

Zürich, Dezember 2013

Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich

E I N W E N D U N G E N

mit den nachfolgenden

Anträgen:

A. Hauptantrag:

1. Es sei auf die Revision der Bau- und Zonenordnung zu verzichten.

B. Verfahrensanträge zur Teilrevision der Bau- und Zonenordnung:

1. Es sei auf die Voranwendung der Bau- und Zonenordnung zu verzichten.
2. Es seien bereits im laufenden Verfahren auf die Bestimmung betreffend Nutzung des Untergeschosses (Art. 13 Abs. 3 BZO-E 2013) zu verzichten und die Vorlage entsprechend neu zu publizieren.

C. Zur Revision des kommunalen Richtplans Siedlung und Landschaft:

1. Es sei die Revision des kommunalen Richtplans Siedlung erst nach der Festsetzung und der Genehmigung des kantonalen Richtplans vorzunehmen.

D. Zur Teilrevision der Bau- und Zonenordnung:

1. Es sei die Nutzungsdichte mindestens zu halten resp. stellenweise massvoll zu erhöhen. Insbesondere sei auf die Einführung der Wohnzone W3b zu verzichten.
- 2.a) Es sei die neue Bestimmung von Art. 13 Abs. 3 BZO-E 2013 ersatzlos zu streichen.
 - b) Eventualiter sei als Ersatz für das "Zürcher Untergeschoss" eine Aufzoning sämtlicher Wohnzonen um ein Geschoss vorzunehmen.
- 3.a) Es sei die Verpflichtung zur Einrichtung von publikumsorientierten Nutzungen in Erdgeschossen gemäss Art. 6a BZO-E 2013 auf Gebiete entlang von Hauptverkehrsachsen zu beschränken.
 - b) Für die übrigen Gebiete gemäss Kategorie A seien alternativ zu publikumsorientierten Nutzungen in Erdgeschossen auch weitere Nutzungen zu ermöglichen.
4. Es sei Art. 4b BZO-E 2013 ersatzlos aufzuheben.
- 5.a) Es sei auf die Beschränkungen für Dienstleistungsbetriebe in der Industriezone IG zu verzichten.
 - b) Zusätzlich sei eine besondere Industriezone für starkstörende Gewerbebetriebe unter Brücken von immissionsträchtigen Infrastrukturanlagen vorzusehen.
- 6.a) Es sei die Mindestfläche für Arealüberbauungen gemäss Art. 8 Abs. 2 BZO-E 2013 auf 4'500 m² zu reduzieren.
 - b) Es seien die zulässige Geschosshöhe für Arealüberbauungen gemäss Art. 8 Abs. 3 BZO-E 2013 in sämtlichen Gebieten bei sieben zu belassen.
7. Es sei auf die Festsetzung eines Baumschutzes zu verzichten und entsprechend Art. 11b BZO-E 2013 ersatzlos zu streichen.
8. Es seien die Bestimmungen über die Quartiererhaltungszonen unverändert zu belassen.
9. Es sei die Revision der Kernzonenvorschriften gänzlich zu überarbeiten.

Begründung:

I. Formelles

- 1 Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung wurde am 23. Oktober 2013 publiziert und bis am 24. Dezember 2013 öffentlich aufgelegt. Die vorliegenden Einwendungen erfolgte rechtzeitig innert der Auflagefrist.

II. Materielles

Zum Hauptantrag A.1:

- 2 Die BZO 1999 hat sich grundsätzlich bewährt. In der Zwischenzeit hat sich die Erkenntnis einer Verdichtung nach innen genauso wie das Bestreben einer weiteren Zersiedlung entgegenzuwirken politisch durchgesetzt. Dies zeigen die in der jüngeren Vergangenheit durchgeführten Volksabstimmungen. Ebenso aktuell ist die Problematik, die im Zusammenhang mit der Energiewende steht. Der Stadt Zürich kommt in beiden Punkten eine Vorreiterfunktion zu, insbesondere ist die Stadt Zürich als Kernstadt in den Metropolitanraum Zürich eingebunden und steht nicht alleine da. Eine Teilrevision der BZO hat deshalb auch die Auswirkungen auf den gesamten funktionellen Raum zu beachten. Zudem muss die Stadt Zürich bestrebt sein, ihre Position im (inter-) nationalen Standortwettbewerb zu behalten und zu bewahren. Eine (Teil-)Revision hat sich demnach insbesondere an den Zielen des haushälterischen Umgangs mit dem (verfügbaren) Boden und der einhergehenden Verdichtung, der Energieeffizienz (Ersatzneubau bzw. Energiesanierungen im Bestand) sowie einer zukunftsgerechten Entwicklung des Lebens- und Wirtschaftsstandortes Zürich zu messen. Entsprechend sind die Anreize für die bauliche Verdichtung und die energetische Sanierung im Hinblick auf den Erneuerungszyklus in den Wohnzonen durch die entsprechenden Regelungen in der Bau- und Zonenordnung zu schaffen. Weil eine Verdichtung und Erneuerung des Bestandes in grossen Stücken nur mittels der Initiative von bauwilligen Privaten erreicht werden kann, muss eine BZO Anreize schaffen, damit entsprechende Bauvorhaben für die Grundeigentümer in Frage kommen.
- 3 Die vorgelegte (Teil-)Revision trägt diesen Postulaten nicht Rechnung. Eine Erneuerung der Bausubstanz und die damit einhergehende Verdichtung werden durch die Revision nicht in die Wege geleitet. Eine Erneuerung der Bausubstanz ist jedoch auch der massgebliche Schlüssel für die Erreichung einer grösseren Energieeffizienz. Schliesslich ist eine entsprechende Bautätigkeit auch aus wirtschaftlichen Gründen für den Standort Zürich von grundlegender Bedeutung. Der Standort Zürich muss für Unternehmungen sämtlicher Bereiche attraktiv gestaltet sein.
- 4 Gemäss Art. 21 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG) werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Nutzungspläne sollen in der Regel alle zehn bis fünfzehn Jahre überprüft werden. Das bedeutet aber noch nicht, dass sie auch geändert werden müssen. Die zuständige Behörde hat zwei aufeinanderfolgende Interessenabwägungen vorzunehmen. Die erste

betrifft die Notwendigkeit, auf eine Revision des Nutzungsplanes einzutreten, die zweite betrifft den Inhalt der beabsichtigten Anpassungen und deren Folgen für die betroffenen Eigentümer (Tanquerel, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2010, Art. 21, N. 29). Die erhebliche Änderung der Verhältnisse, als Voraussetzung für die Möglichkeit einer Plananpassung, ist kein fixer, ein für allemal festgelegter und unbefristet geltender Begriff. Es kann davon ausgegangen werden, dass erheblich veränderte Verhältnisse im Sinne des Art. 21 Abs. 2 RPG vorliegen, wenn man vernünftigerweise annehmen kann, das Gemeinwesen hätte anders verfügt, wenn es im Zeitpunkt der Entscheidungsfindung mit den gegenwärtigen Verhältnissen konfrontiert gewesen wäre (Tanquerel, a.a.O., Art. 21, N 31 ff.). Notwendig erwiesene Anpassungen der Pläne sind auf ihre Vereinbarkeit mit den Anforderungen des Raumplanungs- und Umweltschutzgesetzes zu überprüfen. Zusätzlich ist abzuklären, ob die Anpassungen wirklich derart wichtig sind, dass sie allfällige Eigentumsbeschränkungen rechtfertigen (Tanquerel, a.a.O., Art. 21, N 43).

- 5 Seit der Inkraftsetzung der Bau- und Zonenordnung 1999 haben sich die Verhältnisse in den 14 Jahren nicht massgeblich verändert. Die Stadt Zürich konnte ihre Standortattraktivität bewahren und verzeichnet seit den späten 1990er Jahren ein konstantes Bevölkerungswachstum. Raumplanerisch hat sich gesamtschweizerisch die Einsicht durchgesetzt, dass ein Wachstum der Siedlungen nur mittels einer Verdichtung nach innen bewältigt werden kann. Landschaftsschutz und die Verhinderung einer fortschreitenden Zersiedlung erwiesen sich als anerkannte Anliegen der Raumplanung und stellen in entsprechenden Volksabstimmungen die entscheidenden Argumente dar. Mit dem Bau der Glattalbahn und dem beabsichtigten Bau der Limmattalbahn wächst das "Millionenzürich" noch näher zusammen. Limmattal und Glattal werden verstärkter als bis anhin der Kernstadt angegliedert und verbinden sich mit der Stadt Zürich. Die allgemeine Stossrichtung der Entwicklung kennzeichnet sich durch den ungebrochenen Trend des Bevölkerungszuwachses und dem damit verbundenen Bedarf an entsprechendem Wohnraum, durch die weitergehende Verschmelzung der Stadt Zürich mit den unmittelbar benachbarten Planungsregionen sowie durch die anerkannte Notwendigkeit einer Verdichtung nach innen. Gleichzeitig muss die Bewahrung der Standortattraktivität als Wohnstadt und Wirtschaftsmetropole angestrebt werden. Das sind die Parameter, an denen sich eine gerechtfertigte Teilrevision der BZO zu orientieren hat.
- 6 Es wird auch von der Planungsbehörde anerkannt, dass sich die Stadt Zürich auch in den nächsten Jahren dynamisch entwickeln wird. Die Erneuerung und Verdichtung der bestehenden Stadtstruktur soll dabei mit der notwendigen Sorgfalt erfolgen. Mit dem Ziel einer qualitätsvollen Weiterentwicklung der vielfältigen Stadt soll die BZO in verschiedenen Bereichen angepasst werden. Entsprechend zu diesen Ausführungen hat die Stadt Zürich der Teilrevision das Motto "Wachsen, aber richtig" gegeben.
- 7 Diesem Anspruch wird die (Teil-)Revision nicht gerecht. Sie lässt sich in gegenteiliger Weise viel mehr durch die fünf "V-Begriffe" charakterisieren: Verknappen, Verteuern, Verstaatlichen, Vertreiben und Verhindern. Ein weiteres Wachstum wird durch die teilrevidierte BZO weitgehend eingeschränkt. Verschiedene Bestimmungen der Teilrevision zielen auf eine Entdichtung anstatt einer Verdichtung. Explizit zu erwähnen

sind Art. 13 Abs. 3 BZO-2013 und die Aufhebung des "Zürcher Untergeschosses" sowie die entsprechenden Bestimmungen für die Quartiererhaltungszonen (Art. 24c^{bis} BZO-E 2013) und Kernzonen (Art. 33 und Art. 35 BZO-E 2013), die Erweiterung der Quartiererhaltungszonen und Kernzonen, Art. 13 Abs. 2 BZO-E 2013 welche eine Beschränkung in Gebieten mit erhöhter Ausnützung vorsieht, Art. 4b BZO-E 2013, welche Bestimmung das Instrument der Sondernutzungsplanung unattraktiv macht oder der generelle Verzicht auf Aufzonungen. Seit 1999 haben sich die Verhältnisse in keiner Weise derart wesentlich verändert (Art. 21 Abs. 2 RPG), dass von der Notwendigkeit einer Entdichtung gesprochen werden könnte. Vielmehr ist weiterhin in umfassendem Mass von der Notwendigkeit einer weiteren Verdichtung im urbanen Gebiet auszugehen. Entsprechend sind auch die Voten zum kantonalen Richtplan zu verstehen, die fordern, dass die Verdichtung zu 85% und nicht lediglich 80% im städtischen Gebiet erfolgen soll.

- 8 Die Teilrevision steht im Widerspruch zu diesem allgemeinen Tenor. Die Stadt Zürich vergibt sich und der Metropolitanregion durch die vorgesehene Revision eine hervorragende Chance, die Entwicklung der Stadt in eine Richtung zu weisen, die es zulässt, den erwähnten allgemein anerkannten Grundsätzen einer räumlichen Entwicklung zur Verwirklichung zu verhelfen. Die BZO-Teilrevision zielt in die falsche Richtung. Anstatt eine im Sinne der gesamtschweizerischen Raumplanungspolitik weitere massvolle Verdichtung zu gewährleisten, sieht die Teilrevision Massnahmen vor, die weitgehend einer Abzonung und einer Entdichtung gleichkommen. Die Neufassung von Art. 13 Abs. 2 BZO-E 2013 will in Gebieten mit erhöhter Ausnützung eine solche nur noch entlang der Hauptachsen und nicht auch der Seitenstrassen zulassen. Mit Art. 13 Abs. 3 BZO-E 2013 wird ohne Not und ohne entsprechende Kompensation das "Zürcher Untergeschoss" abgeschafft und hat Wertreduktionen von Grundstücken in Milliardenhöhe zur Folge hat. Die Einführung einer neuen Wohnzone W3b mit einer geringeren Ausnützung und Überbauungsziffer sowie die Einführung einer neuen Quartiererhaltungszone III, die im Vergleich zur bisherigen Quartiererhaltungszone I eine Nutzungseinbusse mit sich bringt, bezeugen die gleiche Stossrichtung. Die Schaffung einer Anzahl neuer Kernzonen steht ebenso im Widerspruch zum Grundsatz einer Verdichtung nach innen.
- 9 Sodann wird die Bau- und Zonenordnung in redaktioneller Hinsicht durch die Ergänzung mit einer schier unüberschaubaren Anzahl von neuen Bestimmungen unübersichtlich und in unnötiger Weise verkompliziert.
- 10 Insgesamt erweist sich die Teilrevision der BZO als unausgegoren und in die falsche Richtung zielend. Die gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG verlangte wesentliche Veränderung der Verhältnisse, die zu einer Abzonung führen könnten, ist nicht ansatzweise auszumachen. Vielmehr ist vom Gegenteil auszugehen. Unter diesen Umständen erscheint die vorgelegte Teilrevision planerisch nicht gerechtfertigt und steht im Widerspruch zum eidgenössischen Raumplanungsgesetz und den anerkannten Planungsgrundsätze sowie zur beabsichtigten Revision des kantonalen Richtplans. Es ist auf die Teilrevision zu verzichten und eine BZO auszuarbeiten, die im Einklang mit den raumplanerischen Entwicklungen steht.

- 11 Im Hinblick auf eine erfolgreiche BZO-Revision wurden zur massvollen Entwicklung der Stadt Zürich fünf Postulate erarbeitet. Sollte auf die Revision nicht bereits aufgrund der dargelegten Argumente verzichtet werden, nimmt die vorliegende Einwendung auf weitere vorgesehene Änderungen Bezug.

BO: [Link auf Forum Zürich, Arbeitspapier vom 26. August 2013 \(PDF\)](#)

Zum Antrag B.1: (Verfahrensanträge)

- 12 Wie bereits dargelegt und im Folgenden noch näher aufzuzeigen ist, verstösst die vorgeschlagene Revision des regionalen Richtplanes als auch die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung gegen übergeordnetes Recht. Der kantonale Richtplan, bzw. der Antrag des Regierungsrates zur Gesamtüberprüfung des Richtplans werden genauso wenig berücksichtigt wie die grundlegenden raumplanerischen Grundsätze, allen voran der haushälterische Umgang mit dem Boden. Ebenso wenig werden die Planerlasse auf die Kompatibilität mit den Richtplänen der angrenzenden Planungsregionen abgestimmt. Die Planerlasse genügen in keiner Weise der horizontalen Koordination. Durch den Verstoß gegen das übergeordnete Recht erweist sich die Planvorlage von vornherein nicht als genehmigungsfähig. Entsprechend rechtfertigt sich keine Voranwendung des Planerlasses. Eine negative Präjudizierung ist ausgeschlossen, da die vorgesehene Teilrevision in der vorliegenden Form nicht in Kraft gesetzt werden kann.
- 13 In besonderem Mass gilt dies auf die neue Bestimmung betreffend das sogenannte "Zürcher Untergeschosses" gemäss Art. 13 Abs. 3 BZO-E 2013. Diese Regelung verstösst in besonderer Weise gegen den Grundsatz der Verdichtung nach innen und dem haushälterischen Umgang des Bodens auf welchem das ganze raumplanerische System der Schweiz fusst. Ohne Not wird eine Abzonung vorgenommen, die nicht durch eine andere planerische Massnahme kompensiert wird. Gleichzeitig geht ein Wertverlust der Grundstücke einher. Als eigentumsbeschränkende Massnahme muss sich die Bestimmung im Sinne von Art. 36 der Bundesverfassung [BV] auf ein öffentliches Interesse stützen können und sich als verhältnismässig erweisen. Diesen Anforderungen wird Art. 13 Abs. 3 BZO-E 2013 nicht gerecht, weshalb sie umgehend zu streichen und die teilrevidierte BZO erneut entsprechend zu publizieren ist.
- 14 Die Vorwirkung gemäss § 234 PBG führt dazu, dass die Projektierungskosten für eine erhebliche Anzahl von Projekten abgeschrieben werden müssen. Der ganze Planungsaufwand für die nach den Bestimmungen der BZO 1999 geplanten Bauvorhaben war vergeblich. Im grossen Masse trifft dies auf Vorhaben zu, welche ein anrechenbares Untergeschoss vorsahen. Solche Projekte müssen von Grund auf neu geplant werden. Damit hat die Stadt Zürich in ungerechtfertigter Weise einen Schaden verursacht, der nicht ohne weiteres hinzunehmen ist. Dies ist umso stossender, weil die Abschaffung des Zürcher Untergeschosses völlig unverhofft erfolgte und weder für die Bauherrschaften noch die Architekten voraussehbar war. Durch die geplante Teilrevision war der ganze Planungsaufwand für solche Projekte umsonst. Die durch neue Planung entstehenden Mehrkosten gehen einzig zulasten der jeweiligen Bauherrschaft, wodurch diese erheblich in ihrem Vermögen geschädigt wird.

Zum Antrag B.1: (Richtplan)

- 15 Der kantonale Richtplan wird derzeit einer Gesamtüberprüfung unterzogen. Der entsprechende Antrag des Regierungsrats wurde dem Kantonsrat am 28. März 2012 überwiesen (RRB 309/2012 vom 28. März 2012). Im Antrag des Regierungsrates wird zu Recht festgehalten, dass die Steuerung der Raumentwicklung letztlich eine Gemeinschaftsaufgabe von Kanton, Region und Gemeinden darstellt. Die Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans erfolgt deshalb nach dem sogenannten Gegenstromprinzip. Einerseits gibt der kantonale Richtplan wesentliche Rahmenbedingungen für die laufende Gesamtüberarbeitung der regionalen Richtpläne vor. Andererseits können und sollen die Erkenntnisse aus der Gesamtüberarbeitung der regionalen Richtpläne wieder in den Prozess zur Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans einfließen. Kantonaler Richtplan und regionale Richtpläne müssen vermehrt als sich ergänzende Planungsinstrumente verstanden werden, da sie erst gemeinsam ihre volle Wirkung entfalten.
- 16 Im Antrag geht der Regierungsrat davon aus, dass auch in den nächsten Jahren im Kanton Zürich von einem substantiellen Wachstum von Bevölkerung und Beschäftigten auszugehen ist. Die Siedlungsstrukturen sind dabei so zu entwickeln, dass der Handlungsspielraum künftiger Generationen gewahrt bleibt. Eine bessere Ausnützung der inneren Reserven soll auch in Zukunft dazu beitragen, die Ausdehnung der Besiedlung zu begrenzen und Infrastrukturen effizient zu nutzen. Dadurch ergibt sich die Chance, Wohnraum und Arbeitsplätze an mit dem öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Lagen zu schaffen.
- 17 Die Stadt Zürich als Planungsregion ist Teil des Metropolitanraums "Greater Zürich". Insbesondere sind die Planungsregionen Limmattal und Glattal eng mit der Planungsregion Stadt Zürich verbunden. Die Aufgaben des regionalen Richtplans im Sinne der Koordinationsrichtplanung sind gerade mit Bezug auf die angrenzenden Planungsregionen von herausragender Bedeutung. Ein Vorpreschen mit der Revision des regionalen Richtplans vor derjenigen des übergeordneten kantonalen scheint unter diesen Umständen auch im Sinne des Gegenstromprinzips nicht als angezeigt.
- 18 Fünf Leitlinien prägen die zukünftige Raumentwicklung im Kanton Zürich. Durch eine Siedlungsentwicklung nach innen soll die Zukunftstauglichkeit der Siedlungsstrukturen sichergestellt werden. Die Entwicklung der Siedlungsstruktur ist schwerpunktmässig auf den öffentlichen Verkehr auszurichten, zusammenhängende naturnahe Räume sind zu schonen und zu fördern. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei raumwirksamen Tätigkeiten ist auf allen Ebenen zu intensivieren und zu unterstützen. Zudem soll sich die räumliche Entwicklung am Grundsatz der Nachhaltigkeit orientieren (Richtplantext - Gesamtdokument, S. 1-6). Dabei wird unter anderem auch festgehalten, dass grenzüberschreitende Aufgaben weiter an Bedeutung gewinnen. Die anstehenden Herausforderungen der räumlichen Entwicklung könnten nur in partnerschaftlicher Zusammenarbeit und unter Einbezug aller massgebenden, d.h. auch privaten Akteure bewältigt werden (Richtplantext - Gesamtdokument, S. 1-7).

- 19 Gemäss kantonalem Raumordnungskonzept (ROK) und dem Richtplantext werden die vier Stadtlandschaften Zürich, Limmattal, Glattal und Winterthur als Motoren der räumlichen Entwicklung angesehen. Sie zeichnen sich durch eine überdurchschnittliche Nutzungsdichte und eine hohe Entwicklungsdynamik aus. In diesen Räumen befinden sich die Arbeitsplatzschwerpunkte sowie zentralörtliche Versorgungs-, Bildungs- und Kultureinrichtungen. Für die Zukunft bestehen beträchtliche Potenziale für urbane Wohnformen an hervorragend erschlossenen Lagen. Daraus ergibt sich der Handlungsbedarf der Stadtlandschaften: Die Potenziale für zusätzliche Wohn- und Arbeitsplätze sind zu nutzen, die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs ist zu steigern und die Wohn- und Lebensqualität sind insbesondere bei der Erneuerung und der Verdichtung sicher zu stellen. Einen zentralen Stellenwert nimmt die Zielsetzung ein, wonach mindestens 80% des Bevölkerungswachstums auf die Stadtlandschaften und die urbanen Wohnlandschaften entfallen sollen (Regionaler Richtplan Region Stadt Zürich, Richtplantext, Fassung für die öffentliche Auflage, 1. September 2013, S. 12). Es wird sogar die Forderung laut, wo nach der Anteil auf 85% zu erhöhen sei.
- 20 Im kantonalen Richtplantext wird festgehalten, dass die Zürcher Wohnbevölkerung von 1995 bis 2010 um fast 17% zugenommen habe. Gleichzeitig sei auch die pro Kopf beanspruchte Wohnfläche angestiegen. Im Ergebnis sei die Siedlungsentwicklung somit durch eine deutliche Zunahme des Geschossflächenbestandes gekennzeichnet, wobei auch die Hälfte der zusätzlichen Geschossflächen innerhalb der bereits überbauten Bauzonen habe geschaffen werden können. In absehbarer Zukunft sei weiterhin mit einer Bevölkerungszunahme und einer steigenden Flächenbeanspruchung pro Kopf zu rechnen. Durch das zweckmässige Nutzen der Reserven im bestehenden Siedlungsgebiet könne dieses Wachstum bewältigt werden (Richtplantext - Gesamtdokument, S. 2-5).
- 21 Entsprechend werden auch die Ziele formuliert: Aufgrund der vielfältigen Funktionen auf vergleichsweise engem Raum sei ein haushälterischer Umgang mit dem Boden unabdingbar. Damit die bereits getätigten Investitionen in die öffentlichen Infrastrukturen bestmöglich genutzt werden könnten, sei die Siedlungsentwicklung auf die bestehenden Infrastrukturen auszurichten. Sodann sei der Bedarf an Geschossflächen für Wohnungen und Arbeitsplätze vorrangig durch bauliche Erneuerung und Entwicklung innerhalb des Siedlungsgebietes an mit dem öffentlichen Verkehr sowie mit dem Fuss- und Veloverkehr gut erschlossenen Lagen zu decken. In Zentrumsgebieten und Bahnhofsbereichen mit überörtlicher Bedeutung sei eine der besonderen Lagegunst angemessene überdurchschnittlich dichte Nutzung anzustreben (Richtplantext - Gesamtdokument, S. 2-5). Der Grundsatz der Verdichtung nach innen ist völlig unbestritten.
- 22 Als Massnahmen sieht der Richtplantext vor, dass der Kanton im Rahmen der Festsetzung der regionalen Richtpläne und der Genehmigung der kommunalen Richt- und Nutzungspläne für die haushälterische Bodennutzung sowie die zukunftsgerichtete Siedlungsentwicklung gemäss den Zielsetzungen des Richtplanes sorgt (Richtplantext - Gesamtdokument, S. 2-6).

- 23 Bei Planungen in Zentrumsgebieten ist der besonderen Lage durch die entsprechenden Massnahmen Rechnung zu tragen. Wegleitend sind die im Richtplantext aufgeführten Grundsätze (Richtplantext - Gesamtdokument, S. 2-11):
- Dichte Siedlungsteile mit hoher Siedlungsqualität sollen erhalten bleiben bzw. neu geschaffen werden. Zu diesem Zweck sind in der Regel Mischnutzungen anzustreben.
 - Die baulichen Dichten sind, angepasst an die örtlichen Gegebenheiten, für Zentrumsgebiete deutlich über den in § 49a PBG vorgesehenen Ausnützungen festzulegen. Mit Nutzungs- und Dichtevorgaben in den regionalen Richtplänen sind die Zentrumsgebiete, auch im Hinblick auf die Freiraumgestaltung, bedarfsgerecht zu strukturieren.
 - Der Wirtschaft sind optimale Standorte zur Verfügung zu stellen, insbesondere solche mit hoher Erschliessungsqualität durch den öffentlichen Verkehr. Die bereits vorhandenen infrastrukturellen Vorleistungen der öffentlichen Hand sind optimal zu nutzen.
 - Die Zentrumsgebiete sollen einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung des kantonalen Modalsplit-Ziels leisten. Die Erschliessung der Zentrumsgebiete ist daher auf einen überdurchschnittlich hohen Anteil des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs auszurichten.
 - Die Verkehrs- und die übrige Infrastruktur sind so zu planen und zu projektieren, dass eine zweckmässige Etappierung der Entwicklung der einzelnen Gebiete ermöglicht wird.
 - Zur Förderung energiesparender Raumstrukturen, zur Steigerung der Energieeffizienz und mit Blick auf den vermehrten Einsatz erneuerbarer Energien sind entsprechende Energiekonzepte zu erarbeiten.
 - Als Entwicklungsimpulse oder zur funktionalen Optimierung sind öffentliche Einrichtungen zielgerichtet auszubauen bzw. anzusiedeln.
 - Die Umsetzung von massgeblichen Vorhaben in Zentrumsgebieten geschieht unter Einbezug der Öffentlichkeit und privater Akteure wie Infrastrukturträger, Grundeigentümer und Investoren insbesondere im Rahmen kooperativer Planungsverfahren. Im Bereich von Gemeinde- oder Regionsgrenzen sind die Entwicklungskonzepte grenzüberschreitend zu erarbeiten.
- 24 In der Stadt Zürich finden sich gemäss der Festlegung im kantonalen Richtplan drei Zentrumsgebiete, nämlich Zürich-City, Zürich-Hard/Altstetten und Zürich-Nord/Opfikon. In unmittelbarer Stadtnähe befinden sich die Zentrumsgebiete, Kloten/Opfikon, Wallisellen/Zürich/Dübendorf-Stettbach und Schlieren (Richtplantext - Gesamtdokument, S. 2-11 ff.). Ein beträchtlicher Bereich des Gebietes der Stadt Zürich wird somit vom kantonalen Richtplan als Zentrumsgebiet bezeichnet.
- 25 Der Richtplantext zum regionalen Richtplan hält auf S. 26 richtigerweise fest, dass das Siedlungswachstum durch Innenentwicklung erfolgen soll. Mit Ausnahme von Gebieten mit erhaltungswürdigen Strukturen sei gegenüber dem heutigen Bestand eine Verdichtung erwünscht, insbesondere in Umnutzungsgebieten wie ehemaligen Industriearealen. Die Nutzung baulicher Potenziale erfolge durch eine räumlich differenzierte bauliche Verdichtung und Entwicklung. Je nach Ausgangslage, Charakter und Funktion seien für die Stadtgebiete gemäss den Strategien "Erhalten", "Weiterentwickeln" oder "Neuorientieren" Planungsmassnahmen umzusetzen. Die Stadtentwicklung habe

entsprechend den Zielen der 2000-Watt Gesellschaft ausgerichtet zu sein. Im Rahmen der Veränderungsstrategien "Erhalten" und "Weiterentwickeln" sollen zu hohe Dichten gemäss BZO 1999 partiell reduziert werden können. Aus der dazu gehörenden Abbildung Abb. 2.1 ergibt sich, dass mehrheitlich das ganze Stadtgebiet diesen beiden Strategien zugeordnet wird.

- 26 Damit werden bereits auf der Stufe des regionalen Richtplans die Voraussetzungen geschaffen, dass die Dichte in der Stadt Zürich vorab gehalten werden kann und entgegen dem kantonalen Richtplan und Raumordnungskonzept keine Verdichtung stattfindet. Die Folge davon wird sein, dass der Druck auf die umliegenden Planungsregionen steigt. Durch das Vorpreschen der Revision des regionalen Richtplans werden die Anordnungen im zu überarbeitenden kantonalen Richtplan präjudiziert und die Anliegen der umliegenden Planungsregionen übergangen. Dieses Vorgehen ist nicht statthaft und widerspricht den formellen Planungsgrundsätzen. Insbesondere werden auch nicht die Auswirkungen auf die umliegenden Planungsgebiete berücksichtigt.

Zum Antrag D.1, Postulat 1 "Nutzungsdichte halten":

- 27 Im ersten Postulat wird gefordert, dass die Nutzungsdichte zumindest gehalten werden muss. Die Standortattraktivität von Zürich für Firmen aus dem In- und Ausland aber auch als Wohnort ist konstant hoch. Der Bevölkerungszuwachs hält ungebremst an und widerspiegelt sich am konstanten Mangel an Wohnraum. Viele Segmente auf dem Wohnungsmarkt sind ausgetrocknet, bezahlbarer Wohnraum für Familien ist beispielsweise ausserhalb von Genossenschaften auf dem Markt kaum zu finden. Der Zugang zu Genossenschaften ist aufgrund der konstant hohen Nachfrage für viele Anfragende nicht möglich. Trotz der dynamischen Entwicklung unter dem Regime der BZO 1999 und dem entsprechenden Wohnungsbau bleibt die Lage auf dem Wohnungsmarkt angespannt. Die Verhältnisse haben sich diesbezüglich nicht wesentlich verändert. Die Lage auf dem Wohnungsmarkt zeigt, dass die Nutzungsdichte zumindest gehalten werden muss. Um dies zu erreichen, muss die zulässige bauliche Nutzung moderat erhöht werden, damit sich die mögliche Nutzungsdichte nicht verringert, da nie sämtliche Nutzungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden.
- 28 Die vorgeschlagene BZO-Teilrevision wird diesem Anliegen nicht gerecht. Statt dem Grundsatz einer massvollen Verdichtung nachzuleben, schränkt die BZO-Teilrevision die entsprechenden Möglichkeiten ein und hat eine "Entdichtung" zur Folge.
- 29 Das neue Regime der BZO wird die Entwicklung der Stadt Zürich auf dem Status quo einfrieren. Dies manifestiert sich anhand von verschiedenen Änderungen (Wohnzone W3b, Bestimmungen zur Arealüberbauung, Erweiterung der Quartiererhaltungszonen, Erweiterungen der Kernzonen). Die Änderungen werden zu einer weiteren Verknappung des Wohnraumes führen. Anstatt dass die Lage auf dem Wohnungsmarkt beruhigt wird, entsteht eine weitere Verschärfung der Situation. Die Nachfrage wird noch stärker steigen und sich in steigenden Mietzinsen niederschlagen. Die fehlenden Anreize für die Errichtung von Neubauten haben auch zur Folge, dass der Bestand erhalten bleiben wird. Notwendige Energiesanierungsmassnahmen werden dadurch verhindert. Vom Motto

"wachsen, aber richtig" kann keine Rede sein. Ein nach der Auffassung der Stadt Zürich "richtiges" Wachstum bedeutet in diesem Zusammenhang ein Erhalten des Bestandes. Es wird somit gar kein Wachstum resultieren. Es wird nicht einmal die Nutzungsdichte gehalten werden können. Aufgrund des Alters der Gebäude besteht gerade in der heutigen Wohnzone W3 das grösste Erneuerungspotenzial. Durch die vorgesehene Teilrevision der BZO wird jedoch die notwendige Erneuerung des Bestandes nicht eingeleitet.

- 30 Grundsätzlich ist die neu geschaffene Wohnzone W3b abzulehnen. In dieser Zone manifestiert sich der Gedanke der Teilrevision der BZO am klarsten. Im Zusammenspiel mit dem regionalen Richtplan werden diese Gebiete "eingefroren". Es bestehen keinerlei Anreize, in dieser Zone ein Neubauvorhaben zu realisieren. Dies ist insbesondere im Zusammenhang mit den massiven Einschränkungen für mögliche Arealüberbauungen zu sehen. Durch die Herabsetzung der Ausnutzungsziffer von 90% auf 75% und der gleichzeitigen Einführung einer Überbauungsziffer von 30% werden diese Gebiete für eine Erneuerung unattraktiv. Zusätzlich bestimmt der regionale Richtplan, dass die Gebiete, in welchen die W3b teilweise vorgesehen ist, erhalten bleiben sollen. Unter diesen Umständen sind die in der W3b gelegenen Gebiete für eine Neuüberbauung unattraktiv.
- 31 Die Teilrevision schafft keine zusätzlichen Impulse für eine energetische Erneuerung und eine bauliche Verdichtung. Die Realisierung eines Neubaus anstelle eines bestehenden Gebäudes ist für einen Grundeigentümer wegen den neuen Baubeschränkungen wirtschaftlich unattraktiv.
- 32 Die konstant hohe Nachfrage nach Wohnraum kann nur durch eine moderate Erhöhung der baulichen Dichte gestillt werden. Eine Erhöhung der Dichte ist auch im Hinblick auf den Umstand des erhöhten Mehrflächenbedarfs pro Kopf notwendig. Nur dadurch können die Einwohner- und Arbeitsplatzkapazitäten gesichert werden und auf die räumlichen Anforderungen der Zukunft reagiert werden. Die geforderte Haltung der Nutzungsdichte ist unumgänglich und wird durch die Teilrevision nicht gewährleistet.
- 33 Die Stadt Zürich geht von unrealistischen Annahmen aus. Insbesondere wird in der BZO kein Anreiz für die Erneuerungen im Bestand geschaffen. Es sind jedoch gerade diese Gebiete, die auch im Sinne einer Verdichtung nach innen von besonderer Bedeutung sind. Gerade in der Mobilisierung der Baumöglichkeiten im Bestand liegt der Schlüssel einer erfolgreichen Raumplanung. Als attraktive Wohnstadt hat Zürich in besonderem Mass dieses Anliegen umzusetzen. Private Investoren werden die Baumöglichkeiten nur in Anspruch nehmen, wenn sich die Erneuerung für sie ausbezahlt. Ohne die Gewährung von diesbezüglichen Anreizen wird eine Erneuerung im Bestand nicht stattfinden. Damit verstösst die Teilrevision der BZO gegen die anvisierte Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans.

Zum Antrag D.2, Postulat 2 "Lageoptimierung für Wohn- und Arbeitsflächen":

- 34 Die Teilrevision geht richtigerweise davon aus, dass die bisherigen Untergeschossbestimmungen falsche Anreize für Wohn- und Arbeitsflächen im

Sockelbereich schaffen. Die Behandlung dieser Problematik in der BZO-Teilrevision geht jedoch von einem falschen Ansatzpunkt aus. Durch die vorgesehene Nutzungsbeschränkung auf 60% der ausnützbarer Fläche (Art. 13 Abs. 3 BZO-E 2013) und im Zusammenhang mit den verschärften Bestimmungen zur Freilegung von Untergeschossen (Abgrabungsvorschrift; Art. 10 BZO-E 2013) erreicht die Teilrevision, dass bei Bauvorhaben auf die Erstellung von anrechenbaren Unterschossen verzichtet wird.

- 35 Ein anrechenbares Untergeschoss wird in den meisten Gebieten der Stadt Zürich nicht mehr möglich sein, da ein solches mehrheitlich unter dem gewachsenen Terrain angeordnet werden muss. Dies ist naturgemäss nur in Hanggebieten möglich. Zusätzlich sieht die revidierte Abgrabungsvorschrift vor, dass nur noch geringfügige Abgrabungen zulässig sind. Das sogenannte "Zürcher Untergeschoss" wird demnach durch die BZO-Teilrevision abgeschafft. Damit gehen aber auch die entsprechenden Nutzungsmöglichkeiten verloren, ohne dass dafür ein Ersatz geboten würde. Faktisch handelt es sich deshalb um eine Abzonung. Dies verstösst ebenso gegen den durch die Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans weiterhin zu verfolgenden Grundsatz der Verdichtung nach innen.
- 36 Es wird zu Unrecht davon ausgegangen, dass es sich bei dem anrechenbaren Untergeschoss um ein Geschenk handelt. Ein solches Untergeschoss konnte gestützt auf das geltende Recht ohne weiteres erstellt werden. Die baulichen Möglichkeiten werden verringert, die Nutzung wird eingeschränkt. Im gleichen Zug werden aber keine Anreize für die Privaten geschaffen, vermehrt in den Wohnungsbau zu investieren. Aufgrund der eingeschränkten Baumöglichkeiten erweist sich auch diesbezüglich die Realisierung eines Neubauvorhabens als nicht lohnenswerte Investition.
- 37 Die durch die Teilrevision verfolgte Verbesserung der Bauten in architektonischer und städtebaulicher Hinsicht durch die Einschränkung eines anrechenbaren Untergeschosses ist zu begrüssen. Die Umsetzung dieser Verbesserung ist jedoch verfehlt. Grundsätzlich muss von den bestehenden Nutzungsmöglichkeiten ausgegangen werden, unabhängig davon, ob die betreffenden Flächen an die Ausnützungsziffer (vgl. § 255 PBG) angerechnet werden müssen. Durch die Einschränkungen mit Bezug auf das Untergeschoss wird die ausnutzbare Fläche verringert. Die Teilrevision führt nicht zu besseren Bauten. Sondern durch diese Bestimmung werden die Anreize für Private gestrichen, in den Wohnungsbau zu investieren.
- 38 Im Eventualantrag wird deshalb gefordert, dass die vorgesehene Abschaffung des "Zürcher Untergeschosses" nur unter gleichzeitiger Aufzonierung um ein Geschoss erfolgen darf. Die angestrebte Verbesserung der Bauten kann durch ein Verbot von anrechenbaren Untergeschossen unter einer gleichzeitigen Aufzonierung um ein Geschoss verwirklicht werden. Durch eine solche Lösung könnten sowohl dem Gedanken einer massvollen Verdichtung als auch der städtebaulich und wohnhygienisch motivierten Verhinderung eines anrechenbaren Untergeschosses sowie der Verhinderung von "gedrungen" wirkenden Bauten nachgelebt werden. Die effektive (Wohn-)Nutzfläche könnte gehalten werden, gleichzeitig würden die negativen Auswirkungen der

anrechenbaren Untergeschosse eliminiert werden. Ausserdem würde so ein namhafter Beitrag zu einer Siedlungsentwicklung nach innen geleistet.

- 39 Die verschiedenen Wohnzonen sind deshalb im Sinne der Verdichtung nach innen jeweils um ein Geschoss aufzuzonen. Entsprechend soll beispielsweise die W2 mit einer Ausnutzungsziffer (AZ) von 60% neu zu einer W3 mit einer AZ von 90% werden. Die zulässige Gebäudehöhe ist entsprechend um die Erhöhung von 3 m anzupassen.

| Zonentyp bisher | AZ bisher | Zonentyp neu | AZ neu |
|-----------------|-----------|--------------|---------|
| Wohnzone W2 | 60 % | Wohnzone W3 | 90 % |
| Wohnzone W3 | 90 % | Wohnzone W4 | 120 % |
| Wohnzone W4 | 130 % | Wohnzone W5 | 162,5 % |
| Wohnzone W5 | 170 % | Wohnzone W6 | 204 % |

- 40 Mit höheren Gebäuden kann bei einer gleichen Gesamtausnutzung eine bessere Qualität erreicht werden. Die durch die bisherigen Untergeschossbestimmungen geschaffenen, städtebaulich und wohngygienisch falschen Anreize werden dadurch verhindert. Bei einer gleichen zulässigen Ausnutzung können die Wohn- und Arbeitsflächen qualitativ besser in einem Vollgeschoss angeordnet werden und werden nicht mehr in einem Untergeschoss untergebracht. Der Ersatz des Untergeschosses durch ein Vollgeschoss erhöht den Anordnungsspielraum zur Erzielung der vollen Ausnutzung, was zur baulichen Verdichtung beiträgt. In besonderen Wohnzonen soll die bisherige Regelung mit Unter-, Voll- und Dachgeschoss belassen werden.
- 41 Die als problematisch angesehenen Massstabssprünge erweisen sich als weit weniger dramatisch als dies im Erläuterungsbericht geltend gemacht wird. Die "gewachsenen und homogenen" Wohnquartiere werden naturgemäss bereits durch die Erstellung eines Neubaus in ihrer Einheitlichkeit getroffen.

Zum Antrag D.3 Postulat 3, Erdgeschossbestimmungen:

- 42 Die Erdgeschossbestimmungen für nicht und mässig störende gewerbliche und publikumsorientierte Nutzungen gemäss Art. 6a BZO-E 2013 sind auf Hauptverkehrsachsen (Tramachsen und Stadtplätze/Strassen) zu beschränken. Es ist sinnvoll, in einer ersten Gebäudetiefe gewerbliche und publikumsorientierte Erdgeschossnutzungen an Hauptverkehrsachsen zu verlangen. Damit kann eine städtebaulich zweckmässige Nutzungsdurchmischung erreicht werden. Für das Gewerbe resultieren gut erreichbare und auffindbare Lagen.
- 43 Diese Nutzungsvorschrift ist allerdings auf die publikumsintensiven Lagen mit einer hohen Frequentierung zu beschränken. Selbst in diesen Gebieten ist durch zusätzliche Massnahmen zu gewährleisten, dass keine Räumlichkeiten leer stehen. Es muss deshalb die Möglichkeit einer alternativen Nutzung bestehen bleiben. Es ist ein Trugschluss zu glauben, mit der Erhöhung des Angebots steige auch die Nachfrage, da mit dieser Massnahme kein Bedürfnis geschaffen wird. Gewerbliche Nutzungen sind oft mit Immissionen verbunden, so dass Nutzungskonflikte vorprogrammiert sind, was im Sinne

einer vorausschauenden Planung nicht akzeptiert werden kann. Die vorgesehenen Bereiche in der BZO-Teilrevision sind zu gross definiert. Insbesondere trifft dies auf die Zentrumszone Zürich-Nord zu. Mit diesen Bestimmungen sind Nachteile für die Grundeigentümer verbunden, die nicht hingenommen werden können. Zudem geht damit eine Verteuerung der Gebäude einher. Die Verpflichtung, im Erdgeschoss nicht und mässig störende gewerbliche Nutzungen über die Hauptverkehrsachsen (Tramachsen und Stadtplätze/Strassen) hinaus zu verlangen, ist als zu weitgehende Beschränkung abzulehnen. Als mildere Massnahme würde die Einräumung der Möglichkeit, in diesen Bereichen die jeweilige Nutzung (gewerbliche oder Wohnnutzung) aufgrund der Nachfrage zuzulassen, ohne weiteres ausreichen. Die vorgesehene Regelung erweist sich somit als nicht verhältnismässig (vgl. Art. 36 BV).

- 44 Zudem ist die Bestimmung nur schwer verständlich. Es wird nicht klar, was unter den Begriffen "publikumsorientierter" und "gewerblicher Nutzung" zu verstehen ist. Es ist auch nicht plausibel, weshalb an Lagen der Kategorie A in den Kern-, Quartiererhaltungs- und Zentrumszonen nur publikumsorientierte Nutzungen zulässig, in den übrigen Lagen dagegen nur gewerbliche Nutzungen möglich sein sollten. Es kann unmöglich im Sinn einer lebendigen Stadt sein, publikumsorientierte Nutzungen (wie Verkaufsläden, Coiffeursalons oder Gaststätten) in Wohnzonen und ausserhalb der Kategorie A nicht zuzulassen.

Zum Antrag D.4 Aufhebung Art. 4b BZO-E 2013:

- 45 Der neu vorgesehene Art. 4b BZO-E 2013 definiert die Ziele von kooperativen Planungen und von Sondernutzplanungen. Mit dieser Bestimmung sollen die Verdichtung und die Kostenmiete im Wohnungsbau geregelt werden. Wird das Ausnutzungsmass der Grundordnung überschritten bzw. die Nutzweise und Zweckbestimmung der Gebäude in einer Weise festgelegt, die einer wertvermehrenden Um- oder Aufzoning gleichkommt, sind mittels kooperativer Planung bzw. Sondernutzungsplanung ein angemessener Mindestwohnanteil für Kostenmiete, eine städtebauliche Aufwertung und eine qualitätsvolle bauliche Verdichtung sicherzustellen (Abs. 1). Der Mindestwohnanteil für die Kostenmiete, die zulässige Ausnutzung wie auch Zahl, Lage, äussere Abmessungen und Nutzweise sind nutzungsplanerisch festzulegen. Andere Voraussetzungen und die Sicherung der Kostenmiete sind anlässlich des Planerlasses vertraglich zu vereinbaren (Abs. 2).
- 46 Art. 4b BZO-E 2013 ist auf die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht kritisch zu prüfen. Die Sondernutzungsplanung wird in § 83 ff. PBG geregelt. Nach § 83 Abs. 1 PBG werden mit Gestaltungsplänen für bestimmte umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt. Dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden. Wenn nun eine Bestimmung in der Bau- und Zonenordnung zulässt, dass in einem Sondernutzungsplan eine bestimmte Nutzweise vorzusehen ist, so verstösst dies gegen § 83 Abs. 1 PBG, da diese Bestimmung eben gerade vorsieht, dass mittels eines Gestaltungsplanes von der Regelbauweise nach BZO abgewichen werden darf. Art. 4b BZO-E 2013 verletzt das übergeordnete Recht.

Soweit diese Bestimmung demnach Regelungen betreffend Sondernutzungsplanung trifft, ist sie ersatzlos aufzuheben.

- 47 Unklar ist aufgrund der Formulierung, ob Art. 4b BZO-E 2013 auch auf Sonderbauvorschriften gemäss § 79 ff. PBG anzuwenden wäre. Aufgrund des durch die Stadt Zürich angestrebten Ziels ist davon auszugehen. Auch § 80 PBG sieht vor, dass Sonderbauvorschriften von den Bestimmungen über die Regelbauweise abweichen können. Damit entsteht derselbe Widerspruch zum übergeordneten Recht, wie dies unter der vorstehenden Ziffer dargelegt wurde. Art. 4b BZO-E 2013 verstösst somit auch gegen § 80 PBG.
- 48 Unhaltbar ist auch die neu den Grundeigentümern aufgezwungene kooperative Planung. Eine solche kann nicht einfach mit einer Sondernutzungsplanung gleichgestellt werden. Es handelt sich dabei um eine freiwillige Zusammenarbeit zwischen Privaten und dem Staat.
- 49 Einer kooperativen Planung folgt stets ein rechtlich geregeltes Verfahren nach. In der Regel mündet es zum Erlass eines Gestaltungsplanes oder von Sonderbauvorschriften. Daher besteht wiederum derselbe unüberbrückbare Widerspruch, der bereits in Ziffer 39 und 40 aufgezeigt worden ist. Die Einführung der Kostenmiete gemäss Art. 4b BZO-E 2013 verstösst somit gegen übergeordnetes Recht und ist rechtlich nicht durchsetzbar. Es handelt sich um eine Absichtserklärung ohne Verbindlichkeit für private Investoren.
- 50 Aus einem weiteren Grund verstösst Art. 4b BZO-E 2013 ausserdem gegen das übergeordnete Recht. Die Anforderungen an einen privaten Gestaltungsplan werden in §§ 84 und 85 PBG abschliessend geregelt. Für die Festsetzung von weitergehenden Anforderungen in der Bau- und Zonenordnung besteht für den kommunalen Gesetzgeber keine Kompetenz. Es steht den privaten Grundeigentümern gestützt auf das kantonale Recht frei, ohne vorgängigen Einbezug der staatlichen Behörden einen privaten Gestaltungsplan auszuarbeiten. Sie haben dabei ein Anrecht darauf, dass ein so ausgearbeiteter Gestaltungsplan durch das zuständige Organ behandelt wird. Dem Gestaltungsplan kann dabei zugestimmt werden oder er kann als Ganzes abgelehnt werden. Eine Möglichkeit zur inhaltlichen Einflussnahme sieht das PBG dagegen nicht vor. Das PBG schreibt auch nicht vor, dass ein privater Gestaltungsplan in einem kooperativen Planungsprozess erarbeitet werden muss. Die kooperative Planung kann einzig auf beidseitig freiwilliger Basis vereinbart werden. Art. 4b BZO-E 2013 verstösst auch aus diesem Grund gegen das übergeordnete Recht.
- 51 Die Bestimmung ist auch aus anderen Gründen verfehlt. Die Stadt Zürich spricht im Erläuterungsbericht zwar von einem "Programmartikel". Aus der Formulierung von Art. 4b BZO-E 2013 ergibt sich allerdings, dass diese Bestimmung weit mehr als lediglich einen programmatischen Charakter beinhalten soll. Insbesondere ist sie von ihrer Formulierung her ohne weiteres justiziabel, d.h. normativ genügend bestimmt, um im Einzelfall einen durchsetzbaren Anspruch auf die Errichtung der Kostenmiete zu begründen.

- 52 Rechtsstreitigkeiten sind dadurch vorprogrammiert. Aufgrund der Verwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffes in der Formulierung "angemessener Mindestwohnanteil für Kostenmiete" wird ein Einfallstor für die Anfechtung von solchen Sondernutzungsplanungen durch Dritte sperrangelweit geöffnet. Es ist völlig unklar, was unter einem "angemessenen Mindestwohnanteil" zu verstehen ist. Die Bestimmung verstösst mangels hinreichenden Normgehalts gegen das Legalitätsprinzip.
- 53 Auch inhaltlich ist die Bestimmung mangelhaft, da sie nicht zielführend ist. Einem privaten Investor werden durch die Bestimmung sämtliche Anreize für eine Erhöhung des Ausnutzungsmasses der Grundordnung genommen. Diese wird nur angestrebt, wenn sie sich wirtschaftlich ausbezahlt. Die Folge von Art. 4b BZO-E 2013 wird nicht Förderung der Kostenmiete, sondern die Verhinderung von Sondernutzungsplanungen, durch welche eine Erhöhung des Ausnutzungsmasses angestrebt werden soll. So verstanden widerspricht Art. 4b BZO-E 2013 insbesondere auch dem eigentlichen Sinn und Zweck einer kooperativen Planung, nämlich der Erreichung von Win-Win-Situationen. Art. 4b BZO-E 2013 verkehrt den durch einen privaten Investor verfolgten Vorteil ins Gegenteil. Der Investor wird nach anderen Lösungen suchen. Eine kooperative Planung steht für Private ausser Frage, weil sie letztlich einzig der Durchsetzung von staatlichen Interessen dienen soll, für die es im massgeblichen übergeordneten Recht weder Grundlage noch eine Kompetenznorm zur Regelung auf kommunaler Ebene gibt.
- 54 Die Erarbeitung von Sondernutzungsplanungen, insbesondere von privaten Gestaltungsplänen im Rahmen einer kooperativen Planung soll zu einem für alle Parteien befriedigenden Ergebnis führen. Dies ist nur möglich, wenn sich die Parteien grundsätzlich als gleichwertige Partner gegenüberstehen. Durch Art. 4b BZO-E 2013 wird aber jedoch zum vornherein eine Machtverschiebung zulasten der privaten Partei erreicht. Von einer echten Partnerschaft, wie sie im Rahmen einer kooperativen Planung angenommen wird, kann keine Rede sein. Die Bedingungen müssen frei verhandelbar sein. Es widerspricht dagegen dem Grundsatz einer gleichwertigen Partnerschaft, wenn gesetzlich vorgeschriebene Vertragsinhalte unbeschrieben übernommen werden müssen. Auch dies zeigt den völlig verfehlten Ansatz von Art. 4b BZO-E 2013 auf. Diese Bestimmung kennzeichnet sich als Legitimation des Staates in einem ungehörigen Masse die durch die Bundesverfassung garantierte Eigentumsfreiheit zu beschränken. Das Instrument der Sondernutzungsplanung wird missbraucht, um den Grundeigentümern durch die Hintertür eine unzulässige Eigentumsbeschränkung aufzuzwingen.
- 55 Schliesslich krankt die Bestimmung überdies an einem simplen Durchsetzungsmangel. Es ist völlig schleierhaft, wie die Stadt Zürich es bewerkstelligen will, dass die Verpflichtung zur Kostenmiete auch tatsächlich eingehalten wird.

Zum Antrag D.5 Postulat 4, Industrie- und Gewerbezone:

- 56 Die neuen Bestimmungen der Industrie- und Gewerbezone sollen sicherstellen, dass den Industrie- und produzierenden Gewerbebetrieben auch in Zukunft genügend Flächen bereitstehen. Dieser Ansatzpunkt ist grundsätzlich sehr begrüssenswert. Insbesondere ist es richtig, dass das Gewerbe in der Stadt gehalten werden soll.

- 57 Doch auch in diesem Punkt setzt die Teilrevision an der falschen Stelle an. Es ist völlig weltfremd, Gewerbe in einem sechsstöckigen Gebäude unterzubringen. Für Handwerksbetriebe sind beispielsweise solche Gebäude bereits aus logistischen Gründen nicht geeignet. Für Gewerbe ist die vorgesehene Ausnutzungsziffer zu hoch. Das vorgeschriebene Verhältnis mit dem Gewerbeanteil bzw. die Festlegung einer maximal zulässigen Handels- und Dienstleistungsnutzung gemäss Art. 19 BZO-E 2013 ist übertrieben. Das Angebot für Gewerbebetriebe wird nicht genutzt werden. Die neue Zonierung wird zur Folge haben, dass das Land in den Industrie- und Gewerbezone an Wert einbüßen wird. Die Abschaffung der Industriezone IDH und der Ersatz durch eine IG bewirkt überdies, dass die Nutzung von vielen bestehenden Gebäuden baurechtswidrig wird, da der Anteil der Dienstleistungsbetriebe zu hoch ist. Unter diesen Umständen wird der Investitionsschub gehemmt. Auf eine Gebäudeerneuerung oder umfassende Sanierung wird verzichtet werden, um die Vorteile der Besitzstandsgarantie nicht zu verlieren. Die Bestimmungen der Revision bewirken, dass auf eine Nachverdichtung verzichtet werden wird. Ein Abbruch eines bestehenden Gebäudes und der Ersatz durch einen Neubau lohnen sich für einen Investor nicht.
- 58 Die Nachfrage für Flächen für Dienstleistungsbetriebe wird dagegen weiter gross bleiben. Es ist zwar an sich zutreffend, dass Dienstleistungsbetriebe auch in anderen Zonen als der Industrie- und Gewerbezone angesiedelt werden können. Allerdings ist dabei zu beachten, dass den übrigen Zonen Dienstleistungsbetriebe teilweise aufgrund des vorgeschriebenen Wohnanteils sich als nicht bewilligungsfähig erweisen. Die Nachfrage für geeignete Flächen für Dienstleistungsbetriebe kann durch die vorgesehene Teilrevision der BZO nicht gestillt werden. Dies wird eine Verdrängung der Dienstleistungsbetriebe in Gebiete ausserhalb der Stadt Zürich zur Folge haben. Durch die Teilrevision soll die Zentralität der Kernstadt nicht genutzt werden. Dies führt zu einer Dezentralisierung mit der Folge einer fortschreitenden Zersiedelung in den angrenzenden Gebieten, was im Widerspruch zu der anerkannten Stossrichtung der eidgenössischen und kantonalen Raumplanung steht. Die Nutzungsplanung hat im Sinne einer horizontalen Koordination auch die Anliegen und die Auswirkungen auf die benachbarten Planungsregionen zu beachten. Davon ist im zentralistisch gehaltenen Entwurf für eine Teilrevision nichts zu erkennen.
- 59 Es macht keinen Sinn, in einem Wirtschaftszentrum wie Zürich den Dienstleistungssektor einzuschränken. Der Dienstleistungssektor ist ein treibender Wirtschaftszweig. Es kann nicht im standortpolitischen Interesse sein, die Bedingungen für solche Betriebe nachträglich zu erschweren. Eine weitere Problematik besteht in tatsächlicher Weise. Die Festsetzung eines maximalen Dienstleistungsanteils hat unweigerlich Nutzungskonflikte zur Folge. Dienstleistungsbetriebe und Gewerbebetriebe lassen sich oft nur schwer im selben Gebäude vereinbaren. Die von den Gewerbebetrieben ausgehenden Emissionen (Lärm, Luftverunreinigung, Erschütterungen) führen zu Beeinträchtigungen der Dienstleistungsbetriebe und ihren teils sensiblen technischen Anlagen wie Computeranlagen (Server).
- 60 Zugleich wird durch die neuen Bestimmungen der Industrie- und Gewerbezone ein beabsichtigter Steilpass für die Anwendung des neuen, verfehlten und rechtswidrigen Art.

4b BZO-E 2013 (vgl. oben Rz. 38 ff.) geschlagen. Wegen der mangelnden Nachfrage für die Realisierung von Projekten in der Industrie- und Gewerbezone werden diese Gebiete für Umnutzungen gestützt auf eine Sondernutzungsplanung attraktiv. Dies mag möglicherweise der politischen Absicht des Stadtrates entsprechen, mit einer raumplanerischen zweckmässigen Zonierung hat dies aber nicht im Geringsten etwas zu tun. Die Zonenplanung darf nicht Zonen ausscheiden, für die kein Bedarf besteht. Die Zonenplanung wird hier für sozialpolitische Zwecke missbraucht. Es ist unzulässig, dass der Staat den Grundeigentümern mangels eines entsprechenden Bedarfes an einer zonenkonformen Nutzung eine Umnutzung eines Gebietes aufzwingt und den Grundeigentümer gleichzeitig zur Kostenmiete verpflichtet. Solches entspricht einem dirigistischen Eingreifen des Staates, das dem eidgenössischen Verfassungs- und Raumplanungsgesetz widerspricht und nicht akzeptierbar ist. Zudem verstösst Art. 4b BZO-E 2013, wie oben dargelegt (Rz. 38 ff.) gegen das übergeordnete Recht.

- 61 Es sollen in der Stadt Zürich geeignete Flächen für das Gewerbe und insbesondere auch für stark störende Betriebe zur Verfügung gestellt werden. Ein sechsstöckiges Gebäude ist für die Ansiedlung solcher Betriebe nicht geeignet. Das Gewerbe ist auf Flächen angewiesen, die gut erschlossen und leicht zugänglich sind. Als hervorragend eignen sich deshalb ebenerdige Flächen. Entsprechend sind unter Brücken (Strassen- und Bahnbrücken) geeignete Bauzonen für die Anordnung emissionsstarker Betriebe auszuscheiden. Es ist sinnvoll, unter Brückenbauwerken Industriezonen auszuscheiden, um emissionsstarke Betriebe anzusiedeln. Dadurch resultieren auch Synergien durch die Doppelnutzung des Landes. Die lärmzeugenden Betriebe und Infrastrukturanlagen werden kombiniert. Dem Grundsatz einer haushälterischen Bodennutzung kann so in besonderer Weise Rechnung getragen werden.

Zum Antrag D.6 Postulat 5, Mindestfläche für Arealüberbauungen reduzieren:

- 62 Die Mindestfläche für Arealüberbauungen gemäss Art. 8 BZO-E 2013 ist von heute 6'000 m² auf 4'500 m² zu reduzieren. Damit kann dieses zweckmässige Instrument für eine differenzierte bauliche Verdichtung vermehrt zur Anwendung kommen. Arealüberbauungen schaffen gute Voraussetzungen für die bauliche Verdichtung mittlerer und grosser Areale.
- 63 Ab den dreigeschossigen Zonen sollen in allen Gebieten Arealüberbauungen mit weiterhin bis zu 7 Vollgeschossen zulässig bleiben. Art. 8 Abs. 4 BZO-E 2013 ist entsprechend anzupassen. Die akzentuierte Bauweise kann in diesen Zonen Sinn machen. Zudem müssen Arealüberbauungen eine besonders gute Gestaltung aufweisen. Durch eine entsprechende Anwendung der Gestaltungsvorschriften kann auch der unerwünschte Volumensprung grundsätzlich verhindert werden.

Zum Antrag D.7 Baumschutz:

- 64 Die vorgesehenen Bestimmungen über den Baumschutz gemäss Art. 11b BZO-E 2013 sind zu weitgehend. Ein Schutz von Bäumen mit einem Umfang von mehr als 80 cm ist nicht verhältnismässig und nicht erforderlich. Herausragende Einzelbäume können

gestützt auf § 203 lit. f PBG unter Schutz gestellt werden. Zudem kann mit der baurechtlichen Bewilligung verlangt werden, dass Bäume erhalten bleiben und neue Bäume gepflanzt werden (§ 238 Abs. 3 PBG). Bäume können sodann im Rahmen von Strassenprojekten vorgesehen werden. Eines weitergehenden Baumschutzes bedarf es nicht. Die Stadt Zürich verfügt bereits heute, und dies ohne eine entsprechende Bestimmung eines Baumschutzes, über einen grossen Bestand an Bäumen. Die Normierung eines speziellen Baumschutzes ist nicht erforderlich. Zusätzlich ist zu erwarten, dass die vorgesehenen Bestimmungen den Zweck nicht erreichen, sondern eine gegenteilige Wirkung entfalten. Bäume, welche das geschützte Mass noch nicht erreicht haben, werden prophylaktisch gefällt werden, um nicht unter den Schutzbereich zu fallen. Völlig ungeklärt ist das Verhältnis zu den privatrechtlichen Immissionsvorschriften zum Schutz der Nachbarn im Sinne von Art. 684 des Zivilgesetzbuches (ZGB), Art. 687 ZGB oder § 196 ff des Einführungsgesetzes zum ZGB (EG ZGB). Auch in dieser Bestimmung zeigt sich die Unausgegorenheit der Revisionsvorlage.

Zum Antrag D.8, Quartiererhaltungszonen:

- 65 Die bestehenden Quartiererhaltungszonen haben sich bewährt und es besteht keine Notwendigkeit, diesbezügliche Änderungen vorzunehmen.
- 66 Bezeichnend für die Stossrichtung der Teilrevision der BZO ist auch hier die Aufhebung der besonderen Besitzstandsregelung gemäss BZO 1999 (vgl. 24g Abs. 5, Art. 24h Abs. 4 oder Art. 24l Abs. 4 BZO-E 2013). Als Erläuterung wird lapidar ausgeführt, die Besitzstandsgarantie gemäss § 357 PBG sei ausreichend. Dies ist nicht zutreffend. Es bleibt dabei unerwähnt, dass der Ersatz eines solchen Gebäudes gemäss § 357 PBG nicht möglich ist. Auch diesbezüglich werden somit die Baumöglichkeiten weitergehend eingeschränkt.
- 67 Es finden sich weitere "entdichtende" Vorschriften. Zu erwähnen ist die Neuschaffung einer Quartiererhaltungszone Q III die auch dazu führt, dass die Nutzungsmöglichkeiten eingeschränkt werden.
- 68 In einer separaten BZO-Teilrevision wurde Art. 24c^{bis} BZO-E 2013 betreffend die Erscheinung der Gebäude vom 16. Januar 2013 bis am 19. März 2013 öffentlich aufgelegt. Da diese Bestimmung nicht festgesetzt worden ist, werden dennoch im Rahmen des Einwendungsverfahrens Äusserungen gemacht. Es handelt sich um eine Bestimmung, die in die ähnliche Richtung zielt, wie dies der umstrittene Art. 13 Abs. 3 BZO-E 2013 im Zusammenhang mit der Aufhebung des sog. Zürcher Untergeschosses in Wohnzonen beabsichtigt. Auch durch diese Bestimmung soll ein anrechenbares Untergeschoss verhindert werden. Der Fussboden des Erdgeschosses darf nicht unter dem gewachsenen Boden, gemessen in der Mitte der strassenseitigen Gebäudeaussenseite, und höchstens 1,5 m über dem tiefsten Punkt des gewachsenen Bodens längs der strassenseitigen Gebäudeaussenseite liegen (Abs. 1). Erdgeschoss und darüber liegende Geschosse (ohne Dachgeschosse) dürfen insgesamt die Zahl der erlaubten Vollgeschosse nicht übersteigen (Abs. 3). Auch diese Bestimmung hat ohne eine entsprechende Kompensation eine Nutzungseinschränkung zur Folge.

Zum Antrag D.9, Kernzonen:

- 69 Zum einen werden unübersichtlich viele Kernzonen geschaffen und mit sehr weitgehenden Bestimmungen ergänzt. Diese Bestimmungen sind zu einschränkend und können ebenso als Hinweis auf den investitionshemmenden Charakter der Teilrevision verstanden werden. Zum andern werden die Gebietscharakter in einer übertriebenen und unnötigen Art und Weise in den Bestimmungen zu umfassend beschrieben und festgehalten.
- 70 Die Streichung von Art. 28 Abs. 3 BZO ist nicht angebracht. Durch den Halbsatz 2 war bis anhin gewährleistet, dass das Erscheinungsbild der Gebäude nicht beeinträchtigt wird. Die bisherige Version erweist sich als mildere Massnahme. Die Streichung von Art. 28 Abs. 3 BZO ist nicht erforderlich und somit unverhältnismässig (vgl. Art. 36 BV).
- 71 In Art. 28 Abs. 3 (alt Abs. 4) BZO-E 2013 und Art. 31 BZO-E 2013 soll die Besitzstandsgarantie eingeschränkt werden. Der Wiederaufbau von bestehenden Hofgebäuden soll nicht mehr zulässig sein. Es handelt sich dabei um eine weitergehende Einschränkung der Baufreiheit, die nicht erforderlich ist. Es ist nicht einzusehen, weshalb die weitergehende Besitzstandsgarantie der kantonalen Regelung angepasst werden soll.
- 72 Auch im Übrigen zeichnen sich die Kernzonenvorschriften durch eine weitergehende Restriktion aus. So wird in der Kernzone K2b eine tiefe Ausnützung von maximal 40% und eine Überbauungsziffer von 22% angestrebt. Ebenso werden Ausnutzungsübertragungen gemäss Art. 30 Abs. 2 BZO-E 2013 ausgeschlossen.
- 73 Auch bei Art. 33 BZO-E 2013 handelt es sich um eine Bestimmung, die in die ähnliche Richtung zielt, wie dies der umstrittene Art. 13 Abs. 3 BZO-E 2013 im Zusammenhang mit der Aufhebung des sog. Zürcher Untergeschosses in Wohnzonen beabsichtigt. Auch durch diese Bestimmung soll die Höhenlage des Erdgeschosses bestimmt werden und ein anrechenbares Untergeschoss verhindert werden. Der Fussboden des Erdgeschosses darf nicht unter dem gewachsenen Boden, gemessen in der Mitte der strassenseitigen Gebäudeaussenseite, und höchstens 1,5 m über dem tiefsten Punkt des gewachsenen Bodens längs der strassenseitigen Gebäudeaussenseite liegen (Abs. 1). Erdgeschoss und darüber liegende Geschosse (ohne Dachgeschosse) dürfen insgesamt die Zahl der erlaubten Vollgeschosse nicht übersteigen (Abs. 3). Die explizite Regelung des Untergeschosses in Art. 35 BZO-E 2013 findet allerdings für die Kernzone City keine Anwendung. Art. 36 Abs. 2 BZO-E 2013 stellt eine weitere Einschränkung dar, indem in Kernzonen bei bestehenden Gebäuden (Stichtag 1. Januar 1999) ein bereits vorhandenes zweites Dachgeschoss nur noch als räumliche Erweiterung einer im ersten Dachgeschoss bestehenden Wohnung oder Dienstleistungsnutzung ausgebaut werden darf. In der BZO 1999 war das Bestehen einer Wohnung oder Dienstleistungsnutzung noch nicht vorausgesetzt. Art. 38 Abs. 2 BZO-E 2013 sieht neu vor, dass in unterirdischen Gebäuden keine anrechenbaren Nutzungen mehr möglich sind. Auch dies stellt eine weitere Einschränkung dar. Art. 39 BZO-E 2013 regelt die Dachgestaltung. Neu sind Dacheinschnitte nicht mehr erlaubt. In Abs. 3 dieser Bestimmung wird die Gesamtfläche

der Dachfenster im 2. Dachgeschoss von einem Zehntel auf einen Achtel erhöht. Traufseitig sind weder Dacheinschnitte noch Dachbalkone zulässig (Abs. 4).

- 74 Auch die Kernzonenvorschriften zielen weitgehend auf weitere Einschränkungen und sind kritisch zu hinterfragen und im Hinblick auf eine investitionsfreundlichere Lösung zu überprüfen.

Aus den erwähnten Gründen ergibt sich, dass die Teilrevision in die falsche Richtung zielt. Es wird ein Verdrängungskampf stattfinden. Investitionen werden verhindert, was zur Folge haben wird, dass der Wohnraum beschränkt bleibt. Anstatt die permanente Wohnungsnot zu lindern, wird verhindert, dass neue Wohnungen geschaffen werden. Dies wird sich in den weiter steigenden Mietpreisen für Wohnungen zeigen. Die Probleme werden in die Agglomeration ausgelagert werden. Die Entwicklung wird in das Millionen-Zürich verlagert, welches für die Investoren interessanter sein wird. Eine nachhaltige Entwicklung der Stadt Zürich in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht wird dadurch verhindert. Insgesamt erweist sich, dass die BZO-Teilrevision in die falsche Richtung zielt. Zudem lässt die Teilrevision die Auswirkungen auf die Nachbargemeinden weitgehend unberücksichtigt, was im Gegensatz zum Planungsverständnis und der sogenannten horizontalen Koordination steht. Es ist im grössten Masse unsolidarisch, durch Regelungen in einer Bau- und Zonenordnung bestehende Probleme in angrenzende Gebiete auszulagern. Genau dies wird aber die indirekte Folge der vorgesehenen Teilrevision der BZO sein.

Die Stossrichtung der Teilrevision lässt sich wie eingangs erwähnt durch die fünf "V-Begriffe" Verknappen, Verteuern, Verstaatlichen, Vertreiben und Verhindern beschreiben. Eine zukunftsgerichtete und erfolgreiche Planung kann durch die Teilrevision jedoch nicht erreicht werden.