



Beschluss des Stadtrats

vom 10. Mai 2023

Nr. 1239/2023

Motion der Fraktionen GLP, SP und Grüne betreffend Teilrevision des kommunalen Richtplans, Aufnahme eines Kapitels zu inklusiver Stadtplanung und -gestaltung, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

IDG-Status: öffentlich

An den Gemeinderat wird geschrieben:

Am 9. November 2022 reichten die Fraktionen von GLP, SP und Grüne folgende Motion, GR Nr. 2022/546, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, bei der nächsten Teilrevision des kommunalen Richtplans ein Kapitel zu inklusiver Stadtplanung und -gestaltung aufzunehmen. Behandelt werden sollen u. a. Rahmenbedingungen für Wettbewerbsverfahren - beispielsweise mit Gender Mainstreaming als Bedingung - und öffentliche Gestaltungsgrundsätze inkl. Massnahmen für ein erhöhtes Sicherheitsempfinden und die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.

Begründung:

Bewohnerinnen und Bewohner nutzen die Stadt unterschiedlich und haben verschiedene Anforderungen an den öffentlichen Raum. So zeigt eine Studie aus Deutschland, dass Frauen mehr zu Fuss und mit dem öffentlichen Verkehr unterwegs sind, Männer eher mit dem Auto (1).

Dies hängt unter anderem mit dem Gender Care Gap zusammen, also damit, dass Frauen immer noch fast doppelt so viel Care-Arbeit übernehmen wie Männer (2) und so komplexere Wege hinlegen, beispielsweise nach der Arbeit noch bei betagten Angehörigen vorbeischaun.

Nach Vorbild der Stadt Wien, die für eine inklusive Stadtplanung das Prinzip des Gender Mainstreamings anwendet, soll auch in Zürich systematisch eine inklusivere Perspektive eingenommen werden. Das Prinzip Gender Mainstreaming hat seinen Ursprung an der UN- Weltfrauenkonferenz 1985 und versteht sich als präventive Methode, um die Interessen aller Menschen auf allen Ebenen abzubilden. Die Einnahme der Genderperspektive stellt die Wahrnehmung von Unterschieden wie Geschlecht, Alter, Mobilität und soziale Situation sicher. Es geht dabei also um mehr als um die Unterschiede zwischen Frau und Mann. Ziel ist eine Stadtplanung und -gestaltung für alle.

Punkte, die bei der inklusiven Stadtplanung und -gestaltung einfließen sollen, sind beispielsweise: diverse Zusammensetzung von Gremien in Planungs- und Wettbewerbsprozessen, Auswertung und Nutzung von sozialräumlichen Daten im Sinne der Smart-City-Strategie, multitemporale Gestaltung von Gebäuden/Orten, Schaffung von barrierefreien Begegnungszonen mit genügend Sitzplätzen, genügend breite Trottoirs für Personen mit Kinderwagen oder mit Mobilitätshilfen, genügend kostenfreie öffentliche Toiletten und schliesslich Beleuchtungskonzepte, die das Sicherheitsempfinden steigern.

Als positives Beispiel kann der Planungsprozess für den Pfingstweidpark aufgeführt werden, bei dem im Wettbewerbsverfahren von allen Teilnehmenden eine Kriterienliste im Sinne des Gender Mainstreamings verlangt wurde.

Mit einem Kapitel zu inklusiver Stadtplanung im Richtplan sind die festgehaltenen Grundsätze behördenverbindlich und gelten departementsübergreifend für alle stadtplanerischen und -gestalterischen Prozesse der Stadt Zürich. Begleitend soll verwaltungsintern bei relevanten, an der Kommunalplanung beteiligten Akteuren das Wissen zu inklusiver Stadtplanung aufgebaut werden, wo nötig mit Schulungs- und Sensibilisierungsprogrammen.

1:<https://www.vcd.org/artikel/feministische-verkehrspolitik>

2:<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/unbezahlte-arbeit.assetdetail.17124476.html>



2/6

Nach Art. 126 lit. a Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen Anträge, die den Stadtrat verpflichten, einen Entwurf für den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 127 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt ab, die Motion GR Nr. 2022/546 entgegenzunehmen und beantragt aus nachstehenden Gründen die Umwandlung in ein Postulat:

Ausgangslage

Die Motion weist aus berechtigten Gründen auf die Relevanz einer inklusiven Stadtplanung hin. Sie benennen wichtige Aspekte für eine Stadtplanung, welche die Bedürfnisse der vielfältigen Wohn- und Arbeitsbevölkerung berücksichtigt. Sie führen Massnahmen an, für deren Festlegung ein neues Kapitel im kommunalen Richtplan aufgenommen werden soll. Dazu gehören Rahmenbedingungen für Wettbewerbsverfahren beispielsweise mit Gender Mainstreaming als Bedingung sowie öffentliche Gestaltungsgrundsätze inklusive Massnahmen für ein erhöhtes Sicherheitsempfinden.

In den nachfolgenden Ausführungen legt der Stadtrat dar, inwiefern die am 13. Juni 2022 vom Kanton Zürich genehmigten kommunalen Richtpläne Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (SLÖBA, GR Nr. 2019/437, stadt-zuerich.ch/kommunaler-richtplan) sowie Verkehr (GR Nr. 2019/436, stadt-zuerich.ch/baulinien) auf der übergeordneten Stufe der Richtplanung bereits die zentralen Anliegen einer inklusiven Stadtplanung beinhalten. Zudem zeigt er auf, dass bereits heute für Bauprojekte, insbesondere für Projekte der öffentlichen Hand die Stadt den Grundsatz der inklusiven Stadtplanung verankert hat. Die relevanten rechtlichen Vorgaben werden eingehalten und weitergehende Standards und Regeln sind implementiert.

Im Rahmen der nächsten Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA soll geprüft werden, inwieweit darüber hinaus Vorgaben für eine inklusive Stadtplanung benötigt werden.

Gesetzliche Grundlagen und freiwillige Selbstverpflichtung

Inklusive Stadtplanung umfasst Aspekte der Gleichstellung der Geschlechter sowie eine Kultur des Planens und Bauens, die die Bedürfnisse aller Nutzenden berücksichtigt.

Die Gleichstellung der Geschlechter ist auf Bundesebene [SR 101] sowie auf Kantonsebene als Verfassungsauftrag verankert (Art. 8 Abs. 3 Bundesverfassung [BV, SR 101] sowie Art. 11 Abs. 3 und 5 Verfassung des Kantons Zürich [KV, LS 101]) und für die Stadt Zürich verpflichtend. In Nachachtung dieses Verfassungsauftrags unterzeichnete der Stadtrat 2007 die «Europäische Charta für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf lokaler Ebene». Ziel der Charta ist es, die Umsetzung der Gleichstellung zu beschleunigen. Die Kommunen, die die Charta unterzeichnen, müssen einen Massnahmenplan erarbeiten und regelmässig über dessen Fortschritte berichten. Entsprechend arbeitet die Stadt seit 2009 mit dem Gleichstellungsplan, mit dem sie sich für jeweils vier Jahre Schwerpunkte und Ziele im Bereich der Gleichstellung setzt. (<https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/gleichstellungsplan/charta.html>)



Neben der Gleichstellung der Geschlechter ist auch die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen verfassungsrechtlich verankert (Art. 8 Abs. 4 BV, Art. 11 Abs. 4 KV) und mit dem Übereinkommen der UNO über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109) völkerrechtlich eingebettet. Für den Bereich des Planens und Bauens enthält insbesondere das Behindertengleichstellungsgesetz (SR 151.3) relevante Regelungen. Aus den genannten Rechtsgrundlagen ergibt sich ein verfassungsmässiger Individualanspruch von Menschen mit Behinderungen für den hindernisfreien Zugang zu neuen sowie bestehenden Bauten und Anlagen. Von hindernisfreien Strassen, Wegen, Plätzen sowie Unter- und Überführungen profitieren nicht nur Menschen mit Behinderungen, sondern auch ältere Menschen mit reduzierten geistigen und körperlichen Fähigkeiten, kleine Kinder mit anderer Wahrnehmung und Bewegungsart, Personen mit Kinderwagen oder etwa Reisende mit schwerem Gepäck. Im Abschnitt «Praxis der inklusiven Stadtplanung und -gestaltung in der Stadt Zürich» weiter unten wird darauf spezifisch für die Stadt Zürich hingewiesen. Zudem soll ein Massnahmeplan, der im Vierjahres-Rhythmus erarbeitet wird, die systematische Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Stadt Zürich fördern. Die Verbesserung der Zugänglichkeit von Bauten, Anlagen und öffentlichem Raum ist darin ein Thema.

Die Rolle der kommunalen Richtplanung

Der kommunale Richtplan SLÖBA sowie der kommunale Richtplan Verkehr machen Festlegungen für eine räumliche Entwicklung, welche auf die vielfältigen Bedürfnisse der Wohn- und Arbeitsbevölkerung ausgerichtet ist und tragen damit auf Stufe der Richtplanung zum Ziel der inklusiven Stadtplanung bei.

Die Richtplanung ist eine übergeordnete Planung, welche für die räumliche Entwicklung Grundsatzentscheide festhält, raumbezogene Interessensabwägungen vornimmt und als Richtschnur für die nachgeordneten Planungen dient. Die Richtplanung ist für die Behörden verbindlich, nicht aber für die Grundeigentümerschaften. Die Richtplanung muss für die nachfolgenden Ebenen Spielraum belassen, sie beinhaltet noch keine Festlegungen für Bauprojekte oder das spezifische Vorgehen in Wettbewerbsverfahren.

Die folgende Auflistung zeigt, dass mit den kommunalen Richtplänen die Weichen für eine inklusive Stadtplanung und vielfältige Nutzungsansprüche in der Stadt gestellt werden.

Festlegungen im kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen:

- Kapitel 3.1 Siedlungsentwicklung (Richtplantext, S. 45): In Stadtgebieten, die sich durch die bauliche Verdichtung verändern, bezieht die Stadt relevante Akteurinnen und Akteure und die betroffene Quartierbevölkerung in angemessener Weise in Planungsprozesse ein, so dass sie Kenntnis über die verschiedenen Bedürfnisse erlangt.
- Kapitel 3.2 Quartierzentren und Stadtachsen (Richtplantext, S. 49): Die Stadt fördert lebendige Quartierzentren. Dies trägt dazu bei, dass die Wohn- und Arbeitsbevölkerung mit ihren verschiedenen Bedürfnissen in der Nähe Zugang zu vielfältigen Angeboten hat (Prinzip der Stadt der kurzen Wege). Dazu gehören Erdgeschossbereiche mit Detailhandel, Dienstleistungen, publikumsorientierte soziale und kulturelle Angebote, städtische Freiräume und Plätze.



4/6

- Kapitel 3.3 Freiraumentwicklung (Richtplantext, S. 69): Die gute Versorgung der Zürcher Bevölkerung mit öffentlich nutzbaren Freiräumen für die Erholung soll gewährleistet werden. Die Freiräume sollen gut erreichbar und von hoher Qualität sein, sie sollen die unterschiedlichen Freizeit- und Erholungsbedürfnisse aller Bevölkerungsgruppen abdecken.
- Kapitel 3.6 Sozialverträgliche räumliche Entwicklung (Richtplantext, S. 116): Die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Angeboten soll gewährleistet werden.
- Kapitel 4 Öffentliche Bauten und Anlagen (Richtplantext, S. 128, 132): Die Stadt begegnet den gesellschaftlichen und infrastrukturellen Anforderungen mit einem vielfältigen Angebot an bedarfsgerechten öffentlichen Einrichtungen. Dazu gehören insbesondere die Schulanlagen Volksschule, die für Primar- und SekundarschülerInnen gut und sicher erreichbar sind.

Festlegungen im kommunalen Richtplan Verkehr:

- Kapitel 8.3 Fussverkehr (Richtplantext, S. 39): Fussverbindungen müssen nach Möglichkeit folgende Grundanforderungen erfüllen: Begehbarkeit für alle Nutzende zu allen Tages- und Jahreszeiten, soziale Sicherheit und Verkehrssicherheit.

Die kommunalen Richtpläne wurden von verschiedenen städtischen Stellen gemeinsam erarbeitet, was es erlaubte, unterschiedliche fachliche Perspektiven einzubringen. Sodann wurden die Richtpläne gemäss § 7 Planungs- und Baugesetz (LS 700.1) zur Mitwirkung der Bevölkerung öffentlich aufgelegt. Interessierte Personen, Vereine, Parteien sowie neben- und übergeordnete Planungsträger hatten damit die Möglichkeit, ein breites Spektrum an Anliegen in den Erarbeitungsprozess einzubringen. Insofern hat die Stadt bereits während des Verfahrens für die Erarbeitung der kommunalen Richtpläne die Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen einbezogen.

Praxis der inklusiven Stadtplanung und -gestaltung in der Stadt Zürich

Die Anforderungen an eine inklusive Stadtplanung und -gestaltung, die von der Motion beschrieben werden, sind breit in der Stadt verankert.

Die Stadt ist für die Bearbeitung der Themen der räumlichen Entwicklung departementsübergreifend aufgestellt. Die Tatsache, dass die relevanten Dienstabteilungen, namentlich das Amt für Städtebau (AFS), das Amt für Hochbauten (AHB), das Amt für Baubewilligungen (AFB), Immobilien Stadt Zürich (IMMO), Liegenschaften Stadt Zürich (LSZ), Grün Stadt Zürich (GSZ), das Tiefbauamt (TAZ) und die Stadtentwicklung (STEZ) zurzeit von Dienstchefinnen geleitet werden, darf als zuträglich für eine Kultur der inklusiven Planung gewertet werden.

Um die Bedürfnisse unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen identifizieren zu können, werden bei Bedarf für Bauprojekte und Prozesse die entsprechenden stadtinternen Fachstellen, wie die Fachstelle für Gleichstellung, beigezogen. Zudem nutzt die Stadt das Wissen externer Stellen, so ist sie Mitglied bei LARES, dem Verein für Gender- und alltagsgerechtes Planen und Bauen. Dessen «GenderKompass Planung» sowie der «LARES-Leitfaden für Projektträgerschaften Gender- und alltagsgerechtes Bauen und Planen» dient den planenden und bauenden Dienstabteilungen als Wissensgrundlage.



5/6

Verschiedene Dienstabteilungen setzen Standards, Regeln und darüberhinausgehender Selbstverpflichtungen für eine inklusive Stadtplanung im Rahmen ihrer fachlichen Zuständigkeiten und spezifischen Projekten um; die folgenden Beispiele zeigen dies auf:

- Die IMMO hat ergänzend zu den gesetzlichen Anforderungen für öffentliche Bauten und Anlagen bauliche [Standards und Richtlinien - Stadt Zürich \(stadt-zuerich.ch\)](https://www.stadt-zuerich.ch) für verschiedene Objektgruppen, darunter Schulen und Altersheime, definiert. So berücksichtigen z. B. die «Raumstandards für den Bau von Volksschulanlagen in der Stadt Zürich» (STRB Nr. 642/2022) nicht nur die Anforderungen des Arbeitsgesetzes (SR 822.11) an geschlechtergetrennte WC-Anlagen, sondern geben auch eine pragmatische Lösung für genderneutrale WC-Anlagen in Volksschulbauten vor.
- LSZ schenkt bei der Umsetzung städtischer Wohnbauprojekte den öffentlichen, halb-öffentlichen und privaten Flächen besonderes Augenmerk. Die Zugänglichkeit, Aneignung und Sicherheit im Aussenraum sind dabei wichtige Kriterien. Die Ausgestaltung des Aussenraums (zumeist der Spielplätze) erfolgt nach Möglichkeit partizipativ, um die Interessen möglichst vieler Anspruchsgruppen zu berücksichtigen.
- Für Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich (UGZ) ist der Abbau von Hindernissen im öffentlichen Raum ein zentrales Thema, in der Altersstrategie 2035 ist dies im Handlungsfeld «Unterwegs im öffentlichen Raum» festgehalten. Zudem sorgt UGZ für die Berücksichtigung des hindernisfreien Bauens im Rahmen von Baubewilligungsverfahren.
- Das AHB berücksichtigt die Aspekte der inklusiven Planung in Wettbewerbsverfahren und der Zusammensetzung der Jurys gemäss der sia Wettbewerbsordnung 142. Dabei soll eine Jury eine ausgewogene Mischung ausweisen, u. a. bezüglich Erfahrung mit Aufgaben vergleichbarer Komplexität oder mit gleicher Nutzung sowie der gender- und altersmässigen Durchmischung. Die Anforderungen des hindernisfreien Bauens werden in allen städtischen Wettbewerbsprogrammen aufgeführt, mit Links zu den relevanten Normen (zum Beispiel der Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ)). Die Einhaltung der Anforderungen wird im Rahmen der Vorprüfung untersucht.
- Das TAZ plant, gestaltet und erhält den öffentlichen Raum unter Berücksichtigung der Aspekte Sicherheit, kurze Wege und Bedürfnisgerechtigkeit. Dem hindernisfreien Bauen im öffentlichen Raum liegen zahlreiche Gesetze und private Normen zugrunde, darunter das oben erwähnte Behindertengleichstellungsgesetz, ferner die Richtlinien zu hindernisfreien Bus- und Tramhaltestellen oder die Normen des Verbands Schweizerischer Strassenfachmänner (z. B. zu taktil-visuellen Markierungen, zum hindernisfreien Verkehrsraum für den Fussverkehr und für Querungen für den Langsamverkehr).
- GSZ plant und gestaltet öffentliche Freiräume so, dass sie den Freizeit- und Erholungsbedürfnissen der Nutzenden entsprechen. Quartiervertretungen und die Bevölkerung werden daher zu Mitwirkungsveranstaltungen eingeladen. Es wird auch auf eine adäquate Vertretung von Menschen mit Behinderung geachtet werden.
- STEZ führt regelmässig ein sozialräumliches Monitoring durch und leitet daraus Empfehlungen für die sozialverträgliche räumliche Entwicklung ab.



6/6

Wie die Ausführungen zeigen, praktiziert die Stadt in vielen Bereichen eine inklusive Stadtplanung, d.h. eine Stadtplanung, welche die Gleichstellung der Geschlechter sowie eine Kultur des Planens und Bauens, welche die Bedürfnisse aller Nutzenden berücksichtigt. Inwieweit Vorgaben in der Richtplanung benötigt werden, soll im Rahmen der nächsten Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA geprüft werden.

Die kommunalen Richtpläne wurden am 13. Juni 2022 vom Kanton Zürich genehmigt, am 14. September 2022 wurde die Rechtskraft publiziert. Der kommunale Richtplan SLÖBA soll alle vier Jahre einer Teilrevision unterzogen werden. Eine Teilrevision innerhalb der nächsten zwei Jahre ist nicht vorgesehen. Allfällige Anpassungen oder Ergänzungen der Ziele und Massnahmen in der kommunalen Richtplanung mit Aspekten der inklusiven Stadtplanung sollen im Rahmen der nächsten Teilrevision geprüft werden. Da für weitere Vorstösse des Gemeinderats ebenfalls der Bedarf für Teilrevisionen geprüft wird, verfolgt der Stadtrat den Ansatz, mehrere Anliegen in einem Revisionspaket zusammenzufassen. Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Mitteilung an die Stadtpräsidentin, die Vorstehenden des Finanz-, des Gesundheits- und Umwelt-, des Tiefbau- und Entsorgungs-, des Hochbau- sowie des Sozialdepartements, die Stadtentwicklung, Liegenschaften Stadt Zürich, den Umwelt- und Gesundheitsschutz, das Tiefbauamt, Grün Stadt Zürich, das Amt für Städtebau, Immobilien Stadt Zürich, die Sozialen Dienste und durch Zuschrift an den Gemeinderat.

Im Namen des Stadtrats
Die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti