

## **Auszug aus dem substanziellen Protokoll 166. Ratssitzung vom 13. März 2013**

### **3706. 2011/260**

#### **Motion der GLP-Fraktion vom 06.07.2011:**

#### **BZO Zürich, Schaffung von Hochhauszonen anstelle der Hochhausgebiete I bis III**

Gemäss schriftlicher Mitteilung lehnt der Vorsteher des Hochbaudepartements namens des Stadtrats die Entgegennahme der Motion ab, ist jedoch bereit sie als Postulat zur Prüfung entgegenzunehmen.

***Samuel Dubno (GLP)** begründet namens der GLP-Fraktion die Motion (vergleiche Protokoll-Nr. 1519/2011): Es ist unbestritten, dass der Boden in der Stadt Zürich knapp ist, während die Bevölkerung weiter wächst. Dadurch wird der Wohnraum knapper, die Zersiedelung und die Pendlerströmen nehmen zu. Das populäre Schlagwort in diesem Zusammenhang lautet Verdichtung. Die Hochhausmotion bildet den Anfang einer ganzen Reihe von Vorstössen zu diesem Thema. Heute gibt es in der Stadt drei Hochhausgebiete, die sich fast über die Hälfte des städtischen Siedlungsgebiets erstrecken. Das Problem ist, dass die Ausnützung nicht über das bei einer zonenkonformen Überbauung Erlaubte hinausgehen darf – selbstverständlich mit Ausnahme der Gestaltungspläne. Deshalb ist es teuer, Hochhäuser zu bauen, was die notwendige Verdichtung verunmöglicht. Unseres Erachtens sind die Hochhausgebiete auch zu gross dimensioniert. Es besteht eine Rechtsunsicherheit bzw. die Möglichkeit willkürlicher Verwaltungsentscheide bei der Genehmigung von Hochhäusern. Deshalb wäre es besser, konzentriert in die Höhe zu bauen, und zwar an Orten, die gut vom ÖV erschlossen sind. In den Hochhauszonen sollte eine höhere Ausnützungsziffer erlaubt und sogar vorgeschrieben sein. Die Höhe der Häuser soll von der Mitte einer Zone zu den Rändern hin abnehmen, damit sich die Zonen gut ins Stadtbild einfügen. Der Verweis in der Motionsantwort auf die Planbeständigkeit geht ins Leere, da die heutigen Richtlinien keinen verbindlichen Charakter haben und auch keinem Bauherr das Recht einräumen, ein Hochhaus zu bauen. Auch der Verweis des Stadtrats auf die laufende Revision der Richtplanung überzeugt nicht, denn es liegt in der Kompetenz der Stadt, die im kantonalen Richtplan ausgedehnten Siedlungsgebiete zu strukturieren. Unsere Motion möchte den Eigentümern in diesen Gebieten Planungssicherheit verschaffen, indem Hochhäuser die Regelbauweise sind.*

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Hochbaudepartements Stellung.

***STR André Odermatt:** Auch wir haben ein Interesse daran, dass in die Höhe gebaut wird, allerdings erfordert der Hochhausbau Qualität. Die Motion verweist auf ein planerisches Ziel, das vom Stadtrat unterstützt wird. Es stellt sich die Frage nach dem richtigen Vorgehen. Die von Samuel Dubno (GLP) genannte Rechtsunsicherheit bzw. Willkür stelle ich vehement in Abrede: Wer will, der kann heute in die Höhe bauen. Verordnen können wir den Investoren aber nichts, schliesslich wollen nicht alle in die Höhe bauen. In die Höhe bauen lässt es sich auch unter der Regelbauweise, ein Gestaltungsplan ist nicht nötig. Die Planbeständigkeit ist kein leeres Argument, der Hochhausplan ist seit*

2005 in Kraft und kann – nicht zuletzt angesichts seines guten Funktionierens – nicht schon wieder geändert werden. Gleichwohl ist der Stadtrat bereit, das Anliegen zu prüfen, denn das Clustern von Hochhausgebieten ist durchaus eine gewünschte Wirkung. Man darf aber nicht vergessen, dass das Hochhaus nicht in erster Linie ein Verdichtungsmittel ist und dass es aufgrund einer ihm innewohnenden Wirtschaftlichkeitskomponente auf gewisse Investoren hemmend wirkt. Als anderes städtebauliches Muster lässt der Blockrand eigentlich die grösste Verdichtung zu. Die Hochhausgebiete sind übrigens unter anderem deshalb so gross, weil es in Zürich möglich sein soll, im Sinne sogenannter Landmarks innerhalb eines Quartiers etwas in die Höhe zu bauen.

Weitere Wortmeldungen:

**Christine Seidler (SP):** Dieser Vorstoss ist unvernünftig: Ein Gebäude ab 25 Meter Höhe gilt in der Stadt Zürich sowie in den meisten anderen Schweizer Städten bereits als Hochhaus. Gegen solche Höhen hat in der heutigen Stadtentwicklung kaum jemand etwas einzuwenden. Hochhäuser sind ein wichtiges Landmark und bedürfen einer speziellen Behandlung, deshalb sind heute Sonderbauvorschriften oder ein Gestaltungsplan nötig. Hochhausbauten sind nämlich ein komplexes und sensibles Thema, insbesondere bezüglich städtebaulicher Einordnung, Bezug zum öffentlichen Raum, Nutzungskonzepten, Qualität der Architektur, Ökologie sowie sozialer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit. Gemäss Art. 9 Bau- und Zonenordnung (BZO) kann also faktisch überall in der Stadt ein Hochhaus gebaut werden. Jedoch werden nur präzise gesetzte und sorgfältig gestaltete Bauten zu wichtigen Merkpunkten in der Stadt und tragen so zu einem beeindruckenden und unverwechselbaren Stadtbild bei. Hochhäuser leisten tatsächlich keinen Beitrag zur Verdichtung, denn was oben ausgenützt wird, muss unten im Freiraum wieder freigespielt werden, damit das Hochhaus Qualität erzielen kann. Eine Hochhauszone wäre für das sensible Thema Hochhäuser das falsche Instrument. Zur Bedingung, dass die Höhe zum Stadtrand hin abnehmen soll, ist zu bemerken, dass sich z. B. Altstetten gerade zum Hochhausgebiet entwickelt, was durch die Hochhauszonen ausgeschlossen würde. Die SP lehnt den Vorstoss ab, auch als Postulat, weil heute schon gute Instrumente für die Hochhausplanung zur Verfügung stehen.

**Thomas Schwendener (SVP):** Es wurde schon fast alles gesagt ausser das, was uns am meisten stört: Es kann doch nicht sein, dass der Gemeinderat bei jeder Gelegenheit eine vorgezogene Debatte über die BZO führt. Die SVP sagt – ohne Rücksicht auf den Inhalt solcher Vorstösse – grundsätzlich Nein zu diesem Vorgehen. Die Anliegen sollen gesammelt und dann eingebracht werden, wenn der entsprechende Zeitpunkt gekommen ist. Die SVP lehnt die Motion und das Postulat ab.

**Michael Baumer (FDP):** Die Hochhausgebiete I bis III sind noch nicht lange in Kraft. Sie haben nach wie vor ihre Berechtigung und bilden eine vernünftige Grundlage zur Planung der Hochhäuser in der Stadt. Natürlich sind trotzdem einige Probleme auszumachen, die es in Zukunft anzugehen gilt, so müsste z. B. die Clusterbildung von Hochhäusern ermöglicht werden. Insofern sollte der Hochhausplan angepasst und in Form einer Evolution weitergeführt werden. Die Planbeständigkeit und die neue BZO sind aber gewichtige Gegenargumente. Die Problempunkte sollen in der kommenden Debat-

te zur BZO auf jeden Fall angesprochen werden. Die FDP unterstützt den Vorstoss als Postulat, eine Motion erachten wir hingegen als zu kurzfristig und zu bindend.

**Richard Wolff (AL):** Verdichtungsmassnahmen unterstützen wir grundsätzlich. In den letzten Monaten oder Jahren hat sich aber gezeigt, dass im gleichen Zug auch an die Qualität, die Durchmischung und Nutzungsmischung gedacht werden muss. Die Erhöhung der Ausnützung kann nicht einfach dem Markt überlassen werden, vielmehr sollte sie an eine zumindest teilweise Abschöpfung des Planungsmehrwerts gekoppelt werden. Wenn eine Abschöpfung an den preisgünstigen Wohnungsbau nicht möglich ist, sollte eine gleichwertige Abschöpfung vorgenommen werden. Wir können es uns nicht mehr leisten, die Ausnützungsziffern zu erhöhen, ohne gleichzeitig an andere Ziele der Stadtentwicklung zu denken. Die Bodenreserven der Stadt liegen heute in der Aufzoning, diese dürfen wir nicht einfach ohne Gegenwert preisgeben. Der hochgelobte Hochhausplan wurde übrigens bereits im ersten geplanten Anwendungsfall über Bord geworfen, daher können wir getrost mit neuen Ideen und Vorstössen eine Präzisierung und Akzentuierung des Stadtbilds erzielen, die verbindlicher ist als der Hochhausplan. Unser Textänderungsantrag lautet wie folgt: «[...] In diesen Zonen soll eine höhere Ausnützungsziffer gelten. Voraussetzung für die Realisierung der erhöhten Ausnützungsziffer ist die Festsetzung eines Mindestwohnanteils für preisgünstiges Wohnen oder eine äquivalente Abgeltung.» Das Postulat würden wir bevorzugen.

**Gabriele Kisker (Grüne):** Allein mit Abschöpfung ist die Welt nicht zu retten. Gerade für sozialen Wohnungsbau wird es in Hochhäusern kaum Platz haben. Eine eigentliche Zone für Hochhäuser ist im übergeordneten Recht nicht vorgesehen. Die Stadt hat ein Hochhausleitbild erarbeitet, sodass Hochhäuser grundsätzlich möglich sind. Hochhauszonen bewirken eine hohe Ausnützungsziffer und bedingen dadurch den Ausbau von Infrastrukturen, Erschliessungen, Strassen, Parkplätzen usw., ohne jedoch zu gewährleisten, dass dann auch tatsächlich in die Höhe gebaut wird. Die Kosten dafür hat das Gemeinwesen zu tragen, denn bis jetzt kann keine Mehrwertabschöpfung geltend gemacht werden. Ein rasanter Anstieg des Bodenpreises ist weiterhin miteinzuberechnen und sehr wünschenswert in diesem Zusammenhang. Die Hochhausgebiete sind nicht starr, sondern elastisch, was auch Sinn macht. Durch private Verträge ist es möglich, Kostenbeteiligungen Privater an die Infrastrukturen zu erwirken. Es geht jetzt darum, zu bestimmen, in welchem Zusammenhang Hochhäuser im städtebaulichen Kontext sinnvoll sind. Für den gemeinnützigen Wohnungsbau ist diese Art von Verdichtung jedenfalls ungeeignet und uninteressant. Wegen ihres starken symbolischen Mehrwerts sind hohe Gebäude vor allem für Investoren interessant. In Massen ist dieser Mehrwert aber nicht mehr gegeben. Die Hochhausgebiete sind zu weit gefasst. Die Lösung liegt aber nicht in der Schaffung von Zonen, vielmehr sollten die Hochhausgebiete neu überprüft werden. Wir lehnen den Vorstoss sowohl als Motion als auch als Postulat ab.

**Mario Mariani (CVP):** Die CVP unterstützt nur das Postulat. Es wäre falsch, im Vorfeld der neuen BZO dem Stadtrat einen konkreten Auftrag zu erteilen. Viele Bedenken zum Hochhausleitbild teilen wir. Allerdings müssen für Hochhauszonen zuerst die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden. Über die Dichte und die Hochhausfrage werden wir im Rahmen der BZO-Revision diskutieren.

**Irene Bernhard (GLP):** Wir möchten, dass es attraktiv wird, Hochhäuser zu bauen, dass ein Grundeigentümer die Rechtssicherheit hat, in einer bestimmten Zone ein Hochhaus bauen zu dürfen, und dass die Verdichtung mit einem Hochhaus erreicht wird. Dafür muss die zulässige Ausnützung erhöht werden. Zum Argument, Zonen würden eine Überprüfung der Qualität und Ästhetik verunmöglichen: Gemäss § 238 Planungs- und Baugesetz (PBG) ist das behördliche Ermessen unbeschränkt. Eine Frage zu den Hochhausgebieten: Wie ist ein «Gebiet» rechtlich einzuordnen, welche Wirkungen hat es? Zur Mehrwertabschöpfung: Wir haben einen Vorstoss eingereicht, der verlangt, dass die Mehrwertabschöpfung schnell eingeführt wird und zwar nicht nur bei Einzonungen, sondern auch bei Aufzonungen. Zum Argument von Stadtrat André Odermatt, wonach die Hochhausgebiete wegen der bestehenden Hochhäuser so gross ausgeschieden worden seien: Der Bestandesschutz für solche Hochhäuser gilt auch, falls sie später nicht in eine entsprechende Zone fallen. An die Adresse von SP und Grünen: Wieso wollt ihr dem Grundeigentümer keinen Rechtsanspruch auf Bau eines Hochhauses einräumen? Wir finden, es soll für alle klar sein, was gilt, und dies muss dann auch eingehalten werden. Zum Zeitpunkt der BZO-Vorstösse: Der Verwaltung soll die Stossrichtung vorgegeben werden, bevor alles ausgearbeitet ist.

**Samuel Dubno (GLP)** ist einverstanden die Motion in ein Postulat umzuwandeln: Ich habe lediglich gesagt, die bestehende Regelung berge die Gefahr von Willkür in sich. Es war die Rede davon, dass Hochhäuser sogenannte Landmarks im Stadtbild seien; blickt man aber von oben auf die Stadt, erscheint einem die Verteilung ziemlich zufällig. Den Textänderungsantrag nehmen wir trotz der Sympathie für die Mehrwertabschöpfung nicht an. Hingegen sind wir bereit, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

**STR André Odermatt:** Ein Hochhaus markiert Präsenz im Stadtkörper und sollte deshalb auch einen Bezug zur Stadt haben. Der Zutritt zu einem solch markanten Baukörper sollte nicht bloss für eine kleine Gruppe möglich sein, z. B. für Leute, die darin arbeiten, sondern möglichst breit gehalten werden. § 238 PBG gewährt uns übrigens nicht unbeschränkten Ermessensspielraum. Die Hochhausgebiete rufen viele Begehren hervor, die dann tatsächlich auch umgesetzt werden. Allerdings muss man den Weg über ein Sondernutzungsinstrument wählen, was auch richtig ist, weil dadurch die Präsenz des Hochhauses im Stadtraum erhöht wird. Muss ein Hochhaus saniert und soll es vielleicht aufgestockt werden, wird es gemäss gefestigter Praxis ab einem

gewissen Punkt als Neubaute bewertet. Solche Situationen sollen verhindert werden. Die Mehrwertabschöpfung liegt in der Kompetenz des Kantons.

Thomas Schwendener (SVP) stellt den Ablehnungsantrag zum Postulat.

Das Postulat GR Nr. 2013/83 (statt Motion GR Nr. 2011/260, Umwandlung) wird mit 36 gegen 83 Stimmen abgelehnt.

Mitteilung an den Stadtrat

5 / 5

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat