



Protokollauszug
11. Sitzung vom 31. Mai 2023

116/2023 6.0.4.1 Motion von John Daniels betreffend "Bau- und Zonenordnung"
Antrag des Stadtrats auf Abschreibung

Referent des Stadtrats:

Stefano Kunz
Ressortvorsteher Bau und Planung

Weisung

1. Ausgangslage

Am 24. Oktober 2018 ist die folgende Motion von John Daniels betreffend "Bau- und Zonenordnung" eingegangen und am 4. Februar 2019 durch den Motionär textlich angepasst und vom Gemeindeparlament an den Stadtrat überwiesen worden:

"Der Stadtrat wird beauftragt, die Bau- und Zonenordnung (BZO) aus dem Jahre 1996 zu überarbeiten und innerhalb eines Jahres öffentlich aufzulegen und dem Parlament innerhalb der nächsten 24 Monate vorzulegen.

Begründung

Die aktuelle Bau- und Zonenordnung datiert aus dem Jahre 1996 (durch das Parlament am 16. September 1996 und durch die Baudirektion des Kantons am 27. Juni 2002 bewilligt) und ist nun 22 Jahre alt. Sie bedarf dringend einer Revision. Auch im Zusammenhang mit dem kommunalen Richtplan wäre eine durch das Parlament genehmigte BZO sehr erstrebenswert."

2. Bisheriger Verlauf

Mit SRB 106 vom 22. Mai 2019 beantragte der Stadtrat dem Gemeindeparlament, die Motion für erheblich zu erklären. Da inhaltlich unbestritten ist, dass die Bau- und Zonenordnung (BZO) von 1996 aufgrund des kommunalen Richtplans und aufgrund übergeordneter Vorgaben angepasst werden muss, sah der Stadtrat diesen Schritt als logische Konsequenz. Die geforderten Fristen wurden jedoch als unrealistisch erkannt. Aus diesem Grund wurde als Start der Frist der 1. September 2019 beantragt, um bis dahin die Submission für den Planerauftrag vorzubereiten. Mit Beschluss Nr. 80 vom 17. Juni 2019 genehmigte das Gemeindeparlament die Vorlage des Stadtrats mit den entsprechenden Fristen. Gestützt darauf erfolgte umgehend die Submissionierung durch das Ressort Bau und Planung, welche jedoch mangels Angeboten scheiterte. Mit SRB 63 vom 8. April 2020 erfolgte deshalb die Kreditgenehmigung und die freihändige Arbeitsvergabe an ein externes Planungsbüro. Dieses nahm die Arbeiten unverzüglich auf.

Die Revision sollte mittels vier Arbeitspaketen (AP) erfolgen:

- AP 1: Strukturelle Gesamtüberprüfung BZO
- AP 2: Teilrevision BZO Zürcher-/Badenerstrasse (Aufzonung entlang der Limmattalbahn)
- AP 3: Teilrevision Bauordnung betreffend Artikel zum Mehrwertausgleich
- AP 4: Weiterführung der BZO-Gesamtüberprüfung inkl. Überarbeitung von Begrifflichkeiten gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB). Auch zu den Naturgefahren soll auf Antrag des Kantons ein Artikel in die Bauordnung aufgenommen werden.

Parallel zu diesen vier vorgesehenen Paketen erforderten verschiedene Projekte wie zum Beispiel der Bau des neuen Alterszentrums separate Teilrevisionen.

Bei der Erarbeitung des AP 2 wurden bewusst innovative und zukunftsweisende Ansätze gewählt, um der Stadt für die vorgesehene Verdichtung entlang der Limmattalbahn verschiedene Instrumente der Qualitätssicherung zur Verfügung zu stellen. Deshalb drängte sich eine vorgezogene kantonale Vorprüfung des AP 2 durch das Amt für Raumentwicklung (ARE) vor der öffentlichen Auflage auf. Das Gemeindeparlament wurde anlässlich des Feierabendgesprächs vom 7. September 2020 unter anderem über diese Rahmenbedingungen informiert. Gestützt auf § 86 der Geschäftsordnung des Gemeindeparlaments (GesO GP) erstattete der Stadtrat mit Vorlage Nr. 13/2020 vom 21. Oktober 2020 dem Gemeindeparlament Bericht und beantragte eine Fristverlängerung bis 30. April 2023. Mit Beschluss Nr. 150 vom 1. Februar 2021 stimmte das Gemeindeparlament diesem Antrag zu.

Das beauftragte Planungsbüro bearbeitete zusammen mit dem Ressort Bau und Planung gleichzeitig die Arbeitspakete 1–3.

Die Arbeitspakete 1 und 2 wurden schliesslich dem ARE am 16. April 2021 zur Vorprüfung eingereicht. Der Bericht des ARE vom 22. Oktober 2021 beurteilte das AP 1 im Grundsatz positiv. Das AP 2 hingegen wurde negativ vorgeprüft. Trotzdem wurden die grundsätzliche Stossrichtung und verschiedene innovative Ansätze begrüsst. Das ARE lud die Stadt im Vorprüfungsbericht ein, einen neuen Ansatz zur Umsetzung zu finden und das AP 2 zu einer zweiten Vorprüfung einzureichen. Eine umfassende und vorgängige Vorprüfung des Geschäfts durch den Kanton vor der öffentlichen Auflage durchzuführen, erwies sich somit als richtig.

Um den Anmerkungen des ARE Rechnung zu tragen, sind die entsprechenden Arbeiten noch immer am Laufen. Aufgrund dessen und aufgrund der vorgeschriebenen Verfahrensschritte und deren Fristen war es nicht möglich, die Vorlage bis zum 30. April 2023 an das Parlament zu überweisen.

Das Arbeitspaket 3 (Teilrevision kommunaler Mehrwertausgleich und kommunaler Mehrwertausgleichsfonds) wurde vom Kanton positiv vorgeprüft und lag vom 19. August 2020 bis 13. Oktober 2020 öffentlich auf. Die Vorlage Nr. 16/2022 wurde dem Gemeindeparlament am 9. November 2022 überwiesen.

Die Teilrevision BZO Alterszentrum wurde mit Vorlage Nr. 11/2022 dem Gemeindeparlament am 13. Juli 2022 überwiesen und von diesem mit Beschluss Nr. 31 vom 24. Oktober 2022 festgesetzt.

3. Begründung des Verfahrensstands

Folgende Faktoren haben dazu geführt, dass die Fristerstreckung für die öffentliche Auflage (31. Januar 2022) nicht ausreichte und die Verabschiedung der Vorlage an das Parlament vor dem 30. April 2023 nicht erfolgen konnte:

3.1 Vorgegebener komplexer Verfahrensablauf

Mit der Entgegennahme der Motion wollte der Stadtrat zum Ausdruck bringen, dass auch er den Bedarf und die Dringlichkeit einer BZO-Revision als sehr hoch einstuft. Es zeigt sich jedoch heute,

dass in der Bemessung der für den Prozess erforderlichen Fristen bezüglich der vom ARE vorgegebenen Abläufe sowie der sich daraus ergebende Arbeitsaufwand zu optimistisch eingeschätzt wurde.

3.2 Gescheiterte Submission

Die BZO-Gesamtüberprüfung wurde 2019 im Einladungsverfahren unter mehreren bewährten, erfahrenen Raumplanungsbüros submissioniert. Keines der angefragten Büros hatte eine Offerte eingereicht. Dies wurde mit vollen Auftragsbüchern begründet. Aufgrund der Frist der Motion war es danach nicht mehr möglich, ein weiteres Einladungsverfahren durchzuführen.

3.3 Nicht ausreichende personelle Ressourcen

Um den BZO-Prozess trotzdem vorantreiben zu können, entschloss sich deshalb das Ressort Bau und Planung, das Planungsbüro des kommunalen Richtplans parallel auch für die BZO beizuziehen. Darüber hinaus wurden durch die Sistierung von anderen Planungen (u. a. Masterplan Limmatbogen, Familiengartenkonzept, Begleitung Revitalisierung Limmat, Gewässerraumfestlegung und weiteren) zusätzliche interne Ressourcen eingesetzt. Trotz dieser organisatorischen Massnahmen war es nicht möglich, den ambitionierten Zeitplan einzuhalten.

Aufgrund der Kündigung der Projektleiterin BZO auf Juli 2021 und Vakanz der Stelle bis Mai 2022 wurde die Problematik zusätzlich verschärft, da die noch vorhandenen internen Ressourcen für die ebenfalls dringlichen Projekte Grüne Mitte, Teilrevision BZO Alterszentrum, Referendumsabstimmung über den kommunalen Richtplan, Teilrevision BZO Kindergarten im Moos sowie die Planungszone Zentrum eingesetzt werden mussten.

3.4 Negative Vorprüfung durch das ARE

Die Teilrevision BZO Zürcher-/Badenerstrasse (AP 2) wurde vom Amt für Raumentwicklung (ARE) inhaltlich geprüft und als wegweisend bezeichnet, jedoch aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen im Planungs- und Baugesetz als nicht genehmigungsfähig beurteilt. Ein Entscheid in dieser Absolutheit war angesichts der Vorabklärungen durch die städtischen Rechtsberater nicht zu erwarten.

4. Teilerfüllung der Motion

Die Motion konnte nicht rechtzeitig erfüllt werden. Inhaltlich liegen aber durchaus Teilergebnisse vor:

- Es wurde eine Ablaufplanung gemacht, wie die BZO nun bestmöglich überarbeitet werden kann.
- Das Arbeitspaket 1 (Modernisierung des Layouts und der Struktur) wurde 2021 mehrheitlich positiv vorgeprüft und muss lediglich in einigen Punkten noch überarbeitet werden.
- Das Arbeitspaket 2 (Teilrevision Zürcher-/Badenerstrasse – Empfehlungen des ARE) kann weiterbearbeitet werden.
- Das Arbeitspaket 3 (Teilrevision kommunaler Mehrwertausgleich) wurde mit SRB 240 am 9. November 2022 an das Gemeindeparlament überwiesen.
- Im Zuge der Abklärungen hinsichtlich des weiteren Vorgehens wurden wichtige Grundlagen für die Bearbeitung der Themen im AP 4 erarbeitet.

5. Strategie und weiteres Vorgehen

Das auf strategische Beratung und Bauherrenunterstützung spezialisierte Ingenieurbüro TBF + Partner AG hat basierend auf den bisher bereits erfolgten Arbeiten eine Analyse und einen Vorgehensvorschlag zur Revision der Bau- und Zonenordnung verfasst. Daraus resultierte ein umfassender Bericht.

Das Dokument zeigt auf, wie die Stadt die Bau- und Zonenordnung modernisieren und an die aktuellen Herausforderungen anpassen kann. In Kapitel 3.3 werden die verschiedenen Massnahmen aus

dem kommunalen Richtplan Siedlung und Landschaft, übergeordnete Vorgaben und weitere Themen mit dringendem Revisionsbedarf im Hinblick auf ihre Relevanz für die anstehende BZO-Revision beurteilt. Anhand dieser Beurteilung zeigte sich, dass die BZO sinnvollerweise in zwei Etappen (Fertigstellung vorgelagerter Teilrevisionen, Gesamtrevision) modernisiert werden sollte. Der ausgearbeitete Vorgehensvorschlag beinhaltet folgende Struktur:

- Kapitel 4.4: die Inhalte der einzelnen Etappen
- Kapitel 4.5: eine Kostenabschätzung
- Kapitel 4.6: eine Terminabschätzung sowie eine Einschätzung zur Wichtigkeit von Mitwirkung und Kommunikation

Nachstehend sind die wichtigsten Erkenntnisse aus dem Bericht zusammengefasst:

5.1 Qualitätsvolle Verdichtung

Das Ziel einer qualitätsvollen Verdichtung Schlierens ist im kommunalen Richtplan verankert und damit eine verbindliche Vorgabe. Eine reine Erhöhung der Ausnutzungsziffer nach dem Motto "quick and dirty" kommt deshalb als denkbarer Ansatz nicht in Frage, weil er diesem Grundsatz der Qualität nicht Rechnung tragen kann.

5.2 Themenvielfalt

Die Summe der zu bearbeitenden Themen und die Komplexität aller raumrelevanten Vorhaben und anstehenden Transformationen im Stadtgebiet erfordern ein aufeinander abgestimmtes Verfahren und entsprechend detaillierte bzw. vertiefte Abklärungen.

5.3 Information und Kommunikation

Um mit der BZO-Revision Erfolg haben zu können, braucht es eine breit abgestützte Mehrheit in der Bevölkerung. Damit kann in der Tendenz auch die Anzahl der formellen Einwendungen reduziert werden. Ob sich deshalb die Kommunikation auf das gesetzlich vorgegebene Minimum beschränken oder umfassender gestaltet sein soll, muss im Hinblick auf die Kreditantragstellung geprüft und festgelegt werden.

5.4 Erfahrungen aus anderen Gemeinden

In der Zwischenzeit haben einige Zürcher Gemeinden begonnen, ihre BZO zu revidieren oder den Prozess bereits abgeschlossen. Daraus sollen Erfahrungswerte gezogen werden und in den Prozess in Schlieren einfließen.

5.5 PBG-Revisionen Kanton Zürich

Die beiden Revisionen des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) (PBG-Revision "Klimaanpassung" und PBG-Revision "PBG-Justierungen") stehen vor dem Abschluss. Die Resultate dieser spezifischen und zentralen Revisionen sollen möglichst in die Revision der BZO einfließen. Dies gewährleistet, dass die neue BZO nicht auf soeben veralteten Grundlagen basiert.

6. Erwägungen

Die Weiterentwicklung der Stadt ist im verwaltungsanweisend genehmigten Stadtentwicklungskonzept und dem daraus resultierenden behördenverbindlichen kommunalen Richtplan dargelegt. Zentral ist die darin enthaltene Verdichtungsstrategie, die nicht nur räumlich festlegt, wo um welches Mass verdichtet oder neu gebaut werden soll, sondern auch eine Priorisierung und zeitliche Abfolge vorgibt. Diese Priorisierung besagt, dass zuerst das Zentrum beidseits der Bahnlinie und die gut erschlossenen Lagen entlang der neu gebauten Limmattalbahn schlüssig fertiggestellt werden sollen. Damit wird die im RPG geforderte Abstimmung von Siedlung und Verkehr gewährleistet. Ausserdem müssen die Baubegriffe in der Bauordnung bis 2028 gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) überarbeitet werden. Gleichzeitig wird das

Planungs- und Baugesetz (PBG) in mehreren laufenden Revisionen angepasst, was zu Anpassungsbedarf, aber auch zu neuen Möglichkeiten in den kommunalen Bauordnungen führt. Dabei ist eine Planbeständigkeit von jeweils mindestens fünf Jahren zu gewährleisten.

In der Berichterstattung ist dargelegt, weshalb die Motion nur teilweise erfüllt werden konnte. Zugleich wird das weitere Vorgehen detailliert beschrieben. So wird beispielsweise aufgezeigt, dass der Zeitbedarf bis zur öffentlichen Auflage rund zweieinhalb Jahre beträgt. Da für die nachgelagerten Schritte eine zuverlässige zeitliche Aussage nicht möglich ist, erachtet der Stadtrat eine weitere Verlängerung der Frist zur Umsetzung der Motion als nicht mehr zielführend. Aus diesen Gründen wird deren Abschreibung beantragt.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Dem Gemeindeparlament wird beantragt zu beschliessen:
 - 1.1. Die Motion von John Daniels betreffend "Bau- und Zonenordnung" wird abgeschrieben.
2. Mitteilung an
 - Motionär
 - Gemeindeparlament
 - Abteilungsleiter Bau und Planung
 - Archiv

Status: öffentlich

Stadtrat Schlieren



Markus Bärtschiger
Stadtpräsident



Janine Bron
Stadtschreiberin