



Stadt Zürich

Beilage 3 zu GR Nr. 2025/142

Kommunaler Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen

Teilrevision «Freiraumentwicklung»

Bericht zu den Einwendungen

Öffentliche Auflage vom 28. August bis 28. Oktober 2024

4. März 2025

Impressum

Herausgeberin
Amt für Städtebau (AfS)

Bezugsquelle:
Stadt Zürich
Amt für Städtebau (AfS)
Lindenhofstrasse 19
8021 Zürich
Telefon: +41 44 412 11 11
afs@zuerich.ch

stadt-zuerich.ch/hochbau

Inhalt

1 Einleitung.....4

2 Einwendung aus der öffentlichen Auflage.....4

1 Einleitung

Die Teilrevision des kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen «Freiraumentwicklung» wurde gemäss § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 28. August bis und mit 28. Oktober 2024 öffentlich aufgelegt. Während dieser Zeit konnte sich jede Person zur Vorlage äussern. Die Unterlagen konnten während der Auflage beim Amt für Städtebau der Stadt Zürich, Amtshaus IV, Lindenhofstrasse 19, Zürich, oder im Internet www.stadt-zuerich.ch/hochbau eingesehen werden. Die Publikation erfolgte am 28. August 2024 im Amtsblatt des Kantons Zürich und im städtischen Amtsblatt.

Parallel zur öffentlichen Auflage fand die Anhörung der Nachbarregionen und -gemeinden gemäss § 7 PBG statt, ebenfalls vom 28. August bis und mit 28. Oktober 2024.

Innerhalb der Anhörungs- bzw. Auflagefrist wurde eine Einwendung eingereicht.

Dieser Bericht behandelt die Einwendung aus der öffentlichen Auflage. Der Antrag und die Begründung werden im Bericht so wiedergegeben, wie sie eingereicht wurden. Die in der Beantwortung der Anträge genannten Kapitelnummern, Seitenzahlen oder Vorschriften beziehen sich auf den Stand der Dokumente für die öffentliche Auflage.

2 Einwendung aus der öffentlichen Auflage

Antrag

Auf den Eintrag eines «Freiraums mit besonderer Erholungsfunktion» auf der Parzelle der KIBAG ist zu verzichten. Der Karteneintrag gemäss Ziffer 135 in der Tabelle 7: Karteneinträge Freiräume für die Erholung ist entsprechend anzupassen.

Begründung

Gemäss Richtplan soll, wo Siedlungsgebiete mit geringerer Freiraumversorgung benachbart liegen, das Erholungsangebot weiter intensiviert werden, indem der Anteil an betretbarer, beispielbarer oder anderweitig öffentlich nutzbarer Fläche erhöht werden soll (Richtplan, S. 69, Ziff. 3.3.2 lit. d). Welche Siedlungsgebiete eine geringe Freiraumversorgung aufweisen, ist auf Seite 67, Ziffer 3.3.1, des Richtplantextes ausgeführt. Das Quartier Enge respektive das Seeufer Wollishofen gehören eindeutig nicht zu den Gebieten mit geringer Freiraumversorgung und grenzen auch nicht an solche Siedlungsgebiete. Dennoch soll am Seeufer Wollishofen (wo sich ohnehin bereits zahlreiche, weitläufige Grünflächen befinden) auf der im Eigentum der KIBAG stehenden Parzelle WO6407 eine Parkanlage als «Freiraum mit besonderer Erholungsfunktion» im Richtplan eingetragen werden (vgl. Richtplan, S. 84, Ziff. 3.3.3, Tabelle 7: Karteneinträge Freiräume für die Erho-

lung, geplant, Nr. 135). Die geplante Eintragung des «Freiraums mit besonderer Erholungsfunktion» führt zu einem unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsrechte der KIBAG. Dies umso mehr, als die KIBAG sich kooperativ zeigt, ein Wohnbauprojekt zu realisieren, bei welchem der seeseitige Teil der Parzelle Kat.- Nr. WO6407 begrünt und der bestehende Durchgang für die Öffentlichkeit aufrecht erhalten bleibt. Dass die Massnahmen zur Umsetzung der Richtplanziele verhältnismässig sein sollen, wird auch im Richtplan, Seite 88, Ziffer 3.3.4, betreffend die Rangordnung der Massnahmen zur Erreichung der Richtplanziele ausgeführt. Ohnehin wird vorliegend aber überhaupt kein Richtplanziel angestrebt, zumal der Park nicht in einem der Siedlungsgebiete mit geringerer Freiraumversorgung respektive in deren Nachbargebiete geschaffen werden soll. Es zeichnet sich (wie dies bereits betreffend den regionalen Richtplan der Fall ist) auch im kommunalen Richtplan ab, dass die Stadt Zürich mit der Teilrevision sachfremde Ziele verfolgt -nämlich befürchtete nachbarrechtliche Prozesse infolge von Immissionen, welche von Grundstücken der Stadt Zürich ausgehen, zu vermeiden und die Benutzer ihrer Grundstücke von der Einhaltung des Nachbarrechts und der polizeirechtlichen Ruhezeiten (insbesondere nachts und am Wochenende) faktisch zu entbinden.

Im Erläuternden Bericht wird in der Einleitung sodann ausgeführt, die Teilrevision des Richtplans erfolge in Umsetzung des neu geschaffenen § 67a PBG zum Planen und Bauen im Uferbereich von Seen und der städtischen Test- und Masterplanung «Seeufer Wollishofen» (Erläuternder Bericht, S. 4, Ziff. 1.2). Die Schaffung eines «Freiraums mit besonderer Erholungsfunktion» auf der Parzelle Kat.-Nr. WO6407 ist zur Umsetzung von § 67a PBG nicht notwendig, zumal mildere Massnahmen sich ebenfalls zur Erreichung der Ziele in § 67a PBG eignen (bspw. indem ein Bauprojekt bewilligt wird, welches eine genügende Grünfläche vorsieht und den [heute bereits vorhandenen] Durchgang für die Öffentlichkeit erlaubt). Eine Aufwertung des Seeufers i.S.v. § 67a PBG ist zweifelsohne mit einer Wohnnutzung vereinbar. Das Freihalten des Seeufers wird bereits mit den Vorschriften betreffend den Gewässerraum sichergestellt. Soweit die Stadt Zürich ausführt, die Richtplanung ergehe in Umsetzung der Test- und Masterplanung «Seeufer Wollishofen», erlaubt sich [die Einwenderin] die Bemerkung, dass die Testplanung auf der Grundlage einer sehr einseitigen Interessensabwägung durchgeführt wurde. Eine seriöse Test- und Masterplanung «Seeufer Wollishofen» hat nie stattgefunden, wurden doch keine Studien zu einer (allen Bedürfnissen gerecht werdenden) Wohnüberbauung auf den Grundstücken der KIBAG miteinbezogen. Die Testplanung wurde alleine auf das Vorhaben der Stadt Zürich ausgerichtet, eine Wohnnutzung zu untersagen, um potentielle Immissionsbeschwerden an der Quelle zu beschränken (anstatt umgekehrt, gemäss dem bundesrechtlich verankerten Vorsorgeprinzip, die Immissionen an der Quelle zu beschränken). Wenn die Testplanung (ohne eingehende Prüfung eines Wohnbauprojekts) zum Ergebnis gelangt, eine Wohnnutzung sei auf dem KIBAG-Areal nicht möglich, so ist dies aus Sicht der wissenschaftlichen Methodik fraglich. Der entsprechenden Testplanung kann so jedenfalls kein Gewicht zukommen. Die Testplanung kann daher nicht als taugliche Rechtfertigungsgrundlage für die Richtplanänderung genommen werden.

Weiter wird auf Seite 5, Ziffer 1.2, des Erläuternden Berichts ausgeführt, dass das see-seitige Gebiet der KIBAG als Park und als multifunktionaler Freiraum für die Erholung am See geeignet sei. Wenn die KIBAG die Betonproduktion räumlich verkleinere oder auf-gebe, könne neuer Freiraum angestrebt werden. Dieser zusätzliche Freiraum sei nötig, um das Bedürfnis der wachsenden Bevölkerung nach innerstädtischen Erholungsräumen am See zu erfüllen. Diese Erkenntnisse seien in dem vom Stadtrat beschlossenen Masterplan «Seeufer Wollishofen» festgehalten. Einerseits wird die KIBAG ihre Betonproduktion in den nächsten Jahren weder verkleinern noch aufgeben, ist sie doch verpflichtet, das Betonwerk mindestens bis 2030 weiterzubetreiben. Andererseits ist die Einteilung des seeseitigen Teils der Parzelle in einen «Freiraum mit besonderer Erholungsfunktion» unverhältnismässig. Die (geplanten) Auswirkungen auf die Bebaubarkeit und Nutzung des Areals sind ein weder rechtlich noch städtebaulich zu rechtfertigendes Sonderopfer. Nur weil eine Fläche als Park und als multifunktionaler Freiraum für die Erholung am See geeignet ist, heisst dies nicht, dass die Stadt Zürich darüber frei (d.h. ohne Bindung an insb. Art. 36 BV) verfügen soll / darf.

Auf Seiten 7-10, Ziffer 3.1 f., des Erläuternden Berichts werden sodann die öffentlichen Interessen an der Richtplanänderung erwähnt und bewertet. Wie der massive Grundrechtseingriff zu rechtfertigen sein soll, wird hingegen nicht in die «Interessensabwägung» miteinbezogen. Weiter wird auf S. 6, Ziff. 3.2, des Erläuternden Berichts zwar ausgeführt, dass die geplante Massnahme den Förderbestrebungen im Zusammenhang mit der Schaffung von (sehr nachgefragtem, knappem) Wohnraum entgegenstehe, die Schaffung von Wohnraum jedoch gemäss der durchgeführten Test- und Masterplanung «Seeufer Wollishofen» nicht mit der Nutzungsvielfalt und dem Anspruch an die öffentliche Zugänglichkeit gemäss dem Leitbild Seebecken vereinbar sei. Diesbezüglich gilt es daran zu erinnern, dass im Leitbild Seebecken eine Wohnnutzung auf den Parzellen der KIBAG explizit vorgesehen ist. Eine Wohn- und Gewerbeüberbauung entspricht dem Leitbild Seebecken somit. Wenn sodann eine (zeitlich nach dem Beschluss des Leitbilds Seebeckens) auf der Grundlage der Meinung von hauptsächlich sozio-kulturellen Organisationen durchgeführte respektive «konstruierte» Test- und Masterplanung «Seeufer Wollishofen» (ohne Prüfung konkreter Massnahmen für eine Wohnüberbauung, welche den Anspruch an die Nutzungsvielfalt und öffentliche Zugänglichkeit erfüllt) zum Resultat gelangt, dass das Gebiet der KIBAG für eine Wohnnutzung nicht geeignet sei, so ist die Unseriosität der entsprechenden Test- und Masterplanung «Seeufer Wollishofen» evident. Eine seriöse Test- und Masterplanung «Seeufer Wollishofen» hätte die KIBAG und deren Studien für ein Bauprojekt (welche der Nutzungsvielfalt und dem Anspruch an die öffentliche Zugänglichkeit gerecht würden) miteinbezogen und es wäre festgestellt worden, dass eine Wohnnutzung ohne Weiteres mit der Nutzungsvielfalt und dem Anspruch an die Öffentliche Zugänglichkeit gemäss dem Leitbild Seebecken vereinbar ist. Dies gilt umso mehr, zumal das Grundstück ohnehin bereits in einer Zone mit der Lärmempfindlichkeitsstufe III liegt und somit betreffend Lärmschutz strenge Anforderungen an die bauliche Ausgestaltung von Wohnbauten bestehen.

Im Sinne der vorstehenden Ausführungen beantragt [die Einwenderin] daher, dass vom Eintrag des «Freiraums mit besonderer Erholungsfunktion» auf der Parzelle der KIBAG abgesehen wird. Die entsprechende Einteilung entbehrt jeglichen öffentlichen Interesses, dient der Verfolgung sachfremder Ziele und hat einen massiven, ungerechtfertigten Eingriff in die Eigentumsrechte der KIBAG zur Folge.

Entscheid

Antrag nicht berücksichtigt

Begründung

Die Einwenderin merkt an, dass die Teilrevision nicht den Richtplanziele entspricht und sachfremde Ziele verfolgt. Mit der erstmaligen Vorlage des kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen hat die Stadt den Fokus der Festsetzung der Flächen für die Freiraumentwicklung insbesondere auf die Gebiete mit baulicher Verdichtung über die BZO 2016 hinaus gelegt (Richtplantext, Kapitel 3.3.1 Ausgangslage). Daher wurde im Kapitel 3.3.4 mit Massnahme h) zusätzlich festgehalten, dass mit vertiefenden Freiraumkonzepten im gesamten Stadtgebiet die Freiraumentwicklung sicherzustellen und der Handlungsbedarf für eine Verbesserung der öffentlichen Freiraumversorgung zu konkretisieren ist.

Für das Gebiet des Seeufers Wollishofen legte der Stadtrat mit dem Masterplan «Seeufer Wollishofen» (Stadtratsbeschluss Nr. 1859/2023) eine Konkretisierung des Freiraumangebots vor. Die Test- und Masterplanung war notwendig geworden, da verschiedene Nutzungsansprüche aufgrund öffentlicher Interessen räumlich zu ordnen sind, darunter auch die Freiraumentwicklung. Ausschlaggebend für die Festsetzung des neuen Freiraums mit besonderer Erholungsfunktion ist die herausragende Bedeutung des Seeufers als Naherholungsgebiet für die wachsenden Bevölkerung in Stadt und Kanton Zürich und darüber hinaus. Zudem bietet die Fläche am See aufgrund der spezifischen Lage grosses Potenzial für öffentlich zugängliche, vielfältige Erholungsnutzungen mit Bezug zum Wasser, vom Landschafts- und Naturerlebnis bis zum Wassersport. Tatsächlich weist gerade das Quartier Wollishofen aufgrund der Naherholungsgebiete am See im stadtweiten Vergleich einen guten Versorgungsgrad an öffentlich nutzbarem Freiraum auf. Ausschlaggebend für die Ausweisung der Fläche ist die oben beschriebene, weit über das Quartier hinausgehende Bedeutung des Naherholungsgebietes und die spezifischen Nutzungsmöglichkeiten.

Die Planung steht im Einklang mit dem kantonalen Richtplan, gemäss dem das Zürichseeufer als Erholungs-, Natur- und Landschaftsraum aufzuwerten ist. Die Erlebbarkeit der Landschaft soll gestärkt werden, indem die Freihaltung und öffentliche Zugänglichkeit von See- und Flussufern verbessert wird (KR, Richtplantext, 3.4-6, Abb. 3.2. und 3.5-1, Ziff. 3.5. Erholung, Ziff. 3.5.1 Ziele).

Die Regionen bezeichnen in Abstimmung mit dem Kanton diejenigen Uferabschnitte, die sich schwerpunktmässig für die Erholung bzw. zur ökologischen Aufwertung eignen (KR, Richtplantext, 3.4-7, 3.4.3 b). Die Gemeinden sichern durch die Ausscheidung von Erholungs- und Freihaltezonen die Freiraumversorgung der Wohn- und Arbeitsbevölkerung (KR, Richtplantext, 2.2-5, Ziff. 2.2.3c). Die Umsetzung des vom Kanton neu geschaffenen § 67a PBG zum Planen und Bauen im Uferbereich von Seen und der städtischen Test- und Masterplanung «Seeufer Wollishofen» sind Anlass für die Teilrevision des regionalen Richtplans Stadt Zürich. Dem Stufenbau der Planung folgend, präzisiert die Stadt Zürich die Vorgabe für den Freiraumbedarf aus dem regionalen Richtplan mit der vorliegenden Teilrevision des kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen.

Die Festsetzung eines zusätzlichen Freiraums entspricht sodann dem übergeordneten Ziel gemäss kommunalem Richtplan, wonach die gute Versorgung der Zürcher Bevölkerung mit öffentlich nutzbaren Freiräumen für die Erholung dauerhaft gewährleistet werden soll und ein zusammenhängendes Freiraumsystem mit gut erreichbaren Freiräumen von hoher Qualität zu schaffen ist (Kapitel 3.3.2, insbesondere Ziele a), e)).

Sie erfolgt in Nachachtung der Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. c und Abs. 3 lit. e RPG, wonach See- und Flussufer freizuhalten sind und Siedlungen mit Grünflächen und Bäumen versorgt werden sollen sowie den diese ausführenden Gestaltungsgrundsätze gemäss § 18 Abs. 2 lit. i, k, l und m PBG.

Die Planung ist sodann vereinbar mit Art. 9 Abs. 2 RPG sowie § 9 Abs. 2 PBG, wonach die Richtplanung eine rollende Planung ist und neue Projekte ermöglichen soll, wenn sich – wie vorliegend – die Verhältnisse geändert haben, sich neue Aufgaben stellen und eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist. Die Planungsabsichten der 90er Jahre, insbesondere Flächen für Wohnraum, sind aus heutiger Sicht mit Blick auf die öffentlichen Anliegen an diesem spezifischen Ort, zu umfangreich dimensioniert. Der kommunale Richtplan ist deshalb anzupassen. Die ebenfalls erforderliche Anpassung des Leitbilds Seebeckens, das den Behörden der Koordination dient, aber nicht für die Grundeigentümerschaften verbindlich ist und in fast allen Teilen aus dem Jahr 2009 stammt, wurde von Stadt und Kanton bereits angegangen.

Die Einwenderin macht weiter sinngemäss geltend, die Test- und Masterplanung «Seeufer Wollishofen» sei nicht nach anerkannten Standards durchgeführt worden. Das im Rahmen der Testplanung «Seeufer Wollishofen» durchgeführte Verfahren orientierte sich an anderen partizipativen Testplanungsverfahren und an der einschlägigen SIA-Wegleitung. In der Testplanung wurden mittels unterschiedlicher Nutzungsszenarien die städtebaulichen und freiräumlichen Möglichkeiten von Arbeiten, Kultur, Wohnen, Erholung und Freizeit aufgezeigt. Eingeladene Interessenvertretungen und die breite Öff-

fentlichkeit wurden in verschiedenen Mitwirkungsformaten angehört. Drei interdisziplinäre Bearbeitungsteams haben in ihren Nutzungsszenarien die Chancen und Zielkonflikte des möglichen Nebeneinanders aufgezeigt, die je nach Gewichtung der verschiedenen Bedürfnisse und Interessen entstehen. Die geltenden planungsrechtlichen Vorgaben, namentlich auch die Zuweisung von Teilen des Planungssperimeters zu einer Wohnzone, konnten dabei in Frage gestellt werden, wenn klar erkennbare und überzeugende Vorteile aufgezeigt werden konnten. Berücksichtigt wurden dabei die vielfältigen Bedürfnisse der Nutzergruppen vor Ort, die Entwicklungsabsichten der Grundeigentümerschaften, kommunale raumwirksame Bedürfnisse, die landschaftlich sensible Lage am Zürichsee sowie die raumplanerischen Rahmenbedingungen.

Im Verlauf der Testplanung hat sich gezeigt, dass sich die öffentlichen Anliegen nur umsetzen lassen, wenn das Gebiet als Arbeits- und Freizeitort erhalten bleibt. Die Testplanung konnte insbesondere keine überzeugende städtebaulichen Lösung für die Integration von Wohnungen aufzeigen (Schlussbericht Testplanung, Beilage 2 zu STRB Nr. 1859/2023, z.B. S. 38 f.).

Die Einwenderin weist darauf hin, dass in einer Studie der Grundeigentümerschaft die privaten baulichen Entwicklungsabsichten dargelegt sind, unter anderem sei seeseitig ein Freiraum vorgesehen. Die Festsetzung eines Freiraums für die Erholung auf Stufe Richtplanung kann durch das Vorliegen einer privaten Studie jedoch nicht ersetzt werden. Denn die dargestellten baulichen Entwicklungsabsichten sind nicht verbindlich und damit auch nicht geeignet, die Planungspflicht der Stadt gemäss Art. 2 RPG und § 8 f. PBG zu erfüllen. Des Weiteren ist zur Studie anzumerken, dass diese nach Abschluss der Testplanung erarbeitet wurde. Die städtische Verwaltung wurde nicht einbezogen. Der Vorsteher des Hochbaudepartements und die Bevölkerung wurden über die Ergebnisse informiert.

Die Einwenderin merkt zudem an, dass die Interessensabwägung die Interessen der Grundeigentümerin nicht einbezieht. Da die Richtplanung behörden- und nicht grundeigentümergebunden ist, werden in der Interessensabwägung die verschiedenen raumbezogenen öffentlichen Interessen berücksichtigt, nicht aber übrige öffentliche oder private Interessen. In der grundeigentümergebundenen Nutzungsplanung werden die eigentumsrechtlichen Positionen der Einwenderin im Sinne von Art. 36 Bundesverfassung (SR 101) zu prüfen sein.

Die Einwenderin bringt schliesslich vor, dass die Schaffung eines «Freiraums mit besonderer Erholungsfunktion» auf der Parzelle Kat.-Nr. WO6407 zur Umsetzung von § 67a PBG nicht notwendig sei. Dies ist korrekt. § 67a PBG ist nicht der Grund für die Revision des Kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen. Im Erläuterungsbericht wird die Umsetzung des vom Kanton neu geschaffenen § 67a PBG zum Planen und Bauen im Uferbereich von Seen zur Info als ein Anlass der Revision Regionaler Richtplanung aufgeführt.