



## Auszug aus dem substanziellen Protokoll 166. Ratssitzung vom 6. Oktober 2021

### 4477. 2021/245

**Weisung vom 09.06.2021:**

**Amt für Städtebau, Teilrevision Bau- und Zonenordnung, Gestaltungsplanpflicht Brunaupark/Uetlihof, Zürich-Wiedikon, Kreis 3, Abschreibung einer Motion**

Antrag des Stadtrats auf Ablehnung

1. Die Bau- und Zonenordnung wird gemäss den folgenden Beilagen, alle datiert vom 17. Mai 2021, ergänzt:
  - a. Ergänzung der Bauordnung, Art. 4 Gestaltungsplanpflicht Absatz 13
  - b. Ergänzungsplan Gebiete mit Gestaltungsplanpflicht «Brunaupark/Uetlihof», Mst. 1:5 000.
2. Der Stadtrat wird ermächtigt, Änderungen an der Festsetzung in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, sofern sich diese als Folge von Rechtsmittelentscheiden oder im Genehmigungsverfahren als notwendig erweisen. Solche Beschlüsse sind im Städtischen Amtsblatt und im Amtsblatt des Kantons Zürich sowie in der Amtlichen Sammlung zu veröffentlichen.
3. Vom Bericht zu den Einwendungen gemäss Beilage, datiert vom 17. Mai 2021, wird zustimmend Kenntnis genommen.
4. Der Stadtrat setzt die Änderungen nach Genehmigung durch die zuständige Direktion in Kraft.

Unter Ausschluss des Referendums:

5. Vom Bericht nach Art. 47 RPV (Beilage datiert vom 17. Mai 2021), wird Kenntnis genommen.
6. Die Dringliche Motion, GR Nr. 2019/90, der SP-, Grüne- und AL-Fraktionen betreffend Einführung einer Gestaltungsplanpflicht für das Areal der ehemaligen Lehmgrube Giesshübel wird als erledigt abgeschrieben.

Referent zur Vorstellung der Weisung / Kommissionmehrheit Dispositivziffern 1–4 und gleichlautende Anträge Dispositivziffern 5 und 6:

**Patrick Hadi Huber (SP):** *Die Grundeigentümerin, die Pensionskasse der Credit Suisse Group, hat 2015 eine Machbarkeitsstudie über dieses Areal durchgeführt. Diese wurde dem Baukollegium der Stadt vorgestellt. Die Empfehlung des Baukollegiums lautete, dieses Areal gesamtheitlich zu betrachten. Auf dieser Basis wurde eine städtebauliche Lösung gestaltet, die einen Bezug zur inventarisierten Siedlung im Laubegg sowie zum*



durchgrüntem Raum schafft. Wie der Stadtrat ausführte, hat das Baukollegium der Bauherrschaft explizit nahegelegt, dass diese mit einem Gestaltungsplan arbeiten solle. Es blieb bei einer reinen Empfehlung, eine Pflicht würde laut Stadtrat nicht greifen, da auch mit einer Arealüberbauung alles ausreichend berücksichtigt werden konnte. Das Baukollegium hat dem Siegerprojekt des Architekturwettbewerbs erst nach einer Überarbeitung bezüglich Etappierung ihr Okay gegeben, danach hat der Stadtrat das Projekt bewilligt, wogegen Rechtsmittel ergriffen wurden. Auch diese Motion, die eine Gestaltungsplanpflicht verlangt, wurde dann vorgelegt. Gemäss Stadtrat würde ein Bauvorhaben nur dann von einer Gestaltungsplanpflicht erfasst, wenn diese zum Zeitpunkt des Bauentscheids bereits in Kraft ist. Tatsache ist, dass die 2019 ausgestellte Bewilligung für das Projekt kürzlich vom Verwaltungsgericht widerrufen wurde. Die Frist zum Weiterzug ans Bundesgericht läuft noch. Für die Widerrufung wurden drei Hauptgründe genannt: Lärm, Parkierung sowie die Unterbauung des öffentlichen Wegrechts. Weil das Baugesuch bereits am Lärm scheitert, wurden die anderen Punkte in den Einsprachen gar nicht behandelt. Den Medien ist zu entnehmen, dass bereits ein neues Baugesuch eingereicht wurde, das diese Punkte berücksichtigen soll. Ob es sich um eine Abänderung oder ein neues Gesuch handelt, ist dabei nicht relevant, da es bereits von zwei Instanzen abgelehnt wurde. Dieses Geschäft wurde in der Spezialkommission diskutiert. Die Mehrheit spricht sich entgegen dem Stadtrat für eine Gestaltungsplanpflicht aus. Ein Gestaltungsplan könnte in verschiedenen Bereichen zu besseren Lösungen führen. Die Tatsache, dass bereits zwei Instanzen dieses Baugesuch abgelehnt haben und der Stadtrat noch keine Entscheidung über ein neues Gesuch gefällt hat, lässt der Mehrheit klar erscheinen, dass nun eine bessere Lösung vorgelegt werden muss – mithilfe eines Gestaltungsplans, den der Gemeinderat auch beraten kann. Für die Mehrheit ist klar, dass der heutige Gemeinderatsentscheid nicht umgangen werden kann, indem eine Woche vor der Debatte ein neues Baugesuch eingereicht wird. Mit einem Bauentscheid ist zu warten, bis die Gestaltungsplanpflicht in Kraft tritt oder bis sämtliche Abklärungen juristisch abgeschlossen wurden. Die Kommissionsmehrheit ist überzeugt, dass eine Pflicht zu einer qualitativ hochwertigen Planung nicht nur gerechtfertigt ist, sondern offenbar schon alleine die Lärmsituation eine bessere Planung erfordert, als dies von der Bauherrschaft geleistet wurde. Diese Debatte wurde bereits in ähnlicher Sache geführt, in der es ebenfalls einen Rechtsstreit gab. Das Verwaltungsgericht entschied damals, dass der Gemeinderat durchaus eine Gestaltungsplanpflicht erlassen darf, die allerdings nicht für das damals gestellte Baugesuch galt, durchaus jedoch für Baugesuche, die später eingereicht wurden. Auch wenn es sich nur um einen Zwischenstand handelt, so ist es durchaus ein bemerkenswerter Entscheid, weil er die Chancen bezüglich der aktuellen Sache mehr als offenlässt. Die Gestaltungsplanpflicht könnte gelten, wenn ein neues Baugesuch eingereicht wird.

Kommissionsminderheit Dispositivziffern 1–4

**Dr. Ann-Catherine Nabholz (GLP):** Die Ablehnung der Gestaltungsplanpflicht steht in keinem Zusammenhang mit dem umstrittenen Bauvorhaben, da eine Gestaltungsplanpflicht keinen Einfluss auf dieses Projekt nehmen könnte. Meine Begründung für die Ablehnung einer Gestaltungsplanpflicht ist grundsätzlicher Natur: Die Auferlegung einer Gestaltungsplanpflicht bedeutet einen erheblichen Eingriff in die Eigentumsgarantie. Ein



*solcher Entscheid muss dem Verhältnismässigkeitsprinzip standhalten, das heisst, dass es einen wichtigen Grund dafür geben muss, dass der Staat diesen Eingriff vornimmt und das öffentliche Interesse höher gewichtet als die Planungssicherheit des Grundeigentümers. Der Stadtrat ist nicht bereit zu diesem Schritt, eine Mehrheit des Gemeinderats offenbar schon. Der Stadtrat hat die Rechtmässigkeit dieser Forderung bereits in der damaligen Motion in Frage gestellt. Die vorliegende Weisung wiederholt dies. Die vorgesehene Gestaltungsplanpflicht wurde dem Kanton zur Vorprüfung übergeben, worauf die Baudirektion diese ebenfalls als nicht genehmigungsfähig einstufte. Das Ganze läuft darauf hinaus, dass der Kanton die Gestaltungsplanpflicht nicht bewilligt und der Gemeinderat sich ans Baurekursgericht wenden muss. Die Minderheit erachtet das wiederholte Ignorieren aller Warnungen als fragwürdige Grundhaltung und bittet um Ablehnung der Gestaltungsplanpflicht.*

Weitere Wortmeldungen:

**Flurin Capaul (FDP):** *Ein interessantes Detail wurde bisher vergessen. Die Bauherrschaft wollte früher bauen und machte der Stadt ein Angebot: Sie bot einen Aufschlag von 30 Prozent und weitere zwanzig Jahre Wohnungen zur Kostenmiete an. Die Bauherrschaft bot also 30 Prozent mehr, als sie eigentlich musste. Man unterschrieb eine Absichtserklärung, von der man schlussendlich zurücktrat. Das begreifen wir nicht. Es handelte sich um eine ideale Chance für Verhandlungen, um die heutigen Möglichkeiten zu verbessern. Es ist eine verpasste Chance, um den so oft geforderten Wohnraum zu schaffen. Ansonsten sind wir mit meiner Vorrednerin einig.*

**Reto Brüesch (SVP):** *Freiheit und Rechtssicherheit sind Güter, die in einer Demokratie wichtig sind. Im vorliegenden Fall handelt es sich um eine Pensionskasse, die mit dem Stadtrat und der Verwaltung über längere Zeit eine Lösung suchte, um ein privates Areal nachhaltig zu verdichten und den versicherten Pensionierten langfristige Einnahmen zu garantieren. Das ursprüngliche Bauprojekt wurde mit Änderungen in verschiedenen Bereichen neu aufgelegt. Die Verwaltung ist nun am Zug und muss einen Entscheid zu diesem Baugesuch fällen. Ob die Gestaltungsplanpflicht das vorliegende Projekt verhindert, ist fraglich. Wie bereits erwähnt, hat auch die kantonale Vorprüfung ergeben, dass eine solche Gestaltungsplanpflicht nicht rechtmässig ist. Die Pensionskasse der Credit Suisse wird deshalb garantiert Rechtsmittel ergreifen und dafür sorgen, dass ihre Pensionskassengelder nicht in Gefahr geraten. Es fällt einmal mehr auf, wie sozialistische Parteien wie die SP das Privateigentum und die Rechtssicherheit mit Füßen treten. Für uns ist klar, dass eine Gestaltungsplanpflicht nur Juristenfutter wird.*

**Walter Angst (AL):** *Im Jahr 2019 hat der Gemeinderat die Motion für eine Gestaltungsplanpflicht Brunaupark gegen den Antrag des Stadtrats überwiesen. Mit dieser Überweisung hat der Stadtrat den verbindlichen Auftrag erhalten, dem Gemeinderat für diese Teilrevision eine Weisung vorzulegen. Trotzdem stellt der Stadtrat erneut einen Antrag gegen diese Gestaltungsplanpflicht. Auch das Amt für Städtebau konnte es sich nicht verkneifen, im Erläuterungsbericht in jedem Punkt darauf hinzuweisen, dass eine Gestaltungsplanpflicht nicht erforderlich sei. Die Festsetzungsbehörde für die BZO-Teilrevision und somit zuständig für die Formulierung des Erläuterungsberichts ist der*



Gemeinderat. Der Stadtrat missbraucht diese Berichte jedoch, um seine Negativkommentare anzubringen. Dies ist unstatthaft. Voraussetzung für eine Gestaltungsplanpflicht ist ein wesentliches öffentliches Interesse in Sachen Ortsbild, Landschaftsschutz, Aussichtsschutz oder an einer differenzierten baulichen Verdichtung. Für den Brunau-park gelten mehrere dieser Punkte, zum Beispiel der Ortsbildschutz. Das Brunauparkareal befindet sich in unmittelbarer Nähe zur Gartenstadtsiedlung Im Laubegg, die im städtischen Inventar sowie im Bundesinventar als schützenswertes Ortsbild mit dem höchsten Schutzziel gelistet wird. Es handelt sich deshalb um ein erhöhtes öffentliches Interesse zur baulichen Rücksichtnahme auf die wichtigen Schutzobjekte. Der Brunau-park liegt an einer stark lärmbelasteten Verkehrsachse. Das Baurekursgericht hat die Baubewilligung wegen Verstosses gegen die Lärmvorschriften aufgehoben. Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse am Erlass zusätzlicher Vorschriften, um eine einwandfreie Wohnhygiene sowie die Einhaltung der bundesrechtlichen Lärmschutzgesetzgebung zu gewährleisten. Ein Beispiel dafür ist der Gestaltungsplan am Schöller-Areal an der stark lärmbelasteten Hardturmstrasse. Dort konnte der Wohnbereich dank Gestaltungsplan optimal vor Lärm geschützt werden. Die Bauherrschaft wollte eine längerfristige Etappierung der Ersatzneubauten. Eine solche ist aus sozialen wie auch aus ökologischen Gründen angezeigt. Das Baukollegium hat festgehalten, dass es bei einer Arealüberbauung eine Etappierung grundsätzlich ausschliesse. Mit einem Gestaltungsplan wäre diese Etappierung ohne weiteres möglich. Der Stadtrat hat diesen Punkt aufgrund einer Einwendung der AL nun in die Weisung aufgenommen. Die Etappierung stützt sich auf das öffentliche Interesse an einer differenzierten baulichen Verdichtung. Es ist bemerkenswert, dass der Stadtrat zwar den Ergänzungsantrag der AL aufnimmt, sich aber weder in der Weisung noch im Erläuterungsbericht zur Etappierung äussert. Beim Gestaltungsplan SBB Tiefenbrunnen hat das Verwaltungsgericht die Planungsa-autonomie geschützt und die Gestaltungsplanpflicht bejaht. Dies unter anderem mit dem Argument, dass es sich um eine exponierte Lage handle. Dieses trifft aufgrund der unmittelbaren Nachbarschaft zur Laubegg-Siedlung auch auf das Brunauparkareal zu.

**Ernst Danner (EVP):** Die EVP lehnt diese Gestaltungsplanpflicht aus einem einfachen Grund ab: Die Pflicht wäre ein grober Verstoss gegen Treu und Glauben gegenüber der Bauherrschaft, egal, wer diese ist. In solchen Verfahren muss Fairness gewahrt werden. Die Bauherrschaft hat in enger Zusammenarbeit mit der Stadt ein erstes Projekt ausgearbeitet. Dessen Bewilligung wurde vom Baurekursgericht lediglich wegen Lärmschutzproblemen aufgehoben. Nun liegt ein neues Projekt vor, das wiederum in enger Zusammenarbeit mit der Stadt entstanden ist. Wenn wir eine Gestaltungsplanpflicht festlegen, weiss ich nicht, worauf man sich noch verlassen kann, wenn man in der Stadt Zürich bauen möchte. Dies reicht für uns, um gegen eine Gestaltungsplanpflicht zu sein.

**Walter Angst (AL):** Ich möchte noch kurz auf meine Vorredner reagieren, insbesondere betreffend Zeitfaktor. Sie meinen, dass demnächst im Brunaupark die Bagger auffahren werden? Das Gegenteil ist der Fall. Ihr wisst, dass das Baurekursgericht lediglich die Lärmfrage diskutiert hat. Alle anderen Fragen werden erneut diskutiert werden, die Rekurstelle wurden zurückgestellt. Ausserdem beginnt nächstes Jahr eine grosse Sanierung der Migros, die für zehn Jahre konzipiert ist. Im Brunaupark wird frühestens 2028



*gebaut werden. In dieser Situation haben wir als Gemeinderat das Recht und die Möglichkeit, in die politische Debatte der Arealgestaltung einzugreifen. Nun noch zur negativen Vorwirkung der Gestaltungsplanpflicht: Nach § 234 Planungs- und Baugesetz (PBG) ist ein Grundstück dann baureif, wenn durch die baulichen Massnahmen keine noch fehlende oder beantragte planungsrechtliche Feststellung nachteilig beeinflusst wird. Der Stadtrat bestreitet, dass diese Gestaltungsplanpflicht eine solche fehlende Baureife erwirkt. Er sagt, dass das Bauvorhaben «dann von einer Gestaltungsplanpflicht erfasst wird, wenn die Gestaltungsplanpflicht zum Zeitpunkt des Bauentscheids in Kraft ist. Eine Gestaltungsplanpflicht entfaltet keine negative Vorwirkung im Sinne von § 234 PBG. Eine Planungspflicht per se stellt keine beantragte planungsrechtliche Feststellung im Sinne von § 234 PBG dar. Die Vorschrift schützt erst konkret beantragte planerische Massnahmen vor einer nachteiligen Periodisierung». Die Behauptung, dass diese Gestaltungsplanpflicht erst eine planerische Wirkung entfaltet, wenn sie in Kraft gesetzt sei, kann nur als Einladung des Stadtrats an die Grundeigentümer verstanden werden, um gegen einen zustimmenden Entscheid Rechtsmittel zu ergreifen und parallel dazu einige Tage vor der Debatte ein Gesuch bewilligen zu lassen. Durch diese haltlose Argumentation wird der Sinn und Geist von § 234 PBG negiert. Im Übrigen widerspricht sich der Stadtrat selbst, wenn er in der Weisung schreibt, dass die Gestaltungsplanpflicht einen Entzug der Baureife zur Folge hätte.*

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Hochbaudepartements Stellung.

**STR André Odermatt:** *Der Stadtrat hat ein gewisses Verständnis für das Grundanliegen des Gemeinderats, bei grossen Planungen mitwirken zu können. Hier sprechen wir aber über die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht an einem spezifischen Ort, einem Areal, das überbaut ist und dadurch bereits die Baureife erlangt hat. Der Stadtrat hat die Ablehnung der Motion beantragt und hat dies planungsrechtlich begründet: Eine Gestaltungsplanpflicht ist nicht begründbar und deswegen nicht umsetzbar. Der Gemeinderat hat die Motion trotzdem überwiesen, weshalb wir diese Weisung fristgerecht vorgelegt haben. An der planungsrechtlichen Grundlage hat sich jedoch nichts geändert: Es gibt das Gerichtsverfahren um dieses Projekt sowie dessen Neueingabe, die wahrscheinlich erneut den Rechtsweg beschreiten wird. Diese Neueingabe ist nicht in Begleitung durch die Stadt erfolgt. Die Gestaltungsplanpflicht ist rechtlich nicht genehmigungsfähig. Mittlerweile hat das auch der Kanton bestätigt. Für die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht muss ein wesentliches öffentliches Interesse begründet werden, da es sich um eine starke Eigentumsbeschränkung handelt. Diese muss gerechtfertigt sein – das ist im vorliegenden Projekt nicht der Fall. Selbst wenn eine Gestaltungsplanpflicht möglich wäre, kann ein bewilligtes Projekt nicht nachträglich beeinflusst oder gar verhindert werden. Auch dies hat mit Rechtssicherheit zu tun.*

Die Detailberatung ist abgeschlossen.

Die Vorlage wird stillschweigend an die Redaktionskommission (RedK) überwiesen.



6 / 6

Damit ist beschlossen:

Der neue Artikel 4 Absatz 13 der Bauordnung ist durch die RedK zu überprüfen (Art. 38 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 64 Abs. 1 GeschO GR). Die Schlussabstimmung findet nach der Redaktionslesung statt.

**A. Zonenordnung**

**Art. 4 Gestaltungsplanpflicht**

<sup>13</sup> Im Gebiet Brunaupark/Uetlihof müssen städtebaulich und architektonisch besonders gut gestaltete und nachhaltige Überbauungen sichergestellt werden, die sich in die Umgebung einpassen. Dabei nehmen der Landschaftsschutz und die differenzierte bauliche Verdichtung einen hohen Stellenwert ein. Der Gestaltungsplan soll zudem eine schrittweise, sozial verträgliche Erneuerung ermöglichen und Vorgaben über Mindestanteile preisgünstiger Wohnungen machen.

Mitteilung an den Stadtrat

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat