

# Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom

19.12.2012

**1678.**

**Amt für Städtebau, Ergänzungen der Bauordnung, Art. 4a, 6, 24cbis und 40, Verabschiedung für die öffentliche Anhörung nach § 7 PBG**

**IDG-Status: öffentlich**

## **1. Anlass und Zielsetzung**

Die Vorlage für eine Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) hat vier Ergänzungen der Bauordnung zum Gegenstand, welche aufgrund von Rechtsmittelentscheiden und übergeordneten kantonalen Vorgaben erforderlich sind:

- Art. 4a Naturgefahren: Die vom Kanton erlassene Gefahrenkarte soll auf kommunaler Stufe verankert bzw. der verlangte Hinweis in der Bau- und Zonenordnung aufgenommen werden.
- Art. 6 Wohnanteil (B. Allgemeine Bauvorschriften für Bauzonen) und Art. 40 Wohnanteil (F. Kernzonen): Die Zulässigkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen soll unabhängig vom Wohnanteil rechtlich sichergestellt werden.
- Art. 24c<sup>bis</sup> Quartiererhaltungszonen, Erscheinung der Gebäude: Es sollen die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, damit das Erdgeschoss in den Quartiererhaltungszonen als ausgeprägtes Sockelgeschoss in Erscheinung tritt und somit eine urbane Nutzweise bzw. Zentrumsfunktion gewährleistet ist.

## **2. Bezug zur laufenden BZO-Teilrevision**

Gemäss Raumplanungsgesetz müssen Nutzungspläne periodisch überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse ändern. Die letzte Revision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich erfolgte 1992 bzw. 1999. Mit der «Räumlichen Entwicklungsstrategie» (RES) liegt seit März 2010 eine Planungsgrundlage vor, welche die Ziele und Handlungsfelder der angestrebten Entwicklung Zürichs formuliert. Um diese Ziele zu erreichen, bedarf es einer teilweisen Anpassung der heutigen Bauordnung. Ausserdem ergibt sich aus der mittlerweile rund 10-jährigen praktischen Erfahrung in der täglichen Beratung und Bewilligung von Tausenden von Bauprojekten ein ausgewiesener und notwendiger Bedarf, Korrekturen vorzunehmen. Das Amt für Städtebau ist derzeit daran, gemäss Auftrag des Stadtrats (STRB 915 vom 13. Juli 2011) die BZO zu überprüfen bzw. eine Vorlage für eine Teilrevision auszuarbeiten. Gemäss Zeitplan findet voraussichtlich im Herbst 2013 das Mitwirkungsverfahren statt. Mit der Genehmigung durch die Baudirektion wird frühestens bis Herbst 2015 gerechnet.

Aufgrund der hohen Dringlichkeit der vorliegenden vier Themen soll die Bauordnung möglichst rasch ergänzt werden, vorgängig zur laufenden BZO-Teilrevision. Es bestehen neue übergeordnete Rechtsgrundlagen (Art. 4a Naturgefahren) und Anweisungen aus Rechtsmittelentscheiden (Art. 6, 24c<sup>bis</sup> und 40), welche zügig umgesetzt werden müssen. Die vorliegende Revisionsvorlage weist keine inhaltlichen Abhängigkeiten oder Widersprüche zu den vorgesehenen Inhalten der laufenden BZO-Teilrevision auf, weshalb ein zeitliches Vorziehen angemessen und unbedenklich ist.

### **3. Art. 4a Naturgefahren**

Mit der Wald- und Wasserbaugesetzgebung hat der Bund den Kantonen den Auftrag erteilt, Gefahrenkarten zu erstellen und diese bei allen raumwirksamen Aufgaben und Tätigkeiten zu beachten. Gefahrenkarten zeigen auf, welche Siedlungsräume durch Naturgefahren bedroht sind. Aus ihnen lässt sich ablesen, welche Flächen durch Überschwemmungen, Erdbeben, Lawinen oder Steinschlag potenziell betroffen sind.

Gefahrenkarten sind nicht direkt grundeigentümergebunden, sondern behördenverbindlich. Sie sind bei der Erarbeitung und Beurteilung von Ortsplanungen sowie im Baubewilligungsverfahren zu berücksichtigen. Die Umsetzung der Gefahrenkarte in der Raum- und Notfallplanung liegt in der Verantwortung der Gemeinden.

Mit Verfügungen vom 13. Februar 2009 (Hochwasser) und 6. Oktober 2010 (Massenbewegungen) hat die Baudirektion die Gefahrenkarten für die Stadt Zürich erlassen. Um den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen, hat die Stadt Zürich eine Umsetzungsorganisation geschaffen (Federführung Tiefbauamt). Diese hat ein Umsetzungskonzept entwickelt, das die Gefahren- und Risikosituation in der Stadt Zürich, die Zuständigkeiten sowie die geplanten Massnahmen zur Umsetzung der Gefahrenkarte beschreibt.

Gemäss den Verfügungen der Baudirektion sind die Gemeinden aufgefordert, die festgelegten Gefahrenbereiche bei allen raumwirksamen Tätigkeiten, insbesondere in der Nutzungsplanung, zu berücksichtigen. Im kantonalen Leitfaden zur Umsetzung der Gefahrenkarte Hochwasser (Baudirektion Kanton Zürich, Gebäudeversicherung Kanton Zürich, 2003) wird die Aufnahme der Gefahrenkarte als Bestandteil der Bau- und Zonenordnung bzw. ein entsprechender Hinweis darauf in der BZO verlangt.

Mit Stadtratsbeschluss 291 vom 16. März 2011 wurde das Amt für Städtebau beauftragt, auf der Grundlage des «Masterplans Hochwasser Stadt Zürich» planungsrechtliche Festlegungen zu erarbeiten, welche in geeigneter Form bei einer Teilrevision der Bau- und Zonenordnung sowie bei der Erarbeitung von Sondernutzungs- und Quartierplanungen berücksichtigt werden. Die Inhalte betreffend Massenbewegungen werden in den aufgrund der Gefahrenkarte Hochwasser bereits laufenden Prozess eingefügt (STRB 1284 vom 3. Oktober 2012).

Auf kommunaler Stufe sind bisher keine gesetzlichen Festlegungen betreffend Naturgefahren vorhanden. Mit der planungsrechtlichen Umsetzung der Gefahrenkarte sollen diese nun auf kommunaler Stufe geschaffen werden.

### **4. Art. 6 und 40: Wohnanteil (Kinderbetreuung)**

In der Stadt Zürich hat in den letzten Jahren eine starke Ausweitung des Angebots an Kinderbetreuungseinrichtungen stattgefunden. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Zürich haben im Juni 2010 mit einer Mehrheit von 62 Prozent beschlossen, dass die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter als öffentliche Aufgabe gesetzlich zu verankern sei. Damit und aufgrund des Bevölkerungswachstums wird die Anzahl der Kinderbetreuungseinrichtungen auch in den nächsten Jahren weiter wachsen. Es ist sinnvoll, dass Kinderbetreuungseinrichtungen in Wohngebieten liegen, da es dem Wohnen verwandte, familienergänzende Einrichtungen sind. Kinderbetreuungen sind meist als eher kleinmassstäbliche Einrichtungen konzipiert, die im Sinne der Quartiersversorgung dispers über das ganze Stadtgebiet verteilt sind. Das stärkt die Identität in einem Quartier, fördert die Zusammengehörigkeit und erlaubt den Eltern und Kindern kurze Wege.

Die Einrichtungen befinden sich überwiegend in Wohnzonen oder in anderen Zonen mit hohem Wohnanteil (Quartiererhaltungs- und Kernzonen), wo sie zonenkonform sind. Weil die Flächen für Kinderbetreuungseinrichtungen aber nicht zum Wohnen im engeren Sinn zählen bzw. nicht dem Wohnanteil angerechnet werden, entstehen oft Konflikte mit der Erfüllung des Mindestwohnanteils. Im Sinne einer pragmatischen Abwägung der verschiedenen öffent-

lichen Interessen wurde gemäss bisheriger Praxis in solchen Fällen eine Ausnahmegewilligung erteilt. Diese Praxis ist aufgrund eines Rechtsmittelentscheids zukünftig nicht mehr möglich. Das Verwaltungsgericht hat Anfang 2011 im Rahmen eines Gerichtsentscheids für den geplanten Ersatzneubau des Kinderhorts Fehrenstrasse beim Schulhaus Ilgen festgestellt, dass wiederholte Ausnahmegewilligungen bei immer wieder ähnlich vorkommenden Fällen nicht zulässig sind. Für diese Fälle sei eine Anpassung der Grundordnung, also der Bau- und Zonenordnung, nötig.

Unter Art. 6 (Allgemeine Vorschriften für die Bauzonen) und Art. 40 (Kernzonen) der Bauordnung werden die Berechnungsweise, die Verlegungsmöglichkeit sowie die Ausnahmemöglichkeit bezüglich Mindestwohnanteilen geregelt. In Gebieten mit einem vorgeschriebenen Wohnanteil von 90 Prozent darf gemäss Art. 6 Abs. 4 (bzw. Art. 40 Abs. 4) der Wohnanteil zugunsten von Betrieben und Einrichtungen, welche vorwiegend die in einem näheren Umkreis wohnende Bevölkerung mit Dingen oder Dienstleistungen des alltäglichen Bedarfs versorgen, unterschiedlich je nach Zone herabgesetzt werden. Gemäss Praxis des Amtes für Baubewilligungen können Kinderkrippen und Kindergärten von der Möglichkeit zur Herabsetzung des Wohnanteils gemäss geltender Bauordnung profitieren, allerdings gilt dies nur in Gebieten mit einem Mindestwohnanteil von 90 Prozent, und auch dort ist die Herabsetzung nach unten beschränkt. Weiteren Spielraum in der Erfüllung des Mindestwohnanteils bietet Art. 6 Abs. 3 (bzw. Art. 40 Abs. 3). Demnach darf die Wohnfläche innerhalb des Gebäudes und innerhalb eines Umkreises mit einem Radius von 150 m in der Kernzone Altstadt und von 300 m in den übrigen Zonen verlegt werden.

Insgesamt sind die Spielräume und Ausnahmemöglichkeiten jedoch beschränkt, und die Problematik der Nichterfüllung der Mindestwohnanteile aufgrund notwendiger Kinderbetreuungseinrichtungen kann aus bau- und planungsrechtlicher Sicht nicht zufriedenstellend gelöst werden. Aufgrund der heute fehlenden, expliziten Wohnanteils-Ausnahmeregelung für Kinderbetreuungseinrichtungen ist der Weiterbetrieb von zahlreichen bestehenden und v. a. die Erstellung von neuen Kinderbetreuungseinrichtungen gefährdet.

Eine Anpassung der Bauordnung ist aufgrund von langjähriger Praxiserfahrung und Rechtsmittelentscheiden notwendig. Mit den vorgesehenen Ergänzungen der Bauordnung wird die Zulässigkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen unabhängig vom Wohnanteil rechtlich sichergestellt.

#### **5. Art. 24c<sup>bis</sup>: Quartiererhaltungszone (Erscheinung der Gebäude)**

Quartiererhaltungszonen sind Strukturerhaltungszonen und umfassen in sich geschlossene Ortsteile mit hoher Siedlungsqualität, die in ihrer Nutzungsstruktur oder baulichen Gliederung erhalten oder erweitert werden sollen. Die Bauordnung kann für die Quartiererhaltungszone ähnliche Regelungen treffen wie in Kernzonen (§ 50a Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes; PBG).

Bei der Erneuerung und Weiterentwicklung der Quartiere in der Quartiererhaltungszone soll der Grundcharakter mit den typischen Bau- und Freiraumstrukturen erhalten und gestärkt werden. Die Unterteilung der Gebäude in ein stark betontes Sockelgeschoss, einen Mittelteil und einen Traufbereich ist dabei für die zu erhaltende Siedlungsstruktur von zentraler Bedeutung. Insbesondere das ausgeprägte Sockelgeschoss, welches oftmals über öffentlich zugängliche bzw. publikumsorientierte Nutzungen (Läden, Restaurants) verfügt, bildet einen charakteristischen Teil der Gebäudestruktur. Eine ausreichende Raumhöhe und eine Anbindung an den öffentlichen Raum sind dafür Voraussetzungen. In den letzten Jahren hat sich der Verdichtungsdruck in der Stadt Zürich auch in den Quartiererhaltungszonen bemerkbar gemacht. Die häufig angestrebte Maximal-Ausnutzung der Grundstücke führt dazu, dass anrechenbare Untergeschosse vermehrt beansprucht werden und insbesondere in Gebieten der Quartiererhaltungszone mit eher flacher Topografie unerwünschte strassenseitige Erd-

geschosssituationen entstehen, welche nicht mit dem angestrebten Quartiercharakter bzw. der erwünschten Gebäudestruktur übereinstimmen.

Mit der Ergänzung der Bauordnung soll die nutzungsplanerische Grundlage geschaffen werden, damit das Erdgeschoss weiterhin als ausgeprägtes Sockelgeschoss in Erscheinung tritt und eine urbane Nutzweise bzw. Zentrumsfunktion gewährleistet ist. Der neue Artikel 24c<sup>bis</sup> präzisiert die erwünschten Qualitäten, die im Gebietscharakter (Art. 24f und 24k) umschrieben sind, bzw. definiert die Höhenlage des Erdgeschosses gegenüber dem Strassenraum.

Die Baurekurskommission des Kantons Zürich (heute Baurekursgericht) hatte sich anlässlich eines Rechtsmittelverfahrens vor drei Jahren bereits mit der Thematik auseinandergesetzt. Dabei hielt die Rekurskommission fest, dass gegenüber der Eigentümerin oder dem Eigentümer die für die Quartiererhaltungszone typische städtebauliche Bebauungsstruktur nur auf der Grundlage eines allgemeinverbindlichen Erlasses einer Bauvorschrift baupolizeilich durchgesetzt werden könne, und dass die blossе Beschreibung des Gebietscharakters in der Bauordnung hierfür nicht ausreiche. Mit der vorgesehenen Ergänzung wird die erforderliche Bauvorschrift geschaffen.

## 6. Verfahrensablauf

Die Ergänzungen der Bauordnung werden zwecks Anhörung nach § 7 des Planungs- und Baugesetzes öffentlich aufgelegt. Zudem findet eine Ämtervernehmlassung und kantonale Vorprüfung statt. Während der vom Amt für Städtebau durchzuführenden Auflage können sich alle interessierten Personen schriftlich zu den vorgesehenen Änderungen der Bauordnung äussern. Die Auflage wird in den Amtsblättern bekannt gegeben. Nach Ablauf der Auflagefrist wird die Verwaltung einen Bericht zu den allenfalls nicht berücksichtigten Einwendungen ausfertigen. Die Änderungen der Bauordnung werden zusammen mit dem Bericht über die nicht berücksichtigten Einwendungen dem Gemeinderat zur Festsetzung vorgelegt.

Auf Antrag des Vorstehers des Hochbaudepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Folgende vier Ergänzungen der Bauordnung (ASZ 700.100) werden für die öffentliche Anhörung nach § 7 des Planungs- und Baugesetzes verabschiedet:

- **Art. 4a Naturgefahren**

<sup>1</sup> Bei der Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen in Gefahrengebieten ist das Personen- und Sachwertrisiko durch Naturgefahren (Hochwasser, Oberflächenabfluss, Rutschungen, Hangmuren und Steinschlag) mit der Gebäude- und Nutzungsanordnung sowie weiteren Objektschutzmassnahmen zu minimieren.

<sup>2</sup> Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens können in folgenden Gebieten Schutzmassnahmen verlangt werden, mit denen sich die Risiken minimieren lassen:

- a) in Gebieten mit erheblicher oder mittlerer Gefährdung,
- b) in Gebieten mit geringer Gefährdung oder Restgefährdung nur bei besonders sensiblen Objekten, bei denen viele Personen gefährdet sind oder sehr hohe Sach- oder andere Folgeschäden auftreten können.

<sup>3</sup> Für die Beurteilung von Bauvorhaben und beim Erlass von Sondernutzungsplänen ist die kantonale Naturgefahrenkarte massgebend. Neuere Erkenntnisse zu Gefahrenereignissen und bauliche Schutzmassnahmen werden berücksichtigt. In der Regel sind die Massnahmen auf das Schutzziel eines dreihundertjährigen Ereignisses auszurichten.

<sup>4</sup> Die Bauherrschaft weist die Naturgefahren, die Risiken und die vorgesehenen Schutzmassnahmen in einem Bericht aus.

– **Art. 6 Wohnanteil**

<sup>4bis</sup> Zugunsten von Kinderbetreuungseinrichtungen (Krippen, Horte und dergleichen) sowie für Kindergärten darf unabhängig vom vorgeschriebenen Wohnanteil der Wohnanteil unbeschränkt herabgesetzt werden.

– **Art. 24c<sup>bis</sup> Erscheinung der Gebäude**

<sup>1</sup> Der Fussboden des Erdgeschosses darf nicht unter dem gewachsenen Boden, gemessen in der Mitte der strassenseitigen Gebäudeaussenseite, und höchstens 1,50 m über dem tiefsten Punkt des gewachsenen Bodens längs der strassenseitigen Gebäudeaussenseite liegen.

<sup>2</sup> Können die Masse in steilem Gelände nicht eingehalten werden, hat sich die Lage des Erdgeschossfussbodens an den gebietstypischen Bauten im näheren Umfeld zu orientieren.

<sup>3</sup> Erdgeschoss und darüber liegende Geschosse (ohne Dachgeschosse) dürfen insgesamt die Zahl der erlaubten Vollgeschosse nicht übersteigen.

<sup>4</sup> Liegt der Mindestwohnanteil unter 90 Prozent, ist das Erdgeschoss mit einer deutlich grösseren Höhe als die übrigen Geschosse auszubilden.

– **Art. 40 Wohnanteil**

<sup>4bis</sup> Zugunsten von Kinderbetreuungseinrichtungen (Krippen, Horte und dergleichen) sowie für Kindergärten darf unabhängig vom vorgeschriebenen Wohnanteil der Wohnanteil unbeschränkt herabgesetzt werden.

2. Die Änderungsvorlage wird vor der Festsetzung während 60 Tagen öffentlich aufgelegt. Während der Auflagefrist können sich alle interessierten Personen schriftlich zum Inhalt äussern.
3. Über die nicht berücksichtigten Einwendungen wird gesamthaft bei der Festsetzung der Ergänzungen der Bauordnung entschieden. Danach stehen Festsetzung und Stellungnahme zu den nicht berücksichtigten Einwendungen zur Einsichtnahme offen.
4. Die Änderungsvorlage wird der Baudirektion zur Vorprüfung zugestellt.
5. Der Vorsteher des Hochbaudepartements wird eingeladen, die öffentliche Auflage der Änderungsvorlage im Städtischen Amtsblatt und im Amtsblatt des Kantons Zürich bekanntzugeben und das Mitwirkungsverfahren durchzuführen sowie die erforderlichen Unterlagen der Baudirektion zur Vorprüfung einzureichen.
6. Mitteilung an die Stadtpräsidentin, die Vorstehenden des Finanz-, des Polizei-, des Gesundheits- und Umwelt-, des Tiefbau- und Entsorgungs-, des Hochbaudepartements, des Departements der Industriellen Betriebe, des Schul- und Sport- sowie des Sozialdepartements, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stadtentwicklung, Schutz und Rettung, die Dienstabteilung Verkehr, den Umwelt- und Gesundheitsschutz, das Tiefbauamt, ERZ Entsorgung + Recycling Zürich, Grün Stadt Zürich, das Amt für Städtebau (5), das Amt für Hochbauten, die Immobilien-Bewirtschaftung, das Amt für Baubewilligungen, die Verkehrsbetriebe, den Energiebeauftragten und die Spezialkommission Hochbaudepartement / Stadtentwicklung des Gemeinderats.

Für getreuen Auszug  
die Stadtschreiberin