

Zulässigkeitskriterien für Hochhäuser

Ortsbaulicher Gewinn als Voraussetzung?

**§ 284 Abs. 1 PBG/ZH:
«Hochhäuser müssen,
verglichen mit einer
gewöhnlichen Über-
bauung, ortsbaulich
einen Gewinn bringen
oder durch die Art
und Zweckbestim-
mung des Gebäudes
bedingt sein.»**

Die Realisierung von Hochhäusern hat in den letzten Jahren einen wahren Boom erlebt, insbesondere in städtischen, zentrumsnahen Lagen. Die Frage der Zulässigkeit von Hochhäusern wird je nach Kanton unterschiedlich beantwortet.

Regelung im Kanton Zürich

Über relativ detaillierte Vorschriften verfügt der Kanton Zürich in § 284 des Planungs- und Baugesetzes (PBG), wonach Hochhäuser – gemäss § 282 PBG definiert als «Gebäude mit einer Höhe von mehr als 25m» – a) verglichen mit einer gewöhnlichen Überbauung ortsbaulich einen Gewinn bringen oder durch die Art und Zweckbestimmung des Gebäudes bedingt sein müssen, (b) architektonisch besonders sorgfältig zu gestalten sind, (c) keine grössere Ausnützung als gewöhnliche Überbauungen aufweisen dürfen (dies jedoch unter Vorbehalt der Bestimmungen über Arealüberbauungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne) und (d) die Nachbarschaft nicht wesentlich beeinträchtigen dürfen, insbesondere nicht durch Schattenwurf in Wohnzonen oder gegenüber bewohnten Gebäuden. Letztere Voraussetzung wird in § 30 der Allgemeinen Bauverordnung mit der berühmten «Zweistundenschattenregel» konkretisiert, wonach eine an mittleren Wintertagen länger als zwei Stunden dauernde Beschattung bei bebauten und bewohnten oder in Wohnzonen liegenden Nachbargebäuden als wesentliche Beeinträchtigung gilt, wobei diese hinzunehmen ist, wenn anhand eines kubischen Vergleichsprojektes nach Regelbauweise nachgewiesen wird, dass diese zu keiner geringeren Beschattung führen würde.

Generell sind Hochhäuser zudem nur gestattet, wo die (kommunale) Bau- und Zonenordnung sie zulässt (§ 282 PBG). In der Stadt Zürich sind diese Gebiete in einem Ergänzungsplan zur Bauordnung festgelegt (Art. 9 BauO). Dabei wird zwischen den Gebieten I und II, wo Gebäude bis 80m Höhe und Gebieten III, wo lediglich 40m erlaubt sind, unterschieden. Diese Gebiete befinden sich im Wesentlichen in der Talsohle südlich der Limmat/ westlich der Sihl sowie beim Bahnhof Oerlikon. Im Limmattal ist konzeptionell vorgesehen, dass Hochhäuser bis 80m nur entlang der Bahnlinie

sowie in etwas breiterem Ausmass westlich der Hardbrücke (stadtauswärts) erstellt werden sollen. Dabei soll zur Mitte der Bahnlinienachse hin höher gebaut werden als an dessen Rand. Die rechtlichen Grundlagen für den Bau von Hochhäusern können mittels Sondernutzungsplanung (Gestaltungsplanung oder Sonderbauvorschriften) grundsätzlich auch ausserhalb der im Ergänzungsplan definierten Gebiete geschaffen werden, für deren Festlegung – gleich wie für die Bau- und Zonenordnung – die Gemeindelegislative zuständig ist.

Richtlinien des Amtes für Städtebau

Zur Beurteilung der von § 284 PBG verlangten städtebaulichen und architektonischen Qualität (vgl. lit a und b oben) hat das Amt für Städtebau der Stadt Zürich Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten herausgegeben (aktualisierte Neuauflage 2012), in denen spezifische Anforderungen an die einzelnen Hochhausgebiete (I–III) formuliert werden. So etwa soll bei der Beurteilung der städtebaulichen Einordnung im Gebiet I der Fokus auf den Gesamtstadtkörper, im Gebiet II auf die übrigen Hochhäuser des Quartiers und beim Gebiet III auf die Bauten des Nahumfeldes gerichtet werden. Bauten von mehr als 80 m Höhe sollen nur im Bereich des Gebietes I erstellt werden, wobei hierfür zusätzlich Sonderbauvorschriften oder ein Gestaltungsplan erforderlich sind. Das Erdgeschoss hat einen Anteil an öffentlichen (Gebiete I/II) beziehungsweise halb öffentlichen (Gebiet III) Nutzungen aufzuweisen. Von Bedeutung ist zudem ein Aussenraum mit hohem Öffentlichkeitscharakter.

Praxisbeispiel Getreidesilo Swissmill

Wie alle Vorschriften zur Einordnung und Gestaltung ist auch die Frage des ortsbaulichen Gewinns nur schwer rechtlich überprüfbar, und es untersteht letztlich weitgehend dem Ermessen der rechtsanwendenden Behörden. Soweit es um planerische Festlegungen geht (Sonderbauvorschriften, Gestaltungspläne), mit denen von der Regelbauweise abgewichen werden kann (und insbesondere Mehrhöhen beziehungsweise -nutzungen erlaubt werden können), geht es letztlich um politische Entscheide.

Anschaulich lässt sich dies am noch im Bau befindlichen Getreidesilo der Swissmill am Sihlquai thematisieren, einer industriellen Zweckbaute mit einer stattlichen Höhe von 118 m, die sich im Hochhausgebiet III befindet: Ein ortsbaulicher Gewinn gegenüber einer Regelbauweise lässt sich nicht ohne Weiteres erkennen. In den Erläuterungen der Stadt zur Referendumsabstimmung vom 13. Februar 2011 wurde in diesem Zusammenhang lediglich die architektonische Qualität des Projektes an sich wie auch die Richtigkeit des Standortes aufgrund des Kontexts zum Löwenbräu-Areal und der Visualisierung der industriellen Nutzung hervorgehoben, was mit der Frage des Gewinns gegenüber der Regelbauweise indes nichts zu tun hat. Die Höhe lässt sich auch nicht mit einer technischen Notwendigkeit erklären.

Auch der Widerspruch zum festgelegten Hochhauskonzept samt Richtlinien wurde in den Erläuterungen nicht thematisiert. Mit seiner Höhe übersteigt der Getreidesilo die vorgesehene Regel-Hochhaushöhe im Gebiet III von 40 m um das fast das Dreifache. Halb öffentliche Bereiche im Erdgeschoss sind nicht vorgesehen. Eine Beziehung zu den Bauten des nahen Umfeldes besteht höchstens mit Bezug auf den Wohnturm des Löwenbräu-Areals, der mit 70 m Höhe jedoch deutlich zurückhaltender in Erscheinung tritt. Eine Aufwertung der bestehenden öffentlichen Aussenräume dürfte – abgesehen vom Limmatuferweg – kaum zu erwarten sein. Wohl nicht ohne Grund wurde in der Abstimmung denn auch primär mit dem Erhalt der industriellen Produktionsstätte und den Arbeitsplätzen bis hin zur Versorgungssicherheit in Krisenzeiten geworben.

Etwas pointiert lässt sich somit feststellen, dass von den gesetzlichen Voraussetzungen gemäss § 284 PBG im Wesentlichen lediglich die Frage der Einhaltung des Zweistundenschattens rechtlich einschränkend sein dürfte. Im Übrigen geht es darum – was nicht minder anspruchsvoll ist –, mit einem sorgfältig gestalteten Projekt die Gunst sowohl der politischen Entscheidungsträger als auch der Öffentlichkeit zu gewinnen. Solches dürfte massgeblich von einem auf die jeweilige Zielgruppe ausgerichteten, professionellen «Hochhaus-Marketing» abhängen. ●



Christian Berz ist Rechtsanwalt und tätig bei der auf Immobilien-, Miet- und Baurecht spezialisierten Zürcher Anwaltskanzlei Tschudi Thaler Rechtsanwälte. Er bildete sich am Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht in Fribourg weiter und ist Fachanwalt SAV Bau- und Immobilienrecht. Der Autor ist beratend und prozessierend tätig und publiziert regelmässig zu immobilienrechtlichen Themen.