



Areal Beugi, Rechtliche Beurteilung einer Umzonung Planungsrechtliches Exposé

16. Mai 2022

Ausgangslage

Das Vorhaben "Ortskernentwicklung" basierte auf einem Planungsprozess, der unter Einbezug der Öffentlichkeit (Planungswerkstatt 2013) durchgeführt wurde. Aus dem eingeladenen Wettbewerb für eine Testplanung ging das Siegerprojekt hervor, welches für das Beugi-Areal eine unterirdische Fläche für einen Grossverteiler, Bauten für Wohnungen (Erdgeschoss: teilweise gewerbliche Nutzung) und einen öffentlichen Platz vor dem Restaurant Truben (mit neuem Anbau) als wichtigste Elemente vorsah. Die Tiefgarage, der Grossverteiler und die Neubauten wurden für Fahrzeuge über die Zolliker Strasse erschlossen. Ein Gestaltungsplan bildete dieses Konzept ab und sah die Umzonung der Zone für öffentliche Bauten in eine Zentrumszone mit Gestaltungsplanpflicht vor. Weiter entstand ein Leitbild für den Ortskern. Das Areal sollte im Baurecht an die Genossenschaft Zurlinden mit dem Detailhändler Coop als Sockelmieter für die Verkaufsflächen im Untergeschoss abgegeben werden.

Das Projekt sah folgende Planungsmassnahmen vor:

- Umzonung des Beugi-Areal, durch die Baudirektion positiv vorgeprüft
- Gestaltungsplan, unter Vorbehalten positiv durch die Baudirektion vorgeprüft

Gemeindevertreter informierten die kantonale Baudirektion laufend über das Verfahren. In den Gesprächen mit den Exponenten des Amts für Raumentwicklung (ARE) wurde der Planungsprozess in Zollikon und dessen Resultat sehr begrüsst. Weil sowohl Umzonung als auch Gestaltungsplan eine Genehmigung der Baudirektion bedürfen war die vorgängige Zustimmung wichtig. Als Voraussetzung für die Genehmigung sind die Zweckmässigkeit und die Übereinstimmung der Planungen mit den Grundsätzen des Raumplanungsrechts zu überprüfen. Im Planungsbericht für die Vorprüfung begründete die Gemeinde die Zweckmässigkeit der Umzonung und erklärte, dass die Zone für öffentliche Bauten auf dem Areal Beugi für öffentliche Zwecke damals und auch in Zukunft nicht mehr verwendet werde. Das ist eine der zentralen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten in eine andere Bauzone (vgl. Stellungnahme RA Dr. Marco Koletsis vom 18./23.3.2022: "Die Umzonung des Beugi-Areals von der Zone für öffentliche Bauten in eine Wohnzone erfordert also vor allem, dass das Gebiet im Planungshorizont der nächsten 15 Jahre nicht für eine im kommunalen öffentlichen Interesse liegende Nutzung benötigt wird. Dabei ist vorliegend sicherlich zu berücksichtigen, dass sich Land im Zolliker Ortszentrum für gewisse öffentliche Nutzungen im kommunalen öffentlichen Interesse besonders gut eignen dürfte.").

Die Initiative Widmer, welche in der Gemeindeversammlung vom 14. März 2017 und aufgrund eines Referendums in der Urnenabstimmung vom 10. Juni 2018 angenommen wurde, enthielt den ausdrücklichen Verzicht auf die Ansiedlung eines Grossverteilers im Beugi-Areal sowie den Auftrag, das Areal Zolliker Wohnbaugenossenschaften im Baurecht abzugeben.

Die Basis für die Umzonung und den Gestaltungsplan und die dazu formulierten positiven Vorprüfungsberichte der Baudirektion vom 11. Juni 2016 (ad acta) ist unter verschiedenen Aspekten weggefallen. Namentlich haben sich die tatsächlichen Verhältnisse verändert, die eine Umzonung in die Zentrumszone praktisch verunmöglichen (siehe auch Aktennotiz RA Koletsis vom 5. April 2022). Dieselben Gründe, die gegen eine Umzonung in eine Zentrumszone anzuführen sind, sprechen auch gegen eine Umzonung in eine Wohn- und Gewerbezone oder eine Wohnzone. Die zulässigen Nutzungen in einer Wohn- und Gewerbezone sind dieselben wie in einer Zentrumszone (Wohnen und Gewerbe; zulässige Lärmemissionen in beiden Zonen nicht oder mässig störende Betriebe). Eine Zentrumszone unterscheidet sich von einer Wohn- und Gewerbezone lediglich in der Gebäudehöhe (WG 2.7: 11.80 m, Zentrumszone 13.5 m).

Diese Veränderungen, welche die Genehmigungsfähigkeit einer Umzonung von der Zone für öffentliche Bauten in eine Zentrumszone, eine Wohn- und Gewerbe (und ohnehin in eine Wohnzone) ausschliessen, seien nachfolgend kurz beschrieben:

- **Veränderte demographische Verhältnisse**

Sowohl die Einwohnerzahlen als auch die Entwicklung der Zahlen der Schülerinnen und Schüler haben sich seit Planungsbeginn in nicht vorhersehbarer Weise verändert. Nach einer Phase mit stagnierender Einwohnerzahl zwischen 1968 (12'572 Einwohnerinnen und Einwohner) und 2013 (12'319, Jahr der Planungswerkstatt) wuchs die Bevölkerung deutlich (2021: 13'363). Das Wachstum setzte im Folgejahr des Beginns der Planung ein und betrug zwischen 2013 und 2021 8.5%. Das Wachstum der Primarschülerinnen und Primarschüler war überraschend hoch (2013: 715; 2020: 888) und betrug damit 24.2 %, also das Dreifache des Bevölkerungswachstums. Zollikon wächst im Gegensatz zu früheren Prognosen auch im Kantonsvergleich überproportional bei den unter 25-Jährigen.

Diese Entwicklung ist um so überraschender, als dass sie nicht einem Wachstum der Wohnungen entsprach: Zwischen 2013 (6538 Wohnungen) und 2020 (6796 Wohnungen) stieg der Bestand lediglich 3.9 %.

Dies muss auch Folgen für die Planungsschwerpunkte des Gemeinderats haben. Nicht mehr eine Stagnation der Bevölkerung und eine fehlende "Dynamik" oder eine "Überalterung" steht im Vordergrund, welcher zu begegnen wäre. Vielmehr stellt sich die Frage, wie namentlich der nötige Schulraum für die wachsende Schülerzahl bereitgestellt werden kann. Der Planungsprozess der Ortskernentwicklung zeigt klar, dass eine weitere Bebauung der Grünfläche der Schulen nicht auf Akzeptanz stösst. Grössere Schulbauten auf den heutigen Grünflächen der Schulareale schmälern diese Erholungsräume, die sowohl für die Schulen als für die Bevölkerung von grosser Bedeutung sind.

Der Planungsbericht zu Umzonung und Gestaltungsplan legte dar, dass in Folge eines nur bescheidenen Bevölkerungswachstums keine Notwendigkeit besteht, das Beugi-Areal für öffentliche Zwecke zu nutzen. Weder sei auf Grund der stabilen Bevölkerungszahl mit weiteren Bauten für die Verwaltung zu rechnen, noch benötige die Schule zusätzliche Flächen. Dieser Nachweis war jedoch Voraussetzung für die positive Stellungnahme des ARE zur Umzonung sowie zum vorgesehenen Gestaltungsplan. Die Situation ist angesichts der veränderten Aus-

gangslage anders zu beurteilen: Der Bedarf an Flächen für Kinder und Jugendliche für Schulzwecke ist seit Beginn des Planungsprozesses "Ortskernentwicklung" wie dargelegt gestiegen. Sichtbare Zeichen dieser Entwicklung stellen die Schulraumprovisorien OescherX und Buchholz dar. Verschiedene Projekte für Erweiterung des Betreuungshauses Oescher, Turnhallen und Kindergärten stehen an. Auch der Freiflächenbedarf steigt mit wachsender Bevölkerungszahl. Die Schulareale in Zollikon und Zollikerberg sind wichtige, zentrale sowie leicht und sicher zugängliche Freiflächen für Kinder und Jugendliche auch in deren Freizeit. Die Annahme, dass der zusätzlich notwendige Schulraum in Zollikon ohne weiteres – insbesondere ohne Reduktion der Grünflächen - auf dem Schulareal realisiert werden kann, trifft also nicht mehr zu.

- **Testplanung für die Entwicklung des Ortskerns**

Die Testplanung, der darauf beruhende Gestaltungsplan und die Ausschreibung des Bauvertrages beruhten einerseits auf der fehlenden Notwendigkeit öffentlicher Nutzungen auf dem Beugi-Areal und andererseits auf der Kombination von unterirdischen Flächen für einen Detailhändler und oberirdischen Bauten für Wohnungen (mit Gewerbeanteil im Erdgeschoss). Der neue öffentliche Platz vor dem Restaurant Truben sollte mit dem Zugang zum unterirdischen Detailhändler belebt werden; erhofft wurde eine Erweiterung und Belebung der öffentlichen Räume sowie Querverbindungen zwischen dem Platz vor dem Gemeindesaal und dem neuen öffentlichen Raum vor dem Restaurant Truben, das mit einem Anbau versehen werden sollte, um eine attraktivere, grosszügigere Lösung zu schaffen gegenüber den heutigen etwas beengten Platzverhältnissen. Auch der heute eher unattraktive Aussenbereich des Restaurants hätte einer besseren Lösung weichen sollen.

Diese (geplante bzw. erhoffte) Belebung des Ortskerns war ein zentrales Argument für das ARE, der Umzonung zuzustimmen. Der Detailhändler/"Grossverteiler" hätte Fussgängerfrequenzen erbracht, die allein mit kleinen Läden in den Erdgeschossen nicht resultiert hätten. Es ist auch fraglich, ob langfristig solche kleinen Läden erfolgreich abseits der Alten Landstrasse betrieben werden könnten. Auch wirtschaftlich funktioniert das Projekt nicht mehr (siehe nächster Punkte). Die Belebung und Ergänzung des Ortskerns war ebenfalls ein wichtiges Element in den Diskussionen mit der Baudirektion und führte zu einem positiven Vorprüfungsbericht für die Umzonung und den Gestaltungsplanpflicht.

Die Testplanung betraf nicht nur das Beugi-Areal sondern den ganzen Ortskern und führte zum nach wie vor aktuellen Leitbild Ortskern Zollikon Dorf vom 9. März 2016.

- **Mehrwertabgabe und Mietwohnungen mit mittlerem Mietzinsniveau**

Grundlage sowohl des Gestaltungsplans wie auch der Ausschreibung des Baurechts war die Schaffung von Wohnungen im mittleren Preissegment. Der (bereits bekannte) Mietzins des Detailhändlers hätte dazu beigetragen, dass für die Gemeinde zum einen eine Rendite aus dem Baurechtzins resultiert und gleichzeitig Wohnungsmieten im gewünschten Segment hätten geschaffen werden können.

Die Mehrwertabgabe von ca. 4.6 Mio Franken (Aktennotiz v. RA Koletsis vom 5.4.2022) entziehen diesen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen die Grundlage.

Alternative

Auf Grund der beschriebenen veränderten Verhältnisse kommt als Alternative Folgendes in Frage (die Varianten schliessen sich je gegenseitig aus):

- **Belassung in der Zone für öffentliche Bauten, private Nebennutzungen**

In der Zone für öffentliche Bauten (Beugi) kann eine Bebauung geplant und im ordentlichen Baubewilligungsverfahren bewilligt werden, die eine öffentliche Nutzung (Verwaltung, Alterswohnungen, öffentliche Freizeitangebote etc.) vorsieht sowie eine **ergänzende private Nutzung** (Arztpraxis, Physiotherapie, Läden), die einen engen Zusammenhang mit der öffentlichen Nutzung hat (z.B. Angebote für die Bewohner der Alterswohnungen, überhaupt Ergänzung des öffentlichen Verwendungszweckes) oder eine ergänzende Nutzung für die Benutzer der öffentlichen Bauten darstellen (Restaurant). Die private Nutzung darf insgesamt nur von untergeordneter Bedeutung sein; zulässig dürfte auch sein, dass der Benutzerkreis der privaten Nebennutzung nicht vollständig mit demjenigen der öffentlichen Nutzung übereinstimmt (siehe Stellungnahme Koletsis vom 18./23.3.2022: z.B. Arztpraxis in Alterswohnungen, die der ganzen Bevölkerung offen steht.).

Ein Planungskredit für eine solche Nutzung (öffentliche Hauptnutzung, private Nebennutzung) kann momentan mangels einer Vorstellung für die neue Hauptnutzung nicht beantragt werden.

Es besteht auch die Möglichkeit, die heutigen Gebäude zu sanieren und teilweise umzunutzen. Dazu sind keine Planungsmassnahmen erforderlich.

- **Belassen in der Zone für öffentliche Bauten, Einführung einer Gestaltungsplanpflicht, Gestaltungsplan mit privaten Nutzungen**

Mit einem Gestaltungsplan kann eventuell die ergänzende private Nutzung gegenüber einer Regelbauweise ausgedehnt werden. Das Mass dieser ergänzenden Nutzung im Rahmen eines Gestaltungsplanes ist mit der Baudirektion auszuloten. Auch der für die Region zuständige Mitarbeiter ist offen für solche Diskussionen. Es scheint bei diesem Thema in der Baudirektion generell einen Spielraum zu geben.

Im Gestaltungsplan kann auch die von der Baudirektion sehr begrüsstete Erweiterung des Ortskerns z.B. mit einem öffentlichen Platz vor dem Restaurant Truben ein Thema sein.

- **Umzonung in eine Kernzone**

Eine Umzonung in eine Kernzone ohne Gestaltungsplan ist aus denselben Gründen unweckmässig und auf Grund des vorhersehbaren (bzw. schon heute bestehenden) Bedarfs für Schulraum nicht genehmigungsfähig wie eine Umzonung in eine Wohn- und Gewerbezone oder in eine Zentrumszone. Unzweckmässig ist eine Umzonung in eine Kernzone weiter auch deshalb, weil gemäss Zonenvorschriften das WPZ Beugi zwar abgebrochen werden dürfte, aber an gleicher Lage und in gleicher Grösse ersetzt werden müsste (Art. 3 Abs. 2 BZO). Eine sinnvolle Gestaltung des erweiterten Ortskerns wäre somit praktisch unmöglich. Weiter wäre die Mehrwertabgabe zu entrichten.

- **Umzonung in eine Kernzone mit Gestaltungsplanpflicht, Gestaltungsplan mit öffentlichen Nutzungen**

Der Gestaltungsplan, der eine Kernzone überlagert, kann eine neue Anordnung der Baukörper vorsehen. Weil er damit von der BZO abweicht, bedürfte er der Zustimmung durch die Gemeindeversammlung, was bei einem derart heiklen Projekt ohnehin sinnvoll. Als möglicher Inhalt kann der Gestaltungsplan öffentliche wie auch private Nutzungen vorsehen. Solche öffentlichen Nutzungen wären auch Voraussetzungen dafür, dass die Baudirektion einer Umzonung mit Gestaltungsplanpflicht überhaupt zustimmt. Abgeklärt werden müsste die Höhe der Mehrwertabgabe, wenn bereits mit der Umzonung und der Gestaltungsplanpflicht in der BZO festgelegt würde, dass auf dem Areal öffentliche Nutzungen angeordnet werden.

Hansjörg Salm, Leiter Bauabteilung