

Planungsgruppe Zürcher Unterland

Gemeindeverwaltung, Obergass 17, Postfach, 8193 Eglisau
Tel. 043 422 35 05 – Fax 043 422 35 08 – pzu@eglisau.ch – www.pgzu.ch

Kanton Zürich
Baudirektion
Amt für Raumentwicklung
Stampfenbachstrasse 12
CH-8090 Zürich

Unser Zeichen: joh/ovo

Reg. 5.09.1

Datum: 20. Mai 2021

PBG-Revision «Justierungen PBG» – Vernehmlassung

Ausgangslage

Im Rahmen des Projekts «PBG-Revision 2020» erarbeitete das Amt für Raumentwicklung der Baudirektion zwei Teilrevisionen des Planungs- und Baugesetzes (PBG; LS 700.1). Die vorliegende Teilrevision hat unterschiedliche Justierungen des PBG zum Ziel. Die zweite Teilrevision, welche zu einem späteren Zeitpunkt separat in die Vernehmlassung geht, widmet sich dem Thema einer klimaangepassten Siedlungsentwicklung.

Inhalt der Vorlage

Mit der Vorlage «Justierungen PBG» sollen verschiedene Themen im PBG überprüft und neu geregelt werden. Die Vorlage umfasst folgende Änderungen, die inhaltlich untereinander in keinem direkten Zusammenhang stehen:

- Durchstossung Landwirtschaftsgebiet
- Abstandsregelung Bau- und Landwirtschaftszone
- Erleichterung von befristeten Zwischennutzungen
- Klärung massgebendes Terrain
- Fristerstreckung zur Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe und Messweisen
- Konformitätserklärung zur erdbebengerechten Bauweise
- Prüfung Abstimmung Hochhausgrenze mit Brandschutznorm

Beurteilung aus Sicht der PZU

Durchstossung Landwirtschaftsgebiet

Bauzonen sind innerhalb des im kantonalen Richtplan festgelegten Siedlungsgebiets auszuscheiden, so der Grundsatz im geltenden § 47 Abs. 1 PBG. Die Inanspruchnahme von Landwirtschaftsgebiet für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (sogenannte «Durchstossung»), wie sie der geltende kantonale Richtplan seit der letzten Gesamtüberprüfung 2014 vorsieht, soll jedoch möglich sein. Eine entsprechende Gesetzesgrundlage fehlte im PBG bisher. Sie wird mit der PBG-Revision in § 47 Abs. 2 VE-PBG aufgenommen.

Regionalplaner:

EBP, Jonas Hunziker und Oliver Vögeli

www.ebp.ch, Tel. +41 44 395 16 16, jonas.hunziker@ebp.ch, oliver.voegeli@ebp.ch

Beurteilung PZU:

Die PZU begrüsst die Ergänzung um § 47 Abs. 2 VE-PBG. Sie entspricht der Praxis gemäss kantonalem Richtplan und schafft Rechtssicherheit für die Gemeinden.

Abstandsregelung Bau- und Landwirtschaftszone

Im Interesse der Trennung von Siedlungs- und Landwirtschaftsgebiet soll eine einheitliche Abstandsregelung bezüglich der Grenze zwischen Bau- und Landwirtschaftszone (Bauzonengrenze) eingeführt werden. In § 263 VE-PBG wird dazu festgehalten, welchen Abstand Gebäude, die in der Bauzone liegen, gegenüber der Landwirtschaftszone mindestens aufzuweisen haben: Oberirdische Gebäude in Bauzonen sollen künftig einen Abstand von 3.5 m aufweisen. Bei unterirdischen Bauten, Unterniveaubauten, Kleinbauten und Anbauten verringert sich das Mass auf 1.5 m. Gebäude können durch diese Regelung vorschriftswidrig werden. Eine allfällige Vorschriftswidrigkeit kann nicht durch eine Anpassung der Bauzone zulosten der Landwirtschaftszone behoben werden.

Beurteilung PZU:

Die Region erwartet, dass durch die Einführung des Mindestabstands nur wenige vorschriftswidrige Gebäude entstehen. Gebäude, die sich gegenüber der Landwirtschaftszone befinden, weisen häufig einen grösseren Abstand als 3.5 m auf. Der Übergang von Bauzonen zur Landwirtschaftszone wird zudem häufig von Strassen markiert, wo die Abstandsvorschriften irrelevant sind. Zudem ist § 49 Abs. 3 PBG nicht anwendbar und die Begründung von Näherbaurechten ist ausgeschlossen. Für die PZU überwiegen die Vorteile einer einheitlichen Regelung gegenüber dem Nachteil einer Vorschriftswidrigkeit von bestehenden Gebäuden. Die PZU begrüßt die kantonale Vereinheitlichung bzw. die Ergänzung um § 263 VE-PBG.

Erleichterung von befristeten Zwischennutzungen

Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung gemäss § 309 PBG ist unter anderem die Zonenkonformität einer Baute bzw. einer Nutzung. Diese Voraussetzung ist bei Zwischennutzungen nicht immer erfüllt. Oftmals entsprechen diese nicht der vorgeschriebenen Nutzweise. Ausnahmen von den Bauvorschriften lässt § 220 Abs. 1 PBG zu, wenn besondere Verhältnisse vorliegen, bei denen die Durchsetzung der Vorschriften unverhältnismässig erscheint. Die Ausnahmebewilligung dient dazu, Härten, Unbilligkeiten und Unzulänglichkeiten zu vermeiden, die sich daraus ergeben, dass die Anwendung der Allgemeinordnung aussergewöhnlichen Gegebenheiten nicht Rechnung trägt. Bei Zwischennutzungen wird das Vorliegen besonderer Verhältnisse, bei denen die Durchsetzung der Vorschriften unverhältnismässig erscheint, regelmässig verneint. Nun soll im PBG eine rechtliche Grundlage geschaffen werden, mit welcher die befristete Zwischennutzung von brachliegenden Arealen und leerstehenden Liegenschaften ermöglicht wird. Zwei Varianten werden vorgeschlagen.

In Variante 1 erhalten die Gemeinden die Gelegenheit, gestützt auf eine direkt anwendbare Bestimmung im PBG, eine Ausnahmebewilligung zu erteilen (über den geänderten § 220 VE-PBG). Die Prüfung der Bewilligung sowie eine Festlegung der Frist im Einzelfall obliegt den Gemeinden.

In Variante 2 werden die Gemeinden über § 253 Abs. 2 VE-PBG ermächtigt in ihren Bau- und Zonenordnungen entsprechende Festlegungen zur Ermöglichung von Zwischennutzungen zu treffen. Eine Anpassung der kommunalen Nutzungsplanung ist Voraussetzung.

Beurteilung PZU

Antrag: Für die PZU ist es grundsätzlich denkbar, dass Ausnahmebewilligungen für Zwischennutzungen gestützt auf eine direkt anwendbare Bestimmung im PBG erteilt werden können und so eine einheitliche Regelung für den ganzen Kanton geschaffen wird. Es soll aber möglich bleiben, dass die Gemeinden diese Regelung über ihre BZO einschränken können, sofern dies gewünscht

Regionalplaner:

EBP, Jonas Hunziker und Oliver Vögeli

www.ebp.ch, Tel. +41 44 395 16 16, jonas.hunziker@ebp.ch, oliver.voegeli@ebp.ch

ist. Die PZU beantragt, dass die Formulierung im PBG derart auszugestalten ist, dass eine Einschränkung der direkt anwendbaren Bestimmung im PBG möglich bleibt.

Antrag zur Zusatzfrage: Soll im PBG eine maximal mögliche Zeitdauer für allfällige Zwischennutzungen festgelegt werden?

Die PZU spricht sich gegen eine maximal mögliche Zeitdauer aus. Sie begrüßt eine fallweise Festlegung der Dauer der Zwischennutzung.

Klärung massgebendes Terrain

Mit Änderungen des PBG vom 14. September 2015 bzw. der Allgemeinen Bauverordnung (ABV) vom 11. Mai 2016 hat der Kanton Zürich die Baubegriffe und Messweisen gemäss IVHB auf kantonaler Ebene weitgehend übernommen. Die entsprechenden Änderungen sind am 1. März 2017 auf kantonaler Ebene in Kraft getreten.

Teil der Harmonisierung bildet der neue Begriff des massgebenden Terrains, der relativ stark vom bisherigen Begriff des gewachsenen Bodens abweicht. Während bisher grundsätzlich vom bestehenden Terrain (bei Einreichung des Baugesuchs) ausgegangen wurde, ist neu der natürlich gewachsene Geländeeverlauf massgebend. Bei der Erarbeitung der Umsetzung auf kommunaler Ebene hat sich gezeigt, dass der natürlich gewachsene Geländeeverlauf im weitgehend überbauten Gebiet infolge früherer Abgrabungen oder anderer menschlicher Eingriffe in sehr vielen Fällen nicht mehr festgestellt werden kann.

Solche Gegebenheiten führen zu erheblichen Rechtsunsicherheiten in Baubewilligungsverfahren, mit der Folge eines massiven Mehraufwands und erheblicher Verfahrensverzögerungen für Bauherrschaften und die Verwaltung.

Gemäss Vernehmlassungsentwurf werden zwei Lösungsvorschläge zur Diskussion gestellt, mit denen die Problematik möglichst weitgehend behoben werden soll.

Gemäss Variante 1 soll grundsätzlich der natürlich gewachsene Geländeeverlauf als massgebendes Terrain gelten. Dabei wird jedoch genauer definiert, auf welche Abklärungen sich die Gemeinden bei der Ermittlung des natürlich gewachsenen Geländeeverlaufs beschränken dürfen. Ausserdem sieht diese Variante vor, dass auf den bestehenden Geländeeverlauf abzustellen ist, wenn die Abklärungen zur Herleitung des natürlich gewachsenen Geländeeverlaufs erfolglos bleiben. Rechtsunsicherheiten bleiben jedoch weiterhin bestehen.

Gemäss Variante 2 wird das massgebende Terrain weitgehend nach den Bestimmungen des vormaligen «gewachsenen Bodens» definiert. Der gewachsene Boden wird neu als massgebendes Terrain bezeichnet, da zahlreiche Baubegriffe und Messweisen diese Bezeichnung verwenden. Zu dieser Definition besteht eine gefestigte Gerichtspraxis. Sowohl die Baudirektion als auch die Stadt Zürich sprechen sich für Variante 2 aus.

Beurteilung PZU

Antrag: Die Lösungsansätze für die bestehenden Probleme im Zusammenhang mit dem massgebenden Terrain in Variante 1 reichen nicht aus, um die Rechtsunsicherheiten vollumfänglich zu beseitigen. Demgegenüber kann mit der ursprünglichen Regelung der gewachsene Boden mit verhältnismässigem Aufwand festgestellt werden. Bei Variante 2 handelt es sich, leicht angepasst, um diese ursprüngliche Regelung. Dazu besteht, wie erwähnt, eine bewährte und gefestigte Gerichtspraxis. Die PZU spricht sich für Variante 2 aus.

Fristerstreckung zur Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe und Messweisen

Es zeichnet sich ab, dass einzelne Gemeinden, die im PBG statuierte Umsetzungsfrist aus unterschiedlichen Gründen nicht werden einhalten können. Zudem werden gegenwärtig auf kantonaler Ebene gewisse Rechtsgrundlagen mit Bezug zu den Baubegriffen und Messweisen überarbeitet. Einige Gemeinden möchten diese Rechtsänderungen abwarten, um unnötigen Gesetzgebungs-aufwand zu vermeiden. Weil der Säumnisfall gesetzlich nicht geregelt ist, würde das Fehlen einer

Regionalplaner:

EBP, Jonas Hunziker und Oliver Vögeli

www.ebp.ch, Tel. +41 44 395 16 16, jonas.hunziker@ebp.ch, oliver.voegeli@ebp.ch

Umsetzung der neuen Begriffe und Messweisen auf kommunaler Ebene nach Ablauf der achtjährigen Frist zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen. Mit der Revision des PBG soll die Umsetzungsfrist einmalig um drei Jahre bis am 29. Februar 2028 zu verlängert werden.

Beurteilung PZU:

Die PZU begrüßt die vorgesehene Fristerstreckung.

Einführung einer Konformitätserklärung zur erdbebengerechten Bauweise

Bauten und Anlagen müssen den anerkannten technischen Anforderungen an die Erdbebensicherheit entsprechen. Neu soll bei Bauvorhaben im Zusammenhang mit besonders sensiblen Infrastrukturobjekten sowie grösseren Umbauprojekten mit Eingriffen ins Tragwerk eine Konformitätserklärung eingereicht werden, um die Einhaltung dieser Anforderungen zu bestätigen. Das Instrument der Konformitätserklärung wird von der Koordinationsstelle des Bundes für Erdbebenversorgung empfohlen. Die Prüfung und Durchsetzung der Erbebensicherheit im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens durch die örtlichen Behörden wird vereinheitlicht. Die Konformitätserklärung löst keine administrativen Mehrbelastungen aus.

Beurteilung PZU:

Aus Sicht der PZU bestehen gegen die Einführung einer Konformitätserklärung zur erdbebengerechten Bauweise keine Einwendungen. Regionale Interessen sind nicht betroffen.

Prüfung Abstimmung Hochhausgrenze mit Brandschutznorm

Im Rahmen der Ausarbeitung der vorliegenden Teilrevision wurde vertieft geprüft, ob eine Harmonisierung der Hochhausdefinition im PBG und in der Brandschutznorm vollzogen werden soll. Die Hochhausgrenze wird im PBG mit 25 m Fassadenhöhe definiert (§ 279 Abs. 1 und § 282 PBG). Die Brandschutznorm definiert die Hochhausgrenze hingegen mit 30 m Gesamthöhe. Nach vertiefter Überprüfung kam die Baudirektion zum Schluss, dass auf eine Harmonisierung verzichtet werden soll.

Beurteilung PZU:

Der Verzicht auf die Harmonisierung der Definition der Hochhausgrenze im PBG und in der Brandschutznorm ist für die PZU nachvollziehbar. Die Überlegungen der Baudirektion zur Verwerfung der Harmonisierung sind nachvollziehbar.

Beurteilung PZU zur Zusatzfrage: Stimmen Sie zu, die Hochhausgrenze unabhängig von den Bestimmungen der Brandschutznorm zu erhöhen?

Die PZU verzichtet auf eine Stellungnahme zu dieser Zusatzfrage, da keine regionalen Interessen betroffen sind.

Freundliche Grüsse

PLANUNGSGRUPPE ZÜRCHER UNTERLAND

Der Präsident:

Hanspeter Lienhart

Der Sekretär:

Lucas Müller

Regionalplaner:

EBP, Jonas Hunziker und Oliver Vögeli

www.ebp.ch, Tel. +41 44 395 16 16, jonas.hunziker@ebp.ch, oliver.voegeli@ebp.ch