

LIC. PHIL. PETER WOLFGANG VON MATT  
KALCHBÜHLSTRASSE 163 – 8038 ZÜRICH

---

Gemeinderat  
Parlamentdienste  
SK HBD/SE  
8022 Zürich

Zürich, 11. Januar 2021  
Ihr Geschäft (GR-Nummer): 2020/374

### **Stellungnahme des Initiativkomitees zur Besonnungs-Initiative**

Sehr geehrte Frau Dr. Nabholz  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Frühjahr 2019 fand sich eine Gruppe von parteilosen Stimmberechtigten mit Wohnsitz in der Stadt Zürich zusammen, die sich alle von den beiden Grossprojekten ZKB-Seilbahn und Arealüberbauung Mythenquai 353 herausgefordert sahen. Wir fühlten uns in dem Sinne ohnmächtig gegenüber der drohenden Beeinträchtigung des Erholungsraumes am Seeufer, weil man sich nur auf dem Weg der baurechtlichen Rekurse dagegen wehren kann und weil es keine automatische Befragung des Stimmvolkes darüber gibt. Wir entschlossen uns deshalb zur Lancierung einer kommunalen Volksinitiative.

Die beiden Bauvorhaben unterscheiden sich insofern, als das eine Projekt auf der Freihaltezone und das andere auf der Bauzone geplant ist. Aus unserer Sicht müssen beide Projekte aus mehreren Gründen entschieden abgelehnt werden: Schutz des öffentlichen Freiraumes als Begegnungs- und Erholungszone, Naturschutz, Landschafts- und Ortsbildschutz wie auch Klimaschutz. Als engster Anknüpfungspunkt zwischen den beiden Projekten erscheint uns die massive Beeinträchtigung der Qualität der Grünflächen als Erholungsraum, die sich in beiden Fällen durch die markant verringerte Sonneneinstrahlung manifestiert.

Die Begriffe „Besonnung“ und „Schattenwurf“ gibt es bereits im kantonalen Baurecht (§ 284 PBG, § 301 PBG, § 30 ABV). In diesen Bestimmungen wird im Wesentlichen festgelegt, wie wenig Besonnung bzw. wie viel Beschattung durch Bauten gegenüber den Menschen zumutbar sind. Der Erholungsraum auf den Grünflächen am Seeufer ist in einem solchen Mass auf eine unbeeinträchtigte Besonnung angewiesen, dass sich ein neuer Ansatz bei diesen Begriffen in der Gesetzgebung aufdrängt. Die Öffentlichkeit soll in Form einer Schutzklausel einen gesetzlichen Anspruch darauf erhalten, dass (mindestens) der Ist-Zustand der Besonnung gewahrt bleibt.

Gemäss „Seebecken der Stadt Zürich / Leitbild und Strategie“, gemeinsam herausgegeben von der Baudirektion und dem Hochbaudepartement, ist das „nahezu durchgehend öffentlich zugängliche Ufer von grossem Wert und für die Region Zürich einzigartig“. Der darin betrachtete Perimeter umfasst grundsätzlich das Seebecken auf Stadtzürcher Boden und wird begrenzt von Seestrasse, Mythenquai, General-Guisan-Quai, Utoquai und Bellerivestrasse. Das Anliegen unserer Initiative richtet sich auf die in diesem Uferstreifen enthaltenen öffentlich zugänglichen Grünflächen, von denen jedoch nur vier eine grössere zusammenhängende Fläche aufweisen: Savera-Areal, Landiwiese, Arboretum und Blatterwiese (gemäss Leitbild die „frei zugängliche Liegewiesen“). Hinzu kommen die Flächen der Badeanstalten Mythenquai und Tiefenbrunnen.

Mit den beiden geplanten Grossprojekten ZKB-Seilbahn und Arealüberbauung Franz-Garage ist uns bewusst geworden, wie bedroht und verletzlich diese Grünflächen als Erholungsraum sind. Bisher gibt es in der Gesetzgebung absolut keine Bestimmung, welche die bestehende Besonnung dieser Flächen gewährleistet. Gerade weil dieses Qualitätsmerkmal hier so kostbar und unersetzlich ist, soll es durch die Initiative eine eigene Schutzklausel erhalten.

Der heutige Zustand soll für unsere und die nächstkommenden Generationen festgeschrieben werden – mindestens im Sinne eines Moratoriums. Bei der Begehung dieses Erholungsraumes können wir heute das Seebecken weitestgehend mit einer durch den Menschen unbeeinträchtigten Sonneneinstrahlung erleben, indem die Sonne wahrnehmbar ihren natürlichen Lauf vom Horizont des Pfannenstiels zum Horizont der Albiskette beschreibt. Wir finden: Der Wert und die Schönheit dieses naturgegebenen Sonnenlaufs darf nicht angetastet werden.

Bereits nach heutiger Gesetzgebung gibt es Schutzklauseln für die Grünflächen am Seebecken: nur sind diese für den Schutz der bestehenden Besonnung zu allgemein bzw. zu unverbindlich gehalten, so etwa die Bestimmungen über Schutzobjekte nach § 303 ff PBG. Die Initiative betrifft zudem ausschliesslich Grünflächen auf „Konzessionsland“, d.h. auf sog. Landanlagen (aufgeschüttetes Seegebiet). Dieses Gebiet unterliegt zusätzlichen Schutzbestimmungen nach § 25 ff KonzV WWG und die kantonale Baudirektion verfügt über einen sog. Bewilligungsvorbehalt für die Erstellung oder Veränderung von Bauten auf Konzessionsland.

In der Gemeindeordnung der Stadt Zürich gibt es die Schutzbestimmungen für den Grünraum nach Art. 20c Abs. 1, 2 und 3 GO, insbesondere im Wortlaut, wonach „unversiegeltes Land zu schützen“ und „dessen Qualität als Naherholungsgebiet zu gewährleisten“ ist. Aber auch diese Bestimmungen sind zu wenig konkret ausgestaltet, um die bestehende Besonnung der „Liegewiesen“ am Seeufer nachhaltig zu schützen. Genau deshalb soll mit der Initiative dieser Artikel mit einem vierten Absatz ergänzt werden.

Gemäss Verfügung der Direktion für öffentliche Bauten des Kantons Zürich vom 24. September 1960, mit welcher die Landwiese unentgeltlich vom Kanton an die Stadt abgetreten wurde, beträgt das „aufgefüllte Seegebiet zwischen dem Strandbad Mythenquai und der Dampfbootwerft Wollishofen“ eine Fläche von rund 42'000 Quadratmeter. Wenn wir die Flächen der weiteren Grünräume rund um das städtische Seebecken hinzurechnen, dürfte dies eine Gesamtfläche von etwas über 100'000 Quadratmeter ergeben. Diese Fläche beträgt somit gerade einmal 0,11% der Gesamtfläche der Stadt Zürich (rund 88'000'000 Quadratmeter). Wenn nun für einen solch geringen Anteil an der Gemeindefläche eine „Schutzzone“ geschaffen wird, kann mit Fug von einer Ausnahmeregelung gesprochen werden.

Wir gehen mit dem Stadtrat einig, dass die Initiative als „zulässige Programmnorm“ und als „genereller Gesetzgebungsauftrag an den kommunalen Gesetzgeber“ verstanden werden kann (STRB 803/2020, Ziffer 2, lit. B). Ebenso ist mit dem Stadtrat festzuhalten, dass das übergeordnete Recht bei der Ausgestaltung der Bau- und Nutzungsordnung „erheblichen Spielraum“ belässt. Hingegen bestreiten wir, dass die Initiative „nicht direkt anwendbar“ und „zur Konkretisierung einer Umsetzung in der Bau- und Zonenordnung“ bedarf. Wenn nämlich die Bestimmungen der Gemeindeordnung mit kommunalem „Verfassungsrecht“ gleichgesetzt würde, wären diese als unmittelbar wirksames Recht zu betrachten. Es ist jedoch nicht die Aufgabe des Initiativkomitees, sich in der Frage der konkreten Umsetzung festzulegen. Bei Annahme der Initiative durch das Stimmvolk stünde dafür im Fall einer strittigen Auslegung jeglichen Parteien der Rechtsweg offen.

Auch die Frage einer allfälligen Einschränkung der Eigentumsgarantie nach Massgabe von Art. 36 BV kann aufgrund derselben Überlegung offen gelassen werden. So ist – beispielsweise – die Ausschöpfung der (bestehenden) Bestimmungen über die maximale Geschosshöhe durch einen

Grundeigentümer bei einem Neubau oder Umbau (für sich genommen) nicht grundrechtlich garantiert. Die Initiative verfolgt insofern ein zurückhaltendes Anliegen, indem lediglich der Ist-Zustand für eine eng umgrenzte Schutzzone gewahrt werden soll. Im Fall des Cassiopeia-Stegs – beispielsweise – wurde hingegen den Grundeigentümern mit Seeanstoss eine bedeutende Abwertung des Ist-Zustand abverlangt.

Auch die Frage, ob die Initiative im Falle einer Annahme auf die Realisierung von Bauprojekten, die baurechtlich bereits bewilligt sind, oder auf hängige Rechtsmittelverfahren einen Einfluss hat, kann aufgrund derselben Überlegung offen gelassen werden. Der Initiativtext enthält jedenfalls eine Rückwirkungsklausel per Datum des 1. April 2019, an dem die Initiative bei der Stadtkanzlei zur Vorprüfung vorgelegt wurde. Dieses Datum wurde bewusst gewählt, um den Mitunterzeichnenden und künftigen Abstimmenden einen verbindlichen Begriff des Ist-Zustandes zu gewährleisten. Gegenwärtig sind beide Grossprojekte (ZKB-Seilbahn und Arealüberbauung Franz-Garage), welche explizit von der Gesetzrevision berührt wären, in Rechtsmittelverfahren hängig.

Auch die Frage nach dem Messzeitpunkt, der möglichen Dauer und der räumlichen Eingrenzung des Beschattungsverbots kann aufgrund derselben Überlegung offen gelassen werden. Gemäss Begründung zu RRB 274/2020 vom 18. März 2020 (Allgemeine Bauverordnung, Schattenwurfregelung, Änderung) wird in § 30 ABV „genau geregelt, was als wesentliche Beeinträchtigung durch Schattenwurf gilt. Gegenwärtig ist eine Beschattungsdauer von zwei Stunden an den mittleren Wintertagen (3. November und 8. Februar) zulässig.“ Im Weiteren hält der Regierungsrat fest: „Die Lage und Dauer der Beschattung ist mess- und nachvollziehbar.“ Demgemäss wird auch die Schutzbestimmung gemäss Initiative in der Praxis umsetzbar und im Streitfall von der Rechtsprechung objektivierbar sein.

Das Stimmvolk als Souverän besitzt eine umfassende Gestaltungsfreiheit bei der Gesetzgebung. Die Behörden haben sich dieser Gestaltungsfreiheit unterzuordnen und sich nach ihr zu richten. Die vorliegende ablehnende Stellungnahme des Stadtrats hat einen rein legalistischen Charakter und wird dem hierarchischen Rang einer Volksinitiative nicht gerecht. Im Fall einer Annahme der Initiative würde die bestehende Besonnung des Grünraumes am Seeufer auf der höchst möglichen kommunalen Gesetzesstufe als unantastbar und nicht verhandelbar festgeschrieben. Das öffentliche Interesse an dieser Schutzklausel wäre für das künftige Handeln der Gemeindebehörden in der verbindlichsten Form ausgewiesen. Gerade mit der Neuregelung der Finanzkompetenzen für den Erwerb von Liegenschaften, die am 27. September 2020 vom Stimmvolk angenommen wurde, hätte der Stadtrat ein wirksames Instrument in der Hand, um in eigener Zuständigkeit Grundstücke zu sichern, die an den öffentlichen Grünraum am Seeufer angrenzen.

Wenn der Stadtrat beim Stichwort Hitzeminderung schreibt, dass „Gebäudeschatten zumindest in den Sommermonaten durchaus erwünscht sein kann“, um beispielsweise die Bewilligung eines siebenstöckigen Neubaus in Ufernähe zu rechtfertigen, macht er sich unglaubwürdig. Wenn der Klimaschutz dem Stadtrat ein Anliegen ist, müsste er sich nicht für eine zusätzliche Bebauung, sondern Begrünung des Uferstreifens – konkret in den „Gebieten mit Entwicklungspotential“ (wie Areal Kibag oder Areal Franz-Garage) – und für eine Renaturierung von geeigneten Uferabschnitten einsetzen.

Vor rund 20'000 Jahren, während des eiszeitlichen „Stadiums von Zürich“, blieben die Gletscherzungen des Rhein-Linth-Gletschers bei ihrem Rückzug – wegen einer vorübergehend ausbleibenden Klimaschwankung – während längerer Zeit stehen, so dass sich auf dem praktisch gleichen Breitengrad die Stirnmoränen bildeten, die heute den nördlichen Abschluss von Zürichsee, Greifensee und Pfäffikersee bilden. Während die letzteren beiden Seen in einer landschaftlich nahezu unversehrten Landschaft liegen, wurde der Uferstreifen des Zürichsees wenigstens von markanten Hochbauten weitgehend verschont. Das Seebecken ist für die Menschen immer noch in ihrer

ursprünglichen Muldenform erleb- und wahrnehmbar, wozu eben auch die naturgegebene Besonnung gehört.

Als wir im Sommer 2019 am Seeufer für die Besonnungs-Initiative Unterschriften sammelten, wurde von den Unterzeichnenden die Beschattung der Badi „Unterer Letten“ durch den erdrückend überhöhten „Swissmill Tower“ als eine unumkehrbare und traumatisierende Abwertung des Ortes immer wieder zur Sprache gebracht. Im Fall des Seebeckens haben wir es hoffentlich noch in der Hand, ein solches kollektives Trauma abzuwenden. Verdichtetes Bauen ist kein Selbstzweck und keine Rechtfertigung für städtebauliches Fehlverhalten. Wir möchten Euch deshalb – unabhängig von der politischen Einstellung – auffordern, die Besonnungs-Initiative mitzutragen.

Freundliche Grüsse

In Vertretung des Initiativkomitees „Besonnungs-Initiative“:  
Peter Wolfgang von Matt