

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. Januar 1987

229. Nutzungsplanung Winterthur (Teilgenehmigung)

Am 11. März 1986 hat der Grosse Gemeinderat der Stadt Winterthur die kommunale Nutzungsplanung festgesetzt. Nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist wurde der Erlass publiziert und öffentlich aufgelegt. Gegen den Beschluss wurden 35 Rekurse erhoben. Der Stadtrat Winterthur ersucht mit Schreiben vom 10. September 1986 um die Genehmigung der nicht angefochtenen Teile der kommunalen Nutzungsplanung.

Von den gegen den Beschluss des Grossen Gemeinderates betreffend Festlegung der kommunalen Nutzungsplanung eingereichten Rekursen wurden inzwischen fünf zurückgezogen oder rechtskräftig abgewiesen. Weitere fünf Verfahren haben keinen Einfluss auf das vorliegende Genehmigungsverfahren: In zwei Fällen wird die Ausdehnung der Bauzonen auf vom kommunalen Festsetzungsbeschluss nicht erfasste Areale verlangt; ein Rekurrent wendet sich gegen eine Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten längs der Breitstrasse auf Wohnungen, ohne dass die Bauordnung eine derartige Einschränkung enthalten würde; ein Rekurs hat eine nicht Gegenstand des Festsetzungsbeschlusses bildende Baulinie zum Inhalt, und in einem Fall steht schliesslich die Bezeichnung von landschaftlich empfindlichem Gebiet im regionalen Gesamtplan zur Diskussion.

Die verbleibenden Rekursverfahren betreffen mit einer Ausnahme Festlegungen des Zonenplans, der Kernzonenpläne und der Wald- bzw. Gewässerabstandslinien, die lediglich lokale Auswirkungen haben. In allen diesen Fällen ist die beantragte Teilgenehmigung gemäss § 5 Abs. 3 PBG möglich. Die von der Genehmigung auszunehmenden Festlegungen sind in den entsprechenden Plänen rot gekennzeichnet.

Die Sonderbauvorschriften für besondere Wohngebiete gemäss Art. 38 der Bauordnung sind grundsätzlich angefochten. Auch die Baudirektion hat im Vorprüfungsverfahren Zweifel an der Recht- und Zweckmässigkeit dieser Vorschriften angemeldet. Diese Sonderbauvorschriften sind vorläufig vom Genehmigungsverfahren auszunehmen.

Mit einer Volksinitiative wurde die Ausscheidung der rund 2,5 ha grossen Schenkelwiese in Wülflingen als Freihaltezone gefordert. Der Grosse Gemeinderat hat die Initiative im Zusammenhang mit der Festsetzung der Nutzungsplanung behandelt und im Sinne eines Gegenvorschlags einen Teil des betroffenen Gebietes der Reservezone zugewiesen. In der Volksabstimmung vom 28. September 1986 hat die Initiative ob siegt. Das davon betroffene Areal ist deshalb von der Genehmigung auszunehmen.

Die Nutzungsplanung wurde in enger Zusammenarbeit mit der Baudirektion erarbeitet. Sie gibt zu den folgenden Bemerkungen Anlass:

Die Ausscheidung einer Industriezone im Gebiet Lantig verstösst gegen den kantonalen Gesamtplan. Das Areal liegt im Landwirtschaftsgebiet. Der Stadtrat Winterthur hat am 19. Januar 1983 ein entsprechendes Änderungsbegehren gestellt. Die Stadt Winterthur wurde von der Baudirektion darauf aufmerksam gemacht, dass eine Bauzonenausscheidung nur möglich sei, wenn der Kantonsrat dem Änderungsbegehren stattgebe und das vorgesehene Industriegebiet dem Siedlungsgebiet zuweise. Der entsprechende Beschluss steht aus. Die Industriezone Lantig ist deshalb einstweilen von der Genehmigung auszunehmen.

Die Ausdehnung der Wohnzone W3 in Zinzikon widerspricht dem kommunalen Gesamtplan, welcher in diesem Bereich ein besonderes Erholungsgebiet vorsieht. Andererseits wurde mit der Nutzungsplanung innerhalb des Wohngebietes eine Freihaltezone ausgeschieden, welche den angestrebten Zweck vollumfänglich erfüllt. Die vorgenommene Abweichung gegenüber der Richtplanung erweist sich als zulässig im Sinne von § 16 Abs. 2 PBG. Der kommunale Gesamtplan ist bei Gelegenheit anzupassen.

In den Kernzonenplänen rot bezeichnete Bauten dürfen nur verändert oder bei gesichertem Wiederaufbau abgebrochen werden, wenn das bisherige Gebäudeprofil und die wesentlichen gestalterischen Elemente beibehalten werden. Mit dieser Festlegung kann im Sinne von § 205 PBG ein Schutz der erhaltungswürdigen Orts-, Strassen- und Platzbilder erreicht werden. Die Baudirektion hat sich deshalb im Vorprüfungsverfahren auf den Standpunkt gestellt, dass alle Bauten, die ein Ortsbild prägen, in den Kernzonen rot zu bezeichnen seien. Damit werde die Erhaltung der herkömmlichen Ortsbilder gewährleistet, und von eigentlichen Unterschutzstellungen gemäss §§ 206ff PBG könne in vielen Fällen abgesehen werden.

Der Grosse Gemeinderat hat demgegenüber in der Altstadt nur wenige Bauten entsprechend bezeichnet. So wurden in der Hauptachse von Winterthur (Untertor, Marktgasse und Obertor) nur gerade zwei Gebäude erfasst. Der Stadtrat legt im Genehmigungsgesuch dar, man habe es nicht für zweckmässig erachtet, sämtliche potentiellen Schutzobjekte in den Kernzonenplänen rot zu bezeichnen. Die nicht bezeichneten, schutzfähigen Objekte sollten dagegen mit Einzelschutzverfügungen gesichert werden. Zu diesem Zweck habe er den Kernzonenplan für die Altstadt mit den schutzfähigen Objekten ergänzt.

Die im Kernzonenplan mit «kommunaler Fassadenschutz» bezeichneten Bauten vermögen zusammen mit den rot bezeichneten Bauten das Ortsbild von Winterthur zumindest östlich des Neumarktes zu schützen. Ob dies durch planungsrechtliche Vorschriften nach § 205 PBG – z. B. durch eine entsprechende Ergänzung der Bauordnung – oder durch besondere Anordnungen laut § 206 PBG erfolgen soll, ist im vorliegenden Verfahren nicht zu entscheiden. Der zur Genehmigung vorliegende Erlass gewährleistet die Erhaltung des schutzwürdigen Ortsbildes – welches von kantonaler Bedeutung ist – aber nicht. Die Stadt Winterthur ist daher einzuladen, die mit «kommunaler Fassadenschutz» bezeichneten Bauten mit ergänzenden Massnahmen zu sichern.

Gegenüber den im Zonenplan eingetragenen Gewässern wurden an verschiedenen Orten Abstandslinien im Sinne von § 67 PBG festgelegt. Diese unterschreiten zum Teil den Mindestabstand nach § 263 PBG. Dies ist nicht zulässig; Gewässerabstandslinien können den kantonalrechtlichen Mindestabstand lediglich erhöhen, nicht aber vermindern. Diejenigen Teile der Gewässerabstandslinien, die den Mindestabstand von 5 m gemäss § 263 unterschreiten, sind deshalb von der Genehmigung auszunehmen.

Laut § 66 PBG sind im Bauzonengebiet Waldabstandslinien festzulegen, wobei diese einen Abstand von 30 m von der Waldgrenze einzuhalten haben, soweit nicht besondere örtliche Verhältnisse vorliegen. Die Baudirektion hat im Vorprüfungsverfahren auf verschiedene fehlende Waldabstandslinien aufmerksam gemacht oder bei einem reduzierten Waldabstand auf die fehlenden besonderen Verhältnisse hingewiesen. Die beanstandeten Waldabstandslinien wurden teilweise ergänzt. Im Bereich der Zinzikerbergstrasse, nördlich der Reitplatzstrasse, westlich der Bruderhausstrasse, zwischen Orbüel und Etzberg sowie am Heiligberg fehlen sie aber immer noch. Mit Ausnahme des Heiligberges handelt es sich durchweg um ausgedehnte Waldungen, bei denen nicht auf die Festsetzung von Waldabstandslinien verzichtet werden darf.

Am Maienriedweg, am Tannenweg und am Auenrain (Gebäude Assek.-Nr. 50) wurde der Waldabstand gegenüber den vorgeprüften Plänen vermindert, ohne dass dafür besondere Verhältnisse vorliegen würden. Im ersten Fall handelt es sich um ein unüberbautes Grundstück, bei dem ohne weiteres ein Abstand von 30 m eingehalten werden kann. In den beiden andern Fällen ist eine Reduktion des Abstandes bis zu den bestehenden Bauten möglich, nicht aber eine darüber hinausgehende Verminderung.

Schliesslich hat die Baudirektion im Vorprüfungsverfahren verlangt, dass auch im Bereich von Baulinien Waldabstandslinien festzusetzen seien. Die Stadt Winterthur hat dies offenbar so interpretiert, dass Waldabstandslinien und Baulinien zusammenfallen müssten. Dieses Missverständnis führte an der Auenrainstrasse, der Anton Graff-Strasse und der Zinzikerbergstrasse ebenfalls zu Verminderungen des Waldabstandes, die nicht durch § 66 Abs. 2 PBG gedeckt sind.

Aus diesen Gründen sind die genannten Teile der Waldabstandslinien von der Genehmigung auszunehmen. Die Stadt Winterthur ist einzuladen, die Ergänzungspläne im Sinne der Erwägungen zu vervollständigen.

Gemäss Art. 8 der Bauordnung (BauO) ist im Bereich A der Altstadt generell ein anrechenbares Untergeschoss zugelassen, während dies in den Bereichen B und C nur möglich sein soll, wenn die historische Bausubstanz nicht beeinträchtigt wird oder wenn keine andern öffentlichen Interessen verletzt werden. Es ist unerfindlich, weshalb dieser Vorbehalt nicht auch im Bereich A gelten soll. Die Altstadt von Winterthur ist ein schutzwürdiges Ortsbild von kantonaler Bedeutung. Dieses ist im gesamten Altstadtbereich zu schützen. Im Vorprüfungsverfahren wurde die Stadt Winterthur darauf aufmerksam gemacht, dass anrechenbare Untergeschosse in der Regel mit dem Ortsbildschutz unvereinbar sind. Hingegen könnten auch im Bereich A anrechenbare Untergeschosse unter den Vorbehalten von Art. 8 Abs. 2 BauO hingenommen werden.

Laut Art. 8 Abs. 3, Art. 21 Abs. 2 und Art. 25 Abs. 2 BauO ist bei Anwendung des Näherbaurechts der kantonale Mindestgrenzabstand nicht zu beachten. Diese Vorschrift verstösst gegen § 270 PBG. Der Stadtrat hält diese Abweichung im Sinne von § 50 Abs. 3 PBG für erlaubt, wobei er allerdings der Meinung ist, die Mindestgebäudeabstände seien einzuhalten. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Die Unterschreitung des kantonalrechtlichen Mindestgrenzabstandes in Kernzonen ist nur gestattet, wo es die Eigenart der bestehenden Überbauung rechtfertigt. Wo dies zutrifft, steht häufig auch die Einhaltung des vollen Gebäudeabstandes mit dieser Eigenart in Widerspruch. Eine Zustimmung des Nachbarn im Sinne eines Näherbaurechts ist unerheblich. Vielmehr müssten die Bauordnung oder die Kernzonenpläne festlegen, wo im Interesse der Ortsbilder reduzierte Abstände gelten sollen. Die genannten Bauordnungsvorschriften sind daher von der Genehmigung auszunehmen.

In der Altstadt sollen Dachaufbauten zugelassen werden, deren Gesamtlänge das kantonale Maximum gemäss § 292 PBG übersteigt (Art. 12 Abs. 1 BauO). Der Stadtrat macht im Genehmigungs-gesuch geltend, das von der kantonalen Norm abweichende Mass habe sich aufgrund eines Inventars der bestehenden Dachaufbauten ergeben und es stütze sich auf die Kompetenznorm von § 49 Abs. 2 PBG. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Zwar erlaubt § 49 PBG die Aufstellung kommunaler Vorschriften über die Dachform; die zulässige Gesamtbreite der Dachaufbauten ist aber in § 292 PBG auf einen Drittel der betreffenden Fassadenlänge festgelegt. In der Kernzone kann hievon im Sinne einer Reduktion und allenfalls auch im Sinne einer Vergrösserung der zulässigen Gesamtbreite abgewichen werden, soweit und sofern die Eigenart der bestehenden Überbauung es rechtfertigt. Laut den An-

gaben der Stadt Winterthur weisen nur 75 von insgesamt 553 Gebäuden Dachaufbauten auf, deren Gesamtlänge das kantonalrechtliche Höchstmass übersteigt. Die Erhöhung der Gesamtlänge von Dachaufbauten über einen Drittel der Fassadenlänge hinaus ist deshalb keine erlaubte Abweichung von kantonalrechtlichen Vorschriften.

In den Dorfkernen und in den übrigen Kernzonen werden Dachaufbauten in Form von Schlepptgauben und Giebellukarnen zugelassen, ohne dass sie in ihrer Grösse beschränkt würden (Art. 23/28 Abs. 1 BauO). Diese Bestimmungen vermögen den Schutz der für das Ortsbild wichtigen Dachlandschaft nicht zu gewährleisten. Zu grosse Dachaufbauten – insbesondere zu hohe Schlepptgauben – würden zwangsläufig zu Beeinträchtigungen führen. Art. 23 und 28 BauO sind deshalb mit einer auf die Belange des Ortsbildschutzes abgestimmten Grössenbeschränkung für Dachaufbauten zu versehen.

Neben Dachaufbauten sollen in allen Kernzonen auch Dachflächenfenster und – mit Ausnahme der Übrigen Kernzonen K IV – Dacheinschnitte beschränkter Grösse erstellt werden können, wenn sie von Strassen und Plätzen aus betrachtet nicht in Erscheinung treten. Der Stadtrat erachtet die Zulassung von Dachflächenfenstern von 0,8 m² Grösse zur Schaffung von Wohnräumen in Dachgeschossen für nötig. Bezüglich der Dacheinschnitte verzichtet er auf eine Stellungnahme. Die Dachflächenfenster erweisen sich als genehmigungsfähig, da sie nur zugelassen werden, wenn sie von Strassen und Plätzen aus nicht in Erscheinung treten. Dacheinschnitte hingegen können in der Altstadt und in den Dorfkernen nicht hingenommen werden, da die Dachlandschaft hier zu den ortsbildprägenden Elementen gehört, die durch fremde Stilformen – was Dacheinschnitte unzweifelhaft sind – beeinträchtigt würde.

Art. 31 Abs. 2 BauO bestimmt für die Zentrumszonen, das anrechenbare Untergeschoss könne über die Bruttogeschossfläche gemäss dem Vergleichsprojekt hinaus genutzt werden. Diese Vorschrift verstösst gegen § 251 PBG; sie ist daher von der Genehmigung auszunehmen.

Art. 32 Abs. 2 BauO erlaubt die Aufhebung der Bautiefenbeschränkung «im Einzelfall», wenn keine wohnhygienischen, feuerpolizeilichen oder städtebaulichen Bedenken bestehen. Offenbar soll damit der Grenzbau gegenüber § 287 lit. b PBG erleichtert werden. § 51 PBG erlaubt eine Änderung der Bautiefe, innerhalb welcher der Grenzbau ohne nachbarliche Zustimmung zulässig ist, aber nur mit einer bestimmten Regelung des Masses in der Bauordnung. Erleichterungen im Einzelfall sind – vorbehältlich einer Ausnahmesituation gemäss § 220 PBG – unzulässig; Art. 32 Abs. 2 BauO ist deshalb nicht genehmigungsfähig.

Art. 54 BauO erlaubt in den Wohnzonen W2 und W3 für Gebäude, die vor Inkrafttreten dieser Bauordnung erstellt wurden, eine Ausnützung der Dachgeschosse zu Wohnungszwecken unter Überschreitung des gesamthaft zulässigen Ausnutzungsmasses. Das PBG erlaubt keine derartige Privilegierung von Altbauten; Art. 54 BauO ist von der Genehmigung auszunehmen.

Die Stadt Winterthur ersucht um die Befreiung von der Pflicht zur Festsetzung des Erschliessungsplans, da die Groberschliessung der Bauzonen weitgehend vorhanden sei. Die Voraussetzungen zum Verzicht auf die Festsetzung des Erschliessungsplans sind gegeben; dem Gesuch der Gemeinde kann gemäss § 90 abs. 3 PBG entsprochen werden.

Auf Antrag der Direktion der öffentlichen Bauten

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Die Stadtgemeinde Winterthur wird von der Pflicht zur Festsetzung des Erschliessungsplans befreit.

II. Die Nutzungsplanung von Winterthur wird unter Vorbehalt von Dispositiv III genehmigt.

III. Von der Genehmigung sind ausgenommen:

- a) die von Rekursverfahren betroffenen und in den Plänen rot bezeichneten Festlegungen;
- b) die Sondervorschriften für die Besondern Wohngebiete;
- c) die Schenkelwiese in den Abgrenzungen der Freihaltezone gemäss Volksabstimmung vom 28. September 1986;
- d) die Industriezone Lantig;
- e) die Gewässerabstandslinien, soweit sie den kantonalen Mindestabstand gemäss § 263 PBG unterschreiten;
- f) die in den Plänen gelb markierten Teilstücke der Waldabstandslinien Maienried, Tannenweg, Auenrain, Anton Graff-Strasse und Zinzikerbergstrasse;
- g) die nachstehenden Bauordnungsvorschriften:
 - Art. 8 Abs. 1 lit. c
 - Art. 8 Abs. 3
 - die Gesamtlänge von Dachaufbauten laut Art. 12 Abs. 1; es gilt § 292 PBG
 - Dacheinschnitte gemäss Art. 12 Abs. 2
 - Art. 21 Abs. 2
 - Dacheinschnitte gemäss Art. 23 Abs. 2
 - Art. 25 Abs. 2
 - Art. 31 Abs. 2
 - Art. 32 Abs. 2
 - Art. 54

IV. Die Stadtgemeinde Winterthur wird eingeladen,

- a) die in den Kernzonenplänen mit «kommunaler Fassadenschutz» bezeichneten Bauten im Sinne der Erwägungen mit ergänzenden Massnahmen zu sichern;
- b) an der Zinzikerbergstrasse, nördlich der Reitplatzstrasse, westlich der Bruderhausstrasse, zwischen Orbüel und Etzberg sowie in den Teilstücken laut Dispositiv III lit. f die Waldabstandslinien gemäss § 66 Abs. 2 PBG festzusetzen;
- c) die Grösse von Dachaufbauten in den Dorfkernen und in den übrigen Kernzonen entsprechend den Anforderungen des Ortsbildschutzes zu beschränken;
- d) Dacheinschnitte in der Altstadt und in den Dorfkernen zu verbieten.

V. Mitteilung an den Stadtrat Winterthur, 8400 Winterthur (unter Rücksendung je zweier mit dem Genehmigungsvermerk versehenen Exemplare der Bauordnung, des Zonenplans und der Ergänzungspläne sowie mit dem Ersuchen, der Baudirektion 25 Exemplare der gedruckten Bauordnung mit Zonenplan zuzustellen), die Kanzlei der Baurekurskommissionen, das Verwaltungsgericht sowie an die Direktion der öffentlichen Bauten.

Zürich, den 28. Januar 1987

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Roggwiller