

Sitzung vom 09. März 2021

Beschl. Nr. **2021-63**

0.5.0 Allgemeines
Motion betreffend Massvolle Verdichtung statt Grossüberbauungen und Hochhäuser; Ablehnung

Ausgangslage

Am 9. Dezember 2020 wurde dem Stadtrat Adliswil die Motion von Mario Senn (FDP), Daniela Morf (SVP), Daniel Frei (FW) sowie 13 Mitunterzeichnern mit dem Titel «Massvolle Verdichtung statt Grossüberbauungen und Hochhäuser» zugestellt. Die Unterzeichner beabsichtigen den Stadtrat damit zu beauftragen, zu Händen des Grossen Gemeinderates eine Vorlage zur Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO) zu unterbreiten, die folgende Bedingungen erfüllt:

- In der zweigeschossigen Wohnzone W2 beträgt die Ausnützungsziffer 50 %.
- In der dreigeschossigen Wohnzone W3 beträgt die Ausnützungsziffer 70 %.
- Die maximale Gebäudehöhe wird im ganzen Stadtgebiet auf 25 Meter Höhe festgelegt.

Die Motionäre begründen ihre Anliegen damit, dass Adliswil in den letzten Jahren stark gewachsen sei. Dieses Wachstum sei durch diverse stark verdichtete Grossüberbauungen zustande gekommen und bedeute für die bestehende Infrastruktur (Strassen, Schulhäuser usw.) und die städtischen Finanzen eine Herausforderung. Grossüberbauung würden Schwelleneffekte verursachen, wobei der Bedarf an Infrastruktur immer dann stark ansteige, wenn eine solche fertiggestellt wird. Zudem würden diese Siedlungen das Stadtbild stark verändern. Weitere Grossüberbauungen seien ferner beabsichtigt (z.B. Entwicklung Sunnau). Schliesslich seien im Gebiet Sood Hochhäuser geplant, womit der Infrastrukturbedarf ebenfalls sprunghaft ansteigen würde.

Im Weiteren wird aufgrund der Corona-Pandemie mit dem Trend zu mehr «Home-Office» ein künftig verdichteter Wohnraum in Frage gestellt. Da die Ausnützungsziffern in der W2- und W3-Zone nach geltendem Gesetz und im Vergleich zu anderen Gemeinden mit 30 % und 50 % gering seien, sollen die Ziffern erhöht werden. Damit würden nicht nur wenige Bauherren, sondern unterschiedliche Grundeigentümer die Möglichkeit erhalten, zusätzlichen Wohnraum zu schaffen um damit der Nachfrage gerecht zu werden. Ob und wann diese die Möglichkeit in Anspruch nehmen, sei den Eigentümern zu überlassen. Damit ergebe sich eine zeitliche Staffelung, was zusätzliche Infrastrukturbedürfnisse besser über die Zeit verteile. Durch diese sanfte Erhöhung der Ausnützungsziffern werde der vorhandene Boden effizienter genutzt und das Stadtbild würde sich nur gering verändern.

Vorbemerkungen

IVHB-Bestimmungen

Das Konkordat «Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)» hat zum Ziel, die wichtigsten Baubegriffe und Messweisen gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen. Diese Harmonisierung soll das Planungs- und Baurecht für Planung, Bauwirt-

schaft und Bevölkerung vereinfachen. Der Kanton Zürich ist dem Konkordat nicht beigetreten, hat aber entschieden, die Harmonisierung dennoch umzusetzen. Dazu wurden neben dem kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG) verschiedene dazugehörige Verordnungen angepasst. Die Gesetzesänderungen traten am 1. März 2017 in Kraft. Sie werden allerdings erst wirksam, wenn die Gemeinden ihre Bau- und Zonenordnung (BZO) ebenfalls harmonisiert haben. Der Kanton gibt den Gemeinden bis zum 28. Februar 2025 Zeit, dies zu tun. Neben dem PBG haben sich aber auch das Bundesgesetz über die Raumplanung, der Kantonale Richtplan sowie der Regionale Richtplan teilweise mehrfach geändert. Da die aktuelle BZO von Adliswil noch aus dem Jahre 1995 stammt, ist eine Gesamtrevision dringend notwendig und seitens Stadtrat geplant (s. auch Legislaturziele 2018 – 2022). Die Vorbereitungsarbeiten dazu laufen verwaltungsintern.

Ablauf einer Gesamtrevision der BZO

Eine Gesamtrevision der BZO verläuft heutzutage über mehrere Etappen. Dabei bildet ein sogenanntes kommunales Raumentwicklungskonzept (REK) die Grundlage für die eigentliche BZO-Revision. Im Rahmen der Erarbeitung des REK werden die Grundzüge der räumlichen Entwicklung definiert. Dies unter Beizung der Bevölkerung und im Rahmen eines partizipativen Prozesses. Aufgrund dessen erhält die Planungsbehörde Kenntnis davon, in welche Richtung die BZO angepasst werden soll. Die Erarbeitung des REK dauert ungefähr 1.5 Jahre.

Nach der Fertigstellung des REK wird die Revision des kommunalen Richtplans und der Bau- und Zonenordnung erfolgen. Dabei werden die Vorschriften des Planungs- und Baurechts entsprechend analysiert, geprüft und angepasst. Die Integration der neuen IVHB-Vorschriften, welche u.a. die Höhenbegriffe oder die Abstände von Gebäuden neu regeln, bildet dabei ein wesentlicher Aspekt. Diese Projektetappe benötigt nochmals rund 2 Jahre. Im Rahmen dieser Etappe findet auch die öffentliche Auflage statt, wobei sich jedermann zur Planung äussern kann.

Verdichtung

Wenn von Verdichtung geredet wird, ist zu unterscheiden zwischen einer rein baulichen Verdichtung (mehr Baumasse pro Flächeneinheit) und einer Verdichtung im Sinne von mehr Einwohnerinnen und Einwohnern pro Flächeneinheit. Bei einer Siedlungsentwicklung nach innen und ohne eine dauernde Vergrösserung der Bauzonen zu bewirken, müssen die beiden Arten der Verdichtung berücksichtigt werden. Konkret ist nicht nur der steigende Wohnflächenbedarf pro Person, sondern auch das Anwachsen der Bevölkerung innerhalb der heutigen Bauzonen zu berücksichtigen. Dabei bedeutet eine höhere Dichte natürlich auch eine grössere Belastung der Infrastruktur (Leitungsnetz, öffentliche Anlagen, Verkehrsnetz) und es kann zu Veränderungen im Orts- und Landschaftsbild kommen.

Aufgrund dessen ist eine Verdichtung anzustreben, die vor allem dem Erstellen von Wohnraum für mehr Personen und nicht der weiteren Zunahme der in den letzten Jahrzehnten rasant gestiegenen Wohnfläche pro Person dient. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass eine höhere Dichte nur dann zugelassen werden soll, wenn auch ein qualitativer Beitrag damit verbunden ist. Höhere Ausnutzungsmöglichkeiten sollen nicht nach dem Giesskannenprinzip ungeachtet der Art, wie gebaut wird, gewährt werden. Wenn von einer höheren Ausnutzung profitiert werden kann, soll auch ein sinnvoller Beitrag zu einer Gemeindeentwicklung geleistet werden. Die Ziele dieser Entwicklung sind dabei im Rahmen des Verfahrens der BZO-Gesamtrevision im REK zu definieren.

Erwägungen

Forderung zur Erhöhung der Ausnützungsziffer

Bei der geforderten Erhöhung der Ausnützungsziffer ist genau zu prüfen, ob eine Verdichtung von + 20 % zusätzlicher Ausnützung effektiv quartierverträglich ist und ob mit einer solchen Massnahme auch das eigentliche Ziel der Verdichtung erreicht werden kann. Die alleinige Erhöhung der Ausnützungsziffer bei ansonsten gleichen baurechtlichen Bestimmungen wie z.B. den Abständen, den Gebäudehöhen, den Geschosszahlen führt unter Umständen nämlich dazu, dass die zusätzliche Ausnützung gar nicht konsumiert werden kann. Gründe dafür können z.B. die Parzellenform sein, wo die Abstände nicht eingehalten werden können oder öffentlich-rechtliche Nutzungseinschränkungen wie Bau-, Waldabstands- oder Gewässerraumlinien. Da die Motion keine Änderung der übrigen baurechtlichen Bestimmungen vorsieht, kann somit nur der «Fussabdruck» eines Gebäudes mittels Länge und Breite angepasst werden. Dabei gilt es zusätzlich zu berücksichtigen, dass ein zu hohe Gebäudetiefe gerade im Wohnungsbau zu wohngygienischen Problemen führt, da ab einer gewissen Gebäudetiefe eine Wohnung nicht mehr sinnvoll natürlich belichtet werden kann. Ferner führt die Erhöhung des «Fussabdrucks» zu längeren Gebäuden, welche gerade am Albishang, wo sich ausschliesslich W2- und W3-Zonen befinden, als Querriegel die Kältefallwinde des Albis unterbrechen. Dies wiederum kann dazu führen, dass sich im Sihltal in den Sommermonaten die Hitze zusätzlich staut und eine nächtliche Abkühlung erschwert wird.

Forderung zur Festlegung der Gebäudehöhe

Die Gebäudehöhen für die einzelnen Wohnzonen, Wohn- und Gewerbezone, Gewerbezone, Zentrumszonen, Quartiererhaltungszonen und Kernzonen sind in der BZO geregelt. In der rechtsgültigen BZO betragen diese Gebäudehöhen zwischen 6 m und 18 m. In Adliswil gibt es derzeit nur ein Gebäude einer Wohnzone, das höher als 25 m ist. Es handelt sich um das 31 m hohe Gebäude in der Überbauung Sihlmatten. Diese Überbauung stammt aus den 1960er-Jahren und wurde vom damaligen Gemeinderat mit Ausnahmen bewilligt. Grössere Gebäudehöhen, als die Bestimmungen der BZO es erlauben, bedingen heute aber immer eine Sondernutzungsplanung (z.B. Gestaltungsplan), welche jeweils der Festsetzung oder Zustimmung des Grossen Gemeinderates bedürfen.

Aufgrund dessen ist eine generelle Festlegung der Gebäudehöhe auf 25 m in der BZO, wie in der Motion gefordert, ist nicht sinnvoll. Konkret darf gemäss § 83 PBG mittels Gestaltungsplan immer von der Regelbauweise (BZO) abgewichen werden. Entsprechend kann die geforderte Festlegung in der BZO gar keine Wirkung entfalten.

Verhinderung von Grossüberbauungen

Bei einer Grossüberbauung wie sie derzeit im Gebiet Dietlimoos entsteht, handelt es sich nicht um eine eigentliche Verdichtung. Es geht dabei um eine Neuüberbauung, welcher ein häuslicher Umgang mit der zur Verfügung stehenden Bauzone zu Grunde liegt. Die letzte grössere Überbauung in Adliswil, welche 2008 – 2011 realisiert wurde, war der Grüt-park. Dieser Überbauung wurde vom damaligen Gemeinderat zugestimmt, indem dieser den privaten Gestaltungsplan Grüt befürwortete. Damit wurde eine ehemalige Gewerbezone freigegeben, damit eine Wohnüberbauung realisiert werden kann.

Aktuell wird eine neue Grossüberbauung realisiert (Dietlimoos). Eine weitere grössere Neuüberbauung ist in den nächsten Jahren geplant. Es handelt sich dabei um das Grundstück der ehemaligen Sportanlagen der Swiss Re. Dieses liegt in der Zone W2. Mit der Nutzung dieses Grundstücks für Wohnbauten soll, analog zum Grütpark oder dem Dietlimoos, eine adäquate und heute sinnvolle Ausnützung erreicht werden.

Eine mögliche Überbauung der Gebiete Sunnau oder Lätten, respektive eine Umstrukturierung im Gebiet Sood, wird gemäss heutigem Planungsstand noch längere Zeit in Anspruch nehmen. Eine Realisierung von Bauten wird frühestens in 10 Jahren erwartet.

Bei all diesen Projekten wird der Grosse Gemeinderat jeweils über entsprechende BZO-Teilrevisionen oder Sondernutzungsplanungen beschliessen können.

Grundsätzlich werden mit der Annahme dieser Motion keine Grossüberbauungen verhindert. Das Gebiet Sunnau wie auch das Grundstück der SwissRe sind rechtskräftige Bauzonen. Sollen solche Areale künftig nicht mehr überbaut werden, müssten diese ausgezont werden, was entsprechende Entschädigungszahlungen auslösen würde. Zudem sei darauf hingewiesen, dass es sich bei den meisten künftigen «Grossüberbauungen» nicht um Neuüberbauungen, sondern um Ersatzbauten für bestehende Überbauungen handelt.

Auswirkungen der Motion

Eine Annahme der geforderten Änderungen in der BZO hätte weitreichende Konsequenzen. So müsste aufgrund der neuen Regelungen für die W2- und W3-Zone konsequenterweise auch die bestehende W4-Zone angepasst werden, da diese dann über eine gleich hohe Ausnützung wie die W3-Zone verfügen würde.

Im Weiteren wird eine Teilrevision der BZO im Sinne der Motion zusätzliche, nicht budgetierte Kosten im Umfang von geschätzten 150'000 Franken verursachen. Da mit einer solch umfassenden Anpassung der BZO auch die entsprechenden Begründungen für eine Erhöhung der Ausnützungsziffer gegenüber dem Kanton darzulegen sind, werden umfangreiche Analysen notwendig (z.B. heutige Reserven in den allen Bauzonen, aktuelle Nutzungsdichte, Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur, künftige Auswirkungen bei Einführung der IVHB-Bestimmungen usw.). Diese Arbeiten müssen im Rahmen der Gesamtrevision BZO zusätzlich noch einmal durchgeführt werden, dann aber unter Berücksichtigung aller Bauzonen und der neuen IVHB-Bestimmungen. Entsprechend wird der Adliswiler Steuerzahler teilweise doppelt dafür aufkommen müssen.

Wie bereits erwähnt, wäre die Anpassung der BZO im Sinne der Motion eine Aufgabe, welche einer Gesamtrevision nahekommt. Eine solche Arbeit kann nicht innerhalb von einem oder zwei Jahren erfolgen. Bevor man nun punktuell einzelne baurechtliche Aspekte verändert, ist es wichtig, richtig und sinnvoll, zuerst eine Grundlage zu schaffen, die aufzeigen soll, wohin die Reise geht. Dies wird mit dem eingangs erwähnten REK ermöglicht, braucht aber seine Zeit (s. Vorbemerkung). Ferner sei darauf hingewiesen, dass alleine die gesetzgeberischen Fristen für die öffentliche Auflage bereits 2 Monate und die kantonale Vorprüfung einer revidierten BZO erfahrungsgemäss 3 bis 5 Monate beanspruchen. Der zur Verfügung stehende Zeitrahmen zur Erfüllung der Motion wird damit kaum realistisch ausreichen.

Schliesslich ist eine allgemeine Aufzoning nach dem Giesskannen-Prinzip, wie sie in den Anfängen der Raumplanung üblich war, heute nicht mehr tragfähig und steht konkret im Widerspruch zu übergeordneten Vorgaben. Es zeigte sich nämlich, dass bei einer generellen Erhöhung der baulichen Dichte mittels Erhöhung der Ausnützungsziffer nicht automatisch die

Nutzungsdichte erhöht wird. Oftmals stehen bloss der gleichen Anzahl Personen mehr Wohnfläche zur Verfügung, welche dann häufig nicht einmal konsumiert wird. Dies kann unterschiedliche Gründe haben. Zum einen besteht aus Sicht des Eigentümers unter Umständen kein Bedarf (ein Einfamilienhaus mit 150 m² Wohnfläche reicht bereits aus; es braucht nicht ein Haus mit 200 m²), zum anderen sprechen wirtschaftliche Gründe (z.B. zusätzliche Baukosten und Wärmebedarfsfläche) dagegen. Hier sei erwähnt, dass auch in den heutigen W2- und W3-Zonen immer noch Reserven bestehen, welche seit über 25 Jahren nicht genutzt werden. Eine Verdichtung fand also nicht statt.

Hinsichtlich des Widerspruchs zu den übergeordneten Festlegungen sei auf den Regionalen Richtplan verwiesen. Dort werden Gebiete definiert, wo explizit keine Verdichtung erwünscht ist. Es handelt sich dabei um Bereiche entlang der Bauzonengrenze am Albishang in den Gebieten Wanneten, Stieg oder Hofern.

Meinung des Stadtrates

Zustimmung zum Grundanliegen der höheren Dichte

Der Stadtrat begrüsst den Anstoss, dass eine Verdichtung in bereits überbauten Zonen erfolgen soll. Im Rahmen der Gesamtrevision der BZO werden die Ausnutzungsziffern, auch in den Wohnzonen mit den heute geringsten Dichten, genau untersucht werden müssen. Die gegenwärtige minimale Ausnutzung gemäss § 49a Abs. 1 PBG ist dabei zu hinterfragen. Aufgrund der heute umso wichtigeren Prämissen der Innenentwicklung und des haushälterischen Umgangs mit dem Boden ist eine sachgerechte Nutzung der vorhandenen Bauzonen zwingend. Weitere Einzonungen, ausser allenfalls im Gebiet Lätten (Wohnen/Arbeiten), wird es nicht mehr geben. Entsprechend erscheint eine Erhöhung der Ausnutzungsziffer in den bestehenden Wohnzonen, verbunden mit qualitativen Zielen, grundsätzlich gerechtfertigt. Wichtig bei Anpassungen von baurechtlichen Regelungen ist, dass dabei das Gesamtsystem der Bestimmungen berücksichtigt wird. Konkret müssen alle Vorschriften, welche die Ausnutzung eines Grundstücks beeinflussen, analysiert und deren Auswirkungen überprüft werden. Dies beinhaltet neben der Regelung zum eigentlichen Nutzungsanspruch mittels Ausnutzungsziffer auch die diversen Abstandsregelungen (u.a. Grenz- und Strassenabstände, Mehrlängen- und Mehrhöhenzuschläge, Höhenregelungen).

Eine Erhöhung der Ausnutzungsziffern in den Wohnzonen W2 und W3 ist nach heutigem Stand sicher prüfenswert. Insbesondere dort, wo eine gute Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr gegeben ist, respektive dort, wo diese im Rahmen einer Gesamtschau (REK) sinnvoll sind. Dabei sind beispielsweise die unteren Bereiche entlang des Albishangs oder auch im Gebiet Tal zu nennen. Eine solche Strategie hatte der Stadtrat im Übrigen bereits in den 90er-Jahren bei der letztmaligen Gesamtrevision der BZO, als speziell Gebiete in der heutigen W2-Zone mit Sonderbauvorschriften belegt wurden. In diesen Gebieten besteht bereits heute die Möglichkeit, anstatt von 30 %, von einer Ausnutzung von 50 % zu profitieren.

Mögliche Massnahmen um das Anliegen der Motion umzusetzen

Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zur Gesamtrevision der BZO wurden bereits einige mögliche Massnahmen zur Verdichtung angedacht. Wie bereits erwähnt, geht es bei einer Erhöhung der Ausnutzung darum, die Nutzungsdichte zu erhöhen. Dies wird primär mit der Schaffung von Anreizsystemen erreicht. Dazu sind u.a. folgende Massnahmen denkbar:

- Schaffung von ausnutzungsbefreiten Einliegerwohnungen
- Nutzung der Dach- und/oder Untergeschosse
- Abschaffung des Mehrlängenzuschlages

- Verändern der Grenzabstände
- Ausnützungsbonus bei Erhöhung der Anzahl Wohneinheiten; zur Förderung von mehr Wohneinheiten pro Parzelle wird bei Neu- und Ersatzbauten ein zusätzlicher Ausnützungsbonus gewährt
- Ausnützungsbonus bei Bauformen, bei welchen behindertengerechtes Bauen nicht obligatorisch ist, aber dennoch realisiert wird (z.B. bei kleineren Mehrfamilienhäusern).
- Einführung der Arealüberbauung bei allen Bauzonen und gegenüber heute mit zusätzlichem Ausnützungsbonus.

Mitsprache des Gemeinderates

Die Gesamtrevision der BZO soll von einer Planungskommission begleitet werden. Diese soll sich aus je einem Mitglied der politischen Fraktionen zusammensetzen. Somit erhält der Gemeinderat direkt die Möglichkeit bei der Erarbeitung der neuen BZO mitzuwirken und dort die Anliegen der Motionäre einzubringen.

Auf Antrag des Ressortvorstehers Bau und Planung fasst der Stadtrat, gestützt auf Art. 74 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates, folgenden

Beschluss:

- 1 Die vorliegende Motion von Mario Senn, Daniela Morf und Daniel Frei vom 9. Dezember 2020 betreffend Massvolle Verdichtung statt Grossüberbauung und Hochhäuser wird abgelehnt.
- 2 Aufgrund der Erwägungen empfiehlt der Stadtrat dem erstunterzeichnenden Ratsmitglied Mario Senn, die Motion zurückzuziehen oder in ein Postulat umzuwandeln und dem Grossen Gemeinderat zur Überweisung an den Stadtrat zu unterbreiten.
- 3 Dieser Beschluss ist öffentlich.
- 4 Mitteilung an:
 - 4.1 Grosser Gemeinderat
 - 4.2 Stadtrat
 - 4.3 Ressort Bau und Planung

Stadt Adliswil
Stadtrat

Farid Zeroual
Stadtpräsident

Thomas Winkelmann
Stadtschreiber