

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

04.09.2019

Motion von Brigitte Fürer und Gabriele Kisker betreffend Pflicht zur Realisierung von einem Drittel subventionierter Wohnungen pro Baufeld bei Gewährung eines Baurechts auf dem Areal Thurgauerstrasse West, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 17. April 2019 reichten Gemeinderätinnen Brigitte Fürer und Gabriele Kisker (beide Grüne) folgende Motion, GR Nr. 2019/152, ein:

Der Stadtrat wird aufgefordert, bei der in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallende Gewährung von Baurechten auf dem Areal Thurgauerstrasse West solche Verträge zum Beschluss vorzulegen, welche die Gewährung des Baurechts mit der Pflicht verbinden, die Kostenlimite gemäss der kantonalen Wohnbauförderungsverordnung (WBFV, AS 841) einzuhalten und pro Baufeld ein Drittel subventionierter Wohnungsbau zu realisieren.

Begründung:

Es ist anspruchsvoll das städtische Anliegen einen Drittel subventionierten Wohnungsbau im Konkreten umzusetzen. Dazu braucht es eine hohe Kostendisziplin der Bauherrschaft. Denn wird die rechtliche Baukostenlimite nicht eingehalten, ist eine Wohnungssubvention nicht möglich.

Bei einer allfälligen Nichteinhaltung der Kostenlimite auf den Baufeldern C und E soll der geforderte Anteil an subventionierten Wohnungen auf dem Baufeld D1 (Hochhaus) kompensiert werden. Für das Teilgebiet D1 (Hochhaus) weist das Richtkonzept einen Wohnanteil von 0 % aus. Die Wohnanteile könnten übertragen werden.

Das heisst konkret, würden die Kostenlimite in den Baufeldern C und E nicht eingehalten, müsste im schlimmsten Fall sämtliche subventionierte Wohnungen auf dem Baufeld D1 (Hochhaus) verwirklicht werden. Die Annahme, dass auch ein Hochhaus innerhalb der Kostenlimite erstellt werden kann, ist sehr ambitiös und keineswegs gesichert. Die Zielsetzung einen Drittel subventionierten Wohnungsbau im Gestaltungsplanperimeter zu erstellen, würde damit eher unwahrscheinlich. Es ist deshalb frühzeitig zu sichern, dass die Kostenlimite pro Baubereich eingehalten werden. Dazu braucht es mit den Baurechtsnehmenden der einzelnen Teilbereiche verbindliche Vereinbarungen in den Baurechtsverträgen.

Im Rahmen der Arealentwicklung Thurgauerstrasse gibt die Stadt eigenes Land für den gemeinnützigen Wohnungsbau im Baurecht ab. So kann sie mittels entsprechender Auflagen bzw. vertraglicher Bestimmungen oder Anpassungen projektspezifischer Art die Bauträgerschaft dazu verpflichten, einen Teil des entstehenden Wohnraums als subventionierte Wohnungen anzubieten. Dies wurde bei den jüngsten Baurechtsabgaben (Areal Obsthalden, Hardturm-Areal und Koch-Areal) regelmässig umgesetzt, wobei die jeweilige Bauträgerschaft verpflichtet wurde, einen Drittel der Wohnungen im subventionierten Wohnungsbau anzubieten. Auch bei den Baurechtsabgaben «Areal Thurgauerstrasse West» ist vorgesehen, die gemeinnützigen Bauträgerschaften zu einem Anteil an subventionierten Wohnungen zu verpflichten. Da es sich um ein städtisches Grundstück handelt, sind die städtischen Wohnbauziele bindend und deshalb ist der Anteil an subventionierten Wohnungen auf ein Drittel festzusetzen.

Gemeinsame Behandlung mit der Weisung 2018/87 Öffentlicher Gestaltungsplan «Thurgauerstrasse Teilgebiete A und C-F Wohnen/Gewerbe».

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 Zürich 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 nebst 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 die Vorlage betreffend Zonenplanänderung in einer gegenüber dem Antrag des Stadtrats leicht geänderten Version zugestimmt. Die beiden Vorlagen zu den öffentlichen Gestaltungsplänen hat er gleichentags zur erneuten Beratung an die zuständige Spezialkommission «Hochbaudepartement, Stadtentwicklung» zurückgewiesen.

Am 10. Juli 2019 hat der Gemeinderat die am 17. April 2019 eingereichte Motion GR Nr. 2019/152 betreffend Pflicht zur Realisierung von einem Drittel subventionierter Wohnungen pro Baufeld bei Gewährung eines Baurechts auf dem Areal Thurgauerstrasse West, die Gegenstand der vorliegenden Zuschrift bildet, für dringlich erklärt.

Beurteilung des Motionsanliegens

Begriffliche Klärung

Die Motion verlangt, die Vergabe der Baurechte an gemeinnützige Wohnbauträger beim Areal Thurgauerstrasse mit der Pflicht zu verbinden, die Kostenlimiten gemäss WBFV einzuhalten und pro Baufeld ein Drittel subventionierter Wohnungen zu realisieren.

Die zur Verabschiedung durch den Gemeinderat beantragten Vorschriften zum öffentlichen Gestaltungsplan «Thurgauerstrasse Teilgebiete A und C–F Wohnen/Gewerbe» (GR Nr. 2018/87) verwenden den Begriff Baufeld nicht. Sie unterteilen das Gestaltungsplangebiet in die fünf Teilgebiete A, C, D, E und F und legen innerhalb dieser Teilgebiete jeweils zwei bis fünf Baubereiche fest (A1–A2, C1–C4, D1–D4, E1–E5, F1–F2). Ein Baubereich umfasst den bebaubaren Bereich, der abweichend von Abstandsvorschriften und Baulinien in einem Nutzungsplan festgelegt ist (§ 7 Allgemeine Bauverordnung, LS 700.2, in der Fassung vom 11. Mai 2016, in Kraft seit 1. März 2017). Der Begriff Baufeld kann synonym zum Begriff Baubereich verwendet werden.

Die Begründung zur Motion verwendet die Begriffe Teilgebiet, Baubereich und Baufeld nicht immer mit gleicher Bedeutung. So ist beispielsweise einmal vom Teilgebiet D1 die Rede, an anderer Stelle vom Baufeld D1. Oder es wird von den Baufeldern C und E gesprochen, obwohl mit diesen Grossbuchstaben im Gestaltungsplan die Teilgebiete bezeichnet werden. Mit Blick auf den Gesamtkontext der Begründung erscheint jedoch klar, dass die Motionärinnen den Begriff Baufeld mit den im Gestaltungsplan verwendeten Begriff Baubereich gleichsetzen (vgl. insbesondere die Formulierung am Schluss des dritten Absatzes: *«Es ist deshalb frühzeitig zu sichern, dass die Kostenlimiten pro Baubereich eingehalten werden. Dazu braucht es mit den Baurechtsnehmenden der einzelnen Teilbereiche verbindliche Vereinbarungen in den Baurechtsverträgen.»*).

Sicherstellung eines ausreichenden Anteils an subventionierten Wohnungen

Es entspricht den bekannten wohnpolitischen Zielsetzungen des Stadtrats, dass beim Bau neuer kommunaler Wohnsiedlungen auf eigenem Land rund ein Drittel der Wohnungen subventioniert sein sollen. Seit geraumer Zeit setzt er sich auch bei den privaten gemeinnützigen Bauträgerschaften für einen Mindestanteil an subventionierten Wohnungen ein. Bei neuen Baurechtsverträgen (z. B. Areal Obsthalden, Hardturm-Areal und Koch-Areal) wurde verlangt, einen Drittel der Wohnungen im subventionierten Wohnungsbau anzubieten. Darüber hinaus fordert eine Mehrheit des Gemeinderats mit der Überweisung des Postulats GR Nr. 2016/206 vom 15. März 2017 den Stadtrat auf, *«bei Bauprojekten von gemeinnützigen Bauträgern, bei denen eine Mehrausnützung über die rechtsgültige BZO mittels öffentlichen bzw. privaten Gestaltungsplänen oder Aufzonierungen zur Diskussion steht, vor der Planaufgabe das Gespräch mit den gemeinnützigen Bauträgern mit dem Ziel zu suchen, subventionierten Wohnungsbau in das jeweilige Projekt zu integrieren.»*

Der Stadtrat verfolgt auch für das Areal Thurgauerstrasse das Ziel, dass insgesamt ein Drittel der entstehenden gemeinnützigen Wohnungen subventioniert sein soll. Allerdings ist dazu gewisse Flexibilität notwendig, die den Verzicht auf zusätzliche baubereichsspezifische Vorgaben nahelegt, wie nachfolgende Zusammenhänge zeigen:

- Der vorgeschlagene Gestaltungsplan (Art. 16) bezeichnet in jedem der fünf Teilgebiete (A–F) je einen Baubereich, auf dem die Errichtung eines Hochhauses zulässig ist (A1, C1, D1, E1 und E5). Sobald ein Hochhaus die Gebäudehöhe von 30 m übersteigt (zulässig in den Baubereichen A1, C1 und E1), gelten erhöhte Brandschutzanforderungen, die erhöhte Erstellungskosten nach sich ziehen. Um die Kostenlimite gemäss WBFV einhalten zu können, kann es allenfalls notwendig sein, diese Mehrkosten durch Miteinbezug eines Gebäudeteils zu kompensieren, das auf einem benachbarten Baubereich in Regelbauweise erstellt wird.

Auch bei der vor der Realisierung stehenden Gesamtüberbauung Letzi (bestehend aus einer städtischen Wohnsiedlung und je einer Wohnsiedlung der Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich und der Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien), die ebenfalls einen Hochhausstrakt aufweist, wird die Kostenlimite gemäss WBFV nur unter Miteinbezug der nach Regelbauweise zu erstellenden Gebäudeteile erreicht werden (GR Nr. 2017/92).

Dieser Spielraum muss auch für das Areal Thurgauerstrasse gewahrt bleiben. Die künftigen Bauträgerschaften sollen zwar ohne Ausnahme verpflichtet werden, in einem Ausmass subventionierte Wohnungen anzubieten, dass letztlich über das gesamte Areal gemessen ein Drittel subventionierter Wohnungen resultiert. Eine zusätzliche Vorgabe, dass jeweils pro Baubereich die Kostenlimiten nach WBFV eingehalten werden müssen (vgl. den vorstehend unter dem Abschnitt «Begriffliche Klärung» zitierten Satz aus der Motionsbegründung), würde dagegen die Entwicklung des Areals stark einschränken.

- Die räumliche Ausdehnung der zu vergebenden Baurechte muss nicht zwingend mit den im vorgeschlagenen Gestaltungsplan definierten Teilgebieten und Baubereichen übereinstimmen. Die sachgerechte Festlegung der einzelnen Baurechtsgebiete kann zudem erst in einer späteren Phase der Projektentwicklung erfolgen, wenn weitere Grundlagen (Etap- pierung, Bauträgermodelle, Erschliessungskonzept usw.) vorliegen. Entsprechend ist auch in dieser Hinsicht ein gewisser Spielraum erforderlich.

Entgegennahme als Postulat

Letztlich liegt es im Interesse aller Beteiligten, dass auf dem Areal Thurgauerstrasse eine der besonderen Grösse, Lage und Beschaffenheit des Areals adäquate Anzahl gemeinnütziger und subventionierter Wohnungen realisiert werden kann. Müssten die Einhaltung der Kosten- limiten nach WBFV bzw. der angestrebte Drittel an subventionierten Wohnungen innerhalb jedes einzelnen Baubereichs erreicht werden, kann das dazu führen, dass sich die Hochhaus- bauten nicht realisieren lassen, obwohl der vorgeschlagene Gestaltungsplan, der auf einem städtebaulich ausgewogenen Gesamtkonzept beruht, diese Möglichkeiten bewusst schaffen will. Tritt dieser Fall ein, wäre damit eine deutliche Reduktion der Gesamtzahl an gemeinnüt- zigen Wohnungen und entsprechend auch der subventionierten Wohnungen auf dem Areal verbunden.

Entsprechend lehnt der Stadtrat die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat ent- gegenzunehmen und dessen Anliegen im Sinne der Erwägungen weiterzuverfolgen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti