

## **Auszug aus dem substanziellen Protokoll 143. Ratssitzung vom 10. April 2021**

### **3830. 2020/594**

#### **Motion der AL-Fraktion vom 16.12.2020:**

#### **Streichung von Art. 8 (Arealüberbauung) Bau- und Zonenordnung (BZO)**

Gemäss schriftlicher Mitteilung lehnt der Vorsteher des Hochbaudepartements namens des Stadtrats die Entgegennahme der Motion ab, ist jedoch bereit, sie als Postulat zur Prüfung entgegenzunehmen.

***Christina Schiller (AL) begründet die Motion (vergleiche Beschluss-Nr. 3378/2020): Die Geschichte der Möglichkeit der Arealüberbauung geht weit zurück. Die Arealüberbauung wurde in Zürich bereits mit der BZO von 1963 eingeführt. Bei der BZO-Revision 1999 wurde sie erneut zum Thema. Gemäss den Kommissionsprotokollen operierte damals vor allem die FDP sehr zurückhaltend. Es herrschte allgemein ein grosses Unbehagen. Man diskutierte auch eine Alternative zum Gestaltungsplan. Das zeigt: Die Punkte, die die AL aufbringt, sind keine Neuerfindungen. Gabriele Kisker (Grüne) und Markus Knauss (Grüne) haben in der BZO-Beratung 2016 mit folgender Begründung einen Antrag auf die Streichung der Arealüberbauung gestellt: «Arealüberbauungen stellen mit ihrem Ausnützungsbonus eine Privilegierung grösserer Grundeigentümer dar und hebeln damit die Grundordnung aus. Zudem wird den Grundeigentümern damit ein ungerechtfertigter Mehrwert zugestanden. Mit ihren Massstabssprüngen führen sie regelmässig zu grossem Widerstand. Andere Planungsinstrumente führen zu besseren, vor allem aber akzeptierteren Resultaten.» Der Antrag wurde damals nur von der AL unterstützt. Die SP lehnte ihn ab. Für den Fall, dass der Streichungsantrag abgelehnt würde, hat Marco Denoth (SP) einen neuen Art. 8 Abs. 9 in der BZO beantragt: «Wird der Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten gemäss Abs. 6 ganz oder teilweise beansprucht, müssen mindestens 20 Prozent der Wohnfläche zur Kostenmiete angeboten und dauerhaft betrieben werden.» Dieser Antrag wurde von SP, Grünen und AL unterstützt. Der Stadtrat hat ihn aus formalrechtlichen Gründen abgelehnt. In der anschliessenden Planauflage im Juni 2017 hat der Stadtrat die Forderung nach einem Mindestanteil an preisgünstigen Wohnungen in Arealüberbauungen als rechtlich unzulässig qualifiziert und weiter bekämpft. Ein Jahr vor den Wahlen scheint es nun doch wieder Möglichkeiten zu geben. Die Geschichte hat gezeigt, dass der Stadtrat nicht gewillt ist, bei Arealüberbauungen wirklich für preisgünstige Wohnungen einzustehen, und dass das Instrument auch in Zukunft kaum preisgünstige Wohnungen schaffen kann. Dies habe ich zuvor mit Berechnungen aufgezeigt. Arealüberbauungen bringen uns nicht viel. Sie schaden mehr, als sie nützen. Das Instrument führt zu massiven Massstabssprüngen, die stadtplanerisch keine Rücksicht auf bestehende Quartierstrukturen nehmen. Mit Arealüberbauungen wird die Verdichtung beschleunigt. Preisgünstige Wohnungen werden vernichtet und es werden Menschen aus der Stadt verdrängt. Aus diesem Grund müssen wir besonders jetzt mit dem Erlass des Richtplans dieses Instrument aus der BZO streichen und eine Gestaltungsplanpflicht***

*einführen. Die Geschichte hat gezeigt, dass dies nur funktioniert, wenn wir die Motion auch als Motion überweisen. Die AL wird deshalb an der Motion festhalten und ist nicht bereit, sie in ein Postulat umzuwandeln.*

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Hochbaudepartements Stellung.

**STR André Odermatt:** *Die Geschichte der Arealüberbauung geht in die 60er-Jahre zurück. Neben dem grösseren gestalterischen Spielraum lässt das Instrument auf Flächen von über 6000 Quadratmetern auch einen Ausnutzungsbonus von 10 Prozent zu. Im Gegenzug müssen die Arealüberbauungen besonders hohe Kriterien beispielsweise bezüglich Gestaltung, Wohnqualität, Ausstattung oder energetischen Anforderungen erfüllen. Neu kommt dazu – dies ist momentan in der Auflage und man müsste sich bei einer Überweisung der Motion überlegen, ob man es wieder zurückziehen sollte –, dass man bei Arealüberbauungen einen Anteil an preisgünstigem Wohnraum einfordern kann. Die Arealüberbauung ist ein seit rund 50 Jahren etabliertes Instrument. Das Instrument wurde durchaus oft kritisiert. Es führt aber vielerorts auch zu guten Lösungen. Mit Artikel 49b PBG gibt es nun einen weiteren Hebel, um die Arealüberbauung noch qualitätsvoller auszugestalten. Ein weiterer Aspekt, den es zu beachten gilt: Wenn man das Instrument nun wie in der Motion gefordert streicht, würde man die bereits bestehenden Arealüberbauungen illegalisieren, sie würden nämlich baurechtswidrig, und dort würde dann nichts mehr geschehen. Dann gibt es noch die Bestandesgarantie. Das mag möglicherweise für den Moment gut sein, weil preisgünstige Wohnungen vorerst erhalten bleiben – bis zu jenem Zeitpunkt, an dem man aber tatsächlich sanieren muss. Dann wird der Bestand saniert und es handelt sich in der Regel um sehr teure Sanierungen, da nichts verändert wird. Das Abreissen und der Neubau von Siedlungen würde dann sozusagen auf die Grundordnung zurückgehen. Wenn man die Karte der alten Arealüberbauungen betrachtet, wird ersichtlich, dass es sich oft um Bauten aus den 60er- und 70er-Jahren handelt. Wenn man nun den Auftrag gibt, dass wir das Instrument der Arealüberbauung abschaffen, dann würde auch Artikel 49b PBG nicht greifen können. Wie erwähnt: Die baurechtliche Bestimmung der Flächen wird noch zu diskutieren sein. Man kann das nochmals anschauen. Zum Mengengerüst: Beim preisgünstigen Wohnen ging es von der Idee her immer auch darum, dass sich private Eigentümer auch an einem Angebot für preisgünstige Wohnungen beteiligen. Mengemässig mögen das im Rahmen der Arealüberbauung vielleicht nicht so viele sein. Im Rahmen von Aufzonungen, Gestaltungsplänen und Sonderbauvorschriften ist aber das Mengengerüst durchaus ein anderes. Es ist durchaus ein Beitrag zu einer Durchmischung im Kleineren. Unter anderem vor diesem Hintergrund ist es nicht zielführend, wenn wir das Instrument der Arealüberbauung streichen. Der Stadtrat wird das Anliegen dennoch entgegennehmen, allerdings als Postulat. Mit dem kommunalen Richtplan geht es auch um die übergreifenden Themen Verdichtung und Klima und, dass man dies koordiniert überprüft. Es gibt Anpassungen im Zuge des kommunalen Richtplans. Da geht es um Zonenvorschriften, um die Harmonisierung von Baubegriffen. Dort braucht die Arealüberbauung vermutlich eine Anpassung. Man muss dies sorgfältig prüfen und wird sehen, wie wir dort genau vorgehen werden. Dies braucht entsprechend Zeit. Mit der vorliegenden Motion wird die Ab-*

*schaffung des Instruments gefordert. Das wäre einfacher zu machen. Ob es dann Entschädigungsforderungen gäbe oder nicht, wäre noch zu prüfen. Ich gehe eher nicht davon aus. Aber es wäre ein Grundsatzentscheid, ob man das Instrument der Arealüberbauung will oder ob man es aufgibt. Mir scheint dieses Vorgehen nicht der richtige Weg zu sein.*

Weitere Wortmeldungen:

**Marco Denoth (SP):** *Erstens: Da ich den Berechnungen von Christina Schiller (AL) nicht folgen konnte, kann ich nichts dazu sagen. Wenn man die Berechnungen schriftlich erhalten könnte, würde ich sie gerne prüfen und allenfalls in die Argumentation mit einbeziehen. Zweitens: Die Abzonung, die vorher von STR André Odermatt erwähnt wurde, würde auch sehr viele Genossenschaften betreffen. Wenn diese die Rechtssicherheit nicht mehr hätten, dass die Bauten wieder so erstellt werden dürfen, wie es damals bewilligt wurde, ist das schwierig und es gibt eine Abzonung. Aber auch hier unterstützen wir die Stossrichtung: Harmonisierung des Baubegriffs und Stadtklima waren ein Thema aus der Motionsantwort des Stadtrats. Wir werden bei der BZO-Revision darauf achten, wenn Artikel 8 revidiert würde, und den Artikel in die Prüfung mit einbeziehen. Wir lehnen die Motion ab, unterstützen das Anliegen aber als Postulat.*

**Dr. Ann-Catherine Nabholz (GLP):** *Art. 8 BZO hat tatsächlich eine längere Geschichte. Wir haben früher bereits eingefordert, dass man diesen streicht, sind aber damit gescheitert. Bei uns war die Forderung aber in einem anderen Kontext eingebettet. Wir haben primär beanstandet, dass nur Grossgrundbesitzer einen Beitrag zur Verdichtung leisten können. Deshalb hat die GLP damals als kompensierend zur Streichung vom Arealbonus Aufzonungen in der Grundordnung vorgeschlagen. Wir wissen, dass es der AL nicht um das gleiche Prinzip geht. Die AL sieht Art. 8, den Arealüberbauungsbonus, als Verdichtungsbeschleuniger. Dieser ist von der AL nicht erwünscht. In der Begründung wird festgehalten, dass der Gestaltungsplan eigentlich das bessere Instrument wäre. Auch dort teilen wir die Ansicht der AL nicht. Wir sehen das Problem eher bei der Anhäufung von Gestaltungsplänen. Es gibt eine Flickenteppichproblematik, die die Regelbauweise als Grundlage für eine organisch gewachsene Stadt unterläuft. Der Gestaltungsplan führt im Weiteren auch dazu, dass sich die Grundeigentümer sehr gut überlegen, ob sie wirklich den strapaziösen Weg beschreiten wollen, um eine Nachverdichtung zu realisieren. Aber vielleicht ist es genau das, was hier angestrebt wird: dass die Verdichtung ausgebremst wird. Ich habe noch einige Worte zu § 49b PBG vorbereitet, werde diese aber weglassen, da wir bei Antrag 167 bereits ausführlich darüber diskutiert haben. Sven Sobernheim (GLP) hat unsere Haltung dazu bekanntgegeben. Wir lehnen sämtliche Anträge und Vorstösse ab, die darauf abzielen, Verdichtung zu verhindern. Deshalb lehnen wir in diesem Kontext die Streichung von Art. 8 BZO zu den Arealüberbauungen ab.*

**Dr. Bernhard im Oberdorf (SVP):** *Ein Beispiel aus der Praxis zeigt, wohin es führt, wenn man eine Arealüberbauung nicht mehr ermöglichen würde. Ich war einige Zeit*

*Präsident einer bürgerlichen Baugenossenschaft. Es stand eine Erneuerung, eine Sanierung an. Man hat sich dazu durchgerungen, Ersatzneubauten zu erstellen. Das war aber mit Preissteigerungen bei den Mieten verbunden. Damit man diese in einem erträglichen Mass halten konnte, musste man auf das Instrument der Arealüberbauung zurückgreifen, weil man dadurch das Gelände besser nutzen und mehr in die Höhe bauen konnte. Wenn man nicht auf das Instrument der Arealüberbauung hätte zurückgreifen können, wären die Mietzinsen für Genossenschafter nicht mehr verkraftbar gewesen. Man hätte die Siedlung möglicherweise auf seltsame Art provisorisch sanieren müssen oder verlottern lassen. Dieses Beispiel zeigt, dass die Motion der AL ideologisch ist und keiner Empirie standhalten kann.*

**Walter Angst (AL):** *Aus meiner Sicht ist es unredlich, dass STR André Odermatt den Erhalt der Arealüberbauung mit der Möglichkeit der Erstellung von preisgünstigen Wohnungen begründet. Die Arealüberbauung stellt eine stossende Bevorzugung der grossen Grundeigentümer dar. Sie zwingt diese aber auch, die Anforderungen der Verwaltung zu akzeptieren. In der Antwort auf die Motion schreibt der Stadtrat, dass bei Arealüberbauungen nur in einem Viertel der Fälle der Ausnutzungsbonus von 10 Prozent überhaupt in Anspruch genommen wird. Auch aus meiner Sicht war es etwas schwierig, den Berechnungen zu folgen. Aber wenn man weiss, um welche Zone es sich handelt und wie viele Quadratmeter es sind, kann man in einer einfachen Berechnung im Excel das Resultat herausfinden. Bei 13 000 Quadratmetern in einer W5- oder W4-Zone schafft man es rechnerisch langsam, über 10 Wohnungen zu kommen. Es stellt sich die Frage, welcher Eigentümer sich für 10 Wohnungen oder weniger auf ein derartiges Tamtam mit dem Finanzdepartement mit amtlich geprüften Mietzinsen und Einkommensvorschriften einlassen möchte. Ein anderes Beispiel: Brunaupark, 34 000 Quadratmeter, W5-Zone, 700 neue Wohnungen, Arealüberbauung. Nach der Berechnung des Stadtrats beziehungsweise der Vorlage, die nun in die öffentliche Auflage geschickt wurde, wären es von den 700 Wohnungen noch 31. Das sind immer noch doppelt so viele, wie es damals von STR Raphael Golta ausgehandelt wurde, bevor der Deal für die Restlaufzeit der preisgünstigen Wohnungen gestoppt wurde. Dort waren es 16 Wohnungen. Würde man die Mehrausnutzung voll ausnützen, wären es 81 Wohnungen. Dann wäre es substanziell und man könnte durchaus darüber diskutieren. Hier macht es aber keinen Sinn, die Arealüberbauung weiterzuführen. Es macht keinen Sinn, Grundeigentümer in Geheimverhandlungen mit dem Amt für Städtebau und dem Baukollegium zu schicken. Die CS kann bestätigen, dass das ziemlich heftig sein kann. Man muss vortraben und dann wird geprüft, wie schön die Überbauung ist. Das macht keinen Sinn. Zürich ist die einzige Stadt, die eine derart extensive Arealüberbauung hat. Alle anderen Städte begnügen sich mit dem Bonus von 10 Prozent und es geht nicht noch um zusätzliche Auflagen und zusätzliche Boni. Wir sollten transparente Planungen machen, und nicht Sondernutzungsplanungen schaffen, wo wir Einfluss nehmen wollen. Wir sollten den Grundeigentümern die nötige Ausnutzungsreserve gewähren. Wir sollten dafür sorgen, dass es klare Verfahren gibt, bei denen die Grundeigentümer bei Sondernutzungsplanungen Rechtssicherheit haben. Wir sollten mit dem überholten, ungerechten und intransparenten Instrument der Arealüberbauung aufhören.*



5 / 5

Christina Schiller (AL) ist nicht einverstanden die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Die Motion wird mit 23 gegen 85 Stimmen (bei 1 Enthaltung) abgelehnt.

Mitteilung an den Stadtrat

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat