



Protokollauszug
20. Sitzung vom 21. Oktober 2020

224/2020 04.05.10 Motion von John Daniels betreffend "Bau- und Zonenordnung"
Vorlage Nr. 13/2020: Bericht und Antrag des Stadtrats auf
Fristverlängerung

Referent des Stadtrats: Stefano Kunz
Ressortvorsteher Bau und Planung

Bericht und Weisung

1. Vorgeschichte und Ist-Situation

Mit SRB 106 vom 22. Mai 2019 wurde dem Gemeindeparlament beantragt, die Motion von John Daniels betreffend "Bau- und Zonenordnung" mit Fristbeginn ab 1. September 2019 erheblich zu erklären. Damals wurde im Bericht bereits festgehalten, dass die in der Motion vorgegebenen Fristen knapp sind aufgrund der Komplexität der aktuellen Themen, die mit einer qualitativ hochwertigen baulichen Verdichtung einhergehen müssen. Insbesondere wurde darauf verwiesen, dass bei der BZO aufgrund der Grundeigentümergebindlichkeit mit deutlich mehr Einwendungen als beim kommunalen Richtplan Siedlung und Landschaft gerechnet werden muss. Die Behandlung von Einwendungen nimmt erfahrungsgemäss viel Zeit in Anspruch.

Mit diesem SRB wurden dem Gemeindeparlament folgende Fristen beantragt:

- September 2020: öffentliche Auflage
- September 2021: Weisung des Stadtrats an das Gemeindeparlament zur Festsetzung

Mit Beschluss vom 17. Juni 2019 genehmigte das Gemeindeparlament die Vorlage des Stadtrats mit den entsprechenden Fristen. Umgehend startete das Ressort Bau und Planung mit den Vorbereitungsarbeiten und mit einer umfassenden Analyse betreffend Gesamtüberprüfung BZO. Diese Arbeiten konnten nach knapp einem Jahr abgeschlossen werden. Mit SRB 63 vom 8. Mai 2020 erfolgten die Kreditgenehmigung und Arbeitsvergabe an ein externes Planungsbüro, welches die Arbeiten ebenfalls unverzüglich aufnahm.

Die erste Teilrevision Kommunaler Mehrwertausgleich konnte bereits im August 2020 öffentlich aufgelegt werden. Die Auflagefrist endete am 20. Oktober 2020.

Anlässlich des Feierabendgesprächs vom 7. September 2020 wurde das Gemeindeparlament über den aktuellen Stand der Behandlung der Motion informiert. Die bestehenden Unsicherheiten bezüglich der gewählten innovativen Ansätze, auf welche nachstehend eingegangen wird, wurden dabei erläutert. Das übergeordnete Planungs- und Baugesetz (PBG) ist noch zu wenig auf die Herausforderungen des Bauens im Bestand ausgerichtet. Um der Komplexität der qualitätsvollen baulichen Verdichtung im Bestand gerecht werden zu können, gilt es aber genau deshalb, neue Wege zu gehen. Der Stadtrat erwartet, dass auf den Stufen Bund und Kanton Zürich diverse Gesetzgebungen, wie das Energiegesetz und insbesondere das PBG in den nächsten Jahren teilweise durchaus relevante Veränderungen erfahren werden. Deswegen ist auch ein einfacher Austausch mit anderen Gemeinden im Sinne von "best practices" kaum möglich, da viele Gemeinden diese übergeordneten Änderungen vorerst bewusst abwarten, um sich dannzumal mit weniger Unsicherheiten auseinandersetzen zu müssen. In diesem Sinne steht die Motion, die einen zeitli-

chen Druck auslöst, in einem gewissen Gegensatz zu den erwähnten Gesetzgebungsarbeiten, die erst für die Zukunft verlässliche Grundlagen versprechen. Aufgrund dieser Umstände ist eine umfassende und vorgängige Vorprüfung des Geschäfts durch den Kanton unabdingbar. Sollen jedoch die Fristen gemäss Erheblicherklärung der Motion eingehalten werden können, bliebe dafür keine Zeit.

2. Erwägungen

2.1 Risikoabwägung

Würde eine öffentliche Auflage betreffend Bau- und Zonenordnung ohne vorgängige kantonale Vorprüfung erfolgen, wären die Chancen, alle Einwendungen ohne Gang vor das Verwaltungsgericht behandeln zu können, sehr gering, was mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Verzögerungen mit unbekanntem Fristenfolgen führen würde. In der Konsequenz bedeutet dies, dass die Frist von September 2021 für die Verabschiedung der Vorlage an das Gemeindeparlament unter diesen Voraussetzungen nicht eingehalten werden kann. Daher erstattet der Stadtrat gestützt auf § 86 der Geschäftsordnung des Gemeindeparlaments (GesO) Bericht und beantragt eine Fristverlängerung.

2.2 Inhaltlicher Umfang der Gesamtüberprüfung

Bei der Gesamtüberprüfung aller Themen und anstehenden Aufgaben, die die Nutzungsplanung mindestens beeinflussen oder durch sie eigentümergebunden geregelt werden müssen, stellte sich heraus, dass die Harmonisierungspflicht der Baubegriffe gemäss IVHB (interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe) nicht in der durch die Motion vorgegebenen Frist möglich ist. Die Herausforderung besteht daher darin, eine inhaltlich umfassende Teilrevision zu machen, welche die nachzuschaltende Harmonisierung gemäss IVHB nicht verunmöglicht: Einmal geänderte Inhalte dürfen nicht zeitnah wieder angepasst werden, da dies die sogenannte Planbeständigkeit verletzt.

Die Gesamtüberprüfung wurde in vier Arbeitspakete (AP) eingeteilt:

- Arbeitspaket 1 umfasst die Modernisierung der Struktur und Überarbeitung des Layouts der Bauordnung (BO) und des Zonenplans (ZP) sowie die Anpassung und Ergänzung einzelner Artikel zu ausgewählten Themen.
- Arbeitspaket 2 umfasst den zentralen Baustein S/L2 Zürcher-/Badenerstrasse aus dem kommunalen Richtplan Siedlung und Verkehr, welcher mit SRB 134 vom 3. Juli 2019 an das Parlament überwiesen wurde und derzeit durch die Spezialkommission Richtplan (Spezko) behandelt wird. Die Anpassung der BZO an das Stadtentwicklungskonzept 2016 (STEK II) und die übergeordnete sowie kommunale Richtplanung in Einklang mit der durch den Stadtrat geforderten qualitätvollen Innenverdichtung zu bringen, ist eine komplexe und neuartige Herausforderung, die Innovation und auch ein gewisses Mass an Risikobereitschaft voraussetzt.
- Das Arbeitspaket 3 umfasst die Anpassung der BO an das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) mit der entsprechenden Verordnung (MAV). Da das MAG mit MAV im Januar 2021 in Kraft tritt, ist das Schaffen der rechtlichen Grundlage für den Mehrwertausgleich auf kommunaler Ebene die dringlichste Aufgabe der Nutzungsplanung.
- Arbeitspaket 4 umfasst das weitere Vorgehen der Gesamtüberprüfung der BZO und somit bereits die Vorarbeiten für den nächsten Schritt. Dieser muss zwingend die Umsetzung der IVHB in der Bauordnung umfassen. Da viele weitere Themen aufgrund des kommunalen Richtplans Siedlung und Landschaft in der grundeigentümergebundenen Nutzungsplanung abgebildet werden sollen und Neuerungen auf kantonaler Ebene zu den Themen Energie und Klimaanpassung zu erwarten sind, ist es sinnvoll, dass diese nächste Revision entsprechend umfassend ausfallen wird.

2.3 Stand der Arbeiten

Am weitesten fortgeschritten ist das AP 3 zur Verankerung des kommunalen Mehrwertausgleichs in der BO. Diese Anpassung ist notwendig, damit nach Inkrafttreten des MAG und der MAV zu Beginn des nächsten Jahrs bei Auf- und Umzonungen der dadurch entstandene planerische Mehrwert

ausgeglichen werden kann. Ohne die Einführung der Mehrwertabgabe auf kommunaler Stufe wären künftig städtebauliche Verträge, die auch als eine Form der Mehrwertabgabe gelten, nicht mehr möglich.

Da das Amt für Raumentwicklung (ARE) ein beschleunigtes Verfahren zugesichert hat, wenn hierfür eine Teilrevision gemäss Musterartikeln durchgeführt wird, wurde dieses AP vorgezogen. Die kantonale Vorprüfung ist bereits abgeschlossen. Die öffentliche Auflage lief bis zum 20. Oktober 2020. Nun werden die Einwendungen behandelt und mit Bericht über die nicht berücksichtigten Einwendungen vom Stadtrat möglichst rasch an das Parlament überwiesen.

Der Aufbau der BO von 1996 ist historisch gewachsen und entspricht nicht mehr der aktuell üblichen Struktur. Auch die Farbgebung des Zonenplans entspricht nicht mehr den übergeordneten Vorgaben. Die Unterlagen werden daher entsprechend aktualisiert. Durch die Eröffnung der 1. Etappe der Limmattalbahn (LTB) und der sich in Bau befindlichen 2. Etappe hat sich die ÖV-Güteklasse, insbesondere entlang der Zürcher-/Badenerstrasse, stark verbessert. So können die entsprechenden Artikel zum ruhenden Verkehr modernisiert werden. Weitere einzelne Artikel werden aktualisiert, sofern sie die nächste Teilrevision nicht blockieren hinsichtlich der danzumal notwendigen Harmonisierung der Baubegriffe. Somit liegen die Inhalte des AP 1 ebenfalls vor.

Das AP 2 umfasst Massnahmen entlang der Zürcher- und Badenerstrasse, da hier wegen der LTB aber auch aufgrund der Vorgaben der Richtplanung die höchste Entwicklungsdynamik zu erwarten ist. Die Sicherung der Qualität entlang dieser Stadtstrasse durch Vorgaben in der BZO ist deswegen so wichtig, weil sie an dieser zentralen Lage für die Identität und Lebensqualität der Stadt von hoher Bedeutung ist. Im Rahmen der umfangreichen Diskussionen, die der Stadtrat bereits zum AP 2 geführt hat, ergab sich klar, dass die Stadtentwicklung nur mit komplexen, teils gar neuartigen Ansätzen wirkungsvoll weiterverfolgt werden kann. Nur so können Verdichtung, Qualität und geordnetes Wachstum koordiniert und gelenkt erfolgen. Das macht innovative Ansätze notwendig, welche es so bisher im Kanton Zürich noch nicht gibt oder für welche, je nach Interpretation des Rechts, sogar die gesetzliche Grundlage noch nicht vorhanden ist. Zum Beispiel ist es materiell sinnvoll, punktuell eine Pflicht zur Revision von Teilbereichen von bestehenden Gestaltungsplänen vorzusehen (z. B. Gestaltungsplan Schlieren West). Es gibt bisher jedoch noch keine gesetzliche Grundlage im Kanton Zürich, auf der eine Revisionspflicht basieren könnte. Zu diesem Punkt erscheint eine vorgängige kantonale Vorprüfung daher als dringend angezeigt. Ähnlich verhält es sich mit einer für ausgewählte Abschnitte der Zürcher-/Badenerstrasse vorgesehenen sogenannten "überlagernden Zone verdichtetes Wohnen an Stadtstrassen", welche eine erhöhte Ausnützung zulässt. Mit den weiteren Zonenbestimmungen werden eine gut gegliederte Fassung des Strassenraums und eine gleichzeitige Verdichtung unter Beibehaltung einer entsprechenden Qualität von Bauten und Umfeld angestrebt. Eine überlagernde Zone mit erhöhter Ausnützung kennt einzig die Stadt Zürich. Ob sich diesbezüglich die zusätzlichen, qualitätssichernden Vorgaben, die für den Stadtrat zwingend scheinen, als genehmigungsfähig erweisen, wird erst die kantonale Vorprüfung zeigen können. Diese prüft nämlich die Rechtmässigkeit, die Zweckmässigkeit und die Angemessenheit der Teilrevision und fasst die notwendigen Anpassungen in einem Bericht zusammen.

Die AP 1 und AP 2 sind inhaltlich soweit behandelt, dass die Planvorlage finalisiert werden kann für die nächsten Schritte, welche zudem eine eingehende Überprüfung durch ein juristisches Fachorgan sowie die bereits erwähnte kantonale Vorprüfung vor einer öffentlichen Auflage umfassen. Bei kleineren Planungsverfahren war bisher das übliche Vorgehen, die kantonale Vorprüfung und die öffentliche Auflage parallel durchzuführen.

Das AP 4 konnte im Stadtrat noch nicht umfassend besprochen werden, da diese TR erst später erfolgen kann. Das beeinflusst aber nicht das Fortsetzen der aktuell anstehenden Arbeitsschritte.

2.4 Kaskade und Abstimmung der Richt- und Nutzungsplanung

Der kommunale Richtplan Siedlung und Landschaft bildet die zentrale Grundlage für die TR BZO 2020. Im Richtplan werden Stossrichtung und Eckwerte behördenverbindlich festgelegt, die dann in der BZO parzellenscharf und eigentümerverschrieben umzusetzen sind. Auf diese kaskadenartige

Abfolge wurde im Rahmen der Diskussion zur Motion Gesamtüberprüfung BZO mehrfach hingewiesen.

Mit der Erheblicherklärung der Motion wurde eine überlappende, parallele Behandlung von Richtplan und BZO durch unterschiedliche Gremien in Kauf genommen, da nur so für den Stadtrat überhaupt eine Möglichkeit bestand, die Termine einzuhalten. Die Behandlung der TR BZO 2020 durch die Exekutive und die zeitgleiche Behandlung des die BZO bestimmenden kommunalen Richtplans durch die Spezko mag rechtlich zwar möglich sein, gibt aber Anlass zu vielen Fragen und Unklarheiten.

Die erarbeiteten BZO-Inhalte basieren auf der zuhänden des Parlaments verabschiedeten Version des Richtplans im Wissen, dass bei Anpassungen des Richtplans die für die BZO entsprechenden Konkretisierungen ebenfalls überarbeitet werden müssen, was ineffizient und ressourcenverschwendend ist. Zum Zeitpunkt der Erheblicherklärung ging der Stadtrat davon aus, dass der kommunale Richtplan rechtskräftig ist, wenn die öffentliche Auflage der TR BZO 2020 erfolgt. Im Zusammenhang mit dem Auflageverfahren zur BZO könnte sich, insbesondere wenn dieses rasch und ohne vorgängige kantonale Vorprüfung und auch ohne abschliessende Behandlung des Richtplans durchgeführt würde, gegebenenfalls die Situation ergeben, dass widersprüchliche (vgl. Richtplanung) und/oder nicht genehmigungsfähige (vgl. kant. Vorprüfung, juristische Überprüfung) Inhalte zu früh öffentlich aufgelegt werden. Es wird zum jetzigen Zeitpunkt als nicht zielführend eingestuft, mit der TR BZO 2020 an die Öffentlichkeit zu gehen und Einwendungen dazu entgegenzunehmen. Es könnte sogar zu einer Sistierung und kompletten Neuauflage führen, denn eine zweite nochmalige Auflage hätte das Erstellen und Abgleichen von zwei Berichten mit nichtberücksichtigten Einwänden zur Folge, was nur mit hohem Ressourceneinsatz möglich wäre und ausserdem auch fehleranfällig ist. Finden Vorprüfung und Auflage gleichzeitig statt, entfällt die Möglichkeit, die TR BZO 2020 auf Basis des kantonalen Vorprüfberichts korrigieren und verbessern zu können.

2.5 Fristen und Anträge gem. § 86 Abs. 4 GesO

Zusammenfassend hält der Stadtrat fest, dass ohne vorgängige kantonale Vorprüfung Qualität und Konsistenz einer Auflage der erarbeiteten Inhalte zur TR BZO 2020 nicht erfüllt sind.

Ein Verfahren mit Vorliegen des genehmigten Richtplans Siedlung und Landschaft und einer vorgezogenen kantonalen Vorprüfung führt jedoch dazu, dass die zeitlichen Vorgaben der Motion Gesamtüberprüfung BZO nicht eingehalten werden können. Die Zeitspanne der angezeigten Verzögerung bis zur öffentlichen Auflage umfasst dabei die circa 4 bis 8 Monate ab November 2020 für die vorgezogene kantonale Vorprüfung und 4 bis 6 Monate für Abklärungen und Anpassungen aufgrund des Vorprüfungsberichts inklusive Beschluss und Aufbereitung für die E-Mitwirkung. Es wird somit eine Fristerstreckung für den Start der öffentlichen Auflage per Januar 2022 beantragt.

Aufgrund der Erfahrung mit dem Einwendungsverfahren beim kommunalen Richtplan muss bei der grundeigentümergebundenen BZO mit deutlich mehr Einwendungen und entsprechend längerer Behandlung im Stadtrat gerechnet werden, so dass als Frist für die Überweisung an das Parlament der Frühling 2023 realistisch ist.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Dem Gemeindeparlament wird beantragt zu beschliessen:
 - 1.1. Der Bericht zum aktuellen Stand der Motion betreffend "Gesamtüberprüfung BZO" wird zustimmend zur Kenntnis genommen.
 - 1.2. Die vom Stadtrat gem. Erwägungen beantragten Fristerstreckungen für die öffentliche Auflage (31. Januar 2022) und die Verabschiedung der Vorlage ans Parlament (30. April 2023) werden gewährt.

2. Mitteilung an
 - Gemeindeparlament
 - Abteilungsleiter Bau und Planung
 - Projektleiterin Stadtentwicklung
 - Archiv

Status: öffentlich

Stadtrat Schlieren

Manuela Stiefel
1. Vizepräsidentin

Patrick Schärer
2. Stadtschreiberin-Stv.