

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend Erhaltung der Gartenstadt-Quartiere, eingereicht von den Gemeinderäten Ch. Ulrich (SP), N. Gugger (EVP), Ch. Griesser (Grüne/AL) und B. Meier (GLP/PP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zur Motion betreffend Erhaltung der Gartenstadt-Quartiere wird im zustimmenden Sinn Kenntnis genommen.
2. Die Motion wird erheblich erklärt.

Bericht:

Am 25. Juni 2012 reichten die Gemeinderäte Christian Ulrich namens der SP-Fraktion, Nik Gugger namens der EVP-Fraktion, Christian Griesser namens der Grünen/AL-Fraktion und Beat Meier namens der GLP/PP-Fraktion mit 26 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 17. Juni 2013 überwiesen wurde:

„Der Stadtrat unterbreitet dem Gemeinderat die notwendigen gesetzlichen oder planerischen Änderungen mit folgendem Inhalt: die planerischen oder gesetzlichen Instrumente sind so zu verändern, damit die Qualitäten und Charaktermerkmale der Gartenstadt Winterthur erhalten bleiben. Der Stadtrat definiert pro Gebiet oder Quartier, ob und mit welchen Mitteln er die Entwicklung steuern und die Lebensqualität erhalten will.

Begründung

In der Stadt Winterthur nimmt der Siedlungsdruck nach wie vor zu. Er verlagert sich zusehends vom Siedlungsrand ins Siedlungsinne. Gleichzeitig verfügt die Stadt über einen hohen Anteil an älteren Liegenschaften welche in absehbarer Zeit saniert oder allenfalls mit Neubauten ersetzt werden müssen. Beides, insbesondere jedoch Neubauten, geben immer wieder zu Diskussionen Anlass. Es stellt sich jeweils unter anderem die Frage, ob mit den vorgelegten (Neubau-) Projekten der Gartenstadt-Charakter der Quartiere ausreichend erhalten bleibt. Die wesentlichen Fragestellungen bei baulichen Eingriffen sind

- das angemessene Verhältnis zwischen Bebauung und Aussenraum
- die Proportionen und Gestaltung sowohl der Bauten als auch der Gärten und
- die Frage nach der Gestaltung des öffentlichen Raums (Strassen und Quartierplätze / Parks).

Die grundsätzliche Frage bleibt jedoch, wo keine baulichen Eingriffe erfolgen sollen, resp. welche identitätsstiftenden Merkmale der Gartenstadt (prägende Bauten und Gebäudegruppen, Vorgärten, wichtige Einzelbäume sowie Baumgruppen und -reihen) erhalten werden sollen und wie dies in planungsrechtlichen Instrumenten umgesetzt wird.

Die vorliegende Motion verlangt vom Stadtrat, diejenigen Gebiete zu bestimmen, bei welchen besondere Massnahmen getroffen werden müssen zum Erhalt der Quartier-Struktur. Bezüglich Form und Inhalt dieser Massnahmen ist der Stadtrat ausschliesslich dem Ziel der Erhaltung der Quartierstruktur unterworfen. Dies deshalb, weil Objekt- oder Gebiets-spezifisch unterschiedliche Instrumente zur Anwendung gelangen können, zum Beispiel eine Anpassung der BZO oder Ergänzung der Sonderbauvorschriften, die Aufnahme in ein Inventar oder Gestaltungspläne. Der Stadtrat soll jedoch die Instrumente und Konsequenzen für jedes Gebiet einzeln bezeichnen. Er

berücksichtigt dabei auch weitere relevante Rahmenbedingungen, insbesondere die nachhaltige Energie- und Verkehrspolitik.

Insgesamt soll der Stadtrat Quartiere oder Gebiete vor einer nicht verträglichen Verdichtung schützen und damit auch den Grundbesitzerinnen und Grundbesitzern die Rechtssicherheit geben, was auf ihren Grundstücken möglich ist. Verdichtung soll möglich bleiben, aber nicht überall und nicht um jeden Preis.“

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Die Gartenstadt als Erfolgsfaktor

Die Stadt Winterthur verfügt über 13 strategische Erfolgsfaktoren, mit denen sie sich differenzieren und positionieren kann (Stadt-Marke Winterthur)¹. Die Summe und Kombination dieser Erfolgsfaktoren macht die Einzigartigkeit Winterthurs aus. Diese 13 Erfolgsfaktoren erfassen nicht die Gesamtheit des Geschehens in der Stadt, sondern das, was herausragend-aussergewöhnliche Wirkung entfaltet oder entfalten kann. Einer dieser Erfolgsfaktoren ist die Gartenstadt. Diese wird folgendermassen beschrieben:

- Winterthur ist in zweifacher Hinsicht eine grüne Stadt: Sie verfügt über markante parkähnliche Gärten und Grünzonen – und ist mitten in grüne Hügel und grünes Umland, quasi wie in einen Garten, eingebettet.
- Das grüne Element ist deshalb in Winterthur sehr präsent und hat unter dem Begriff «Gartenstadt» eine lange Tradition.
- Diese Grünflächen setzen einen wichtigen Kontrast zur Härte der Industriebauten und machen einen wichtigen Teil der Wohn- und Lebensqualität und somit der Attraktivität der Stadt aus.
- Diese grüne Dimension ist essenziell für die humane Winterthurer Urbanität.

Daraus ergeben sich folgende Konsequenzen:

- Winterthur geht mit den grünen Flächen in allen Dimensionen (innerhalb der Stadt, bei den Parks und beim einzelnen Grundstück, bei den Hügeln und im Umland) besonders sorgfältig um und erhält und fördert sie, wo sinnvoll.
- Winterthur entwickelt dabei eine eigene Urbanität, die der grünen Dimension besondere Bedeutung zumisst, sie aber modern interpretiert.
- Die zweite Dimension der Gartenstadt – die Hügel sowie das Umland – wird stärker in Bewusstsein und Umgang mit der grünen Dimension einbezogen und beim Standortmarketing aktiv eingesetzt.
- Der Begriff «Gartenstadt» wird um dieses Verständnis erweitert und auch in Zukunft verwendet.

2. Legislatorschwerpunkt 2010 - 2014

Unter dem Titel «Gartenstadt profilieren» will der Stadtrat in verschiedenen Bereichen eine Sicherung und Profilierung der Gartenstadt anstreben. So durch den Erhalt bestehender Grüngürtel, die Aufwertung von Erholungsräumen wie Parkanlagen, Fliessgewässer und Wälder sowie von öffentlichen Räumen, durch die Schaffung neuer Grünanlagen und durch die Bildung von Freiräumen bei Siedlungserneuerungen.

¹ <http://stadtentwicklung.winterthur.ch/stadtentwicklung/marke-winterthur/>

Zur Gartenstadt beitragen wird auch die schrittweise Umsetzung des Projekts «Raum für Bewegung und Sport»². So hat das Sportamt gemeinsam mit anderen Fachstellen Merkblätter u.a. für die qualitative Entwicklung von Freiräumen in Siedlungen und bei Arealentwicklungen erarbeitet. Diese unterstützen im Rahmen der Bauberatung Architektinnen und Architekten und Bauherrschaften bei der Planung und Realisierung von Aussenräumen mit Gartenstadtcharakter.

2013 ist der Leitfaden zur Weiterentwicklung und Positionierung der Gartenstadt Winterthur³ in der Schriftenreihe zur Zukunft der Grossstadt Winterthur erschienen. Der Leitfaden wurde von der Stadtgärtnerei, dem Forstbetrieb, der Stadtentwicklung, dem Amt für Städtebau, dem Tiefbauamt sowie dem Sportamt erarbeitet. Im Leitfaden werden die erhaltenswerten Gartenstadtstrukturen aufgezeigt sowie Schlüsselprojekte und Instrumente definiert, die diese stützen. Die an der Erarbeitung des Leitfadens beteiligten Fachstellen bilden die Arbeitsgruppe Gartenstadt. Die Arbeitsgruppe beobachtet die Entwicklung, hält den Handlungsbedarf fest und unterbreitet diesen bei Bedarf dem Stadtrat.

3. Die Bau- und Zonenordnung regelt die bauliche Dichte

Bei der Ausarbeitung der Bauordnung besteht für die Gemeinde Spielraum im Rahmen der Vorgaben des übergeordneten Rechts (Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich). Die Bau- und Zonenordnung gibt die maximale Dichte vor und regelt so auch das Verhältnis von Bauten zum Freiraum. Sie ist eigentümerverbindlich und bildet die Grundlage für die Bewilligung von Baugesuchen.

Die Stadt Winterthur hat 1966 erstmals einen das gesamte Stadtgebiet umfassenden Zonenplan festgesetzt und nach Erledigung der Rechtsmittelverfahren und Genehmigung durch den Regierungsrat auf den 1. Januar 1969 in Kraft gesetzt. Bis dahin wurde in Winterthur gestützt auf das Baugesetz von 1893 und verschiedene Teilbauordnungen gebaut.

Nach der Festsetzung der kommunalen Richtplanung im Jahre 1984 setzte der Grosse Gemeinderat 1987 die erste den Anforderungen des kantonalen Planungs- und Baugesetzes von 1976 und des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes genügende Bau- und Zonenordnung fest. Kennzeichnend für den Zonenplan war die kleinräumige Festlegung der einzelnen Bauzonen entsprechend dem baulichen Bestand, dies im Gegensatz zur Bau- und Zonenordnung 1966, die grossräumige Entwicklungsgebiete vorgesehen hatte. Mit der Einführung der Kernzonen wurden die qualitativ hochwertigen Ortsbilder der alten Ortskerne geschützt, mit der Einführung von Sonderbauvorschriften die einheitliche Erhaltung, Weiterentwicklung oder Neubebauung bedeutender Gartenstadt-Siedlungen sichergestellt. Die Stadt Winterthur wurde 1989 für die damit erreichte Schonung der Gartenstadt mit dem Wakkerpreis des Schweizer Heimatschutzes ausgezeichnet.

Der geltende Zonenplan wurde auf den 1. Mai 2001 in Kraft gesetzt. Im Rahmen der BZO-Revision 2000 wurden überall in der Stadt erhebliche Entwicklungspotenziale geschaffen: An zentralen Lagen mit den Zentrumszonen und im ganzen weiteren Baugebiet mit dem Systemwechsel von der Ausnützungsziffer zur Baumassenziffer.

Der geltende Zonenplan weist ein Verdichtungspotenzial für ca. 15'000 weitere Einwohnerinnen und Einwohner sowie für 9'500 zusätzliche Arbeitsplätze auf. Zusammen mit den Potenzialen, die gegenwärtig in Neuhegi-Grüze geschaffen werden, ist dieses Potenzial für die

² <http://sport.winterthur.ch/projekte/raum-fuer-bewegung-und-sport/>

³ http://www.stadtgaertnerei.winterthur.ch/upload/file/Stadt_Winti_Gartenstadt_1.5.pdf.

nächsten 15 Jahre ausreichend. Da das Bundesrecht keine darüber hinaus gehenden Bauzonenreserven zulässt, erscheint eine generelle Erhöhung der Nutzungsmöglichkeiten nicht angezeigt. Im baurechtlichen Alltag haben sich eher kleinräumige Änderungen der Bau- und Zonenordnung aufgedrängt. Einzelfallweise Auf- oder Abzonungen sind im Rahmen einer Gesamtbeurteilung auf das restliche Siedlungsgebiet abzustimmen. Der Stadtrat hat diesen Handlungsbedarf erkannt und Grundlagenarbeiten für eine Revision der Bau und Zonenordnung im IAFP gegen Ende der kommenden Legislatur aufgenommen.

4. Bestehende Instrumente zum Erhalt der Gartenstadtqualitäten

Die Erhaltung der Gartenstadt war Ziel aller Bau- und Zonenordnungen der Stadt Winterthur. Die Bauordnung 2000 kennt verschiedene Vorschriften, mit denen dieses Ziel verfolgt wird:

Bestimmungen über den Baumschutz (Art. 66 BO)

In den im Zonenplan bezeichneten Bereichen ist der vorhandene Baumbestand zu erhalten und bei Abgang zu ersetzen (Art. 66 BZO). In allen Bauzonen ist der Baumbestand zu schonen. Zum Schutz des Baumbestandes können, unter Wahrung nachbarlicher und öffentlicher Interessen, Auflagen zur Situierung des Bauvorhabens gemacht werden, und es kann von den Grenz- und Gebäudeabständen bis zum kantonalrechtlichen Mindestmass abgewichen werden.

Quartiererhaltungszonen (Art. 33 – 40 BO)

Die in der Bau- und Zonenordnung definierten Quartiererhaltungszonen sind Strukturierungszonen. Sie bezwecken die Erhaltung und Entwicklung in sich geschlossener Ortsteile mit hoher Siedlungsqualität, die in ihrer Nutzungsstruktur und in ihrer baulichen Gliederung erhalten werden sollen. Im Rahmen der Siedlungsstruktur ist der Erhaltung von quartierbestimmenden Grünräumen besondere Beachtung zu schenken.

Sonderbauvorschriften (Art. 41 – 45 BO)

Einzelne wichtige Gartenstadt-Siedlungen geniessen einen gewissen Schutz durch Sonderbauvorschriften: bei Veränderungen muss die einheitliche Erscheinung gewahrt werden [z.B. Eigenheimquartier, Siedlung Stadtrain (Birchermüesli)]

Inventar der schutzwürdigen Bauten der Stadt Winterthur

Mit dem Inventar der schutzwürdigen Bauten (§ 203 ff. PBG) sind Gebäude bezeichnet, die für die Identität von Winterthur wichtig sind. Im Juni 2013 hat der Stadtrat dieses Inventar um einzelne jüngere **Bauten** ergänzt. Für die wichtigsten, jüngeren **Wohnsiedlungen** bis Baujahr 1980 ist ebenfalls eine Inventarergänzung geplant.

Die Gartenstadtsiedlungen haben für Winterthur eine grosse Bedeutung. Daher sind auch Siedlungen mittels Schutzverfügung geschützt oder als Einzelobjekte im Inventar aufgeführt, so dass sie nicht ohne vorgängige Prüfung der Schutzwürdigkeit verändert oder abgebrochen werden können (z.B. Rieterstrasse, Jägerstrasse). Sowohl das Inventar, als auch Schutzverordnungen werden vom Stadtrat festgesetzt und sind daher nicht Gegenstand dieser Motion zu planerischen oder gesetzlichen Fragen. Sie tragen aber wesentlich zum Erhalt der Gartenstadt Winterthur bei.

Den Bestrebungen um den Erhalt der Gartenstadt hat der Stadtrat bei der kürzlich erfolgten Ergänzung des Inventars mit der Aufnahme von Frei- und Grünräumen aus der Zeit zwi-

schen dem zweiten Weltkrieg und 1980 Rechnung getragen. Die Inventarisierung älterer Freiräume ist derzeit ausstehend und vorderhand nicht geplant.

Baumkataster

Durch die Stadtgärtnerei wird ein Baumkataster geführt. Darin aufgeführt sind Bäume auf Privatgrund, die mittels Schutzverfügung geschützt sind, sowie Bäume auf öffentlichem Grund. Letztere sind im Rahmen der Selbstbindung grösstmöglich zu schonen (§ 204 PBG).

Bauberatung durch Baupolizeiamt, Amt für Städtebau und Stadtgärtnerei

Die Beratung von Bauherrschaften hat sich als Mittel zur Förderung der Baukultur und zum Erhalt der Gartenstadtqualitäten bewährt. Die Beratenden haben in ihrem Fachbereich (architektonische Einordnung, Denkmalpflege, Freiräume, Verkehr, allg. Bauvorschriften) grosse Erfahrung und eine hohe Sachkompetenz. Sie beraten Bauherrschaften und Planende schon vor einer Baueingabe. Typische Fragestellungen, die dabei regelmässig zur Sprache kommen, sind der Umgang mit den Elementen der Gartenstadt.

Vorgartendrittel-Praxis des Bauausschusses

Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens hat der Bauausschuss die Praxis für die Vorgartendrittel-Regelung etabliert. Dieser zufolge dürfen lediglich 1/3 der Vorgärten z.B. für Autoabstellflächen versiegelt werden, die weiteren 2/3 sind zu begrünen. So konnte in vielen Quartieren mit Vorgärten und Bäumen der Gartenstadtcharakter erhalten werden.

5. Handlungsbedarf zum Erhalt der Gartenstadtqualitäten

Die Gartenstadt Winterthur ist nicht akut gefährdet. Sie verändert sich kontinuierlich und wird laufend verdichtet. Diese Veränderung verläuft nicht zwingend zulasten der Gartenstadtqualitäten, wenn auch solche Entwicklungen im Einzelfall sehr wohl zu beobachten sind. Um die bauliche Entwicklung besser steuern und dem Erhalt der Gartenstadtqualität besser Rechnung tragen zu können, besteht in folgenden Bereichen Handlungsbedarf:

Überprüfung der Dichte

Die Bau- und Zonenordnung definiert parzellenscharf die Dichte (mittels Baummassenziffer wird in Winterthur das zulässige Bauvolumen pro Parzellenfläche definiert) und regelt damit auch, wie viel Freifläche zwischen den Bauten verbleibt. Die Dichte ist somit die zentrale Grösse, anhand der die Qualität der Gartenstadt gesteuert wird. Für Kernzonen und Quartiererhaltungszonen wird hingegen keine Dichte vorgegeben. In einzelnen Gebieten ist die Dichte zu überprüfen und ggf. zu reduzieren oder es sind neue Ansätze zur Steuerung der Dichte festzusetzen, die sich stärker an der bestehenden Dichte orientieren.

Präzisierung der Gestaltungsanforderungen

In Bauzonen wird für Bauten, Anlagen und Umschwung gemäss § 238 Abs. 1 PBG eine befriedigende Gesamtwirkung verlangt. Nur bei Objekten des Natur- und Heimatschutzes wird eine besondere Rücksichtnahme gefordert (§ 238 Abs. 2 PBG). Dies gilt natürlich auch bei geschützten Ortsbildern in den Kernzonen. Hier wird in der Bewilligungspraxis nicht eine befriedigende, sondern eine gute Gesamtwirkung verlangt.

Da in einer Quartiererhaltungszone für eine befriedigende Gesamtwirkung ein anderer Massstab als in einer Zentrumszone angesetzt werden muss, sind in der BZO die einzelnen Zonen im Detail charakterisiert.

6. Kurz-, mittel und langfristige Massnahmen zum Erhalt der Gartenstadtqualitäten

Kurzfristige Massnahmen

Im Rahmen der Bearbeitungsfrist einer erheblich erklärten Motion können nur die kurzfristigen Massnahmen erfolgen. Die mittel- und langfristigen Massnahmen sind aus planungsrechtlichen Gründen ausserhalb dieser Bearbeitungsfrist umzusetzen.

Als kurzfristige Massnahme wird eine Teilrevision der Bau- und Zonenordnung angestrebt, welche folgende Punkte umfasst:

- Präzisierte Gestaltungs- und Einordnungsanforderungen an Bauten in Quartiererhaltungszonen, insbesondere Prüfung der Anforderung, dass Bauten in Quartiererhaltungszonen für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten sind, dass eine gute und nicht lediglich eine befriedigende Gesamtwirkung entsteht.

Ebenfalls soll als kurzfristige Massnahme die Vorgartendrittels-Regelung des Bauausschusses verbindlicher verankert werden (z.B. Dienstanweisung Stadtrat).

Mittelfristige Massnahmen

Als mittelfristige Massnahme ist die Ausdehnung des Siedlungsinventars auf Gartenstadt-Wohnsiedlungen der Nachkriegszeit vorgesehen. Hierbei steht eine Aufnahme zusätzlicher Siedlungen ins Inventar der schutzwürdigen Bauten im Vordergrund. Gegebenenfalls resultiert aus den entsprechenden Erhebungen Anpassungsbedarf auf Gesetzesstufe (Bau- und Zonenordnung). Dies wäre vor allem bei Siedlungen angezeigt, wo nicht der Erhalt von historischer Bausubstanz, sondern der Erhalt des Ortsbildes im Vordergrund steht.

Darüber hinaus gilt es zu prüfen, ob im Bereich des Baumschutzes weitergehende Massnahmen nötig und möglich sind.

Langfristige Massnahmen

Im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung der Stadt Winterthur im Sinne einer 2000-Watt/1-Tonne-CO₂-Gesellschaft, drängt sich eine ganzheitliche Betrachtung der Dichte in Winterthur auf. Die Bau- und Zonenordnung als planungsrechtliches Instrument bleibt die zentrale Grundlage zur verbindlichen Regelung der baulichen Dichte der Stadt. Bei einer künftigen Revision der BZO wird insbesondere die Frage nach der ortsgerechten Dichte aufgeworfen werden, denn damit wird das Verhältnis von Bebauung und Freiraum gesteuert und somit letztlich die Gestalt der Gartenstadt der Zukunft geformt.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder