

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 27. August 2014

727.

Schriftliche Anfrage von Guido Trevisan und Gian von Planta betreffend Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO): Auswirkungen auf die entwickelten Quartierpläne und die betroffenen Grundstückeigentümer

Am 16. April 2014 reichten Gemeinderäte Guido Trevisan (GLP) und Gian von Planta (GLP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2014/129, ein:

Verschiedene Quartierpläne sind in mehrjährigen einvernehmlichen Verfahren zwischen Grundstückseigentümern und dem Amt für Städtebau in kooperativer Arbeit entwickelt worden. Mit der teilrevidierten BZO und der damit verbundenen Abzonung wird diese Arbeit teilweise hinfällig. In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um Beantwortung nachfolgender Fragen, welche allesamt Quartierpläne betreffen, die in den letzten drei Jahren vor dem 22.10.2013 in Kraft gesetzt wurden:

1. Welche grundsätzliche Bedeutung misst der Stadtrat den Quartierplänen und ihrer Entstehung heute bei?
2. Welche Quartierpläne auf dem Gebiet der Stadt Zürich wurden in der Periode vom 23.10.2010 bis 22.10.2013 in Kraft gesetzt?
3. Wie beurteilt der Stadtrat die Auswirkungen der teilrevidierten BZO auf Quartierpläne, die nach dem 23.10.2010 festgesetzt worden sind, deren mögliche Bebauungen aber erst teilweise oder gar nicht realisiert worden sind?
4. Falls eine Ausnützungsreduktion höher als 30% liegt, können Entschädigungsforderungen der Grundeigentümer auf die Stadt zukommen. Wie realistisch erachtet der Stadtrat dieses Szenario?
5. Mit welchem Betrag an möglichen Entschädigungsforderungen von Grundeigentümern rechnet der Stadtrat heute im Falle von Umzonungen (z.B. Wohnzone zu Kernzone) innerhalb von Quartierplänen?
6. Wie hoch beziffert der Stadtrat in Franken die Planungsarbeiten die in diesem Zusammenhang von den städtischen Ämtern und privaten Planungsbüros gemacht wurden und nach einer möglichen Annahme der Teilrevision der BZO keinen Nutzen mehr haben, da beispielsweise die im Rahmen des Quartierplanes erarbeiteten Erschliessungsanlagen nicht mehr benötigt werden?
7. Wie stellt sich der Stadtrat zum Vorwurf der fehlenden Planungs- und Rechtssicherheit von Grundbesitzern, deren Grundstücke aufgrund von kooperativen Planungen («Quartierplanbann») jahrelang für jede Planungs- und Bautätigkeit blockiert waren und die jetzt wider Erwarten eine massive Ausnützungsreduktion und damit Wertminderung erfahren?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Quartierpläne werden gemäss §§ 158 f. des Planungs- und Baugesetzes (PBG; LS 700.1) vom Stadtrat festgesetzt und von der Baudirektion des Kantons Zürich genehmigt. Ist der Quartierplan genehmigt, erfolgt anschliessend der Vollzug im Grundbuch. Im Rahmen der Beantwortung der Schriftlichen Anfrage werden alle Quartierpläne aufgeführt, die im Zeitraum zwischen dem 23. Oktober 2010 und 22. Oktober 2013 festgesetzt, genehmigt, im Grundbuch vollzogen oder deren Rechtsmittelverfahren in dieser Zeit rechtskräftig abgeschlossen worden sind.

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

Zu Frage 1 «Welche grundsätzliche Bedeutung misst der Stadtrat den Quartierplänen und ihrer Entstehung heute bei?»:

Der Quartierplan ermöglicht im festgelegten Quartierplanperimeter eine der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechende Nutzung und enthält die dafür notwendigen Anordnungen (§ 123 PBG). Primär haben die Anordnungen im Quartierplan die Definition und Sicherung des normalisierten Ausbaus der Erschliessungsstrassen und Werkleitungen, die Neuordnung der Grundstücke wie auch die Kostenverteilung und den Geldausgleich unter den Quartierplanbeteiligten zum Gegenstand.

Dem Quartierplan kommt somit i.S.v. Art. 19 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) die wichtige Funktion der Baureifmachung von Parzellen in der Bauzone zu. Der Stadtrat beurteilt die Quartierpläne aufgrund der zum Zeitpunkt der Festsetzung vorliegenden tatsächlichen und geltenden rechtlichen Verhältnisse.

Gemäss Art. 15 und 21 RPG müssen Nutzungspläne periodisch, spätestens jedoch nach 15 Jahren überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse geändert haben. Die letzte Gesamtrevision der BZO erfolgte 1999. Die BZO wurde deshalb einer Gesamtüberprüfung unterzogen und soll in Teilen angepasst werden (vgl. öffentliche Auflage der BZO-Teilrevision vom Oktober 2013).

Die Überprüfung der BZO erfolgte gesamtstädtisch, so dass laufende oder bereits festgesetzte Quartierplanverfahren davon überlagert werden können. Die Festlegungen in der BZO erfolgen durch den Gemeinderat. Der vom Stadtrat festgesetzte Quartierplan schafft seinerseits die Voraussetzungen für den Vollzug der BZO.

Auch wenn anlässlich der Quartierplanausarbeitung die Angemessenheit der bestehenden Nutzungsplanung wie auch die Vorstellungen bezüglich zukünftiger Bebauungen geprüft werden müssen, kann aufgrund der häufig sehr langen Verfahrensdauer von Quartierplanverfahren im Einzelfall nicht ausgeschlossen werden, dass Jahre später eine durchgeführte Revision der BZO auch gerade erst festgesetzte Quartierplangebiete betrifft. Wird die zulässige Ausnützung in der BZO neu festgelegt, kann dies (muss aber nicht) eine Anpassung des Quartierplans nach sich ziehen. Im Rahmen ihrer Ausübung der Planungspflicht (Art. 2 RPG) hat die Planungsbehörde sowohl bei der Revision der Nutzungsplanung wie auch bei Anpassungen der Quartierplanung die betroffenen öffentlichen und privaten Interessen angemessen zu berücksichtigen und die beiden Planungsinstrumente, soweit es die Verhältnisse erlauben, möglichst zweckmässig aufeinander abzustimmen. Dabei können planerisch begründete Einschränkungen zulasten einzelner Parzellen aber nicht in jedem Fall ausgeschlossen werden.

Zu Frage 2 «Welche Quartierpläne auf dem Gebiet der Stadt Zürich wurden in der Periode vom 23.10.2010 bis 22.10.2013 in Kraft gesetzt?»:

In dieser Zeit wurden folgende fünf Quartierpläne vom Stadtrat festgesetzt, von der Baudirektion genehmigt, im Grundbuch vollzogen oder im Rechtsmittelverfahren abgeschlossen: Nr. 467R Käshalden / Waschhausweg, Nr. 484 Heubeeriweg, Nr. 485 Hurdäcker, Nr. 488 Manegg und Nr. 490 Ettenfeld-Süd.

Zu Frage 3 «Wie beurteilt der Stadtrat die Auswirkungen der teilrevidierten BZO auf Quartierpläne, die nach dem 23.10.2010 festgesetzt worden sind, deren mögliche Bebauungen aber erst teilweise oder gar nicht realisiert worden sind?»:

Im Hinblick auf die Quartierpläne hat die BZO-Teilrevision einzig auf das Gebiet des Quartierplans Nr. 485 Hurdäcker relevante Auswirkungen. Die Beantwortung der Frage beschränkt sich daher nachfolgend auf diesen Quartierplan.

Die Erschliessungsanlagen wurden im Quartierplan Hurdäcker sehr zurückhaltend dimensioniert. In der Hurdäckerstrasse wurde eine Begegnungszone aufgrund der charakteristischen, schützenswerten Bebauung entlang der Hurdäckerstrasse definiert. Damit konnte der Ausbau der Hurdäckerstrasse so festgelegt werden, dass sich diese in das schützenswerte Gefüge der baulichen und landschaftlichen Umgebung eingliedert. Mit der Festlegung der Begegnungszone konnte vor allem auf die sonst notwendige Festlegung eines Trottoirs verzichtet und die Strasse in ihrem heutigen Charakter erhalten werden. Die übrigen Strassenabschnitte wurden unter Berücksichtigung der schützenswerten Umgebung auf die minimal mögliche Ausbaubreite festgesetzt.

Durch die vorgeschlagene Festlegung der Kernzone Hurdäcker und den damit verbundenen Nutzungseinschränkungen würden keine wesentlichen Änderungen hinsichtlich der Ausbau-

breite der Erschliessungsanlagen erforderlich. Die in der aufgelegten Kernzone definierten Baufelder wie auch die angrenzende Wohnzone ermöglichen eine weitere Überbauung, wenngleich auch nicht im selben Umfang wie nach heutiger BZO. Trotzdem machen diese den Ausbau der Erschliessung in gleicher Weise erforderlich wie im Quartierplan festgesetzt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Zweckmässigkeit des Quartierplans, was die Festlegungen hinsichtlich des Strassen- und Werkleitungsbaus wie auch der Parzellarordnung angeht, durch die Kernzone Hurdäcker nicht in Frage gestellt wird.

Zu Frage 4 «Falls eine Ausnutzungsreduktion höher als 30% liegt, können Entschädigungsforderungen der Grundeigentümer auf die Stadt zukommen. Wie realistisch erachtet der Stadtrat dieses Szenario?»:

Die ökonomischen Auswirkungen der mit der BZO-Teilrevision 2014 vorgeschlagenen planerischen Massnahmen wurden abgeschätzt. Minderwerte wurden nur im Quartierplan Hurdäcker ermittelt. In welcher Höhe hieraus – und allenfalls in Verbindung mit der Quartierplanung – effektiv Entschädigungsforderungen durchgesetzt werden könnten, muss einzelfallweise und gegebenenfalls von den Gerichten beurteilt werden (vgl. auch Antwort zu Frage 5).

Zu Frage 5 «Mit welchem Betrag an möglichen Entschädigungsforderungen von Grundeigentümern rechnet der Stadtrat heute im Falle von Umzonungen (z.B. Wohnzone zu Kernzone) innerhalb von Quartierplänen?»:

Wie bereits ausgeführt, ist nur der Quartierplan Nr. 485 Hurdäcker von möglichen Entschädigungsforderungen betroffen. Deren Höhe kann infolge der bereits in Frage 4 erwähnten notwendigen Einzelfallbeurteilung höchstens annäherungsweise abgeschätzt werden. Die beabsichtigten Festlegungen im Gebiet des Quartierplans Hurdäcker werden zudem aufgrund der Einwendungen noch einmal einer umfassenden Überprüfung unterzogen, weshalb genauere Angaben zur Höhe möglicher Entschädigungsforderungen derzeit nicht möglich sind.

Zu Frage 6 «Wie hoch beziffert der Stadtrat in Franken die Planungsarbeiten die in diesem Zusammenhang von den städtischen Ämtern und privaten Planungsbüros gemacht wurden und nach einer möglichen Annahme der Teilrevision der BZO keinen Nutzen mehr haben, da beispielsweise die im Rahmen des Quartierplanes erarbeiteten Erschliessungsanlagen nicht mehr benötigt werden?»:

Da auch in diesem Punkt nur der Quartierplan Nr. 485 Hurdäcker berührt ist, wird in der nachfolgenden Beantwortung nur auf diesen Bezug genommen.

Wie bereits in Antwort zu Frage 3 ausgeführt, ist festzustellen, dass die quartierplanerischen Festlegungen mit Blick auf den Strassen- und Werkleitungsbau und die Parzellarordnung wegen einer allfälligen Kernzone Hurdäcker nicht revisionsbedürftig würden, was nicht ausschliesst, dass auf Antrag von Quartierplanbeteiligten einzelne Anpassungen nochmals geprüft würden. Somit sind, was die Erschliessungsanlagen angeht, weder bei den beauftragten Projektierenden noch bei den städtischen Ämtern Planungsaufwendungen entstanden, welche heute keinen Nutzen mehr haben. Einzig zu überprüfen wäre, ob aufgrund der Umzonung für einzelne Parzellen der im Quartierplan festgelegte Kostenteiler für die Erstellung der Strassen und Werkleitungen angepasst werden müsste.

Zu Frage 7 «Wie stellt sich der Stadtrat zum Vorwurf der fehlenden Planungs- und Rechtssicherheit von Grundbesitzern, deren Grundstücke aufgrund von kooperativen Planungen («Quartierplanbann») jahrelang für jede Planungs- und Bautätigkeit blockiert waren und die jetzt wider Erwarten eine massive Ausnutzungsreduktion und damit Wertminderung erfahren?»:

Da auch in diesem Punkt nur der Quartierplan Nr. 485 Hurdäcker berührt ist, wird nachstehend nur auf diesen Bezug genommen.

Entlang der Hurdäckerstrasse befindet sich die ursprüngliche bäuerliche Siedlung des Rütihof, die bis heute erhalten geblieben ist. Aus diesem Grund wurde ein grosser Teil der Gebäude entlang der Hurdäckerstrasse vom Stadtrat bereits in den 1990er-Jahren in das

Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung aufgenommen. Ausserdem ist die an die Bebauung angrenzende Landschaft als Landschaftsschutzobjekt KSO-6.0 Rütihof Weidtoebelbach sowie überlagernd als wertvolles Naturschutzobjekt KSO-5.04 Obstgarten Rütihof im kommunalen Inventar aufgeführt (die Inventare überlagern die Bauzone).

Im Rahmen des Quartierplanverfahrens mussten die landschaftlich und baulich schützenswerten Objekte bereits berücksichtigt werden (§ 127 Abs. 1 PBG). Basierend auf diesen Inventareinträgen wurden denn auch, wie bereits in der Antwort zu Frage 3 ausgeführt, die Erschliessungsmassnahmen auf ein Minimum und der notwendige Ausbau der Hurdäckerstrasse auf eine Begegnungszone beschränkt.

Ob in jedem Einzelfall bzw. auf jeder Parzelle tatsächlich die volle Ausnützung gemäss der Zonierung nach BZO 99 (W2) möglich ist, scheint mit Blick auf § 238 Abs. 2 PBG, welcher eine gute Einordnung von Neubauten in die baulich und landschaftlich schützenswerte Umgebung verlangt, zumindest fragwürdig und müsste anhand von konkreten Baugesuchen im Baubewilligungsverfahren einzelfallweise beurteilt werden. Immerhin wurde bereits im Jahr 2008 ein Bauprojekt mangels fehlender Einordnung in die schützenswerte Umgebung des Hurdäcker von der Bausektion verweigert.

Dass Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer unter Umständen auf einzelnen Parzellen nicht die volle Ausnützung im Umfeld der Inventarobjekte konsumieren können, gilt jedenfalls bereits ohne Festsetzung einer Kernzone. Gleichwohl kann nicht bestritten werden, dass die Regelbauweise nach W2 weniger restriktiv ist als die Ordnung einer Kernzone. Aus einer allfälligen Umzonung in die Kernzone aber pauschal einen Mangel an «Planungs- oder Rechtssicherheit» ableiten zu wollen, wäre falsch. Vorliegend geht es um die Frage, ob die Quartierplanmassnahmen, wie im Quartierplan Hurdäcker festgesetzt, und eine allfällige Kernzone im Zusammenspiel raumplanerisch zweckmässig und vor dem Hintergrund der privaten Interessen verhältnismässig sind.

Insbesondere aufgrund der langen Dauer eines Quartierplanverfahrens ist es möglich, dass ein solches durch eine übergeordnete Planung eingeholt wird. Dies war beim Quartierplan Hurdäcker der Fall. Eine Überprüfung des Zonenplans im Hinblick auf den Erhalt der noch existierenden ländlichen Weiler in der Stadt Zürich ergab an diesem Ort insbesondere auch im Vergleich mit anderen Weilern, dass die Zahl und Qualität der Inventarobjekte die Festlegung einer Kernzone rechtfertigen würde. Mit einer Kernzone können die effektiven baulichen Möglichkeiten präziser umschrieben werden.

Gegen die geplante Festlegung einer Kernzone sind zahlreiche Einwendungen eingegangen, welche nun geprüft werden. Anhand der eingegangenen Einwendungen sollen nochmals die betroffenen Interessen gegeneinander abgewogen und die Angemessenheit der planerischen Massnahme hinterfragt werden. Dabei gilt es die Erwartungen vieler Quartierplanbeteiligter, nach Realisierung der Quartierplananlagen in Regelbauweise (W2) bauen zu dürfen, den planerischen Zielen des schützenswerten ländlichen Weilers und der umgebenden Landschaft gegenüberzustellen. Über das Resultat dieser Überprüfung wird im Rahmen der stadträtlichen Verabschiedung der BZO-Teilrevision zuhanden des Gemeinderats informiert.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti