Kanton Zürich
Baudirektion
Verfügung
Amt für Raumentwicklung
Raumplanung

Nr. 0449 / 21

vom 27. Oktober 2021

Referenz-Nr.: ARE 21-0449

Kontakt: Barbara Schultz, Fachleiterin Richt-/Nutzungsplanung, Stampfenbachstrasse 12, 8090 Zürich
Telefon +41 43 259 30 49, www.zh.ch/are

Privater Gestaltungsplan «Eichwaldhof» – Teilweise Nichtgenehmigung

Gemeinde **Winterthur**

Massgebende Unterlagen
- Situationsplan Mst. 1:500 vom 6. November 2019
- Gestaltungsplanvorschriften (GPV) vom 6. November 2019
- Bericht nach Art. 47 RPV (inkl. Bericht zu den Einwendungen) vom 6. November 2019

Ergänzende Unterlagen
- Richtprojekt zum Gestaltungsplan vom 28. November 2017

Sachverhalt

Anlass und Zielsetzung der Planung

Das Areal Eichwaldhof an der stark befahrenen Einfallsachse an der Frauenfelderstrasse soll neu überbaut werden. Im Bestreben auf dem Areal eine angemessene Dichte mit hoher Qualität und starker Adressbildung zu entwickeln, wurde seitens der Grundeigentümer eine Testplanung in Zusammenarbeit mit der Stadt Winterthur durchgeführt. Das Ergebnis aus der Testplanung wurde zu einem Richtprojekt vertieft. Dieses bildet Grundlage für den privaten Gestaltungsplan Eichwaldhof.

Zustimmung

Der Grosse Gemeinderat der Stadt Winterthur stimmte mit Beschluss vom 24. August 2020 dem privaten Gestaltungsplan «Eichwaldhof» zu. Gegen diesen Beschluss wurde das Referendum ergriffen. An der Urnenabstimmung vom 7. März 2021 wurde die Vorlage von der Stimmbevölkerung angenommen. Gegen die Abstimmung wurde eine Stimmrechtsbeschwerde erhoben. Diese wurde jedoch wieder zurückgezogen. Gemäss schriftlicher Bestätigung des Bezirksrats Winterthur vom 8. April 2021 sind keine weiteren Rechtsmittel gegen den Beschluss eingelegt worden. Mit Schreiben vom 8. April 2021 ersucht die Stadt Winterthur um Genehmigung der Vorlage.

Anhörung

Die Genehmigungsprüfung hat gezeigt, dass die Vorlage teilweise nicht genehmigungsfähig ist. Mit Schreiben vom 29. Juli 2021 wurde die Stadt Winterthur angehört. Der Stadtrat nahm mit Schreiben vom 6. Oktober 2021 Stellung.

Erwägungen

A. Formelle Prüfung

Die massgebenden Unterlagen sind vollständig.

B. Materielle Prüfung

Zusammenfassung der Vorlage

Der Gestaltungsplan regelt die Neuüberbauung des Gebiets Eichwaldhof am östlichen Stadtrand von Winterthur. Auf der Grundlage eines Richtprojekts legt der Gestaltungsplan Baufelder und Ausnützungsmasse fest und strukturiert die Freiräume sowie die Erschliessung.

Ergebnis der Genehmigungsprüfung

Den mit Vorprüfungen des Amts für Raumentwicklung vom 20. Dezember 2018 und 7. Oktober 2019 gestellten Anträgen und Empfehlungen wurde teilweise nicht entsprochen.

Betrieblicher Umweltschutz und Störfallvorsorge
Die Anträge aus den Vorprüfungen wurden nur teilweise berücksichtigt. In den Gestaltungsplanvorschriften wurden keine konkreten Massnahmen zur Minimierung der Störfallrisiken festgesetzt, sondern lediglich ein allgemeiner Verweis eingefügt. Stattdessen werden im Planungsbericht Massnahmen zur Prüfung vorgeschlagen. Weiter fehlt die geforderte Abschätzung des zukünftigen Personenaufkommens, welche die Basis für die Ermittlung der Störfallrisiken und der daraus abzuleitenden Schutzmassnahmen darstellt.

Gemäss Art. 11a der Störfallverordnung und Kapitel 3.11 des kantonalen Richtplans sind Siedlungsentwicklung und Störfallvorsorge aufeinander abzustimmen. Dafür ist die durch das Planungsvorhaben ausgelöste Risikoerhöhung zu ermitteln. Basierend auf der Risikoermittlung sind zudem verhältnismässige Schutzmassnahmen zur Risikominimierung festzulegen. Im vorliegenden Gestaltungsplan ist dies nicht ausreichend erfolgt, womit den Anforderungen der Richtplanung nicht gerecht wird und die Interessenabwägung des Planungsvorhabens unvollständig bleibt.

Allerdings wird durch die – aus anderen Gründen erfolgte – Festlegung eines begrünten Schutzstreifens zur Baumallee entlang der Frauenfelderstrasse und dem daraus folgenden Abstand von knapp 20 m vom Strassenrand bis zur Fassade der geplanten Häuser eine erhebliche Risikominderung erzielt. Da das Richtprojekt zudem eine Erschliessung der Häuser auch von der strassenabgewandten Seite her vorsieht, ist auch die Forderung nach sicheren Fluchtwegen erfüllt. Angesichts der implizit erfolgten risikomindernden Massnahmen wird auf eine Forderung zur Anpassung der Vorlage verzichtet.

Hinweis für nachfolgende Verfahren: Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass in den Gebäuden entlang der Frauenfelderstrasse auf die Einrichtung von empfindlichen Nutzungen (Kindertagesstätten usw.) verzichtet werden soll.

Wegverbindungen und Uferstreifen/Gewässerraum
Bis der Gewässerraum festgelegt ist, ist entlang des Eichwaldgrabens ein 9.0 Meter breiter Uferstreifen von ober- und unterirdischen Bauten und Anlagen freizuhalten. Wie im Rahmen der ersten und zweiten Vorprüfung mitgeteilt, dürfen im Situationsplan (aufgrund der Nutzungsbeschränkungen gemäss Art. 41c GSchV) innerhalb des Uferstreifens des Eichwaldgrabens grundsätzlich keine Festsetzungsinhalte für Bauten und Anlagen verzeichnet werden.

Der in der zweiten Vorprüfung aufgeführte Antrag «Innerhalb des Uferstreifens liegende angestrebte öffentliche Fusswege, arealinterne Fusswege und Fusswegeanbindungen sind deshalb als Informationsinhalt aufzuführen und in der Legende mit dem Hinweis zu versehen, dass sie

im Rahmen des Wasserbauprojekts geklärt und festgelegt werden» ist im vorliegenden Situationsplan nicht vollumfänglich berücksichtigt. Die betroffenen Wege sind im Situationsplan als innerhalb des Uferstreifens liegende Teile der Festlegungen «öffentliche Fusswege (schematisch)», «arealinterne Fusswege innerhalb Uferstreifen/Gewässerraum (schematisch)» und «Fussweganbindung (schematisch)» festgelegt. In Art. 6.1 Abs. 1 GPV wurde der Satz hinzugefügt «Die Wege innerhalb des Uferstreifens respektive innerhalb des Gewässerraums werden im Wasserbauprojekt festgelegt.». Mit dieser Formulierung kann dem privaten Gestaltungsplan zugestimmt werden.

In der Vorprüfung wurde die Auflage mitgeteilt, dass überprüft und dargelegt werde, ob auf eine der beiden Brücken Schoorenstrasse Süd (Festlegung «Zu- und Wegfahrt» im Situationsplan, ca. bei Koordinate 2699895 / 1263685) und Schoorenstrasse Nord (Festlegung «Optionale Zu- und Wegfahrt», ca. bei Koordinate 2699895 / 1263741) verzichtet werden kann. Gemäss Art. 38 Abs. 1 des Gewässerschutzgesetzes (GSchG) dürfen Fliessgewässer nicht überdeckt oder eingedolt werden. Für unumgängliche Verkehrsübergänge kann die Behörde Ausnahmen bewilligen (Art. 38 Abs. 2 lit. b GSchG). Im Planungsbericht (Kap. 7.2, Absatz «Antrag 30») wird dargelegt, dass die Brücke Schoorenstrasse Süd zwingend erforderlich sei, als Haupterschliessung an optimaler Lage. Die Standortgebundenheit und Notwendigkeit dieser Brücke (Zu- und Wegfahrt über den Eichwaldgraben) wird als nachgewiesen beurteilt, die Festlegung im Gestaltungsplan ist aus wasserbaulicher Sicht genehmigungsfähig. Die Brücke Schoorenstrasse Süd ist auch Bestandteil des Wasserbauprojekts am Eichwaldgraben.

Zur Brücke Schoorenstrasse Nord wird im Planungsbericht (Kap. 7.2, Absatz «Antrag 30») dargelegt: «Die Brücke im Norden (im Bereich des heutigen Tegerlooweges) wird durch eine neue schmalere Beton-Brücke ersetzt, welche zur Fussgängerwegquerung dient und die optionale Nebenzufahrt zum Eichwaldhof ist. Der Variantenentscheid ist abhängig von der Führung der Kanalisation. Sofern diese durch den Eichwaldhof (zwischen den Gebäudezeilen) geführt werden muss, ist die Brücke Schoorenstrasse Nord erforderlich, andernfalls kann darauf verzichtet werden.»

Die Notwendigkeit und Standortgebundenheit von weiterhin zwei auf Motorfahrzeuge ausgerichteten Bachquerungen in kurzer Distanz (lediglich 55 m Distanz zwischen den Brücken) wird mit den Erläuterungen im Planungsbericht nicht ausreichend begründet. Im Planungsbericht ist genannt, dass die Brücke Schoorenstrasse Nord in Abhängigkeit der künftigen Linienführung der Kanalisation erforderlich sein kann. Es ist jedoch nicht erkennbar, weshalb eine Kanalisationsleitung eine auf Motorfahrzeuge ausgerichtete Brücke bedingen soll. Die Führung der Kanalisation ist gemäss Planungsbericht zum heutigen Zeitpunkt unklar, ferner liegen zur postulierten Abhängigkeit der Brücke Schoorenstrasse Nord von der Führung der Kanalisation keine konkreten Nachweise (Plandarstellungen etc.) vor.

Da die Notwendigkeit und Standortgebundenheit nicht nachgewiesen ist, kann die Festlegung «Optionale Zu- und Wegfahrt» (Brücke Schoorenstrasse Nord, ca. bei Koordinate 2699895 / 1263741) im Situationsplan und der zugehörige Art. 6.3 Abs. 2 der Gestaltungsplanvorschriften nicht genehmigt werden.

Hinweis für nachfolgende Verfahren: Die bauliche Nutzung und Gestaltung des Uferstreifens bzw. Gewässerraums hat wie erwähnt nach Art. 41c GSchV zu erfolgen – dies ist in Bestim-

mung 4.6 der Gestaltungsplanvorschriften bereits aufgeführt. In Wiederholung zur ersten Vorprüfung weisen wir darauf hin, dass die bundesrechtlichen Vorgaben bezüglich des Uferstreifens bzw. Gewässerraums (Art. 41c GSchV) den Gestaltungsplanvorschriften vorgehen. Um Unklarheiten in den nachfolgenden Verfahren zu vermeiden, wird darauf hingewiesen, dass die in Art. 2.2 Abs. 1 und Abs. 3, Art. 2.8 Abs. 1, Art. 2.9 und Art. 2.10 GPV aufgeführten Überschreitungstoleranzen gegenüber dem Uferstreifen bzw. Gewässerraum des Eichwaldgrabens nicht gelten (Freihaltung des Uferstreifens bzw. Gewässerraums von Bauten, Anlagen, Ausstattungen und Ausrüstungen, gemäss Art. 41c Abs. 1 GSchV und Übergangsbestimmung zu Art. 41a GSchV). Ferner wird darauf hingewiesen, dass in Bezug auf Art. 2.12 GPV (Abgrabungen) Terrainveränderungen (z. B. Abgrabungen) als Anlagen gelten und deshalb innerhalb des Uferstreifens bzw. Gewässerraums nicht zulässig sind.

Ergebnis der Anhörung

Mit Schreiben vom 6. Oktober 2021 hat die Stadt Winterthur im Rahmen der Anhörung Stellung genommen. Im Rahmen der Anhörung zur beabsichtigten teilweise Nichtgenehmigung des Gestaltungsplans Eichwaldhof wurde die Notwendigkeit der Erschliessung des Areals über die Brücke Nord (basierend auf den bereits fortgeschrittenen Bauprojektplanungen und der Revitalisierungsplanung für den Eichwaldgraben) von Seiten Stadt nochmals intensiv geprüft. Dabei wurde zwischen der Erschliessung für den MIV und der Fusswegverbindung differenziert. Die Auseinandersetzung mit den Erschliessungsanforderungen ergab, dass bei der Brücke Nord auf die optionale Zu- und Wegfahrt für den MIV verzichtet werden kann. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass der MIV konzentriert über die Brücke Süd in das Gestaltungsplanareal geführt wird. Der Ausbau der Brücke Süd ist daher notwendig und unbestritten. Anders sieht es betreffend Fusswegverbindungen aus. Das Gestaltungsplangebiet ist in sich geschlossen und wird umgrenzt von der stark befahrenen Frauenfelderstrasse, der Schoorenstrasse, dem Bach Eichwaldgraben und dem nördlichen Waldstreifen. Die Zugänglichkeit beschränkt sich auf einzelne Verbindungen über den Bach, auf die Schoorenstrasse und dem einzigen Zugang zur Frauenfelderstrasse bzw. zur geplanten Bushaltestelle entlang der Frauenfelderstrasse.

Die Durchlässigkeit des Gestaltungsplangebiets mit den Anknüpfungspunkten an die Schoorenstrasse dient der feinmaschigen Erschliessung des gesamten Quartiers. Der Erhalt bzw. die Schaffung dieser Erschliessung für den Fussverkehr entspricht dem städtischen sowie auch einem übergeordneten öffentlichen Interesse respektive Bedürfnis. Die geplanten öffentlichen Fusswegverbindungen mitsamt den Brücken über den Eichwaldgraben ermöglichen die Quartieranbindung an die geplante Bushaltestelle entlang der Frauenfelderstrasse wie auch die Anbindung an die öffentliche Freizeitanlage Eichwäldli. Der Gestaltungsplan schafft mit diesen Verbindungen somit einen Mehrwert für das gesamte Quartier.

Die Grundeigentümerinnen und die Stadt können den Argumenten bezüglich der «Nichtgenehmigung» der optionalen MIV-Erschliessung über die Brücke Nord folgen. Der Erhalt der Brücke Nord für den Fuss- und Veloverkehr ist für die Fusswegdurchlässigkeit jedoch unabdingbar. Da vom zuständigen Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) zugesichert wurde, dass die Brücke in redimensionierter Form als Fuss- und Veloerschliessung umgesetzt werden kann, erklärt sich die Stadt mit der Nichtgenehmigung der Zu- und Wegfahrt für den MIV über die Brücke Nord einverstanden.

C. Ergebnis

Die Vorlage erweist sich im Ergebnis grösstenteils als rechtmässig, zweckmässig sowie angemessen und kann bis auf nachstehende Festlegungen genehmigt werden (§ 5 Abs. 1 PBG).

Nicht genehmigt werden:

- Die Festlegung «Optionale Zu- und Wegfahrt» (Brücke Schoorenstrasse Nord) im Situationsplan und der zugehörige Art. 6.3 Abs. 2 der Gestaltungsplanvorschriften. Diese sind zu streichen.

Durch die Nichtgenehmigung entsteht im genehmigungsfähigen Teil der Vorlage keine Regelungslücke, weshalb diese genehmigt werden kann (Dispositiv I).

Hinweise zur Ergreifung von allfälligen Rechtsmitteln

In Bezug auf die allfällige Ergreifung von Rechtsmitteln ergehen folgende Hinweise:

Durch die genehmigten Festlegungen (Dispositiv I) sind die Grundeigentümer (unter Vorbehalt der Kostenauflage gemäss Dispositiv III) und die Stadt Winterthur nicht beschwert. Weiteren betroffenen Privaten und Verbänden steht jedoch der Rekurs offen (§§ 338a f. PBG).

Bezüglich der nichtgenehmigten Teile der Vorlage (Dispositiv II) sind die Stadt Winterthur sowie die privaten Grundeigentümer zum Rekurs legitimiert. Scheitert eine Planänderung im Genehmigungsverfahren, hängen die Anfechtungsmöglichkeiten von rekurslegitimierten Dritten davon ab, ob die Nichtgenehmigung eine zwingende Nachfolgefestlegung auslöst (§§ 19 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit § 19a Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG]; BRGE IV Nr. 0150/2016 vom 24. November 2016). Die Nichtgenehmigung kann jedoch durch Dritte angefochten werden, wenn der Zwischenentscheid einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken kann bzw. wenn die Gutheissung des Rekurses sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (§ 19a Abs. 2 VRG). Das Baurekursgericht prüft die formellen Voraussetzungen von Amts wegen.

Die Nichtgenehmigung der Festlegung «Optionale Zu- und Wegfahrt» (Brücke Schoorenstrasse Nord) im Situationsplan und des zugehörigen Art. 6.3 Abs. 2 der GPV ist keiner Nachfolgeregelung zugängig (Dispositiv II). Es handelt sich demnach um eine verfahrensabschliessende Anordnung, die mit Rekurs angefochten werden kann (§§ 19 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit § 19a Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG]).

Gemäss § 5 Abs. 3 PBG ist der Genehmigungsentscheid von der Stadt Winterthur zusammen mit dem geprüften Akt zu veröffentlichen und aufzulegen. Die Stadt Winterthur wird eingeladen, im Publikationstext Hinweise anzubringen, inwieweit die teilweise nichtgenehmigten Inhalte eine verfahrensabschliessende Anordnung darstellen.

Der Stadtrat wird eingeladen, den privaten Gestaltungsplan «Eichwaldhof» im Sinne der Erwägungen anzupassen. Die Anpassung nach Rechtskraft von Dispositiv II bedarf keiner erneuten Genehmigung durch die Baudirektion.

Gestützt auf § 4 und § 9 der Gebührenordnung für Verwaltungsbehörden ist für diese Verfügung eine Gebühr zu erheben.

Die Baudirektion verfügt:

I. Der private Gestaltungsplan «Eichwaldhof», welchem die Stimmbevölkerung von Winterthur an der Urnenabstimmung vom 7. März 2021 zugestimmt hat, wird unter Vorbehalt von Dispositiv II genehmigt.

II. Nicht genehmigt wird die Festlegung «Optionale Zu- und Wegfahrt» (Brücke Schoorenstrasse Nord) im Situationsplan und der zugehörige Art. 6.3 Abs. 2 der Gestaltungsplanvorschriften.

III. Gestützt auf § 2 lit. c und § 9 der Gebührenordnung für Verwaltungsbehörden werden die Gebühren wie folgt festgesetzt:

Staats- und Ausfertigungsgebühr ARE	Fr. 1'146.40	106 528 / 83100.40.100
Staatsgebühr AWEL, PG	Fr. 393.90	105 323 / 83100.41.273
Staatsgebühr AWEL, GW+WV	Fr. 197.00	105 325 / 83100.41.284
Staatsgebühr AWEL, BUS	Fr. 393.90	105 321 / 83100.41.123
Total	**Fr. 2'131.20**	

IV. Gegen Dispositiv III dieser Verfügung kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Baurekursgericht des Kantons Zürich, Postfach, 8090 Zürich, schriftlich Rekurs erhoben werden. Die Rekursschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Die angefochtene Verfügung ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit wie möglich beizulegen. Rekursentscheide des Baurekursgerichts sind kostenpflichtig; die Kosten hat die im Verfahren unterliegende Partei zu tragen.

V. Die Stadt Winterthur wird eingeladen

- Dispositiv I und II sowie den kommunalen Beschluss samt Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen;
- diese Verfügung zusammen mit der geprüften Planung aufzulegen;
- nach Rechtskraft die Inkraftsetzung zu veröffentlichen und diese dem Baurekursgericht sowie dem Amt für Raumentwicklung mit Beleg der Publikation mitzuteilen;

- nach Rechtskraft den Situationsplan und die Gestaltungsplanvorschriften gemäss Dispositiv II zu bereinigen;
- den Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) nachführen zu lassen.

VI. Mitteilung an

- Stadt Winterthur (unter Beilage von acht Dossiers)
- Baurekursgericht (unter Beilage von zwei Dossiers)
- Amt für Raumentwicklung (unter Beilage von zwei Dossiers)
- Stadt Winterthur, Vermessungsamt, Pionierstrasse 7, 8403 Winterthur (Katasterbearbeiterorganisation)
- Suter • von Känel • Wild AG, Förrlibuckstrasse 30, 8005 Zürich (Rechnungsadressatin)

Wilhelm Natrup
Amtschef

27. Okt. 2021