

An das Stadtparlament

Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend bauliche Verdichtung durch Aufhebung Mehrlängenzuschlag, eingereicht von den Stadtparlamentsmitgliedern R. Perroulaz (FDP), B. Zäch (SP), Ch. Hartmann (SVP), Z. Dähler (CVP/EDU) und M. Bänninger (EVP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend bauliche Verdichtung durch Aufhebung Mehrlängenzuschlag, wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 7. Dezember 2020 reichten die Stadtparlamentarier Raphael Perroulaz (FDP), Benedikt Zäch (SP), Christian Hartmann (SVP), Zeno Dähler (CVP/EDU) und Michael Bänninger (EVP) mit 37 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Stadtparlament am 1. Februar 2021 überwiesen wurde:

«Antrag

Der Stadtrat wird eingeladen, in einem Bericht darzulegen, wie sich eine Aufhebung des in der Bau- und Zonenordnung vom 3. Oktober 2000 definierten Mehrlängenzuschlages auf das Potential und die Möglichkeiten zur inneren Verdichtung sowie Bevölkerungsentwicklung auswirken könnte. Es ist zu prüfen, in welchen Stadtgebieten eine Aufhebung sinnvoll wäre, in jedem Fall ausgenommen sind Kernzonen oder Quartiererhaltungszonen.

Begründung

Unsere Lebensräume stehen durch das Bevölkerungswachstum zunehmend unter Druck. Städtische Räume sollen verdichtet und die Zersiedelung minimiert werden. Auch Winterthur hat grosses Potential zur inneren Verdichtung. Die geltende Bau- und Zonenordnung (BZO) schränkt jedoch eine solche Nachverdichtung weitgehend ein. Das ist kein spezifisches Winterthurer Problem, sondern in vielen Regelwerken der Fall. Die bei der Festsetzung der BZO geltenden Umstände sind heute jedoch in den Hintergrund gerückt und die Interessen nach dichten und urbanen Städten gewachsen. Auch aus ökologischen und verkehrstechnischen Gründen macht eine Konzentration des Wachstums auf urbane Zentren Sinn. Die lockere Bebauungsstruktur von Winterthur wird eine Erhöhung der Urbanität benötigen und kann dies auch gut verkraften.

Mit dem Mehrlängenzuschlag schränkt heute ein kommunal fixiertes Instrument die innere Verdichtung ein. Dieser schreibt für längere Gebäude ab 14 m nach Art. 23 Abs. 1 lit. b Ziff. 2 der BZO einen Zuschlag von 1/3 der Mehrlänge zum geltenden Grenzabstand vor. Durch diese Regelung im Nachteil stehen z.B. Parzellen mit unregelmässiger Geometrie und auch allgemein kleinerer Grösse. Der Zuschlag kommt heute bei Ausarbeitung von Gestaltungsplänen nicht zur Anwendung, allerdings wird die Verdichtung über kleinere Parzellen eingeschränkt. Der Mehrlängenzuschlag steht im Widerspruch zum Wachstum gegen innen. Die Erhöhung der Dichte könnte durch die Aufhebung vorangetrieben werden oder wird zumindest nicht blockiert. Deshalb ist eine Aufhebung des Mehrlängenzuschlages zu prüfen. Die Ausschöpfung der über die Baumassenziffer mögliche Baukubatur ist mit einem Zuschlag auf den Grenzabstand nicht in jedem Fall möglich, da die Höhe des Gebäudes durch die Anzahl Geschosse limitiert ist. Mit dieser Aufhebung würden erhebliche innerstädtische Grundstücks-reserven für die Stadtentwicklung aktiviert und die architektonische Gestaltung flexibilisiert. Die geltenden Maximallängen der Gebäude gewährleisten eine städtebaulich wertvolle Einordnung in die Stadtstruktur und berücksichtigen auch die Qualitäten der Gartenstadt und Quartiererhaltungszonen. Eine hochstehende Baukultur ist wichtig für die Attraktivität von Winterthur und soll deshalb auch nicht beeinträchtigt werden.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Revision der Bau- und Zonenordnung

In naher Zukunft werden verschiedene Anpassungen der Bau- und Zonenordnung (BZO) notwendig. Die Gründe hierfür sind einerseits kantonale Vorgaben und andererseits städtische Strategien.

Die Stadt Winterthur revidiert auf der Grundlage der räumlichen Entwicklungsperspektive Winterthur 2040 voraussichtlich bis Ende 2024 den kommunalen Richtplan aus dem Jahr 1998. Diese Gesamtrevision ist ein Treiber für eine Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO) mit wesentlichen materiellen Änderungen. Die Revision der BZO ist der Richtplanrevision nachgelagert.

In den nächsten Jahren muss aus weiteren Gründen die BZO revidiert werden: Die Stadt Winterthur wird die harmonisierten Baubegriffe (Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe, IVHB) in die BZO übernehmen. Hierfür hat der Kanton den Gemeinden eine Frist bis im Februar 2025 angesetzt. Diese Frist wird jedoch voraussichtlich mit der Revision des Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG) «PBG Justierung» bis Februar 2028 verlängert. Dies vor dem Hintergrund, weil mit den PBG-Revisionspaketen «PBG Justierung» und «klimaangepasste Siedlungsentwicklung» Änderungen an harmonisierten Baubegriffen vorgenommen werden. Ein Beispiel hierfür ist die Grünflächenziffer. Die Grünflächenziffer wird die heutige Freiflächenziffer ersetzen. Dies hat dazu geführt, dass die städtische Arbeitsgruppe die laufenden Arbeiten zur BZO-Revision «IVHB» sistiert hat und zwar bis die Baudirektion den angepassten Entwurf des PBG vorbereitet hat. Auch weitere Themen aus der laufenden PBG-Revision «klimaangepasste Siedlungsentwicklung» müssen allenfalls Eingang in die BZO finden.

Die Harmonisierung der Baubegriffe wird den Mehrlängenzuschlag nur indirekt betreffen. Neu werden vorspringende Gebäudeteile auf der Hälfte des betreffenden Fassadenabschnitts zulässig sein. Die vorspringenden Gebäudeteile, welche künftig bis auf das Terrain abgestellt werden dürfen, können bis maximal zwei Meter über die Fassadenflucht ragen und sich auch über alle Geschosse erstrecken. Vorspringende Gebäudeteile können also erheblich breiter und massiver in Erscheinung treten als bisher. Diese Lockerung der Vorschriften zu den vorspringenden Gebäudeteilen führt dazu, dass die Hälfte der Fassade näher an die Grenze zu liegen kommen könnte und daher der effektive Abstand zwischen Gebäuden dementsprechend verringert wird. Dies bedingt eine Überprüfung der Grenz- und Gebäudeabstände, Gebäudelängen und somit auch indirekt des Mehrlängenzuschlags.

In den folgenden Kapiteln wird erläutert, dass der Mehrlängenzuschlag auch unabhängig von der Umsetzung der Harmonisierung der Baubegriffe aus nachvollziehbaren Gründen zu hinterfragen ist und die Nachteile der Bemessung des Mehrlängenzuschlags unbestritten sind: Die Bemessungsart des Mehrlängenzuschlages ist kompliziert und aufwändig für Planende und Verwaltung, der Mehrlängenzuschlag ist kein Garant für einen städtebaulich und wohngygienisch richtig positionierten Freiraum und er schränkt den Gestaltungsspielraum der Bebauung unnötig ein. Zudem kann der Mehrlängenzuschlag auch Ersatzneubauten mit gleicher Form wie im Bestand verhindern, bzw. von der Zustimmung Dritter (Näherbaurecht) in teilweiser für Laien nicht nachvollziehbarer Art abhängig machen. Weiter ist nicht auszuschliessen, dass der Mehrlängenzuschlag bei kleineren, länglichen und unförmigen Parzellen die zustehende Ausnützung verhindert und so auch zu einem gewissen Masse ein «Verdichtungserschweris» darstellt.

2. Kantonale und kommunale gesetzliche Grundlagen

Kantonale gesetzliche Grundlagen für den Mehrlängenzuschlag sind das Planungs- und Baugesetz (PBG) sowie die allgemeine Bauverordnung (ABV).

Während § 260 ff. PBG allgemeine Aussagen zu den geltenden Mindestabständen für Gebäude macht, ist der Mehrlängenzuschlag in § 21 ff. ABV definiert und dessen Anwendung beschrieben. Es obliegt den Gemeinden, ob sie den Mehrlängenzuschlag in die Bau- und Zonenordnung aufnehmen wollen.

Der Mehrlängenzuschlag wird rechtwinklig zu den Fassaden gemessen und gilt für jeden einzelnen Fassadenabschnitt. Das bedeutet, dass auch bei zurückliegenden oder vorspringenden Fassadenebenen eine durchgehende Messweise der Fassadenfluchten zur Ermittlung der Mehrlänge berücksichtigt werden muss. Der Grenzabstand eines Gebäudes setzt sich dabei immer aus dem in der jeweiligen Zone definierten Grundabstand und den durch die Mehrlänge erforderlichen Zuschlag zusammen.

Die Mehrlängenzuschlags-Regelung wurde aus Gründen des Nachbarschaftsschutzes und des Erhalts der Wohnhygiene (Frischluft, Belichtung) als vorsorgliches Instrument in der Bauordnung eingeführt. Er hätte ursprünglich dafür sorgen sollen, dass ein partiell grösserer, zwischenliegender und qualitativ besserer Freiraum zwischen einzelnen Gebäuden gesichert wird. Hinweise auf städtebauliche Gründe der Mehrlängenzuschlags-Regelung gibt es nicht. Die erste, stadtweite Bauordnung der Stadt Winterthur 1966 beinhaltete bereits Regelungen zum Mehrlängenzuschlag. Diese Zuschläge zum Grenzabstand entsprachen allerdings nicht den heutigen Regelungen. Hier griff der Mehrlängenzuschlag beispielsweise bereits bei Fassadenlängen ab 12 Metern. Neben dem Mehrlängenzuschlag war auch ein Mehrhöhenzuschlag in der Bauordnung verankert, welcher heute auch im PBG geregelt ist.

In der BZO der Stadt Winterthur gilt der Mehrlängenzuschlag in Art. 23 lit. b, Art. 54, Art. 57, Art. 68.

Der Mehrlängenzuschlag ist in allen Wohnzonen (W2/1.0, W2/1.2, W2/1.6, W3/2.6, W4/3.4) anzuwenden, sofern die Fassadenlänge mehr als 14 Meter beträgt. Der Grenzabstand erhöht sich um einen Drittel der Mehrlänge, ist jedoch auf ein Höchstmass beschränkt (Abb. 1). Zudem gilt der Mehrlängenzuschlag in der Kernzone III (z.B. Kernzone Veltheim), wobei der Grenzabstand dort höchstens sieben Meter betragen kann (Art. 23 BZO). Ebenfalls ist der Mehrlängenzuschlag in den Wohnzonen mit Gewerbeerleichterung (W2G, W3G, W4G) anzuwenden, mit Ausnahme der Fälle von Art. 57 lit. d.

Art. 54 Grundmasse / Nutzweise

¹ Grundmasse: Es gelten folgende Grundmasse:

Grundmasse	Zone W2/ 1,0	Zone W2/ 1,2	Zone W2/ 1,6	Zone W2/ 2,0	Zone W3/ 2,6	Zone W4/ 3,4
Baumassenziffer ^[3] *	1.0	1.2	1.6	2.0	2.6	3.4
Vollgeschosse	2	2	2	2	3	4
Dachgeschosse	1	1	1	1	2	2
anrechenbare Untergeschosse	keine	1	1	1	1	1
Gebäudelänge		40	40	70	70	70
Grenzabstand Grundabstand	7	5	5	4	5	5
Grenzabstand Mehrlängenzuschlag ab 14 m	⅓	⅓	⅓	⅓	⅓	⅓
Grenzabstand Höchstmass	12	12	12	10	11	12

Abb. 1: Auszug aus Art. 54, Bauordnung Winterthur (BZO)

3. Umfang und Wirksamkeit des Mehrlängenzuschlags

Die Untersuchungen einiger Beispiele aus der täglichen Praxis der Abteilung Stadtraum und Architektur Amt für Städtebau und des Bauinspektorats Baupolizeiamt haben gezeigt, dass die Wirksamkeit des Mehrlängenzuschlages meist sehr situativ ist und somit stark von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten (Parzellengrösse, Parzellenstruktur, Topographie, Strassenanschluss) abhängt. Der Mehrlängenzuschlag kann bei kleineren, länglichen und unregelmässig zugeschnittenen Parzellen allenfalls die Ausschöpfung der möglichen Ausnützung einschränken.

4. In welchem Ausmass kommt der Mehrlängenzuschlag überhaupt zu tragen?

Es lässt sich festhalten, dass der Mehrlängenzuschlag in vielen Bauzonen nicht gilt: Quartierhaltungszonen, Kernzonen (ausser KIII), Zentrumszonen, Industrie- und Gewerbezone und Zone für öffentliche Bauten.

Der Mehrlängenzuschlag entfällt zudem auch entlang von Strassen, Wegen und Baulinien (Art. 68 BZO).

In zweigeschossigen Wohnzonen mit Baumassenziffer (BMZ) 1.0 (W2/1.0) ist zwar ein Mehrlängenzuschlag vorgesehen, aber aufgrund der Stadtstruktur (in der Regel alleinstehende Einfamilienhäuser) und der eher grosszügigen Parzellen muss hier der Mehrlängenzuschlag kaum angewendet werden.

Aber auch in der Grundnutzung überlagernden Zonen wie Gebiete mit Sonderbauvorschriften, Terrassenüberbauungen, Gestaltungsplan-Gebieten oder Arealüberbauungen greift der Mehrlängenzuschlag in der Praxis nicht. Beispielsweise führt bei Arealüberbauungen die Erhöhung der zulässigen Geschossigkeit zu einem kleineren Gebäudedefussabdruck und dementsprechend zur Schaffung von grösseren Freiräumen. Dies ermöglicht einen grösseren Anordnungsspielraum, um die «architektonischen Zwänge» des Mehrlängenzuschlages zu umgehen.

Die Einschränkungen durch den Mehrlängenzuschlag betrifft vor allem schmale, grössere Parzellen (> 625 m²) mit unpraktischer, länglicher Form. Zudem kann eine Vereinbarung mit der Nachbarschaft in Form eines Näherbaurechtes die Regelung des Mehrlängenzuschlages immer aushebeln. Das Einräumen eines Näherbaurechtes wird in der Bewilligungspraxis auch grundsätzlich nicht verwehrt.

Die Frage, wieviel Prozent der Bauzonenflächen in der Stadt Winterthur heute vom Mehrlängenzuschlag real betroffen sind, lässt sich ebenfalls nicht abschliessend beurteilen. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass in maximal 15 % der Bauzonenfläche der Mehrlängenzuschlag theoretisch überhaupt angewendet werden müsste, wenn keine Näherbaurechtsvereinbarung zustande kommt. Wie hoch der Prozentsatz ist, wo der Mehrlängenzuschlag wirklich die mögliche Dichte gemäss Bau- und Zonenordnung verhindert und zum effektiven «Verdichtungserschwerern» wird, lässt sich ohne eine vertiefte Untersuchung auf Stufe der Einzelparzellen nicht beziffern.

5. Abschaffung des Mehrlängenzuschlages?

Im Postulat werden im Grundsatz *zwei Thesen* als Begründung zur Abschaffung des Mehrlängenzuschlages formuliert.

Der Mehrlängenzuschlag soll im Widerspruch zum Wachstum gegen innen stehen und die Ausschöpfung der rechtlich möglichen Baukubatur soll nicht überall möglich sein. Dadurch würde eine Erhöhung der Dichte blockiert. Die Abklärungen des Amtes für Städtebau und des Baupolizeiamts haben ergeben, dass die gesetzlich zustehende Dichte aber in den wenigsten Fällen verunmöglicht wird. Die schwerwiegende Auswirkung zeigt sich jedoch dadurch, dass die zustehenden Ausnutzungsreserven oft nur notgedrungen und mit einer städtebaulich verunklärten Setzung und Gestaltung realisiert werden können. Der Mehrlängenzuschlag kann zu ineffizienten Grundrissformen, städtebaulich nicht tragbaren Setzungen und zu einem architektonischen Korsett, das sehr wenig Anordnungsspielraum zulässt, führen. Diese Erkenntnis wird auch in der zweiten These postuliert, welche besagt, dass die architektonische Gestaltung und die Stadtentwicklung mit der Existenz des Mehrlängenzuschlages gehemmt werden.

Der Mehrlängenzuschlag ist mit seiner anspruchsvollen Bemessungsart kompliziert und aufwendig sowohl für die Planenden wie auch für die Prüfenden und führt zu einem Mehraufwand im Planungs- und Bewilligungsprozess.

Er kann nicht als städtebauliches und der Wohnhygiene dienendes Instrument eingesetzt werden, da er privatrechtlich ausgehebelt werden kann (z.B. Grenzbaurecht, Näherbaurecht). Der Mehrlängenzuschlag ist auch kein Garant für einen städtebaulich richtig positionierten Freiraum und ausgewogene Gestaltung des städtebaulichen Umfelds.

Der Fläche des Freiraums bezogen auf die Parzellengrösse bleibt bei gleichem Gebäudefussabdruck und bei der gesetzlich ausgeschöpften Geschossigkeit genau der gleiche – mit oder ohne den Mehrlängenzuschlag. Ohne den Mehrlängenzuschlag kann allerdings der Ort des gewollten Freiraumes städtebaulich bewusst gewählt werden.

Ein Verzicht auf den Mehrlängenzuschlag erlaubt replizierbare Grundrisse mit gesteigerter Platzeffizienz, das heisst mit einer erhöhten Verdichtung. Es fördert geometrisch aus dem Inneren begründete Gebäudekörper und lässt einen freien Spielraum für eine dem Umfeld städtebaulich angepasste Gestaltung und Setzung.

6. Fazit

Eine Aufhebung des Mehrlängenzuschlags erscheint aus den oben erwähnten Begründungen durchaus begrüssenswert. Es macht zudem Sinn, die Aufhebung des Mehrlängenzuschlages gleich im ganzen Stadtgebiet bzw. in den Grundnutzungen vorzusehen. Die Aufhebung des Mehrlängenzuschlags kann unabhängig von der Harmonisierung der Baubegriffe erfolgen. Der Stadtrat wird die Abschaffung des Mehrlängenzuschlags im Rahmen der nächsten Teilrevision der BZO dem Stadtparlament vorschlagen.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist der Vorsteherin des Departements Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

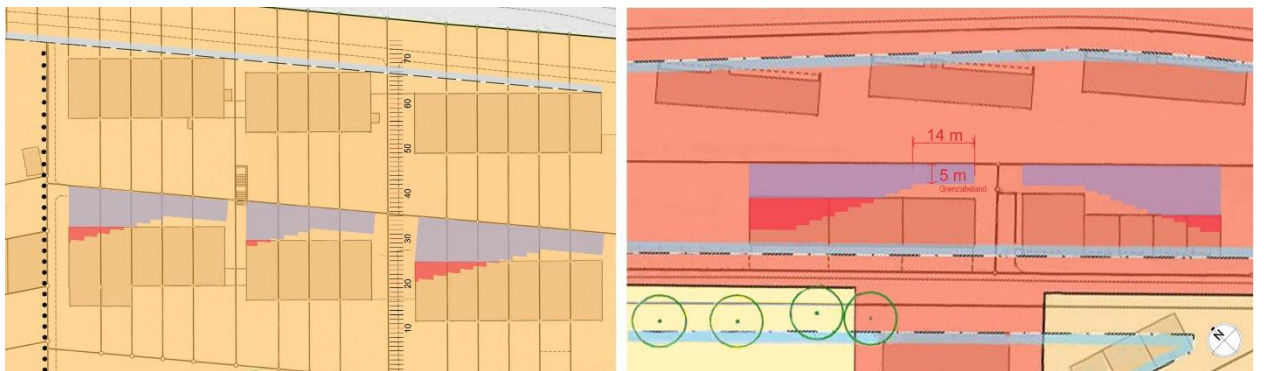
A. Simon

Anhang:

Beispiele aus der Praxis:



Bei langen, bestehenden Gebäudezeilen sind **Ersatzneubauten** mit gleichem Fussabdruck wegen der Einschränkung durch den Mehrlängenzuschlag nicht mehr gleich realisierbar (bei den rot eingefärbten Bereichen müsste das Gebäude zurückgesetzt werden):



Anordnungsspielraum mit (siehe linke Abbildung) und ohne Mehrlängenzuschlag:

Bei voll ausgeschöpfter Geschossigkeit bleibt der Fussabdruck gleich und kann städtebaulich optimal gewählt werden.

