



Uster, 30.01.2024

Nr. 61/2024

V4.04.70

Zuteilung: KPB

## **WEISUNG 61/2024 DES STADTRATES: GEBIETS- ENTWICKLUNG ESCHENBÜEL; VERFAHRENSABBRUCH**

**Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf Art. 22 der Gemeindeordnung vom 28. November 2021, folgenden Beschluss zu fassen:**

- 1. Der Gemeinderat nimmt die Auslegeordnung zum Planungsstand Gebietsentwicklung Eschenbüel zur Kenntnis.**
- 2. Die Gebietsentwicklung Eschenbüel, vom Gemeinderat 2005 eingeleitet und bestehend aus einer Einzonung, Quartierplan, Gestaltungsplan und Gewässerraumfestlegung, soll nicht weiterverfolgt werden.**
- 3. Der Stadtrat wird beauftragt, das Verfahren zur Gebietsentwicklung Eschenbüel abzubrechen und das Quartierplanverfahren auszuleiten.**
- 4. Dem Gemeinderat ist die Abrechnung zur Genehmigung vorzulegen.**
- 5. Mitteilung an den Stadtrat.**

Referent des Stadtrates: Abteilungsvorsteher Bau, Stefan Feldmann



**GESCHÄFTSFELD STADTRAUM UND NATUR/  
LEISTUNGSGRUPPE STADTPLANUNG**

**A Strategie**

Leitsatz	Stadtentwicklung – «Uster wächst nachhaltig»
Schwerpunkt Nr.	2
Massnahme	Gebietsentwicklung Eschenbüel

**B NPM: Wirkungs- und Leistungsziel, das mit Antrag verfolgt wird**

Bestehend	Z 02: Sicherstellung der städtebaulichen Qualität durch situative Anpassung der Richt- und Nutzungsplanung an die sich ändernden Bedürfnisse von Bevölkerung, Wirtschaft sowie der gesetzlichen Bestimmungen.
-----------	---

**B1 Leistung, die mit diesem Antrag erbracht werden soll**

Bestehend	L 03: Nutzungsplanung und Sondernutzungsplanung (Gestaltungspläne) L 04: Quartierpläne, Landumlegungen, Bau- und Niveaulinien
-----------	--

**B2 Indikator, der zur Messung der Zielerreichung verwendet werden soll**

Bestehend	Z 03: Jährlicher Bericht «Stand Umsetzung Gebietsentwicklungen»
-----------	---

**B3 Kennzahl/en, die aufgrund dieses Antrages aufgenommen werden**

Bestehend	-
-----------	---

**B4 Finanzen (inkl. allf. Personalkosten), die aufgrund dieses Antrages benötigt werden**

Einmalig Investitionsrechnung	Kosten Verfahrensabbruch 50 000 Franken (Schätzung)
Einmalig Laufende Rechnung	Im Globalkredit 2024 nicht enthalten
Folgekosten total	Noch unklar
- davon Kapitalfolgekosten	Fr. (kein Bestandteil Globalkredite)
- davon übrige Mehrkosten	Fr. im Globalkredit ab Jahreinzustellen (Mehrkosten = übrige Folgekosten ./ Erträge Globalkredit)

**B5 Personal, welches aufgrund dieses Antrages benötigt wird**

Veränderung Begründung bei Veränderung:	keine
---	-------

**C Bemerkungen zu Konzepten, anderen bestehenden Dokumenten, Grundlagen etc**

--



## **A. Ausgangslage**

### **1. Zusammenfassung**

Die Planungen zur Gebietsentwicklung Eschenbüel wurden 2005 vom Gemeinderat in Auftrag gegeben. Ziel war eine auf die geplante Umfahrungsstrasse «Uster West» abgestimmte Stadterweiterung. In einem komplexen Verfahren, inklusive Studienauftrag zur Sicherstellung einer hochwertigen Entwicklung, wurde die Planung seither von der Abteilung Bau vorangetrieben. Dabei fiel das Verfahren in zwei vom Kanton verfügte Einzonungsverbote und durchlief vier kantonale Vorprüfungen. Während der Bearbeitungszeit änderten zudem Gesetze und die politischen Stossrichtungen. So wird beispielsweise das Strassenprojekt «Uster West» vom Kanton mittlerweile nicht mehr weiterverfolgt und es wurde das Mehrwertausgleichsgesetz eingeführt.

Für die Gebietsentwicklung wurde eine Gesamtplanung gestartet, welche u.a. die Einzonung der Reservezone, einen Quartierplan für die Erschliessung und einen Gestaltungsplan für eine hochwertige Überbauung beinhaltet. Für die Planung genehmigte der Stadtrat zwischen 2009 und 2018 mehrere Kredite, welche sich gesamthaft auf rund 1.334 Mio. Franken belaufen. 2018 wurde beim Bezirksrat Rekurs gegen den letzten Kreditbeschluss eingereicht. Der Bezirksrat hiess diesen Rekurs teilweise gut und rügte den Stadtrat für die Überschreitung seiner Finanzkompetenzen.

Mit der Überarbeitung der Planungsdokumente für die letzte Vorprüfung wurde der Planungskredit ausgeschöpft. Die Rückmeldungen des Kantons zur vierten Vorprüfung machen eine erneute Überarbeitung erforderlich. Im Kontext der langjährigen Planung, den hohen Planungskosten und der Rüge durch den Bezirksrat gilt es zu entscheiden, wie mit der Gesamtplanung weiter verfahren werden soll.

Die vorliegende Auslegeordnung beleuchtet den aktuellen Planungsstand, die Übersicht der Verfahrenskosten und zeigt Empfehlungen für das weitere Vorgehen auf. Der Stadtrat empfiehlt aufgrund der Auslegeordnung dem Gemeinderat den Abbruch des Verfahrens.

### **2. Vorgeschichte**

#### **Grundsatzentscheid zur Aktivierung der Reservezone Eschenbüel**

Die Planungen zur Gebietsentwicklung Eschenbüel wurden 2005 vom Gemeinderat angestossen: Der Stadtrat informierte den Gemeinderat damals darüber, dass durch die rege Stadtentwicklung die Bauzonenkapazitäten bald ausgeschöpft seien. Dem Gemeinderat wurden verschiedene Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, worauf der Gemeinderat den Grundsatzentscheid fällte, dass die Bauzonenkapazität durch die Aktivierung von Reservezonen erhöht werden sollen. An der Sitzung vom 7. November 2005 beauftragte der Gemeinderat den Stadtrat, für die Reservezonen Eschenbüel/Rüti und Brandschänki Nutzungsvorstellungen samt Richtlinien für die zukünftige Gebietsentwicklung zu unterbreiten. Damit hat der Gemeinderat die Reservezone Eschenbüel für die Überbauung freigegeben. Der entsprechende Entscheid wurde einstimmig gefasst.

In Folge unterbreitete der Stadtrat dem Gemeinderat am 22. Mai 2007 mit Antrag Nr. 109 die geforderten Nutzungsvorstellungen samt Richtlinien für die zukünftige Gebietsentwicklung der Reservezone Eschenbüel. Darin wurden der komplexe Planungsprozess mittels Quartier- und Gestaltungsplan skizziert und Richtlinien für die Gebietsentwicklung vorgeschlagen. Der Antrag wurde mit 33:2 Stimmen, leicht angepasst, gutgeheissen. Ziel ist eine auf die geplante Umfahrungsstrasse «Uster West» abgestimmte Stadterweiterung südlich der Bahnlinie. Im Zusammenhang mit dem Quartierplan ist mittels öffentlichem Gestaltungsplan eine Wohnnutzung anzustreben, welche mindestens der Zone W3/50 entspricht. Das Siedlungskonzept ist dahingehend zu entwickeln, dass die Bebauung ressourcen- und umweltschonend verwirklicht wird. Der Verbrauch nicht erneuerbarer Energie und der Ausstoss von Schadstoffen sind in Richtung "2000-Watt-Gesellschaft" resp. "Vision 2050" zu minimieren und die Ressourcen nachhaltig einzusetzen.



Auf der Basis dieser Vorhaben startete der Stadtrat die Arbeiten zur Gebietsentwicklung Eschenbüel. In einem komplexen Verfahren, inklusive Studienauftrag zur Sicherstellung einer hochwertigen Entwicklung, wurde die Planung seither von der Abteilung Bau vorangetrieben. Mit Beschluss Nr. 44 vom 29. Januar 2008 leitete der Stadtrat das Quartier- und Gestaltungsplanverfahren Eschenbüel ein. Mit einem vorgelagerten Studienauftrag (städtebaulicher Wettbewerb) unter drei eingeladenen Teams wurden die Vorgaben des Gemeinderats konkretisiert und das Planungsteam erkoren. Das Team PLANAR AG für Raumentwicklung mit Ammann Albers StadtWerke wurde in der Folge mit der Ausarbeitung der Planungsgrundlagen beauftragt.

### Erarbeitetes Planungspaket

Das Planungsgebiet wird begrenzt durch die Zürichstrasse, die Sonnenbergstrasse, die bereits überbaute 3-geschossige Wohnzone im Westen und die Landwirtschaftszone im Nordwesten. Das Bezugsgebiet des Quartierplanes hat eine Fläche von insgesamt 23.6 Hektaren. Es wird begrenzt durch zwei Perimeter. Der innere Perimeter umfasst das unbebaute, landwirtschaftlich genutzte Gebiet und zusätzlich zur Reservezone die Strassenflächen der Zürich- und Sonnenbergstrasse. Beide Strassenzüge sollen als integrierte städtische Strassen neugestaltet werden. Der äussere Perimeter umfasst zusätzlich die angrenzenden Flächen der Landwirtschaftszone im Nordwesten und der Überbauung am Rütliweg und somit auch bereits überbaute Grundstücke bzw. Grundstücke im Siedlungsgebiet.

Heute wird das unbebaute Gebiet landwirtschaftlich bewirtschaftet. Die landwirtschaftliche Prägung zeigt sich auch in der Parzellenstruktur: Über 20 Grundeigentümer besitzen im Perimeter ca. 40 Landparzellen, welche durch Flurwege erschlossen sind. Damit nun dieses Gebiet einer Überbauung zugeführt werden kann, müssen ein Quartierplan, ein Gestaltungsplan und ein Erschliessungsplan erstellt und dem Stadtrat resp. dem Gemeinderat Uster zur Festsetzung unterbreitet werden. Zudem ist das Gebiet der Bauzone zuzuführen. Entlang des Werrikerbachs ist zudem der Gewässerraum festzulegen.

Die Gebietsentwicklung Eschenbüel basiert somit auf einer hochkomplexen Gesamtplanung, bestehend aus:

- dem Quartierplan (QP), § 123 ff PBG;
- dem öffentlichem Gestaltungsplan (GP), § 83 ff PBG;
- der Anpassung des Siedlungs- und Landschaftsplanes 1984 (kommunale Richtplanung);
- der Anpassung der Bau- und Zonenordnung 1989 (BZO);
- der Anpassung des Zonenplanes 1999;
- der Festlegung des Gewässerraumes am Werrikerbach

Basis für die Gebietsentwicklung bildet der **Quartierplan**, mit welchem das Gebiet erschlossen werden soll. Das Quartierplanverfahren ist in § 151 ff PBG geregelt. Das Verfahren sieht zwei Grundeigentümersammlungen vor. Diese wurden im Jahr 2010 und 2011 abgehalten.

Ein Quartierplan dient der Erschliessung von noch ungenügend erschlossenem Bauland. Als Bauland gelten lediglich Parzellen, welche eingezont sind. Das vorgesehene Gebiet befindet sich aber bekanntlich in einer Reservezone. Aus diesem Grund sind auch die Richt- und Nutzungsplanung im Sinne einer **Einzonung** anzupassen. Wird das Gebiet nicht eingezont, fehlt es an einer der Grundvoraussetzungen für den Quartierplan, sogenanntem Rohbauland. Gemäss kantonaler Genehmigung zur Einleitung des Quartierplanverfahrens bildet zudem ein rechtskräftiger öffentlicher Gestaltungsplan die Voraussetzung für die Genehmigung des Quartierplans.

Im vorliegenden Fall wird in einem öffentlichen **Gestaltungsplan** die Bebauung detailliert geregelt. Grundlage bildet das im Wettbewerbsverfahren erkorene Richtprojekt.

Aufgrund der mit der Gebietsentwicklung einhergehenden Neugestaltung des Gebietes soll der Werrikerbach teils verlegt, ökologisch aufgewertet und erlebbarer gemacht werden. Als Basis für die Genehmigungsfähigkeit des Gestaltungsplans ist gemäss kantonaler Auflagen für die Bachverlegung



ein Bauprojekt auszuarbeiten, welches mit den bestehenden Entwürfen des Gestaltungs- sowie des Quartierplans zu koordinieren ist. Im Verfahren zur Festsetzung von Wasserbauprojekten gemäss § 18 Abs. 4 WWG wird auch der **Gewässerraum** festgelegt.

Die Inhalte dieser Planungsinstrumente wurden teilweise mit den Grundeigentümern erarbeitet. Sie stehen in direkter Abhängigkeit zueinander, gehen aber für die Festsetzung verschiedene Wege. Die Festsetzung des Quartierplanes erfolgt durch den Stadtrat. Für die Festsetzung des öffentlichen Gestaltungsplanes sowie der Teilrevision der Richt- und Nutzungsplanung ist der Gemeinderat zuständig und die Festlegung des Gewässerraumes erfolgt durch den Kanton.

Parallel zur Festsetzung des Quartierplans ist der Gestaltungsplan samt der Anpassung des kommunalen Richtplanes und des Zonenplanes an den Gemeinderat zu überweisen, dessen Beschluss dem fakultativen Referendum unterliegt. Bei Zustimmung zu all diesen Planungsmitteln können Quartier- und Gestaltungsplan samt Änderungen der Richt- und Nutzungsplanung der kantonalen Bau- und Zonenplanung zur Genehmigung eingereicht werden mit dem Antrag, den Gewässerraum am Werrikerbach festzulegen.

Sobald die entsprechenden Genehmigungen und die Festsetzungsverfügung des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) zum Gewässerraumprojekt vorliegen, werden diese zusammen mit dem durch den Stadtrat beschlossenen Quartierplan während 30 Tagen öffentlich aufgelegt. Den betroffenen Grundeigentümern werden der Festsetzungsbeschluss des Stadtrates betreffend Quartierplan und die Festsetzungsverfügung zum Gewässerraum schriftlich mitgeteilt. Danach kann gegen die einzelnen Inhalte des Planungspakets Rekurs erhoben werden.

### **Die Gesamtplanung im Kontext des Mehrwertausgleichsgesetzes**

Mit der Annahme der Kulturlandinitiative im Jahr 2012 erliess die Baudirektion einen Einzonungsstopp. Die Annahme der Initiative und das vorübergehende Einzonungsverbot stellten die Gebietsentwicklung Eschenbüel und das gewählte Verfahren grundlegend in Frage. Die Planungsvorlage Eschenbüel wurde daraufhin sistiert. Nach der Aufhebung des Einzonungsstopps 2016 beauftragte der Stadtrat die Abteilung Bau, das Verfahren wiederaufzunehmen und abzuschliessen. 2018 erfolgte die 3. Vorprüfung durch den Kanton, welcher nach Überarbeitung der Unterlagen eine 4. Vorprüfung erforderte. Diese erfolgte 2020.

Da der Kanton Zürich nicht in der vom Bund gesetzten Frist ein Gesetz zum Ausgleich erheblicher planungsbedingter Vor- und Nachteile einführte, erliess der Bund 2019 ein erneutes Einzonungsverbot, welches bis zur Umsetzung des Mehrwertausgleichs auf kantonaler Stufe gelten sollte. Für die Gebietsentwicklung Eschenbüel zeichneten sich dadurch erneut Verzögerungen ab. Das Planungsverfahren wurde jedoch weiter vorangetrieben. 2020 wurden die Unterlagen zur 4. Vorprüfung dem Kanton abgegeben. Dieser nahm Ende 2020 zur Gesamtplanung Stellung. Mit der Rechtskraft des Mehrwertausgleichsgesetzes und deren Verordnung am 1. Januar 2021 wurde das seit Mai 2019 geltende Einzonungsverbot aufgehoben.

Durch das vorliegende Planungsverfahren fallen zwei Verfahren zum Ausgleich des anfallenden Mehrwerts an. Einerseits greift der kantonale Mehrwertausgleich nach § 2 abs. 1 Lit. a MAG bei der Einzonung der betroffenen Grundstücke. Der kantonale Abgabesatz beträgt 20%, er greift ab einem Mehrwert von 30 000 Franken. Andererseits kommt bei der Festsetzung des Gestaltungsplans der kommunale Mehrwert zum Tragen (§ 19 Abs. 1 MAG). Der Gemeinderat hat am 27. September 2021 mit einer Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, Weisung 93/2021, den kommunalen Mehrwertausgleich auf 30% festgesetzt. Der Grossteil des Mehrwerts wird bei der Einzonung anfallen und fliesst in den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds. Der in geringer Höhe erwartete Mehrwertausgleich aus dem Gestaltungsplanverfahren fliesst in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Zur Berechnung des Mehrwerts wurden noch keine Arbeiten durchgeführt. Auch gegen die Festsetzung des Mehrwerts kann von den Betroffenen rekuriert werden.



### 3. Aktueller Entwurf

Die Gesamtplanung (Stand 4. Vorprüfung) sieht folgende Nutzungen vor:

- 2000-Watt-Areal mit hohem Wohnanteil (preisgünstig, + ca. 2 100 Einwohnende)
- Entlang der Zürichstrasse Läden, Büros, Gewerbe, Arbeitsräume (+ ca. 425 Arbeitsplätze)
- Öffentliche Plätze, öffentlicher Freiraum, öffentliche Nutzungen wie Kindergarten
- Gemeinsame oberirdische Sammelgarage
- Quartierinfrastruktur wie Wertstoff-Sammelstelle, Veloabstellanlagen usw.

Die Planung ist sehr weit fortgeschritten. Im Rahmen der vierten Vorprüfung wurden durch den Kanton jedoch noch immer Anträge formuliert, welche es zu überarbeiten gilt. Hierzu stehen derzeit keine finanziellen Ressourcen zu Verfügung.

Aufgrund der fehlenden finanziellen Mittel zog die Abteilung Bau die beteiligten Fachplaner und ein Anwaltsbüro zur Einschätzung über das weitere Vorgehen des Quartierplanverfahrens bei. Aufgrund eines Ressourcen-Engpasses im GF Stadtraum und Natur musste das Projekt ab April 2021 erneut zurückgestellt werden.

## B. Raumplanerische Beurteilung der Gebietsentwicklung Eschenbühl

Im Kontext der langjährigen, komplexen Planung, den hohen Planungskosten und der Rüge durch den Bezirksrat gilt es zu entscheiden, wie mit der Gesamtplanung weiter verfahren wird. Neben finanzrechtlichen Aspekten sollten auch raumplanerische Argumente in die Diskussion einfließen.

Die raumplanerische Beurteilung erfolgt nach den aktuellen Prinzipien der Raumplanung. Diese haben sich seit der Erarbeitung des Entwurfs teilweise stark gewandelt. Unter anderem haben mit dem Klimawandel und dem haushälterischen Umgang der Ressource Boden zwei grosse Themen an politischer Bedeutung gewonnen.

### 1. Kantonale Vorprüfung

Die 4. Vorprüfung wurde im Dezember 2020 durch den Kanton abgeschlossen und beinhaltet 56 Überarbeitungsanträge unterschiedlichster Bearbeitungstiefen. Die Anpassungen sind grundsätzlich machbar, bedeuten jedoch einen gewissen Planungsaufwand. Neben den internen Ressourcen sind finanzielle Ressourcen für die Überarbeitungsaufträge an die Fachplanenden nötig. Eine erneute Vorprüfung ist zu vermeiden. Vor der Überarbeitung wäre mit den Ämtern das Gespräch zu suchen, um offene Punkte zu klären und allenfalls gemeinsam tragbare Lösungen auszuhandeln.

Da der Planungskredit aufgebraucht ist, hat derzeit kein Planungsbüro ein laufendes Mandat zur Weiterbearbeitung. Das Amt für Raumentwicklung beurteilt die Gesamtplanung wie folgt:

- Richt- und Nutzungsplanung: 3 Auflagen. Unter Berücksichtigung der Auflagen wird eine Genehmigung in Aussicht gestellt.
- Gestaltungsplan: 19 Auflagen. Unter Berücksichtigung der Auflagen wird eine Genehmigung in Aussicht gestellt.
- Quartierplan: 24 Auflagen. Unter Berücksichtigung der Auflagen wird eine Genehmigung in Aussicht gestellt.
- Gewässerraum: 10 Auflagen. Die Anpassungen der Vorprüfung sind vorzunehmen. Die Gewässerraumfestlegung kann von der Baudirektion erst nach der Festsetzung des GP durch die Gemeinde verfügt werden. Die Verfahren sind zeitlich zu koordinieren.



## 2. Komplexität der Gesamtplanung und Rekursrisiken

Wie aufgezeigt, besteht die Gesamtplanung aus mehreren eigenständigen Planungsverfahren mit unterschiedlichen Mitwirkungsverfahren und eigenen Rechtsmitteln. Da sich die einzelnen Planungsprojekte gegenseitig bedingen, bildet die Orchestrierung der einzelnen Verfahren eine grosse Herausforderung.

Da die Grundeigentümersammlungen zum Quartierplanverfahren und die öffentliche Auflage des Gestaltungsplans und der Änderung der Richt- und Nutzungsplanung lange zurückliegen, ist eine erneute Quartierplanversammlung, oder zumindest eine Informationsveranstaltung für die Quartierplangenosser, und eine erneute Auflage der Planungsdokumente angezeigt.

Mit der öffentlichen Auflage und der anschliessenden Festsetzung durch Stadtrat und Gemeinderat tritt das Verfahren in den Fokus der Öffentlichkeit. Es ist anzunehmen, dass die öffentliche Auflage zu einer Vielzahl von Einwendungen gegen die einzelnen Projekte führen wird.

Ebenso kann davon ausgegangen werden, dass sich Betroffene auf dem Rechtsweg gegen den Quartierplan und seine Inhalte zu Lasten der Grundeigentümer zur Wehr setzen werden. Es ist vom Streitpunkt auszugehen, ob die Grundeigentümer über die Beiträge innerhalb des Quartierplanverfahrens (sie tragen einen von ihren Flächenanteilen abhängigen Anteil der Planungs- und Erschliessungskosten) und der Mehrwertabgaben eine überproportionale Abgabe zu leisten haben. Hierzu besteht noch keine Praxis.

Schliesslich kann ein Referendum gegen die Einzonung nicht ausgeschlossen werden. Die Anpassungen der Richt- und Nutzungsplanung – und allenfalls auch der Gestaltungsplan – dürften an einer Volksabstimmung behandelt werden. Das Abstimmungsverhalten aus jüngerer Vergangenheit zeigt eine Sensibilität der Ustermer Bevölkerung gegenüber dem Verbrauch von Kultur- und Waldflächen: Die Ustermer Bevölkerung stimmte 2012 der Kulturlandinitiative mit einem 58.1% Ja-Anteil klar zu. Die kommunalen Initiativen «Städtische Volksinitiative zum Schutz des Walds» und «Kulturland-Initiative für Nänikon: Landwirtschaft statt Betonklötze!» wurden mit 57.8 % resp. 58.24 % (Stichfrage: 53.22 %) Ja-Anteil deutlich angenommen.

## 3. Mehrwertausgleich

Der Entwurf wurde vor der Einführung des Mehrwertausgleichsgesetzes erarbeitet. Es gilt, den kommunalen und kantonalen Mehrwertausgleich in die Planung aufzunehmen. Die Unterlagen zur Einzonung wie auch zum Gestaltungsplan sind entsprechend zu ergänzen und öffentlich aufzulegen. Dies erhöht die Planungskosten und bedeutet Projektverzögerungen.

Der Mehrwert, welcher durch das Gestaltungsplanverfahren entsteht, kann entweder monetär oder mit einem städtebaulichen Vertrag ausgehandelt werden. Da die Planung bereits weit fortgeschritten ist, ist zum heutigen Zeitpunkt fraglich, welche Mehrwerte mit den Grundstücksbesitzenden ausgehandelt werden können. Eine Vertragslösung bedeute zusätzliche Komplexität für das Verfahren. Durch den monetären Mehrwertausgleich steigen jedoch die Kosten für die betroffenen Grundeigentümer, wodurch weitere Rekursrisiken entstehen.

## 4. Bedeutung der Reservezone Eschenbüel

Die Stadt Uster verfügt heute über mehrere Reservezonen, wobei das Eschenbüel und das Grossriet die grössten bilden. Gebiete in Reservezonen stellen eine strategisch bedeutsame Chance für die Stadtentwicklung dar. Laut PBG ist in als Reservezonen bezeichneten Gebieten die Nutzung noch nicht bestimmt. Es handelt sich somit planungsrechtlich weder um Landwirtschaftsland noch um Bauland. Oft werden die Gebiete jedoch landwirtschaftlich genutzt. Reservezonen können zu gegebener Zeit für räumliche Bedürfnisse, welche nicht innerhalb des bestehenden Baugebiets gedeckt werden können, aktiviert werden. Unabhängig von der geplanten Nutzung ist ein Planungs-



verfahren notwendig, wobei schlussendlich der Gemeinderat die Änderung des Zonenplans festsetzt. Durch die vorzeitige Umzonung von Reservezonen in Landwirtschaftszonen wird die Nutzung festgelegt und eine spätere Einzonung politisch und planungsrechtlich erschwert.

Bereits im STEK hat sich der Stadtrat dafür ausgesprochen, auch künftigen Generationen ein Planungsspielraum einzuräumen. Mit der Annahme der Kulturlandinitiative wird die Reservezone Grossriet im Rahmen der Zonenplanrevision allerdings der Landwirtschaftszone zuzuweisen sein. Die übrigen Reservezonen sollen mittel- bis langfristig für künftige Raumbedürfnisse als solche erhalten bleiben. Der Umgang mit ihnen wird in der laufenden Richtplanrevision genauer definiert.

## **5. Kommunale Richtplanung**

Die kommunale Richtplanung besteht aus verschiedenen Teilrichtplänen. Diese werden derzeit im Rahmen des Projekts «Stadtraum Uster 2035» überarbeitet. Die Planung Eschenbüel wurde aufgrund des 2005 gesprochenen Auftrages des Gemeinderates als bestehende Planung aufgenommen und nicht hinterfragt.

Der Entwurf zum kommunalen Siedlungsrichtplan sieht vor, dass Reservezonen an strategisch wichtigen Lagen bei Bedarf aktiviert werden können. Die Einzonungen werden dabei von qualitätssichernden Massnahmen flankiert und dem Freiraum, dem Siedlungsrand und der verträglichen Nutzungsdichte wird ein besonderes Augenmerk zuteil. Zudem sieht der aktuelle Richtplanentwurf das für das Gebiet Eschenbüel den Erhalt und die Förderung der Kaltluftströme sowie einen Vernektzungskorridor vor.

Während der öffentlichen Auflage gingen gebietspezifische, aber auch grundsätzliche Einwendungen gegen die Aktivierung von Reservezonen ein. Mehrheitlich wird gefordert, dass das Siedlungsgebiet nicht vergrössert und somit auch das Eschenbüel nicht aktiviert werden soll. Der Gemeinderat entscheidet bei der Festsetzung des neuen Richtplans gesamthaft über die Einwendungen.

## **6. Fehlende Dichte**

Das ursprüngliche Konzept aus dem 2009 erarbeiteten Studienauftrag entspricht hinsichtlich der städtebaulichen Struktur und deren Dichte nicht den heutigen Erwartungen. Mit der Annahme der Kulturlandinitiativen (2012 kantonal und 2021 kommunal) machte die Stimmbevölkerung klar, dass die räumliche Entwicklung grundsätzlich nicht durch Erweiterung des Siedlungsgebiets erfolgen soll. Daraus kann abgeleitet werden, dass Entwicklungen auf der grünen Wiese, wenn dann möglichst flächeneffizient, d.h. mit hoher Dichte zu erfolgen haben. In der Planung Eschenbüel wurde die Dichte zwar im Verlaufe des Verfahrens erhöht und die Nutzungsanteile (Gewerbeanteile) wurden ebenfalls angepasst. Im aktuellen Entwurf betragen die Geschosszahlen der Bauten 2 bis 4 Vollgeschosse. Gesamthaft könnte mit einer anderen Bebauungsstruktur eine höhere Quantität erreicht werden.

## **7. Etappierung**

Die Planung zum Eschenbüel gibt derzeit keine Etappierung für die Überbauung vor. Es besteht das Risiko, dass die Baufelder über die nächsten 30 Jahre unkoordiniert entwickelt werden. Dies generiert eine unbefriedigende Wohnsituation und entspricht nicht der Vorstellung einer gesamtheitlichen Entwicklung mit ähnlichen Gestaltungsstandards. Zudem besteht das Risiko der Baulandhortung.

## **8. Erschliessung / Parkregime**

Das Erschliessungssystem (Strassen und Wege) und deren Gestaltung ist auch aus heutiger Sicht noch immer als zeitgemäss zu bewerten. Das Quartierparkhaus im nördlichen Ende soll den Bewoh-



nen zur Deckung des zyklischen Bedarfs an Parkfeldern dienen. Zudem lässt sich mit der Entwicklung möglicherweise ein Bus in Richtung Nänikon einführen. Die Gestaltung im Bereich des Quartierparkhauses bedarf durch das Wegfallen der Umfahrungsstrasse «Uster West» einer Überarbeitung. Dies hat Auswirkungen auf die Entwürfe des Gestaltungsplans und des Quartierplans. Die Kostenverleger im Quartierplanverfahren sind ebenfalls anzupassen. Die Konzeption des Quartierparkhauses kann grundsätzlich hinterfragt werden.

**9. Schulraum**

Mit der Realisierung von Wohnungen im Eschenbüel wird der Bedarf nach neuem Schulraum entstehen. Die Gesamtplanung sieht zwar einen Kindergarten, jedoch bislang kein Schulhaus im Eschenbüel vor. Die Entwicklungsgeschwindigkeit des Gebietes hat Auswirkungen auf die Schulraumplanung und die Angebotsplanung der Abteilung Bildung.

**10. Stadtklima / Nachhaltigkeit**

Die Gebietsentwicklung Eschenbüel wurde laufend an die ökologischen Ansprüche der Ustermer Politik adaptiert. So sind u.a. eine konsequente lokale Versickerung und Vorgaben zur 2000-Watt-Gesellschaft enthalten. Zudem wird ein gewisser Anteil an preisgünstigem Wohnungsbau vorgeschrieben.

Der Städtebau wurde jedoch bislang nicht auf stadtklimatische Aspekte angepasst. Die Gebiete Eschenbüel und Jungholz tragen heute wesentlich zur Kaltluftbildung und -leitung in den Siedlungskörper bei. Gesamthaft könnte mit einer anderen Bebauungsstruktur wohl eine höhere Qualität für das Lokalklima erreicht werden.

**C. Kosten**

**1. Kostenstand**

Für die Erarbeitung der Gebietsentwicklung Eschenbüel genehmigte der Stadtrat vier Kredite. Die Gegenüberstellung der Projektkosten zeigt folgendes Bild:

SRB Nr. 88 vom 10. März 2009	500 000.00 Franken
SRB Nr. 140 vom 29. März 2011	400 000.00 Franken
SRB Nr. 294 vom 8. Juli 2014	167 000.00 Franken
SRB Nr. 91 vom 20. März 2018	267 373.05 Franken
<b>Total Kredite</b>	<b>1 334 373.05 Franken</b>
<b>Projektkosten per 31. Dez. 2023</b>	<b>1 332 396.35 Franken</b>
<b>RESTSALDO</b>	<b>1 976.70 Franken</b>

**2. Bezirksrat**

Der Bezirksrat hat in seinem Beschluss vom 18. Juli 2018 festgestellt, dass es sich bei den getätigten Ausgaben für das Vorhaben Quartier- und Gestaltungsplan Eschenbüel um neue Ausgaben handelt und der Stadtrat Uster diesbezüglich seine Finanzkompetenz überschritten hat.

Im Beschluss Nr. 400 vom 6. November 2018 nahm der Stadtrat vom Entscheid des Bezirksgerichts Kenntnis und wies die Abteilung Bau an, das Verfahren bis 2019 abzuschliessen und die Planung dem Gemeinderat zum Beschluss vorzulegen. Der Gemeinderat hätte dann über den Bruttokredit



von 1 334 373.05 Franken befinden können. Dies ist bisher nicht geschehen, weil nach Eingang der 4. Vorprüfung die personellen Ressourcen infolge Personalwechsels und Krankheitsausfalls eine Weiterbearbeitung verunmöglichten. Überdies ist die Weiterbearbeitung mit zusätzlichen Kosten verbunden.

### 3. Geschätzte Kosten für die Wiederaufnahme und Verfahrensabschluss

Mit dem Restsaldo des bewilligten Kreditbetrages in der Höhe von 1976.70 Franken können die notwendigen Anpassungen basierend auf der 4. Vorprüfung nicht vorgenommen werden. Seit März 2021 sind daher keine zusätzlichen Leistungen von Fachplanern erfolgt. Für eine Fortführung wird eine erneute Budgeterhöhung benötigt. Der notwendige Kredit ist durch den Gemeinderat zu bewilligen und untersteht dem fakultativen Referendum.

Die zusätzlichen Aufwände der externen Fachplaner für die Phasen «öffentliche Auflage», «Eingwendungen», «Beratung im Parlament» und «Inkraftsetzung» werden wie folgt geschätzt:

75 000 bis 100 000	für Planungsarbeiten zu Quartier-, Gestaltungs-, Richt- und Nutzungsplanung
10 000 bis 20 000	für die Überarbeitung des Gewässerraum
20 000 bis 60 000	für Rechtsmittelverfahren
10 000 bis 15 000	für Gebühren

Neben externen Aufwänden bindet das Projekt auch im GF Stadtraum und Natur Ressourcen. Zusammenfassend ist für eine Weiterführung der Quartierplanung Eschenbüel mit Kosten in der Höhe zwischen ca. 115 000 und 250 000 Franken zu rechnen.

Sollte die Planvorlage dem Zeitgeist angepasst werden, wäre ein Neuentwurf der Siedlungsstruktur und somit eine komplette Überarbeitung der Planung notwendig. Die Fortführung und der Abschluss des Projekts mit lediglich internen Leistungen ist fachlich nicht möglich.

### 4. Voraussichtliche Kosten bei Abbruch des Verfahrens

Auch für den Abbruch des Verfahrens reicht das verbleibende Budget von 1976.70 Franken nicht aus. Die Einzonung, die Anpassung des kommunalen Richtplans, die Gewässerraumfestlegung und der Gestaltungsplan können mit der Abschreibung der dafür angefallenen Kosten ohne Erhöhung des Budgets abgebrochen werden. Der Quartierplan jedoch kann nicht einfach abgebrochen, sondern muss ausgeleitet werden.

Die Ausleitung eines Quartierplans erfolgt nach denselben Verfahrensschritten wie die Einleitung. Der Ausleitungsbeschluss ist durch den Stadtrat zu fällen und bedarf der Genehmigung durch die Baudirektion. Der Genehmigungsentscheid wird mit Rechtsmittelbelehrung veröffentlicht und aufgelegt; gleichzeitig wird dies den Grundeigentümer des Quartierplangebiets schriftlich mitgeteilt. Nach Eintritt der Rechtskraft der Verfahrensausleitung ist der Quartierplanbann aufzuheben (§ 150 Abs. 4 PBG).

Der Abbruch des Verfahrens bedingt weiterer rechtlicher Abklärungen. Die Stadtplanung schätzt den Aufwand auf ca. 50 000 Franken. Der Abbruch des Verfahrens ist durch den Gemeinderat auszulösen. Die Ausleitung erfolgt anschliessend. Eine allfällige Abschreibung der Kosten für den Quartier- und Gestaltungsplan ist durch den Gemeinderat genehmigen zu lassen und dem Bezirksrat darüber Bericht zu erstatten.



## D. Fazit und Empfehlung Stadtrat

### 1. Chancen und Risiken der Gebietsentwicklung

Die Gebietsentwicklung Eschenbüel wurde 2005 im Kontext einer mittlerweile abgelösten Planungs-epoche gestartet. So wurde damals erkannt, dass die bestehenden Bauzonen aufgrund des Bevölkerungswachstums an ihre Grenzen stossen, die diskutierten Massnahmen umfassten jedoch Konzepte des damaligen Planungsverständnisses. Möglichkeiten zur inneren Verdichtung waren folglich nicht Gegenstand der Lösungssuche. Die unglücklicherweise in zwei Einzonungsstopps gefallene Planung wurde durch das neue Planungsverständnis von Politik und Bevölkerung überholt. Aufgrund der skizzierten Planungsgeschichte steht nun das weitere Vorgehen zu einer sorgfältig erarbeiteten, weit fortgeschrittenen Planung zur Debatte, wobei sich das politische und raumplanerische Verständnis geändert haben.

Die Planung Eschenbüel beinhaltet in weiten Teilen weiterhin das Potential, eine «Vorzeige-Siedlung» verwirklichen zu können. Das energetische Konzept ist zeitgemäss, die Siedlungsstruktur am Siedlungsrand entsprechend attraktiv. Die Planung schreibt einen gewissen Anteil an preisgünstigem Wohnungsbau vor. Zudem lässt sich mit der Entwicklung möglicherweise ein Bus in Richtung Nänikon einführen. Die vorliegende Gebietsentwicklung bietet damit die Chance, vielen städtischen Zielen zu begegnen. Die Gesamtplanung entspricht aber aufgrund der Paradigmenwechsel in der Planung – Innenverdichtung, Klimaadaptation, Mehrwertausgleich – nicht mehr dem heutigen Planungsverständnis und somit nicht mehr den Erwartungen an Stadtentwicklung auf der grünen Wiese. Weiter ist das Mobilitätskonzept auf Grund der wegfallenden Umfahrung «Uster West» nicht mehr aktuell und muss überarbeitet werden. Die Abgeltung des kommunalen Mehrwertausgleichs hat mit städtebaulichen Verträgen oder monetären Abgaben zu erfolgen. Ein Grossteil des durch die Planung entstehenden Planungsmehrwerts fliesst aufgrund der Einzonung nicht in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Der mit dem Planungspaket verbundenen Chancen stehen die Rekurs- und Abstimmungsrisiken gegenüber.

Im Kontext des Abstimmungsverhaltens der Ustermer Bevölkerung zu ähnlichen Vorlagen wird eine Einzonung derzeit als kritisch beurteilt. Die zahlreichen Einwendungen zum kommunalen Richtplan unterstreichen diesen Trend. Die Einzonung ist essenzielle Voraussetzung für die Rechtskraft der übrigen Elemente des Planungspakets, entsprechend hoch ist das Risiko für das weitere Vorgehen zu gewichten.

Mit der Aktivierung der Reservezone Eschenbüel wird zusätzliches Bauland generiert. Wie sich dies auf die Bautätigkeit in Uster auswirkt, ist unbekannt. Es ist anzunehmen, dass sich die Erneuerung der Strukturen der Stadt Uster durch diese zusätzlichen Kapazitäten verlangsamen und sich die Entwicklung bei gleichbleibender Nachfrage vermehrt auf die grüne Wiese verlagert. Sollte sich auf Grund der Innenentwicklung und der Entwicklung Eschenbüel die Nachfrage nach Wohnraum in Uster rasch erhöhen, kommt die öffentliche Infrastruktur stärker unter Druck. Namentlich der Bedarf an Schulraum ist bereits ausgewiesen.

In der regionalen oder gar kantonalen Betrachtung stellt die Entwicklung Eschenbüel als urbane Wohnlandschaft eine wesentlich sinnvollere Entwicklung dar als wenn sich die Bautätigkeit in ländlichen Regionen ergibt. Für das Regionalzentrum Uster hat die Reservezone Eschenbüel für eine mittel- bis langfristige Entwicklung daher hohe Bedeutung und soll als solche erhalten bleiben, um künftigen Generationen einen Planungsspielraum zu ermöglichen.

Eine Wiederaufnahme des Verfahrens würde erneut umfangreiche Planungsaufwände bedeuten. Diese können bei erfolgreichem Verfahrensabschluss gemäss Kostenteiler des Quartierplanverfahrens teilweise an die Quartierplangenosser übertragen werden. Wird eine Einzonung vom Volk abgelehnt, wird die durchgeführte Planung allerdings hinfällig. Es besteht das realistische Risiko, dass die notwendigen Aufwände für die Überarbeitung schlussendlich zu Lasten der Stadt abgeschrieben werden müssen.



Im Falle einer Verfahrensausleitung bestehen jedoch ebenfalls Risiken. Beispielsweise könnte gegen den Ausleitungsbeschluss Rekurs eingereicht werden. Je nach rechtlichen Entscheiden müsste das Verfahren daraufhin wiederaufgenommen werden. Die bestehenden Risiken im Falle einer Verfahrensförföhrung bestönden nach heutiger Einschätzung weiterhin.

## 2. Empfehlung Stadtrat

Aufgrund der Auslegeordnung beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, als seinerzeitigem Auftraggeber der Planung, den Abbruch der Gesamtplanung Eschenbüel.

Folgt der Gemeinderat dieser Empfehlung, werden die Planungsarbeiten abgebrochen und die Ausleitung des Quartierplanverfahrens vorbereitet mit dem Ziel, bei der Baudirektion die Ausleitung des Quartierplanverfahrens zu beantragen. Nach Abschluss der Arbeiten wird dem Gemeinderat wie vom Bezirksrat gefordert, die Abrechnung des Gesamtkredites sowie die Abschreibung der Kosten vorgelegt. Der bewilligte Kredit wird aufgrund der noch anfallenden Kosten voraussichtlich durch einen fünfstelligen Betrag überschritten werden.

Sollte der Gemeinderat die Planungsarbeiten fortsetzen wollen, so empfiehlt der Stadtrat die vorliegende Weisung an den Stadtrat zurückzuweisen. In der Folge würde der Stadtrat dem Gemeinderat eine Vorlage für einen Zusatzkredit unterbreiten, um die Planung fortzusetzen zu können.

Stadtrat Uster

Barbara Thalmann  
Stadtpräsidentin

Pascal Sidler  
Stadtschreiber