

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 19. März 2014

Volksinitiative «Hafenkräne-Nein», Ablehnung

1. Einleitende Bemerkungen

Am 5. Dezember 2012 wurde bei der Stadtkanzlei unter dem Titel «Hafenkräne-Nein» folgende ausformulierte Volksinitiative der SVP Stadt Zürich, der Jungen SVP Zürich und der Jungfreisinnigen Stadt Zürich eingereicht:

Gestützt auf Art. 15 ff. der Gemeindeordnung der Stadt Zürich 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:

«Bauordnung der Stadt Zürich

Art. 43b Hafeninfrastruktur (neu)

In den Kernzonen darf mit Ausnahme der für die Zürichsee- und Limmatschiffahrt und die professionelle und private Binnenschifffahrt notwendigen Infrastrukturen keine weitere Hafeninfrastruktur (insbesondere Hafenkräne, Hafenspinner und Schiffshörner) aufgestellt werden.»

Zur Begründung schreiben die Initiantinnen und Initianten:

«Die Stadt Zürich braucht keine weitere Hafeninfrastruktur zu Kunstzwecken. Auf das Ortsbild der Stadt Zürich verändernde, wirtschaftlich unsinnige und Steuergeld vernichtende Vorhaben und Projekte ist zu verzichten.»

Mit Stadtratsbeschluss Nr. 50 vom 23. Januar 2013 stellte der Stadtrat fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist.

Auf kommunaler Stufe kann Gegenstand einer Initiative nur sein, was der Sache nach dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht (§ 96 Ziff. 1 des Gesetzes über das Gemeindewesen, Gemeindegesetz GG, LS 131.1). Die vorliegende Initiative verlangt eine Ergänzung der Bauordnung (Bau- und Zonenordnung, BZO, AS 700.100). Beschlüsse über Änderungen der Bauordnung fallen – gestützt auf Art. 41 lit. I der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) in die Zuständigkeit des Gemeinderats. Dessen Beschluss unterliegt gestützt auf Art. 12 GO wiederum dem fakultativen Referendum. Die Initiativfähigkeit der verlangten Änderung der Gemeindeordnung ist daher gegeben.

Mit Stadtratsbeschluss Nr. 511 vom 6. Juni 2013 wurde festgestellt, dass die Volksinitiative «Hafenkräne-Nein» gültig ist, da sie die Einheit der Materie wahrt, nicht grundsätzlich im Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht und durchführbar ist. An dieser Beurteilung kann festgehalten werden.

2. Materielle Prüfung

a) Wie aus der Begründung zur Volksinitiative ersichtlich wird, verfolgen die Initiantinnen und Initianten nicht ausschliesslich nutzungs- oder raumplanerische Anliegen. Die Initiantinnen und Initianten machen vielmehr auch finanz- bzw. steuerpolitische Beweggründe geltend, aufgrund derer in der Stadt Zürich keine weitere Hafeninfrastruktur erstellt werden soll. Dennoch stellt das teilweise Bauverbot in der Kernzone in Bezug auf Hafeninfrastruktur im Ergebnis eine raum- bzw. nutzungsplanerische Massnahme im Sinne des Ortsbildschutzes dar, die sich auf § 50 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975 (Planungs- und Baugesetz, PBG, LS 701) stützen lässt. Die Gemeinden sind gerade in Kernzonen gestützt auf § 50 PBG befugt, sehr detaillierte und einschneidende Vorschriften zu erlassen (Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Auflage, Zürich 2011, Seite 127).

Insofern sich die Initiative jedoch gegen den rechtskräftig bewilligten Hafenkran 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 (Fritzsche/Bösch/Wipf, a.a.O., Seite 566 f.). Selbst eine konkret formulierte Volksinitiative kann die Baureife nicht verhindern. Weiter gilt es zu berücksichtigen, dass der kommunale Gesetzgeber insbesondere nicht während der Dauer eines Rechtsmittelverfahrens die kommunalen 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, a.a.O., Seite 570, mit Verweis auf VB.2009.00472). Auf die Erstellung des Hafenkranes auf der Plattform des Rathaus-Café im Frühling 2014 kann mit der vorliegenden Volksinitiative demnach in jedem Fall kein Einfluss ausgeübt werden.

b) Insofern in den nachfolgenden Ausführungen auf die Bestimmungen der BZO verwiesen wird, ist damit die in der Amtlichen Sammlung der Stadt Zürich unter AS 700.100 publizierte rechtskräftige Version gemäss Gemeinderatsbeschluss vom 23. Oktober 1991 mit Änderungen bis 16. November 2011 gemeint. In Art. 25 BZO wird der Zweck der Kernzonen wie folgt umschrieben: *«Die Kernzonenvorschriften bezwecken die Wahrung des Gebietscharakters durch die Pflege der bestehenden Bau- und Grünsubstanz und deren eingepasste Ergänzung durch Bauten und Anlagen.»* Gemäss allgemein anerkannten Kriterien umfassen Kernzonen schutzwürdige Ortsbilder, die in ihrer Eigenart erhalten oder erweitert werden sollen. Insgesamt sind in der geltenden BZO der Stadt Zürich 26 Kernzonen definiert, deren Gebietscharakter und spezifische Vorschriften jeweils in der Bauordnung beschrieben sind. Für jede Kernzone liegt ein eigener Kernzonenplan vor. Die Kernzonen machen in der heutigen Bauordnung bereits den grössten Teil der Vorschriften aus, weil die Kernzonenregelungen – ähnlich wie Sonderbauvorschriften – sehr spezifisch auf den jeweiligen Charakter der Bebauung eingehen. Die allgemeinen Vorschriften für die Kernzonen (Art. 26–43a BZO) gelten für alle Kernzonen, so weit in den Zusatzvorschriften nicht ausdrücklich etwas Abweichendes bestimmt ist (Art. 26 BZO).

c) Die Initiative verlangt mit dem neuen Art. 43b Bauordnung eine Ergänzung der allgemeinen Vorschriften für die Kernzonen (Art. 25–78 BZO). Somit hätte der neue Art. 43b Geltung für alle 26 Kernzonen in der Stadt Zürich.

Kernzonen sind gemäss § 50 PBG definiert als schutzwürdige Ortsbilder, die in ihrer Eigenart erhalten oder erweitert werden sollen. In einer Stadt wie Zürich, die sich von einer relativ kleinen Altstadt in mehreren Eingemeindungen zu einer grossen Stadt entwickelte, gibt es unterschiedliche schützenswerte Ortsbilder und somit auch Kernzonen: Die Altstadt selber, die City mit ihrer zeitlichen Entwicklung von 1860 bis in die 1950er-Jahre, die Bebauung am Seeufer, Kleinhaussiedlungen, ländliche Dörfer und Weiler. Jede Kernzone wird durch ihren je eigenen Charakter geprägt, und das wird in den jeweiligen Kernzonenvorschriften auch so festgehalten. Hieraus ergibt sich, dass auch das Mass an zu erhaltendem Bestand und vertretbarer Erneuerung unterschiedlich ist. Der Prozentsatz an Inventarobjekten variiert entsprechend von Kernzone zu Kernzone.

Grundsätzlich wird mit den Kernzonenbestimmungen das Bauen in schützenswerten Ortsbildern geregelt. Hinzu kommen mobile und immobile Einrichtungen und Fahrnisse: z. B. Denkmäler und Kunsteinrichtungen, Park- und Abstellplätze jeglicher Art, Strassenschilder und Verbotstafeln usw. Mit den Gestaltungsvorschriften gemäss § 238 Abs. 2 PBG kann die Baubewilligungsbehörde zudem Auflagen zur guten Einordnung erlassen. Eine Festsetzung eines generellen Erstellungsverbots für Hafeninfrastukturanlagen in allen Kernzonen, wie es die Volksinitiative verlangt, widerspricht dem Instrument der Kernzonen.

Die von der Volksinitiative geforderte neue Bestimmung hat zum Zweck, Hafeninfrasturkturanlagen innerhalb der Kernzonen generell zu verbieten, sofern diese nicht der Zürichsee- oder Limmatschiffahrt bzw. der professionellen oder privaten Binnenschiffahrt dienen. Die Kernzonenvorschriften sind, wie ausgeführt, sehr detailliert. Sie 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. In den Kernzonen können Hauptgebäude nur innerhalb der damit als überbaubar bezeichneten Flächen gebaut werden, wodurch die Freihaltung des für die Kernzonen typischen Freiraums gesichert wird (Art. 27 Abs. 1 BZO). Im Übrigen gilt für alle Bauten und Anlagen sowie deren Umschwung in Kernzonen die allgemeine Gestaltungsvorschrift von Art. 43 Abs. 2 BZO, wonach diese so zu gestalten sind, dass der typische Gebietscharakter gewahrt bleibt und eine gute Gesamtwirkung erzielt wird.

All diese Vorschriften sorgen in ihrem Zusammenwirken dafür, dass keine für den Gebietscharakter atypischen Bauten und Anlagen errichtet werden können, die das Ortsbild beeinträchtigen. In Kernzonen, die nicht an der Limmat oder am Zürichsee liegen, dürfte die dauerhafte Errichtung von Hafeninfrasturkturanlagen daher schon gestützt auf die bestehenden Regelungen in der BZO kaum bewilligungsfähig sein, da sie nicht gebietstypisch sind. In den Kernzonen entlang der Limmat und rund um den Zürichsee sind diese – so weit die Kernzonenvorschriften zur Anwendung kommen – dauerhaft nur zulässig, wenn der Gebietscharakter dadurch gewahrt bleibt. Erfüllen sie diese Anforderung, so besteht aber auch kein Anlass, diese generell zu verbieten. Auch § 50 PBG lässt keine weitergehenden Vorschriften zu, als diese für die Wahrung des Ortsbilds erforderlich sind. Atypische Bauten und Anlagen können daher höchstens befristet bewilligt werden, wenn die hierfür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Eine bloss befristete Installation gefährdet das Ortsbild nicht, weshalb auch diesbezüglich ein generelles Verbot als nicht erforderlich erscheint.

Aus den genannten Gründen ist die Initiative abzulehnen. Nach den vorstehenden Ausführungen ist auch die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Volksinitiative weder sachlich noch inhaltlich geboten. Die Initiative verlangt die Festlegung eines spezifischen Verbots von Hafeninfrasturkturanlagen in der BZO für die Kernzonen. So weit mit dem Verbot von Hafeninfrasturkturanlagen raum- und nutzungsplanerische Anliegen oder die Interessen des Ortsbildschutzes in den Kernzonen der Stadt Zürich gestärkt werden sollen, sind – wie bereits ausgeführt – die diesbezüglichen bestehenden Bestimmungen in der rechtskräftigen BZO und im PBG ausreichend detailliert geregelt. Eine Analyse der bestehenden Kernzonenregelungen in der BZO ergibt, dass diese bereits heute für den Erhalt ihrer Eigenarten sehr spezifisch auf den jeweiligen Charakter der Bebauung in der jeweiligen Kernzone eingehen. Es existieren somit ausreichende Regelungen, um ortsbildstörende Hafeninfrasturkturanlagen in Kernzonen zu verbieten, wo diese gebietsfremd sind. Auf einen Gegenvorschlag kann daher verzichtet werden.

Mit der vorliegenden Weisung erstattet der Stadtrat Bericht und stellt Antrag an den Gemeinderat. Für das weitere Verfahren gelten die einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte (Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlagemeinden, Zürich / St. Gallen 2011, RZ 125 ff. und Tafel auf S. 141). Da der Stadtrat bei der Beschlussfassung über die Gültigkeit beschlossen hat, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten zu lassen, nun aber keinen solchen beantragt, ist für den Stadtrat für Bericht und Antrag an den Gemeinderat trotzdem die Frist von 16 Monaten seit Einreichung zur Anwendung gelangt (Saile/Burgherr, a.a.O., RZ 120 und dort FN 186). Es erscheint daher gerechtfertigt, dem Gemeinderat trotz § 65 a Abs. 2 der Verordnung über die politischen Rechte (VPR, LS 161.1) für die Schlussabstimmung die längere Frist von § 65 a Abs. 3 VPR zuzubill-

ligen. Die Schlussabstimmung im Gemeinderat hat daher innert 29 Monaten nach Einreichung der Initiative zu erfolgen (vgl. dazu auch Saile/Burgherr, a.a.O., RZ 139).

Dem Gemeinderat wird zuhanden der Gemeinde beantragt:

Die Volksinitiative «Hafenkräne-Nein» wird abgelehnt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti