

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 26. August 2020

Postulat von Christine Seidler und 32 Mitunterzeichnenden betreffend Realisierung eines Stadtlabors (Laborquartiers) zur Erprobung zukunfts-trächtiger Formen des Zusammenlebens, des Wirtschaftens und des Wohnens, Bericht und Abschreibung

Am 7. Februar 2018 reichten Gemeinderätin Christine Seidler (SP) und 32 Mitunterzeichnende folgendes Postulat, GR Nr. 2018/60, ein, welches dem Stadtrat am 12. September 2018 mit Textänderung zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird aufgefordert dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten für die Realisierung, für die Planung und Erstellung eines selbstverwalteten Stadtlabors (Laborquartiers). Statt des herkömmlichen Planungsrahmens sollen, optimale Rahmenbedingungen bestimmt werden, um neue Formen der Verdichtung und des Zusammenlebens, innovative und alternative Nutzungsprinzipien, Nachhaltigkeit, Bildung von Quartieridentität zu ermöglichen. Das Stadtlabor soll während zehn Jahren bestehen und wissenschaftlich begleitet werden.

Begründung

Bis im Jahr 2030 müssen 80'000 Einwohner/innen mehr auf dem Stadtgebiet aufgenommen werden. Daraus ergeben sich neben der baulichen Verdichtung auch neuartige siedlungspolitische Herausforderungen sowie gesellschaftliche, räumliche und ökologische Zielkonflikte. Bern, Basel, Zürich und die meisten Metropolitanräume der Schweiz haben mit Ausnahme weniger Filetstücke keine grünen Wiesen mehr. Verdichten heisst folglich Verdichten im Bestand – mit den Menschen, den Gebäuden und den Infrastrukturen die schon da sind. Verdichtung unter dem Aspekt eines gesellschaftlichen Mehrwerts zu realisieren bedingt den Einbezug von Lebensqualität und den zu erwartenden gesellschaftlichen Wertewandel. Um diese Herausforderung meistern zu können, müssen herkömmliche Planungsinstrumente hinterfragt und gänzlich neue Erfahrungen gesammelt werden. Denn nachhaltige Verdichtung unter der Prämisse von Lebensqualität bedingt einen Paradigmenwechsel in der Planungskultur sowie adaptierbare Raum- und Nutzungsstrukturen und dynamische Planungsprozesse. Die heutigen Planungsinstrumente können diese Bedingungen nicht erfüllen und werden kurz- bis mittelfristig überholt sein, eine den gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprechende Stadtentwicklung daher stark einschränken.

Ein Laborquartier als Instrument bietet die Gelegenheit unter neuen, der sozialen Verdichtung verpflichteten Rahmenbedingungen zukunfts-trächtige Formen des Zusammenlebens, des Wirtschaftens und des Wohnens zu erproben. Im Stadtlabor kann einmalig und unter anderen Rahmenbedingungen ein urbanes Experiment zur Verdichtung angeboten werden, das Entwicklungspotentiale freisetzt und ermöglicht, künftige Kriterien von Planungsinstrumenten zu evaluieren

Die Umsetzung des Stadtlabors soll auf gewachsenen Strukturen und Bestehendem aufbauen. Als Ort für das Stadtlabor ist ein zusammenhängender Quartierteil geeignet, dessen Grösse eine eigenständige Entwicklung ermöglicht. Möglich sind auch mehrere «Labore» im Sinne von Inkubationsräumen.

Der Durchführungsprozess soll wissenschaftlich begleitet, Wirkungszusammenhänge, Problematik und erzielter gesellschaftlicher und qualitativer Mehrwert empirisch erhoben und dokumentiert werden.

Mit dem unkonventionellen und mutigen Schritt zum Stadtlabor ermöglichen wir die Erarbeitung von Planungsinstrumenten für die soziale Verdichtung und somit für eine langfristige und verantwortungsvolle städtebauliche Entwicklung der Stadt Zürich.

1. Ausgangslage

Der Stadtrat ist sich der Herausforderungen bewusst, die mit dem vom Kanton verlangten weiteren Bevölkerungswachstum in der Stadt Zürich einhergehen. Dieses Wachstum und die damit verbundene bauliche Weiterentwicklung der Stadt Zürich werden aufgrund der raumplanerischen Rahmenbedingungen praktisch ausschliesslich im bereits bebauten Gebiet stattfinden müssen. Dabei stehen keine nennenswerten Umnutzungsflächen mehr zur Verfügung.

Planen und Bauen im Bestand bedeuten immer ein Eingreifen in gewachsene soziale und räumliche Strukturen. Mit der baulichen Verdichtung akzentuieren sich insbesondere Fragen nach den sozialräumlichen Auswirkungen und der Sozialverträglichkeit. Die Innenentwicklung ist deshalb grundsätzlich komplexer als die Entwicklung von Gebieten und Arealen «auf der grünen Wiese» oder von ehemaligen Industriearealen und fordert die Stadt in erhöhtem Mass.

Am 24. Oktober 2019 hat der Stadtrat daher den kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen an den Gemeinderat zur Festsetzung überwiesen (GR Nr. 2019/437). In diesem Richtplan zeigt der Stadtrat auf, wie die weitere bauliche Verdichtung der Stadt Zürich bis 2040 qualitativ und verträglich ermöglicht werden und geschehen soll. Die sozialen Aspekte sind für den Stadtrat dabei zentral, dies zeigen das entsprechende Kapitel im kommunalen Richtplan (3.6 Sozialverträgliche räumliche Entwicklung) und generell die Ziele und Massnahmen im «Programm Wohnen» (STRB Nr. 778/2017).

«Stadtlabore» oder «Laborquartiere», wie sie das Postulat zur Entwicklung von Lösungen für die mit dem Bevölkerungswachstum und der Innenentwicklung einhergehenden Herausforderungen vorschlägt, sind seit einigen Jahren in Diskussion. Unter Bezeichnungen wie «Reallabor» oder «Living Lab» laufen in verschiedenen Städten im In- und Ausland entsprechende Projekte – so etwa in Basel (Fokus: Mobilität und Logistik), Biel (Fokus: verbesserte Interaktion durch technische Entwicklung) oder Winterthur (Fokus: Reduktion Energie- und Ressourcenverbrauch), aber auch in ausländischen Grossstädten wie München (Fokus: Senkung Energieverbrauch, Erhöhung Lebensqualität), Wien (Fokus: Sanierungen, Energie, Mobilität) oder Lyon (Fokus: Energie und Mobilität). Dabei sind sowohl die inhaltliche Ausrichtung als auch die räumliche Bezugsgrösse der Projekte sehr unterschiedlich. Die Bandbreite reicht vom einzelthemenfokussierten bis zum multithemenfokussierten Zugang und vom Siedlungs- bis zum stadtteilbezogenen oder noch grösseren Perimeter. Das Ziel des Reallabor-Ansatzes ist es, die vielschichtigen Herausforderungen in urbanen Gebieten quasi unter Laborbedingungen anzugehen. Durch die Fokussierung der zu testenden Massnahmen auf einen bestimmten Raum und durch eine wissenschaftliche Begleitung sollen innovative Lösungen ermöglicht und neue Instrumente und Verfahren erprobt werden. Die enge Verzahnung von Praxis und Wissenschaft soll Lernprozesse erleichtern und fördern.

Dem Stadtrat sind innovative Ansätze zur Entwicklung von Lösungen für die bestehenden Herausforderungen in der Verwaltung ein wichtiges Anliegen. So hat er in den Strategien Zürich 2035 (STRB Nr. 128/2015) festgehalten, «dass zur Bewältigung der zunehmend interdisziplinär vernetzten Aufgaben und komplexen Querschnittsprojekte» bei der «Weiterentwicklung der Unternehmenskultur in der Verwaltung auf innovative und schlanke Verfahren sowie auf lösungsorientierte Zusammenarbeit in und zwischen den Departementen» gesetzt werden muss. Mit seiner Strategie «Smart City Zürich» (GR Nr. 2018/456) hat der Stadtrat einen Rahmen und Instrumente geschaffen, mit denen Innovationen und innovative Arbeitsweisen in der Verwaltung zugunsten der Bevölkerung und der Unternehmen in der Stadt Zürich vorangetrieben werden. Bei der Arbeit der eigenen Verwaltung verfügt die Stadt über Handlungsspielraum und Umsetzungskompetenzen. Für die im Postulat geforderten «anderen» planungsrechtlichen Rahmenbedingungen und die verlangte Selbstverwaltung des Stadtlabors/Laborquartiers müsste dagegen der rechtliche Rahmen zuerst geschaffen werden.

2. Fehlende Rechtsgrundlage

Der geltende Rechtsrahmen erlaubt die Schaffung eines Stadtlabors/Laborquartiers nicht, in dem «statt des herkömmlichen Planungsrahmens (...) optimale Rahmenbedingungen» gelten sollen, «um neue Formen der Verdichtung und des Zusammenlebens, innovative und alternative Nutzungsprinzipien, Nachhaltigkeit, Bildung von Quartieridentität» zu ermöglichen. Das Planungs- und Baugesetz (PBG, AS 700.1) legt die Zuständigkeiten, die Planungsgrundsätze und Planungsinstrumente fest. § 45 PBG verpflichtet die Kommunen zum Erlass einer Bau- und Zonenordnung und gibt vor, dass sie dabei an die Institute und Begriffe sowie an die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts gebunden sind. § 48 PBG benennt die im Kanton Zürich zulässigen Nutzungszonen und § 49 PBG die zulässigen Vorschriften über die Ausnutzung, die Bauweise und die Nutzweise der Grundstücke. «Andere Rahmenbedingungen», wie sie das Postulat für das Stadtlabor/Laborquartier als «urbanes Experiment zur Verdichtung» fordert, sind im PBG nicht vorgesehen.

Dies gilt auch für die Forderung der Selbstverwaltung. Die kommunale Raumplanung und die Festsetzung der Planungsinstrumente sind hoheitliche Aufgaben, die nicht an eine private Organisation in einem Gebiet delegiert werden können. Sollen die «herkömmlichen Planungsinstrumente», wie im Postulat verlangt, angesichts neuer Herausforderungen hinterfragt und gegebenenfalls angepasst werden, so muss dies im Rahmen der geltenden Rechtsordnung und der darin definierten Verfahren geschehen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen und die verfügbaren Planungsinstrumente bieten Grundeigentümerinnen und -eigentümern in einem Gebiet auch heute die Möglichkeit, gemeinsam und zusammen mit der Stadt Vorschläge für eine Änderung der Nutzungsordnung zu erarbeiten. Die Stadt kann aber die demokratisch legitimierten Zuständigkeiten bei einer allfälligen Festsetzung solcher Änderungen nicht ausser Kraft setzen.

3. Umfassender Anspruch

Als Labor-Gebiet ist gemäss Postulat *«ein zusammenhängender Quartierteil geeignet, dessen Grösse eine eigenständige Entwicklung ermöglicht»*. Die Bestimmung und Abgrenzung eines entsprechenden Gebiets wirft angesichts des postulierten umfassenden Charakters des Stadtlabors/Laborquartiers Fragen auf. Es wäre zu klären und zu definieren, was eine «eigenständige Entwicklung» mit Blick auf das im Postulat genannte, sehr breite Erkenntnisinteresse des Stadtlabors/Laborquartiers bedeuten könnte. Dieses soll neue Formen der Verdichtung, des Zusammenlebens, des Wohnens, der Quartieridentität und des Wirtschaftens umfassen und innovative alternative Nutzungsprinzipien ausloten. Hinter diesem Themenspektrum steht eine enorme Vielfalt von Aspekten und Entwicklungspotenzialen mit unterschiedlichen räumlichen Bezügen. Auch bezüglich der Realisierung mehrerer Labore, wie sie im Postulat als Option genannt werden, besteht Klärungsbedarf: Scheidet man verschiedene Labor-Gebiete themenspezifisch aus, so könnten die resultierenden sektoralen Betrachtungen dem umfassenden Anspruch nicht genügen.

4. Herausforderungen gezielt angehen

Reallabore sind eine interessante Methode und der Stadtrat steht entsprechenden Pilotprojekten grundsätzlich positiv gegenüber. Diese bedürfen aber klarer und realistischer Rahmenbedingungen: Sie müssen eingegrenzte und bearbeitbare Fragestellungen behandeln und sich im Rahmen der geltenden Rechtsordnung bewegen. Andernfalls müsste zuerst die Rechtsordnung angepasst werden, wobei die Kompetenz im vorliegenden Fall nicht auf kommunaler Ebene liegt. Die mit dem Bevölkerungswachstum und der baulichen Verdichtung der Stadt Zürich einhergehenden Herausforderungen will der Stadtrat weiterhin situationsbezogen und konkret angehen. Die Prozesse und Arbeitsweisen der mit der räumlichen Entwicklung befassten Dienstabteilungen gilt es dabei kontinuierlich zu reflektieren und im geltenden rechtlichen Rahmen mit Offenheit für innovative Ansätze gegebenenfalls anzupassen. Diesen Weg verfolgen Stadtrat und Verwaltung im gegebenen Rechtsrahmen im Hinblick auf die im Postulat genannte *«langfristige und verantwortungsvolle städtebauliche Entwicklung der Stadt Zürich»*.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht betreffend Realisierung eines Stadtlabors (Laborquartiers) zur Erprobung zukunftsträchtiger Formen des Zusammenlebens, des Wirtschaftens und des Wohnens wird Kenntnis genommen.**
- 2. Das Postulat, GR Nr. 2018/60, von Christine Seidler (SP) und 32 Mitunterzeichnenden vom 7. Februar 2018 betreffend Realisierung eines Stadtlabors (Laborquartiers) zur Erprobung zukunftsträchtiger Formen des Zusammenlebens, des Wirtschaftens und des Wohnens wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Stadtpräsidentin übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti