



Protokollauszug vom

13.11.2024

Departement Bau und Mobilität / Amt für Städtebau:

BZO Teilrevision IVHB: Auftrag zur Durchführung der öffentlichen Planauflage (Einwendungsverfahren) nach § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG)

IDG-Status: öffentlich

SR.24.758-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Den Änderungen der Nutzungsplanung (Anpassungen der Bau- und Zonenordnung [BZO]) gemäss den beiliegenden Genehmigungsdokumenten und dem beiliegenden Erläuternden Bericht nach Art. 47 RPV wird zugestimmt.
2. Das Departement Bau und Mobilität, Amt für Städtebau, wird beauftragt, gestützt auf § 7 PBG das öffentliche Planauflageverfahren (Einwendungsverfahren) durchzuführen und die Vorprüfung beim Kanton einzuholen.
3. Die Medienmitteilung wird gemäss Beilage genehmigt.
4. Dieser Beschluss wird koordiniert mit der Publikation des Planauflageverfahrens am 21. November 2024 veröffentlicht.
5. Mitteilung an: Departement Präsidiales, Amt für Stadtentwicklung; Departement Finanzen, Immobilien, Finanzamt; Departement Bau und Mobilität, Rechtsdienst, Amt für Städtebau, Amt für Baubewilligungen, Tiefbauamt, Geomatik- und Vermessungsamt; Departement Sicherheit und Umwelt, Umwelt- und Gesundheitsschutz; Departement Schule und Sport, Schulamt, Sportamt; Departement Soziales; Departement Technische Betriebe, Stadtgrün, Stadtwerk.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) ist ein Vertrag zwischen den Kantonen (Konkordat) mit dem Ziel, die wichtigsten Baubegriffe und Messweisen gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen. Die Harmonisierung soll das Planungs- und Baurecht für die Bauwirtschaft und die Bevölkerung vereinfachen. Der Kanton Zürich ist dem IVHB-Konkordat zwar nicht beigetreten, hat sich jedoch entschieden, die Harmonisierung dennoch umzusetzen.

Die Gesetzesänderungen des Planungs- und Baugesetz (PBG), der Allgemeinen Bauverordnung (ABV), der Bauverfahrensverordnung (BVV) sowie der Besonderen Bauverordnung II (BBV II) traten am 1. März 2017 auf kantonomer Ebene in Kraft. Die Änderungen werden in den einzelnen Gemeinden jedoch erst wirksam, wenn diese ihre Bau- und Zonenordnungen (BZO) ebenfalls harmonisiert haben.

Mit SR.21.338-1 wurde das Departement Bau und Mobilität im Mai 2021 beauftragt, die harmonisierten Baubegriffe in die BZO zu überführen und nur materielle Änderungen vorzunehmen, die zwingend mit den zu harmonisierenden Baubegriffen zusammenhängen. Eine umfangreiche materielle BZO-Revision wird aufgrund der zeitlich begrenzten Umsetzungsfrist bis 2025 (inkl. der Verlängerungsfrist bis 2028) als nicht realistisch beurteilt.

Der Kanton Zürich hat sein Planungs- und Baugesetz (PBG) sowie die entsprechenden Verordnungen an die IVHB bereits angepasst. Im Rahmen einer PBG-Revision zur «klimaangepassten Siedlungsentwicklung» wurden Änderungen an den harmonisierten Baubegriffen vorgenommen. Aufgrund dessen wurde das städtische Projekt «Teilrevision BZO: IVHB» sistiert, bis die Stossrichtung der PBG-Revision klar war.

Im Januar 2024 hat die kantonale Kommission für Planung und Bau nach intensiver Beratung ihre Anträge zur PBG-Revision «klimaangepasste Siedlungsentwicklung» an den Kantonsrat überwiesen. Gegenüber den Anträgen des Regierungsrates gibt es einige Abschwächungen, aber auch diverse Minderheitsanträge. Am 8. April 2024 hat der Kantonsrat der Vorlage 5860 zugestimmt. Die Änderungen im PBG treten am 1. Dezember 2024 in Kraft.

Da nun die Stossrichtung feststeht und an den IVHB-Begriffen keine wesentlichen Änderungen vorgenommen wurden, soll die Teilrevision der BZO zur IVHB nun zur kantonalen Vorprüfung eingereicht und öffentlich aufgelegt werden.

Die stadtinterne Vernehmlassung bei verschiedenen städtischen Fachstellen erfolgte vom 12. Juli bis 6. September 2024. Am 23. Oktober 2024 wurde die BZO Teilrevision IVHB vom Bauausschuss beraten und zustimmend zur Kenntnis genommen.

2. Inhalt der BZO Teilrevision IVHB

Die vorliegende Teilrevision enthält verschiedene Änderungen der kommunalen Bau- und Zonenordnung. Von inhaltlicher Relevanz sind dabei vor allem die folgenden Änderungen:

- Das IVHB-Konkordat definiert 30 formelle Baubegriffe. Der Kanton Zürich hat 29 dieser Begriffe übernommen. Nicht übernommen wird die Geschossflächenziffer, welche die Ausnutzungsziffer ersetzen würde. Das Festhalten an der Ausnutzungsziffer ist IVHB-konform.
- In 24 Absätzen der BZO kann der Begriff eins zu eins ausgetauscht werden.
- In 15 Absätzen kann der Begriff ersetzt werden. Die Anpassung an den neuen Begriff erfordert jedoch eine Überprüfung und gegebenenfalls eine Anpassung des Masses. Zum Beispiel kann die Gebäudehöhe nicht mehr durch die Anzahl der Vollgeschosse definiert werden; stattdessen muss eine Fassadenhöhe eingeführt werden. Die interne Praxis zur Bemessung der Gebäudehöhe über die Vollgeschosse wurde herangezogen, um das Mass für die Fassadenhöhe festzulegen.
- Der Begriff Grünflächenziffer wurde neu eingeführt und ersetzt die Freiflächenziffer. Die Einführung der Grünflächenziffer hat Änderungen zur Folge und wird neu in sechs Absätzen eingeführt:
 - Art. 46 Abs. 1 lit. g
 - Art. 54 Abs. 1 lit. k
 - Art. 57 Abs. 1 lit. b
 - Art. 59 Abs. 1 lit. b
 - Art. 59 Abs. 2
 - Art. 59 Abs. 4

Wechsel von Freiflächenziffer auf Grünflächenziffer

Mit der IVHB wird der Begriff Freiflächenziffer durch die Grünflächenziffer ersetzt. Diese Begriffe lassen sich aufgrund der Definition nicht eins zu eins ersetzen. Bei der Freiflächenziffer wurden offene Flächen für dauerhafte Spiel- und Ruheflächen sowie Gärten anrechenbar. Davon ausgenommen waren Flächen von Gebäuden, Wäldern und Gewässern. Freiflächenziffern kommen

heute in den Zonen Zentrumszone Z3, Gewerbezone und Industriezone mit jeweils 20 % zur Anwendung.

Die Grünflächenziffer regelt neu das Verhältnis der anrechenbaren Grünfläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche. Als anrechenbare Grünfläche gelten natürliche oder bepflanzte Bodenflächen eines Grundstücks, die nicht versiegelt sind und die nicht als Abstellflächen dienen. In der allgemeinen Bauverordnung werden als natürliche Bodenflächen Flächen definiert, die einen natürlichen Bodenaufbau und natürliche Versickerungseigenschaften aufweisen. Als bepflanzte Bodenflächen gelten Flächen mit einer hinreichenden Humusschicht, die eine dauerhafte Bepflanzung ermöglicht und die nicht regelmässig austrocknet.

Studie «Grünflächenziffer und Regelungsmöglichkeiten zur Klimaanpassung»

Da bisher keine vergleichbare Ziffer existiert, wurde im Frühjahr 2024 die Studie «Grünflächenziffer und Regelungsmöglichkeiten zur Klimaanpassung» erarbeitet. In der Studie wurden die Grünflächenziffer und weitere Regelungsmöglichkeiten zur Klimaanpassung untersucht. Dazu zählen insbesondere qualitative Vorgaben zur Begrünung, die Baumpflanzpflicht und mögliche kommunale Begrünungsvorschriften. Die Studie zeigt auf, in welchen Bauzonen eine Grünflächenziffer eingeführt werden soll und wie hoch diese Ziffer sein könnte. Für die Regelungsmöglichkeiten zur Klimaanpassung (qualitative Begrünung, Baumpflanzpflicht, kommunale Begrünungsvorschriften) werden Empfehlungen ausgesprochen, in welchen Bauzonen eine Einführung sinnvoll wäre.

Die Studie empfiehlt, in Zentrumszonen, Wohnzonen, Wohnzonen mit Gewerbeerleichterung und Arbeitsplatzzonen eine Grünflächenziffer einzuführen. Vorgeschlagen werden Ziffern von 30% in Arbeitsplatzzonen und 30 – 40 % in den Zentrumszonen (beide mit Kompensation) sowie 55 bis 65 % in den Wohnzonen.

In den Wohnzonen mit Gewerbeerleichterung soll die Grünflächenziffer der entsprechenden Wohnzone gelten (z. B. W2G wie W2/2.0). Diese Regelung gilt bei reiner Wohnnutzung. Werden jedoch Gewerbeflächen geschaffen, sollte die Grünflächenziffer entsprechend reduziert werden können, maximal jedoch um 25 Prozentpunkte (in der W4G von 55 % auf 30 %).

In den Kern- und Quartiererhaltungszonen wird die Grünflächenziffer als ungeeignetes Instrument angesehen. Grundsätzlich gilt in den Erhaltungszonen ein Volumenerhalt, und es existieren in den Kern- und Quartiererhaltungszonen keine Baumassenziffern. Deshalb kann keine allgemein gültige Grünflächenziffer festgelegt werden. Eine Grünflächenziffer von beispielsweise 60 % in der QEZ2 würde in vielen Fällen den Ersatz des Bestandsvolumens verunmöglichen. Wird in

diesen Zonen eine zu niedrige Grünflächenziffer festgelegt, setzt dies falsche Anreize und könnte unter Umständen nicht dem typischen Charakter des Gebiets entsprechen.

In der Zone für öffentliche Bauten erscheint die Einführung einer Grünflächenziffer ebenfalls nicht zielführend. Diese Zone umfasst eine Vielzahl von verschiedenen Nutzungen (Schulhäuser, Sportanlagen, KVA, ARA etc.) mit unterschiedlichen Anforderungen an die Umgebung, und es gibt keine Baumassenziffer. Eine angemessene Grünflächenziffer, die den Grossteil der Ansprüche und Anforderungen abdeckt, kann nicht festgelegt werden. Es wird als sinnvoller erachtet, qualitative Vorgaben zur Begrünung und zum Grünanteil der nicht überbauten Grundstücksflächen beispielsweise durch kommunale Begrünungsvorschriften festzulegen. Zudem liegt die Verantwortung für eine ökologische und klimagerechte Freiraumgestaltung bei der Projektentwicklung bei den öffentlichen Bauträgerschaften.

Gemäss Art. 238a des PBG-Entwurfs (Beschluss des Kantonsrats, Vorlage 5860; 8. April 2024, in Kraft ab 1. Dezember 2024) müssen künftig Vorgärten und andere geeignete Bereiche des Gebäudeumfelds in angemessenem Umfang als ökologisch wertvolle Grünflächen erhalten oder neu geschaffen werden. Die massgebliche Bezugsgrösse zur Festlegung eines angemessenen Umfangs ist die nicht überbaute Grundstücksfläche, also der Teil der Parzelle, der nicht mit Gebäuden überdeckt ist. Diese Bestimmung ist eine Muss-Bestimmung und ist daher direkt anzuwenden; sie gilt auch in den Quartiererhaltungszonen sowie in Zonen für öffentliche Bauten. Darüber hinaus können in der BZO zonen- oder gebietsweise ergänzende Bestimmungen festgelegt werden. Solche ergänzenden Bestimmungen sind nicht Bestandteil der vorliegenden Revision. Sie sollen im Rahmen einer nächsten BZO-Revision zur Klimaanpassung geprüft werden.

Kompensationsmöglichkeiten

Der Massnahmenkatalog des Rahmenplans Stadtklima vom April 2021 zeigt sinnvolle räumliche Massnahmen, die zur Hitzevermeidung, Hitzeminderung und Entlastung eingesetzt werden können. Neben klimawirksamen Grünflächen eignen sich intensive Dachbegrünungen, Fassadenbegrünungen, begrünte Pergolen und Baumpflanzungen zur Hitzeminderung im Siedlungsgebiet.

Die vom Kantonsrat beschlossene Vorlage zur PBG-Revision «Klimaangepasste Siedlungsentwicklung» ermöglicht laut § 257 Abs. 4 PBG, dass ein Teil der anrechenbaren Grünflächen durch zusätzliche Begrünungsmassnahmen ersetzt werden kann. In der Studie wurde das Potenzial für Kompensationsmassnahmen untersucht. Fallstudien zeigten, dass die Kompensationsmöglichkeit besonders dann Spielraum schafft, wenn die baulichen Typologien und Nutzungen in einer Zone sehr heterogen sind und ein grosser Flächendruck besteht. Kompensationen bieten eine

gewisse Flexibilität bei der Anordnung der Grünflächen und ermöglichen es, die entsprechenden Werte etwas höher anzusetzen.

Aufgrund des hohen Flächendrucks und der baulichen Dichte in den Zentrums- und Arbeitsplatzzonen sind hier hitzemindernde Begrünungsmassnahmen, die der weitläufigen Versiegelung und der Bildung von Hitzeinseln entgegenwirken, von besonderer Bedeutung.

Die BZO-Teilrevision IVHB bietet in Zentrums- und Arbeitsplatzzonen verschiedene Kompensationsmöglichkeiten an, darunter intensive Dachbegrünungen, bodengebundene Pergolen, Fassadenbegrünungen sowie Baumpflanzungen auf nicht anrechenbaren und nicht unterbauten Grünflächen.

3. Mehrwertausgleich

Planungsvorteile entstehen gemäss § 2 des kantonalen Gesetzes über den Mehrwertausgleich (MAG) durch Einzonungen oder durch Umzonungen einer Zone für öffentliche Bauten. Gemäss § 19 MAG regeln die Gemeinden zudem den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, in ihrer Bau- und Zonenordnung (BZO). So regelt Art. 1a der BZO, dass auf Planungsvorteile, die durch Auf- und Umzonungen entstehen, eine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 MAG erhoben wird.

Mit der BZO Teilrevision IVHB werden keine Umzonungen vorgenommen und durch die IVHB werden keine Mehrwerte geschaffen.

4. Externe und interne Kommunikation

Die Medienmitteilung ist gemäss Beilage zu genehmigen.

5. Veröffentlichung

Dieser Beschluss wird koordiniert mit der Publikation des Planauflageverfahrens am 21. November 2024 veröffentlicht.

Beilagen:

1. Medienmitteilung
2. BZO Teilrevision IVHB, Genehmigungsdokumente, Entwurf für die öffentliche Auflage (Mitwirkung) und die Vorprüfung durch den Kanton
3. BZO Teilrevision IVHB, Erläuternder Bericht nach Art. 47 RPV, Entwurf für die öffentliche Auflage (Mitwirkung) und die Vorprüfung durch den Kanton
4. Studie; Grünflächenziffer und Regelungsmöglichkeiten zur Klimaanpassung, 12. Juli 2024 (rev. 17. September 2024)
5. Beilage A; Grünflächenziffer und Regelungsmöglichkeiten zur Klimaanpassung, 4. Juni 2024
6. Beilage B; Grünflächenziffer und Regelungsmöglichkeiten zur Klimaanpassung, 9. Juli 2024
7. Beilage C; Grünflächenziffer und Regelungsmöglichkeiten zur Klimaanpassung, 12. Juli 2024
8. Kanton Zürich, Leitfaden Harmonisierung der Baubegriffe, 1. März 2017