

2025/155 0.04.05.02 Interpellation

Interpellation "Ryffel-Areal, rechtskräftige Gestaltungsplanpflicht, Verfahrenswahl", Beantwortung (Parlamentsgeschäft 25.02.01)

Beschluss Stadtrat

1. Die Antwort auf die Interpellation "Ryffel-Areal, rechtskräftige Gestaltungsplanpflicht, Verfahrenswahl" wird genehmigt und dem Parlament weitergeleitet.
2. Öffentlichkeit des Beschlusses:
 - Der Beschluss ist per sofort öffentlich.
3. Mitteilung durch Sekretariat an:
 - Parlamentsdienste (als Antwort)
 - Geschäftsbereichsleiter Bau, Planung + Umwelt
 - Bereichsleiterin Baubewilligungen
 - Leiterin Stadtplanung

Erwägungen

Das Ressort "Hochbau + Planung" unterbreitet dem Stadtrat die Antwort auf die Interpellation "Ryffel-Areal, rechtskräftige Gestaltungsplanpflicht, Verfahrenswahl" zur Weiterleitung an das Parlament.

Ausgangslage

Die nachfolgende Interpellation von Robin Schwitter (SP/AW-Fraktion) und sechs Mitunterzeichnenden ist an der Parlamentssitzung vom 10. März 2025 begründet worden:

Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht durch das Parlament: Mit Beschluss vom 15. und 18. Dezember 2014 hat das Parlament die heute noch rechtskräftige Bau- und Zonenordnung festgesetzt. Dabei hat das Parlament in der Nutzungsplanung auch eine Reihe von Siedlungsgebieten mit einer Gestaltungsplanpflicht nach § 48 Abs. 3 PBG belegt.

Der genannte Paragraph regelt diese Festsetzung wie folgt: Besteht ein wesentliches öffentliches Interesse, beispielsweise des Ortsbild- und Landschaftsschutzes, des Aussichtsschutzes, des Immissionsschutzes oder ein solches an einer differenzierten baulichen Verdichtung, kann mit der Zonenzuweisung festgelegt werden, dass für bestimmte Teilbereiche ein Gestaltungsplan aufgestellt werden muss.

Die Gestaltungsplanpflicht und das entsprechende Planungsverfahren garantieren die Berücksichtigung der öffentlichen Interessen und sichern sowohl der Öffentlichkeit als auch dem Parlament die Mitwirkung. Jeder Sondernutzungsplan unterliegt nach Art. 4 Raumplanungsgesetz (RPG) der öffentlichen Mitwirkung. Dass das Parlament die entsprechenden Gebiete im Nutzungsplan mit einer Gestaltungsplanpflicht belegt hat, zeigt seinen Willen, dass es bei der Entwicklung dieser Areale eine öffentliche Mitwirkung für nötig erachtete. Es hatte die Absicht, diese komplexen Areale in einem nach Raumplanungsgesetz geregelten Planungsprozess und mit angemessener Berücksichtigung der öffentlichen Interessen entwickeln zu lassen. Ziel war es, durch diese Festlegung einer Gestaltungsplanpflicht zu einer langfristig nachhaltigen Quartierentwicklung beizutragen.

Bei der Festsetzung von gestaltungsplanpflichtigen Arealen und der entsprechenden Gestaltungspläne hat das Parlament eine entscheidende Rolle inne. Welche Geschäfte und Anträge der Stadtrat dem Parlament zu unterbreiten hat, ist abschliessend geregelt.

Vorentscheid des Bauausschusses: Mit Vorentscheid vom 10. Mai 2023 hat der Bauausschuss entgegen den Vorschriften der geltenden Bau- und Zonenordnung beschlossen, im betreffenden Areal des Gestaltungsplangebiets auf einen Gestaltungsplan zu verzichten und direkt über eine Arealüberbauung ein Baugesuch ausarbeiten zu lassen. Die GP-Pflicht wird im gewählten Verfahren nicht berücksichtigt. Der Entscheid stützt sich auf Art. 4 Abs. 2 BZO, wonach die Gestaltungsplanpflicht entfällt, wenn zur Lösung der angestrebten Ziele ein Projektwettbewerb oder ein Projektstudienauftrag durchgeführt werde und die massgebenden Inhalte mit einer Arealüberbauung gemäss § 69 ff PBG sowie Art. 32 und 33 BZO gesichert würden.

Das Baugrundstück umfasse eine Fläche von 3'346 m², wovon 2'365 m² in der Zentrumszone A und 981 m² in der Kernzone A liegen würden. Im vorliegenden Fall werde die in der Zentrumszone A für eine Arealüberbauung geforderte Mindestarealfläche von 6'000 m² somit deutlich unterschritten (Art. 32 Abs. 2 BZO). Aufgrund des Umstandes, dass die Arealüberbauung lediglich zur Sicherung der in der BZO angestrebten Ziele (Art. 3 Abs. 3, Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 4) diene und dadurch keine Abweichungen gegenüber der Regelbauweise (Arealboni) beansprucht würden, könne für die Unterschreitung der für eine Arealüberbauung geforderten Mindestarealfläche eine Ausnahmebewilligung in Aussicht gestellt bzw. gewährt werden.

Nach § 69 ff PBG sind Arealüberbauungen zugelassen, wenn eine Mindestarealfläche festgelegt wird. Zulässig sind Arealüberbauungen in allen Wohn- und Zentrumszonen. Das Vorhaben erfüllt auf der Ebene des Baubewilligungsverfahrens die Bedingungen nach Art. 4 Abs. 2. der BZO – wonach zur Lösung der angestrebten Ziele ein Projektwettbewerb oder ein Projektstudienauftrag durchzuführen ist und die massgebenden Inhalte mit einer Arealüberbauung gemäss § 69 ff PBG sowie Art. 32 und Art. 33 BZO gesichert werden – nicht.

Gesetzliche Grundlage: Bei der Wahl des Verfahrens hat sich der Stadtrat – gemäss nachgelagerter mündlicher Erklärung – auf § 220 PBG gestützt. Dabei geht es um die Befreiung von Bauvorschriften im Einzelfall. Dieser Paragraph regelt also Ausnahmen im Baubewilligungsverfahren, nicht aber Ausnahmen für Abweichungen vom gemäss RPG und PBG geregelten Planungsverfahren. In diesem sensiblen Gebiet (bez. Ensemblewirkung, Gewässer-raum, Gebäudehöhe) fehlt somit eine öffentliche Mitwirkung bei der baulichen Entwicklung im Gestaltungsplan-Perimeter. Gerade Anliegen des Natur- und Heimatschutzes – wozu die Ensemblewirkung von Schloss und Lehenhaus sowie der Gewässerraum des Lendenbachs zweifelsohne gehören – werden vom Gesetzgeber gemäss § 352 PBG bei vergleichbaren Fragestellungen stark gewichtet.

Zudem hatte die SP den Stadtrat mit Brief vom 28.04.2023 auf die beschriebene Problematik aufmerksam gemacht. Die von Stadtrat und Verwaltung vorgebrachten Antworten haben sich in Hinsicht auf das am 15.11.2024 publizierte Baugesuch als nicht stichhaltig erwiesen. Die dargelegte Begründung – für die Aufhebung der Gestaltungsplanpflicht – könnte ebenso für weitere GP-pflichtige Areale angeführt werden. Das Verfahren bedeutet für die Grundeigentümerschaft eine wesentliche zeitliche Vereinfachung und Verkürzung der Planungsphase. Falls die Ausnahme-situation nicht gegeben wäre, könnte dadurch gegenüber anderen, von einer Gestaltungsplanpflicht betroffenen Grundeigentümern eine nicht nachvollziehbar erscheinende Bevorzugung entstehen.

Wir bitten den Stadtrat deshalb um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Weshalb entscheidet in einer derart relevanten Angelegenheit nicht der Stadtrat als Gremium? Welches ist die rechtliche Grundlage, wonach der Stadtrat die Kompetenz zur Abweichung von einem rechtlich festgelegten Planungsverfahren an den Bauausschuss delegiert?
2. Weshalb ist der Beschluss des Bauausschusses in dieser Sache nicht öffentlich und weshalb wurde der Entscheid dem Parlament nicht zugestellt?
3. Welche besonderen Gründe haben den Bauausschuss bewogen, in genau diesem einen Fall anstelle des vorgeschriebenen GP-Verfahrens das gesetzlich vorgeschriebene Planungsverfahren auf das nachgelagerte Baubewilligungsverfahren zu reduzieren? Auf welche gesetzliche Grundlage stützt er die in Aussicht gestellte bzw. gewährte Ausnahmegewilligung? Wie kommt er zum Schluss, dass die Bedingungen nach Art. 4 Abs. 2 BZO erfüllt sind?
4. Gilt damit die Gestaltungsplanpflicht für diesen Gestaltungsplan-Perimeter als aufgehoben? Wenn nicht, in welchem Verfahren gedenkt der Stadtrat diese aufzuheben?
5. Hat der Stadtrat diese Sachverhalte durch eine externe juristische Fachperson prüfen lassen? Falls nicht, was sind die Gründe?

Formelles

Mit einer Interpellation kann gemäss Art. 50 der Geschäftsordnung des Parlaments (GeschO Parlament) vom Stadtrat Auskunft über Angelegenheiten der Stadt verlangt werden. Sie ist gestützt auf Art. 51 Abs. 2 GeschO Parlament innert vier Monaten nach der Begründung schriftlich zu beantworten. Mit dem vorliegenden Beschluss ist diese Frist gewahrt.

Beantwortung der Interpellation

Die Interpellation "Ryffel-Areal, rechtskräftige Gestaltungsplanpflicht, Verfahrenswahl" wird wie folgt beantwortet:

(Zuständig im Stadtrat Stefan Lenz, Ressort Hoch + Planung)

Frage 1: Weshalb entscheidet in einer derart relevanten Angelegenheit nicht der Stadtrat als Gremium? Welches ist die rechtliche Grundlage, wonach der Stadtrat die Kompetenz zur Abweichung von einem rechtlich festgelegten Planungsverfahren an den Bauausschuss delegiert?

Gemäss Art. 42 Geschäftsreglement Stadtrat ist der Bauausschuss in allen bau- und feuerpolizeilichen sowie denkmalpflegerischen Belangen als Beschlussgremium abschliessend zuständig, soweit die Zuständigkeit nicht an die Verwaltung delegiert ist. Namentlich ist der Ausschuss zuständig für die baurechtlichen Entscheide nach Massgabe der Bau- und Zonenordnung (BZO), des Planungs- und Baugesetzes (PBG) sowie des Umweltrechts, der Feuerpolizei und der Denkmalpflege. Entsprechend beschliesst der Bauausschuss in seinem Zuständigkeitsbereich in eigener Kompetenz über baurechtliche Entscheide (soweit die Zuständigkeit nicht an die Verwaltung delegiert ist) sowie über Vernehmlassungen zu Rekursen und Beschwerden gegen baurechtliche Entscheide oder Anordnungen.

Eine "Kompetenzdevolution", bei der die Zuständigkeit für eine übertragene Aufgabe nach oben zurückdelegiert wird, ist nach Lehre und Rechtsprechung nur dann zulässig, wenn sie auf einer ausdrücklichen Grundlage in der Gemeindeordnung beruht. Da eine solche Regelung in der Gemeindeordnung nicht vorhanden ist, dürfen baurechtliche Entscheide – wozu auch Vorentscheide zählen – nicht an den Stadtrat zurückübertragen werden.

Frage 2: Weshalb ist der Beschluss des Bauausschusses in dieser Sache nicht öffentlich und weshalb wurde der Entscheid dem Parlament nicht zugestellt?

Während für eingereichte Baugesuche gestützt auf § 314 PBG eine Bekanntmachung (Publikation) der öffentlichen Auflage der Planunterlagen vorgeschrieben ist, handelt es sich bei baurechtlichen Entscheiden um Beschlüsse, die gemäss Art. 3 lit. c des "Reglements über die Veröffentlichung von Stadtratsbeschlüssen" (121.5) nicht veröffentlicht werden. Wer in einem baurechtlichen Verfahren Ansprüche geltend machen will, muss innerhalb von 20 Tagen nach der öffentlichen Bekanntmachung (Publikation) die Zustellung des baurechtlichen Entscheids verlangen (§ 315 Abs. 1 PBG). In dieser Hinsicht haben § 315 und 316 PBG als spezialgesetzliche Regelung Vorrang gegenüber dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. Nachbarn und weitere Dritte gelten im baurechtlichen Verfahren erst dann als Verfahrensbeteiligte im Sinne von § 10 Abs. 3 lit. a VRG, wenn sie fristgerecht – also innerhalb von 20 Tagen – die Zustellung des baurechtlichen Entscheids gemäss § 315 Abs. 1 PBG verlangt haben.

Frage 3: Welche besonderen Gründe haben den Bauausschuss bewogen, in genau diesem einen Fall anstelle des vorgeschriebenen GP-Verfahrens das gesetzlich vorgeschriebene Planungsverfahren auf das nachgelagerte Baubewilligungsverfahren zu reduzieren? Auf welche gesetzliche Grundlage stützt er die in Aussicht gestellte bzw. gewährte Ausnahmegewilligung? Wie kommt er zum Schluss, dass die Bedingungen nach Art. 4 Abs. 2 BZO erfüllt sind?

Weil mit dem durchgeführten Studienauftrag der Bauherrschaft eine gute städtebauliche und architektonische Gesamtwirkung erzielt wurde (Art. 3 Abs. 3 BZO) und das Bauprojekt die Zielsetzungen der Gestaltungsplanpflicht gemäss Art. 5 Abs. 4 BZO (Neu-, Um- und Ersatzbauten haben den Strassenraum gut zu fassen und einen städtebaulich verträglichen Übergang zum historischen Kern Walfershausen zu gewährleisten) erfüllt, konnte gestützt auf Art. 4 Abs. 2 BZO auf die Erarbeitung eines Gestaltungsplans verzichtet werden.

Bei einer Arealüberbauung werden die angestrebten Ziele und architektonischen Qualitäten konkret und direkt beurteilbar im Bauprojekt aufgezeigt und nicht wie bei einem Gestaltungsplan erst mit Bestimmungen umschrieben, die es zu erfüllen gilt. So können unterschiedliche Interpretationen unmittelbar erkannt und verhindert werden.

Mit der bewilligten Arealüberbauung können die angestrebten Ziele langfristig gesichert werden, weil die Verpflichtung zur Beibehaltung der architektonischen Qualitäten mit einem Arealüberbauungsvers in der Baubewilligung eingefordert wurde (§ 73 Abs. 2 PBG).

Aufgrund des Umstandes, dass die geplante Arealüberbauung lediglich zur Sicherung der in der BZO angestrebten Ziele dient und keine Abweichungen gegenüber der Regelbauweise (Arealboni) beansprucht, wurde für die Unterschreitung der geforderten Mindestarealfläche eine Ausnahmegewilligung gemäss § 220 PBG gewährt. Mit einer Ausnahmegewilligung ist eine Befreiung von Bauvorschriften möglich, wenn besondere Umstände vorliegen, welche die Einhaltung der Vorschriften unverhältnismässig erscheinen lassen. Im vorliegenden Fall, weil das Ziel (Art. 3 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 4 BZO) auch mit einer Unterschreitung der Mindestarealfläche erreicht wird.

Frage 4: Gilt damit die Gestaltungsplanpflicht für diesen Gestaltungsplan-Perimeter als aufgehoben? Wenn nicht, in welchem Verfahren gedenkt der Stadtrat diese aufzuheben?

Die Gestaltungsplanpflicht bleibt nach der erteilten Baubewilligung weiterhin bestehen. Inwiefern eine Beibehaltung weiterhin Sinn macht, ist im Rahmen der Ortsplanungsrevision zu überprüfen. Eine Aufhebung kommt jedoch nur in Betracht, wenn das Bauvorhaben auch effektiv realisiert wurde.

Frage 5: Hat der Stadtrat diese Sachverhalte durch eine externe juristische Fachperson prüfen lassen? Falls nicht, was sind die Gründe?

Bei der baurechtlichen Prüfung wurde keine externe juristische Fachperson beigezogen. Es wird davon ausgegangen, dass die Erteilung der Ausnahmegewilligung nicht gegen den Sinn und Zweck der Vorschrift verstösst und dadurch auch sonst keine öffentlichen Interessen verletzt werden. Dabei bezieht sich das zur Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht erforderliche wesentliche (qualifizierte) öffentliche Interesse gemäss § 48 Abs. 3 PBG auf die Zielsetzungen zur Gestaltungsplanpflicht (Art. 5 Abs. 4 BZO) und nicht an dem Wunsch an einer Mitwirkung der Bevölkerung bei einem privaten Bauvorhaben.

Im Rahmen der Ortsplanungsrevision soll jedoch geprüft werden, ob das unter Art. 4 Abs. 2 BZO festgelegte Entfallen der Gestaltungsplanpflicht nicht nur an die Durchführung eines qualitätssichernden Verfahrens (Architekturwettbewerb oder Studienauftrag) und die Sicherung mit einer Arealüberbauung gebunden werden soll, sondern zukünftig auch einen aktiven partizipativen Einbezug der Bevölkerung voraussetzt.

Für richtigen Protokollauszug:

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a final vertical stroke.

Stadtrat Wetzikon

Melanie Imfeld, Stadtschreiberin