selbständige 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).

Mit der Motion wird eine Anpassung der Bau- und Zonenordnung (BZO) im Bereich der für die Stadt bedeutsamen Areale der SBB verlangt. Nach Art. 41 lit. k der Gemeindeordnung ist der Gemeinderat unter anderem zuständig für die Festsetzung der kommunalen Nutzungspläne (BZO). Das Anliegen der Motion ist somit grundsätzlich motionsfähig.

Der Stadtrat lehnt es jedoch aus nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

#### **A. Ausgangslage**

Der Stadtrat begrüsst grundsätzlich die Stossrichtung der Motion nach Mitsprache der Gemeinde bei der Projektierung von Grossprojekten auf strategisch bedeutsamen Arealen der SBB. Die in der Motion geforderte Pflicht zum Erlass von öffentlichen Gestaltungsplänen lässt sich jedoch aufgrund der geltenden Rechtslage nicht realisieren.

#### **B. Pflicht zum Erlass eines öffentlichen Gestaltungsplans**

§ 48 Abs. 3 PBG lässt es aus bestimmten öffentlichen Interessen zu, dass ein Gebiet mit einer Pflicht zur Erstellung eines Gestaltungsplans belegt werden kann.

Wird eine Gestaltungsplanpflicht festgesetzt, so kann die private Grundeigentümerschaft diese durch einen privaten oder einen öffentlichen Gestaltungsplan erfüllen. Ein öffentlicher, den Privaten in seinen Rechten noch stärker tangierender Gestaltungsplan darf indes nur dann erlassen werden, wenn der Private sich weigert, selber einen Gestaltungsplan aufzustellen, oder wenn der vom Privaten eingereichte Gestaltungsplan durch die Gemeinde abgelehnt wird und der Private ein Baugesuch einreicht, welches infolge mangelnder Baureife abgewiesen werden muss. Dagegen kann, gestützt auf § 48 PBG, nicht von Anfang an festgelegt werden, dass über ein Gebiet ein öffentlicher Gestaltungsplan erstellt werden müsste. Dies ergibt sich auch daraus, dass sich das mit der Gestaltungsplanpflicht verfolgte öffentliche Interesse in der Festsetzung der Gestaltungsplanpflicht erschöpft bzw. dadurch schon gesichert worden ist. Eine zusätzliche Rechtfertigung für einen öffentlichen Gestaltungsplan wäre nicht vorhanden und die Massnahme damit auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Vorliegend stellt sich überdies die Frage, ob überhaupt ein hinreichendes öffentliches Interesse an einer Gestaltungsplanpflicht geltend gemacht werden könnte. Die Sicherung des Mitspracherechts des Parlaments wäre jedenfalls keine hinreichende Begründung. Sollen die Areale einer anderen Nutzung zugeführt werden, als dies die geltende BZO vorsieht, so müsste ohnehin ein Planungsprozess durchgeführt werden, welcher den Einbezug der Gemeinde sicherstellt (siehe dazu auch nachfolgend lit. C).

### **C. Inhaltliche Beurteilung**

Vorab ist festzuhalten, dass die SBB heute, ausser in Zürich-West, kaum mehr über unbebaute bzw. unnutzbare Areale von gesamtstädtisch strategischer Bedeutung verfügen, nachdem in den letzten Jahren auf mehreren grossen Arealen der SBB Projekte realisiert worden sind oder mit deren Realisierung begonnen wurde oder deren Projektierung bereits weit fortgeschritten ist.

Namentlich betreffend die im Motionstext erwähnten Areale in Zürich-Nord (Franklin- und Andreasturm) ist die Projektierung bereits weit fortgeschritten. Da die betreffenden Projekte jeweils von der nach Regelbauweise zur Verfügung stehenden Ausnutzung und den Hochhausgebietsfestlegungen ausgehen, war oder ist eine Einflussnahme mittels Gestaltungsplan nicht mehr möglich. Eine entsprechende Einflussnahme durch das Parlament erfolgte im Rahmen der Festlegung der BZO 1999.

Die Flächen sind im Entwicklungsrichtplan Bahnhof Oerlikon (Aktualisierung 2009) als Schlüsselprojekte und die Andreasstrasse als «möglicher Hochhaus-Standort» bezeichnet. Für das Hochhaus an der Andreasstrasse wurde das Baugesuch bereits eingereicht, der Bauentscheid wird in der 2. Hälfte Oktober erwartet. Im Baufeld-Südwest wurden die Positionierungen und Grössen der Volumetrien, einschliesslich des Franklinturms, aufgrund einer Machbarkeitsstudie diskutiert, und der darauf abgestützte «Rahmenplan» bildete die Grundlage für den Wettbewerb Hochhaus Südwest Mitte/Franklinturm. Für beide Projekte wurde von den SBB ein Wettbewerb durchgeführt und dieser im Quartierzentrum Oerlikon in einer Wettbewerbsausstellung kommuniziert.

In Zürich-West sind im Gleisraum zwar noch potenzielle grosse Umnutzungsareale vorhanden, wie beispielsweise das Depot G, die Hauptwerkstätten oder das Rohmbe-Areal. Diese Areale sind heute der Industriezone zugeteilt, weshalb allfällige spätere Umnutzungen ohnehin grössere Planungsprozesse mit sich bringen würden und Änderungen auf Stufe der Richtplanung sowie der Nutzungsordnung (BZO und/oder Sondernutzungsplanungen wie GP, SBV) notwendig wären. Dadurch ist die Möglichkeit zur Mitsprache und zum Entscheid durch das Parlament gegeben und hat im Rahmen dieser Verfahren zu erfolgen.

## **D. Fazit**

Die von der Motion beabsichtigte Einführung einer Pflicht zum Erlass öffentlicher Gestaltungspläne für bedeutsame Areale der SBB, um eine grössere Einflussnahme des Parlaments zu sichern, ist abzulehnen, weil die rechtlichen Voraussetzungen für eine generelle Gestaltungsplanpflicht für die betroffenen SBB-Grundstücke nicht gegeben sind. Im Hinblick auf die beiden Areale in Zürich-Nord ist zudem das Planungsverfahren bereits zu weit fortgeschritten. Im Hinblick auf die verbleibenden potenziellen Umnutzungsareale in Zürich-West kann die Einflussnahme des Parlaments im Rahmen der Festlegung der Richt- und Nutzungsplanung erfolgen. In diesem Rahmen kommt allenfalls auch die Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht für einzelne Grundstücke in Frage.

Aus den genannten Gründen lehnt der Stadtrat 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**