

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 8. Juli 1987

2210. Nutzungsplanung Winterthur (Teilgenehmigung, Wiedererwägungsgesuch)

A. Am 28. Januar 1987 hat der Regierungsrat die vom Grossen Gemeinderat der Stadt Winterthur am 11. März 1986 festgesetzte kommunale Nutzungsplanung unter Vorbehalt verschiedener Ausnahmen genehmigt (RRB Nr. 229/1987). Gegen die teilweise Nichtgenehmigung der Waldabstandslinie Maienried (Dispositiv III lit. f) und bezüglich einiger der nicht genehmigten Bauordnungsvorschriften (Dispositiv III lit. g) erhob die Stadt Winterthur am 6. März 1987 staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht. Mit Eingabe vom 13. März 1987 ersuchte der Stadtrat Winterthur den Regierungsrat ferner um Wiedererwägung seines Beschlusses bezüglich der beim Bundesgericht angefochtenen Nichtgenehmigungen sowie hinsichtlich der teilweisen Nichtgenehmigung von drei weiteren Waldabstandslinien. Unangefochten geblieben und nicht vom Wiedererwägungsgesuch erfasst ist die Nichtgenehmigung der noch von Rekursen betroffenen Festlegungen (Dispositiv III lit. a), gegen die zum Teil auch genehmigungsrechtliche Vorbehalte angebracht worden sind (Dispositiv III lit. b), sowie die Nichtgenehmigung der Zonenzuteilung der Schenkelwiese (Dispositiv III lit. c, inzwischen geändert, vgl. RRB Nr. 1271/1987), der Industriezone Lantig (Dispositiv III lit. d), verschiedener Abschnitte von Gewässerabstandslinien (Dispositiv III lit. e), der Waldabstandslinie Tannenweg (sub Dispositiv III lit. f) und von Art. 8 Abs. 3, Art. 21 Abs. 2, Art. 25 Abs. 2 und Art. 32 Abs. 2 der Bauordnung (sub Dispositiv III lit. g).

B. Die Entwürfe der Bauverwaltung und des Stadtrates Winterthur sind zwischen Vertretern der städtischen Bauverwaltung und der Baudirektion (Amt für Raumplanung) wiederholt besprochen worden. Die Baudirektion hat auch in drei schriftlichen Berichten darauf hingewiesen, dass die nicht genehmigten Festlegungen gemäss Praxis des Regierungsrates oder jedenfalls nach der Beurteilung durch die Baudirektion nicht genehmigt werden könnten. Im zweiten dieser Berichte nahm die Baudirektion auch Stellung zu den von der Planungskommission des Grossen Gemeinderates beschlossenen Anträgen, und im dritten Bericht äusserte sie sich zu den vom Grossen Gemeinderat in der ersten Lesung beschlossenen Festlegungen und zu den aufgrund eines Rückweisungsbeschlusses neu entworfenen Kernzonenbestimmungen. Nach dem Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 11. März 1986 und dessen Prüfung wurde einer Abordnung der Bauverwaltung Winterthur vom Amt für Raumplanung im einzelnen und begründet dargelegt, für welche Festlegungen die Baudirektion dem Regierungsrat voraussichtlich die Genehmigung nicht werde beantragen können. Dabei wurde abgesprochen, dass der Stadtrat aufgrund dieser Darlegungen schriftlich zu den strittigen Punkten Stellung nehmen werde. Dies geschah mit Eingabe vom 10. September 1986, die dem Regierungsrat bei seiner Beschlussfassung vom 28. Januar 1987 vorlag. Im Teilgenehmigungsbeschluss (RRB Nr. 229/1987) hat sich der Regierungsrat auf den Seiten 2 (unten) bis 4 im einzelnen mit den Vorbringen des Stadtrates auseinandergesetzt, soweit sich der Stadtrat in seiner Eingabe zu den ihm bekanntgegebenen Genehmigungshindernissen geäussert hatte. Aber auch wo dies nicht der Fall war, ist im Teilgenehmigungsbeschluss einlässlich begründet worden, aus welchen Gründen die nicht genehmigten Festlegungen die in § 5 Abs. 1 PBG aufgestellten Genehmigungsanforderungen der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit nicht erfüllten.

C. In seinem Wiedererwägungsgesuch vom 13. März 1987 verweist der Stadtrat im wesentlichen auf die Ausführungen in der Beschwerdeschrift an das Bundesgericht, die er lediglich zusammenfasst und durch eine Bemerkung zur dort nicht angefochtenen Nichtgenehmigung der Waldabstandslinien Auenrainstrasse, Anton Graff-Strasse und Zinzi-kerbergstrasse ergänzt.

Bezüglich dieser Waldabstandslinien ist die städtische Bauverwaltung spätestens im ersten schriftlichen Vorprüfungsbericht darauf aufmerksam gemacht worden, dass bestehende Verkehrsbaulinien für die Pflicht der Gemeinden, mit der Bau- und Zonenordnung nach § 66 PBG im Bauzonengebiet Waldabstandslinien festzusetzen, nicht von Bedeutung sein können. Da die Bau- und Zonenordnung der Baulinienziehung planungshierarchisch vorgeht, können – ausserdem häufig in eine andere Zuständigkeit fallende – Verkehrsbaulinien die Waldabstandslinien weder ersetzen noch besondere örtliche Verhältnisse darstellen, die ein Abweichen von 30 m-Regelabstand rechtfertigen würden. Das Wiedererwägungsgesuch enthält nichts, das für eine andere Beurteilung dieser Frage sprechen könnte.

Bei der Waldabstandslinie Maienried hat der Regierungsrat gemäss Dispositiv III lit. f nur den im Plan gelb markierten Teil nicht genehmigt. Laut Plan handelt es sich dabei um das kurze Teilstück am östlichen Ende dieser Waldabstandslinie auf dem unüberbauten, ziemlich ausgedehnten Grundstück Kat.-Nr. 1776 und auf dem nordöstlich davon gelegenen Grundstück Kat.-Nr. 4727, wo das bestehende Haus durch den Regelabstand von 30 m in keiner Weise betroffen wird. Bei dem im Wiedererwägungsgesuch und in der Beschwerdeschrift erwähnten Wohnhaus Assek.-Nr. 393 (Maienriedweg 26) auf dem westlich anschliessenden Grundstück Kat.-Nr. 1896 ist – wie weiter westlich ebenfalls – aufgrund der in einem geringeren Waldabstand bestehenden Überbauung entsprechend der gefestigten Praxis eine Waldabstandslinie mit geringerem Abstand genehmigt worden. Es ist deshalb unzutreffend, wenn in der Beschwerdeschrift von der angeblichen Nichtberücksichtigung dieses Wohnhauses die Rede ist und dasselbe im Wiedererwägungsgesuch als Grund im Sinne besonderer örtlicher Verhältnisse dafür genannt wird, auch auf dem unüberbauten und auch mit einem 30 m-Abstand ohne weiteres überbaubaren Grundstück Kat.-Nr. 1776 eine Waldabstandslinie mit reduziertem Abstand festzusetzen und zu genehmigen. Der Stadtrat selbst hatte in seiner Vorlage an den Grossen Gemeinderat dort eine Waldabstandslinie mit dem 30 m-Regelabstand beantragt. Schon diese Tatsache lässt den weder im Vorprüfungs- noch im Genehmigungsverfahren vorgebrachten, sondern erstmals in der Beschwerdeschrift vertretenen Standpunkt, es handle sich um «eine kleine, einzelne Waldparzelle» im Sinne von § 66 Abs. 3 PBG, bei der auf eine Abstandslinie hätte verzichtet werden können, in einem fraglichen Licht erscheinen. In der Beschwerdeschrift wird im übrigen ausdrücklich eine Waldfläche von ca. 1150 m² anerkannt, was doch um einiges über dem Mindestmass nach der zürcherischen Forstrechtsfaustregel von $6 \times 25 = 150$ m² liegt. Die Frage der Anwendbarkeit von § 66 Abs. 3 PBG kann sich aber auch deshalb nicht stellen, weil der rund 650 m lange Waldstreifen oberhalb des Maienriedwegs trotz der zwar schon lange bestehenden künstlichen Unterbrechung durch eine Hochspannungsleitung und das Wohnhaus Maienriedweg 32 als zusammenhängende Einheit zu betrachten ist. Auch die – wie die übrigen örtlichen Verhältnisse – ebenfalls schon im Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren bekannte Situation, dass der Waldstreifen in einiger Höhe über dem Grundstück Kat.-Nr. 1776 liegt, rechtfertigt keine Wiedererwägung der teilweisen Nichtgenehmigung. Dies gilt um so mehr, als in der Beschwerdeschrift (S. 5 unten) anerkannt wird, dass das Gelände im massgebenden Bereich zwischen 20 und 30 m Waldabstand nur noch leicht abfällt. Die raum-

planerische Komponente der Zielsetzung des gesetzlichen Regel-Waldabstandes hat gerade in einem Fall wie dem vorliegenden besonderes Gewicht, während die Überbaubarkeit des in Frage stehenden Grundstücks durch die Pflicht zur vollen Einhaltung dieses Abstandes höchstens unwesentlich betroffen wird.

Entgegen der Darstellung im Wiedererwägungsgesuch bedeutet die Nichtgenehmigung von Art. 8 Abs. 1 lit. c der Bauordnung (BauO) keineswegs, dass die Stadt Winterthur im Bereich A der Altstadt, speziell an der Marktgasse, kein anrechenbares, insbesondere Geschäftsräume aufweisendes Untergeschoss – ein sogenanntes Basement – zulassen dürfe. Für die Altstadtbereiche B und C hat aber der Grosse Gemeinderat ein solches anrechenbares Untergeschoss in Art. 8 Abs. 2 BauO zweckmässigerweise nur als zulässig erklärt, «sofern die historische Bausubstanz nicht beeinträchtigt wird oder keine andern öffentlichen Interessen verletzt werden». Es ist unverständlich und in ausgeprägtem Mass unzweckmässig, dass der gleiche Vorbehalt nicht auch für den Bereich A festgelegt worden ist. In den Erwägungen des Teilgenehmigungsbeschlusses ist ausdrücklich erklärt worden, dass unter den Vorbehalten von Art. 8 Abs. 2 BauO auch im Bereich A der Altstadt anrechenbare Untergeschosse hingenommen werden könnten. Der Hinweis auf die Möglichkeit zur Erstellung nicht anrechenbarer Untergeschosse geht fehl, weil sich die Erstellung anrechenbarer Untergeschosse aufgrund der Ausnützungsberechnung in Zonen ohne Nutzungsziffern gemäss § 251 Abs. 2 PBG erheblich anders auswirkt als die Erstellung nicht anrechenbarer Untergeschosse. Auch die Möglichkeit und in vielen Fällen die Dringlichkeit, im Interesse des Ortsbildschutzes und der Archäologie zusätzlich mit Schutzverfügungen einzugreifen, entbindet nicht von der Pflicht, vorab die bestmöglichen planungsrechtlichen Anordnungen durch zweckmässige Bauordnungsbestimmungen zu treffen (§ 205 PBG).

Bezüglich der Dachaufbauten und Dacheinschnitte in Kernzonen lässt das Wiedererwägungsgesuch, auch in Verbindung mit der Beschwerdeschrift, eine stichhaltige Auseinandersetzung mit den Begründungen des Teilgenehmigungsbeschlusses fast völlig vermissen. Dass das Planungs- und Baugesetz grundsätzlich die Nutzung von Dachgeschossen ohne flächenmässige Beschränkung zulässt (sofern nicht eine allenfalls geltende Ausnützungsziffer entgegensteht), bedeutet keineswegs, dass sich der Ortsbildschutz dem Interesse an möglichst weitgehender Dachgeschossnutzung unterzuordnen hätte. Da die für die teilweise Nichtgenehmigung angeführten Zahlen in keiner Art widerlegt worden sind, ist auf das Wiedererwägungsgesuch hinsichtlich der Dachaufbauten ebensowenig einzutreten wie auf dasjenige hinsichtlich der Dacheinschnitte, die ebenso ortsfremd sind, wenn sie zwar nicht von der Strasse, wohl aber von den umliegenden Häusern aus eingesehen werden.

Die in Art. 31 Abs. 2 BauO vorgesehene Zulassung eines anrechenbaren, genutzten Untergeschosses über das Vergleichsprojekt hinaus verstösst gegen § 45 Abs. 2 PBG, wonach die Gemeinden an die Institute, Begriffe, Mess- und Berechnungsweisen des kantonalen Rechts gebunden sind. Da die Zentrumszonen von Winterthur als Zonen ohne Nutzungsziffern ausgestaltet sind, gilt nach § 251 Abs. 2 PBG für die «zulässige Ausnützung in Voll- und Untergeschossen die Summe der Vollgeschossflächen» aufgrund des sogenannten Vergleichsprojekts. Von dieser kantonalrechtlichen Regelung können die Gemeinden nicht abweichen, auch wenn es ihnen zusteht, statt vier bzw. sechs Vollgeschossen fünf bzw. sieben Vollgeschosse zuzulassen.

Art. 54 BauO über den nachträglichen Dachausbau bei Altbauten unter Überschreitung des gemäss Ausnützungsziffer zulässigen Ausnutzungsmasses würde zweierlei Recht, nämlich zwei verschiedene Ausnutzungsmasse, für Alt- und Neubauten in ein und derselben Zone schaf-

fen. Das Problem liesse sich mit einer geringfügigen Erhöhung der Ausnützungsziffer – ohne erhebliche planerische Nachteile – ohne weiteres auf eine Weise lösen, die mit dem Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung vereinbar wäre.

Auch in diesen beiden Punkten lässt sich somit ein Zurückkommen auf die teilweise Nichtgenehmigung nicht rechtfertigen.

Auf Antrag der Direktion der öffentlichen Bauten
beschliesst der Regierungsrat:

I. Auf das Wiedererwägungsgesuch des Stadtrates Winterthur vom 13. März 1987 zu RRB Nr. 229/1987 wird nicht eingetreten.

II. Mitteilung an den Stadtrat Winterthur, 8400 Winterthur, sowie an die Direktion der öffentlichen Bauten.

Zürich, den 8. Juli 1987

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

i. V.
Hirschi