

Sitzung vom 08. März 2022

Beschl. Nr. **2022-79**

0.5.00 Allgemeines
Postulat von Mario Senn (FDP), Daniela Morf (SVP), Daniel Frei (FW) und Mitunterzeichnende betreffend "Massvolle Verdichtung statt Grossüberbauungen und Hochhäuser"; Berichterstattung

Ausgangslage

Am 9. Dezember 2020 wurde dem Stadtrat Adliswil die Motion von Mario Senn (FDP), Daniela Morf (SVP), Daniel Frei (FW) und 13 Mitunterzeichnenden betreffend «Massvolle Verdichtung statt Grossüberbauungen und Hochhäuser» zugestellt. Die Motion wurde mit Beschluss Nr. 2021-63 vom 9. März 2021 vom Stadtrat abgelehnt, woraufhin diese als Postulat dem Stadtrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen wurde (Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 7. April 2021).

Die Unterzeichnenden beauftragen den Stadtrat damit, dem Grossen Gemeinderat 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

Als Begründung wird ausgeführt, dass Adliswil in den letzten Jahren enorm gewachsen sei und dieses Wachstum durch diverse stark verdichtete Grossüberbauungen zustande kam. Dies verursache Schwelleneffekte und bedeute für die bestehende Infrastruktur sowie die städtischen Finanzen eine Herausforderung. Zudem würde dadurch das Stadtbild stark verändert. 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 in Adliswil im Vergleich zu anderen Gemeinden niedrig seien, sollen die Ziffern erhöht werden. Damit würden verschiedenste Grundeigentümerschaften die Möglichkeit erhalten, zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, um damit der Nachfrage gerecht zu werden. Ob und wann sie diese Möglichkeit in Anspruch nehmen, sei den Eigentümerschaften zu überlassen. Damit ergebe sich eine terminliche Staffelung, was zusätzliche Infrastrukturbedürfnisse besser über die Zeit verteile. Durch diese sanfte Erhöhung der Ausnützungsziffern werde der vorhandene Boden effizienter genutzt und es käme nur zu einer geringen Veränderung des Stadtbildes.

Erwägungen

Erhöhung der Ausnützungsziffer

Eine allgemeine Aufzonung nach dem Giesskannen-Prinzip, wie es in den Anfängen der Raumplanung üblich war, ist heute nicht mehr tragfähig und steht im Widerspruch zu übergeordneten Vorgaben. Im Regionalen Richtplan Zimmerberg werden u.a. 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 (Zone W2 und W3). Eine Gesamtbetrachtung der Situation in der Stadt Adliswil zeigt, dass eine Verdichtung insbesondere im Talboden sinnvoll und zweckmässig ist. Am Albishang, der den Übergang zum Waldgebiet bildet, soll lediglich punktuell eine Verdichtung ermöglicht werden. Dabei gilt es in jedem Fall zu prüfen, ob eine Verdichtung effektiv quartierverträglich ist und ob mit einer solchen Massnahme auch das eigentliche Ziel der Verdichtung erreicht werden kann. In der Vergangenheit hat sich nämlich gezeigt, dass bei einer generellen Erhöhung der baulichen Dichte mittels Heraufsetzung der Ausnützungsziffer nicht automatisch auch die Nutzungsdichte erhöht wird. Oftmals steht lediglich der gleichen Anzahl Personen mehr Wohnfläche zur Verfügung, welche häufig nicht ausgenutzt wird. Dies liegt zum einen daran, dass aus Sicht der Eigentümerschaft unter Umständen kein Bedarf besteht und zum anderen können wirtschaftliche Gründe dagegensprechen (z.B. zusätzliche Baukosten und Wärmebedarfsfläche). Ferner bestehen auch in den heutigen W2- und W3-Zonen der Stadt Adliswil immer noch Reserven, welche seit der letzten Gesamtrevision der Bau und Zonenordnung vor über 25 Jahren nicht genutzt wurden. Vorderhand gilt es diese bestehenden Reserven gemäss rechtsgültigem Zonenplan zu nutzen. Das eidgenössische Raumplanungsgesetz verlangt denn auch in Art. 15, dass die Bauzonen auf den Bedarf von 15 Jahren zu dimensionieren sind. Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren.

Die alleinige Erhöhung der Ausnützungsziffer bei ansonsten gleichbleibenden baurechtlichen Bestimmungen (z.B. Abstände, Gebäudehöhen, Geschosszahlen) führt unter Umständen dazu, dass die zusätzliche Ausnützung gar nicht konsumiert werden kann (z.B. aufgrund der Parzellenform oder wegen öffentlich-rechtlichen Nutzungseinschränkungen wie Bau- oder Waldabstandslinien). Dies würde eine Ungleichbehandlung der Grundeigentümerschaften nach sich ziehen. Wie bereits im ablehnenden Stadtratsbeschluss zur Motion dargelegt, würde es dem Ortsbild schaden, wenn die Ausnützungsziffer de facto von der Parzellengrösse und nicht von der quartierspezifischen Lage abhängig wäre, da dies zu einer uneinheitlichen Bebauung auf kleinem Raum führen würde.

Ohne Anpassungen von weiteren baurechtlichen Bestimmungen kann somit nur der Fussabdruck eines Gebäudes mittels Länge und Breite angepasst werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine zu hohe Gebäudetiefe eines Wohnhauses zu wohngygienischen Problemen führt, da ab einer gewissen Gebäudetiefe eine Wohnung nicht mehr sinnvoll natürlich belichtet werden kann. Überdies führt die Vergrösserung des Fussabdruckes zu längeren Gebäuden, welche gerade am Albishang als Querriegel erscheinen würden, da es nicht sinnvoll ist, in den Hang hinein zu bauen. Solche Querriegel würden die Kaltluftströme, welche vom Albis herabfallen und die bestehende Siedlung in der Nacht kühlen, unterbrechen, was in den Sommermonaten zu einem Hitzestau im Sihltal führen und die Wohn- und Lebensqualität massiv beeinträchtigen kann.

Generell ist es bei Anpassungen von baurechtlichen Regelungen wichtig, dass das Gesamtsystem der Bestimmungen berücksichtigt wird, da die einzelnen Vorschriften miteinander in Beziehung stehen. Eine Annahme der geforderten Änderungen in der BZO hätte demnach weitreichende Konsequenzen. Konkret müssten alle Vorschriften, welche die Ausnützung eines Grundstücks beeinflussen, analysiert und deren Auswirkungen überprüft werden. Dies beinhaltet neben der Regelung zum eigentlichen Nutzungsanspruch mittels Ausnützungsziffer auch die diversen Abstandsregelungen (u.a. Grenz- und Strassenabstände, Mehrlängen- und Mehrhöhenzuschläge, Höhenregelungen). Zudem 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 ist zu beachten, dass die Stadt Adliswil bei der nächsten Gesamtrevision ihrer BZO verpflichtet ist, gewisse Messweisen neu zu definieren. So werden beispielsweise die Gebäude- und Firsthöhen durch die neuen Gesamt- und Fassadenhöhen abgelöst. Eine giessskannenmässige Aufzonung hätte in Verbindung mit diesen neuen Messweisen Auswirkungen auf das Ortsbild, womit genau das Gegenteil der im Postulat geforderten sanften Veränderung erreicht würde. Das Stadtbild würde sich insbesondere in den heiklen Wohngebieten an den Hanglagen unter Umständen massiv verändern. Entsprechend ist es sinnvoll, die geforderten Änderungen an der BZO im Rahmen einer Gesamtrevision zu prüfen und zu definieren. Eine solche ist in den kommenden Jahren vorzunehmen.

Maximale Gebäudehöhe von 25 Meter

Die Gebäudehöhen für die einzelnen Wohnzonen, Wohn- und Gewerbezone, Gewerbezone, Zentrumszonen, Quartiererhaltungszonen und Kernzonen sind in der rechtsgültigen BZO geregelt und betragen zwischen 6 m und 18 m. Grössere Gebäudehöhen, als die Bestimmungen der BZO erlauben, bedingen heute immer eine Sondernutzungsplanung (z.B. Gestaltungsplan), welche jeweils der Zustimmung des Grossen Gemeinderates bedürfen.

Konkret darf gemäss § 83 PBG mittels Gestaltungsplan immer von der Regelbauweise, sprich BZO, abgewichen werden. Entsprechend kann die geforderte Festlegung der Maximalhöhe in der BZO gar keine Wirkung entfalten. Somit ist eine generelle Festlegung der Gebäudehöhe auf max. 25 m weder sinnvoll noch zielführend, um das Ortsbild zu bewahren.

Der Stadtrat stimmt den Postulanten bezüglich den Gebäudehöhen zu, dass diese nur massvoll und situativ gegenüber der gültigen BZO erhöht werden sollen. So wird die in der Richtplanrevision vorgesehene Herabsetzung der baulichen Dichte in der Planung Sood und Lätten begrüsst. Die geringeren Gebäudehöhen sind auch in die aktuellen Visualisierungen des Planungsgebietes Sood eingeflossen.

Mögliche Massnahmen für eine Erhöhung der Ausnützung

Wie bereits erwähnt, geht es bei einer Erhöhung der Ausnützung insbesondere darum, die Nutzungsdichte zu erhöhen. Das Ziel des Stadtrates ist es, dies primär mit der Schaffung von Anreizsystemen zu erreichen. Dazu sind u.a. folgende Massnahmen denkbar:

- Schaffung von ausnützungsbefreiten Einliegerwohnungen
- Nutzung der Dach- und/oder Untergeschosse
- Abschaffung des Mehrlängenzuschlages
- Veränderung der Grenzabstände
- Ausnützungsbonus bei Bauformen, bei denen behindertengerechtes Bauen nicht obligatorisch ist, aber dennoch realisiert und durch die Behindertenkonferenz Kanton Zürich, BKZ geprüft wird (z.B. bei kleineren Mehrfamilienhäusern).
- Einführung der Arealüberbauung bei gewissen Bauzonen und gegenüber heute mit zusätzlichem Ausnützungsbonus. Dabei handelt es sich, im Gegensatz zu Gestaltungsplänen, um vereinfachte Verfahren für die Verdichtungsumsetzung, da sie nicht der Festsetzung durch den Grossen Gemeinderat unterliegen. Arealüberbauungen dürfen je nach den Bestimmungen in der BZO bezüglich der Ausnützung, Abstände und maximaler Geschoszahl von der Regelbauweise abweichen, müssen dafür aber erhöhten Qualitätsanforderungen an Gestaltung, Ausrüstung und Ausstattung entsprechen. Bei der Beurteilung sind insbesondere die Beziehungen zum Orts- und Landschaftsbild, die kubische Gliederung und der architektonische Ausdruck, die Freiflächen (Umfang und Gestaltung), die Wohnlichkeit und Wohnhygiene sowie die Versorgungs- und Entsorgungslösung zu beachten.

Der Stadtrat begrüsst den Anstoss, dass eine Verdichtung in bereits überbauten Zonen erfolgen soll. Aufgrund der heute umso wichtigeren Prämissen der Innenentwicklung und des haushälterischen Umgangs mit dem Boden ist eine sachgerechte Nutzung der vorhandenen Bauzonen zwingend. Im Rahmen der Gesamtrevision der BZO müssen die Ausnützungsziffern, auch in den Wohnzonen mit den heute geringsten Dichten, genau untersucht werden. Die gegenwärtige minimale Ausnützung gemäss § 49a Abs. 1 PBG ist dabei lagegerecht zu hinterfragen. Eine Erhöhung der Ausnützungsziffern in den Wohnzonen W2 und W3 ist nach heutigem Stand insbesondere dort prüfenswert, wo eine gute Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr gegeben ist, respektive dort, wo sie in einer Gesamtbetrachtung sinnvoll ist.

Auf Antrag des Ressortvorstehers Bau und Planung fasst der Stadtrat, gestützt auf Art. 82 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates, folgenden

Beschluss:

- 1 Zum Postulat der Gemeinderäte Mario Senn (FDP), Daniela Morf (SVP), Daniel Frei (FW) und 13 Mitunterzeichnenden betreffend «Massvolle Verdichtung statt Grossüberbauungen und Hochhäuser» wird im Sinne der Erwägungen Bericht erstattet.

- 2 Dem Grossen Gemeinderat wird folgender Antrag unterbreitet:
 - 2.1 Das Postulat der Gemeinderäte Mario Senn (FDP), Daniela Morf (SVP), Daniel Frei (FW) und 13 Mitunterzeichnenden betreffend «Massvolle Verdichtung statt Grossüberbauungen und Hochhäuser» wird abgeschrieben.
- 3 Dieser Beschluss ist öffentlich.
- 4 Mitteilung an:
 - 4.1 Grosser Gemeinderat
 - 4.2 Stadtrat
 - 4.3 Ressortleiter Bau und Planung

Stadt Adliswil
Stadtrat

Farid Zeroual
Stadtpräsident

Thomas Winkelmann
Stadtschreiber