

## Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

12.06.2019

### **Motion der SP-, Grüne- und AL-Fraktionen betreffend Einführung einer Gestaltungsplanpflicht für das Areal der ehemaligen Lehmgrube Giesshübel, Ablehnung**

Am 13. März 2019 reichten die Fraktionen der SP, Grünen und der AL folgende Motion, Einführung einer Gestaltungsplanpflicht für das Areal der ehemaligen Lehmgrube Giesshübel, GR Nr. 2019/90, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat für das Areal der ehemaligen Lehmgrube Giesshübel, die Parzellen WD 8670 (Uetlihof) und WD 9065 (Brunaupark), eine Vorlage zur Einführung einer Gestaltungsplanpflicht zu unterbreiten.

Begründung: Im November 1973 hat der Stadtrat von Zürich mit der Schweizerischen Kreditanstalt (SKA, heute CS), Eigentümerin des 100'000 m<sup>2</sup> grossen Giesshübel-Areals, einen städtebaulichen Vertrag abgeschlossen. Damit wurde die maximale bauliche Ausnützung für Büro- und Nicht-Wohn-Nutzung auf 100% begrenzt, die restliche Ausnützung von damals 60% sowie alle künftigen Ausnützungserhöhungen sollten zwingend für Wohn-Nutzungen reserviert bleiben. In der Folge wurde das Areal im östlichen Teil (Parzelle WD 8670) mit dem CS-Verwaltungszentrum Uetlihof und im westlichen Teil (WD 9065) mit dem Migros Brunaupark und 405 Wohnungen überbaut.

Mit der BZO 1999 wurde die 1973 vereinbarte Nutzungsbegrenzung ausgehebelt und die CS vergrösserte 2009 - 2011 ihr Verwaltungszentrum mit einem 13-stöckigen Neubau. Seit längerem laufen Planungen für eine komplette Neuüberbauung der Brunaupark-Parzelle WD 9065, die von einer massiven Erhöhung der baulichen Dichte ausgehen. 2017 hat die CS-Pensionskasse dafür einen Studienauftrag ausgeschrieben. Für den Fall einer Arealüberbauung wurde für das 39'488 m<sup>2</sup> grosse Areal eine Nutzungsvorgabe von 111 '774 m<sup>2</sup> Geschossfläche gemacht, was sehr hohen 283% Ausnützung entspricht.

Die beiden Areale befinden sich in einer städtebaulich empfindlichen Hanglage. Unmittelbar nördlich angrenzend befindet sich die in einer W2 liegende Reihenhausüberbauung «Im Laubegg», die Bereiche nördlich der Giesshübel- und Uetlibergstrasse liegen in einer W4 und sind kleinteilig überbaut.

Nachdem auf dem Areal bereits mit dem Uetlihof der CS ein wuchtiger und massstabsprengender Gebäudekomplex realisiert worden ist, drängt es sich auf, angesichts der angedachten massiven Verdichtung der Brunaupark-Parzelle für das Giesshübel-Areal eine Sondernutzungsplanung vorzusehen. Gemäss 48 Abs. 3 PBG kann die Bau- und Zonenordnung eine Gestaltungsplanpflicht vorsehen, wenn ein «Wesentliches öffentliches Interesse, beispielsweise des Ortsbild- und Landschaftsschutzes, des Aussichtsschutzes, des Immissionsschutzes oder ein solches an einer differenzierten baulichen Verdichtung» vorliegt. Ein solches öffentliches Interesse ist namentlich in Bezug auf den Landschaftsschutz und die differenzierte bauliche Verdichtung gegeben. Mit dem Erlass eines Gestaltungsplans können auch Vorgaben über Mindestanteile preisgünstiger Wohnungen gemacht werden, welche die Anliegen des 1973 abgeschlossenen städtebaulichen Vertrags wieder aufnehmen.

Eine Sondernutzungsplanung drängt sich auch anhand der Erwägungen auf, die das Bundesgericht im Entscheid Ringling (BGE 1C\_313/2015, speziell Erwägung 4) angestellt hat.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, 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. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachstehenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab:

Der Entwicklungsprozess auf dem Areal der ehemaligen Lehmgrube Giesshübel (Areal Brunaupark) dauert bereits mehrere Jahre an. Dabei ist sich sowohl die Bauherrschaft wie auch die Stadt der besonderen Situation und Ausgangslage bewusst. Aus diesem Grunde folgte nach einer von der Eigentümerin in Auftrag gegebenen Machbarkeitsstudie im Jahre 2017 ein Studienwettbewerb mit vier Teams. Der Stadtrat kann dem Anliegen der Motion bis zu einem gewissen Grad folgen, handelt es sich tatsächlich um eine grossmassstäbliche Überbauung. Aus diesem Grund hatte das Baukollegium der Bauherrschaft gegenüber bereits im Ja-

nuar 2018 kommuniziert, dass es zielführender wäre, einen Gestaltungsplan über das gesamte Areal zu erarbeiten. Aber die Stadt kann im vorliegenden Fall der Bauherrschaft aufgrund der Rechtslage lediglich empfehlen, mit einem Gestaltungsplan zu arbeiten, denn auch mit der aktuellen Planung auf dem Areal Brunaupark (Arealüberbauung gemäss § 71 PBG und BZO 2016) kann den verlangten erhöhten Anforderungen gemäss § 71 PBG (Beziehung zum Ortsbild sowie zur baulichen und landschaftlichen Umgebung; kubische Gliederung und architektonischer Ausdruck der Gebäude; Lage, Zweckbestimmung, Umfang und Gestaltung der Freiflächen; Wohnlichkeit und Wohnhygiene; Versorgungs- und Entsorgungslösung; Art und Grad der Ausrüstung) Rechnung getragen werden. Für die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht besteht daher weder eine planungsrechtliche Erforderlichkeit noch sind die gesetzlich verlangten Voraussetzungen erfüllt.

§ 48 Abs. 3 PBG führt als Voraussetzungen für die Festlegung einer Gestaltungsplanpflicht folgendes aus: «Besteht ein wesentliches öffentliches Interesse, beispielsweise des Orts- und Landschaftsschutzes, des Aussichtsschutzes, des Immissionsschutzes oder ein solches an einer differenzierten baulichen Verdichtung, kann mit der Zonenzuweisung festgelegt werden, dass für bestimmte Teilbereiche ein Gestaltungsplan aufgestellt werden muss.»

Für die Festlegung einer mit der Motion von SP/Grüne/AL geforderten Gestaltungsplanpflicht muss gemäss PBG und Rechtsprechung ein qualifiziertes und wesentliches öffentliches Interesse nachgewiesen werden. Zudem muss die Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht gemäss Wortlaut von § 48 Abs. 3 PBG mit der Zonenzuweisung erfolgen. Diese ist aber im vorliegenden Fall schon vor Jahren erfolgt. Umso wichtiger ist im heutigen Zeitpunkt für die nachträgliche Einführung einer Gestaltungsplanpflicht eine substantiierte Begründung.

Das Erfordernis der substantiierten Begründung wird mit der Motion nicht erfüllt. Die Ausführungen in der Motion erschöpfen sich in allgemeinen Ausführungen darüber, dass es aus städtebaulichen und landschaftsschützerischen Überlegungen sinnvoll sei, für die angedachte Verdichtung eine Sondernutzungsplanung vorzusehen. Zur substantiierten Begründung einer Gestaltungsplanpflicht muss aber aufgezeigt werden, dass konkrete wesentliche öffentliche Interessen die Gestaltungsplanpflicht zu rechtfertigen vermögen, dass also der Entzug der Bau reife, der mit der Gestaltungsplanpflicht verbunden ist, vor der verfassungsmässigen Eigentums garantie und dem Verhältnismässigkeitsprinzip Stand hält.

Wie der bisherige Entwicklungsprozess auf dem Areal Brunaupark zeigt und wie auch eine Einschätzung durch das Baukollegium bestätigt, können im Rahmen einer Arealüberbauung sowohl das Verdichtungsanliegen wie auch die städtebaulichen und landschaftlichen Interessen bereits heute, ohne zusätzliche Planungsmassnahmen, angemessen berücksichtigt werden, so dass die gemäss § 71 PBG erhöhten Anforderungen an eine Arealüberbauung erfüllt sind. Es gibt mithin keinen nutzungsplanerischen «Notstand», der mit einer Gestaltungsplanpflicht behoben werden müsste.

Insbesondere kann vorliegend nicht gesagt werden, dass im fraglichen Quartier mit einer Arealüberbauung eine derart veränderte städtebauliche Situation geschaffen wird, dass eine Sondernutzungsplanung zwingend erforderlich würde. Denn das Areal ist bereits überbaut und es befindet sich dort schon heute ein grossvolumiger Gebäudekomplex (Uetlihof), wie die Motion selbst festhält.

Die Einschätzung in der Motionsbegründung, dass sich wegen des Bundesgerichtsentscheids im Fall Ringling für das Areal Brunaupark eine Sondernutzungsplanung aufdränge, teilt der Stadtrat nicht. Auf dem Areal Brunaupark ersetzt die zukünftige Arealüberbauung eine bereits bestehende Überbauung. Demgegenüber sah das Projekt Ringling die erstmalige blockrandartige Neuüberbauung auf der grünen Wiese vor. Das Bundesgericht monierte im Ringling-

Fall, dass die besonders gute Gestaltung und die ausreichende Rücksichtnahme auf die Umgebung in den vorinstanzlichen Verfahren nicht nachgewiesen worden konnten. Von der Notwendigkeit einer Gestaltungsplanpflicht sprach das Bundesgericht nicht. Der Fall Ringling ist nicht geeignet, um mit Blick auf das Areal Brunaupark ein wesentliches öffentliches Interesse an der Planungspflicht nach § 48 Abs. 3 PBG herzuleiten.

Der Küssnachter Fall (Gestaltungsplan «Dorfzentrum»; VB.2005.00046) zeigt, dass die Rechtsprechung vergleichsweise streng ist mit Blick auf den Nachweis eines wesentlichen öffentlichen Interesses. In dem genannten Fall hielt das Verwaltungsgericht fest, dass der blosser Hinweis oder das (politische) Motiv, dass ein bestimmter Bereich sondernutzungsplanerisch erfasst werden soll, nicht ausreicht, um eine Planungspflicht nach § 48 Abs. 3 PBG zu begründen. Auch die Motion nennt keine spezifischen planerischen Inhalte, die nur mit einem Gestaltungsplan bewältigt werden könnten. Die Motion nennt keine neu eingetretenen rechtserheblichen Tatsachen oder richtplanerische Änderungen, denen nur mit der Gestaltungsplanpflicht begegnet werden könnte.

Was schliesslich die Forderung von preisgünstigen Wohnungen bei Arealüberbauungen anbelangt, ist festzuhalten, dass aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung zweckmässigerweise eine entsprechende Vorschrift in die Bauordnung aufzunehmen ist, sobald die erforderliche gesetzliche Grundlage vom Regierungsrat in Kraft gesetzt wurde.

Die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht nach § 48 Abs. 3 PBG stellt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung dar. Eine Eigentumsbeschränkung ist unter anderem dann rechtmässig, wenn sie verhältnismässig ist. Verhältnismässigkeit liegt vor, wenn die Eigentumsbeschränkung zur Erzielung eines wesentlichen öffentlichen Interesses notwendig ist bzw. wenn Letzteres nicht auch mit anderen, weniger einschränkenden Massnahmen erreicht werden kann. Die heutige Zonierung für das in Diskussion stehende Areal (W4 nach BZO 99 bzw. W5 nach der technischen Anpassung gemäss BZO 2016) gilt seit nunmehr 20 Jahren. Anlässlich der damaligen Zonenzuweisung gab es keine Gründe für die Einführung der Gestaltungsplanpflicht. Wie die obigen Ausführungen zeigen, fehlt es an neuen wesentlichen öffentlichen Interessen, die zum heutigen Zeitpunkt die Einführung der Gestaltungsplanpflicht als notwendig oder zweckmässig erscheinen lassen. Für die Einforderung der besonders guten Gestaltung und der Rücksichtnahme auf die Umgebung im Falle einer Arealüberbauung besteht, wie schon festgestellt, auf der Grundlage von § 71 PBG eine ausreichende Handhabe. Die Einführung einer zusätzlichen Planungsstufe im heutigen Zeitpunkt wäre nicht verhältnismässig und würde das Gebot der Planbeständigkeit missachten.

Im Sinne der vorstehenden Ausführungen hält der Stadtrat fest, dass die tatsächliche und rechtliche Notwendigkeit für die Gestaltungsplanpflicht fehlt.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**