

Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich: Nachhaltigkeitsbeurteilung

Schlussbericht



Hinweis: Die Nachhaltigkeitsbeurteilung wurde parallel für die Revision des regionalen Richtplans und die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung durchgeführt. Nach Abschluss der Beurteilung wurden bewusst je ein Bericht zu jedem Instrument erstellt. Die Aussagen in den beiden Berichten decken sich teilweise.

Projektleitung

Amt für Städtebau: Simone Gabi, Ruth Schnider

Beurteilungsgremium

Günther Arber (Stadtentwicklung Zürich)
Frank Argast (Amt für Städtebau)
Christine Bächtiger (Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich)
Urs Baur (Amt für Städtebau)
Lorenzo Cavallasca (Tiefbauamt)
Richard Heim (Amt für Städtebau)
Jonas Hunziker (Amt für Städtebau)
Irene Küpfer (Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich)
Regula Iseli (Amt für Städtebau)
Daniel Keller (Grün Stadt Zürich)
Monika Mörikofer (Hochbaudepartement)
Sandra Nigsch (Amt für Städtebau)
Sigrun Rohde (Grün Stadt Zürich)
Cécile von Rotz (Immobilien-Bewirtschaftung der Stadt Zürich)
Felix Schmid (Departement der industriellen Betriebe)
Karl Tschanz (Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich)

Fotos (Titelbild)

Juliet Haller (Amt für Städtebau)

Externe Bearbeitung

Lukas Beck
Sabrina Krank
Andrea Meier
Matthias Thoma

Ernst Basler + Partner AG
Mühlebachstrasse 11
8032 Zürich
Telefon +41 44 395 16 16
info@ebp.ch
www.ebp.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Ziel und Gegenstand	1
1.1	Anlass und Auftrag	1
1.2	Projektziele	1
1.3	Beurteilungsgegenstand	2
1.4	Änderungspakete.....	5
1.5	Stand der Nachhaltigkeit	5
2	Beurteilungsmethodik	8
2.1	Herleitung des Zielsystems	8
2.1.1	Bestimmen der Themen	9
2.1.2	Herleitung der Ziele	10
2.1.3	Auswahl der Kriterien	11
2.2	Ablauf der Beurteilung	14
3	Wesentliche Änderungen an der BZO	16
3.1	Anlass und Ziele der Teilrevision.....	16
3.2	Änderungspakete BZO	17
4	Resultat der Beurteilung	20
4.1	Auswirkungen auf Gesellschaft.....	22
4.2	Auswirkungen auf Wirtschaft	23
4.3	Auswirkungen auf Umwelt.....	24
4.4	Auswirkungen auf Prozesse	24
4.5	Regionale Auswirkungen.....	25
4.6	Veränderte Umfeldbedingungen.....	26
4.7	Änderungen der BZO nach der Beurteilung	26
5	Fazit und Empfehlungen.....	28
5.1	Fazit	28
5.2	Ausblick und Empfehlungen	30

Anhänge

- A1 Resultat Workshop Nachhaltigkeitsbeurteilung BZO
- A2 Änderungspakete BZO
- A3 Ziele: Zusammenhang mit städtischen Strategien

1 Ziel und Gegenstand

Im einleitenden ersten Kapitel werden die Ziele der Nachhaltigkeitsbeurteilung dargelegt und der Beurteilungsgegenstand bestimmt.

1.1 Anlass und Auftrag

Verpflichtung der Stadt Zürich zu einer nachhaltigen Entwicklung

Die Stadt Zürich hat sich in ihrer Gemeindeordnung zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet (Art. 2ter, Abs. 1). Sie setzt sich zudem für die Erreichung der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft ein (Art. 2ter, Abs. 2). Um diese Ziele zu erreichen, müssen in allen Politikbereichen Anstrengungen unternommen werden. Der Steuerung der räumlichen Stadtentwicklung mit den Instrumenten «Regionaler Richtplan» und «Bau- und Zonenordnung» kommt dabei eine wichtige Rolle zu.

Sicherstellen der Nachhaltigkeit der Revisionen von Richtplan und BZO

Die Stadt Zürich befindet sich in einer bedeutenden Planungsphase: Aktuell revidiert sie den regionalen Richtplan und nimmt gleichzeitig eine Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) vor. Bei der Revision dieser beiden Planungsinstrumente soll deren Ausrichtung auf die nachhaltige Entwicklung besondere Beachtung geschenkt werden.

1.2 Projektziele

Parallele Betrachtung der Revisionen von Richtplan und BZO

Um die Nachhaltigkeit von BZO und Richtplan sicherzustellen, wird eine Nachhaltigkeitsbeurteilung der Änderungen des Richtplans und der BZO durchgeführt. Diese erfolgt in einem zeitlich und inhaltlich parallelen Prozess, um Synergien zu nutzen und eine gemeinsame Stossrichtung der beiden Planungsinstrumente sicherzustellen. Es wurden aber zwei separate Berichte erstellt. Neben dem vorliegenden Bericht zur Beurteilung der BZO existiert ein analoger Bericht zum Richtplan.

Aufdecken von Zielkonflikten und Abwägen zwischen Interessen

Die transparente Beurteilung der Revisionen dient dazu, Zielkonflikte aufzudecken und mögliche entgegengesetzte Interessen abzuwägen. Dadurch wird eine strukturierte Diskussion ermöglicht. Das Ergebnis einer solchen Beurteilung bietet den Planungsakteurinnen und -akteuren eine Gesamtsicht in Bezug auf die Stärken und Schwächen der Planungen bezüglich einer nachhaltigen Entwicklung.

Departementsübergreifende Betrachtungsweise

Verschiedene Dienstabteilungen und Departemente der Stadt Zürich beschäftigen sich in ihren Tätigkeiten mit Aspekten der nachhaltigen Entwicklung und haben entsprechende Ziele, Strategien und Massnahmen erarbei-

tet. Die vorliegende Nachhaltigkeitsbeurteilung stützt sich bei ihren Zielen und Kriterien auf diese bestehenden Grundlagen ab und nimmt eine departementsübergreifende Betrachtungsweise ein.

Unterstützung bei der
Kommunikation und
Beschlussfassung

Die Resultate der Nachhaltigkeitsbeurteilung werden einerseits zur Optimierung der BZO und andererseits bei der internen und externen Kommunikation eingesetzt. Die Beurteilung kann damit eine sachgerechte Beschlussfassung unterstützen.

1.3 Beurteilungsgegenstand

Beurteilungsgegenstand: BZO

Um die Prüfung durchführen zu können, ist eine Fassung des Beurteilungsgegenstands und eine klare Definition einer Systemgrenze notwendig. Beurteilt wird die Teilrevision Bau- und Zonenordnung. Sie wird der heute rechtsgültigen BZO von 1999 gegenüber gestellt und bewertet. Um die Teilrevision der BZO transparent zu beurteilen, werden die Änderungen in Themen zusammengefasst und in Form von «Änderungspaketen» beurteilt (siehe Kapitel 1.4).

Beurteilung der Entwürfe vom
September 2012

Beurteilt wurde der zum Zeitpunkt der Beurteilung (September 2012) vorliegende Entwurfsstand der BZO. Die danach noch vorgenommenen Änderungen wurden nicht beurteilt. Die Beurteilung in einem Entwurfsstand ist beabsichtigt, da die Ergebnisse noch in die Überarbeitung der BZO einfließen sollen. In Kapitel 4.7 sind die nach der Beurteilung noch vorgenommenen Anpassungen dokumentiert.

Nur aktuelle Teilrevision beurteilt

Im Rahmen der untersuchten BZO-Teilrevision werden die Bauvorschriften insbesondere für diejenigen Quartiere angepasst, in denen eine starke Verdichtung die bestehenden Qualitäten gefährden könnte. Die Teilrevision sieht keine Ein- und Aufzonungen vor. In gewissen Gebieten soll aber künftig eine Erhöhung der Ausnutzungsmöglichkeiten erfolgen. Als Grundlage für allfällige Auf- und Umzonungen müssen aber zuerst die Eckwerte für die nutzungsmässige und städtebauliche Entwicklung, die Erschliessung und die Freiraumversorgung definiert werden. Dieses Vorgehen erfordert sorgfältig durchgeführte, kooperative Planungsverfahren und benötigt entsprechend Zeit. Die Ergebnisse sollen in späteren Teilrevisionen in die BZO einfließen. Die vorliegende Beurteilung betrachtet nur die aktuelle Teilrevision.

Differenzbetrachtung

Die Nachhaltigkeitsbeurteilung betrachtet nur die Änderungen der neuen BZO gegenüber der bisher gültigen BZO (BZO 99). Es wird also die Frage beantwortet, ob sich die neue BZO stärker einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet als die bisherige BZO. Da «Nachhaltigkeit» kaum absolut messbar ist, sondern vielmehr als Entwicklungspfad gesehen werden kann, ist ein Vergleichsfall nötig. Deshalb wird nachfolgend vor allem die Differenz zwischen der heute gültigen und der neuen BZO untersucht. Eine solche

Differenzbetrachtung ist auch aus politischer und planerischer Sicht sinnvoll: Mit der Differenzbetrachtung kann gezielt beurteilt werden, ob der Entwurf der Revision in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung geht und wo allenfalls noch Handlungsbedarf besteht. Damit können allenfalls noch Anpassungen vorgenommen werden. Gleichzeitig wird so für die Politik deutlich, in welchen Bereichen mit der BZO Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung geleistet werden können und auf welche Bereiche mit anderen Instrumenten hingewirkt werden sollte.

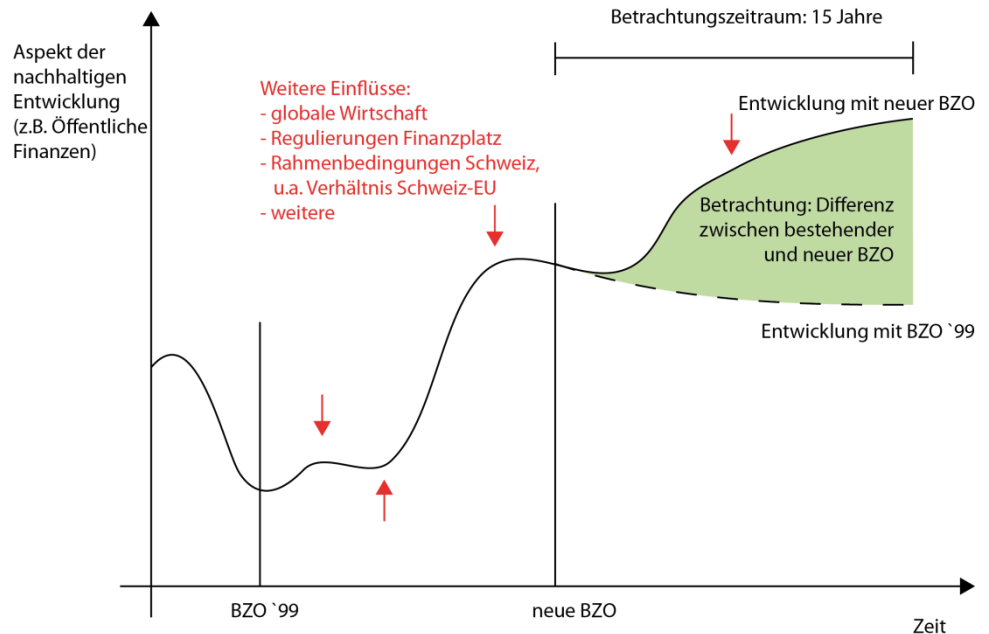
Primär Betrachtung der Bereiche
mit Handlungsbedarf

Die Stadt Zürich erfasst im Rahmen ihres Nachhaltigkeitsmonitorings periodisch einige Schlüsselindikatoren der nachhaltigen Entwicklung für die Stadt. Diese werden auch in Relation zu anderen Städten gesetzt. Die Resultate des Nachhaltigkeitsmonitorings werden bei der Beurteilung miteinbezogen. Themen, bei welchen gemäss dem Monitoring noch bedeutende Anstrengungen der Stadt nötig sind und die durch die BZO auch tatsächlich beeinflusst werden können, sind bei der Nachhaltigkeitsbeurteilung besonders aufmerksam zu betrachten.

Planungshorizont von 15 Jahren

Es werden diejenigen Wirkungen auf die Nachhaltige Entwicklung in diese Nachhaltigkeitsbeurteilung einbezogen, welche sich aufgrund der Änderungen an der BZO in einem Planungshorizont von rund 15 Jahren manifestieren. Abbildung 1 stellt dar, welche Wirkungen betrachtet werden: Die nachhaltige Entwicklung der Stadt Zürich wird neben der BZO durch weitere Einflüsse geprägt. Betrachtet wird nur die Differenz zwischen der erwarteten Entwicklung gemäss der geltenden BZO (BZO 99) und der erwarteten Entwicklung mit der revidierten BZO.

Abbildung 1:
Betrachtungsgegenstand



Betrachtungsraum

Zentral für die Betrachtung sind die Auswirkungen in der Stadt Zürich, die durch die Teilrevision der BZO zu erwarten sind. Die räumliche Systemgrenze bzw. den Betrachtungsraum für diese Beurteilung definiert hier die administrative Einheit der Stadt Zürich. Spezifische Aussagen zu einzelnen Parzellen werden nicht vorgenommen – eine gesamtstädtische Beurteilung steht im Vordergrund. Punktuell werden Auswirkungen auf der Quartiers-ebene betrachtet.

Erweiterter «Denkperimeter»

Die Ergebnisse der Beurteilung werden zusammenfassend auch aus übergeordneter räumlicher Sicht mit Bezug auf die Entwicklung des gesamten Metropolitanraumes gewürdigt (siehe Kapitel 4.5), was einem erweiterten «Denkperimeter» entspricht.

Exogene Einflüsse in
Schlussbetrachtung

Die nachhaltige Entwicklung der Stadt wird wie erwähnt wesentlich durch weitere exogene Faktoren wie die globale wirtschaftliche Entwicklung, die gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz oder technologische und gesellschaftliche Entwicklungen geprägt. Diese sind nur schwer vorherzusagen. Die vorliegende Beurteilung geht von den heutigen Rahmenbedingungen und der momentan herrschenden Entwicklungsdynamik aus. Im Sinne einer Sensitivitätsbetrachtung wird aber beim Resultat (Kapitel 4.6) auch die Frage gestellt, wie sich die Beurteilung bei einer Veränderung grundlegender wirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder ökologischer Rahmenbedingungen verändern würde.

1.4 Änderungspakete

Zusammenfassen von
Änderungen in thematischen
«Änderungspaketen»

In die Nachhaltigkeitsbeurteilung werden die wesentlichen Änderungen der BZO-Teilrevision einbezogen. Da es nicht zielführend ist, jede Änderung individuell nach allen Kriterien zu beurteilen, werden die Änderungen in Themen zusammengefasst und in Form von «Änderungspaketen» beurteilt. Das Vorgehen zielt auf die Beurteilung von grundsätzlichen Änderungen (formell und inhaltlich), welche sich auf die Entwicklung der Stadt Zürich auswirken können. Dabei kann es einerseits um räumlich oder strategisch bedeutende Änderungen gehen, oder andererseits um Änderungen am Reglement. Die Definition der Änderungspakete erfolgt aufgrund von thematischer Ähnlichkeit oder aufgrund einer gemeinsamen Absicht von mehreren Änderungen an der BZO.

Änderungspakete = Teilprojekte
der Erarbeitung

Bei der BZO wurde für die Definition der Änderungspakete auf die Teilprojekte bzw. Bearbeitungspakete zurückgegriffen, welche bei der Erarbeitung der Teilrevision definiert wurden. Die sechs Teilprojekte behandelten jeweils eine Thematik/ ein Problem. Einzig das Teilprojekt 5 (I und IHD-Zonen) enthält zwei nicht direkt verbundene Themen und wurde deshalb unterteilt in zwei Änderungspakete (Industriezonen, Erdgeschossnutzungen). Die Teilprojekte 1 und 2 (Quartiererhaltungszonen und Kernzonen) wurden aufgrund inhaltlicher Übereinstimmungen in einem Änderungspaket zusammengefasst. Die Änderungspakete der BZO sind in Kapitel 3.2 dargestellt. Der Zweck der Änderung wird dort knapp formuliert und die vorgesehenen Änderungen am Reglement dargelegt.

Anhand von je einer Sitzung mit den an der Erarbeitung der Revisionen der Instrumente beteiligten Gruppen (Kernteam BZO, AG Richtplan) wurden die Änderungspakete diskutiert und beschlossen.

1.5 Stand der Nachhaltigkeit¹⁾

Differenzbetrachtung

Wie in Kapitel 1.3 erläutert, wird bei der Beurteilung eine Differenzbetrachtung vorgenommen. Es wird demnach nicht der «absolute Stand der Nachhaltigkeit» der Stadt mit der neuen BZO beurteilt, sondern lediglich die Änderungen in der Bau- und Zonenordnung. Um dem unterschiedlichen Stand in unterschiedlichen Aspekten der Nachhaltigkeit Rechnung zu tragen, werden die Resultate des städtischen Nachhaltigkeitsmonitorings beigezogen. Das Monitoring hilft, die Ausgangslage bezüglich dem Stand der Nachhaltigkeit in der Stadt Zürich einzuordnen. Themen, bei welchen

1) Dieser Abschnitt basiert auf dem Nachhaltigkeitsmonitoring der Stadt Zürich (<http://www.nachhaltigkeitsmonitoring.ch>); Letzter Zugriff: 28.11.2012

gemäss dem Monitoring noch bedeutende Anstrengungen der Stadt nötig sind, sind bei der Nachhaltigkeitsbeurteilung besonders aufmerksam zu betrachten. Betrachtet werden im Folgenden nur diejenigen Themen, die raumrelevant sind und potenziell durch die BZO beeinflusst werden können.

Nachhaltigkeitsmonitoring seit
2004

Die Stadt Zürich überprüft seit 2004 ihre Bemühungen zu Gunsten einer nachhaltigen Entwicklung mit einem Nachhaltigkeitsmonitoring. Für 21 Themenfelder aus den drei Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft werden mithilfe von quantitativ messbaren Nachhaltigkeitsindikatoren Entwicklungen und Trends der letzten 20 Jahre abgebildet. Durch Städtevergleiche ist auch ein Vergleich im nationalen und europäischen Kontext möglich. Die Daten und deren Grundlagen sind auf der Homepage (vgl. Fussnote) erläutert. In allen 21 Themenfeldern wird gezeigt, mit welchen Projekten und Tätigkeiten die Stadt sich für eine nachhaltige Entwicklung einsetzt. Im Nachhaltigkeitsmonitoring wird ein Fazit gezogen, welches beleuchtet, in welchen Bereichen/ Themen die Stadt Zürich bereits gut da steht und wo bezüglich einer nachhaltigen Entwicklung noch Handlungsbedarf besteht. Das Fazit wird im Folgenden zusammengefasst:

Gesellschaft: Hohe
Lebensqualität, anhaltende
soziale Unterschiede, kaum
durch BZO beeinflussbar

Die Bevölkerung ist mit den Lebensbedingungen und öffentlichen Einrichtungen in der Stadt insgesamt zufrieden. Die öffentlichen Einrichtungen konnten in den letzten Jahren laufend ausgebaut und verbessert werden. Auch die sehr stabile Sicherheitslage ist positiv zu werten. Bei den Gewaltdelikten weist die Trendlinie für die letzten Jahre sogar einen deutlich abnehmenden Verlauf auf. Nicht im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist die anhaltende Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern. Auch die sozioökonomische Schere tut sich in der Stadt Zürich weit auf. Knapp ein Zehntel der Zürcherinnen und Zürcher ist auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen. Eine grosse Herausforderung ist die Tatsache, dass viele Jugendliche nach der obligatorischen Schulzeit ohne Lehrstelle dastehen, wobei ausländische Jugendliche überproportional von dieser Situation betroffen sind. Für die nachfolgende Beurteilung ist festzuhalten, dass diese Herausforderungen der nachhaltigen Stadtentwicklung für das städtische Handeln von hoher Bedeutung sind. Allerdings können sie nur indirekt durch die BZO beeinflusst werden, etwa durch räumliche Vorsorge für öffentliche Einrichtungen und Flächen für Wohnen und Arbeitsplätze.

Wirtschaft: Stark abhängig von
globaler Lage, vergleichsweise
gute Stellung Zürich,
eingeschränkte
Handlungsmöglichkeiten BZO

Die Indikatoren Wertschöpfung, Arbeitsplätze, Steuerkraft und Einkommen sind nach 2008 mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zwischenzeitlich gesunken. Die Arbeitslosenquote ist gestiegen und die Verschuldung des städtischen Haushalts hat zugenommen. Seit 2011 ist aber ein leichter Aufwärtstrend bei den Wirtschaftsindikatoren in der Stadt Zürich feststellbar. Der Vergleich mit anderen Städten zeigt, dass Zürich betreffend der genannten Parameter sehr gut da steht. Die Nettoverschuldungsquote ist nach einer starken Reduktion seit dem Höchststand 1996 ab 2008 wieder angestiegen. Die durchschnittliche individuelle Wohnfläche, welche den materiellen Lebensstandard der Einwohnerinnen und Einwohner wider-

spiegelt, ist vergleichsweise hoch, stagniert aber seit einigen Jahren. Die Handlungsmöglichkeiten der Stadt Zürich im wirtschaftlichen Bereich im Rahmen der BZO sind eingeschränkt. Viele der in der Stadt Zürich vertretenen Branchen und ansässigen Unternehmen sind international eng verflochten und von entsprechenden Entscheidungsstrukturen abhängig. Die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen werden massgeblich von der nationalen und internationalen Ebene definiert. Indirekt beeinflussbar durch die BZO sind Flächen für Wohnen, Arbeitsplätze, Einrichtungen der öffentlichen Hand und damit indirekt - und beeinflusst durch weitere Faktoren - die öffentlichen Finanzen und die Steuerkraft.

Umwelt: Hohe Qualität, lokale Probleme bei Luft und Lärm, BZO als ergänzendes Instrumentarium

Bei vielen umweltbezogenen Themenfeldern steht die Stadt gut da und entwickelt sich in die richtige Richtung. Bei den Treibhausgasemissionen, dem Primärenergieverbrauch und den erneuerbaren Energien sowie den Siedlungsabfällen bewegen sich die Werte zwar in Richtung der Zielwerte, es sind aber noch deutliche Anstrengungen nötig. Lokal stellen die Luft- und Lärmbelastung - wie in fast jeder anderen Stadt - ein Problem dar. Die Luftqualität hat sich zwar in den 80er- und 90er-Jahren deutlich verbessert, stagniert nun aber seit mehreren Jahren auf einem Niveau, das immer noch über den Grenzwerten liegt. Trotz grosser Sanierungsanstrengungen lebt immer noch mehr als ein Drittel der Bevölkerung an Standorten mit Überschreitungen der Lärm-Immissionsgrenzwerte. Der Hauptgrund dafür ist der motorisierte Individualverkehr. Mit der Bevölkerung wächst auch das Verkehrsaufkommen in der Stadt. Über Investitionen in den umweltfreundlichen Verkehr sowie über Temporeduktionen versucht die Stadt negative Auswirkungen der Mobilität aufzufangen. Viele der Umweltindikatoren werden durch die räumliche Stadtentwicklung und damit potenziell durch die BZO beeinflusst. Allerdings sind bei den meisten Themen andere Instrumente und Einflussfaktoren bedeutender (Energiegesetzgebung, Umweltschutzgesetzgebung, globale Märkte und Preise von Rohstoffen und Energie). Zudem sind der Stadt in gewissen Bereichen rechtliche Grenzen von Bund und Kanton gesetzt, was die Umsetzung von neuen Ansätzen erschwert.

2 Beurteilungsmethodik

Kapitel 2 beschreibt die Methodik der Nachhaltigkeitsbeurteilung. Die Herleitung und der Aufbau des Zielsystems wird beschrieben und der Ablauf der Beurteilung dargelegt.

2.1 Herleitung des Zielsystems

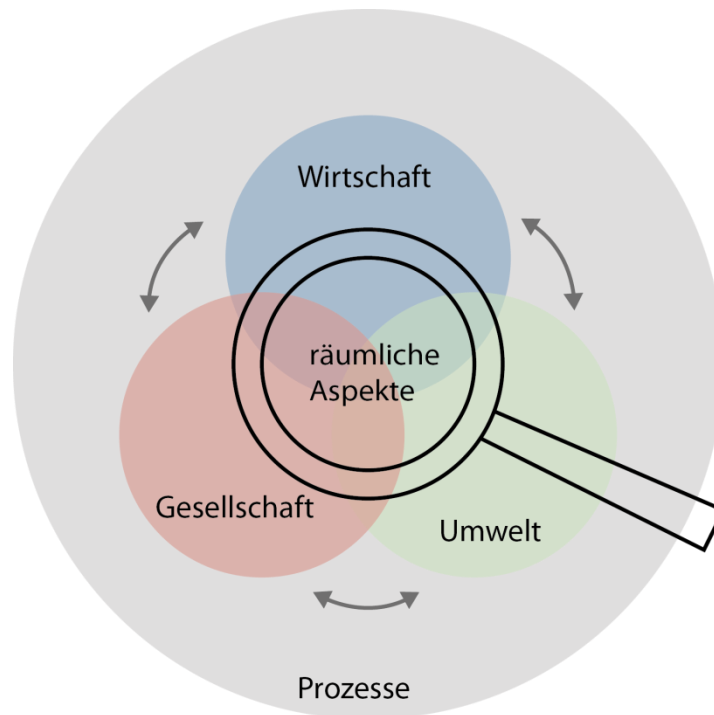
Zielsystem baut auf bestehenden Grundlagen auf

Es existieren viele verschiedene Ansätze, aber keine abschliessende Definition der Nachhaltigkeit. Um die Nachhaltigkeit der BZO beurteilen zu können, ist eine klare Definition von Zielen und Kriterien notwendig. Um sicherzustellen, dass alle relevanten Aspekte der nachhaltigen Entwicklung betrachtet werden, werden die breit anerkannten «Kernindikatoren der nachhaltigen Entwicklung» (Cercle Indicateurs) als Grundlage für die Definition der Themen herangezogen. Die Stadt Zürich respektive ihre Departemente und Dienstabteilungen beschäftigen sich in ihren Aufgaben bereits seit längerem mit der nachhaltigen Entwicklung der Stadt. Bei der Bestimmung der räumlich relevanten Ziele wird deshalb auf den bestehenden Strategien der Stadt aufgebaut. Da die Revision des regionalen Richtplans und der BZO parallel betrachtet wurden (siehe auch Kapitel 1.2), wurde auch dasselbe Zielsystem verwendet.

Dimensionen der Nachhaltigkeit

Grundlage für das Zielsystem ist das «3-Kreise-Modell» der Nachhaltigkeit. Neben den 3 «klassischen» Dimensionen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt, wurde zusätzlich die Prozess-Dimension aufgenommen (siehe Abbildung 2). Die Prozesse als vierte Dimension sind nicht losgelöst von den übrigen Dimensionen zu betrachten, sondern sind einerseits als Abwägungsprozesse zwischen den Dimensionen zu betrachten. Andererseits sind Kommunikation und Partizipation als Teile der Prozesse eine wichtige öffentliche Aufgabe. Betrachtet werden bei der Nachhaltigkeitsbeurteilung der BZO vor allem die durch die Teilrevision ausgelösten räumlichen Prozesse. Diese spielen sich sowohl in den einzelnen Dimensionen als auch in deren Schnittbereichen ab. Im Zentrum der BZO steht der Raum und dessen Nutzung. Bei der Nachhaltigkeitsbeurteilung stehen deshalb vor allem die räumlichen Aspekte der vier Dimensionen im Fokus.

Abbildung 2: 4-Kreise-Modell der Nachhaltigkeit



Basierend auf diesem 4-Kreise-Modell wird ein Zielsystem aufgebaut. Dieses hat 3 Ebenen: Themen, Ziele und Kriterien. Tabelle 1 zeigt beispielhaft den Aufbau des Zielsystems.

Tabelle 1: Aufbau des Zielsystems am Beispiel Wirtschaftsstruktur

Wirtschaftsdimension

<i>Thema</i>	<i>Ziel</i>	<i>Kriterien</i>
Wirtschaftsstruktur	Wirtschaftlich prosperierende Stadt mit einer vielfältigen Branchenstruktur	Flächenangebot für unterschiedliche Branchen Nutzungsflexibilität der unbebauten und überbauten Gebiete

Im Folgenden werden die Herleitung der Ziele und die Auswahl der Kriterien erläutert.

2.1.1 Bestimmen der Themen

Themen abgeleitet von Cercle Indicateurs

Als Grundlage für die Bestimmung der Themen in den Dimensionen Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt und Prozess diente der Kriteriensatz des Bundes «Kernindikatoren der Nachhaltigen Entwicklung» für Städte (entwickelt von der Plattform «Cercle Indicateurs»). Dieser enthält Indikatoren zu 29 Themen. Einige davon werden von der Raum- und Stadtplanung nicht oder nur schwach beeinflusst. Andere Sachpolitiken sind für deren Entwicklung bedeutender. So wird beispielsweise die «Überregionale Solidarität» nur unwesentlich durch die Stadtplanung mitbestimmt. Diese Themen wurden

weggelassen oder zusammengefasst. Andere wesentlich von der Stadtplanung beeinflusste Themen, wie Siedlungsqualität sind in den Kriterien der Cercle Indicateurs nur indirekt abgebildet. Sie sind für die nachhaltige Entwicklung ebenfalls wichtig, aber nicht quantifizierbar. Da die vorliegende Nachhaltigkeitsbeurteilung primär qualitativ erfolgt, wurden diese Themen ebenfalls aufgenommen.

Konsolidierung im Prozess

Bei der Bestimmung der Ziele und Kriterien wurden die Themen konsolidiert und teilweise zusammengefasst. Das vollständige Zielsystem mit Themen, Zielen und Kriterien wurde anhand von zwei Sitzungen (je eine mit AG Richtplan und Kernteam BZO) diskutiert und beschlossen.

2.1.2 Herleitung der Ziele

Auswahl der Ziele notwendig für Beurteilung

Die Bestimmung der Ziele ist ein elementarer Schritt für die Nachhaltigkeitsbeurteilung. Nachhaltigkeit umfasst viele Elemente und ist nicht abschliessend definiert.

Aufbau auf bestehenden Grundlagen

Um die Kongruenz mit den Strategien und Schwerpunkten der Stadt Zürich sicherzustellen, wurden die Ziele aus den bestehenden normativen Grundlagen der Stadt hergeleitet und ein einheitliches gesamtstädtisches Zielsystem erarbeitet. Verschiedene Dienstabteilungen und Departemente der Stadt Zürich beschäftigen sich in ihren Tätigkeiten mit Aspekten der nachhaltigen Entwicklung und haben entsprechende Ziele, Strategien und Massnahmen erarbeitet. Aus diesen Grundlagen wurden diejenigen Ziele und Kriterien ausgewählt, welche von der Raum- und Stadtplanung wesentlich beeinflusst werden können. Diese wurden in eine einheitliche Formulierung gebracht. Im Folgenden sind die wichtigsten Grundlagen für die Herleitung der Ziele aufgeführt:

- Strategien Zürich 2025 (Stadtrat Zürich, 2007, Aktualisierung 2011)
- Mobilitätsstrategie der Stadt Zürich (Tiefbauamt der Stadt Zürich, 9.5.2001, Aktualisierungen und Controlling, 2008, 2009, 2010)
- Masterplan Energie der Stadt Zürich (Stadt Zürich, Departement der Industriellen Betriebe, Juni 2012)
- Masterplan Umwelt der Stadt Zürich (Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich, Juli 2007)
- Räumliche Entwicklungsstrategie des Stadtrats für die Stadt Zürich (Stadt Zürich, Amt für Städtebau, März 2010)
- Das Grünbuch der Stadt Zürich (Stadt Zürich, Grün Stadt Zürich, Juli 2006)
- 10 Leitsätze: Nachhaltigkeit ist... (Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2011)

Die Ziele mitsamt den zugehörigen Kriterien sind in Tabelle 2 dargestellt. Die Herleitung der Ziele und ihr Verhältnis zu den oben aufgeführten Grundlagen sind im Anhang A3 dokumentiert.

2.1.3 Auswahl der Kriterien

Kriterien aus bestehenden Kriteriensets abgeleitet	<p>Basierend auf den Zielen wurden anschliessend die Kriterien bestimmt. Dabei wurde auf bestehende Kriteriensets zurückgegriffen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nachhaltigkeitsindikatoren des Nachhaltigkeitsmonitorings der Stadt Zürich (gemäss Nachhaltigkeitsbericht 2008) • Kriterien für nachhaltige Stadtplanung/ Städtebau (Afs)
Auswahl von durch Revisionen beeinflussbaren Kriterien	<p>Es wurden Kriterien ausgewählt, welche potenziell durch die Bau- und Zonenordnung respektive den regionalen Richtplan beeinflusst werden können. Im Gegensatz zur quantitativen Ex-Post-Betrachtung wie sie beispielsweise beim Nachhaltigkeitsmonitoring der Stadt Zürich gemacht wird, müssen die Kriterien nicht quantifizierbar sein. Die Abschätzung von Quantitäten über den Betrachtungszeitraum von 15 Jahren ist aufgrund exogener Einflüsse kaum umsetzbar beziehungsweise aufgrund der verschiedenen qualitativen Ziele nicht zielführend.</p>
Ergänzung aufgrund Definition der Änderungspakete	<p>Der Entwurf des Kriteriensets wurde verglichen mit den Kernindikatoren der Nachhaltigen Entwicklung des Bundes für Städte und mit verwendeten Kriterien in weiteren Nachhaltigkeitsbeurteilungen. Aufgrund der sich abzeichnenden inhaltlichen Stossrichtungen der Revision der Bau- und Zonenordnung (siehe Kapitel 1.4) respektive des Richtplans wurde das Set überprüft und ergänzt.</p>
Ergänzung aufgrund Definition der Änderungspakete	<p>Anhand eines Workshops mit dem erweiterten Projektteam werden die Ziele diskutiert und beschlossen.</p> <p>Tabelle 2 zeigt die Ziele und die ihnen zugeordneten Kriterien.</p>

Tabelle 2: Ziele und Kriterien

Themen	Räumlich relevante Ziele	Kriterien
Gesellschaft		
Versorgung <i>Hinweis: Versorgung mit Frei- und Erholungsräumen siehe unter Erholung und Freiräume</i>	Umfassende Versorgung aller Einwohnerinnen und Einwohner mit öffentlichen Infrastrukturen und Gütern des täglichen Bedarfs im Quartier	Versorgung mit sozialen Infrastrukturen Versorgung mit technischen Infrastrukturen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs Raum für Bildungsinfrastrukturen Raum für Gesundheitseinrichtungen
Gesundheit/ Sicherheit <i>Hinweis: Siehe auch Stadtklima (Umweltdimension)</i>	Schutz der Bevölkerung vor schädlichen und störenden Einflüssen	Lärmimmissionen (Anzahl Betroffene, Ausmass der Immissionen) Luftqualität (Anzahl Betroffene durch Immissionen, Ausmass der Immissionen) Sicherheit im öffentlichen Raum Schutz vor Naturgefahren
Gemeinschaft und Wohnen	Gute soziale Durchmischung und vielfältiges und erhöhtes Wohnangebot	Durchmischung der Wohnquartiere (Einkommen, Wohnformen, Lebensformen) Anzahl Wohnungen Anteil preisgünstige Wohnungen Vielfalt der Wohnungen (Kosten, Struktur, Grössen) Öffentliche und halböffentliche Begegnungsräume Nutzungsmischungen (Wohnen/Arbeiten) Barrierefreiheit
Städtebau und Architektur	Hohe Qualität und eigenständige Identität von Städtebau und Architektur	Ortsspezifische Siedlungsstruktur Ortsspezifische Dichten Einordnung und Qualität der Bauten Einpassung Topographie Nutzbarkeit für Eigentümer/ Bewohner Beachtung (garten-) denkmalpflegerischer Belange
Erholung und Freiräume	Differenziertes, gesundheitsförderndes Nutzungsangebot und insgesamt gute Versorgung der Bevölkerung mit Erholungsmöglichkeiten im Freien	Fläche von Erholungs- und Freiräumen pro Einwohner Qualität von Freiräumen (Versiegelung, Nutzbarkeit für Erholung, ökologischer Wert) Identifikationspotenzial von Parks und Freiräumen Versorgung mit zweckgebundenen Freiräumen (Fussballplätze, etc.) Zugänglichkeit und Erreichbarkeit von Erholungs- und Freiräumen

Wirtschaft

Wirtschaftsstruktur und Arbeit	Wirtschaftlich prosperierende Stadt mit einer vielfältigen Branchenstruktur und einem diversifizierten Arbeitsplatzangebot	Flächenangebot für unterschiedliche Branchen (Industrie, Gewerbe, Dienstleistungen) Nutzungsflexibilität der unbebauten und überbauten Gebiete
Innovation	Innovative Unternehmenslandschaft	Flächenangebot für innovative Betriebe Flächen für Hochschulstandort
Öffentliche Finanzen	Langfristig gesunde öffentliche Finanzen	Anteil wertschöpfungsstarker Nutzungen Langfristige Finanzierbarkeit von Investitionen (Investitionssumme, räumliche Lage)
Erreichbarkeit	Hervorragende Erreichbarkeit der Stadt und ihrer Quartiere, in erster Priorität mit ÖV und Velo/Fussverkehr	Erreichbarkeit und Vernetzung der Quartiere Vernetzung von Wohn- und Arbeitsplatzstandorten Erreichbarkeit der Stadt im Metropolitanraum

Ökologie/ Umwelt

Energie und Klimaschutz	Erreichen der Ziele der 2000 Watt-Gesellschaft und Reduktion der Treibhausgasemissionen	Energieverbrauch (Dichte, Erneuerungsrate, bauliche Standards) Anteil an erneuerbarer Energie (Standorte und Vorschriften) Mobilitätsbedürfnisse (notwendige Wege für Versorgung, Arbeit, Freizeit) Anteil an umweltfreundlicher Mobilität (LV, ÖV) Treibhausgasemissionen
Stadtklima und Luftqualität	Erhalten eines ökologisch verträglichen und gesunden Stadtklimas und Reduktion der Luftschadstoffe	Thermische Situation (Versiegelte Fläche, Grün- und Freiflächen, Abwärme, bauliche Dichte) Durchlüftung (Gebäudehöhen, versiegelte Fläche, durchlässige Siedlungsränder, durchgängige Luftleitbahnen) Luftschadstoffemissionen
Boden und Rohstoffe	Haushälterischer Umgang mit dem Boden und Rohstoffen	Wohn- und Arbeitsplatzfläche pro Kopf (Grundrisse, Angebot) Versiegelte Fläche Wiederverwendbarkeit von Flächen Rohstoffverbrauch Wasserqualität und Wasserverbrauch Bodenfruchtbarkeit Siedlungsabfälle
Biodiversität	Vielfältige und vernetzte Naturlebensräume in der Stadt	Diversität und Qualität der Lebensräume für Flora und Fauna Ökologische Vernetzung Fläche wertvoller Naturräume

Natur und Landschaft	Vielfältige und zusammenhängende Landschaft	Vielfalt an Landschaftsräumen und –elementen Fläche der Landschaftsräume insgesamt Grösse der einzelnen Landschaftsräume
Prozesse		
Transparenz	Transparente Prozesse und Kommunikation	Transparenz bei Abwägung von Zielkonflikten Transparenz in Erarbeitungs- und Umsetzungsprozessen Transparenz in der Kommunikation
Partizipation	Prozessgerechte Einbindung und Mitwirkungsmöglichkeiten	Stufen- und zeitgerechte Einbindung aller Akteure (Verwaltungsintern, Direktbetroffene, Zivilgesellschaft, Stimmvolk)

2.2 Ablauf der Beurteilung


Bei der Beurteilung wurden die einzelnen Änderungspakete auf ihre Wirkung bezüglich der Ziele geprüft. Ernst Basler + Partner hat dabei eine erste Einschätzung in Form eines stichwortartigen Beschreibs der erwarteten Wirkung auf die nachhaltige Entwicklung vorgenommen (Beispiel siehe Tabelle 3). Die meisten Änderungspakete wirken sich nur auf einen Teil der Ziele aus. Für die nicht betroffenen Ziele entfällt entsprechend der Beschreibung.

Tabelle 3: Beispielhafter
Beschrieb der erwarteten
Wirkung

Thema	Räumlich relevantes Ziel	Kriterien	Wirkung Änderungspaket 4 BZO: Flächen für Industrie- und Gewerbe
Wirtschaftsstruktur	Wirtschaftlich prosperierende Stadt mit einer vielfältigen Branchenstruktur	Flächenangebot für unterschiedliche Branchen Nutzungsflexibilität der unbebauten und überbauten Gebiete	- Sicherung von Flächen für Industriebetriebe - Sicherung von Flächen für Gewerbebetriebe - Einschränkung der Flächenverfügbarkeit für Dienstleistungs- und Handelsbetriebe - Einschränken der Nutzungsflexibilität von Industriezonen

Die eigentliche Beurteilung der Nachhaltigkeit von einzelnen Änderungspaketen erfolgte anhand von je einem Workshop pro Instrument mit dem Kernteam BZO und der AG Richtplan. Dabei wurden die ersten Einschätzungen diskutiert und ergänzt. Anschliessend wurde der gesamte Beitrag aller Änderungspakete zum Ziel bestimmt. Dieser kann entweder positiv, neutral oder negativ sein (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: mögliche
Bewertungen des Zielbeitrags
der Änderungspakete

Neutral	
Positiv	
Negativ	

3 Wesentliche Änderungen an der BZO

Im Folgenden sind Anlass und Ziel der Teilrevision sowie die wesentlichen Änderungen beschrieben. Die Vielzahl der Änderungen an der BZO wurden für die Beurteilung in Form von «Änderungspaketen» zusammengefasst. Die Definition der Änderungspakete erfolgte aufgrund von thematischer Ähnlichkeit oder aufgrund einer gemeinsamen Stossrichtung von mehreren Änderungen.

3.1 Anlass und Ziele der Teilrevision

Anlass für BZO-Teilrevision:
Veränderte Rahmenbedingungen
und Erfahrungen mit
bestehendem Instrumentarium

Gemäss Raumplanungsgesetz müssen Nutzungspläne periodisch überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse geändert haben. Die letzte BZO-Revision wurde 1992 bzw. 1999 durchgeführt. Seit dieser Revision konnten Erfahrungen mit den Regelungen gesammelt werden und gewisse Korrekturen drängen sich auf. Gleichzeitig haben sich die Umfeldbedingungen verändert. Diese beiden Gründe geben Anlass, die geltende BZO zu überprüfen und in einzelnen Teilen anzupassen.

RES als zentrale
Planungsgrundlage

Mit der vom Stadtrat verabschiedeten «Räumlichen Entwicklungsstrategie» (RES) liegt seit März 2010 eine Planungsgrundlage vor, welche die Ziele und Handlungsfelder der angestrebten räumlichen Stadtentwicklung formuliert. Die RES ist fachlich breit abgestützt und als zentrale Planungsgrundlage richtungsweisend für die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung.

Herausforderung: Qualitäten bei
hohem Entwicklungsdruck
erhalten

Die Bevölkerung der Stadt Zürich und deren Nutzungsansprüche wachsen, Boden und Raum sind aber begrenzt. Eine weitere Ausdehnung des Stadtkörpers ist nicht mehr möglich, grössere unbebaute Entwicklungsflächen sind nicht mehr vorhanden und die Transformation der ehemaligen Industrieareale ist bald abgeschlossen. Der anhaltend hohe Entwicklungs- und Erneuerungsdruck bei zunehmender Flächenknappheit führt zu baulicher Verdichtung in allen Quartieren. Die bedeutenden Reserven in der bestehenden BZO ermöglichen eine raumplanerisch erwünschte Siedlungsentwicklung nach innen. Die Erneuerung und Verdichtung der Stadtstruktur soll aber mit der notwendigen Sorgfalt erfolgen. Die Stadt soll sich baulich weiterentwickeln können, ohne dass die Quartiere an Wohn- und Lebensqualität einbüßen und ihre charakteristischen Bau- und Freiraumstrukturen verloren gehen. Der Verdrängung von ertragsschwachen Nutzungen wie beispielsweise kleingewerblichen Betrieben soll entgegengewirkt werden.

Ziele: Anpassen der Vorschriften
in verdichtungssensiblen
Quartieren, Anpassung aufgrund
Erfahrungen

Im Rahmen der vorgesehenen BZO-Teilrevision sollen die Bauvorschriften insbesondere für die Quartiere angepasst werden, in denen eine starke Verdichtung die bestehenden Qualitäten gefährden würde. Zudem sollen heute gewerblich-industriell genutzte Flächen besser vor zahlungskräftigeren Nutzungen geschützt werden. Für diese Massnahmen auf der Ebene der Nutzungsplanung besteht aufgrund der unvermindert starken Nachfrage eine hohe Dringlichkeit.

Erfahrungen mit der Anwendung der BZO in den letzten Jahren zeigten auf, dass die gewissen Vorschriften zugrunde liegenden Ziele nicht überall im gewünschten Mass erreicht werden können. Die Teilrevision will mit gezielten Anpassungen der Bauvorschriften diese Mängel beheben. Dabei soll die zukünftige BZO als Regelwerk in ihrer Anwendung möglichst klar, widerspruchsfrei und einfach bleiben sowie den notwendigen Spielraum für baurechtlich angemessene Lösungen belassen.

Keine Bauzonenerweiterung

Im Rahmen der vorgesehenen BZO-Teilrevision ist nicht vorgesehen, die Bauzonen der Stadt Zürich zu erweitern. Die heute geltende BZO weist gegenüber dem baulichen Bestand teilweise beträchtliche Ausnutzungsreserven auf. Von der theoretischen Gesamtkapazität von 49 Mio. m² Geschossfläche ist ein Viertel noch ungenutzt. Damit ist eine ausreichende Reserve vorhanden, um das prognostizierte Bevölkerungswachstum für die nächsten 15 Jahre aufzunehmen.

Separate Planungsverfahren für
Gebiete mit Potenzial für eine
Aufzoning

Gleichzeitig wird in der Räumlichen Entwicklungsstrategie (RES) sowie im regionalen Richtplan für die Gebiete in den regionalen Entwicklungsachsen von Oerlikon Richtung Flughafen und Wallisellen sowie Altstetten/Letzi und Zürich-West in Richtung Schlieren ein Verdichtungspotenzial ausgewiesen, welches zu entwickeln ist. In diesen Gebieten soll eine Erhöhung der Ausnutzungsmöglichkeiten gegenüber der geltenden BZO geprüft werden. Als Grundlage für allfällige Auf- und Umzonungen müssen zuerst die Eckwerte für die nutzungsmässige und städtebauliche Entwicklung, die Erschliessung und die Freiraumversorgung definiert werden. Dieses Vorgehen erfordert sorgfältig durchgeführte, kooperative Planungsverfahren und benötigt entsprechende Zeit. Deshalb werden diese gebietsspezifischen Planungsverfahren separat durchgeführt. Die Ergebnisse sollen in späteren Teilrevisionen in die BZO einfließen.

3.2 Änderungspakete BZO

Änderungspakete aufbauend auf
Teilprojekten

Nachstehend werden die Änderungen an der BZO in Form von «Änderungspaketen» zusammengefasst und beschrieben. Bei der BZO wurde für die Definition der Änderungspakete auf die Teilprojekte bzw. Bearbeitungspakete zurückgegriffen, welche bei der Erarbeitung der Teilrevision definiert wurden (siehe auch Kapitel 1.4). Eine umfangreichere Auflistung der Änderungen befindet sich in Anhang A2. Es ist nicht ausgeschlossen,

ÄP 1: Schutzwürdige Ortsbilder
und erhaltenswerte Strukturen

dass im Verlauf der weiteren fachlichen Bearbeitung oder im Rahmen des öffentlichen Mitwirkungsverfahrens die Revisionsinhalte ändern.

Im Änderungspaket 1 (ÄP 1) sind die Änderungen bei den Quartiererhaltungszonen und Kernzonen zusammengefasst. Sowohl in den Kernzonen als auch in Quartiererhaltungszonen hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass mit den bestehenden Vorschriften der Erhalt und die Weiterentwicklung der typischen Nutzungsstrukturen und Bautypologien nicht immer befriedigend erreicht werden kann. Am Reglement und dem Plan sollen deshalb folgende Änderungen²⁾ vorgenommen werden (vollständige Auflistung in Anhang A2):

- Erweiterung der Quartiererhaltungszone im Gebiet Hottingen/ Hirslanden
- Anpassungen der Bauordnung zugunsten Erhalt der historischen Struktur der offenen Bauweise in Quartiererhaltungszonen
- Präzisierung der Beschriebe der Gebietscharaktere für Kernzonen
- Präzisierung der Vorschriften für Neu-/Ersatzbauten in Kernzone Altstadt
- Verschiedene Korrekturen an bestehenden Kernzonen im Plan
- Bezeichnung von neuen Klein-Kernzonen

ÄP 2: Differenzierte
Innenentwicklung

Im Änderungspaket 2 sind die Änderungen an den allgemeinen Bauvorschriften und bei den Wohnzonen zusammengefasst. Die heutige Bau- und Zonenordnung weist in gewissen Wohnzonen gegenüber dem baulichen Bestand zum Teil beträchtliche Ausnützungsreserven auf. Dies führt gebietsweise bei der Realisierung der Potenziale zu starken Veränderungen der typischen Bebauungsstrukturen und einem Verlust der charakteristischen Durchgrünung. Am Reglement und dem Plan sollen folgende Änderungen vorgenommen werden (vollständige Auflistung in Anhang A2):

- Einführen eines neuen Zonentyps W3b mit reduzierter Ausnützung zum besseren Erhalt quartiertypischer Bau- und Freiraumtypologien, insbesondere an sensiblen Hanglagen
- Anpassung der Regelung des anrechenbaren Untergeschosses mit dem Ziel einer besseren städtebaulichen Einordnung und Nutzbarkeit
- stärkere Einschränkung der Abgrabungen
- Einführen eines Baumschutzes für bestimmte Gebiete

ÄP 3: Freihalte- und
Erholungszonen

Im Änderungspaket 3 werden die Anpassungen bei den Freihalte- und Erholungszonen zusammengefasst. Die Systematik mit den fünf verschiedenen Zweckbestimmungen bei den Freihaltezonen und den drei Typen von

2) Aufgrund der Dringlichkeit wird eine Änderung bei den Quartiererhaltungszonen vorgezogen: Bei Neubauten in Quartiererhaltungszonen wurde statt einem prägnanten Sockelgeschoss wie in älteren Bauten ein zusätzliches anrechenbares Untergeschoss realisiert, welches als Eingangsgeschoss genutzt wird. Um dieser Problematik zu begegnen wird eine gegenüber der laufenden BZO-Teilrevision vorgezogene Anpassung an der Bauordnung vorgenommen.

Erholungszonen hat in der Vergangenheit zu Unklarheiten geführt. Die Zuordnung und Systematik wurde deshalb überprüft mit dem Ziel, die vorhandenen Grün- und Freiräume für die Öffentlichkeit durchlässiger und besser nutzbar zu machen. Am Reglement und dem Plan sollen folgende Änderungen vorgenommen werden (vollständige Auflistung in Anhang A2).

- Einführung neuer Freihaltezonentyp mit Zweckbestimmung Park
- Klärung und Bereinigung der Zwecke und Umzonierungen zwischen Erholungs- und Freihaltezonen entsprechend tatsächlicher Nutzung oder Nutzungsziel
- Festlegung Waldabstandslinien im Bereich der Erholungszonen (Umsetzen der rechtlichen Vorgaben)

ÄP4: Flächen für Industrie- und Gewerbebetriebe

Im Änderungspaket 4 sind die Anpassungen bei den Industriezonen (I und IHD) zusammengefasst. Um Flächen für Industrie- und Gewerbebetriebe zu sichern und gegenüber wertschöpfungsstärkeren Dienstleistungsnutzungen zu schützen, sollen am Reglement folgende Änderungen vorgenommen werden (vollständige Auflistung in Anhang A2):

- Reduktion der maximalen Ausnützungsziffer für Dienstleistungsbetriebe in den Industriezonen von heute 50 % auf 0 %
- gebietsspezifische Definition des maximalen Dienstleistungsanteils in der Industriezone mit Zulassung von Handels- und Dienstleistungsbetrieben (IHD)

ÄP 5: Erdgeschossnutzungen

Im Änderungspaket 5 sind Änderungen zur Nutzung der Erdgeschosse zusammengefasst. Ziel der Revision ist es quartier- und publikumsorientierte Nutzungen in den Erdgeschossen zu fördern. Am Reglement und dem Plan sollen folgende Änderungen vorgenommen werden (vollständige Auflistung in Anhang A2):

- Einführen von Vorschriften für publikumsorientierte Nutzungen an hoch zentralen Passantenlagen im Erdgeschoss
- Einschränkung bzw. bauliche Anforderungen für Wohnen im Erdgeschoss an Achsen mit hohen Passantenfrequenzen oder hoher Lärmbelastung

ÄP 6: Flächen für öffentliche Infrastrukturen

Im Änderungspaket 6 sind Anpassungen bei den Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen festgehalten. Ziel ist es, die städtischen Raumbedürfnisse langfristig zu sichern. Am Reglement und dem Plan sollen folgende Änderungen vorgenommen werden (vollständige Auflistung in Anhang A2):

- Zonenrechtliche Sicherung von bestehenden öffentliche Nutzungen
- Neue Ausscheidung von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen bei städtischem Landbesitz

4 Resultat der Beurteilung

Im Folgenden sind die Resultate der Nachhaltigkeitsbeurteilung der BZO dargestellt. Die Ergebnisse werden je Thema graphisch dargestellt und anschliessend aufgeteilt nach den vier Dimensionen der Nachhaltigkeit die Wirkungen der Revision beschrieben.

Vorbemerkung: Die BZO setzt den Rahmen hinsichtlich der möglichen Ausnützungs- und Nutzungsmöglichkeiten. Die BZO entfaltet ihre Wirkung aber erst über die Realisierung von konkreten, BZO-konformen Bauvorhaben. Aufgrund der langen Zyklen im Immobilienmarkt kann es also Jahre bis Jahrzehnte gehen, bis die Festlegungen in der BZO umgesetzt werden. Für die bestehenden Bauten gilt zudem eine Bestandesgarantie.

Teilrevision mit positiven Auswirkungen bei einigen Themen




















Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung hat bei einigen Themen positive Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (siehe Tabelle 4). Allerdings leistet die neue BZO bei einigen Themen auch gar keine oder sowohl positive als auch negative Beiträge. Bei gewissen Themen (markiert mit ) ist bei einzelnen Aspekten oder in einzelnen Räumen eine negative Entwicklung zu erwarten, auch wenn die Änderungen insgesamt als neutral oder positiv beurteilt werden.

Tabelle 4: Übersicht Auswirkungen BZO

Gesellschaft		Wirtschaft		Ökologie/ Umwelt		Prozesse	
Versorgung		Wirtschaftsstruktur und Arbeit	 	Energie und Klimaschutz		Transparenz	
Gesundheit/ Sicherheit		Innovation		Stadtklima und Luftqualität		Partizipation	
Gemeinschaft und Wohnen	 	Öffentliche Finanzen		Boden und Rohstoffe			
Städtebau und Architektur		Erreichbarkeit		Biodiversität			
Erholung und Freiräume				Natur und Landschaft			

Gesetzte Prioritäten an Auswirkungen ablesbar

An den Auswirkungen der BZO in unterschiedlichen Themen sind die gemachten Abwägungen und gesetzten Prioritäten deutlich ablesbar. Eine Änderung mit positiven Auswirkungen auf ein Thema hat oftmals negative Auswirkungen in anderen Themen. Diese für die Stadtentwicklung typischen «trade-offs» sind unvermeidbar. Das Planungsinstrumentarium muss

fallweise bewusst Prioritäten zugunsten von einem Thema der nachhaltigen Entwicklung setzen. Dadurch können auch andere Themen positiv oder aber auch negativ beeinflusst werden. Folgende Abwägungen treten zum Vorschein:

- Innenentwicklung – städtebauliche Identität/ Freiraum: Eine dynamische Siedlungsentwicklung nach Innen kann bestehende städtebauliche Qualitäten in einem Gebiet gefährden und deren Charakter verändern. Eine zunehmende bauliche Dichte geht auch mit geringeren Freiraumanteilen und Freiraumflächen pro Person einher. Die neue BZO setzt hier einen Akzent auf den Erhalt der bestehenden Qualitäten in Kernzonen und Quartiererhaltungszonen. Auch das Einführen eines neuen Zonentyps W3b mit reduzierter Ausnutzung dient dem Erhalt quartiertypischer Bau- und Freiraumtypologien, insbesondere an sensiblen Hanglagen. Damit wird auf die Schaffung neuer Innenentwicklungspotenziale verzichtet.
- Siedlungsentwicklung - Wohnraum: Das Angebot an Wohnraum wird durch die raumplanerischen Rahmenbedingungen stark beeinflusst. Mehr bauliche Möglichkeiten münden mittelfristig in einem grösseren Wohnungsangebot. In der aktuellen Teilrevision der BZO wurde zugunsten von städtebaulichen und Freiraumqualitäten auf eine generelle Erhöhung der zulässigen baulichen Dichte verzichtet. In gewissen Gebieten werden die Ausnutzung und damit die Reserven leicht reduziert. Aufzonungen sollen im Rahmen von späteren Teilrevisionen gebietsspezifisch erfolgen.
- Branchenvielfalt – Nutzungsflexibilität: Eine Verknappung des Flächenangebots führt dazu, dass wertschöpfungsschwächere und flächenintensivere Branchen aus der Stadt verdrängt werden. In den Industriegebieten wird mit der neuen BZO der maximale Dienstleistungsanteil zu Gunsten von Industrie- und Gewerbenutzungen reduziert. Damit werden Flächen für tendenziell wertschöpfungsschwächere Industrie- und Gewerbenutzungen gesichert. Gleichzeitig wird damit aber die Nutzungsflexibilität für die Eigentümer reduziert und das Potenzial für wertschöpfungsstarke Nutzungen nicht maximal ausgeschöpft.

Ein Beschrieb der erwarteten Wirkungen bei den einzelnen Themen findet sich in den folgenden Kapiteln (Kapitel 4.1 bis 4.4). Die komplette Zuordnung der Wirkungen zu den einzelnen Änderungspaketen sowie die Resultate der Beurteilungsworkshops (Ablauf der Beurteilung siehe Kapitel 2.2) ist in Anhang A1 zu finden.

4.1 Auswirkungen auf Gesellschaft

Versorgung



Durch die Sicherung von Raum für öffentliche Bauten und Anlagen und die Vorschriften für publikumsorientierte Nutzungen an hoch zentralen Passantenlagen wird die Versorgung der Stadt und ihrer Einwohner verbessert.

Gesundheit/ Sicherheit



Beim Thema Gesundheit und Sicherheit sind die erwarteten Auswirkungen der neuen BZO sowohl positiv als auch negativ, insgesamt aber eher gering. Einerseits wird durch die Einschränkung für Wohnnutzungen entlang von Achsen mit hoher Lärmbelastung die Anzahl der durch Lärm betroffenen Personen in der Tendenz reduziert. Durch die in der Tendenz erhöhte publikumsorientierte Nutzung von Erdgeschoss an Passantenlagen in Quartierzentren kann sich der Anliefer- und Kundenverkehr und damit auch die Schadstoff- und Lärmbelastung lokal erhöhen. Gleichzeitig reduziert sich diese Belastung insgesamt, da durch die neuen Angebote in den Quartieren längere Wege an andere Orte vermieden werden. Mit der verstärkten publikumsorientierten Nutzung von Erdgeschoss nimmt auch die Sicherheit im öffentlichen Raum zu.

Gemeinschaft und Wohnen



Die BZO hat beim Thema Gemeinschaft und Wohnen kontroverse Auswirkungen, die insgesamt eher gering sind. Das Potenzial für Wohnen wird mit der neuen BZO geringfügig reduziert. Die Ausnützungsziffer in den Gebieten, welche neu eine W3b-Zonierung aufweisen, wird reduziert, die Wohnnutzung in anrechenbaren Untergeschossen und in Erdgeschoss an Passantenlagen wird eingeschränkt. Im Vergleich zu den bestehenden Reserven ist die Reduktion aber geringfügig. Gleichzeitig wird mit den Vorschriften zur Einschränkung für Wohnnutzungen an Passantenlagen und in anrechenbaren Untergeschossen eine bessere Nutzungsmischung erreicht. Auch die neu möglichen öffentlichen Bauten tragen zur Durchmischung der Wohnquartiere bei und bieten das Potenzial für die Schaffung von mehr öffentlichen und halböffentlichen Begegnungsräumen.



Die bestehenden Ausnützungsreserven in der BZO sind substanziell. Mit der Teilrevision werden diese leicht reduziert. Bei einer weiterhin hohen Nachfrage nach Wohnraum werden die Reserven künftig weiter abnehmen und der Druck auf den Wohnungsmarkt zunehmen. Da der Stadt nur noch wenige unbebaute Flächen zur Verfügung stehen, können bislang angewandte Massnahmen zur Schaffung von preisgünstigen Wohnungen wie z.B. die Abgabe von Bauland an Genossenschaften nur noch begrenzt angewendet werden. Gezielte Aufzonungen in geeigneten Gebieten werden im Rahmen von separaten Planungsverfahren durchgeführt und bieten die Möglichkeit, preisgünstigen Wohnraum zu sichern oder neu zu schaffen.

Städtebau und Architektur



Die neue BZO bringt vorwiegend positive Beiträge zum Thema Städtebau und Architektur. In den Kern- und Quartiererhaltungszonen wird der Erhalt der ortsspezifischen Siedlungs- und Freiraumstruktur durch verschiedene Anpassungen der Vorschriften und Ergänzungspläne verbessert. Dies kann im Einzelfall zu einer Einschränkung der Nutzbarkeit für Eigentümer führen. In anderen Bereichen wird die Nutzbarkeit durch die Anpassungen aber

auch erhöht. Die neu eingeführte Wohnzone W3b erlaubt es, quartiertypische Bebauungs- und Freiraumstrukturen besser zu erhalten. Die Einordnung und Gestaltung der Bauten kann mit den Regelungen zum anrechenbaren Untergeschoss und zum Attikageschoss verbessert werden. Die Einschränkung der Abgrabungsmöglichkeiten trägt zur besseren Einordnung der Bauten in die Topographie bei. Entlang von Achsen mit hoher Lärmbelastung wird eine städtebaulich adäquate Bebauungs- und Nutzungsstruktur mit Wohnen nur im Hochparterre vorgeschrieben. Diese Vorschrift und die Vorschrift zur publikumsorientierten Nutzung von Erdgeschossen an Passantenlagen bringen eine Einschränkung der Nutzungsflexibilität für die Eigentümer der Gebäude mit sich.

Erholung und Freiräume



Beim Thema Erholung und Freiräume sind die Auswirkungen der neuen BZO positiv. So werden bestehende Frei- und Grünräume in den neuen W3b-Zonen sowie den Kern- und Quartiererhaltungszonen besser geschützt und neue geschaffen. Durch die Einführung von Baumschutzgebieten kann die typische Freiraumstruktur in bestimmten Gebieten besser erhalten werden. Verschiedene Umzonierungen von Freihalte- und Erholungszonen sowie die Klärung und Ergänzung von Zweckbestimmungen in der Bauordnung ermöglichen eine bessere Nutzung von Freiräumen.

4.2 Auswirkungen auf Wirtschaft

Wirtschaftsstruktur und Arbeit



Die erwarteten Wirkungen der BZO auf Wirtschaftsstruktur und Arbeit sind vorwiegend positiv. Das Flächenangebot für (wertschöpfungsschwächere) Industrie- und Gewerbenutzungen erhöht sich durch die Reduktion des Dienstleistungsanteils in Industriezonen. Dies trägt zur Diversifikation der Wirtschaftsstruktur bei. Durch diese Regelung reduziert sich in gleichem Masse das Flächenangebot für Dienstleistungen. Das Flächenangebot für publikumsorientierte Nutzungen an hoch zentralen Passantenlagen und im Erdgeschoss entlang von Achsen mit hohen Lärmbelastungen wird mit der BZO gesichert. Die Nutzungsflexibilität nimmt in den Industriezonen durch die Einschränkung der Dienstleistungsnutzung ab.



Die in der Teilrevision vorgesehene Reduktion des Dienstleistungsanteils in Industriezonen kann zu einer Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur beitragen. Dies führt aber zu einer Einschränkung der Nutzungsflexibilität in den betreffenden Gebieten.

Innovation




Die neue BZO hat keine direkte Wirkung auf das Thema Innovation.

Öffentliche Finanzen





Die Auswirkungen der neuen BZO auf die Öffentlichen Finanzen sind bescheiden. Das Flächenangebot für wertschöpfungsstarke Dienstleistungsnutzungen verringert sich durch die Reduktion des Dienstleistungsanteils in Industriezonen geringfügig. In den neu ausgewiesenen Zonen für öffentli-


che Bauten und Anlagen stehen mittelfristig Investitionen für neue öffentliche Infrastrukturen an.


Erreichbarkeit  Die neue BZO hat eine geringe Wirkung auf das Thema Erreichbarkeit. Mit der Sicherung von Flächen für publikumsorientierte Nutzungen wird tendenziell die Quartiersversorgung verbessert. Damit werden die Wege für Versorgungszwecke verkürzt.


4.3 Auswirkungen auf Umwelt

Energie und Klimaschutz  Die neue BZO hat keine direkte Wirkung auf das Thema Energie- und Klimaschutz.


Stadtklima und Luftqualität  Beim Thema Stadtklima und Luftqualität sind die Auswirkungen der neuen BZO gering. Durch die Sicherung von Bäumen in Gebieten mit Baumschutz wird die thermische Situation in diesen Gebieten besser gesichert.


Boden und Rohstoffe  Die Auswirkungen der neuen BZO auf das Thema Boden und Rohstoffe sind unklar, aber wahrscheinlich eher gering.

Biodiversität  Mit der Sicherung von Freiflächen in Kernzonen, der Reduktion der Ausnützung in gewissen Gebieten und der Sicherung von Bäumen in Gebieten mit Baumschutz leistet die neue BZO leicht positive Beiträge beim Thema Biodiversität.

Natur und Landschaft  Mit der Sicherung von Bäumen in Gebieten mit Baumschutz kann eine geringe, aber positive Wirkung der BZO beim Thema Natur und Landschaft erzielt werden.

4.4 Auswirkungen auf Prozesse

Transparenz  Die Transparenz wird mit der Teilrevision der BZO erhöht. Durch die Klärung der Nutzungsmöglichkeiten und die Bereinigung der Zonenzuteilung in den verschiedenen Erholungs- und Freihaltezonen wird die Transparenz bezüglich gewünschter Nutzung erhöht. Die neue Regelung bezüglich der Nutzung der Untergeschosse entspricht den Nutzungsmassen (Ausnutzungsziffer und Geschoszahl) in der Bauordnung besser. Damit wird die Transparenz und Verständlichkeit erhöht.

Partizipation  Auf die Partizipation hat die Teilrevision der BZO keinen direkten Einfluss. Die Verfahren zum Einbezug der Betroffenen und der Bevölkerung sind durch die kantonale und eidgenössische Gesetzgebung vorgeschrieben und werden entsprechend durchgeführt. Aufzonungen werden im Rahmen der aktuellen Teilrevision nicht durchgeführt. In bestimmten Gebieten mit einer Eignung für eine Nutzungsintensivierung oder Umnutzung sollen aber in separaten Planungsverfahren Eckwerte für die künftige Entwicklung definiert werden (siehe auch Kapitel 3.1). Um in diesen Verfahren den Einbe-

zug aller relevanten Akteure zu ermöglichen, wird diesen Verfahren die benötigte Zeit eingeräumt. Die Ergebnisse sollen in späteren Teilrevisionen in die BZO einfließen.

4.5 Regionale Auswirkungen

Wirkung über Stadtgrenzen hinaus

Die Stadt Zürich ist eingebettet in einen vielseitig verflochtenen Metropolraum. Als Kern der Agglomeration Zürich nimmt sie wichtige Zentrumsfunktionen für ihr Umland wahr und profitiert ihrerseits von den Leistungen der angrenzenden Gemeinden. Die Lebenswelten der Bewohnerinnen und Bewohner sowie der Beschäftigten der Stadt Zürich beschränken sich meist nicht auf die Stadt. Die BZO wirkt zwar primär in der Stadt, sie entfaltet aber auch eine Wirkung über die Stadtgrenzen hinaus. Im Folgenden werden deshalb summarisch die regionalen Auswirkungen dargestellt.

Geringe Auswirkungen auf regionaler Ebene

Die meisten Änderungen an der BZO wirken primär lokal. Die leichte Reduktion des Potenzials für Wohnen dürfte nur geringe direkte Auswirkungen auf die Region haben. Die Stadt weist noch ein bedeutendes Potenzial für Wohnraum auf. Dasselbe gilt für die Einschränkung von Dienstleistungsnutzungen in Industriegebieten, da in der Stadt noch Leerstände bei Dienstleistungsnutzungen bestehen. Die Sicherung von Flächen für Industrie- und Gewerbenutzungen verhindert möglicherweise eine Verlagerung von entsprechenden Nutzungen in angrenzende Gemeinden. Das könnte bezüglich einzelner Aspekte der Nachhaltigkeit Folgen haben. So ist beispielsweise das Mobilitätsverhalten und der Boden-, Rohstoff- und Energieverbrauch von Einwohnern in der Agglomeration im Verhältnis zur Stadt nachteiliger. Die Stärkung der Quartierzentren führt möglicherweise zu einer Abnahme des Einkaufsverkehrs in angrenzende Gemeinden. Insgesamt sind die erwarteten regionalen Auswirkungen der Teilrevision der BZO aber gering.

Viele Funktionen auch in Region möglich

Aus regionaler Sicht muss die Stadt nicht alle Funktionen innerhalb der administrativen Stadtgrenzen anbieten. So kann beispielsweise ein Naherholungsraum auch ausserhalb Stadtzürcher Gebiet von grossem Nutzen für die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich sein, so lange er gut erreichbar ist. Auch preisgünstiger Wohnraum und Flächen für Industrie und Gewerbe können aus regionaler Sicht auch ausserhalb der Stadt Zürich angeboten werden. Inwiefern und in welchem Ausmass diese Angebote in der Stadt Zürich stark vertreten sein müssen, ist eine politische Prioritätensetzung und Abwägung, die mit der anhaltend hohen Nachfrage nach Flächen und dem knappen Angebot sowie der zunehmenden regionalen Verflechtung an Bedeutung gewinnen wird..

4.6 Veränderte Umfeldbedingungen

Nachhaltigkeit unter veränderten Umfeldbedingungen

Bei der Nachhaltigkeitsbeurteilung wurde von unveränderten Umfeldbedingungen ausgegangen (siehe auch Kapitel 1.3). So werden insbesondere eine anhaltend hohe Nachfrage im Wohnungsmarkt und eine anhaltend hohe Attraktivität der Stadt Zürich als Dienstleistungsstandort angenommen. Aber ist die BZO auch nachhaltig, wenn sich diese grundsätzlichen Rahmenbedingungen verändern? Nachfolgend wird kurz skizziert, wie sich die BZO bezüglich verschiedener Aspekte der Nachhaltigkeit präsentiert, wenn die Attraktivität der Stadt als Wohn- und Wirtschaftsstandort abnimmt oder sich das globale Klima stark verändert.

kaum Veränderung der Beurteilung

Die Bau- und Zonenordnung nimmt keine Mengenausweitung vor. Eine tiefere Nachfrage nach Wohnraum und eine reduzierte Standortattraktivität der Stadt würde beim Thema Wohnen, welches in der Nachhaltigkeitsbeurteilung als kritisch betrachtet wurde, eine Entlastung bringen. Die Beurteilung würde leicht positiver ausfallen. Die Massnahmen zum Erhalt eines Angebots an Flächen für Industrie- und Gewerbenutzungen tragen zu einer Diversifizierung der Wirtschaft bei, was bei einer Reduktion der wirtschaftlichen Attraktivität im Dienstleistungsbereich ein Vorteil sein kann.

Bedeutung von Energie und Klimaschutz sowie Stadtklima und Luftqualität nimmt bei Erwärmung des globalen Klimas zu

Falls in den kommenden Jahren eine starke Erwärmung des globalen Klimas stattfindet, würde sich die Teilrevision nicht grundsätzlich anders auf die verschiedenen Aspekte der Nachhaltigkeit auswirken. Was sich dagegen verändern würde, ist die Bedeutung von einzelnen Aspekten. So würden insbesondere die Themen Stadtklima und Luftqualität sowie Energie und Klimaschutz an Bedeutung gewinnen. Auf beide Themen hat die Teilrevision der BZO nur geringen Einfluss.

4.7 Änderungen der BZO nach der Beurteilung

Änderungen gegenüber dem beurteilten Entwurf

Beurteilt wurde der zum Zeitpunkt der Beurteilung (September 2012) vorliegende Entwurfsstand der BZO. Die Beurteilung in einem Entwurfsstand ist beabsichtigt, da die Ergebnisse noch in die Überarbeitung der BZO einfließen sollen. Nachfolgend sind aber die wichtigsten inhaltlichen Anpassungen der BZO gegenüber dem Entwurfsstand (September 2012) aufgeführt:

- Begünstigung einer dichten und geschlossenen Bauweise mit erhöhter Ausnutzung entlang wichtiger, städtisch geprägter Achsen
- Einführung einer Vorschrift, dass im Rahmen von kooperativen Sondernutzungsplanungen die mögliche Ausnutzung erhöht werden kann, wenn ein gewisser Anteil der Wohnungen nach dem Prinzip der Kostenmiete vermietet wird.
- Anstelle der Industriezone wird ein neuer Zonentyp, die Industrie- und Gewerbezone eingeführt: Innerhalb der neuen Arbeitsplatzzo-

ne wird gebietsspezifisch die Ausnützung für Handel und Dienstleistung beschränkt. Gegenüber dem beurteilten Entwurf sind die Anpassungen gering.

Insgesamt sind die inhaltlichen Änderungen gegenüber dem beurteilten Entwurf überschaubar und die grundsätzliche Haltung der BZO innerhalb der einzelnen Themen wird nicht verändert. Die differenzierte Innenentwicklung wird mit den Vorschriften zur erhöhten Ausnützung entlang städtischer Achsen unterstützt. Mit dem Anreiz zur Erstellung von Wohnraum, der nach dem Prinzip der Kostenmiete vermietet wird, werden zusätzliche Anstrengungen beim Thema Wohnen unterstützt, welches als kritisch bewertet wurde (siehe Kapitel 4.1). Die Beurteilung des Entwurfsstands behält ihre Gültigkeit grundsätzlich auch für den überarbeiteten Stand (Stand 9.5.2013).

5 Fazit und Empfehlungen

Kapitel 5.1 fasst die wesentlichen Erkenntnisse der Beurteilung in einem Fazit zusammen. Kapitel 5.2 enthält einige Empfehlungen zu Handlungsmöglichkeiten in künftigen Teilrevisionen und nachgelagerten Planungen.

5.1 Fazit

Reaktion auf hohe
Entwicklungstätigkeit in der
Stadt

Die Entwicklung der Stadt Zürich war in den letzten Jahren stark geprägt von ihrer hohen Attraktivität als Wohn- und Wirtschaftsstandort. Seit 2000 hat die Bevölkerung jedes Jahr deutlich zugenommen. Auch die Zahl der Beschäftigten hat in den letzten Jahren zugenommen, auch wenn die Zyklen der wirtschaftlichen Entwicklung auch in Zürich zu spüren waren und sind. Mit dieser Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung ging auch eine bedeutende bauliche Entwicklung in verschiedenen Teilen der Stadt einher. Die BZO reagiert auf diese Entwicklung.

Positionsbezug der Stadt Zürich:
Vielfalt und Identität – bei
bestehenden Nutzungsreserven

Im Kontext dieser Entwicklungsdynamik bezieht die BZO Position: Sie begünstigt eine räumliche Stadtentwicklung der Vielfalt und Identität – bei bestehenden grossen Nutzungsreserven. Bezüglich Vielfalt betont sie eine hohe Branchenvielfalt, ein kleinteiliges Versorgungsangebot sowie unterschiedliche bauliche Typologien innerhalb des Stadtgebiets. Bezüglich Identität stärkt sie die typischen Bebauungs- und Freiraumtypologien, die zur Lebensqualität der verschiedenen Quartiere und der Attraktivität der Stadt Zürich – gerade auch im Wettbewerb mit anderen Städten - beitragen. Mit diesen Ansprüchen wird eine dynamische Stadtentwicklung in den nächsten Jahren aber nicht in Frage gestellt: In der Bau- und Zonenordnung wurden mit der letzten Gesamtrevision (1999) grosse Potenziale für die bauliche Entwicklung geschaffen. Die aktuelle Teilrevision nimmt deshalb bewusst keine weitere Ausdehnung der Reserven vor. Die bestehenden Flächenreserven lassen einen deutlichen Zuwachs an Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Arbeitsplätzen zu. Die Reserven können zudem durch nachgelagerte Teilrevisionen und Sondernutzungsplanungen weiter erhöht werden. Die BZO unterstützt insgesamt eine raumplanerisch erwünschte Entwicklung nach Innen. Sie trägt damit zu einer nachhaltigen räumlichen Stadtentwicklung bei und nimmt notwendige Abwägungen und Prioritätensetzungen vor.

Kongruenz mit normativen
Setzungen

Die BZO ist kongruent mit den in den städtischen Strategien und Leitbildern formulierten Haltungen. Diese Strategien und Leitbilder basieren selbst auf Prinzipien der Nachhaltigkeit. Die BZO stellt eine Fortsetzung der in der Räumlichen Entwicklungsstrategie (RES) formulierten Haltungen wie z.B. einer «vielfältigen Durchmischung», «diskreten Urbanität» und «ausgezeichneten Lage- und Umweltqualität» dar.

Positive Beiträge zur Nachhaltigen Entwicklung, Schwerpunkt Städtebau und Freiraum

Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung bringt vorwiegend positive Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung und trägt dazu bei, die vorhandenen Stärken der Stadt Zürich zu erhalten. Die Teilrevision bringt insbesondere im Bereich des Städtebaus und der Architektur sowie beim Thema Erholung und Freiräume klar positive Beiträge. Dies ist mit Blick auf die aktuelle intensive bauliche Entwicklung in der Stadt positiv zu werten. Auch bei den Themen Wirtschaftsstruktur und Arbeit bringt die Teilrevision dank der Sicherung von Flächen für Industrie- und Gewerbebetriebe positive Beiträge. Gewisse Vorschriften in der neuen BZO tragen ausserdem zu einer besseren Versorgung in den Quartieren bei.

Geringe Wirkung bei vielen Aspekten der Nachhaltigen Entwicklung

Bei vielen Themen hat die BZO keine oder eine sehr geringe Wirkung. Bei Themen wie Innovation oder Erreichbarkeit sind im Instrument BZO kaum Handlungsmöglichkeiten vorhanden. Bei anderen Themen dagegen wurden bewusst Prioritäten zu Gunsten bestehender Qualitäten gesetzt.

„trade-offs“ in der räumlichen Stadtentwicklung, BZO als Produkt von notwendigen Abwägungsprozessen

Bei der Nachhaltigkeitsbeurteilung wurde deutlich, dass viele Änderungen zwar positive Auswirkungen auf bestimmte Aspekte der nachhaltigen Entwicklung haben, aber andere Aspekte eher negativ beeinflussen. Entsprechend ist die BZO als Produkt von Abwägungsprozessen zu verstehen, die in der räumlichen Stadtentwicklung unvermeidlich sind. Der «Kuchen» im Sinne des Flächenangebotes der Stadt Zürich kann nur einmal verteilt werden. Ermöglicht man beispielsweise eine höhere bauliche Ausnützung führt dies fallweise zu einem geringeren Freiraumangebot oder einer ungewollt starken Veränderung der städtebaulichen Struktur. Entsprechend sind bewusst gewählte Prioritäten richtig. Folgende beiden Abwägungen sind zentral:

- Innenentwicklung – städtebauliche Identität/ Freiraum: Eine dynamische Siedlungsentwicklung nach Innen kann bestehende städtebauliche Qualitäten in einem Gebiet gefährden und deren Charakter verändern. Die BZO trägt diesem Konflikt Rechnung und enthält Regelungen, welche gebietsweise den Erhalt von quartiertypischer Bau- und Freiraumtypologien unterstützen. Damit einher geht eine gewisse Einschränkung der künftigen baulichen Entwicklung und damit auch der Potenziale unter anderem für Wohnen und wirtschaftliche Tätigkeiten.
- Branchenvielfalt – Nutzungsflexibilität: Die hohe Nachfrage und das knappe Flächenangebot führen dazu, dass wertschöpfungsschwächere und flächenintensivere Branchen aus der Stadt verdrängt werden. Die BZO enthält deshalb Regelungen, welche Flächen für wertschöpfungsschwächere Gewerbe- und Industrienutzungen sichern. Dies bedingt eine Einschränkung der Nutzungsflexibilität für Eigentümer.

Bezug zu Stand der Nachhaltigkeit

Die Stadt Zürich erhebt im Rahmen eines Nachhaltigkeitsmonitorings regelmässig den Stand der Nachhaltigkeit (siehe Kapitel 1.5). Bei vielen der im Monitoring untersuchten Indikatoren ist der Einfluss der Stadt generell,

aber insbesondere im Rahmen der BZO begrenzt. Die im Nachhaltigkeitsmonitoring identifizierten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Defizite sind im Rahmen von anderen Sachpolitiken der Stadt anzugehen (z. B. Sozialpolitik, Finanzpolitik) oder sind im Aufgaben- oder Einflussbereich des Kantons oder des Bundes. Die BZO leistet gewisse Beiträge in den beiden Umweltbereichen Lärm und Luft. Diese werden im Nachhaltigkeitsmonitoring als kritisch bewertet. Bei einem Bevölkerungswachstum und einer zunehmenden Dichte nimmt die Bedeutung der Lärm- und Luftproblematik aber auch künftig nicht ab.

5.2 Ausblick und Empfehlungen

Empfehlungen für
nachgelagertes städtisches
Handeln

Die BZO leistet positive Beiträge zu einer nachhaltigen Entwicklung der Stadt (siehe Kapitel 4). Bei gewissen Themen können im Rahmen von künftigen Teilrevisionen, nachgelagerten Planungen und Projekten oder anderen städtischen Massnahmen weitere Verbesserungen erreicht werden. Im Folgenden sind auf Basis der Erkenntnisse aus der Beurteilung entsprechende Empfehlungen formuliert:

Empfehlung 1: Frühzeitig weitere
Teilrevisionen der BZO angehen

Mit der heute gültigen BZO sind in vielen Quartieren noch bedeutende Reserven für die bauliche Entwicklung vorhanden. Aus heutiger Sicht reichen diese für den Planungshorizont der BZO von 10 bis 15 Jahren aus. Allerdings werden diese bei einer weiterhin hohen Nachfrage künftig abnehmen. Es ist die Absicht der Stadt, auf Basis der differenzierten Siedlungsentwicklungsstrategien im Richtplan in künftigen Teilrevisionen der BZO teilräumlich Auf- und Umzonungen vorzunehmen und dabei auch die Ausnutzungsmöglichkeiten zu erhöhen. Dabei sollen die quartierspezifischen Voraussetzungen wie Siedlungsstruktur, Freiraumversorgung, öffentliche Infrastrukturen, Topographie und Erschliessung beachtet und die Grundeigentümer einbezogen werden. Die Teilrevisionen sind frühzeitig anzugehen, da die Planungsprozesse Zeit brauchen und eine klare Haltung der Stadt für die Umsetzung der öffentlichen Interessen als auch für die Grundeigentümer vorteilhaft ist.

Empfehlung 2:
Handlungsmöglichkeiten im
Bereich Lärm und Luft prüfen

Hohe Verkehrsbelastungen führen in der Stadt Zürich zu einer hohen Anzahl Personen, welche übermässige durch Lärm und Schadstoffe belastet sind (siehe Kapitel 1.5). Die BZO leistet Beiträge im Rahmen ihrer instrumentellen Möglichkeiten, welche aber angesichts des Handlungsbedarfs nicht ausreichen. Bei einem weiteren Bevölkerungswachstum und einer zunehmenden Dichte nimmt die Bedeutung des Schutzes der Bevölkerung vor Lärm- und Schadstoffemissionen zu. Es ist deshalb zu prüfen, welche weitergehenden Handlungsmöglichkeiten in nachfolgenden Planungen bestehen.

Empfehlung 3: Wirkung der
baulichen Entwicklung auf
Stadtklima berücksichtigen

Mit höheren baulichen Dichten und der weiter voranschreitenden klimatischen Veränderung wird die Bedeutung des Themas Stadtklima/ Lokalklima zunehmen. In der BZO werden gewisse Beiträge zum Erhalt eines ökolo-

gisch verträglichen und gesunden Stadtklimas geleistet. Wichtig ist ergänzend, dass bei künftigen Planungen – insbesondere auch bei künftigen Teilrevisionen der BZO mit Aufzonungen – die Wirkung der baulichen Entwicklung auf das Stadtklima von Beginn an berücksichtigt wird.

Empfehlung 4: Neue
Massnahmen zur Förderung von
erschwinglichem Wohnraum
prüfen

Die bestehenden Ausnutzungsreserven in der BZO sind substantiell. Bei einer weiterhin hohen Nachfrage nach Wohnraum werden die Reserven künftig rasch ab- und der Druck auf den Wohnungsmarkt zunehmen. Der 2011 aufgenommene wohnpolitische Grundsatzartikel verlangt eine «gute soziale Durchmischung in allen Quartieren». Die Stadt unternimmt bereits bedeutende Anstrengungen zu diesem Ziel. Bislang angewandte Massnahmen zur Schaffung von preisgünstigen Wohnungen wie z.B. die Abgabe von Bauland an Genossenschaften können nicht mehr beliebig ausgeweitet werden, da kaum mehr unbebaute Flächen zur Verfügung stehen. Unter Annahme einer weiterhin hohen Nachfrage nach Wohnraum in der Stadt ist deshalb zu überprüfen, ob langfristig neue Massnahmen notwendig sind, um die Verfügbarkeit von erschwinglichem Wohnraum für alle Gesellschaftsschichten sicherzustellen. Falls diese Frage bejaht werden sollte, ist zu untersuchen welche Massnahmen sich zu diesem Zweck eignen und welche Wirkungen und Nebenwirkungen mit diesen verbunden sind. Raumplanerische Festsetzungen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum, die die BZO (siehe Kapitel 4.7) ermöglicht, sind im Einzelfall ebenfalls bezüglich deren Auswirkungen (Zielgruppen, langfristige Sicherung, soziale Durchmischung) zu überprüfen.

A1 Resultat Workshop Nachhaltigkeits- beurteilung BZO

A2 Änderungspakete BZO

	Zweck des ÄP	Wesentliche Anpassungen
<p>ÄP 1:</p> <p>Schutzwürdige Ortsbilder und erhaltenswerte Strukturen</p>	<p>Erhalt und sorgfältige Weiterentwicklung der schützenswerten Ortsbilder, Freiraumstrukturen und Quartiere bzw. der historisch gewachsenen Bau- und Nutzungsstrukturen und deren räumliches Umfeld als wichtiger identitätsstiftender Bestandteil des Stadtkörpers.</p>	<p>Kernzonen (TP 2):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Beschriebe der Gebietscharaktere präzisieren (Bauordnung) – Vorschriften für Neubauten/Ersatzbauten in Altstadt präzisieren/klären. (Bauordnung) – Streichen der Zusatzvorschriften in Kernzonen Unter-Affoltern und Mittelleimbach. (Bauordnung) – Versch. kleinere inhaltliche Korrekturen in bestehenden Kernzonen Innenstadt (Plan) – Versch. grössere inhaltliche Korrekturen der bestehenden ländlichen Kernzonen (Plan). – 12 neue Kernzonen (Plan und Bauordnung) <p>Quartiererhaltungszone (TP 1³):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Erweiterung der Quartiererhaltungszone im Gebiet Hottingen/Hirslanden – versch. Ergänzungen/ Anpassungen der Bauordnung (QEZ) zugunsten Erhalts der historischen Struktur der offenen Bauweise. – ev. versch. Korrekturen im Plan bezüglich Geschosshöhe und gebietsbezogene Vorschriften – <i>Sockelgeschoss: Definition Höhenlage Erdgeschoss (> diese Änderung wird vorgezogen, weil sehr dringlich)</i>

3) Die Nummerierung TP (Teilprojekte) 1-6 bezieht sich auf die Teilprojekte, in welchen verwaltungsintern an der Teilrevision der BZO gearbeitet wurde.

<p>ÄP 2: Differenzierte Innenentwicklung</p>	<p>Qualitativ hochwertige Innenentwicklung bzw. Erhalt und Weiterentwicklung der quartierspezifischen Qualitäten in den Wohnzonen. Stärkung und Akzentuierung der unterschiedlichen Siedlungstypologien.</p>	<p>Wohnzonen, Allgemeine Bauvorschriften (TP 3)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Erscheinung und Nutzweise des anrechenbaren Untergeschosses neu regeln (bessere städtebauliche Einordnung und Nutzbarkeit) – ev. Abgrabungen stärker einschränken – neuer Zonentyp W3b einführen (Zonierung näher an bestehenden Bau- und Freiraumtypologien) – Baumschutz für bestimmte Gebiete einführen.
<p>ÄP 3: Freihalte- und Erholungszonen</p>	<p>Sicherung der bestehenden Freihalte- und Erholungszonen und deren Nutzbarkeit und ökologische Werte, Abstimmung der Nutzungen.</p>	<p>Freihalte- und Erholungszonen (TP5)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Einführung neuer Freihaltezonentyp mit Zweckbestimmung "Park" (multifunktionale Ausrichtung mit notwendiger Infrastruktur) – Klärung und Bereinigung zwischen "Freihaltezone Typ C" (Sport- und Badeanlagen) und "Erholungszonen E1/E2" (Sport- und Freizeitanlagen) – Versch. Umzonierungen zwischen E und F-Typen entsprechend tatsächlicher Nutzung oder Nutzungsziel. – Festlegung Waldabstandslinien im Bereich der Erholungszonen
<p>ÄP4: Flächen für Industrie- und Gewerbebetriebe</p>	<p>Sicherung von Flächen für Industrie- und Gewerbebetriebe und stärkerer Schutz gegenüber wertschöpfungsstärkerer Dienstleistungsnutzungen.</p>	<p>Industriezonen (I, IHD) (TP 4)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Reduktion des Dienstleistungsanteil in den Industriezonen von heute 50 % auf 0 %. – Max Dienstleistungsanteil in der IHD gebietsspezifisch definieren.

ÄP 5: Erdgeschossnutzungen	Sicherung und Förderung von quartier- und publikumsorientierten Nutzungen in den Erdgeschossen.	Erdgeschossnutzungen (TP 4) <ul style="list-style-type: none">– An hoch zentralen Passantenlagen Vorschriften für publikumsorientierte Nutzungen (explizit Läden und Gaststätten) im Erdgeschoss– Entlang wichtiger Achsen mit hohen Passantenfrequenzen oder hoher Lärmbelastung Einschränkung bzw. bauliche Anforderungen für Wohnen im EG
ÄP 6: Flächen für öffentliche Infrastrukturen	Sicherung der städtischen Raumbedürfnisse	Zone für öffentliche Bauten (TP 6) <ul style="list-style-type: none">– Bestehende öffentliche Nutzungen wo nötig zonenrechtlich langfristig sichern– wo möglich (städtischer Landbesitz) neue Zöba ausscheiden.

A3 Ziele: Zusammenhang mit städtischen Strategien

Die Ziele für die Nachhaltigkeitsbeurteilung wurden aus folgenden Dokumenten hergeleitet. Der Zusammenhang ist in der folgenden Tabelle ersichtlich.

- Strategien Zürich 2025 (Stadtrat Zürich, 2007, Aktualisierung 2011)
- Mobilitätsstrategie der Stadt Zürich (Tiefbauamt der Stadt Zürich, 9.5.2001, Aktualisierungen und Controlling, 2008, 2009, 2010)
- Masterplan Energie der Stadt Zürich (Stadt Zürich, Departement der Industriellen Betriebe, August 2012)
- Masterplan Umwelt der Stadt Zürich (Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich, Juli 2007)
- Räumliche Entwicklungsstrategie des Stadtrats für die Stadt Zürich (Stadt Zürich, Amt für Städtebau, März 2010)
- Das Grünbuch der Stadt Zürich (Stadt Zürich, Grün Stadt Zürich, Juli 2006)
- 10 Leitsätze: Nachhaltigkeit ist... (Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2011)