

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 29. Januar 2014

### **Motion von Christina Hug und Balthasar Glättli, betreffend Anpassung der BZO, Bericht und Abschreibung**

Am 17. Juni 2009 reichten Gemeinderätin Christina Hug (Grüne) und Gemeinderat Balthasar Glättli (Grüne) die Motion, GR Nr. 2009/267, ein. Der Stadtrat hat mit Beschluss vom 9. Dezember 2009 die Entgegennahme der Motion abgelehnt. An der Ratssitzung vom 1. Februar 2012 wurde sie im Gemeinderat behandelt. Gemeinderätin Christine Seidler (SP) stellte anlässlich der Sitzung einen Antrag auf Änderung des Textes der Motion. Mit 62 zu 61 Stimmen hat der Gemeinderat der auf Antrag von Christine Seidler geänderten Motion zugestimmt und sie erneut dem Stadtrat überwiesen:

Der Stadtrat wird aufgefordert, eine Weisung zur Anpassung der BZO vorzulegen, welche auf zur Umzonierung und Gestaltungsplanpflicht der Parzelle HO 4387 vorzulegen. Auf dem Grundstück des heutigen Kinderspitals soll preisgünstigen gemeinnütziger Wohnungs- und Gewerbebau ermöglicht werden.

#### Begründung

Seit Anfang Februar 2009 ist klar, dass das heute im Quartier Hottingen angesiedelte Kinderspital in absehbarer Zeit in einen Neubau beim Balgrist verlegt wird. Damit wird frühestens ab 2016 das gut 20'000 m<sup>2</sup> grosse Grundstück an der Steinwiesstrasse, welches dem Kanton Zürich gehört, für eine neue Nutzung frei.

Im Kreis 7 sind kaum mehr Wohnungen mit für Normalverdienende bezahlbaren Mietzinsen vorhanden, was dazu führt, dass insbesondere Familien mit Kindern aus dem Quartier wegziehen müssen. Für Aufsehen gesorgt hat im letzten Jahr zum Beispiel die Neuvermietung von Dreizimmerwohnungen beim Römerhof durch die UBS für eine Miete von 6'000.-- pro Monat.

Der Regierungsrat gibt in der Antwort auf die Schriftliche Anfrage 2009/91 bekannt, dass er das Areal langfristig für öffentliche Zwecke erhalten will und noch keine konkreten Pläne hat. Allerdings ist zu befürchten, dass bei finanziellen Engpässen des Kantons grosser Druck entstehen wird, das Grundstück an den Meistbietenden zu verkaufen oder für die Erstellung von Wohnraum der oberen Preisklassen zu nutzen.

Beispielsweise über das Mittel der Gestaltungsplanpflicht wäre es dem Stadtrat möglich, im Verhandlungsprozess zusätzlich zu den Bestimmungen einer Nutzung zu Wohnzwecken auf preisgünstigen Wohnungsbau hinzuwirken.

Unabhängig von einem allfälligen Erwerb des Grundstücks Steinwiesstrasse 65 durch die Stadt soll deshalb mit einer BZO-Änderung sicher gestellt werden, dass nach dem Wegzug des Kinderspitals das Grundstück für die Familien erschwinglich ist. Im Sinne einer sozialen Durchmischung des Quartiers ist unbedingt zu verhindern, dass auf dem Grundstück Luxuswohnungen entstehen, wie dies vor einigen Jahren auf dem Areal der ehemaligen Pflegerinnenschule geschehen ist.

#### **Frist zur Erfüllung des Motionsantrags**

Nach Art. 92 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) hat der Stadtrat innert zweier Jahre nach Überweisung der Motion die verlangten Anträge vorzulegen. Wenn nach seiner Beurteilung die Motion nicht erfüllbar ist, wenn dem Begehren in anderer Form entsprochen werden konnte oder wenn auf den Antrag verzichtet werden sollte, hat der Stadtrat einen qualifiziert begründeten Bericht vorzulegen. Die Frist zur Behandlung der vorliegenden Motion läuft am 31. Januar 2014 ab.

#### **Materielles**

Das mit der Motion gestellte Begehren, der Stadtrat habe dem Gemeinderat innert Frist eine Weisung zur Umzonierung und Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht für die Parzelle HO 4387 vorzulegen, um auf dem Grundstück des heutigen Kinderspitals gemeinnützigen Wohnungs- und Gewerbebau zu ermöglichen, wurde vom Stadtrat geprüft. Die Prüfung hat ergeben, dass die Motion nicht erfüllbar ist. Der Stadtrat erstattet deshalb mit der vorliegenden Weisung einen begründeten Bericht mit dem Antrag, die Motion abzuschreiben.

## *Richtplan Kanton Zürich*

Das heutige Areal des Kinderspitals Zürich ist im geltenden kantonalen Richtplan als bestehender Standort Spital definiert. Auch die überarbeitete Fassung des kantonalen Richtplans, welche derzeit als Revisionsentwurf vorliegt, weist das Areal erneut einer Spitalnutzung zu (Gesundheit mit hochspezialisierter Versorgung). Gleichzeitig wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Nachfolgenutzung nach erfolgtem Umzug in das Gebiet Burghölzli für das Areal in Hottingen zu klären ist. Eine definitive Klärung der Nachfolgenutzung steht heute noch aus.

Am 27. Mai 2009 hat der Regierungsrat hinsichtlich der angestrebten Nutzung gegenüber dem Kantonsrat Stellung genommen. Gemäss seiner damaligen Antwort sollte das heutige Areal des Kinderspitals in Zürich-Hottingen erst ab 2017–2019 für eine neue Nutzung zur Verfügung stehen. Eine konkrete künftige Nutzung stand noch nicht fest. Sie werde gründlich zu prüfen sein. Die wenigen dem Kanton verbliebenen grossen Grundstücksflächen in der Stadt Zürich sollten jedoch langfristig für öffentliche Zwecke erhalten bleiben. Das angesprochene Areal in Zürich-Hottingen sei das einzige grössere kantonale Grundstück in der Nähe der Universität und des Universitätsspitals Zürich, das sich als strategische Reserve eigne. Das Kinderspital Zürich rechnet heute damit, im Jahr 2017 den Grundstein für den Neubau legen zu können, sofern keine Rekurse gegen den anstehenden öffentlichen Gestaltungsplan und das Bauprojekt die Verfahren verzögern. Das Kinderspital möchte 2020 den Neubau in Betrieb nehmen.

Der kantonale Richtplan ist für die Behörden verbindlich (§ 19 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich, PBG; LS 700.1). Die kommunale Nutzungsplanung hat dem kantonalen Richtplan zu entsprechen (§ 16 PBG). Der heute geltende wie der überarbeitete kantonale Richtplan weist das Areal der Spitalnutzung zu. Somit hat der Zonenplan eine für die Spitalnutzung angemessene Zone auszuscheiden. Die heute rechtsgültige Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (Oe 4) entspricht der Spitalnutzung und somit der Vorgabe aus dem Richtplan. Eine Zonenplanänderung in eine Wohnzone ist erst möglich, wenn der Richtplan entsprechend geändert und damit die öffentliche Nutzung aufgehoben wird. Eine Vorlage, wie in der Motion beantragt, das Areal in eine für Wohnen und Gewerbe mögliche Zone umzuzonieren, ist zurzeit aufgrund der Richtplanfestlegung rechtlich nicht zulässig und daher nicht genehmigungsfähig.

### *Gesetzliche Grundlage für die Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht für gemeinnützigen Wohnungs- und Gewerbebau*

Nach § 45 Abs. 1 PBG erlassen die Gemeinden eine Bau- und Zonenordnung, welche gemäss § 46 Abs. 1 PBG die Überbaubarkeit und die Nutzweise der Grundstücke regelt, so weit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind. Die Bau- und Zonenordnung kann die zulässige bauliche Grundstücksnutzung durch Bestimmungen über die *Ausnützung*, die *Bauweise* und die *Nutzweise* näher ordnen (§ 49 Abs. 1 PBG). Gemäss § 49a Abs. 3 PBG kann für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse die Nutzung zu Wohnzwecken oder gewerblichen Zwecken zugelassen, vorgeschrieben oder beschränkt und für gewerbliche Nutzungen sowie Familienwohnungen mit vier und mehr Zimmern eine erhöhte Nutzungsziffer festgelegt werden. Weiter können mit Gestaltungsplänen für bestimmte umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt werden. Dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (§ 83 Abs. 1 PBG).

Weder den zuvor erwähnten Vorschriften des PBG noch dem übrigen kantonalen Recht kann eine gesetzliche Grundlage dafür entnommen werden, dass eine Gemeinde – namentlich in der Bau- und Zonenordnung – Vorschriften über die Mietzinsgestaltung oder die dau-

erhafte oder befristete Überlassung von Raum für den gemeinnützigen Wohnungsbau erlassen darf. Die Bau- und Zonenordnung regelt die Überbaubarkeit und die Nutzweise der Grundstücke, so weit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind. Zu diesem Zweck werden u. a. Bauzonen ausgeschieden, die entsprechend dem Zonentyp und gemäss den zugehörigen Bauvorschriften überbaut und genutzt werden dürfen. Das PBG listet die Regelungen, welche die Gemeinden in ihren Nutzungsplanungen festlegen dürfen, abschliessend auf. Für die Festlegung einer Verpflichtung in der BZO wie auch einer solchen im Rahmen einer Gestaltungsplanpflicht gemeinnützigen Wohnungs- und Gewerbebau realisieren zu müssen, fehlt im Planungs- und Baugesetz eine entsprechende gesetzliche Grundlage. Mangels dieser fehlenden Gesetzesgrundlage ist die Auferlegung einer Verpflichtung der betroffenen Grundeigentümerin zur Aufstellung eines Gestaltungsplans, welcher gemeinnützigen Wohnungs- und Gewerbebau vorsieht, unzulässig (vgl. auch Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat in Bezug auf Einzelinitiative Manuela Schiller betreffend Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, GR Nr. 2009/565).

### *Perspektiven*

Der Regierungsrat hat 2009 für das nahegelegene Hochschulgebiet eine strategische Entwicklungsplanung in Bezug auf das Universitätsspital und die medizinbezogenen Bereiche der Universität lanciert. Als erstes Resultat daraus hat er 2011 entschieden, die universitäre Medizin am heutigen Standort im Hochschulgebiet Zürich Zentrum weiterzuentwickeln. Nach dieser Entscheidung wurden Grundlagen erarbeitet, um den Handlungsspielraum bezüglich der Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der universitären Medizin am Standort Hochschulquartier beurteilen zu können. Bis im Frühjahr 2015 sollen die planungs- und baurechtlichen Voraussetzungen für die weitere Entwicklung geschaffen werden (Masterplan, Teilrevision kantonaler Richtplan, kantonale Gestaltungspläne, BZO Hochschulen Zentrum). Das Gebiet des heutigen Kinderspitals liegt zwar nicht im unmittelbaren Anschlussbereich an das Gebiet Hochschulen Zentrum. Hingegen ist das Areal die einzige freie Landreserve des Kantons, welche für strategische Zwecke bei Ausbaumassnahmen im Hochschulquartier zur Verfügung stehen könnte.

Heute würde, wie bereits ausgeführt, eine Umzonierung des Gebiets in eine Zone für Wohn- und Gewerbenutzungen dem geltenden kantonalen Richtplan widersprechen und wäre damit nicht genehmigungsfähig.

Sollte der Kanton zu einem späteren Zeitpunkt feststellen, dass das Areal des heutigen Kinderspitals nicht als strategische Reserve für die Spitalnutzung benötigt wird, wäre der kantonale Richtplan entsprechend anzupassen. Es müsste dabei auch geprüft werden, ob das Areal für die Erstellung notwendiger Infrastrukturanlagen im Quartier zu reservieren ist und damit nicht für eine Wohnnutzung zur Verfügung stünde.

Sollte das Areal nicht für den Ausbau von Infrastrukturanlagen benötigt werden, könnte dieses gegebenenfalls einer Wohn- und Gewerbenutzung zugeführt werden. Die dafür notwendige Zonenplanänderung wäre vom Gemeinderat der Stadt Zürich festzusetzen. Eine Umnutzung des Gebiets zu Wohn- und Gewerbebezwecken bedarf somit in jedem Fall der Zustimmung durch den Gemeinderat. Ob die rechtliche Grundlage für die Erfüllung der in der Motion aufgestellten Forderung, eine Gestaltungsplanpflicht mit dem Zweck gemeinnützigen Wohnungs- und Gewerbebau zu ermöglichen, zu jenem Zeitpunkt gegeben sein wird, ist dann zu beurteilen. Gegebenenfalls könnte zu diesem Zeitpunkt ein angemessener Mindestwohnanteil für Kostenmiete auch im Rahmen einer kooperativen Planung gemäss dem neu vorgeschlagenen Art. 4b BZO im Einverständnis mit der Grundeigentümerschaft festgelegt werden.

Aufgrund der heute gültigen Festlegung im Richtplan des Kantons Zürich sowie mangels ausreichender gesetzlicher Grundlage für die Festsetzung einer Gestaltungsplanpflicht mit der Zielsetzung, gemeinnützigen Wohnungs- und Gewerbebau vorzusehen, ist die Motion, GR Nr. 2009/267, von Christina Hug (Grüne) und Balthasar Glättli (Grüne) vom 17. Juni 2009, «Anpassung der BZO», auch in ihrer geänderten Form nicht erfüllbar.

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

- 1. Vom Bericht betreffend Anpassung der BZO wird Kenntnis genommen.**
- 2. Die Motion, GR Nr. 2009/267, von Christina Hug (Grüne) und Balthasar Glättli (Grüne) vom 17. Juni 2009 betreffend Anpassung der BZO 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**