

Zürich, den 12. Mai 2010

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 18. November 2009 reichten die Gemeinderäte Dr. Ueli Nagel (Grüne) und Daniel Leupi (Grüne) folgende Motion, GR Nr. 2009/533, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung für den rechtlichen Schutz der Bäume und Baumbestände in der Stadt Zürich zu unterbreiten, welche eine Regelung umfasst, die mindestens dem Standard der anderen grossen Städte in der Schweiz entspricht. Dazu gehört auch die Begrenzung von Unterbauungen in Grün- und Freiräumen und eine nachhaltige Strategie bei baulichen Verdichtungen, insb. im Zusammenhang mit Grenzabständen.

Begründung

Die Stadt Zürich pflegt mit den Bäumen im öffentlichen Raum und auf städtischen Grundstücken einen sorgfältigen Umgang, welcher dem Wert dieser besonderen Lebewesen für die Lebensqualität und das Mikroklima im Siedlungsraum Rechnung trägt.

Andererseits gibt es in der grössten Schweizer Stadt immer noch keine rechtlich verbindlichen Regelungen für den Schutz von Bäumen auf Privatgrund – ausser in wenigen Fällen von historisch bedeutsamen Bäumen unter Denkmalschutz und bei Auflagen im Rahmen von Baubewilligungen. So kommt es immer wieder vor, dass Hausbesitzer/innen und Liegenschaftsverwaltungen «störende» Bäume quasi über Nacht fällen lassen, was meist zu Protesten aus der Bevölkerung führt. Umgekehrt sind Neuanpflanzungen immer mehr erschwert, einerseits weil unterirdisch Tiefgarage und Nutzräume bis zur Grundstücksgrenze gebaut werden, so dass für tief wurzelnde Pflanzen kein Raum bleibt, andererseits weil oberirdisch immer dichter und bis zum Grenzabstand gebaut wird, so dass für grosse Bäume kein genügender Grenzabstand mehr bleibt.

Dass die in den 90er-Jahren in einer Volksabstimmung beschlossene «Verordnung zum Schutz des Baumbestandes der Stadt Zürich» einige Jahre später vom Zürcher Regierungsrat wieder aufgehoben worden ist, ist für die Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger immer noch unverständlich. Bezeichnenderweise ist in der Bevölkerung die Meinung weitverbreitet, dass die Bäume in unserer Stadt nicht ohne Bewilligung gefällt werden können.

Es ist höchste Zeit, den Schutz der Stadt- Bäume und -Baumbestände auf eine moderne rechtliche und planerische Grundlage zu stellen, wie sie übrigens in den meisten anderen grossen Städten der Schweiz schon länger besteht.

Gemäss Art. 90 GeschOGR wird der Stadtrat mit einer Motion verpflichtet, dem Gemeinderat innert zweier Jahre nach der Überweisung den Entwurf für einen Erlass, für die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme der Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten seit der Einreichung der Motion schriftlich zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Die vorliegende Motion will den Stadtrat verpflichten, dem Gemeinderat eine Weisung für den rechtlichen Schutz der Bäume und der Baumbestände in der Stadt Zürich vorzulegen.

Bereits die mit der Volksabstimmung vom 17. Mai 1992 angenommene städtische Baumschutzverordnung war mit der Bau- und Zonenordnung 1991 eng verknüpft. Sie stützte sich auf Art. 76 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) und verwies in verschiedenen Bestimmungen auf die Bauordnung. Mit der Baumschutzverordnung sollte eine allgemeine Bewilligungspflicht für das Fällen von Bäumen mit einem Stammumfang über 80 cm eingefügt werden.

Als 1987 mit den Arbeiten einer Baumschutzverordnung begonnen wurde, liess sie sich ohne weiteres auf Art. 76 PBG in der Fassung vom 1. Januar 1985 abstützen, der wie folgt lautete: «Die Bau- und Zonenordnung kann zur Erhaltung des vorhandenen Baumbestands sowie zur Sicherstellung einer angemessenen Neu- und Ersatzpflanzung besondere Bestimmungen erlassen; diese dürfen jedoch die ordentliche Grundstücksnutzung nicht übermässig erschweren.»

Die rechtliche Zulässigkeit der Baumschutzverordnung wurde im Rahmen einer Vorprüfung 1987 vom kantonalen Amt für Raumplanung und 1989 durch die Baudirektion bestätigt.

Am 1. Februar 1992 kam es zu einer Revision des PBG; dabei wurde auch Art. 76 PBG geändert. Dieser lautet seither wie folgt: «Die Bau- und Zonenordnung kann die Erhaltung von näher bezeichneten Baumbeständen und deren Ersatz sowie zonen- oder gebietsweise angemessene Neupflanzungen und die Begrünung geeigneter Teile des Gebäudeumschwungs und von Flachdächern vorschreiben; diese dürfen jedoch die ordentliche Grundstücksnutzung nicht übermässig erschweren.»

Nach Auffassung des Stadtrates erforderte diese Gesetzesänderung keine Anpassung der Baumschutzverordnung. Das Erfordernis der «näheren Bezeichnung» war für den Stadtrat erfüllt, weil die Baumschutzverordnung nicht alle Bäume erfasste, sondern lediglich diejenigen, deren Stammumfang über 80 cm beträgt. Diese Meinung teilte auch die Baurekurskommission als erste Rechtsmittelinstanz. Anders beurteilte dies der Regierungsrat als Rekursinstanz. Er hob die Baumschutzverordnung auf mit der Begründung, die neue Fassung von Art. 76 PBG erlaube nur den Erlass einer Verordnung, in der die Bäume und Baumbestände in örtlicher Hinsicht genau bezeichnet seien. Das Bundesgericht folgte dieser Meinung und führte aus, der planerische Schutz habe sich auf einzelne, örtlich umschriebene Baumbestände zu beschränken. Daraufhin beschloss der Stadtrat, keine neue Baumschutzverordnung auszuarbeiten.

Bereits am 19. Juni 2002 reichten die Gemeinderäte Dr. Ueli Nagel und Christoph Hug eine Motion ein, mit der der Stadtrat beauftragt wurde, dem Gemeinderat für den rechtlichen Schutz der Bäume in der Stadt Zürich eine Verordnung im Rahmen des Baureglements zu unterbreiten (Motion GR Nr. 2002/216). Diese überwies der Gemeinderat am 31. März 2004 als Postulat. Die nun eingereichte Motion zielt in dieselbe Richtung, um eine Regelung zum Schutz von Bäumen und Baumbeständen in der ganzen Stadt Zürich zu erwirken.

In anderen zürcherischen Gemeinden, wie etwa in Winterthur, Uster oder Wetzikon, sind Regelungen zum Schutz von Bäumen und Baumbeständen eingeführt worden. Diese beschränken sich aber auf einzeln bezeichnete Bäume, Baumgruppen und Hecken in ausgeschiedenen Gebieten, wie dies § 76 PBG vorsieht. Einen Baumschutz dieser Art erachtete der Stadtrat schon 1992 als für die Stadt Zürich untauglichen Weg und daran hat sich nichts geändert. Eine solche Lösung würde in der Umsetzung einen sehr grossen Verwaltungsaufwand erfordern, der, gemessen am möglichen oder erwünschten Ziel, unverhältnismässig wäre. Es sei an die Mittel erinnert, die bereits heute bestehen, um den Baumbestand zu schützen und zu fördern. Da ist zunächst § 203 lit. f PBG, der die Unterschutzstellung von wertvollen Park- und Gartenanlagen, Einzelbäumen, Baumbeständen, Feldgehölzen und Hecken erlaubt. Dann sind da die kommunalen Inventare der schützenswerten Gärten und Anlagen und der Naturschutzobjekte gemäss § 203 Abs. 2 PBG und ausserdem § 238 Abs. 3 PBG, der es erlaubt, im Rahmen von Baubewilligungsverfahren den Schutz bestehender Bäume und die Pflanzung neuer Bäume und Sträucher sowie die Begrünung des Umschwungs zu verlangen. Was in der Tat fehlt, ist eine generelle Bewilligungspflicht für das Fällen von Bäumen, die nicht anderweitig erfasst sind. Die Wirkung einer solchen Bewilligungspflicht darf jedoch auch nicht überschätzt werden. Baumschutzvorschriften dürfen laut § 76 PBG die ordentliche Grundstücksnutzung nicht übermässig erschweren, sie können also die Fällung eines Baumes nicht verhindern, wenn er einer bauordnungskonformen Bebauung im Wege steht. Verhindern kann eine Baumfällung letztlich nur eine rechtskräftige, auf § 203 PBG gestützte Unterschutzstellung, aber auch hier muss mit Augenmass vorgegangen werden. Angesichts dessen, dass in den letzten 20 Jahren nur sehr wenige Fälle stossender Baumfällungen vorgekommen sind und die Wirkung einer allgemeinen Bewilligungspflicht auf den städtischen Baumbestand entsprechend gering wäre, lassen sich aufwendige Baumschutzvorschriften nicht rechtfertigen. Die heutige Rechtslage mag unvollkommen sein, aber die Durchgrünung der Stadt Zürich hat darunter offensichtlich nicht gelitten.

Den Baumschutz, den die Stadt wünscht, erlaubt § 76 PBG nicht. Sinnvoller als der Erlass einer Baumschutzverordnung auf der Basis des geltenden § 76 PBG erscheint dem Stadtrat deshalb die Revision dieser Bestimmung in Richtung der Fassung von 1985. Der Stadtrat wird sich beim Kanton für eine dahingehende Änderung der Bestimmung im Rahmen der laufenden Revision des PBG einsetzen.

Die Motionäre verlangen ausserdem Massnahmen hinsichtlich der Begrenzung von Unterbauungen in Grün- und Freiräumen und eine nachhaltige Strategie bei baulichen Verdichtungen, insbesondere im Zusammenhang mit Grenzabständen. Der Stadtrat hält eine Norm über die Begrenzung von Unterbauungen, also zum Beispiel eine Versiegelungsziffer, für eine interessante Idee. Eine Versiegelungsziffer würde aber eine Ergänzung des PBG verlangen, zum Beispiel mit einem § 256a, der für den Untergrund eine ähnliche Ordnung trifft wie § 256 für die Oberfläche. Eine solche Versiegelungsziffer könnte einen Teil des Grundstücks von einer Unterbauung freihalten und damit für die Pflanzung von Bäumen reservieren, sodass die Ansiedlung eines alterungsfähigen Baumbestandes möglich wäre. Der Stadtrat ist bereit, entsprechende Möglichkeiten zu prüfen.

Sowohl eine taugliche Baumschutzordnung als auch Massnahmen gegen die vollständige Unterbauung von Grundstücken verlangen eine Revision des PBG. Der Gesetzgebungsprozess benötigt zum einen mehr Zeit als die Motion einräumt und zum andern ist für die Revision des PBG weder der Gemeinderat noch die Gemeinde zuständig, sondern der Kantonsrat, weshalb dieser Vorstoss nicht motionabel ist. Der Stadtrat lehnt deshalb die Entgegennahme der Motion ab, er ist aber bereit, das Begehren als Postulat entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy