

Sachbearbeitung: Kaspar Fischer & Gauthier Rüegg EBP
E-Mail: kaspar.fischer@ebp.ch
gauthier.rueegg@ebp.ch

Baudirektion Kanton Zürich
Gregory Grämiger
Raumplaner
Stampfenbachstrasse 12
8090 Zürich

Datum: 07. Juli 2021

Kanton Zürich. PBG-Revision «Justierungen PBG» - Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Gemäss dem Schreiben vom 6. April 2021 wurde die ZPL über Inhalte der PBG-Revision «Justierungen PBG» informiert und zur Stellungnahme eingeladen. Diese kann via online Vernehmlassung bis zum 9. Juli 2021 eingereicht werden. Der Vorstand der ZPL hat sich mit der vorliegenden PBG-Revision an der Vorstandssitzung vom 23. Juni 2021 befasst und die Stellungnahme sowie Antworten zur Befragung verabschiedet. Die ZPL dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme sowie für die Befragung.

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.

Gegenstand 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

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. Die Durchstossung von Landwirtschaftsgebiet findet in entsprechenden Ausnahmefällen bereits heute gestützt auf den Bestimmungen des kantonalen Richtplans statt. Die Regelung der Durchstossung hat keine Auswirkung auf Private.

Beurteilung aus Sicht ZPL:

Gemäss Einschätzungen der ZPL entspricht der Vorschlag der Praxis gemäss kantonalem Richtplan und schafft eine einheitliche Regelung sowie Rechtssicherheit für die Gemeinden. Eine gesetzliche Regelung der Durchstossung wird dementsprechend begrüsst. Jedoch schätzt die ZPL den Verweis auf Gestaltungspläne im Sinne von § 84 Abs. 2 PBG (= «überkommunale» Gestaltungspläne) als zu einschränkend ein. Die ZPL beantragt, den Verweis generell auf Gestaltungspläne gemäss § 84 PBG auszudehnen. Ebenso ist die ZPL der Ansicht, dass der Hinweis im erläuternden Bericht zu den Erholungszone nicht ausreicht. «Andere spezielle Nutzungen» sind im Richtplan Ziff. 3.2.2 erwähnt, fehlen aber im Gesetzesentwurf.

Antrag zu B. Durchstossung Landwirtschaftsgebiet:

Anpassung Verweis § 84 Abs. 2 PBG auf § 84 PBG bzw. Ausdehnung von überkommunale Gestaltungspläne auf generell öffentliche Gestaltungspläne.

Ergänzung § 47 Abs. 2 PBG mit «andere spezielle Nutzungen» gemäss Richtplan Ziff. 3.2.2.

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 zulasten der Landwirtschaftszone behoben werden.

Beurteilung aus Sicht ZPL:

Bestehende Gebäude, die sich gegenüber der Landwirtschaftszone befinden, weisen in der Regel einen grösseren Abstand als 3.5 m auf. Der Übergang von Bauzonen zur Landwirtschaftszone wird zudem häufig von Strassen markiert und somit ist in diesen Fällen die Abstandsvorschriften irrelevant. Zudem ist § 49 Abs. 3 PBG nicht anwendbar und die Begründung von Näherbaurechten ist ausgeschlossen. Die Gefahr, dass durch die Einführung des Mindestabstands vorschriftswidrige Gebäude entstehen, erachtet die ZPL als vernachlässigbar.

Für die ZPL gewichtet die Vorteile einer einheitlichen Regelung und der Schaffung von Planungssicherheit für die Gemeinden höher gegenüber dem Nachteil einer Vorschriftswidrigkeit von bestehenden Gebäuden und stellt deshalb keinen Antrag zur kantonalen Vereinheitlichung bzw. zur 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 Nutzungsweise. Ausnahmen von den Bauvorschriften lässt § 220 Abs. 1 PBG zu, wenn besondere Verhältnisse vorliegen, bei denen die Durchsetzung der Vorschriften unverhältnismässig erscheint. Die Ausnahmegewilligung 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. Der Vorentwurf schlägt zwei Varianten zur Umsetzung der Erleichterung von befristeter Zwischennutzung vor.

In Variante 1 erhalten die Gemeinden die Gelegenheit, gestützt auf eine direkt anwendbare Bestimmung im PBG, eine Ausnahmegewilligung für zonenfremde Zwischennutzungen zu erteilen. Die Prüfung der Bewilligung sowie eine Festlegung der Frist im Einzelfall obliegt den Gemeinden. Die Schaffung zusätzlicher Regelungen in den kommunalen Bau- und Zonenordnungen ist nicht erforderlich; die zuständigen Baubewilligungsbehörden können direkt gestützt auf die neue Regelung in § 220 VE-PBG Ausnahmegewilligungen für befristete Zwischennutzungen erteilen.

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. Die entsprechende Ermächtigungsklausel wird in § 253 PBG, bei den Grundregeln über die zulässigen baulichen Grundstücksnutzungen, aufgenommen. Die Variante 2 bedingt eine Anpassung der kommunalen Bau- und Zonenordnung.

Beurteilung aus Sicht ZPL:

Variante 1: Für die ZPL stellt die Erteilung der Ausnahmegewilligungen für Zwischennutzungen gestützt auf Grundlage einer direkt anwendbaren Bestimmung im PBG eine sinnvolle vereinheitlichte Regelung über den ganzen Kanton dar. Die Prüfung, ob Zwischennutzungen im Einzelfall bewilligt werden können und für wie lange, obliegt nach wie vor den Gemeinden. Weiter wird mit der Einführung der Variante 1 keine Anpassungen der kommunalen Bau- und Zonenordnung notwendig.

Variante 2: Die zweite Variante ermächtigt die Gemeinden, entsprechende Festlegungen in ihrer kommunalen Bau- und Zonenordnung zu treffen. Es gibt somit keine einheitliche kantonale Regelung im Kanton und bedingt eine Anpassung der kommunalen Bau- und Zonenordnung.

Die ZPL stimmt der Variante 1 eher zu.

Bezüglich der Zusatzfrage spricht sich die ZPL für eine maximal mögliche Zeitdauer aus.

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 Geländeverlauf massgebend. Bei der Erarbeitung der Umsetzung auf kommunaler Ebene hat sich gezeigt, dass der natürlich gewachsene Geländeverlauf 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 Verzögerungen 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 Geländeverlauf als massgebendes Terrain gelten. Dabei wird jedoch genauer definiert, auf welche Abklärungen sich die Gemeinden bei der Ermittlung des natürlich gewachsenen Geländeverlaufs beschränken dürfen. Ausserdem sieht diese Variante vor, dass auf den bestehenden Geländeverlauf abzustellen ist, wenn die Abklärungen zur Herleitung des natürlich gewachsenen Geländeverlaufs erfolglos bleiben.

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 aus Sicht ZPL:

Variante 1: Diese Variante löst die Problematik nicht gänzlich und entspricht eher einem Flickenteppich und steht im Widerspruch zum schweizweiten Harmonisierungsgedanken. Zudem bleiben bei dieser Variante Rechtsunsicherheiten bestehen.

Variante 2: Mit der Variante zwei kann die vorliegende Problematik aus unserer Sicht ziel führend gelöst werden. Sie stützt sich zudem auf eine bestehende Rechtsprechung und Praxis ab.

Die ZPL bevorzugt die Variante 2.

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 Gesetzgebungsaufwand zu vermeiden. Weil der Säumnisfall gesetzlich nicht geregelt ist, würde das Fehlen einer 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 aus Sicht ZPL:

Grundsätzlich hatten die Gemeinden Zeit genug, ihre kommunalen Bau- und Zonenreglemente anzupassen. Einige Gemeinden wollten jedoch kantonale Änderungen an Baubegriffen und Messweisen abwarten, um so nicht mehrmals ihre Bau- und Zonenreglemente anpassen zu müssen. Mit der Fristenerstreckung wird diesen Gemeinden eine erhebliche Rechtsunsicherheit erspart. Der Säumnisfall wird mit der vorgeschlagenen Anpassung jedoch weiterhin nicht geregelt.

Die ZPL nimmt die Fristenerstreckung zur Kenntnis und stellt keinen Antrag.

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 Erdbebenvorsorge 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 aus Sicht ZPL:

Da die SIA-Erdbebennormen bereits heute zu beachten sind und die Behörden bei Anhaltspunkten bereits heute im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu vertieften Abklärungen verpflichtet sind, ändert die Konformitätserklärung nichts an der Rechtslage. Die Konformitätserklärung löst keine administrativen Mehrbelastungen aus. Die Prüfung und Durchsetzung der Erbebensicherheit im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens durch die örtlichen Behörden wird vereinheitlicht. Die Anpassung betrifft keine regionalen Interessen.

Die ZPL nimmt die Einführung einer Konformitätserklärung zur Kenntnis und stellt keinen Antrag.

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 aus Sicht ZPL:

Die ZPL beurteilt den Verzicht auf die Harmonisierung der Definition der Hochhausgrenze im PBG und in der Brandschutznorm als nachvollziehbar. Die Erhöhung der im PBG formulierten Hochhausgrenze (z.B. von 25 m auf 30 m) kann die Erstellung von hohen Gebäuden bis 30 m erleichtern (Thema Schattenwurf). Die ZPL bedauert das Entfallen der geforderten Qualitätsanforderungen (§ 284 PBG) für Gebäude ab 25 m.

Der Zusatzfrage zur Erhöhung der Hochhausgrenze unabhängig von den Bestimmungen der Brandschutznorm stimmt der Vorstand der ZPL eher zu.

Befragung

Im Rahmen der online Vernehmlassung führt der Kanton eine Befragung zu folgenden sechs Fragen durch. Der Vorstand der ZPL hat diese Befragung ebenfalls an der Sitzung vom 23. Juni 2021 behandelt und gibt folgende Rückmeldung.

Zwischennutzung:

Zur Umsetzung der Erleichterung von befristeten Zwischennutzungen wird Variante 1 (§ 220 Abs. 1bis VE-PBG, direkt anwendbare Regelung) bevorzugt.

In der Vorlage "Justierungen PBG" werden zwei Varianten zur Umsetzung der Erleichterung von befristeten Zwischennutzungen vorgeschlagen (§ 220 Abs. 1bis VE-PBG bzw. § 253 Abs. 2 und 3 VE-PBG). Diese Frage dient dazu herauszufinden, welche der beiden Varianten bevorzugt wird und weiterverfolgt werden soll. Die beiden Varianten werden im Erläuterungsbericht Kapitel D vorgestellt. Die Regelungen sind in der Synopse auf den Seiten 24 und 25 ersichtlich.

Stimme zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu	Keine Antwort
-----------	-----------------------	----------------------	-----------------	---------------

Bemerkung:

Antwort gemäss Erläuterungen Stellungnahme

Zur Umsetzung der Erleichterung von befristeten Zwischennutzungen wird Variante 2 (§ 253 Abs. 2 und 3 VE-PBG, Umsetzung über BZO) bevorzugt.

In der Vorlage "Justierungen PBG" werden zwei Varianten zur Umsetzung der Erleichterung von befristeten Zwischennutzungen vorgeschlagen (§ 220 Abs. 1bis VE-PBG bzw. § 253 Abs. 2 und 3 VE-PBG). Diese Frage dient dazu herauszufinden, welche der beiden Varianten bevorzugt wird und weiterverfolgt werden soll. Die beiden Varianten werden im Erläuterungsbericht Kapitel D vorgestellt. Die Regelungen sind in der Synopse auf den Seiten 24 und 25 ersichtlich.

Stimme zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu	Keine Antwort
-----------	----------------	----------------------	------------------------	---------------

Bemerkung:

Antwort gemäss Erläuterungen Stellungnahme

Soll im PBG eine maximal mögliche Zeitdauer für allfällige Zwischennutzungen festgelegt werden?

In der vorgestellten Vorlage "Justierungen PBG" werden zwei mögliche Varianten zur Regelung der Zwischennutzung vorgestellt. Es wurde jedoch davon abgesehen, eine maximal mögliche Zeitdauer der allfälligen Zwischennutzung vorzuschreiben. Vielmehr werden die zuständigen Baubewilligungsbehörden eine entsprechende Frist im Einzelfall festlegen müssen. Die Frage soll Ihr Stimmungsbild abholen, ob Sie eine zusätzliche Regelung für die maximal mögliche Zeitdauer für Zwischennutzungen auf Stufe PBG begrüßen würden.

Stimme zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu	Keine Antwort
------------------	----------------	----------------------	-----------------	---------------

Bemerkung:

Antwort gemäss Erläuterungen Stellungnahme

Das massgebende Terrain:

Für die Definition des massgebenden Terrains wird Variante 1 («IVHB mit Ergänzung») bevorzugt.

In der Vorlage "Justierungen PBG" werden zwei unterschiedliche Varianten für die Definition des massgebenden Terrains vorgeschlagen. Die beiden Varianten werden in Erläuterungsbericht Kapitel E vorgestellt und sind in der Synopse auf den Seiten 26 bis 29 sowie 32 ersichtlich. Die Definition in Variante 1 basiert grundlegend auf der Definition des massgebenden Terrains nach IVHB.

Stimme zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu	Keine Antwort
-----------	----------------	----------------------	------------------------	---------------

Bemerkung:

Antwort gemäss Erläuterungen Stellungnahme

Für die Definition des massgebenden Terrains wird Variante 2 («gewachsener Boden») bevorzugt.

In der Vorlage "Justierungen PBG" werden zwei unterschiedliche Varianten für die Definition des massgebenden Terrains vorgeschlagen. Die beiden Varianten werden in Erläuterungsbericht Kapitel E vorgestellt und sind in der Synopse auf den Seiten 26 bis 29 sowie 32 ersichtlich. Die Definition in Variante 2 basiert weitgehend auf der Definition des vormaligen gewachsenen Bodens.

Stimme zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu	Keine Antwort
------------------	----------------	----------------------	-----------------	---------------

Bemerkung:

Antwort gemäss Erläuterungen Stellungnahme

Die Hochhausgrenze ist unabhängig von den Bestimmungen der Brandschutznorm zu erhöhen.

Vertieft geprüft und verworfen wurde, ob eine Harmonisierung der Hochhausdefinition im PBG und in den Brandschutznormen vollzogen werden soll. Die Frage möchte gerne Ihr Stimmungsbild abholen, ob in einer allfälligen späteren PBG-Justierung die Hochhausgrenze unabhängig von der Brandschutznorm erhöht werden soll, beispielsweise aus Gründen einer Siedlungsentwicklung nach innen.

Stimme zu	Stimme eher zu	Stimme eher nicht zu	Stimme nicht zu	Keine Antwort
-----------	-----------------------	----------------------	-----------------	---------------

Bemerkung:

Die ZPL bedauert, dass die geforderten Qualitätsanforderungen (§ 284 PBG) für Gebäude ab 25 m bei einer Harmonisierung entfallen.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und wünschen bei Ihrer Weiterbearbeitung gutes Gelingen.

Mit freundlichen Grüssen

**ZWECKVERBAND ZÜRCHER
PLANUNGSGRUPPE LIMMATTAL**

Der Präsident
Roger Bachmann

Die Sekretärin
Nora Fritschi