

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend einer ergänzenden Bestimmung in der BZO zu Frei- und Grünflächen, eingereicht von den Gemeinderäten R. Diener (Grüne/AL) und F. Landolt (SP) und den Gemeinderätinnen B. Huizinga (EVP) und A. Steiner (GLP)

Antrag:

1. Die Motion betreffend einer ergänzenden Bestimmung in der BZO zu Frei- und Grünflächen wird erheblich erklärt.
2. Die Frist bis zum Vorlegen einer Änderung der Bau- und Zonenordnung wird erstreckt bis am 30. Juni 2024.

Bericht:

Am 1. März 2021 reichten die Gemeinderäte Reto Diener (Grüne/AL) und Felix Landolt (SP) und Gemeinderätinnen Barbara Huizinga (EVP) und Annetta Steiner (GLP) mit 30 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 28. Juni 2021 überwiesen wurde:

„Der Stadtrat wird eingeladen, dem Gemeinderat mit der nächst möglichen Revision der kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) eine Bestimmung vorzulegen, welche in den allgemeinen Bauzonen die Freiflächengestaltung bezüglich Grünanteil näher bestimmt.“

*Als Ansatz für die Stossrichtung soll der folgende Vorschlag gelten:
Neuer Art. 77 in der Bau- und Zonenordnung (Kapitel 9 Ergänzende Bauvorschriften).
Frei- und Grünflächen: «In Wohnzonen (ausgenommen Zentrums- und Kernzonen) ist [ein Prozentanteil] der nicht mit Gebäuden überstellten Parzellenfläche zu begrünen. Im Rahmen der Umgebungsgestaltung ist dem Bedarf nach ökologisch hochwertigen Natur- und Grünflächen Rechnung zu tragen.» Der [Anteil] könnte z.B. zw. 30 bis 50% liegen. Für die Regelung könnte zudem eine minimale Anzahl der Wohneinheiten und/oder eine minimale Parzellen-Freifläche in m² definiert werden.*

Begründung

Mit der fortschreitenden Klimaerwärmung sowie dem Rückgang der Biodiversität ist ein gesicherter Bestand an Blumenwiesen, Sträuchern und Bäumen als Gegenstrategie von Bedeutung. Diese Strategie soll in den Freiräumen der allgemeinen Bauzonen einen grösseren Stellenwert erhalten, nicht zuletzt auch zum Erhalt der Wohn- und Lebensqualität in der Gartenstadt Winterthur. Ziel ist eine vergleichbare Regelung, wie sie andere Städte unterdessen auch kennen, beispielsweise Zürich oder Effretikon.

Im Naturschutzleitbild der Stadt stehen folgende Sätze: «Das Siedlungsgebiet wird als Teilbereich des gesamten Lebensraumes für Pflanzen und Tiere erhalten und aufgewertet Dies erfolgt beispielsweise durch die Erhaltung und Erhöhung des Baumbestandes oder die naturnahe Gestaltung und Pflege privater und öffentlicher Grünflächen.»

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung der BZO soll dieser Grundsatz in Bezug auf die allgemeinen Bauzonen angewandt werden. Bepflanzungen bauen Luft-Schadstoffe ab und schützen die Kanalisation vor Überlauf dank

Versickerung des Meteorwassers. Strauch- und vor allem Baumbestände wirken als natürliche Klimaanlage, welche den städtischen Hitzeinseln aufgrund der Klimaerwärmung entgegenwirken.

Eine ergänzende Wegleitung für die Bauherrschaft soll weitere Details und Empfehlungen dazu festlegen.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Rahmenplan Stadtklima¹

Der «Rahmenplan Stadtklima» zeigt auf, mit welchen Massnahmen die Lebensqualität in Winterthur trotz steigender Hitzebelastung gesichert und ein nachhaltiger Beitrag zur Klimaanpassung geleistet werden kann. Dieses städtebauliche Klimaanpassungskonzept ist abgestimmt auf die «Räumliche Entwicklungsperspektive 2040» und geht Hand in Hand mit dem Klimaschutz der Stadt Winterthur, der das Ziel «Netto-Null-Tonnen CO₂ bis 2040» verfolgt. Eine der 19 darin aufgeführten städtischen Aufgaben zur Umsetzung des Rahmenplans Stadtklima ist die Verankerung von planerischen und gesetzlichen Vorgaben zur Hitzeminderung in der Bau- und Zonenordnung (Grünflächenziffer, Baumschutz und Baumpflanzpflicht, Sicherung Kaltluftkorridore)².

2. Der Wechsel von der Freiflächenziffer zur Grünflächenziffer

Mit der Motion wird die Regelung eines Verhältnisses zwischen Grünfläche und nicht bebauter Fläche verlangt. Es handelt sich dabei um eine Nutzungsziffer. Die Nutzungsziffern unterlagen einer Anpassung mit der am 1. März 2017 in Kraft getretenen Änderung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) vom 14. September 2015, mit welcher die harmonisierten Baubegriffe (gemäss der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe [IVHB]) eingeführt wurden. Die Gemeinden sind nun aufgefordert, bis Ende Februar 2025 ihre Bau- und Zonenordnung anzupassen und die harmonisierten Baubegriffe zu übernehmen. Erst nach der Änderung der Bau- und Zonenordnung ist diese Änderung des PBG auch anzuwenden. Die harmonisierten Baubegriffe sehen anstelle der bisherigen Freiflächenziffer (FZ) neu eine Grünflächenziffer (GZ) vor. Heute schreibt die Bau- und Zonenordnung in folgenden Zonen eine Freiflächenziffer von 20 % vor: 3-geschossige Zentrumszone (Z3), Wohnzone mit Gewerbebeleuchtung (WG), Arbeitsplatzzonen (G, I1, I2). In den Kernzonen, Wohnzonen und den meisten Zentrumszonen gilt somit keine Freiflächenziffer.

Bei der Freiflächenziffer sind offene Flächen für dauernde Spiel- und Ruheplätze sowie Gärten anrechenbar (§ 257 aPBG). Sie muss weder begrünt sein noch sonst über ökologische Qualitäten verfügen. Es zählen auch Gartenhäuser, gedeckte Sitzplätze und begehbare Dachflächen dazu (§ 11 aABV³). Entsprechend können zurzeit mit der geltenden Freifläche die von der Motion geforderten Ziele nicht umgesetzt werden. Zur anrechenbaren Grünfläche, deren Einführung es zu prüfen gelten wird, zählen natürliche und bepflanzte Bodenflächen eines Grundstücks, die nicht versiegelt und die nicht als Abstellflächen dienen. Die Baudirektion beabsichtigt allerdings diese Definition zu ändern. Sie hat im Sommer 2021 den Vorentwurf der PBG-Änderung «klimaangepasste Siedlungsentwicklung» in die Vernehmlassung gegeben. Dazu hat sich der Stadtrat geäussert und insbesondere die vorgeschlagene Definition der Grünflächenziffer bemängelt. Da auch andere Gemeinden und Planungsträger entsprechend Stellung genommen haben, ist davon auszugehen, dass die Definition nochmals angepasst wird. Es ist sinnvoll, die rechtskräftige Definition der anrechenbaren Grünfläche im PBG und in der ABV abzuwarten, bevor die Einführung der Grünflächenziffer für die einzelnen Zonen und der jeweilige Anteil (Prozentsatz) geprüft wird. Dies wird jedoch voraussichtlich noch einige Monate, wenn nicht Jahre in Anspruch nehmen.

¹ SR.21.296-1 vom 14. April 2021

² Umsetzungsagenda A.2.3 (Voraussichtliche Umsetzung: Entwurf für öffentliche Mitwirkung bis 2024)

³ ABV = Allgemeine Bauverordnung

3. Andere Mittel zur Erhöhung des Grünanteils

Der Kanton hat erkannt, dass den Gemeinden zu Klima- und Durchgrünungsthemen die nötigen Kompetenzen fehlen, um in der BZO entsprechende Bestimmungen aufzunehmen und hat deshalb das PBG-Revisionspaket «klimaangepasste Siedlungsentwicklung» erarbeitet. Es sieht neben der Änderung der Definition der anrechenbaren Grünfläche noch andere Instrumente vor, mit denen eine bessere Durchgrünung erreicht werden soll. Direkte Auswirkungen, weil direkt anwendbar, werden die Reduktion der Pflanzabstände von Nachbargrundstücken im Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB) und die Verschärfung der Gestaltungsvorschriften hinsichtlich der Umgebungsgestaltung (§ 238 Abs. 1 und 3 PBG) haben. Ausserdem wird die Einführung einer Unterbauungsbeschränkung vorgeschlagen, welche die Gemeinden in ihrer BZO vorsehen können, so dass genügend Fläche bestehen bleibt, auf der grosse Bäume gepflanzt oder bestehende Bäume erhalten werden können. Weiter sollen die Gemeinden Gebiete ausscheiden können, in denen eine Baumerhaltungs- und Baumpflanzpflicht gelten wird. Damit die Einführung solcher Instrumente in die BZO Winterthur auch vertieft geprüft werden können, müssen zuerst die gesetzlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene geschaffen werden. Dies gilt es abzuwarten. Danach sind für die verschiedenen Zonen und die verschiedenen Gebiete der Stadt Winterthur die idealen Instrumente zu wählen.

4. Geplante BZO-Revisionen

Für die nächsten Jahre stehen aus folgenden Gründen BZO-Revisionen an: Die Stadt Winterthur wird die harmonisierten Baubegriffe in die BZO übernehmen. Hierfür hat der Kanton den Gemeinden eine Frist bis im Februar 2025 angesetzt. Diese Frist wird jedoch voraussichtlich mit dem PBG-Revisionspaket «PBG Justierung» bis Februar 2028 verlängert, weil mit den PBG-Revisionspaketen «PBG Justierung» und «klimaangepasste Siedlungsentwicklung» Änderungen an harmonisierten Baubegriffen vorgenommen werden. Davon ist namentlich die Grünflächenziffer betroffen, welche die Freiflächenziffer ersetzen wird. Aus diesem Grund hat die städtische Arbeitsgruppe die laufenden Arbeiten zur BZO-Revision «IVHB» sistiert, bis die Baudirektion einen angepassten Entwurf des PBG vorbereitet haben wird.

Ausserdem laufen zurzeit die Arbeiten für die Revision der kommunalen Richtplanung. Daraus und aus der «Räumliche Entwicklungsperspektive 2040» werden sich ebenfalls verschiedene Themen ergeben, die BZO-Revisionspakete notwendig machen werden.

5. Antrag um Fristerstreckung

Der Stadtrat begrüsst die Absichten der Motionäre und Motionärinnen. Er wird deshalb in Umsetzung seiner Klimaziele der besseren und qualitätsvolleren Durchgrünung bei den nächsten BZO-Revisionen ein grosses Augenmerk zukommen lassen. Es wird jedoch zu prüfen sein, ob dafür die Grünflächenziffer in der Wohnzone, wie es von den Motionären und Motionärinnen gefordert wird, das richtige Mittel ist. Dies wird davon abhängig sein, ob eine Bestimmung zur Beschränkung der Unterbauung eingeführt wird und inwiefern im PBG strengere Bestimmungen zur Umgebungsgestaltung eingeführt werden. Dann wird zu prüfen sein, ob in allen Wohnzonen tatsächlich eine bessere Durchgrünung erreicht werden muss oder wie die bestehende Begrünung am besten erhalten werden kann. Allenfalls bietet sich für eine qualitätsvolle Durchgrünung auch mit Bäumen eher eine Beschränkung der Unterbauungsmöglichkeiten an als die Grünflächenziffer.

Hingegen könnte sich, entgegen dem Vorschlag der Motionäre und Motionärinnen, in der Zentrumszone die Einführung der Grünflächenziffer anbieten: Gerade in einem so dicht bebauten Bereich der Stadt, in der keine Baumassenziffer gilt, wird immer mehr auch nach einer minimal begrüneten Fläche verlangt, so dass auch eine Beschattung durch Bäume möglich wird. Dies wird vertieft zu prüfen sein.

Aufgrund der laufenden Gesetzgebungsprozesse auf kantonaler Ebene und der notwendigerweise vorgelagerten Arbeiten am Richtplan aufgrund der Ergebnisse aus der «Räumlichen Entwicklungsperspektive 2040» auf kommunaler Ebene, welche den Fortschritt der Arbeiten für die BZO-Revisionen beeinflussen, wird keines der geplanten BZO-Pakete innert eineinhalb Jahren dem Grossen Gemeinderat vorgelegt werden können. Eine vertiefte Prüfung, mit welcher Regelung in einer jeweiligen Zone oder in einem jeweiligen Gebiet die besten Ergebnisse hinsichtlich Begrünung und Stadtklima erreicht würden, bedarf ebenfalls entsprechender Abklärungen und Zeit. Der Stadtrat beantragt deshalb eine Fristerstreckung. Weil der Kanton den Gemeinden aktuell bis am 28. Februar 2025 Zeit einräumt, die BZO-Revision «IVHB» durchzuführen, ist eine Fristerstreckung bis Ende Juni 2024 sinnvoll.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon