



Kanton Zürich
Baudirektion
Verfügung
Amt für Raumentwicklung
Raumplanung

Nr. 10/15

vom 13. Jan. 2015

Referenz-Nr.: ARE 14-2030

Kontakt: Christian Werlen, Gebietsbetreuer, Zollstrasse 36, 8090 Zürich
Telefon +41 43 259 41 90, www.are.zh.ch

Zürich. Teilrevision Bau- und Zonenordnung - Genehmigung

Gemeinde Zürich

- Massgebende - Ergänzung Bauordnung (Art. 6 und 40)
Unterlagen - Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV

Sachverhalt

Festsetzung Der Gemeinderat der Stadt Zürich beschloss am 20. August 2014 (Weisung 74/2014 vom 29. Januar 2014) eine Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (Ergänzung Art. 6 und Art. 40 der Bauordnung). Mit Schreiben vom 6. November 2014 ersucht die Stadt Zürich um Genehmigung der Vorlage. Gegen diesen Beschluss wurden gemäss Rechtskraftbescheinigung des Bezirksrats vom 4. November 2014 keine Rechtsmittel eingelegt. Ein Referendum wurde nicht ergriffen.

Anlass und Zielsetzung der Planung In den letzten Jahren haben die Angebote an Kinderbetreuungseinrichtungen (Krippen, Horte und dergleichen) in der Stadt Zürich stetig zugenommen. Diese Einrichtungen befinden sich hauptsächlich in Wohnzonen. Weil diese Flächen aber nicht zum Wohnen im engeren Sinn zählen und somit nicht dem Wohnanteil angerechnet werden, entstehen oft Konflikte mit der Erfüllung des Mindestwohnanteils. Demzufolge soll zugunsten von Kinderbetreuungseinrichtungen die Grundordnung angepasst werden.

Erwägungen

A. Formelle Prüfung

Die massgebenden Unterlagen sind vollständig.

B. Materielle Prüfung

Zusammenfassung der Vorlage Die allgemeinen Vorschriften für Bauzonen (Art. 6 BZO) und die Vorschriften für Kernzonen (Art. 40 BZO) der Stadt Zürich werden dahingehend ergänzt, dass zugunsten von Kinderbetreuungseinrichtungen (Krippen, Horte und dergleichen) und Kindergärten der Wohnanteil unbeschränkt herabgesetzt werden darf. Dies geschieht unabhängig von der geltenden Wohnanteilspflicht der jeweiligen Zone und gilt sowohl für öffentliche wie auch private Einrichtungen.

Ergebnis der Vorprüfung Die Vorprüfung des Amtes für Raumentwicklung vom 27. März 2013 beurteilte die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung als rechtmässig, zweckmässig und angemessen. Es wurden keine Anträge gestellt.



C. Ergebnis

Die Vorlage (Ergänzung Bauordnung durch Art. 6 Abs. 4^{bis} sowie Art. 40 Abs. 4^{bis}) erweist sich im Ergebnis als rechtmässig, zweckmässig sowie angemessen und kann genehmigt werden (§ 5 Abs. 1 PBG). Gemäss § 5 Abs. 3 PBG ist der Genehmigungsentscheid von der Stadt Zürich zusammen mit dem geprüften Akt zu veröffentlichen und aufzulegen.

Die Baudirektion verfügt:

- I. Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung, die der Gemeinderat der Stadt Zürich mit Beschluss vom 20. August 2014 festgesetzt hat, wird genehmigt.
- II. Die Stadt Zürich wird eingeladen
 - Dispositiv I zu veröffentlichen und diese Verfügung zusammen mit der geprüften Planung samt Rechtsmittelbelehrung aufzulegen
 - nach Rechtskraft die Inkraftsetzung zu veröffentlichen und diese dem Verwaltungsgericht, dem Baurekursgericht sowie dem Amt für Raumentwicklung mit Beleg der Publikation mitzuteilen
 - nach Inkrafttreten die Änderungen im Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (ÖREB-Kataster) nachführen zu lassen
- III. Mitteilung an
 - Stadt Zürich (unter Beilage von zwei Dossiers)
 - Verwaltungsgericht (unter Beilage von einem Dossier)
 - Baurekursgericht (unter Beilage von zwei Dossiers)
 - Amt für Raumentwicklung (unter Beilage von zwei Dossiers)
 - Stadt Zürich, Geomatik+Vermessung, Weberstrasse 5, 8004 Zürich (Nachführungsstelle)

Amt für
Raumentwicklung
Für den Auszug:



Teilrevision Bau- und Zonenordnung

Ergänzungen der Bauordnung

- 1. Ergänzung: Art. 6 Wohnanteil Abs. 4^{bis} lit. i BZO
- 2. Ergänzung: Art. 40 Wohnanteil Abs. 4^{bis} lit. i BZO

Vom Gemeinderat festgesetzt mit GRB Nr. 276 vom 20.08.2014

Im Namen des Gemeinderats
Die Präsidentin / Der Präsident:

Dorothea Frei

Die Sekretärin / Der Sekretär:

[Signature]

Von der Baudirektion genehmigt mit BDV Nr. 10/15 vom 13. Jan. 2015

Für die Baudirektion

[Signature]

In Kraft gesetzt mit STRB Nr. vom auf den



1. Ergänzung: B. Allgemeine Vorschriften für Bauzonen

Art. 6 Wohnanteil

^{4bis} Zugunsten von Kinderbetreuungseinrichtungen (Krippen, Horte und dergleichen) sowie für Kindergärten darf unabhängig von der geltenden Wohnanteilspflicht der Wohnanteil unbeschränkt herabgesetzt werden.



2. Ergänzung: F. Kernzonen

2. Allgemeine Vorschriften für alle Kernzonen

Art. 40 Wohnanteil

^{4bis} Zugunsten von Kinderbetreuungseinrichtungen (Krippen, Horte und dergleichen) sowie für Kindergärten darf unabhängig von der geltenden Wohnanteilsspflicht der Wohnanteil unbeschränkt herabgesetzt werden.



Teilrevision Bau- und Zonenordnung Ergänzungen der Bauordnung

Art. 6 und 40

Planungsbericht nach Art. 47 RPV

Zürich, 22. Januar 2014

Inhalt

1 Einleitung	3
1.1 Anlass und Zielsetzung	3
1.2 Bezug zur laufenden BZO-Teilrevision 2014	3
2 Ausgangslage	4
2.1 Problematik	4
2.2 Planungsrechtliche Situation heute	5
3 Planungsrechtliche Umsetzung	6
3.1 Ergänzungen der Bauordnung	6
3.2 Erläuterungen	8
4 Verfahren	9
4.1 Öffentliche Auflage und Mitwirkungsverfahren	9
4.2 Kantonale Vorprüfung	9

1 Einleitung

1.1 Anlass und Zielsetzung

Die Vorlage für eine Teilrevision der BZO hat zwei Ergänzungen der Bauordnung zum Gegenstand, welche aufgrund von Rechtsmittelentscheiden erforderlich sind.

Art. 6 Wohnanteil (B. Allgemeine Bauvorschriften für Bauzonen)	Um die Realisierung von Kinderbetreuungseinrichtungen und Kindergärten zu gewährleisten, soll unabhängig von der geltenden Wohnanteilspflicht der Wohnanteil herabgesetzt werden können.
Art. 40 Wohnanteil (F. Kernzonen)	

1.2 Bezug zur laufenden BZO-Teilrevision 2014

Mit Beschluss Nr. 882 hat der Stadtrat von Zürich am 18. September 2013 die Teilrevision der BZO 2014 für die öffentliche Anhörung verabschiedet. Mit der Genehmigung durch die Baudirektion wird frühestens bis Herbst 2015 gerechnet.

Aufgrund der hohen Dringlichkeit des vorliegenden Themas soll die Bauordnung möglichst rasch, d.h. vorgängig bzw. separat zur laufenden BZO-Teilrevision 2014, ergänzt werden. Es bestehen Anweisungen aus Rechtsmittelentscheiden, welche zügig umgesetzt werden müssen. Die vorliegende Revisionsvorlage weist keine inhaltlichen Abhängigkeiten oder Widersprüche zu den vorgesehenen Inhalten der laufenden BZO-Teilrevision 2014 auf, weshalb ein zeitliches Vorziehen angemessen und unbedenklich ist.

2 Ausgangslage

2.1 Problematik

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

Die Einrichtungen befinden sich überwiegend in Wohnzonen oder in anderen Zonen mit hohem Wohnanteil (Quartiererhaltungs- und Kernzonen), wo sie zonenkonform sind. Weil die Flächen für Kinderbetreuungseinrichtungen aber nicht zum Wohnen im engeren Sinn zählen, bzw. nicht dem Wohnanteil angerechnet werden, entstehen oft Konflikte mit der Erfüllung des Mindestwohnanteils. Im Sinne einer pragmatischen Abwägung der verschiedenen öffentlichen Interessen wurde gemäss bisheriger Praxis in solchen Fällen eine Ausnahmegewilligung erteilt. Diese Praxis ist aufgrund eines Rechtsmittelentscheides zukünftig nicht mehr möglich. Beim geplanten Ersatzneubau des Kinderhorts Fehrenstrasse beim Schulhaus Ilgen (Wohnzone W3, Wohnanteil 90 %) wurde die vom Amt für Baubewilligungen erteilte Ausnahmegewilligung Anfang 2011 von Rekurrenten aus der Nachbarschaft angefochten. Zwar stützte das Verwaltungsgericht den Bau-sektionsentscheid, stellte aber fest, dass wiederholte Ausnahmegewilligungen bei immer wieder ähnlich vorkommenden Fällen nicht zulässig sind. Für diese Fälle sei eine Anpassung der Grundordnung, also der Bau- und Zonenordnung, nötig.

Aufgrund der heute fehlenden, expliziten Wohnanteils-Ausnahmeregelung für Kinderbetreuungseinrichtungen ist der Weiterbetrieb von zahlreichen bestehenden und v.a. die Erstellung von neuen Kinderbetreuungseinrichtungen gefährdet. Insbesondere bei Neubauvorhaben muss mit Rekursen gegen die Baubewilligung gerechnet werden. Rechtsmittelverfahren sind kostenintensiv, arbeitsaufwändig und langwierig. Für das Quartier verzögert sich dadurch das geplante Kinderbetreuungsangebot während Jahren, und die Stadt kann ihren öffentlichen Auftrag nicht erfüllen.

Liegenschaften, welche der Kinderbetreuung dienen, befinden sich entweder im Eigentum der Stadt Zürich oder auch im Eigentum von Privaten. Es kommt auch häufig vor, dass die Stadt Zürich private Räumlichkeiten für die Zwecke der Kinderbetreuung anmietet. Gegenwärtig gibt es rund 50 städtische Kindergär-

ten/Horte und 6 städtische Kindertagesstätten, die - teilweise historisch bedingt - auf eigenen, separaten Parzellen stehen, wodurch mit den heute dort geltenden Wohnanteilen ein baurechtliches Konfliktpotenzial besteht. Bei den neuen Volksschulen der Stadt Zürich sind Kindergärten und Horte meist von vorneherein als Teil der Anlage mit geplant, sofern die Platzverhältnisse dies zulassen. Die Grundstücke der Volksschule werden in aller Regel der Zone für öffentliche Bauten zugewiesen, in welcher sich die Frage des Wohnanteils nicht stellt.

Zu beachten ist, dass der überwiegende Teil der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich nicht von der öffentlichen Hand, sondern von privaten Trägerschaften (Frauenvereine, Krippenvereine, o.ä.) erbracht wird. Diese Betriebe beziehen allenfalls Subventionen oder haben Leistungsvereinbarungen mit der öffentlichen Hand. Ansonsten sind diese Trägerschaften aber privatwirtschaftlich organisiert und mieten ihre Kinderbetreuungen in private Liegenschaften ein. Auch diese Betriebe sind auf stimmige Rechtsgrundlagen angewiesen.

2.2 Planungsrechtliche Situation heute

Unter Art. 6 (Allgemeine Vorschriften für die Bauzonen) und Art. 40 (Kernzonen) der Bauordnung werden die Berechnungsweise, die Verlegungsmöglichkeit sowie die Ausnahmemöglichkeit bezüglich Mindestwohnanteilen geregelt. In Gebieten mit einem vorgeschriebenen Wohnanteil von 90 % darf gemäss Art. 6 Abs. 4 (bzw. Art. 40 Abs. 4) der Wohnanteil zugunsten von Betrieben und Einrichtungen, welche vorwiegend die in einem näheren Umkreis wohnende Bevölkerung mit Dingen oder Dienstleistungen des alltäglichen Bedarfs versorgen, unterschiedlich je nach Zone herabgesetzt werden.

Gemäss Praxis des Amtes für Baubewilligungen können Kinderkrippen und Kindergärten von der Möglichkeit zur Herabsetzung des Wohnanteils gemäss geltender Bauordnung profitieren, allerdings gilt dies nur in Gebieten mit einem Mindestwohnanteil von 90 %, und auch dort ist die Herabsetzung auf einen bestimmten Prozentsatz in Abhängigkeit der Geschossigkeit beschränkt.

Weiteren Spielraum in der Erfüllung des Mindestwohnanteils bietet Art. 6 Abs. 3 (bzw. Art. 40 Abs. 3). Demnach darf die Wohnfläche innerhalb des Gebäudes und innerhalb eines Umkreises mit einem Radius von 150 m in der Kernzone Altstadt und von 300 m in den übrigen Zonen verlegt werden.

Insgesamt sind die Spielräume und Ausnahmemöglichkeiten jedoch beschränkt, und die Problematik der Nichterfüllung der Mindestwohnanteile aufgrund notwendiger Kinderbetreuungseinrichtungen kann aus bau- und planungsrechtlicher Sicht nicht zufriedenstellend gelöst werden. Eine Anpassung der Bauordnung ist aufgrund von langjähriger Praxiserfahrung und Rechtsmittelentscheiden notwendig.

3 Planungsrechtliche Umsetzung

3.1 Ergänzungen der Bauordnung

Die Bauordnung der Stadt Zürich soll wie folgt ergänzt werden (Ergänzungen rot):

B. Allgemeine Vorschriften für Bauzonen

Art. 6 Wohnanteil

¹ Von der anrechenbaren Fläche der Vollgeschosse und der solche ersetzenden Dach- und Untergeschosse eines Grundstückes ist mindestens der im Zonenplan festgelegte Anteil als Wohnfläche zu realisieren.

² Ist ein Wohnanteil vorgeschrieben, müssen anrechenbare Flächen im Dachgeschoss dem Wohnen dienen. Vorbehalten bleibt eine Verlegung gemäss Abs. 3.

³ Die Wohnfläche kann innerhalb des Gebäudes und innerhalb eines Umkreises mit einem Radius von 150 m in der Kernzone Altstadt und von 300 m in den übrigen Zonen verlegt werden. Eine Weiterverlegung aus diesem Umkreis hinaus ist nicht zulässig. Diese Beschränkung ist vor Baubeginn im Grundbuch anzumerken.

⁴ In Gebieten mit einem vorgeschriebenen Wohnanteil von 90 % darf der Wohnanteil zugunsten von Betrieben und Einrichtungen, welche vorwiegend die in einem näheren Umkreis wohnende Bevölkerung mit Dingen und Dienstleistungen des alltäglichen Bedarf versorgen, auf höchstens folgende Werte herabgesetzt werden:

- 50 % in zweigeschossigen Zonen
- 66 % in dreigeschossigen Zonen
- 75 % in viergeschossigen Zonen
- 80 % in fünfgeschossigen Zonen

^{4bis} Zugunsten von Kinderbetreuungseinrichtungen (Krippen, Horte und dergleichen) sowie für Kindergärten darf unabhängig von der geltenden Wohnanteilsspflicht der Wohnanteil unbeschränkt herabgesetzt werden.

⁵ Bei etappenweiser Ausführung von Bauvorhaben sind die Bauten oder Nutzungsänderungen so zu realisieren, dass der vorgeschriebene Wohnanteil bei jedem Zwischenstand eingehalten ist.

F. Kernzonen

Art. 40 Wohnanteil

¹ Von der anrechenbaren Fläche der Vollgeschosse und der solche ersetzenden Dach- und Untergeschosse eines Grundstückes ist mindestens der im Zonenplan festgelegte Anteil als Wohnfläche zu realisieren.

² Ist ein Wohnanteil vorgeschrieben, müssen anrechenbare Flächen im Dachgeschoss dem Wohnen dienen. Vorbehalten bleibt eine Verlegung gemäss Abs. 3.

³ Die Wohnfläche kann innerhalb des Gebäudes und innerhalb eines Umkreises mit einem Radius von 150 m in der Kernzone Altstadt und von 300 m in den übrigen Zonen verlegt werden. Eine Weiterverlegung aus diesem Umkreis hinaus ist nicht zulässig. Diese Beschränkung ist vor Baubeginn im Grundbuch anzumerken.

⁴ In Gebieten mit einem vorgeschriebenen Wohnanteil von 90 % darf der Wohnanteil zugunsten von Betrieben und Einrichtungen, welche vorwiegend die in einem näheren Umkreis wohnende Bevölkerung mit Dingen und Dienstleistungen des alltäglichen Bedarf versorgen, auf höchstens folgende Werte herabgesetzt werden:

50 % in zweigeschossigen Zonen

66 % in dreigeschossigen Zonen

75 % in viergeschossigen Zonen

80 % in fünfgeschossigen Zonen

^{4bis} Zugunsten von Kinderbetreuungseinrichtungen (Krippen, Horte und dergleichen) sowie für Kindergärten darf unabhängig von der geltenden Wohnanteilspflicht der Wohnanteil unbeschränkt herabgesetzt werden.

⁵ In Gebieten mit einem vorgeschriebenen Wohnanteil von 75 % können bestehende Betriebe und Einrichtungen gemäss Abs. 4 (Stichtag 1. Januar 1999) ihre Betriebsfläche um insgesamt höchstens 25 Prozentpunkte zulasten des Wohnanteils erhöhen.

⁶ Zweitwohnungen werden nicht auf die Wohnanteilsfläche angerechnet.

⁷ Bei etappenweiser Ausführung von Bauvorhaben sind die Bauten oder Nutzungsänderungen so zu realisieren, dass der vorgeschriebene Wohnanteil bei jedem Zwischenstand eingehalten ist.

3.2 Erläuterungen

Die Notwendigkeit der Einführung einer expliziten Wohnanteils-Ausnahmeregelung unter Art. 6 und 40 ergibt sich aus dem oben erwähnten Rechtsmittelentscheid betreffend Schulhort Fehrenstrasse. Mit dieser neuen Ausnahmeregelung wird das Problem der Verletzung des Mindestwohnanteils aufgrund von Kinderbetreuungseinrichtungen gelöst. Die Nutzungen, welche von der Ausnahme profitieren, sind klar und abschliessend bezeichnet und können entsprechend in der Bewilligungspraxis einfach angewandt werden. Die Regelung gilt sowohl für öffentliche wie private Einrichtungen. Neben Kinderbetreuungseinrichtungen (Krippen, Horte und dergleichen) werden explizit auch Kindergärten erwähnt, um in der Anwendung den notwendigen Spielraum zu schaffen. Die Kindergartennutzung ist der Krippen- bzw. Hortnutzung sehr ähnlich.

4 Verfahren

4.1 Öffentliche Auflage und Mitwirkungsverfahren

Das nach § 7 des Planungs- und Baugesetzes vorgeschriebene Mitwirkungsverfahren wurde vom 16. Januar bis und mit 18. März 2013 durchgeführt. Es wurde kein Einwendungsschreiben eingereicht.

Die Revisionsvorlage für das Mitwirkungsverfahren vom 16. Januar 2013 bis zum 18. März 2013 (vgl. StRB Nr. 1678/2012) beinhaltete neben den Artikeln 6 und 40 auch den Artikel 4a (Naturgefahren) sowie 24c^{bis} (Quartiererhaltungszonen, Erscheinung der Gebäude). Während der öffentlichen Anhörung bzw. anlässlich der Bereinigung wurde festgestellt, dass der Artikel 24c^{bis} einer Präzisierung bedarf, damit die angestrebten Ziele angemessen erreicht werden können. Die ursprüngliche Revisionsvorlage wurde deshalb auseinandergenommen, bzw. Art. 24c^{bis} wurde herausgelöst und in die laufende Teilrevision «BZO 2014» integriert. Aus verfahrenstechnischen Gründen wurde schliesslich entschieden, die verbleibende Revisionsvorlage in zwei separaten Weisungen dem Gemeinderat vorzulegen: Die beiden Themen bzw. Weisungen betreffend «Naturgefahren» (Art. 4a) und «Wohnanteil Kinderbetreuung» (Art. 6 und 40) können vom Gemeinderat unabhängig voneinander behandelt werden.

4.2 Kantonale Vorprüfung

Gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage wurde der Entwurf der Teilrevision der Nutzungsplanung dem Kanton Zürich zur Vorprüfung eingereicht. Aus Sicht der Baudirektion bestehen keine Einwände gegen die Teilrevision. Die Vorlage wird als rechtmässig, zweckmässig und angemessen beurteilt.