

Zürich, 31. Oktober 2012

## **Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat**

---

### **Motion von Pierino Cerliani und Michael Baumer betreffend Bau- und Zonenordnung (BZO), Flexibilisierung der Nutzungsvorschriften, Bericht und Abschreibung**

Am 10. Januar 2007 reichten die Gemeinderäte Pierino Cerliani (Grüne) und Michael Baumer (FDP) folgende Motion, GR Nr. 2007/8, ein, welche dem Stadtrat am 15. September 2010 zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird aufgefordert, dem Gemeinderat eine Vorlage zur Änderung der Bauordnung und evtl. des Zonenplans sowie zugehöriger Verordnungen zu unterbreiten, die eine Flexibilisierung der Nutzungsvorschriften zu Gunsten des quartiersversorgenden Gewerbes und von publikumsorientierten Dienstleistungen ermöglicht.

#### Begründung

Verschiedene Vorstösse im Gemeinderat, Weisungen bzw. Änderungen an Vorlagen des Stadtrates wie auch öffentliche Diskussionen in den Medien haben gezeigt, dass die heute geltenden Regelungen in der Bauordnung nicht den Anforderungen an eine gute und flexible Nutzung der Erdgeschosse genügen, und dass daher vielfach erwünschte Expansionen von quartiersversorgenden Betrieben durch Einschränkungen der Bauordnung verhindert werden.

Im Sinne einer guten Durchmischung und Versorgung der (Wohn-)Quartiere, einer Stadt der kurzen Wege, aber auch einer Unterstützung kleiner und mittlerer Betriebe sollen unter differenzierter Betrachtung geeigneter Standorte und unter Ausschöpfung der Möglichkeiten des PBG neue Möglichkeiten für eine gute Stadtentwicklung und eine gesunde Entwicklung der Wirtschaft vorgeschlagen werden.

Anregungen für die zu treffenden Massnahmen und für die konkrete Formulierung von Vorschriften sind frühzeitig aus der Stadtentwicklungskommission, aus einer anzustrebenden öffentlichen Diskussion und aus einer breit angelegten Vernehmlassung zu schöpfen.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Gemäss Art. 91 Abs. 2 GeschO GR hat der Stadtrat innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung eine schriftliche Begründung zu geben, wenn er die Entgegennahme einer Motion ablehnt oder die Umwandlung in ein Postulat beantragt.

Mit der Bau- und Zonenordnung (BZO) regeln die Gemeinden die Überbaubarkeit und die Nutzweise der Grundstücke, soweit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind (§ 45 Abs. 1 und § 46 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes [PBG]). Zu diesem Zweck werden Bauvorschriften erlassen und der nicht von übergeordneten Zonen und nicht von Waldareal erfasste Gemeindebann bestimmten Zonen zugewiesen (§ 45 ff. PBG). Die Bau- und Zonenordnung ist ein auf lange Sicht ausgerichtetes Instrument zur Erzielung einer geordneten Überbauung. Bei ihrem Erlass darf sich der Gesetzgeber nicht von Zufälligkeiten und Einzelfällen leiten lassen; vielmehr hat er sich an Sachverhalten zu orientieren, denen eine über den Einzelfall hinausgehende planerische Relevanz zukommt. Die der Bauordnung und dem Zonenplan zu entnehmenden Bauvorschriften für die einzelnen Grundstücke stellen öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen dar und müssen daher rechtmässig, zweckmässig und angemessen sein (§ 5 Abs. 1 PBG).

Gemäss Motionstext wird mit der Motion eine Flexibilisierung der Nutzungsvorschriften zugunsten des quartiersversorgenden Gewerbes und von publikumsorientierten Dienstleistungen angestrebt. In der Motionsbegründung wird auf die Problematik von bestehenden Be-

etrieben hingewiesen, deren vielfach erwünschte Expansion durch Einschränkungen der Bauordnung verhindert würden, und daraus geschlossen, dass die heute geltenden Regelungen der Bauordnung nicht den Anforderungen an eine gute und flexible Nutzung der Erdgeschosses genügen würden. Schliesslich wird ganz allgemein auf die Vorteile durchmischter (Wohn-)Quartiere hingewiesen.

Der Stadtrat steht dem Anliegen gut durchmischter Quartiere und im Hinblick auf eine gute Quartiersversorgung einer gewissen Privilegierung entsprechender Betriebe seit jeher positiv gegenüber. Die geltende Bau- und Zonenordnung enthält denn auch verschiedene Regelungen, die den Motionsanliegen im Rahmen der Möglichkeiten der übergeordneten Gesetzgebung Rechnung tragen sollen.

Gemäss geltender Bau- und Zonenordnung sind gewerbliche Nutzungen in allen Bauzonen, ausser den Zonen für öffentliche Bauten erlaubt. Während in den Industriezonen I und IHD solche Nutzungen im Rahmen der verfügbaren Ausnützung quantitativ ohne weitere Einschränkungen zulässig sind, bestimmt sich in den anderen Bauzonen – d.h. in den Wohn-, Zentrums-, Quartiererhaltungs- und Kernzonen – die für das Gewerbe verfügbare Fläche aufgrund der Vorschriften über den Wohnanteil sowie über die Lärmempfindlichkeitsstufen (nach Lärmschutzverordnung). Die Wohnanteilsvorschriften der Bau- und Zonenordnung sind im vorliegenden Fall das planungsrechtliche Mittel, um eine gewisse Durchmischung der Quartiere (zumindest nach den Hauptnutzungen Wohnen/Nichtwohnen) sicherzustellen. Der Grad der (längerfristig durchsetzbaren) Durchmischung wird hauptsächlich durch die Höhe des vorgeschriebenen Wohnanteils bestimmt. Es liegt in der Natur der Sache, dass diese Regelung eine gewisse Starrheit aufweist und nicht jedem Einzelfall gerecht werden kann. Es erfolgten und erfolgen daher immer wieder Vorstösse, die auf eine Aufweichung bzw. Relativierung dieser Vorschriften abzielen. Anlässlich der Festsetzung der BZO 1999 wurden diese Lockerungsbestrebungen zum Teil aufgenommen und umgesetzt: Das Untergeschoss fällt neu bei der Wohnanteilsberechnung ausser Ansatz und kann ungeachtet der festgelegten Wohnanteile stets für Nichtwohnnutzungen verwendet werden. Ausserdem wurden die Möglichkeiten zur Verlegung der Wohnanteilsfläche erweitert und die Privilegierung von Quartiersversorgungsbetrieben wurde neu geregelt.

Art. 6 Abs. 4 und Art. 40 Abs. 4 BZO lauten wie folgt:

In Gebieten mit einem vorgeschriebenen Wohnanteil von 90 Prozent darf der Wohnanteil zugunsten von Betrieben und Einrichtungen, welche vorwiegend die in einem näheren Umkreis wohnende Bevölkerung mit Dingen oder Dienstleistungen des alltäglichen Bedarfs versorgen, auf höchstens folgende Werte herabgesetzt werden:

- 50 Prozent in zweigeschossigen Zonen
- 66 Prozent in dreigeschossigen Zonen
- 75 Prozent in viergeschossigen Zonen
- 80 Prozent in fünfgeschossigen Zonen

Damit soll unter anderem auch in den eigentlichen Wohngebieten mit Wohnanteil 90 Prozent und Lärmempfindlichkeitsstufe II eine gewisse Flexibilität für die erwähnten Bedürfnisse und eine entsprechende Durchmischung ermöglicht werden.

Im Rahmen der Möglichkeiten des übergeordneten Rechts wurden sodann bestehende Quartiersversorgungsbetriebe (Stichtag 1. Januar 1999) insofern weitergehend privilegiert, als diese in Kernzonengebieten mit einem vorgeschriebenen Wohnanteil von 75 Prozent ihre Betriebsfläche um insgesamt höchstens 25 Prozentpunkte zulasten des Wohnanteils erhöhen dürfen. Eine analoge Regelung für Wohn-, Zentrums- und Quartiererhaltungszonen lässt das Planungs- und Baugesetz (PBG) nicht zu. Eine Reduktion des Wohnanteils in diesen Zonen könnte deshalb nicht nur für den Erweiterungsbedarf erfolgreicher bestehender Betriebe, sondern auch für neue Betriebe beansprucht werden. Dies käme letztlich einer generellen Senkung des vorgeschriebenen Wohnanteils gleich.

Bei den vorgeschriebenen Wohnanteilen handelt es sich um Mindestanteile, die nicht unterschritten werden dürfen. Es ist aber ohne Weiteres erlaubt, mehr Wohnflächen als verlangt zu erstellen und die «Nichtwohnflächen» teilweise oder sogar ganz für das Wohnen zu verwenden. Das Planungs- und Baugesetz würde allerdings Regelungen zulassen, mit denen bestimmte Flächen zwingend für das Gewerbe reserviert werden könnten. Insbesondere kann gemäss § 49a Abs. 3 PBG in der Bau- und Zonenordnung vorgeschrieben werden, dass in Kern-, Quartiererhaltungs- und Zentrumszonen an geeigneten Lagen nur Läden und Gaststätten erlaubt sind. Eine Regelung in dieser Art war in der Bau- und Zonenordnung 1992 vorgesehen, scheiterte aber am Widerstand der Betroffenen und den Korrekturanweisungen der Rechtsmittelinstanzen. Gleiches gilt für die ebenfalls 1992 festgesetzten Gewerbebezonen. Der Stadtrat geht davon aus, dass derartige, ebenfalls eher starre Regelungen auch heute nicht im Vordergrund stehen und von den Motionären – die eine Flexibilisierung der Vorschriften fordern – auch nicht anvisiert sind.

Damit stehen erneut die Wohnanteilsvorschriften im Brennpunkt, welche das Verhältnis von Wohn- und Nichtwohnnutzungen regeln. Eine weitere generelle Aufweichung dieser Bestimmungen zulasten des Wohnens erscheint jedoch nicht gerechtfertigt, und eine differenzierte Betrachtung von bestehenden und neuen gewerblichen Betrieben oder von Klein-, Mittel- und Grossbetrieben über die heutige Regelung hinaus ist mit dem geltenden übergeordneten Recht nicht vereinbar.

Der Stadtrat lehnte daher die Entgegennahme der Motion mit der Zuschrift vom 26. März 2008 ab. Er brachte aber dem Motionsanliegen durchaus Verständnis entgegen und war deshalb bereit, das Anliegen insbesondere auch im Hinblick auf allfällige neue Lieferierungsmöglichkeiten als Folge der laufenden Revision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes als Postulat entgegenzunehmen.

Der Stadtrat hat am 13. Juli 2012 das Amt für Städtebau beauftragt, die BZO zu überprüfen und eine Vorlage zur Teilrevision der BZO zu erarbeiten. Ein inhaltlicher Schwerpunkt dieser Planung ist es, für das «Quartierorientierte Gewerbe in den Erdgeschoss» günstige Voraussetzungen zu schaffen. Mit dem Ziel einer urbanen Nutzungsvielfalt und eines guten Versorgungsangebots soll geprüft werden, ob zu diesem Zweck an geeigneten Lagen (z. B. Quartierzentren) die Erdgeschosse für wertschöpfungsschwache und quartierorientierte Gewerbenutzungen reserviert werden können. Mit einer entsprechenden Vorlage zur BZO-Teilrevision, welche voraussichtlich in der 2. Hälfte 2013 in die öffentliche Auflage gehen wird, könnte dem Begehren in anderer Form entsprochen werden.

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

- 1. Vom Bericht betreffend Bau- und Zonenordnung (BZO), Flexibilisierung der Nutzungsvorschriften wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Motion, GR Nr. 2007/8, der Gemeinderäte Pierino Cerliani (Grüne) und Michael Baumer (FDP) vom 10. Januar 2007 betreffend Bau- und Zonenordnung (BZO), Flexibilisierung der Nutzungsvorschriften wird als erledigt abgeschrieben.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats  
die Stadtpräsidentin  
**Corine Mauch**  
die Stadtschreiberin  
**Dr. Claudia Cuche-Curti**