

Kanton Zürich

Regionaler Richtplan Stadt Zürich

Erläuternder Bericht zur Teilrevision Landschaft

Antrag des Stadtrats

30. April 2021

Beilage 3 zu STRB Nr. 598/2021

Impressum

Herausgeberin
Amt für Städtebau (AfS)

Fotos/Grafik/Pläne:
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

Kanton Zürich	1
1 Ausgangslage	4
1.1 Erläuterungen zum vorliegenden Bericht	4
1.2 Anlass der Teilrevision	4
1.3 Ziele der Teilrevision	5
2 Gegenstand der Teilrevision	7
2.1 Änderung Kapitel 3.3 Erholung	7
3 Verfahren und weiteres Vorgehen	10

1 Ausgangslage

1.1 Erläuterungen zum vorliegenden Bericht

Der vorliegende Erläuterungsbericht beinhaltet ergänzende Informationen zu den Aussagen im behördenverbindlichen regionalen Richtplan. Der Erläuterungstext dient dazu, das Verständnis für die Textteile und Aussagen im regionalen Richtplan durch zusätzliche Informationen zu erhöhen. Sämtliche Aussagen im vorliegenden Erläuterungsbericht haben informativen Charakter.

1.2 Anlass der Teilrevision

1.2.1 Auslöser

Das Seebecken ist ein bedeutender Erholungsraum der Stadt Zürich. Im Jahr 2009 haben der Regierungsrat und der Stadtrat das Leitbild und die Strategie Seebecken der Stadt Zürich («Leitbild Seebecken») verabschiedet. Damit schufen sie eine strategische Grundlage für das Handeln der verschiedenen Verwaltungsabteilungen von Stadt und Kanton im Seebecken. Das Leitbild hat sich seither aus Sicht der Bewilligungsbehörden, der planenden Behörden und der Akteure im Seebecken bewährt. Ausgelöst durch verschiedene Anfragen, hat die Stadt und der Kanton im Jahr 2018 die Strategien «Kultur und Veranstaltungen» sowie «Gastronomie» überprüft und geringfügig angepasst. Im Rahmen dieser Überprüfung wurde die Verwaltung beauftragt, Vorschläge für die Anpassung der planungsrechtlichen Grundlagen (Richt- und Nutzungsplanungen) zu erarbeiten, die das erwünschte Gastronomieangebot um das Seebecken auch zukünftig ermöglichen.

1.2.2 Planungsrechtliche Ausgangslage und Handlungsbedarf

Gemäss der vom Gemeinderat am 6. April 2016 verabschiedeten und vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 576 am 21. Juni 2017 (RRB Nr. 576/2017) festgesetzten Gesamtüberarbeitung des regionalen Richtplans liegt das Seeufer im besonderen Erholungsgebiet Nr. 30. Folgende Funktionen/ Entwicklungsziele werden definiert: «Park, Sukkulentsammlung, freien Zugang zum See gewährleisten (Ausnahme Badeanlagen während Badesaison), Sicht auf See freihalten, dauerhafte Bauten und Anlagen nur zulässig für Erholungsnutzung mit engem Bezug zum See (Standortgebundenheit)».

Gemäss rechtskräftiger Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO) liegen die Uferbereiche im Seebecken grösstenteils in Freihaltezonen. Bei der Freihaltezone handelt es sich um eine Nicht-Bauzone. Je nach ihrer Zweckbestimmung ist die Erstellung von zonenkonformen Bauten und Anlagen möglich. Sie müssen jedoch der Bewirtschaftung oder unmittelbaren Bewerbung der Freiflächen dienen und dürfen den Zonenzweck nicht schmälern (§ 40 Planungs- und Baugesetz, PBG). In Freihaltezonen ohne Zweckbestimmung können somit nur Nutzungen mit geringer Infrastruktur bewilligt werden. Oft werden Freihaltezonen im Siedlungsgebiet aber intensiv genutzt, insbesondere Parkanlagen und Plätze. Damit eine Entwicklung dieser Anlagen möglich ist, einhergehend mit der baulichen Entwicklung der Stadt und den Nutzungsanforderungen an den Freiraum,

wurde mit der BZO-Teilrevision 2016 die neue Freihaltezone P mit der Zweckbestimmung «Parkanlagen und Plätze» (FP) eingeführt. Im Seebecken wurden viele der bisher dem Typ «allgemeine Freihaltezone» zugewiesenen Flächen aufgrund ihrer tatsächlichen Funktion in den neuen Freihaltezonentyp FP überführt. Die FP umfasst eine Vielfalt unterschiedlichster Freiräume. Damit die Zonenkonformität von Bauten, Anlagen und Nutzungen in der Zone FP nachvollziehbar und rechtsgleich beurteilt werden kann, wurde durch die Stadt der «Praxisleitfaden FP» erarbeitet und im März 2019 publiziert. Trotz der unterschiedlichen Nutzungsarten muss der Charakter der Flächen als Freihaltezonen gewahrt werden. Es dürfen nur dem Zonenzweck unmittelbar dienende Bauten und Anlagen als zonenkonform bewilligt werden. Gastronomiebetriebe sind in der FP somit nur zonenkonform, wenn sie der Bewerbung der Freiflächen dienen (z.B. ein Café am See) und auf den Sommerbetrieb ausgerichtet sind (Sitzplätze v.a. im Freien) (vgl. Praxisleitfaden FP, Beurteilung der Zonenkonformität von Bauten, Anlagen und Nutzungen in der Freihaltezone Parkanlagen und Plätze (FP), von der Bausektion genehmigt am 26.02.2019).

Im «Leitbild Seebecken» wurden im Strategieteil «Gastronomie» der Zielzustand für das Gastronomieangebot im Seebecken dargestellt. Ein Grossteil der Betriebe kann im Rahmen der heutigen Bau- und Zonenordnung bewilligt werden. In der Freihaltezone nicht zonenkonform bewilligt werden können die ganzjährig betriebenen Restaurants. Diese können jedoch als nicht zonenkonforme Nutzungen mittels baurechtlicher Ausnahme nach Art. 24 Raumplanungsgesetz (RPG) bewilligt werden, sofern sie standortgebunden sind und keine öffentlichen Interessen entgegenstehen. Gastronomienutzungen auf Seegebiet bedürfen einer Konzession des Kantons (vgl. § 36 Wasserwirtschaftsgesetz).

1.3 Ziele der Teilrevision

Die im «Leitbild Seebecken» bezeichneten ganzjährigen Restaurants am oder im See dienen als Ausflugsziel der Erholungsnutzung am See und sind als «Seerestaurants» auf einen Standort nahe beim See und damit ausserhalb der Bauzone angewiesen. Mit der Aufnahme dieser Restaurants als Ausflugsziele in den regionalen Richtplan, wird das öffentliche Interesse am Standort dieser Gastronomiebetriebe auf Richtplanstufe festgehalten. Sie sollen bei zukünftigen baulichen Veränderungen im Rahmen des im Richtplan bezeichneten Ausmasses mit einer baurechtlichen Ausnahme nach Art. 24 RPG bewilligt werden können.

Falls die Bauten und Anlagen im Gewässerraum liegen, brauchen sie zusätzlich eine gewässerschutzrechtliche Bewilligung gemäss Art. 41c Gewässerschutzverordnung (GSchV). Diese wird durch das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) erteilt. Als Seerestaurant können die Anlagen als standortgebunden innerhalb des Gewässerraums bewilligt werden. Auch für diese Bewilligung gibt der Richtplaneintrag einen Hinweis, dass ein öffentliches Interesse für ein Restaurant an diesem Standort gegeben ist.

Mit dem Richtplaneintrag wird ein maximal möglicher Rahmen für die Erteilung baurechtlicher Ausnahmen definiert. Sowohl für die Öffentlichkeit wie auch für die Baubewilligungsbehörden wird damit eine nachvollziehbare Grundlage für die Erteilung von baurechtlichen Ausnahmen geschaffen. Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben für Bauten und Anlagen im See und im Gewässerraum sowie ausserhalb der Bauzonen, welche sehr hohe Anforderungen stellen, muss bei Bauvorhaben an den bezeichneten Gastronomiebetrieben im Baubewilligungsverfahren jeweils nachgewiesen werden.

2 Gegenstand der Teilrevision

Der regionale Richtplan besteht aus Karten und Text und enthält verbindliche Festlegungen für die Behörden aller Stufen. Er ist in die Kapitel «Regionales Raumordnungskonzept», «Siedlung», «Landschaft», «Verkehr», «Versorgung, Entsorgung», «Öffentliche Bauten und Anlagen» gegliedert und bildet ein zusammenhängendes Ganzes. Die Vorlage dieser Revision umfasst nur das Kapitel 3 «Landschaft» des regionalen Richtplans. Die Änderungen betreffen das Kapitel 3.3 «Erholung» und werden rot hervorgehoben.

2.1 Änderung Kapitel 3.3 Erholung

Bis jetzt waren im regionalen Richtplan der Stadt Zürich keine «Ausflugsziele» eingetragen. Mit der vorliegenden Revision sollen die ganzjährigen Ausflugsrestaurants am See als «Ausflugsziele» in den Richtplan aufgenommen werden. Es sind dies die Restaurants «Fischer's Fritz» (Freihaltezone Camping), «Seerose» (allgemeine Freihaltezone/ See), «Samigo» (Freihaltezone Parkanlagen und Plätze/ See), «Kiosk Riesbach» (Freihaltezone Parkanlagen und Plätze) und «Fischerstube» (kantonale Freihaltezone, geplant neu Freihaltezone Parkanlagen und Plätze/ See).

Die bezeichneten Restaurants haben als Ausflugsziele eine regionale Ausstrahlungskraft und sind damit für die Erholung der Bevölkerung im Seebecken von Bedeutung. Im Richtplan wird festgehalten, dass sie die Erholungsfunktion des Seebeckens für die breite Bevölkerung stärken sollen. Als «Seerestaurants» sind sie auf einen Standort am oder im See angewiesen.

Da sich die Restaurants im Seebecken an landschaftlich sensiblen Lagen befinden, welche gut einsehbar sind, wird im Richtplan gefordert, dass der Gestaltung und der Einordnung ins Landschaftsbild besondere Beachtung zu schenken ist.

Die Gastronomiebetriebe sollen in ihrer heutigen Grösse erhalten und wo nötig erneuert werden können. Sie sollen sich jedoch nicht weiter ausdehnen. Um einen klaren Rahmen vorzugeben, wird deshalb mit dem Richtplan die maximal zulässige Anzahl Innen- und Aussensitzplätze festgelegt. Dabei ist ein Ermessensspielraum für die nachfolgenden Bewilligungsbehörden zu belassen (Art. 2 Abs. 3 Raumplanungsgesetz, RPG). Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben für Bauten und Anlagen im See und im Gewässerraum sowie ausserhalb der Bauzonen, welche sehr hohe Anforderungen stellen, muss bei Bauvorhaben an den bezeichneten Gastronomiebetrieben im Baubewilligungsverfahren jeweils noch nachgewiesen werden. Die im Richtplan festgelegte Anzahl Sitzplätze entspricht mehrheitlich der heute bewilligten Situation.

Camping Wollishofen (Restaurant «Fischers Fritz»):

Innensitzplätze: Die Festlegung entspricht der befristet bewilligten Situation im Restaurant «Fischer's Fritz». Bei schlechtem Wetter sind zusätzlich 160 Innensitzplätze im Schlechtwetterzelt bewilligt. Diese werden im Richtplan zu den «Aussensitzplätzen» gezählt.

Aussensitzplätze: Bewilligt sind 206 Sitz- oder Stehplätze in den Monaten Juni, Juli, August, 140 Sitz- oder Stehplätze in den Monaten Mai und September, 90 Sitz- oder Stehplätze im Oktober. Gemäss Richtplan sollen neu 60 Aussensitzplätze ganzjährig und 160 Aussensitzplätze von März bis Oktober bewilligt werden können.

Begründung: Aufgrund der Zonierung darf das Restaurant heute mehrheitlich nur den Campinggästen dienen und alle Aussensitzplätze nur saisonal betrieben werden. Die bewilligten Sitzplatzzahlen wurden anhand der Auslastung des Campingplatzes mit Campinggästen errechnet. Aus Sicht der Stadt ist es wünschenswert, dass das Restaurant auch der breiten Bevölkerung als Ausflugsrestaurant zur Verfügung steht und das ganze Jahr offen hat. Gleichzeitig soll es aber auch ein auf die Campinggäste ausgeichtetes Angebot beibehalten. Das Restaurant und die Aussensitzplätze auf der Terrasse/ Balkon im 1. Obergeschoss und auf dem Holzpodest im Erdgeschoss (insgesamt 50 Innen- und 60 Aussensitzplätze) sollen deshalb ganzjährig betrieben werden können. In der städtischen «Boulevard-Saison» von März bis Oktober sollen zudem maximal weitere 160 Aussensitzplätze bewilligt werden können. Im Sinne einer Gleichbehandlung mit den anderen Restaurantbetrieben ist eine Aufrechterhaltung der saisonalen Staffelung aller Aussensitzplätze nicht mehr gerechtfertigt.

Hafen Wollishofen (Restaurant «Seerose»):

Innensitzplätze: Die Festlegung entspricht der bewilligten Situation.

Aussensitzplätze: Bewilligt sind saisonal 217 Aussensitzplätze, gemäss Richtplan sollen ganzjährig max. 250 Aussensitzplätze bewilligt werden können.

Begründung: Die 217 Sitzplätze entsprechen der letzten Baubewilligung. Die bestehende Terrasse misst ca. 470 m². Wird mit 1m² pro Sitzplatz gerechnet, wären wesentlich mehr Sitzplätze möglich. Auch ohne Vergrößerung der effektiven Restaurantfläche ist es damit möglich, für zukünftige Bewilligungen einen gewissen Spielraum offenzuhalten. Im Sinne einer Gleichbehandlung mit den anderen Restaurantbetrieben sollen die Aussensitzplätze nicht auf eine Saison begrenzt werden.

Hafen Enge (Restaurant «Samigo»):

Innensitzplätze: Die Festlegung entspricht der bewilligten Situation.

Aussensitzplätze: Aktuell bewilligt ist eine Fläche von 300m². Die heutigen Flächenangaben wurden in Sitzplätze (1m² pro Sitzplatz) umgerechnet. Gemäss Richtplan sollen max. 300 Sitzplätze bewilligt werden können. Die heutige Fläche soll sich nicht ausdehnen.

Riesbach (Restaurant «Kiosk Riesbach»):

Sitzplätze: Die Festlegung entspricht dem heutigen Bestand. In der Bewilligung wurde keine Sitzplatzzahl definiert.

Zürichhorn (Restaurant «Fischerstube»):

Das Ensemble Fischerstube, Fischerhütte und Gartenterrasse wurde in den letzten Jahren erneuert. Der Ersatzneubau für das Restaurant Fischerstube und das Gartenbuffet und die Instandsetzung der Fischerhütte sind das Ergebnis eines Projektwettbewerbs. Das Restaurant wird im Sommer 2021 eröffnet. Da das Projekt zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage bereits bewilligt war, wurde es als «bestehend» in den Richtplan aufgenommen.

Innensitzplätze: Bewilligt sind 114 Sitzplätze, gemäss Richtplan sollen max. 120 Innensitzplätze bewilligt werden können.

Aussensitzplätze: Bewilligt sind 178 Sitzplätze, gemäss Richtplan sollen max. 180 Aussensitzplätze bewilligt werden können.

«Fischerhütte»

Innensitzplätze: Bewilligt sind 32, gemäss Richtplan sollen max. 35 Innensitzplätze bewilligt werden können.

Aussensitzplätze: Bewilligt sind 14, gemäss Richtplan sollen max. 15 bewilligt Aussensitzplätze bewilligt werden können.

Begründung: Die maximale zulässige Anzahl Sitzplätze wurde aufgerundet, damit wird für zukünftige Bewilligungen ein minimaler Spielraum offengehalten.

Gartenbuffet (März–Oktober):

Die Anzahl Sitzplätze entspricht der bewilligten Situation.

Machbarkeitsüberprüfung Lärm

Da Aussensitzplätze Lärmauswirkungen auf die Nachbarschaft haben können, wurden die Richtplanfestlegungen zu den maximal zulässigen Aussensitzplätzen hinsichtlich ihrer Lärmemissionen überprüft. Dabei wurde die Vollzugshilfe des Cercle Bruit, Stand 1. Februar 2019 «Ermittlung und Beurteilung des Lärms von öffentlichen Lokalen» angewendet. Diese grobe Machbarkeitsüberprüfung hat gezeigt, dass sowohl die Immissionsgrenzwerte wie auch die Planungsgrenzwerte eingehalten werden können. Der konkrete Lärmnachweis muss im Rahmen des jeweiligen Baubewilligungsverfahrens erbracht werden.

3 Verfahren und weiteres Vorgehen

Die Vorlage der Richtplanrevision wurde gemäss § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 11. November 2020 bis und mit 25. Januar 2021 während 60 Tagen öffentlich aufgelegt und den nach- und nebengeordneten Planungsträgern zur Anhörung unterbreitet (§ 7 Abs. 1 PBG). Innerhalb der Auflagefrist wurden zwei Einwendungsschreiben eingereicht. Diese wurden nicht berücksichtigt (vgl. Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen). Die nach- und nebengeordneten Planungsträger sind mit der vorliegenden Revision einverstanden.

Vorgängig zur öffentlichen Auflage wurde der Entwurf bei der kantonalen Baudirektion zur kantonalen Vorprüfung eingereicht. Mit Schreiben vom 11. Mai 2020 wird die vorliegende Teilrevision Landschaft des regionalen Richtplans unter Berücksichtigung von zwei Anträgen (Machbarkeitsüberprüfung Lärmemissionen vgl. Kap. 2.1, Anpassung Kapitel 1.3) als festsetzungsfähig eingestuft.

Aufgrund der Rückmeldungen aus der öffentlichen Auflage und der Anhörung wurden die Dokumente überarbeitet. Die überarbeitete Vorlage wird zusammen mit dem Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen aus der öffentlichen Auflage vom Stadtrat an den Gemeinderat verabschiedet.

Im Rahmen der BZO-Teilrevision 2016 wurde ein Grossteil der Quaianlagen (u.a. Hafen Enge, Arboretum, Bürkliplatz, Seefeldquai) von der «allgemeinen Freihaltezone» in eine «Freihaltezone mit der Zweckbestimmung P» überführt. Für die verbleibenden kantonalen Freihaltezonen konnten im Zonenplan aufgrund der fehlenden Kompetenz der Gemeinde keine Zweckbestimmungen festgelegt werden. Parallel zu dieser Richtplanvorlage werden deshalb nun auch die «allgemeinen» kantonalen Freihaltzonen am See in kommunale Freihaltezonen mit Zweckbestimmung überführt. Da die beiden Vorlagen thematisch zusammenhängen, wurden sie parallel öffentlich aufgelegt und nun dem Gemeinderat überwiesen.

In der Folge wird die Revision des regionalen Richtplans in der Spezialkommission des Gemeinderats (SK HBD SE) beraten und anschliessend vom Gemeinderat zuhanden des Regierungsrats zur Festsetzung gemäss § 32 PBG verabschiedet.

