Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 1. April 2020

303.
Volksinitiative zum Schutz der Besonnung des öffentlichen Grünraums am Seeufer «Besonnungs-Initiative», Rechtmässigkeit

IDG-Status: öffentlich

Ausgangslage

Am 1. Oktober 2019 wurde bei der Stadtkanzlei unter dem Titel Volksinitiative zum Schutz der Besonnung des öffentlichen Grünraums am Seeufer die «Besonnungs-Initiative» eingereicht. Mit Beschluss Nr. 1015/2019 stellte der Stadtrat fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Gleichzeitig wurde der Vorsteher des Hochbaudepartements beauftragt, die Gültigkeit der Volksinitiative zu prüfen.

Gestützt auf Art. 15 ff. Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) 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:

«Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich sei wie folgt zu ergänzen:

Art. 2^{octies} Abs. 4 Gemeindeordnung (neu):

Sie (die Gemeinde) schützt die Besonnung des öffentlichen Grünraums am Seeufer.

Innerhalb ihrer Zuständigkeit verhindert sie bauliche Veränderungen, die einen Schattenwurf darauf bewirken oder vergrössern.

Die Höhe des Baubestandes vom 1. April 2019 ist dabei massgebend.»

Zur Begründung schreiben die Initiantinnen und Initianten:

«Die Besonnung des öffentlichen Grünraums am Seeufer ist durch Bauprojekte massiv bedroht. Mit der Initiative soll mindestens der Ist-Zustand gewahrt werden. Das öffentliche Interesse an einer unbeeinträchtigten Besonnung überwiegt das private Interesse an baulichen Veränderungen.»

Für kommunale Initiativen ist das kantonale Recht anwendbar (§ 96 Gemeindegesetz [GG, LS 131.1]). Ist wie vorliegend eine Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs zustande gekommen, so hat der Stadtrat innert sechs Monaten nach ihrer Einreichung über ihre Gültigkeit bzw. Rechtmässigkeit zu entscheiden (§ 130 Abs. 1 GPR).

Rechtmässig ist die Volksinitiative, wenn sie weder gegen übergeordnetes Recht verstösst noch offensichtlich undurchführbar ist, und wenn sie den Grundsätzen der Form- und Materieeinheit genügt (§ 128 Abs. 1 GPR i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Die Prüfung der Volksinitiative hinsichtlich ihrer Rechtmässigkeit ergab Folgendes:

Die Volksinitiative wahrt die Form- und Materieeinheit und sie ist nicht offensichtlich undurchführbar.

Wie aus der Begründung ersichtlich wird, verfolgt die Initiative weitestgehend nutzungsplanerische oder raumplanerische Anliegen. Die Bewahrung von Lage und Kubatur bestehender Baukörper am Seeufer stellt eine planerische Massnahme im Sinne des Ortsbildschutzes dar, die sich auf § 50 Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) stützen lässt. Denkbar sind aber auch kommunale Bestrebungen, zur Umsetzung der Initiative am Seeufer auf eine Gestal-

tungsplanpflicht i. S. v. § 48 Abs. 3 PBG hinzuwirken oder Arealüberbauungen für ein bestimmtes Gebiet auszuschliessen (§ 69 PBG). Das übergeordnete Recht belässt den Gemeinden bei der zweckmässigen Zonierung und der Ausgestaltung ihrer Bauordnung erheblichen Spielraum. Dass dabei zwingend verfassungsmässige Rechte oder kantonale Vorschriften verletzt werden, kann deshalb nicht mit Bestimmtheit festgestellt werden.

Der Inhalt der Volksinitiative berücksichtigt zwar den Legiferierungsspielraum der zürcherischen Gemeinden in der Raumplanung. Soweit die Umsetzung aber eine Abzonung unumgänglich macht, indem sie die Höhe des Baubestands vom 1. April 2019 für massgebend erklärt, ergeben sich beachtliche Umsetzungshürden und rechtliche Unwägbarkeiten durch die verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsgarantie. Dennoch kann im Rahmen der Gültigkeitsprüfung nicht gesagt werden, die Initiative stünde offensichtlich im Widerspruch zum übergeordneten Recht.

Im jetzigen Zeitpunkt ist festzustellen, dass die «Besonnungs-Initiative» gültig ist. Der Stadtrat behält sich jedoch vor, auf seine Feststellung über die Gültigkeit bis zur Erstattung von Bericht und Antrag zurückzukommen, sofern die weitere Behandlung des Begehrens hinsichtlich der Rechtmässigkeit zu einem anderen Ergebnis führt (siehe dazu Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Gemeinden, RZ 116 und FN 169).

Es soll zur Initiative kein formeller Gegenvorschlag unterbreitet werden.

Auf Antrag des Vorstehers des Hochbaudepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Es wird festgestellt, dass die Volksinitiative zum Schutz der Besonnung des öffentlichen Grünraums am Seeufer «Besonnungs-Initiative» gültig ist.
2. Das Hochbaudepartement wird beauftragt, dem Stadtrat eine Weisung an den Gemeinderat über die Gültigkeit und den Inhalt der Initiative zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag wird verzichtet.
3. Mitteilung an den Vorsteher des Hochbaudepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten und die Stadtkanzlei (Abstimmungen und Wahlen).

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti