



Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

31.03.2021

Motion der AL-Fraktion betreffend Streichung von Art. 8 (Arealüberbauung) Bau- und Zonenordnung (BZO), Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 16. Dezember 2020 reichte die AL-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2020/594, ein:

Der Stadtrat wird aufgefordert, eine Weisung zur Anpassung der BZO vorzulegen, die die Streichung des Art.8 (Arealüberbauung) beinhaltet.

Begründung:

Laut Stadtrat sind die neu bezeichneten Aufzonungsgebiete im Richtplan als zusätzliche Verstärkung, nicht als gezielte Schwerpunkte der Verdichtung gedacht; die bauliche Verdichtung soll daneben ungebremst weitergehen: «Vorgesehene zusätzliche Nutzungskapazitäten sollen die bauliche Verdichtung in den geeigneten Gebieten verstärken. Gleichzeitig wird die bauliche Verdichtung aufgrund der bestehenden Reserven aber auch weiterhin im gesamten Stadtgebiet stattfinden.» (Seite 11, Richtplan)

Diese «Sowohl-als-auch»-Politik führt bereits heute zu einer unkoordinierten Flickenteppich-Verdichtung über das ganze Stadtgebiet. Aufgrund der aktuellen Eigentumsverhältnisse sind aktuell bereits auf 45 Prozent der Fläche aller Wohn- und Zentrumszonen Arealüberbauungen möglich, in denen die Ausnützung um bis zu einem Viertel höher ist als in der Regelbauweise.

Im Hinblick auf eine wünschbare sozialverträgliche Stadterneuerung und Verdichtung weist die ab 6000 m² Grundfläche zugelassene Arealüberbauung entscheidende Defizite auf, vor allem im Vergleich zum Instrument des Gestaltungsplans. Da Arealüberbauungen nach PBG zwingend im Rahmen eines einzigen Bauentscheids bewilligt und ohne Unterbruch realisiert werden müssen, ist auf diesen Arealen keine sozialpolitisch gebotene Etappierung möglich. Auch kann kein verbindlicher Mindestanteil an preisgünstigen Wohnungen nach § 49b PBG eingefordert werden, da es im Ermessen der Bauherrschaft liegt, die Mehrausnützung ganz, teilweise oder gar nicht zu konsumieren. Hinzu kommt, dass Arealüberbauungen wegen der – einzig aufgrund der zufälligen Eigentumsverhältnisse ermöglichten – massiven Massstabssprünge stadtplanerisch keinerlei Rücksicht auf bestehende Quartierstrukturen nehmen.

Antrag auf gemeinsame Behandlung mit Weisung 2019/437

Nach Art. 90 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR). Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Ausgangslage

Die Arealüberbauung wurde in der Stadt Zürich bereits in der Bau- und Zonenordnung (BZO, AS 700.100) 1963 eingeführt. Die Regelung bot neu für bestimmte Zonen ab einer Landfläche von mindestens 6000 m² mehr gestalterische Freiheit und eine höhere Flexibilität. Gemäss heute geltendem Art. 8 BZO sind Arealüberbauungen in allen Wohnzonen, ausgenommen W2b, sowie in allen Zentrumszonen und Zonen für öffentliche Bauten zulässig. Die Arealfläche muss mindestens 6000 m² betragen. Es gilt ein grösserer Spielraum betreffend Geschoszahl, Gebäudehöhe, Abstandsvorschriften sowie ein Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten. In den Wohnzonen W4, W5 und W6 ist zudem ein anrechenbares Untergeschoss zulässig. Das kantonale Recht stellt für Arealüberbauungen erhöhte Anforderungen einer besonders guten Gestaltung und zweckmässigen Ausstattung und Ausrüstung. Zu beachten sind die Beziehung zum Ortsbild und zur baulichen und landschaftlichen Umgebung, architektonische Gestaltung,

Freiflächen, Wohnqualität, Ver- und Entsorgung und Ausstattung (§ 71 Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1]). Bereits gestützt auf diese Vorgaben muss auch Rücksicht auf die bestehende Quartierstruktur genommen werden. Art. 8 BZO enthält weitere spezifische Anforderungen, wie die Erstellung von Gemeinschaftsräumen, überdeckten Abstellplätzen für Velos und die Einhaltung von Energiestandards. Vom Gemeinderat wurde darüber hinaus im Rahmen der BZO-Teilrevision 2016 die Einführung eines Anteils preisgünstiger Wohnungen bei Inanspruchnahme des Arealbonus gefordert (GR Nr. 2014/335; Änderungsantrag 10). Die Vorlage zu diesem Anliegen ist derzeit in Erarbeitung. In Wohnzonen (ohne W2b) und Zentrumszonen zusammengenommen, ist aktuell auf rund einem Drittel der Fläche eine Arealüberbauung möglich. Zu beachten ist, dass in der Vergangenheit längst nicht alle Bauherrschaften mit einer Arealüberbauung auch den Ausnützungsbonus genutzt haben. Seit der Einführung der erhöhten Energieforderungen im April 2012 wurde dieser nur noch bei rund einem Viertel aller Arealüberbauungen konsumiert. Hingegen wird bei allen Arealüberbauungen von der Möglichkeit, höher zu bauen, profitiert.

Rechtswidrigkeit von bestehenden Arealüberbauungen

Mit der Abschaffung von Art. 8 BZO zur Arealüberbauung würden die heute bereits realisierten Arealüberbauungen in eine rechtswidrige Lage versetzt. Sie wären aufgrund ihrer Geschosshöhe oder Ausnützung baurechtswidrig. Ein Umbau oder eine Erweiterung wäre nur beschränkt nach den Bestimmungen zur Bestandesgarantie möglich (§ 357 Abs. 1 PBG). Ein Ersatzbau oder Neubau hätte einen Verlust der Ausnützung und/oder der Geschossigkeit zur Folge. Damit würde ihre bauliche Erneuerung in Zukunft massgeblich erschwert. Zudem könnten inskünftig in der Regelbauweise keine erhöhten Anforderungen im Sinne von § 71 PBG und Art. 8 BZO mehr gestellt werden. Städtebauliche Qualitäten und Wohnqualität bestehender Arealüberbauungen gingen längerfristig verloren.

Vergleich zum Gestaltungsplan

Nach Ansicht des Motionärs weist die Arealüberbauung in bestimmten Punkten vor allem im Vergleich zum Gestaltungsplan Defizite hinsichtlich einer wünschenswerten Etappierung für eine sozialverträgliche Stadterneuerung und grossen Massstabssprüngen auf. Mit der Arealüberbauung ist in den Zonen W2, W3 und W4b ein zusätzliches Geschoss erlaubt. In den übrigen Zonen sind sieben Vollgeschosse zulässig. Der Massstabssprung wird durch die Beschränkung der zulässigen Mehrausnutzung auf 10 Prozentpunkte relativiert. Mit der seit Jahrzehnten etablierten Arealüberbauung werden wichtige städtebauliche Interessen verfolgt. Es können damit auch in der Regelbauweise Mehrforderungen in städtebaulicher, gestalterischer und energetischer Hinsicht und zur Wohnqualität gestellt werden. Die Bauherrschaft erhält im Gegenzug Spielraum in der Geschossigkeit und einen Ausnützungsbonus. Bei einem Wegfall dieser Möglichkeit wählt eine Bauherrschaft nicht zwingend das aufwändige und zeitintensive Verfahren des Gestaltungsplans. Es muss vielmehr davon ausgegangen werden, dass vermehrt Bauvorhaben nach den geltenden Zonenvorschriften in der Regelbauweise geplant und realisiert werden. Bei Gestaltungsplänen wirkt die Stadt auf eine sozialverträgliche Umsetzung und Etappierung hin, diese Anliegen können aber aufgrund des kantonalen Rechts nicht generell eingefordert werden. Zu einer möglichst sozialverträglichen Umsetzung des Auftrags für die Innenentwicklung und bauliche Verdichtung werden im kommunalen Richtplan in Kapitel 3.6.3 Massnahmen festgehalten. Des Weiteren sind die Handlungsfelder für eine sozialverträgliche räumliche Entwicklung im städtischen Leitfadensystem «Erfolgsfaktoren sozial nachhaltiger Ersatzneubauten und Sanierungen», im sozialräumlichen Monitoring der Stadtentwicklung sowie im «Programm Wohnen» des Stadtrats festgehalten. Der Stadtrat beobachtet die Entwicklung der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum im Rahmen von § 49b PBG und erstattet darüber Bericht.

Abstimmung mit weiteren Themen

Die Arealüberbauung hat je nach Gewichtung der jeweiligen Interessen Vor- und Nachteile. Diese sind sorgfältig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen. Art. 8 BZO umfasst Bestimmungen zur Ausnützung und Geschossigkeit/Gebäudehöhe. Diese Grössen bestimmen das Verhältnis von Freiraum und Bebauung massgeblich und sind auch in der Bearbeitung der Themen «Verdichtungsauftrag», «Harmonisierung der Baubegriffe» und «Stadtklima» von Bedeutung. In eine Überprüfung des Art. 8 BZO sind daher zwingend auch diese Themen einzu beziehen. Sie sind hinsichtlich der Umsetzung in den einzelnen Nutzungsplanungsverfahren eng miteinander verknüpft und erfordern eine umfassende und sorgfältige Interessenabwägung und Koordination.

Verdichtungsauftrag: Gemäss kommunalem Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen ist in Gebieten, die gemäss Eintrag in der Richtplankarte für eine Verdichtung über die BZO 2016 geeignet sind, eine höhere Dichte zu ermöglichen. Die Umsetzung des kommunalen Richtplans hat Anpassungen der kommunalen Nutzungsplanung (Teilrevision der Bau- und Zonenordnung und/oder Sondernutzungsplanungen) zur Folge. Bei gebietsweisen Aufzonungen werden auch die bestehenden Möglichkeiten einer Arealüberbauung in Regelbauweise zu berücksichtigen sein. Gleichzeitig wird die bauliche Verdichtung aufgrund der bestehenden Reserven aus der BZO 91/99 auch weiterhin im gesamten Stadtgebiet stattfinden.

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. Der Kanton Zürich ist dem IVHB-Konkordat zwar nicht beigetreten, hat sich jedoch entschieden, die Harmonisierung dennoch umzusetzen. Die Baubegriffe im Kanton Zürich werden im Planungs- und Baugesetz (PBG) und den verschiedenen Ausführungsverordnungen geregelt. Diese Rechtsänderungen auf kantonaler Ebene traten am 1. März 2017 in Kraft. Die Änderungen werden auf kommunaler Ebene erst wirksam, wenn die Gemeinden ihre Bau- und Zonenordnungen innert der Frist der Übergangsbestimmungen des PBG ebenfalls harmonisiert haben. Entsprechend dieser Vorgabe muss die Bau- und Zonenordnung angepasst werden.

Stadtklima: Gemäss Umsetzungsagenda der «Fachplanung Hitzeminderung» sind auf Stufe der kommunalen Nutzungsplanung Massnahmen zu einer klimaangepassten Stadtentwicklung zu berücksichtigen. Basis hierfür werden die künftigen Rahmenbedingungen des kantonalen Rechts sein, die aktuell revidiert werden (u. a. PBG, Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch [EG ZGB, LS 230]). In der BZO wird unter anderem zu prüfen sein, wie der Überwärmung mit dem Erhalt von Kaltluftströmen, Begrünung und Entsiegelung begegnet werden kann.

Fazit

Vor dem Hintergrund der Themen «Verdichtung», «Harmonisierung der Baubegriffe» und «Stadtklima» sind die Zonenvorschriften in der Bau- und Zonenordnung gesamthaft und koordiniert in den entsprechenden Nutzungsplanungsverfahren zu überprüfen. Im Fokus steht dabei insbesondere das Zusammenspiel zwischen Freiraum und Bebauung, konkret zwischen privaten Freiflächen, Ausnützung und Geschossigkeit/Gebäudehöhe. Diese Überprüfung umfasst auch Art. 8 BZO zur Arealüberbauung. Für eine kohärente Überarbeitung der Zonensystematik ist es dabei zwingend, dass nicht einzelne Elemente vorgezogen werden, sondern koordiniert alle aufeinander abgestimmt werden können.

Mit der geforderten Streichung von Art. 8 BZO zur Arealüberbauung würden die bestehenden Arealüberbauungen baurechtswidrig und es würden für den Wegfall eines Ausnützungsbonus von 10 Prozent sämtliche Vorteile der Arealüberbauung aufgegeben (erhöhte Anforderungen

an städtebauliche Qualitäten und Wohnqualität, Spielraum in der Geschossigkeit, Einhaltung von Energiestandards, Einforderung von besonders guter Gestaltung). Auch die aktuelle Vorlage zur Einführung eines Anteils preisgünstiger Wohnungen bei Inanspruchnahme des Arealbonus würde hinfällig. Die Zielsetzungen des Motionärs zu städtebaulichen Qualitäten und einer sozialverträglichen, etappierten Umsetzung des Verdichtungsauftrags können mit einer Streichung von Art. 8 BZO zur Arealüberbauung nicht erreicht werden.

Für eine koordinierte Umsetzung sind die zeitlichen Abhängigkeiten zu berücksichtigen. Nach Art. 92 Abs. 1 und 2 GeschO GR hat der Stadtrat innert zweier Jahre nach Überweisung der Motion die verlangten Anträge vorzulegen, wobei der Gemeinderat Fristerstreckungen gewähren kann.

Die Revision der BZO zur Harmonisierung der Bauvorschriften muss mit den Klimaanliegen abgestimmt werden und erfordert einen beträchtlichen Zeitaufwand. Darüber hinaus wird die Umsetzung des kommunalen Richtplans zu Anpassungen der kommunalen Nutzungsplanung führen. Für Klimaanliegen ist teilweise eine vorgängige Anpassung des kantonalen Rechts erforderlich. Damit die Frage der Arealüberbauung im Hinblick auf die Zielsetzungen des Motionärs mit den erwähnten Themen (Verdichtungsauftrag, Harmonisierung der Baubegriffe, Stadtklima) abgestimmt werden kann, ist mehr Zeit nötig, als für die Erfüllung der Motion vorgegeben ist.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti