

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

22.01.2020

Motion der SP-, FDP- und GLP-Fraktion betreffend Abschreibung für das Hochhaus im Baufeld A1 des öffentlichen Gestaltungsplans «Thurgauerstrasse» zur Realisierung einer qualitativ hochwertigen und ökologisch wertvollen Fassadenbegrünung, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 25. September 2019 reichten die SP-, FDP- und GLP-Fraktionen folgende Motion, GR Nr. 2019/416, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, im Rahmen der Umsetzung des Gestaltungsplans Thurgauerstrasse für das Hochhaus im Baufeld A1 einen Abschreiber zu tätigen, um eine qualitativ hochwertige und ökologisch wertvolle Fassadenbegrünung zu realisieren.

Begründung

Der Bosco Verticale in Mailand ist ein Beispiel dafür, dass es trotz Verdichtung möglich ist, mit Hochhäusern städtebauliche Akzente gegen die Verknappung unserer Grünräume zu setzen. Vertikalbegrünungen leisten einen Beitrag an die Verbesserung des Mikroklimas, Reduzierung des Wärmeinseleffekts, Steigerung des Wohnwertes, Förderung der Biodiversität, Wärmedämmung und Energieeinsparung, Retention von Regenwasser, Gebäudeschutz, Luftfilterung und Lärmschutz.

Im Rahmen des Gestaltungsplans Thurgauerstrasse soll darum das Hochhaus auf Baufeld A1, in dem voraussichtlich Alterswohnungen erstellt werden, eine qualitativ hochwertige Fassadenbegrünung erhalten. Durch die Abschreibung dieses Mehraufwandes kann verhindert werden, dass die Mieten höher ausfallen.

Die Innovationskraft dieses Projekts ist auch dafür zu nutzen, um verwaltungsintern die Kompetenzen bezüglich Fassadenbegrünung zu stärken. Letztlich soll die Stadt einen niederschweligen Support für private Bauträgerschaften anbieten können und damit einher gehend die Bewilligungsfähigkeit von Fassadenbegrünungen erhöhen sowie den Prozess der Bewilligung vereinfachen.

Antrag auf gleichzeitige Behandlung mit der Weisung W 2018/87.

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

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Ausgangslage

Das rund 65 000 m² grosse Areal Thurgauerstrasse in Zürich-Seebach stellt eine der grössten Baulandreserven der Stadt dar und hat eine wichtige Funktion in der weiteren Stadtentwicklung und inneren Verdichtung Zürichs. Auf dem Areal soll ein lebendiger Quartierteil mit eigener Identität und attraktiver Nutzungsmischung entstehen, in dem Wohn- und Gewerbeflächen, eine Schulanlage sowie ein öffentlicher Quartierpark Platz finden. Die Planung wird den politischen Vorgaben zur inneren Verdichtung, zur Erreichung des Drittelziels an gemeinnützigen Wohnungen und zur Förderung des Gewerbes unter Berücksichtigung der Vorgaben der 2000-Watt-Gesellschaft gerecht. Gleichzeitig werden auf die heterogene Nachbarschaft mit ihren einerseits kleinteiligen Wohnbauten und andererseits grossmassstäblichen Dimensionen reagiert und die Voraussetzungen für eine qualitätsvolle Verdichtung geschaffen.

Das betroffene Gebiet ist gemäss Art. 4 Abs. 4 Bau- und Zonenordnung (BZO, AS 700.100) mit einer Gestaltungsplanpflicht belegt, weshalb neben der Zonenplanänderung die planungsrechtliche Umsetzung auch mit zwei öffentlichen Gestaltungsplänen erfolgt. Dazu wurden dem Gemeinderat am 7. März 2018 drei separate Vorlagen überwiesen:

- Zonenplanänderung «Thurgauerstrasse» (GR Nr. 2018/89)
- Öffentlicher Gestaltungsplan «Thurgauerstrasse Teilgebiete A und C–F Wohnen/Gewerbe» (GR Nr. 2018/87)
- Öffentlicher Gestaltungsplan «Thurgauerstrasse Teilgebiet B Schule/Quartierpark» (GR Nr. 2018/88)

Die drei Vorlagen basieren auf einem städtebaulichen Gesamtkonzept. Sie sind aufeinander abgestimmt und materiell koordiniert.

Am 3. Juli 2019 hat der Gemeinderat der Vorlage betreffend Zonenplanänderung zugestimmt. Der öffentliche Gestaltungsplan «Thurgauerstrasse Teilgebiet B Schule/Quartierpark» wurde am 20. November 2019 vom Gemeinderat festgesetzt. Die Beratung des öffentlichen Gestaltungsplans «Thurgauerstrasse Teilgebiete A und C–F Wohnen/Gewerbe» im Gemeinderat ist auf den 29. Januar 2020 traktandiert.

Begriffliche Ausgangslage

Der öffentliche Gestaltungsplan «Thurgauerstrasse Teilgebiete A und C–F Wohnen/Gewerbe» nennt den Begriff Baufeld, wie er in der Motion verwendet wird, nicht. Er unterteilt das Gestaltungsplangebiet in die fünf Teilgebiete A, C, D, E und F und legt innerhalb dieser Teilgebiete jeweils zwei bis fünf Baubereiche fest (A1–A2, C1–C4, D1–D4, E1–E5, F1–F2). Der Begriff Baufeld kann synonym zum Begriff Baubereich verwendet werden.

Beurteilung des Motionsanliegens

Auf dem Areal Thurgauerstrasse wird eine hohe bauliche Dichte angestrebt, was Massnahmen zur Verbesserung des Stadtklimas und Alternativen zu konventionellen Grünräumen erfordert. Der Stadtrat teilt das Anliegen, das Lokalklima auf dem Areal durch geeignete Massnahmen positiv zu beeinflussen. Die lokalklimatische Situation und der Umgang damit wurden als eines der zu beachtenden Elemente bereits in der Testplanung Thurgauerstrasse West thematisiert. Im Rahmen der Gestaltungsplanvorschriften wurden zentrale Elemente zur Erhaltung und Kompensation der lokalklimatischen Situation integriert, insbesondere Vorgaben zur Minimierung der Unterbauung ausserhalb der Baubereiche und innerhalb der Wohnhöfe, Mindestanteile in Bezug auf unversiegelte Flächen sowie Vorgaben zur Setzung von Bäumen. Darüber hinaus wird im Erläuterungsbericht festgehalten, dass verschiedene Massnahmen auf Projektebene zu erarbeiten und weiter zu konkretisieren sind, wie z. B. die Fassaden- und Dachbegrünungen, Erhöhung des Rückstrahlvermögens der Gebäudeaussenhülle (Farbgebung, Materialien) usw. Im Weiteren hat der Stadtrat am 14. November 2018 die Entgegennahme des Postulats «Optimierung der Hitzevorsorge bei der Entwicklung des Areals Thurgauerstrasse» von Ann-Catherine Nabholz und Christian Monn (beide GLP) (GR Nr. 2018/391) erklärt. Eine qualitativ hochwertige und ökologische Fassadenbegrünung ist dabei eine der Möglichkeiten, den mikroklimatischen Auswirkungen der baulichen Dichte auf dem Areal entgegenzuwirken und die Lebensqualität zu erhöhen. Da diese Massnahme mit erhöhten Bau- und Betriebskosten verbunden ist, soll sie gezielt dort eingesetzt werden, wo der Nutzen am grössten ist.

Der Änderungsantrag der Spezialkommission Hochbaudepartement, Stadtentwicklung (SK HBD/SE) zum Art. 38, Ökologischer Ausgleich, der Vorschriften des öffentlichen Gestaltungsplans «Thurgauerstrasse Teilgebiete A und C–F Wohnen/Gewerbe» beabsichtigt die Ergänzung des Artikels mit einem neuen Absatz 5:

«Zur Abminderung von Hitzeinseln und zur Verbesserung des Stadtklimas wird an den Orten mit der grössten Wirkung (in Bezug auf Hitzeminderung und betroffene Personen), qualitativ hochwertige und ökologisch wertvolle Fassadenbegrünung an mindestens 10 Prozent der Gebäudefassaden pro Baurechtsperimeter realisiert.»

Mit dieser Anpassung wird einerseits eine verbindliche Vorgabe für die Vertikalbegrünung von Gebäudefassaden auf dem gesamten Areal Thurgauerstrasse geschaffen und andererseits die erforderliche Flexibilität für die konkrete Ausgestaltung der künftigen Bauprojekte sichergestellt.

Demgegenüber wären bei einer konkreten Verortung der Massnahme am Hochhaus im Baubereich A1, wie es die Motion vorsieht, folgende Aspekte zu bedenken:

Phasengerechtes Vorgehen

Referenzbeispiele zeigen, dass für Fassadenbegrünungen ein hohes Variantenspektrum mit grossem gestalterischen Spielraum besteht und diese projekt- und anforderungsspezifisch entwickelt werden müssen. Entscheidend für die Nachhaltigkeit und den Erfolg einer Begrünung sind u. a. die Beschaffenheit der Fassade / Wand, statische Voraussetzungen für den Bewuchs, Orientierung und Exposition, Wahl der Pflanzen sowie die Art und Weise des möglichen Unterhalts. Eine Fassadenbegrünung ist abhängig von der Lage mehr oder weniger effektiv.

Der Einsatz der Vertikalbegrünung wird phasengerecht im Rahmen der Projektentwicklung geprüft und im Rahmen des ökologischen Ausgleichs frühzeitig, z. B. in Wettbewerbsprogrammen, als Rahmenbedingung eingefordert. Der Spielraum für eine zielführende und nachhaltige Lösung soll dabei möglichst gross gehalten werden.

Im heutigen Planungsstand ist eine verbindliche Vorgabe der Fassadenbegrünung am Hochhaus im Baubereich A1 verfrüht, wirkt stark einengend und erzielt mit Blick auf das gesamte Areal allenfalls nicht den maximalen Effekt.

Brandschutz bei Hochhäusern

Eine Auflage bezüglich Vertikalbegrünung widerspricht unter Umständen den geltenden Brandschutzvorschriften. Die Vorgaben der Brandschutznorm für die Verwendung von Materialien bei Hochhäusern schliessen organische Materialien grundsätzlich aus. Im Einzelfall kann gegebenenfalls in Anwendung von Ausnahmeregelungen der Brandschutznorm davon abgewichen werden. Der diesbezügliche Spielraum muss mit der Feuerpolizei und der Gebäudeversicherung auf Projektebene ausgelotet werden.

Abschreibung des Mehraufwands

Mit der Erstellung von Hochhäusern sind höhere Bau- und Betriebskosten verbunden als dies bei Regelbauten der Fall ist. Mit einer Fassadenbegrünung verschärft sich die Kostensituation zusätzlich. Um zu hohen Mieten entgegenzuwirken, sieht die Motion eine Abschreibung des aus der Massnahme entstandenen Mehraufwands vor.

Im Bereich der Abschreibungen wurden mit der Einführung des neuen Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) per 1. Januar 2019 wichtige Änderungen vorgenommen. Eine davon betrifft die sogenannten Zusatzabschreibungen. Bislang konnten die Gemeinden zusätzliche Abschreibungen vornehmen, sofern diese im Budget eingestellt waren. Neu sind solche sogenannten Zusatzabschreibungen nicht mehr zulässig. Das Verbot von zusätzlichen Abschreibungen ist im Gemeindegesetz nicht explizit festgehalten. Nach eingehender Diskussion in Kommission und Rat wurden allerdings die zuvor vorhandenen gesetzlichen Grundlagen für zusätzliche Abschreibungen aufgehoben.

Die Gesetzesänderung hat ihren Niederschlag in der Gemeindeverordnung (VGG, LSZ 131.11) gefunden. Nach § 26 wird das Verwaltungsvermögen, das durch Nutzung entwertet wird, planmässig über die dafür im Anhang zum VGG festgehaltene Nutzungsdauer linear abgeschrieben. Nach § 28 VGG sind ausserplanmässige Abschreibungen nur bei dauerhafter, objektiver Wertminderung einer Liegenschaft zulässig, die sich aufgrund exogener Faktoren ergibt (sog. Wertberichtigungen). Bei Liegenschaften kann das beispielsweise bei einer Umzonung oder Entdeckung einer Grundstückskontamination der Fall sein. Die Begründung des Regierungsrats zur VGG hält zu § 26 ausdrücklich fest: «*Freiwillige zusätzliche Abschreibungen sind nicht zulässig.*»

Im aktuellen Planungsstand für den Baubereich A1 ist noch nicht abschliessend geklärt, welcher Bauträger das Hochhaus realisieren wird. Aus heutiger Sicht zeichnet sich eine Kombination aus städtischem Pflegezentrum und Wohnungen der SAW Stiftung Alterswohnungen Stadt Zürich ab.

Sofern die Stadt selbst Bauträgerin des Hochhauses im Baubereich A1 wird, ist eine Abschreibung im Sinne der Motion nicht zulässig. Bei einer Baurechtsabgabe an einen Dritten wäre eine Abschreibung grundsätzlich möglich.

Fachkompetenz in der Verwaltung

Das Anliegen der Motion, die verwaltungsinternen Kompetenzen im Bereich des Stadtklimas beziehungsweise konkret bezüglich der Fassadenbegrünung zu stärken, wird bereits durch aktuell laufende und zukünftige Projekte verfolgt.

Die unter Führung von Grün Stadt Zürich und Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich erarbeitete «Fachplanung Hitzeminderung» und die zugehörige Umsetzungsagenda 2020–2023 wird voraussichtlich im März 2020 vom Stadtrat verabschiedet. Die Umsetzung sieht verschiedene Massnahmen zugunsten einer Steigerung der Fachkompetenz zur Minderung von Hitzeinseln vor. Das bereits angelaufene «Pilotprojekt Alternative Grünräume» unter der Leitung von Grün Stadt Zürich mit Beteiligung relevanter städtischer Dienstabteilungen fokussiert unter anderem auf die Erarbeitung von Fachexpertise für die Umsetzung von Vertikalbegrünung.

Entgegennahme als Postulat

Aus Sicht des Stadtrats ist der Einsatz von Fassadenbegrünungen auf dem Areal Thurgauerstrasse eine von mehreren möglichen Massnahmen zugunsten des Lokalklimas. Durch die Vertikalbegrünung wird auf dem hochverdichteten Areal alternativer Grünraum geschaffen. Die verbindliche Verortung der Fassadenbegrünung am Hochhaus im Baubereich A1 im heutigen Zeitpunkt ist allerdings nicht phasengerecht und im Hinblick auf einen optimalen Einsatz der Mittel verfrüht. Das Motionsanliegen schränkt die erforderliche Flexibilität für die konkrete Projektentwicklung und die Wahl der Bauträgerschaft zu stark ein.

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

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti