

EINSCHREIBEN UND PER E-MAIL

Amt für Städtebau
Lindenhofstrasse 19
8021 Zürich

Bern, 29. Mai 2026

**Mitwirkungseingabe Revision der Bau- und Zonenordnung Stadt Zürich
BZO 2026: Öffentliche Auflage 18. März 2026 bis 1. Juni 2026**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Mitwirkung zur Revision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich.

Die Mitglieder von *Entwicklung Schweiz* stehen ein für einen Lebensraum, der nachhaltig und innovativ genutzt wird. Das gelingt, weil Planung, Entwicklung und Produktion verbunden eine Gesamtsicht schaffen. Als Verband der Gesamtleister und Entwickler stehen wir für integrierte Zusammenarbeitsmodelle, in denen unsere Mitglieder Gesamtleistungen in der Entwicklung, Planung und Realisierung von Immobilien erbringen. Dabei übernehmen wir unternehmerische Risiken, tragen gesellschaftliche Verantwortung und zeichnen uns durch innovative und ökologische Lösungen aus. Wir sind die starke Stimme in der Politik und im Markt, damit die Schweiz sich lebenswert entwickeln kann.

Anträge

Wir beantragen beim Stadtrat:

1. es seien die Bau- und Zonenordnung sowie der Zonenplan so anzupassen, dass in mehr Gebieten substanzielle Aufzonungen vorgesehen werden; namentlich seien höhere Ausnützungsziffern und mehr zulässige Vollgeschosse festzusetzen, damit die innerhalb von 15 Jahren realistisch mobilisierbare Nettokapazität den gesetzlichen Wohnraumbedarf im Sinne von Art. 15 RPG deckt.
2. es seien die Vorgaben betreffend Kostenmiete, Mehrwertabgabe, Grünflächenziffer, Baumpflicht, Kronenbedeckungsgrad, Baumerhaltungspflicht sowie Denkmal- und Ortsbildschutz einzeln und in ihrer kumulierten Wirkung so anzupassen, dass Bauprojekte in der Stadt Zürich in relevantem Umfang wirtschaftlich realisierbar bleiben.

Einleitung

Entwicklung Schweiz ist der Verband der Gesamtleister und Projektentwickler im Schweizer Bau- und Immobilienmarkt. Seine Mitglieder erbringen integrierte Leistungen über die gesamte Wertschöpfungskette – von der Planung über die Entwicklung bis zur Realisierung. Sie übernehmen dabei unternehmerische Risiken, tragen gesellschaftliche Verantwortung und setzen auf innovative und ökologische Lösungen. Gemeinsam mit allen Anspruchsgruppen schaffen sie den lebenswerten Raum, den sich die Menschen in der Schweiz wünschen.

Die Mitglieder von Entwicklung Schweiz sind bereit, in der Stadt Zürich substanziell in neuen Wohnraum zu investieren. Voraussetzung ist, dass die Grundordnung die dafür erforderliche Ausnützung gewährt und die Rahmenbedingungen wirtschaftlich tragfähig bleiben.

Die vorliegende Mitwirkungseingabe erfolgt, weil die BZO-Revision 2026 diesen Beitrag an zentralen Stellen verhindert, statt fördert. Drei Gründe stehen dabei im Vordergrund.

Erstens setzt die Revision an gut erschlossenen Standorten unzureichende oder fehlende Aufzonungen fest. Wo der kommunale Richtplan SLöBA Verdichtung vorsieht und der Nutzungsplan diese nicht umsetzt, ist darzulegen, welche überwiegenden öffentlichen Interessen diese Abweichung rechtfertigen (Art. 2 Abs. 1 RPG). Die pauschale Feststellung im Erläuterungsbericht, eine Aufzonung sei «nicht sinnvoll», genügt den planungsrechtlichen Anforderungen nicht.

Zweitens ist die 75%-Quote für preisgünstigen Wohnraum nicht verhältnismässig. Das Bundesgericht qualifiziert einen Anteil von $\frac{1}{3}$ als zumutbar (BGE 146 I 70, E. 6.4.3) – 75% liegt mehr als doppelt so hoch. Mildere Instrumente wurden nicht ernsthaft geprüft.

Drittens fehlt der Revision der Nachweis, dass die 75%-Quote das wirksamste verfügbare Instrument ist. Das Bundesgericht verlangt das mildeste geeignete Mittel (BGE 146 I 70, E. 6.4.2). Es bestehen mildere und gleichzeitig zielführendere Alternativen, die im Erläuterungsbericht nicht geprüft wurden.

Das Interesse an Innenentwicklung ist ein verfassungsrechtlich verankertes nationales Interesse (Art. 75 BV), das das Bundesgericht wiederholt als raumplanerisch prioritär eingestuft hat:

«Die Aufgabeninteressen der Siedlungsentwicklung nach innen und der Förderung des öffentlichen Verkehrs, welchen der Gesetzgeber im RPG grosses Gewicht beimisst, sind von nationaler Bedeutung [...]»
BGer 1C_118/2016, E. 5.4.

In der Stadt Zürich mit einer Leerwohnungsziffer von 0,1% – weit unter dem für einen funktionierenden Markt notwendigen Wert – hat dieses Interesse besondere Dringlichkeit. Unter diesen Bedingungen wäre nach Art. 15 RPG und Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG sogar zu prüfen, ob die Grundordnung an gut erschlossenen Standorten über die SLöBA-Vorgaben hinausgehen sollte.

Entwicklung Schweiz versteht sich als konstruktiver Partner der Stadt Zürich. Diese Eingabe ist kein Widerstand gegen die Ziele der Revision, sondern ein Beitrag dazu, dass diese Ziele erreicht werden.

A Fehlende und unzureichende Aufzonungen

I. Bedarfsbedeckung: Methodische Mängel der Kapazitäts- und Reserveberechnung (KAREB)

Statische Stichtagsbetrachtung: Mobilisierungsanalyse fehlt

Antrag

Die KAREB ist so zu ergänzen, dass ersichtlich wird, welcher Anteil der ausgewiesenen Reserve innerhalb von 15 Jahren realistischerweise tatsächlich bebaut werden kann und nicht nur theoretisch vorhanden ist. Gestützt auf diese Analyse sind die Aufzonungen so zu ergänzen und erhöhen, dass innerhalb von 15 Jahren ein der Nachfrage entsprechendes Wohnraumwachstum baulich umgesetzt werden kann.

Begründung:

Art. 15 Abs. 1 RPG verlangt, dass Bauzonen dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Massgebend ist die tatsächlich mobilisierbare Kapazität, nicht das theoretische Gesamtpotenzial an einem Stichtag (Urteil des Bundesgerichts 1C_275/2022 vom 27. November 2024, E. 3.4.1.).

Die KAREB berechnet die Bauzonenreserve nach dem Prinzip Kapazität minus Bestand gleich Reserve. Was das Modell nicht beantwortet – und was Art. 15 Abs. 1 RPG verlangt – ist die entscheidende Folgefrage: Welcher Anteil dieser Reserve ist innerhalb von 15 Jahren tatsächlich mobilisierbar?

Die KAREB enthält keine Analyse der Mobilisierungsgeschwindigkeit. Das ist kein Randproblem, sondern eine Lücke, die das Ergebnis massgeblich beeinflusst: Eine statisch ermittelte Reserve sagt nichts darüber aus, ob sie im gesetzlich massgebenden Zeithorizont aktiviert werden kann. Hinzu kommt die vom Modell selbst eingeräumte Ungenauigkeit: Die Kapazitätsberechnung und die Erhebung des baulichen Bestands sind laut KAREB je mit einer Ungenauigkeit von $\pm 10\%$ behaftet (KAREB, Kap. 1).

Die Ergänzung wäre umso sinnvoller, als die empirische Erneuerungsrate des Immobilienbestandes in Schweizer Städten bei 1–3% p.a. liegt (Bundesamt für Energie, Nachhaltige Gebäudeerneuerung in Etappen, 2015):

Erneuerungsrate p.a.	Dauer bis vollst. Aktivierung	Relation zu 15 Jahren
1%	100 Jahre	6,7× zu lang
2%	50 Jahre	3,3× zu lang
3%	33 Jahre	2,2× zu lang

An 97–99% des Gebäudebestands passiert in einem beliebigen Jahr nichts. Die KAREB wäre durch eine Schätzung der jährlich aktivierbaren Reserve sowie eine Priorisierung der Aufzungsgebiete nach Mobilisierungswahrscheinlichkeit zu ergänzen.

Darüber hinaus wären wirtschaftlich nicht mobilisierbare Reserven gesondert auszuweisen: Kleinstpotenziale, bei denen Fixkosten den Ertragswert übersteigen; Liegenschaften mit prohibitivem Eigentümerkoordinationsaufwand bei Arealentwicklungen; sowie Grundstücke, die durch die neuen kumulierten Auflagen der BZO 2026 wirtschaftlich nicht mehr entwickelbar sind. Die ausgewiesene Reserve ist derzeit eine Bruttogrösse; eine Nettogrösse wäre planungsrechtlich aussagekräftiger.

IVHB-Umstellung: Kompensation ohne Nettoverdichtung

Antrag

Die Berechnungen der Nettoverluste/-gewinne aufgrund der Aufhebung der Untergeschossregelung sind auszuweisen. Die Regelung in der BZO ist dahingehend anzupassen, dass die Ausnützung durch den Wegfall der Untergeschossregelung nicht reduziert wird.

Begründung:

Die BZO-Revision weist in den Zentrumszonen Zonenänderungen aus, die auf den ersten Blick wie Aufzonungen wirken: Z5 wird zu Z6, Z6 wird zu Z7b, die Ausnützungsziffern steigen um 30 Prozentpunkte. In der KAREB werden diese Änderungen als Kapazitätswachstum erfasst.

Die Mitwirkende regt an, diese Darstellung zu präzisieren. Es handelt sich dabei um eine Kompensation für den Wegfall des anrechenbaren Untergeschosses infolge der IVHB-Harmonisierung – nicht um eine echte Nettoaufzonung. Die AZ-Erhöhung gleicht lediglich den Verlust einer bisherigen Anrechnungsmöglichkeit aus; sie schafft keine zusätzliche Nutzfläche. Was sich ändert, ist die Berechnungspraxis, nicht die tatsächlich realisierbare Dichte.

Für einen Teil der betroffenen Grundstücke geht die Kompensation zudem nicht vollständig auf. Der Erläuterungsbericht hält auf S. 62 fest, die Kompensation sei «ausnützungsneutral». Für Grundstücke, bei denen das wegfallende Untergeschoss aufgrund von Hangneigung und Terrainverlauf faktisch mehr als 30 Prozentpunkte Ausnützung brachte, trifft dies nicht zu, was folgendes Beispiel veranschaulicht:

Parameter	Alt (Z6)	Neu (Z7b)	Differenz
Ausnützungsziffer	230%	260%	+30 Prozentpunkte
Wegfall. anrechenb. UG	–	–	–38 Pkt. (exemplarisch)
Effektiver Nettoverlust			–8 Pkt. = 80 m ² pro 1'000 m ² GS

Für die bisherige Zone Z7 ist die Kompensationsmöglichkeit noch eingeschränkter: § 49a Abs. 2 PBG/ZH beschränkt die Vollgeschosszahl auf sieben, weshalb kein zusätzliches Geschoss als Ausgleich gewährt werden kann. Die einzige Kompensation ist die AZ-Erhöhung von 260% auf 290%, obwohl das wegfallende Untergeschoss dort ebenfalls mehr als 30 Prozentpunkte Ausnützung gebracht hat.

Die Mitwirkende regt an, diese Fälle in der KAREB gesondert auszuweisen und die Kompensation gegebenenfalls anzupassen, wo die Neutralität nicht gewährleistet ist.

Arealbonus in der KAREB: Überprüfung der Annahmen

Antrag

Die Annahme zur Inanspruchnahme des Arealüberbauungsbonus in der KAREB ist auf der Grundlage der empirischen Erkenntnisse zu überprüfen und realistisch zu kalibrieren.

Begründung:

Die KAREB rechnet bei Arealen ab 6'000 m² pauschal den Bonus für preisgünstigen Wohnraum ein:

«Bei Arealen ab einer Grösse von 6'000 m² wird auch der Bonus für preisgünstigen Wohnraum eingerechnet.»

KAREB, Kap. 1 (Berechnungsmodell und Annahmen)

Diese Annahme verdient in drei Punkten eine kritische Überprüfung:

Erstens liegt die empirische Erneuerungsrate bei 1–3% p.a. Der überwiegende Teil der infrage kommenden Grundstücke wird im 15-Jahres-Horizont nicht entwickelt werden.

Zweitens setzt der Arealbonus voraus, dass der gesamte zusätzliche Wohnraum, der durch den Bonus ermöglicht wird, zu 100% preisgünstig vermietet wird. Das ist eine Bedingung, die für marktorientierte Investoren wirtschaftlich wenig attraktiv ist.

Drittens hat die Stadt selbst festgestellt, dass Arealüberbauungsboni auch ohne die neuen Anforderungen kaum genutzt werden:

«Seit Einführung erhöhter Energieanforderungen wurde nur bei einem Drittel der Arealüberbauungen der Ausnützungsbonus beansprucht», und die Kostenmiete-Regelung könnte «einen zusätzlichen limitierenden Effekt auf die Nutzung des Ausnützungsbonus haben.»

Stadt Zürich, Teilrevision Bau- und Zonenordnung, Änderung der Bauordnung «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen», Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, Beilage 2 zu STRB Nr. 710/2022, S. 19

Die Mitwirkende regt an, die KAREB-Annahme zur Bonusinanspruchnahme auf der Grundlage dieser Erkenntnisse zu überprüfen und realistischer zu kalibrieren.

II. Drei Voraussetzungen für RPG-konforme Innenentwicklung

Antrag

U.a. im HB-Perimeter sind die Möglichkeiten für substanzielle Aufzonungen zu prüfen. Die im Erläuterungsbericht nicht begründeten Abzonungen sind zu überdenken und mit einer nachvollziehbaren Interessenabwägung nach Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG zu versehen.

Begründung:

Innenentwicklung ist ein Verfassungsauftrag von nationaler Bedeutung (Urteil des Bundesgerichts 1C_118/2016 vom 21. März 2017, E. 5.4), aber nur unter drei kumulativen Bedingungen:

- **Gute ÖV-Erschliessung:** Verdichtung ist nur an zentralen, gut erschlossenen Standorten als haushälterische Bodennutzung anerkannt (Urteil des Bundesgerichts 1C_289/2017 vom 16. November 2018, E. 5.4).
- **Ausreichende Grunddichte:** Haushälterische Bodennutzung erfordert mindestens 10'000 Einwohnende im 500-Meter-Radius (Lüdi Miriam/Wälty Sibylle, Vollzug der haushälterischen Bodennutzung in der Schweiz, in: disP – The Planning Review, 2020/1, S. 32-43).
- **Ausgewogenes Verhältnis Einwohnende/Beschäftigte:** Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG verlangt die zweckmässige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten (2:1 Verhältnis zwischen Einwohnenden und Beschäftigten: (Lüdi Miriam/Wälty Sibylle, Vollzug der haushälterischen Bodennutzung in der Schweiz, in: disP – The Planning Review, 2020/1, S. 32-43).

Solche Siedlungsstrukturen fördern nachweislich kurze Wege, hohe Fuss- und Velonutzung sowie funktionierende Erdgeschossnutzungen. Erfolgreiche Beispiele: Vevey Bahnhof, Idaplatz Zürich, Luzerner Neustadt.

Zürich verfügt mit dem Hauptbahnhof, Bahnhof Oerlikon, Bahnhof Altstetten und Bahnhof Stadelhofen über vier Standorte der ÖV-Gütekategorie A. Grosse Teile des Stadtgebiets weisen einen strukturellen Beschäftigtenüberhang auf. Zürich ist, gemessen an seiner Infrastruktur und ÖV-Erschliessung, hinsichtlich Wohnraums noch nicht ausgeschöpft (siehe dazu Abbildung 1).

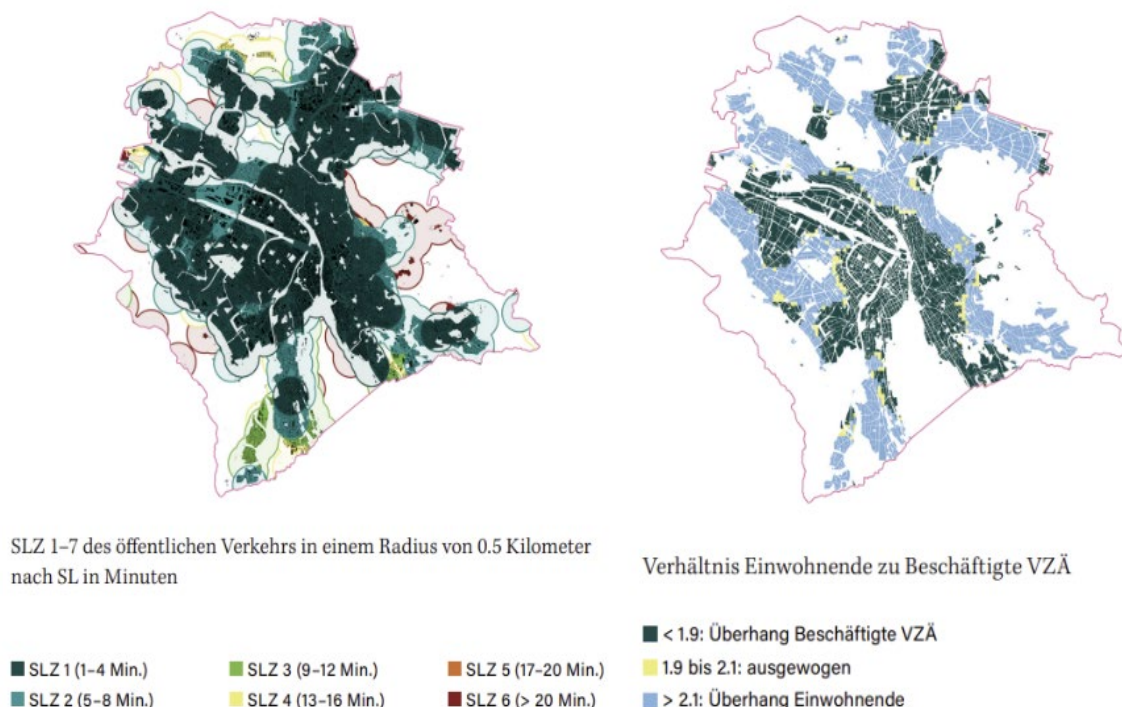


Abbildung 1: Karte links Servicelevelzonen (SLZ) des öffentlichen Verkehrs und Karte rechts Verhältnis Einwohner und Beschäftigte. Quelle: WÄLTY SIBYLLE, Haushälterische Bodennutzung vollziehen, S. 317 und S. 333

Das HB-Paradoxon. Der Hauptbahnhof Zürich ist der am besten erschlossene Standort der Schweiz und weist gleichzeitig einen strukturellen Beschäftigtenüberhang auf. Nach Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG ist er genau jener Typus von Standort, an dem Innenentwicklung raumplanerisch geboten wäre. Die Mitwirkende regt an, im HB-Perimeter die Möglichkeiten für substantielle Aufzonungen zu prüfen und die im Erläuterungsbericht nicht begründeten Abzonungen in unmittelbarer HB-Nähe zu überdenken, da eine Abzonung in einem ÖV-Güteklasse-A-Perimeter einer sorgfältigen Interessenabwägung bedarf (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG).

III. Koordination: Ausgeklammerte Perimeter und fehlende Gesamtschau

Antrag

1. Die rechtliche Konsequenz von § 284 Abs. 3 PBG/ZH für die ausgeklammerten Hochhausgebiete ist im Erläuterungsbericht transparent auszuweisen.
2. Die KAREB ist um eine quantitative Schätzung der Wohnraumkapazität der ausgeklammerten Perimeter zu ergänzen.

Begründung:

Die Revisionspflicht nach Art. 21 Abs. 1 RPG ist keine periodische Teilkorrektur; sie ist eine Gesamtschau. Das Bundesgericht hält dazu fest:

«Die Nutzungsplanung muss grundsätzlich aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange heraus erfolgen. Der unkoordinierte Erlass von Sondernutzungsordnungen für Teile des Gemeindegebiets widerspricht der Planungspflicht von Art. 2 Abs. 1 RPG.»
Urteil des Bundesgerichts 1C_65/2023 vom 30. Oktober 2023, E. 4.2

Die BZO-Revision klammert aus oder behandelt nur formal:

- Ergänzungsplan Hochhausgebiete (separate Revision) – rund ¼ der Bauzonenfläche
- Gebiet Friesenberg (separat) / Planungszone Löwenstrasse / Planungszone Langgrüt
- 23 Perimeter mit neuen und erweiterten Kernzonen
- 27 Kernzonen-Ergänzungspläne, von denen nur an zwölf inhaltliche Änderungen vorgenommen wurden

Der besondere Hinweis zu den Hochhausgebieten. Die Ausklammerung der Hochhausgebiete mit dem Verweis auf ein separates Verfahren erweckt den Eindruck, die Frage des dort entstehenden Wohnraums werde zu einem späteren Zeitpunkt eigenständig geregelt. Die Mitwirkende weist darauf hin, dass dies einer ergänzenden Erläuterung bedarf: Nach § 284 Abs. 3 PBG/ZH darf die Ausnützung eines Hochhauses die Grundaussnützung der entsprechenden Zone nicht übersteigen. Das bedeutet, dass die zulässige Nutzungsdichte in den Hochhausperimetern bereits jetzt durch die Festsetzung der Grundzonenausnützung in der vorliegenden Revision bestimmt wird. Das separate Verfahren regelt danach nur noch städtebauliche Fragen wie Standort, Höhe und Gestaltung. Diese Konsequenz wäre im Erläuterungsbericht transparent auszuweisen, um dem Mitwirkungsgebot nach Art. 4 RPG zu genügen.

Fehlende Quantifizierung der ausgeklammerten Potenziale. Für die ausgeklammerten Perimeter fehlt eine quantitative Schätzung, wie viel Wohnraum dort entstehen soll und wie dieser in die Bedarfsrechnung einfließen kann. Eine vollständige Bedarfsdeckungsprüfung nach Art. 15 RPG und Art. 2 Abs. 1 RPG setzt diese Angaben voraus. Die Mitwirkende regt an, die KAREB entsprechend zu ergänzen.

B Kumulierte neue Restriktionen: Fehlende Gesamtbilanz

IV. Fehlende Gesamtwirtschaftlichkeitsanalyse

Antrag

Es sei nachzuweisen, wie viele Bauprojekte unter den neuen kumulierten Bedingungen noch wirtschaftlich realisierbar sind, ob die kombinierten Auflagen dazu führen, dass Investitionen unterbleiben, und welche Nettowohnraumwirkung die Revision nach Abzug aller neuen Restriktionen tatsächlich hat.

Begründung:

Die BZO-Revision 2026 führt gleichzeitig eine Vielzahl neuer Belastungen ein oder verschärft bestehende. Was aus Sicht der Mitwirkenden noch fehlt, ist der Nachweis, dass unter diesen kumulierten Bedingungen in ausreichendem Umfang gebaut wird.

Bereits heute entsteht in der Stadt Zürich zu wenig neuer Wohnraum. Die Leerwohnungsziffer liegt bei 0,1%, weit unter dem für einen funktionierenden Markt notwendigen Wert von rund 1,27%. Die BZO-Revision enthält kein Gutachten und keine Modellrechnung, die zeigt:

- wie viele Bauprojekte unter den neuen Bedingungen noch wirtschaftlich realisierbar sind,
- ob die kombinierten Auflagen dazu führen, dass Investitionen unterbleiben oder in andere Gemeinden abfließen, und
- welche Nettowohnraumwirkung die Revision nach Abzug aller neuen Restriktionen tatsächlich hat.

Art. 36 Abs. 3 BV verlangt Verhältnismässigkeit, und diese setzt voraus, dass die Wirkung einer Massnahme bekannt ist. Die folgende Übersicht zeigt die kumulierten Belastungen, die gleichzeitig wirken:

Massnahme / Belastung	Grundlage	Wirkung
75% Kostenmiete auf Mehrausnützung	Art. 23 ff. E-BZO	Stark renditemindernd
Mehrwertabgabe auf hypothetischen Mehrwert	Art. 179 E-BZO	Abgabe auch ohne vollständige Realisierung des BZO-Potenzials
Grünflächenziffer bis zu 60%	Art. 43–46 E-BZO	Nutzbare Fläche reduziert
Baumpflanzpflicht (Kronenbedeckung)	Art. 52–55 E-BZO	Weitere Fläche gebunden
Stadtweiter absoluter Baumerhalt	Art. 56 E-BZO	Einzelne Parzellen faktisch blockiert

Massnahme / Belastung	Grundlage	Wirkung
Neue Inventareinträge	SR-Beschluss 4.3.2026	Auflagenlast erhöhend

Keine dieser Massnahmen ist für sich allein notwendigerweise unzulässig. Ihre Kombination, ohne Nachweis der Gesamtwirtschaftlichkeit und ohne ausreichende Aufzonungen, die Investitionsanreize schaffen würden, verdient eine vertiefte Prüfung.

V. Abrissförderung

Antrag

Es sei im Erläuterungsbericht darzulegen, wie die neuen Aufzonungsregeln mit dem erklärten Ziel der Innenentwicklung und des Bestandserhalts vereinbar sind. Insbesondere ist auszuweisen, welche Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer die neue Ausnützung ohne Abbruch des bestehenden Gebäudes realisieren können und welche nicht.

Begründung:

Die BZO-Revision verfolgt erklärtermassen das Ziel einer qualitätvollen Innenentwicklung, wenn möglich im Bestand und ohne unnötigen Abbruch. Die Ausgestaltung der neuen Aufzonungsregeln widerspricht diesem Ziel in einer strukturell bedeutsamen Konstellation.

Viele Grundstücke in der Stadt Zürich weisen einen Gebäudebestand auf, der die bisherige Ausnutzungsziffer bereits ausschöpft oder überschreitet. Die neue, höhere Ausnützung lässt sich in solchen Konstellationen häufig nur durch vollständigen Abbruch und Neubau realisieren; eine Aufstockung ohne Abbruch scheitert bautechnisch, statisch oder höhenrechtlich.

Für den Eigentümer stellt sich die Rechnung dann wie folgt dar: Ein Neubau ermöglicht zwar erheblich mehr Wohnraum und höhere Markterträge in den oberen Geschossen, macht aber gleichzeitig die 75%-Quote auf die gesamte Mehrausnützung fällig, was die Wirtschaftlichkeit oft wieder zunichtemacht. Eine Aufstockung ohne Abbruch erlaubt demgegenüber, mit bestehenden Bestandsmieten zu operieren und obenauf Marktmieten zu erzielen; aber nur, wenn die zusätzlichen Geschosse ausreichen, die Quote zu tragen, und nur, wenn die Revision überhaupt genug Mehrausnützung zulässt, damit sich der Aufwand lohnt.

Das Ergebnis ist paradox: Wo die Revision substanzielle Aufzonungen gewährt ist der Anreiz gross, dennoch abzureissen und auf eine höhere Gesamtdichte zu setzen. Denn bei einem Neubau lässt sich statt einer moderaten Aufstockung eine erheblich höhere Ausnutzung realisieren was den Ertrag pro Quadratmeter Grundstück deutlich steigert. Wo die Revision hingegen zu wenig Mehrausnützung gewährt, lohnt sich weder Aufstockung noch Neubau.

Die Revision setzt damit keine Anreize für den Bestandserhalt, sondern – wo sie überhaupt Potenzial freigibt – Anreize für den Abbruch. Das steht in direktem Widerspruch zum erklärten Ziel. Eine wirksame Strategie für Bestandserhalt und Innenentwicklung müsste beides ermöglichen: substanzielle Aufstockungen ohne Abbruch dort, wo es bautechnisch möglich ist, und für Neubauten eine klare Dichtestrategie bis 30 Meter, die Aufzonung und Quote so kombiniert, dass beide Varianten wirtschaftlich funktionieren.

VI. Die 75%-Kostenmiete-Vorgabe (Art. 23 E-BZO)

Antrag

Es sei im Erläuterungsbericht darzulegen, inwieweit die Vorgabe nach Art. 23 E-BZO die Anforderungen an die Verhältnismässigkeit nach Art. 36 Abs. 3 BV erfüllt, insbesondere ob das Instrument geeignet ist, ausreichend Wohnfläche an geeigneten Standorten zu schaffen, und ob es erforderlich und zumutbar ist. Mildere Mittel sind zu prüfen.

Begründung:

1. Eingriff und Prüfmasstab

Die Verpflichtung, 75% der durch Aufzoning ermöglichten Mehrausnützung dauerhaft zu Kostenmiete zu vermieten, greift in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) ein. Die gesetzliche Grundlage (§ 49b PBG/ZH) ist vorhanden. Das öffentliche Interesse an preisgünstigem Wohnraum ist anerkannt und als Sozialziel verfassungsrechtlich verankert (Art. 41 Abs. 1 lit. e BV). Die nachfolgende Prüfung zeigt, dass die Vorgabe in der vorliegenden Ausgestaltung die Anforderungen an die Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) nicht erfüllt.

2. Planungslogische Vorfrage: Reihenfolge der Instrumente

Preisgünstiger Wohnraum erfordert zunächst und vor allem: mehr Wohnraum. Die planungsrechtlich richtige Abfolge lautet: erstens ausreichend Wohnfläche durch Aufzoning an geeigneten Standorten schaffen; zweitens durch verhältnismässige Instrumente sicherstellen, dass ein angemessener Anteil davon zu tragbaren Konditionen verfügbar ist (Baumann, a.a.O., S. 193 ff., insb. S. 203). Wohnungsmarktinterventionen, die Investitionsanreize senken, lösen das Mengenproblem erfahrungsgemäss nicht (Baumann, a.a.O., S. 193 ff., insb. S. 203). Die Mitwirkende regt an, diese Reihenfolge in der Überarbeitung stärker zu berücksichtigen.

3. Eignung – zu überprüfen

Eine Massnahme ist ungeeignet, wenn sie die Erreichung des angestrebten Ziels erschwert oder unmöglich macht (BGE 146 I 70, E. 6.4.1). Die 75%-Vorgabe verdient in dieser Hinsicht eine vertiefte Prüfung, weil ökonomisch plausibel ist und durch stadtinterne Beobachtungen empirisch gestützt wird, dass sie dazu führen kann, dass Investitionen unterbleiben und insgesamt weniger Wohnungen entstehen. Die Stadt hat diesen Zusammenhang selbst anerkannt:

«Die Kostenmiete-Regelung könnte einen zusätzlichen limitierenden Effekt auf die Nutzung des Ausnützungsbonus haben.» Stadt Zürich, Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, Beilage 2 zu STRB Nr. 710/2022, S. 19

Typische Marktreaktionen auf übermässige Auflagen sind: Aufschub des Bauvorhabens, Ausweichen auf nicht pflichtige Nutzungen (Gewerbe, Büro), Verkauf an institutionelle Akteure sowie Verlagerung von Investitionen in Umlandgemeinden. Keines dieser Szenarien schafft zusätzlichen Wohnraum in der Stadt Zürich.

4. Erforderlichkeit – mildere Mittel zu prüfen

Das Bundesgericht verlangt das mildeste geeignete Mittel (BGE 146 I 70, E. 6.4.2). Die Mitwirkende regt an, folgende mildere Instrumente ernsthaft zu prüfen: eine Quote von höchstens einem Drittel auf der Mehrausnützung, verbunden mit Bonusausnützung bei Übererfüllung; eine Ersatzbeitragsregelung für Eigentümer, die die Quote nicht in natura erfüllen können; eine Staffelung nach Aufzonusintensität und Projektgrösse; sowie eine gezielte Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Dass andere Schweizer Gemeinden deutlich tiefere Quoten verwenden und dafür kantonal Genehmigung erhalten haben, legt nahe, dass mildere Mittel verfügbar und wirksam sind.

5. Zumutbarkeit – Kummulationseffekt

Das Bundesgericht hat in BGE 146 I 70, E. 6.4.3, Mindestanteile von nicht mehr als einem Drittel der neu zugeführten Wohnnutzungsfläche als zumutbar qualifiziert. Die vorliegende Vorgabe von 75% liegt deutlich höher. Entscheidend ist dabei nicht die Quote isoliert, sondern die Gesamtbelastungswirkung der gleichzeitig wirkenden Auflagen: 75% Kostenmiete, Grünflächenziffer, verschärfte Energieanforderungen sowie ISOS-Auflagen. Die Zumutbarkeitsprüfung hat stets die Gesamtheit der auflagenspezifischen Belastungen zu berücksichtigen (Baumann, a.a.O., S. 205). Eine Prüfung, welche die 75%-Quote isoliert betrachtet, genügt Art. 36 Abs. 3 BV nicht.

VII. Mehrwertabgabe: Erhebung auf planungsbedingten Mehrwert

Antrag

Es sei im Erläuterungsbericht darzulegen, wie sichergestellt ist, dass die Mehrwertabgabe mit dem Äquivalenzprinzip und dem Verhältnismässigkeitsgebot (Art. 36 BV) vereinbar ist, wenn die kumulierten Auflagen der BZO-Revision dazu führen, dass der theoretisch berechnete Planungsvorteil strukturell nicht realisierbar ist.

Begründung:

Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 Abs. 1 RPG ist dem Grundsatz nach legitim: Wer durch eine Aufzoning einen Planungsvorteil erhält, soll einen Teil davon abgeben. Die Abgabe wird berechnet als Differenz zwischen den Verkehrswerten des Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme (§ 3 Abs. 1 MAG). Der Verkehrswert des Landes spiegelt dabei die maximal erlaubte Ausnützung – nicht das, was tatsächlich gebaut wird. Wer die neue Ausnützung bei einem späteren Neubau nicht vollständig konsumiert, zahlt trotzdem auf den vollen theoretischen Planungsvorteil, weil das Land als theoretisch zur höheren Dichte berechtigt bewertet ist.

Fällig wird die kommunale Mehrwertabgabe in der Stadt Zürich erst bei einer Neubebauung (§ 10 Abs. 1 MAG). Reine Sanierungen lösen die Fälligkeit nicht aus (§ 21 Abs. 1 MAV). Die Grundbuchanmerkung besteht jedoch ab Rechtskraft der Revision und schränkt den Belehnungsspielraum ein.

Das strukturelle Problem: Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, bei denen die kumulierten Auflagen der BZO-Revision (75%-Quote, Grünflächenziffer, Baumschutz etc.) die volle Realisierung der neuen Ausnützung wirtschaftlich verunmöglichen oder stark erschweren, tragen die Mehrwertabgabe auf einen Planungsvorteil, den sie strukturell nicht oder nur teilweise werden konsumieren können. Das ist mit dem Äquivalenzprinzip und dem Verhältnismässigkeitsgebot (Art. 36 BV) nur vereinbar, wenn die Realisierbarkeit des Mehrwerts unter den BZO-Bedingungen als wirtschaftlich zumutbar nachgewiesen wird – was die vorliegende Wirtschaftlichkeitsanalyse in Frage stellt.

VIII. Grünflächenziffer, Kronenbedeckungsgrad und Baumerhalt

Antrag

1. Es ist im Planungsbericht darzulegen, wie die Regelung in Art. 56 E-BZO in Anwendungsfällen, in denen der Baumerhalt eine planungsrechtlich zulässige Ausnützung faktisch verhindert, mit der kantonalrechtlichen Schranke von § 76 PBG/ZH vereinbar ist – und wie die Behörde in solchen Fällen vorzugehen gedenkt. Eine solche Dokumentation der planerischen Absicht ist für allfällige spätere Anwendungsfälle und Rechtsverfahren unerlässlich.
2. Es ist eine Analyse vorzulegen, in welchem Umfang die kumulativen Begrünungsvorgaben – Grünflächenziffer, Baumpflanzpflicht und stadtweiter Baumerhalt – die tatsächlich realisierbare Ausnützung einschränken. Besonders zu beleuchten sind Grundstücke mit Tiefgaragen oder Untergeschossen (Wurzelraum- und Fundationskonflikte), kleinere Parzellen sowie innerstädtische Zentrumszonen, wo Abstandsvorschriften und Zufahrten zusätzlichen Spielraum entziehen.
3. Für Fälle, in denen der Baumerhalt eine planungsrechtliche zulässige Ausnützung faktisch verhindert, ist ein Ausnahmetatbestand vorzusehen, der eine Interessenabwägung im Einzelfall ermöglicht.

Begründung:

Die E-BZO führt gleichzeitig ein:

- Grünflächenziffer bis 60% je nach Zone
- Baumpflanzpflicht mit differenzierten Kronenbedeckungsgraden: 30% in W2b-Zonen, 25% in W2–W4b, 20% in W4–W6, 15% in Zentrumszonen und IG (Art. 52–55 E-BZO)
- Stadtweiter Baumerhalt (Art. 56 E-BZO, STRB Nr. 679/2025)

Die Mitwirkende begrüsst das Ziel qualitätsvoller Begrünung ausdrücklich. Grünräume und Bäume sind für eine lebenswerte Innenentwicklung zentral – das entspricht auch den bundesrechtlichen Vorgaben (Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG; Art. 1 Abs. 2 lit. a-bis RPG) und liegt im Interesse jedes Grundeigentümers, der ein qualitativ hochstehendes Projekt realisieren will. Das Anliegen dieser Eingabe richtet sich daher nicht gegen die Begrünungsziele, sondern gegen deren Ausgestaltung in einem zentralen Punkt: die fehlende Interessenabwägung im Einzelfall.

a) Fehlende Datengrundlage als strukturelles Problem

Der stadtweite absolute Baumerhalt nach Art. 56 E-BZO setzt voraus, dass die Auswirkungen auf die Grundstücksentwicklung bekannt sind. Nach Kenntnis der Mitwirkenden verfügt die Stadt Zürich jedoch über kein vollständiges Kataster der Bäume auf Privatgrundstücken. Die räumliche Erfassung beschränkt sich weitgehend auf Bäume im öffentlichen Raum. Eine systematische Prüfung, welche Privatgrundstücke durch den absoluten Baumerhalt in ihrer planungsrechtlich zulässigen Entwicklung faktisch blockiert werden, wurde damit wohl nicht durchgeführt. Eine derart weitreichende Regelung ohne diese Grundlage zu erlassen, ist mit dem Verhältnismässigkeitsgebot (Art. 36 Abs. 3 BV) und dem Planungsgrundsatz der Interessenabwägung (Art. 3 RPG) nur schwer vereinbar.

b) Fehlende Interessenabwägung im Einzelfall

§ 76 PBG/ZH ermächtigt kommunale BZO zur Vorschreibung von Baumpflanzungen und Baumerhalt, ausdrücklich unter der Schranke: «Die ordentliche Grundstücksnutzung darf dadurch nicht übermässig erschwert werden.» Diese kantonalrechtliche Schranke gilt unmittelbar und kann durch die BZO nicht ausgehebelt werden. Die Formulierung von Art. 56 E-BZO als absoluter Baumerhalt ohne Ausnahmetatbestand erweckt jedoch den Eindruck, eine Interessenabwägung sei nicht mehr möglich. Das ist bundesrechtlich und kantonalrechtlich unzutreffend – und es wäre für Eigentümer, Behörden und Gerichte wichtig, dass dies im Planungsbericht explizit festgehalten wird.

c) Gesamtbilanz der Nutzungswirkung

Es ist auszuweisen, in welchem Umfang Untergeschosse, Tiefgaragen, Baukörperdispositionen und nutzbare Freiflächen durch die kumulativen Begrünungsvorgaben eingeschränkt werden. Besonders betroffen erscheinen Grundstücke mit Tiefbauten (Konflikte zwischen Wurzelraum und Foundationen), kleinere Parzellen sowie Zentrumszonen, wo auch der tiefere Kronenbedeckungsgrad von 15% in Kombination mit Abstandsvorschriften und Zufahrten zu Nutzungskonflikten führen kann.

IX. ISOS und Quartiererhaltungszone: Schematische Abwägung

Antrag

Es ist zumindest für Grundstücke mit erheblichem Verdichtungspotenzial eine parzellenscharfe Einzelfallbetrachtung vorzunehmen, die strukturiert Interessen ermittelt, bewertet, gewichtet und abwägt. Für die dreifache Schutzschichtung (ISOS, Denkmalschutzinventar, Quartiererhaltungszone) sind die konkreten Rechtsfolgen und das Ausmass der Nutzungseinschränkungen transparent darzustellen.

Begründung:

Der ISOS-Leitfaden von ARE/BAK/BPUK hält fest, dass das ISOS ein Grundlageninstrument und keine Schutzmassnahme ist. Es stellt auf das Wie der Überbauung ab, nicht auf das Ob. Das Bundesgericht bestätigt, dass das ISOS keine generelle Bausperre begründet, sondern einen qualifizierten Gestaltungsauftrag darstellt (BGer 1C_262/2024; BGer 1C_84/2023).

Im vorliegenden Dokument wird zwar festgehalten, dass ein teilweiser Widerspruch zwischen ISOS-Erhaltungszielen und Entwicklungsinteressen bestehe. Weite Teile werden aber faktisch unter einen weitgehenden Erhaltungsanspruch gestellt. So wird etwa ausgeführt:

«Das bedeutet, das Erhalten der Struktur sowie die Anordnung und Gestalt der Bauten und Freiräume sind zu bewahren und die für die Struktur wesentlichen Elemente und Merkmale sind integral zu erhalten..»

Anhang 1 zu Beilage 2 Dokumentation der Interessenabwägung mit dem ISOS; S. 142

Die Mitwirkende regt an, zu vertiefen:

- weshalb dem Erhaltungsinteresse gegenüber den Interessen der Innenentwicklung im konkreten Fall ein überwiegendes Gewicht zukommt,

- welche konkreten Entwicklungsmöglichkeiten durch das ISOS eingeschränkt werden, und
- in welchem Umfang trotz ISOS eine Verdichtung weiterhin möglich sein soll.

Keine parzellenscharfe Interessenabwägung

Die in Beilage 2, Anhang 1 dargelegte Interessenabwägung erfolgt auf Gebiets- bzw. Perimeterstufe. Der ISOS-Leitfaden verlangt demgegenüber eine strukturierte Interessenermittlung, Bewertung, Gewichtung, Abwägung sowie Variantenprüfung für die jeweils betroffenen Grundstücke. Eine bloss gebietsbezogene Betrachtung, die ihr Ergebnis pauschal auf sämtliche Parzellen eines Perimeters überträgt, genügt diesen Anforderungen noch nicht vollständig. Die Mitwirkende regt an, zumindest für Grundstücke mit erheblichem Verdichtungspotenzial eine vertiefere Einzelfallbetrachtung vorzunehmen.

Dreifache Schutzschichtung ohne hinreichende Transparenz

Für Grundeigentümer entsteht faktisch eine dreifache Schutzschichtung aus ISOS-Eintrag, Denkmalschutzinventar und Quartiererhaltungszone. Es wäre wünschenswert, dass für jede Schicht transparenter dargestellt wird, welche konkreten Rechtsfolgen sie auslöst und in welchem Umfang Nutzungsmöglichkeiten tatsächlich eingeschränkt werden. Rund ein Drittel der Zürcher Bauzonen sind mit ISOS-Erhaltungszielen belegt, in einer Stadt, die nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ausdrücklich für die bauliche Verdichtung nach innen prädestiniert ist. Eine sorgfältige Abwägung dieser Interessen ist deshalb besonders wichtig.

Schluss

Aus Sicht der Mitwirkenden bietet die laufende Revision eine grosse Chance, tragfähige planerische Lösungen für eine qualitätsvolle Innenentwicklung zu finden. Eine Grundordnung, die Dichte dort konzentriert, wo Erschliessung, Arbeitsplatznähe und städtisches Leben zusammenkommen, dient gleichzeitig dem Klimaschutz, der Wohnraumversorgung und dem Erhalt der Lebensqualität in den Bestandsquartieren.

Die vorliegende Eingabe versteht sich als konstruktiver Beitrag zu diesem Ziel. Die aufgezeigten Punkte sind keine grundsätzliche Kritik an den Absichten der Revision, sondern Hinweise auf Stellen, an denen die planungsrechtlichen Grundlagen und die wirtschaftliche Tragfähigkeit eine Ergänzung nahelegen. Die Mitwirkende würde es sehr begrüßen, wenn diese Potenziale im weiteren Planungsprozess vertieft geprüft und genutzt werden könnten.

Besten Dank für Ihre Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse

Entwicklung Schweiz
Développement Suisse



Karin Bühler, Geschäftsführerin

+41 79 202 53 65

karin.buehrer@entwicklung-schweiz.ch