

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 18. September 2019

833.

Schriftliche Anfrage von Marcel Savarioud und 2 Mitunterzeichnenden betreffend Grünraum und Biodiversität in Schwamendingen, Vorschriften und rechtliche Möglichkeiten für den Erhalt von Grünraum und des Baumbestands sowie konkrete Schutzmassnahmen im Kontext der Klimaerwärmung

Am 12.06.2019 reichten Gemeinderat Marcel Savarioud (SP) und zwei Mitunterzeichnende folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2019/260, ein:

Durch das in Schwamendingen bestehende grosse Verdichtungspotential besteht die erhebliche Gefahr, dass Grünraum und damit die Biodiversität verloren geht. Bei bereits ausgeführten Ersatz-Neubauten wie zB der Neubau der Siedlung Altwiesen an der Heerenschürlistrasse wurde der zuvor bestehende Grünraum zu einem grossen Teil durch Beton versiegelt. Die Bevölkerung stört sich immer wieder am Verlust dieser Grünräume wie auch an Baumfällungen. Die Stadt Zürich hat im Jahr 2010 eine breit angelegte Baumanalyse im Kreis 12 durchgeführt. In dieser Analyse wurden 7000 Bäume auf privatem und öffentlichem Grund ab einem Stammumfang von 80 cm erfasst und analysiert. Darin wurde bestätigt, dass der Baumbestand den Quartiercharakter entscheidend prägt. Durch die Neu- und Umbauten werden sich die Raumproportionen verändern, der Freiraum im Wohnumfeld wird kleiner und durch den Bau höherer Gebäude wird sich das Verhältnis zu Ungunsten des Baumvolumens verschieben. Bei der Analyse ging es vor allem darum, bei der Erneuerung der Siedlungen den Raum für einen alterungsfähigen Baumbestand zu sichern, die Zusammensetzung der Arten im Hinblick auf die Klimaerwärmung anzupassen sowie weiterhin grosskronige Bäume zu verwenden, welche die Gebäude überragen. Im Bericht wird festgehalten, dass nur so der hohe Wert des Baumbestands, insbesondere bezüglich seiner vielfältigen Wirkung im Raumgefüge auch langfristig erhalten bleiben kann.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie entwickelte sich die Grünfläche in Schwamendingen seit 2010? Wieviel Grünraum wurden durch Neu- und Ersatzneubau vernichtet, wieviel wurde neu geschaffen?
2. Welche verbindlichen Vorschriften bestehen bei Umbauten, Renovationen, Neugestaltungen für Versiegelung des Bodens bzw. für den Erhalt von Grünflächen?
3. Was für rechtliche und vertragliche Möglichkeiten hat die Stadt Zürich, den Grünraum und den Baumbestand in Schwamendingen zu sichern? Hat der Stadtrat diese bestehenden Möglichkeiten alle wahrgenommen? Wenn nicht, wieso nicht?
4. Wie entwickelte sich der Baumbestand in Schwamendingen seit Durchführung der Baumanalyse?
5. Die Baumanalyse hat verschiedenste Empfehlungen zum Baumbestand im Kreis 12 abgegeben. Welche Empfehlungen konnten umgesetzt werden, welche Empfehlungen sind in stetiger Umsetzung, welche Empfehlungen konnten nicht umgesetzt werden?
6. Von besonderem Interesse sind die Empfehlungen zur baulichen Entwicklung. In der Baumanalyse werden sieben Empfehlungen abgegeben. Inwiefern konnten die darin aufgeführten Ziele erreicht werden? Welche Empfehlungen konnten umgesetzt werden und welche nicht?
7. Wie wird angesichts der Klimaerwärmung für die bestehenden Grünflächen, Baumbestände und dem Erhalt der Fauna und Flora Rechnung getragen? Welche konkreten Schutzmassnahmen gibt es dafür im Kreis 12?
8. In Schwamendingen kommt es durch die Neu- und Ersatzneubauten immer wieder zu Baumfällungen. Wieviele Reklamationen hat die Stadt Zürich zu diesen Baumfällungen bekommen? Wie reagiert die Stadt Zürich auf diese Reklamationen?
9. Im Rahmen eines Ersatzneubaus an der Kreuzwiesenstrasse sollen anscheinend Bäume gefällt werden, darunter eine Rotbuche und ein Kirschbaum. Hat davon der Stadtrat Kenntnis? Was unternimmt der Stadtrat im speziellen im Gebiet dieser Strasse um den bestehenden Baumbestand zu erhalten?
10. In welchen Gebieten von Schwamendingen hat es nach Ansicht des Stadtrates einen besonders zu schützenden Baumbestand?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Schwamendingen ist von den Einflüssen der Gartenstadtbewegung geprägt. Die öffentlichen Grünräume mit grossem Baumbestand wechseln sich mit den fliessenden, baumbestandenen

Grünräumen der Wohnsiedlungen ab. Schwamendingen ist aber auch eines der Gebiete mit Potenzial zur baulichen Verdichtung über die bestehende Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO, AS 700.100) hinaus. Trotzdem soll in Zukunft die Gartenstadtidee durch eine zeitgemässe Neuinterpretation spürbar bleiben. Für den Erhalt und die Weiterentwicklung des Grünraums und des Baumbestands besteht ein vielfältiges Instrumentarium, welches der Stadtrat jetzt und künftig anwendet. Trotzdem sind sowohl die Grünräume als auch der Baumbestand in Bedrängnis und es muss ihnen angesichts der weiteren Verdichtung noch mehr Sorge getragen werden.

Nach der Baumanalyse in Schwamendingen, die auf einer Kartierung aus dem Jahr 2006 basiert, wurde dieses Jahr im selben Bereich eine Nachkontrolle vorgenommen. Diese zeigt leider ein ernüchterndes Bild, sowohl was die Grünflächen als auch was die Bäume betrifft. Die Erwartungen aus dem 2012 von Grün Stadt Zürich herausgegebenen Dokument «Baumanalyse Schwamendingen, Empfehlungen» (www.stadt-zuerich.ch/gsz-publikationen > Broschüren und Infoblätter zum Download > Planung und Beratung) konnten nicht erfüllt werden. Die Grünflächen und der Bestand an Bäumen mit einem Stammdurchmesser von über 80 cm nehmen ab. Es können keine ganz eindeutigen Gründe dafür genannt werden, es gibt jedoch klare Hinweise einerseits auf die zunehmende Verdichtung und andererseits auf die aktuell geltenden gesetzlichen Grundlagen.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Wie entwickelte sich die Grünfläche in Schwamendingen seit 2010? Wie viel Grünraum wurde durch Neu- und Ersatzneubau vernichtet, wie viel wurde neu geschaffen?»):

Der Stadtkreis 12 umfasst eine Gesamtfläche von 596,6 ha. Die Veränderungen der Bodenbedeckung werden durch die amtliche Vermessung der Stadt Zürich dokumentiert. Danach nahm der Grünflächenanteil zwischen 2010 und 2018 von 416,4 ha auf 401 ha ab, was einem Verlust von knapp 16 ha oder 2,7 Prozent der Gesamtfläche des Stadtkreises entspricht. Die Verluste gehen auf Veränderungen im Zusammenhang mit Neu- und Ersatzbauten und an Verkehrsinfrastrukturen sowie auf Baustellen zurück. Ein Teil der Verluste ist definitorischer Natur. Geomatik + Vermessung Stadt Zürich hat im angegebenen Zeitraum seinen Datensatz bereinigt und ordnet seither Waldwege nicht mehr den Waldflächen, sondern den befestigten Verkehrswegen zu. Nur auf Neu- und Ersatzbauten bezogen, wurden im Zeitraum von 2010 bis 2018 9,5 ha Grünflächen überbaut bzw. versiegelt und 2,3 ha neue Grünflächen geschaffen. Die bauliche Entwicklung führte demnach zu einem Verlust von 7,2 ha Grünfläche, was über den ganzen Stadtkreis gesehen einem Verlust von 1,2 Prozent entspricht.

Zu Frage 2 («Welche verbindlichen Vorschriften bestehen bei Umbauten, Renovationen, Neugestaltungen für Versiegelung des Bodens bzw. für den Erhalt von Grünflächen?»):

Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens muss gemäss Art. 11 BZO ein zonenabhängiger Grünflächenanteil bei Neubauvorhaben nachgewiesen werden. Bei Renovationen und Umbauten wird dieser entweder in Abhängigkeit zur vorgenommenen Eingriffstiefe eingefordert oder wenn dafür entsprechend der lokalen Verhältnisse ein offensichtliches Bedürfnis besteht, weil die Umgebung einer Baute basierend auf altem Recht komplett versiegelt ist. Weitere verbindlichere Massnahmen existieren nicht. In der Beratung der Architektinnen und Architekten wird jeweils darauf hingewiesen, dass Massnahmen im Sinne des ökologischen Ausgleichs und zur Aufwertung des Wohnumfelds sowie zur Schaffung von wasserdurchlässigen Belägen sinnvoll wären. Die Bauentscheide, welche von der Bausektion bewilligt werden und Anforderungen zur Umgebung erhalten, soweit sie gesetzlich untermauert werden können, sind für die Bauwilligen verbindlich. In grösseren Projekten, welche auf Basis von Sonderbauvorschriften oder Gestaltungsplänen bewilligt werden, ist das Einfordern weitreichender Qualitäten für Grünraum und Baumpflanzungen möglich. Auch für Arealüberbauungen setzt das Planungs- und Baurecht des Kantons Zürich (PBG, LS 700.1) erhöhte Gestaltungsanforderungen für die Freiräume.

Zu Frage 3 («Was für rechtliche und vertragliche Möglichkeiten hat die Stadt Zürich, den Grünraum und den Baumbestand in Schwamendingen zu sichern? Hat der Stadtrat diese bestehenden Möglichkeiten alle wahrgenommen? Wenn nicht, wieso nicht?»):

Zur Sicherung des öffentlichen Grünraums und der Vernetzung aller Grünräume bilden der regionale und kommunale Richtplan behördenverbindliche Instrumente. Im Weiteren übt Grün Stadt Zürich so oft als möglich und sinnvoll das Vorkaufsrecht in Freihaltezonen gemäss § 64 PBG aus und erweitert die städtischen Grünflächen kontinuierlich, allerdings meist am Siedlungsrand.

Die Sicherung von Grünräumen auf privatem Grund geschieht im Wesentlichen gestützt auf die BZO. Grundeigentümergebundene Regelungen sind zudem im Rahmen von Gestaltungsplänen, Sonderbauvorschriften oder Ergänzungsplänen möglich (siehe Antwort zu Frage 2).

Um den Baumschutz in der Stadt Zürich zu verstärken, wurde dem Stadtzürcher Stimmvolk im Jahr 1992 eine Baumschutzverordnung, die den generellen Schutz der Bäume auf dem Stadtgebiet ab einem gewissen Stammumfang vorsah, zur Abstimmung vorgelegt, welche es angenommen hat. Aus rechtlichen Gründen – das PBG liess einen generellen Baumschutz über das ganze Stadtgebiet nicht zu – konnte diese Verordnung jedoch nie in Kraft treten. Mit der jüngsten BZO-Teilrevision wurden 2016 neu Baumschutzgebiete für ausgewählte, eng begrenzte Bereiche eingeführt, wobei allerdings Schwamendingen leider nicht in einem solchen Gebiet liegt. Einzelbäume oder Baumgruppen können nach eingehender Prüfung gemäss § 203 Abs. 1 lit. f PBG einen Einzelschutzstatus mit Grundbucheintrag erlangen. Dies hilft allerdings nur in sehr begrenztem Mass gegen den Baumverlust und ist aufwendig. Bei Neubauprojekten werden für Baumfällungen auf Basis des PBG so weit wie möglich angemessene Ersatzpflanzungen im Rahmen der Baubewilligung eingefordert. Die Inhalte des Dokuments «Baumanalyse Schwamendingen, Empfehlungen» sind eine Hilfe bei der Sensibilisierung der Bauwilligen, die Broschüre hat jedoch einen rein empfehlenden Charakter.

Der Stadtrat ist sich der Problematik des Grünflächenverlusts aufgrund der inneren Verdichtung bewusst. Er schöpft im Rahmen der aktuellen gesetzlichen Grundlagen (Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [EG ZGB, LS 230], PBG, BZO) im Baubewilligungsverfahren die Möglichkeiten aus, um den Grünraum und den Baumbestand zu erhalten und wo möglich zu vermehren.

Vertragliche Lösungen mit Privaten auf der Basis von Verhandlungen über Flächenerwerb bzw. teilöffentliche Anlagen haben sich bisher kaum angeboten, könnten im Zusammenhang mit der Umsetzung des kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (SLöBA, Fassung für die öffentliche Auflage vom 8. August 2018, STRB Nr. 739/2018) in Zukunft aber an Bedeutung gewinnen.

Zu Frage 4 («Wie entwickelte sich der Baumbestand in Schwamendingen seit Durchführung der Baumanalyse?»):

Der Baumbestand in Schwamendingen wurde erstmals 2006 erhoben. Gegenstand der Erfassung waren Bäume ab einem Stammumfang von 80 cm auf einer Stammhöhe von einem Meter. Im Datensatz von 2006 befinden sich 7033 Bäume. Im Frühling/Sommer 2019 erfolgte eine Nachkartierung. Vom Bestand 2006 wurden bis 2019 insgesamt 2604 Bäume gefällt. Im gleichen Zeitraum wuchsen 1364 Bäume derart, dass sie das Kriterium des Stammumfangs von 80 cm erfüllen. Das bedeutet, dass 2019 in Schwamendingen total 5793 Grossbäume stehen und somit ein Nettoverlust von 1240 Bäumen zu verzeichnen ist. Auf dem öffentlichen Grund nahm die Anzahl der Bäume mit über 80 cm Stammumfang um 358 ab, auf Privatgrund um 882.

Die oben aufgeführten Zahlen geben allerdings nur beschränkt Auskunft über die tatsächliche Entwicklung des Baumbestands, da nur die Grossbäume berücksichtigt wurden. Im öffentli-

chen Raum werden sie 1:1 ersetzt, die Gesamtzahl bleibt dort konstant. Auch im Zusammenhang mit der privaten Bautätigkeit werden viele neue Bäume gepflanzt, welche aber aufgrund ihres Stammumfangs nicht erfasst worden sind. Eine vollständige Kartierung aller Bäume steht in keinem angemessenem Kosten-Nutzen-Verhältnis. Vergleichsberechnungen des Baumvolumens mittels sog. LIDAR-Daten (Light Detection and Ranging) sind eine Alternative und auch aussagekräftiger, als die blossе Betrachtung von Grossbäumen (vgl. Antwort des Stadtrats auf die Schriftliche Anfrage Knauss/Kisker betreffend Grünvolumen in der Stadt, STRB Nr. 700/2017). Die ausgewerteten Daten aus dem Jahre 2014 ergeben für Schwamendingen ein Baumvolumen von total 36 102 227 m³. Davon steuert der Wald im Kreis 12 einen grossen Anteil bei. Im Siedlungsgebiet beträgt das Baumvolumen 3 964 066 m³. Die Datengrundlage 2018, welche für eine Vergleichsrechnung benötigt wird, um die Veränderungen aufzuzeigen, werden der Stadt voraussichtlich im Herbst 2019 vom Kanton zur Verfügung gestellt. Mit den LIDAR-Daten, die zukünftig regelmässig vom Kanton erhoben werden, wird es möglich werden, die Entwicklung des Baumbestands in Schwamendingen und in der ganzen Stadt verlässlicher aufzuzeigen.

Zu Frage 5 («Die Baumanalyse hat verschiedenste Empfehlungen zum Baumbestand im Kreis 12 abgegeben. Welche Empfehlungen konnten umgesetzt werden, welche Empfehlungen sind in stetiger Umsetzung, welche Empfehlungen konnten nicht umgesetzt werden?»):

Grün Stadt Zürich setzt die Empfehlungen auf den eigenen und den ihr zur Bewirtschaftung übertragenen Flächen laufend um. Zudem wendet die Stadt die Empfehlungen im Rahmen von Strassenprojekten an.

Die Broschüre «Baumanalyse Schwamendingen, Empfehlungen» wird bei Beratungsgesprächen an die Planenden und Bauwilligen abgegeben. Die Empfehlungen zur baulichen Entwicklung werden im Rahmen von Beratungen und Baugesuchen auf dem Privatgrund erläutert und über Bauentscheide, soweit es die gesetzlichen Grundlagen zulassen, auch eingefordert. Letztere sind aber, wie unter der Antwort zu Frage 3 ausgeführt, nicht sehr griffig, was auch der Grund ist, weshalb die Empfehlungen eine beschränkte Wirkung entfalten.

Zu Frage 6 («Von besonderem Interesse sind die Empfehlungen zur baulichen Entwicklung. In der Baumanalyse werden sieben Empfehlungen abgegeben. Inwiefern konnten die darin aufgeführten Ziele erreicht werden? Welche Empfehlungen konnten umgesetzt werden und welche nicht?»):

Durch das Thematisieren des für Schwamendingen typischen Baumbestands bei Planungsprozessen konnten vor allem auf grösseren Grundstücken (Arealüberbauungen) und in qualitativen Verfahren die Ziele teilweise umgesetzt und der Baumbestand über alle Projekte gesehen in ungefähr gleicher Zahl erhalten werden. Bei den Bauten in Normalbauweise sieht es anders aus. Aufgrund der Möglichkeiten zur Ausnützung der Grundstücke gelingt es nur schwer, den Empfehlungen «IV.2 Baukörpern angemessene Volumen mit grossen Baumarten entgegensetzen» und «IV.3 Bei baulicher Entwicklung aus dem Freiraum und Baumbestand planen» das notwendige Gewicht zu verschaffen. Da das PBG die Unterbauung der Grundstücke nicht einschränkt und im §§ 169 ff. EG ZGB grosse Grenzabstände für Grossbäume vorgeschrieben werden, greifen zudem die Empfehlungen «IV.6 Freiräume nicht unterbauen. Bei der Anlage von Tiefgaragen Wurzelraum für grosswüchsige Bäume vorsehen» und «IV.7 Bäume mit ausreichend Distanz zu den Fassaden platzieren, so dass sie über genügend Raum für ihre Entwicklung verfügen» meist ins Leere.

Zu Frage 7 («Wie wird angesichts der Klimaerwärmung für die bestehenden Grünflächen, Baumbestände und dem Erhalt der Fauna und Flora Rechnung getragen? Welche konkreten Schutzmassnahmen gibt es dafür im Kreis 12?»):

Einzelne Teilgebiete des Kreis 12 liegen in einem sogenannten stadtklimatischen Hotspot. In diesen Gebieten will der Stadtrat prioritär Massnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels ergreifen.

Unabhängig von den genannten Hotspots ist der Stadtrat bestrebt, die bestehenden öffentlichen Grünflächen zu erhalten und klimaoptimiert weiter zu entwickeln. Die bestehenden Flächen sind über die BZO gesichert. Mit dem kommunalen Richtplan SLöBA will er zudem in Schwamendingen langfristig insbesondere dort neuen Freiraum schaffen, wo es auf Grund des Nachweises einer Unterversorgung besonders sinnvoll ist. Die spezifischen Orte sind im Bericht des kommunalen Richtplans aufgelistet. Für diese Flächen muss eine entsprechende Zonierung noch erfolgen. Bezüglich privaten Grünräumen wird auf Frage 3 verwiesen.

Der Baumbestand auf den öffentlichen Flächen soll gerade im Hinblick auf die Klimaveränderung nachhaltig erhalten und wo sinnvoll ergänzt werden.

Zur Aufwertung von Flora und Fauna auf Grünflächen besteht bei Grün Stadt Zürich das Projekt «Mehr als Grün» (www.stadt-zuerich.ch/mehr-als-gruen.html). Bei den stadt eigenen Flächen werden mit der Anwendung der Verwaltungsverordnung «Naturnahe Pflege» und dem Leitfaden «Pflegeverfahren» nicht nur die bestehenden Naturwerte erhalten, sondern auch neue Werte geschaffen. In Bezug auf Flächen von Privaten liegt der Fokus auf Beratungen.

Zu Frage 8 («In Schwamendingen kommt es durch die Neu- und Ersatzneubauten immer wieder zu Baumfällungen. Wieviele Reklamationen hat die Stadt Zürich zu diesen Baumfällungen bekommen? Wie reagiert die Stadt Zürich auf diese Reklamationen?»):

Reklamationen zu Baumfällungen im Rahmen von privaten Neu- und Ersatzbauten werden nicht systematisch erfasst, weshalb keine konkreten Aussagen zur Anzahl gemacht werden können. Bei Anfragen zu Baumfällungen wird auf die gesetzlichen Grundlagen hingewiesen.

Zu Frage 9 («Im Rahmen eines Ersatzneubaus an der Kreuzwiesenstrasse sollen anscheinend Bäume gefällt werden, darunter eine Rotbuche und ein Kirschbaum. Hat davon der Stadtrat Kenntnis? Was unternimmt der Stadtrat im speziellen im Gebiet dieser Strasse um den bestehenden Baumbestand zu erhalten?»):

Dem Stadtrat ist der genannte Ersatzneubau nicht bekannt, bisher wurde noch kein Baugesuch eingereicht.

Schwamendingen ist kein Teil eines Baumschutzgebiets gemäss BZO. So kann im gesamten Quartier hoheitlich nur im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens Einfluss auf den privaten Baumbestand ausgeübt werden. In Beratungsgesprächen im Vorfeld des Baubewilligungsverfahrens wird der Bauträgerschaft empfohlen, den Baumbestand nach Möglichkeit zu erhalten. Baumfällungen, die trotz dieser Beratung in den Baugesuchsunterlagen von den Gesuchstellenden beantragt werden, prüft und bewilligt die Bausektion des Stadtrats. Auf Basis des PBG verlangt dieselbe Instanz für die zu fällenden Bäume angemessene Ersatzpflanzungen. Da sich bei Ersatzneubauten – insbesondere im Normalbauvorhaben – der für Bäume zur Verfügung stehende ober- und unterirdische Raum durch Konsumation der Ausnützungsreserven einschliesslich möglicher Unterbauung stark reduziert, werden ehemals vorhandene Grossbaumarten häufig durch mittel- bis kleinkronige Arten ersetzt und die Baumanzahl reduziert sich. Bei Ersatzneubauten von Arealüberbauungen hingegen bleibt trotz höherer Ausnützung ein grösserer Anordnungsspielraum erhalten, so dass die Baumanzahl mindestens erhalten, wenn nicht sogar noch gesteigert werden kann.

Zu Frage 10 («In welchen Gebieten von Schwamendingen hat es nach Ansicht des Stadtrates einen besonders zu schützenden Baumbestand?»):

Schwamendingen ist ein Quartier mit aktuell noch vielen grossen und alten Bäumen. Besonders deutlich sind grosse Bestände mit alten Bäumen und einem reichen Artensortiment in den öffentlichen Grünanlagen, insbesondere im Friedhof und den für Schwamendingen typischen Grünzügen. Diese Bestände sind allesamt schutzwürdig. Sie sind in öffentlicher Hand und daher ist ein besonderer Schutz nicht notwendig.

Im Siedlungsgebiet ist Schwamendingen in weiten Teilen durch jenen Gartenstadtcharakter geprägt, den Stadtbaumeister Albert Heinrich Steiner Ende der 40er-Jahre entworfen hat.

Typisch ist die Anordnung der Gebäude in einer durchgrünter Umgebung mit Baumbestand. Dieses Ensemble von Bauten, Grünräumen und Bäumen ist in sich stimmig und wertvoll. Mit der Studie «Gartenstadt 2040» wird durch das Amt für Städtebau und Grün Stadt Zürich und weiteren Dienstabteilungen und externen Experten und Expertinnen aktuell überprüft, wie diese Qualitäten auch bei einer Verdichtung erhalten bzw. entwickelt werden können.

Formell ist der Baumbestand in Schwamendingen mit wenigen Ausnahmen (Einzelbaumschutz) nicht geschützt (siehe Antwort zu Frage 3).

Vor dem Stadtrat

der stv. Stadtschreiber

Michael Lamatsch