



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 14. Juli 2022

GR Nr. 2022/359

Amt für Städtebau, Teilrevision Bau- und Zonenordnung, Änderung der Bauordnung «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen»

Zweck dieser Vorlage, Abgrenzung zu anderen Vorlagen

Mit der vorliegenden Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO, AS 700.100) sollen bei Arealüberbauungen gemäss Art. 8 BZO Anteile an preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49 b Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) eingefordert werden. Wer zukünftig den Ausnützungsbonus von 10 Prozent bei Arealüberbauungen in Anspruch nimmt, muss einen Anteil an preisgünstigem Wohnraum realisieren.

Mit einer späteren BZO-Teilrevision soll in Stadtgebieten, die eine Aufzonung erfahren, ebenfalls die Hälfte der Mehrausnützung mit der Pflicht verknüpft werden, preisgünstigen Wohnraum nach § 49 b PBG zu realisieren (vgl. Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, Seite 12 ff.). Elemente einer solchen BZO-Teilrevision werden eine neue Vorschrift in der Bauordnung und eine Aufzonung sein, zudem braucht es einen Eintrag im Planwerk über die Höhe des Mindestanteils an preisgünstigen Wohnungen.

Zusammen mit der vorliegenden BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» wird eine weitere Vorlage dem Gemeinderat überwiesen, nämlich die «Verordnung über die Umsetzung von § 49 b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49 b PBG)» (Umsetzungsverordnung). Letztere regelt den Erlass, Vollzug und die Kontrolle der Belegungsvorschriften. Zudem werden die Themen Investitionskosten und Mietzinse ergänzend zu den Vorgaben der Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV, LS 700.8) für die Umsetzung konkretisiert. Dazugehörige Erläuterungen sind der betreffenden Weisung und dem separaten Bericht nach Art. 47 RPV zur «Verordnung über die Umsetzung von § 49 b Planungs- und Baugesetz» zu entnehmen. Sobald diese Umsetzungsverordnung in Kraft ist, soll sie auf zukünftige Arealüberbauungen und Sondernutzungsplanungen angewandt werden. Die Umsetzungsverordnung wird auch bei Zonenplanänderungen, die mit erhöhten Ausnützungsmöglichkeiten verknüpft sind, angewendet, sobald die hierfür erforderliche Anpassung der Bauordnung in Kraft ist.

Ausgangslage

Auslöser für die vorliegende BZO-Teilrevision ist der Änderungsantrag 10, mit dem der Gemeinderat anlässlich der Festsetzung der BZO 2016 (GR Nr. 2014/335) die Überweisung einer Vorlage verlangte, wonach bei Arealüberbauungen künftig mindestens 20 Prozent der Wohnfläche mit Kostenmiete zu belegen sind. Dieser Änderungsantrag des Gemeinderats steht in einem Zusammenhang mit verschiedenen politischen Aufträgen, im Rahmen der Nutzungsplanung den Anteil an preisgünstigen Wohnraum zu erhöhen:

1. Am 28. September 2014 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich mit einem Ja-Stimmenanteil von 58,4 Prozent und die Stimmberechtigten der Stadt Zürich gar mit einem Ja-Stimmenanteil von 72,4 Prozent die Vorlage «Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum» (§ 49 b PBG) angenommen.



2/7

2. Mit der Annahme des wohnpolitischen Grundsatzartikels in der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100; Volksabstimmung vom 27. November 2011) sprachen sich die Zürcher Stimmberechtigten klar für eine künftig noch forciertere Rolle der Stadt in der Wohnpolitik aus. Er beinhaltet das Ziel, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen in der Stadt bis ins Jahr 2050 auf ein Drittel der Mietwohnungen («Drittelsziel») zu steigern. Derjenige Teil zusätzlich entstehender Wohnungen nach § 49 b PBG, welcher sich im Besitz gemeinnütziger Wohnbauträger befindet, trägt künftig auch zum Drittelsziel gemäss wohnpolitischem Grundsatzartikel in Form von gemeinnützigen Wohnungen bei. Alle weiteren aufgrund von § 49 b PBG erstellten Wohnungen (insbesondere von privaten renditeorientierten Bauherrschaften) zählen nicht zum Drittelsziel, werden jedoch ebenfalls statistisch erfasst. Das Monitoring zu den preisgünstigen Wohnungen i. S. v. § 49 b PBG soll im Rahmen der Berichterstattung des Stadtrats an den Gemeinderat zur Umsetzung des wohnpolitischen Grundsatzartikels erfolgen (Art. 17–19 GO). Dabei sollen preisgünstige Wohnungen gemäss § 49 b PBG – unabhängig, ob von privaten renditeorientierten oder gemeinnützigen Bauherrschaften erstellt – als eigene Kategorie gezählt und statistisch erfasst werden.
3. 2016 hat der Stadtrat den «Strategieschwerpunkt (SSP) preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» beschlossen (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 753/2016), der sich aus den «Strategien Zürich 2035» ableitet. Darin sowie im «Programm Wohnen» (STRB Nr. 778/2017) bekräftigt er das Ziel, die planungsrechtlichen Möglichkeiten im Bereich der Richt- und Nutzungsplanung für die Erhöhung der Anzahl von preisgünstigen Wohnungen auszuschöpfen.
4. Mit STRB Nr. 1114/2018 «Wohnpolitik: Neue und optimierte Instrumente» erneuert der Stadtrat die Inhalte des wohnpolitischen Strategieschwerpunkts (SSP). Der bisherige SSP «preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» (STRB Nr. 753/2016) wird darin integriert. Konkret werden im Rahmen des Teilprojekts 3 das Amt für Städtebau, das Finanzdepartement und die Stadtentwicklung beauftragt, die Umsetzung von § 49 b PBG voranzutreiben.
5. Im kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (KRP SLÖBA) der Stadt Zürich hält der Stadtrat behördenverbindlich fest, das Angebot an preisgünstigen Wohnungen zu fördern: *«Führen Planungsverfahren zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten, ist ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49 b PBG festzulegen. Der Anteil als auch die Rahmenbedingungen sind auf Stufe Nutzungsplanung zu definieren.»* (Kommunaler Richtplantext, Kap. 3.6.3 lit. I, 1. Absatz). Am 10. April 2021 hat der Gemeinderat den kommunalen Richtplan festgesetzt (GR Nr. 2019/437). Am 28. November 2021 hat sich die Zürcher Stimmbevölkerung klar für die Vorlage ausgesprochen. Die Genehmigung des KRP SLOEBA ist gemäss Verfügung Baudirektion Kanton Zürich am 13. Juni 2022 erfolgt (Publikation Stadt Zürich erfolgt voraussichtlich am 27. Juli 2022).

Gegenstand der BZO-Teilrevision

Der Regierungsrat setzte am 1. November 2019 § 49 b PBG und die dazugehörige Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV) in Kraft. Die PWV präzisiert die Anforderungen an die Erstellung und Erneuerung von preisgünstigem Wohnraum und macht Vor-



3/7

gaben bezüglich der Berechnung der Mietzinsen und des Vollzugs. Damit sind die Voraussetzungen gegeben, um auf kommunaler Stufe bei Arealüberbauungen preisgünstige Wohnungen einzufordern.

Gemäss den Erläuterungen des Regierungsrats zur PWV (vgl. RRB Nr. 724 vom 11. Juli 2018) kann nur die Mehrausnutzung gegenüber der Grundordnung mit der Pflicht, preisgünstige Wohnungen zu erstellen, verknüpft werden. Die Höhe des Anteils muss zweckmässig und angemessen sein und hat den örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Dazu gehören u. a. die vorhandene Parzellen- und Eigentumsstruktur, der bestehende Ausbaugrad und dessen Verhältnis zur angestrebten Nutzungsdichte sowie zur baulichen Dichte. Des Weiteren ist zu beachten, dass die Siedlungsentwicklung nach innen nicht blockiert wird. Somit können nicht – wie vom Gemeinderat ursprünglich beantragt (vgl. Änderungsantrag 10, GR Nr. 2014/335) – pauschal mindestens 20 Prozent der Wohnfläche einer Arealüberbauung als Pflichtanteil belegt werden, sondern ausschliesslich der sogenannte Arealüberbauungsbonus.

Der Arealüberbauungsbonus beträgt gemäss Art. 8 Abs. 6 BZO maximal 10 Prozentpunkte. Nur wenn die 10 Prozentpunkte ganz oder teilweise in Anspruch genommen und/oder ein anrechenbares Untergeschoss gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO realisiert werden, entstehen mit der Arealüberbauung zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeiten gegenüber der Grundordnung. Diese zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten werden mit der Festsetzung eines Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum verknüpft. Werden lediglich die zusätzlichen Vollgeschosse und eine höhere Gebäudehöhe bei einer Arealüberbauung gestützt auf Art. 8 Abs. 5 BZO realisiert, ohne den Arealüberbauungsbonus in Anspruch zu nehmen, besteht keine Pflicht, preisgünstigen Wohnraum in der Arealüberbauung anzubieten.

Die BZO-Teilrevision sieht vor, dass bei einer teilweisen oder vollständigen Beanspruchung der 10 Prozentpunkte (Arealüberbauungsbonus) 5 Prozentpunkte der Ausnutzung als preisgünstiger Wohnraum gemäss § 49 b PBG realisiert werden müssen. Die Vorschrift kommt auch vollumfänglich zur Anwendung, wenn nur ein Teil des Ausnutzungsbonus von 10 Prozent in Anspruch genommen wird (Art. 8 Abs. 9 BZO-E). Die energetischen Anforderungen gemäss Art. 8 Abs. 8 BZO müssen weiterhin erfüllt werden. Zudem wird in den Wohnzonen W4, W5 und W6 künftig auch die Hälfte des gemäss Art. 8 Abs. 7 konsumierbaren zulässigen Fünftels des anrechenbaren Untergeschosses dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet werden (Art. 8 Abs. 10 BZO-E).

Bei Arealüberbauungen, die vor Inkrafttreten der Abs. 9 und 10 bewilligt wurden, ist gemäss Art. 8 Abs. 11 BZO-E Folgendes zu beachten: Werden bei bestehenden Arealüberbauungen nachträglich zusätzliche Wohnflächen erstellt, haben diese neuen Wohnflächen nach den Vorgaben der Abs. 9 und 10 preisgünstig i. S. v. § 49 b PBG zu sein. Zudem hält Art. 8 Abs. 12 fest, dass eine Verlegung des preisgünstigen Wohnraums aus der Arealüberbauung hinaus nicht zulässig ist.

Ergänzung von Art. 8 der Bauordnung

Somit wird mit der vorliegenden BZO-Teilrevision Art. 8 um folgende vier Absätze erweitert:



4/7

⁹ Mindestens fünf Prozentpunkte der Ausnützung in der Arealüberbauung werden mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn der Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten gemäss Abs. 6 ganz oder teilweise beansprucht wird; die energetischen Anforderungen gemäss Abs. 8 gelten zusätzlich.

¹⁰ Eine Geschossfläche im Umfang von mindestens der Hälfte des zulässigen Fünftels des anrechenbaren Untergeschosses gemäss Abs. 7 lit. b wird in der Arealüberbauung mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn:

- a. in den Zonen W4, W5 oder W6 ein Untergeschoss ganz oder teilweise gemäss Abs. 7 lit. b mit anrechenbaren Räumen genutzt wird; und
- b. das Untergeschoss kein Vollgeschoss ersetzt.

¹¹ Nachträglich erstellte zusätzliche Wohnflächen werden mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn eine Arealüberbauung:

- a. vor Inkrafttreten von Abs. 9 und 10 bewilligt wurde; und
- b. mindestens einen Tatbestand gemäss Abs. 9 und 10 erfüllt.

¹² Eine Verlegung des preisgünstigen Wohnraums gemäss Abs. 9–11 aus der Arealüberbauung auf benachbarte Grundstücke ist nicht zulässig.

Öffentliches Mitwirkungsverfahren

Beide Vorlagen – BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» und «Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49 b PBG)» – wurden gemäss § 7 PBG vom 26. März 2021 bis zum 25. Mai 2021 während 60 Tagen öffentlich aufgelegt.

Innerhalb der Auflagefrist gingen 39 Einwendungsschreiben mit insgesamt 101 Anträgen ein. 24 Anträge bezogen sich auf die BZO-Teilrevision, 50 Anträge auf die Umsetzungsverordnung und 27 Anträge allgemein auf beide Vorlagen. Da es sich hier um zwei verschiedene Vorlagen handelt, wurde zur BZO-Teilrevision und zur Umsetzungsverordnung je ein separater Bericht zu den Einwendungen verfasst, der i. S. v. § 7 PBG in anonymisierter Form Stellung zu den eingegangenen Einwendungen nimmt (vgl. Beilagen).

Gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage fand die städtische Ämtervernehmlassung statt. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden geprüft und weitgehend in die Überarbeitung übernommen. Stellungnahmen, die nicht oder nicht vollumfänglich übernommen werden konnten, wurden mit den Ämtern rückbesprochen und eine einvernehmliche Lösung gefunden.

Ergebnis der kantonalen Vorprüfung

Die vom Amt für Raumentwicklung (ARE) durchgeführte Vorprüfung gelangt zur Einschätzung, dass die BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» (Art. 8 Abs. 9–12 BZO-E) nicht rechtmässig und somit nicht genehmigungsfähig ist. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, dass nach heutiger BZO für die Beanspruchung des Arealüberbauungsbonus bereits die Umsetzung erhöhter



5/7

energetischer Anforderungen gefordert wird. Soll neu zudem bei Wahrnehmung des Arealüberbauungsbonus ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum verlangt werden, ist nach Ansicht des ARE eine Erhöhung des Arealüberbauungsbonus erforderlich.

Rechtliche Beurteilung der kantonalen Vorprüfung

Gemäss § 72 Abs. 1 PBG kann die Bau- und Zonenordnung Bauvorschriften enthalten, die von den Bestimmungen für die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abweichen. Wesentliches Element der Arealüberbauung ist die städtebauliche Flexibilisierung (z. B. hinsichtlich Geschossigkeit und Gebäudehöhe, vgl. Art. 8 Abs. 5 BZO) gegenüber der Grundordnung. Voraussetzung für die Arealüberbauung ist jeweils die in der Bauordnung vorgeschriebene Mindestarealfläche (§ 69 PBG); in der Stadt Zürich sind dies – gestützt auf Art. 8 Abs. 2 BZO – 6000 m².

Gemäss Art. 8 Abs. 6 und 7 BZO darf mit der Arealüberbauung eine Mehrausnützung (Arealüberbauungsbonus) wahrgenommen werden. Die Realisierung des Ausnützungsbonus anlässlich einer Arealüberbauung ist freiwillig, sie wird weder vom kantonalen noch kommunalen Recht vorgeschrieben. Es liegt somit im Ermessen der Bauherrschaft, ob sie eine Arealüberbauung mit oder ohne Ausnützungsbonus realisieren möchte. Falls der Bonus nicht beansprucht wird, besteht gemäss BZO-Teilrevision keine Pflicht, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. Die neue Regelung führt folglich nicht zu einem Zwang, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. Die Eigentumsgarantie bleibt mit der vorliegenden BZO-Teilrevision gewahrt, weshalb der Stadtrat an der Überweisung des Geschäfts in der vorliegenden Fassung an den Gemeinderat festhält.

Die BZO-Teilrevision stimmt schliesslich auch mit den Intentionen des kantonalen Gesetzgebers überein. In seinen Erläuterungen zur PWV schreibt der Regierungsrat (RRB Nr. 723/2018, Seite 10): *«Es ist sodann auch möglich, in der BZO den Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum (...) im Zusammenhang mit den Bestimmungen über Arealüberbauungen (vgl. §§ 69–73 PBG) vorzusehen. Das bedingt, dass (...) die Bestimmungen über Arealüberbauungen gegenüber der Grundordnung eine Mehrausnützung erlauben. Bei den Arealüberbauungen ist dies der sogenannte Arealüberbauungsbonus.»* Dieser Grundsatz, wie ihn der Regierungsrat formuliert, wird mit der vorliegenden Revisionsvorlage eingehalten. Dass der bestehende Bonus erhöht werden muss, schreibt der Regierungsrat in seinen Erläuterungen zur PWV nicht vor; von einer «Mehrausnützung gegenüber der Grundordnung» (nicht Erhöhung des Arealüberbauungsbonus) sprach auch der Präsident der Kommission für Planung und Bau (vgl. Teilprotokoll Kantonsrat, 5. Sitzung vom 27. Mai 2019).

Das Hochbaudepartement wird nach Beschlussfassung durch den Gemeinderat die Genehmigung bei der Baudirektion des Kantons Zürich einholen.

Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) soll bei städtischen Erlassen auf die Verträglichkeit für KMU geachtet werden. Die Regulierungsfolgenabschätzung im Hinblick auf KMU ergibt Folgendes:

Die vorliegende BZO-Teilrevision löst zu Lasten der KMU nur dann neue Handlungspflichten oder Tätigkeiten mit administrativem oder finanziellem Mehraufwand aus, wenn die Grundeigentümerschaft beschliesst, vom freiwilligen Arealbonus zu profitieren. In diesem



6/7

Fall ist künftig ein Nachweis betreffend preisgünstiger Wohnraum beim Amt für Baubewilligungen zu erbringen.

Vollzug und Kontrolle werden mit einer Umsetzungsverordnung geregelt, die parallel in einer separaten Vorlage dem Gemeinderat zum Entscheid vorgelegt wird. Wie im entsprechenden Abschnitt der Vorlage zur Umsetzungsverordnung aufgeführt, wird diese einen Mehraufwand bei den betroffenen Grundeigentümerschaften auslösen.

Schlussbemerkungen

Mit dieser Vorlage des Stadtrats, die wie weiter oben schon erwähnt, auf einen Änderungsantrag des Gemeinderats anlässlich der Festsetzung der BZO 2016 zurückgeht (GR Nr. 2014/335), wird die Erstellungspflicht von preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen eingeführt. Jedoch können nicht – wie vom Gemeinderat ursprünglich beantragt – pauschal mindestens 20 Prozent der Wohnfläche einer Arealüberbauung als Pflichtanteil belegt werden. Mit dem vorgesehenen Anteil von 50 Prozent des in der BZO-Teilrevision definierten Ausnützungsbonus (Arealbonus und Untergeschoss) wird sichergestellt, dass für die Innenentwicklung ein ökonomischer Anreiz bestehen und die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt und dass gleichzeitig ein grösstmöglicher Beitrag in sozialer Hinsicht geleistet wird.

Weil die Konsumation des Ausnützungsbonus (Art. 8 Abs. 6 und 7 BZO) anlässlich der Arealüberbauung freiwillig ist, bleibt die Eigentumsgarantie gewahrt. Ausserdem gilt im Sinne der Bestandsgarantie, dass bestehende Ausnützungsmöglichkeiten bei bereits realisierten Arealüberbauungen mit dieser BZO-Teilrevision nicht nachträglich mit einer Erstellungspflicht von preisgünstigem Wohnraum verknüpft werden.

Es ist anzunehmen, dass die neue BZO-Regelung gemeinsam mit den Belegungs- und Mietzinsvorschriften zu den preisgünstigen Wohnungen dazu führt, dass bei Arealüberbauungen der zehnjährige Ausnützungsbonus noch seltener in Anspruch genommen wird, als dies heute schon der Fall ist. Seit der Einführung der erhöhten Energieforderungen 2012 wurde dieser nur bei etwa einem Drittel aller Arealüberbauungen konsumiert. Die Einführung der neuen Regelung könnte dazu führen, dass zukünftig noch weniger Eigentümerschaften davon Gebrauch machen werden. Wie stark die BZO-Teilrevision inklusive der Belegungs- und Mietzinsvorschriften Bauherrschaften tatsächlich in ihrer Entscheidung über ein bestimmtes Bauprojekt beeinflussen, wird sich erst in der Praxis zeigen. Insgesamt wird die Teilrevision als ökonomisch tragbar, rechtmässig und verhältnismässig beurteilt.

Die Umsetzung von § 49 b PBG und PWV ist planungsrechtliches Neuland. Entsprechend liegt diesbezüglich bisher weder eine etablierte Praxis der Behörden noch eine verlässliche Rechtsprechung vor. Wegen der negativen kantonalen Vorprüfung ist eine Nicht-Genehmigung durch den Kanton und damit zusammenhängend ein Rechtsmittelverfahren wahrscheinlich. Aus den oben genannten rechtlichen Gründen erachtet der Stadtrat die Prozesschancen als intakt und überweist die Teilrevision der BZO an den Gemeinderat.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Die Bau- und Zonenordnung wird gemäss Beilage 1 (datiert vom 14. Juli 2022) geändert.**
- 2. Der Stadtrat wird ermächtigt, Änderungen an der Festsetzung in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, sofern sich diese als Folge von Rechtsmittelentscheiden oder im Genehmigungsverfahren als notwendig erweisen. Solche Beschlüsse**



7/7

sind im Städtischen Amtsblatt und im Amtsblatt des Kantons Zürich sowie in der Amtlichen Sammlung zu veröffentlichen.

3. Vom Bericht zu den Einwendungen gemäss Beilage 3 (datiert vom 14. Juli 2022) wird zustimmend Kenntnis genommen.
4. Der Stadtrat setzt die Änderungen nach Genehmigung durch die zuständige Direktion in Kraft.

Unter Ausschluss des Referendums:

5. Vom Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV gemäss Beilage 2 (datiert vom 14. Juli 2022) wird Kenntnis genommen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti

Beilage 1 zu GR Nr. 2022/359

Teilrevision Bau- und Zonenordnung
Änderung der Bauordnung

Art. 8 Arealüberbauung Abs. 9, 10, 11 und 12 BZO

<p>Vom Gemeinderat festgesetzt mit GRB Nr. vom</p> <p>Im Namen des Gemeinderats Die Präsidentin / Der Präsident:</p> <p>Die Sekretärin / Der Sekretär:</p>
<p>Von der Baudirektion genehmigt mit BDV Nr. vom</p> <p>Für die Baudirektion</p>
<p>In Kraft gesetzt mit STRB Nr.vom auf den</p>



B. Allgemeine Vorschriften für Bauzonen

Art. 8 Arealüberbauung

Neu:

⁹ Mindestens fünf Prozentpunkte der Ausnützung in der Arealüberbauung werden mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn der Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten gemäss Abs. 6 ganz oder teilweise beansprucht wird; die energetischen Anforderungen gemäss Abs. 8 gelten zusätzlich.

¹⁰ Eine Geschossfläche im Umfang von mindestens der Hälfte des zulässigen Fünftels des anrechenbaren Untergeschosses gemäss Abs. 7 lit. b wird in der Arealüberbauung mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn:

- a. in den Zonen W4, W5 oder W6 ein Untergeschoss ganz oder teilweise gemäss Abs. 7 lit. b mit anrechenbaren Räumen genutzt wird; und
- b. das Untergeschoss kein Vollgeschoss ersetzt.

¹¹ Nachträglich erstellte zusätzliche Wohnflächen werden mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn eine Arealüberbauung:

- a. vor Inkrafttreten von Abs. 9 und 10 bewilligt wurde; und
- b. mindestens einen Tatbestand gemäss Abs. 9 und 10 erfüllt.

¹² Eine Verlegung des preisgünstigen Wohnraums gemäss Abs. 9–11 aus der Arealüberbauung auf benachbarte Grundstücke ist nicht zulässig.



Teilrevision Bau- und Zonenordnung

**Änderung der Bauordnung «Einführung
von Mindestanteilen an preisgünstigem
Wohnraum bei Arealüberbauungen»**

Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV



Herausgeberin:
Stadt Zürich
Hochbaudepartement
Amt für Städtebau (AfS)

Beteiligte Ämter der Stadt Zürich:
Amt für Städtebau
Amt für Baubewilligungen
Rechtsdienst Hochbaudepartement
Finanzdepartement Departementssekretariat

Externe Mitarbeit:
EBP Schweiz AG

Fotos/Grafik/Pläne:
Amt für Städtebau (AfS)

Druck:
GeoPrint-Shop, Zürich

stadt-zuerich.ch/hochbau

Inhalt

1	Ziele und Inhalte des Erläuterungsberichts	4
2	Ausgangslage	5
2.1	Anlass und Auftrag	5
2.2	Gesetzliche Grundlagen und Rahmenbedingungen	6
2.3	Bau- und Zonenordnung	9
3	Ziele der BZO-Teilrevision	11
3.1	Generelle wohnpolitische Ziele der Stadt	11
3.2	Ziele der vorliegenden Teilrevision der BZO	12
3.3	Ausblick: Umsetzung von § 49b PBG bei künftigen Revisionen der BZO und bei Sondernutzungsplanungen	12
4	Gegenstand der BZO-Teilrevision	14
4.1	Änderung der Bauordnung	14
4.2	Umsetzungsverordnung	18
5	Auswirkungen	19
5.1	Angebot an preisgünstigem Wohnraum	19
5.2	Mehrwertausgleich	19
5.3	Bauzonenkapazität und –reserve	20
5.4	Ortsbild-, Denkmal-, Natur- und Landschaftsschutz	20
5.5	Verkehr und Erschliessung	20
5.6	Freiraumversorgung	20
5.7	Öffentliche Infrastruktur	21
5.8	Naturgefahren	21
5.9	Umwelt	21
5.10	Energie	21
6	Interessensabwägung	22
7	Verfahren	24
7.1	Öffentliche Auflage	24
7.2	Kantonale Vorprüfung	24
7.3	Bemerkungen zur kantonalen Vorprüfung	25
7.4	Überarbeitung	26
7.5	Festsetzung Gemeinderat	26
7.6	Weiteres Verfahren	26

1 Ziele und Inhalte des Erläuterungsberichts

Nebst Planunterlagen und Vorschriften gehört zur Nutzungsplanung ein Erläuterungsbericht (Art. 47 Raumplanungsverordnung, RPV¹).

Gemäss Art. 47 RPV hat die Behörde, welche Nutzungspläne erlässt, der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht zu erstatten. Darin ist auszuführen, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, die Anregungen aus der Bevölkerung, die Sachpläne und Konzepte des Bundes und den Richtplan berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen (Art. 47 Abs. 1 RPV).

¹ Vom 28. Juni 2000, SR 700.1

2 Ausgangslage

2.1 Anlass und Auftrag

Am 28. September 2014 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich mit einem Ja-Stimmenanteil von 58.4 Prozent und die Stimmberechtigten der Stadt Zürich gar mit einem Ja-Stimmenanteil von 72.4 Prozent die Vorlage «Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum» und somit eine Ergänzung des Planungs- und Baugesetzes (PBG) um einen neuen Paragraphen (§ 49b) angenommen.

Zur Umsetzung hat der Regierungsrat am 27. Mai 2019 eine ausführende Verordnung («Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum» (PWV)) erlassen, die seit dem 1. November 2019 in Kraft ist. In der PWV werden die Anforderungen an die Erstellung und Erneuerung von preisgünstigem Wohnraum, die Berechnung der Mietzinsen und der Vollzug präzisiert.

Auslöser für die vorliegende BZO-Teilrevision ist der hängige Änderungsantrag 10, mit dem der Gemeinderat anlässlich der Festsetzung der BZO 2016 (GRB Nr. 2014/335, Änderungsantrag 10) die Überweisung einer Vorlage verlangte, wonach bei Arealüberbauungen künftig mindestens 20 Prozent der Wohnfläche mit Kostenmiete zu belegen sind. Dieser Änderungsantrag des Gemeinderats steht in einem Zusammenhang mit verschiedenen politischen Aufträgen, im Rahmen der Nutzungsplanung den Anteil an preisgünstigen Wohnraum zu erhöhen:

1. Mit der Annahme des wohnpolitischen Grundsatzartikels in der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100; Volksabstimmung vom 27. November 2011) sprachen sich die Zürcherinnen und Zürcher klar für eine künftig noch forciere Rolle der Stadt in der Wohnpolitik aus. Er beinhaltet das Ziel, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen in der Stadt bis ins Jahr 2050 auf ein Drittel der Mietwohnungen («Drittelsziel») zu steigern. Derjenige Teil zusätzlich entstehender Wohnungen nach § 49b PBG, welcher sich im Besitz gemeinnütziger Wohnbauträger befindet, trägt künftig auch zum Drittelsziel gemäss wohnpolitischem Grundsatzartikel in Form von gemeinnützigen Wohnungen bei. Alle weiteren aufgrund von § 49b PBG erstellten Wohnungen (insbesondere von privaten renditeorientierten Bauherrschaften) zählen nicht zum Drittelsziel, werden jedoch ebenfalls statistisch erfasst. Das Monitoring zu den preisgünstigen Wohnungen i. S. v. § 49b PBG soll im Rahmen der Berichterstattung des Stadtrats an den Gemeinderat zur Umsetzung des wohnpolitischen Grundsatzartikels erfolgen (Art. 17-19 GO). Dabei sollen preisgünstige Wohnungen gemäss § 49 PBG – unabhängig, ob von privaten renditeorientierten oder gemeinnützigen Bauherrschaften erstellt – als eigene Kategorie gezählt und statistisch erfasst werden.
2. 2016 hat der Stadtrat den «Strategieschwerpunkt (SSP) preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» beschlossen (STRB Nr. 753 vom 14. September 2016), der sich aus den «Strategien Zürich 2035» ableitet. Darin sowie im «Programm Wohnen» (STRB Nr. 778 vom 27. September 2017) bekräftigt er das Ziel, in

Zukunft die planungsrechtlichen Möglichkeiten im Bereich der Richt- und Nutzungsplanung zum Zweck einer Erhöhung der Anzahl von preisgünstigen Wohnungen auszuschöpfen.

3. Mit STRB Nr. 1114/2018 «Wohnpolitik: Neue und optimierte Instrumente» erneuert der Stadtrat die Inhalte des wohnpolitischen Strategieschwerpunkts (SSP). Der bisherige SSP «preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» (STRB Nr. 753/2016) wird darin integriert. Konkret werden im Rahmen des Teilprojekts 3 das Amt für Städtebau des Hochbaudepartements, das Finanzdepartement und die Stadtentwicklung des Präsidialdepartements beauftragt, die Umsetzung von § 49 b PBG voranzutreiben.
4. Im kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (KRP SLÖBA) der Stadt Zürich hält der Stadtrat behördenverbindlich fest, das Angebot an preisgünstigen Wohnungen zu fördern: «Führen Planungsverfahren zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten, ist ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49 b PBG festzulegen. Der Anteil als auch die Rahmenbedingungen sind auf Stufe Nutzungsplanung zu definieren» (Kommunaler Richtplantext, Kap. 3.6.3 lit. I, 1. Absatz). Am 10. April 2021 hat der Gemeinderat den kommunalen Richtplan festgesetzt (GR Nr. 2019/437). Am 28. November 2021 hat sich die Zürcher Stimmbevölkerung klar für die Vorlage ausgesprochen. Die Genehmigung des KRP SLOEBA ist gemäss Verfügung Baudirektion Kanton Zürich am 13. Juni 2022 erfolgt (Publikation Stadt Zürich voraussichtlich am 7. Juli 2022).

2.2 Gesetzliche Grundlagen und Rahmenbedingungen

Die mit Gemeindeabstimmung vom 28. September 2014 erlassene neue Bestimmung im PBG (in Kraft seit 1. November 2019) lautet wie folgt:

§ 49 b. ¹ Führen Zonenänderungen, Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten, kann für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse, die ganz oder teilweise für Wohnzwecke bestimmt sind, ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festgelegt werden.

² Die höchstzulässigen Mietzinse für preisgünstigen Wohnraum orientieren sich an den Investitionskosten, den laufenden Kosten, den Rückstellungen für Erneuerung, den Abschreibungen und einer angemessenen Rendite. Die Mietzinse sind dauerhaft zu sichern. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in der Verordnung.

³ Die Gemeinden erlassen Bestimmungen zur angemessenen Belegung der Wohnräume.

Teilrevision Bau- und Zonenordnung
Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen

Dieser neue Paragraph ermöglicht den Gemeinden, bei Nutzungsplanungen unter angeführten gesetzlichen Bedingungen Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum festzulegen. Die Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum ist für Gemeinden freiwillig. In der zugehörigen kantonalen Verordnung PWV werden die Grundsätze für diese Festlegung von Mindestanteilen in der Bau- und Zonenordnung, die baulichen und finanziellen Anforderungen sowie die Berechnung der höchstzulässigen Mietzinsen näher geregelt. Der Regierungsrat erläutert mit seinem Beschluss zur Festsetzung der PWV (RRB-2018-0723) die Inhalte.

Die Festlegung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum ist immer dann zulässig, wenn gleichzeitig zusätzliches Nutzungspotenzial oder Ausnutzungsmöglichkeiten durch eine Planung geschaffen werden. Konkret ist bei Zonenänderungen (Ein-, Auf- oder Umzonungen), Sonderbauvorschriften oder Gestaltungsplänen eine Mehrausnutzung gegenüber der Grundordnung möglich. Um einen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum einführen zu können, muss die zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeit für die Erstellung von Wohnraum geeignet sein. Das kantonale Recht lässt es auch zu, die Mindestanteile in der BZO mit den Bestimmungen über Arealüberbauungen festzusetzen. Voraussetzung dafür ist, dass die Arealüberbauung im Vergleich zur Grundordnung zusätzliche Ausnutzung ermöglicht.

Die kommunalen Festlegungen werden von der kantonalen Baudirektion nach Überprüfung von Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit genehmigt. Die Höhe der Mindestanteile muss aufgrund einer umfassenden Interessensabwägung und unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zweckmässig und angemessen festgelegt werden. Zu den örtlichen Verhältnissen gehören die vorhandene Parzellenstruktur, die Eigentumsstruktur, der bestehende Ausbaugrad und dessen Verhältnis zur angestrebten Nutzungsdichte sowie zur baulichen Dichte. Die Festsetzung soll ausserdem einen Beitrag zum räumlichen Entwicklungsziel eines Quartiers leisten und rechtlich durchführbar, ökonomisch sinnvoll sowie in sozialer Hinsicht verträglich sein. Die Wahl grösserer Planungssperimeter erlaubt in der Regel bessere Lösungen im Hinblick auf die angestrebte Siedlungsqualität.

Für eine angemessene Belegung der preisgünstigen Mietwohnungen sind die Gemeinden verantwortlich. Das betrifft in erster Linie den Erlass von Belegungsvorschriften im Sinne von § 49b Abs. 3 PBG. Danach haben die Gemeinden «Bestimmungen zur angemessenen Belegung der Wohnräume» zu erlassen. Hinzu kommen weitere Regulierungen, die für die Umsetzung von § 49b PBG erforderlich sind und wozu keine abschliessenden kantonalen Vorschriften bestehen (v.a. Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV; LS 700.8). Die wesentlichen Regulierungen werden in der separaten «Verordnung über die Umsetzung von § 49b PBG (UmV § 49b PBG)» (nachstehend genannt «Umsetzungsverordnung» verankert, die vom Gemeinderat zu erlassen ist. Als Teil der Festlegung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum durchläuft die Umsetzungsverordnung das gleiche Verfahren (öffentliche Auflage, Festsetzung durch Gemeinderat) wie die Teilrevision der

kommunalen Nutzungsplanung; jedoch wird diese im Gegensatz zur BZO-Teilrevision nicht vom Kanton genehmigt, sondern nur zur Kenntnis genommen.

Für die Mietzinse der entstehenden preisgünstigen Wohnungen gilt der Grundsatz der Kostenmiete. Die massgeblichen Berechnungsfaktoren für die Mietzinse werden im PBG und der PWV geregelt. Für die Berechnung der Mietzinse werden vier Elemente berücksichtigt: 1. Die Verzinsung der tatsächlichen Gesamtinvestitionskosten (resp. maximal der ermittelten Höchstwerte) zum Referenzzinssatz für Hypotheken, 2. die Baurechtszinsen (falls das Land im Baurecht abgegeben wurde), 3. die allfällige Verbilligung durch Leistungen der öffentlichen Hand oder von Dritten, 4. Die Aufwendungen für öffentliche Abgaben, Rückstellungen, Einlagen, Abschreibungen, Versicherungen, Unterhalt und Verwaltung. Diese dürfen maximal 3.25 % des Gebäudeversicherungswerts ausmachen. Mit diesen Vorgaben ist die Berechnung der Mietzinse abschliessend definiert.

Für die tatsächlichen Gesamtinvestitionskosten, die für den ersten Faktor zur Berechnung der Mietzinse wesentlich sind, werden in der PWV pauschalierte Höchstwerte festgelegt. Dabei wird auf die bestehende Regelung der höchstzulässigen Mietzinse gemäss Wohnbauförderungsverordnung (WBFV) Bezug genommen. Die tatsächlichen Kosten von Bauvorhaben, die zur Erfüllung der Mindestanteile vorgesehen sind, dürfen die pauschalierten Höchstwerte nicht übersteigen. Für die Berechnung der maximalen pauschalierten Gesamtinvestitionskosten hat die PWV analog zur WBFV ein Punktesystem definiert, das aufgrund von Zimmerzahl und Gesamtnettowohnfläche (GNF) den einzelnen Wohnungen einen Punktwert zuordnet. Werden die geltenden Richtwerte für Zimmerzahl und GNF unterschritten, kann die Punktzahl gekürzt werden.

Zum Beispiel erhält eine 3,5-Zimmer-Wohnung (Zimmerzahl ohne Küche und ohne Bad/WC-Räume) mit einer GNF von 80 m² (einschliesslich Flächen wie Entrée, Korridor) insgesamt 8 Punkte. Zur Ermittlung der pauschalierten Höchstwerte pro Wohnung wird dieser Punktwert mit den pauschalierten Höchstwerten pro Punkt multipliziert. Diese werden von der Fachstelle Wohnbauförderung jährlich dem aktuellen Stand des Zürcher Indexes der Wohnbaupreise angepasst und sowohl im Amtsblatt, wie auch auf der Website der Fachstelle Wohnbauförderung per 1. Juli veröffentlicht. Ausgehend von den pauschalierten Gesamtinvestitionskosten Fr. 53 600 pro Punkt (Indexstand vom 1. April 2021) berechnen sich die höchstzulässigen Gesamtinvestitionskosten im Beispiel der 3,5-Zimmer-Wohnung folgendermassen: 8 x Fr. 53 600 = Fr. 428 800.

Die Höchstwerte können in gut begründeten Ausnahmefällen um bis zu 20 % erhöht werden, um örtlichen Besonderheiten im Kostengefüge Rechnung zu tragen. Gründe für eine Erhöhung der Höchstwerte können gemäss Regierungsrat beispielsweise baukosten-erhöhende Anforderungen sein, die sich aus der Lage des Baugrundstücks ergeben (Hangsicherungen, aufwendige Foundationen). Die Gründe für eine Erhöhung der Höchstwerte sind durch den Kanton nicht abschliessend definiert worden, die Gemeinde kann diese präzisieren.

2.3 Bau- und Zonenordnung

Bislang enthält die Bau- und Zonenordnung noch keine Bestimmungen zum preisgünstigen Wohnraum. Da mit der vorliegenden Teilrevision entsprechende Bestimmungen für Arealüberbauungen eingeführt werden (vgl. Kapitel 4), wird im Folgenden der bisher geltende Artikel dazu ausgeführt.

Art. 8 Arealüberbauung:

¹ Arealüberbauungen sind in allen Wohnzonen, ausgenommen W2b, sowie in allen Zentrumszonen und Zonen für öffentliche Bauten zulässig.

² Die Arealfläche muss mindestens 6000 m² betragen.

³ Für die Arealüberbauung müssen ausreichend Gemeinschaftsräume geschaffen werden. Von den für leichte Zweiräder zu erstellenden Abstellplätzen ist ein angemessener Anteil zu überdecken.

⁴ Innerhalb der Arealüberbauung gelten für die Grenz- und Gebäudeabstände die kantonalen Abstandsvorschriften. Gegenüber Grundstücken und Gebäuden ausserhalb der Arealüberbauung sind die zonengemässen Abstände einzuhalten.

⁵ Die zonengemässe Vollgeschosszahl darf in der Wohnzone W2 auf drei, in der Wohnzone W3 auf vier, in der Wohnzone W4b auf fünf Vollgeschosse und in den übrigen Zonen auf sieben Vollgeschosse erhöht werden. Die maximale Gebäudehöhe beträgt in den Wohnzonen W2 und W3 12,5 m, in der Wohnzone W4b 15,5 m und in den übrigen Zonen 25 m.

⁶ Die Ausnützungsziffer darf in den Wohn- und Zentrumszonen sowie in den Zonen für öffentliche Bauten Oe2 bis Oe5 um den nach folgender Formel berechneten Wert heraufgesetzt werden: Ausnützungsziffer geteilt durch die gemäss Regelbauweise zulässige Vollgeschosszahl zuzüglich 10 Prozentpunkte abzüglich in anrechenbaren Dachgeschossen realisierte Ausnützungsziffer. Ist ein Wohnanteil vorgeschrieben, muss die der realisierten Mehrausnützung entsprechende Fläche vollumfänglich dem Wohnen dienen.

⁷ Für die Wohnzonen W4, W5 und W6 gilt im Rahmen der Arealüberbauung abweichend von Art. 13 Abs. 1 und 3 Folgendes: a. ein anrechenbares Untergeschoss ist zulässig; b. das anrechenbare Untergeschoss darf höchstens zu einem Fünftel der Fläche, die sich je Geschoss bei gleichmässiger Aufteilung der gesamten zulässigen Ausnützung nach Regelbauweise ergäbe, mit anrechenbaren Räumen genutzt werden; c. der fertige Fussboden des darüber liegenden Vollgeschosses darf dabei höher als 1 m über dem gewachsenen Boden entlang der Gebäudeaussenseite liegen.

⁸ *Gebäude haben mindestens dem Minergie-Standard zu entsprechen oder die Anforderungen der kantonalen Wärmedämmvorschriften um 20 % zu übertreffen. Wird der Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten gemäss Abs. 6 ganz oder teilweise beansprucht, müssen Gebäude mindestens den Energiewerten des Minergie-P-Eco-Standards entsprechen, sofern für die betreffende Gebäudekategorie ein solcher Standard festgelegt ist. Ist nur der Minergie-P- oder nur der Minergie-Eco-Standard festgelegt, ist diesen Energiewerten zu entsprechen. Bei Arealüberbauungen, die bereits überbaute Grundstücke umfassen, sind diese Anforderungen bezüglich der bestehenden Bauten zu erfüllen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Massgeblich sind die Standards des Vereins Minergie oder die kantonalen Wärmedämmvorschriften im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmung. Der Stadtrat ist befugt, bei Änderungen dieser Standards oder Vorschriften die jeweils aktuelle Fassung für massgeblich zu erklären.*

Will eine Grundeigentümerschaft eine Arealüberbauung realisieren, muss sie einerseits die Anforderungen gemäss § 71 PBG (besonders gute Gestaltung, zweckmässige Ausstattung und Ausrüstung) und andererseits die oben genannten Bedingungen nach Art. 8 Absatz 8 der BZO erfüllen. Im Gegenzug kann sie von reduzierten Grenz- und Gebäudeabständen und erhöhten Geschosszahlen und Gebäudehöhen profitieren.

Zudem hat sie die Möglichkeit, einen Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten (vgl. Absatz 6) in Anspruch zu nehmen. Wenn allerdings der Ausnützungsbonus ganz oder teilweise beansprucht wird, müssen die Gebäude höhere Energiestandards erfüllen (vgl. Absatz 8). In den Wohnzonen W4, W5 und W6 kann zudem ein anrechenbares Untergeschoss erstellt werden (vgl. Absatz 7). Somit werden auch damit bei einer Arealüberbauung gegenüber der Grundordnung zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeiten geschaffen.

3 Ziele der BZO-Teilrevision

3.1 Generelle wohnpolitische Ziele der Stadt

Die Stadt Zürich wächst. Die Bevölkerung der Stadt Zürich hat in den letzten 10 Jahren um rund 46 250 Personen zugenommen. Damit liegt die Wachstumsrate zwar etwas unter den starken Zuwächsen der Jahre um 2017, aber immer noch höher wie in den 2000er-Jahren. Nach neusten Szenarien von Statistik Stadt Zürich (Bevölkerungsszenarien 2021) wächst die Stadtzürcher Bevölkerung bis 2040 im mittleren Szenario um weitere 78 000 Personen an.

Die Stadt Zürich richtet ihre Planung auf dieses Wachstum aus. So werden mit dem kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (STRB Nr. 0939/2019) Rahmenbedingungen geschaffen, um ein Wachstum von rund 100 000 Personen bis 2040 aufnehmen zu können. Mit der Gemeindeordnung (Art. 2ff) sowie den stadträtlichen Strategien Zürich 2035 (STRB Nr. 128/2015) hat sich die Stadt Zürich dazu verpflichtet, diese räumliche Entwicklung umwelt-, wirtschafts- und sozialverträglich auszurichten. Um das strategische Ziel eines breiten Wohnraumangebots für eine vielfältige Bevölkerung zu erreichen, engagiert sich der Stadtrat mit der Förderung von bezahlbarem Wohnraum insbesondere für Bevölkerungsgruppen, denen es schwerfällt, auf dem renditeorientierten Wohnungsmarkt eine Wohnung zu finden.

Die Stadt Zürich verfolgt bereits verschiedene wohnpolitische Massnahmen, um preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern. Beispielsweise tritt die Stadt Bauland an gemeinnützige Wohnbauträgerschaften ab und treibt kommunale Wohnbauvorhaben voran. Eine weitere Möglichkeit haben die Zürcher Gemeinden seit der Inkraftsetzung von § 49b PBG: Bei einer Schaffung von zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten durch eine Planung kann ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festgesetzt werden.

Die Stadt Zürich will diese neue Möglichkeit nun nutzen und damit den politischen Auftrag des Stadt- und Gemeinderats umsetzen (siehe dazu Kapitel 2.1). Im Grundsatz will die Stadt Zürich künftig 50 Prozent der zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten, die durch eine Planung entstehen, dem preisgünstigen Wohnen widmen. Dieser Grundsatz gilt für alle Eigentümerschaften bzw. Bauherrschaften gleichermassen, d.h. auch für die öffentliche Hand und für die gemeinnützigen Wohnbauträger (v.a. Baugenossenschaften). Künftig wird deshalb auch bei Bauvorhaben auf Grundstücken im Eigentum einer Baugenossenschaft der festgelegte Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum samt den entsprechenden Bedingungen gelten. Dass die Baugenossenschaften sich in der Regel aber schon statuarisch (von ihrem Gesellschaftszweck her) zur Kostenmiete verpflichtet und darüber hinaus teilweise auch subventionierte Wohnungen anbieten, wird über die Umsetzungsverordnung angemessen berücksichtigt.

3.2 Ziele der vorliegenden Teilrevision der BZO

Mit der vorliegenden Teilrevision der BZO sollen bei Arealüberbauungen Anteile an preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b PBG eingeführt werden. Wer künftig den zehnpromzentigen Ausnützungsbonus bei Arealüberbauungen in Anspruch nehmen will, soll einen Anteil an preisgünstigem Wohnraum realisieren. Unabhängig von der Eigentümerschaft oder Bauherrschaft sollen grundsätzlich 50 Prozent der zusätzlichen Ausnützungsmöglichkeiten dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet werden. Damit kann in neu entstehenden grösseren Wohnüberbauungen ein gewisser Anteil der Wohnungen langfristig preisgünstig gesichert werden.

3.3 Ausblick: Umsetzung von § 49b PBG bei künftigen Revisionen der BZO und bei Sondernutzungsplanungen

Abgesehen von Arealüberbauungen wird dagegen mit der vorliegenden Teilrevision noch kein Anteil an preisgünstigem Wohnraum festgelegt. Dies ist aber bei künftigen Auf- und Umzonungen vorgesehen. Grund für die Priorisierung der Arealüberbauung ist der hängige Änderungsantrag 10 GRB Nr. 2014/335 und die Tatsache, dass 49 b in der Grundordnung erst mit der ersten Auf- oder Umzonung, die einen Anteil preisgünstigen Wohnraum einfordert, in der BZO eingeführt werden kann und aktuell keine entsprechenden Anträge für Auf- und Umzonungen vorliegen.

Bei künftigen Revisionen beabsichtigt die Stadt Zürich ebenfalls 50 % der mit der Auf- resp. Umzonung geschaffenen zusätzlichen Ausnützungsmöglichkeiten an Wohnflächen dem preisgünstigen Wohnen zu widmen. Bei Umzonungen z.B. von Industriezonen oder allenfalls von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen in Zonen, die Wohnen zulassen, sollen zukünftig 50 % der zusätzlichen Wohnflächen dem preisgünstigen Wohnen gewidmet werden. Im Unterschied zur Arealüberbauung soll die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum bei Auf- und Umzonungen Pflicht sein – unabhängig davon, ob das Bauvorhaben die zusätzlichen Ausnützungsmöglichkeiten nutzt.

Entsprechend werden die Mindestanteile nicht anteilmässig an der geplanten zu realisierenden Ausnützung festgelegt. Vielmehr wird die Pflicht, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen, in Form einer absoluten Ausnützungsziffer in einem speziellen Ergänzungsplan parzellenscharf festgelegt werden (siehe Abbildung 1). Die absolute Ziffer gewährt Nachvollziehbarkeit für die Grundeigentümerschaften und die Bevölkerung. Erst wenn ein Bauvorhaben diesen Pflichtanteil an preisgünstigem Wohnraum realisiert hat, dürfen die darüber hinaus gehenden Geschossflächen ohne Vorgaben zu preisgünstigem Wohnraum realisiert werden. Damit wird erreicht, dass der preisgünstige Wohnraum prioritär gebaut wird, anstatt in der letzten Etappe oder gar nicht.

Teilrevision Bau- und Zonenordnung Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen

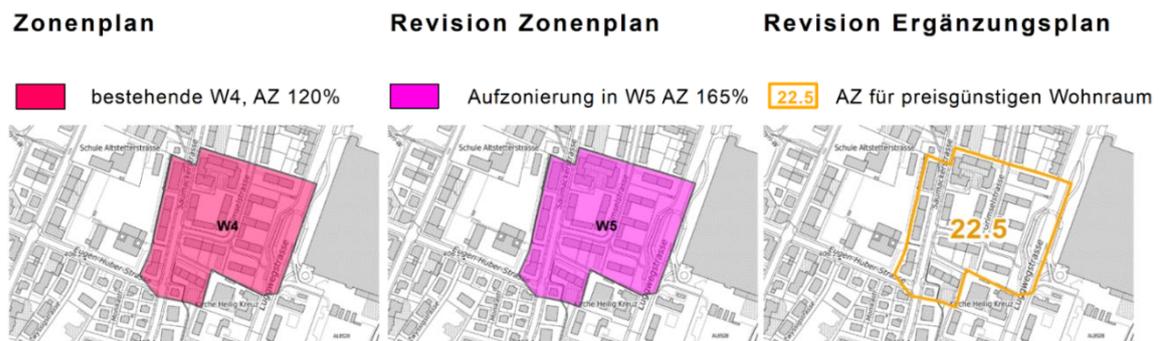


Abbildung 1: Beispielhafte, fiktive Umsetzung von § 49b PBG bei einer Aufzonierung

Ein Spezialfall sind Zonen, welche die Wahl zwischen Wohnen und Nicht-Wohnen zulassen. Solange keine Wohnungen erstellt werden, sind diese Zonen von der Pflicht ausgenommen, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. So wird einerseits in der Zentrumszone auch nach einer Aufzonung weiterhin zulässig sein, nur Büro- und Gewerberaum zu erstellen, und andererseits werden bestehende Wohnanteile nicht mit einer strengeren Vorgabe überschrieben. Entscheidet sich allerdings die Grundeigentümerschaft nach einer Aufzonung dazu, Wohnungen zu erstellen, muss der vorgeschriebene Anteil an preisgünstigem Wohnraum vollumfänglich realisiert werden.

Die Festlegung von Anteilen an preisgünstigem Wohnraum soll künftig auch für Sondernutzungsplanungen (Gestaltungspläne, Sonderbauvorschriften) gelten. Im Grundsatz sind auch bei Sondernutzungsplanungen 50 % der zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten an Wohnflächen dem preisgünstigen Wohnraum zu widmen. Allerdings müssen bei solchen Planungen oft zahlreiche weitere öffentliche Interessen berücksichtigt werden. In einer Interessensabwägung bleibt es deshalb möglich, dass ein anderes oder andere öffentliche(-s) Interesse(-n) (z.B. aus dem kommunalen Richtplan) im Einzelfall als wichtiger eingestuft wird resp. werden. Ob und in welchem Umfang vom Grundsatz, 50% der zusätzlichen Ausnutzung dem preisgünstigen Wohnraum zu widmen, abgewichen werden kann, ist bei Sondernutzungsplanungen im Einzelfall zu prüfen.

Grundsätzlich sind die Mindestanteile unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zweckmässig und angemessen festzulegen. Das bedeutet unter anderem, dass bei kleinen Parzellen oder geringfügigen Aufzonungen eine Bagatellgrenze einzuführen ist. Preisgünstiger Wohnraum wird daher nur bei Bauvorhaben auf Arealen gefordert, die mindestens 6 000 m² gross sind oder wenn mit der Erhöhung der Ausnutzung mindestens 2 000 m² zusätzliche Geschossfläche an Wohnnutzung geschaffen wird. Mit einem Prozentsatz von 50 % dieser Bagatellgrenze von mindestens 2 000 m² wird sichergestellt, dass durchschnittlich minimal 10 Wohnungen preisgünstiger Wohnraum (zu 100 m²) entstehen. Somit bleibt im Einzelfall garantiert, dass für die Innenentwicklung ein genügender ökonomischer Anreiz bleibt, die Verhältnismässigkeit gewahrt wird und dass gleichzeitig ein grösstmöglicher Beitrag in sozialer Hinsicht geleistet werden kann.

4 Gegenstand der BZO-Teilrevision

4.1 Änderung der Bauordnung

Mit der vorliegenden BZO-Teilrevision wird der Art. 8 der BZO, der die Arealüberbauung behandelt, um vier Absätze erweitert:

⁹ Mindestens fünf Prozentpunkte der Ausnützung in der Arealüberbauung werden mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn der Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten gemäss Abs. 6 ganz oder teilweise beansprucht wird; die energetischen Anforderungen gemäss Abs. 8 gelten zusätzlich.

¹⁰ Eine Geschossfläche im Umfang von mindestens der Hälfte des zulässigen Fünftels des anrechenbaren Untergeschosses gemäss Abs. 7 lit. b wird in der Arealüberbauung mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn:

- a. in den Zonen W4, W5 oder W6 ein Untergeschoss ganz oder teilweise gemäss Abs. 7 lit. b mit anrechenbaren Räumen genutzt wird; und***
- b. das Untergeschoss kein Vollgeschoss ersetzt.***

¹¹ Nachträglich erstellte zusätzliche Wohnflächen werden mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn eine Arealüberbauung:

- a. vor Inkrafttreten von Abs. 9 und 10 bewilligt wurde; und***
- b. mindestens einen Tatbestand gemäss Abs. 9 und 10 erfüllt.***

¹² Eine Verlegung des preisgünstigen Wohnraums gemäss Abs. 9-11 aus der Arealüberbauung auf benachbarte Grundstücke ist nicht zulässig.

Nur wenn die 10 Prozentpunkte gemäss Art. 8 Abs. 6 BZO in Anspruch genommen oder ein anrechenbares Untergeschoss gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO realisiert werden, werden mit der Arealüberbauung zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeiten geschaffen. Dies ist Voraussetzung für die Festsetzung eines Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum. Werden lediglich die zusätzlichen Vollgeschosse und die höhere Gebäudehöhe der Arealüberbauung (Art. 8 Abs. 5 BZO) in Anspruch genommen, ist kein Anteil an preisgünstigem Wohnraum zu realisieren, da keine Erhöhung der Ausnutzung gegenüber der Regelüberbauung geschaffen wird.

Der gewährte Ausnützungsbonus gemäss Art. 8 Abs. 6 BZO beträgt 10 %. Von diesen 10 % ist die Hälfte, also 5 % als preisgünstiger Wohnraum gemäss § 49b PBG zu realisieren. Die Vorschrift kommt auch zur Anwendung, wenn nur ein Teil des Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten in Anspruch genommen wird. Ebenfalls müssen die energetischen Anforderungen gemäss Art. 8 Abs. 8 erfüllt werden (Art. 8 Abs. 9).

Teilrevision Bau- und Zonenordnung
Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen

In den Wohnzonen W4, W5 und W6 ist im Rahmen der Arealüberbauung ein zusätzliches anrechenbares Untergeschoss zulässig (Art. 8 Abs. 7 BZO). Dieses darf höchstens zu einem Fünftel mit anrechenbaren Räumen genutzt werden. Ersetzt das Untergeschoss kein Vollgeschoss, werden auch mit dieser Regelung zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeiten gegenüber der Regelüberbauung geschaffen. Somit ist die Voraussetzung für eine Festlegung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum § 49b PBG gegeben. Folglich ist auch hier die Hälfte der anrechenbaren Fläche im Untergeschoss dem preisgünstigen Wohnraum zu widmen (Art. 8 Abs. 10). Die Höhe des Anteils variiert in Abhängigkeit von der Wohnzone:

	W4	W5	W6
Zulässige anrechenbare Fläche im Untergeschoss gemäss Art. 8 Abs. 7 lit. b BZO	6 %	6,6 %	6,83 %
Mind. Anteil preisgünstiger Wohnraum gemäss Art. 8 Abs. 10 BZO neu	3 %	3,3 %	3,41 $\bar{6}$ %

Die nach Art. 8 Abs. 10 BZO rechnerisch mindestens geforderte Fläche für preisgünstige Wohnungen kann auch in einem anderen Geschoss der Arealüberbauung realisiert werden. Art. 8 Abs. 10 gilt kumulativ zu und unabhängig von Abs. 9. Der geforderte Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum aufgrund des zusätzlichen anrechenbaren Untergeschosses gilt auch, wenn der zehnprozentige Ausnutzungsbonus nicht in Anspruch genommen wird. Entscheidet sich der Eigentümer also für die Realisierung eines zusätzlich anrechenbaren Untergeschosses, so sind 50 % dieser zusätzlichen Ausnutzung an Wohnflächen dem preisgünstigen Wohnraum zu widmen, unabhängig davon, ob er den Arealbonus konsumiert oder nicht.

Der preisgünstige Wohnraum wird nur bei Arealüberbauungen gefordert, die im Rahmen der erstmaligen Planung den Ausnutzungsbonus ganz oder teilweise beziehen. Bei Arealüberbauungen, die vor Inkrafttreten der Absätze 9 und 10 bewilligt wurden, ist gemäss Art. 8 Abs. 11 Folgendes zu beachten: Werden bei bestehenden Arealüberbauungen, die den 10-prozentigen Ausnutzungsbonus respektive das zusätzliche anrechenbare Untergeschoss gemäss Art. 8 Abs. 7 ganz oder teilweise nutzen, nachträglich zusätzliche Wohnflächen erstellt, haben diese neuen Wohnflächen nach den Vorgaben der Abs. 9 und 10 dem preisgünstigen Wohnungsbau zu dienen.

Im Folgenden werden die Auswirkungen an einem Rechenbeispiel ausgeführt. In der Wohnzone W4 gilt nach Regelbauweise BZO eine maximale Ausnutzungsziffer (AZ) von 120 %. Zusätzlich ist ein Dachgeschoss möglich. Flächen im Dachgeschoss werden gemäss § 255 Abs. 2 PBG und geltender Praxis des Amtes für Baubewilligungen der Stadt Zürich an die Ausnutzung nicht angerechnet, so lange sie die Fläche nicht überschreiten, die sich bei einer gleichmässigen Aufteilung der gesamten zulässigen Ausnutzung (im Fall einer W4: 120 %) auf die zulässige Vollgeschosszahl

Teilrevision Bau- und Zonenordnung
Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen

(im Fall einer W4: 4) ergibt. Realisiert eine Grundeigentümerschaft 4 Vollgeschosse, kann sie in einer W4 eine tatsächliche Ausnützung von ungefähr 138 % erreichen (vgl. Darstellung 1 in Abbildung 2). Verzichtet die Grundeigentümerschaft auf ein Vollgeschoss, kann sie im Einzelfall gar eine tatsächliche Ausnützung von ca. 150 % erreichen (vgl. Darstellung 2 in Abbildung 2).

W4 – Regelbauweise, ohne Arealüberbauung

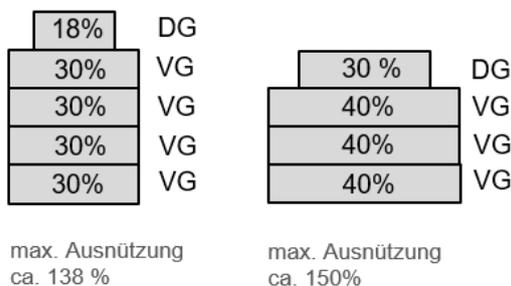


Abbildung 2: Beispielhafte Illustration der Ausnützungsmöglichkeiten in einer Wohnzone 4 nach Regelbauweise

Wird in einer Zone W4 eine Arealüberbauung realisiert, kann nach Art. 8 Abs. 7 BZO ein anrechenbares Untergeschoss realisiert werden (vgl. Darstellung 1 in Abbildung 3). Mit der Umsetzung von § 49b PBG wird die Hälfte dieser zusätzlichen Ausnützungsmöglichkeiten – im Fall einer Zone W4 die Hälfte von 6 %, also 3 % – dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet.

W4 – mit Arealüberbauung

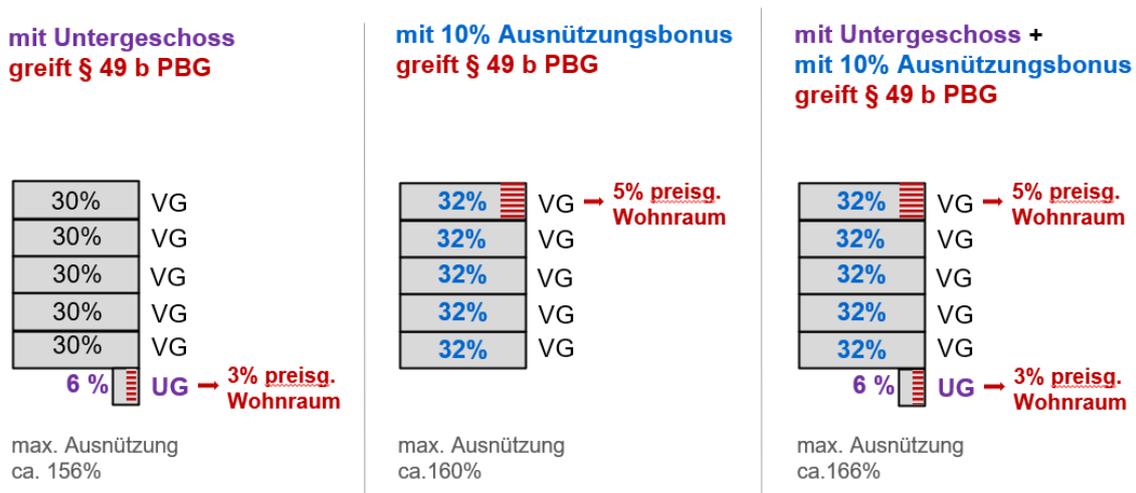


Abbildung 3: Beispielhafte Illustration der Ausnützungsmöglichkeiten und der zu realisierenden Anteile an preisgünstigem Wohnraum bei Realisierung einer Arealüberbauung

Teilrevision Bau- und Zonenordnung
Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen

Weiter besteht die Möglichkeit, einen Ausnützungsbonus gemäss Art. 8 Abs. 6 zu beanspruchen. Allerdings kann wie oben beschrieben auch ohne Arealüberbauung mit einer Reduktion der Vollgeschosszahl und einem grösseren Dachgeschoss die tatsächliche Ausnützung deutlich erhöht werden (vgl. Darstellung 2 in Abbildung 2). Es kann deshalb nicht der ganze Ausnützungsbonus als «zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeit» gewertet werden. Lediglich die zusätzliche Ausnutzung von 10 %, die mit erhöhten energetischen Anforderungen (Art. 8 Abs. 8) einhergeht, ist ohne Arealüberbauung nicht erreichbar und entsprechend als zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeit zu werten. Für diesen Teil gilt daher der 50 prozentige Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum (vgl. Darstellung 2 in Abbildung 3). Werden beide zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten Untergeschoss und 10 % Ausnützungsbonus in Anspruch genommen, ist eine maximale Ausnutzung von ca. 166 % mit einem Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum von 8 % möglich (vgl. Darstellung 3 in Abbildung 3).

Abbildung 4 fasst die wichtigsten Vorgaben der BZO zu den Bauzonen, in welchen eine Arealüberbauung möglich ist, in Tabellenform zusammen. Zudem weist die Tabelle zonenweise den jeweiligen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum bei Inanspruchnahme der zusätzlichen Ausnutzung in anrechenbaren Untergeschossen gemäss Art. 8 Abs. 7 sowie bei Inanspruchnahme der zusätzlichen Ausnutzung von 10 %, die mit erhöhten energetischen Anforderungen (Art. 8 Abs. 8) einhergeht, aus.

Zonenregelung Arealüberbauung (AÜ)	W2	W3	W4b	W4	W5	W6	Z5	Z6	Z7	Oe2	Oe3	Oe4	Oe5
Vollgeschosse (VG)	3	4	5	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Gebäudehöhe	12.5	12.5	15.5	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Anrechenbare Untergeschosse (UG)	1	0	0	1*	1*	1*	1	1	1	2**	2**	2**	2**
Ausnutzungsziffer (AZ) Regelüberbauung in % für VG	60	90	105	120	165	205	200	230	260	65	90	130	170
Ausnutzungsziffer (AZ) Regelüberbauung in % für DG	30	30	26.25	30	33	34.17	40	38.33	37.14	32.5	30	32.5	34
Ausnutzungsziffer (AZ) Arealüberbauung in % für VG/ DG	90	120	131.25	150	198	239.17	240	268.33	297.14	97.5	120	162.5	204
Arealbonus in %	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Ausnutzung anrechenbare UG gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO				6	6.6	6.833							
50% von Arealbonus für Mindestanteil preisg. Wohnraum in % (der massgeblichen Grundfläche)	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5***	5***	5***	5***
50% von anrechenbaren UG für Mindestanteil preisg. Wohnraum in % (der massgeblichen Grundfläche)				3	3.3	3.416							

* Nur teilweise gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO

** Ist ein 7. Vollgeschoss geplant, so ist nur 1 Untergeschoss zulässig

*** Ausschliesslich bei Bauvorhaben, die gemäss § 60 Abs. 2 PBG eine Nutzung mit Alterswohnen vorsehen

Abbildung 4: Übersicht über zu realisierende Anteile an preisgünstigem Wohnraum bei der Umsetzung einer Arealüberbauung

Der bei einer Arealüberbauung geforderte Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum, der sich aus den Regelungen von Abs. 9 bis Abs. 11 ergibt, kann nicht aus dem Perimeter der Arealüberbauung hinaus transferiert werden (Art. 8 Abs. 12 BZO).

Die mit dieser Teilrevision eingeführten Absätze 9 bis 12 behalten im Zuge von künftigen Umsetzungen von § 49b PBG bei Auf- und Umzonungen ihre uneingeschränkte Gültigkeit. Werden bei Auf- und Umzonungen künftig 50 % der gegenüber der Grundordnung gewährten Mehrausnutzung dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet, kann die Grundeigentümerschaft zusätzlich eine Arealüberbauung realisieren. Wird dabei der 10 % Ausnützungsbonus gemäss Art. 8, Abs. 6 ganz oder teilweise konsumiert, müssen mindestens 5 Prozentpunkte der Ausnutzung dem preisgünstigen Wohnraum dienen. Wird bei Arealüberbauungen zudem in den Zonen W4, W5 oder W6 ein Untergeschoss ganz oder teilweise gemäss Art. 8, Abs. 7 lit. b mit anrechenbaren Räumen genutzt und ersetzt das Untergeschoss kein Vollgeschoss, muss zudem in der Arealüberbauung eine Geschossfläche dem preisgünstigen Wohnraum dienen, welche im Umfang mindestens der Hälfte des zulässigen Fünftels des anrechenbaren Untergeschosses gemäss Abs. 7 lit. b entspricht.

4.2 Umsetzungsverordnung

Die kommunalen Belegungsvorschriften gemäss § 49b Abs. 3 PBG werden nicht in der BZO selbst geregelt. Vielmehr ist vorgesehen, diese in einer separaten, vom Gemeinderat zu erlassenden Verordnung zu regeln. Diese wird als «Verordnung zur Umsetzung und Kontrolle bei preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b PBG» bezeichnet. Nebst den eigentlichen Belegungsvorschriften (Mindestpersonenzahl Zimmerzahl minus 1, Wohnsitzverpflichtung, Einkommenslimiten) und der Regelung von Vollzugs- und Kontrollfragen dazu, beinhaltet die Verordnung auch Regelungen zu Vollzug und Kontrolle betreffend die kantonalen Vorgaben zu den Investitionskosten und Mietzinsen bei den preisgünstigen Wohnungen (§ 49b Abs. 1 und 2 und PWV). Dazugehörige nähere Erläuterungen sind dem Bericht nach Art. 47 RPV Erlass der «Verordnung über die Umsetzung von § 49b PBG (UmV § 49b PBG)» zu entnehmen.

5 Auswirkungen

5.1 Angebot an preisgünstigem Wohnraum

Um die Auswirkungen der vorliegenden Teilrevision auf das Angebot an preisgünstigen Wohnungen abzuschätzen, wurde eine grobe Wirkungsabschätzung vorgenommen. Basis für die Wirkungsabschätzung bildet die Anzahl potenzieller Arealüberbauungen in der Stadt Zürich. Dazu zählen einerseits Parzellen mit Arealflächen, die mindestens 6000 m² (die Mindestfläche für eine Arealüberbauung) sind. Andererseits haben benachbarte Parzellen der gleichen Eigentümerschaft, die in der Summe eine Arealfläche von mindestens 6 000 m² ergeben, ebenfalls das Potenzial für eine Arealüberbauung. Für die Abschätzung nicht berücksichtigt wurden Areale mit bestehenden Arealüberbauungen, Areale mit Neubauten (Baujahr 2010 und jünger) und Areale mit bestehenden oder projektierten Sondernutzungsplanungen.

Würden alle Areale, die künftig für eine Planung mit Arealüberbauung in Frage kommen, den zehnpromzentigen Ausnützungsbonus mit erhöhten energetischen Anforderungen in Anspruch nehmen, könnten rund 1 700 preisgünstige Wohnungen à 100m² entstehen. Ein Teil der berücksichtigten Areale, rund 800 Wohnungen, sind allerdings im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften. Diese realisieren in der Regel gemäss ihren Statuten gemeinnützigen Wohnraum, dieser muss jedoch nicht in jedem Fall den Anforderungen von preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b PBG entsprechen. Schliesst man diese Areale somit aus, verbleiben rund 900 potenzielle preisgünstige Wohnungen im Sinne von § 49b PBG.

Zu beachten ist, dass in der Vergangenheit längst nicht alle Bauherrschaften den möglichen Ausnützungsbonus von 10 % genutzt haben. Seit der Einführung der erhöhten Energieforderungen im April 2012 wurde dieser nur bei einem Drittel aller Arealüberbauungen konsumiert. Die Einführung der neuen Regelung könnte somit einen zusätzlichen limitierenden Effekt auf die Nutzung des Ausnützungsbonus haben.

5.2 Mehrwertausgleich

Das teilrevidierte Raumplanungsgesetz (RPG) schreibt vor, dass die Kantone den Ausgleich planungsbedingter Mehr- und Minderwerte regeln und die Mindestvorgaben dafür einführen. Der Zürcher Kantonsrat hat ein entsprechendes Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) am 28. Oktober 2019 beschlossen. Die dazugehörige Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wurde von der kantonalen Baudirektion erarbeitet. MAG und MAV wurden am 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt (RRB 2020-0959). Ab diesem Zeitpunkt können die Gemeinden gestützt auf MAG und MAV den kommunalen Mehrwertausgleich einführen, indem eine entsprechende Regelung in der BZO eingeführt wird.

Die Stadt Zürich hat eine entsprechende BZO-Teilrevision vorbereitet, die die kommunale Mehrwertabgabe auf planerische Massnahmen infolge Auf- und

Umzonungen regelt. Diese wurde vom 13. Mai bis 13. Juli 2020 öffentlich aufgelegt und ist nach Überarbeitung entlang der berücksichtigten Einwendungen und der kantonalen Vorprüfung am 7. Juli 2021 durch den Gemeinderat festgesetzt worden. Im Anschluss daran hat der Kanton die Revision am 17. November 2021 genehmigt. Seit dem 1. April 2022 ist der kommunale Mehrwertausgleich in der Stadt Zürich in Kraft.

Das Erstellen einer Arealüberbauung stellt keinen Mehrwertabgabebetrag dar; d.h. anlässlich einer Arealüberbauung muss keine Mehrwertabgabe geleistet werden. Führt die Stadt Zürich aber künftig – verknüpft mit einer entsprechenden Teilrevision der Bauordnung und entsprechenden Planeinträgen – im Rahmen einer Auf- oder Umzonung einen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b PBG ein, hat dies einen reduzierenden Einfluss auf den Planungsvorteil der Planungsmassnahme; entsprechend wird sich die zu leistende Mehrwertabgabe vermindern.

5.3 Bauzonenkapazität und –reserve

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen (relevanten) Einfluss auf die Bauzonenkapazität und -reserven.

5.4 Ortsbild-, Denkmal-, Natur- und Landschaftsschutz

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen (relevanten) Einfluss auf Ortsbild-, Denkmal-, Natur- und Landschaftsschutz.

5.5 Verkehr und Erschliessung

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen (relevanten) Einfluss auf die Verkehrserschliessung.

5.6 Freiraumversorgung

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen (relevanten) Einfluss auf die Freiraumversorgung.

5.7 Öffentliche Infrastruktur

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme steht im Einklang mit den Planungsgrundsätzen gemäss Art. 3 RPG. Es sind keine Massnahmen im Bereich von öffentlichen Infrastrukturen erforderlich.

5.8 Naturgefahren

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen (relevanten) Einfluss auf Hochwasserschutz/Oberflächenabfluss und Massenbewegungen.

5.9 Umwelt

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen (relevanten) Einfluss auf: Belastete Standorte, Bodenverschiebungen, Klimaanalyse, Luft, Grundwasser, Oberflächengewässer, Gewässerschutz, Wassernutzung, Lärmschutz, Störfallvorsorge, Nichtionisierende Strahlung (NIS), Abfälle, Neobiota, Boden, Wald.

5.10 Energie

Im Hinblick auf das Thema Energie muss ein gewisser Einfluss geltend gemacht werden. Damit der zehnpromtente Ausnützungsbonus einer Arealüberbauung gemäss Art. 8 Abs. 8 in Anspruch genommen werden kann, sind seit 2012 erhöhte energetische Anforderungen zu erbringen. Mit der vorliegenden Revision werden nun zusätzliche Anforderungen an den Ausnützungsbonus geknüpft, die die Attraktivität des Ausnützungsbonus zusätzlich schmälern. Das kann dazu führen, dass die neue Regelung einen limitierenden Effekt auf die Nutzung des Ausnützungsbonus hat und infolgedessen weniger Arealüberbauungen mit erhöhten energetischen Anforderungen realisiert werden.

Zudem möchte der Regierungsrat noch im Jahr 2022 einen entscheidenden Beitrag zum Klimaschutz leisten und beantragt daher beim Kantonsrat die Anpassung der energetischen Normen im kantonalen Energiegesetz. Bei einer Novellierung der übergeordneten Bestimmungen (Energiegesetz/ Besondere Bauverordnung) ist davon auszugehen, dass strengere energetische Standards für bestehende und neue Gebäude gelten werden. Das kann zur Folge haben, dass die bestehenden erhöhten energetischen Anforderungen für Arealüberbauungen gemäss Art. 8 Abs. 8 dann (nochmals) mit einer Revision von Art. 8 entsprechend aktualisiert werden müssten.

6 Interessensabwägung

Im Rahmen von Planungsverfahren sind die Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b Abs. 1 PBG aufgrund einer umfassenden Interessensabwägung zweckmässig und angemessen (vgl. § 5 Abs. 1 PBG) festzulegen. Gemäss § 2 PWV haben die Gemeinden dabei insbesondere die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen. Dazu gehören z.B. die vorhandene Parzellen- und Eigentumsstruktur, der bestehende Ausbaugrad und dessen Verhältnis zur angestrebten Nutzungsdichte sowie zur baulichen Dichte. Des Weiteren ist zu beachten, dass die Siedlungsentwicklung nach Innen nicht blockiert wird. (vgl. RRB 724 vom 11. Juli 2018). Die Festsetzung soll ausserdem einen Beitrag zum räumlichen Entwicklungsziel eines Quartiers leisten und rechtlich durchführbar, ökonomisch sinnvoll sowie in sozialer Hinsicht verträglich sein. Zudem müssen die Gemeinden die Durchführbarkeit der festgelegten Mindestanteile in einem Bericht gemäss Art. 47 RPV erläutern.

Die vorliegende Teilrevision sieht die Einführung von Anteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen vor. Arealüberbauungen sind grundsätzlich freiwillig. Der Grundeigentümerschaft steht es frei, in der Regelbauweise zu bauen oder eine Arealüberbauung mit oder ohne Ausnützungsbonus zu realisieren. Zudem wird der Anteil an preisgünstigem Wohnraum mit dieser BZO-Teilrevision nur für solche Fälle vorgeschrieben, in denen sich die Grundeigentümerschaft anlässlich einer Arealüberbauung entscheidet, den Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten gemäss Art. 8 Abs. 6 BZO und/oder das anrechenbare Untergeschoss gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO ganz oder teilweise in Anspruch zu nehmen. Dabei sind 50 % der zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten dem preisgünstigen Wohnraum zu widmen.

Es ist anzunehmen, dass der ökonomische Anreiz, die zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten in Anspruch zu nehmen mit der Einführung von Anteilen an preisgünstigem Wohnraum sinkt, da die Vorgabe der Kostenmiete voraussichtlich mit einer Renditeeinbusse verbunden ist. Weil die Konsumation des Ausnützungsbonus (Art. 8 Abs. 6 und 7 BZO) anlässlich der Arealüberbauung aber freiwillig ist, bleibt die Eigentumsgarantie gewahrt. Ausserdem gilt im Sinne der Bestandes-Garantie, dass bestehende Ausnutzungsmöglichkeiten bei bereits realisierten Arealüberbauungen mit dieser BZO-Teilrevision nicht nachträglich mit einer Erstellungspflicht von preisgünstigem Wohnraum verknüpft werden.

Preisgünstiger Wohnraum wird nur dann gefordert, wenn die 10 Prozentpunkte des Ausnützungsbonus (Art. 8 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 8 BZO) und/oder das anrechenbare Untergeschoss gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO im Rahmen der erstmaligen Planung der Arealüberbauung beansprucht werden; oder wenn eine bestehende Arealüberbauung vergrössert wird und zusätzliche, neue Wohnflächen geschaffen werden. Solche neuen Wohnflächen werden nach den Vorgaben von Art. 8 Abs. 11 BZO mit der Pflicht belastet, preisgünstigen Wohnraum zu schaffen.

Die Arealfläche bei Arealüberbauungen muss mindestens 6 000 m² betragen (Art. 8 Abs. 2 BZO). Bei der Inanspruchnahme des Ausnützungsbonus gemäss Art. 8

Teilrevision Bau- und Zonenordnung
Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen

Abs. 6 BZO ist dank dieser Mindestfläche sichergestellt, dass im Minimalfall 300 m² (5 % von 6 000 m²) anrechenbare Geschossfläche (aGF) dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet sind. Das entspricht ca. drei 3,5-Zimmer-Wohnungen à 80 m² GNF (ca. 300 m² aGF). Kleineigentümerschaften sind aufgrund der Mindestfläche für Areale von 6 000 m² nicht betroffen.

Bei der Realisierung eines anrechenbaren Untergeschosses gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO ist 50 % der zusätzlichen Ausnützung für preisgünstigen Wohnraum vorzusehen. Beispielsweise gilt für eine W4 mit einer Ausnützung nach Grundordnung von 120 % im Falle einer Arealüberbauung: Das anrechenbare Untergeschoss beträgt gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO maximal ein Fünftel der auf die Stockwerke gleichmässig verteilte Ausnützungsziffer: $120 / 4 \text{ Stockwerke} = 30 \%$. Ein Fünftel von diesen 30 % sind 6 %. Gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO wird davon die Hälfte dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet: $6 / 2 = 3 \%$. 3 % von mindestens 6 000 m² ergibt 180 m² anrechenbare Geschossfläche (aGF) für den preisgünstigen Wohnraum, was ca. zwei 3-Zimmer-Wohnungen à 70 m² (GNF) entspricht (ca. 180 m² aGF).

Wie unter Ziffer 5.1 bereits erwähnt, könnte die neue Regelung in der BZO gemeinsam mit den Belegungsvorschriften zukünftig dazu führen, dass bei Arealüberbauungen der zehnprozentige Ausnützungsbonus noch seltener in Anspruch genommen wird, als dies heute schon der Fall ist. Wie stark jedoch die Mietzinsvorgaben (Kostenmiete) und die Belegungsvorschriften Bauherrschaften tatsächlich in ihrer Entscheidung über ein bestimmtes Bauprojekt beeinflussen, wird sich erst in der Praxis zeigen. Diejenigen, die in ihren Statuten sowieso die Haltung vertreten, eine sozial durchmischte Stadt leben und fördern zu wollen, wird die neue Regelung auch in Zukunft nicht daran hindern, den zehnprozentigen Ausnützungsbonus mit der neuen Forderung des Mindestanteils an preisgünstigen Wohnraum vollständig wahrzunehmen, sofern dies wirtschaftlich tragbar ist.

Insgesamt wird die Teilrevision als ökonomisch tragbar, rechtmässig und verhältnismässig beurteilt.

7 Verfahren

7.1 Öffentliche Auflage

Die BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» wurde gemäss § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 26. März 2021 bis zum 25. Mai 2021 während 60 Tagen öffentlich aufgelegt. Gleichzeitig wurde auch die separate «Verordnung zur Umsetzung und Kontrolle bei preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b PBG» zur öffentlichen Auflage aufgelegt.

Die Unterlagen konnten während der Auflage beim Amt für Städtebau der Stadt Zürich, Amtshaus IV, Lindenhofstrasse 19, Zürich bzw. im Internet (www.stadt-zuerich.ch/hochbau) eingesehen werden. Während der Auflage konnte sich jede Interessentin und jeder Interessent zu der BZO-Teilrevision und der Umsetzungsverordnung äussern.

Innerhalb der Auflagefrist gingen insgesamt 39 Einwendungsschreiben mit insgesamt 101 Anträgen ein. 24 Anträge beziehen sich auf die BZO-Teilrevision, 50 Anträge auf die Umsetzungsverordnung und 27 Anträge allgemein auf beide Vorlagen. Da es sich hier um zwei verschiedene Vorlagen handelt, wurde zur BZO-Teilrevision und zur Umsetzungsverordnung je ein separater «Bericht zu den Einwendungen» verfasst, der im Sinne von § 7 PBG in anonymisierter Form Stellung zu den eingegangenen Einwendungen nimmt.

Die eingegangenen Einwendungen zur BZO-Teilrevision betrafen verschiedene Themen. Unter anderem wurde ein höherer Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum beantragt, ein genereller Verzicht einer Anwendung von § 49b PBG bei Arealüberbauungen sowie künftigen Auf- und Umzonungen gefordert sowie die Ausnahme von der Regelung für unterschiedliche Trägerschaften verlangt.

Gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage fand die städtische Ämtervermehrung statt. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden geprüft und weitgehend in die Überarbeitung übernommen. Stellungnahmen, die nicht oder nicht vollumfänglich übernommen werden konnten, wurden mit den Ämtern rückbesprochen und eine einvernehmliche Lösung gefunden.

7.2 Kantonale Vorprüfung

Parallel zur öffentlichen Auflage wurden beide genannten Vorlagen (BZO-Teilrevision, Umsetzungsverordnung) dem Kanton Zürich zur Vorprüfung eingereicht. Die schriftliche Stellungnahme des kantonalen Amtes für Raumentwicklung (ARE) erfolgte am 22. Juni 2021.

Darin gelangt das ARE zur Einschätzung, dass die Regelung der BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei

Arealüberbauungen» (Art. 8 Abs. 9-12 BZO) nicht rechtmässig und somit nicht genehmigungsfähig ist. Dies mit der Begründung, dass für die Inanspruchnahme des Arealüberbauungsbonus, mit welchem bereits die Umsetzung erhöhter energetischer Anforderungen gefordert wird, nun noch Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum verlangt werden. Nach Ansicht des ARE bedarf es für die Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen einer zusätzlichen Erhöhung des Arealüberbauungsbonus.

Zur Umsetzungsverordnung mit den Belegungsvorschriften machte das ARE in seiner Vorprüfung explizit keine Aussagen.

7.3 Bemerkungen zur kantonalen Vorprüfung

Anlässlich der Vorprüfung vom 22. Juni 2021 kommt das ARE zum Schluss, dass die Teilrevision nicht genehmigungsfähig sei, im Wesentlichen deshalb, weil der Arealüberbauungsbonus nicht erhöht wird. Das ARE stellt sich in seiner Vorprüfung auf den Standpunkt, dass mit der Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum der Bonus erhöht werden müsse.

Aus folgenden Gründen wird die rechtliche Einschätzung des ARE im Rahmen der kantonalen Vorprüfung nicht geteilt.

Gemäss § 72 Abs. 1 PBG kann die Bau- und Zonenordnung Bauvorschriften enthalten, die von den Bestimmungen für die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abweichen. Wesentliches Element der Arealüberbauung ist die städtebauliche Flexibilisierung (z.B. Geschossigkeit und Gebäudehöhe) gegenüber der Grundordnung, vorausgesetzt das Areal besitzt eine vorgeschriebene Mindestgrösse von 6000 m². Einen Ausnützungsbonus für die Arealüberbauung schreibt der kantonale Gesetzgeber (PBG) nicht vor, lässt ihn aber zu.

Die Bauordnung der Stadt Zürich gewährt mit der Arealüberbauung sowohl die städtebauliche Flexibilisierung wie auch einen zusätzlichen Ausnützungsbonus. Dabei liegt es im Ermessen der Bauherrschaft, ob sie eine Arealüberbauung mit oder ohne Ausnützungsbonus realisieren möchte. Falls der Bonus nicht beansprucht wird, entfällt auch die Pflicht, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. Die neue Regelung führt folglich nicht zu einem Zwang preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. Die Eigentumsgarantie bleibt somit gewahrt.

In seinen Ausführungen zur PWV schreibt der Regierungsrat (RRB 723/2018, Seite 10): «Es ist sodann auch möglich, in der BZO den Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum als Teil von Sonderbauvorschriften (vgl. §§ 79–82 PBG) oder im Zusammenhang mit den Bestimmungen über Arealüberbauungen (vgl. §§ 69–73 PBG) vorzusehen. Das bedingt, dass sowohl die Sonderbauvorschriften als auch die

Bestimmungen über Arealüberbauungen gegenüber der Grundordnung eine Mehrausnützung erlauben. Bei den Arealüberbauungen ist dies der sogenannte Arealüberbauungsbonus.» Dieser Grundsatz, wie ihn der Regierungsrat formuliert, wird mit der Revisionsvorlage eingehalten. Dass der schon bestehende Bonus erhöht werden muss, schreibt der Regierungsrat in seinen Erläuterungen zur PWV nicht vor und kann auch nicht explizit aus den Debatten im Kantonsrat herausgelesen werden.

Der Wortlaut («Mehrausnützung gegenüber der Grundordnung» – nicht etwa Erhöhung der Mehrausnützung) ist im Übrigen identisch mit der Aussage von Andrew Katumba (SP, Zürich), Präsident der Kommission für Planung und Bau (KPB); vgl. Teilprotokoll Kantonsrat, 5. Sitzung vom 27. Mai 2019. Nichtsdestotrotz ist die Umsetzung von § 49b PBG und PWV planungsrechtliches Neuland. Entsprechend liegen diesbezüglich bisher weder eine etablierte Praxis der Behörden noch eine verlässliche Rechtsprechung vor.

7.4 Überarbeitung

Aufgrund der Rückmeldungen aus der öffentlichen Auflage, der kantonalen Vorprüfung und der städtischen Ämtervernehmlassung wurden die Dokumente überarbeitet.

7.5 Festsetzung Gemeinderat

Die BZO-Teilrevision bedarf der Festsetzung durch den Gemeinderat.

7.6 Weiteres Verfahren

7.6.1 Referendums- und Stimmrechtsbeschwerdefrist

Nachdem der Gemeinderat die Teilrevision festgesetzt hat, wird die Referendumsfrist (60 Tage) und die Frist für den Rekurs in Stimmrechtssachen (5 Tage) angesetzt. Diese beginnen gleichzeitig.

7.6.2 Genehmigung Kanton

Sind die beiden Fristen ungenutzt verstrichen oder ein allfälliges Referendum bzw. ein allfälliges Stimmrechtsrekursverfahren abgeschlossen, verfügt die kantonale Baudirektion die Genehmigung der Teilrevision.

7.6.3 Rekursfrist

Mit Bekanntmachung der Genehmigung durch die kantonale Baudirektion wird die BZO-Teilrevision während 30 Tagen zum Rekurs aufgelegt.

7.6.4 Inkraftsetzung

Ist die Rekursfrist ungenutzt verstrichen oder sind allfällige Rechtsmittelverfahren abgeschlossen, setzt der Stadtrat die BZO-Teilrevision in Kraft. Der Stadtratsbeschluss betreffend Inkraftsetzung wird während 30 Tagen zum Rekurs aufgelegt. Wird kein Rechtsmittel gegen die Inkraftsetzung ergriffen, erlangt die Vorlage ihre Rechtskraft.

Stadt Zürich
Hochbaudepartement
Amt für Städtebau (AfS)
Lindenhofstrasse 19
8021 Zürich
T + 41 44 412 11 11
stadt-zuerich.ch/hochbau

Hochbaudepartement

Beilage 3 zu GR Nr. 2022/359

Teilrevision Bau- und Zonenordnung

Änderung der Bauordnung «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen»

Bericht zu den Einwendungen

Zürich, 14. Juli 2022

Inhalt

1. Einleitung	3
1.1 Vorbemerkung	3
1.2 Öffentliche Auflage	3
1.3 Ämtervernehmlassung	3
1.4 Kantonale Vorprüfung	3
2. Ergebnis der öffentlichen Auflage	4
2.1 Grobübersicht zum Umfang der Einwendungen	4
2.2 Grobübersicht der Themen aus den Einwendungen	4
3. Zusammenstellung der Einwendungen	5
3.1 Sammelanträge	5
3.2 Einzelanträge.....	10

1. Einleitung

1.1 Vorbemerkung

Die Vorlage zur Umsetzung von § 49b PBG besteht aus der hier vorliegenden BZO-Teilrevision von Art. 8 BZO mit der «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» sowie der separaten «Verordnung über die Umsetzung von § 49b PBG (UmV § 49b PBG)» (Umsetzungsverordnung; UV). Die Vorlagen sind aufeinander abgestimmt.

Der vorliegende «Bericht zu den Einwendungen» nimmt im Sinne von § 7 PBG in anonymisierter Form Stellung zu den berücksichtigten und nicht berücksichtigten Einwendungen in Bezug auf die BZO-Teilrevision, die im Rahmen der öffentlichen Auflage eingegangen sind. Daneben existiert ein separater Bericht zu den Einwendungen zur Umsetzungsverordnung.

1.2 Öffentliche Auflage

Die BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» wurde gemäss § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 26. März 2021 bis zum 25. Mai 2021 während 60 Tagen öffentlich aufgelegt. Gleichzeitig wurde auch die separate «Verordnung zur Umsetzung und Kontrolle bei preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b PBG» zur öffentlichen Auflage aufgelegt.

Die Unterlagen konnten während der Auflage beim Amt für Städtebau der Stadt Zürich, Amtshaus IV, Lindenhofstrasse 19, Zürich und im Internet (www.stadt-zuerich.ch/hochbau) eingesehen werden. Während der Auflage konnte sich jede Interessentin und jeder Interessent zur BZO-Teilrevision und zur Umsetzungsverordnung äussern.

1.3 Ämtervernehmlassung

Parallel zur öffentlichen Auflage fand die städtische Ämtervernehmlassung statt. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden geprüft und weitgehend in die Überarbeitung übernommen. Stellungnahmen, die nicht oder nicht vollumfänglich übernommen werden konnten, wurden mit den Ämtern rückbesprochen und eine einvernehmliche Lösung gefunden.

1.4 Kantonale Vorprüfung

Parallel zur öffentlichen Auflage wurden beide Vorlagen (BZO-Teilrevision, Umsetzungsverordnung) dem Kanton Zürich zur Vorprüfung eingereicht. Die vom kantonalen Amt für Raumentwicklung (ARE) durchgeführte Vorprüfung gelangt zur Einschätzung, dass die Regelung der BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» (Art. 8 Abs. 9-12 BZO) nicht rechtmässig und somit nicht genehmigungsfähig sei. Diese rechtliche Einschätzung wird seitens der Stadt Zürich nicht geteilt. Die entsprechenden Begründungen sind dem Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV zu entnehmen.

2. Ergebnis der öffentlichen Auflage

2.1 Grobübersicht zum Umfang der Einwendungen

Innerhalb der Auflagefrist gingen insgesamt 39 Einwendungsschreiben mit insgesamt 101 Anträgen ein. 24 Anträge beziehen sich auf die BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum», 50 Anträge auf die Umsetzungsverordnung und 27 Anträge allgemein auf beide Vorlagen. Da BZO-Teilrevision und zur Umsetzungsverordnung zwei separate Vorlagen sind wird je ein separater «Bericht zu den Einwendungen» verfasst, der im Sinne von § 7 PBG in anonymisierter Form Stellung zu den eingegangenen Einwendungen nimmt. Dieser Bericht behandelt nur die nicht-berücksichtigten Einwendung, die sich auf die BZO-Teilrevision (ev. ergänzen: von Art. 8) beziehen.

2.2 Grobübersicht der Themen aus den Einwendungen

Die im Rahmen der öffentlichen Auflage eingereichten Einwendungen zur BZO-Teilrevision betreffen verschiedene Themen.

Im Wesentlichen lassen sich folgende Themenschwerpunkte zusammenfassen:

- Verzicht auf gesamte BZO-Teilrevision zu Arealüberbauungen
- Verzicht auf Anwendung in bereits bestehenden Arealüberbauungen
- Ausnahme von spezifischen Trägerschaften und Institutionen
- Vorgabe von höheren Anteilen an preisgünstigem Wohnraum
- Verzicht auf Anwendung von § 49b bei künftigen Auf- und Umzonungen
- Verzicht auf Anwendung von § 49b bei künftigen Sondernutzungsplanungen

3. Zusammenstellung der Einwendungen

Im vorliegenden Kapitel werden sowohl die nicht berücksichtigten als auch die berücksichtigten Anträge zur BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» im Sinne von § 49b PBG behandelt. Der Bericht erfolgt in anonymisierter Form. Die Anträge sind sinngemäss wiedergegeben respektive bei mehreren gleichen Anträgen zusammengefasst.

3.1 Sammelanträge

Ein Antrag wird dann unter Sammelanträge aufgeführt, wenn er von mehreren Einwendungen zu einem Thema genannt wurde.

Verzicht auf Teilrevision

Antrag:	Mehrere Einwendungen fordern, die Vorlage gesamthaft zurückzuziehen und somit auf den Erlass des ergänzten Artikel 8 Abs. 9-12 BZO zu verzichten.
Entscheid:	nicht berücksichtigt
Stellungnahme:	Der Gemeinderat der Stadt Zürich hat anlässlich der Festsetzung der BZO am 30. November 2016 beschlossen, dass bei Arealüberbauungen künftig mindestens 20 % der Wohnflächen mit Kostenmiete zu belegen sind. Die Verwaltung der Stadt Zürich hat diesen Auftrag somit umzusetzen. Der Stadtrat setzte sich das Ziel, im Rahmen der Nutzungsplanung den Anteil an preisgünstigem Wohnraum zu erhöhen, konkret durch die Umsetzung von § 49b PBG (siehe Erläuterungsbericht zur Teilrevision, S. 5f.)

Verzicht auf Anwendung bei künftigen Auf- und Umzonungen und Sondernutzungsplanungen

Antrag:	In mehreren Einwendungen wird gefordert, dass die Einführung einer Baupflicht für preisgünstigen Wohnraum auf Arealüberbauungen zu beschränken sei. Bei künftigen Auf- und Umzonungen sowie bei Sondernutzungsplanungen sollte auf die Einführung eines Mindestanteils an preisgünstigen Wohnraum verzichtet werden. Als Eventualiter wird von zwei Einwendungen gefordert, bei künftigen Auf- und Umzonungen Anteile an preisgünstigem Wohnraum erst ab einer Schwelle von 6'000 m ² zusätzliche Geschossfläche festzulegen. Gemäss Erläuterungsbericht zur Vorlage beabsichtigt der Stadtrat bei künftigen Auf- und Umzonungen eine Bagatellgrenze von 2'000 m ² zusätzliche Geschossfläche anzuwenden.
Entscheid:	nicht berücksichtigt
Stellungnahme:	Beide Punkte des Antrags beziehen sich auf eine künftig beabsichtigte Revision der BZO betreffend Auf- und Umzonungen sowie Sondernutzungsplanungen und sind somit nicht Teil der vorliegenden BZO-Teilrevision. Die im Erläuterungsbericht definierte Bagatellgrenze von 2'000 m ² zusätzlicher Geschossfläche als Grundlage für die Einführung eines Mindestanteils an preisgünstigen Wohnraum ist das Ergebnis zahlreicher Studien. Mit ihr wird sichergestellt, dass bei einem Bauprojekt minimal 10 Wohnungen preisgünstiger

Wohnraum (zu 100 m²) entstehen. Mit einem Prozentsatz von 50 % der Mehrausnutzung gegenüber der Grundordnung und der Bagatellgrenze von 2'000 m² im Einzelfall wird sichergestellt, dass für die Innenentwicklung ein genügender ökonomischer Anreiz bleibt, die Verhältnismässigkeit gewahrt wird und dass gleichzeitig ein grösstmöglicher Beitrag in sozialer Hinsicht geleistet werden kann.

Erhöhung Anteil preisgünstiger Wohnraum auf die gesamte Mehrausnutzung einer Arealüberbauung

Antrag:

Es wird in mehreren Einwendungen gefordert, die gesamte beanspruchte Mehrausnutzung für den preisgünstigen Wohnraum zu reservieren. Diese setze sich zusammen aus den drei Komponenten Vollgeschosszuschlag, 10% Ausnutzungszuschlag und Zulassung einer Untergeschoss-Nutzung (20 % eines Vollgeschosses in den Wohnzonen W4, W5 und W6).

Der Art. 8. Abs. 10 sei zu streichen und dafür Art. 8 Abs. 9 neu wie folgt zu formulieren:

«Wird die Mehrausnutzung gemäss Art. 8 Abs. 6 und 7 ganz oder teilweise beansprucht, muss die gesamte beanspruchte Mehrausnutzung für den preisgünstigen Wohnraum reserviert werden.»

In den Einwendungen wird die Festlegung des Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum auf mindestens 5 der 10 Prozentpunkten Arealbonus gemäss Abs. 6 und die Hälfte des zulässigen Fünftels des anrechenbaren Untergeschosses gemäss Abs. 7 lit b als ungenügend bezeichnet. In der Begründung wird eine Berechnung der Mehrausnutzung angefügt. Daraus resultiert nach Einschätzung der Antragsstellenden eine zu tiefe Anzahl preisgünstiger Wohnungen.

Entscheid:

nicht berücksichtigt

Stellungnahme:

Die vorgelegte Berechnung der gesamthaft konsumierten Mehrausnutzung einer Arealüberbauung wird anders interpretiert, als es die geltende Praxis des Amts für Baubewilligungen (AfB) der Stadt Zürich vorgibt. Basis für die Praxis des AfB bildet die allgemeine Bauverordnung ABV. Anstelle des anrechenbaren Dachgeschosses in der Regelbauweise ist in der Arealüberbauung ein zusätzliches Vollgeschoss möglich, welches im Regelfall tatsächlich zu einer grösseren Ausnutzung führt. Wie im Erläuterungsbericht auf den Seiten 16/17 dargelegt, ist es jedoch möglich, auch in der Regelbauweise das Dachgeschoss zu 100 % auszunützen. Darum wäre es nicht korrekt, diesen Parameter pauschal dem Arealüberbauungsbonus zuzuschlagen und infolgedessen mit preisgünstigem Wohnraum zu belegen. Zu Recht wurde er daher nicht mitberücksichtigt. Der tatsächliche «Arealüberbauungsbonus» resp. die tatsächliche Mehrausnutzung gegenüber der Grundordnung, die mit preisgünstigem Wohnraum belegt werden kann, besteht deshalb nur aus Arealbonus von 10% und ev. Untergeschoss

Die Höhe des Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum muss zweckmässig und angemessen sein und hat den örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Dazu gehören u.a. die vorhandene Parzellen- und Eigentumsstruktur, der bestehende Ausbaugrad und dessen Verhältnis zur angestrebten Nutzungsdichte sowie zur baulichen Dichte. Eine Erhöhung der Anteile an preisgünstigem Wohnraum muss zudem mit Blick auf die übrigen strengen Vorgaben für die Arealüberbauung (energetische Anforderungen, besonders gute

Gestaltung, zweckmässige Ausstattung und Ausrüstung) die Verhältnismässigkeit wahren. Eine Erhöhung der Anteile an preisgünstigem Wohnraum auf die gesamte Mehrausnutzung (gemäss Interpretation der Einwender*innen) würde das Instrument Arealüberbauung massiv einschränken und unattraktiv machen, was langfristig wiederum eine qualitätsvolle Verdichtung nach innen hemmt. Mit einem grundsätzlichen Anteil von 50 % des in der BZO-Teilrevision definierten Ausnutzungsbonus (Arealbonus und Untergeschoss) wird sichergestellt, dass für die Innenentwicklung ein ökonomischer Anreiz und die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt und dass gleichzeitig ein grösstmöglicher Beitrag in sozialer Hinsicht geleistet werden kann.

Erhöhung Anteil preisgünstiger Wohnraum auf 50 % der gesamten Mehrausnutzung einer Arealüberbauung

Antrag:

Mehrere Einwendungen führen ein Rechenbeispiel für den Ausnutzungsbonus auf und fordern, nicht bloss 5 Prozentpunkte des Arealüberbauungsbonus (10 %), sondern 50 % der gesamten konsumierten Mehrausnutzung einer Arealüberbauung (siehe rote Zeile in Tabelle) dem preisgünstigen Wohnraum zu widmen.

Die gesamte Mehrausnutzung bezeichnen sie als effektive Mehrausnutzung, die sich aus der Differenz zwischen totaler Ausnutzung in der Regelbauweise und totaler Ausnutzung einer Arealüberbauung berechnet. Ihre Herleitung der effektiven Mehrausnutzung Arealüberbauung begründen sie mit dem geltenden Art. 8 BZO und ihrem Kenntnisstand zur gängigen Praxis der Bausektion des Stadtrates.

In der Folge soll der neue Art. 8 Abs. 9 der BZO wie folgt umformuliert werden:

«Wird die Mehrausnutzung gemäss Art. 8 Abs. 6 und 7 ganz oder teilweise beansprucht, müssen mindestens 50 % der effektiven Mehrausnutzung (Differenz zwischen der Mehrausnutzung und der Ausnutzung in der Regelbauweise) gemäss der folgenden Tabelle dem preisgünstigen Wohnraum dienen.»

	W2	W3	W4b	W4	W5	W6	Z5	Z6	Z7
AZ Regelbauweise									
Regelbauweise	60.00%	90.00%	105.00%	120.00%	165.00%	205.00%	200.00%	230.00%	260.00%
anrechenbares UG / DG	48.00%	18.00%	15.75%	18.00%	19.80%	20.50%	64.00%	61.33%	59.43%
	108.00%	108.00%	120.75%	138.00%	184.80%	225.50%	264.00%	291.33%	319.43%
AZ Arealüberbauung									
Regelbauweise	60.00%	90.00%	105.00%	120.00%	165.00%	205.00%	200.00%	230.00%	260.00%
Art. 8 Abs. 6.	30.00%	30.00%	26.25%	30.00%	33.00%	34.17%	40.00%	38.33%	37.14%
Arealbonus	10.00%	10.00%	10.00%	10.00%	10.00%	10.00%	10.00%	10.00%	10.00%
Untergeschoss	35.00%	0.00%	0.00%	6.00%	6.60%	6.83%	42.00%	40.00%	38.57%
AZ Arealüberbauung	135.00%	130.00%	141.25%	166.00%	214.60%	256.00%	292.00%	318.33%	345.71%
eff. Mehrausnutzung									
Arealüberbauung	27.00%	22.00%	20.50%	28.00%	29.80%	30.50%	28.00%	27.00%	26.29%
50% Anteil preisgünstiger Wohnungsbau	13.50%	11.00%	10.25%	14.00%	14.90%	15.25%	14.00%	13.50%	13.14%

Entscheid: nicht berücksichtigt

Stellungnahme:

Die vorgelegte Berechnung der gesamthaft konsumierten Mehrausnutzung einer Arealüberbauung wird anders interpretiert, als es die geltende Praxis des Amtes für

Baubewilligungen (AfB) der Stadt Zürich vorgibt. Basis für die Praxis des AfB bildet die allgemeine Bauverordnung ABV. Anstelle des anrechenbaren Dachgeschosses in der Regelbauweise ist in der Arealüberbauung ein zusätzliches Vollgeschoss möglich, welches im Regelfall tatsächlich zu einer grösseren Ausnützung führt. Wie im Erläuterungsbericht auf den Seiten 16/17 dargelegt, ist es jedoch möglich, auch in der Regelbauweise das Dachgeschoss zu 100 % auszunützen. Darum wäre es nicht korrekt, diesen Parameter pauschal dem Arealüberbauungsbonus zuzuschlagen und infolgedessen mit preisgünstigem Wohnraum zu belegen. Zu Recht wurde er daher nicht mitberücksichtigt. Der tatsächliche «Arealüberbauungsbonus», resp. die tatsächliche Mehrausnutzung gegenüber der Grundordnung, die mit preisgünstigem Wohnraum belegt werden kann, besteht deshalb nur aus Arealbonus von 10% und ev. Untergeschoss.

Die Höhe des Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum muss zweckmässig und angemessen sein und hat den örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Dazu gehören u.a. die vorhandene Parzellen- und Eigentumsstruktur, der bestehende Ausbaugrad und dessen Verhältnis zur angestrebten Nutzungsdichte sowie zur baulichen Dichte. Eine Erhöhung der Anteile an preisgünstigem Wohnraum muss zudem mit Blick auf die übrigen strengen Vorgaben für die Arealüberbauung (energetische Anforderungen, besonders gute Gestaltung, zweckmässige Ausstattung und Ausrüstung) die Verhältnismässigkeit wahren. Eine Erhöhung der Anteile an preisgünstigem Wohnraum auf 50 % der gesamthaft konsumierten Mehrausnutzung (gemäss Interpretation der Einwender*innen) würde das Instrument Arealüberbauung massiv einschränken und unattraktiv machen, was langfristig wiederum eine qualitätsvolle Verdichtung nach innen hemmt. Mit dem grundsätzlichen Anteil von 50 % des in der Teilrevision definierten Ausnützungsbonus (Arealbonus und Untergeschoss) wird sichergestellt, dass für die Innenentwicklung ein ökonomischer Anreiz und die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt und dass gleichzeitig ein grösstmöglicher Beitrag in sozialer Hinsicht geleistet werden kann.

Erhöhung Anteil preisgünstiger Wohnraum auf 2/3 der Mehrausnutzung

Antrag:	Mehrere Einwendungen fordern, dass mindestens 2/3 der zusätzlichen Ausnützung bei Arealüberbauungen zukünftig der Einführung einer Baupflicht für preisgünstigen Wohnraum gewidmet werden müssen.
Entscheid:	nicht berücksichtigt
Stellungnahme:	Die Höhe des Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum muss zweckmässig und angemessen sein und hat den örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Dazu gehören u.a. die vorhandene Parzellen- und Eigentumsstruktur, der bestehende Ausbaugrad und dessen Verhältnis zur angestrebten Nutzungsdichte sowie zur baulichen Dichte. Eine Erhöhung der Anteile an preisgünstigem Wohnraum muss zudem mit Blick auf die übrigen strengen Vorgaben für die Arealüberbauung (energetische Anforderungen, besonders gute Gestaltung, zweckmässige Ausstattung und Ausrüstung) die Verhältnismässigkeit wahren. Eine Erhöhung der Anteile an preisgünstigem Wohnraum auf 2/3 der Mehrausnutzung würde das Instrument Arealüberbauung erheblich einschränken und unattraktiv machen, was langfristig wiederum eine qualitätsvolle Verdichtung nach innen hemmt. Mit dem grundsätzlichen Anteil von 50 % des in der Teilrevision definierten Ausnützungsbonus (Arealbonus und Untergeschoss) wird sichergestellt, dass für die Innenentwicklung ein ökonomischer

Anreiz und die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt und dass gleichzeitig ein grösstmöglicher Beitrag in sozialer Hinsicht geleistet werden kann.

Umgang mit bestehenden Arealüberbauungen

- Antrag:** Mehrere Einwendungen fordern, den neuen Art. 8 Abs. 11 zu streichen, da der darin geregelte Sachverhalt eine Selbstverständlichkeit sei.
- Inhaltlich stimmen die Einwendungen im Grundsatz dem Umgang mit bestehenden oder unter altem Recht bewilligten Arealüberbauungen zu. Es sei nicht zulässig, in diesen Fällen rückwirkend eine Verpflichtung im Sinne von Art. 8 Abs. 9-10 auszusprechen. Würde aber bei einer bestehenden oder unter altem Recht bewilligten Arealüberbauung ein Baugesuch für weitere Bauten eingegeben, seien die neuen Vorschriften einzig auf die zu bewilligenden neuen Zusatzflächen anzuwenden.
- Entscheid:** **nicht berücksichtigt**
- Stellungnahme:** Da der Abs. 11 die möglichen Fälle von bestehenden Arealüberbauungen explizit und transparent klärt, bleibt er bestehen.

Ausnahme von spezifischen Trägerschaften / Institutionen

- Antrag:** Mehrere Einwendungen fordern, dass spezifische Trägerschaften wie gemeinnützige Wohnbauträger, Pensionskassen und Anlagestiftungen sowie andere, mehrheitlich mit Vorsorgegeldern finanzierte Anlagegefässe ganz vom Geltungsbereich von Art. 8 Abs. 9-12 und somit von der Pflicht zur Erstellung von preisgünstigem Wohnraum ausgenommen werden.
- Entscheid:** **nicht berücksichtigt**
- Stellungnahme:** Grundstücke werden gehandelt und somit können Eigentümer wechseln - im Gegensatz zu planerischen Vorgaben, die an das Grundstück geknüpft sind. Im Zusammenhang mit § 49 b PBG sind Eigentumsverhältnisse daher kein planerisches Kriterium. Die Forderung, die zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten des Arealüberbauungsbonus mit 50 % preisgünstigem Wohnraum zu belegen, muss auf Ebene der Rahmennutzungsplanung für alle Eigentümerschaften bzw. Bauherrschaften gleichermassen gelten. Generell Ausnahmen nur für bestimmte Grundeigentümerschaften zuzulassen, ist nicht rechtmässig (keine gesetzliche Grundlage). Zudem verletzen solche Ausnahmen den Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung.

3.2 Einzelanträge

Ein Antrag wird dann unter Einzelanträge aufgeführt, wenn er von einer einzigen Einwendung genannt wurde.

Infragestellung der Rechtmässigkeit

Antrag: Eine Einwendung postuliert, dass der Vorlage des neuen Art. 8 Abs. 9-12 BZO die gesetzliche Grundlage im PBG fehlt. Die gemäss § 49b Abs. 1 PBG festgesetzten Voraussetzungen für die Festlegung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum würden von der Arealüberbauung nicht erfüllt.

Die Einwendung begründet dies einerseits damit, dass der Arealbonus nicht an eine Zonenplanänderung oder Sondernutzungsplanänderung geknüpft sei, wie dies im PBG verlangt wird (§§ 66 ff. und 79ff sowie 83ff PBG). Andererseits stehe die vorgesehene Vorlage ausserhalb der Kompetenz der Gemeinden nach § 72 PBG.

Entscheid: **nicht berücksichtigt**

Stellungnahme: In seinen Ausführungen zur Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV) verlangt der Regierungsrat (RRB 723/2018, Seite 10) die Mehrausnützung gegenüber der Grundordnung. Bei Arealüberbauungen ist das der sogenannte Arealüberbauungsbonus. Dass der schon bestehende Arealüberbauungsbonus an eine konkrete Zonenplanänderung bzw. Sondernutzungsplanänderung geknüpft werden muss, schreibt der Regierungsrat in seinen Erläuterungen zur PWV nicht vor und kann auch nicht aus den Debatten im Kantonsrat herausgelesen werden. Somit wird der formulierte Grundsatz (Mehrausnützung gegenüber der Grundordnung) mit der Revisionsvorlage eingehalten.

Der Ermessensspielraum (Planungsautonomie der Gemeinde) bezüglich der Frage, mit welchen Anforderungen die Arealüberbauung und im Speziellen die Konsumation der erhöhten Ausnützung (Bonus) zu verknüpfen ist, ist gross. Das Verwaltungsgericht hatte mit Entscheid VB.1996.00174 (RB 1997 Nr. 94) darüber zu befinden, ob die Verpflichtung zum Anschluss einer Arealüberbauung an das Gasnetz zulässig sei.

Das Verwaltungsgericht führte u.a. aus, dass generell eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung nur zulässig sei, wenn sie auf klarer gesetzlicher Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz genügt. Bei einer Arealüberbauung sei aber nicht von einem eigentlichen «Zwang» der Eigentümerschaft auszugehen, da Letztere der Verpflichtung dadurch entgehen kann, indem sie ihr Grundstück entsprechend der Regelbauweise nutzt. Genauso verhält es sich auch im vorliegenden Fall mit der Festlegung von preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen.

Im Gegensatz zu den obligatorischen Mindestanteilen bei einer Aufzonung führt die neue Regelung bei Arealüberbauungen für den Grundeigentümer nicht zu einem automatischen Zwang preisgünstigen Wohnraum zu erstellen, denn es ist der Grundeigentümerschaft freigestellt, ob sie bei einer Arealüberbauung ausschliesslich von der städtebaulichen Flexibilisierung profitieren oder auch den Arealüberbauungsbonus konsumieren möchte. Durch diese Freiwilligkeit bleibt die Eigentumsgarantie in jedem Fall gewahrt.

Arealbonus erhöhen

Antrag: Eine Einwendung sieht in der vorgeschlagenen Regelung einen Negativanreiz in Bezug auf die Realisierung von preisgünstigem Wohnraum und plädiert dafür, neben dem bisherigen Arealbonus von 10 % einen zusätzlichen Ausnützungsbonus von 10 % für preisgünstigen Wohnraum einzuführen. Damit würde gemäss Einwendung ein freiwilliger Anreiz geschaffen, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. Zugleich würde die Siedlungsentwicklung nach Innen gestärkt ohne zusätzliche Grünfläche zu vernichten. Konkret sollte gemäss Einwendung der bestehende Art. 8 Abs. 6 wie folgt geändert werden:

«Die Ausnützungsziffer darf in den Wohn- und Zentrumszonen sowie in den Zonen für öffentliche Bauten 0e2 bis 0e5 um den nach folgender Formel berechneten Wert heraufgesetzt werden: Ausnützungsziffer geteilt durch die gemäss Regelbauweise zulässige Vollgeschosszahl zuzüglich 10 Prozentpunkte abzüglich in anrechenbaren Dachgeschossen realisierte Ausnützungsziffer. Ist ein Wohnanteil vorgeschrieben, muss die der realisierten Mehrausnutzung entsprechende Fläche vollumfänglich dem Wohnen dienen. Zusätzlich zu den 10 Prozentpunkten kann zusätzlich nochmals 10 Prozentpunkten für preisgünstigen Wohnraum gemäss Vorgaben Art. 49b PBG erstellt werden.»

Infolgedessen soll der neue Art. 8 Abs. 9 gestrichen werden.

Entscheid: **nicht berücksichtigt**

Stellungnahme: Der neue kommunale Richtplan der Stadt Zürich bezeichnet u.a. Gebiete in der Stadt, für die besondere Themen gelten (z.B. Verdichtungsgebiete). Der Entscheid, ob ein Gebiet für die Verdichtung über die BZO 2016 hinaus geeignet ist, wurde im Rahmen der Erarbeitung des Kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen aufgrund unterschiedlicher Kriterien analysiert und entsprechend gefällt.

Würde der bestehende Arealüberbauungsbonus von 10 % Mehrausnutzung um weitere 10 % erhöht werden, würde das Potenzial für eine Verdichtung an Stellen in der Stadt eröffnet werden, die aufgrund von diversen Kriterien als für eine Verdichtung über die geltende BZO 2016 hinaus als ungeeignet beurteilt wurden und somit der Richtplanstrategie zuwiderlaufen. Zudem würde in der Folge die Differenz von Arealüberbauungen zur Regelbauweise weiter erhöht. Bereits der heutige, geringere Bonus führt teilweise zu ungewollten «Massstabssprüngen» im Stadtkörper zwischen Gebieten der Arealüberbauung und der Regelbauweise. Dieses Dilemma würde sich mit einer zusätzlichen Erhöhung des Ausnützungsbonus weiter zuspitzen.

Dauerhafte Sicherung der Kostenmiete

Antrag: Eine Einwendung fordert, dass die Dauerhaftigkeit des Spekulationsentzugs der Wohnungen nach § 49b PBG sichergestellt werden muss. Bei einer allfälligen Handänderung der preisgünstigen Wohnungen nach § 49b PBG sei dies mit der aktuellen Regelung gemäss § 6 Abs. 3 PWV fraglich. Die Verordnung beziehe sich nur auf die Grundstückskosten und nicht auf die Erstellungskosten, wodurch die Eigentümerschaft bei einem Verkauf das Spekulationsverbot umgehen könnte. Es sei wichtig, dass die Prinzipien der Gemeinnützigkeit auch bei Handänderungen strikt gewahrt werden.

Entscheid: **berücksichtigt**

Stellungnahme: Art. 8 Abs. 9 bis 12 BZO gilt als öffentlich-rechtliche Nutzungsvorschrift (Eigentumsbeschränkung) für jede Grundeigentümerschaft, solange die Regelung besteht. Zu beachten ist ferner die Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV); danach erlässt die örtliche Baubehörde im Rahmen der baurechtlichen Bewilligung u.a. Nebenbestimmungen über den Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum und die Verpflichtung zur Vermietung nach der Verordnung. Diese Nebenbestimmungen werden im Grundbuch als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen angemerkt (§ 13 PWV). Bei einer Veräusserung ist somit auch die Erwerberin oder der Erwerber verpflichtet, die preisgünstigen Wohnungen weiterhin auf Basis der bei der Erstellung massgebenden Gesamterstellungskosten (Grundstücks- und Erstellungskosten), plus allfälligen von der kommunalen Kontrollbehörde anerkannten seitherigen wertvermehrenden Investitionen, gemäss PWV zu vermieten. Das bedeutet, dass ein hoher Verkaufspreis nicht auf die Mietzinse dieser Wohnungen abgewälzt werden kann, womit diese langfristig gegen Spekulation geschützt sind. Durch die Grundbucheintragung ist gewährleistet, dass jede Erwerberin oder jeder Erwerber des Grundstücks über die Eigentumsbeschränkung in Kenntnis gesetzt wird.

Verlegung Pflichtanteil auf andere Parzellen soll möglich sein

Antrag: Eine Einwendung verlangt, dass der neue Art. 8 Abs. 12 dahingehend zu ändern sei, dass die Verlegung der Pflichtanteile an preisgünstigem Wohnraum auf benachbarte Areale derselben Eigentümerschaft oder Bauherrschaft möglich ist.

Darum soll der Art. 9 Abs. 12 umformuliert werden:

«Eine Verlegung des preisgünstigen Wohnraums gemäss Abs. 9 bis 11 aus der Arealüberbauung hinaus auf benachbarte Grundstücke desselben Eigentümers ist nur dann zulässig, wenn in gleichem Umfang gleichwertiger Wohnraum bereitgestellt wird.»

Entscheid: **nicht berücksichtigt**

Stellungnahme: Eine Verlegung würde bedingen, dass vorgängig nachgewiesen werden müsste, dass der Bestand auf dem Nachbargrundstück gemäss den Vorgaben der Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV) erstellt wurde und entsprechend als preisgünstiger Wohnraum mit Transfer dem Neubau zur Verfügung gestellt werden kann (jedoch nur der Teil, der über den gesetzlich vorgeschriebenen Teil hinausgeht). Dieser nachträgliche Nachweis hat sich nach umfangreichen Recherchen in der Umsetzung als schwierig bis unmöglich erwiesen. Eine Verlegung wurde deshalb bewusst ausgeschlossen.

Einführung einer Bagatellgrenze von 2'000 m² bei Arealüberbauungen

Antrag: Eine Einwendung fordert, dass der neue Art. 8 Abs. 9 und 10 BZO dahingehend zu präzisieren sei, dass die Massnahmen bei Arealüberbauungen erst ab einer Zusatz-Geschossfläche von 2000 m² zum Tragen kommen. Damit soll verhindert werden, dass die erwünschte Innenentwicklung nicht durch die zusätzliche Anforderung gefährdet wird.

Entscheid: **nicht berücksichtigt**

Stellungnahme: Arealüberbauungen sind erst ab einer Arealfläche von 6'000 m² zulässig. Durch diese Bagatellgrenze ist sichergestellt, dass im Minimalfall 300 m² (1/2 der 600

m² Mehrausnutzung respektive 5 % von 6000 m²) anrechenbare Geschossfläche dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet wird. Würde die Bagatellgrenze von 600 m² zusätzlich anrechenbarer Geschossfläche nun auf 2'000 m² erhöht werden, würde noch erheblich weniger preisgünstiger Wohnraum entstehen als der Gemeinderat eigentlich gefordert hat.

Reduktion der minimalen Arealfläche auf 4'000 m²

- Antrag:** Eine Einwendung fordert, dass die minimale Arealfläche (in Art. 8 Abs. 2) für alle Arealüberbauungen von 6'000 auf 4000 m² reduziert wird.
- Entscheid:** **nicht berücksichtigt**
- Stellungnahme:** Der Antrag bezieht sich nicht auf den Inhalt der hier vorliegenden BZO-Teilrevision. Diese knüpft an den rechtsgültigen Art. 8 Abs. 1 bis 8 an, der die bestehende Arealüberbauung behandelt und zum Gegenstand hat.

Formale Darstellung der Bestimmungen

- Antrag:** Eine Einwendung fordert, dass der ganze Art. 8 BZO formal neu strukturiert werden soll, um diesen benutzerfreundlicher und verständlicher zu machen. Die Einwendung unterbreitet folgenden Vorschlag:

«Arealüberbauung

Art. 8¹ Arealüberbauungen sind in allen Wohnzonen, ausgenommen W2b, sowie in allen Zentrumszonen und Zonen für öffentliche Bauten zulässig.

² Die Arealfläche muss mindestens 6000 m² betragen.

³ Für die Arealüberbauung müssen ausreichend Gemeinschaftsräume geschaffen werden. Von den für leichte Zweiräder zu erstellenden Abstellplätzen ist ein angemessener Anteil zu überdecken.

⁴ Innerhalb der Arealüberbauung gelten für die Grenz- und Gebäudeabstände die kantonalen Abstandsvorschriften. Gegenüber Grundstücken und Gebäuden ausserhalb der Arealüberbauung sind die zonengemässen Abstände einzuhalten.

⁵ Es gelten abweichend von der Regelbauweise folgende Grundmasse:

Zone	W2	W3	W4b	W4	W5	W6	Z5	Z6	Z7	Oe2	Oe3	Oe4	Oe5
Vollgeschosse Arealüberbauung	3	4	5	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Gebäudehöhe	12.5	12.5	15.5	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Vollgeschosse Arealüberbauung	3	4	5	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Anrechenbares Untergeschoss	0	0	0	1 zu 20%	1 zu 20%	1 zu 20%	0	0	0	0	0	0	0
Arealüberbauungsbonus in %	40	40	37	40	43	45	50	49	48	43	40	43	44

⁶ Der bisherige Abs. 8 wird zum Abs. 6. Er ist allenfalls aufgrund der neuen Bestimmungen des Energiegesetzes zu kürzen.

⁷ Wird der Arealüberbauungsbonus gemäss Abs. 5 ganz oder teilweise beansprucht, müssen nebst den energetischen Anforderungen gemäss Abs. 6 in der Arealüberbauung folgende Prozentpunkte der Ausnützung dem preisgünstigen Wohnen dienen:

Zone	W2	W3	W4b	W4	W5	W6	Z5	Z6	Z7
Anteil preisgünstige Wohnungen in %	20	20	19	20	22	23	25	25	24

⁸ Wird in den Zonen W4, W5 oder W6 ein Untergeschoss ganz oder teilweise gemäss Abs. 5 mit anrechenbaren Räumen genutzt und ersetzt das Untergeschoss kein Vollgeschoss, muss zudem in der Arealüberbauung eine Geschossfläche dem preisgünstigen Wohnraum dienen, welche im Umfang mindestens der Hälfte des zulässigen Fünftels des anrechenbaren Untergeschosses gemäss Abs. 5 entspricht.

⁹ Wurde eine Arealüberbauung vor Inkrafttreten der obigen Abs. 7 und 8 bewilligt und erfüllt sie einen oder beide Tatbestände gemäss Abs. 7 und 8, so müssen nachträglich erstellte, zusätzliche Wohnflächen mit preisgünstigen Wohnungen belegt werden, so dass die Abs. 7 und 8 erfüllt werden.

¹⁰ Eine Verlegung des preisgünstigen Wohnraums gemäss Abs. 7-9 aus der Arealüberbauung hinaus auf benachbarte Grundstücke ist nicht zulässig.»

Entscheid: teilweise berücksichtigt

Stellungnahme:

Im Grundsatz bezieht sich der Antrag nicht auf den Inhalt der hier vorliegenden BZO-Teilrevision, sondern auf dessen Umfang und Darstellung. Trotzdem ist der Vorschlag zur formalen Vereinfachung von Art. 8 BZO nachvollziehbar. Die Angaben zu Anzahl Vollgeschosse, Gebäudehöhe, Untergeschoss und Arealüberbauungsbonus in Tabellenform darzustellen, führt tatsächlich zu einer verständlicheren und somit auch benutzerfreundlicheren Formulierung der Vorgaben.

Allerdings weichen die im Antrag aufgeführten Berechnungen und die Tabellendarstellung zum Arealüberbauungsbonus von der gängigen Praxis des Amts für Baubewilligungen (AfB) der Stadt Zürich ab. Basis für die Praxis des AfB bildet die allgemeine Bauverordnung (ABV). Anstelle des anrechenbaren Dachgeschosses in der Regelbauweise ist in der Arealüberbauung ein zusätzliches Vollgeschoss möglich, welches im Regelfall tatsächlich zu einer grösseren Ausnützung führt. Wie im Erläuterungsbericht auf den Seiten 16/17 dargelegt, ist es jedoch möglich, auch in der Regelbauweise das Dachgeschoss zu 100 % auszunützen. Darum wäre es nicht korrekt, diesen Parameter pauschal dem Arealüberbauungsbonus zuzuschlagen und infolgedessen mit preisgünstigem Wohnraum zu belegen. Zu Recht wurde er daher nicht mitberücksichtigt. Der tatsächliche «Arealüberbauungsbonus», resp. die tatsächliche Mehrausnutzung gegenüber der Grundordnung, die mit preisgünstigem Wohnraum belegt werden kann, besteht deshalb nur aus Arealbonus von 10% und ev. Untergeschoss.

Die Tabelle wurde entsprechend angepasst und wie folgt als Visualisierung im Erläuterungsbericht ergänzt. Von einer Gesamtüberarbeitung des Artikel 8 wurde abgesehen.

Teilrevision der Bau- und Zonenordnung / Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum
 Bericht zu den Einwendungen

Zonenregelung Arealüberbauung (AÜ)	W2	W3	W4b	W4	W5	W6	Z5	Z6	Z7	Oe2	Oe3	Oe4	Oe5
Vollgeschosse (VG)	3	4	5	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Gebäudehöhe	12.5	12.5	15.5	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Anrechenbare Untergeschosse (UG)	1	0	0	1*	1*	1*	1	1	1	2**	2**	2**	2**
Ausnutzungsziffer (AZ) Regelüberbauung in % für VG	60	90	105	120	165	205	200	230	260	65	90	130	170
Ausnutzungsziffer (AZ) Regelüberbauung in % für DG	30	30	26.25	30	33	34.17	40	38.33	37.14	32.5	30	32.5	34
Ausnutzungsziffer (AZ) Arealüberbauung in % für VG/ DG	90	120	131.25	150	198	239.17	240	268.33	297.14	97.5	120	162.5	204
Arealbonus in %	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Ausnutzung anrechenbare UG gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO				6	6.6	6.833							
50% von Arealbonus für Mindestanteil preisg. Wohnraum in % (der massgeblichen Grundfläche)	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5***	5***	5***	5***
50% von anrechenbaren UG für Mindestanteil preisg. Wohnraum in % (der massgeblichen Grundfläche)				3	3.3	3.416							

* Nur teilweise gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO

** Ist ein 7. Vollgeschoss geplant, so ist nur 1 Untergeschoss zulässig

*** Ausschliesslich bei Bauvorhaben, die gemäss § 60 Abs. 2 PBG eine Nutzung mit Alterswohnen vorsehen