



Vorlage Stadtparlament

vom 19. Februar 2009

Nr. 0217

Bauordnung / Zonenplan

"Rückkehr zur Einfamilienhauszone"; Berichterstattung über das Vorgehen zur Erfüllung des Motionsauftrages**Antrag**

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Von den nachstehenden Ausführungen wird Kenntnis genommen.
 2. Die Motion „Rückkehr zur Einfamilienhauszone“ wird als erledigt am Protokoll abgeschrieben.
-

1 Motionsauftrag mit Dringlicherklärung

Das Stadtparlament hat am 25. November 2008 folgenden Motionsauftrag erheblich erklärt:

„Der Stadtrat wird eingeladen, Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen, mit welchen Anpassungen von Bauordnung / Zonenplan oder anderen Massnahmen er bestehende, intakte Einfamilienhausquartiere vor grösseren Bauvorhaben kurz-, mittel- und langfristig schützen will.“

Unmittelbar nach der Erheblicherklärung hat das Stadtparlament den Motionsauftrag als dringlich erklärt, und zwar mit der Minimalfrist von drei Monaten gemäss Art. 72 Abs. 2 des Geschäftsreglementes des Stadtparlaments. Damit wäre der Stadtrat an sich verpflichtet, innert dieser Frist von drei Monaten - also bis zum 25. Februar 2009 - dem Parlament Bericht und Antrag zu Erfüllung der Motion zu stellen und die entsprechenden Anpassungen von Bauordnung / Zonenplan oder andere Massnahmen vorzulegen.



Eine Anpassung von Bauordnung / Zonenplan im geforderten Sinne, aber auch allfällige andere Massnahmen sind weder aufgrund der rechtlicher Verfahrensabläufe noch von der sachlichen Komplexität her in einer Frist von drei Monaten machbar:

- Eine Zonenplanänderung, eine Bauordnungsänderung oder andere rechtliche Massnahmen (Sondernutzungspläne) können aufgrund der zwingenden Verfahrensvorschriften und –abläufe nicht innert drei Monaten dem Parlament vorgelegt werden. Eine Vorlage an das Parlament ist erst möglich, wenn – nach der fachlichen Grundlagenerarbeitung gemäss den nachfolgenden Ausführungen – die Anpassungen vom Stadtrat beschlossen, während 30 Tagen öffentlich aufgelegt und sämtliche Einsprachen behandelt und erstinstanzlich entschieden sind. Vor allem der Zeitbedarf für die Einsprachenbehandlung ist vorgängig kaum abschätzbar, er ist aber – vor allem bei einer grösseren Einsprachenanzahl – mit Sicherheit erheblich. Je nach Einsprachesituation sind in diesen Verfahren längere und aufwändige Schritte nötig, so zum Beispiel für Einspracheverhandlungen, Gutachten, etc. Erst nach Abschluss dieser Verfahren kann der Stadtrat über die Einsprachen in erster Instanz entscheiden, erst anschliessend kann dem Parlament eine Vorlage unterbreitet werden.
- Änderungen in der Bauordnung und im Zonenplan für den Schutz intakter Einfamilienhausquartiere können nur aufgrund einer sorgfältigen Analyse der Situation und einer umfassenden, fachlich abgestützten Evaluierung der entsprechenden Gebiete vorgenommen werden. Schon eine solche Grundlagenerarbeitung benötigt deutlich mehr Zeit als drei Monate, soll sie fundiert und seriös erfolgen und in allfälligen späteren Rechtsmittelverfahren standhalten.

Es ist deshalb offensichtlich unmöglich, innert der Frist von drei Monaten den Motionsauftrag zu erfüllen und dem Stadtparlament bis zum 25. Februar 2009 inhaltlich Antrag zu stellen. Auch eine Verlängerung der Dringlichkeitsfrist ist nicht zweckmässig, da realistischere Weise der Aufwand insbesondere für die Verfahren im heutigen Zeitpunkt, bevor die Einsprachesituation bekannt ist, nicht abgeschätzt werden kann.

Der Stadtschreiber hat unmittelbar nach der Erheblicherklärung der Motion das Präsidium der Stadtparlamentes mit Mail vom 4. Dezember 2008 über die Unmöglichkeit der Erfüllung des Motionsauftrages in der gesetzten Frist, aber auch in einer allenfalls verlängerten dringlichen Frist orientiert. Er hat im Namen des Stadtrates vorgeschlagen, dass der Stadtrat jedoch innert drei Monaten einen Bericht über das Verfahren, die möglichen Instrumente und die Ziele des Stadtrates vorlegt und mit diesem Bericht die Abschreibung der Motion beantragen wird. Gegen diesen Vorgehensvorschlag ist von den Mitgliedern des Präsidiums kein Einwand eingegangen.



2 Problemstellung

2.1 Abschaffung der „Bauklasse für Ein- und Zweifamilienhäuser“ bei der Bauordnungsrevision

Die alte Bauordnung und der Zonenplan, wie sie bis zum 1. Oktober 2006 in Kraft waren, kannten innerhalb der Wohnzone eine spezielle „Bauklasse für Ein- und Zweifamilienhäuser“ (E2). Im Zonenplan waren die entsprechenden Gebiete - sowohl bestehende Einfamilienhausquartiere wie auch geeignete unüberbaute Reserveflächen - planlich bezeichnet (hellgelb). In der alten Bauordnung (Art. 69) war festgelegt, dass in dieser Bauklasse nur freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Doppel Einfamilienhäuser zulässig waren. Die Gebäudemasse (Geschosszahl, Gebäudehöhe, Gebäudelänge, Strassen- und Grenzabstände) entsprachen der damaligen Bauklasse W2a, also der zweigeschossigen Wohnzone mit dichter Überbauung.

In der neuen Bauordnung, in Kraft ab 1. Oktober 2006, und im revidierten Zonenplan ist die ehemalige Bauklasse E2 nicht mehr vorhanden. Die Abschaffung der speziellen Bauklasse für Ein- und Zweifamilienhäuser erfolgte unter der Zielsetzung der Verdichtung. Damit sollte innerhalb des Siedlungsgebietes und hier innerhalb der Einfamilienhausgebiete eine bessere, dichtere Nutzung ermöglicht werden. Die Öffnung des Potenzials der in diesen Gebieten bestehenden, teilweise erheblichen Nutzungsreserven bildete eine zentrale Massnahme in Hinblick auf die „innere Verdichtung“.

2.2 Auswirkungen der Abschaffung der E2

Die ehemals dieser Bauklasse zugeteilten Gebiete im Zonenplan wurden in der Regel der W2a zugeteilt. Mit dieser Neuerung blieben die Beschränkung auf zwei Geschosse, die Gebäudehöhe (7,5 m), die Gebäudelänge (22 m) und der kleine und grosse Grenzabstand (5 und 10 m) unverändert. Hingegen ergaben sich folgende Erleichterungen durch die W2a im Vergleich zur früheren E2:

- Der Strassenabstand gegenüber Gemeindestrassen wurde von 5 auf 3 m reduziert.
- Der Mehrlängenzuschlag (bei Fassaden von mehr als 12 m Länge) für die beiden Grenzabstände fiel weg.
- Vor allem aber hatte der Verzicht auf die E2 zur Folge, dass in diesen Gebieten die bisherige Beschränkung auf zwei Wohnungen pro Gebäude (Ein- und Zweifamilienhäuser und Doppel Einfamilienhäuser) aufgehoben wurde.



2.3 Bisherige Erfahrungen

In der bisherigen, kurzen Praxis seit der Anwendung der neuen Bauordnung hat es sich deutlich gezeigt, dass die Auswirkungen der Abschaffung der E2 unter Umständen weitreichend sein können. Die Gebäudemasse (z.B. 22 m Gebäudelänge) erlaubten zwar auch in der E2 relativ grosse Bauten, mit der grundsätzlichen Beschränkung auf zwei Wohnungen pro Gebäude kam dies aber nur für grosse Einfamilienhäuser (Villen) oder für grosszügige Zweifamilienhäuser in Frage. Mehrfamilienhäuser waren ausgeschlossen, was zu einer gewissen einheitlichen Struktur in diesen Gebieten beitrug. Der Wegfall der Beschränkung auf zwei Wohnungen, zusammen mit dem reduzierten Strassenabstand und dem Wegfall des Mehrlängenzuschlages, ermöglicht nun neu auch in „klassischen“ Einfamilienhausgebieten Mehrfamilienhäuser. Für diese werden die zulässigen Gebäudemasse stärker als für Ein- und Zweifamilienhäuser ausgeschöpft. So können grössere Mehrfamilienhäuser entstehen, die in typischen Einfamilienhausgebieten als störende Fremdkörper erscheinen.

In der Praxis der Baubewilligungskommission sind in diesem Zusammenhang erhebliche Probleme aufgetaucht. In Einzelfällen mussten Projekte für Mehrfamilienhäuser in Einfamilienhausgebieten aufgrund der Rechtslage bewilligt werden, obwohl die entsprechenden Neubauprojekte nicht in die bestehende Struktur eingegliedert sind. In anderen Fällen kam es zu Einsprachen bzw. Rechtsmittelverfahren im Zusammenhang mit solchen Projekten.

Für ein Vorhaben an der Schlatterstrasse hat die Baubewilligungskommission dem Stadtrat beantragt, mit einer Planungszone ein Bauvorhaben zu stoppen, das in der neuen Zonenordnung bewilligt werden müsste, aber dem Quartiercharakter deutlich widerspricht. Der Stadtrat hat dann eine Planungszone für diese Parzelle erlassen, eine vom Grundeigentümer dagegen eingereichte Einsprache ist mit einer Einsprachevereinbarung gelöst worden. Teil dieser Vereinbarung ist auch der Rückzug des Baugesuches. Der Stadtrat hat in diesem Zusammenhang öffentlich kommuniziert, dass der Erlass weiterer Planungszone vorbehalten bleibt, sollten Bauvorhaben eingereicht werden, die erhaltenswerte Einfamilienhausstrukturen gefährden.

3 Massnahmen

Die dargestellten Erfahrungen zeigen, dass die Problematik der Abschaffung der Bauklasse für Ein- und Zweifamilienhäuser und vor allem deren Auswirkungen auf die städtebaulichen und gestalterischen Aspekte bei der Revision der Bauordnung unterschätzt wurden. Es zeigt sich heute, dass die so ermöglichte Nutzungserhöhung zu einem eigentlichen Nutzungsdruck auf die bestehenden Strukturen führen kann. Das ist dann durchaus erwünscht, wenn die betroffenen Einfamilienhausgebiete heute als „unternutzt“ oder „überaltert“ erscheinen und grundsätzlich eine gesamthafte bauliche Erneuerung anzustreben ist.



Die Auswirkungen dieses Nutzungsdruckes sind in anderen Fällen hingegen unerwünscht, insbesondere wenn die jeweiligen Einfamilienhausgebiete in ihrer jetzigen Erscheinung und Struktur auch heute noch als beibehaltenswert gelten müssen. Dabei geht es nicht nur um Schutzaspekte, sondern auch um die planerische Reservation genügender Flächen für typische Einfamilienhausüberbauungen in den dafür geeigneten Quartieren. Ein bedarfsgerechtes Angebot an „klassischen“ Einfamilienhäusern gehört zum Stadtmarketing. Eine Stadt muss auch dieses Nachfragesegment im gesamten Wohnungsbestand ausreichend berücksichtigen können, sonst wandern diese – in der Regel finanzstärkeren Haushalte – in die Region ab.

Deshalb ist es wichtig, dass ein guter Ausgleich zwischen den Einfamilienhausgebieten, die sich für eine dichtere Bauweise eignen, einerseits und attraktiven, typischen Einfamilienhausgebieten, die in ihrer Charakteristik so bleiben sollen, andererseits gefunden wird. Mit der „Radikallösung“ der Abschaffung der entsprechenden Bauklasse bei der letzten Bauordnungsrevision wurde hier offensichtlich über das Ziel hinausgeschossen

Die Thematik ist auch verschiedentlich in der Öffentlichkeit diskutiert worden. In der Beantwortung einer Einfachen Anfrage aus dem Stadtparlament hat der Stadtrat am 15. Januar 2008 Stellung genommen. Der Stadtrat hat ausgeführt, dass eine zusätzliche Differenzierung für die Einfamilienhausgebiete in dem Sinne anzustreben ist, dass für strukturell schützenswerte Gebiete Massnahmen - Änderungen der Bauordnung, Ergänzungen des Zonenplanes oder Sondernutzungspläne - zu prüfen sind.

Als mögliche Massnahmen sind bereits in der Antwort auf die Einfache Anfrage eine Teilrevision der Bauordnung für diesen Punkt, kombiniert mit entsprechenden Zonenplanänderungen, und / oder das Instrument der Sondernutzungspläne (Überbauungs- oder Gestaltungspläne) angesprochen. Dazu ist auf jeden Fall eine Evaluierung derjenigen Stadtgebiete notwendig, für die sich die Problematik überhaupt stellt. Anschliessend ist die Frage der rechtlichen Ebene zu klären.

3.1 Gebietsevaluation

Die Gebietsevaluation umfasst grundsätzlich sämtliche ehemaligen „Bauklassen für Ein- und Zweifamilienhäuser“ gemäss dem alten Zonenplan. Die ersten Abklärungen wurden von einer Arbeitsgruppe aus der Direktion Bau und Planung und dem Rechtskonsulenten bereits durchgeführt; im Wesentlichen geht es darum,

- für welche dieser Gebiete durchaus eine bauliche Verdichtung bzw. eine Neuüberbauung im Sinne der W2a richtig ist, diese Zonenplaneinteilungen somit unverändert belassen werden können



- welche Gebiete hingegen als typische, strukturell erhaltenswerte Einfamilienhausgebiete in ihrem Überbaumuster erhalten bleiben sollen. Für diese Gebiete sind dann weitere Massnahmen, d.h. rechtliche Eingriffe für die Sicherung des Einfamilienhauscharakters zu prüfen. Ausgenommen sind diejenigen ehemaligen E2, die bereits mit einem Sondernutzungsplan speziell erfasst und geschützt sind. Als Kriterien für die Evaluierung der strukturell schützenswerten Gebiete gelten eine ersichtliche Einheitlichkeit in der Stellung und / oder der Dimensionen der Bauten, die weitgehend ausgeschöpfte Ausnützung, eine kleinräumige Parzellenstruktur und das Gesamtbild der jeweiligen Siedlung, dies auch in Bezug auf die umgebende Bebauung. Ausgewählt als Gebiete mit erhaltenswerten Einfamilienhauscharakter werden somit Quartiere mit fast ausschliesslich Ein- oder Zweifamilienhäusern in erkennbar einheitlicher und dichter Bauweise, einer besonderen Qualität in der Gesamterscheinung sowie einer gesamthaft guten Gebäudesubstanz mit auch längerfristiger Perspektive.

Die vorläufige Sichtung der sehr zahlreichen ehemaligen, im Zonenplan bezeichneten Einfamilienhausgebiete zeigt, dass sehr unterschiedliche Situationen einzeln zu beurteilen sind. Einige Gebiete sind eindeutig „Verdichtungsgebiete“ und erfüllen die dargestellten Voraussetzungen für ein strukturell schützenswertes Einfamilienhausquartier nicht – diese Gebiete sollen demgemäss in der W2 belassen werden. Andere Gebiete sind ebenso offensichtlich charakteristische, in ihrer Struktur spezielle Eigenheimquartiere, die mit gutem Grund in ihrer Art erhalten bleiben sollen.

Für die meisten ehemaligen Einfamilienhausgebiete jedoch ist eine genauere Abklärung nötig. Diese Gebiete bilden deshalb den Schwerpunkt einer derzeit laufenden Studie, in der ein beauftragtes, fachlich besonders qualifiziertes Planungsbüro die ehemaligen „E2“ untersucht und Grundlagen für die nachfolgenden Entscheidungen über allfällige Massnahmen aufbereitet. Ziel ist es, nur diejenigen Gebiete rechtlich mit zusätzlichen Massnahmen zu versehen, die eindeutig und mit guten Grundlagen belegt strukturell erhaltenswert sind. Alle andern, nicht eindeutig diesen Ansprüchen genügenden Einfamilienhausgebiete sollen für eine bauliche Entwicklung mit stärkerer Verdichtung offen bleiben.

In der Studie werden für diejenigen Gebiete, die für Massnahmen in Frage kommen, auch weitere Details abgeklärt, so die Frage der genauen Perimeterabgrenzung, die im jeweiligen Fall zweckmässigen Massnahmen (z.B. Bezeichnung als Gebiet mit besonderen baulichen Anforderungen, Sondernutzungspläne etc.).

3.2 Mögliche Massnahmen

Die schliesslich ausgewählten Gebiete sollen mit den nötigen Massnahmen in ihrer typischen Struktur und in der Erscheinung als Einfamilienhausgebiete gesichert werden. Im



Vordergrund stehen dabei entsprechende Änderungen in der Bauordnung und im Zonenplan. Konkret könnten in der Bauordnung die „Bauklasse für Ein- und Zweifamilienhäuser“ wieder eingeführt und im Zonenplan die dafür bestimmten Gebiete entsprechend bezeichnet werden. Zu prüfen sein wird aber auch, ob allenfalls für bestimmte Gebiete Sondernutzungspläne (Überbauungs- oder Gestaltungspläne) in Frage kommen.

Die Massnahmen sind im Einzelnen festzulegen, wenn aufgrund der durchgeführten Evaluation die konkrete Übersicht über die verschiedenen Einfamilienhausgebiete besteht.

4 Weiteres Vorgehen

Mit der Dringlicherklärung hat das Stadtparlament dokumentiert, dass rasch ein rechtlich gesicherter Zustand geschaffen und die jetzt möglicherweise bestehende Unsicherheit über zulässige bauliche Veränderungen in den Einfamilienhausgebieten zeitlich minimal gehalten wird. Das ist auch die Zielsetzung des Stadtrates. Deshalb soll die vorstehend dargestellte Studie mit den nötigen Entscheidungsgrundlagen noch in diesem Sommer abgeschlossen sein, so dass der Stadtrat anschliessend über die Auswahl der Gebiete und die zu treffenden Massnahmen entscheiden kann. Die Massnahmen werden entweder Änderungen der Bauordnung und des Zonenplanes oder Sondernutzungsvorschriften beinhalten, so dass als erster Verfahrensschritt eine öffentliche Auflage von 30 Tagen durchgeführt werden muss. Dieses Verfahren soll im Herbst 2009 stattfinden. Mit der öffentlichen Auflage wird bekannt sein, welche Gebiete von neuen Massnahmen betroffen sein werden, und in welchen Gebieten voraussichtlich nicht mit Änderungen zu rechnen ist. Damit wird im Herbst dieses Jahres in den wesentlichen Fragen Klarheit bestehen.

Eine zeitliche Voraussage im weiteren Ablauf ist schwierig; das hängt von der Zahl und der Komplexität der Einspracheverfahren ab. Ziel ist aus heutiger Sicht, dass das Stadtparlament im Jahre 2010 Beschluss fassen kann. Änderungen der Bauordnung und des Zonenplanes unterstehen dem fakultativen Referendum. Ebenfalls vorbehalten bleiben Rechtsmittelverfahren (Rekurs an das Baudepartement und Beschwerde an das Verwaltungsgericht und das Bundesgericht) sowie die schliessliche Genehmigungsverfügung durch das Baudepartement und der Inkraftsetzungsbeschluss des Stadtrates.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke



Beilage:
Motion „Rückkehr zur Einfamilienhauszone“

