



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 21. Juni 2023

GR Nr. 2023/301

Hochbaudepartement, Volksinitiative «Initiative Uferschutz», Ablehnung und Gegenvorschlag

1. Ausgangslage

Am 27. Februar 2023 wurde bei der Stadtkanzlei eine Volksinitiative mit dem Titel «Initiative Uferschutz» eingereicht. Die Initiative stellt in Form einer allgemeinen Anregung folgendes Begehren:

Die Stadt schützt die Ufer am See und an der Limmat (Platzspitz bis Stadtgrenze), um sie als Naherholungsgebiet für die Bevölkerung und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen zu erhalten. Bauten und Anlagen mit einer Höhe von mehr als 25 Metern sollen vom Seeufer den Abstand von 150 Metern und vom Flussufer den Abstand der vierfachen Sohlenbreite der Limmat einhalten. Die Vorschriften sollen auch für Gestaltungspläne und Arealüberbauungen gelten. Bestehende Bauten und Grünräume unterstehen dem Bestandesschutz.

Begründung:

See- und Limmatraum sind für Zürcherinnen und Zürcher die wichtigsten Naherholungsgebiete. Diese Ufer sind auch wertvolle ökologische Inseln.

Aus dem Amt für Städtebau sind Pläne bekannt geworden, welche künftig am Seeufer generell Häuser mit einer Höhe von 40 Metern zulassen und auch höhere Bauten ermöglichen. Entlang der Limmat wären gar an beiden Ufern zwischen Platzspitz und Werdinsel Hochhäuser bis zu 85 Metern zulässig. Diese Pläne sind abzulehnen. Sie würden diese wichtigen Naherholungsräume der Bevölkerung massiv beeinträchtigen und den natürlichen Lebensraum von Tieren und seltenen Pflanzen auf Stadtgebiet sowie die Biodiversität gefährden.

Hochhäuser in Ufernähe erschweren die Zugänglichkeit der Ufer für die Bevölkerung, reduzieren die Besonnung und schaden dem ohnehin bedrohten Lebensraum für Tiere und Pflanzen. Zudem erschweren sie die Luftzirkulation, was sich negativ auf das städtische Klima auswirkt.

Die Initiative wurde mit 3104 gültigen Unterschriften eingereicht (vgl. STRB 836/2023). Ist eine Volksinitiative (wie vorliegend) in der Form der allgemeinen Anregung zustande gekommen, erstattet der Stadtrat dem Gemeinderat innert vier Monaten seit der Einreichung Bericht und Antrag über die Gültigkeit und ihren Inhalt. Für das Verfahren betreffend Volksinitiativen in Parlamentsgemeinden sind kraft Verweisung die Bestimmungen des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) für die Stadt Zürich anwendbar (§ 133 Abs. 1 GPR i. V. m. §149 lit. a GPR und 155 GPR). Innert gleicher Frist beantragt er dem Gemeinderat zudem einen der folgenden Entscheide (§ 133 Abs. 2 GPR):



2/17

- Ablehnung der Initiative;
- Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag;
- Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag;
- Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

Mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 836/2023) wurde der Vorsteher des Hochbaudepartements beauftragt, die Gültigkeit der Volksinitiative zu prüfen sowie dem Stadtrat bis zum 27. Juni 2023 zuhänden des Gemeinderats Bericht zu erstatten und Antrag im Sinne von § 133 Abs. 2 GPR zu stellen.

2. Gültigkeit und Geltungsbereich der Volksinitiative

2.1 Gültigkeit

§ 147 Abs. 2 GPR hält fest, dass eine Initiative in einer Parlamentsgemeinde nur über Gegenstände eingereicht werden kann, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen.

Die Initiative bezweckt, die Ufer von zwei Gewässern auf dem Stadtgebiet zu schützen, indem Hochhäuser in einem bestimmten Bereich entlang von Limmat und See nicht zulässig sein sollen. Entsprechend hätte der Gemeinderat für eine Umsetzung der Initiative die Bau- und Zonenordnung sowie den Ergänzungsplan Hochhäusern anzupassen; beide Massnahmen liegen grundsätzlich in kommunaler Zuständigkeit (§§. 45 ff. i. V. m. 68 und 282 Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1]). Sie unterliegendem dem fakultativen Referendum (Art. 36 GO), weshalb das Initiativbegehren in der Form der allgemeinen Anregung initiativfähig ist (Art. 31 GO).

Eine Initiative ist gemäss § 128 Abs. 1 und § 148 Abs. 2 GPR i. V. m. Art. 28 Abs. 1 lit. a–c Kantonsverfassung (KV, LS 101) gültig, wenn die Initiative die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist.

- Einheit der Materie: Die Volksinitiative «Uferschutz» weist die Form der allgemeinen Anregung gemäss § 120 Abs. 3 GPR auf. Das Begehren verfolgt thematisch einen Zweck, den Schutz von See- und Limmatufer als Naherholungs- und Lebensraum, weshalb ein hinreichender innerer Zusammenhang besteht (§ 121 Abs. 2 GPR). Die Einheit der Materie ist somit gewahrt.
- Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht: Das Gebot der Wahrung übergeordneten Rechts verlangt, dass die mit dem Initiativbegehren vorgeschlagene Regelung nicht gegen für die Schweiz verbindliches und zwingendes Völkerrecht, Bundesrecht oder kantonales Recht verstösst. Die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung verletzt keine solche Bestimmungen. Rechtliche Hürden, die sich bei einer allfälligen Umsetzung stellen, hindern die Gültigkeit nicht. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht.



3/17

- Durchführbarkeit: Dem Initiativbegehren darf keine offensichtliche Undurchführbarkeit entgegenstehen. Offensichtlich undurchführbar ist ein Initiativbegehren, wenn es sich aus tatsächlichen Gründen zweifelsfrei nicht verwirklichen lässt. In der Form der allgemeinen Anregung wäre die Initiative nicht unmittelbar anwendbar. Ihre Umsetzung, vorab die Anpassung der kommunalen Hochhausrichtlinien, wäre mit verschiedenen Herausforderungen verbunden (vgl. nachfolgend, Ziff. 3), ist aber grundsätzlich möglich. Das Begehren erweist sich somit nicht als offensichtlich undurchführbar.

Die Volksinitiative «Uferschutz» wahrt die Einheit der Materie, verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht und ist nicht offensichtlich undurchführbar. Sie ist somit gültig.

2.2. Geltungsbereich

Zu beachten ist, dass mit einer Volkinitiative ein rechtskräftig bewilligtes Bauvorhaben nicht nachträglich verhindert werden kann. Die Einreichung einer Volksinitiative ist kein Antrag i. S. v. § 234 PBG, der eine negative Vorwirkung entfalten würde. Auch eine vom Volk gutgeheissene Initiative in Form der allgemeinen Anregung ist für sich selbst noch nicht zu beachten (Wolf/Kull, Das revidierte Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich, Bern, 1992). 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. Das gilt sinngemäss auch für Sondernutzungsplanungen wie Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne, welchen der Gemeinderat zugestimmt hat.

Das gilt umso mehr, wenn seit der Festsetzung eines Gestaltungsplans nur wenig Zeit verstrichen ist, da andernfalls der Grundsatz der Planbeständigkeit (Art. 21 Raumplanungsgesetz, [RPG, SR 700]) verletzt wird. Die Voraussetzungen für den Widerruf der gemeinderätlichen Zustimmung und für die Aufhebung bereits behördlich festgesetzter Gestaltungspläne wären mit der Initiative im Falle einer Annahme ebenfalls nicht gegeben.

3. Materielle Prüfung

3.1 Räumlicher Bezug der Initiative

Die Initiative bezieht sich auf einen begrenzten räumlichen Perimeter entlang der Limmat und entlang des Zürichsees. Die Bezugsfläche entlang des Sees ist ein 150 m breiter Streifen gemessen ab der Uferkante. Entlang der Limmat ist die Bezugsfläche die vierfache Sohlenbreite beiderseits des Flusses gemessen ab den Uferkanten zwischen dem Platzspitz und der Werdinsel. Die Breite der Gewässersohle ergibt sich aus den kantonalen Geodaten. Sie

4/17

variiert von Abschnitt zu Abschnitt. Sie bewegt sich im Abschnitt zwischen dem Platzsspitz und der Werdinsel mehrheitlich zwischen 45 m und 60 m. Somit ergibt sich beidseits der Limmat jeweils ein Streifen mit einer Breite zwischen 180 m und 240 m. Die von der Initiative betroffene Fläche (Initiativ-Perimeter) greift damit weit in die angrenzenden, dicht bebauten Quartiere.

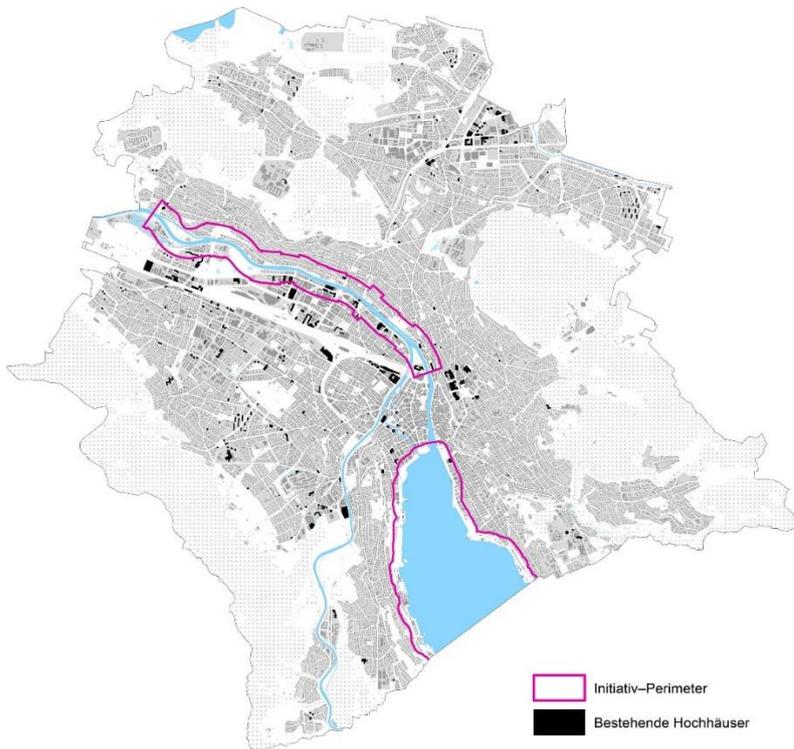


Abbildung 1: Initiativ-Perimeter

3.2 Inhalt und Begründung der Initiative; Würdigung

3.2.1 Das Hochhaus und seine Auswirkungen (Satz 1)

Die Initiative verlangt als allgemeine Anregung den Schutz der Ufer von Limmat und See und begründet dies mit der Bedeutung von See- und Limmatraum als wichtige Naherholungsgebiete für die Zürcher Bevölkerung. Zudem seien die Ufer auch wertvolle ökologische Inseln.

Die Forderung, diese Räume zu schützen und in ihrer Funktion zu erhalten, wird begrüsst und unterstützt. Es bestehen bereits zahlreiche rechtliche Bestimmungen, die dieses Ziel anstreben (im Einzelnen nachfolgend Ziff. 3.5.).

Um dieses Ziel zu erreichen, postuliert die Initiative das Verbot von Gebäuden über 25m innerhalb einer weit gefassten Uferzone (Initiativ-Perimeter). In der Begründung zur Initiative wird behauptet, dass Pläne des Amts für Städtebau zur Hochhausentwicklung die wichtigen Naherholungsräume am See und entlang der Limmat massiv beeinträchtigen und den natürli-



5/17

chen Lebensraum von Tieren und seltenen Pflanzen sowie die Biodiversität gefährden. Gemäss Initiative lägen städtische Planungen vor, die künftig generell Häuser mit einer Höhe von 40 m am Seeufer und entlang der Limmat an beiden Ufern zwischen Platzspitz und Werdinsel Hochhäuser bis 85 m zulassen. Diese Aussagen sind unzutreffend.

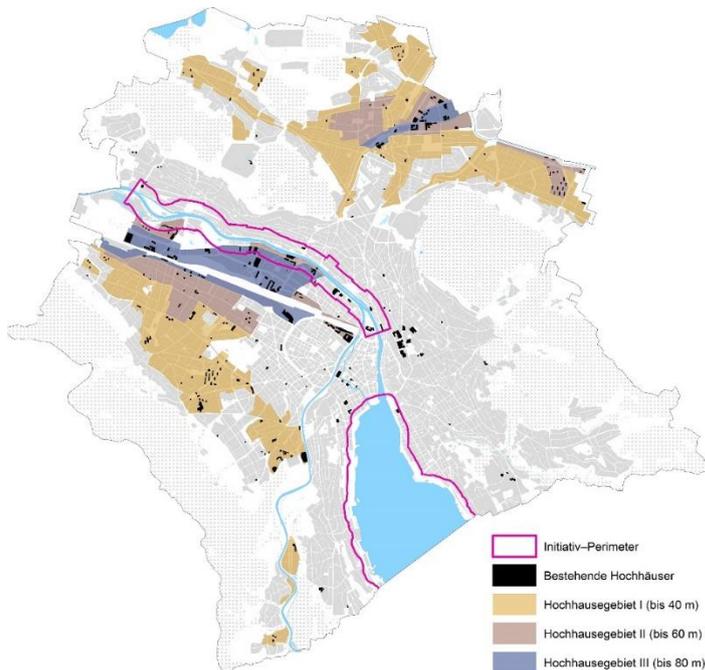


Abbildung 2: Hochhausgebiete NEU (gemäss Ergänzungsplan öffentliche Auflage 17.11.2022)

Weder der geltende Ergänzungsplan Hochhäuser noch der aktualisierte Ergänzungsplan Hochhäuser, der von Dezember 2022 bis Februar 2023 öffentlich auflag, sehen Hochhausgebiete im Bereich des Seeufers vor.

6/17

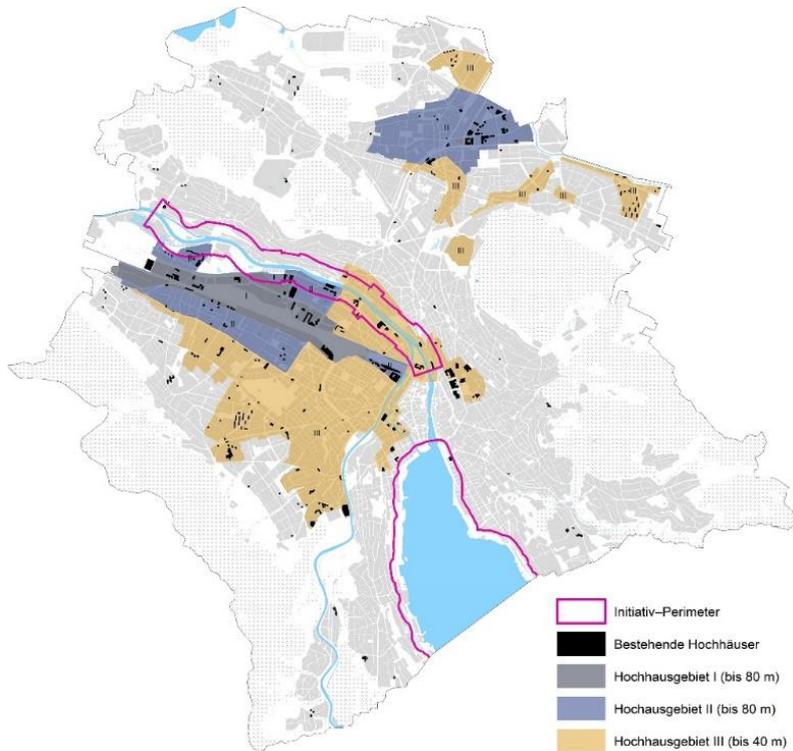


Abbildung 3: Hochhausgebiete bestehend (gemäss BZO Ergänzungsplan von 2001)

Der aktualisierte Ergänzungsplan Hochhäuser gemäss öffentlicher Auflage enthält kein Hochhausgebiet nördlich der Limmat. Südlich der Limmat erstreckt sich das Hochhausgebiet innerhalb des Initiativ-Perimeters zwischen Viadukt und Hardturm sowie im Bereich westlich der Europabrücke. Angrenzend an die Limmat sind Hochhäuser bis maximal 60 m möglich, in den bereits dicht bebauten Teilen Zürich-Wests südlich der Hardstrasse und dem Sihlquai sind Hochhäuser bis 80 m möglich. Der Vergleich des Hochhausgebiets von 2001 mit dem aktualisierten Hochhausgebiet zeigt also eine deutliche Reduktion im Uferbereich und dem weiteren Umfeld der Limmat.

Gemäss Initiative erschweren Hochhäuser die Zugänglichkeit der Ufer, reduzieren die Besonnung, schaden dem Lebensraum für Tiere und Pflanzen und wirken sich negativ auf das Stadtklima aus. Auch diese Argumente sind in ihrer Allgemeingültigkeit unzutreffend:

Da mit dem Typ des Hochhauses keine Mehrausnutzung gegenüber einer gewöhnlichen Bebauung erzielt werden darf (§ 284 Abs. 3 PBG), kann mit der Typologie des Hochhauses der Fussabdruck eines Gebäudes auf einer Parzelle verkleinert werden. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, mehr Freifläche zu schaffen und so die Durchlässigkeit und die Möglichkeit für Wegverbindungen zu verbessern. Folglich verhindern Hochhäuser die Zugänglichkeit von Erholungsräumen nicht mehr als eine gewöhnliche Bebauung. Im Gegenteil kann die Durchwegung der Umgebung eines Gebäudes mit kleinerem Fussabdruck verbessert werden – und damit die Zugänge zum Ufer.



7/17

Ähnlich verhält es sich mit der Verschattung durch Hochhäuser. Lange, parallel zur Limmat stehende Gebäude (unterhalb der Hochhausgrenze) verschatten den gesamten angrenzenden Uferbereich (z. B. 7-geschossige Überbauung Limmat-West), während höhere Gebäude mit kleinerem Fussabdruck einen kürzeren Uferabschnitt beschatten. Zudem ist festzuhalten, dass bestehende Hochhäuser, die nicht im eigentlichen Uferbereich stehen, sich aber noch innerhalb des weit gefassten Initiativ-Perimeters befinden, den Uferbereich nicht beschatten (z. B. Hochhaus Atmos, Förrlibuckstrasse).

Ob und inwieweit ein Gebäude dem Lebensraum für Tiere und Pflanzen schadet, ist je nach örtlicher Situation im Einzelfall zu beurteilen. Eine potenzielle Beeinträchtigung ist jedoch nicht in erster Linie von einer bestimmten Gebäudetypologie und -höhe abhängig. Wie ausgeführt, kann beispielsweise die Beanspruchung von Boden und die Versiegelung bei einem Gebäude mit kleinerem Fussabdruck reduziert werden. Und schliesslich ist die ökologische Qualität der Freiraumgestaltung der Umgebung eines Gebäudes relevant für den Lebensraum von Pflanzen und Tieren. Hochhäuser sind für die Steigerung der ökologischen Qualität eine Chance, denn sie können zu grösseren Freiräumen in deren unmittelbaren Umgebung führen.

Schliesslich behauptet die Initiative, Hochhäuser erschweren die Luftzirkulation. Grundsätzlich beeinflusst jedes Gebäude die Luftbewegungen. Je nach lokal vorherrschenden klimatischen Bedingungen (z. B. Kaltluftströme), Gebäudestellung und Gebäudelänge können die Luftbewegungen sowohl positiv als auch negativ beeinflusst werden. Luftströme können durch Gebäude gebremst, beschleunigt oder umgelenkt werden. Ein langes Gebäude quer zu den vorherrschenden Luftströmungen beispielsweise wirkt sich negativ auf die Durchlüftung aus. Im Gegensatz dazu kann sich ein höheres Gebäude mit gleicher Dichte aber einem kleineren Fussabdruck positiv auf die Durchlüftung auswirken. Im Rahmen der Aktualisierung der Hochhausrichtlinien hat das Amt für Städtebau diese Zusammenhänge zwischen Hochhäusern und deren Einfluss auf das Stadtklima mit einer Studie der ETH Zürich untersucht und daraus Vorgaben für die aktualisierten Hochhausrichtlinien abgeleitet (Wind bei Hochhäusern, Professur für Bauphysik, ETH Zürich).

3.2.2 Ausschluss von Gestaltungsplänen (Satz 2)

Die Initiative sieht vor, Hochhäuser in der vorgegebenen Schutzzone auch nicht mittels Gestaltungsplanverfahren zuzulassen.

Das Planungsinstrument des Gestaltungsplans soll eine städtebaulich, architektonisch, wohnhygienisch sowie landschaftlich optimale Überbauung einer unbestimmten, jedoch grossen Fläche ermöglichen (Imholz Robert, Der Gestaltungsplan – ein neues Instrument im kantonalzürcherischen Planungs- und Baugesetz, ZBI 1977, S. 483 ff.). Als Instrument der Sondernutzungsplanung erlaubt der Gestaltungsplan von der kommunalen Regelbauweise abzuweichen (§ 83 ff. PBG). Zu betonen ist dabei aber, dass der Gemeinderat als kommunaler Planungsträger einem Gestaltungsplan zustimmen muss (§ 86 PBG). Die für eine Parzelle aufgrund der Bau- und Zonenordnung vorgesehene Gebäudehöhe kann mit dem Gestaltungsplan grundsätzlich überschritten werden.



8/17

Die Stadt Zürich kann die Anwendbarkeit eines kantonrechtlich geregelten Planungsinstruments, wie der Gestaltungsplan es darstellt, rechtlich nicht in eigener Kompetenz einschränken. Mit der Aufnahme eines neuen Programmartikels in der Gemeindeordnung könnte zum einen auf kommunaler Stufe die Revision des kommunalen oder regionalen Richtplans im Sinne der Volksinitiative eine höherstufige kommunale Grundlage angestrebt werden. Dies mit dem Ziel, dass der Gemeinderat sein Ermessen ausüben und seine Zustimmung zu einem privaten Gestaltungsplan verweigern könnte.

3.2.3 Geltung für Arealüberbauungen (Satz 2)

Die Initiativziele sollen sich ferner auch auf Arealüberbauungen beziehen: Auch sie sollen künftig im Schutzbereich nicht als Hochhäuser gebaut werden dürfen.

Hochhäuser sind innerhalb der im Ergänzungsplan bezeichneten Hochhausgebiete zulässig. Für die Beurteilung der Zulässigkeit eines Hochhauses spielt es keine Rolle, ob das potenzielle Hochhaus im Rahmen einer Arealüberbauung oder im Rahmen der Regelbauweise entwickelt wird. Da ausserhalb von Hochhausgebieten Hochhäuser weder in der Regelbauweise noch als Arealüberbauung zulässig sind, kommt dem Bau-Typus der Arealüberbauung (Art. 8 BZO) für eine allfällige Umsetzung des Initiativbegehrens keine eigenständige Bedeutung zu.

3.2.4 Bestandesschutz (Satz 3)

Bestehende Bauten und Grünräume sollen gemäss Initiative dem Bestandesschutz unterstehen.

Da die Initiative für die Zukunft die Fernhaltung von Hochhäusern von den bezeichneten Ufern bezweckt, sieht sie vor, dass bestehende Bauten im Initiativ-Perimeter weiterhin bestehen bleiben können. Diese Ausrichtung der Initiative auf die Zukunft ist zu begrüssen, da sie übergeordnetes Recht berücksichtigt (Besitzstandsgarantie i. S. v. § 357 PBG und Eigentums-garantie gemäss Art. 26 Bundesverfassung [BV, SR 101]). Insofern fordert die Initiative etwas, das von Gesetzes wegen bereits vorgesehen ist.

3.3 Umsetzung im Falle einer Annahme

Die Umsetzung der Initiative im Falle ihrer Annahme führt zu einer Teil-Revision der Bau- und Zonenordnung und des Ergänzungsplan Hochhäuser, die mit den Grundsätzen der Raumplanung, den Sachplänen und Konzepten des Bundes vereinbar ist und der Richtplanung entspricht. Den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, ist dabei Rechnung getragen. Die Revision muss vom Kanton genehmigt werden (§ 2 lit. b PBG).

Kritisch zu betrachten ist die Festlegung des kommunalen Hochhausgebiets beziehungsweise seine Verkleinerung basierend allein auf der Begründung «Uferschutz». Denn als Massnahme der kommunalen Raumplanung steht diese Änderung der Nutzungsplanung in einem Spannungsverhältnis mit den verfassungsmässigen Grundrechten (Art. 8 BV, Rechtsgleichheit und Art. 26 BV, Eigentums-garantie). Zwar erfährt das Rechtsgleichheitsgebot in der Raumplanung eine spezifische Betrachtungsweise, indem die bundesrechtlich vorgesehene Zuordnung des Bodens in unterschiedliche Zonen zwangsläufig zu Ungleichheiten unter



9/17

Grundeigentümerschaften führt. Deshalb muss die Stadt als zuständige Planungsträgerin die Unterschiede von Gebieten aufzeigen, die im Rahmen der Gesamtplanung unterschiedlich zониert werden oder, wie mit der Initiative bezweckt, unterschiedliche Gebäudehöhen erlauben.

Im Zusammenhang mit der Grundrechtskonformität gilt es deshalb zu beachten, dass eine Nutzungsplanung, sofern sie keine sachgerechte Zweck-Mittel-Relation aufweist, das Verhältnismässigkeitsprinzip in der Nutzungsplanung verletzt und insofern durch den Kanton nicht genehmigt werden kann.

Aber auch mit Blick auf die bundesrechtlichen Ziele der Raumplanung und die entsprechenden Richtplanziele ist eine Nutzungsplanung, die ohne Angabe von sachlich überzeugenden Gründen auf die Ausschöpfung sämtlicher Verdichtungspotenziale verzichtet, kaum zweckmässig. Deshalb erscheint ungewiss, ob die kantonale Baudirektion eine uferschutzrechtlich begründete Anpassung der Nutzungsplanung genehmigen wird.

3.4 Zwischenfazit I

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die in der Initiative aufgeführten Argumente einerseits auf Entwicklungsplänen der Stadt aufbauen, die es in dieser Form jedoch nicht gibt und andererseits auch einer genauen fachlichen Überprüfung und Bewertung nicht standhalten.

3.5 Uferschutz

Mit der Initiative wird der Schutz der Ufer am See und an einem Abschnitt der Limmat gefordert, um sie als Naherholungsgebiete für die Bevölkerung und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen zu erhalten. Die Sicherung und Weiterentwicklung der Uferbereiche als Erholungsräume und ökologische hochwertige Landschaftsräume wird bereits heute auf unterschiedlichen Planungsebenen sowie mit unterschiedlichen Instrumenten gesteuert. Diese breitgefächerten Massnahmen beziehen sich nicht allein auf das See- und Teile des Limmatufers, sondern betreffen sämtliche Gewässer der Stadt Zürich und darüber hinaus. Im Einzelnen:

3.5.1 Gewässerraum nach Gewässerschutzgesetz

Die unmittelbaren Uferbereiche oberirdischer Gewässer werden durch nationales Recht geschützt. Basierend auf dem Gewässerschutzgesetz (GSchG, SR 814.20) legen die Kantone den Raumbedarf der oberirdischen Gewässer (Gewässerraum) fest. Mit der Festlegung des Gewässerraums an den oberirdischen Gewässern soll der Raum gesichert werden, der nötig ist zur Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer, des Hochwasserschutzes und der Gewässernutzung. Die Gewässerschutzverordnung des Bundes (GSchV, SR 814.201, in Kraft seit dem 1. Juni 2011) legt dazu konkrete Masse fest, wie gross der Gewässerraum mindestens sein muss (Art. 41a und 41b GSchV).

Der Gewässerraum muss dort erhöht werden, wo dies zur Gewährleistung für den Hochwasserschutz, der Revitalisierung, sowie bei überwiegenden Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes und der Gewässernutzung erforderlich ist. Im Gewässerraum dürfen einzig standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen erstellt werden. In



10/17

dicht überbauten Gebieten kann der Gewässerraum den baulichen Gegebenheiten angepasst werden, soweit der Schutz vor Hochwasser gewährleistet ist, bzw. kann die Behörde für zonenkonforme Bauten und Anlagen Ausnahmen bewilligen, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Rechtmässig erstellte und bestimmungsgemäss nutzbare Bauten und Anlagen im Gewässerraum sind in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt. Der Gewässerraum darf nur extensiv gestaltet und bewirtschaftet werden (Art. 41 c GschV).

Am 14. April 2023 hat der Kanton Zürich die Festlegung des Gewässerraums entlang der Limmat öffentlich aufgelegt. Die Festlegung des Gewässerraums entlang des Seeufers erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt. Solange der Gewässerraum noch nicht festgelegt ist, regeln die Übergangsbestimmungen der GSchV direkt und grundeigentümergebunden die Bemessung der von Bauten und Anlagen freizuhaltenen Uferstreifen.

Hochhäuser sind wie Wohn- und Geschäftshäuser nach der Regelbauweise grundsätzlich im Gewässerraum nicht standortgebunden und liegen nicht im öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 41 c Abs. 1 GschV. Der Initiativ-Perimeter dehnt sich aber wesentlich weiter aus im Siedlungsgebiet als der Gewässerraum. Im über den Gewässerraum hinausgehenden Bereich sind Baubeschränkungen von Hochhäusern im Verhältnis zur Regelbauweise und zum Zonenplan, wie die Initiative sie vorsieht, nicht mehr mit dem Wasser- und Uferschutzrecht zu rechtfertigen. Entsprechend ist die kantonale Genehmigung für eine damit begründete Anpassung des Ergänzungsplans Hochhäuser ungewiss.

3.5.2. Richt- und Nutzungsplanung

Im Regionalen Richtplan Zürich ist festgehalten, dass der See und die Fliessgewässer einen wesentlichen Beitrag zur Lebensqualität leisten. Die Limmat ist als regionaler Vernetzungskorridor bezeichnet. Als Ziele werden attraktive und ökologisch wertvolle Erholungs- und Naturräume am und im Wasser bezeichnet. Dabei werden unter anderem die Bedeutung der Frei- und Grünräume entlang der Uferbereiche, die gute Zugänglichkeit und öffentliche Nutzbarkeit, die Bedeutung als Lebensraum für die Fauna und Flora sowie die Funktion zur Freiraumvernetzung erwähnt (Regionaler Richtplan Stadt Zürich, 30. März 2022, S. 91–94).

Im kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (SLÖBA) werden die regionalen Vernetzungskorridore ergänzt. Der Limmatraum wird über ökologische Vernetzungskorridore mit Natur-, Erholungs- und Lebensräumen beidseits der Limmat verbunden. Als Massnahme sieht der Richtplan vor, dass für alle ökologischen Vernetzungskorridore Leitbilder zu erstellen sind (Kommunaler Richtplan, S. 94-96).



11/17

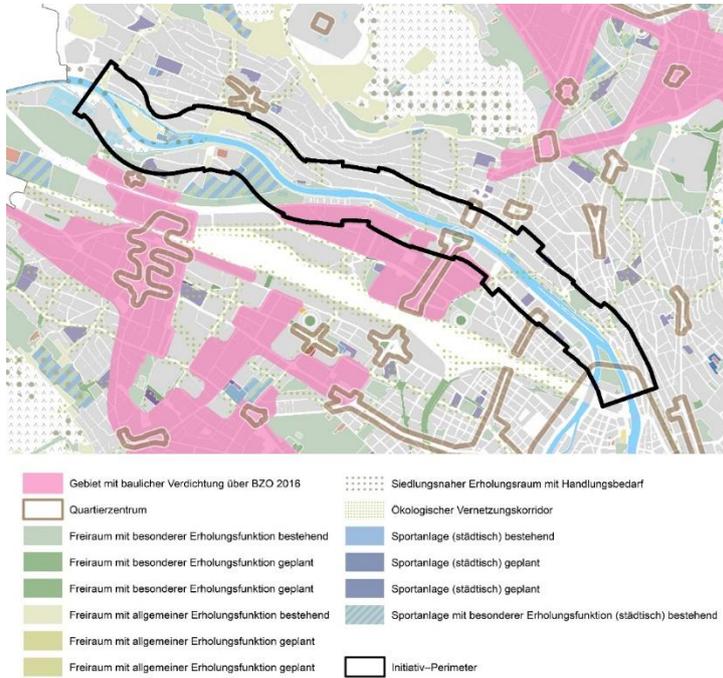


Abbildung 4: Ausschnitt kommunaler Richtplan Siedlung Landschaft öffentliche Bauten und Anlagen

Die Bau- und Zonenordnung sichert mit der Festlegung von Erholungs- und Freihaltezonen die bestehenden Natur- und Erholungsräume entlang der Ufer von See und Limmat.

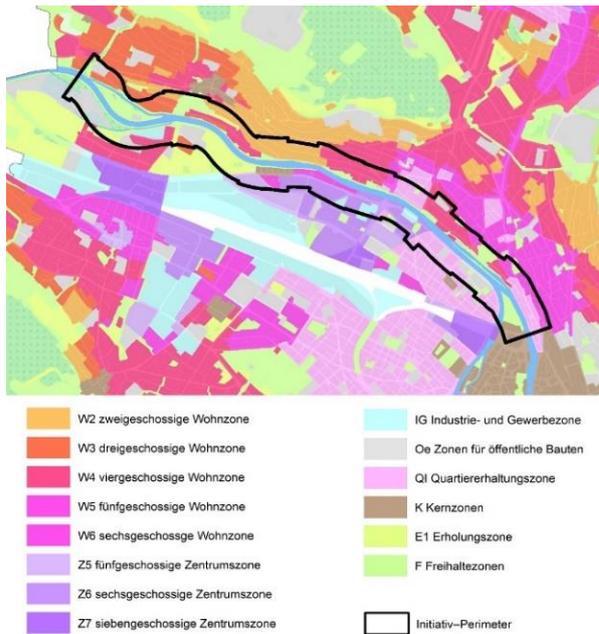


Abbildung 5: Ausschnitt Bau- und Zonenordnung



12/17

3.5.3 Inventar und ISOS

Der gesamte Limmatraum sowie fast das gesamte Seeufer sind einschliesslich der uferbegleitenden Wege und Erholungsräume (Parkanlagen, Badeanstalten usw.) im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) als wertvolle Umgebungszonen enthalten. Bei der Nutzungs- und Richtplanung sind die Erhaltungsziele des ISOS zu berücksichtigen. Einzelne Gebäude und Freiräume sind darüber hinaus im kommunalen Inventar der Denkmalpflege und der Gartendenkmalpflege sowie im Inventar der kommunalen Natur- und Landschaftsschutzobjekte enthalten oder stehen unter Denkmalschutz.

3.5.4 Leitbild Seebecken

Für das Seebecken haben Stadt und Kanton gemeinsam ein Leitbild und eine Strategie entwickelt (Seebecken der Stadt Zürich, Leitbild und Strategie, 2011/2018). Leitbild und Strategie dienen nach- und nebengeordneten Planungen, Projekten und Bewilligungen im Uferbereich 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. Das Leitbild Seebecken definiert Ziele und Strategien, wie das Seebecken sorgfältig weiterentwickelt werden soll. Für die Verwaltungen von Kanton und Stadt sind Leitbild und Strategie verbindlich (Leitbild S. 35).

3.5.5 Leitbild Limmatraum

Unter der Federführung von Grün Stadt Zürich wurde das «Leitbild Limmatraum» erarbeitet. Es befindet sich aktuell in der Ämtervernehmlassung und wird anschliessend dem Stadtrat zur Zustimmung unterbreitet. Der Leitbild-Perimeter umfasst den gesamten Limmatraum bis zur Stadtgrenze. Nebst dem eigentlichen Gewässerraum sind die angrenzenden Uferbereiche inklusive Wege und Infrastrukturen in den Perimeter mit einbezogen sowie die ersten Bebauungstiefen und Verkehrsinfrastrukturen. Das neue Leitbild Limmatraum stellt ein integral ausgerichtetes Leitinstrument zur Bestandssicherung, Aufwertung und Entwicklung des Limmatraums für die Stadt Zürich zur Verfügung. Es soll dazu beitragen, dass sich der Flussraum der Limmat auf städtischem Gebiet mittel- bis langfristig als attraktiver Erholungs-, Kultur- und Naturraum halten und weiterentwickeln kann. Dazu sollen im Leitbild Zielvorstellungen behördenverbindlich definiert, Themen- und Handlungsfelder formuliert sowie mögliche Massnahmen umrissen werden. Mit dem Leitbild Limmatraum soll den Behördenvertreter*innen ein Planungsinstrument zur Verfügung, das bei konkreten Planungen und Vorhaben entlang des Flussraumes der Limmat beigezogen werden soll.

Das Leitbild Limmatraum ist damit ein weiteres übergeordnetes Planungsinstrument, das massgeblich dazu beitragen wird, die Ziele der Initiative zu erreichen und umzusetzen. Für die Verwaltungen von Kanton und Stadt soll das Leitbild verbindlich sein.

3.5.6. Gemeindeordnung

Soweit es sich bei den Ufern im Sinne der Initiative um Grünraum handelt oder sich im Initiativ-Perimeter Grünräume befinden, ist zu beachten, dass mit Art. 14 GO (Grünraum-Bestimmung)



13/17

bereits eine Bestimmung besteht, welche diesen für die Initianten zentralen Aspekt der Initiative abdeckt:

Art. 14 Die Stadt setzt sich aktiv für die Sicherung von öffentlichem Grünraum auf dem gesamten Stadtgebiet 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.*

3.6 Zwischenfazit II

Es zeigt sich, dass eine Vielzahl von Regelungen von Bund, Kanton und der Stadt Zürich sowie deren Umsetzung in verbindlichen Leitbildern bereits heute die Uferzonen sämtlicher städtischer Gewässer schützen. Hochhäuser sind wie andere Wohn- und Geschäftshäuser generell grundsätzlich im Gewässerraum nicht standortgebunden.

Eine sachliche Notwendigkeit, Hochhäuser über den Gewässerraum hinaus von den Gewässern und deren Ufern fernzuhalten, ist nicht erkennbar. Soweit die Initiative auf eine Ausdehnung des Gewässerraums abzielt, hätte die Stadt Zürich politisch auf Bundesebene auf solche Vorgaben hinzuwirken.

3.7 Die aktualisierten Hochhausrichtlinien in Bezug zur Initiative

Eine Umsetzung der Initiative verlangt die Anpassung der kommunalen Hochhausrichtlinien, die gegenwärtig aktualisiert werden.

Mit der Aktualisierung der Hochhausrichtlinien werden drei Hauptziele verfolgt:

1. Schärfung der Gebiete und Höhen
2. Erhöhung der Anforderungen und deren Verbindlichkeit
3. mehr Mitsprache im Planungs- und Bewilligungsprozess

In Bezug auf die Ziele der Initiative und deren räumlicher Fokus auf Limmat- und Seeufer sind zum einen die bereits erwähnte deutliche Reduktion des Hochhausgebiets im Bereich des Limmatraums sowie andererseits die strengen und verbindlichen qualitativen Vorschriften für Hochhäuser, die neu eingeführt werden sollen, zu erwähnen. Diese Vorschriften umfassen neben städtebaulichen und architektonischen Vorgaben auch umweltbezogene Vorschriften. So müssen die Freiräume von Hochhäusern zur ökologischen Vernetzung beitragen, eine hohe Aufenthaltsqualität aufweisen, öffentlich zugänglich gestaltet und vielfältig begrünt sein sowie die Biodiversität fördern. Darüber hinaus ist die Durchlüftung sicherzustellen und ein Beitrag zur Hitzeminderung zu leisten. Die Anzahl von Parkplätzen ist zu reduzieren, was sich wiederum positiv auf die Freiraumqualität und die Begrünung auswirkt. Somit gelten für Hochhäuser strengere Anforderungen als für gewöhnliche Bauten nach Regelbauweise der Bau- und Zonenordnung bis zu einer Höhe von 25 m.

Für die Festlegung der Hochhausgebiete wurden Kriterien für die Eignung sowie Kriterien für den Ausschluss von Hochhäusern zugrunde gelegt. Für Hochhäuser geeignet sind bereits dicht bebaute, gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossene Gebiete sowie Gebiete und



14/17

Zentrumsanlagen mit Entwicklungspotenzial gemäss kommunalem Richtplan SLÖBA. Aufgrund dieser Eignungskriterien sind weite Teile von Zürich West im Hochhausgebiet enthalten (siehe Abbildung 2).

Dagegen sind naturräumlich, städtebaulich und in Bezug auf das Ortsbild sensible Lagen weniger geeignet für Hochhäuser und daher als Hochhausgebiet ausgeschlossen. Diese Kriterien führen zum Ausschluss des gesamten Seeufers, des gesamten nördlichen Limmatufers mit den angrenzenden Hanglagen, aber auch der an die Limmat angrenzenden Quartiererhaltungszone des Kreis 5. (Teilrevision Bau- und Zonenordnung, Aktualisierung der Hochhausrichtlinien, Erläuterungsbericht, S. 20 ff).

Allein die Lage einer Parzelle innerhalb eines Hochhausgebiets begründet jedoch noch keinen Anspruch auf die Erstellung eines Hochhauses. Die Beurteilung möglicher Standorte innerhalb des Hochhausgebiets erfolgt einzelfallweise aufgrund der konkreten Rahmenbedingungen auf einer Parzelle oder der Umgebung eines potenziellen Standorts. Diese Beurteilung kann auch zum Ausschluss eines Hochhauses führen oder zu einer Höhenbegrenzung unterhalb der Maximalhöhe des jeweiligen Gebiets.

4. Fazit: Empfehlung zur Ablehnung mit Gegenvorschlag

4.1 Ablehnung

Die Begründung der Initiative stützt sich auf angebliche Planungen des Amts für Städtebau zur zukünftigen Hochhausentwicklung ab (Zulässigkeit von Hochhäusern bis 40 m am See, Zulässigkeit von Hochhäusern bis 85 m beidseits der Limmat). Das Amt für Städtebau hat im Dezember 2022 einen aktualisierten Ergänzungsplan Hochhäuser öffentlich aufgelegt, der nicht den von der Initiative zitierten angeblichen Planungsabsichten entspricht. Der Ergänzungsplan Hochhäuser legt keine Hochhausgebiete innerhalb des Initiativ-Perimeters am See fest. Entlang der Limmat sind in Ufernähe keine 85 m hohen Gebäude zulässig. Das gesamte Nordufer der Limmat ist als Hochhausgebiet ausgeschlossen. Die in der Initiative dargelegten Hochhaus-Szenarien sind daher unzutreffend, da die in der Initiative zitierten städtischen Planungen in dieser Form nicht existieren.

Unabhängig davon wurde dargelegt, dass einerseits die in der Begründung pauschal aufgezählten Konsequenzen von Hochhäusern für Mensch, Fauna und Flora einer fachlichen Prüfung nicht standhalten und andererseits die Uferbereiche von Limmat und See durch verschiedene Instrumente bereits hinreichend gesichert sind. Dargelegt wurde weiter der fehlende kausale Zusammenhang zwischen dem Bautyp des Hochhauses und dem in der Initiative genannten Ziel des Uferschutzes. Für den Uferschutz ist ein Verbot von Hochhäusern weder geeignet noch erforderlich; die Ziele können mit den dafür vorgesehenen oder bereits implementierten Leitbildern und Massnahmen verfolgt und erreicht werden.

Gemäss dem aktualisierten Ergänzungsplan «Hochhäuser» wurde das Hochhausgebiet, das innerhalb des Initiativ-Perimeters liegt, im Vergleich zu den Hochhausgebieten gemäss Ergänzungsplan von 2001 deutlich reduziert.

Das noch verbleibende Hochhausgebiet im Initiativ-Perimeter hat keinen unmittelbaren Uferbezug und damit keinen Einfluss auf die ufernahen Erholungs- und Naturräume, es ist bereits heute dicht bebaut und gemäss kommunalem Richtplan als Verdichtungsgebiet bezeichnet.



15/17

Der Initiativ-Perimeter greift weit in bestehende, dicht bebaute Quartiere. Das generelle Mass der vierfachen Sohlenbreite berücksichtigt nicht die unterschiedlichen baulichen und naturräumlichen Abschnitte des Limmatraums. Für weite Teile des Initiativ-Perimeters fehlt nachweislich der Uferbezug. Die Festlegung eines sehr ausgedehnten, nicht differenzierenden Uferschutz-Perimeters gemäss Initiative ist daher unzweckmässig, weil damit die Wirkungen für das Initiativ-Ziel Uferschutz nicht über das hinausgehen, was bereits gemacht wird – und noch gemacht werden kann.

4.2 Gegenvorschlag und Begründung

Gegenvorschlag (in der Form der allgemeinen Anregung):

Es soll eine Bestimmung in die Gemeindeordnung aufgenommen werden, die den sorgsamsten Umgang mit den Ufern aller städtischen Gewässer regelt. Die Uferbereiche sollen als Naherholungsgebiet für die Bevölkerung und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen erhalten werden..

Im Falle der Annahme des Gegenvorschlags erarbeitet der Stadtrat eine Umsetzungsvorlage mit folgender Ausrichtung:

Der Stadtrat und die Verwaltung sorgen dafür, dass die Erholungsräume und die Lebensräume für Flora und Fauna in den Uferbereichen *aller* oberirdischen Zürcher Gewässer gesichert und weiterentwickelt werden. Die Vorgaben der Richtplanung und bestehende Leitbilder für Gewässerräume werden umgesetzt. Wo nötig werden neue Leitbilder erarbeitet. Bauliche Entwicklungen in Ufernähe haben keine negativen Auswirkungen auf die gewässernahen Erholungs- und Naturräume, es sei denn, solche sind zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben unvermeidlich. Eine gute öffentliche Zugänglichkeit und Erreichbarkeit der Uferzonen sollen gesichert werden.

Vorgeschlagen wird insbesondere eine Ergänzung der Grünraumbestimmung von Art. 14 GO (vgl. oben, Ziff. 3.5.6. Gemeindeordnung)

Begründung

- Aufgrund der grossen Bedeutung der Gewässerräume und ihrer Funktionen für Bevölkerung und Natur, soll der Uferschutz als Ergänzung der Grünraumbestimmungen in der GO verankert werden.
- Eine offensichtliche Schwäche der Volksinitiative besteht im Umstand, dass sie den Uferschutz nur auf zwei Bereiche beschränkt; der Gegenvorschlag erteilt den kommunalen Behörden den Auftrag, sich beim Uferschutz nicht nur auf einen Abschnitt der Limmat und den See zu beschränken, sondern die dafür geeigneten Massnahmen für alle Gewässer im Stadtgebiet zu ergreifen.
- Es braucht jedoch keine zusätzlichen Verbotsbestimmungen oder geänderte Planungsinstrumente, da der Uferschutz einschliesslich der dafür relevante Perimeter bereits hinreichend geregelt ist. Die Festlegung eines erweiterten Uferschutzperimeters ist weder notwendig noch zweckmässig.



16/17

- Der Ausschluss von Hochhäusern führt nicht zu einem besseren Uferschutz – im Gegenteil können situativ mit der Typologie des Hochhauses ökologische Zielsetzungen sogar besser erreicht werden. Daher ist der Gegenvorschlag nicht einseitig auf eine Gebäudetypologie ausgerichtet, sondern auf die bauliche Entwicklung in Ufernähe generell: Es gilt allgemein – und nicht allein bezogen und beschränkt auf Hochhäuser – negative Auswirkungen zu verhindern. Relevant ist die integrale Betrachtung von Bebauung, Freiräumen und Gewässern.
- Die aktualisierten Hochhausgebiete berücksichtigen die sensiblen Natur- und Erholungs-räume. Aufgrund der öffentlichen Auflage werden die Richtlinien überarbeitet. Der Gemeinderat beschliesst die definitive Festlegung der neuen Hochhausgebiete. Der Beschluss unterliegt dem Referendum. Es sollte keine Vorwegnahme der Hochhaus-Diskussion aufgrund der Initiative geben.

5. Frist

Über die Gültigkeit der Initiative sowie über den Antrag i. S. v. § 133 Abs. 2 GPR hat der Stadtrat innert vier Monaten seit Einreichung dem Gemeinderat Bericht und Antrag zu stellen (§ 133 Abs. 1 und 2 GPR). Mit Datum des heutigen Beschlusses ist diese Frist gewahrt.

Der Gemeinderat hat über den Antrag des Stadtrats innert neun Monaten nach Einreichung der Volkinitiative zu entscheiden (§ 134 Abs. 1 GPR).

Dem Gemeinderat wird beantragt:

A. In eigener Befugnis:

Die am 27. Februar 2023 in der Form der allgemeinen Anregung eingereichte Volksinitiative Uferschutz ist gültig.

B. Zuhanden der Stimmbevölkerung:

- 1. Die in der Form der allgemeinen Anregung am 27. Februar 2023 eingereichte Volksinitiative Uferschutz wird abgelehnt.**
- 2. Die nachstehende Vorlage wird als Gegenvorschlag zur Volksinitiative Uferschutz vom 27. Februar 2023 in der Form der allgemeinen Anregung beschlossen:**

Es soll eine Bestimmung in die Gemeindeordnung aufgenommen werden, die den sorgsamsten Umgang mit den Ufern aller städtischen Gewässer regelt. Die Uferbereiche sollen als Naherholungsgebiet für die Bevölkerung und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen erhalten werden.

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

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin

Die Stadtschreiberin



17/17

Corine Mauch

Dr. Claudia Cuche-Curti