



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 26. Juni 2024

GR Nr. 2024/315

Amt für Städtebau, BZO-Teilrevision «Hochhäuser» und Aktualisierung der «Richtlinien für die Planung und Bewilligung von Hochhausprojekten»

1. Zweck der Vorlage

Nach zwanzigjähriger Anwendungspraxis werden die «Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten» von 2001 durch eine aktualisierte Fassung ersetzt (nachfolgend als «Hochhausrichtlinien» oder «Richtlinien» bezeichnet). Ebenfalls werden der «Ergänzungsplan der Hochhausgebiete» (Art. 2 Abs. 2 lit. g Bau- und Zonenordnung [BZO], AS 700.100) und die Bauordnung revidiert. Mit der Aktualisierung der Hochhausrichtlinien und der Teilrevision der BZO werden folgende Ziele verfolgt:

- Abstimmung auf andere Planungsinstrumente und Beachtung höherstufiger Planungen (insbesondere kommunaler Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen).
- Anpassung und Schärfung der Hochhausgebiete und Höhenabstufungen.
- Erhöhung der Leistungsanforderungen an Hochhäuser und deren Verbindlichkeit durch neue Sonderbauvorschriften in der BZO.
- Stärkere Berücksichtigung der Themen Ökologie und Gesellschaft.
- Mehr Mitsprache im Planungsprozess.

2. Geltungsbereich und negative Vorwirkung der BZO-Teilrevision

Gemäss § 282 Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) sind Hochhäuser Gebäude mit einer Höhe von mehr als 25 m. Gestützt auf § 68 PBG kann die Gemeinde im Zonenplan Gebiete bezeichnen, in denen Hochhäuser zulässig sind. Die Gebiete, in denen Hochhäuser zulässig sind, sind im Ergänzungsplan gemäss Beilage 2 (datiert vom 31. Mai 2024) bezeichnet. Die neu erlassenen Sonderbauvorschriften für Hochhäuser gelten nur in den im Ergänzungsplan der Hochhausgebiete bezeichneten Gebieten (Art. 81c^{bis} BZO), mit Ausnahme der lex specialis in Art. 81c^{quindecies} BZO, die auch für altrechtliche Hochhäuser gilt, wenn sie sich nicht im Hochhausgebiet gemäss revidiertem Ergänzungsplan befinden.

Wo mit einer Revision der Bau- und Zonenordnung Verschärfungen gegenüber heute geltenden Regelungen einhergehen, können Bauvorhaben die Ziele einer Revision nachteilig beeinflussen und städtebauliche Zielvorstellungen der Planfestsetzung unterlaufen. Gestützt auf § 234 PBG haben künftige planerische Festlegungen eine negative Vorwirkung. Wie schon die am 30. November 2022 vom Stadtrat beschlossene öffentliche Auflage für die BZO-Teilrevision (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 1459/2022) hat auch der vorliegende Antrag an den Gemeinderat bezüglich der neuen Hochhausgebiete und den zugehörigen zulässigen Maximalhöhen für Hochhäuser eine negative Vorwirkung.



3. Ausgangslage

3.1 Bedeutung des Hochhauses in Zürich

Hochhäuser gehören seit den 1950er-Jahren zum Stadtbild und zur Identität von Zürich. Die unterschiedlichen Epochen der Stadtentwicklung lassen sich auch an der Entwicklung von Hochhausbauten nachvollziehen. Noch heute prägend sind die Wohnhochhäuser des kommunalen Wohnungsbaus aus den 1950er-, 1960er- und 1970er-Jahren wie das Heiligfeld, die Hardautürme, das Lochergut oder die Wohnsiedlung Grünau. Nachdem nur sehr wenige Hochhäuser in den 1980er- und 1990er-Jahren entstanden, begann mit einem erneuten Stadtwachstum seit den 2000er-Jahren eine neue Phase der Stadtentwicklung. Der Prime Tower oder der Umbau des Toni-Areals im ehemaligen Industriequartier Zürich-West zeugen von dieser Entwicklung. Nach und nach entstanden auch in anderen Stadtquartieren zahlreiche weitere Hochhäuser – mehrheitlich Wohnhochhäuser.

Auch zukünftig soll das Hochhaus zum Repertoire der Stadtentwicklung gehören. Je nach Lage in der Stadt und den örtlichen Gegebenheiten ist das Hochhaus eine geeignete Typologie, um die unterschiedlichen Anforderungen der Innenentwicklung – von der Realisierung einer hohen baulichen Dichte über die Akzentuierung eines Stadtraums bis zur Schaffung neuer Freiräume – in einer optimalen Gesamtlösung zusammenzuführen.

Ein Hochhaus tritt markant in Erscheinung, es beeinflusst seine Umgebung und hat je nach Höhe eine Ausstrahlung deutlich über das unmittelbare Umfeld hinaus. Daher ist es wichtig, dass sich ein Hochhaus verträglich in das jeweilige Umfeld einfügt, einen Mehrwert für das Quartier bringt, einen besonderen Ort räumlich akzentuiert und zur Profilierung der Stadtsilhouette beiträgt. Werden darüber hinaus alle Möglichkeiten zur Ressourceneffizienz und der Kreislaufwirtschaft bei der Erstellung und dem Betrieb im Sinne der Netto-Null-Zielsetzung genutzt sowie sozialräumliche Aspekte des Zusammenlebens berücksichtigt, wird die Option des Hochhauses zur Chance für die Innenentwicklung. Die neuen Hochhausrichtlinien und die Teilrevision der BZO stellen sicher, dass diese erhöhten Anforderungen bei Hochhausprojekten umgesetzt werden.

3.2 Testplanung als Grundlage

In den Jahren 2019 und 2020 hat das Amt für Städtebau eine Testplanung durchgeführt. Die Resultate der Testplanung und die Empfehlungen des begleitenden Experten- und Expertinnengremiums bildeten eine Grundlage für die Aktualisierung von Hochhausrichtlinien und Nutzungsplanung. Die neuen Hochhausrichtlinien und die BZO-Teilrevision wurden anschliessend vom Amt für Städtebau im Austausch mit Fachleuten und weiteren städtischen Dienstabteilungen erarbeitet.

3.3 Dialogprozess

Parallel zur Testplanung wurde ein Dialogprozess angestossen mit dem Ziel, die Debatte zu erweitern. Es wurden zwei Dialogveranstaltungen mit Vertretern und Vertreterinnen von Fachverbänden und politischen Parteien durchgeführt. Die eingebrachten Fragen und geführten



Diskussionen gaben wichtige Hinweise zu den Hochhausgebieten und -höhen, den Qualitätsanforderungen sowie zum Planungs- und Beurteilungsprozess und fanden Eingang in die weitere Bearbeitung.

3.4 Instrumente: Bau- und Zonenordnung und Hochhausrichtlinien

Die Systematik der Instrumente für die Planung und Bewilligung von Hochhäusern wird im Grundsatz beibehalten. Im «Ergänzungsplan der Hochhausgebiete» werden Hochhausgebiete mit unterschiedlichen zulässigen Gesamthöhen festgesetzt. Innerhalb dieser Gebiete sind Hochhäuser auf der Grundlage der Nutzungsplanung zulässig (§ 68 PBG). In Abhängigkeit zur Höhe müssen Hochhäuser spezifische funktionale und qualitative Anforderungen erfüllen. Dabei gilt der Grundsatz *«je höher das Hochhaus, desto umfangreicher und differenzierter die Anforderungen»*.

Neben der Ausformulierung und Präzisierung des im PBG geforderten ortsbaulichen Gewinns (§ 284 Abs. 1 PBG) und der besonders sorgfältigen architektonischen Gestaltung (§ 284 Abs. 2, werden zusätzliche, insbesondere auch qualitative, Leistungsanforderungen umfassend in den Hochhausrichtlinien definiert und beschrieben. Die Hochhausrichtlinien haben den Charakter einer Verwaltungsverordnung und sind eine wichtige Grundlage bei der qualitativen Beurteilung von Hochhausprojekten (vgl. Kapitel 6). Um eine nutzungsplanerische Verbindlichkeit gegenüber den Bauherrschaften im Baubewilligungsverfahren sicherzustellen, werden einzelne dieser Leistungsanforderungen zukünftig auch in den neuen, in der Bauordnung erlassenen Sonderbauvorschriften für Hochhäuser verankert.

4. Planungsrechtliche Situation

Die vorliegende BZO-Teilrevision regelt die Zulässigkeit von Gebäuden mit einer Gebäudehöhe von mehr als 25 m (§ 282 Abs. 1 PBG). Solche Gebäude sind innerhalb der im «Ergänzungsplan der Hochhausgebiete» bezeichneten Gebiete zulässig, sofern die neuen Sonderbauvorschriften gemäss Art. 81c^{bis} ff. BZO eingehalten werden. Soweit die Sonderbauvorschriften keine besonderen Bestimmungen enthalten, findet ergänzend die BZO Anwendung. Eine Erhöhung der Ausnutzung sehen die Sonderbauvorschriften nicht vor, massgebend bleibt die jeweilige Ausnutzungsziffer gemäss BZO. Darüber hinaus müssen Hochhäuser die kantonalen Vorgaben gemäss § 284 PBG und § 30 Allgemeine Bauverordnung (ABV, LS 700.2) einhalten. Demnach müssen Hochhäuser ortsbaulich einen Gewinn bringen, sie sind architektonisch besonders sorgfältig zu gestalten und die Ausnutzung darf nicht grösser als bei einer gewöhnlichen Überbauung sein. Zudem darf die Nachbarschaft durch ein Hochhaus nicht wesentlich beeinträchtigt werden, insbesondere nicht durch den Schattenwurf.

5. Gegenstand der BZO-Teilrevision

Vorbemerkung: Die im Kapitel 5 genannten Artikel beziehen sich auf die BZO, falls nicht anders bezeichnet. Gegenstand der BZO-Teilrevision ist die eigentümergebundene Verankerung von Qualitätsanforderungen mittels den in der Bauordnung erlassenen «Sonderbauvorschriften für Hochhäuser» (Art. 81c^{bis} ff.). Zur Revision gehört auch die Anpassung der Gebietsabgrenzung und Höhenabstufung im «Ergänzungsplan der Hochhausgebiete»



4/13

(Art. 2 Abs. 2 lit. g). Die neuen Sonderbauvorschriften werden in der Bauordnung im Abschnitt K eingeführt. Nachfolgend werden die Abgrenzung und Höhenstufen der Hochhausgebiete im Ergänzungsplan sowie die Inhalte der Sonderbauvorschriften erläutert.

5.1 Änderung Ergänzungsplan der Hochhausgebiete (Art. 2 Abs. 2 lit. g)

Für die Herleitung der Hochhausgebiete und der jeweils zugewiesenen Maximalhöhen werden Eignungs- und Ausschlusskriterien definiert. Hinweise für die Eignung oder den Ausschluss von Hochhäusern sowie den Maximalhöhen geben der kommunale Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen mit den dort festgelegten Stadtstrukturtypen, Zieldichten und Zentren sowie die Bau- und Zonenordnung mit den Nutzungs- und Dichtebestimmungen. Zudem werden die für Zürich typische landschaftliche und topografische Situation sowie die wertvollen Orts- und Landschaftsbilder berücksichtigt.

Der revidierte Ergänzungsplan der Hochhausgebiete scheidet drei Hochhausgebiete mit unterschiedlichen Maximalhöhen aus. Im Gebiet I sind Hochhäuser mit einer Gesamthöhe von bis zu 40 m, im Gebiet II von bis zu 60 m und im Gebiet III von bis zu 80 m zulässig. Ziel der Höhenstaffelung ist die Profilierung und Schärfung der Stadtsilhouette sowie die Berücksichtigung der unterschiedlichen städtebaulichen, landschaftsräumlichen und topografischen Gegebenheiten. Hochhäuser innerhalb dieser drei Gebiete sind zulässig, sofern die Vorgaben von § 284 PBG, § 30 ABV, der Rahmennutzungsplanung (BZO) sowie der neuen Sonderbauvorschriften nach Art. 81c^{bis} ff. erfüllt sind.

Das Hochhausgebiet II mit einer zulässigen Gesamthöhe von 60 m wird neu eingeführt – als Übergangszone zwischen den Gebieten I (zulässige Gesamthöhe 40 m) und III (zulässige Gesamthöhe 80 m). Die Gebiete für Hochhäuser mit einer Gesamthöhe von bis zu 80 m werden in ihrer Ausdehnung reduziert zugunsten des neuen 60-m-Gebiets. Hochhäuser über 80 m sollen zukünftig nur noch nördlich des Gleisfelds in Zürich-West entstehen. Solche Hochhäuser können jedoch nur mit einem Gestaltungsplan realisiert werden. Das Eignungsgebiet für Hochhäuser über 80 m ist im Sinne einer planerischen Absicht im Hochhausplan der «Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten» bezeichnet. Mehrheitlich vom Hochhausgebiet ausgeschlossen werden die der Quartiererhaltungszone zugehörigen Gebiete der Kreise 3, 4 und 5. Ergänzt wird das Hochhausgebiet I (zulässige Gesamthöhe 40 m) um Teilgebiete der Quartiere Schwamendingen, Seebach, Affoltern, Altstetten, Albisrieden und Leimbach, um dort mehr Spielraum für die Anordnung von Grünräumen, die Durchlüftung und den Bestandserhalt zu ermöglichen.

Kantonale Hochschulgebiete und Spitalanlagen (z. B. Standorte ETH Zentrum, Universität Zentrum, Universität Irchel, ETH Hönggerberg, Bildungsmeile/Sihlquai, Universitätsspital, Kantonales Tierspital) werden nicht den Hochhausgebieten zugeordnet. Die Eignung von Hochhäusern soll im Rahmen kantonaler Gebietsplanungen geprüft werden oder solche Prüfungen wurden vereinzelt schon durchgeführt.

Gegenüberstellung neue und alte Hochhausgebiete

Die nachfolgende Abbildung zeigt den Vergleich der Hochhausgebiete gemäss bisherigem Ergänzungsplan (Stand: 19. Dezember 2018) mit den Hochhausgebieten gemäss revidiertem Ergänzungsplan. Das Hochhausgebiet wird gesamthaft um etwa 8 Prozent reduziert.

5/13

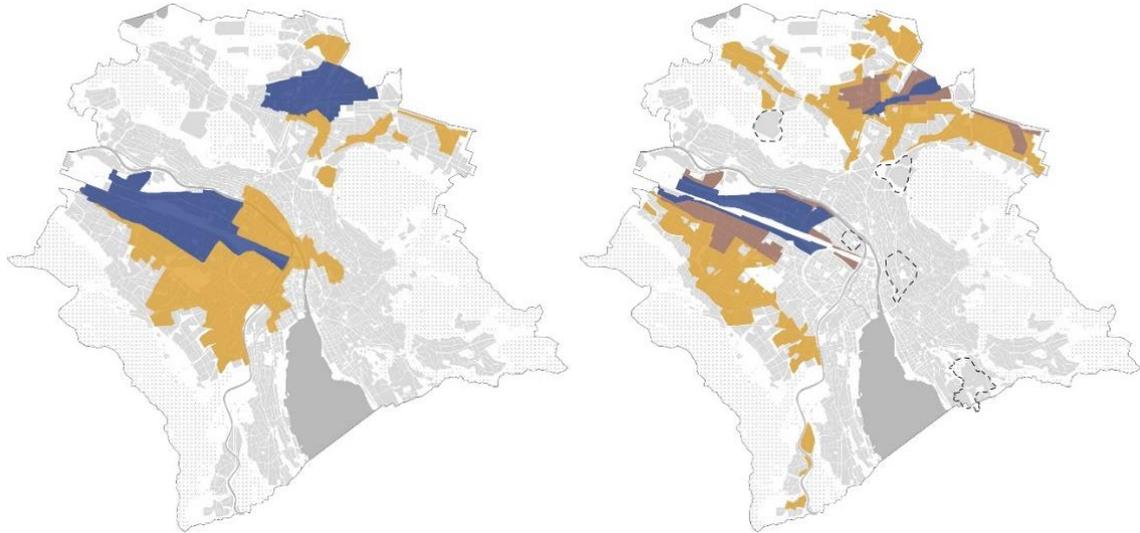


Abbildung: Ergänzungsplan der Hochhausgebiete
Hochhausgebiete gemäss bisherigem Ergänzungsplan

Hochhausgebiete gemäss revidiertem Ergänzungsplan

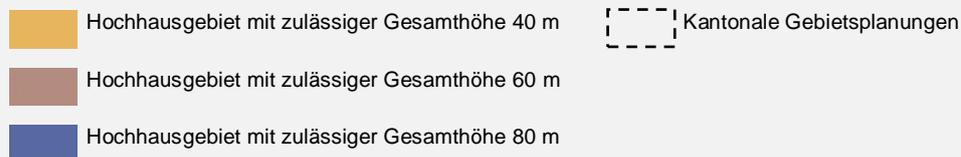


Abbildung: Vergleich Hochhausgebiete alt und neu
Abbildung: Ergänzungsplan der Hochhausgebiete

5.2 Änderung der Bauordnung: allgemeine Vorschriften für Bauzonen Art. 9

Mit der vorliegenden BZO-Teilrevision wird der Art. 9 revidiert. Art. 9 Abs. 1 hält fest, dass Hochhäuser in den im Ergänzungsplan der Hochhausgebiete bezeichneten Gebieten zulässig sind, soweit die Sonderbauvorschriften für Hochhäuser gemäss Art. 81c^{bis} ff. eingehalten werden. Art. 9 Abs. 2 wird aufgehoben, weil die Regelung der zulässigen Gesamthöhen nun neu in den Sonderbauvorschriften erfolgt.

5.3 Erlass neuer Sonderbauvorschriften für Hochhäuser in der Bauordnung: Art. 81c^{bis} – Art. 81c^{quindécies}

Die neuen, in der Bauordnung erlassenen Sonderbauvorschriften enthalten eigentümergebundene verbindliche Vorgaben zur Nutzung und Ausgestaltung des Erdgeschosses, zur Anordnung von publikumsorientierten und gemeinschaftlichen Nutzungen, zur öffentlichen Zugänglichkeit und Gestaltung des Aussenraums, zur Begrenzung der Grauen Energie, zur Vermeidung negativer thermischer Effekte, zur Begrenzung von Autoabstellplätzen, zum Planungsprozess sowie zur Berücksichtigung der Störfallvorsorge. Die Vorschriften werden je nach Höhe des Hochhauses differenziert. Die Anforderungen an Hochhäuser mit einer Gesamthöhe von bis zu 80 m sind



6/13

beispielsweise strenger und umfassender als an Hochhäuser mit einer Gesamthöhe von bis zu 40 m.

Geltungsbereich: Die Sonderbauvorschriften gelten nur in den im Ergänzungsplan der Hochhausgebiete bezeichneten Gebieten (Art. 81c^{bis}).

Anzuwendendes Recht: Soweit die Sonderbauvorschriften keine besonderen Bestimmungen enthalten, findet ergänzend die Bau- und Zonenordnung Anwendung (Art. 81^{ter} Abs. 1). Die Sonderbauvorschriften finden keine Anwendung, wenn zum Zeitpunkt des Bauentscheids auf dem betreffenden Grundstück eine andere Sondernutzungsplanung bereits in Kraft ist (Art. 81^{ter} Abs. 2).

Zulässige Gesamthöhe: Die zulässige Gesamthöhe von Hochhäusern beträgt im Gebiet I 40 m, im Gebiet II 60 m und im Gebiet III 80 m (Art. 81c^{quater}).

Erdgeschosse: Um die Nutzungsflexibilität der Erdgeschossflächen zu gewährleisten und eine grosszügige räumliche und funktionale Vermittlung zwischen dem Gebäudeinnern und der Stadtebene zu schaffen, muss das Erdgeschoss in Abhängigkeit zur Gesamthöhe des Hochhauses überhoch ausgebildet werden (Art. 81c^{quinquies} Abs. 1). Bei Hochhäusern mit einer Gesamthöhe von mehr als 40 m sollen Wohnnutzungen entlang von Strassen und Plätzen ausgeschlossen werden, um so andere (gewerbliche und/oder publikumsorientierte) Nutzungen, die zur Belebung des Stadtraums beitragen, zu fördern (Art. 81c^{quinquies} Abs. 2).

Publikumsorientierte Nutzungen: Mit dem Ziel der Belebung des Stadtraums und der Schaffung eines Mehrwerts für das Quartier wird bei Hochhäusern mit einer Gesamthöhe von mehr als 60 m im Erdgeschoss ein Anteil von 50 Prozent der ersten Raumtiefe entlang von Strassen und Plätzen für publikumsorientierte Nutzungen vorgeschrieben (Art. 81c^{sexies} lit. a). Neben einem publikumsorientierten Erdgeschoss sollen Hochhäuser an zentralen Lagen mit einer Gesamthöhe von mehr als 60 m eine publikumsorientierte Nutzung in einem der obersten Geschosse anbieten (z. B. öffentlich zugängliches Restaurant, öffentlich zugängliche Aussichtsterrasse). Die Vorschrift kommt nur für Hochhäuser zur Anwendung, die sich innerhalb von Quartierzentren gemäss kommunalem Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen und somit an sehr zentralen Lagen befinden (Art. 81c^{sexies} lit. b). Damit leistet das Hochhaus an zentralen Lagen einen Mehrwert für die Bevölkerung.

Gemeinschaftsräume: Damit in Hochhäusern aktive Nachbarschaftsverhältnisse entstehen und Begegnungen stattfinden können, sind unterschiedliche und multifunktionale Räume der Begegnung, der Gemeinschaft und des Rückzugs einzuplanen. Analog zur Regelung für Arealüberbauungen werden künftig auch bei Hochhäusern ausreichend Gemeinschaftsflächen verbindlich eingefordert (Art. 81c^{septies}).

Öffentlich zugänglich gestalteter Raum: Strassen- und platzseitig orientierte Freiflächen von Hochhäusern mit einer Gesamthöhe von mehr als 40 m sind auf der Stadtebene zusammenhängend und öffentlich zugänglich zu gestalten (Art. 81c^{octies}). Ein solchermassen gestalteter Freiraum trägt wesentlich zur Erschliessung, Atmosphäre und Aufenthaltsqualität sowie zur Vernetzung mit dem öffentlichen Raum und damit zum ortsbaulichen Gewinn eines Hochhauses bei.



7/13

Graue Energie: Hochhäuser haben in der Regel einen höheren Energieverbrauch im Betrieb (z. B. Wasserdruck, Pumpstationen, Aufzüge usw.) sowie eine materialintensivere Konstruktion (Statik, Brandschutz, Gebäudetechnik, Fassade, Sonnenschutz) als andere Gebäudetypen. Dies wirkt sich negativ auf die Graue Energie bzw. die indirekten Treibhausgasemissionen für die Erstellung aus. Deshalb haben Hochhäuser unabhängig von ihrer Gesamthöhe den oberen Grenzwert 2 für Graue Energie und der Grauen Treibhausgasemissionen des Minergie-ECO-Standards einzuhalten (Art. 81c^{nonies}).

Windverhältnisse: Hochhäuser können Fallwinde auslösen, die zu einer Beeinträchtigung der Aufenthaltsqualität und der Sicherheit im Aussenraum eines Hochhauses führen. Mit einer entsprechenden Vorschrift in den Sonderbauvorschriften wird sichergestellt, dass die durch das Gebäude verursachten Veränderungen der Windverhältnisse keine negativen Auswirkungen auf die Sicherheit, Nutzbarkeit und Aufenthaltsqualität der Umgebung haben (Art. 81c^{decies} Abs. 1). Den Nachweis hat die Bauherrschaft in einem Bericht zu erbringen (Art. 81c^{decies} Abs. 2). Relevant für den Windkomfort und die -sicherheit sind die durch ein Hochhaus verstärkten Windgeschwindigkeiten auf Fussgängerniveau sowie deren Auftretenshäufigkeit. Da die Schweiz über keine eigene Norm für Windanalysen und Windkomfort verfügt, wird die niederländische Norm NEN 8100 (Nederlandse Norm) als Massstab für die Beurteilung des Windkomforts und der Windsicherheit herangezogen. Die Norm geht von zwei kritischen Windgeschwindigkeiten aus. Betreffend Windkomfort kommt es ab einer Windgeschwindigkeit von 5 m/s zu einer Beeinträchtigung der Aufenthaltsqualität. Betreffend die Sicherheit liegt die kritische Schwelle bei 15 m/s. Relevant für die Beurteilung ist jeweils die Dauer und deren Eintretens-Wahrscheinlichkeit. Bei der Anwendung von Art. 81c^{decies} können die Hochhausrichtlinien, die Norm NEN 8100 sowie das Merkblatt «Windkomfort bei Hochhäusern» (Beilage 4.2, Amt für Städtebau, 31. Mai 2024) als Grundlage für die fachliche Ermessensausübung herangezogen werden.

Autoabstellplätze: Zur Reduktion des Autoverkehrs und zur Reduktion der Unterbauung darf bei Hochhäusern bis zu einer Gesamthöhe von 40 m die Mindestanzahl von Autoabstellplätzen gemäss Parkplatzverordnung (Verordnung über private Fahrzeugabstellplätze, AS 741.500.) nicht überschritten werden (Art. 81c^{undecies} Abs.1). Bei Hochhäusern mit einer Gesamthöhe von mehr als 40 m, die nur in den sehr zentral gelegenen und mit dem ÖV sehr gut erschlossenen Lagen in den Hochhausgebieten II (zulässige Gesamthöhe 60 m) und III (zulässige Gesamthöhe 80 m) möglich sind, muss die Mindestanzahl von Autoabstellplätzen für Bewohnende und Beschäftigte um mindestens 30 Prozent unterschritten werden (Art. 81c^{undecies} Abs. 2 lit. a). Mit einem Mobilitätskonzept ist sicherzustellen, dass die Nutzungen des Hochhauses autoarm erfolgen und keine Verlagerung der Parkierung in den öffentlichen Grund stattfindet (Art. 81c^{undecies} Abs. 2 lit. b). Auf der Grundlage dieser Vorschriften können Hochhäuser durch die Verlagerung auf nachhaltigere Verkehrsträger indirekt zur Reduktion des CO₂-Ausstosses beitragen und durch die Reduktion der Unterbauung können die Aussenräume von Hochhäusern ökologisch wertvoll gestaltet werden.

Konkurrenzverfahren: Für Hochhäuser mit einer Gesamthöhe von mehr als 60 m muss die Bauherrschaft ein Konkurrenzverfahren durchführen (Art. 81c^{duodecies}). Mit dieser Vorschrift wird insbesondere die architektonische Qualität sichergestellt. Hochhäuser mit einer Gesamthöhe von mehr als 60 m haben eine Wirkung über das Quartier hinaus und sind weiträumig



8/13

sichtbar. Die Anforderungen an die Qualität – insbesondere an den architektonischen Ausdruck – sind daher besonders hoch.

Anrechenbare Flächen: Mit Art. 81c^{terdecies} wird eine langjährige und ständige Praxis der Bau- sektion nun explizit in der Nutzungsplanung geregelt. Danach dürfen die gemäss Rahmennutzungsplanung (BZO) zulässigen anrechenbaren Flächen von Dach- und Untergeschossen in die Vollgeschosse eines Hochhauses verlegt werden. Mit dieser Vorschrift werden das städtebauliche Ziel und das Potenzial eines Hochhauses, nämlich die Reduktion der Gebäudegrundfläche bei gleichzeitig voller Ausschöpfung der zulässigen Ausnützung, gefördert.

Störfallvorsorge: Die Hochhausgebiete befinden sich teilweise im Konsultationsbereich von Verkehrswegen, Rohrleitungen oder Betrieben, die der Störfallverordnung (StFV) unterstellt sind. Wird ein Hochhaus im Konsultationsbereich realisiert, muss ein Bericht über die Risikoabschätzung und die notwendigen Schutzmassnahmen verfasst werden (Art. 81c^{quaterdecies} Abs. 1). Notwendige Schutzmassnahmen müssen vor Erteilung der Baubewilligung der kantonalen Fachstelle für Belange der Störfallvorsorge zur Genehmigung vorgelegt werden (Art. 81c^{quaterdecies} Abs. 2).

Nach altem Recht bewilligte Hochhäuser: Art. 81c^{quindécies} regelt als *lex specialis* den Umgang mit sämtlichen altrechtlichen Hochhäusern, dies unabhängig davon, ob sie sich in einem Hochhausgebiet befinden oder nicht. Danach müssen die Sonderbauvorschriften eingehalten werden, wenn a) das Hochhaus vor dem Inkrafttreten der Sonderbauvorschriften bewilligt wurde, b) die Bestandesgarantie nach kantonalem Recht bei einer Sanierung, Umgestaltung oder Erweiterung eines Hochhauses entfällt, und c) die Einhaltung der Sonderbauvorschriften technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist (Art. 81c^{quindécies} Abs. 1). Bei Wegfall der Bestandesgarantie entfällt die Pflicht zur Durchführung eines Konkurrenzverfahrens (Art. 81c^{quindécies} Abs. 2).

6. Gegenstand der Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten

Die «Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten» bilden eine standardisierte Grundlage für die qualitative Beurteilung von Standort und Höhe eines Hochhauses. Die Hochhausrichtlinien stellen eine vom Stadtrat erlassene Verwaltungsverordnung dar; sie zeigen auf, wie das nach kantonalem Recht der Behörde zustehende Ermessen zum Beispiel bei Fragen des ortsbaulichen Gewinns (§ 284 Abs. 1 PBG) oder der sorgfältigen architektonischen Gestaltung (§ 284 Abs. 2 PBG) gehandhabt werden kann (vgl. Kapitel 3.4). Die Hochhausrichtlinien erhöhen damit die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Ermessensausübung und erleichtern die Gleichbehandlung von Baugesuchen. Als Verwaltungsverordnung kommt den Richtlinien keine rechtliche Aussenwirkung zu – im Gegensatz zur Nutzungsplanung bzw. zu Erlassen in der Amtlichen Sammlung.

Die Richtlinien umfassen folgende Inhalte:

- Hochhausplan und städtebauliche Prinzipien
- Qualitätsanforderungen
- Planungs- und Bewilligungsprozess



6.1 Hochhausplan und städtebauliche Prinzipien

Mit dem Hochhausplan und den fünf städtebaulichen Prinzipien wird ein differenziertes räumliches Zielbild der Zürcher Stadtsilhouette definiert. Neben den Hochhausgebieten des Ergänzungsplans der Hochhausgebiete der BZO enthält der Plan weitere Eignungs- und Beurteilungskriterien wie Zentren, wichtige Stadtachsen, Bahnhöfe und Haltestellen des öffentlichen Verkehrs sowie wichtige Aussichtspunkte. Zusätzlich geben fünf übergeordnete städtebauliche Prinzipien (z. B. Prinzip Akzentbildung an stadträumlich besonderen Lagen) weitere Hinweise für die geeignete Platzierung von Hochhäusern im Stadtkörper. Sie sind bei der präzisen Standortwahl und der Definition der Gebäudehöhe eines Hochhauses innerhalb der Hochhausgebiete zu berücksichtigen.

6.2 Qualitätsanforderungen an Hochhäuser

Je nach Standort und Höhe werden an das Hochhaus und den Aussenraum unterschiedliche qualitative und funktionale Anforderungen gestellt. Neben dem in § 284 PBG geforderten ortsbaulichen Gewinn und der besonders sorgfältigen architektonischen Gestaltung umfassen die Qualitätsanforderungen in den Richtlinien die Themenfelder Freiraum und Begrünung, Stadtklima, Nutzung sowie Ressourceneffizienz. Sozialräumliche Themen sind in den Anforderungen an die Nutzung und den Aussenraum enthalten und werden darüber hinaus in einem separaten Merkblatt (Beilage 4.1 «Sozial nachhaltiges Wohnhochhaus», Amt für Städtebau, Stadtentwicklung Zürich, 31. Mai 2024) spezifiziert. Bei jedem Hochhaus soll die Optimierung aller Anforderungen erreicht werden.

6.3 Planungsprozess und Mitsprache

Im letzten Teil der Richtlinien wird der Planungs- und Bewilligungsprozess von Hochhäusern in Abhängigkeit zur Höhe abgebildet. Mit der Beurteilung aller Hochhäuser durch das Baukollegium sowie der qualifizierten Durchführung von Konkurrenzverfahren bei Hochhäusern mit einer Gesamthöhe von mehr als 60 m werden die städtebaulichen, ortsbaulichen und architektonischen Qualitäten von Hochhausprojekten sichergestellt. Zur Gewährleistung des ortsbaulichen Gewinns und zur Klärung der Standortfrage ist bei jedem Hochhausprojekt bereits vor der Baueingabe ein Vorprojekt / eine Machbarkeitsstudie beim Baukollegium einzureichen. Das Baukollegium beurteilt als beratendes Organ von Stadtrat und Bausektion, ob an diesem Standort der ortsbauliche Gewinn gemäss § 284 Abs. 1 PBG erbracht wird und gibt entsprechende Empfehlungen ab. Bei Hochhäusern mit einer Gesamthöhe von mehr als 60 m wird der Planungs- und Bewilligungsprozess zusätzlich mit einem informellen Partizipationsprozess begleitet. Neben einer frühzeitigen, transparenten und kontinuierlichen Information über das Hochhausprojekt sollen Bedürfnisse des Quartiers, beispielsweise bezüglich Erdgeschossnutzungen und Aussenraumqualitäten, im Rahmen einer Quartierveranstaltung abgeholt werden. Auch im anschliessenden Konkurrenzverfahren soll das Quartier durch eine Quartiervertretung beteiligt werden.

7. Mehrwertausgleich

Die Sonderbauvorschriften für die Hochhausgebiete gemäss Art. 81c^{bis} ff. BZO erlauben keine höhere Ausnutzung als die Grundordnung. Damit bleibt der Verkehrswert nach § 3 Abs. 1



10/13

Mehrwertausgleichsgesetz (MAG, LS 700.9) unverändert. Ein Mehrwertausgleich fällt ausser Betracht.

8. Ortsbildschutz

Mit der Festlegung der Hochhausgebiete ist die planerische Aufgabe verknüpft (Art. 2 RPG [SR 700] und Art. 3 RPV [SR 700.1]), die Erhaltungsziele des Inventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) zu berücksichtigen, zu beurteilen und eine Interessenabwägung vorzunehmen. Den jeweiligen Erhaltungszielen des ISOS können einzelne oder mehrere Entwicklungsziele (z. B. die Innenentwicklung durch das Ausschöpfen bestehender Ausnutzungsreserven oder die städtebauliche Akzentuierung von Quartierzentren) gegenüberstehen. Diese Entwicklungsziele speisen sich aus dem regionalen Richtplan, dem kommunalen Richtplan sowie aus weiteren übergeordneten Planungsvorgaben.

Im Rahmen der städtebaulichen Betrachtung auf Ebene der Gesamtstadt ist bei der Gebietsausscheidung der neuen Hochhausgebiete bereits ein Grossteil der Stadt aufgrund fehlender Verträglichkeit von Hochhäusern mit der Identität, dem Charakter und den Qualitäten eines Stadtteils ausgeschlossen worden. So sind die Kernzonen vollumfänglich und die Quartiererhaltungszonen zu grossen Teilen nicht dem neuen Hochhausgebiet zugeordnet, da Hochhäuser hier dem jeweiligen Zonenzweck und den Erhaltungszielen des ISOS in der Regel widersprechen und eine schwerwiegende Beeinträchtigung sehr wahrscheinlich ist. Diese bauhistorisch bedeutsamen Ortsbildteile sind im ISOS mit den Erhaltungszielen A (Substanzerhalt) oder B (Strukturerhalt) enthalten.

Für die verbleibenden Ortsbildteile mit einem ISOS-Erhaltungsziel innerhalb der Quartiere, die einem Hochhausgebiet zugeordnet sind, wurde eine Interessenabwägung mit Blick auf die Schutzziele des ISOS durchgeführt. Bei einem überwiegenden Interesse der Entwicklungsziele der Stadt und der Bestätigung, dass für die Umsetzung dieser Entwicklungsziele Hochhäuser eine geeignete Typologie sein können, wurden die Gebiete im Hochhausgebiet belassen. In anderen Fällen wurden gewisse hoch gewichtete ISOS-Ortsbildteile aus dem Hochhausgebiet ausgeschlossen.

Schliesslich muss eine Auseinandersetzung mit dem ISOS auch nochmals vertieft auf Ebene des konkreten Hochhausprojekts in Zusammenhang mit der Beurteilung des gesetzlich geforderten ortsbaulichen Gewinns erfolgen, um die grösstmögliche Schonung eines Ortsbilds zu erreichen. Die Erhaltungsziele des ISOS werden neben weiteren Kriterien, die in den Hochhausrichtlinien verankert sind, bei der Beurteilung des ortsbaulichen Gewinns gemäss § 284 PBG berücksichtigt.

9. Öffentliches Mitwirkungsverfahren

Die BZO-Teilrevision «Hochhäuser» wurde gemäss § 7 PBG vom 15. Dezember 2022 bis und mit 27. Februar 2023 öffentlich aufgelegt.

Während der öffentlichen Auflage wurden 357 Einwendungen eingereicht. Es wurde ein Bericht zu den Einwendungen erstellt. Diesem kann entnommen werden, welche der Einwendungen berücksichtigt, welche teilweise berücksichtigt und welche nicht berücksichtigt wurden.



10. Vorprüfung durch die kantonalen Behörden

Parallel zur öffentlichen Auflage wurde der Entwurf der BZO-Teilrevision «Hochhäuser» dem Kanton Zürich zur Vorprüfung eingereicht. In der Vorprüfung vom 17. Oktober 2023 würdigt die Baudirektion die Vorlage, die einen verantwortungsvollen Umgang mit der Planung von Hochhäusern zeige. Die Einführung des Instruments der Sonderbauvorschriften zur Regelung des Bautyps «Hochhaus» für klar bestimmte Gebiete wird als zweck- und rechtmässig eingestuft. Unter Berücksichtigung verschiedener Auflagen stellt der Kanton die Genehmigung der Teilrevision der Nutzungsplanung «Hochhäuser» in Aussicht. Die Auflagen betreffen insbesondere die Sonderbauvorschriften. Einzelne Sonderbauvorschriften gemäss Art. 81c^{bis} ff. BZO seien anzupassen oder werden von der Baudirektion als nicht rechtmässig beurteilt. Bemängelt wurde weiter die unvollständige Interessenabwägung mit dem ISOS. Diese sei zu überarbeiten. Die BZO-Teilrevision und die Interessenabwägung betreffend die ISOS-Erhaltungsziele wurden im Sinne der Auflagen und Empfehlungen des Kantons in vielen Teilen überarbeitet, ergänzt und vervollständigt. Nicht berücksichtigt wurde die Auflage zur Streichung der Sonderbauvorschrift Art. 81c^{octies} BZO zur Begrenzung der Grauen Energie. Die diesbezüglichen Vorbehalte des Kantons in Bezug auf die Zulässigkeit dieser Vorschrift erachtet der Stadtrat für rechtlich nicht haltbar, zumal eine ähnliche Regelung bereits für die Arealüberbauung vom Kanton genehmigt wurde.

11. Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) soll bei städtischen Erlassen auf die Verträglichkeit für KMU geachtet werden. Die Regulierungsfolgenabschätzung im Hinblick auf KMU ergibt Folgendes:

Die vorliegende BZO-Teilrevision hat Auswirkungen auf den Planungsprozess von Hochhäusern mit einer Gesamthöhe von mehr als 60 m. Zur Sicherung der in den Richtlinien geforderten Qualitäten, insbesondere der besonders guten architektonischen Gestaltung, gilt für Hochhäuser mit einer Gesamthöhe von mehr als 60 m die Pflicht zur Durchführung eines qualifizierten Konkurrenzverfahrens (Art. 81c^{duodecies} BZO). Für die Durchführung des Konkurrenzverfahrens ist die Bauherrschaft verantwortlich. Zudem muss die Bauherrschaft bei Hochhäusern mit einer Gesamthöhe von mehr als 60 m einen den Planungsprozess begleitenden informellen Partizipationsprozess durchführen. Dabei geht es darum, neben einer frühzeitigen und transparenten Information die Bedürfnisse des Quartiers, beispielsweise bezüglich Erdgeschossnutzungen, im Rahmen einer Quartierveranstaltung abzuholen.

12. Schlussbemerkungen

Die vorliegende BZO-Teilrevision «Hochhäuser» ist mit den Grundsätzen der Raumplanung, den Sachplänen und Konzepten des Bundes, dem Planungs- und Baugesetz sowie mit den Festlegungen des kantonalen, regionalen und kommunalen Richtplans vereinbar. Den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung wird Rechnung getragen. Zusammen mit den Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten schafft die BZO-Teilrevision «Hochhäuser» die Voraussetzungen für die erwünschte Entwicklung von Hochhäusern. Zu beachten ist, dass sich allein aus der Lage eines Grundstücks innerhalb eines Hochhausgebiets für den Bauwilligen noch kein Anspruch auf die



12/13

Realisierung eines Hochhauses ergibt. Hochhäuser müssen also nicht nur wie dargelegt in Bauzonen innerhalb der im «Ergänzungsplan der Hochhausgebiete» bezeichneten Gebiete liegen, sie müssen zudem die einschlägigen kommunalen und kantonalen Bestimmungen für Hochhäuser einhalten (vgl. Art. 9 und Art. 81c^{bis} ff. BZO und § 284 PBG und § 30 ABV).

Die neuen Sonderbauvorschriften für Hochhäuser, der revidierte Ergänzungsplan der Hochhausgebiete sowie die aktualisierten Richtlinien sind das Resultat eines sorgfältigen, mehrstufigen Planungsprozesses. Die BZO-Teilrevision ermöglicht die städtebaulich verträgliche Entwicklung von Hochhäusern unter Berücksichtigung ökologischer und sozialräumlicher Aspekte und trägt dazu bei, dass die in der Richtplanung verankerten Ziele der Innenentwicklung umgesetzt werden können.

Mit dem Neuerlass der Sonderbauvorschriften für Hochhäuser, den umfangreichen Anforderungen gemäss den Richtlinien sowie der neu eingeführten Möglichkeit zur Mitsprache des Quartiers wird sichergestellt, dass die hohen Qualitätsanforderungen für Hochhäuser umgesetzt werden und ein Mehrwert für das Quartier entsteht.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Die Bau- und Zonenordnung wird wie folgt geändert:**
 - a. Änderung von Art. 9 der Bauordnung und Erlass von Sonderbauvorschriften für Hochhäuser in Art. 81c^{bis} ff. der Bauordnung gemäss Beilage 1.**
 - b. Änderung des Ergänzungsplans «Plan der Hochhausgebiete» im Massstab 1:12500 gemäss Beilage 2.**
- 2. Der Stadtrat wird ermächtigt, Änderungen an der Festsetzung in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, sofern sich diese als Folge von Rechtsmittelentscheiden oder im Genehmigungsverfahren als notwendig erweisen. Solche Beschlüsse sind im Städtischen Amtsblatt und im Amtsblatt des Kantons Zürich sowie in der Amtlichen Sammlung zu veröffentlichen.**
- 3. Dem Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen gemäss Beilage 3 wird gesamthaft zugestimmt.**
- 4. Der Stadtrat setzt die Änderungen nach Genehmigung durch die zuständige Direktion in Kraft.**

Unter Ausschluss des Referendums:

- 5. Vom Bericht nach Art. 47 RPV (Beilage 4) mitsamt den Beilagen zum Bericht (Beilagen 4.1, 4.2 und 4.3) wird Kenntnis genommen.**
- 6. Von den Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten (Beilage 5) wird zustimmend Kenntnis genommen.**



13/13

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter