



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 3. April 2024

GR Nr. 2024/142

Motion von Dr. Ann-Catherine Nabholz und Sven Sobernheim betreffend Anpassung der Bau- und Zonenordnung (BZO), Aufhebung des Mehrlängenzuschlags, Bericht und Abschreibung

Am 19. Dezember 2018 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Dr. Ann-Catherine Nabholz und Sven Sobernheim (beide GLP) folgende Motion, GR Nr. 2018/506, ein:

Der Stadtrat wird aufgefordert, eine Weisung (einen Antrag) zur Anpassung der BZO vorzulegen, welche die Aufhebung des Mehrlängenzuschlags beinhaltet.

Begründung:

Um der Zersiedelung Einhalt zu gebieten, muss die Stadt Urbanität und Dichte zur Verfügung stellen. Zürich erhält dadurch die Chance, sich als lebendige und lebenswerte Stadt weiterzuentwickeln. Diese Entwicklung soll jedoch nicht nur in den Verdichtungsgebieten am Stadtrand stattfinden. Es gilt auch, die theoretischen Reserven der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO 2016), von welchen der Stadtrat immer spricht, zu aktivieren, damit die Erneuerung im Bestand an gut erschlossenen, zentrumsnahen Gebieten ebenfalls optimiert werden kann. Die Forderung einer durchmischten Stadt der kurzen Wege kann andernfalls nicht in die Realität überführt werden.

Instrumente, wie der Mehrlängenzuschlag, verhindern jedoch die angestrebte Innenverdichtung. Der Mehrlängenzuschlag schreibt für längere Gebäude einen erhöhten Grenzabstand vor. Entsprechend regelt Art. 14 der Bau und Zonenordnung den Zuschlag auf den ordentlichen Grenzabstand nach Wohnzone und Gebäudelänge. Es liegt in der Kompetenz der Gemeinde, den Mehrlängenzuschlag in ihre Bau- und Zonenordnung aufzunehmen oder nicht und den Zweck derselben zu definieren.

Besonders kleinere Parzellen mit kleinteiliger Bausubstanz sind stark vom Mehrlängenzuschlag betroffen: Sie könnten heute unter Einhaltung der geltenden Regelung nicht wieder erstellt werden. Der Mehrlängenzuschlag stellt in diesem Sinne die gebaute Stadt in Frage, denn kleine Parzellen machen den Hauptteil derselben aus.

Es fällt auf, dass dort, wo die Stadt am attraktivsten ist - bspw. in Quartiererhaltungs- und Kernzonen - schon heute keine Mehrlängenzuschläge erforderlich sind. Der Mehrlängenzuschlag steht somit im Widerspruch zu Urbanität und der gewollten Dichte im Rahmen der bestehenden Bauordnung. Mit Aufhebung des Mehrlängenzuschlags wird ermöglicht, dass die gemäss Bauordnung definierte Dichte auch effektiv ausgenutzt werden kann.

Verdichtung darf nicht einfach grossen Investorinnen und Investoren, welche die Möglichkeiten grosser Parzellen nutzen können, vorbehalten bleiben.

Nachstehend ein Plan, der für ein typisches Geviert (z.B. in einer W5-Zone im Kreis 6) aufzeigt, was der Mehrlängenzuschlag bei gleicher Dichte und Zonierung bewirkt. Rot markiert ist das, was durch die heutige Bauordnung möglich wäre, grau ist der Bestand, hauptsächlich aus den Jahren 1910-1920. Bei Verzicht auf den Mehrlängenzuschlag wären Ersatzneubauten im Umfang der grauen Flächen möglich.



2/4



Ausgangslage

Gemäss Beschluss vom 12. Juni 2019 lehnte der Stadtrat die Entgegennahme der Motion aufgrund der komplexen Wirkungsweise des Mehrlängenschlags (MLZ) ab und beantragte anstatt dessen die Umwandlung der Motion in ein Postulat. Der Antrag wurde jedoch vom Gemeinderat am 20. November 2019 abgelehnt. Gleichzeitig wurde der Antragstext der Motion wie folgt ergänzt und dem Stadtrat überwiesen.

Der Stadtrat wird aufgefordert, eine Weisung (einen Antrag) zur Anpassung der BZO vorzulegen, welche die Aufhebung des Mehrlängenzuschlags *in geeigneten Gebieten unter Berücksichtigung einer sozialverträglichen Verdichtung und des Masterplans Klima* beinhaltet.

Eine Motion verpflichtet den Stadtrat, dem Gemeinderat innert zwei Jahre nach der Überweisung den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt.

Mit Beschluss vom 16. Juni 2021 hatte der Gemeinderat die Frist zur Erfüllung der Motion in einem ersten Schritt bis zum 20. November 2022 verlängert. Der darauffolgende Antrag des Stadtrats vom 16. November 2022 (STRB Nr. 1311/2022), die Motion GR Nr. 2018/506 als erledigt abzuschreiben, wurde vom Gemeinderat am 7. Juni 2023 abgelehnt und stattdessen gemäss Art. 131 Abs. 2 Geschäftsordnung des Gemeinderats (AS 171.100) dem Stadtrat eine Nachfrist von 12 Monaten zur Umsetzung der Motion eingeräumt. Diese Frist endet am 7. Juni 2024.

Gegenstand der Motion

Die Motionäre und Motionärinnen begründen ihren Vorstoss damit, dass der MLZ die angestrebte Innenentwicklung, insbesondere auf den kleinen Parzellen, verhindere. Sie argumentieren, dass dort, wo die Stadt am attraktivsten sei – beispielsweise in Quartiererhaltungs- und Kernzonen – schon heute kein MLZ erforderlich sei und dieser deshalb im Widerspruch zur angestrebten Urbanität und Dichte stehe. Da der MLZ in der Kompetenz der Gemeinden liegt, beantragen sie eine Aufhebung.

Kantonale gesetzliche Grundlagen für den MLZ sind das Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) sowie die allgemeine Bauverordnung (ABV, LS 700.2). In der Stadt Zürich ist der MLZ gemäss Art. 14 der Bau- und Zonenordnung (BZO, AS 700.100) geregelt und demzufolge



3/4

in den Wohnzonen W2bl, W2bII, W2bIII, W2, W3, W4b, W4, W5 und W6 anzuwenden. Der MLZ führt bei Fassadenlängen von mehr als 12 m zu einer Erhöhung des Grenzabstands um ein Drittel der Mehrlänge, jedoch höchstens auf folgende Masse:

| Zone | W2bl | W2bII | W2bIII | W2 | W3 | W4b | W4 | W5 | W6 |
|------------|------|-------|--------|------|------|------|------|------|------|
| Höchstmass | 10 m | 10 m | 10 m | 10 m | 10 m | 11 m | 11 m | 12 m | 13 m |

Zudem gilt der MLZ für die Baubereiche K2 und K3 (Kernzonen, Art. 30 BZO), wobei der maximale Grenzabstand dort höchstens 10 m (K2) oder 11 m (K3) betragen darf. Bei der Berechnung der für den MLZ massgeblichen Fassadenlänge werden Fassadenlängen von Hauptgebäuden, deren Gebäudeabstand 7 m unterschreitet, grundsätzlich zusammengerechnet.

Der MLZ entfällt in Gebieten mit erhöhter Ausnutzung sowie entlang von Strassen, Wegen und Baulinien. Zudem kann durch eine Vereinbarung mit der Nachbarschaft in Form eines Näherbaurechts die Regelung des MLZ wegbedungen werden.

Kurze Zusammenfassung der bisherigen Analyse

Der MLZ wurde ursprünglich mit der Bauordnung 1931 aus Gründen des Nachbarschaftschutzes und des Erhalts der Wohnhygiene (Frischluf, Belüftung) eingeführt. Diese Zwecke sind heute jedoch aufgrund der kantonalen Grenzabstände und der Mehrhöhenregelung im PBG ausreichend gesichert (vgl. Beilage 1, S. 12).

Andererseits kann sich der MLZ je nach konkreter städtischer Situation positiv auf die Grösse der unbebauten Fläche und somit auf stadtklimatische oder ökologische Aspekte auswirken, da der MLZ einen Einfluss auf die Grösse und Form des Fussabdrucks eines Gebäudes hat. Dabei ist der Trend feststellbar, dass zur Erreichung einer möglichst hohen Ausnutzung oft auch der maximal mögliche Fussabdruck auf einer Parzelle konsumiert wird. Zwar wird der Fussabdruck von Gebäuden aufgrund der Grössenbeschränkung des Baufelds durch den MLZ in der Regel kleiner und reduziert dadurch den Anteil bebauter Fläche auf einer Parzelle (Erhöhung Freiraumquantität), jedoch führt der MLZ gleichzeitig auch oft zu einer Konzentration der Baumasse im Parzellenzentrum, was sich wiederum nachteilig auf die Freiraumqualität auswirken kann (Bildung von Restflächen, keine optimale Positionierung der Gebäude auf der Parzelle).

Dieser Mechanismus des MLZ wirkt dem raumplanerischen Auftrag der Innenentwicklung teilweise entgegen. Durch die Einschränkung der bebaubaren Grundfläche kann er dazu führen, dass die Ausschöpfung der gemäss geltender BZO zulässigen Ausnutzungsziffer (AZ) in der Regelbauweise mancherorts nicht erreicht werden kann. Hier würde die Aufhebung des MLZ zu einer höheren Verdichtungsquote beitragen.

Unabhängig davon hat die Analyse zahlreicher Referenzbeispiele aus der Praxis des Amts für Städtebau (AfS) und des Amts für Baubewilligungen (AfB) gezeigt, dass die Wirksamkeit des MLZ sehr komplex ist und stark von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten (Parzellengrösse, Parzellenstruktur, Strassenanschluss, Topografie usw.) abhängt. Die direkte Lenkungs-kraft des MLZ in Bezug auf die Qualitätssicherung unbebauter Flächen ist damit begrenzt. Daher sollte die Sicherung von qualitativ hochwertigen Grün- und Freiräumen zukünftig eher über



4/4

Nutzungsziffern (z. B. Überbauungs- oder Grünflächenziffer) oder über zusätzliche Vorschriften zum Baumschutz oder zur Baumpflanzpflicht grundeigentümerverbindlich geregelt werden.

Damit die positiven Auswirkungen des MLZ also nicht verloren gehen, sondern gezielter gefördert werden können, sind die oben genannten vielschichtigen Interessen im Rahmen der Nutzungsplanung sorgfältig zu prüfen, miteinander abzuwägen und im Zuge einer Abschaffung des MLZ mit entsprechenden qualitätssichernden Ersatzregelungen oder spezifischen Planungsvorgaben zu ergänzen.

Abstimmung mit Anpassung der Nutzungsplanung (BZO-Revision)

Mit den Fachplanungen «Hitzeminderung» und « Stadtbäume » und den Zielen im kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (KRP SLöBA) wurden bereits hohe Anforderungen an eine qualitätsvolle, bauliche Entwicklung und Verdichtung, die Grün- und Freiraumqualitäten sowie das lokale Stadtklima (Erhalt Kaltluftsystem) formuliert, die nun im Rahmen der BZO-Revision grundeigentümerverbindlich festzulegen sind.

Vor dem Hintergrund der geschilderten Komplexität des MLZ und der damit verbundenen inhaltlichen Abhängigkeiten zur Anpassung der Nutzungsplanung ist die Umsetzung der vorliegenden Motion zum geforderten Zeitpunkt nicht zweckmässig, da allfällige flankierende Festlegungen für die Aufhebung des MLZ im Rahmen der BZO-Revision auszuarbeiten sind. Nur so können die positiven Aspekte des MLZ gesichert werden.

Dem Motionsanliegen kann daher nicht innerhalb der gesetzten Frist vom 7. Juni 2024 entsprochen werden. Eine weitere Fristerstreckung ist nicht zulässig (vgl. Art. 130 Abs. 3 i. V. m. Art. 131 Geschäftsordnung des Gemeinderats). Der Stadtrat beantragt daher – mit Verweis auf die inhaltlichen oder terminlichen Abhängigkeiten zur laufenden Revision der BZO – die Abschreibung der Motion.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht zum Vorstoss GR Nr. 2018/506 Anpassung der Bau- und Zonenordnung (BZO), Aufhebung des Mehrlängenzuschlags, wird Kenntnis genommen.**

Unter Ausschluss des Referendums:

- 2. Die Motion, GR Nr. 2018/506, von Dr. Ann-Catherine Nabholz und Sven Sobernheim (beide GLP) vom 19. Dezember 2018 betreffend Anpassung der Bau- und Zonenordnung (BZO), Aufhebung des Mehrlängenzuschlags, wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti