

Zürich, den 13. Januar 2010

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. November 2009 reichte Gemeinderat Walter Angst (AL) folgende Motion, GR Nr. 2009/535, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage für einen öffentlichen Gestaltungsplan für das Areal des Zollfreilager-Areals in Albisrieden mit folgenden Eckdaten zu unterbreiten:

- Mindestanteil von einem Drittel der vorgeschriebenen Mindestwohnnutzung für Wohnungen, die den Richtlinien des gemeinnützigen Wohnungsbaus entsprechen und nach den Richtlinien des städtischen Mietzinsreglements bewirtschaftet werden;
- Keine Anrechnung von Zweitwohnungen, Business-Appartements und dem Tourismus dienenden Beherbergungsflächen auf den Wohnanteil;
- Für Neubauten sind die Energiewerte von Minergie-P und für bestehende Bauten – soweit technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar – jene von Minergie zu erreichen. Die Energieversorgung soll zu mindestens 80 Prozent durch lokale Ressourcen und Energieträger gedeckt werden.

Im Übrigen sollen die planerischen Vorgaben gemäss Auflage des privaten Gestaltungsplan Freilager Albisrieden übernommen werden.

Begründung

Anlässlich der Festsetzung der Zentrumszone auf dem Areal des Zollfreilagers in Zürich-Albisrieden wurde für das ganze Areal eine Gestaltungsplanpflicht festgelegt (Art. 4 Abs. y BZO). Am 23. September hat der Stadtrat den Entwurf für einen privaten Gestaltungsplan aufgelegt.

Gemäss § 48 Abs. 3 kann die Gemeinde für bestimmte Areale eine Gestaltungsplanpflicht festlegen, wenn daran ein wesentliches öffentliches Interesse besteht. Nach § 84 PBG kann die Gemeinde einen öffentlichen Gestaltungsplan festlegen, ebenfalls wenn daran ein wesentliches öffentliches Interesse besteht. Da die Gestaltungsplanpflicht zwingend ein wesentliches öffentliches Interesse voraussetzt, ist die Voraussetzung für einen öffentlichen Gestaltungsplan automatisch gegeben. Das öffentliche Interesse ist zugleich auch sowohl im Hinblick auf die wohnpolitischen wie ökologischen Zielsetzungen (2000-Watt-Gesellschaft) zweifelsohne zu bejahen.

Art. 4 BZO lässt ausdrücklich offen, ob die Gestaltungsplanpflicht durch einen privaten oder einen öffentlichen Gestaltungsplan verwirklicht wird. Da die Voraussetzungen für einen öffentlichen Gestaltungsplan klar gegeben sind, ist diesem der Vorzug vor der privaten Variante einzuräumen. Mit dem öffentlichen Gestaltungsplan hat der Gemeinderat auch volle Gestaltungsfreiheit und ist nicht als blosser Genehmigungsinstanz an die privaten Vorgaben gebunden.

Antrag auf dringliche Behandlung.

Mit Beschluss vom 9. Dezember 2009 erklärte der Gemeinderat die Motion als dringlich.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (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 Gemeinderates fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, so hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR). Bei einer dringlich erklärten Motion beträgt diese Frist lediglich einen Monat nach der Dringlicherklärung (Art. 88 Abs. 3 GeschO GR).

Mit dem Motionsbegehren wird vom Stadtrat verlangt, dem Gemeinderat eine Vorlage für einen *öffentlichen* Gestaltungsplan zu unterbreiten, der zu einem grossen Teil auf den planerischen Vorgaben gemäss dem vor kurzem öffentlich aufgelegten *privaten* Gestaltungsplan Freilager Albisrieden beruht, darüber hinaus aber besondere Anforderungen an die Erfüllung der Wohnanteilspflicht (ein Drittel gemeinnützige Wohnungen, keine Anrechnung von Zweitwohnungen usw.) und erhöhte energetische Anforderungen an Gebäude statuieren soll.

Gemäss Art. 41 lit. k der Gemeindeordnung (GO) ist der Gemeinderat zuständig für die Festsetzung der kommunalen Richt- und Nutzungspläne, ausgenommen die Festsetzung der Werkpläne und der Quartierpläne. Zu den Nutzungsplänen gehören nebst der Bau- und Zonenordnung auch Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften. Der Erlass eines öffentlichen Gestaltungsplans fällt in die Zuständigkeit des Gemeinderates (§ 84 Abs. 1 PBG). Das Anliegen ist somit unter diesem Gesichtspunkt grundsätzlich motionsfähig. Nicht motionsfähig ist allerdings eine der inhaltlichen Anforderungen, durch die sich der verlangte *öffentliche* Gestaltungsplan vom Entwurf des *privaten* Gestaltungsplans Freilager Albisrieden gemäss öffentlicher Auflage unterscheidet. Bei analoger Anwendung der für Initiativen geltenden Grundsätze führt dies allerdings nicht ohne Weiteres dazu, dass damit das Begehren insgesamt als nicht motionsfähig abzulehnen wäre. Danach ist eine Initiative nicht als Ganzes ungültig zu erklären, wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinn der ursprünglichen Stossrichtung ergibt.

Gemäss Motionsbegehren soll der geforderte öffentliche Gestaltungsplan die Verpflichtung enthalten, dass wenigstens ein Drittel der vorgeschriebenen Mindestwohnnutzung mit Wohnungen realisiert wird, die den Richtlinien des gemeinnützigen Wohnungsbaus entsprechen und nach den Richtlinien des städtischen Mietzinsreglements bewirtschaftet werden. Für eine solche Regelung fehlt die erforderliche gesetzliche Grundlage. Wie der Stadtrat bereits in seiner Antwort auf die dringliche schriftliche Anfrage von Walter Angst (AL) und 32 Mitunterzeichnenden vom 6. Juni 2007 betreffend Bau- und Zonenordnung, Mindestanteil von Wohnungen für den gemeinnützigen Wohnungsbau (2007/327), dargelegt hat, bietet das Planungs- und Baugesetz keine gesetzliche Grundlage, in der Bau und Zonenordnung, in Sonderbauvorschriften oder Gestaltungsplänen Vorschriften über die Mietzinsgestaltung oder die dauerhafte oder befristete Überlassung von Raum für den gemeinnützigen Woh-

nungsbau zu erlassen. Die Bau- und Zonenordnung regelt die Überbaubarkeit und die Nutzweise der Grundstücke, soweit 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. Im Kanton Zürich werden die zulässigen Zonentypen abschliessend durch das kantonale Recht bestimmt. Ebenso listet das kantonale Planungs- und Baugesetz die Regelungen, welche die Gemeinden in ihren Nutzungsplanungen festlegen dürfen, abschliessend auf. Sollen preisgünstige Wohnungen auch hoheitlich, insbesondere im Rahmen von Sondernutzungsplanungen oder allenfalls auch der Bau- und Zonenordnung eingefordert werden können, müsste dafür zuerst eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht geschaffen werden. Im Unterschied zu anderen Kantonen (vgl. etwa Zug und Schwyz) verfügt der Kanton Zürich nicht über solche oder ähnliche Instrumente.

In diesem Zusammenhang ist im Übrigen daran zu erinnern, dass gegen die vom Gemeinderat am 21. Mai 2008 beschlossene Teilrevision der Bau- und Zonenordnung für das Zollfreilager-Areal mit ähnlichen Argumenten das Referendum ergriffen wurde. Das Referendumskomitee lehnte die Umzonierung in eine Zentrumszone Z5 mit Gestaltungsplanpflicht ab, weil mit der Zonenplanänderung keine Verpflichtung zu genossenschaftlichem Wohnungsbau verbunden war. Für eine solche Verpflichtung fehlt jedoch – wie soeben ausgeführt – die erforderliche gesetzliche Grundlage. In der Volksabstimmung vom 30. November 2008 wurde die Vorlage mit einem Ja-Stimmen-Anteil von rund 78 Prozent deutlich angenommen.

Zwischenzeitlich hat die Freilager AG als Grundeigentümerin des Zollfreilager-Areals einen privaten Gestaltungsplan erarbeitet. Die öffentliche Auflage für das Mitwirkungsverfahren hat vom 23. September 2009 bis und mit 24. November 2009 stattgefunden. Derzeit wird der Gestaltungsplan aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen bereinigt und für das Festsetzungs- und Genehmigungsverfahren fertiggestellt. Zu Einwendungen, die im überarbeiteten Gestaltungsplan keine Berücksichtigung finden, wird in einem Bericht Stellung genommen. Die Grundeigentümerin hat einen Anspruch darauf, dass der von ihr aufgestellte private Gestaltungsplan nach seiner Einreichung vom Gemeinderat innert angemessener Frist materiell behandelt wird, sei es, dass diesem zugestimmt wird, sei es, dass diesem die Zustimmung verweigert wird. Dies gilt umso mehr, als für das fragliche Gebiet mit der Zonenzuweisung eine Gestaltungsplanpflicht festgesetzt worden ist. Es ginge nicht an, die Behandlung des privaten Gestaltungsplans zu verzögern und stattdessen den Stadtrat mit der Ausarbeitung eines öffentlichen Gestaltungsplans zu beauftragen.

Mit Bezug auf die verlangte Verschärfung der energetischen Anforderungen an Gebäude ist von Bedeutung, dass der Stadtrat dem Gemeinderat mit Weisung 443 vom 28. Oktober 2009 eine Vorlage zur Ergänzung von Art. 8 der Bauordnung unterbreitet hat, mit der dem Motionsanliegen für Arealüberbauungen Rechnung getragen werden soll. Namentlich müssen gemäss der beantragten neuen Vorschrift Gebäude mindestens dem Minergie-P-Eco-Standard entsprechen, wenn der Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten ganz oder teilweise beansprucht wird. Auch wenn diese Regelung noch nicht

festgesetzt, geschweige denn in Kraft gesetzt ist und auch danach nicht ohne Weiteres und unmittelbar auf Gestaltungspläne Anwendung finden kann, wird deren materieller Gehalt von der Grundeigentümerin bei der gegenwärtigen Überarbeitung des privaten Gestaltungsplans Freilager Albisrieden berücksichtigt werden. Soweit der Motionär darüber hinaus verlangt, dass die Energieversorgung auf dem Freilager-Areal zu mindestens 80 Prozent durch lokale Ressourcen und Energieträger gedeckt werde, ist darauf hinzuweisen, dass die Grundeigentümerin sich zu einer nachhaltigen Entwicklung des Zollfreilager-Areals bekennt und eine Überbauung nach diesen Grundsätzen realisieren will. In welchem Ausmass die Forderung nach Verwendung lokaler Ressourcen und Energieträger realistisch und zweckmässig ist, müssten jedoch vertiefte Abklärungen aufzeigen. Dafür reichte die kurze zur Verfügung stehende Zeit nicht aus.

Aus all diesen Gründen lehnt der Stadtrat die Motion ab.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy