

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates Sitzung vom Dienstag, 3. Oktober 2023

- 281 P2.02.02 Bau- und Zonenordnung, Zonenplan, Sonderbauvorschriften
BZO - Harmonisierung Baubegriffe
Teilrevision Bau- und Zonenordnung, Harmonisierung der
Baubegriffe, öffentliche Auflage**

Schweizweite Harmonisierung der Baubegriffe

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) ist ein Vertrag zwischen den Kantonen (Konkordat) mit dem Ziel, die wichtigsten Baubegriffe und Messweisen gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen. Die Harmonisierung der Baubegriffe soll das Planungs- und Baurecht für die Bauwirtschaft und die Bevölkerung vereinfachen. Der Kanton Zürich ist dem IVHB-Konkordat nicht beigetreten, hat sich jedoch entschieden, die Harmonisierung der Baubegriffe autonom umzusetzen. Am 1. März 2017 ist die Änderung des kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG) in Kraft getreten, mit der die wichtigsten Baubegriffe und Messweisen im Sinne der IVHB gesamtschweizerisch harmonisiert wurden. Die Änderungen werden in den einzelnen Gemeinden jedoch erst wirksam, wenn diese ihre Bau- und Zonenordnung (BZO) entsprechend angepasst haben. Die Gemeinden haben dazu bis zum 28. Februar 2025 Zeit (Fristverlängerung beim Kantonsrat pendent). Die Planungs- und Baukommission (PBK) hat in den vergangenen Sitzungen die wichtigsten Baubegriffe und Messweisen behandelt und im Rahmen einer Begehung die Auswirkungen der Harmonisierung der Baubegriffe auf Bestandesbauten und auf das künftige Siedlungsgefüge vor Ort beurteilt.

Erhaltung qualitativer Erd- und Attikageschosse

Die Teilrevision der BZO an die neuen übergeordneten Regelungen soll möglichst keine wahrnehmbaren Veränderungen im Siedlungskontext der Stadt Affoltern am Albis erzeugen. Die Einführung der harmonisierten Baubegriffe ist eine rein technische Teilrevision. Die Vorlage und insbesondere der Planungsbericht zeigen auf, welche Auswirkungen die zu übernehmenden Baubegriffe und Messweisen haben.

Negative Vorwirkungen

Die Baugesuche haben die geltenden baurechtlichen Bestimmungen einzuhalten. Wo mit einer revidierten Bau- und Zonenordnung Verschärfungen bzw. Änderungen gegenüber heute geltenden Regelungen vorgesehen sind, können Bauvorhaben nachteilig beeinflusst werden (= negativ präjudizieren), bzw. stehen der neuen Vorlage entgegen. Diese negative Vorwirkung beginnt mit der öffentlichen Auflage. Die §§ 234 und 235 PBG sehen deshalb vor, dass die Baubehörde Bauvorhaben in dieser Hinsicht prüft und gegebenenfalls schon



vor Inkraftsetzung der revidierten Bestimmungen verweigert bzw. die notwendigen Anpassungen verlangt.

Die Harmonisierung der Baubegriffe stelle aber ein Sonderfall dar. Die neuen Baubegriffe wurden bereits mit der Revision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes eingeführt. Mit der Harmonisierung der Baubegriffe in der BZO wird kein selbständiger Planungszweck verfolgt. Es sind keine planerischen Absichten mit der Einführung der harmonisierten Baubegriffe verbunden, ausser mit dem Selbstzweck, die im PBG vorgesehene Harmonisierung umzusetzen. Die Einführung der harmonisierten Baubegriffe ist eine formelle Vorlage ohne beabsichtigte starke Änderungen der Baubestimmungen. Auf Grund der fehlenden materiellen Änderungen kommt bei der Einführung der neuen Baubegriffe keine negative Vorwirkung zur Anwendung. Ausschliesslich folgende Änderung beruht nicht auf der Einführung der harmonisierten Baubegriffe und weist daher eine negative Vorwirkung auf:

Dacheinschnitte:

Art. 29a Abs. 2 nBZO

➤ neue Regelung ohne zwingenden Bezug zu den harmonisierten Baubegriffe

Neu werden mit der Definition der Länge der Dachaufbauten auch die Abmessungen der Dacheinschnitte geregelt. Diese Änderung ist nicht eine direkte Auswirkung der neu einzuführenden Baubegriffe. Daher entfaltet diese neue Regelung für die Dacheinschnitte eine negative Vorwirkung. Dies bedeutet, dass ab dem Zeitpunkt der öffentlichen Auflage Dacheinschnitte und Dachaufbauten zusammen nicht länger als einen Drittel der betreffenden Fassadenlänge sein dürfen.

Teilrevision Bau- und Zonenordnung

Planungsbericht nach Art. 47 Raumplanungsverordnung (RPV)

Der Planungsbericht ist ein obligatorischer Bestandteil von der Nutzungsplanung. In erster Linie dient dieser als einfaches und effizientes Instrument zur Qualitätsförderung und -kontrolle sowie zur transparenten Informationsvermittlung. Mit dem Bericht werden Anspruchsgruppen die Zweckmässigkeit, den Planungsprozess sowie die Abwägungen aufgezeigt. Die BZO der Stadt Affoltern am Albis wurde auf die Auswirkung der neuen 29 harmonisierten Baubegriffe überprüft und im umfassenden Planungsbericht beschrieben. Alle Änderungen sind in der Bau- und Zonenordnung mit synoptischer Darstellung aufgelistet sowie im Planungsbericht erläutert.

Vorprüfung durch die Baudirektion Kanton Zürich

Mit Schreiben vom 12. September 2022 hat die Stadt Affoltern am Albis die Baudirektion des Kantons Zürich in Sachen Teilrevision der BZO "Harmonisierung der Baubegriffe" um Vorprüfung ersucht. Mit Vorprüfungsbericht, dat. 7. Februar 2023, erhielt die Stadt Affoltern am Albis die Rückmeldung zur Vorlage. Der Kanton Zürich bedankt sich für die sorgfältige Bearbeitung und die sachgerechte Umsetzung. Die Baudirektion kann die Genehmigung der Vorlage in Aussicht stellen, jedoch unter Vorbehalt, dass die spezielle Attikageschossregelung der Stadt Affoltern am Albis, Art. 29 nBZO, an das kantonale Recht, laut § 275 Abs. 4 PBG, angepasst wird und im Inhaltsverzeichnis eine redaktionelle Änderung vorgenommen wird.

Änderung Spezialregelung Attikageschoss

Bisher hatte die Stadt Affoltern am Albis eine Spezialregelung für Attikageschosse, welche von der Standardregelung im aPBG abweicht. Die Stadt Affoltern am Albis will mit der Harmonisierung der Baubegriffe das Erscheinungsbild der Bauten unverändert beibehalten. Daher war angedacht, die bisherige Spezialregelung in Art. 29 BZO unverändert zu übernehmen. Dies wurde an der Planungs- und Baukommissionssitzung vom 14. Dezember 2021 bestätigt.

Die PBG-Regelung sieht vor, dass das Attikageschoss nach § 275 Abs. 4 PBG neu bei der Längsseite des Gebäudes (fiktive Trauseite) gegenüber dem darunterliegenden Geschoss um das halbe Mass seiner Höhe zurückversetzt werden muss. Bisher betrug das Mass seiner Rückstaffelung das ganze Mass der Geschosshöhe (ca. 45°). Dieser Umstand führt, neben der Zulassung von breiteren Dachaufbauten, dazu, dass sich mit den harmonisierten Baubegriffe die Attikageschosse kaum mehr von den darunterliegenden Vollgeschossen unterscheiden lassen werden. Diese Begründung sowie das Ziel, eine ortsbauliche Einpassung sicherzustellen, konnte von der Baudirektion des Kantons Zürich gut nachvollzogen werden.

Die politischen Gemeinden sind jedoch gemäss § 45 Abs. 2 PBG an die Institute, Begriffe, Mess- und Berechnungsweisen sowie an die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts gebunden, soweit das übergeordnete Recht den Kommunen nicht ausdrücklich Abweichungen gestattet. Da § 275 Abs. 4 PBG jedoch abschliessend definiert, um wieviel ein Attikageschoss zurückversetzt sein muss, besteht kein Spielraum für abweichende oder ergänzende Regelungen auf kommunaler Stufe.

Neue Regelung Attikageschoss und Gestaltung

Neu sieht die Attikageschossregelung der nBZO eine Regelungsweise vor, welche die Baudirektion des Kantons Zürich bei anderen Gemeinden bereits genehmigt hat. Der Rücksprung beträgt neu eine gesamte Geschosshöhe. Darüber hinaus sind neu Dachaufbauten auf einer Länge von einem Drittel der betreffenden Fassadenlänge zulässig. Somit wird eine Benachteiligung des Attikageschosses gegenüber dem Dachgeschoss verhindert. Durch die neue Attikageschossregelung werden neue Bauten eine leicht geänderte Erscheinung aufweisen. Auf beiden Längsseiten (fiktive Traufseiten) wird es neu einen Rücksprung geben und das Attikageschoss wird stärker in Erscheinung treten. Daher müssen die Attikageschosse neu gegenüber den darunter liegenden Geschossen als solches in Erscheinung treten. Die Erkennbarkeit kann beispielsweise durch einen durchgehenden Sims oder durch Material- oder Farbwechsel erfolgen, um eine befriedigende Einordnung in das Ortsbild zu fördern.

Ersatz anrechenbares Untergeschoss durch zusätzliches Vollgeschoss

Laut der aktuellen Rechtsprechung und Praxis muss das anrechenbare Untergeschoss nur minimal in den gewachsenen Boden (neu: massgebendes Terrain) hineinragen, damit es aus baurechtlicher Sicht als Untergeschoss gilt. Dieses anrechenbare Untergeschoss wird mehrheitlich als oberirdisches (Voll)Geschoss bzw. Erdgeschoss wahrgenommen. In diesen anrechenbaren Untergeschossen wurde bzw. werden häufig Wohnungen vorgesehen, was zulässig ist.

Die harmonisierten Baubegriffe sehen gemäss § 275 Abs. 3 PBG nun vor, dass die Untergeschosse höchstens um 3 m das massgebende Terrain überragen (ca. eine Geschosshöhe) und im Mittel 2.5 m über das massgebende Terrain überragen dürfen. Die Folge davon ist, dass das anrechenbare Untergeschoss stärker in das Erdreich ragen würde, was für die Wohnbarkeit der Wohnungen wie auch die für die Umgebungsgestaltung (vermehrte Abgrabungen) negative Auswirkungen hätte. Der Fussboden der Wohnung würde unter dem umliegenden Terrain liegen und die Wohnungen wären dadurch von aussen gut einsehbar. Dies mindert die Wohnqualität. Die Privat- und Intimsphäre wäre negativ tangiert und die Attraktivität sowie die Zahlungsbereitschaft für entsprechende Wohnungen ist geringer. Zudem würde sich das Ortsbild der Stadt Affoltern am Albis auch durch vermehrte Sichtschutzmassnahmen (Hecken, Einfriedungen) verändern, was im Widerspruch mit den städtischen Zielen steht.

Erhalt der Wohnqualität im untersten bewohnten Geschoss und Wahrung Ortsbild

Die Teilrevision der BZO sieht vor, dass das anrechenbare Untergeschoss durch ein "zusätzliches" Vollgeschoss ersetzt wird. Mit dieser Lösung kann die Höhenlage des untersten bewohnten Geschosses wieder am massgebenden Terrain angepasst werden. Das unterste bewohnte Geschoss kann somit gut in die landschaftliche und bauliche Umgebung einge-

passt werden. Auch in Zukunft können qualitative Wohnungen mit einer guten Zugänglichkeit und Attraktivität gewährleistet werden.

In der Realität wird diese neue Regelung das Erscheinungsbild der Stadt Affoltern am Albis nicht massgeblich verändern. Wie bereits heute, werden diese neuen "zusätzlichen" Vollgeschosse gleich wahrgenommen, wie bisher. Diese Änderung ist eine reine faktische Begriffsanpassung im baurechtlichen Sinne. Daher muss das neue "zusätzliche" Vollgeschoss sich nicht mehr an die harmonisierte PBG-Regelung nach § 275 Abs. 3 richten, da das "zusätzliche" Vollgeschoss nicht mehr als "Untergeschoss" gilt.

Ausnützungsziffer und Auswirkung

Die Ausnützungsziffer definiert, wie viel von der verfügbaren Grundstücksfläche genutzt und bebaut werden darf (vgl. Art. 3 BZO). Sie ist das Verhältnis zwischen Grundstücksfläche und Geschossfläche. An die Ausnützungsziffer werden alle Geschossflächen in einem Vollgeschoss angerechnet, welche dem Wohnen, Arbeiten oder sonst dem dauernden Aufenthalt dienen. Geschossflächen im anrechenbaren Untergeschoss sind hingegen privilegiert (sogenannte "gratis" Flächen), da diese in der Regel nicht an die Ausnützungsziffer angerechnet werden müssen, da die anrechenbaren Untergeschosse im baurechtlichen Sinne nicht als Vollgeschoss gelten.

Aufgrund des Ersatzes des anrechenbaren Untergeschosses durch ein Vollgeschoss können diese gratis Geschossflächen nicht mehr konsumiert werden. Dadurch verliert ein Grundstück seine maximale potenzielle Nutzung und könnte nicht mehr wie bisher überbaut bzw. genutzt werden. Die Kapazität der Bauzonen würde sinken, d.h. der Platz für Einwohner und Beschäftigte pro m² verringert sich. Diese negative Auswirkung widerspricht den Grundsätzen für den häuslicherischen Umgang mit dem Boden und einer Siedlungsentwicklung nach Innen.

Kompensation Ausnützungsziffer

Aus diesen Gründen werden die zulässigen gratis Geschossflächen im anrechenbaren Untergeschoss auf die Ausnützungsziffer umgerechnet, so dass zukünftig die Ausnützung gleichhoch sein wird wie bisher. Mit dieser rein rechnerischen Erhöhung der Ausnützungsziffer wird der "Verlust" des anrechenbaren Untergeschosses kompensiert, die Bestrebungen nach Innenverdichtungen weiterhin erfüllt und das Grundstück kann wie bisher ausgenutzt werden. Laut Rechtsauskunft wird die vorgesehene Planungsmassnahme nicht zu einem massgeblichen höheren Verkehrswert führen und somit ist auch keine Mehrwertabgabe geschuldet.

Öffentliche Auflage und Anhörung

Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung ist während 60 Tagen öffentlich aufzulegen, den nach- und nebengeordneten Planungsträgern zur Anhörung sowie den kantonalen Stellen zur Vorprüfung zu unterbreiten. Folgende Unterlagen der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung in Harmonisierung der Baubegriffe stehen zur Vernehmlassung:

- Bau- und Zonenordnung, dat. 16. August 2023
- Zonenplan, Änderungen (Zonenbezeichnungen), dat. 16. August 2023
- Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV, dat. 24. August 2023

Die synoptische Darstellung der Änderungen der Bau- und Zonenordnung und das Faktenblatt der Planpartner AG, Zürich, "Negative Voranwendungen der harmonisierten Baubegriffe" liegen informationshalber auf.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung in Sachen Harmonisierung der Baubegriffe wird zur öffentlichen Auflage und Anhörung der nach- und nebengeordneten Planungsträgern sowie allen interessierten Personen, gemäss § 7 PBG, verabschiedet.
2. Die öffentliche Auflage von 60 Tagen erfolgt vom 17. November 2023 bis 17. Januar 2024 während den ordentlichen Bürozeiten bei der Abteilung Bau und Infrastruktur, Büro K13, Obere Bahnhofstrasse 7, 8910 Affoltern am Albis, im elektronischen Publikationsorgan www.amtliche-nachrichten.ch/affoltern-am-albis, im kantonalzürcherischen Amtsblatt sowie auf der Homepage der Stadt Affoltern am Albis zugänglich.
3. Die nach- und nebengeordneten Planungsträger (Aeugst am Albis, Hedingen, Mettmenstetten, Obfelden, Ottenbach und Stallikon sowie die Zürcher Planungsgruppe Knonaueramt [ZPK]) sind anzuhören. Die freigestellte Stellungnahme ist innerhalb der Frist der öffentlichen Auflage zuzustellen.
4. Die Baudirektion des Kantons Zürich, Amt für Raumentwicklung, wird um zeitnahe Vorprüfung der Teilrevisionsunterlagen ersucht.
5. Die ÖREB-Nachführungsstelle wird beauftragt, die Aufledgedokumente der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung im ÖREB-Kataster fristgerecht einzustellen und zugänglich zu machen.
6. Mitteilung, unter Beilage der Teilrevisionsunterlagen, per Mail an:
 - Gemeinde Aeugst am Albis bauverwaltung@aeugst-am-albis.ch
 - Gemeinde Hedingen bau@hedingen.ch
 - Gemeinde Mettmenstetten ueli.vollenweider@mettmenstetten.ch
 - Gemeinde Obfelden rita.kozma@obfelden.ch
 - Gemeinde Ottenbach bau@ottenbach.ch
 - Gemeinde Stallikon bauamt@stallikon.ch
 - ZPK info@zpk-amt.ch
 - Baudirektion Kanton Zürich, ARE via Katasterprozesse ZH
 - Wälter Willa, gpw wolf@gpw.ch
7. Mitteilung an:
 - Planpartner AG, Obere Zäune 12, 8001 Zürich, per Mail an lkundert@planpartner.ch und dwetzal@planpartner.ch
 - Abteilung Bau und Infrastruktur

Stadtrat Affoltern am Albis



Eveline Fenner
Präsidentin



Erika Stanger
Schreiber-Stv. 2

Versandt: 6. Oktober 2023