

Zur Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Zürich

Anlass

Zurzeit liegt eine Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich zur allgemeinen Mitwirkung öffentlich auf. Das Thema ist äusserst komplex. Wer sich nicht beruflich mit der Materie befasst, kann die Auswirkungen der neuen Vorlage nicht beurteilen. Das eigentliche Problem liegt nicht in der laufenden Teilrevision, sondern in grundsätzlichen Fragen, die im folgenden Beitrag angesprochen werden. Der Verfasser stützt sich auf 50 Jahre praktische Erfahrung als Planungsfachmann in mehreren Kantonen, verschiedenen Regionen und Dutzenden von Gemeinden.

Die unüberschaubare Menge von Bauvorschriften

In den letzten 30 Jahren hat die Zahl der Vorschriften, die das Bauen regeln, exponentiell zugenommen. Allein auf Gesetzesstufe sind zu beachten:

- 40 Artikel im eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) von 1978
- 360 Artikel im kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) von 1975
- 120 Artikel im Entwurf der Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Zürich von 2013

Dazu kommen Spezialgesetze zu weiteren Sachbereichen, ergänzende Verordnungen, Empfehlungen, Merkblätter und Formulare. Zusammen ergibt sich ein dermassen komplexes Regelwerk, dass nur noch hoch spezialisierte Fachleute den Überblick haben. Das hat zur Folge, dass umstrittene Bau- und Planungsfragen nicht mehr durch Baufachleute nach sachlichen Gesichtspunkten, sondern durch Baujuristen nach vorwiegend rechtlichen Überlegungen entschieden werden. Daran wird auch die angestrebte gesamtschweizerische Harmonisierung der Bauvorschriften nichts ändern. Nicht die von Kanton zu Kanton und von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlichen Bauvorschriften sind das Problem, sondern deren unüberschaubare Menge. Weil jede Vorschrift kontrolliert werden muss, ist diese Menge auch für die aufwändigen Verfahren und Kontrollen und damit für den stets wachsenden Verwaltungsapparat verantwortlich.

Grundsätzliche Probleme der BZO der Stadt Zürich

Die zur Mitwirkung aufliegende Teilrevision der BZO der Stadt Zürich führt diese Tendenz weiter. Die neue BZO enthält erneut eine grosse Zahl zusätzlicher Vorschriften, welche insbesondere die Gestaltung der Bauten verbessern wollen, mit der eigentlichen Aufgabe der Zonenordnung aber wenig bis nichts zu tun haben. Hier müsste eine Revision der Bau- und Zonenordnung ansetzen, nämlich bei Fragen wie:

Welche Vorschriften sind wirklich nötig?

Welche können, welche müssen aufgehoben werden?

Dass solche Fragen berechtigt sind, belegt folgender Umstand: Bis in die 1970-er Jahre war die BZO der Stadt Zürich ein überschaubares, handliches Dokument, das alle Baufachleute problemlos anwenden konnten. Auf kantonaler Ebene bestand das „Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen“, das praktisch keine gestalterischen Vorschriften enthielt.

Der überwiegende Teil der Stadt Zürich und nahezu alle Bauten, die heute als schützenswert gelten, wurden mit einem Bruchteil jener Vorschriften erstellt, die heute bestehen und als notwendig erachtet werden.

Das muss sich vor Augen halten, wer heute neue Vorschriften erlässt. Es gibt keinen Grund für die Annahme, dass die heutigen Baufachleute und Investoren weniger fachliche Kompetenz besässen, als frühere Generationen und dass deshalb ein dermassen enges Korsett von Regeln und Bauvorschriften nötig sei, um die weitere Entwicklung der Stadt zu lenken.

Dazu ein praktisches Beispiel: Ich wohne seit 35 Jahren in einer Altbauwohnung, deren Zimmer mit 2.15 m Raumhöhe die in der Bauordnung geforderte Mindesthöhe von 2.40 Metern deutlich unterschreiten. Die Fensterbrüstungen müssten einen Meter hoch sein, messen aber lediglich 70 cm. Das Zimmer, in

welchem ich diesen Artikel schreibe, hat nur 9 m² Fläche und nicht die in der Bauordnung geforderten 10 m². Das Treppenhaus ist mit 90 cm Breite um 30 cm zu schmal. Der Grenzabstand ist mit lediglich 2.80 Meter nur gut halb so gross, wie die fünf Meter, die nach Vorschrift nötig wären und die Ausnützungsziffer liegt bei 200%, während die Zonenordnung nur 90% erlaubt. Das schöne, wohlproportionierte Haus dürfte heute so nicht mehr gebaut werden, weist aber eine dermassen hohe Wohnqualität auf, dass sich gegen 100 Interessenten melden, wenn einmal eine Wohnung frei wird. Das Beispiel zeigt:

Die Wohnqualität von Häusern und Wohnungen ist nicht von Mindestmassen abhängig, sondern von Lage, Ort, Umgebung, Raumverhältnissen, Proportionen, Materialien, Gestaltung, allen Gegebenheiten und Randbedingungen, die sich nicht in Vorschriften fassen lassen.

Wozu all diese Gebote und Verbote? Weshalb darf nicht mehr gebaut werden, was auch heute noch hoch geschätzt wird?

Dazu kommt ein wichtiger ökologischer Aspekt: mit nur 75 m² Wohnfläche und 2.15 m lichter Raumhöhe weist eine Dreizimmerwohnung in diesem Haus ein zu beheizendes Volumen von lediglich rund 160 m³ auf, während eine nach heutigen Komfortansprüchen neu erstellte Dreizimmerwohnung mit 90 m² Wohnfläche und 2.60 m lichter Raumhöhe rund 230 m³ Volumen erreicht, also mehr als 40 % mehr. Warum darf, wer das will, nicht mehr in bescheidenen Dimensionen bauen? Das wäre ein echter Beitrag zum Umweltschutz, in der Gesamtbilanz bedeutender, als viele Umweltvorschriften, weil Bauvolumen das nicht erstellt ist, auch nicht beheizt werden muss. Um die 2000 Watt Gesellschaft zu erreichen, dürfen nicht jene behindert werden, die bereit sind, kleiner und bescheidener zu bauen und in weniger Fläche und Volumen zu wohnen. Das Argument, dass Mieter vor Spekulanten geschützt werden müssen, trifft nicht zu. Gebaut wird nur, was auch vermietet oder verkauft werden kann.

Wozu eine Bau- und Zonenordnung?

Die Bau- und Zonenordnung bestimmt die bauliche Struktur der Stadt und lenkt deren weitere Entwicklung. Sie besteht aus einem Plan im Massstab 1 : 5000 (dem Zonenplan), welcher das Baugebiet in Zonen unterschiedlicher Nutzung und unterschiedlicher baulicher Dichte gliedert und einem erläuternden Text (der Bau- und Zonenordnung), welcher die in den einzelnen Zonen geltenden Vorschriften umschreibt. Diese können, wenn man die Stadt als Ganzes und nicht einzelne Grundstücke oder Gebäude im Blickfeld hat, auf wenige Sachverhalte beschränkt werden. Die zulässige Nutzung (Wohnen, Gewerbe, Dienstleistungen, öffentliche Bauten und Anlagen) kann gezielt definiert oder eingeschränkt werden oder auch frei bleiben, wenn verschiedene Nutzungen nebeneinander zulässig oder erwünscht sind. Die bauliche Dichte, d.h. das auf einem Grundstück mögliche bzw. max. zulässige Bauvolumen kann mit wenigen Parametern wie Ausnützungsziffer, Abstände, Geschosshöhen und Gebäudehöhen ausreichend bestimmt werden.

Auf das wesentliche beschränkt ist eine Bau- und Zonenordnung ein übersichtliches Instrument, auch für eine grosse Stadt wie Zürich. Die Gestaltung der Bauten ist grundsätzlich nicht Gegenstand einer Bau- und Zonenordnung.

Gute Architektur entsteht aus der schöpferischen Auseinandersetzung der Baufachleute und Investoren mit der Bauaufgabe und dem konkreten Ort, wo gebaut wird. Es ist ein fundamentaler Irrtum, zu glauben, mit Vorschriften könne eine gute Gestaltung von Bauten erreicht werden. Baufachleute mit gestalterischer Kompetenz werden durch Detailvorschriften nur behindert, Baufachleute ohne gestalterische Fähigkeiten bauen auch mit Vorschriften nur Durchschnittliches, weil die Vorschriften einem durchschnittlichen Geschmack entsprechen müssen, damit sie anwendbar sind. Es ist aber weder nötig, noch möglich, noch erstrebenswert, dass alle Bauten einer Stadt hohe gestalterische Qualität aufweisen. Jede Stadt ist das gebaute Abbild der sie bewohnenden Gesellschaft. So wie eine Gesellschaft aus Menschen unterschiedlichster Gestalt und unterschiedlichsten Charakters besteht, ist auch eine Stadt ein sich ständig wandelndes Gebilde aus Gebäuden unterschiedlichster Art, aus grossen und kleinen, alten und jungen, schönen und hässlichen, reichen und armen, durchschnittlichen und herausragenden, einfach gestalteten und dekorativ überladenen. Die Vielfalt macht die Stadt aus. Was als schön oder gut gestaltet gilt, ist eine Ermessensfrage, unterliegt immer dem Zeitgeschmack, kann in keinen Kanon gefasst werden. Deshalb genügt in gestalterischer Hinsicht die generelle Vorschrift des kantonalen Baugesetzes,

welche verlangt, dass Gebäude und ihre Umgebung so zu gestalten sind, dass eine befriedigende Gesamtwirkung entsteht. Es gibt genug Baufachleute, die alles daran setzen, nicht nur befriedigend, sondern gut zu bauen und das auch können, auch ohne Aufsicht und Kontrolle der Stadtverwaltung. Die BZO der Stadt Zürich wurde mit jeder Revision mit gestalterischen Vorschriften ergänzt und auch in der neuen Teilrevision sind Vorstellungen, was gut, richtig und schön sei, der Beweggrund für zusätzliche Vorschriften.

Wie schützen und erhalten?

Der Bereich, der in der Stadt Zürich für das exponentielle Wachstum der Bauvorschriften hauptsächlich verantwortlich ist, sind ganz oder weitgehend überbaute Gebiete, in ihrer Eigenart erhalten werden sollen. Das kantonale Baugesetz hat dafür die sogenannten **Kernzonen** geschaffen, allerdings mit der primären Zielsetzung, historisch gewachsene Zentren und Dorfkerne erhalten und erneuern zu können. Der Zonenplan der Stadt Zürich von 1978 enthielt 12 Kernzonen, die dazugehörige BZO einen Verweis auf das kantonale Baugesetz und vier kurze Artikel. Daneben gab es noch Verordnungen für wenige ausgewählte Teilbereiche, z.B. an der Bahnhofstrasse. Der zurzeit aufliegende Entwurf der BZO enthält rund **70 (!)** z.T. sehr ausführliche Artikel allein zu den Kernzonen und **18 Ergänzungspläne** mit Detailfestlegungen für über tausend Grundstücke und Gebäude. Aus der ursprünglichen Absicht des Gesetzes, mit den Kernzonen Ausnahmen von einschränkenden Bauvorschriften zu ermöglichen, um Bauten, die sonst baurechtswidrig würden, erhalten zu können, ist eine Fülle von Geboten und Anweisungen geworden, ein Dschungel von Detailvorschriften, der weit über das hinausgeht, was in einer BZO sachlich gerechtfertigt ist.

Die BZO ist ausdrücklich **nicht** das Instrument, um einzelne Bauten zu schützen oder zu erhalten. Dazu gibt es im kantonalen Planungs- und Baugesetz das Kapitel „Natur und Heimatschutz“, in welchem das Verfahren und die Abklärungen für den Schutz einzelner Objekte genau umschrieben sind.

Um ein Quartier in seiner Eigenart zu erhalten, ohne Hunderte von Gebäuden einzeln unter Schutz zu stellen, wurde in der BZO der Stadt Zürich die „**Profilhaltung**“ eingeführt. Gebäude, die für den Quartiercharakter als wichtig erachtet werden, deren Qualität eine Schutzverfügung aber nicht rechtfertigt, dürfen zwar abgebrochen werden, ein Neubau muss aber wieder das gleiche Profil, d.h. die gleiche Stellung, das gleiche Volumen und damit ein im wesentlichen gleiches Erscheinungsbild wie der bestehende Bau aufweisen. Das ist grundsätzlich fragwürdig. Wenn ein Haus abgebrochen wird, weil es den Anforderungen an Funktion, Bauweise und Qualität nicht mehr entspricht, ist es eine sachfremde Forderung, dass der Neubau Stellung, Volumen und generelles Erscheinungsbild des alten übernehmen muss. Gute Architektur entsteht, wenn innere Funktion und äussere Erscheinung zusammenstimmen. Es kann sein, dass es richtig und möglich ist, ein bestehendes Volumen mit einem Ersatzbau wieder zu übernehmen. Je nach Umständen kann aber auch ein anderes Volumen und Erscheinungsbild angebracht sein und zur Erhaltung des Quartiercharakters beitragen.

Was im Einzelfall richtig ist, kann nicht mit einer summarischen Festlegung in einem Kernzonenplan im Massstab 1:2500 angeordnet werden. Das muss am konkreten Ort und Objekt durch seriöse Studien mindestens im Massstab 1 : 200 detailliert untersucht werden.

Summarische Festlegungen für einzelne Gebäude sind weder städtebaulich, noch architektonisch vertretbar. Nachbildungen von Bauvolumen, die unter ganz anderen Voraussetzungen und mit ganz andern Zielen und Möglichkeiten erstellt wurden, täuschen etwas vor, was nicht mehr gegeben ist. Das sieht man solchen Ersatzbauten immer an.

Allein in der mit der aktuellen Teilrevision vorgeschlagenen neuen **Kernzone Platte** sind rund **140 (!) Gebäude** mit Profilerhaltung bezeichnet, darunter viele sogenannte „Baumeisterhäuser“, womit Gebäude bezeichnet werden, die geschäftstüchtige Handwerker und Unternehmer (nach heutigem Sprachgebrauch „Spekulant“) an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert ohne Hilfe von Architekten erstellt haben. Eine genaue Analyse dieses Planes zeigt, wohin es führt, wenn auf der Stufe des Zonenplanes für einzelne Grundstücke und Gebäude spezifische Vorschriften erlassen werden. Eine fachlich fundierte Beurteilung ist bei der Fülle der Objekte gar nicht möglich. Der Plan enthält Festlegungen, die nicht

nachvollziehbar sind, wie z.B. Profilerhaltung für Häuser, die offensichtlich falsch orientiert sind (weil damals eben Baumeister und nicht Architekten am Werk waren) oder spätere Anbauten (in einem Fall sogar eine Blechgarage!), die offensichtlich keinen irgendwie gearteten Wert aufweisen.

Der Zonenplan soll wie sein Name sagt, Bestimmungen für ganze Zonen formulieren und nicht Details für einzelne Grundstücke oder Bauten festlegen.

Weil die neue Kernzone Platte in Teilbereichen eher locker überbaut ist, führt die Profilerhaltung bei verschiedenen Grundstücken zu einer faktischen Abzonung: die Ausnutzungsreserven, die nach heute geltendem Zonenplan noch bestehen, können nicht mehr realisiert werden, weil es verboten sein soll, an Bauten mit Profilerhaltung anzubauen. In den Statistiken, welche die grossen Ausnutzungsreserven für die ganze Stadt ausweisen, sind diese Reserven aber sicher enthalten.

Wie entsteht eine Bau- und Zonenordnung?

Wenn eine Gemeinde einen Zonenplan erstellt oder revidiert, beauftragt sie für diese Arbeit speziell ausgebildete und qualifizierte Fachleute. Diese müssen bei ihrer Arbeit neben Dutzenden von Fachbereichen und Randbedingungen auch die Anliegen der Bevölkerung berücksichtigen und einbeziehen. Dafür wird schon im Rahmen der Entwurfsarbeit eine begleitende Arbeitsgruppe eingesetzt, in welcher die Bevölkerung repräsentativ vertreten ist. Die anspruchsvolle Aufgabe der Planungsfachleute, die **Kunst der Ortsplanung** besteht darin, die kontroversen Anforderungen und Anliegen so zu einem ausgewogenen Gesamtbild zusammenzufügen, dass die daraus resultierende **Bau- und Zonenordnung** schliesslich die Zustimmung des dafür zuständigen Souveräns findet. Neben vielen Spezialisten und Interessenvertretern ist eine leitende Person nötig, die das Ganze fachlich überblickt und in der Lage ist, die divergierenden Ansichten und Meinungen zu einem mehrheitsfähigen Plan zusammenzufügen.

Die BZO der Stadt Zürich: ein Werk der Verwaltung

In der Stadt Zürich wird die BZO nicht durch unabhängige Fachleute, sondern durch eine Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der Verwaltung erstellt, in welcher alle betroffenen Abteilungen vertreten sind. Weil Überwachen und Kontrollieren die Hauptaufgabe und deshalb auch die Hauptkompetenz der Verwaltung ist, führen solche Arbeitsgruppen zwangsläufig zu zusätzlichen Vorschriften. Jedes Mitglied der Verwaltung kennt Missstände, die aus seiner Optik behoben oder verhindert werden sollten und bringt sie in die Diskussion ein. Weil im Entwurfsprozess die korrigierende Sicht der Bevölkerung oder eines Aussenstehenden fehlt, spiegelt das Resultat die Summe der Haltungen und Wertvorstellungen der an der Entwurfsarbeit beteiligten Mitglieder der Verwaltung. Die Mitglieder des Stadtrats sind allein aus Zeitgründen nicht in der Lage, sich in die Details der umfangreichen BZO der Stadt Zürich einzuarbeiten und korrigierend einzugreifen. Das Resultat ist ein laufend weiter ausuferndes Regelwerk, das zusätzliche Verwaltungsstellen zur Kontrolle erfordert. Von den hochtrabenden Visionen der Leitbilder findet wenig bis nichts den Weg in die Niederungen der BZO. Ein deutliches Indiz für diesen Umstand ist das umfangmässige Übergewicht der Vorschriften für Schutz, Erhaltung und Gestaltung von Bauten und neu auch noch von Bäumen. Weil diese Vorschriften in der Regel einen erheblichen Ermessensspielraum enthalten, sind das auch jene Bereiche, in denen sich die Mitglieder der Verwaltung bei der Umsetzung profilieren und ihre Macht ausspielen können. Ein Beispiel für diese Haltung ist die stark ausgebaute architektonische Beratung, die heute auch das geringste Bauvorhaben überstehen muss, bevor es bewilligt wird.

Wie mitwirken?

Die betroffene Bevölkerung kann sich erst im Rahmen der öffentlichen Auflage durch sogenannte Einwendungen einbringen. Eine fachliche Auseinandersetzung zwischen Verwaltung und Einwendenden ist aufgrund der grossen Zahl von Eingaben allerdings nicht möglich, weshalb dieses Verfahren für Einwendende äusserst unbefriedigend ist. Die Stadtverwaltung ihrerseits ist überzeugt, dass ihr Entwurf übergeordnete öffentliche Interessen wahrnimmt und sieht ihre Aufgabe im Mitwirkungsverfahren im Wesentlichen darin, die Vorlage gegen Partikularinteressen von Parteien, Gruppierungen oder einzelnen

Privaten zu verteidigen. Ausdruck dieser Haltung ist die sogenannte **Vorwirkung**: Wenn ein Revisionsentwurf zur Mitwirkung öffentlich aufliegt, wird er, obwohl er noch keineswegs rechtskräftig beschlossen ist, bereits angewendet. Laufende und neue Bauvorhaben werden nur noch bewilligt, wenn sie neben dem geltenden Recht auch den im aufliegenden Entwurf enthaltenen neuen Vorschriften entsprechen. Weil die Verwaltung mit jeder Revision zusätzliche Einschränkungen einführt, verhindert bereits der Entwurf, dass Bauwillige noch nach bestehenden, weniger einschränkenden Vorschriften bauen können. Und weil es, wie vergangene Revisionen zeigen, Jahre dauern kann, bis Streitfragen über neue Einschränkungen juristisch entschieden sind, hindert der Entwurf Bauwillige, die die neuen Einschränkungen nicht einfach hinnehmen, jahrelang am Bauen. Das ist für ein demokratisches Rechtsempfinden mehr als fragwürdig. Es ist nicht vertretbar, dass die Verwaltung faktisch neues Recht setzt, gegen das sich direkt Betroffene nur mit zeitlich und finanziell aufwändigen Rechtsmitteln zur Wehr setzen können.

Zusammenfassung

Es sprengt den Rahmen dieses Beitrags, die angesprochenen Probleme und Hinweise anhand einzelner Vorschriften weiter zu illustrieren und zu belegen. Zusammenfassend ergeben sich folgende Anträge:

- Die Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Zürich ist nicht mit neuen Vorschriften zu ergänzen, sondern insgesamt und grundsätzlich zu revidieren.
- Dabei ist die BZO auf ihre eigentliche Aufgabe, die Ordnung und Gliederung der Stadt als Ganzes, zurückzuführen.
- Als erster Schritt ist die bestehende BZO in Bezug auf Umfang, Inhalt, Notwendigkeit und Berechtigung der einzelnen Vorschriften zu überprüfen.
- Diese Analyse ist nicht durch Spezialisten einzelner Fachgebiete der Verwaltung, sondern durch aussenstehende, unabhängige Planungsfachleute mit Blick auf das Ganze vorzunehmen.
- Der Entwurf der neuen BZO ist nicht durch die Verwaltung, sondern durch unabhängige Fachleute zu erarbeiten. Die Verwaltung soll, gleich wie Exponenten aus der Bevölkerung, in einer begleitenden Arbeitsgruppe lediglich beratend vertreten sein.
- Der Entwurf ist, ausdrücklich ohne rechtliche Vorwirkung, der Bevölkerung zur Mitwirkung zu unterbreiten.
- Eine Vorwirkung ist frühestens dann anzusetzen, wenn die aufgrund der Mitwirkung bereinigte Vorlage dem Gemeinderat zur Beratung weitergeleitet wird.

Mit diesem Vorgehen wird es möglich sein, die BZO der Stadt Zürich wieder auf einen Umfang zurückzuführen, der von ordentlich ausgebildeten Baufachleuten ohne die Hilfe von Baujuristen verstanden wird und angewendet werden kann. Die erheblich reduzierte BZO wird ausserdem den wichtigen Nebeneffekt haben, dass der Kontrollaufwand durch die Verwaltung und damit deren Stellenzahl reduziert werden kann. Die Stadt wird deswegen nichts an Qualität einbüßen. Städtebauliche und architektonische Qualität entsteht nicht durch Vorschriften, sondern durch kreative Gestalter und Investoren.

Zürich, 13. Dezember 2013

Hugo Wandeler, dipl. Architekt ETH/SIA, Planer FSU
 Hofstrasse 27, 8032 Zürich
 h.wandeler@snz.ch