

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 26. Mai 2021

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

Am 19. Dezember 2018 reichten Gemeinderätin Dr. Ann-Catherine Nabholz und Gemeinderat Sven Sobernheim (beide GLP) folgende Motion GR Nr. 2018/506 beim Stadtrat ein:

Der Stadtrat wird aufgefordert, eine Weisung 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.



Gemäss Beschluss vom 12. Juni 2019 lehnte der Stadtrat die Entgegennahme der Motion ab und beantragte anstatt dessen die Umwandlung der Motion in ein Postulat mit folgender Begründung. Vor dem Hintergrund der komplexen Wirkungsweise des Mehrlängenschlags (MLZ) sei der Zeitraum von zwei Jahren zu knapp, um sämtliche Vor- und Nachteile der Wirksamkeit des MLZ sorgfältig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen und eine entsprechende Vorlage vorzulegen.

Die Umwandlung in ein Postulat wurde 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 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 zweier 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.

Die Motionärinnen und Motionäre begründen ihren Vorstoss damit, dass der MLZ die angestrebte Innenentwicklung, insbesondere auf den vielen kleinen Parzellen, verhindert. Sie argumentieren, dass dort, wo die Stadt am attraktivsten ist – bspw. in Quartiererhaltungs- und Kernzonen – schon heute keine Mehrlängenzuschläge erforderlich sind und dieser deshalb im Widerspruch zur angestrebten Urbanität und Dichte steht. Da der Mehrlängenzuschlag 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 in den Wohnzonen W2bI, 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	W2bI	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) bzw. 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 Ausnützung sowie entlang von Strassen, Wegen und Baulinien. Zudem kann eine Vereinbarung mit dem Nachbarn oder der Nachbarin in Form eines Näherbaurechts die Regelung des MLZ immer aushebeln.

Eine erste Prüfung des MLZ hat stattgefunden. Es wurden Grundlagen zum MLZ erfasst und die bisherige Anwendung seit der Einführung 1931 untersucht. Die Analyse zahlreicher Referenzbeispiele aus der Praxis der architektonischen Beratung des Amts für Städtebau (AfS) und des Amts für Baubewilligungen (AfB) hat gezeigt, dass die Wirksamkeit des MLZ situativ ist und von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten (Parzellengrösse, Parzellenstruktur, Strassenanschluss, Topographie) abhängt.

Gleiches gilt für weitere Aspekte, wie z. B. das Stadtklima, die je nach Gewichtung der Interessen an einem Ort zu einer mehr oder weniger starken Einschränkung der Gebäudepositionierung führen können und somit entweder für oder gegen die Abschaffung des MLZ

sprechen. Ob sich der MLZ positiv oder negativ auf das Stadtklima auswirkt, kann noch nicht beantwortet werden.

Der MLZ wirkt sich auch auf die Grösse und Form des Fussabdrucks eines Gebäudes aus. Grundsätzlich ist feststellbar, dass zur Erreichung der maximal möglichen Ausnützung auf einer Parzelle unter Anwendung des MLZ meist der maximal mögliche Fussabdruck konsumiert wird. Zwar wird der Fussabdruck 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 auch gleichzeitig zu einer vermehrten Konzentration der Baumasse im Parzellenzentrum, was sich wiederum negativ auf die Freiraumqualität und Durchlüftung auswirken kann (Bildung von Restflächen, keine optimale Positionierung der Gebäude möglich).

Während das Potential der Wechselbeziehung von Fussabdruck und Freiraum (Quantität) also in Bezug auf das Stadtklima durchaus positiv (Berücksichtigung Kaltluftströme, Erhöhung Begrünungsanteil) bewertet werden kann, wirkt diese andererseits teilweise dem raumplanerischen Auftrag der Innenentwicklung entgegen. Mancherorts führt die Wechselbeziehung sogar dazu, dass die Ausschöpfung der gemäss geltender BZO zulässigen Ausnutzungsziffer heute in der Regelbauweise nicht erreicht werden kann.

Bei einer sofortigen Abschaffung des MLZ sind die positiven und negativen Konsequenzen zum heutigen Zeitpunkt somit noch nicht abschätzbar. Diese sind sorgfältig zu prüfen, gegeneinander abzuwägen und gegebenenfalls im Zuge einer Abschaffung des MLZ mit qualitätssichernden Ersatzregelungen zu ergänzen. Wenn möglich, ist dieser Abwägungsprozess eng mit der «Harmonisierung der Baubegriffe» abzustimmen. Vor diesem Hintergrund ersucht der Stadtrat um eine Fristverlängerung von einem Jahr.

Dem Gemeinderat wird zur sofortigen materiellen Behandlung beantragt:

Die Frist zur Erfüllung der am 20. November 2019 überwiesenen Motion, GR Nr. 2018/506, von Gemeinderätin Dr. Ann-Catherine Nabholz (GLP) und Gemeinderat Sven Sobernheim (GLP) vom 19. Dezember 2018 betreffend Anpassung der Bau- und Zonenordnung (BZO), Aufhebung des Mehrlängenzuschlags, wird um zwölf Monate bis zum 20. November 2022 verlängert.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti