

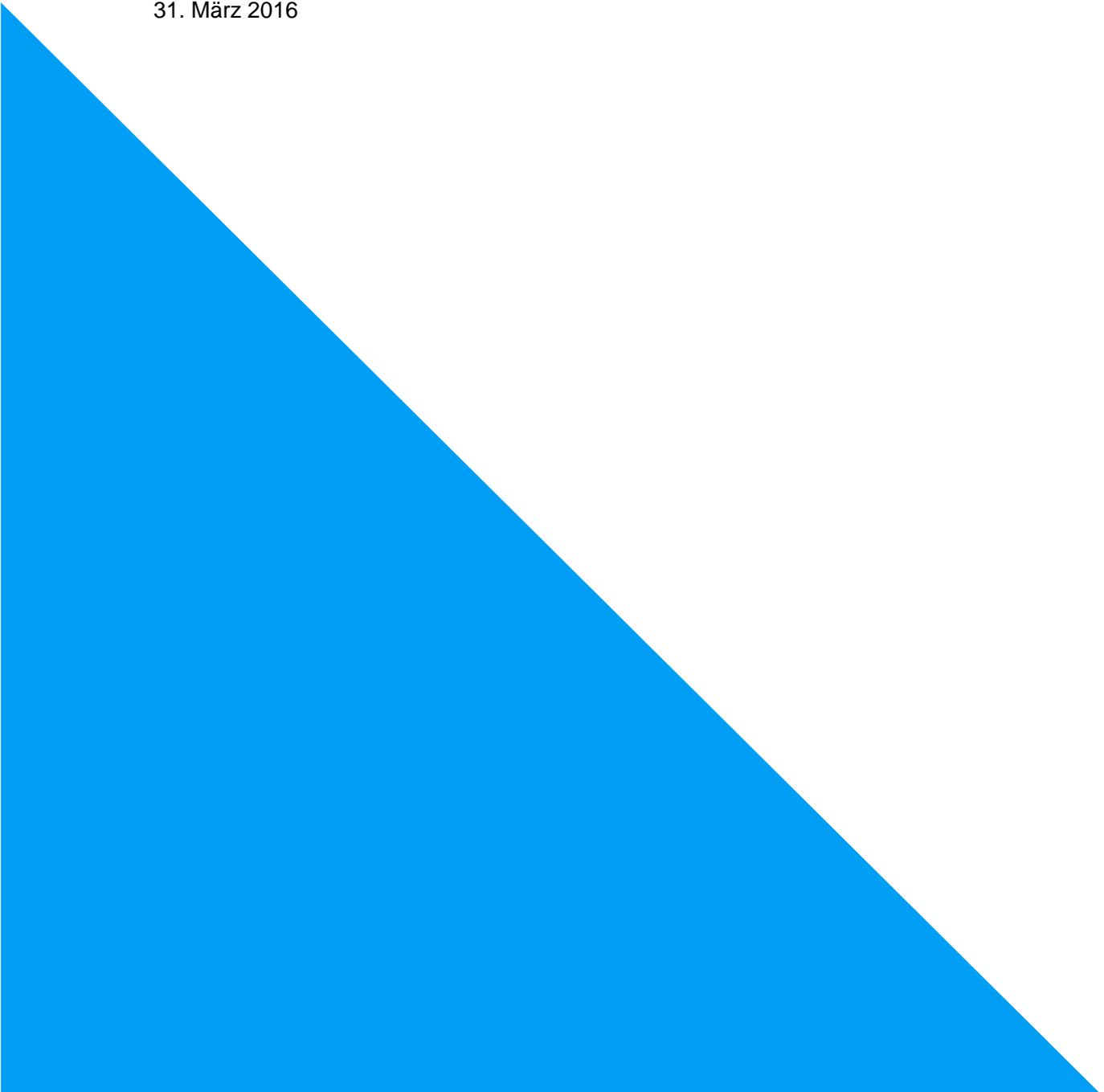


Kanton Zürich
Baudirektion
Amt für Raumentwicklung
Zentrale Dienste

Rechtsdienst

Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen (VDNP) - Vernehmlassungsbericht

31. März 2016



Inhalt

1. Ausgangslage	3
2. Vernehmlassungsverfahren	3
2.1. Vernehmlassungs- und Mitwirkungsadressaten; Rücklauf	3
2.2. Vernehmlassungsunterlagen	5
2.3. Gelegenheit zur Präsentation	5
3. Vernehmlassungsantworten	6
3.1. Allgemeine Bemerkungen	6
3.2. Spezifische Hinweise zu einzelnen Aspekten	9
3.2.1. Gemeinden und ihre Organisationen	9
3.2.2. Regionen	10
3.2.3. Kantonale Stellen	10
3.2.4. Parteien, Verbände und weitere Interessierte	11

1. Ausgangslage

Die Verordnung über die einheitliche Darstellung der Nutzungsplanungen vom 31. Mai 1978 (LS 701.12) ist seit über 38 Jahren in Kraft und wird den heutigen Anforderungen an die zeitgemässe planerische Darstellung von Nutzungsplanungen nicht mehr gerecht.

Während das Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) in seiner ursprünglichen Fassung sehr um die Vereinheitlichung der baurechtlichen Regelungen im Kanton bemüht gewesen ist, sind mit der Revision vom 1. September 1991 (in Kraft seit 1. Februar 1992) die kommunalen Regelungsbefugnisse erweitert worden (vgl. ROBERT WOLF/ERICH KULL: Das revidierte Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich, Bern 1992, Rz. 4 S. 10 ff.). Durch den Umstand, dass die bestehende Darstellungsverordnung insbesondere für die weiterführenden Regelungsbefugnisse teilweise keine Vorgaben enthielt, resultierten zwischen den Gemeinden abweichende Plandarstellungen.

Seit dem 1. Januar 2014 besteht im Kanton Zürich als Pilotkanton für 15 Gemeinden ein Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB; abrufbar über den GIS-Browser, www.maps.zh.ch – ÖREB). Gegenstand des Katasters bilden die im Anhang 2 der Kantonalen Geoinformationsverordnung (KGeoIV, LS 704.11) bezeichneten eigentümergebundenen Geobasisdaten, welche die Nutzung des Grundeigentums einschränken. Die bau- und planungsrechtlichen Vorgaben gemäss PBG bilden einen Teilbereich dieser Geobasisdaten. Die totalrevidierte Darstellungsverordnung enthält diesbezüglich das neue einheitliche Darstellungsmodell für die grundeigentümergebundenen Nutzungspläne sowie die ÖREB-Kataster-Darstellung).

2. Vernehmlassungsverfahren

Mit Beschluss des Regierungsrates Nr. 542 vom 20. Mai 2015 wurde die Baudirektion ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf für die totalrevidierte Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen (Darstellungsverordnung) durchzuführen. Das Verfahren wurde am 18. Juni 2015 eröffnet und dauerte bis zum 21. September 2015. Sämtliche auch nach Frist eingegangenen Stellungnahmen (bis 30. September 2015) wurden in der Auswertung berücksichtigt.

2.1. Vernehmlassungs- und Mitwirkungsadressaten; Rücklauf

Insgesamt wurden neben den 169 politischen Gemeinden 39 Körperschaften und Stellen zur Vernehmlassung eingeladen. Parallel wurde innert gleicher Frist ein verwaltungsinternes Mitberichtsverfahren durchgeführt. Von den angeschriebenen 220 Adressatinnen und Adressaten haben 74 mit einer inhaltlichen Stellungnahme geantwortet. Ausdrücklich auf

eine Stellungnahme verzichtet haben 13 Adressatinnen und Adressaten. Insgesamt ergibt dies eine Rücklaufquote von ca. 40 %.

Liste der Vernehmlassungsadressatinnen und –adressaten:

Gemeinwesen und ihre Organisationen; Gerichte und Verwaltung

- Politische Gemeinden des Kantons Zürich
- Gemeindepräsidentenverband Kanton Zürich (GPV)
- Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV)
- Planungsgruppe Zürcher Unterland (PZU)
- Regionalplanung Winterthur und Umgebung (RWU)
- Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU)
- Region Zürcher Oberland (RZO)
- Zürcher Planungsgruppe Furttal (ZPF)
- Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG)
- Zürcher Planungsgruppe Knonaueramt (ZPK)
- Zürcher Planungsgruppe Limmattal (ZPL)
- Zweckverband Zürcher Planungsgruppe Pfannenstiel (ZPP)
- Zürcher Planungsgruppe Weinland (ZPW)
- Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg (ZPZ)
- Verwaltungsgericht
- Baurekursgericht
- Direktionen des Regierungsrates und Staatskanzlei

Parteien

- Alternative Liste (AL)
- Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP)
- Christlichdemokratische Volkspartei (CVP)
- Christlich-soziale Partei (CSP)
- Eidgenössisch-Demokratische Union (EDU)
- Evangelische Volkspartei (EVP)
- Freisinnig-Demokratische Partei (FDP)
- Grüne Partei (Grüne)
- Grünliberale (GLP)
- Sozialdemokratische Partei (SP)
- Schweizerische Volkspartei (SVP)
- Schweizer Demokraten (SD)

Verbände und weitere Interessierte

- Fachverband Schweizer RaumplanerInnen (FSU), Sektion Zürich und Schaffhausen
- Hauseigentümerverband Kanton Zürich (HEV)
- Hausverein Schweiz, Sektion Zürich
- Institut für Raumentwicklung, Hochschule für Technik Rapperswil HSR
- Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, ETH
- Schweizerischer Baumeisterverband SBV
- Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein (SIA), Sektion Zürich und Winterthur
- Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN)
- Vereinigung Züricher Immobilienfirmen
- Zürcher Anwaltsverband (ZAV), Fachgruppe Baurecht
- Zürcher Bauernverband
- Zürcher Handelskammer

Nicht alle Stellungnahmen haben das gleiche Gewicht. Insbesondere aufgrund von Verweisen beziehungsweise der autonomen, identischen Wiedergabe von Textpassagen von anderen Stellungnahmen durch die politischen Gemeinden erhalten einzelne Eingaben zusätzliches Gewicht. So wurde durch diverse Gemeinwesen namentlich auf die Aspekte der Stellungnahme des VZGV sowie des GPV verwiesen, vereinzelt Verweise erfolgten auf die Stellungnahmen der Planungsgruppen ZPK und RWO. Die Stellungnahme der Stadt Dübendorf war identisch mit der Stellungnahme des FSU.

2.2. Vernehmlassungsunterlagen

Die Vernehmlassungsunterlagen wurden aufgrund des Datenvolumens über www.vernehmlassungen.zh.ch zur Verfügung gestellt. und im auf dem Postweg versandten Begleitschreiben des Baudirektors vom 18. Juni 2015 darauf verwiesen. Da technische Revision und um Auswirkungen auf die Darstellung für die Adressatinnen und Adressaten aufzeigen zu können, wurden – nach vorgängiger Rückfrage bei den zuständigen Verwaltungseinheiten – neben der Bereitstellung von üblichen Vernehmlassungsunterlagen zwei aufbereitete Zonenpläne (Gemeinden Wallisellen und Stäfa) als Darstellungsbeispiele aufgeschaltet.

Die Rückmeldungen der Vernehmlassungs- und Mitwirkungsadressatinnen und -adressaten gliedern sich in allgemeine Bemerkungen zur Gesamtvorlage sowie spezifischen Hinweisen und Änderungsvorschlägen zu den einzelnen Bestimmungen sowie des Anhangs.

2.3. Gelegenheit zur Präsentation

Mit separaten Schreiben des Baudirektors jeweils an den GPV, den VZGV, Sektion Bau- und Umwelt, und an den FSU, Sektion Zürich und Schaffhausen, sowie verwaltungsintern an die Volkswirtschaftsdirektion wurde den Adressatinnen und -adressaten gleichzeitig die Möglichkeit eingeräumt, sich bei Bedarf über die wichtigsten Inhalte der totalrevidierten Verordnung orientieren zu können. Von Angebot zur Präsentation haben der FSU, die Volkswirtschaftsdirektion, Amt für Verkehr, sowie das AWEL, Abteilung Wasserbau, Gebrauch gemacht. Von Seiten VZGV kam die Anregung, dass nach Inkraftsetzung an einer VZGV-Veranstaltung für interessierte Mitglieder durchgeführt werden könnte.

3. Vernehmlassungsantworten

3.1. Allgemeine Bemerkungen

In Bezug auf die Frage zur grundsätzlichen Haltung wird die totalrevidierte Darstellungsverordnung Nutzungspläne von den Adressatinnen und Adressaten, die sich inhaltlich zur Vorlage geäußert haben, begrüßt. Einzig die Gemeinde Zollikon lehnt die Vorlage ab.

Die fachtechnischen Hinweise und Fragen konnten grossmehrheitlich berücksichtigt werden. Teilweise konnte auf die Anträge einzig durch Präzisierung oder Ergänzungen der Erläuterungen reagiert werden.

In den Stellungnahmen finden sich von einzelnen Gemeinden konkrete Fragestellungen, die durch den Projektleiter in direktem Austausch mit den Fachverantwortlichen der Gemeinden beantwortet wurden. Ein solches Vorgehen wurde von Seiten GPV, ZPP sowie PZU ausdrücklich gewünscht.

Legende

Positiv	begrüssend ohne inhaltliche Äusserungen
Anmerkung	begrüssend mit inhaltlichen Äusserungen
Verzicht	Rückmeldung mit Verzicht auf inhaltliche Vernehmlassung
Anmerkung	teilweise ablehnend mit Änderungsvorschlägen
Negativ	ablehnend mit Änderungsvorschlägen

Gemeinwesen und ihre Organisationen; Planungsverbände; Gerichte und Verwaltung

Affoltern		
	Hausen a. A.	Anmerkung
	Hedingen	Anmerkung
	Maschwanden	Anmerkung
	Obfelden	Anmerkung
	Rifferswil	Verzicht
Andelfingen		
	Flurlingen	Anmerkung
	Kleinandelfingen	Anmerkung
	Marthalen	Anmerkung
	Rheinau	Anmerkung
Bülach		
	Dietlikon	Anmerkung
	Hochfelden	Anmerkung
	Höri	Anmerkung
	Opfikon	Anmerkung
	Wallisellen	Anmerkung

Dielsdorf	Buchs	Anmerkung
	Niederhasli	Anmerkung
	Regensdorf	Anmerkung
	Rümlang	Anmerkung
Dietikon	Aesch	Anmerkung
	Birmensdorf	Anmerkung
	Dietikon	Positiv
	Schlieren	Anmerkung
	Unterengstringen	Anmerkung
	Weiningen	Anmerkung
Hinwil	Bubikon	Anmerkung
	Rüti	Anmerkung
Horgen	Adliswil	Anmerkung
	Kilchberg	Anmerkung
	Oberrieden	Anmerkung
	Richterswil	Anmerkung
	Rüschlikon	Anmerkung
	Schönenberg	Verzicht
	Wädenswil	Anmerkung
Meilen	Erlenbach	Anmerkung
	Hombrechtikon	Anmerkung
	Küsnacht	Anmerkung
	Meilen	Verzicht
	Oetwil a. S.	Verzicht
	Zollikon	Negativ
	Zumikon	Anmerkung
Pfäffikon	Bauma	Anmerkung
	Hittnau	Anmerkung
	Lindau	Anmerkung
	Weisslingen	Anmerkung
Uster	Dübendorf	Anmerkung
	Egg	Anmerkung
	Fällanden	Anmerkung
	Volketswil	Anmerkung
	Wangen-Brüttisellen	Anmerkung
Wintherthur	Dinhard	Verzicht
	Hettlingen	Anmerkung
	Nefenbach	Positiv

	Schlatt	Anmerkung
	Turbenthal	Anmerkung
	Winterthur	Anmerkung
Zürich		
	Zürich	Anmerkung

Gemeindepräsidentenverband Kanton Zürich (GPV)	Anmerkung
Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV)	Anmerkung
Planungsgruppe Zürcher Unterland (PZU)	Anmerkung
Regionalplanung Winterthur und Umgebung (RWU)	Anmerkung
Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU)	Positiv
Region Zürcher Oberland (RZO)	Anmerkung
Zürcher Planungsgruppe Furttal (ZPF)	Anmerkung
Zürcher Planungsgruppe Glattal (ZPG)	Anmerkung
Zürcher Planungsgruppe Knonaueramt (ZPK)	Anmerkung
Zürcher Planungsgruppe Limmattal (ZPL)	Anmerkung
Zweckverband Zürcher Planungsgruppe Pfannenstiel (ZPP)	Anmerkung
Zürcher Planungsgruppe Weinland (ZPW)	Positiv
Zürcher Planungsgruppe Zimmerberg (ZPZ)	Anmerkung
Verwaltungsgericht	Verzicht

Parteien

Christlichdemokratische Volkspartei (CVP)	Verzicht
Evangelische Volkspartei (EVP)	Anmerkung

Verbände und weitere Interessierte

Fachverband Schweizer RaumplanerInnen (FSU), Sektion ZH und SH	Anmerkung
Hauseigentümerverband Kanton Zürich (HEV)	Verzicht
Institut für Raumentwicklung, Hochschule für Technik Rapperswil HSR	Anmerkung
Zürcher Handelskammer	Verzicht

Direktionen des Regierungsrates und Staatskanzlei, Ämter der Baudirektion

Gesundheitsdirektion	Verzicht
Sicherheitsdirektion	Verzicht
Staatskanzlei	Verzicht
Volkswirtschaftsdirektion	Anmerkung
Finanzdirektion	Anmerkung
Direktion der Justiz und des Innern	Anmerkung
Baudirektion, Immobilienamt	Anmerkung

Baudirektion, Hochbauamt	Anmerkung
Baudirektion, Tiefbauamt	Anmerkung
Baudirektion, Amt für Landschaft und Natur (ALN)	Anmerkung
Baudirektion, Amt für Wasser, Energie, und Luft (AWEL)	Anmerkung

3.2. Spezifische Hinweise zu einzelnen Aspekten

3.2.1. Gemeinden und ihre Organisationen

Das Ziel, die Darstellung von Nutzungsplänen mittels einer Totalrevision der ca. 35-jährigen Verordnung (wiederum) zu vereinheitlichen, wurde in den zustimmenden Stellungnahmen gesamthaft begrüsst und als sinnvoll beurteilt. Die Systematik sowie der inhaltliche Rahmen der Verordnung, basierend auf dem Planungs- und Baugesetz wird allgemein als logisch und nachvollziehbar erachtet.

Allgemein wurde festgestellt, dass mit der Vorlage ein kantonsweiter Vergleich von raumplanerischen Festsetzungen zwischen den politischen Gemeinden sowie die Abstimmung von Planungen ermöglicht werde. Für die Bevölkerung und die Wirtschaft resultiere dadurch eine vereinfachte Vergleichbarkeit der kommunalen Nutzungsplanungen und ermöglicht eine anwenderfreundliche Handhabung. Vereinzelt wurde auch festgestellt, dass dies sich positiv auf die organisatorischen Abläufe der Gemeinden auswirke (*Opfikon, Küsnacht*).

Zum Verordnungstext erfolgten nur vereinzelte Anträge. Von einigen Gemeinden wurde ausdrücklich begrüsst, dass die Zahl der Vorschriften gegenüber der heutigen Verordnung namhaft reduziert wurde respektive die Vorschriften kurz und prägnant gehalten werden. Die Möglichkeit, im Einzelfall nach Massgabe von § 2 Abs. 2 der Verordnung von den Vorgaben abweichen zu können, scheint diversen Gemeinden als unabdingbar und wird zustimmend zur Kenntnis genommen.

Es wurden verschiedentlich Anpassungsanträge gestellt, um die Lesbarkeit nochmals zu optimieren bzw. vereinzelt zur Ergänzung der Schraffuren. Allgemein wird das System mit den vorgeschlagenen Signaturen bzw. deren Orientierung an der PBG-Systematik nach Nutzweise – Ausnützung und Bauweise als zweckmässig erachtet. Es müsse angestrebt werden, dass mittels den bereitgestellten Signaturen der überwiegende Teil der Zonenplanungen dargestellt werden könne, damit die Gemeinden möglichst wenig die Sonderregelung des § 2 Abs. 2 PBG beanspruchen müssen, da sonst das Ziel der Revision verfehlt werde.

Der Umstand, dass das Darstellungsmodell ausdrücklich einzig für die Genehmigungspläne anwendbar ist und der Aufbau des ÖREB kommunale, GIS-basierte Produkte nicht konkurrenziert oder bezüglich Darstellung regelt wird von mehreren Gemeinden ausdrücklich begrüsst.

Die Gemeinde Zollikon beantragt, dass auf die Totalrevision zu verzichten sei. Die Begründung zur Totalrevision leuchte nicht ein. Die heute geltende Regelung sei flexibler und sinnvoller und führe zu lesbaren Zonenplänen. Weitere Normen in der neuen Darstellungsverordnung würden die Herstellung eines Zonenplans erheblich erschweren. Aus dem Kataster

der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB) sei jedenfalls nicht ersichtlich, dass die Plandarstellung Mängel haben soll.

Der GPV begrüsst das Ziel der Vereinheitlichung der Darstellung von Nutzungsplänen und ersieht im Verordnungsentwurf insgesamt eine gute Grundlage dafür. Der Katalog der Signaturen versuche der Komplexität und Vielfalt der Kategorien der Gemeinden und Städte gerecht zu werden. Es zeigt sich aber auch, dass aufgrund der grossen Unterschiede im Regelinstrumentarium der Gemeinden und Städte (noch) nicht für alle bestehenden Signaturen eine Entsprechung aus dem angebotenen Katalog zur Verfügung steht. Diesem Manko wird mit dem Ausnahmeparagraphen § 2 Abs. 2 entsprochen, wonach der Kanton in begründeten Fällen, z.B. bei fehlenden Signaturen, Abweichungen von den Vorgaben gestatten kann. Einzelne Gemeinden, insbesondere mit komplexeren Zonenplänen, würden Lücken im Darstellungskatalog feststellen. Soweit es möglich sei, die detaillierten Vernehmlassungen der Gemeinden einzubeziehen, wird bereits vieles mitberücksichtigt werden können.

Der VZGV begrüsst die Vorlage mit der Feststellung, dass keine nennenswerten Einwendungen vorzubringen seien und beschränkt sich auf den Antrag, dass Planungszonen gemäss § 346 PBG nicht in den Genehmigungsplänen darzustellen sein.

3.2.2. Regionen

Die Überarbeitung und Straffung (ZPP; PZU) der ca. 35 Jahre alten Verordnung über die einheitliche Darstellung von Nutzungsplänen wird von sämtlichen Planungsverbänden zustimmend zur Kenntnis genommen bzw. ausdrücklich begrüsst. Die Totalrevision sei aufgrund der technischen Entwicklung (CAD) überfällig und nötig (ZPL). Ein einheitliches Darstellungsmodell für die Nutzungspläne wie auch der Darstellung im ÖREB-Kataster wird begrüsst (RZU; RWU).

In Bezug auf die Lesbarkeit der Pläne sei es zweckmässig, einheitlich zu erfassende Daten auch einheitlich darzustellen. Damit könne die Vergleichbarkeit und Lesbarkeit im Gesamtkanton substanziell verbessert werden, wenngleich sich in vielen Gemeinden die Lesbarkeit insbesondere des Zonenplans etwas verschlechtere, weil nicht mehr eine individuelle Wahl von Farbspektren und Signaturen möglich sei (ZPZ; ZPG). Die Vergleichbarkeit und flächendeckende Darstellung über das ganze Gebiet des Kantons Zürich werde jedoch höher gewichtet. Es könne kaum das Ziel eines einheitlichen Katasters sein, dass zur Darstellung der entsprechenden Inhalte (z.B. Nutzungsplanung) individuelle Plangrafiken (Darstellungsmodelle) vorlägen (RWU). Das Ziel der abschliessenden Übersicht über die planungs- und baurechtlichen Bestimmungen sowie der kantonsweiten Lesbarkeit stellten enorm hohe Anforderungen an die Plangrafik und erschwerten die Lesbarkeit (ZPK). Die beigelegten Darstellungsmuster von Zonenplänen zeige, dass die Farbdifferenzierung bei den Wohnzonen gering sei. Dies könne hingenommen werden, weil die Zonen ja untereinander deutlich abgegrenzt werden und jede Zone auch im Plan anzuschreiben sei. Zudem kann bei digitalen Plänen die Eigenschaft einer Fläche digital abgerufen werden (ZPL).

3.2.3. Kantonale Stellen

Die *Volkswirtschaftsdirektion* stellte in ihrem Mitbericht fest, dass die vorgeschlagene Lösung über die Vorgaben gemäss Bundesrecht hinausgehe. Der Ausweitung könne nur zugestimmt werden, wenn Aufwand und Mehrwert in einem vernünftigen Verhältnis zueinander

der stunden. Aussagen zum Aufwand seien in den Unterlagen nur teilweise enthalten. Be-
antrag werde eine diesbezügliche Ergänzung der Erläuterungen.

3.2.4. Parteien, Verbände und weitere Interessierte

Der FSU begrüsst – mit diversen konkreten eine einheitliche Darstellung der Nutzungspla-
nung im Kanton Zürich, da diese den Vergleich von raumplanerischen Festsetzungen zw-
ischen Gemeinden sowie die Abstimmung von Planungen erleichtere und damit einen Bei-
trag zur Verbesserung der raumplanerischen Qualität leiste. Durch die einheitliche Darstel-
lung und Publikation des Zonenplans im ÖREB-Kataster werde der Allgemeinheit der Zu-
gang zur Nutzungsplanung erleichtert. Es sei wichtig und sinnvoll, dass die Verordnung die
Möglichkeit offen lasse, von den Vorschriften abzuweichen. Hierbei dürfe jedoch das Ober-
ziel der Vereinheitlichung nicht verwässert werden.

Das IRAP begrüsst grundsätzlich, dass der Kanton Zürich seine antiquitierte Verordnung
aus den 70er Jahren überarbeiten werde. Für die Praxis wichtig erscheint dem IRAP zuerst
ein einheitliches Darstellungsmodell für Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften (=
Sondernutzungspläne) zu entwickeln. Die Darstellung solle über die Kantone hinaus kom-
patibel und verständlich geregelt sein: Widersprüche zum minimalen Datenmodell des Bun-
des (und SIA-Normentwürfe / IRAP-Empfehlungen) seien deshalb unbedingt zu vermeiden.

Die EVP begrüsst, dass der Entwurf weit übersichtlicher und straffer gestaltet wurde als die
bisherige Verordnung. Er berücksichtige die Anforderungen, welche die gesellschaftliche
Entwicklung an die Nutzungsplanung stelle.