

731.11 Zonenpläne (inkl. Schutzgebiete)

Änderung von Bauordnung und Zonenplan; Einführung von Wohnzonen mit besonderen Anforderungen und Schutz von Einfamilienhausgebieten; Nachtrag I zur Bauordnung

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Der Änderung von Bauordnung und Zonenplan (Einführung von Wohnzonen mit besonderen Anforderungen und Schutz von Einfamilienhausgebieten) mit dem Nachtrag I zur Bauordnung und zum Zonenplan gemäss Beilage wird zugestimmt.
 2. Die Motion „Rückkehr zur Einfamilienhauszone“ wird als erledigt am Protokoll abgeschrieben.
 3. Es wird festgestellt, dass Beschlussziffer 1 gemäss Art. 8 Ziff. 1 und Ziff. 2 der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.
-

1 Ausgangslage

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). In der alten Bauordnung (Art. 69) war festgelegt, dass in dieser Bauklasse nur freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Doppel Einfamilienhäuser zulässig waren. Es galt in dieser Bauklasse eine Beschränkung auf zwei Wohnungen pro Gebäude. Die Gebäudemasse (Geschosszahl, Gebäudehöhe, Gebäudelänge und Grenzabstände) entsprachen der damaligen Bauklasse W2a, also der zweigeschossigen Wohnzone mit dichter Überbauung.

In der neuen Bauordnung, die seit 1. Oktober 2006 in Kraft ist, und im revidierten Zonenplan wurde die ehemalige Bauklasse E2 aufgehoben. Im Zuge der Verdichtungsbestrebungen bei der neuen Bauordnung wurde argumentiert, die Beschränkung auf zwei Wohnungen sei un-

nötig, das öffentliche Interesse betreffe nur das äussere Volumen der Gebäude und eine bessere Nutzung von grossen Einfamilienhäusern oder Villen könne durchaus erlaubt werden, das führe zu einer besseren Nutzung der Ressourcen.

Die ehemals der Bauklasse E2 zugeteilten Gebiete im Zonenplan wurden in der Regel der zweigeschossigen Wohnzone W2a zugeteilt. Für die ehemals der Bauklasse E2 zugeteilten Gebiete hatte dies zur Folge, dass 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 blieben. Hingegen ergaben sich aufgrund der Zuordnung zur Wohnzone W2a folgende Erleichterungen im Vergleich zur früheren E2:

- Der ordentliche Strassenabstand gegenüber der Gemeindestrasse wurde von 5 auf 3 Meter reduziert.
- Der Mehrlängenzuschlag (bei Fassaden von mehr als 12 m Länge) für die beiden Grenzabstände, der in der neuen Bauordnung generell aufgehoben wurde, fiel weg.
- Die bisherige Beschränkung auf zwei Wohnungen pro Gebäude (Ein- und Zweifamilienhäuser und Doppel Einfamilienhäuser) wurde aufgehoben.

2 Problematik

Die Beschränkung der Bauklasse E2 auf zwei Wohnungen pro Gebäude hat dazu geführt, dass in zahlreichen dieser Gebiete – trotz praktisch identischen Abständen, Gebäudehöhen, Gebäudetiefen, Gebäudelängen etc. wie in der übrigen zweigeschossigen Wohnzone – eine bestimmte Charakteristik mit typischen Ein- und Zweifamilienhausüberbauungen gewahrt blieb. Die Gebäudemasse erlaubten zwar auch in der Bauklasse E2 relativ grosse Bauten, mit der grundsätzlichen Beschränkung auf zwei Wohnungen pro Gebäude wurde dies aber nur für grosse Einfamilienhäuser oder für grosszügige Zweifamilienhäuser wirklich ausgenutzt.

Unmittelbar nach Inkraftsetzung der neuen Regelung im Jahr 2006 war in bestimmten Gebieten, so beispielsweise in Rotmonten, ein Druck in Richtung höhere Ausnützung und Ersatz von bisherigen Einfamilienhäusern durch kleinere Mehrfamilienhäuser festzustellen. Der Wegfall der Beschränkung auf zwei Wohnungen, zusammen mit dem reduzierten Strassenabstand und dem Wegfall des Mehrlängenzuschlages, ermöglicht nun auch in „klassischen Einfamilienhausgebieten“ Mehrfamilienhäuser. Es liess sich feststellen, dass für diese die zulässigen Gebäudemasse stärker als für Ein- und Zweifamilienhäuser ausgeschöpft werden. Die so entstehenden Bauten mit ihren grossen Volumen wirken in typischen Einfamilienhausgebieten oft als störende Fremdkörper. Entsprechende Bauprojekte für Mehrfamilienhäuser inmitten von „klassischen Einfamilienhausgebieten“ haben in der Praxis in mehreren



Fällen zu massiven Einsprachen aus der Nachbarschaft und zu öffentlichen Diskussionen geführt. In Einzelfällen mussten Projekte für Mehrfamilienhäuser in „Einfamilienhausgebieten“ aufgrund der neuen Rechtslage bewilligt werden, obwohl sich die entsprechenden Neubauprojekte nicht in die bestehende Struktur eingegliedert haben.

Im Stadtparlament ist am 25. November 2008 eine Motion „Rückkehr zur Einfamilienhauszone“ erheblich erklärt worden, die entsprechende Anpassungen von Bauordnung und Zonenplan oder andere Massnahmen, mit denen bestehende, intakte Einfamilienhausquartiere vor grösseren Bauvorhaben kurz-, mittel- und langfristig geschützt werden können, verlangt.

3 Überprüfung der ehemaligen Gebiete der Bauklasse E2

Unter diesen Umständen ist es offensichtlich, dass mit der vollständigen Aufhebung der früheren Bauklasse E2 ein zu weitgehender und zu wenig differenzierter Schritt gemacht wurde. Es stellt sich nun die Frage, in welchen Gebieten und mit welchen Massnahmen grössere Bauvorhaben verhindert oder zumindest nur unter Erfüllung bestimmter Einordnungskriterien zugelassen werden sollen. Aus diesem Grund hat die Direktion Bau und Planung in einer umfangreichen Analyse, unterstützt von einem externen Fachbüro, sämtliche ehemals der Bauklasse E2 zugeordneten Gebiete einer Überprüfung unterzogen. Auf eine Beurteilung der ehemaligen Gebiete der Bauklasse E2, die bereits mit einem Sondernutzungsplan überlagert sind, wurde verzichtet. Die untersuchten Themenbereiche betrafen die Bebauungsstruktur, den Freiraum, den Zustand und die Ausstattung der Bauten sowie das Verdichtungspotential. Die Überprüfung dient insbesondere der Beantwortung der Fragen, ob im jeweiligen Gebiet eine gesamthafte, verdichtete Neuüberbauung nach „normaler“ zweigeschossiger Wohnzone und eine gewisse punktuelle, sorgfältige Ergänzung auch mit Mehrfamilienhäusern möglich sind oder aber ob es sich um Gebiete mit hoher Qualität und mit einer strukturellen Erhaltenswürdigkeit handelt.

4 Änderung des Zonenplans und neuer Art. 51bis für Wohnzonen mit besonderen Anforderungen

Die umfangreiche Analyse kommt zum Schluss, dass grundsätzlich drei Arten von Gebieten der ehemaligen Bauklasse E2 unterschieden werden können. Auf der einen Seite finden sich Gebiete, in denen eine Verdichtung im ursprünglich beabsichtigten Sinne möglich und durchaus erwünscht ist. Einzelne Gebiete hingegen weisen eine Qualität auf, die einen gewissen Schutz rechtfertigt. Diese können unterteilt werden in Gebiete, in denen einerseits eine Erstellung von Mehrfamilienhäusern nicht ausgeschlossen ist, allerdings sollen sich diese mit besonderer Rücksicht in die Gebiete einfügen. Andererseits finden sich Gebiete, die besonders gute und schützenswerte Strukturen aufweisen und in welchen davon ausgegan-



gen werden muss, dass die Erstellung von Mehrfamilienhäusern den Wert dieser Gebiete in erheblicher Art beeinträchtigen würde.

Die Erkenntnisse der umfangreichen Arbeit haben die Auffassung bestätigt, dass mit der vollständigen Aufhebung der früheren Bauklasse E2 ein zu weitgehender und zu wenig differenzierter Schritt gemacht wurde. Bei einigen der ehemaligen E2-Gebiete wurde ein Handlungsbedarf gegenüber der heutigen planungs- und baurechtlichen Situation festgestellt. Das Ergebnis hat aber auch aufgezeigt, dass eine schlichte „Rückkehr“ bzw. eine Wiedereinführung der früheren Regelung mit einer Beschränkung auf zwei Wohnungen pro Gebäude, wie es der Titel der Motion „Rückkehr zur Einfamilienhauszone“ fordert, zu wenig differenziert und nicht zweckmässig ist. Einzig für einen kleinen Teil der ehemaligen E2-Gebiete sind Massnahmen zum Schutz der bestehenden Siedlungsstrukturen notwendig. Diese können, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, mit bereits in der Bauordnung bestehenden Gebietskategorien sowie einer neuen Wohnzone mit besonderen Anforderungen geschützt werden. Eine Beschränkung auf zwei Wohnungen pro Gebäude ist nicht notwendig. Stattdessen soll in denjenigen Gebieten, in denen durchaus eine Verdichtung im ursprünglich beabsichtigten Sinne möglich ist, diese Verdichtung auch erlaubt werden. Andererseits aber sollen diejenigen Einfamilienhausgebiete, deren Qualität einen gewissen Schutz rechtfertigt, wieder entsprechend behandelt werden.

Die nun vorgeschlagene Änderung von Bauordnung und Zonenplan versucht, mit einer differenzierten Lösung auf die Unterschiedlichkeit der ehemaligen Gebiete der Bauklasse E2 zu reagieren. Die drei in der Analyse unterschiedenen Arten von Gebieten der ehemaligen Bauklasse E2 werden im Zonenplan unterschiedlich behandelt. So werden in den als „Verdichtungsgebiete“ bezeichneten Flächen, in denen eine Verdichtung durchaus erwünscht ist, keine Massnahmen getroffen. Für Gebiete, in denen eine Erstellung von Mehrfamilienhäusern unter Umständen möglich ist, wird ein neuer Artikel 51bis („Wohnzonen mit besonderen Anforderungen“) in der Bauordnung geschaffen. Dieser verlangt, dass sich Mehrfamilienhäuser besonders gut in die bestehende Überbauung einfügen. Einzelne Gebiete, die besonders gute und schützenswerte Strukturen aufweisen, werden neu als Gebiete mit besonderem baulichem Erscheinungsbild bezeichnet oder von einem Gebiet mit besonderem baulichem Erscheinungsbild zu einem Ortsbildschutzgebiet aufgewertet. Die drei Arten von Gebieten und die mit der Änderung von Bauordnung und Zonenplan beabsichtigten Massnahmen werden im Folgenden genauer erläutert.

4.1 Verdichtungsgebiete

Ein Grossteil der ehemaligen Gebiete der Bauklasse E2 weist entweder eine nicht sehr homogene Siedlungsstruktur auf oder aber einen Baubestand, der modernen Wohnbedürfnissen nicht mehr entspricht. Eine Erneuerung mit teilweise grösseren Bauvolumen ist abseh-



bar und erwünscht. Diese Gebiete sollen weiterhin nach den Möglichkeiten der zweigeschossigen Wohnzone W2a überbaut werden können. In diesen Gebieten wird bewusst in Kauf genommen oder sogar angestrebt, dass im Laufe der kommenden Jahre auch Mehrfamilienhäuser mit zwei Geschossen entstehen und die Entwicklung weg vom Einfamilienhaus zu einem gemischten Gebiet bzw. zu einem Gebiet mit Mehrfamilienhäusern führt. Die neuen Überbauungen stellen die erste Stufe auf dem Weg zu einer flächendeckenden dichteren Nutzung dar. In diesen Gebieten müssen folglich keine Massnahmen getroffen werden.

4.2 Wohnzonen mit besonderen Anforderungen (neuer Art. 51bis Bauordnung)

Ein Teil der untersuchten Gebiete soll zwar im Erscheinungsbild die heutige Struktur beibehalten, es sollen hier aber kleinere Mehrfamilienhäuser entstehen können, also eine gewisse massvolle Verdichtung möglich sein. Charakteristisch für diese Gebiete ist, dass sie bereits grösstenteils mit Ein- und Zweifamilienhäusern überbaut sind und diese Gebiete typische, grosszügige Siedlungsmuster aufweisen. Zudem entsprechen diese Ein- und Zweifamilienhäuser weitgehend den heutigen Wohnanforderungen und sind gut erhalten. Es wird nicht angestrebt, einen Druck auf Abbruch und Verwirklichung einer dichteren Nutzung auszuüben. Gleichwohl soll in diesen Gebieten die Erstellung von Mehrfamilienhäusern möglich sein. Für Mehrfamilienhäuser in solchen bisherigen Einfamilienhausgebieten sollen aber besondere Anforderungen an die Einfügung in die Quartierstruktur und die umliegende Bebauung gelten.

Diese Gebiete sind als Wohnzonen mit besonderen Anforderungen zu bezeichnen, in denen die Einfügung von Mehrfamilienhäusern mit besonderer Rücksicht zu geschehen hat. Die Gebiete sind im beigelegten Teilzonenplan blau schraffiert. Die Bauordnung soll dafür folgendermassen ergänzt werden:

Art. 51bis

Wohnzonen mit besonderen Anforderungen

In den im Zonenplan bezeichneten Wohnzonen mit besonderen Anforderungen müssen sich Mehrfamilienhäuser besonders gut in die bestehende Überbauung einfügen. Das gilt insbesondere für:

- a) Stellung der Bauten und Strassenabstand;*
- b) Erschliessung der Grundstücke sowie Parkieranlagen;*
- c) Abstände zu bestehenden Ein- und Zweifamilienhäusern,*
- d) Freiraumgestaltung.*

Die Ergänzung der Bauordnung durch die neue Wohnzone mit besonderen Anforderungen macht zugleich eine Anpassung von Art. 12 Bauordnung notwendig, in welchem die Arten



von Gebieten mit erhöhten Anforderungen an die städtebauliche Einfügung und Gestaltung aufgezählt sind.

4.3 Ortsbildschutzgebiete (Art. 47 ff. Bauordnung) und Gebiete mit besonderem baulichem Erscheinungsbild (Art. 51 Bauordnung)

Einzelne bisherige Gebiete der Bauklasse E2, die besonders gute und schützenswerte Strukturen aufweisen, werden neu als Gebiete mit besonderem baulichem Erscheinungsbild (Art. 51 Bauordnung) bezeichnet oder von einem Gebiet mit besonderem baulichem Erscheinungsbild zu einem Ortsbildschutzgebiet (Art. 47 ff. Bauordnung) aufgewertet. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Erstellung von Mehrfamilienhäusern den Wert dieser Gebiete in nicht hinnehmbarer Weise beeinträchtigen würde. Die historisch wertvolle Siedlungssubstanz erfordert Schutzmassnahmen, welche einzig zurückhaltende, besonders sorgfältig vorzunehmende Anpassungen als zulässig erachten.

Diese Gebietskategorien bestehen in der Bauordnung bereits. Ortsbildschutzgebiete sind Schutzgebiete ausserhalb der Altstadt, die als Ensembles geschützt sind und insgesamt erhalten bleiben müssen. Bekannte Beispiele sind das Museumsquartier, Teile des Rosenberghanges oder Teile von St.Georgen. Neu sind nun auch einzelne Einfamilienhausgebiete mit diesem weitgehenden Schutz versehen. Diese sind im Teilzonenplan rot schraffiert. In zwei Fällen soll nicht die gesamte Fläche des bisherigen Gebietes mit besonderem baulichem Erscheinungsbild zu einem Ortsbildschutzgebiet aufgewertet werden. Deshalb wird in diesen beiden Gebieten zusätzlich eine Aufhebung des Gebietes mit besonderem baulichem Erscheinungsbild im Zonenplan vollzogen (schwarze Umrandung). Die Gebiete mit besonderem baulichem Erscheinungsbild sind eine Stufe weniger streng geregelt. Es handelt sich nicht wie bei den Ortsbildschutzgebieten um eine Unterschutzstellung, sondern um die Erhaltung der Quartierstrukturen. Beispiele dafür sind typische ältere Wohnquartiere in Bruggen, Lachen oder im Krontal. Neu kommen nun auch einzelne Einfamilienhausgebiete dazu. Im Teilzonenplan sind sie mit violetter Farbe schraffiert.

5 Verfahren

Der Stadtrat hat der Änderung von Bauordnung und Zonenplan (Einführung von Wohnzonen mit besonderen Anforderungen und Schutz von Einfamilienhausgebieten) mit Beschluss vom 7. Dezember 2010 zugestimmt und die Direktion Bau und Planung beauftragt, das Auflageverfahren durchzuführen. Während der öffentlichen Auflage vom 3. Januar bis 2. Februar 2011 sind insgesamt 20 Einsprachen eingegangen. Die Direktion Bau und Planung hat mit sämtlichen Einsprecherinnen und Einsprechern einen Augenschein an Ort und Stelle durchgeführt. Zwei Einsprachen wurden im Verlaufe des Verfahrens und nach Durchführung von Einspracheverhandlungen zurückgezogen. Die Mehrheit der Einsprecher befürchtet eine



massive Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten, gleichbedeutend mit einer erheblichen Wertverminderung der betroffenen Liegenschaft. Der Stadtrat hat eine Einsprache aus dem ehemaligen E2-Gebiet „Heiden-Nord“ gutgeheissen und darauf verzichtet, das Gebiet „Heiden-Nord“ der neuen Wohnzone mit besonderen Anforderungen zuzuweisen. Eine gesonderte Behandlung dieses Gebietes liess sich nicht mehr rechtfertigen, da eine grössere Überbauung direkt angrenzend zu einer wesentlichen Veränderung dieses Gebietes geführt hat und in der Vergangenheit auch innerhalb des Gebietes erhebliche Veränderungen vorgenommen wurden. Die übrigen Einsprachen hat der Stadtrat abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden konnte.

In der Beilage angefügt ist nebst der neuen Bestimmung zur Bauordnung der Teilzonenplan mit den 17 von der Zonenplanänderung betroffenen Gebieten der ehemaligen Bauklasse E2. Für eine grössere Darstellung der einzelnen Gebiete wird auf den elektronischen Stadtplan („Schutzgebiete und Schutzobjekte“ / Karte „Schutzgebiete (Änderung 2011)“ verwiesen. Ein grösserer Teilzonenplan in Papierform, aufgeteilt in die Teilpläne West und Ost, wird den Mitgliedern der vorberatenden Kommission abgegeben.

Der Stadtpräsident:

Scheitlin

Der Stadtschreiber:

Linke

Beilage:

- Nachtrag I zur Bauordnung vom 29. August 2000 / 15. November 2005
- Teilzonenplan Schutzgebiete (Änderung 2011)
- Motion „Rückkehr zur Einfamilienhauszone“

