

Planungs- und Baugesetz (PBG)

(Änderung vom ...; Anhebung Grenze Hochhaus)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Planung und Bau vom
...,

beschliesst:

I. Das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

2. Ausnützung, Bau- und Nutzweise

§ 49 a. Abs. 1 unverändert.

² Je nach den örtlichen Verhältnissen und den Vorgaben der Richtplanung können zonenweise oder für Teilbereiche von Zonen bis zu zehn Vollgeschosse, zwei anrechenbare Dachgeschosse unter Schrägdächern, ein anrechenbares Dachgeschoss unter Tonnendächern oder ein Attikageschoss sowie ein anrechenbares Untergeschoss zugelassen werden.

Abs. 3 und 4 unverändert.

Grenz- und Gebäudeabstand

§ 260. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Die Grenz- und Gebäudeabstände sind bei seitlich gegliederten Gebäuden für jeden Teil getrennt zu messen. Für Gebäudeteile mit einer Fassadenhöhe bis 30 m, welche die für die Regelüberbauung zulässige Fassadenhöhe überschreiten, sind sie um das Mass der Mehrhöhe zu vergrössern.

Abs. 4 unverändert.

Andere Gebäude

§ 270. Abs. 1 unverändert.

² Der Abstand von 3,5 m gilt ohne Rücksicht auf Lage und Tiefe der beteiligten Grundstücke seitlich innerhalb von 20 m ab der Verkehrsbaulinie

* Die Kommission für Planung und Bau besteht aus folgenden Mitgliedern: Barbara Franzen, Niederweningen (Präsidentin); Theres Agosti Monn, Turbenthal; Jonas Erni, Wädenswil; Barbara Grüter, Rorbas; Walter Honegger, Wald; Domenik Ledergerber, Herrliberg; Monica Sanesi Muri, Zürich; Peter Schick, Zürich; Roger Schmutz, Wettswil a. A.; Thomas Schweizer, Hedingen; Sascha Ullmann, Zollikon; Janine Vannaz, Aesch; Simon Vlk, Uster; Stephan Weber, Wetzikon; Wilma Willi, Stadel; Sekretär: Benjamin Muschg.

oder der sie ersetzenden Baubegrenzungslinie; ab 17 m über dem massgebenden Terrain vergrössert er sich weiter hinten und rückwärtig um das Mass der Mehrhöhe, unter Vorbehalt der Bestimmungen für Hochhäuser, jedoch höchstens auf 16,5 m.

Abs. 3 unverändert.

B. Mass und Berechnung

I. Grundsatz

§ 279.

¹ Die höchstzulässige Fassadenhöhe beträgt unter Vorbehalt der Bestimmungen über die Hochhäuser 30 m.

Abs. 2 unverändert.

Begriff und Zulässigkeit

§ 282.

¹ Hochhäuser sind Gebäude mit einer Fassadenhöhe von mehr als 30 m. Sie sind nur gestattet, wo die Bau- und Zonenordnung sie zulässt.

Abs. 2 unverändert.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat verfasst. Der Bericht zur Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

Bericht

1. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 4. September 2023 haben Sonja Rueff-Frenkel und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative betreffend «Anhebung Grenze Hochhaus» eingereicht. Sie wurde am 19. Februar 2024 im Kantonsrat behandelt und mit 139 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Planungs- und Baugesetz (PBG) wird wie folgt geändert:

§ 282

Hochhäuser sind Gebäude mit einer Höhe von mehr als 30 m. Sie sind nur gestattet, wo die Bau- und Zonenordnung sie zulässt.

2. Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage

Die parlamentarische Initiative (PI) fordert die Anhebung der Grenze für Hochhäuser im PBG von aktuell 25 auf 30 Meter. Dies entspreche den neuesten Regelungen der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen (VKF) und einem Bedürfnis von Städten. Insbesondere erleichtere die Anhebung des Grenzwerts die Aufstockung bestehender Gebäude in der Regelbauweise, da die Brandschutzanforderungen bei Gebäuden im Hochhausbereich wesentlich höher sind. Es solle dabei der gleiche Höhenbegriff wie in den Brandschutzvorschriften verwendet werden. Diese bezeichnen Bauten mit einer Gesamthöhe von über 30 Metern gemäss Definition der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) als Hochhäuser, während sich der Hochhausbegriff im PBG auf die Fassadenhöhe bezieht. Die Erstinitiantin hat das Recht auf Anhörung wahrgenommen.

Die Kommission setzte sich intensiv mit der PI auseinander und informierte sich über die unterschiedlichen Bestimmungen, Normen und Messweisen betreffend Gebäudehöhen sowie Fragen des Brandschutzes. Sie hörte zunächst den Direktor der Gebäudeversicherung Zürich an, aus dessen Sicht keine brandschutztechnischen Gründe gegen die Erhöhung der Hochhausgrenze sprechen, da die Regelungen betreffend Brandschutz unabhängig von kantonalen Regelungen zur Gebäudehöhe angewendet werden. Die KPB nahm weiterhin zur Kenntnis, dass die Frage der Anhebung der Hochhausgrenze im Rahmen der Vorlage 5889 «PBG Justierungen» bereits in die Vernehmlassung gegeben worden war und sich deutlich mehr Gemeinden positiv als negativ dazu geäußert hatten. Vor diesem Hintergrund entschied sich die Kommission für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs im Sinne der PI.

Das Grundanliegen, verdichtetes Bauen und Aufstockungen bestehender Gebäude in der Regelbauweise zu erleichtern, stiess in der Kommission auf

breite Unterstützung. Eine Minderheit brachte in der Beratung ihre Sorge zum Ausdruck, dass die Änderung auch negative wohnhygienische und städtebauliche Folgen haben könnte, wenn höhere Gebäude gleich nahe beieinander stehen können. Zu diskutieren gab in diesem Zusammenhang insbesondere, ob und wie die Regelungen betreffend Mehrhöhenzuschlag mit der Anhebung der Hochhausgrenze anzupassen seien. Für die Kommissionsmehrheit geht es dabei vor allem darum, zusätzlichen Gestaltungsspielraum zu gewinnen. Eine Minderheit will für höhere Bauten in Regelbauweise auch höhere Grenzabstände vorsehen.

Die von der PI angeregte Angleichung der begrifflichen Höhendefinition der Hochhausgrenze im PBG an diejenige der Brandschutzvorschriften geriet im Verlauf der Beratung in den Hintergrund und die Kommission entschied sich für die Beibehaltung der Fassadenhöhe als Referenzgrösse. Die Kommissionsmehrheit sieht in einer Angleichung keinen wesentlichen Gewinn, befürchtet aber Probleme, wenn das PBG den Grenzwert für die Regelbauweise analog der Brandschutznorm auf die Gesamthöhe beziehen würde, während sich die Gemeinden in ihren Bau- und Zonenordnungen (BZO) in der Regel auf Fassadenhöhen beziehen. Eine Annäherung der beiden Hochhausgrenzen erscheint der Kommissionsmehrheit auch mit unterschiedlichen Höhendefinitionen sinnvoll. Eine Minderheit hielt dem in der Beratung das Argument entgegen, dass mit der Verwendung des Begriffs der Fassadenhöhe Gebäude mit Dach- bzw. Attikageschoss in Regelbauweise erstellt werden könnten, die deutlich höher als 30 Meter wären.

Parallel beriet die KPB auch die PI 232/2023 «Unnötige Vorschriften im PBG abschaffen» mit gewissen inhaltlichen Verbindungen. Einen Antrag, die Anliegen beider PI in einer Kommissionsmotion zusammenzunehmen, lehnte sie jedoch ab. Der von der Kommission ausgearbeitete Erlassentwurf zur PI 232/2023 sieht vor, die Bestimmungen in § 304 zur minimalen lichten Höhe von Wohnräumen ersatzlos zu streichen. Dies war für die Kommission relevant in der Beratung der maximal zulässigen Anzahl Vollgeschosse bei einer Erhöhung der Hochhausgrenze.

Die Kommission hörte die Stadt Zürich, den Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute (VZGV) und den Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPVZH) an. Die Stadt Zürich unterstützte im Grundsatz die Anhebung der Hochhausgrenze. Sie betonte, dass es ihr im Sinne der Innenentwicklung wichtig wäre, dadurch keine grösseren Gebäude- und Grenzabstände zu erhalten und wünschte, dass die Regelungen betreffend Mehrhöhenzuschlag entsprechen anzupassen wären. Der VZGV wie auch der GPVZH begrüsst die Anhebung der Hochhausgrenze und fänden eine Angleichung der Hochhausdefinition im PBG an jene der VKF-Brandschutzvorschriften zweckmässig.

Vorbehaltener Beschluss

Die Kommission für Planung und Bau stimmt dem Erlassentwurf mit 15 zu 0 Stimmen zu.

3. Erläuterung der Vernehmlassungsvorlage

3.1 Grundzüge der Vorlage

Der Erlassentwurf nimmt die Absicht der parlamentarischen Initiative auf, die Hochhausgrenze auf 30 Meter zu erhöhen und ergänzt diese Änderung im PBG um damit verbundene Änderungen in den Bestimmungen zur zulässigen Anzahl Vollgeschosse in der Regelbauweise, zum Mehrhöhenzuschlag und zum grundsätzlichen Mass der Fassadenhöhe.

3.2 Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

2. Ausnützung, Bau- und Nutzweise

§ 49 a.

Abs. 2

Die Erhöhung der in Regelbauweise zulässigen Höhe von Gebäuden geht folgerichtig mit einer Erhöhung der zulässigen Anzahl Vollgeschosse einher. Die Kommissionsmehrheit beantragt eine Erhöhung von maximal sieben auf maximal zehn Vollgeschosse. Um dem Anliegen nach möglichst viel Gestaltungsfreiheit zu entsprechen, diskutierte die Kommission auch die Möglichkeit, keine Obergrenze der Anzahl Vollgeschosse festzulegen. Sie verwarf dies jedoch, da in Verbindung mit der PI 232/2023 wohnhygienisch problematische Bauten entstehen könnten.

Eine Minderheit möchte die Anzahl zulässiger Vollgeschosse auf höchstens neun festlegen. Sie befürchtet, dass ansonsten weniger grosszügige Erdgeschosse entstehen würden, wie sie gerade bei hohen Gebäuden für eine hohe städtebauliche Qualität wichtig wären.

Grenz- und Gebäudeabstand

§ 260

Abs. 3

Diese Bestimmung regelt den kommunalen Mehrhöhenzuschlag, der auf den in einer Gemeinde geltenden Grundabstand zugeschlagen wird und etwa bei Arealüberbauungen, Hochhäusern oder Sondernutzungsplänen zum Einsatz kommt. Die Stadt Zürich hatte in ihrer Anhörung das Anliegen geäußert, dass bei einer Anpassung der Hochhausgrenze auch hier eine Anpassung vorgenommen werden solle, damit die Regelung keine grösseren Gebäudeabstände zur Folge hat. Das Anliegen wurde von der Kommission aufgenom-

men und mehrheitlich befürwortet.

Andere Gebäude

§ 270

Abs. 2

Diese Bestimmung regelt den kantonalen Mehrhöhenzuschlag, der auf den kantonalen Minimalabstand zur Grundstücksgrenze von 3,5 Meter zugeschlagen wird. Der Mehrhöhenzuschlag ist ab einer Entfernung von 20 Metern hinter der strassenseitigen Baulinie zu beachten. Er soll in erster Linie übermässigen Schattenwurf durch Gebäude in der Regelbauweise verhindern. Für Hochhäuser übernimmt die Schattenwurfregelung (§ 30 Allgemeine Bauverordnung) diese Funktion. Die technisch anspruchsvolle Bestimmung des Mehrhöhenzuschlags wurde in der Kommission ausgiebig erörtert. Zur Diskussion standen insbesondere folgende Varianten: das Höhenmass, ab welchem der Mehrhöhenzuschlag angewendet wird, mit dem Höhenmass der Hochhausgrenze um 5 Meter von bisher 12 auf neu 17 Meter anzuheben; den erforderlichen Grenzabstand mit dem Höhenmass der Hochhausgrenze um bis zu 5 Meter von bisher maximal 16,5 Meter auf neu maximal 21,5 Meter weiter ansteigen zu lassen; den Mehrhöhenzuschlag trotz Erhöhung der Hochhausgrenze unverändert zu belassen. Die Kommissionsmehrheit entschied sich für die erste Variante, um möglichst grossen Gestaltungsspielraum zu schaffen.

Eine Minderheit möchte die geltende Regelung beibehalten. Sie befürchtet, dass zu enge und dunkle Aussenräume zwischen zwei Gebäuden entstehen könnten, wenn diese bis zu einer Höhe von 17 Metern nur den Mindestabstand von 3,5 Metern zur Grundstücksgrenze einhalten müssen.

B. Mass und Berechnung

I. Grundsatz

§ 279

Abs. 1

Die Anpassung der höchstzulässigen Fassadenhöhe von 25 m auf 30 m war als Nachvollzug der entsprechenden Anhebung der Hochhausgrenze in der Kommission unbestritten. In der Beratung hatte ein kleiner Teil der Kommission noch in dieser Bestimmung und in § 282 Abs. 1 auf die Gesamthöhe statt auf die Fassadenhöhe abstellen wollen.

Begriff und Zulässigkeit

Abs. 1

Die PI enthielt keinen genauen Höhenbegriff. Sie regte in ihrer Begründung aber eine Angleichung an den Höhenbegriff der Brandschutzvorschriften an, in denen die Gesamthöhe massgeblich für die Hochhausdefinition ist. Die Kommission entschied sich, in dieser und den anderen Bestimmungen die Fassadenhöhe als massgebliche Grösse beizubehalten, da diese in der Regel in den kommunalen Bau- und Zonenordnungen zur Anwendung kommt.

4. Finanzielle Auswirkungen und Regulierungsfolgeabschätzung

Mit der Anhebung der Hochhausgrenze kann eine Annäherung an die Brandschutznorm erreicht werden. Eine vollständige Harmonisierung ist aufgrund der unterschiedlichen Messweisen jedoch nicht umsetzbar.

Hochhäuser sind wie bis anhin nur gestattet, wo die BZO sie zulässt (bspw. Festlegung von Hochhausgebieten im Zonenplan usw.). Dabei müssen Hochhäuser die auf dem jeweiligen Grundstück geltende Ausnützung einhalten. Die Anhebung der Hochhausgrenze führt dazu, dass auch in der Regelbauweise höhere Bauten erstellt werden können, sofern die Gemeinden in ihren BZO die geltenden Höhenregelungen anpassen. Die Anhebung der Hochhausgrenze entfaltet ihre Wirkung also erst, wenn die BZO angepasst wird. Eine entsprechende Änderung der BZO führt zu einem einmaligen Prüfaufwand der Gemeinden. Insgesamt ist nicht mit wesentlichen personellen und finanziellen Auswirkungen zu rechnen.

5. Einladung zur Vernehmlassung

Gemäss § 65 Abs. 2 KRG nimmt der Regierungsrat zum vorläufigen Beratungsergebnis der Kommission Stellung und äussert sich insbesondere auch zu den finanziellen Auswirkungen und Regulierungsfolgen der beabsichtigten Gesetzesänderung. Davon sind die Gemeinden betroffen. Im Sinne von § 65 Abs. 3 KRG bittet die Kommission, zum Erlassentwurf eine Vernehmlassung durchzuführen und ihr das Ergebnis innert neun Monaten ab Erhalt dieses Entlassentwurfs zukommen zu lassen.

Zürich, 24. Februar 2026

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:	Der Sekretär:
Barbara Franzen	Benjamin Muschg