

5. Allgemeine Bauverordnung (ABV) - Änderung der Schattenwurfregelung

Antrag des Regierungsrates vom 9. September 2020 und geänderter Antrag der Kommission für Planung und Bau vom 20. Oktober 2020

Vorlage 5604a

Ratspräsident Benno Scherrer: Wir können Nichteintreten, Rückweisung, Ablehnung und natürlich Zustimmung beschliessen. Wir können an der Verordnung selber jedoch nichts ändern.

Andrew Katumba (SP, Zürich), Präsident der Kommission für Planung und Bau (KPB): Wir sind effizient, besten Dank für das Kompliment (*das der Ratspräsident nach Abschluss der Beratung von Traktandum 4 ausgesprochen hat*). Ich stelle Ihnen das weitere Geschäft vor: Mit der vorliegenden Vorlage beschliessen wir heute die Veränderung einer einzigen Zahl in der Allgemeinen Bauverordnung (ABV). Auf Antrag der Regierung soll die sogenannte Schattenwurfregelung in Paragraf 30 dieser Verordnung geändert werden. Und zwar soll die zulässige Beschattungsdauer durch ein Gebäude von bisher zwei Stunden auf drei Stunden erhöht werden.

Die Schattenwurfregelung stammt noch aus den 1970er-Jahren und ist eine eigentliche Zürcher Erfindung. Sie wurde im Verlauf der Jahre auch von anderen Kantonen übernommen. Mittlerweile wird die damalige Verordnung als zu starr und als Hindernis für eine Siedlungsentwicklung nach innen, sprich für die vielgepriesene innere Verdichtung, beurteilt. Mit der Verlängerung der zulässigen Beschattungsdauer um eine Stunde soll eine deutlich flexiblere Setzung von Hochhäusern ermöglicht werden, ohne jedoch die benachbarten Grundstücke über Gebühr zu beschatten.

Die Schattenwurfregelung ist eine relativ einfach überprüfbare Abstandsregelung für Hochhäuser. Rechtlich ist ein Hochhaus im Planungs- und Baugesetz, Paragraf 282, wie folgt definiert: Hochhäuser sind Gebäude mit einer Höhe von mehr als 25 Metern. Ein neues Hochhaus darf gemäss Schattenwurfregelung eine benachbarte Wohnnutzung nicht übermässig beschatten. Als «übermässig» wird eine Beschattung konkret definiert, wenn sie gemäss geltender Verordnung an einem der mittleren Referenztage vom 3. November und 8. Februar die Dauer von bisher zwei Stunden und künftig eben drei Stunden übersteigt. Aufgrund der neuen Anpassung können gemäss Darstellung der Baudirektion grundsätzlich nicht mehr Hochhäuser gebaut werden. Die neue Regelung erlaubt den Bauträgern in erster Linie eine Erleichterung und Flexibilisierung hinsichtlich der Planung von Hochhäusern auf bereits hierfür vorgesehenen Arealen. Der Neubau von Hochhäusern wird weiterhin massgeblich von den Gemeinden über ihre Bau- und Zonenordnung (BZO) definiert. Und in den meisten Fällen werden Hochhausbauten mittels Sonderbauvorschriften geregelt. Wichtig zu erwähnen ist hier noch, dass die vorliegende Änderung nicht zu den mehrwertschaffenden Planungsmassnahmen im Sinne des Mehrwertausgleichsgesetzes, wie Ein-, Um- oder Aufzonungen, gehört.

Hochhausprojekte erfordern separate Planungsmassnahmen, wie erwähnt, die einen Mehrwertausgleich zur Folge haben können, wenn ihnen gegenüber der Grundordnung eine Mehrausnützung ermöglicht wird.

Die Verwaltung konnte uns anhand konkreter Beispiele ziemlich gut veranschaulichen, welchen Effekt die neue Regelung auf umliegende Gebäude hat und wie stark umliegende Liegenschaften von der Neuregelung tatsächlich tangiert werden. Die Kommission geht in ihrer Schlussfolgerung nicht davon aus, dass die Änderung zu einer erheblichen Zunahme von Einsprachen führen wird, da künftige Hochhausbauten in den meisten Gemeinden nach wie vor nicht über Regelinstrumente der BZO gebaut werden.

Eine Minderheit der Kommission lehnt die neue Verordnung dennoch ab. Sie begründet dies damit, dass die neue Regelung nicht zur inneren Verdichtung führe und lediglich Grossinvestoren privilegiere. Zudem senke die neue Verordnung die Wohnqualität insgesamt. Die beiden Argumente konnten nicht erhärtet werden, da diese Fragen in der Kommission nicht genauer erörtert wurden.

Im Namen der KPB-Mehrheit beantrage ich Ihnen, der Vorlage 5604 zuzustimmen. Besten Dank.

Peter Schick (SVP, Zürich): Der Kommissionspräsident hat zu dieser Vorlage schon alles gesagt. Schattenwurf wird auch in Zukunft immer ein Thema bleiben. Mit dieser neuen Regelung wird es eine Erleichterung und Flexibilisierung der Handhabung geben. Es wird nicht der grosse Beitrag zur Verdichtung sein. Wie schon erwähnt, ist man flexibler, wo ein Hochhaus platziert wird oder wie hoch es gebaut werden kann. Zur Verdichtung wird es nicht wirklich etwas beitragen. Es wird durch diese Regelung auch keine höhere Ausnützung geben. Es wird nur ermöglicht, dass die Stellung der Bauten angepasst wird. Ein Hochhaus muss immer zuerst in der Regelbauweise realisiert werden. Hochhäuser können aber auch entweder nach Gestaltungsplan oder im Rahmen einer Arealbebauung realisiert werden. Nach Regelbauweise ist die Höhe 25 Meter und mehr Referenzbauweise. Wenn jetzt das Hochhaus weniger Schattendauer abwirft als dann neu die drei Stunden, dann darf es höher gebaut werden. Die Stadt Zürich hat zum Beispiel einen Plan, der aufweist, wo Hochhäuser und bis zu welcher Höhe erwünscht sind. Die längere zulässige Schattendauer wird die Setzung von Hochhäusern erleichtern. Die wohnhygienisch erforderlichen Abstände bleiben dabei in einem ausreichenden Mass erhalten. Es soll für die Planer für die Gestaltung eines Hochbauprojektes etwas einfacher werden. Das ist ja mal positiv, dass etwas im PBG einfacher geregelt wird.

Die SVP stimmt dieser Vorlage zu. Eine Stunde länger Schatten kann vielleicht auch etwas zur Hitzeminderung in den Städten führen.

Jonas Erni (SP, Wädenswil): Wir diskutieren heute einzig und allein über eine Verlängerung der zulässigen Beschattungsdauer bei Hochhäusern von zwei auf drei Stunden. Selbstverständlich ist Sonne aus wohnhygienischen Gründen absolut relevant. Es geht hier jedoch um eine Abwägung zwischen einer baulichen Verdichtung nach innen und der zumutbaren Beschattung von Wohnungen. Die

bestehende Regelung stammt aus den 1970er-Jahren und wurde verschiedentlich als zu starr und als Hindernis für die Siedlungsentwicklung nach innen beurteilt. Aus Sicht der SP sind auch die negativen Folgen für die betroffenen Nachbarsgebäude sowie der Mehrwert für die Investoren der Hochhäuser nicht von der Hand zu weisen. Aus diesem Grund hätten wir die folgenden Anpassungen der Vorlage als angebracht betrachtet:

Erstens: Wird von einem geplanten Hochhaus der Drei-Stunden-Schatten in Anspruch genommen, wäre aus unserer Sicht eine Pflicht zur Solarnutzung der Dachfläche respektive der Fassadenfläche sinnvoll, da den Gebäuden in der Umgebung das Solarertragspotenzial reduziert wird.

Zweitens: Die neue Schattenwurfregelung stellt für den Investor einen Mehrwert dar und sollte entsprechend im Sinne eines Mehrwertausgleichs abgegolten werden können.

Drittens: Je näher die neugeplanten Hochhäuser an bestehende Bauten zu liegen kommen, desto höher sind die städtebaulichen und umgebungsgestalterischen Ansprüche an die Projekte. Diese müssen sich ausserordentlich gut in die bestehende Situation einpassen.

Und viertens: Die zukünftigen Hochhäuser sollen für diese Verbesserung der Rahmenbedingungen mit einer öffentlichen Nutzung der Dachfläche des Hochhauses oder anderweitigen Verbesserungen, wie beispielsweise Fassadenbegründungen, verbunden werden.

Da wir als Kantonsrat bekanntlich Verordnungen nur genehmigen können und uns die Baudirektion glaubhaft die bürokratischen Hindernisse in der Umsetzung unserer Anliegen darlegen konnte, da derzeit die rechtlichen Grundlagen dafür fehlen, haben wir die Vor- und Nachteile der Anpassung an sich im Sinne einer Gesamtbetrachtung abgewogen. Denn das Planungs- und Baugesetz bietet aktuell keine Handhabe für die von uns als sinnvoll betrachteten Auflagen, wobei wir wieder bei der eingangs erwähnten Interessenabwägung sind. Die SP stimmt der Genehmigung zu, auch wenn die Verordnung einige Defizite aufweist. Denn die Vorteile im Sinne einer Verdichtung nach innen überwiegen in vorliegendem Fall.

Sonja Rueff-Frenkel (FDP, Zürich): Diese Verordnungsänderung ist ein Ergebnis aus dem Reformpaket Hochhaus, basierend auf dem Vorstoss 199/2011 betreffend «Strategie innere Verdichtung». Dies war ein reines FDP-Postulat von Kantonsrätin Walker Späh (*heutige Regierungsrätin Carmen Walker Späh*), Jörg Kündig und Thomas Vogel. Die ursprüngliche Motion forderte eine gezielte Innenentwicklung durch eine PBG-Revision zum Beispiel mittels Hochhäusern. Die Anpassung von Paragraph 30 ABV begrüßen wir natürlich, sie ist ganz im Sinne unseres damaligen Vorstosses. Wir müssen verdichten in den städtischen Gebieten, der Richtplan gibt uns das vor, und die Hochhausensembles sind dafür sinnvoll und effizient. Und es ist sicher der minimalste Eingriff in die Verordnung, um die Verdichtung zu fördern. In den Kommissionsberatungen wurde mitgeteilt, dass die Anpassung einer Höhe eines Hochhauses von 25 auf 30 Meter eine PBG-Revision erfordere. In der laufenden Vernehmlassung der Baudirektion zur Jus-

tierung des PBG fehlt aber nun diese Anpassung. Es wird lediglich darauf aufmerksam gemacht, dass die Brandschutznorm die Hochhausgrenze bei 30 Metern definiert. So sieht keine Harmonisierung aus. Eine weitere Forderung in der Kommission betraf die Solarnutzung der Dachfläche, wie es eben Jonas Erni ausgeführt hat. Hier ist es sicher sinnvoll, dass die weiteren Überlegungen zur Solarnutzung der Dachflächen und Fassaden separat geprüft werden, da dies für alle Gebäude gelten soll.

Es erstaunt uns, dass man auch gegen diese Verordnungsänderung sein kann mit dem Argument, diese Verordnung diene nicht der inneren Verdichtung. Deshalb frage ich mich: Wieso nicht? Und ich bin gespannt auf die Argumente der Grünen. Und zum Nachteil der längeren Beschattungsdauer: Im Zusammenhang mit der Überhitzung der Siedlungsräume und städtischen Quartiere wird alles geprüft, um nicht noch weiter zu erhitzen. Ein Hochhaus ist somit kein Widerspruch.

Im Zusammenhang mit der laufenden – einer weiteren – Revision des PBG über die klimaangepasste Siedlungsentwicklung ist zu erwarten, dass auch für die Hochhäuser weitere Massnahmen geschaffen werden, die zu einem guten Lokalklima beitragen. Auch für Hochhäuser wird es eine Palette von Massnahmen geben. Und Schatten ist Schatten, egal, ob von einem Haus oder von einem Baum, auch wenn ein Baum sicher besser ist als ein Hochhaus. Aber Hochhäuser werden auch in der Stadt gebaut, und dort muss verdichtet werden. Hochhäuser sollen nicht einfach per se verteufelt werden, weil sie Schatten machen; das ist ein bisschen ein scheinheiliges Argument.

Und noch ein weiteres Argument, weshalb ich nicht verstehe, wie man dagegen sein kann: Dort, wo Hochhäuser gebaut werden, dort wohnen und arbeiten viele Menschen und dort ist die ÖV-Anbindung besonders gut. deshalb kann man davon ausgehen, dass Bewohner oder Arbeiter in einem Hochhausensemble eher auf ein Auto verzichten und den ÖV benützen. Das heisst, alle Argumente gegen diese Verordnung sind gegen den ÖV und gegen die innere Verdichtung. Und nochmals zum Schluss einen Hinweis auf die laufende PBG-Revision der klimaangepassten Siedlungsentwicklung: Auch dort ist die Dimensionierung wichtig, damit die Kaltluftströme in der Stadt zirkulieren können. Sicher ist es besser, ein Hochhaus zu bauen statt viele einzelne Bauten. Da sehe ich überhaupt keinen Widerspruch. Ich finde, das Hochhaus ist das richtige Mittel für die klimaangepasste Siedlungsentwicklung. Wir, die FDP, wir politisieren konsequent und sagen deshalb Ja zu dieser Verordnungsänderung.

Monica Sanesi Muri (GLP, Zürich): Die allgemeine Bauverordnung soll so abgeändert werden, dass die Beschattung von anderen Gebäuden von zwei auf drei Stunden erhöht wird. Durch diese Änderung werden die architektonischen Gestaltungsmöglichkeiten begünstigt, beispielsweise könnten Hochhausinseln so optimaler gesetzt werden, und das immer mit Blick auf die gesamte Siedlungsentwicklung. Diese Flexibilisierung bringt demnach gestalterische Vorteile, ohne dass daraus mehr Aufwand und Administration entsteht. Darum stimmen die Grünliberalen der neuen Schattenwurfregelung zu.

David John Galeuchet (Grüne, Bülach): Im Gegensatz zu allen anderen Fraktionen, die in der KPB vertreten sind, lehnen wir die neue verlängerte Schattenwurfregelung ab. Die Regierung konnte uns nicht aufzeigen, dass es einen Mehrwert für die Allgemeinheit mit der neuen Regelung geben wird. Schon in den 70er-Jahren des letzten Jahrtausends – ja, das hört sich sehr weit zurückliegend an – hat der Kanton Zürich als erster Kanton vorsorglich eine Regelung für Hochhäuser eingeführt, welche bis heute Bestand hat und den Kanton vor einem Wildwuchs mit Hochhäusern bewahrt hat. Wie von meinen Vorrednerinnen und Vorrednern mehrfach betont, wird die Setzung von Hochhäusern deutlich flexibilisiert werden. Davon profitieren aber nur Grossinvestoren, wer sonst baut Hochhäuser? Also hat sich heute leider auch die SP dazu verführen lassen, Politik für Wenige zu machen. Gerne erkläre ich Ihnen in drei Punkten, weshalb die Grünen die Regelung ablehnen:

Erstens: Die Verwaltung hat uns bestätigt, dass die neue Regelung keinen Beitrag zu einer weiteren Verdichtung im Siedlungsraum beitragen kann. Damit ist das wichtigste Argument für eine Zustimmung schon erledigt.

Zweitens: Die Wohnqualität der unmittelbaren Anwohnerinnen und Anwohner wird durch die neue Regelung eingeschränkt. Speziell im Winter wird sich die Regelung vor allem auf wenig mobile Bewohnerinnen und Bewohner, welche häufig in ihrer Wohnung sind, negativ auswirken.

Drittens: Eine Mehrwertabschöpfung wird es nicht geben, da es sich nicht um eine Um- oder Aufzonung handelt, wenn ein Hochhaus realisiert werden kann. Einzig der Kanton Zug kennt heute schon eine ganzjährige Regelung mit drei Stunden Schattenwurf. Leider konnte oder wollte uns die Verwaltung keine Auskunft darüber geben, wie viel aktuell geplante Areale mit Hochhäusern von der neuen Regelung profitieren würden. Ebenfalls zu bedenken geben wir, dass die Regelung dazu führt oder führen wird, dass der Solarertrag, also die Menge an Strom, die von Dach und Fassade des beschatteten Nachbargebäude gewonnen werden kann, ebenfalls eingeschränkt wird. Von der neuen Regelung profitieren nur Grossinvestoren, weshalb die Grüne Fraktion Nein zur Änderung sagt. Vielen Dank und tun Sie es uns gleich.

Josef Widler (Die Mitte, Zürich): Die vorgeschlagene Änderung der Schattenwurfregelung ermöglicht im Rahmen der Verdichtung eine flexiblere Platzierung der Hochhäuser. Übrigens, Hochhäuser werden nicht nur von Grosskapitalisten gebaut, sondern auch von gemeinnützigen Organisationen, dies nur so zur Orientierung an die Grünen. Die wohnhygienischen Abstände bleiben trotz der neuen Schattenwurfregelung erhalten. In Anbetracht der steigenden Temperaturen in den Sommermonaten vermindert die verlängerte Schattendauer die Aufheizung der benachbarten Fassaden, und dies leistet doch einen kleinen Beitrag gegen die Überhitzung der Innenstadt, respektive die Fassaden werden in der Nacht dann etwas weniger Hitze abgeben. Ich glaube, diese gut überprüfbare Regelung ist sinnvoll und die Vorteile überwiegen die Nachteile. Wir stimmen dem Antrag der Regierung zu.

Judith Anna Stofer (AL, Zürich): Die vorliegende Änderung der Schattenwurfregelung für Hochhäuser ist eine Hauruckübung, unseriös, nicht fundiert evaluiert und nicht durchdacht. Die Alternative Liste wird dieser Änderung darum nicht zustimmen beziehungsweise wir unterstützen den Minderheitsantrag der Grünen. Es ist unbestritten, dass wir nicht um die Verdichtung in den Städten und Agglomerationen herumkommen. Es ist auch unbestritten, dass wir mit dem Boden künftig haushälterischer umgehen müssen, als dies bis anhin der Fall war. Diese Verdichtung in bereits dicht bebauten urbanen Gebieten muss aber so klimaverträglich, städtebaulich wertvoll und so sozial und menschenfreundlich wie möglich angepackt werden. Dazu gehört die sorgfältige Planung der Aussenräume, dazu gehören genügend öffentliche Grünräume mit schattenspendenden grossen Bäumen, sonnigen Plätzen, wo sich Bewohnerinnen und Bewohner begegnen und austauschen können, genügend Freiräumen, sodass sich die Bewohnerinnen und Bewohner den Raum aneignen, gestalten und so auch Aufenthaltsqualität schaffen können. Im Gegenzug soll auch in die Höhe gebaut werden können. Viele Städteplaner und Städteplanerinnen sind sich aber einig, dass die Verdichtung nicht einzig mit Hochhäusern vorangetrieben werden muss, sondern es auch andere gute städtebaulich verträgliche Lösungen gibt. Am Lehrstuhl für Architektur und Städtebau der ETH Zürich wird seit Jahren zu diesem Themengebiet geforscht. Wir müssen uns nur die Mühe machen, diese Studien zu lesen und mit den Fachleuten ins Gespräch zu kommen. Es ist ein eklatanter Widerspruch, wenn in städtischen, bereits verdichteten Gebieten ein Hochhaus nach dem andern gebaut und damit die alteingesessene Bevölkerung vertrieben wird. In ländlichen Gebieten oder in städtischen Hanglagen explodiert die «Hüsli-Schweiz» hingegen regelrecht. Der Bodenkonsum von wenigen Menschen ist exorbitant hoch. So kuscheln sich einige Wenige in ihr «own private Idaho» (*Anspielung auf den Film «My Private Idaho»*) oder in ihre private Burg, während der grösste Teil der Bevölkerung mit anonymen Wohnkasernen vorliebnehmen muss. Es ist ein Gebot der Zeit, dass wir mit dem vorhandenen Boden haushälterischer umgehen müssen. Noch mehr Hochhäuser sind aber, wie bereits ausgeführt, keine adäquate und intelligente Antwort, um den exorbitanten Bodenverbrauch zu stoppen. Es ist ebenso unbestritten, dass die Menschen Sonne brauchen. Ohne genügend Sonne werden sie krank. Um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert erlaubte die Stadt Zürich den Bewohnerinnen und Bewohnern, dass sie Dachterrassen, die sogenannten Zinnen, bauen durften, damit sie auf den Dächern über der Stadt Zürich genügend Sonne tanken konnten und so gesund blieben. In der Stadt Zürich entwickelte sich ein richtiger Dachzinnen-Boom. Heute sind die Städterinnen und Städter froh um diese luftigen und sonnigen Dachterrassen, gerade auch in den eng bebauten Quartieren. Es ist für mich unverständlich und nicht nachvollziehbar, dass der Kanton Zürich als Erstes die Schattenwurfregel aufweichen will, ohne auch nur ein einziges Wort über mögliche negative Entwicklungen, die er mit der Aufweichung der Schattenwurfregelung in Gang setzen könnte, zu verschwenden. Mir sind vonseiten Kanton keine ausführlichen städteplanerischen Überlegungen bekannt, wie Hochhäuser idealerweise gebaut werden müssen, sodass die Wohnhygiene gewährleistet werden kann, sodass gewährleistet werden

kann, dass die Wohngebiete weiterhin genügend lang besonnt werden. Anstatt die Schattenwurfregelung aufzuweichen, könnten wir beispielsweise auch über die Einführung einer Besonnungsregel nachdenken. Ein Blick über die Kantonsgrenzen lohnt sich ebenfalls: Wie lösen andere Kantone den Konflikt zwischen Kleinräumigkeit, Topografie und Notwendigkeit der Verdichtung, so zum Beispiel Basel-Stadt? Es gibt keine stichhaltigen und nachvollziehbaren Gründe, warum die Zwei-Stunden-Schattenregelung ausgerechnet jetzt auf drei Stunden ausgeweitet werden solle. Es gibt keine Studie, die fundiert aufzeigt, was die aktuell geltende Regelung alles verhindert. Der Kanton Zürich will einzig Planerinnen, Architekten sowie Investorinnen und Investoren gefallen. Das ist definitiv zu wenig, um die Schattenwurfregel aufzuweichen.

Aus diesen Gründen lehnt die Alternative Liste die Änderung der Allgemeinen Bauverordnung ab.

Eintreten

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

Detailberatung

Titel und Ingress

Keine Bemerkungen; genehmigt.

I.

Minderheitsantrag David Galeuchet, Thomas Schweizer:

I. Die Änderung vom 18. März 2020 der Allgemeinen Bauverordnung vom 22. Juni 1977 wird nicht genehmigt.

Abstimmung

Der Kommissionsantrag wird dem Minderheitsantrag von David Galeuchet gegenübergestellt. Der Kantonsrat beschliesst mit 142 : 27 Stimmen (bei 1 Enthaltung), dem Antrag der Kommission zuzustimmen und die Änderung der Allgemeinen Bauverordnung zu genehmigen.

II.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Das Geschäft ist erledigt.