

**PBG-Revision «Justierungen-PBG» Detaillierte Stellungnahme
Beilage zur Zuschrift der Stadt Zürich vom 14. Juli 2021**

Fragen zur Vorlage

Frage 1: Welche Variante zur Regelung von Zwischennutzungen bevorzugen Sie?

Antwort: Variante 1

Frage 2: Soll im PBG eine maximale Zeitdauer für Zwischennutzungen definiert werden?

Antwort: Nein

Frage 3: Welche Variante zur Definition und Regelung des massgebenden Terrains bevorzugen Sie?

Antwort: Variante 2

Frage 4: Soll die Hochhausgrenze auch unabhängig von der Definition in der Brandschutznorm angehoben werden?

Antwort: Ja

Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen

1. Durchstossung Landwirtschaftsgebiet / § 47 Abs. 2 VE-PBG

Antrag 1

Die Bestimmung § 47 Abs. 2 VE-PBG sei ersatzlos zu streichen.

Begründung

Die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet ist ein fundamentaler Grundsatz der Raumplanung und im Bundesrecht in zahlreichen Einzelbestimmungen bestätigt (Art. 75 BV, Art. 1 und 3 RPG, Art. 15ff. RPG, Art. 24ff. RPG). Das Bundesrecht regelt, was eine Bauzone und was eine Nichtbauzone ist und legt Typologie der Nutzungszonen (Unterteilung in Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen) fest. Das Bundesrecht erlaubt den Kantonen verschiedene Unterteilungen der Typologie, sofern diese den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung nicht widersprechen und den Trennungsgrundsatz nicht unterlaufen. Auf Stufe Baubewilligung regelt das Bundesrecht für das Bauen ausserhalb der Bauzone die zulässigen zonenkonformen Nutzungen und verschiedene Ausnahmetatbestände.

Das im Richtplan bezeichnete Siedlungsgebiet kann durch die nachfolgenden Planungen grundsätzlich weder verkleinert noch vergrössert werden. Bei der Beurteilung der Frage der

Richtplankonformität einer Planung ist zu prüfen, ob der Richtplan einen Anordnungsspielraum belässt. Wird dies verneint, ist zu prüfen, ob eine geringfügige Abweichung vom Richtplan im Sinne von § 16 Abs. 2 PBG oder eine Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets in der Nutzungsplanung im Sinne von Pt. 3.2.2 Kantonaler Richtplan zulässig ist. Für die Möglichkeit einer Durchstossung werden hohe Anforderungen an die Interessenabwägung gestellt (Pt. 3.2.3 lit. a Kantonaler Richtplan).

Mit § 47 Abs. 2 VE-PBG soll neu in genereller Weise erlaubt sein, dass für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben aus wichtigen raumplanerischen Gründen ausserhalb des Siedlungsgebiets Zonen für öffentliche Bauten und kantonale Gestaltungspläne nach § 84 Abs. 2 PBG festgesetzt werden können.

Die Möglichkeit einer „Durchstossung“ unter den im Richtplan genannten Voraussetzungen ist von der Rechtsprechung anerkannt. Die Landwirtschaftszone darf demnach durch die Nutzungsplanung im Einzelfall für eng begrenzte und konkret definierte öffentliche Zwecke „durchstossen“ werden. Im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung ist darzulegen, weshalb die betreffenden Nutzungen nicht zweckmässig innerhalb des Siedlungsgebiets untergebracht werden können. Die Festsetzung von Bauzonen, die losgelöst von konkreten Einzelprojekten für eine generelle Bautätigkeit vorgesehen sind, ist dagegen nicht zulässig. Dies gilt auch dann, wenn die geschaffene Zone spezifischere öffentliche Zwecke verfolgt.

Die vorgeschlagene Formulierung erlaubt in genereller Weise Bauzonen oder kantonale Gestaltungspläne ausserhalb des Siedlungsgebiets. Die Verankerung der Durchstossung in der vorgeschlagenen Form birgt aus unserer Sicht die Gefahr der zunehmenden Unterlaufung des Trennungsgrundsatzes. Die Interessenabwägung dürfte mit einer solchen generalisiereten Bestimmung zunehmend zulasten der Landwirtschaftszone ausfallen. Die bundesrechtlichen Vorgaben können durch die Kantone jedoch in diesem Regelungsbereich nicht ausgedehnt werden. Wir beurteilen die Bestimmung im Lichte dessen kritisch und wohl auch bundesrechtswidrig.

Im Weiteren ist die Bestimmung von § 47 Abs. 2 VE-PBG unvollständig. So werden lediglich die Zonen für öffentliche Bauten und die kantonalen Gestaltungspläne erwähnt. Gemäss Erläuterungsbericht soll die Ausscheidung von Freihalte- und Erholungszonen weiterhin direkt gestützt auf die Festlegungen im überkommunalen Richtplan erfolgen (Pt. 3.2.2). Für die Weiterentwicklung von Fabrik- und Gewerbekomplexen wird auf die Stufe des Baubewilligungsverfahrens mit den Handlungsspielräumen nach Art. 24c, 24d und 37a RPG verwiesen.

Sollte eine bundesrechtskonforme Verankerung der Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets im PBG als erforderlich erachtet werden, müsste die Bestimmung im Sinne der Formulierungen im Richtplan konkretisiert werden. Die Erwähnung der engen Voraussetzungen nur im erläuternden Bericht ist aus unserer Sicht nicht ausreichend. Neben den öffentlichen Aufgaben müssten zudem auch die genannten „anderen speziellen Nutzungen“ und neben der

Zone für öffentliche Bauten auch die Freihalte- und Erholungszonen aufgeführt werden. Weiter wären auch kommunale öffentliche Gestaltungspläne aufzunehmen. Die unterschiedliche gesetzgeberische Behandlung der verschiedenen zulässigen Zwecke und Zonen für eine Durchstossung ist für uns nicht nachvollziehbar.

Eine solche Bestimmung wäre sodann an anderer Stelle als in § 47 PBG einzuordnen. Diese Bestimmung regelt (nur) die Festlegung von Bauzonen. Bei der Durchstossung handelt es sich dagegen um eine im öffentlichen Interesse liegende untergeordnete Abweichung zum kantonalen Richtplan. Daher erscheint uns eine Einordnung unter § 16 PBG sachgerechter.

Aufgrund der abschliessenden bundesrechtlichen Vorgaben und des Ausnahmecharakters einer Durchstossung sehen wir eine gesetzliche Verankerung nicht als erforderlich und in der vorgeschlagenen Formulierung unzulässig. Die im Erläuterungsbericht genannten öffentlichen Interessen können über besondere Zonen nach Bundesrecht oder mit einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 ff. RPG berücksichtigt werden, soweit die Voraussetzungen erfüllt sind. In Einzelfällen ist in Anwendung der Rechtsprechung weiterhin auch ohne spezifische kantonale Bestimmung die Durchstossung des Landwirtschaftsgebiets als zulässige Abweichung vom festgelegten Siedlungsgebiet gemäss kantonalem Richtplan möglich.

2. Abstandsregelung Bau- und Landwirtschaftszone / § 236 VE-PBG

Antrag 2

Ersatz von § 263 Abs. 2 VE-PBG durch folgende Formulierung:

Die Abstände dürfen in der Bau- und Zonenordnung nicht unterschritten werden.

Begründung

Bauten unmittelbar an der Grenze zur Landwirtschaftszone können diese beeinträchtigen und die landwirtschaftliche Nutzung einschränken. Auch für den Bau und Unterhalt ist ein gewisser Abstand zur Landwirtschaftszone erforderlich. Weiter soll gewährleistet werden, dass die Nutzung des Umschwungs (Spiel- oder Gartengeräte, Aufstellen von Bade- oder Schwimmbecken) nicht zu einer unerwünschten Ausdehnung des Siedlungsgebiets in die Landwirtschaftszone führt. Die neu eingeführte Abstandsregelung für Gebäude in der Bauzone zur Landwirtschaftszone wird deshalb grundsätzlich begrüsst.

In § 263 Abs. 1 VE-PBG werden Mindestmasse für oberirdische Gebäude (lit. a) und unterirdische Bauten, Unterniveaubauten, Kleinbauten und Anbauten (lit. b) festgelegt. Dabei wird in den Erläuterungen festgehalten, dass § 263 Abs. 1 lit. b VE-PBG der Bestimmung von § 269 PBG zu den Grenzabständen von Nachbargrundstücken vorgehe. In Abs. 2 der Bestimmung wird die Anwendung von § 49 Abs. 3 PBG und der Begründung von Näherbaurechten ausgeschlossen.

Inhaltlich stimmen wir dem Anliegen zu, den Abstand zur Landwirtschaftszone nicht über die Bau- und Zonenordnung unterschreiten zu können. Dieses Anliegen kann aber nicht über einen Ausschluss der Regelungskompetenz gemäss § 49 Abs. 3 PBG erreicht werden. Diese Bestimmung betrifft die Grenzabstände zu Nachbargrundstücken. Die kommunale Regelungskompetenz betreffend die Abstände zur Landwirtschaftszone muss in § 263 VE-PBG selber festgelegt werden. Dabei erachten wir eine Kompetenz der Gemeinde, die kantonalen Abstände zu Landwirtschaftszonen zu erhöhen, als erforderlich und zweckmässig. Insbesondere für unterirdische Bauten oder auch Kleinbauten kann sich aufgrund des geringen kantonalen Abstands von 1.5 m ein solches Bedürfnis auf kommunaler Stufe ergeben. Angrenzende Kulturen, dauerhafte Vegetationen wie Bäume, die Bodenstruktur und weitere ökologische Funktionen sind durch diesen geringen Abstand unter Umständen gefährdet. Ebenso kann das Landwirtschaftsgebiet auch durch Massnahmen während der Bauzeit beeinträchtigt werden. Mit der beantragten Formulierung ist sichergestellt, dass die Abstände nach § 263 Abs. 1 VE-PBG in der Bau- und Zonenordnung nicht unterschritten werden dürfen. Zusätzlich steht es den Gemeinden frei, höhere Abstände zur Landwirtschaftszone generell oder für bestimmte Gebäudetypen vorzusehen.

Kommen Abstände zur Landwirtschaftszone und Grenzabstände zu Nachbargrundstücken gleichzeitig zur Anwendung, sind diese ohne anderslautende Regelung kumulativ einzuhalten. Die Ausführungen im Erläuterungsbericht, wonach die Abstände zur Landwirtschaftszone den Grenzabständen vorgehen würden, bilden diesen Umstand unvollständig bzw. missverständlich ab. Es ist klarzustellen, dass weitergehende Grenzabstandsvorschriften zusätzlich zum Abstand zur Landwirtschaftszone einzuhalten sind. Umgekehrt sind die Abstände zur Landwirtschaftszone nach § 263 VE-PBG auch dann zu beachten, wenn kein Grenzabstand einzuhalten ist. Der Erläuterungsbericht ist entsprechend anzupassen.

Da Grenzabstände und Abstände zu Landwirtschaftszonen kumulativ anwendbar sind, ist der Ausschluss eines Näherbaurechts, welches sich nur auf die Grenzabstände beziehen kann, in dieser Bestimmung nicht erforderlich und missverständlich. Nach § 270 Abs. 3 PBG kann durch nachbarliche Vereinbarung ein Näherbaurecht begründet werden. Diese Bestimmung ist im Abschnitt Grenzabstände zu Nachbargrundstücken eingeordnet. Andere Abstände (insbesondere Strassen-, Wald- oder neu auch Abstände zur Landwirtschaftszone) unterliegen nicht dieser nachbarlichen Verfügungsmacht, weil sie keine Nachbarinteressen, sondern ausschliesslich öffentliche Interessen wahren (vgl. auch Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Züricher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl. 2019, S. 1069). Die Darlegung dieser Thematik kann im Erläuterungsbericht erfolgen. Für Abstände zu Landwirtschaftszonen kann kein Näherbaurecht erteilt werden. Die Regelungen zu den Grenzabständen (inklusive Näherbaurecht) beschlagen die Abstände zu den Landwirtschaftszonen nicht.

Antrag 3

Ergänzung § 72 Abs. 2 PBG:

Die Abstände gegenüber Waldungen, Gewässern, Landwirtschaftszonen, Nachbargrundstücken und Strassen – ausser solchen, die vorwiegend der Arealerschliessung dienen – dürfen nicht verringert werden.

Begründung:

Die Aufzählung in den Arealüberbauungsvorschriften ist entsprechend der Neuaufnahme des im öffentlichen Interesse stehenden Abstands zur Landwirtschaftszone zu ergänzen.

3. Erleichterung von Zwischennutzungen

Antrag 4

Die Regelung für die Erleichterung von Zwischennutzungen soll gemäss Variante 1 (§ 220 Abs. 1bis VE-PBG) umgesetzt werden.

Begründung

Wir begrüssen eine gesetzliche Regelung, mit welcher Zwischennutzungen für einen bestimmten Zeitraum zugelassen werden können. In der Stadt Zürich besteht ein Bedürfnis, leerstehende Räume oder Flächen bis zu einer bereits festgelegten oder absehbaren Nutzung zwischennutzen zu können. Dies etwa im Sinne einer temporären "Bespielung" von Arealen. Zum Beispiel konnte für die Zwischennutzung „Wäscherei“ in Zürich-West eine Gastronomienutzung in der geltenden Zone für öffentliche Bauten aufgrund ihrer Zonenwidrigkeit nicht zugelassen werden, obwohl diese Nutzung massgeblich zur Attraktivität und zur beabsichtigten Funktionalität anderer bewilligter Zwischennutzungen beigetragen hätte. Mit Zwischennutzungen können leerstehende Bauten, Anlagen, Areale oder Gewerbeflächen belebt und die Bausubstanz vor Vandalismus, unregelmässigen Besetzungen und Zerfall geschützt werden. Die Möglichkeit von Zwischennutzungen steht damit auch im öffentlichen Interesse.

Zwischennutzungen sollen keine Änderungen in planungsrechtlicher Hinsicht bewirken und sind temporär ausgelegt. Bei Zwischennutzungen muss im Vollzug hinreichend sichergestellt werden, dass sie nach Ablauf der Befristung wieder beseitigt werden können. Ebenso sollen die Bestimmungen der Rahmennutzungsplanung nicht langfristig umgangen werden können. Vollzugsfragen stellen sich im Zusammenhang mit Zwischennutzungen in Schutzobjekten oder etwa bei Vorhandensein von Altlasten in ehemaligen Industriearealen.

Wir bevorzugen die Umsetzung gemäss Variante 1, mit welcher eine direkt anwendbare Grundlage für das Baubewilligungsverfahren geschaffen und somit keine Anpassung der kommunalen Bau- und Zonenordnungen erforderlich wird. Mit § 220 Abs. 1bis VE-PBG sind befristete Ausnahmegewilligungen für zonenwidrige Zwischennutzungen möglich. Damit wird kantonsweit die gleiche Ausgangslage und die gleichen Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Betreiber und Betreiberinnen von Zwischennutzungen geschaffen. Zudem ermöglicht diese Regelung eine zeitnahe und bedarfsbezogene Bewilligung von befristeten Nutzungen.

Mit Variante 2 gemäss § 253 Abs. 2 VE-PBG wäre nach der kantonalen Gesetzesrevision zusätzlich eine Anpassung der kommunalen Bau- und Zonenordnung und damit ein weiteres Rechtssetzungsverfahren mit inhaltlich offenem Ausgang erforderlich. Damit dürfte diese Variante zu einem sehr unübersichtlichen Gesamtbild mit kommunal sehr unterschiedlichen Regelungen führen. Unklar ist unseres Erachtens auch die konkrete Umsetzung in der Bau- und Zonenordnung. Es müsste eine generelle Regelung für zukünftige, noch nicht hinreichend bekannte Zwischennutzungen getroffen werden. Für die Erteilung von erweiterten Ausnahmegenehmigungen stellt § 253 Abs. 2 VE-PBG keine genügende Rechtsgrundlage dar.

Der Erläuterungsbericht hält fest, dass keine Minimal- oder Maximalfristen für die Dauer der Zwischennutzung vorgegeben werden. Es liegt in der Kompetenz der Gemeinden, die zulässige Frist für die Zwischennutzung einzelfallbezogen mit der Baubewilligung festzulegen, was wir begrüssen.

Antrag 5 (bei Umsetzung von Variante 2)

Bei einer Umsetzung von Variante 2 ist § 253 Abs. 3 VE-PBG wie folgt anzupassen:
Die Nachbarschaft darf durch befristete Zwischennutzungen gegenüber der Nutzung nach vorgeschriebener Nutzweise nicht unzumutbar benachteiligt werden.

Begründung

Der neue § 253 Abs. 3 VE-PBG dürfte in der vorgeschlagenen Formulierung („...nicht mehr benachteiligt werden...“) zu Schwierigkeiten und unerwünschten Einschränkungen für nicht zonenkonforme Zwischennutzungen führen. Die Einschränkung ist zu restriktiv abgefasst und hebt die Bewilligungsmöglichkeiten nach Abs. 1 der Bestimmung gleichermassen aus. Die für die Nachbarschaft resultierenden Benachteiligungen können je nach Art der Zwischennutzung in verschiedenen Bereichen anfallen und sind konkret auch nur schwer zu vergleichen. Die Bestimmung wäre bei der Umsetzung von Variante 2 analog zur heute gültigen bzw. im Entwurf nur redaktionell angepassten Bestimmung § 220 Abs. 3 PBG (... keine „unzumutbare Benachteiligung“) zu formulieren.

4. Klärung massgebendes Terrain

Antrag 6

Das massgebende Terrain soll gemäss Variante 2 geregelt werden:

Begründung:

Im Rahmen des autonomen Nachvollzugs des Konkordats über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) wurde im Kanton Zürich der Begriff des massgebenden Terrains gemäss IVHB übernommen. Es hat sich gezeigt, dass die Umsetzung dieser Bestimmung zu zahlrei-

chen Rechtsunsicherheiten im Vollzug, massivem Mehraufwand und Verzögerungen im Baubewilligungsverfahren führt. Eine Anpassung der Vorschrift erachten wir als unbedingt notwendig. Wir begrüssen zudem eine Regelung auf Gesetzesstufe, da der Begriff eine wichtige Bezugsgrösse für weitere Baubegriffe darstellt.

Die Variante 1 basiert auf der Definition gemäss IVHB und stellt eine Weiterentwicklung des Begriffs des massgebenden Terrains nach § 5 ABV in der Fassung vom 1. März 2017 dar. Danach gilt als massgebendes Terrain der seit langem bestehende, weitgehend durch natürliche Prozesse entstandene Geländeverlauf. Kann dieser natürlich gewachsene Geländeverlauf infolge früherer Abgrabungen oder Aufschüttungen nicht mehr festgestellt werden, ist er mit Hilfe früherer Baubewilligungsakten zu bestimmen (§ 253b Abs. 2 VE-PBG).

Die Variante 1 führt zu einer Reihe ungeklärter Rechtsfragen. Der natürlich gewachsene Geländeverlauf kann in der Stadt Zürich in besonderem Masse infolge früherer Abgrabungen oder anderer menschlicher Eingriffe in sehr vielen Fällen nicht mehr festgestellt werden. Dies führt mit der Variante 1 weiterhin zu erheblichen Rechtsunsicherheiten im Baubewilligungsverfahren und in der Folge zu massiven Mehraufwendungen und Verfahrensverzögerungen für Bauherrschaften und Verwaltung.

Der Lösungsansatz nach Variante 1 bringt wohl einige Verbesserungen mit sich, diese haben jedoch den Charakter von Ersatzlösungen, um das grundlegende Problem zu umgehen. Der ursprüngliche Terrainverlauf kann nämlich kaum je zuverlässig festgestellt werden, weil dieser schon seit Jahrhunderten von Menschen mitgeformt worden ist. Dieses Problem vermag auch die Regelung nach Variante 1 nicht zu lösen, die gravierenden Rechtsunsicherheiten im Baubewilligungsverfahren bestehen weiterhin. Das Konstrukt des massgebenden Terrains nach IVHB bzw. nach Variante 1 basierend auf einem natürlichen Geländeverlauf erweist sich insbesondere im Kontext des weitgehend überbauten Siedlungsgebiets der Stadt Zürich als generell untauglich.

Zudem wird der Wechsel von der ursprünglichen Regelung basierend auf dem „gewachsenen Boden“ zum Ansatz mit „natürlichem Geländeverlauf“ zahllose Gebäude zu vorschriftswidrigen Bauten und Anlagen und damit zu Anwendungsfällen von § 357 Abs. 1 PBG machen

Demgegenüber kann mit der ursprünglichen Regelung von § 5 altABV der „gewachsene Boden“ ohne weiteres mit verhältnismässigem Aufwand sehr genau festgestellt werden. Die Variante 2 wird weitgehend nach den Bestimmungen zum bisher verwendeten Begriff des gewachsenen Bodens definiert. Es besteht eine bewährte Praxis und Rechtsprechung, auf welche weiterhin abgestützt werden kann. Der tatsächliche Verlauf des Bodens am konkreten Ort kann ohne weiteres genau und mit verhältnismässigem Aufwand festgestellt werden. Die genaue Feststellung ist ein entscheidendes Kriterium, da das massgebliche Terrain die Basis für eine Vielzahl von baurechtlichen Regeln bildet.

Mit § 253b Abs. 3 VE-PBG wurde in Nachachtung der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts eine Regelung zu Erweiterungs- und Umbauten aufgenommen. Die vormalige Regelung des gewachsenen Bodens erwies sich hinsichtlich der Um- und Erweiterungsbauten als unzureichend. In diesen Fällen ist auf den Geländeverlauf zum Zeitpunkt der Einreichung des ursprünglichen Baugesuchs („Stammbaubewilligung“) abzustellen. Wir begrüssen, dass neu eine Präzisierung zu den Erweiterungs- und Umbauten aufgenommen wird.

§ 253b Abs. 4 VE-PBG entspricht weitgehend der Bestimmung von § 5 Abs. 2 ABV in der Fassung vom 1. März 2017. Wir begrüssen, dass die Möglichkeit geschaffen wird, das massgebende Terrain in der Nutzungsplanung oder im Baubewilligungsverfahren abweichend festlegen zu können. Damit kann insbesondere auch einer guten Einordnung in die Umgebung besser Rechnung getragen werden.

Die Stadt Zürich begrüsst und bevorzugt klar die Umsetzung gemäss Variante 2. Da in anderen Kantonen ähnliche Probleme bei der Anwendung dieser Konkordatsbestimmung festgestellt wurden, könnte die Neuregelung im Kanton Zürich zudem auch eine Signalwirkung für entsprechende Reformbestrebungen auf Konkordatsstufe haben.

Zur Begriffsdefinition: Es scheint zwar auf den ersten Blick stossend, dass mit Variante 2 die ursprüngliche Regelung zum „gewachsenen Boden“ neu unter dem Konkordatsbegriff „massgebendes Terrain“ übernommen wird. Damit wird im Kanton Zürich der Konkordatsbegriff des „massgebenden Terrains“ abweichend definiert. Würde dagegen der Begriff „gewachsener Boden“ beibehalten oder ein neuer Begriff eingeführt, müssten zahlreiche andere Baubegriffe und Messweisen in verschiedenen Erlassen angepasst werden, was zu weiteren Abweichungen der Definitionen anderer Konkordatsbegriffe führen würde. Ebenso wären in den Gemeinden, welche die Harmonisierung der Baubegriffe bereits umgesetzt haben, erneute Revisionen der Bau- und Zonenordnung erforderlich. Aus diesen Gründen ist die Bezeichnung „massgebendes Terrain“ mit Umsetzung der Variante 2 nachvollziehbar und wird seitens Stadt Zürich gestützt.

Antrag 7

Anpassung von § 253c Abs. 1 VE-PBG (sofern Variante 1 umgesetzt wird)

Der Bezug auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens ist ungeeignet und unzweckmässig. Es ist ein anderer Bezugspunkt festzulegen.

Begründung

Kann der natürliche Geländeverlauf nicht nach § 253b VE-PBG ermittelt werden, soll gemäss § 235c Abs. 1 VE-PBG der bestehende Geländeverlauf im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmung als massgebendes Terrain gelten. Gemäss den Erläuterungen geht der Entwurf davon aus, dass der Geländeverlauf am Stichtag identisch mit dem Geländeverlauf im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs sei bzw. Veränderungen durch entsprechende Baubewilligungen dokumentiert wären.

Diese Regelung führt mit zunehmendem Zeitablauf zu ähnlichen Problemen wie die Grundsatzbestimmung nach Variante 1. Wir erachten die Bestimmung als unpraktikabel und nicht umsetzbar. Der bestehende Geländeverlauf per Stichtag Inkrafttreten müsste für eine rechtssichere Anwendung systematisch erfasst werden. Dies wäre mit einem enormen Aufwand verbunden, welcher durch die Gemeinden nicht bewältigt werden könnte. Somit müsste der Grundeigentümer den bestehenden Geländeverlauf per Stichtag nachweisen oder plausibel aufzeigen können.

Der bestehende Geländeverlauf per Stichtag weicht mit zunehmender Zeitdauer vom Geländeverlauf im Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs ab. Viele Terrainveränderungen sind nicht bewilligungspflichtig und werden demgemäss nicht dokumentiert. Damit die Einführung eines solchen Stichtags überhaupt anwendbar wäre, müssten inskünftig alle Terrainveränderungen dokumentiert werden, auch solche die nicht bewilligungspflichtig sind. Mit dieser Bestimmung in Variante 1 lassen sich keine Rechtsunsicherheiten beheben.

4. Fristerstreckung zur Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe und Messweisen

Wir begrüssen die Fristerstreckung für die Umsetzung um drei Jahre ausdrücklich. Damit kann sichergestellt werden, dass die Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe und Messweisen mit weiteren anstehenden Revisionen der Bau- und Zonenordnung etwa im Zusammenhang mit der kommunalen Richtplanung und der Klimaanpassung koordiniert und abstimmt werden kann. Eine isolierte Teilrevision der Bau- und Zonenordnung zur Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe und Messweisen wäre politisch kaum mehrheitsfähig. Nur mit der Koordination der anstehenden Revisionen der kommunalen Nutzungsplanung kann der Planbeständigkeit ausreichend Rechnung getragen werden.

5. Einführung einer Konformitätserklärung zur erdbebengerechten Bauweise

Wir begrüssen die Einführung einer Konformitätserklärung zur erdbebengerechten Bauweise. Die geltenden SIA-Normen mit Bezug zur Erdbebensicherheit sind heute im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens bereits zu beachten (vgl. § 239 Abs. 1 PBG und Ziffern 2.9.1 und 2.9.2 BBV I). Gemäss Erläuterungen ändert die Konformitätserklärung nichts an der Rechtslage. Weiterhin gelten Normenwerke umfassend als Regeln der Baukunde und sind anzuwenden. Mit der Konformitätserklärung soll vielmehr ein einheitlicher und schlanker Vollzug der Erdbebennormen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens ermöglicht werden. Dabei wird vom Prinzip der Selbstdeklaration der Bauherrschaft ausgegangen, welches die Baubehörden entlastet.

10/12

6. Verworfen: Harmonisierung der Hochhausdefinition im PBG und in der Brandschutznorm

Antrag 8

Anpassung von § 282 PBG

Die Hochhausgrenze ist von 25 m auf 30 m anzupassen. Es ist zu prüfen, ob sich diese Grenze zukünftig auf die Fassadenhöhe oder die Gesamthöhe beziehen soll.

Antrag 9

Anpassung von § 279 Abs. 1 PBG:

Die höchstzulässige Fassadenhöhe beträgt unter Vorbehalt der Bestimmungen über die Hochhäuser 30 m.

Antrag 10

Anpassung von § 49a Abs. 2 PBG:

Die zulässige Anzahl Vollgeschosse ist von 7 auf mindestens 8 zu erhöhen.

Antrag 11

Es ist zu prüfen, ob die Anpassung der Hochhausgrenze die Anpassung von weitere Bestimmungen des PBG (Bsp. Mehrhöhenzuschlag) erforderlich macht.

Begründung

Im Rahmen der Anpassung der Schattenwurfregelung für Hochhäuser kam die Forderung auf, die im PBG definierte Hochhausgrenze von 25 m Fassadenhöhe entsprechend den Bestimmungen der Brandschutznorm auf 30 m Gesamthöhe anzuheben. Der Kanton möchte mit der vorliegenden Revision auf eine entsprechende Harmonisierung dieser beiden Bestimmungen verzichten.

Bezogen auf die Brandschutznorm stimmt die Stadt Zürich mit dem Kanton überein, dass kein Bedarf nach einer Harmonisierung der beiden Hochhausdefinitionen und Messweisen besteht. Eine solche Harmonisierung führt weder im Bewilligungsprozess noch auf architektonisch-städtebaulicher Ebene zu massgeblichen qualitativen Verbesserungen.

Die Stadt Zürich beantragt jedoch, die Hochhausgrenze aus den nachstehenden Gründen von 25m auf 30m anzuheben. Gemäss Erläuterungsbericht müsste die Anhebung der Hochhausgrenze aus ortsbaulichen oder anderen Gründen gegebenenfalls im Rahmen eines eigenständigen Projekts vertieft untersucht und abgeklärt werden. Diesem Vorgehen stimmen wir zu. Die sich stellenden Fragen sollen in einem eigenständigen Folgeprojekt und in enger Abstimmung mit der Stadt Zürich und weiteren Städten und Gemeinden vertieft untersucht werden.

Bedarf im Zusammenhang mit der Umsetzung der harmonisierten Baubegriffe und Messweisen

Mit der Vereinheitlichung der Baubegriffe und Messweisen kommt für die Bestimmung der zulässigen Höhe einer Baute nicht mehr die „Gebäudehöhe“ sondern neu die „Fassadenhöhe“ zur Anwendung. Bei der Bemessung der Fassadenhöhe ist neu die Brüstung und das Gelände miteinzubeziehen, sofern dieses nicht mindestens 1 m gegenüber Fassadenflucht zurückversetzt ist. Um den gleichen Spielraum bei der Erdgeschossansetzung zu ermöglichen wie bisher (Gebäudehöhe), muss die zulässige Fassadenhöhe in den meisten Zonen um ca. 1 Meter höher als die heute zulässige Gebäudehöhe angesetzt werden. Bezogen auf die Zürcher Bauordnung bedeutet dies für alle Zonen, in denen heute eine zulässige Gebäudehöhe von 25 m erlaubt ist, dass bei einer um 1 m höher angesetzten Fassadenhöhe (26 m) die heutige Hochhausgrenze überschritten würde. Konkret betrifft dies die Arealüberbauungen der Zonen W4, W5, W6, Z5, Z6, Z7, Oe2 –Oe7 sowie alle Bauvorhaben in den Zonen Z7 und Oe7. Eine Fassadenhöhe von lediglich 25 m kann in diesen Fällen zu qualitativ problematischen Lösungen führen, da entweder das gesamte Gebäude in den Boden gedrückt wird oder minimale Geschosshöhen realisiert werden, die insbesondere auf Ebene Erdgeschoss nicht erwünscht sind. Mit einer Anpassung der Hochhausdefinition ist die Festlegung einer Fassadenhöhe von 26 m in den genannten Fällen möglich. Damit können die bisherigen baulichen Möglichkeiten weiterhin erlaubt werden und es verbleibt der bisherige Gestaltungsspielraum für Erdgeschossnutzungen.

Ein weiterer Handlungsbedarf ergibt sich aus der neuen Definition des Untergeschosses: Die neue Definition des Untergeschosses kombiniert mit einer maximalen Fassadenhöhe von 25 m und einer maximal zulässigen Anzahl von 7 Vollgeschosse führt dazu, dass das anrechenbare Untergeschoss in der Arealüberbauung der Zonen W4, W5, W6, Z5, Z6 sowie für alle Bauvorhaben der Z7 zwar als abgesenktes Erdgeschoss ausgebildet und zu 1/5 mit anrechenbaren Nutzungen ausgeführt werden kann, jedoch noch stärker als heute abgesenkt werden müsste. Die Anpassung der Hochhausgrenze auf 30 m eröffnet die Möglichkeit, die zulässige Anzahl der Vollgeschosse auf 8 anzuheben. In der Bauordnung der Stadt Zürich könnte so das anrechenbare Untergeschoss in allen Wohnzonen aufgehoben und durch ein zusätzliches Vollgeschoss ersetzt werden. Dadurch entsteht mehr Spielraum für qualitativ gute und gewünschte Lösungen.

Notwendiger Spielraum im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach Innen

Mit einer Anpassung der Hochhausgrenze auf 30 m kann die zulässige maximale Fassadenhöhe (§ 279 Abs. 1 PBG) von 25 m auf 30 m und die zulässige Anzahl Vollgeschosse auf mindestens 8 erhöht werden. Für die Stadt Zürich eröffnet dies neue Möglichkeiten in der Bauordnung. So könnten gebietsspezifisch Zonen mit bis zu 8 Vollgeschossen oder mehr eingeführt werden. Beispielsweise dort, wo der kommunale Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (SLöBA) hohe bis sehr hohe Dichten vorsieht. Gleichzeitig kann durch mehr Spielraum in der Höhe mehr Freiraum auf Bodenniveau geschaffen oder eine höhere Durchlässigkeit für eine bessere Durchlüftung gewährleistet werden. Damit kann



12/12

auch in Zonen hoher oder sehr hoher Dichte den Anforderungen an die Klimaanpassung verstärkt nachgekommen werden.

Fassadenhöhe vs. Gesamthöhe für die Hochhausdefinition

Aus Sicht der Stadt Zürich kommen die genannten Vorteile sowohl bei einer Definition der Hochhausgrenze bezogen auf die Fassadenhöhe als auch bezogen auf die Gesamthöhe zum Tragen. Grundsätzlich sind beide Varianten denkbar. Die jeweiligen Konsequenzen können aus heutiger Sicht jedoch noch nicht abschliessend benannt und bewertet werden. Basierend auf dem aktuellen Wissensstand erachtet die Stadt Zürich die Hochhausdefinition abgestützt auf die Gesamthöhe als zielführender.

Anpassungsbedarf von weiteren Bestimmungen des PBG als Folge einer Hochhausgrenze von 30 m

Die Auswirkungen einer Anpassung der Hochhausdefinition etwa auf den Mehrhöhenzuschlag gemäss §§ 260 und 270 PBG müssen ebenfalls genauer evaluiert werden. Ein zwingender kausaler Zusammenhang zwischen der Anpassung der Hochhausgrenze und einer daraus folgenden Anpassung des Mehrhöhenzuschlags ist aus Sicht der Stadt Zürich nicht gegeben. Ebenso fehlt in der Vorlage eine klare Argumentation, warum eine Umsetzung im Fall von unterschiedlichen Bezugsgrössen problematisch ist.

8.7.2021/hbdkus