

Antrag des Regierungsrates vom 19. Mai 2021

KR-Nr. 222/2017

5718

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 222/2017 betreffend
Baurecht für studentisches Wohnen auf dem
Universitätsgebiet Irchel Süd**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 19. Mai 2021,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 222/2017 betreffend Baurecht für studentisches Wohnen auf dem Universitätsgebiet Irchel Süd wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 1. Juli 2019 folgendes von den Kantonsrätinnen Cäcilia Hänni-Etter und Monika Wicki, Zürich, sowie Ann Barbara Franzen, Niederweningen, am 28. August 2017 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Wir bitten den Regierungsrat zu prüfen, welche Massnahmen es braucht (z.B. Bestimmen einer Parzelle, planungsrechtliche Anpassungen), um auf dem Universitätsgelände Irchel im Gebiet Irchel Süd die im Richtplan erwähnte Nutzung von funktional mit dem Campus verknüpften Wohnen, insbesondere studentisches Wohnen, kurz- bis mittelfristig zu ermöglichen und diese Massnahmen in die Wege zu leiten. Falls es dazu einer gesetzlichen Grundlage bedarf, bitten wir den Regierungsrat, eine solche auszuarbeiten und dem Kantonsrat zu unterbreiten.

*Bericht des Regierungsrates:***Bestehende planungsrechtliche Grundlagen**

Im Masterplan Campus Irchel wurde festgehalten, dass im Rahmen einer ganzheitlichen Campuserwicklung hochschulnahe Drittnutzungen in die Anlage eingegliedert werden sollen, wobei studentisches Wohnen im Vordergrund steht. Der Regierungsrat hat dem Masterplan mit Beschluss Nr. 1063/2014 zugestimmt und die Baudirektion beauftragt, gestützt auf den Masterplan und die Erkenntnisse des Gebietsmanagements Eckwerte zur Entwicklung des Campus Irchel für den kantonalen Richtplan zu konkretisieren.

Mit der Richtplanteilrevision 2015 (festgesetzt durch den Kantonsrat am 22. Oktober 2018) wurde mit dem Richtplaneintrag Pt. 6.2.4 «Universität Zürich-Irchel» die richtplanerische Grundlage für das studentische Wohnen geschaffen: Gemäss dem Richtplaneintrag Pt. 6.2.4 bietet das Gebiet Irchel-Süd auch Raum für die kurz- bis mittelfristige Realisierung von funktional mit dem Campus verknüpftem sowie von studentischem Wohnen.

Mit der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO-Teilrevision «Universität Zürich-Irchel») vom 6. Mai 2020 (noch nicht in Kraft) wurde diese an den kantonalen Richtplan angepasst. Dabei wurde die bisherige Spezialzone «UNI-Irchel» mit ihren drei Teilbereichen I, II und III aufgehoben und durch Zonen für öffentliche Bauten (Oe2, Oe4 und Oe6) gemäss Art. 24a BZO ersetzt. Zu ergänzenden Nutzungen wie Wohnraum für Studierende wurden im Rahmen der BZO-Teilrevision keine Festlegungen getroffen (vgl. GR Nr. 2019/124; Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat vom 3. April 2019).

Kantonaler Gestaltungsplan «Campus Irchel»

Gemäss § 84 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) setzt die Baudirektion kantonale Gestaltungspläne für Bauten und Anlagen fest, die im kantonalen oder in einem regionalen Richtplan enthalten sind. Die Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans «Campus Irchel» beruht auf dem Eintrag im kantonalen Richtplan und erfolgte am 25. Januar 2021 (aufgrund eines Rekurses beim Baurekursgericht noch nicht rechtskräftig). Mit dem Gestaltungsplan «Campus Irchel» werden die im kantonalen Richtplan für das betreffende Gebiet formulierten Ziele grundeigentümergebunden umgesetzt. Der Gestaltungsplan erstreckt sich über die vier Teilgebiete Irchel-Süd, Irchel-Mitte,

Irchel-Nord und Irchel-West und behandelt das 47 ha grosse Areal als städtebaulich bedeutende Gesamtanlage. Er macht einerseits Vorgaben für das Gesamtareal, andererseits werden spezifische Vorgaben für die einzelnen Teilgebiete formuliert. Der Gestaltungsplan «Campus Irchel» schafft in erster Linie die planungsrechtliche Grundlage für universitäre Nutzungen, für das Staatsarchiv sowie für Nutzungen im Zusammenhang mit dem Betrieb des Tierspitals. Im Teilgebiet Irchel-Süd sind universitäre Nutzungen und dem Hochschulbetrieb dienende Drittnutzungen wie beispielsweise Gastronomie, Versorgung, Kindertagesstätte, Freizeit, Sport und Erholung sowie funktional mit dem Campus verknüpftes Wohnen und studentisches Wohnen zulässig. Die Baubereiche S1 bis S3 und S15 sind grundsätzlich dem funktional mit dem Campus verknüpften Wohnen und dem studentischen Wohnen vorbehalten, einzig im Erdgeschoss und während einer Übergangsfrist in den Baubereichen S1 bis S3 in allen Geschossen sind auch andere Nutzungen zulässig (Art. 24, Nutzweise). Die maximal zulässige Geschossfläche beträgt im Teilgebiet Irchel-Süd 55 000 m², davon maximal 50 000 m² oberirdisch. Von der maximal zulässigen Geschossfläche sind 21 000 m² dem funktional mit dem Campus verknüpften Wohnen und dem studentischen Wohnen vorbehalten (Art. 25, Nutzungsmass).

Realisierung von studentischem Wohnen auf den bestehenden Grundlagen

Die betroffenen Parzellen befinden sich in Zonen für öffentliche Bauten. In Zonen für öffentliche Bauten können gemäss geltendem § 60 Abs. 2 PBG Alterswohnungen erstellt werden – studentisches Wohnen ist jedoch nicht vorgesehen. Im Rahmen der Erstellung des Berichts zum vorliegenden Postulat wurde geprüft, ob § 60 Abs. 2 PBG um den Bau von Wohnraum für Studierende ergänzt werden soll. Eine allgemeine Öffnung der Zonen für öffentliche Bauten für diesen Zweck wurde jedoch als wenig sinnvoll eingestuft, da es sich um eine sehr spezifische Aufgabe handelt, die sich in erster Linie auf Gemeinden mit Hochschulstandorten beschränkt. Da es in den Zonen für öffentliche Bauten regelmässig an Ausnutzungsbeschränkungen fehlt (§ 60 Abs. 3 PBG in Verbindung mit der jeweiligen BZO), wird die allgemeine Zweckerweiterung der Zone zudem aufgrund der Gefahr einer Übernutzung von studentischen Wohnungen als problematisch eingestuft. Schliesslich würde eine weitere Öffnung der Zonen für öffentliche Bauten für spezifische Wohnanliegen auch die heikle Frage der Grenzziehung verschärfen: Welche weitere Personengruppen oder sozialpolitischen Interessen wären ebenfalls zu berücksichtigen? Eine Ergänzung von § 60 Abs. 2 PBG wird deshalb nicht empfohlen. Vielmehr soll an ausgewähl-

ten Standorten studentisches Wohnen gezielt über einen kantonalen Richtplaineintrag in Kombination mit einem kantonalen Gestaltungsplan oder entsprechenden Sonderbauvorschriften (vgl. planungsrechtliche Umsetzung bei der ETH Höggerberg) ermöglicht werden.

Für die Neu- und Ersatzbauvorhaben auf dem Campus Irchel sind gemäss Pt. 6.2.4 des kantonalen Richtplans kantonale Gestaltungspläne oder ein einziger kantonaler Gestaltungsplan festzusetzen. Beim Instrument des kantonalen Gestaltungsplans handelt es sich um eine Nutzungsplanung höherer Stufe im Sinne von § 16 Abs. 1 PBG, welche die kommunale Nutzungsplanung umfassend übersteuert. Die Legitimation erhält er über die jeweilige konkrete Festlegung im kantonalen Richtplan. Allerdings ist jeweils auch vertieft zu prüfen, ob die beabsichtigte Planung als solche vom Anwendungsbereich von § 84 Abs. 2 PBG erfasst ist und ob sie im Einklang mit der geltenden Grundordnung steht bzw. in zulässigem Mass von dieser abweicht.

Die Neu- und Ersatzbauvorhaben auf dem Areal des Campus Irchel handelt es sich um konkrete und zusammenhängende Bauten und Anlagen der Universität Zürich, deren Trägerschaft der Kanton Zürich ist. Für die Neu- und Ersatzbauvorhaben werden im kantonalen Gestaltungsplan «Campus Irchel» allgemeine Bau- und Nutzungsvorschriften für den gesamten Perimeter des Gestaltungsplans gemacht. Ergänzend bzw. abweichend dazu bestehen für die jeweiligen Teilgebiete (Irchel-Nord, Irchel-Mitte, Irchel-Süd und Irchel-West) besondere Bau- und Nutzungsvorschriften. In den besonderen Bau- und Nutzungsvorschriften für das Teilgebiet Irchel-Süd, in dem studentisches Wohnen vorgesehen ist, wird das Nutzungsmass definiert, es werden maximale Gebäudelängen und Gebäudebreiten von Neubauten vorgeschrieben, und es werden einzelne Baubereiche ausgeschieden, die dem studentischen Wohnen vorbehalten sind (Art. 23 ff. der Gestaltungsplanvorschriften). Der Konkretisierungs- und Detaillierungsgrad der Vorhaben im kantonalen Gestaltungsplan «Campus Irchel» ist hoch. Die Abweichung von der Grundordnung wird auch unter Berücksichtigung der Entwicklungen in der Rechtsprechung als zulässig erachtet.

Damit hat der Kanton Zürich die planungsrechtliche Grundlage für die Ermöglichung von studentischem Wohnen auf dem Universitätsgebiet Irchel im Bereich Irchel-Süd bereitgestellt, und die entsprechenden Projekte können weiterverfolgt werden.

Noch nicht abschliessend geklärt ist die Frage der künftigen Trägerschaft der Wohngebäude. Nach heutigem Recht ist die Schaffung von studentischem Wohnraum keine Aufgabe der Universität. Die Universitätsgesetzgebung enthält folglich auch keine entsprechende gesetzliche Grundlage, mit der die Universität selber Wohnraum für studentisches Wohnen schaffen könnte.

Sodann ist auch die Schaffung von studentischem Wohnraum auf Grundstücken im Finanzvermögen des Kantons nicht zulässig, weil dem Kanton Vermögenswerte des Finanzvermögens mittels Erträgen zu dienen haben und sowohl Veräusserungen als auch Abgaben im Baurecht grundsätzlich zu marktkonformen Bedingungen bzw. zum Verkehrswert erfolgen müssen. Entsprechend kommt die Einräumung von Baurechten zu vergünstigten Konditionen auf Parzellen des Finanzvermögens nicht infrage. Denkbar und grundsätzlich möglich wäre aufgrund der verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen die Veräusserung zum Verkehrswert – beispielsweise an die Stadt Zürich, die ihrerseits aufgrund ihrer Gemeindeordnung zur Schaffung oder Förderung von gemeinnützigem Wohnraum legitimiert wäre. Für den Campus Irchel würde dies allerdings bedeuten, dass der Kanton in einem Teilbereich des Universitätsgebiets Irchel die Möglichkeiten einer langfristigen Raumsicherung für universitäre Nutzungen aus der Hand gibt.

Fazit

Die Notwendigkeit der Schaffung von studentischem Wohnraum wird anerkannt und unterstützt. Mit der Festsetzung des kantonalen Gestaltungsplans «Campus Irchel» konnte im Sinne des Postulats die planungsrechtliche Grundlage geschaffen werden, um studentisches Wohnen im Gebiet Irchel-Süd zu ermöglichen. Dem grundsätzlichen Anliegen des Postulats konnte somit entsprochen werden.

Aufgrund der bestehenden Grundlagen ist auch die Schaffung von studentischem Wohnraum umsetzbar, jedoch nur über eine Abparzellierung und Abgabe einer Parzelle zum Verkehrswert an eine Drittpartei und der damit verbundenen strategischen Nachteile für den Kanton. Im Laufe des weiteren Prozesses wird noch zu klären sein, ob zusätzliche gesetzliche Grundlagen geschaffen werden sollten, damit der Kanton Zürich als Trägerschaft die Schaffung des Wohnraums übernehmen kann.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 222/2017 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Jacqueline Fehr	Kathrin Arioli