

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 5. März 2014

162.

Schriftliche Anfrage von Marco Denoth, Heinz F. Steger und 14 Mitunterzeichnenden betreffend Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO), Folgen der negativen Vorwirkung für die eingereichten Baugesuche

Am 5. Februar 2014 reichten Gemeinderäte Marco Denoth (SP), Heinz F. Steger (FDP) und 14 Mitunterzeichnende folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr.2014/47, ein:

Das Planungs- und Baugesetz des Kanton Zürichs (PBG) sieht in den §233 und 234 vor, dass ein Grundstück erst als baureif zu bezeichnen ist, wenn unter anderem „durch die bauliche Massnahme keine (...) durch den Gemeinderat (in der Stadt Zürich den Stadtrat) beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig beeinflusst wird“.

Seit der Verabschiedung des Stadtrates (StRB 882/2013 vom 18.09.2013) für die öffentliche Anhörung der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung wird wegen der sogenannten negativen Vorwirkung die gültige sowie auch die ab 23.10.2013 neu aufgelegte BZO auf alle Projekte angewandt, welche zum Zeitpunkt des o.g. Stadtratbeschlusses vom 18.09.2013 zwar eingereicht, jedoch noch nicht bewilligt sind.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wieviele Projekte waren am 18.09.2013 im Amt für Baubewilligungen pendent, also eingereicht und noch nicht bewilligt?
2. Wieviele und welche Projekte sind nach der neuen BZO nicht mehr bewilligungsfähig?
3. Wieviele davon sind von der Neuregelung des sogenannten „Zürcher Untergeschoss“ betroffen?
4. Wie berät der Stadtrat die Baugesuchstellenden, welche Projekte wie in Frage 2 beschrieben im Amt für Baubewilligung hängig haben?
5. Wie stellt sich der Stadtrat zum Vorwurf, dass das gleiche Amt für Städtebau, welche die neue BZO entwickelt hat, gleichzeitig Architekten beraten hat und diese in keinster Weise auf die bevorstehenden neuen baugesetzlichen Gegebenheiten hingewiesen hat?
6. Hat der Stadtrat einen Ermessensspielraum in der Anwendung des §234 PBG und wie gedenkt er diesen anzuwenden?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Einleitend ist festzuhalten, dass Baugesuche grundsätzlich nach den Vorschriften zu beurteilen sind, welche im Zeitpunkt des Entscheids gelten (Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Auflage, Zürich 2011, S. 561). Bauten und Anlagen dürfen gemäss § 233 Abs. 1 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975 (Planungs- und Baugesetz, PBG, LS 701) nur auf Grundstücken erstellt werden, die baureif sind oder deren Baureife auf die Fertigstellung beziehungsweise auf den Baubeginn gesichert ist. Baureif ist laut § 234 PBG ein Grundstück, wenn es erschlossen ist und wenn durch die bauliche Massnahme keine noch fehlende oder durch den Gemeinderat beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig beeinflusst wird. Mit der Bezeichnung Gemeinderat ist gemäss § 3 Abs. 4 PBG die Gemeindeexekutive gemeint, also in der Stadt Zürich der Stadtrat. Nach § 234 PBG ist eine Baubewilligung immer dann ganz oder teilweise zu verweigern, wenn die Verwirklichung des Bauvorhabens auf eine noch ausstehende oder beantragte planungsrechtliche Festlegung nachteilig einwirken würde. Eine solche befristete Bausperre soll verhindern, dass die künftigen planerischen Festlegungen durch Veränderungen an Grundstücken vereitelt werden. Einschränkend sieht § 234 PBG nur eine negative, aber keine positive Vorwirkung vor; das heisst, eine heute unzulässige bauliche Massnahme kann nicht mit der Begründung bewilligt werden, das künftige Recht lasse diese zu. Es ist hier vielmehr die Rechtskraft dieses künftigen Rechts abzuwarten. Zu den gemäss § 234 PBG zu berücksichtigenden planungsrechtlichen Festlegungen gehören insbesondere

all jene Bauvorschriften, die einen planerischen Gehalt aufweisen (z. B. Nutzungsziffern [§§ 254 ff. PBG]), Geschosshöhe [§§ 275 ff. PBG]).

Damit einem Bauvorhaben die Änderung einer planungsrechtlichen Festlegung entgegengehalten werden kann, muss sie somit nach dem Wortlaut von § 234 PBG vom Stadtrat beantragt sein. Damit ist klargestellt, dass beabsichtigte Planänderungen nur zu berücksichtigen sind, wenn sie von der Gemeindeexekutive ausgehen und ein entsprechender formeller Beschluss der Gesamtbehörde vorliegt (Robert Wolf / Erich Kull, Das revidierte Planungs- und Baugesetz [PBG] des Kantons Zürich, Bern 1992, Rz. 266). Allerdings ist nicht erst der formelle Änderungsantrag der Gemeindeexekutive an die Gemeindeversammlung oder zuhanden des Gemeindeparlaments massgebend, sondern bereits die Vorbereitungsphase der Planung mit der gemäss Art. 4 RPG und § 7 Abs. 2 PBG vorgeschriebenen Mitwirkung der Bevölkerung muss vor einer Präjudizierung geschützt sein.

Die negative Vorwirkung der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) hat ihre Wirkung nicht mit Datum des Stadtratsbeschlusses Nr. 882 vom 18. September 2013 erhalten, sondern erst mit der öffentlichen Auflage ab 24. Oktober 2013.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Wieviele Projekte waren am 18.09.2013 im Amt für Baubewilligungen pendent, also eingereicht und noch nicht bewilligt?»):

Rückwirkend lassen sich mit der bestehenden Datensoftware im Amt für Baubewilligungen auf einen bestimmten Stichtag hin leider keine genauen Zahlenangaben mehr eruieren. Somit lässt sich auch keine genaue Zahl der per 18. September 2013 beim Amt für Baubewilligungen im Rahmen des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens eingereichten, jedoch noch nicht bewilligten Baugesuche angeben. Abgestützt auf Erfahrungswerte dürften es jedoch zwischen 450–500 Baugesuche gewesen sein.

Zu Frage 2 («Wieviele und welche Projekte sind nach der neuen BZO nicht mehr bewilligungsfähig?»):

Von der negativen Vorwirkung der BZO-Revisionsvorlage sind in unterschiedlichem Ausmass rund 30 der in Antwort 1 erwähnten 450–500 Baugesuche betroffen. Einige dieser Bauvorhaben wurden in der Zwischenzeit bereits durch die Bausektion entschieden. Eine eigentliche Bauverweigerung musste jedoch nur in einem Fall ausgesprochen werden. Aus datenschutzrechtlichen Gründen ist eine Bekanntgabe der einzelnen Projektangaben nicht möglich. Es handelt sich jedoch um Bauvorhaben unterschiedlicher Grössenordnungen. So finden sich darunter kleinere und grössere Mehrfamilienhäuser, aber auch Einfamilienhäuser und Arealüberbauungen.

Es gilt festzuhalten, dass die von der negativen Vorwirkung betroffenen 30 Bauvorhaben nicht generell nicht mehr bewilligungsfähig sind. Vielmehr ist in jedem Einzelfall zu klären, welchen Einfluss die negative Vorwirkung auf die Bewilligungsfähigkeit hat. Zudem ist zu prüfen, ob und mit welchen Änderungen und Auflagen diese bewilligt werden können.

Zu Frage 3 («Wieviele davon sind von der Neuregelung des sogenannten „Zürcher Untergeschoss“ betroffen?»):

Bei rund 10 der unter Antwort 2 angeführten 30 Bauvorhaben hat die Neuregelung des «Zürcher Untergeschosses» einen Einfluss.

Zu Frage 4 («Wie berät der Stadtrat die Baugesuchstellenden, welche Projekte wie in Frage 2 beschrieben im Amt für Baubewilligung hängig haben?»):

Die Bausektion des Stadtrats hat mit Beschluss vom 22. Oktober 2013 Richtlinien zur negativen Vorwirkung erlassen, um die Projektierung von Bauvorhaben unter Berücksichtigung der Revisionsvorlage zur Bau- und Zonenordnung zu erleichtern. Diese Richtlinien sind unter www.stadt-zuerich.ch/bzo-teilrevision öffentlich zugänglich.

Das Amt für Baubewilligungen hat sich Mitte November 2013 in den bei ihm pendenten bzw. in Vorabklärung befindlichen Baugesuchsverfahren, die von der negativen Vorwirkung betroffen sein könnten, mit einem entsprechenden Informationsschreiben an die Baugesuchstellenden gewandt. Darin wurden die Baugesuchstellenden über die Revisionsvorlage zur BZO und die Grundsätze der negativen Vorwirkung informiert. Diesem Schreiben wurde zudem der vorerwähnte Beschluss der Bausektion vom 22. Oktober 2013 beigelegt und den Baugesuchstellenden empfohlen, sich für Informationen und zum weiteren Vorgehen bei ihrer zuständigen Kreisarchitektin bzw. ihrem zuständigen Kreisarchitekten zu melden.

Zu Frage 5 («Wie stellt sich der Stadtrat zum Vorwurf, dass das gleiche Amt für Städtebau, welche die neue BZO entwickelt hat, gleichzeitig Architekten beraten hat und diese in keinster Weise auf die bevorstehenden neuen baugesetzlichen Gegebenheiten hingewiesen hat?»):

Mit öffentlichem Beschluss vom 13. Juli 2011 hat der Stadtrat das Amt für Städtebau (AfS) mit der Überprüfung der Bau- und Zonenordnung und der Ausarbeitung einer Teilrevisionsvorlage beauftragt. Mit diesem Beschluss musste auch den in der Stadt Zürich mit Bauprojekten beschäftigten und planenden Architektinnen und Architekten bewusst sein, dass sich für in der Planung befindliche Projekte mit der zu erwartenden öffentlichen Auflage der Revisionsvorlage die baugesetzlichen Rahmenbedingungen möglicherweise ändern könnten. Auch hat das Amt für Städtebau den Zeitplan für die bevorstehende BZO-Revision und auch den Termin der öffentlichen Auflage aktiv und zeitgerecht kommuniziert. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des AfS aber auch den weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der städtischen Verwaltung war es aufgrund des Amtsgeheimnisses untersagt, vor der Veröffentlichung sowohl des entsprechenden Stadtratsbeschlusses wie auch der eigentlichen Revisionsvorlage am 23. Oktober 2013 im Rahmen der Beratung von einzelnen Baugesuchstellenden Details aus der Revisionsvorlage bekannt zu geben. Zudem waren die nun beschlossenen Details der Revisionsvorlage ausserhalb des BZO-Kernteams und des Steuerungsausschusses bis am 23. Oktober 2013 verwaltungsintern nicht bekannt, d. h. dass die beratenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des AfS von den vorgesehenen Änderungen keine Kenntnis hatten.

Zu Frage 6 («Hat der Stadtrat einen Ermessensspielraum in der Anwendung des §234 PBG und wie gedenkt er diesen anzuwenden?»):

Nach konstanter Rechtsprechung und einhelliger Lehrmeinung stellt die Regelung der negativen Vorwirkung gestützt auf § 234 PBG zwingendes kantonales Recht dar. Dem Stadtrat kommt kein Ermessensspielraum zu, ob sein Beschluss zur BZO-Teilrevision eine negative Vorwirkung hat oder nicht. Es steht auch nicht im Ermessen der Bausektion, § 234 PBG anzuwenden oder nicht.

Vor dem Stadtrat
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti