



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Abschlussarbeit

zur Erlangung des

Master of Advanced Studies in Real Estate

**Setzt der private Gestaltungsplan die richtigen Anreize für
Grundeigentümer*innen im Hinblick auf die angestrebte**

Innenverdichtung?

Eine Untersuchung für die Stadt Zürich

Verfasserin: Lehmann
 Mireille

Eingereicht bei: RA Dr. iur. Thomas Wetzel

Abgabedatum: 06.09.2021

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Abkürzungsverzeichnis | V |
| Abbildungsverzeichnis | VII |
| Executive Summary..... | IX |
| 1. Einleitung | 1 |
| 1.1 Problemstellung | 1 |
| 1.2 Zielsetzung..... | 2 |
| 1.3 Abgrenzung des Themas..... | 2 |
| 1.4 Vorgehen..... | 3 |
| 2. Theoretische Grundlagen..... | 4 |
| 2.1 Immobilienentwicklung | 4 |
| 2.1.1 Ziel und Zweck der Immobilienentwicklung | 4 |
| 2.1.2 Risiken in der Immobilienentwicklung | 5 |
| 2.1.3 Wirtschaftlichkeit, Investitionsentscheid, und Sicherheitsmarge..... | 8 |
| 2.1.4 Marktteilnehmer in der Immobilienentwicklung (Developer-Typen)..... | 9 |
| 2.2 Öffentlich-rechtlicher Kontext..... | 10 |
| 2.2.1 Rahmensetzung und Einbettung | 10 |
| 2.2.2 Ziele der Raumplanung | 10 |
| 2.2.3 Das Raumplanungsgesetz..... | 11 |
| 2.2.4 Konzepte und Sachpläne des Bundes | 12 |
| 2.2.5 Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich | 12 |
| 2.2.6 Richtpläne..... | 13 |
| 2.2.7 Die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich | 16 |
| 2.2.8 Rechtliche Einbettung des privaten Gestaltungsplans..... | 18 |
| 3. Merkmale des privaten Gestaltungsplans in der Stadt Zürich..... | 19 |
| 3.1 Anreize..... | 19 |
| 3.1.1 Zusätzliche Ausnützung | 19 |
| 3.1.2 Flexiblere Bebauungs- und Nutzungsstrukturen | 20 |

| | | |
|-------|--|----|
| 3.1.3 | Zeitliche Flexibilität in der Realisierung..... | 20 |
| 3.2 | Verfahren | 20 |
| 3.2.1 | Kooperative Planung | 20 |
| 3.2.2 | Ergänzende Verfahren | 21 |
| 3.2.3 | Verfahrenskosten | 21 |
| 3.2.4 | Ablauf und Zeitbedarf | 22 |
| 3.3 | Auflagen..... | 23 |
| 3.3.1 | Mehrwertausgleich | 24 |
| 3.3.2 | Anteil preisgünstiger Wohnraum / subventionierte Wohnungen | 26 |
| 3.3.3 | Sozialräumliche Aspekte | 28 |
| 3.3.4 | Erhöhte energetische Anforderungen | 28 |
| 3.3.5 | Freiraum und ökologischer Ausgleich..... | 29 |
| 3.3.6 | Lokalklima..... | 30 |
| 3.3.7 | Gestaltung..... | 30 |
| 3.3.8 | Erschliessung und Parkierung | 30 |
| 3.3.9 | Schutzobjekte | 31 |
| 3.4 | Risiken | 31 |
| 3.4.1 | Politische Risiken | 31 |
| 3.4.2 | Verzögerungsrisiken..... | 32 |
| 3.4.3 | Planungsrisiken..... | 32 |
| 3.4.4 | Marktrisiken | 32 |
| 3.4.5 | Finanzierungsrisiken..... | 33 |
| 4. | Empirische Untersuchung | 33 |
| 4.1 | Grundlagen der Datenerhebung | 33 |
| 4.2 | Erhebungsmethode..... | 34 |
| 4.3 | Wahl der Stichprobe | 35 |
| 4.4 | Datenaufbereitung- und Analyse | 35 |
| 4.5 | Zusammensetzung der Stichprobe | 36 |

| | | |
|-------|---|----|
| 4.5.1 | Eigentümerart | 36 |
| 4.5.2 | Grössenordnung der Liegenschaftsportfolios | 37 |
| 4.5.3 | Einordnung der eigenen Kenntnisse | 37 |
| 5. | Ergebnisse der Befragung..... | 38 |
| 5.1 | Erfahrungen bei bisherigen Entwicklungen..... | 38 |
| 5.1.1 | Privater Gestaltungsplan..... | 38 |
| 5.1.2 | Bisherige Arealentwicklungen in der Stadt Zürich | 39 |
| 5.1.3 | Exekutorischer Gestaltungsplan | 40 |
| 5.2 | Anreize für einen privaten Gestaltungsplan..... | 41 |
| 5.3 | Beweggründe gegen einen privaten Gestaltungsplan | 42 |
| 5.3.1 | Verfahren | 43 |
| 5.3.2 | Auflagen | 44 |
| 5.3.3 | Risiken | 45 |
| 5.4 | Tendenzen und Einschätzungen..... | 46 |
| 5.5 | Zusammenfassung..... | 51 |
| 5.5.1 | Anreize und Beweggründe für / gegen einen privaten Gestaltungsplan .. | 52 |
| 5.5.2 | Risikowahrnehmung / Risikogewichtung..... | 53 |
| 5.5.3 | Unterschiede zwischen Eigentümerarten..... | 53 |
| 6. | Schlussbetrachtung | 54 |
| 6.1 | Fazit | 54 |
| 6.2 | Diskussion..... | 56 |
| 6.3 | Ausblick | 57 |
| 7. | Literaturverzeichnis | 59 |
| 9. | Anhang 1: Begleitschreiben | 64 |
| 10. | Anhang 2: Online-Fragebogen (Google-Forms) | 65 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|---|
| Abb. | Abbildung |
| Abs. | Absatz |
| AfB | Amt für Baubewilligungen der Stadt Zürich |
| AfS | Amt für Städtebaubau der Stadt Zürich |
| ARE | Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich |
| Art. | Artikel |
| Aufl. | Auflage |
| BZO | Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich vom 23. Oktober 1991, mit Änderungen bis 28. August 2019, AS 700.100 |
| BV | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, Stand am 1. Januar 2021, SR 101 |
| CHF | Schweizer Franken |
| Gem. | gemäss |
| GO | Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970, Stand am 26. November 2017, AS 101.100 |
| Hrsg. | Herausgeber |
| IRAP | Institut für Raumentwicklung der Hochschule für Technik Rapperswil |
| ISOS | Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung |
| i.V.m. | in Verbindung mit |
| Kap. | Kapitel |
| KR | Kantonsrat |
| MAG | Mehrwertausgleichsgesetz des Kantons Zürich vom 28. Oktober 2019, LS 700.9 |
| MAV | Mehrwertausgleichsverordnung des Kantons Zürich vom 30. September 2020, LS 700.91 |
| Mia | Milliarden |
| Mio | Millionen |
| NHV | Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991, Stand am 1. Juni 2017, SR 451.1 |
| Nr. | Nummer |
| PBG | Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich vom 7. September 1975, LS 700.1 |

| | |
|-----------|---|
| PWV | Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum des Kantons Zürich vom 11. Juli 2018, LS 700.8 |
| RPG | Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979, Stand am 1. Januar 2019, SR 700 |
| RPV | Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, Stand am 1. Juni 2020, SR 700.1 |
| RRB | Regierungsratsbeschluss |
| STRB | Stadtratsbeschluss |
| SVKG | Schweizerische Vereinigung kantonaler Grundstückbewertungs- experten |
| VLP-ASPAN | Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (seit 29. Juni 2018 EspaceSuisse, Verband für Raumplanung) |
| WFG | Wohnraumförderungsgesetz vom 21. März 2003, Stand am 1. Januar 2013, SR 842 |
| Ziff. | Ziffer |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Konzeptkarte bauliche Dichte (Hochbaudepartement Stadt Zürich, 2019, S.28)..... | 16 |
| Abbildung 2: Gestaltungsplanverfahren (Amt für Städtebau AfS Stadt Zürich, 2020) . | 23 |
| Abbildung 3: Strategie Stadtrat zur kommunalen Umsetzung § 49 b PBG (Stadtentwicklung Zürich, 2021, S. 36)..... | 27 |
| Abbildung 4: Städtische Handlungsansätze für eine sozialverträgliche, räumliche Entwicklung (Stadtentwicklung Zürich, 2020, S. 9) | 27 |
| Abbildung 5: Fertiggestelltes Gebäudevolumen in Kubikmeter (m ³) nach Nutzungs- und Eigentümerart im Zeitraum von 2011-2020 in der Stadt Zürich (Daten: Statistik Stadt Zürich, 2021) | 34 |
| Abbildung 6: Zusammensetzung der Strichprobe nach Eigentümerart..... | 36 |
| Abbildung 7: Grössenordnung des Liegenschaftsportolios in CHF nach Eigentümerart | 37 |
| Abbildung 8: Einordnung der eigenen Kenntnisse nach Eigentümerart | 37 |
| Abbildung 9: Erfahrung mit privatem Gestaltungsplanverfahren in der Stadt Zürich nach Eigentümerart | 38 |
| Abbildung 10: Zeitpunkt des Gestaltungsplanverfahrens in der Stadt Zürich nach Eigentümerart | 38 |
| Abbildung 11: Entscheid gegen privaten Gestaltungsplan in der Stadt Zürich zugunsten Regelbauweise oder Arealüberbauung gem. BZO nach Eigentümerart..... | 39 |
| Abbildung 12: Hauptgrund für Entscheid gegen privaten Gestaltungsplan nach Eigentümerart | 39 |
| Abbildung 13: Instrument der realisierten Entwicklung anstelle des privaten Gestaltungsplan nach Eigentümerart | 40 |
| Abbildung 14: Erfahrung mit exekutorischem Gestaltungsplan in der Stadt Zürich nach Eigentümerart | 40 |
| Abbildung 15: Anreize für einen privaten Gestaltungsplan nach Eigentümerart..... | 41 |
| Abbildung 16: Beweggründe gegen einen privaten Gestaltungsplan nach Eigentümerart | 42 |
| Abbildung 17: Gewichtung der Verfahrensaspekte eines privaten Gestaltungsplans nach Eigentümerart | 43 |
| Abbildung 18: Gewichtung der Auflagenkategorien nach Eigentümerart | 45 |
| Abbildung 19: Gewichtung der Risiken nach Eigentümerart..... | 46 |

| | |
|---|----|
| Abbildung 20: Derzeitige Haltung gegenüber dem Instrument des privaten Gestaltungsplans in der Stadt Zürich nach Eigentümerart | 47 |
| Abbildung 21: Bevorzugtes Planungsinstrument für Arealentwicklung nach Eigentümerart | 47 |
| Abbildung 22: Aktuelle Einschätzung zu Verdichtungspotenzial im Rahmen eines privaten Gestaltungsplans in der Stadt Zürich nach Eigentümerart | 48 |
| Abbildung 23: Einschätzung zu Wirtschaftlichkeit eines privaten Gestaltungsplans in der Stadt Zürich nach Eigentümerart | 49 |
| Abbildung 24: Notwendige Mehrausnützung in % gegenüber Regelbauweise gem. BZO nach Eigentümerart..... | 50 |
| Abbildung 25: Notwendiger Brutto-Mehrwert in Mio. CHF (nach Pflichtanteil preisgünstiger Wohnraum, Mehrwertausgleich, Steuern, Verfahrenskosten, etc.) nach Eigentümerart | 50 |

Executive Summary

Vor dem Hintergrund der übergeordneten Ziele der Raumplanung nach Innenverdichtung kommt dem privaten Gestaltungsplan im städtischen Kontext in Zukunft eine erhöhte Bedeutung zu. Er ermöglicht eine qualitätsvolle Innenverdichtung durch situative Antworten auf oftmals komplexe, innerstädtische Begebenheiten.

Doch nur wenn Grundeigentümer gewillt sind, Verdichtungsprojekte zu realisieren, kann eine Innenverdichtung stattfinden. Eine Auseinandersetzung mit den theoretischen Grundlagen der Immobilienentwicklung und der öffentlich-rechtlichen Rahmensetzung lässt im Zusammenhang mit Gestaltungsplanungen in der Stadt Zürich bereits gewisse Problemfelder diesbezüglich erkennen. Einerseits schmälern diverse Auflagen das Potenzial einer allfälligen Mehrausnutzung, gleichzeitig fehlen bei vielen Themenfeldern konkrete, gesetzliche Bestimmungen in Bezug auf die, durch die Grundeigentümer zu erbringenden, Leistungen, wodurch Planungsunsicherheit entsteht. Andererseits birgt der parlamentarisch demokratisch abgestützte Bewilligungsprozess, den ein Gestaltungsplan zu durchlaufen hat, umfassende Risiken für eine Immobilien-Projektentwicklung, da die Kalkulierbarkeit des Prozesses weitgehend verloren geht.

Aus einer qualitativen Befragung von unterschiedlichen Grundeigentümern bzw. Investoren zu den Anreizen und Beweggründen für oder gegen einen privaten Gestaltungsplan in der Stadt Zürich ging hervor, dass für eine klare Mehrheit der Befragten in der Tendenz die Nachteile, in Abwägung zu den Anreizen eines Gestaltungsplans, überwiegen. Diese Mehrheit würde sich derzeit für eine Arealentwicklung gem. rechtskräftiger Rahmennutzungsplanung entscheiden und somit auf die Realisierung von zusätzlichen Verdichtungspotenzialen über die Bau- und Zonenordnung (BZO) hinaus verzichten. Gleichwohl schliesst aber nur eine Minderheit den privaten Gestaltungsplan als mögliches Planungsinstrument gänzlich aus. Die Mehrheit der Befragten prüft die Ausgangslage also jeweils projektspezifisch, wobei tendenziell eine gewisse Mindest-Mehrausnutzung gegenüber der Regelbauweise vorausgesetzt wird.

Mehrwerte unterhalb dieser Grenze werden in der Folge in der Tendenz nicht realisiert. In Bezug auf die notwendigen Anreize steht für Totalunternehmen und institutionelle Investoren das zusätzliche Ausnutzungspotenzial im Vordergrund, während für Wohnbaugenossenschaften die flexibleren Bebauungs- und Nutzungsstrukturen vordergründig sind. Die Beweggründe gegen einen privaten Gestaltungsplan finden sich für alle Teilnehmer mehrheitlich im Bewilligungsverfahren des Gestaltungsplans bzw. in den verfahrensbedingten Risiken, dem erheblichen Zeitbedarf, dem Pflichtanteil preisgünstigen Wohnraums sowie kumulativ in der Summe aller Auflagen.

1. Einleitung

Mit dem neuen kommunalen Richtplan „Siedlung, Landschaft und öffentliche Bauten und Anlagen“ soll der zukünftige Flächenbedarf der Stadt Zürich auf der Basis des prognostizierten Bevölkerungswachstums planerisch gesichert werden. Eine Ausdehnung des Stadtgebiets kommt aufgrund der übergeordneten, raumplanerischen Vorgaben nicht in Frage. Gem. regionalem Richtplan sind nebst den vorhandenen Reserven aus der rechtskräftigen Nutzungsplanung zur Erreichung der mittel- und langfristigen Entwicklungsziele weitergehende quantitative und qualitative Verdichtungsstrategien notwendig (Amt für Raumentwicklung ARE Kanton Zürich, 2017, S. 17). Der kommunale Richtplan soll hierzu die nutzungsplanerischen Voraussetzungen für eine qualitätsvolle Innenverdichtung schaffen, als Grundlage zukünftiger Teilrevisionen der rechtskräftigen Bau- und Zonenordnung und für Sondernutzungsplanungen (Hochbaudepartement Stadt Zürich, 2019, S. 12).

Die Innenverdichtung im städtischen Kontext unterliegt jedoch einer hohen Regelungsdichte. Innenentwicklungsprojekte sind in der Regel mit komplexen Prozessen verbunden, aufgrund unterschiedlichster Ansprüche und Anspruchsgruppen, die auf das Gebiet einwirken. Erschwerend hinzu kommen in bereits überbauten Gebieten Themen wie Altlasten, Denkmalschutz, Lärmbelastung, Verschattung sowie nachbarrechtliche Interessen (Schneider, 2017, S. 13). Als wichtiges Planungsinstrument für eine qualitätsvolle Innenverdichtung sind Gestaltungsplänen und Sonderbauvorschriften in Zukunft eine verstärkte Bedeutung beizumessen, denn sie erlauben für bestimmte Gebiete massgeschneiderte Lösungen (Beck & Nebel, 2016, S. 18; VLP-ASPAN, 2015, S. 20).

1.1 Problemstellung

§ 83 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) des Kantons Zürich vom 7. September 1975, LS 700.1, besagt, dass mit Gestaltungsplänen für bestimmt umgrenzte Gebiete die Zahl, Lage, äussere Abmessungen, Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt werden, wobei von den Bestimmungen der Regelbauweise und von kantonalen Mindestabständen abgewichen werden kann. Mit diesem Instrument soll eine städtebaulich, architektonisch, wohnhygienisch und landschaftlich optimale Überbauung eines bestimmten Gebiets ermöglicht werden (Fritzsche, Bösch, Wipf & Kunz, 2019, S. 179). In der Stadt Zürich ist ein Gestaltungsplanverfahren in der Regel an eine sog. kooperative Planung gekoppelt. Diese hat zum Ziel, abgestimmt auf die übergeordneten Ziele der Stadt Zürich, Planungsgrundsätze für die angestrebte Entwicklung abzuleiten und verbindlich festzuhalten (Hochbaudepartement Stadt Zürich, 2021).

Im PBG fehlen jedoch klare gesetzliche Grundlagen für das kooperative Planungsverfahren. Dazu kommt, dass an die Zustimmung einer in Aussicht gestellten Gestaltungsplanung oft Konzessionen geknüpft werden (Bösch, 2014, S. 14). Bei vielen Themenfeldern fehlt es dabei aber an klaren, gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die von Grundeigentümern¹ zu erbringenden Leistungen. Dadurch verbleibt vieles im Ermessensspielraum der Planungsbehörde und aus der Sicht von Grundeigentümern entsteht Planungsunsicherheit. Dazu kommt, dass das Verfahren viel Zeit beansprucht und zusätzliche Risiken für eine Immobilien-Projektentwicklung mit sich bringt.

Es stellt sich daher die Frage, ob der private Gestaltungsplan für Grundeigentümer die richtigen Anreize setzt, um die vorhandenen Verdichtungspotenziale auch tatsächlich zu realisieren. Vor dem Hintergrund der Innenverdichtungsziele der Stadt Zürich erscheint diese Frage relevant und auch, auf welche Kriterien die Verfahrensabwägung der Grundeigentümer zurückzuführen sind. Denn wie Schneider (2017) darlegt, kann ohne Grundeigentümer und Investoren, welche Verdichtungsprojekte verwirklichen, keine Innenverdichtung stattfinden (S.11).

1.2 Zielsetzung

Das Ziel der vorliegenden Arbeit besteht darin herauszufinden, ob der private Gestaltungsplan in der Stadt Zürich aus Sicht von Grundeigentümern im Hinblick auf die angestrebte Innenverdichtung die richtigen Anreize setzt. Denn nur, wenn dieses Instrument gewählt wird, kann es einen Beitrag zur qualitätsvollen Innenverdichtung im Sinne der übergeordneten Ziele der Raumplanung leisten. Mit nachfolgenden Forschungsfragen soll die Fragestellung konkretisiert werden:

1. Was sind die Anreize und Beweggründe für oder gegen ein Gestaltungsplanverfahren aus Sicht von Grundeigentümern?
2. Wie nehmen Grundeigentümer Risiken im Rahmen eines Gestaltungsplanverfahren wahr und wie gewichten sie diese?
3. Gibt es Unterschiede zwischen unterschiedlichen Eigentümerarten?

1.3 Abgrenzung des Themas

In der vorliegenden Arbeit sollen die Anreize und Beweggründe der Grundeigentümer für oder gegen ein Gestaltungsplanverfahren in der Stadt Zürich beleuchtet werden. Das bedeutet, dass mit dieser Arbeit grundsätzlich der freiwillige, private Gestaltungsplan

¹ Personen und Personengruppen werden in der vorliegenden Arbeit zugunsten der einfacheren Lesbarkeit jeweils in maskuliner Form genannt.

untersucht wird. Kantonale, überkommunale und öffentliche Gestaltungspläne sind nicht Gegenstand der Untersuchung.

Ebenfalls abzugrenzen ist die Fragestellung gegenüber anderen Gemeinden und Kantonen, da die Nutzungsplanung primär in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt (Fritzsche et al., 2019, S. 142). Rechtliche Rahmenbedingungen und die jeweilige Anwendungspraxis können somit kommunal und kantonal sehr unterschiedliche Ausprägungen aufweisen. Es ist also nicht möglich, aufgrund der Ergebnisse der vorliegenden Arbeit auf die Situation in anderen Gemeinden und Kantonen zu schliessen.

1.4 Vorgehen

Die vorliegende Arbeit wird anhand einer umfassenden Literaturanalyse und einer abschliessenden qualitativen Befragung durchgeführt.

In einem ersten Schritt werden hierfür die theoretischen Grundlagen der Immobilienentwicklung und des öffentlich-rechtlichen Kontexts in Kap. 2 beleuchtet. Dabei werden die Grundlagen und Ziele der Immobilienentwicklung auf der einen Seite und der Raum- und Nutzungsplanung auf der anderen Seite mittels Literaturanalyse und abgestützt auf die gesetzlichen Grundlagen dargelegt.

In Kap. 3 erfolgt auf dieser Basis eine Analyse der Merkmale, die den privaten Gestaltungsplan in der Stadt Zürich von einer Entwicklung gem. rechtskräftiger Rahmennutzungsplanung abheben. Daraus wird ein präziser Kriterienkatalog für eine qualitative Befragung abgeleitet.

Die empirische Untersuchung folgt in Kap. 4. Die Zielgruppe der Befragung wird anhand einer Analyse der Bautätigkeit der vergangenen zehn Jahre in der Stadt Zürich auf der Basis der Daten von Statistik Stadt Zürich ermittelt (Kubikmeter fertiggestellte Gebäudevolumen nach Eigentümerart). Eine Stichprobe wird dann zu den Anreizen und Beweggründen für oder gegen einen privaten Gestaltungsplan befragt. Die qualitative Befragung ermöglicht eine Gewichtung der einzelnen Kriterien.

Im Anschluss folgt die Auswertung der Ergebnisse anhand der gewichteten Antworten in Kap. 5.

Abschliessend werden in Kap. 6 die wichtigsten Erkenntnisse aus der Befragung in einer Schlussbetrachtung rekapituliert und die angewendete Methode reflektiert und diskutiert. Zudem werden in einem Ausblick mögliche Themenfelder für weiterführende Untersuchungen dargelegt.

2. Theoretische Grundlagen

2.1 Immobilienentwicklung

Die vorliegende Arbeit untersucht die Bereitschaft von Grundeigentümern für einen privaten Gestaltungsplan in der Stadt Zürich. Hierzu bedarf es zuerst einer Darlegung der Grundlagen und Ziele der Immobilienentwicklung, um im Weiteren Rückschlüsse auf allfällige Problemfelder im Zusammenhang mit der Fragestellungen ziehen zu können.

2.1.1 Ziel und Zweck der Immobilienentwicklung

Es gibt unterschiedliche Motive für eine Immobilienentwicklung. In der Regel ist die Objektart ein erster Indikator für die Absichten eines Marktteilnehmers. Handelt es sich um eine private Eigennutzung, bspw. ein Einfamilienhaus, stellt der Nutzen in der Regel ein Konsumgut dar und im Vordergrund steht das selbstbewohnte Eigenheim. Handelt es sich um eine betriebliche Eigennutzung (Corporate Real Estate), besteht der Nutzen primär in der Erwirtschaftung des Ertragsoptimums aus dem eigentlichen Kerngeschäft. Theoretische Renditeeinbussen bspw. aufgrund einer unternutzten Parzelle spielen keine oder eine untergeordnete Rolle. Handelt es sich hingegen um ein Anlage- bzw. Investitionsobjekt, besteht der eigentliche Nutzen der Immobilienentwicklung in der Erzielung einer Rendite bzw. eines Gewinns. In diesem Fall steht die Ertragsfähigkeit der Immobilie im Vordergrund, entweder durch die Maximierung der Eigenkapitalrendite einer Immobilie als Anlageobjekt oder in Form des bestmöglichen Ertrags durch eine Veräusserung (SVKG, 2019, S. 93).

In der gängigen Literatur wird die Definition der Immobilien-Projektentwicklung oft wiedergegeben als die wirtschaftlich rentable Zusammenführung der Faktoren Standort, Projektidee, Kapital und Nutzer (Kinateder, 2017, S. 506; Schäfer & Conzen, 2019, S. 1). Wüest & Partner (2005) fassen den Zweck einer Immobilien-Projektentwicklung indessen zusammen als «die einem Grundstück oder einer Immobilie inhärenten Wertsteigerungspotenziale zu erkennen und durch geeignete Massnahmen möglichst vollumfänglich zu realisieren» (S. 52). In Abweichung dazu sind im Speziellen die gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften zu nennen, deren Entwicklungsziel in der Erstellung preisgünstigen Wohnraums liegt und welche mit dem Kostendeckungsprinzip auf die Ausschöpfung des Renditepotenzials verzichten. Als gemeinnützig und in diesem Zusammenhang als förderungswürdig gelten gem. Art. 4 Abs. 3 des Wohnraumförderungsgesetz (WFG) vom 21. März 2003, Stand am 1. Januar 2013, SR 842, Tätigkeiten, die nicht gewinnstrebig sind und zur Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dienen.

2.1.2 Risiken in der Immobilienentwicklung

Die Immobilienentwicklung ist generell als risikoreiche, unternehmerische Tätigkeit einzuordnen. Die Gründe hierfür liegen u.a. in der Kapitalintensität, der Kapitalgebundenheit, der langen Entwicklungsdauer sowie den daraus resultierenden Unsicherheiten hinsichtlich der Entwicklungen der Nutzer- und Kapitalmärkte. Je länger eine Entwicklung dauert, desto schwieriger lassen sich makroökonomische Tendenzen vorhersagen, welche den Projekterfolg unmittelbar beeinflussen (Baumgartner, Birri, Andreas & Jansen, 2012, S. 29). In diesem Zusammenhang charakteristisch ist, dass zu Beginn einer Entwicklung sowohl das Risikomass, als auch die Handlungs- bzw. Steuerungsspielräume für den Projektentwickler am grössten sind. Im Verlauf des Entwicklungsprozesses nimmt das Risiko mit zunehmender Projektkonkretisierung und der Erreichung von Meilensteinen kontinuierlich ab, parallel dazu aber auch die Möglichkeit der Einflussnahme. Allfällige Projektoptimierungen können mit fortschreitender Umsetzung nur noch bedingt und / oder mit direktem Einfluss auf Kosten und Termine berücksichtigt werden (Schulte & Bone-Winkel, 2008, S. 47).

Nachfolgend werden die unterschiedlichen Risikofaktoren in der Immobilienentwicklung umrissen, die über das klassische Unternehmensrisiko, welches jedem Unternehmen inhärent ist, hinausgehen. Alle Risiken haben zu eigen, dass in einer früher Phase, basierend auf sorgfältigen Analysen und Abklärungen, Annahmen getroffen werden müssen, die sich jedoch im weiteren Verlauf anders als erwartet entwickeln können (Kinatader, 2017, S. 525; Schulte & Bone-Winkel, 2008, S. 48).

Marktrisiken

Eine Immobilien-Projektentwicklung erstreckt sich in der Regel über mehrere Jahre bis zur Fertigstellung. Dabei lässt sich schwer einschätzen, wie gut die Flächen zum gegebenen Zeitpunkt vom Markt absorbiert werden. Mit jeder Projektentwicklung gehen also auch immer Vermarktungs- bzw. Vermietungsrisiken einher. Entwickelt sich der Markt anders als ursprünglich angenommen, beeinflusst dies unmittelbar den Gewinn, wobei eine negative Veränderung der Nutzermärkte den Wert einer Liegenschaft deutlich reduzieren kann (Fahrländer Partner, 2021, S. 104).

Planungsrisiken

Unter Planungsrisiken fallen unterschiedliche Arten von Risiken. Einerseits können dies öffentlich-rechtliche sowie privatrechtliche Einschränkungen sein, welche die Bebaubarkeit einer Parzelle reduzieren und welche zu Beginn der Planung nicht bekannt waren. Andererseits können während der Ausarbeitung des Projekts Abweichungen zu den

prognostizierten Kosten- und Flächenkennwerten resultieren, auf deren Grundlage der Investitionsentscheid ursprünglich getroffen wurde (Fahrländer Partner, 2021, S. 103).

Des Weiteren unterliegt jedes Projekt einem Bewilligungsrisiko. Damit sind, aufgrund allfälliger Ermässensspielräume der Bewilligungsbehörde und möglicher Einsprachen bspw. von Nachbarn, Auflagen gemeint, die an eine Bewilligung geknüpft werden und welche unter Umständen Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit und den Realisierungshorizont eines Projekts haben können, wodurch sich der Barwert des Projekts reduziert. Unter Umständen kann sich ein Projekt aufgrund langwieriger Rechtsmittelverfahren durch mehrere Instanzen um Jahre verzögern, wobei die Projektierung im schlechtesten Fall abgebrochen bzw. neu ausgearbeitet werden muss (Fahrländer Partner, 2021, S. 103; Schulte & Bone-Winkel, 2008, S. 49). Unter Planungsrisiken fällt gem. Schulte und Bone-Winkel (2008) demgemäss auch das Vorleistungsrisiko, wonach umfangreiche, bereits getätigte Leistungen im Rahmen einer Projektentwicklung allenfalls verloren gehen können (S. 48).

Realisierungsrisiken

Unter Realisierungsrisiken fallen Faktoren wie Herstellungs-, Kosten- oder auch Vergaberisiken. Damit gemeint sind Verfügbarkeit und Preisschwankungen von Rohstoffen, die Auslastung und Kapazität von Unternehmen, unerwartete Zusatzaufwände und Nachträge während der Bauausführung, sowie insgesamt die Schätz(un)genauigkeit der Erstellungskosten gegenüber den effektiven Kosten bis zur Schlussabrechnung (Fahrländer Partner, 2021, S. 104; Muccioli, 2013, S. 53; Schulte & Bone-Winkel, 2008, S. 51).

Des Weiteren Erwähnung findet in diesem Zusammenhang das Terminrisiko, da Mietverträge in der Regel bereits im Vorfeld abgeschlossen und feste Übergabetermine vereinbart werden. Können diese Termine nicht eingehalten werden, können Kündigungen und Schadenersatzforderungen die Folge sein. Zudem sind damit ein erneutes Vermietungsrisiko und zusätzliche Kosten verbunden (Schäfer & Conzen, 2019, S. 171).

Finanzierungsrisiken

Eine Immobilien-Projektentwicklung ist kapitalintensiv. Je nach Finanzierungsstruktur bzw. Eigenkapitalausstattung wird dazu ein erheblicher Anteil an Fremdkapital benötigt. Je höher der Fremdkapitalanteil der Gesamtinvestitionssumme, desto mehr Bedeutung kommt dem Zinsänderungsrisiko zu. Zusätzliche Zinsbelastungen aufgrund zeitlicher

Verzögerungen können den Entwicklergewinn stark mindern oder gänzlich beanspruchen (Kinateder, 2017, S. 526; Schulte & Bone-Winkel, 2008, S. 48-49).

Politische Risiken

Muss im Rahmen einer Entwicklung zuerst die Nutzungsplanung erstellt oder angepasst werden, trägt der Investor, nebst den allgemeinen Planungsrisiken, zudem das entsprechende politische Risiko. Durch das Planungsverfahren erhöht sich der Kreis der Beteiligten und damit die Wahrscheinlichkeit zusätzlicher Ansprüche an das Projekt (Fahrländer Partner, 2021, S. 103). Es sind die Zustimmungen unterschiedlicher, politischer Instanzen notwendig, dabei kann sich das Verfahren über eine Legislatur hinaus erstrecken, was die Unkalkulierbarkeit des Prozesses erhöht, da sich politische Ziele, die Zusammensetzung der Instanzen und Ansprechpartner während eines laufenden Verfahrens ändern können.

Mitwirkungsverfahren gem. Art. 4 des Raumplanungsgesetzes (RPG) vom 22. Juni 1979, Stand am 1. Januar 2019, SR 700, bzw. § 7 PBG erweitern zusätzlich den Kreis der Beteiligten, zudem können im Rahmen des Genehmigungsprozesses Referenden zu Volksabstimmungen führen, welche schlussendlich über das Schicksal eines Entwicklungsprojekts entscheiden (vgl. Kap. 2.2.8 bzw. 2.2.7). Und auch wenn dem Projekt an der Urne zugestimmt wird, können aufgrund langwieriger, nachgelagerter Rechtsmittelverfahren erhebliche Verzögerungen entstehen, welche den Barwert des Projekts reduzieren und die Marktrisiken zusätzlich verschärfen.

Diese Risiken sind nur schwer zu quantifizieren und führen zu Unsicherheiten bei Entwickler bzw. Investoren. Letztendlich bedeutet dies oft das Fällen eines Grundsatzentscheids in einer sehr frühen Phase und erhebliche Vorleistungen.

Baugrundrisiken

Die Beschaffenheit und Eigenschaften des Baugrunds bilden in der Regel eine weitere Unbekannte. Allfällige Belastungen und Altlasten, archäologische Befunde sowie die geologischen und hydrogeologischen Verhältnisse können Einschränkungen, Zusatzkosten und Verzögerungen verursachen. Auch umfangreiche Untersuchungen mit Sondierungen zeigen immer nur ein lückenhaftes Bild des Baugrunds, was in der Realisierung zu Kostenüberschreitungen und Verzögerungen bzw. im schlimmsten Fall zu einem Bauunterbruch führen kann (Kinateder, 2017, S. 526; Reutter, Jordan & Wulff, 2019, S. 106; Schulte & Bone-Winkel, 2008, S. 50-51).

2.1.3 Wirtschaftlichkeit, Investitionsentscheid, und Sicherheitsmarge

Jeder Projektentwicklung liegt eine Wirtschaftlichkeitsanalyse zugrunde. Ziel dieser Analyse ist die gesamtheitliche Erfassung aller Faktoren, welche die Wirtschaftlichkeit einer Entwicklung beeinflussen sowie deren quantitative Bewertung. Die Analyse umfasst den Standort, das Marktumfeld, mögliche Nutzungskonzepte, das Grundstück und dessen planungsrechtliche Potenzial, aber auch die erforderlichen Investitionskosten und potenzielle Risiken (Reutter et al., 2019, S. 169).

Für den Investitionsentscheid einer Immobilien-Projektentwicklung wird in der Regel ein Bewertungsmodell herangezogen. Dabei bedienen sich Entwickler und Investoren oft dem Residualwertverfahren für die Bodenwertermittlung von entwicklungsreifen Grundstücken (Pfnür, 2010, S. 68; Reutter et al., 2019, S. 170; SVKG, 2019, S. 190; Thomas, 2017, S. 825). Hierfür wird zuerst der Verkehrswert mittels des Vergleichswertverfahrens oder mit Hilfe der Ertragswertmethode ermittelt, welcher die zukünftigen Cashflows einer theoretischen, zonenkonformen Bebauung zugrunde gelegt werden. Dann leitet die Methode den Landwert rückwärts aus dem ermittelten Verkehrswert des Potenzials abzüglich der Gestehungskosten (Entwicklungs-, Erstellungs-, Vermarktungs-, Finanzierungs- und Nebenkosten) und des angestrebten Entwicklungsgewinns ab (Pfnür, 2011, S. 68; Thomas, 2017, S. 825). Der Wert wird abschliessend über die Entwicklungsdauer bis zur erwarteten Fertigstellung diskontiert. Daraus resultiert der max. mögliche Preis, der ein Investor für das betreffende Grundstück sinnvollerweise investieren sollte (Pfnür, 2010, S. 68; Reutter et al., 2019, S. 170).

Vereinfacht lässt sich daraus festhalten, dass eine Investition dann lohnend ist, wenn der Wert der Projektentwicklung abzüglich der Investitionskosten, der Sicherheitsmarge und der Landkosten gleich / grösser Null ist und wenn die betrachtete Investition in Relation zu alternativen Investitionen bessergestellt ist (Schulte, Sotelo, Allendorf, Ropeter-Ahlers & Lang, 2016, S. 582).

Für eine belastbare Entscheidungsgrundlage für oder gegen eine Projektentwicklung ist daher auch eine angemessene Einpreisung des Entwicklungsrisikos entscheidend. Das bedeutet, dass das eingegangene Risiko im Rahmen einer Projektentwicklung einer Bewertung bedarf, wobei das quantifizierte Risiko zugleich dem potenziellen Gewinn entspricht (Muccioli, 2013, S. 52; Reutter et al., 2019, S. 170). Das Worst-Case-Szenario einer Immobilienentwicklung muss demgemäss vorgängig projektspezifisch identifiziert und von der Unternehmung im schlimmsten Fall getragen werden können. In der Regel bedeutet dies eine Exit-Strategie im Falle des Scheiterns des Projekts. Resultierende Gewinn-Einbussen und Verluste im Rahmen bereits erbrachter Vorleistungen müssen

verkraftbar sein. Der Risikozuschlag hat also mindestens dem Umfang und der Wahrscheinlichkeit der möglicherweise eintretenden Ereignisse und deren negativen Auswirkung auf den Erwartungs- bzw. Zielwert der Entwicklung zu entsprechen (Baumgartner et al., 2012, S. 26-27).

Gemäss Reutter et al. (2019) hat eine angemessene Marge bei einer klassischen Immobilien-Projektentwicklung in der Regel zwischen 15 bis 20% der Gesamtkosten zu entsprechen (S. 169). Demgegenüber legen Fahrländer Partner (2021) der Faustregel für die Sicherheitsmarge bei Projektentwicklungen in einer dynamischen Betrachtung den rohen Landwert zugrunde und unterscheiden zudem zwischen einer Entwicklung nach Regelbauweise (rechtskräftiger Rahmennutzungsplanung) oder mittels einer Sondernutzungsplanung, wobei bei Regelbauweise 15% und bei einer Sondernutzungsplanung 30% des rohen Landwerts einzukalkulieren seien (S. 102).

2.1.4 Marktteilnehmer in der Immobilienentwicklung (Developer-Typen)

Projektentwickler lassen sich grob in drei Kategorien unterteilen; Service-Developer, Trader-Developer und Investor-Developer. Der Service-Developer tritt als reiner Dienstleister auf. Seine Dienstleistungen umfassen insbesondere die Projektkonzeption und -koordination sowie das Projektmanagement im Auftrag von Dritten. Als reiner Dienstleister trägt er keine Risiken (Bone-Winkel, Isenhöfer, Hofmann & Franz, 2016, S. 217; Rottke, 2017, S. 180).

Der Trader-Developer entwickelt auf eigene Rechnung und eigenes Risiko. Er verkauft die Immobilie nach deren Fertigstellung oder auch schon zu einem früheren Zeitpunkt an einen Investor und erzielt seinen Gewinn aus dem Überschuss zwischen dem Verkaufserlös und den eigenen Investitionen und Aufwendungen (Rottke, 2017, S. 217). Der Investor-Developer hingegen entwickelt ebenfalls auf eigene Rechnung und Risiko, anders als der Trader-Developer jedoch für den eigenen Bestand bzw. mit einem zeitlich verschobenen Exit. Dadurch können sich Unterschiede hinsichtlich der Zielstruktur und Projektansprüche abzeichnen (Bone-Winkel et al., 2016, S. 218).

Wie Bone-Winkel et al. (2016) weiter ausführen, ist diese theoretische Unterscheidung der drei Developer-Typen in der Praxis eher schwierig abzugrenzen (S. 218). Gemäss Schneider (2017) wird knapp die Hälfte des Bauvolumens der Entwicklungsprojekte durch Totalunternehmen verwirklicht, welche das Projekt auf eigene Kosten und eigenes Risiko zur Baureife bringen oder für einen Endinvestor (institutioneller Anleger oder Stockwerkeigentümer) realisieren (S. 18 – 19). Klassischerweise hält der Projektentwickler die Liegenschaft im Umlaufvermögen und die Dividende entsteht durch den Entwicklungsgewinn bei der Veräusserung, während die Dividende beim Investor durch die

Immobilie als Teil des Anlagevermögens aus dem Mietcashflow generiert wird (Reutter et al., 2019, S. 167).

Viele Totalunternehmen bspw. halten ebenfalls ein eigenes Portfolio; sie treten also, je nach Auftrag, als Trader- oder Investor-Developer auf. Auch Immobiliengesellschaften können grundsätzlich keinem Entwickler-Typ zugeordnet werden. Sie haben unterschiedliche Strategien, sind unterschiedlich spezialisiert und treten als Trader-Developer und / oder Investor-Developer auf und können ebenso Dienstleistungen eines Service-Developers in Anspruch nehmen. Das trifft ebenso auf andere institutionelle Investoren zu (Schulte & Bone-Winkel, 2008, S. 61).

2.2 Öffentlich-rechtlicher Kontext

Der private Gestaltungsplan hat als Planungsinstrument mit öffentlich-rechtlicher Wirkung den übergeordneten Planungsgrundsätzen und dem übergeordneten Recht zu entsprechen (vgl. Kap. 2.2.8). Nachfolgend wird in diesem Zusammenhang das Kaskadenprinzip der unterschiedlichen Hierarchiestufen der Raumplanung dargelegt.

2.2.1 Rahmensetzung und Einbettung

In Art. 75 der Bundesverfassung (BV) der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, Stand am 1. Januar 2021, SR 101 hat der Bund bzw. das Volk den Raumplanungsauftrag verfassungsrechtlich verankert. Gestützt darauf wurde 1979 vom Parlament das Bundesgesetz über die Raumplanung erlassen, welches seit dem 1. Januar 1980 in Kraft ist (Aemisegger, 1980, S. 1; Griffel, 2017, S. 6).

Der Raumplanung kommt in Bezug auf das Grundeigentum eine spezielle Bedeutung zu. Wie VLP-ASPAN (2013) festhalten, ist es die Raumplanung, die dem Boden unterschiedliche Möglichkeiten der Nutzung zuweist (S. 2). Dementsprechend definiert Art. 14 RPG den Begriff der Nutzungspläne, welche gem. Art. 21 Abs. 1 RPG für jedermann verbindlich sind. Nutzungspläne legen die Nutzweise sowie die maximal mögliche Überbaubarkeit einer Parzelle fest (Aemisegger, 1980, S. 46). Für Grundeigentümer bedeutet dies, dass die Entwicklungsmöglichkeiten einer Parzelle durch die Vorgaben aus der Raumplanung mit öffentlich-rechtlicher Wirkung festgelegt und somit begrenzt werden (Beck & Nebel, 2016, S. 6; Fritzsche et al., 2019, S. 145).

2.2.2 Ziele der Raumplanung

Das oberste Ziel der Raumplanung besteht in der haushälterischen Nutzung des Bodens (Fritzsche et al., 2019, S. 101). Um dies zu erreichen, sind Bau- und Nichtbaugebiete klar voneinander zu trennen (Griffel, 2017, S. 22). In Art. 1 Abs. 1 RPG werden sowohl Bund, Kantone, als auch die Gemeinden dazu verpflichtet, wobei sie ihre raumwirksamen

Tätigkeiten aufeinander abzustimmen und die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft zu berücksichtigen haben.

Spätestens seit der ersten Etappe der Teilrevision des RPG bzw. seit dessen Inkrafttreten am 1. Mai 2014 wurde zudem das Gebot der Siedlungsentwicklung nach innen zum klaren, politischen Auftrag. Im Speziellen seien Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} und Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG erwähnt, wonach die Bestrebungen für eine Siedlungsentwicklung nach innen zu unterstützen seien bzw. die Siedlungsausdehnung zu begrenzen sei und Massnahmen für eine bessere Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen in Bauzonen sowie für Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche getroffen werden sollen. Die erste Revisionsetappe beinhaltet also im Wesentlichen Massnahmen gegen die weitere Zersiedelung der Schweiz und die Förderung qualitativ hochwertiger Siedlungsentwicklung nach innen, aber auch die bedarfsgerechte Dimensionierung der Bauzonen (Griffel, 2017, S. 8-9).

Mit Blick auf die nachgelagerten Planungsinstrumente verpflichtete der Bundesrat die Kantone zur Anpassung ihrer Richtpläne (vgl. Kap. 2.2.6) und formulierte mit Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG eine Mindestregelung für den Ausgleich erheblicher planungsbedingter Vor- und Nachteile. Mit dem sog. Moratorium für Einzonungen (Art. 38 RPG) gab er den Kantonen 5 Jahre Zeit für die Umsetzung (EspaceSuisse, 2019, S. 20). Der Kanton Zürich hat in der Folge das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) vom 28. Oktober 2019, LS 700.9 und die Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) vom 30. September 2020 erlassen (vgl. Kap. 3.3.1)

2.2.3 Das Raumplanungsgesetz

Eschmann (1984) beschreibt das Raumplanungsgesetz als bundesrechtliche Hauptrechtsquelle der Raumplanung, welche die übergeordneten Ziele, die Mittel und Massnahmen, aber auch die Organisation und das Verfahren in groben Zügen definiert (S. 14). Dabei ist zu berücksichtigen, dass das RPG keine abschliessende Kodifikation der Raumplanung darstellt, da die Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden die sinngemässe und planerische Konkretisierung und Ergänzung der vom Bund festgelegten Grundsätze voraussetzt (Griffel, 2017, S. 17).

In Art. 2 RPG werden sodann Bund, Kantone und Gemeinden dazu verpflichtet, die für ihre raumwirksamen Aufgaben notwendigen Planungen zu erarbeiten und aufeinander abzustimmen. Dabei hat die jeweilige Behörde darauf zu achten, dass die nachgeordnete Behörde ausreichend Ermessensspielraum zur Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben zukommt. Damit soll dem Umstand gerecht werden, dass sich Rechtserlasse immer nur innerhalb der Schranken der übergeordneten Erlasse und Vorgaben bewegen dürfen.

Wie Fritzsche et al. (2019) festhalten, sind Widersprüche eines Rechtssatzes zu einem ranghöheren aufgrund der Hierarchie der Rechtsordnung und des föderalistischen Staatsaufbaus nicht zulässig (S. 88). Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5a BV) fallen auch die Raumplanungspflichten nach Art. 2 RPG in unterschiedliche Zuständigkeiten, wobei die Kantone entsprechend die Planungsgrundsätze des Bundes und die Gemeinden zusätzlich diejenigen der Kantone zu berücksichtigen haben (Beck & Nebel, 2016, S. 7). Als Planungsmittel schreibt das RPG Richtpläne (Art. 6 – Art. 12 RPG), Konzepte und Sachpläne (Art. 13 RPG) sowie Nutzungspläne (Art. 14 RPG) vor. Diese Instrumente der Raumplanung fallen in unterschiedliche Zuständigkeiten und bedürfen der Koordination.

2.2.4 Konzepte und Sachpläne des Bundes

Gestützt auf Art. 13 RPG und Art. 14 der Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000, Stand am 1. Juni 2020, SR 700.1, hat der Bund Konzepte und Sachpläne für seine raumwirksamen Aufgaben zu erstellen. Sachpläne werden dann erstellt, wenn der Bund über eine umfassende Regelungskompetenz verfügt und er unmittelbar über die Bodennutzung bestimmen kann (z.B. Nationalstrassen). Auch Inventare wie bspw. das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) entfalten die Wirkungsweise eines Sachplans (Fritzsche et al., 2019, S. 277).

Im Gegensatz dazu enthalten Konzepte keine räumlich konkreten Festlegungen. Sie begründen vielmehr einen verbindlichen Rahmen für die Handlungsspielräume sowie das entsprechende Verfahren für Behörden und kommen bei einer nur teilweisen Zuständigkeit des Bundes oder bei einer finanziellen Unterstützung durch den Bund zur Anwendung (Griffel, 2017, S. 32; Hettich & Mathis, 2016, S. 33). Gem. Art. 22 RPV sind Konzepte und Sachpläne des Bundes behördenverbindlich. Die Kantone haben diese in ihren kantonalen Richtplanungen und Konzepten zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 4 RPG und Art. 23 Abs. 1 RPV).

2.2.5 Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich

Das Planungs- und Baugesetz (PBG) des Kantons Zürich wurde am 7. September 1975 erlassen und orientierte sich am ersten Raumplanungsgesetz von 1974, gegen welches jedoch das Referendum ergriffen wurde und in der Folge scheiterte. Somit ist das PBG älter als das rechtskräftige RPG. Eine Totalrevision des PBG scheiterte 2006, jedoch wurde das PBG seit seiner Entstehung mehrfach teilrevidiert (Griffel, 2017, S. 12-13). Das PBG regelt im Sinne der übergeordneten Ziele und Zwecke der Raumplanung und innerhalb der staatlichen Kompetenzen und Pflichten die Zuständigkeiten und das

Verfahren im Bereich der Raumplanung sowie das öffentliche Baurecht des Kantons Zürich und die dazu notwendigen Planungsmittel (§ 1 PBG).

Mit der Annahme des PBG am 7. September 1975 durch das Stimmvolk des Kantons Zürich wurden zudem erstmals die Planungsinstrumente der Sonderbauvorschriften und des Gestaltungsplans eingeführt (Fritzsche et al., 2019, S. 105). Gestützt auf § 83 Abs. 1 PBG kann mit einem Gestaltungsplan für ein bestimmtes Gebiet eine Spezialordnung erstellt werden, die von der Regelbauweise und den kantonalen Mindestabständen abweichen darf (Hettich & Mathis, 2016, S. 31).

Seit dem 1. November 2019 ermöglicht das PBG den Gemeinden zudem die Festlegung eines Pflichtanteils an preisgünstigem Wohnraum im Falle einer erhöhten Ausnützung im Zuge von Zonenänderungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen (vgl. Kap. 3.3.2).

2.2.6 Richtpläne

Der kantonale Richtplan

Gem. § 18 Abs. 1 PBG soll die Richtplanung die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des Menschen und für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen schaffen bzw. sichern sowie der Bevölkerung der verschiedenen Kantonsteile in der Gesamtwirkung räumlich möglichst gleichwertige Lebensbedingungen gewähren. Fritzsche et al. (2019) beschreiben Richtpläne als Koordinationsinstrumente für die raumwirksamen Aufgaben sowohl innerhalb der Kantone als auch unter den Nachbarkantonen und mit dem Bund (S. 129). Sacha (2016) bezeichnet den kantonalen Richtplan als „strategisches Führungsinstrument der Kantone für die Koordination und Steuerung der langfristigen räumlichen Entwicklung“ (S. 7) und nach Hettich & Mathis (2016) steht der Richtplan für das, nach übereinstimmender Auffassung in der Lehre, zentrale Raumplanungsinstrument überhaupt (S. 5). Dabei ist zu berücksichtigen, dass der kantonale Richtplan seine Wirkung nur im Zusammenspiel mit dem regionalen und kommunalen Richtplan entfalten kann (Amt für Raumentwicklung ARE Kanton Zürich, 2019, S. 3). Gestützt auf Art. 11 Abs. 1 RPG werden kantonale Richtpläne durch den Bundesrat genehmigt. Ab diesem Zeitpunkt gelten diese entsprechend auch für Bund und Nachbarkantone.

Das PBG gibt für den kantonalen Richtplan vier Teilrichtpläne vor; Siedlung- und Landschaft, Verkehr, Versorgung und öffentliche Bauten und Anlagen (§ 20 Abs. 1 PBG). Richtpläne bestehen in der Regel aus einer Richtplankarte und einem Richtplantext (Art. 6 Abs. 1 RPV und § 20 Abs. 2 PBG). Der Siedlungsplan unterliegt einem

Betrachtungshorizont von 20 – 25 Jahren und scheidet auf der Basis der zu erwartenden und anzustrebenden Entwicklungen unterschiedliche Gebiete nach Nutzungen aus (§ 21 und 22 PBG).

Richtplanfestsetzungen sind jedoch nicht parzellenscharf und sind somit auch nicht grundeigentümergebunden (Sacha, 2016, S. 7). Richtpläne sind in ihrer Rechtswirkung behördenverbindlich (§ 19 Abs. 1 PBG) und bilden die Grundlage für die nachgelagerte, grundeigentümergebundene Nutzungsplanung (Hettich & Mathis, 2016, S. 10).

Die letzte Gesamtüberprüfung des Richtplans des Kantons Zürich erfolgte 2014. Seither erfuhr der Richtplan mehrere Teilrevisionen. Die letzten Festsetzungen durch den Kantonsrat fanden am 28. Oktober 2019 statt, wobei die Genehmigungen diverser Teilrevisionen durch den Bundesrat derzeit noch ausstehend sind.

Im Hinblick auf die Siedlungsentwicklung benennt der Richtplan des Kantons Zürich in Kapitel 2.1.1 a und b den haushälterischen Umgang mit dem Boden und die Siedlungsentwicklung nach innen als zwei von insgesamt fünf Zielen der Gesamtstrategie (Amt für Raumentwicklung ARE Kanton Zürich, 2019, S. 33). Auf der Richtplankarte beschränkt er sodann das Siedlungsgebiet auf das bestehende und sieht keine Erweiterung vor. Eine Ausdehnung ist somit für nachgelagerte Planungen nicht möglich. In Kapitel 2.2.3 c verpflichtet er die Gemeinden dementsprechend, konkrete Möglichkeiten zur Siedlungsentwicklung nach innen zu prüfen und formuliert dazu die groben Rahmenbedingungen (Amt für Raumentwicklung ARE Kanton Zürich, 2019, S. 39).

Der regionale Richtplan

Der regionale Richtplan der Stadt Zürich wurde am 21. Juni 2017 mit Regierungsratsbeschluss RRB-Nr. 576/2017 festgesetzt. Er stützt auf § 30 PBG ab, welcher den regionalen Richtplan definiert, i.V.m. mit § 8 PBG, wonach Kanton, Regionen und Gemeinden der Planungspflicht unterliegen. Gemäss § 30 Abs. 2 PBG umfasst der regionale Richtplan die gleichen Bestandteile wie der kantonale Richtplan, wobei er die räumlichen und sachlichen Ziele enger definieren und bei Bedarf weitere Angaben enthalten kann. Wie von Sacha (2016) beschrieben, definiert der kantonale Richtplan Mindestanforderungen, während der regionale Richtplan in überkommunaler Abstimmung das Siedlungsgebiet strukturiert und Aussagen zu Nutzungsvorgaben, Dichten und Veränderungsprozesse für bestimmte Gebiete formuliert (S. 28).

Im regionalen Richtplan finden sich demgemäss, im Gegensatz zum kantonalen Richtplan, auch stadtzürcherische Themen aus der Gemeindeordnung (GO) der Stadt Zürich vom 26. April 1970, Stand am 26. November 2017, AS 101.100, Erwähnung. Beispiele hierfür sind der Schutz, der Erhalt und die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen

Wohnungen gem. Art. 2^{quater} und Übergangsbestimmung Art. 123 GO oder die Umsetzung der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft gem. Art. 2^{ter} GO (Amt für Raumentwicklung ARE Kanton Zürich, 2017, S. 13).

Für die Erstellung der regionalen Richtpläne werden mit § 12 und 13 PBG die Gemeinden dazu verpflichtet, sich zu Planungsregionen zusammenzuschliessen. Die Stadt Zürich bildet hierbei eine eigene Region und das Stadtgebiet umfasst dementsprechend einen eigenen regionalen Richtplan, welcher die Vorgaben des Kantons zur Innenverdichtung in Kapitel 2 Siedlung wieder aufnimmt. Die Kommune wird beauftragt, durch das Instrument des kommunalen Richtplans die Voraussetzungen für die Erreichung der Verdichtungsziele zu schaffen, wobei die grundeigentümergebundene Umsetzung über die Instrumente der kommunalen Nutzungsplanung, namentlich die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung sowie Gestaltungspläne oder Sonderbauvorschriften zu erfolgen hat (Amt für Raumentwicklung ARE Kanton Zürich, 2017, S. 30). Damit soll u.a. die erwartete Entwicklung von mind. 80'000 zusätzlichen Bewohnern über den Horizont von 2030 hinaus innerhalb der Stadt Zürich ermöglicht werden (Amt für Raumentwicklung ARE Kanton Zürich, 2017, S. 16).

Der kommunale Richtplan

Die Stadt Zürich hat in den vergangenen Jahren, basierend auf den Vorgaben aus dem regionalen und kantonalen Richtplan, erstmals einen kommunalen Richtplan erarbeitet. Der Richtplan stützt auf § 31 PBG ab, kommunaler Richtplan, i.V.m. mit § 8 PBG, Planungspflicht.

Der kommunale „Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen“ der Stadt Zürich wurde am 24. Oktober 2019 mit Stadtratsbeschluss STRB-Nr. 939/2019 dem Gemeinderat zur Festsetzung beantragt und am 10. April 2021 vom Gemeinderat festgesetzt, worauf das Parlamentsreferendum ergriffen wurde. Die Genehmigung durch die Baudirektion des Kantons Zürich ist noch ausstehend.

Im Hinblick auf die übergeordnete Prämisse zur Innenverdichtung soll die Stadt Zürich die planerische Voraussetzung für die quantitative und qualitative Innenentwicklung schaffen (Hochbaudepartement Stadt Zürich, 2019, S. 12). Abb. 1 zeigt die angestrebte Dichteverteilung innerhalb der Stadt Zürich auf und weist Gebiete aus, in welchen eine zusätzliche Verdichtung über die rechtskräftige BZO hinaus stattfinden soll. Unter anderem sollen für die bezeichneten Gebiete eine entsprechende Verdichtung mit den Instrumenten der kommunalen Nutzungsplanung, namentlich mittels einer Teilrevision der BZO und der Sondernutzungsplanung ermöglicht werden. Zudem sollen bestehende Reserven gem. BZO durch geeignete Anreizsysteme aktiviert werden.

Die Stadt soll zudem, insbesondere in Bezug auf die komplexeren Anforderungen bei Verdichtungen im Bestand, die notwendigen Prozesse mit den Grundeigentümern begleiten, ggf. unter Einbezug von qualitätssichernden Verfahren (Hochbaudepartement Stadt Zürich, 2019, S. 44).

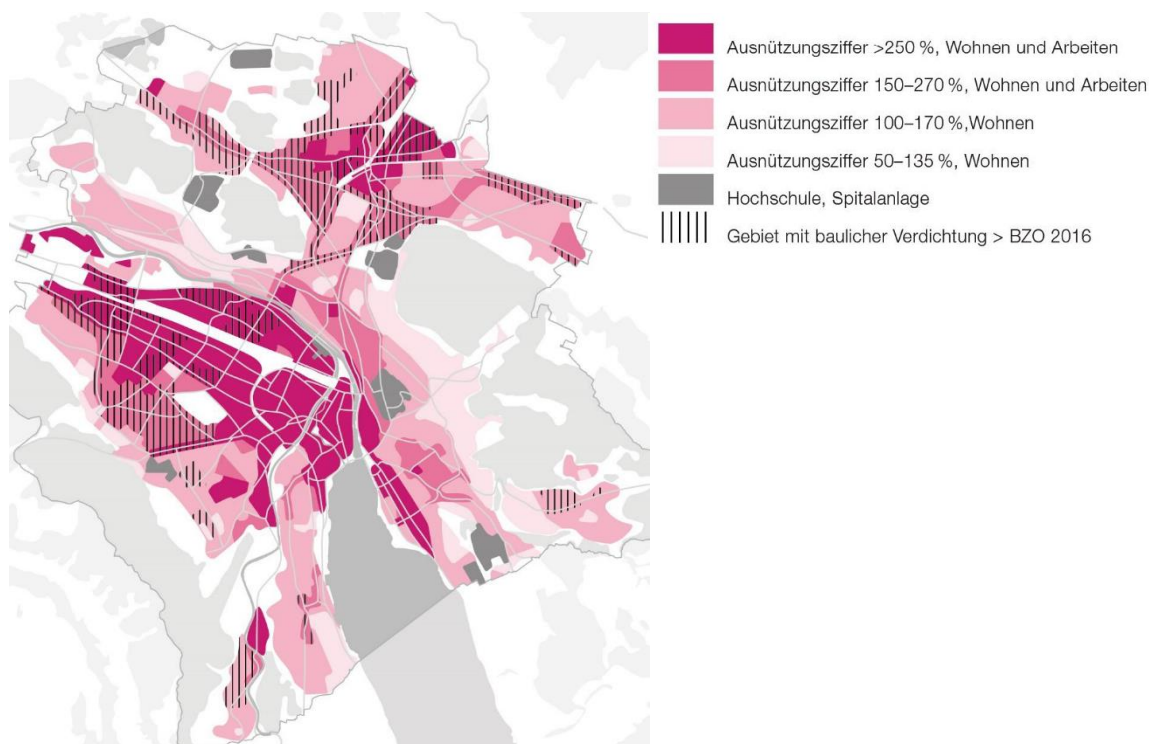


Abbildung 1: Konzeptkarte bauliche Dichte (Hochbaudepartement Stadt Zürich, 2019, S.28)

2.2.7 Die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich

Die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich entspricht der kommunalen Nutzungsplanung gem. § 2 lit. b, § 45 Abs. 1 und § 250 Abs. 2 PBG und ordnet im Sinne von Art. 14 Abs. 1 RPG die zulässige Nutzung des Bodens. Sie besteht aus einem Zonenplan und Nutzungsvorschriften und wird auch als Rahmennutzungsplan bezeichnet (Fritzsche et al., 2019, S. 142). Der Zonenplan ordnet die Parzellen bestimmten Nutzungszonen zu, während die Nutzungsvorschriften das Mass der zulässigen Nutzung konkretisieren (Hettich & Mathis, 2016, S. 12). Durch das Instrument der Nutzungsplanung werden die Vorgaben aus den Richtplänen durch parzellenscharfe und grundeigentümergebundene Festsetzungen umgesetzt (Fritzsche et al., 2019, S. 144). Die kommunale Nutzungsplanung unterliegt einem Planungshorizont von 15 Jahren und definiert bzw. begrenzt mit ihren verbindlichen Vorgaben zu Art und Intensität der Bodennutzung die Bebauungsmöglichkeiten einer Parzelle, woraus aber auch Rechts- und Planungssicherheit für Grundeigentümer resultieren (Beck & Nebel, 2016, S. 9). Denn gestützt auf Art. 22 Abs.

2 RPG und § 320 PBG ist von der Bewilligungsbehörde die Bewilligung zu erteilen, wenn ein Projekt gesetzes- und zonenkonform ist.

Die BZO wird in der Stadt Zürich durch den Gemeinderat festgesetzt und von der kantonalen Baudirektion geprüft und genehmigt (§ 2 lit. b und c, § 88 und § 89 Abs. 1 PBG). Wird das Referendum ergriffen, entscheidet die Bevölkerung der Stadt Zürich in einer Volksabstimmung über die Vorlage. Planungsinstrumente bedürfen zudem gem. Art. 4 Abs. 2 RPG und § 7 Abs. 2 PBG einer öffentlichen Mitwirkung. Das bedeutet, dass Nutzungspläne vor deren Festsetzung, während 60 Tagen öffentlich aufgelegt werden müssen. In dieser Zeit kann sich jeder zum Inhalt äussern. Gestützt auf Art. 47 RPV hat die erlassende Behörde der kantonalen Genehmigungsbehörde einen Planungsbericht zu erstatten, welcher das Verhältnis zum übergeordneten Recht sowie die Abwägungen zu den Einwendungen und Anregungen aus der Bevölkerung im Rahmen der Mitwirkung darlegt. Der Bericht erleichtert somit der Genehmigungsbehörde und der Öffentlichkeit die Nachvollziehbarkeit der Interessensabwägungen und schafft Transparenz. Gerade im Hinblick auf die vielschichtigen Interessen im Kontext der Innenverdichtung gewinnt der Planungsbericht mit einer sorgfältigen Interessenabwägung an Bedeutung (Kissling, 2018, S. 2 und 37). Wird eine Nutzungsplanung nach der Zustimmung durch den Gemeinderat oder einer Volksabstimmung von der kantonalen Baudirektion genehmigt, entfaltet diese nach Inkraftsetzung Rechtskraft, vorausgesetzt, dass keine Rechtsmittel ergriffen wurden (Fritzsche et al., 2019, S. 191-197).

Derzeit wird die BZO teilrevidiert. Auslöser hierfür sind u.a. die Regelung des kommunalen Mehrwertausgleichs gem. § 19 MAG (Stadtrat Zürich, 2020b) sowie die Anwendung von § 49 b PBG, preisgünstiger Wohnraum, auf die Bestimmungen der Arealüberbauung gem. BZO². Die Arealüberbauung gem. Art. 8 BZO stützt auf § 69 – § 73 PBG ab und ermöglicht für bestimmte Zonen ab einer Mindestfläche von 6'000 m² eine Überbauung mit einem zusätzlichen Ausnützungsbonus gegenüber der Regelbauweise. Im Gegenzug gelten für Arealüberbauungen erhöhte energetische Anforderungen sowie erhöhte Anforderungen an die Gestaltung und die Ausstattung. Mit der Anwendung von § 49 b PBG auf das Instrument der Arealüberbauung sollen Grundeigentümer in Zukunft dazu verpflichtet werden, bei vollständiger oder teilweiser Inanspruchnahme des Arealbonus im Umfang von 5 Prozentpunkten der Ausnützung preisgünstigen Wohnraum gem. der Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV) des Kantons Zürich vom 11. Juli 2018, LS 700.8, zu erstellen.

² Teilrevision Bau- und Zonenordnung, Fassung für die öffentliche Auflage vom 22. Januar 2021

2.2.8 Rechtliche Einbettung des privaten Gestaltungsplans

Gestaltungspläne sind sondernutzungsplanerische Instrumente und ordnen sich in die Ebene der Nutzungsplanung ein (Fritzsche et al., 2019, S. 179). Gem. § 83 Abs. 1 PBG werden dadurch für bestimmte umgrenzte Gebiete die Zahl, Lage, äussere Abmessungen, die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt, wobei von den Bestimmungen der Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden darf. Sie können, gestützt auf § 85 Abs. 1 PBG, auch von privaten Grundeigentümern mit öffentlich-rechtlicher Wirkung erstellt werden. Das Instrument soll eine städtebaulich, architektonisch, wohngygienisch- und landschaftlich optimale Überbauung für ein bestimmtes Gebiet begünstigen (Fritzsche et al., 2019, S. 179).

Ähnlich wie die BZO besteht ein Gestaltungsplan in der Regel aus einem Plan mit dazu gehörigen Sonderbauvorschriften (Eschmann, 1984, S. 59-60; Fritzsche et al., 2019, S. 187). Hettich und Mathis (2016) bezeichnen Gestaltungspläne sodann als eine Art Spezialordnung für ein bestimmtes umgrenztes Gebiet, wobei der übergeordnete Zonenzweck nicht untergraben werden darf (S. 31). Der Gestaltungsplan hat demgemäss der übergeordneten Planung und dem übergeordneten Recht zu entsprechen und darf nicht dazu führen, dass „die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert wird“ (Fritzsche et al., 2019, S. 179-180). Während ein öffentlicher Gestaltungsplan, gestützt auf § 84 Abs 1 PBG ein wesentliches öffentliches Interesse voraussetzt, können kommunale, private Gestaltungspläne gem. § 85 Abs. 1 PBG grundsätzlich von jedem Grundeigentümer erstellt werden. Voraussetzung gem. § 85 Abs. 2 PBG ist, dass die Grundeigentümer von mind. zwei Drittel der betroffenen Fläche zustimmen, kein schutzwürdiges Interesse der restlichen Grundeigentümer verletzt wird und kein öffentliches Interesse dagegensteht (Fritzsche et al., 2019, S. 181-182). Ein Gestaltungsplan entbindet in seiner Wirkungsweise die BZO aus dem Anwendungsbereich des entsprechenden Perimeters, bis zu dessen allfälliger Aufhebung (Eschmann, 1984, S.59).

Da Gestaltungspläne ebenfalls Nutzungspläne darstellen, durchlaufen sie die gleichen Anhörungs- und Bewilligungsprozesse wie die Rahmennutzungsplanung (vgl. Kap. 2.2.7). Einzig der sog. exekutorische Gestaltungsplan bildet eine Ausnahme. Ermöglicht ein Gestaltungsplan eine Überbauung nur im Rahmen dessen, was innerhalb der rechtskräftigen Rahmennutzungsplanung ohnehin möglich wäre, reicht die Zustimmung durch den Stadtrat. Wird der Rahmen, verglichen mit den Möglichkeiten der Regelbauweise oder Arealüberbauung gem. BZO überschritten, ist, wie bei der Rahmennutzungsplanung, die Zustimmung des Gemeinderats erforderlich (Fritzsche et

al., 2019, S. 190; Griffel, 2017, S. 69). Dabei kann der Gemeinderat keine Änderungsanträge stellen, er kann lediglich die Zustimmung erteilen oder den Gestaltungsplan ablehnen (Fritzsche et al., 2019, S. 190).

Wird ein Gestaltungsplan rechtskräftig, bedarf es für die anschliessende Überbauung gleichwohl einer ordentlichen Baubewilligung nach § 73 PBG. Gestaltungsplanvorschriften fallen gegenüber Zonenvorschriften gem. BZO vergleichsweise umfangreich aus, zudem liegt ihnen in der Regel ein sog. Referenzprojekt zugrunde (Amt für Raumentwicklung ARE Kanton Zürich, 2012, S. 1). Dennoch entspricht ein rechtskräftiger Gestaltungsplan keinesfalls einem bewilligten Bauprojekt, so ist gem. § 83 Abs. 2 PBG explizit ein angemessener Spielraum für die Projektierung zu belassen. Gestaltungspläne bilden, wie die Rahmennutzungsplanung, das nutzungsplanerische Regelwerk für eine Überbauung, anhand dessen die nachgelagerte Baueingabe zu erstellen bzw. zu erteilen ist (Fritzsche et al., 2019, S. 190). Gestaltungspläne können gem. § 82 i.V.m. § 87 PBG frühestens nach fünf Jahren ab Inkrafttreten wieder aufgehoben werden (Griffel, 2017, S. 70).

3. Merkmale des privaten Gestaltungsplans in der Stadt Zürich

Vergleicht man eine Entwicklung mittels eines Gestaltungsplans mit einer Entwicklung innerhalb der rechtskräftigen Rahmennutzungsplanung, lassen sich aus der Sicht von Grundeigentümern bedeutende Unterschiede in Bezug auf mögliche Anreize und Beweggründe für oder gegen einen privaten Gestaltungsplan feststellen. Nachfolgend werden die Merkmale analysiert und dargelegt.

3.1 Anreize

3.1.1 Zusätzliche Ausnützung

Gem. § 83 Abs. 1 PBG darf im Rahmen einer Gestaltungsplanung von den Bestimmungen der Regelbauweise und den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden. Dies kann für das betreffende Gebiet zu einer erhöhten Ausnutzungsmöglichkeit gegenüber der Regelbauweise oder der Arealüberbauung gem. BZO führen. Sowohl Arealboni im Sinne der zusätzlichen Ausnutzungspunkte im Rahmen einer Arealüberbauung gem. BZO als auch Gestaltungspläne, die ebenfalls eine höhere Dichte zulassen, können gem. Schneider (2017) Entwicklungsanreize bei Grundeigentümern setzen (S. 9).

Anders als bei der Arealüberbauung besteht bei Gestaltungsplänen in der Stadt Zürich grundsätzlich keine definierte Obergrenze in Bezug auf die Mehrausnützung. Das Nutzungsmass wird vielmehr im Rahmen des Gestaltungsplanverfahrens untersucht und situativ festgelegt.

3.1.2 Flexiblere Bebauungs- und Nutzungsstrukturen

Diese ergeben sich direkt aus § 83 Abs. 1 PBG, wonach von den Bestimmungen der BZO und den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden darf. Gem. Amt für Raumentwicklung ARE des Kantons Zürich (2012) lassen sich dadurch insbesondere strukturelle und projektbezogene Qualitäten positiv beeinflussen (S. 1). Die konkrete Ausgestaltung der Bebauungs- und Nutzungsstrukturen wird in der Regel mittels Machbarkeitsstudien, Testplanungen und / oder Wettbewerbe eruiert (vgl. Kap. 3.2.2).

3.1.3 Zeitliche Flexibilität in der Realisierung

Diesem Aspekt kann insbesondere im Vergleich mit den Rahmenbedingungen einer Arealüberbauung gem. BZO eine gewisse Bedeutung zukommen. So hat eine Arealüberbauung nach einer einheitlichen Baueingabe zu erfolgen, wobei gem. § 328 PBG bei Arealüberbauungen ein Bauunterbruch von max. 2 Jahren möglich ist (Fritzsche et al., 2019, S. 169). Demgegenüber bietet ein Gestaltungsplan im Rahmen einer Arealentwicklung die Möglichkeiten einer etappierten Ausführung (Bösch, 1987, S. 49). Zudem sind innerhalb eines rechtskräftigen Gestaltungsplanperimeters unterschiedliche Baueingaben, bspw. aufgrund unterschiedlicher Baufelder, zulässig, mit dem zusätzlichen Vorteil, dass durch die oftmals umfangreichen Gestaltungsplanvorschriften die wesentlichen planungs- und baurechtlichen Eckwerte bereits gesichert werden.

3.2 Verfahren

Eine Arealentwicklung mittels einer Gestaltungsplanung bedeutet, dass für den Bereich des betroffenen Perimeters zunächst einmal das übergeordnete Planungsinstrument, also die Nutzungsplanung, erstellt werden muss. Mit Erhalt der Rechtskraft bildet der Gestaltungsplan erst die Grundlage für die Baueingabe eines weiter auszuarbeitenden Bauprojekts (vgl. Kap. 2.2.8). Das ist ein zentraler Unterschied gegenüber einer Entwicklung nach Regelbauweise bzw. Arealüberbauung, welche sich auf die jeweils rechtskräftige BZO bezieht, wodurch in der Folge lediglich eine Baueingabe benötigt wird. Für eine Arealentwicklung mittels eines Gestaltungsplans wird dadurch bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Baubewilligung insgesamt viel mehr Zeit benötigt. Zudem sind damit zusätzliche Verfahrensschritte, Aufwände und Unsicherheiten verbunden. Nachfolgend werden die unterschiedlichen Aspekte näher beleuchtet.

3.2.1 Kooperative Planung

Der private Gestaltungsplan ist ein Instrument der kommunalen Nutzungsplanung (vgl. Kap. 2.2.7). Demgemäss hat er sich in gleichem Masse mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung auseinanderzusetzen bzw. den übergeordneten Planungsgrundsätzen

und -instrumenten zu entsprechen (Fritzsche et al., 2019, S. 182). Um dies zu gewährleisten, werden in der Stadt Zürich private Gestaltungspläne im Rahmen eines sog. kooperativen Planungsverfahrens zwischen den privaten Grundeigentümern und der Stadt Zürich erarbeitet, wobei es hierfür jedoch an klaren gesetzlichen Grundlagen im PBG fehlt (Bösch, 2014, S. 14). Die Zuständigkeit seitens der Stadt Zürich liegt bei solchen Verfahren beim Amt für Städtebau, welches zudem die Koordination mit den weiteren Dienstabteilungen übernimmt. Ziel einer kooperativen Planung ist die gemeinsame Definition der Entwicklungsziele, wobei unterschiedlichste Themen behandelt und entsprechende Planungsgrundsätze festgelegt werden. Bedarfsweise werden in der Folge städtebauliche Verträge zwischen dem Grundeigentümer und der Stadt Zürich abgeschlossen, bspw. für die Regelung eines allfälligen Mehrwertausgleichs (Hochbaudepartement Stadt Zürich, 2021). Gem. Hochbaudepartement der Stadt Zürich (2021) wird dadurch eine nachhaltige Stadtentwicklung ermöglicht, die auf die übergeordneten Ziele der Stadt Zürich abgestimmt ist.

3.2.2 Ergänzende Verfahren

Um belastbare Grundlagen für eine Gestaltungsplanung zu erhalten, werden im Rahmen einer kooperativen Planung in der Regel gemeinsame Machbarkeitsstudien, Testplanungen und / oder Wettbewerbe mit externen Planerteams durchgeführt. Über die Art der Verfahren, im Sinne der Qualitätssicherung, und die Anzahl teilzunehmender Planerteams wird im Rahmen der kooperativen Planung befunden. Zudem begrüsst die Stadt Zürich nach Möglichkeit den Einbezug weiterer Interessensvertreter und der Quartierbevölkerung (Hochbaudepartement Stadt Zürich, 2021).

Wird nur im Rahmen der Regelbauweise nach BZO entwickelt, sind solche Verfahren nicht notwendig. Anders verhält es sich hingegen bei einer Arealüberbauung gem. BZO, bei welcher gestützt auf § 71 PBG eine besonders gute Gestaltung erforderlich ist. In der Stadt Zürich bedeutet dies, dass ein Projekt entweder mittels eines Wettbewerbsverfahrens eruiert werden muss, oder dass das Baukollegium der Stadt Zürich das Projekt zu begleiten hat, wodurch die erhöhten gestalterischen Anforderungen sichergestellt werden sollen (Stadtentwicklung Zürich, 2020, S. 9).

3.2.3 Verfahrenskosten

Die Erarbeitung des Planungsinstruments verursacht entsprechende Kosten. Mit Ausnahme von Gestaltungsplänen infolge einer Gestaltungsplanpflicht, bei welchen in der Regel ein Kostenteiler zwischen den privaten Grundeigentümern und der Stadt Zürich vereinbart wird, sind die Verfahrenskosten für einen freiwilligen, privaten

Gestaltungsplan grundsätzlich von den jeweiligen Grundeigentümern selbst zu tragen (Fritzsche et al., 2019, S. 189).

Diese Kosten können situativ sehr unterschiedlich ausfallen und beinhalten Honorare für beauftragte Planer, Experten, Fachjury, für Gutachten, Beratungen sowie Gebühren zu Handen der Genehmigungsinstanzen, Eigenleistungen sowie allfällige Rechtskosten im Falle von Rechtsmittelverfahren.

Bei einer Entwicklung nach Regelbauweise fallen diese Kosten in der Regel in sehr begrenztem Umfang an, da es Grundeigentümern weitgehend freigestellt ist, in welchem Rahmen sie die Grundlagen für ein Bauprojekt erarbeiten, solange das Projekt sich innerhalb der Bestimmungen der BZO bewegt. Demgegenüber fallen auch bei einer Arealüberbauung gem. BZO im Falle eines Wettbewerbsverfahrens einen Teil dieser Kosten an (vgl. Kap. 3.2.2).

3.2.4 Ablauf und Zeitbedarf

Wie in Kap. 2.2.8 dargelegt, durchläuft ein Gestaltungsplan bis zu dessen Rechtskraft das gleiche Inkraftsetzungsverfahren wie die Rahmennutzungsplanung (vgl. Kap. 2.2.7). Dadurch erhöht sich der Zeitbedarf für die Entwicklungsleistungen bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Baubewilligung gegenüber einer Entwicklung nach Regelbauweise oder Arealüberbauung gem. BZO erheblich.

Gem. Amt für Städtebau AfS der Stadt Zürich (2021) und wie in Abb. 2 dargestellt, muss ab dem Zeitpunkt der Konzeption bis zur Inkraftsetzung des Gestaltungsplan mit ca. drei Jahren gerechnet werden, bzw. eher mehr, da sich der Prozess zwischen Stadtratsbeschluss und Inkraftsetzung aufgrund möglicher Referenden und Rechtsmittelverfahren zeitlich kaum bestimmen lässt und mit entsprechenden Risiken verbunden ist (vgl. Kap. 3.4).

Ist der Gestaltungsplan rechtskräftig, hat auf dessen Grundlage für die Realisierung eines konkreten Projekts eine ordentliche Baueingabe zu erfolgen. Als vorteilig kann sich bei einem Gestaltungsplan gegenüber den oftmals allgemeineren Bestimmungen der BZO erweisen, dass gegen Inhalte, welche bereits durch den Gestaltungsplan gesichert bzw. abschliessend behandelt wurden, im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens keine Auflagen formuliert oder Rechtsmittel ergriffen werden können (Fritzsche et al., 2019, S. 190).

Ist der Schritt eines rechtskräftigen Gestaltungsplans also erst einmal geschafft, resultiert daraus Rechtssicherheit für die anschliessende Baubewilligung.

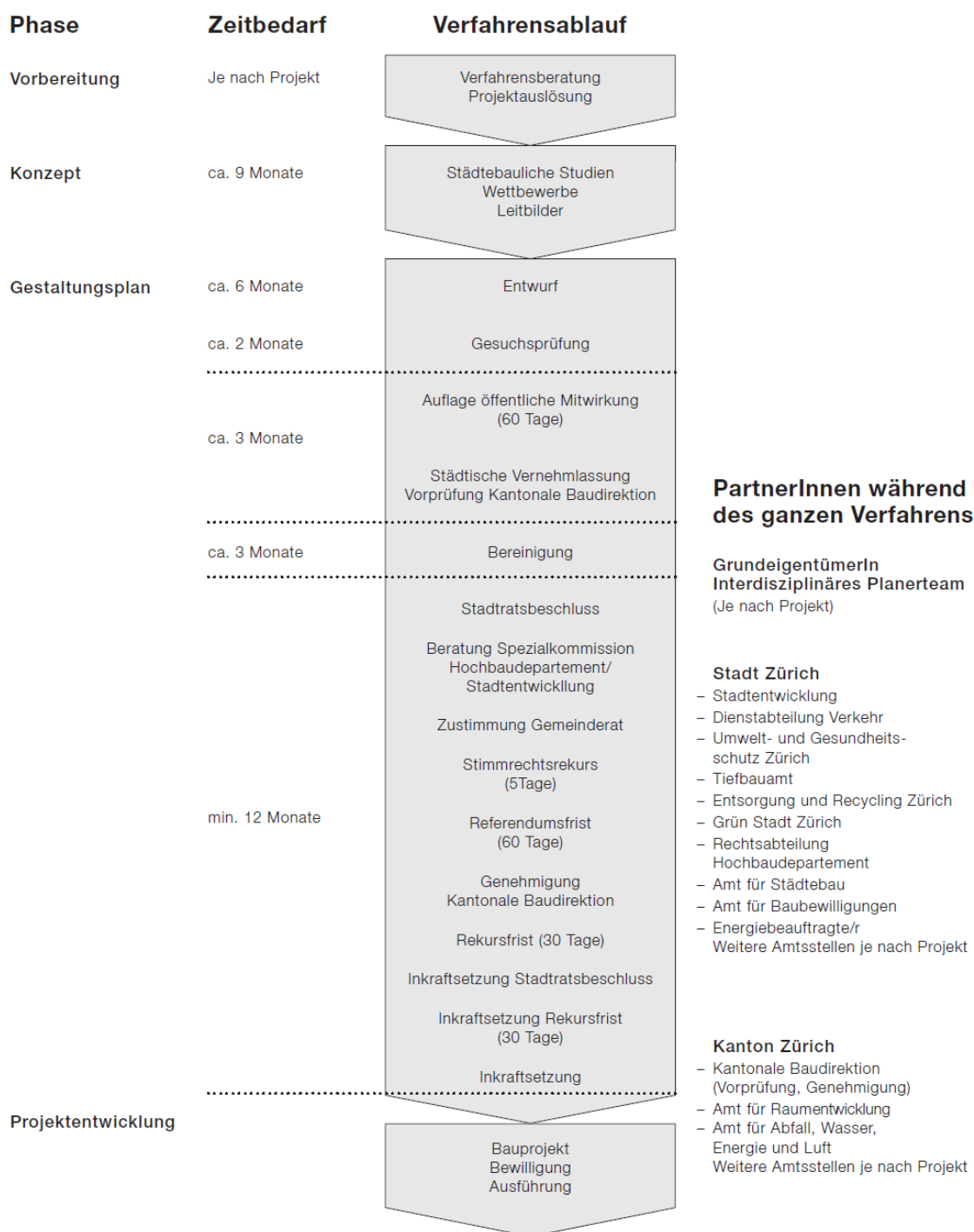


Abbildung 2: Gestaltungsplanverfahren (Amt für Städtebau AfS Stadt Zürich, 2020)

3.3 Auflagen

Wie in Kap. 3.2.1 dargelegt, setzt ein Gestaltungsplan als sondernutzungsplanerisches Instrument eine umfangreiche Auseinandersetzung mit den übergeordneten Planungsgrundsätzen und -instrumenten voraus. Das Hochbaudepartement der Stadt Zürich (2021) benennt die nachfolgenden Themen, welche in diesem Kontext üblicherweise behandelt werden müssen wie folgt; Nutzungsart (Angebot, öffentliche Infrastruktur), Freiraum (Angebot, Erholungsfunktion, Stadtnatur, Stadtklima), Erschliessung und Mobilität

(Erschliessung, Parkierung, nachhaltige Mobilität), Städtebau und Architektur (besonders gute Gestaltung), Quartierinfrastruktur (Quartiersversorgung, Krippen, etc.), Bestand (sorgfältiger Umgang, Schutzobjekte), Umwelt (Energie, Fachplanung Hitzeminderung, Wasser, ökologischer Ausgleich, Lärm), Mehrausnutzung (Mehrwertausgleich und Pflichtanteil preisgünstiger Wohnraum) sowie sozialräumliche Aspekte (Wohnraumangebot, Nutzungsvielfalt, soziale Infrastruktur, Nahversorgung, Begegnungs- und Aufenthaltsräume, Etappierung).

Aus diesen Themen ergeben sich im kooperativen Planungsprozess konkrete Rahmenbedingungen für einen Gestaltungsplan, nachfolgend Auflagen genannt. Während es ab Inkrafttreten der kommunalen Mehrwertausgleichsregelung diesbezüglich in Zukunft eine klare, gesetzliche Regelung gibt, sind andere Auflagen mit mehr Unsicherheit in Bezug auf ihre konkrete Umsetzung verbunden. Entsprechende Protokollauszüge der Stadtratsbeschlüsse ermöglichen jedoch Einblicke in die aktuelle, planungsrechtliche Auslegung der jüngst beschlossenen Gestaltungspläne (Bezug zur BZO und zum übergeordneten Planungs- und Baurecht) sowie die wichtigsten Festlegungen. Diese Stadtratsbeschlüsse ergeben somit Aufschluss über das tatsächliche Mass und die konkrete Umsetzung der Auflagen, die im Rahmen einer Gestaltungsplanung derzeit an den Ersteller gestellt werden. Allgemeinere Themen werden daher nachfolgend anhand des im April 2021 mit Stadtratsbeschluss STRB-Nr. 349/2021 beschlossenen und dem Gemeinderat überwiesenen Gestaltungsplans „Koch-Areal“ erläutert. Bei diesem Gestaltungsplan handelt es sich um einen aktuellen Gestaltungsplan mit einer Erhöhung der Ausnützung. Ausgenommen sind diejenigen Auflagen, welche sehr fallspezifisch geregelt wurden bzw. welchen in Zukunft eine klare gesetzliche Regelung zugrunde liegt (bspw. Mehrwertausgleich) oder spezifische Verweise von Seiten der Stadt Zürich in Bezug auf die Anwendung von § 49 b PBG.

3.3.1 Mehrwertausgleich

Gemäss Art. 5 RPG sind die Kantone zu einer Regelung verpflichtet, planungsbedingte Vor- und Nachteile auszugleichen. Als Mindestregelung gilt ein Abgabesatz von 20% auf Planungsmehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenen Bodens. Darüber hinaus überlässt es das Bundesrecht den Kantonen, ob sie auch Um- und Aufzonungen (Zuweisung einer Bauzone zu einer anderen Bauzone bzw. Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten einer Bauzone) mit einer Abgabepflicht erfassen wollen (Griffel, 2017, S. 94).

Das MAG des Kantons Zürichs ist seit dem 1. Januar 2021 in Kraft. Als Abgabebetriebe bezeichnet es Einzonungen sowie Umzonungen einer Zone für öffentliche Bauten.

Ferner werden Gestaltungspläne für Materialgewinnung und Materialablagerung nach § 44 a PBG von der Abgabepflicht befreit.

Die Höhe der kantonalen Mehrwertabgabe beträgt gem. § 4 Abs. 1 und 2 MAG 20% des Mehrwerts ab einem Mehrwert von CHF 30'000.-. Als Bemessungsgrundlage gilt die Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks vor und nach der Planungsmassnahme. Der Bemessungszeitpunkt entspricht dabei dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme (§ 3 Abs. 1 und 2 MAG). Die Erträge fliessen in den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds und dienen für Entschädigungen bei Rückzonungen oder weitere Massnahmen der Raumplanung (§ 14 MAG, § 16 Abs. 1 lit. a und lit. b MAG, sowie Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG).

In § 19 - § 24 MAG definiert der Kanton den Rahmen für den kommunalen Mehrwertausgleich. Die Gemeinden werden dazu verpflichtet, den Ausgleich für Um- und Aufzonungen in ihrer BZO zu regeln. Hierfür haben sie eine Mindestfläche zwischen 1'200 m² und 2'000 m² als Untergrenze für die Abgabepflicht zu definieren, wobei der Ausgleich bei einem Mehrwert von mehr als CHF 250'000.- in jedem Fall erhoben wird. Die Gemeinden können als Abgabesatz ein Maximum von 40% des um CHF 100'000.- gekürzten Mehrwerts vorsehen. Die Erträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleich fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds, wobei die Mittel zweckgebunden für kommunale Planungsmassnahmen gem. Art. 3 Abs. 3 RPG einzusetzen sind. Die Ausführungsbestimmungen, sowohl für den kantonalen als auch für den kommunalen Mehrwertausgleich, werden in der MAV geregelt, welche ebenfalls seit dem 1. Januar 2021 in Kraft ist.

Zur Umsetzung der kommunalen Regelung im Sinne von § 19 Abs. 1 MAG findet derzeit eine Teilrevision der BZO der Stadt Zürich statt. Die Revisionsvorlage wurde am 2. Dezember 2020 mit Stadtratsbeschluss STRB-Nr. 1127/2020 beschlossen und sieht die Erhebung einer Mehrwertabgabe für Planungsvorteile durch Um- und Aufzonungen sowie für Planungsvorteile durch Sondernutzungsplanungen vor. Die Freifläche nach § 19 Abs. 2 MAG soll auf 1'200 m² festgesetzt werden und der Abgabesatz entspricht mit 40% des um CHF 100'000.- gekürzten Mehrwerts dem max. möglichen Abgabesatz.

Gestützt auf § 19 Abs. 6 MAG kann der Ausgleich anstelle einer Abgabe auch mittels eines städtebaulichen Vertrages erfolgen, wobei der Ausgleich von der aufgrund des Mehrwerts geschuldeten Abgabe abweichen kann. Gem. Koletsis (2019) soll den Gemeinden dadurch weitgehendere Handlungsspielräume eingeräumt werden (S. 13). Städtebauliche Verträge sind öffentlich-rechtliche Verträge, auch verwaltungsrechtliche Verträge genannt, die oft im Rahmen von kooperativen Planungsprozessen zur Anwendung

kommen (VLP-ASPAN, 2014, S. 2-3). Der Vertrag regelt alle relevanten Schnittstellen zwischen der öffentlichen Hand und dem Grundeigentümer, einschliesslich der gemeinsamen Entwicklungsfinanzierung, dem Mehrwertausgleich und weiterer zu erbringenden Leistungen (Fischer, Thoma, & Salkeld, 2016, S. 16).

3.3.2 Anteil preisgünstiger Wohnraum / subventionierte Wohnungen

Am 28. September 2014 wurde von der Stimmbevölkerung des Kantons Zürich die Zustimmung für § 49 b als Ergänzung des PBG erteilt, wonach die Gemeinden bei planungsbedingten Vorteilen planungsrechtlich einen Mindestanteil preisgünstigen Wohnraums festlegen können. Die ausführende Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum PWV ist seit dem 1. November 2019 in Kraft und regelt gem. § 1 PWV die Grundsätze für die Festlegung des Mindestanteils in der BZO, die baulichen und finanziellen Anforderungen sowie die Berechnung der höchstzulässigen Mietzinse im Sinne der Kostenmiete.

Diese Verpflichtung führt bei den betroffenen Planungen durch die Minderung des Ertragswerts gem. Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV zu einer Eigentumsbeschränkung (Stadtrat Zürich, 2020b, Beilage 2, S. 13). Bei der Bestimmung allfälliger planungsbedingter Vorteile im Sinne der Mehrwertausgleichsregelung soll dieser Umstand gem. § 13 Abs. 1 lit. c MAV bei der Ermittlung des Verkehrswerts berücksichtigt werden. Daraus resultiert bei einem insgesamt geringeren Mehrwert aufgrund des auferlegten Pflichtanteils preisgünstigen Wohnraums eine dementsprechend geringere Mehrwertabgabe. Der Kantonsrat des Kantons Zürich (2018) hält in seinem Beschluss über die Genehmigung der Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum explizit fest, dass ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum nach § 49 b PBG ein Mehrwertausgleich eigener Art darstelle, welcher als öffentlich-rechtliche Pflicht nicht als Leistung gem. MAG angerechnet werden kann (S. 3).

Aus Abb. 3 geht hervor, dass der Stadtrat für die kommunale Umsetzung von § 49 b PBG einen verbindlichen Anteil preisgünstigen Wohnraums im Umfang von 50% der Mehrausnutzung Wohnen im Rahmen einer Auf- oder Umzonung, einschliesslich der Sondernutzungsplanungen vorsieht. Diese Praxis wird mit Blick auf bereits realisierte Sondernutzungsplanungen untermauert. So verweist Stadtentwicklung Zürich beispielhaft auf die Teilrevision der Sonderbauvorschriften „Neu-Oerlikon“, bei welcher die betroffenen, privaten Grundeigentümer, unabhängig von der Mehrwertausgleichsregelung, jeweils im Umfang von 50% der Mehrausnutzung zu preisgünstigem Wohnen verpflichtet wurden (Stadtentwicklung Zürich, 2021, S. 18; Stadtrat Zürich, 2020c, S. 5).

Strategie Stadtrat zur kommunalen Umsetzung § 49b PBG

- **50% der Mehrausnutzung** soll preisgünstigem Wohnraum gewidmet werden.
- Anteil preisgünstiger Wohnraum nach § 49b PBG als **Pflicht** (Bagatellgrenze für Verhältnis- und Zweckmässigkeit).
- Regelungen sollen **für sämtliche Eigentümerschaften** verbindlich sein.
- **Umsetzung & Kontrolle** in neuer Verordnung geregelt (ebenfalls öffentlich aufgelegt)
- Bei **Auf- & Umzonungen mit Mehrausnutzung**:
 - Einführung **bei BZO-Teilrevisionen** für jeweilige Parzellen (Ergänzungsplan).
 - Einführung **bei Sondernutzungsplanungen** (Gestaltungsplan oder SBV).
- Bei **Arealüberbauungen** (zeitlich prioritär, Auftrag des Gemeinderats):
 - Einführung **bei Arealbonus** im Rahmen der vorliegenden BZO-Teilrevision.

Abbildung 3: Strategie Stadtrat zur kommunalen Umsetzung § 49 b PBG (Stadtentwicklung Zürich, 2021, S. 36)

Mit STRB-Nr. 1114/2018 im Jahre 2018 wurde im Auftrag des Stadtrats von Stadtentwicklung Zürich im Dezember 2020 im Rahmen des sog. sozialräumlichen Monitorings ein Begleitbericht zu den städtischen Handlungsansätzen für eine sozialverträgliche, räumliche Entwicklung bei baulichen Erneuerungsprozessen verfasst.

| | STADT ERBRINGT MASSNAHMEN | STADT FORDERT MASSNAHMEN EIN | STADT SENSIBILISIERT |
|---|---|--|--|
| Stadt Zürich als Wohnbauträgerin | | | |
| Städtische Wohnsiedlungen | Bauliche Veränderungen sozialverträglich gestalten (z.B. Etappierung, frühe Information, Unterstützung und persönliche Hilfe für Mieterschaft) Subventionierte Wohnungen anbieten sowie Anwendung der neuen, sozial fokussierten Vermietungsgrundsätze Quartierweite Betrachtung – Erneuerungsprozesse möglichst gestaffelt | | |
| Weitere gemeinnützige Wohnbauträgerschaften | | | |
| Bauvorhaben von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften auf Bau-rechtsland | | Mietzinsreglement mit Orientierung an Kosten-miete vorgegeben Ein Drittel subventionierter Wohnraum einfordern Richtlinien bez. Wohnungsbelegung | Koordination zwischen Genossen-schaften bez. Unterstützung Mieter-schaft Kommunikation «Leitfaden Erfolgs-faktoren» |
| Bauvorhaben von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften auf eigenem Bauland | | Bei zusätzlicher Ausnutzung im Rahmen von Auf-zonungen oder Sondernutzungsplanungen: Min-destanteil preisgünstiger Wohnraum gemäss §49b PBG und Anteil von 20% subventionierter Woh-nungen einfordern | Koordination zwischen Genossen-schaften bez. Unterstützung Mieter-schaft Kommunikation «Leitfaden Erfolgs-faktoren» |
| Andere private Wohnbauträgerschaften | | | |
| Private Bauprojekte mit erhöhten gestalterischen Anforderungen (z.B. Arealüberbauung, Hochhaus) (ent-weder über Wettbewerbe oder via Bau-kollegium) | | Berücksichtigung sozialräumlicher Aspekte (z.B. Etappierung (fallweise), Freiräume mit hoher Nut-zungsqualität, zeitgemässe Grundrisse, lagebezo-gene EG-Nutzungen, attraktive Stadträume) | «Mitbericht sozialverträgliche Ent-wicklung» empfiehlt projektbezogene Massnahmen Kommunikation «Leitfaden Erfolgs-faktoren» |
| Private Bauprojekte mit Anwendung von Instrumenten der Sondernutzungspla-nung (GP, SBV) mit Mehrausnutzung (z.B. in Gebieten mit baulicher Verdich-tung > BZO 2016) | | Mindestanteil preisgünstiger Wohnraum gemäss §49b PBG einfordern Berücksichtigung sozialräumlicher Aspekte (z.B. vielfältige Nutzungsstruktur, Etappierung (fall-weise), Freiräume mit hoher Nutzungsqualität, la-gebezogene EG-Nutzungen, soziale Infrastruktur) | Kommunikation «Leitfaden Erfolgs-faktoren» Sensibilisierung für sozialräumliche Aspekte (z.B. Information und Unter-stützung der Mieterschaft) |
| Private Bauprojekte mit Anwendung von Instrumenten der Sondernutzungspla-nung (GP, SBV) ohne Mehrausnutzung | | Berücksichtigung sozialräumlicher Aspekte (z.B. vielfältige Nutzungsstruktur, Etappierung (fall-weise), Freiräume mit hoher Nutzungsqualität, la-gebezogene EG-Nutzungen, soziale Infrastruktur) | Kommunikation «Leitfaden Erfolgs-faktoren» Sensibilisierung für sozialräumliche Aspekte (z.B. Information und Unter-stützung der Mieterschaft) |
| Private Bauprojekte in Regelbauweise, welche mittels Aufzonung (BZO-Teilrevi-sion) Mehrausnutzung erhalten haben (z.B. in Gebieten mit baulicher Verdich-tung > BZO 2016) | | Mindestanteil preisgünstiger Wohnraum gemäss §49b PBG einfordern (wie vorgängig im Rahmen der BZO-Teilrevision festgesetzt) | Kommunikation «Leitfaden Erfolgs-faktoren» Sensibilisierung für sozialräumliche Aspekte (z.B. Information und Unter-stützung der Mieterschaft) |
| Private Bauprojekte in Regelbauweise, welche keine Mehrausnutzung erhalten haben | | | «Leitfaden Erfolgsfaktoren» liegt im Amt für Baubewilligungen auf Beteiligung am Lehrgang «Immo-Change» des Schweiz. Verbands der Immobilienwirtschaft Machbarkeitsstudie Wohnungs-Platt-form Sensibilisierung für sozialräumliche Aspekte (z.B. Information und Unter-stützung der Mieterschaft) |

Abbildung 4: Städtische Handlungsansätze für eine sozialverträgliche, räumliche Entwicklung (Stadtentwicklung Zürich, 2020, S. 9)

In Abb. 4 werden diese Handlungsansätze dargelegt. Daraus resultieren verschiedene Massnahmen, jeweils in Abhängigkeit zu den Eigentumsverhältnissen, den unterschiedlichen Bauträgerarten und den Planungsinstrumenten. So geht aus Abb. 4 auch hervor, dass bei gemeinnützigen Wohnbauträgern im Falle einer zusätzlichen Ausnützung auf Baurechtsland der Stadt Zürich oder auf eigenem Bauland zudem ein Anteil subventionierter Wohnungen im Umfang von 33% bzw. 20% gefordert wird.

3.3.3 Sozialräumliche Aspekte

Gem. Hochbaudepartement der Stadt Zürich (2021) werden im Zuge einer kooperativen Planung auch die sozialräumlichen Aspekte behandelt. Damit gemeint sind ein breites Wohnraumangebot, Nutzungsvielfalt, soziale Infrastrukturen, eine gute Nahversorgung, Begegnungs- und Aufenthaltsräume und ggf. eine Etappierung.

Mit Blick auf den im April 2021 mit Stadtratsbeschluss STRB-Nr. 349/2021 beschlossenen Gestaltungsplan „Koch-Areal“ lassen sich diesbezüglich Vorgaben ableiten in Bezug auf die generelle Nutzungsverteilung je Teilgebiet, Mindestvorgaben zu publikumsorientierten, gewerblichen Nutzungen in Erdgeschossen (Gaststätten, Verkaufsgeschäften, Werkstätten, Kinderbetreuungseinrichtungen, Kindergärten, Gemeinschaftseinrichtungen) sowie Mindestwohnanteile und Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum. Zudem beinhaltet der Gestaltungsplan die Festlegung eines öffentlich zugänglichen Quartierparks. Publikumsintensive Verkaufsnutzungen werden indessen ausgeschlossen (Stadtrat Zürich, 2021b, S. 5-6).

3.3.4 Erhöhte energetische Anforderungen

Im Sinne der Umsetzung der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft gem. Art. 2^{ter} GO werden im Zuge einer Gestaltungsplanung erhöhte energetische Anforderungen an die Gebäude gestellt (Hochbaudepartement Stadt Zürich, 2021). Diese Anforderungen unterschreiten die kantonalen Mindestanforderungen, die im Rahmen einer regulären Überbauung nach Regelbauweise gelten.

Auch für Arealüberbauungen gem. BZO gelten strengere Anforderungen. Gemäss Art. 8 Abs. 8 BZO haben diesbezüglich Gebäude mind. dem Minergie-Standard zu entsprechen oder die kantonalen Wärmedämmvorschriften um 20% zu übertreffen. Wird der Ausnutzungsbonus ganz oder teilweise beansprucht, haben Gebäude je nach Gebäudekategorie mind. den Energiewerten des Minergie-P-Eco-, des Minergie-P- oder des Minergie-Eco-Standards zu entsprechen, wobei bei Bestandsbauten die technischen Möglichkeiten und die wirtschaftliche Zumutbarkeit berücksichtigt werden sollen.

Die erhöhten energetischen Anforderungen im Rahmen einer Gestaltungsplanung können indessen exemplarisch am Beispiel des „Koch-Areal“ festgehalten werden (Stadtrat Zürich, 2021b, S. 8):

- Unterschreitung der Anforderungen der kantonalen Wärmedämmvorschriften um mind. 30% oder Einhaltung des Grenzwertes für den gewichteten Endenergiebedarfs für Raumwärme, Warmwasser, Lüftung und Klimatisierung des Minergie-P-Standards
- Energieversorgung für Raumwärme und Warmwasser über den bestehenden Energieverbund, falls der Wärmebedarf nicht durch die gebäude- oder arealin-terne Abwärmenutzung gedeckt werden kann

3.3.5 Freiraum und ökologischer Ausgleich

Gem. Hochbaudepartement der Stadt Zürich (2021) ist im Rahmen einer kooperativen Planung bzw. eines Gestaltungsplans üblicherweise auch der Freiraum zu thematisieren, wobei ein „gutes, vielseitiges Freiraumangebot mit Erholungsfunktion und hohem Wert für die Stadtnatur und das Stadtklima“ sicherzustellen ist.

Am Beispiel des „Koch-Areals“ lassen sich hierfür zu den nachfolgenden Schwerpunkten verbindliche, quantitative Mindestvorgaben bei Gestaltungsplanungen ableiten (Stadtrat Zürich, 2021b, S. 8):

- Mindestanteil unversiegelter Flächen
- Mindestanteil an Freiflächen
- Flächen mit ökologisch wertvoller Begrünung
- Vorgaben zu Vertikal- und Dachbegrünung
- Vorgaben zur Pflanzung grosskroniger Bäume
- Mindestüberdeckung bei Pflanzungen in unterbauten Bereichen

Darüber hinaus wurden beim „Koch-Areal“ mit Verweis auf die Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV) vom 16. Januar 1991, Stand am 1. Juni 2017, SR 451.1, im Sinne des ökologischen Ausgleichs weitere Voraussetzungen für den Gestaltungsplan definiert:

- Begrenzung der Baubereiche
- Minimierung unterirdischer Baubereiche

Des Weiteren enthält der Gestaltungsplan Vorgaben zu der Anordnung von öffentlich nutzbaren Freiräumen (Stadtrat Zürich, 2021b, S. 7).

3.3.6 Lokalklima

Der Stadtrat hat am 4. März 2020 die Fachplanung Hitzeminderung, einschliesslich der Beilagen Planwerk und Umsetzungsagenda 2020 – 2023, mit Stadtratsbeschluss STRB-Nr. 178/2020 beschlossen. Aus dem Beschluss geht hervor, dass die Hitzeminderung auch in der Nutzungsplanung (BZO und Sondernutzungsplanung) geprüft bzw. verankert werden soll. Bei Planungen soll in Zukunft Rechenschaft über die stadtklimatischen Aspekte anhand der Klimakarten eingefordert werden (Stadtrat Zürich, 2020a, Beilage 2, S. 22).

In den Gestaltungsplanvorschriften „Koch-Areal“ sollen Bauten, Anlagen und Freiräume demgemäss so gestaltet werden, dass eine übermässige Erwärmung der Umgebung möglichst verhindert wird. Darüber hinaus sind mit der Baueingabe die Auswirkungen der Projektierung auf das Lokalklima sowie kompensatorische Massnahmen zur Hitzeminderung darzulegen (Stadtrat Zürich, 2021b, S. 8).

3.3.7 Gestaltung

Gemäss § 238 PBG ist mit der Gestaltung von Bauten im Sinne einer Grundanforderung eine befriedigende Gesamtwirkung zu erreichen. Gemäss Amt für Raumentwicklung ARE des Kantons Zürich (2012) zielt ein Gestaltungsplan auf eine über diese Gestaltungsanforderungen hinausgehende Qualität ab, auch wenn es an einer entsprechenden, expliziten gesetzlichen Grundlage fehlt. Im Falle des „Koch-Areals“ wird einzig festgehalten, dass Bauten, Anlagen und Freiräume so zu gestalten sind, dass sie für sich und ihren Zusammenhang eine besonders gute Gesamtwirkung erzeugen (Stadtrat Zürich, 2021b, S. 7). In der Praxis wird dies in der Regel mit der Durchführung eines Konkurrenzverfahrens (Wettbewerb), sowie nach Bedarf durch den Einbezug des Baukollegiums der Stadt Zürich sichergestellt (vgl. Kapitel 3.2.2).

3.3.8 Erschliessung und Parkierung

Gestützt auf Art. 2^{quinquies} und Art. 124 BO soll im Rahmen einer kooperativen Planung bzw. eines Gestaltungsplans auch die Erhöhung des Fuss-, Velo- und öffentlichen Verkehrs konsequent eingefordert werden (Hochbaudepartement Stadt Zürich, 2021). Die Gestaltungsplanvorschriften des „Koch-Areal“ fordern im Allgemeinen eine angemessene Durchlässigkeit des Areals für den Fuss- und Veloverkehr, wobei ein öffentlich nutzbarer Fuss- und Veloweg mit Mindestbreite verbindlich geregelt wird.

Des Weiteren wird die Erschliessung für den motorisierten Individual- und den Lieferverkehr geregelt. Hinsichtlich der Parkierung für Personenwagen definieren die Gestaltungsplanvorschriften eine Obergrenze, sowie eine Beschränkung bezüglich oberirdisch

angeordneter Parkplätze. Mit einem allfälligen Mobilitätskonzept wird eine Flexibilisierung der Parkplatzzuordnungen ermöglicht (Stadtrat Zürich, 2021b, S. 7-8).

3.3.9 Schutzobjekte

Bei der kommunalen Nutzungsplanung haben Gemeinden das behördenverbindliche Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) zu berücksichtigen (Fritzsche et al., 2019, S. 123-124). Demgemäss werden im Rahmen einer Gestaltungsplanung im Sinne der Nutzungsplanung und in Abwägung zu anderen Interessen allfällige Schutzobjekte geprüft und grundeigentümergebunden festgelegt.

3.4 Risiken

Im Zuge eines Gestaltungsplanverfahrens resultieren für Grundeigentümer bzw. Investoren und Entwickler im Vergleich zu einer Arealentwicklung innerhalb der rechtskräftigen Rahmennutzungsplanung zusätzliche Risiken. Nachfolgend sollen diese erläutert werden.

3.4.1 Politische Risiken

Wie in Kap. 2.1.2 dargelegt, kommt für einen Grundeigentümer bzw. Investor dem politischen Risiko eine besondere Bedeutung zu, wenn im Rahmen einer Immobilienentwicklung zuerst noch die Nutzungsplanung angepasst oder erstellt werden muss. Der Prozess beinhaltet ein öffentliches Mitwirkungsverfahren gem. Art. 4 Abs. 2 RPG und § 7 Abs. 2 PBG und erfordert bei erhöhter Ausnützung die Zustimmung des Stadt- und des Gemeinderats. Bei einem exekutorischen Gestaltungsplan ist die Zustimmung des Stadtrats indessen ausreichend. Verfahrensbedingt erweitert sich insgesamt der Kreis der Beteiligten, was die Wahrscheinlichkeit zusätzlicher Ansprüche an das Projekt erhöht (Fahrländer Partner, 2021, S. 103). Zudem spielt das jeweilige politische Umfeld in Bezug auf Forderungen eine zentrale Rolle. Gem. Bösch (1987) gelangen Gesuchsteller, welche den Gestaltungsplan von Beginn an dem „politischen Klima“ anpassen, grundsätzlich schneller ans Ziel (S. 52).

Des Weiteren beinhaltet das Verfahren das Risiko eines Parlamentsreferendums, welches eine nachgelagerte Volksabstimmung auslöst. Gem. Schneider (2017) steht die Bevölkerung einer Siedlungsverdichtung oft kritisch gegenüber (S. 15) und entsprechende Verdichtungspläne stossen bei der ansässigen Wohnbevölkerung vielfach auf grossen Widerstand (Zimmerli, 2012, S. 4). Während die Notwendigkeit zur Siedlungsverdichtung zwar erkannt wird, soll die Verdichtung aus der Sicht der Nachbarschaft jedoch woanders stattfinden (VLP-ASPAN, 2015, S. 16). Erfährt der Gestaltungsplan dennoch die Zustimmung

und wird genehmigt, besteht sodann das Risiko langwieriger Rechtsmittelverfahren (vgl. Kap. 2.2.8 bzw. 2.2.7).

3.4.2 Verzögerungsrisiken

Wie in Kap. 3.2.4 beschrieben, nimmt das Gestaltungsplanverfahren viel Zeit in Anspruch. Gem. Amt für Städtebau AfS der Stadt Zürich werden für die parlamentarische Beratung ab Stadtratsbeschluss im Minimum 12 Monate benötigt, was impliziert, dass es oft auch länger dauert (vgl. Kap. 3.2.4, Abb. 2). Unabhängig davon besteht verfahrensbedingt ein erhebliches Verzögerungsrisiko, da sich der Prozess aufgrund möglicher Referenden, Volkabstimmungen und Rekurse um Jahre hinziehen kann.

3.4.3 Planungsrisiken

Im Zuge eines kooperativen Planungsverfahrens mit der Stadt Zürich werden unterschiedliche Anforderungen an den Gestaltungsplan formuliert, wobei es bei vielen Themen einer gesetzlichen Grundlage in Bezug auf die konkrete Umsetzung fehlt (vgl. Kap. 3.3). Vieles verbleibt dadurch im Ermessensspielraum der zuständigen Behörde. Das führt zu Unsicherheiten in Bezug auf die Vorleistungen, das Nutzungsmass aber auch die Investitionen, die im Rahmen eines solchen Verfahrens allenfalls gefordert werden können (Fischer, Thoma, & Salkeld, 2016, S. 5). Auch im Rahmen des Zustimmungsverfahrens erfahren gem. Bösch (1987) Gestaltungspläne oft noch „Änderungsempfehlungen“ (S. 52).

Im Gegensatz dazu sind bei einer Entwicklung nach Regelbauweise und auch bei der Arealüberbauung gem. BZO die Spielregeln von Beginn an weitgehend klar. Als vorteilhaft erweist sich immerhin der Umstand, dass mit der Rechtskraft des Gestaltungsplans für den nachgelagerten Baubewilligungsprozess schliesslich Planungssicherheit entsteht, da im Zuge der Gestaltungsplanung oft bereits umfangreiche, planungsrechtliche Eckwerte gesichert werden und gestützt auf Art. 22 Abs. 2 RPG und § 320 PBG eine Baubewilligung zu erteilen ist, wenn das Projekt gesetzes- und zonenkonform ist.

3.4.4 Marktrisiken

Die Marktrisiken, die jeder Immobilienentwicklung inhärent sind (vgl. Kap. 2.1.2), werden insbesondere durch den hohen Zeitbedarf und die erheblichen Verzögerungsrisiken im Rahmen einer Gestaltungsplanung verstärkt, da sich die Nutzermärkte zwischenzeitlich verändern können. Dadurch erhöht sich das Risiko, dass ein Projekt bis zum Zeitpunkt der Realisierung ggf. schon nicht mehr aktuell ist. Anpassungen am Projekt sind jedoch nur noch im Rahmen dessen möglich, was die umfangreichen Bestimmungen des Gestaltungsplans noch zulassen.

3.4.5 Finanzierungsrisiken

In Bezug auf das Finanzierungsrisiko im Sinne eines Zinsänderungsrisikos (vgl. Kap. 2.1.2) kommt einer Gestaltungsplanung eine untergeordnete Bedeutung zu, da Finanzierungsverträge oft erst abgeschlossen werden, wenn die wesentlichen bau- und planungsrechtlichen Eckwerte gesichert sind (Reutter et al., 2019, S. 170). Als Folge der Verzögerungsrisiken wird jedoch die Investitionsplanung deutlich erschwert. Da jede Investition mit einer langfristigen Mittelbindung verbunden ist, sei dieser Punkt hier ebenfalls erwähnt, denn ein Investitionsentscheid wird in der Regel in Abwägung zu anderen möglichen Investitionen getroffen. Es kann also sein, dass Opportunitäten nicht genutzt werden, weil die ursprünglichen Prognosen in Bezug auf die zeitliche Realisierung und die damit verbundenen Mittelrückflüsse einer Projektentwicklung im Zusammenhang mit einer Gestaltungsplanung falsch eingeschätzt wurden (Schulte et al., 2016, S. 582).

4. Empirische Untersuchung

Nach der theoretischen Einordnung der Fragestellung soll im Weiteren untersucht werden, wie Grundeigentümer zum Instrument des privaten Gestaltungsplans in der Stadt Zürich stehen. Dabei sollen die Beweggründe für oder gegen ein Gestaltungsplanverfahren in der Stadt Zürich erfragt und die Risikowahrnehmung analysiert werden. Zudem sollen allfällige Unterschiede in der Beantwortung je Eigentümerart untersucht werden. Zu diesem Zweck wurde mittels eines Online-Fragebogens eine anonyme Befragung durchgeführt (vgl. Anhang 2). Im nachfolgenden Kapitel werden die Grundlagen, die Methode, sowie die Wahl und Zusammensetzung der Stichprobe erläutert.

4.1 Grundlagen der Datenerhebung

Wie die Fragestellung impliziert, wurden für die Datenerhebung Grundeigentümer bzw. Entwickler und Investoren in der Stadt Zürich befragt. Hierfür wurde anhand der Bautätigkeiten der vergangenen zehn Jahre in der Stadt Zürich, auf Basis der Daten von Statistik Stadt Zürich, die Marktteilnehmer eruiert. Aus Abb. 5 geht hervor, dass dies mit absteigender Relevanz insbesondere private Gesellschaften, Baugenossenschaften und natürliche Personen sind.

Im Zusammenhang mit der Bereitschaft zur freiwilligen Erstellung von Gestaltungsplänen drängt sich also insbesondere eine Befragung der privaten Gesellschaften und Baugenossenschaften auf. Als Rechtssubjekt scheinen natürliche Personen hingegen als Ersteller von Gestaltungsplänen unwahrscheinlich. Tatsächlich zeigen die Stadtratsbeschlüsse des selbigen Untersuchungszeitraums, dass keine

natürlichen Personen private Gestaltungspläne zur Genehmigung eingereicht haben (Stadt Zürich, 2021). Dabei muss bedacht werden, dass Körperschaften, die ggf. im Vorfeld eines Entwicklungsvorhabens von natürlichen Personen gegründet werden, in der entsprechenden Kategorie erfasst werden.

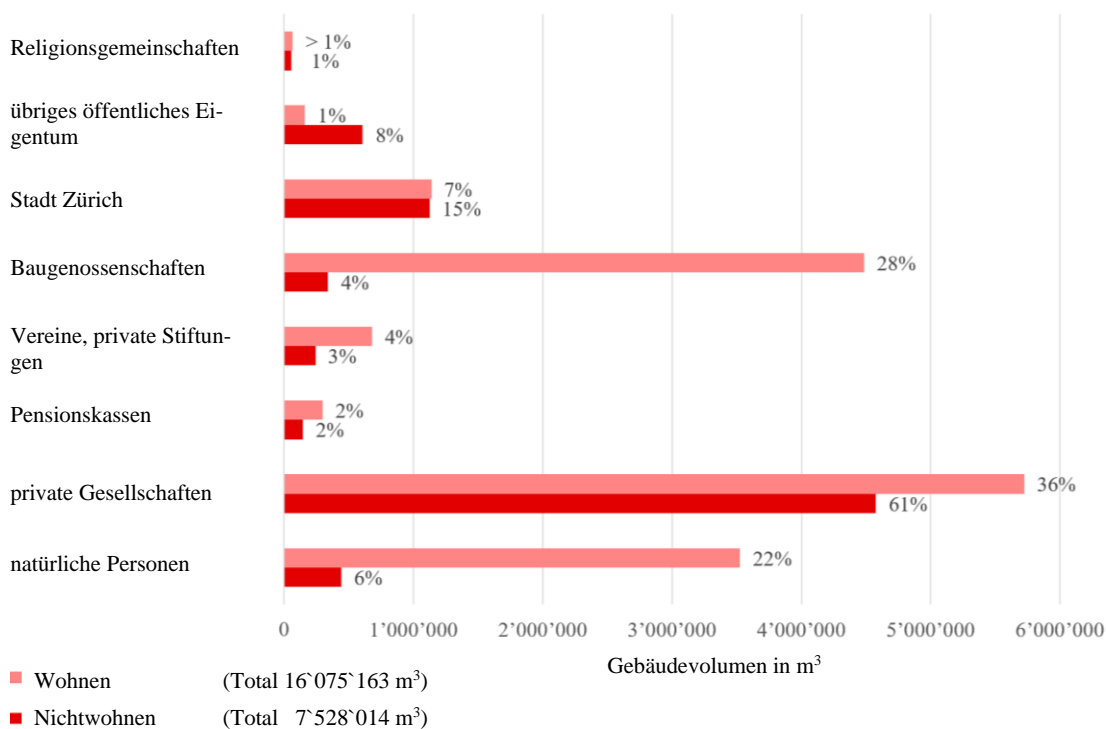


Abbildung 5: Fertiggestelltes Gebäudevolumen in Kubikmeter (m³) nach Nutzungs- und Eigentümerart im Zeitraum von 2011-2020 in der Stadt Zürich (Daten: Statistik Stadt Zürich, 2021)

4.2 Erhebungsmethode

Für die Datenerhebung standen im Grundsatz zwei Befragungsarten offen. So hätten Experten-Interviews erlaubt, verschiedene Marktteilnehmer direkt zu der Problemstellung zu befragen. Auf der anderen Seite ermöglichte die Fragestellung eine systematische Ableitung derjenigen Kriterien, die das Gestaltungsplanverfahren von einer regulären Arealentwicklung gem. BZO unterscheiden und dadurch die Erstellung eines präzisen Fragebogens. Dieser bot zudem die Vorteile, mehr Adressaten bzw. Teilnahmen zu erzielen und gleichzeitig die Anonymität der Teilnehmer zu wahren.

Für die qualitative Befragung wurde ein Online-Fragebogen mit geschlossenen Fragen mittels Google Forms erstellt, der sich im Wesentlichen in drei thematische Teile gliedert. Im ersten Teil wurden die Eigentümerart, die Grössenordnung des Liegenschaftsportfolios, sowie die Kenntnisse und bisherigen Erfahrungen der Teilnehmer erfragt. Im zweiten Teil folgten Fragen zu den Anreizen und Beweggründen für oder gegen ein Gestaltungsplanverfahren, wobei jedes Kriterium eine Gewichtung zwischen 0 bis 3 erforderte. Bei Bedarf konnten die Teilnehmer optional weitere Kriterien ergänzen.

Der dritte Teil erfragte abschliessend die Tendenzen und Einschätzungen der Teilnehmer hinsichtlich einer gegenwärtigen Arealentwicklung in der Stadt Zürich. Die Unterscheidung nach Eigentümerart sowie die Gewichtung der einzelnen Kriterien ermöglichte eine präzise Auswertung der Antworten, das Aufzeigen von Unterschieden und Rückschlüsse auf das Risikoempfinden der Teilnehmer.

4.3 Wahl der Stichprobe

Die Wahl der Stichprobe stützt auf die Erkenntnisse aus den Daten von Statistik Stadt Zürich und umfasst somit private Gesellschaften und Wohnbaugenossenschaften (vgl. Kap. 4.1). Während die Wohnbaugenossenschaften eine eigene Eigentümerart repräsentieren, setzen sich die privaten Gesellschaften aus unterschiedlichen Unternehmen und Körperschaften zusammen.

Wie in Kap. 2.1.4 dargelegt, wird knapp die Hälfte des Bauvolumens der Entwicklungsprojekte durch Totalunternehmen auf eigene Kosten und eigenes Risiko verwirklicht (S. 18 – 19). Vor diesem Hintergrund wurden Totalunternehmen in der Umfrage als eigene Eigentümerart bzw. Kategorie erfasst, da deren Entscheidungskriterien, aufgrund ggf. unterschiedlicher Projektanforderungen, unter Umständen unterschiedliche Ausprägungen aufweisen könnten.

Der Online-Fragebogen wurde an rund 20 führende institutionelle Investoren mit Grundeigentum in der Stadt Zürich und Totalunternehmen verschickt, wobei die institutionellen Investoren mit einem grösseren Anteil vertreten waren. Die Anfragen wurden jeweils an die Leiter der Abteilungen Projektentwicklung / Akquisition, oder vereinzelt an die CEO`s adressiert. Demgegenüber wurden rund 50 Wohnbaugenossenschaften für eine Teilnahme angefragt, teilweise mit der Rückmeldung, dass die Genossenschaft zu klein wäre für grössere Entwicklungsvorhaben und die notwendigen Kenntnisse nicht vorhanden seien. Angefragt wurden die, durch das Sozialdepartement der Stadt Zürich erfassten, privaten Wohnbaugenossenschaften (Sozialdepartement Stadt Zürich, 2021). Ziel war es, insgesamt rund 20 Teilnahmen zu erzielen, verteilt auf die drei Kategorien.

4.4 Datenaufbereitung- und Analyse

Für die Datenaufbereitung wurden zuerst die Angaben zur Eigentümerart überprüft. Von insgesamt 27 Teilnahmen musste eine Beantwortung ausgeschlossen werden, da der Teilnehmer als reiner Dienstleister für Eigentümer und Investoren kein eigentlicher Risikonehmer ist und dadurch kein Entscheidungsträger ist. Somit konnten 26 Beantwortungen in der weiteren Aufbereitung berücksichtigt werden.

Hierfür wurden aus den Daten die erforderlichen Diagramme erstellt, welches eine Gegenüberstellung der Antworten nach Eigentümerart erlauben und bei gewichteten Kriterien die verschiedenen Ausprägungen visualisieren. Die durchschnittliche Gewichtung der Kriterien wurden jeweils aus der Summe der Punkte, dividiert durch die Anzahl Teilnahmen je Eigentümerart ermittelt.

4.5 Zusammensetzung der Stichprobe

Der erste Teil der Befragung diente zur Einordnung der Teilnehmer sowie deren Kenntnisse in Bezug auf die aktuellen Planungsinstrumente der Stadt Zürich. Aus diesem Teil wurden dadurch auch weitere Hinweise für die Auswertung gewonnen, da nebst der Unterscheidung nach Eigentümerart zudem allfällige Korrelationen in Bezug auf mögliche Unterschiede in den Fragebeantwortungen und Gewichtung der Kriterien überprüft werden konnten.

Nachfolgend wird die Zusammensetzung der Teilnehmerschaft erläutert.

4.5.1 Eigentümerart

Abb. 6 zeigt die Zusammensetzung der Teilnehmer nach Eigentümerart. Die insgesamt 26 Teilnahmen verteilen sich auf 5 Totalunternehmen (19%), 9 Wohnbaugenossenschaften (35%) und 12 institutionelle Investoren (46%).

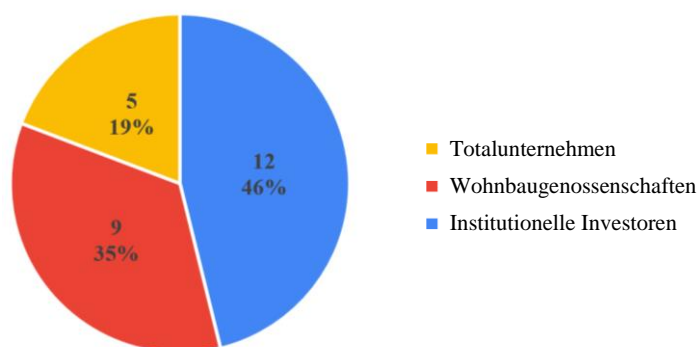


Abbildung 6: Zusammensetzung der Stichprobe nach Eigentümerart

Daraus geht hervor, dass der Rücklauf der institutionellen Investoren und Totalunternehmen mit 85% sehr hoch ausfiel, während die Teilnahmen bei den Wohnbaugenossenschaften mit 18% eher bescheiden blieben, was jedoch aufgrund der diversen Rückmeldung seitens der Genossenschaften darauf zurückzuführen sein könnte, dass die Genossenschaften im Vorfeld nicht weiter nach Grösse und Organisation bzw. weiteren Eignungsmerkmalen gefiltert wurden.

4.5.2 Grössenordnung der Liegenschaftsportfolios

Abb. 7 zeigt die Grössenordnung der jeweiligen Liegenschaftsportfolios der Teilnehmer in CHF. 12 Teilnehmer, bestehend aus einer Wohnbaugenossenschaft, zwei Totalunternehmen und neun institutionellen Investoren weisen ein Liegenschaftsportfolio von jeweils über CHF 2 Mia. auf. Weitere sechs Teilnehmer ordnen ihre Portfoliogrösse zwischen CHF 1 und 2 Mia. ein, während die Portfoliogrössen von fünf Teilnehmern unterhalb von CHF 1 Mia. liegen.

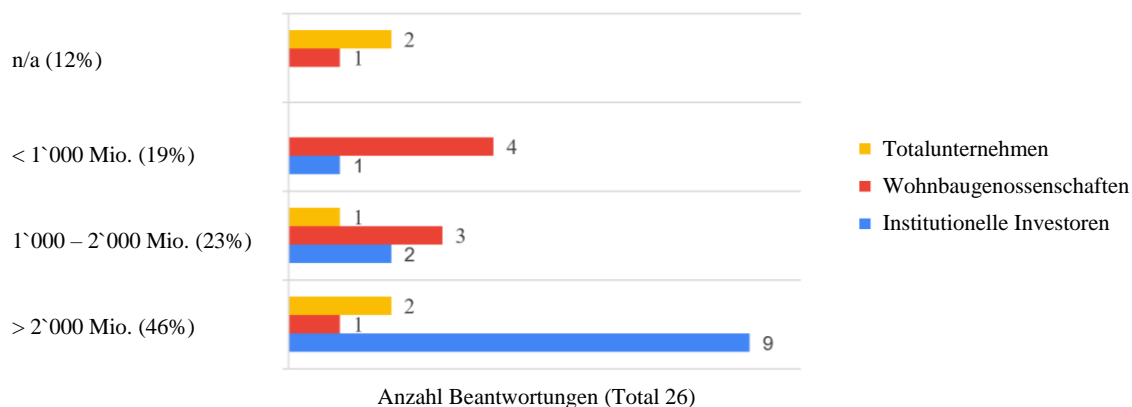


Abbildung 7: Grössenordnung des Liegenschaftsportfolios in CHF nach Eigentümerart

4.5.3 Einordnung der eigenen Kenntnisse

Diese Frage hatte zum Ziel, den Kenntnisstand der Teilnehmer in Bezug auf die aktuelle Praxis und die Strategien der Stadt Zürich hinsichtlich der Auflagen im Zusammenhang mit Planungen, mit und ohne Planungsvorteile, abzuholen. Für das einfachere Einordnung der eigenen Kenntnisse wurden im Fragebogen die Antwortmöglichkeiten zusätzlich umschrieben (vgl. Anhang 2). Abb. 8 zeigt, dass sich insbesondere institutionelle Investoren überdurchschnittlich gut zu informieren scheinen und auch mit den aktuellen Leitbildern, Beschlüssen und Revisionsvorlagen der Stadt Zürich weitgehend vertraut sind.

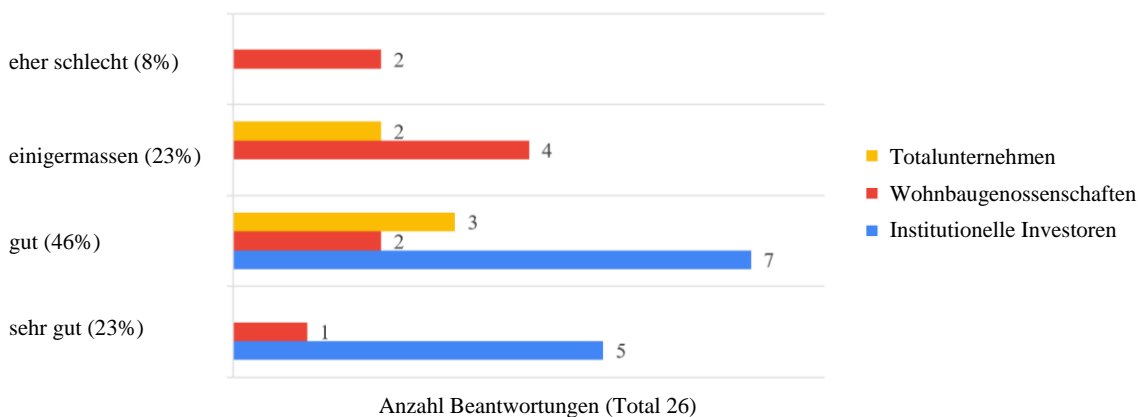


Abbildung 8: Einordnung der eigenen Kenntnisse nach Eigentümerart

5. Ergebnisse der Befragung

5.1 Erfahrungen bei bisherigen Entwicklungen

Als erstes wurden die Teilnehmer zu den eigenen, bisherigen Erfahrungen in Bezug auf die unterschiedlichen Planungsinstrumenten und zu deren Abwägung zueinander im Rahmen einer Arealentwicklung in der Stadt Zürich befragt. Nachfolgend werden die Resultate zusammengefasst.

5.1.1 Privater Gestaltungsplan

Abb. 9 zeigt, dass 42% der Befragten schon einmal selber einen privaten Gestaltungsplan in der Stadt Zürich entwickelt haben, einschliesslich derer, die sich gegenwärtig in einem Gestaltungsplanverfahren befinden.

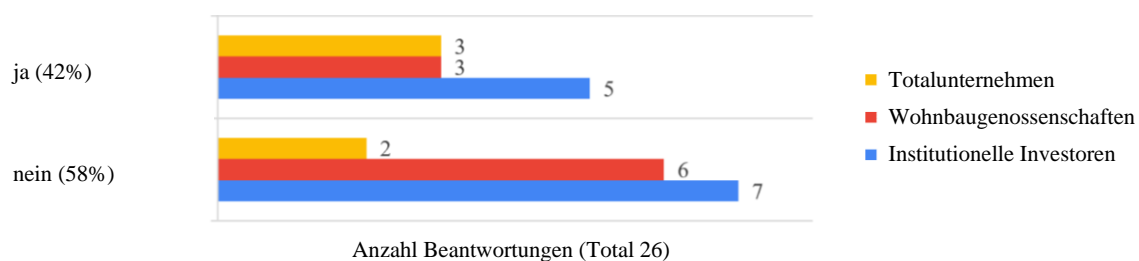


Abbildung 9: Erfahrung mit privatem Gestaltungsplanverfahren in der Stadt Zürich nach Eigentümerart

Für die 11 Teilnehmer mit Gestaltungsplan-Erfahrung in der Stadt Zürich wurde zudem der Zeitpunkt des besagten Verfahrens erfragt, da sich die Rahmenbedingungen in den vergangenen Jahren, einerseits ausgelöst durch das Inkrafttreten der RPG-Revision 2014, aber auch durch das Inkrafttreten der PWV 2019, verändert haben.

Abb. 10 zeigt, dass sich vier Teilnehmer gegenwärtig in einem Gestaltungsplanverfahren befinden. Nur bei zwei Teilnehmern liegt das Verfahren mehr als sieben Jahre zurück und fand somit noch vor Inkrafttreten der RPG-Revision statt.

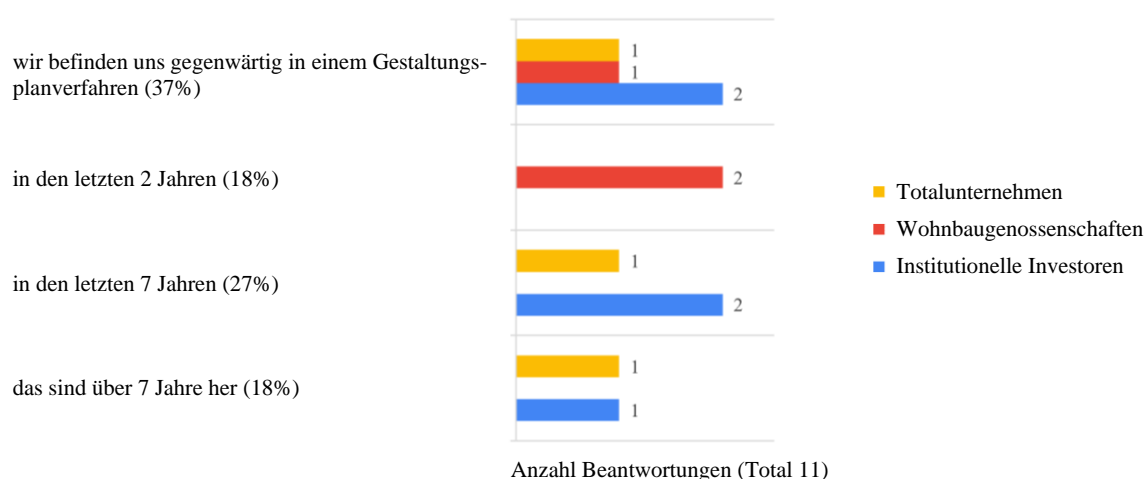


Abbildung 10: Zeitpunkt des Gestaltungsplanverfahrens in der Stadt Zürich nach Eigentümerart

5.1.2 Bisherige Arealentwicklungen in der Stadt Zürich

Als nächstes wurde erfragt, ob sich die Teilnehmer im Rahmen bisheriger Projektentwicklungen schon einmal bewusst gegen das Instrument des privaten Gestaltungsplans entschieden hätten, zugunsten der Regelbauweise oder Arealüberbauung gem. BZO. 61% der Befragten bestätigten diese Frage. Bemerkenswert dabei ist, dass es sich dabei um 10 von 12 institutionelle Investoren handelt, sowie die Mehrheit der Genossenschaften mit sechs von neuen.

Wie aus Abb. 11 hervorgeht, haben zudem zwei Totalunternehmen mit dem Entscheid gegen den privaten Gestaltungsplan die Entwicklungspläne insgesamt zurückgestellt. Nur 31% der Befragten konnten die Frage insgesamt verneinen.

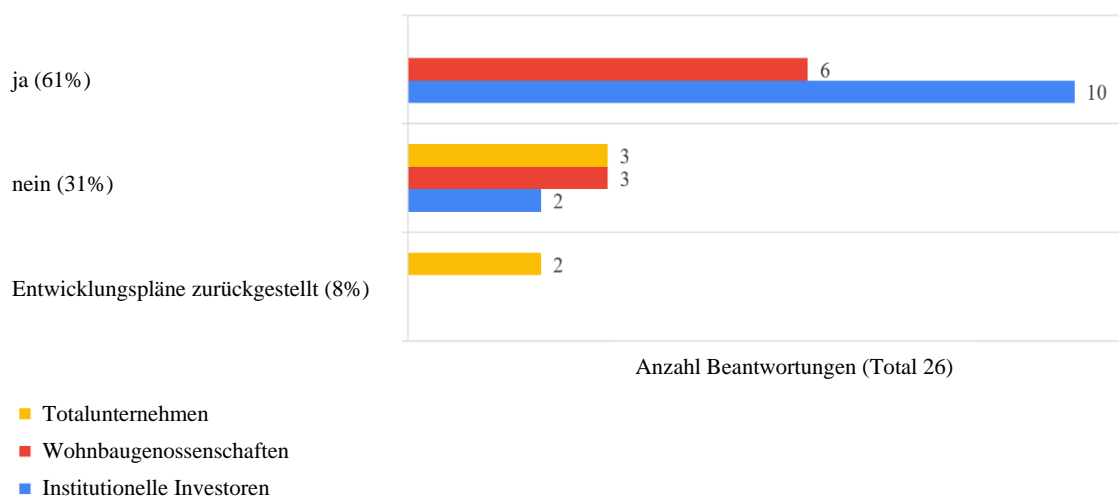


Abbildung 11: Entscheid gegen privaten Gestaltungsplan in der Stadt Zürich zugunsten Regelbauweise oder Arealüberbauung gem. BZO nach Eigentümerart

Daraus drängte sich die Frage nach dem Hauptgrund für diesen Entscheid bei den 18 betroffenen Teilnehmern auf.

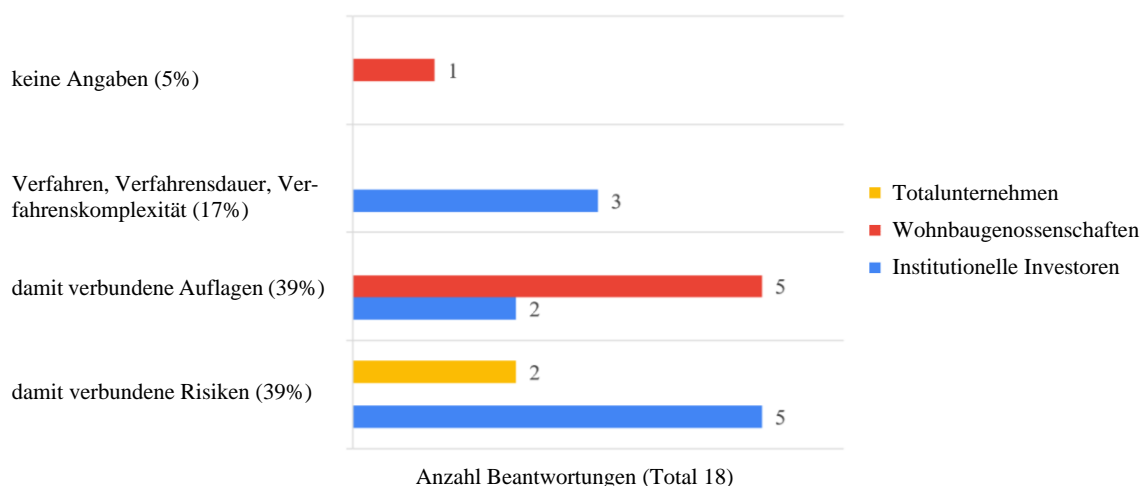


Abbildung 12: Hauptgrund für Entscheid gegen privaten Gestaltungsplan nach Eigentümerart

Abb. 12 zeigt, dass hauptsächlich die damit verbundenen Auflagen und Risiken als Hauptgründe genannt wurden. Interessant ist, dass sich die Genossenschaften ausschliesslich auf die Auflagen beziehen, während für die übrigen Teilnehmer die Risiken eine grössere Rolle spielten. Speziell genannt wurde in diesem Zusammenhang die politische Exposition.

Abb. 13 zeigt, welches Instrument bei den betroffenen Teilnehmern stattdessen zur Anwendung gekommen ist. Demgemäss haben sich drei Teilnehmer für die Regelbauweise und 13 Weitere für die Arealüberbauung gem. BZO entschieden.

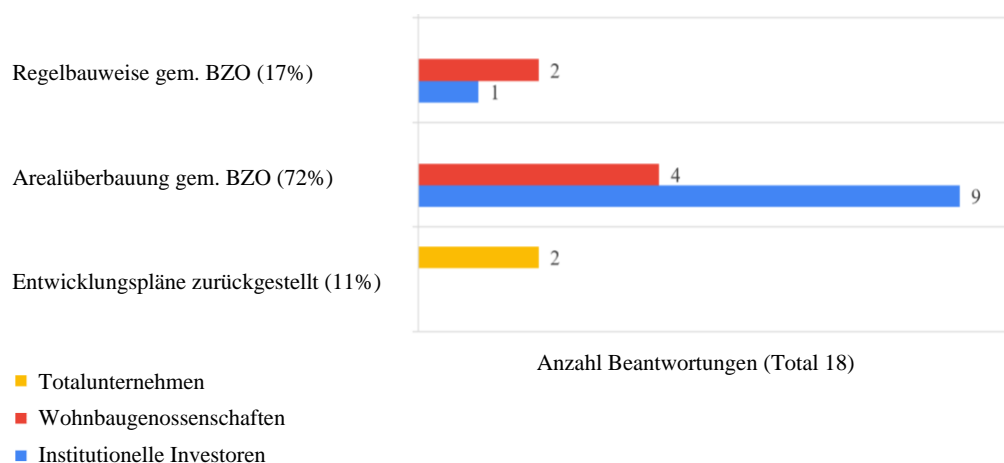


Abbildung 13: Instrument der realisierten Entwicklung anstelle des privaten Gestaltungsplan nach Eigentümerart

5.1.3 Exekutorischer Gestaltungsplan

Abschliessend wurde erfragt, ob die Teilnehmer schon einmal bewusst auf eine zusätzliche Ausnützung im Rahmen eines Gestaltungsplans verzichtet haben, zugunsten eines sog. exekutorischen Gestaltungsplans. Wie Abb. 14 veranschaulicht, haben dies acht Teilnehmer bejaht. Einzig die Genossenschaften haben diese Frage alle verneint.

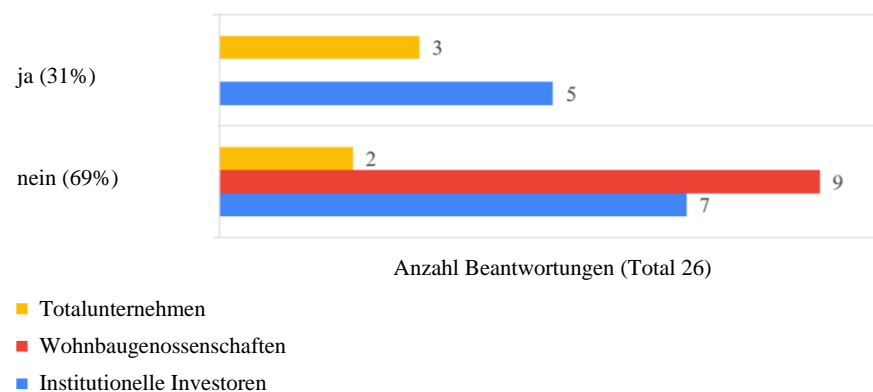


Abbildung 14: Erfahrung mit exekutorischem Gestaltungsplan in der Stadt Zürich nach Eigentümerart

Als Hauptgrund nannten fünf Teilnehmer das geringere politische Risiko, während ein Teilnehmer den, mit einer Mehrausnützung verbundenen, Pflichtanteil preisgünstiger

Wohnungen aufführte. Zwei Teilnehmer nannten keine Gründe. Auf die Frage, warum sich die Teilnehmer dennoch für den exekutorischen Gestaltungsplan und nicht für eine Entwicklung gem. Rahmennutzungsplanung entschieden hätten, nannten zwei Teilnehmer flexiblere Bebauungs- und Nutzungsstrukturen. Ein Teilnehmer begründete den Entscheid mit mehr zeitliche Flexibilität in der Realisierung, während ein Teilnehmer den Vorteil darin sah, dass die baurechtlichen Eckwerte dadurch früher gesichert werden konnten (nicht erst im Baubewilligungsverfahren) und dass andernfalls ein Erschliessungsplan notwendig gewesen wäre. Vier Teilnehmer enthielten sich einer Antwort.

5.2 Anreize für einen privaten Gestaltungsplan

Im Weiteren wurden die Anreize, bzw. deren Relevanz auf den Entscheid für einen privaten Gestaltungsplan gegenüber der Regelbauweise oder Arealüberbauung gem. BZO erfragt. Abb. 15 zeigt, dass für Totalunternehmen und institutionelle Investoren die zusätzliche Ausnützung für den Entscheid massgebend ist, während dieses Kriterium für Wohnbaugenossenschaften eine untergeordnete Rolle spielt.

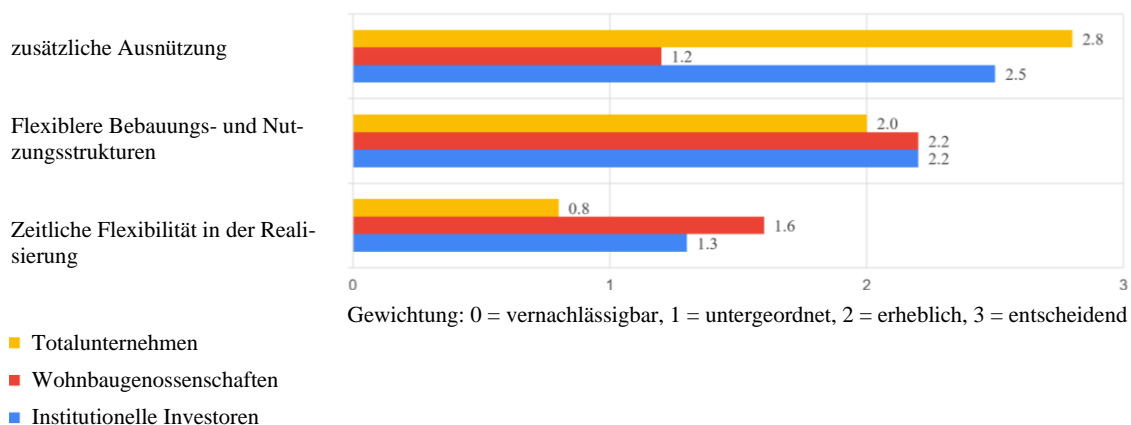


Abbildung 15: Anreize für einen privaten Gestaltungsplan nach Eigentümerart

Für alle Kategorien kommen zudem den flexibleren Bebauungs- und Nutzungsstrukturen eine erhebliche Bedeutung zu, für die Genossenschaften ist es das relevanteste Kriterium.

Die zeitliche Flexibilität in der Realisierung spielt für die Genossenschaften, noch vor der zusätzlichen Ausnützung, ebenfalls eine moderate Rolle, während dieses Kriterium für institutionelle Investoren und insbesondere für Totalunternehmen eine untergeordnete Rolle spielt.

Drei Teilnehmer haben zudem je ein zusätzliches Kriterium aufgeführt, nämlich die frühzeitige Sicherung von baurechtlichen Eckwerten vor dem Baubewilligungsverfahren, die kooperative Zusammenarbeit mit Behörden und politischen Instanzen, sowie die

Möglichkeit, städtebaulich eine höhere Qualität erreichen zu können. Letzteres liesse sich jedoch bei den flexibleren Bebauungs- und Nutzungsstrukturen einordnen, da diese für städtebaulich bessere Lösungen gegenüber der Regelbauweise grundsätzlich die Voraussetzung bilden.

Die Hintergründe der Antwort «kooperative Zusammenarbeit mit Behörden und politischen Instanzen» könnten in einer dadurch grösseren Akzeptanz des Projekts in den nachgelagerten Verfahren und Prozessen liegen. Es wurden jedoch keine weiteren Erläuterungen dazu aufgeführt.

5.3 Beweggründe gegen einen privaten Gestaltungsplan

Als nächstes wurde übergeordnet die Relevanz unterschiedlicher Beweggründe gegen den Entscheid eines privaten Gestaltungsplans im Rahmen einer Arealentwicklung erfragt. Dabei korrelieren die Hauptgründe, die bereits unter Kap. 5.1.2 im Zusammenhang mit den Abwägungen unterschiedlicher Planungsinstrumenten bei bisherigen Entwicklungen genannt wurden, jeweils mit der stärksten Ausprägung pro Eigentümerart in Abb. 16 (vgl. auch Abb. 12). Für Totalunternehmen und institutionelle Investoren ist das mit dem Verfahren verbundene Risiko in Abwägung zu den Anreizen entscheidend. Ebenfalls eine erhebliche Relevanz kommen dem Verfahren und den Auflagen zu, wobei für Totalunternehmen den Auflagen die geringste Bedeutung zukommen.

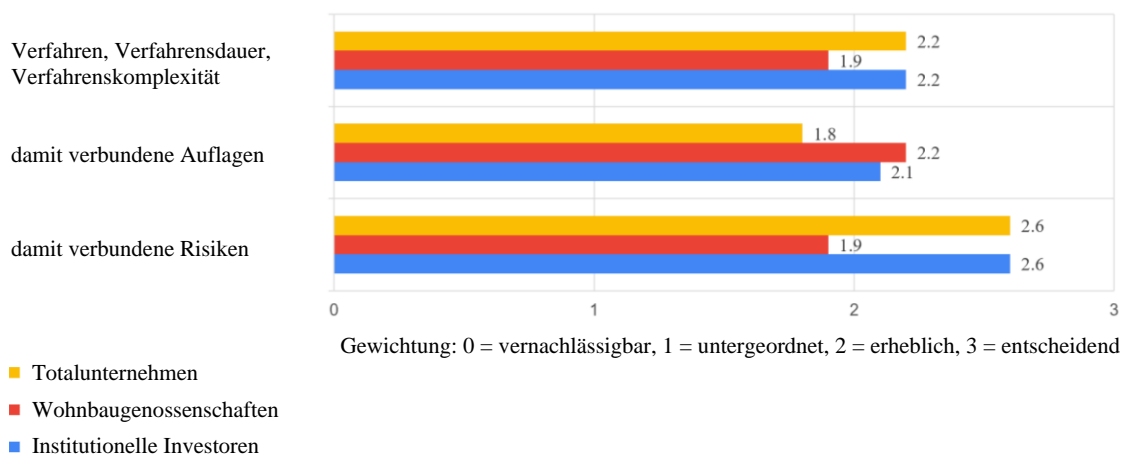


Abbildung 16: Beweggründe gegen einen privaten Gestaltungsplan nach Eigentümerart

Im Zusammenhang mit den Risiken fanden insbesondere allfällige nachbarliche Rekurse sowie die sog. „Behördenwillkür“ Erwähnung, also Planungsunsicherheit infolge politischer Forderungen zu einem späten Zeitpunkt, wenn bereits erhebliche Ressourcen in das Projekt investiert worden sind. Für Wohnbaugenossenschaften spielen sowohl das Verfahren als auch die damit verbundenen Auflagen und Risiken eine jeweils erhebliche Rolle, wobei den Auflagen die grösste Bedeutung zukommt.

Bei der Frage nach zusätzlichen, relevanten Faktoren wurden zudem die erschwerten Anpassungsmöglichkeiten von Gestaltungsplänen nach deren Rechtskraft, insbesondere bei mehreren Beteiligten, genannt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass alle Eigentümerarten den unterschiedlichen Beweggründen gegen einen privaten Gestaltungsplan eine erhebliche Relevanz beimessen. Nachfolgend werden die verschiedenen Faktoren weiter aufgeschlüsselt und analysiert.

5.3.1 Verfahren

Um die Verfahrensvorbehalte besser verstehen zu können, mussten die Teilnehmer die verschiedenen Verfahrensbestandteile einzeln bewerten. Aus Abb. 17 geht hervor, dass alle Eigentümerarten dem Festsetzungs- und Inkraftsetzungsverfahren von Gestaltungsplänen, welches das Verfahren ab der Gesuchsprüfung bis zur Rechtskraft des Gestaltungsplans beschreibt, eine erhebliche Bedeutung in der Verfahrensabwägung beimessen, wobei die Ausprägung bei den Totalunternehmen am stärksten ausfällt.

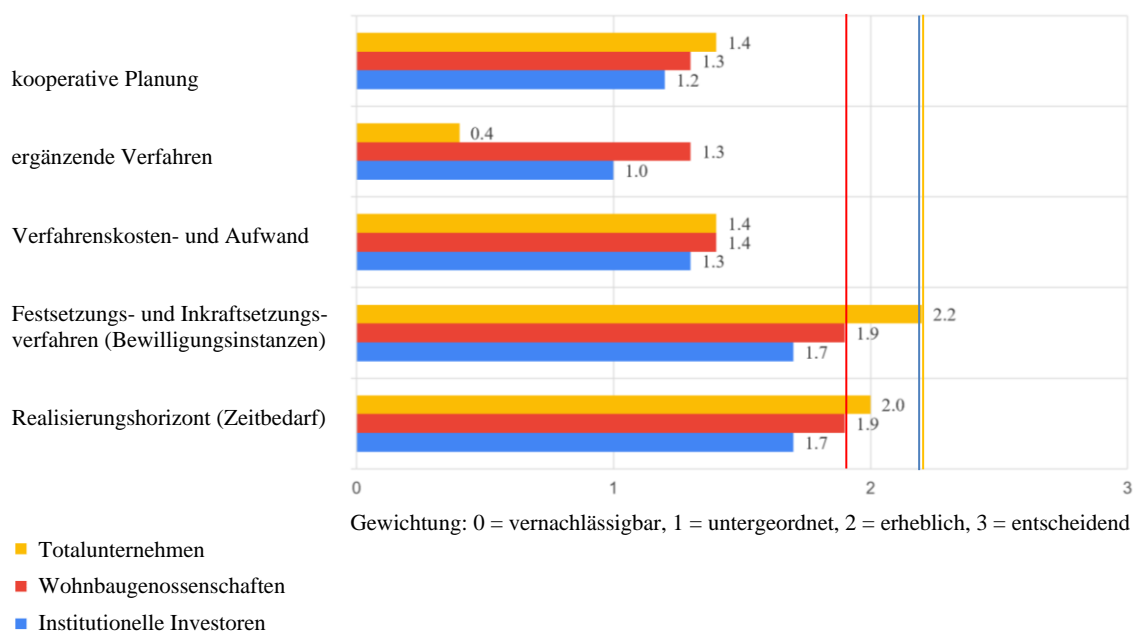


Abbildung 17: Gewichtung der Verfahrensaspekte eines privaten Gestaltungsplans nach Eigentümerart

Spezielle Erwähnung fanden in diesem Zusammenhang wiederum mögliche, politische Forderungen im Verlauf des Verfahrens, sowie die Unberechenbarkeit des Gemeinderats, wobei diese Faktoren eher bei den Risiken einzuordnen wären. Auch der erhebliche Zeitbedarf des Verfahrens wird von allen Eigentümerarten als wesentliche Einflussgrösse gewichtet. Als eher untergeordneter bis moderater Faktor werden die einhergehenden Aufwendungen wie eigener Aufwand, Honorare, Gebühren, allfällige Rechtskosten, etc. eingestuft, ebenso das kooperative Planungsverfahren mit dem Amt für Städtebau AfS

und der allfällige Einbezug des Baukollegium der Stadt Zürich. Demgegenüber gewichten Totalunternehmen weitere, ergänzende Verfahren wie Studienaufträge, qualifizierte Konkurrenzverfahren, Quartieranlässe etc. als vernachlässigbar, institutionelle Investoren als untergeordnet und Wohnbaugenossenschaften als eher untergeordnet.

Des Weiteren lässt sich feststellen, dass die in Kap. 3.2, Abb. 16 erfragte Verfahrenswertung von 2.2 Punkten bei Totalunternehmen und 1.9 Punkten bei Wohnbaugenossenschaften mit den jeweils kritischsten Verfahrensbestandteilen aus Abb. 17 korreliert. Demgegenüber gewichten die institutionellen Investoren die einzelnen Verfahrensbestandteile allesamt als weniger kritisch als sie die Relevanz des Verfahrens in Kap. 5.3, Abb. 16 übergeordnet eingeordnet haben. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Verfahrenskomplexität in ihrer Gesamtheit anders gewertet wird als einzelne, mehr oder weniger überschaubare Verfahrensbestandteile.

5.3.2 Auflagen

Des Weiteren wurde die Relevanz der unterschiedlichen Auflagen im Zusammenhang mit dem Verfahrensentcheid erfragt. Abb. 18 zeigt die entsprechende Gewichtung der einzelnen Auflagenkategorien nach Eigentümerart.

Auch hier ergeben sich Diskrepanzen zu der bereits erfragten Bedeutung der Auflagen im Verfahrensentcheid (vgl. Kap. 5.3, Abb. 16), so gewichten Genossenschaften die einzelnen Kategorien nachfolgend alle als weniger kritisch, während Totalunternehmen die verschiedenen Auflagenkategorien teilweise kritischer würdigen als in der Gesamtbetrachtung in Kap. 5.3, Abb. 16, dargelegt.

Dem Pflichtanteil preisgünstiger Wohnraum bzw. subventionierter Wohnungen kommt für alle Eigentümerarten, einschliesslich der Wohnbaugenossenschaften, bei den Auflagen die grösste Bedeutung zu. Interessanterweise weist dieser Auflagenaspekt, noch vor der Summe aller Auflagen, welcher ebenfalls alle Eigentümerarten eine erhebliche Relevanz zuschreiben, die stärkste Ausprägung auf. Der kommunale Mehrwertausgleich spielt indessen für Totalunternehmen und institutionelle Investoren eine moderate Rolle, Wohnbaugenossenschaften messen dieser Auflage weniger Bedeutung zu. Genau andersrum verhält es sich bei einer möglichen Unterschützstellung von Bestandsobjekten im Rahmen einer Gestaltungsplanung, welcher Genossenschaften eine moderate Relevanz zuschreiben, während institutionelle Investoren und Totalunternehmen dieser Auflage etwas weniger Bedeutung zuteilen.

Mit unterschiedlichen Ausprägungen aber insgesamt als untergeordnet werden Auflagen hinsichtlich die Erschliessung und Parkierung, sozialräumliche Infrastrukturen und

spezifische Nutzungsstrukturen sowie das Lokalklima gewichtet, während in absteigender Reihenfolge weitere Kategorien wie der Freiraum und der ökologische Ausgleich, die besonders gute Gesamtwirkung sowie die erhöhten, energetischen Anforderungen je nach Eigentümerart als untergeordnet bis vernachlässigbar eingestuft werden.

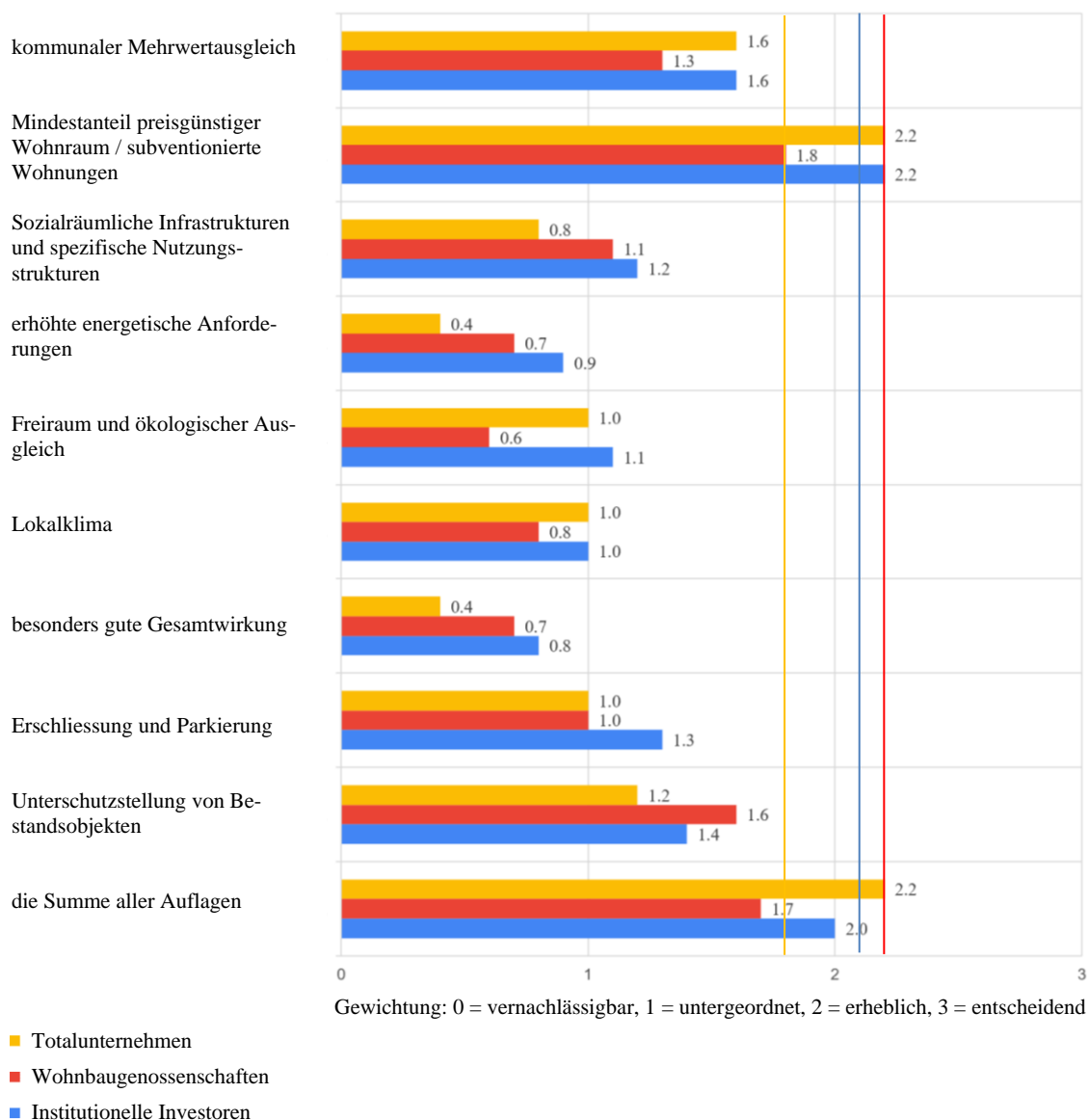


Abbildung 18: Gewichtung der Auflagenkategorien nach Eigentümerart

5.3.3 Risiken

Die Risiken wurden in Kap. 5.4 von Totalunternehmen und institutionellen Investoren als Hauptgrund für allfällige Entscheide gegen das Instrument des privaten Gestaltungsplans angeführt (vgl. Abb. 16). Abb. 19 bestätigt diese Ausprägung, so gewichten Totalunternehmen das politische Risiko bei einem privaten Gestaltungsplanverfahren mit zusätzlicher Ausnützung mit 2.8 von maximal 3 Punkten als kritisch und kaum tragbar. Auch institutionelle Investoren werten dieses Risiko mit 2.4 Punkten als erheblich bis

kritisch. Wohnbaugenossenschaften nehmen dieses Risiko ebenfalls als erheblich wahr, gewichten das Risiko aber deutlich tiefer als institutionelle Investoren und Totalunternehmen.

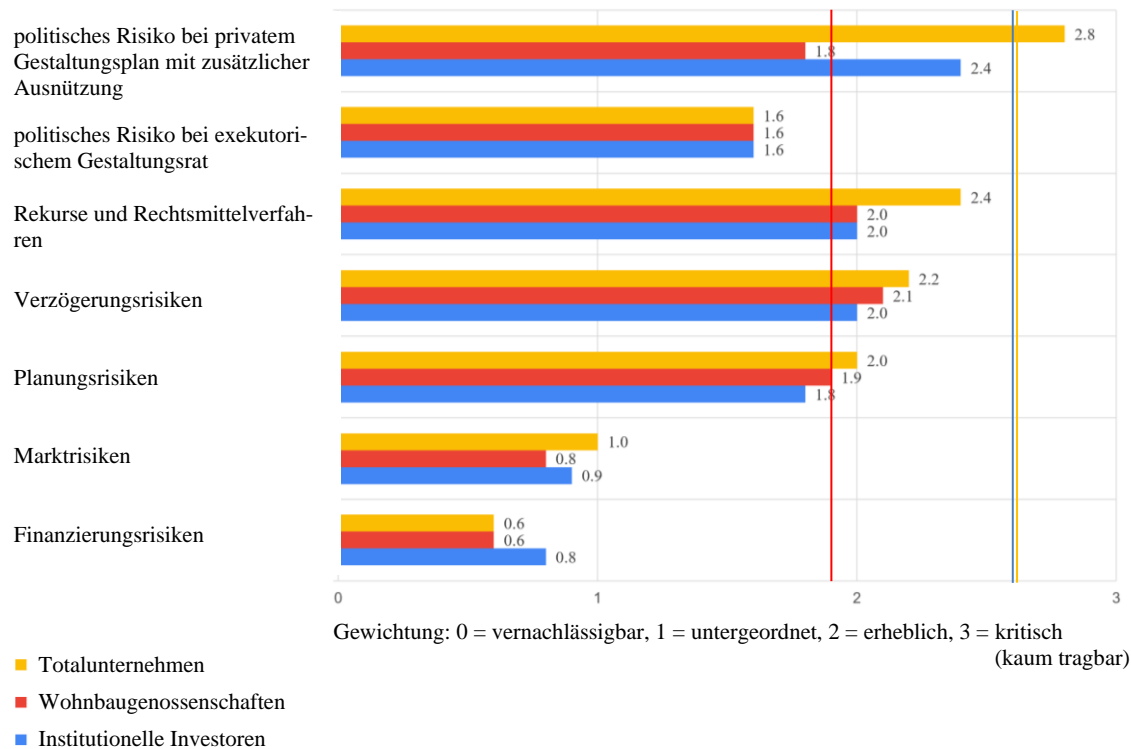


Abbildung 19: Gewichtung der Risiken nach Eigentümerart

Demgegenüber wird das politische Risiko im Rahmen eines exekutorischen Gestaltungsplans von allen Eigentümerarten als moderat eingestuft, was bedeutet, dass das Zustimmungsorgan bei der Risikowahrnehmung eine entscheidende Rolle spielt.

Ebenfalls als erheblich und für Totalunternehmen tendenziell kritisch wird das Risiko allfälliger Rechtsmittelverfahren bis vor Bundesgericht wahrgenommen. Zudem werden auch von allen Eigentümerarten die verfahrensbedingten Verzögerungsrisiken sowie die Planungsrisiken (Planungsunsicherheit in Bezug auf die Nutzungsart, das Nutzungsmass und unvorhergesehene Forderungen im Verlauf des Verfahrens mit Einfluss auf Kosten und Erträge) als erheblich erachtet.

Eine untergeordnete Rolle spielen indessen für alle Eigentümerarten die Marktrisiken. Allfällige Finanzierungsrisiken werden in der Tendenz sogar als vernachlässigbar eingestuft.

5.4 Tendenzen und Einschätzungen

Abschliessend wurden im Rahmen der Befragung die aktuellen Tendenzen und Einschätzungen zum privaten Gestaltungsplanverfahren in der Stadt Zürich erfragt.

Aktuelle Haltung gegenüber dem Instrument des privaten Gestaltungsplans

Abb. 20 zeigt, wie die Befragten dem Instrument des privaten Gestaltungsplans in der Stadt Zürich im gegenwärtigen, politischen Umfeld gegenüberstehen. Nur vier der 26 Befragten zeigen sich gegenwärtig für ein Gestaltungsplanverfahren offen, weitere 12 äussern Vorbehalte, 7 zeigen sich kritisch und für 3 Teilnehmer kommt ein Gestaltungsplanverfahren derzeit nicht in Frage. Es lassen sich grundsätzlich keine signifikanten Unterschiede der Antworten in Bezug auf die Eigentümerarten feststellen, ausser, dass die drei Teilnehmer, die ein Verfahren derzeit ausschliessen, alle institutionelle Investoren repräsentieren. Ebenfalls gibt es keine Unterschiede bei den Antworten zwischen denjenigen mit und ohne Gestaltungsplanerfahrungen.

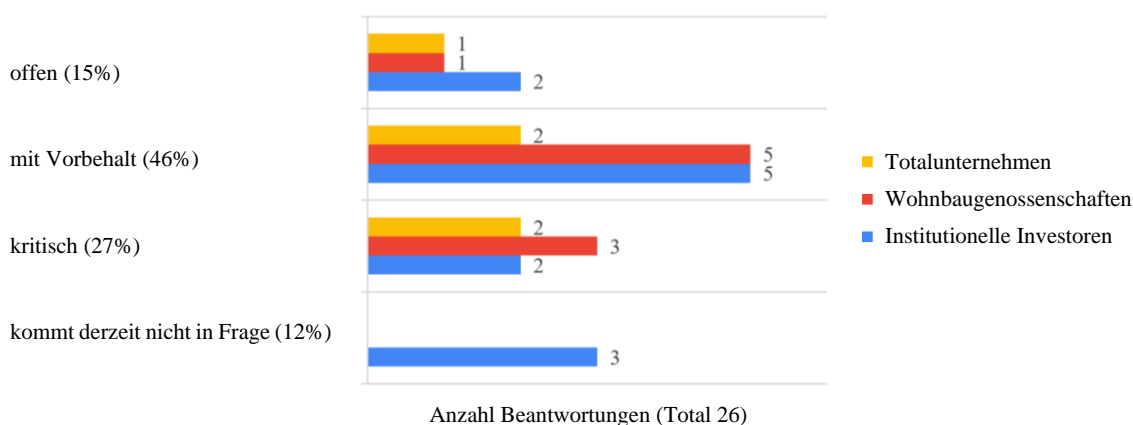


Abbildung 20: Derzeitige Haltung gegenüber dem Instrument des privaten Gestaltungsplans in der Stadt Zürich nach Eigentümerart

Bevorzugtes Planungsinstrument für Arealentwicklung

Des Weiteren wurden die Teilnehmer befragt, welches Planungsinstrument im Rahmen einer Arealentwicklung gewählt würde, sofern alle Instrumente zur Verfügung stehen.

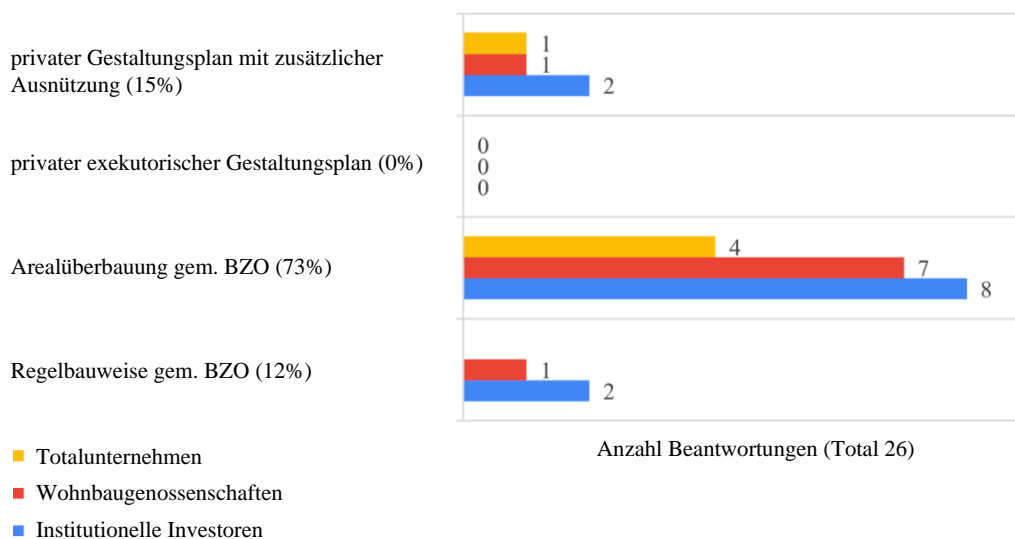


Abbildung 21: Bevorzugtes Planungsinstrument für Arealentwicklung nach Eigentümerart

Wie aus Abb. 21 hervorgeht, würden sich 19 Teilnehmer für die Arealüberbauung gem. BZO entscheiden. Nur 4 würden einen privaten Gestaltungsplan mit zusätzlicher Ausnützung entwickeln. Das entspricht den gleichen vier Teilnehmern, die sich gem. Abb. 20 gegenüber einem privaten Gestaltungsplanverfahren gegenwärtig offen zeigen.

Gemäss Abb. 21 würden sich zudem 3 Teilnehmer für die Regelbauweise gem. BZO entscheiden, während der exekutorische Gestaltungsplan von keinem Teilnehmer favorisiert würde.

Einschätzung hinsichtlich einer signifikanten Mehrausnützung im Rahmen einer Gestaltungsplanung

Zudem wurden die Teilnehmer befragt, als wie realistisch sie eine signifikante Mehrausnützung im Rahmen einer Gestaltungsplanung einschätzen, in Anbetracht der zusätzlichen Anforderungen, bspw. an Freiräume, ökologische Ausgleichsmassnahmen, das Lokalklima und allfällige Schutzobjekte. Diese Frage scheint insofern relevant, als Mehraufwendungen eher in Betracht gezogen werden, wenn entsprechende Potenziale vermutet werden. Abb. 22 zeigt, wie die 26 Befragten die Situation einschätzen.

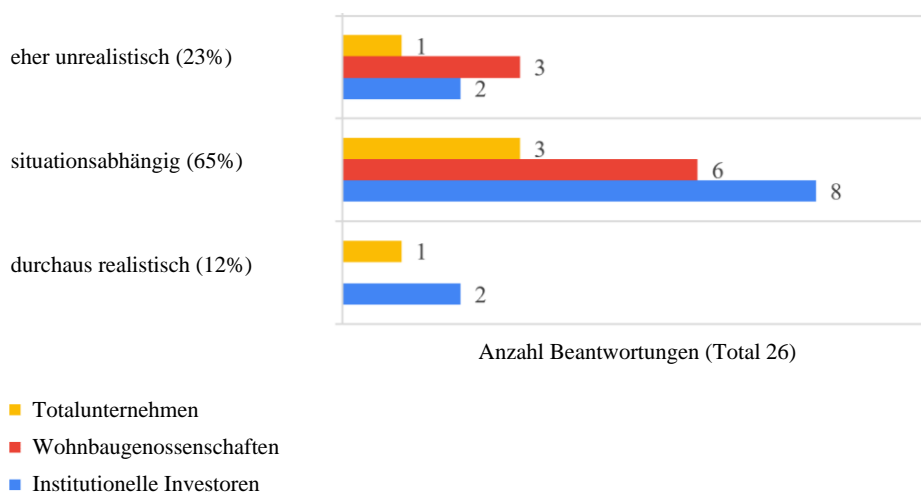


Abbildung 22: Aktuelle Einschätzung zu Verdichtungspotenzial im Rahmen eines privaten Gestaltungsplans in der Stadt Zürich nach Eigentümerart

Demnach glauben drei Teilnehmer an eine signifikante Mehrausnützung im Rahmen einer Gestaltungsplanung gegenüber der Regelbauweise bzw. Arealüberbauung gem. BZO. Augenfällig ist, dass keine der befragten Genossenschaften diese Einschätzung teilt. Weitere sechs Teilnehmer schätzen die Wahrscheinlichkeit als eher unrealistisch ein, während 17 Teilnehmer denken, dass die Ausgangslage jeweils situativ beurteilt werden muss.

Einschätzung zu Aufwand und Ertrag

Die nächste Frage ging der Einschätzung der Teilnehmer nach, ob sich aus wirtschaftlicher Sicht die Aufwände und Risiken für eine allfällige, positive Ausnutzungsdifferenz gegenüber der rechtskräftigen Rahmennutzungsplanung lohnen. Wie Abb. 23 zeigt, glauben drei Teilnehmer grundsätzlich an die Wirtschaftlichkeit des privaten Gestaltungsplans in der Stadt Zürich. Es handelt sich dabei um die gleichen drei Teilnehmer, die an das zusätzliche Ausnutzungspotenzial glauben (vgl. Abb. 22). Sechs weitere Teilnehmer und somit 23% der Befragten glauben eher nicht an die Wirtschaftlichkeit eines solchen Verfahrens. Interessanterweise gehen fünf von diesen insgesamt sechs Antworten auf Teilnehmer zurück, die durchaus an ein situativ signifikantes Mehrausnutzungspotenzial im Rahmen einer Gestaltungsplanung glauben. Diese Teilnehmer stehen dem Verfahren aber auch bei einer signifikanten Mehrausnutzung insgesamt kritisch gegenüber. Wiederrum 65% der Befragten denken, dass die Frage situativ beurteilt werden muss.

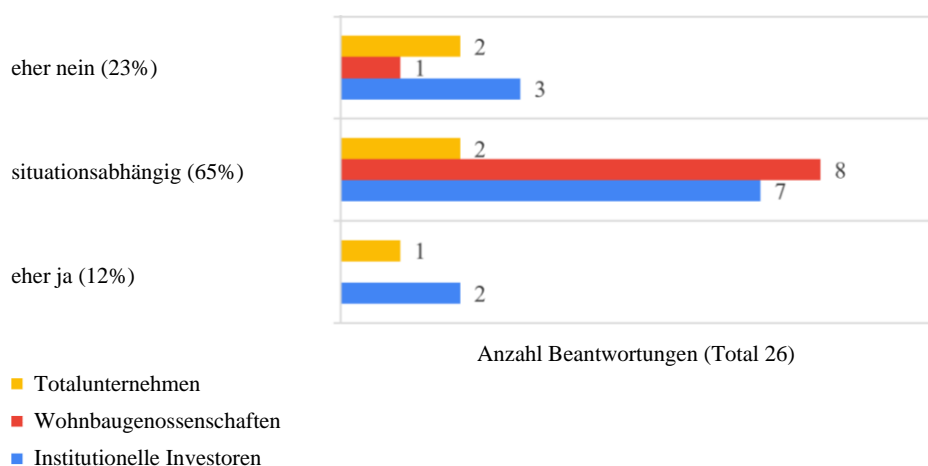


Abbildung 23: Einschätzung zu Wirtschaftlichkeit eines privaten Gestaltungsplans in der Stadt Zürich nach Eigentümerart

Mehrausnutzung in % gegenüber Regelbauweise gem. BZO

Des Weiteren wurde gefragt, wie hoch die Mehrausnutzung in Relation zu der Ausnutzung nach Regelbauweise mind. sein sollte, damit die Teilnehmer ein privates Gestaltungsplanverfahren in Betracht ziehen (Regelbauweise = 100%).

Gem. Abb. 24 müsste sich für neun von 20 Teilnehmern die Ausnutzung um 50% erhöhen, damit sie ein solches Verfahren in Betracht ziehen. Für acht weitere müsste sich die Ausnutzung im Minimum verdoppeln oder gar über 200% gegenüber der Regelbauweise liegen.

Nur drei Teilnehmer erachten das Verfahren auch bei einer Mehrausnutzung von 130% als prüfenswert.

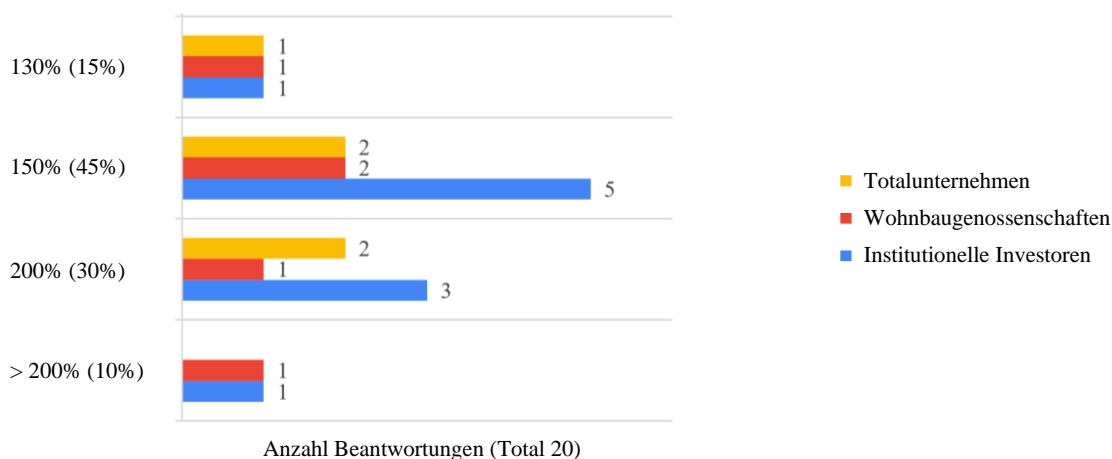


Abbildung 24: Notwendige Mehrausnutzung in % gegenüber Regelbauweise gem. BZO nach Eigentümerart

Planungsbedingter Brutto-Mehrwert in Mio. CHF

Abschliessend wurde erfragt, wie hoch der planungsbedingte Brutto-Mehrwert in Mio. CHF, vor Abzug für Pflichtanteil preisgünstiger Wohnraum, Mehrwertausgleich, Steuern und verfahrensbedingter Kosten, gegenüber einer Entwicklung nach Regelbauweise sein sollte, damit ein Gestaltungsplanverfahren in Betracht gezogen würde.

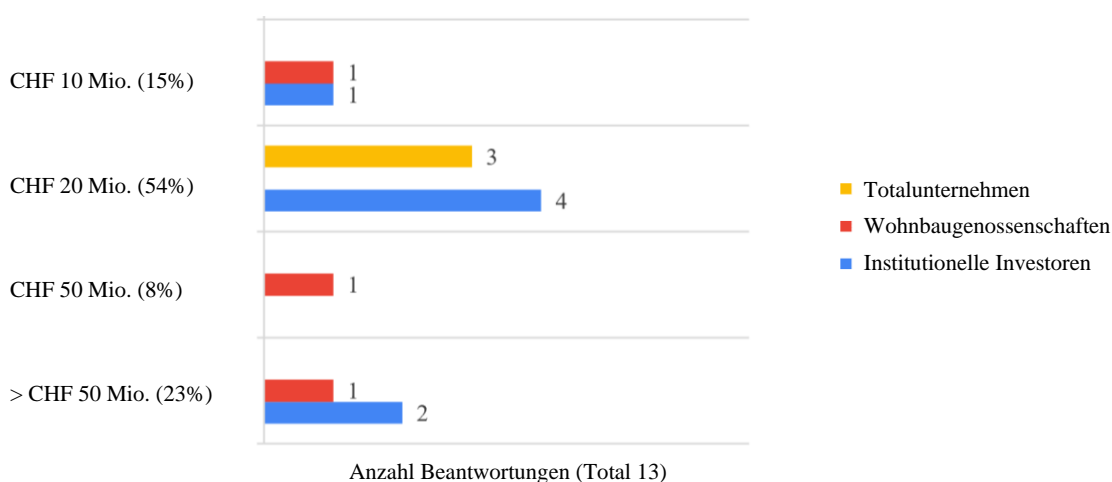


Abbildung 25: Notwendiger Brutto-Mehrwert in Mio. CHF (nach Pflichtanteil preisgünstiger Wohnraum, Mehrwertausgleich, Steuern, Verfahrenskosten, etc.) nach Eigentümerart

Wie aus Abb. 25 hervorgeht, haben nur die Hälfte der Teilnehmer auf diese Frage geantwortet, was insofern verständlich ist, weil absolute Aussagen bei jeweils situativen Rahmenbedingungen schwierig zu treffen sind. Die 13 Antworten vermitteln dennoch einen Eindruck über die diesbezügliche Bereitschaft der Befragten für ein Gestaltungsplanverfahren und implizieren sozusagen einen Gegenwert zu den damit verbundenen Aufwänden, Auflagen und Risiken. Zu berücksichtigen sind hierbei die anfallenden Abzüge in Folge des Pflichtanteils preisgünstigen Wohnraums im Umfang von 50% der Mehrausnutzung Wohnen, des kommunalen Mehrwertausgleichs im Umfang von 40% des um

CHF 100'000 gekürzten, planungsbedingten Mehrwerts nach Pflichtanteil preisgünstiger Wohnraum, der Grundstücksgewinnsteuer im Falle einer Veräusserung sowie sämtlicher verfahrensbedingter Kosten und Aufwände.

Gem. Abb. 25 würden zwei Teilnehmer einen Gestaltungsplan bei einem Brutto-Mehrwert von 10 Mio. CHF in Betracht ziehen. Für sieben Teilnehmer müsste dieser bei rund 20 Mio. CHF liegen, für einen Weiteren bei rund 50 Mio. CHF sowie für drei bei über 50 Mio. CHF.

5.5 Zusammenfassung

Nach der Auswertung der Befragung sollen im Weiteren die wichtigsten Erkenntnisse zusammengefasst und die zu Beginn der Arbeit formulierten Forschungsfragen beantwortet werden. Nachfolgend werden diese noch einmal vergegenwärtigt:

1. Was sind die Anreize und Beweggründe für oder gegen ein Gestaltungsplanverfahren aus Sicht von Grundeigentümern?
2. Wie nehmen Grundeigentümer Risiken im Rahmen eines Gestaltungsplanverfahren wahr und wie gewichten sie diese?
3. Gibt es Unterschiede zwischen unterschiedlichen Eigentümerarten?

Um die Antworten dieser Forschungsfragen besser einordnen zu können, werden zuerst noch einmal die Verfahrensabwägungen der Teilnehmer bei bisherigen Arealentwicklungen beleuchtet (vgl. Kap. 5.1) und den aktuellen Tendenzen und Einschätzungen gegenübergestellt (vgl. 5.4). Konkret haben sich 16 von 26 Teilnehmern in der Vergangenheit schon einmal bewusst gegen den privaten Gestaltungsplan und das zusätzliche Ausnutzungspotenzial zugunsten einer Entwicklung gem. rechtskräftiger Rahmennutzungsplanung entschieden. Zwei weitere Teilnehmer haben sich gegen einen privaten Gestaltungsplan entschieden und in der Folge die Entwicklungspläne zurückgestellt.

In Bezug auf aktuelle und zukünftige Entwicklungsprojekte zeigen sich indessen nur vier der insgesamt 26 Teilnehmer einem Gestaltungsplanverfahren gegenüber offen, während sich die übrigen 22 Befragten für eine Entwicklung innerhalb der rechtskräftigen Rahmennutzungsplanung entscheiden würden. Unter diesem Gesichtspunkt lässt sich die übergeordnete Fragestellung, ob der private Gestaltungsplan im Hinblick auf die angestrebte Innenverdichtung bei Grundeigentümern die richtigen Anreize setzt, eher mit nein beantworten. Diese Antwort relativiert sich in Anbetracht der Tatsache, dass das Verfahren dennoch nur von drei Teilnehmern gänzlich ausgeschlossen wird. Mit 17 Teilnehmern vertritt die Mehrheit der Befragten die Ansicht, dass Aufwand und Ertrag jeweils situativ geprüft werden müssen. Infolgedessen konnte auch keine klare Aussage über den mind.

erforderlichen Brutto-Mehrwert einer solchen Entwicklung, unter Berücksichtigung der anfallenden Auflagen, Abgaben, Kosten und Steuern, erzielt werden.

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend die Erkenntnisse der Forschungsfragen zusammengefasst.

5.5.1 Anreize und Beweggründe für / gegen einen privaten Gestaltungsplan

Anreize für einen privaten Gestaltungsplan

Für die befragten Totalunternehmen und institutionellen Investoren besteht in der potenziellen Mehrausnutzung der entscheidende Anreiz für ein Gestaltungsplanverfahren. Ungeachtet die Eigentümerart müsste sich die Ausnutzung für neun von 26 Teilnehmern um mind. 50% gegenüber der Regelbauweise erhöhen, damit sie ein solches Verfahren in Betracht ziehen würden. Für acht weitere Befragte müsste sich die Ausnutzung verdoppeln bzw. über 200% gegenüber der Regelbauweise liegen. Des Weiteren kommen aus der Sicht der befragten Totalunternehmen und institutionellen Investoren den flexibleren Bebauungs- und Nutzungsstrukturen eine erhebliche Relevanz zu.

Situativ kann der Entscheid auch mit anderen Faktoren zusammenhängen, wie bspw., dass sich dadurch andere Instrumente erübrigen, die andernfalls notwendig wären (bspw. Erschliessungsplan), oder dass dadurch bau- und planungsrechtliche Eckwerte frühzeitig gesichert werden können.

Für Wohnbaugenossenschaften hingegen spielt das zusätzliche Ausnutzungspotenzial eine untergeordnete Rolle. Für sie sind die flexibleren Bebauungs- und Nutzungsstrukturen der vordergründige Anreiz, gefolgt von einer grösseren zeitlichen Flexibilität in der Realisierung.

Beweggründe gegen einen privaten Gestaltungsplan

Für Totalunternehmen und institutionelle Investoren spielen bei einem allfälligen Entscheid gegen einen privaten Gestaltungsplan die verfahrensbedingten Risiken eine entscheidende Rolle. Insbesondere das Bewilligungsverfahren eines Gestaltungsplans mit zusätzlicher Ausnutzung bzw. die daraus resultierenden, politischen Risiken werden als kritisch und teilweise kaum tragbar erachtet. Als weitere, wesentliche Faktoren für die Verfahrensabwägung lassen sich zudem die potenziellen Rechtsmittelverfahren, die Verzögerungsrisiken, der Pflichtanteil preisgünstiger Wohnraum sowie insgesamt die Summe aller Auflagen und die damit verbundenen Planungsrisiken im Zuge des Verfahrens festhalten.

Wohnbaugenossenschaften hingegen haben bei der Erstnennung die Auflagen als wesentliches und wichtigstes Kriterium im Hinblick auf einen Entscheid gegen einen

Gestaltungsplan eingestuft (vgl. Kap. 5.3). Interessanterweise liegen dann aber die Gewichtungen der unterschiedlichen Auflagenkategorien alle unterhalb dieser übergeordneten Einschätzung. Mit den Totalunternehmen und institutionellen Investoren haben sie gemeinsam, dass sie ebenfalls den Pflichtanteil preisgünstigen Wohnraums bzw. subventionierter Wohnungen als relevanteste Auflage einordnen. Aus der Einzelbetrachtung der möglichen Beweggründe geht jedoch hervor, dass die Verzögerungsrisiken, das Risiko allfälliger Rechtsmittelverfahren, Planungsrisiken sowie der insgesamt hohe Zeitbedarf und das Inkraftsetzungsverfahren mit den daraus resultierenden, politischen Risiken eine ähnliche oder leicht grössere Bedeutung im Verfahrensentscheid einnehmen könnten.

5.5.2 Risikowahrnehmung / Risikogewichtung

Die befragten Totalunternehmen und institutionellen Investoren haben in absteigender Reihenfolge primär die politischen Risiken im Rahmen einer zusätzlichen Ausnützung, das Risiko allfälliger Rechtsmittelverfahren, Verzögerungsrisiken sowie die Planungsrisiken als relevante und mind. erhebliche Risiken eingeordnet. Die Ausprägungen der Antworten der Totalunternehmen fallen dabei jeweils stärker aus. Das politische Risiko wird als kaum tragbar empfunden, wobei auch die institutionellen Investoren dieses Risiko am stärksten gewichten. Ebenfalls stärker werten Totalunternehmen das Risiko allfälliger Rechtsmittelverfahren.

Für Wohnbaugenossenschaften sind grundsätzlich die gleichen Risiken von Bedeutung, jedoch in einer anderen Reihenfolge. In absteigender Reihenfolge gewichten sie die Verzögerungsrisiken, das Risiko allfälliger Rechtsmittelverfahren, Planungsrisiken und die politischen Risiken bei einem Gestaltungsplan mit zusätzlicher Ausnützung allesamt als erhebliche Risiken.

5.5.3 Unterschiede zwischen Eigentümerarten

Wie schon aus der Zusammenfassung der ersten beiden Forschungsfragen hervorgeht, lassen sich tatsächlich einige Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Eigentümerarten feststellen. Die primären Anreize für ein Gestaltungsplanverfahren liegen bei Wohnbaugenossenschaften in der zusätzlichen Flexibilität der Bebauungs- und Nutzungsstrukturen, während sowohl für Totalunternehmen als auch institutionelle Investoren das Hauptaugenmerk auf der zusätzlichen Ausnützung liegt.

Bei den Beweggründen gegen ein Gestaltungsplanverfahren wiederum ist die Ausgangslage bei den Wohnbaugenossenschaften etwas undurchsichtiger, da den Auflagen bei der Erstnennung das grösste Gewicht beigemessen wird, was grundsätzlich mit den Aussagen in Bezug auf die bisherigen Erfahrungen korreliert (vgl. Kap. 5.1.2, Abb. 11). In der

Einzelgewichtung der unterschiedlichen Faktoren werden jedoch einige Risiken stärker gewichtet als die Auflagen. Das kann bedeuten, dass die Risiken dennoch einen kleineren Einfluss auf den Verfahrensentscheid ausüben als die Auflagen, oder dass die Unterscheidung vielleicht jeweils gar nicht so genau gemacht werden kann.

Die Totalunternehmen und institutionellen Investoren sehen klar in den Risiken die wichtigsten Gründe für einen Entscheid gegen dieses Verfahren. Besonders augenfällig ist, dass insbesondere das politische Risiko von Totalunternehmen und institutionellen Investoren als deutlich kritischer eingeordnet wird als von den Genossenschaften, welche diesem Risiko aber ebenfalls eine erhebliche Bedeutung zuschreiben. Zudem fällt auf, dass die gewichteten Antworten der befragten Totalunternehmen bei den relevanten Faktoren in der Regel eine stärkere Ausprägung aufweisen als diejenigen der befragten institutionellen Investoren und Wohnbaugenossenschaften.

6. Schlussbetrachtung

6.1 Fazit

Im theoretischen Teil der vorliegenden Arbeit wurden die Grundlagen der Immobilien-Projektentwicklung und der öffentlich-rechtlichen Rahmensetzung dargelegt. Des Weiteren wurden die Merkmale des Gestaltungsplanverfahrens analysiert und die Unterschiede gegenüber einer Entwicklung innerhalb der rechtskräftigen Rahmennutzungsplanung aufgezeigt. Daraus ging hervor, dass Grundeigentümer und Investoren im Rahmen einer Immobilien-Projektentwicklung mit vielen Risiken konfrontiert sind, welche insgesamt verstärkt werden, wenn zusätzlich das nutzungsplanerische Instrument erarbeitet werden muss.

Die Hauptgründe hierfür liegen primär in den Planungsrisiken aufgrund der Ermessensspielräume der Behörden sowie der Unkalkulierbarkeit des Prozesses aufgrund des parlamentarisch demokratisch abgestützten Bewilligungsprozesses. In der Folge entsteht eine Kaskade von weiteren Risiken; bspw. die Unvorhersehbarkeit des Zeitbedarfs insgesamt, das Risiko einer Volksabstimmung und damit verbunden die Unsicherheit, die erbrachten Vorleistungen entschädigungslos abschreiben zu müssen sowie das Risiko allfälliger Rechtsmittelverfahren im Zuge der Inkraftsetzung.

Auf der anderen Seite zeigte sich, dass Planungsmehrwerte, und damit der wichtigste Verfahrensreiz für Totalunternehmen und institutionelle Investoren, im Rahmen eines privaten Gestaltungsplans durch verschiedene Auflagen deutlich geschmälert werden. So geht aus der empirischen Untersuchung schliesslich hervor, dass sich 18 der 26 Befragten im Zuge bisheriger Arealentwicklungen schon einmal bewusst gegen das Instrument des

privaten Gestaltungsplans und das damit verbundene, zusätzliche Ausnutzungspotenzial entschieden haben und das Areal innerhalb der rechtskräftigen Rahmennutzungsplanung entwickelt oder die Entwicklungspläne insgesamt zurückgestellt haben. Das bedeutet, dass in diesen Fällen die potenziellen Mehrwerte in Abwägung zu den verfahrensbedingten Nachteilen aus der Sicht der Grundeigentümer zu klein waren.

Diese Tendenz scheint sich mit Blick in die Zukunft zu verschärfen, was auch darauf zurückzuführen ist, dass in den vergangenen Jahren weitere Auflagen hinzugekommen sind. Im Speziellen ist der Pflichtanteil preisgünstiger Wohnraum / subventionierter Wohnungen zu nennen, bei welchem der Stadtrat, unabhängig vom zusätzlich zu erbringenden Mehrwertausgleich, einen Umfang von 50% der Mehrausnutzung Wohnen vorsieht. Vor diesem Hintergrund zeigen sich derzeit nur 4 der 26 Befragten einem Gestaltungsplanverfahren gegenüber offen, während sich heute die übrigen 22 Teilnehmer für eine Arealentwicklung nach Regelbauweise oder Arealüberbauung gem. BZO entscheiden würden.

Bezeichnenderweise gilt das auch für Wohnbaugenossenschaften, bei welchen eine zusätzliche Ausnutzung vollumfänglich der Erhöhung des stadtzürcherischen Anteils preisgünstigen Wohnraums zu Gute käme. Mit Blick auf die angestrebte Innenverdichtung der Stadt Zürich kommt man also zu der Schlussfolgerung, dass der private Gestaltungsplan für die befragten Eigentümerarten derzeit eher nicht die richtigen Anreize setzt.

Unter dem Gesichtspunkt, dass die Mehrheit der Befragten die Meinung vertritt, dass Aufwand und Ertrag für die Verfahrensabwägung jeweils situativ beurteilt werden müssen, verlagert sich das Augenmerk auf die Aussagen der Befragten über die mind. notwendige Mehrausnutzung im Zuge eines Gestaltungsplans gegenüber der Regelbauweise, damit das Verfahren in Betracht gezogen wird. Schliesslich leitet sich daraus eine Richtgrösse in Bezug auf den notwendigen Anreiz ab.

Demgemäss liegt die Untergrenze für neun Befragte im Bereich von 150% sowie für acht weitere im Bereich von 200% oder mehr gegenüber der Regelbauweise. Im Rückschluss bedeutet dies, dass diejenigen Mehrwerte, die jeweils darunter liegen, tendenziell nicht realisiert werden, was im Hinblick auf die übergeordneten Ziele zur Innenverdichtung verpassten Chancen gleichkommt.

Es stellt sich daher die Frage, wie bei Grundeigentümern und Investoren die Bereitschaft erhöht werden kann, dieses beträchtliche Ausnutzungspotenzial in geeigneten Gebieten zu realisieren. Einerseits würden im Zusammenhang mit den genannten Ermessensspielräumen der Behörden eine Klärung der Entwicklungsspielregeln helfen, Verfahrensvorbehalte auf Seiten von Grundeigentümern abzubauen und dadurch die

Transformationsdynamik zu fördern. Auf der anderen Seite müsste überprüft werden, wann und in welchem Umfang ein Pflichtanteil preisgünstiger Wohnraum / subventionierter Wohnungen im Sinne einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung und nebst dem zusätzlich zu erbringenden, kommunalen Mehrwertausgleich sinnvoll bzw. für die Stadtentwicklung tatsächlich förderlich ist und in welchem Verhältnis diese kommunale Vorgabe zu den bundesrechtlichen Zielen der Raumplanung steht.

Schliesslich könnte eine Korrektur bei der vorherrschenden Risikoasymmetrie helfen, dass Grundeigentümer auch kleinere Mehrwerte realisieren. Während die öffentliche Hand im Zuge von Entwicklungsvereinbarungen durch den Pflichtanteil preisgünstiger Wohnraum, den Mehrwertausgleich und weitere, durch den Grundeigentümer zu erbringende, Leistungen profitiert, trägt der Grundeigentümer das vollumfängliche Entwicklungsrisiko. Hier stellt sich die Frage, ob es auch andere Modelle gäbe. Wenn Planungsmehrwerte ausgeglichen werden, müssten im Rückschluss eigentlich auch damit einhergehende Risiken gemeinsam getragen werden.

Letztendlich kann davon ausgegangen werden, dass sowohl Grundeigentümer als auch die öffentliche Hand an der Realisierung von Verdichtungspotenzialen interessiert sind. Für deren tatsächliche Umsetzung muss jedoch die Balance zwischen den resultierenden Vor- und Nachteilen für die Risikoträger erst noch gefunden werden.

6.2 Diskussion

Die Fragestellung und die gestellten Forschungsfragen konnten in der vorliegenden Arbeit anhand der gewählten Methode alle beantwortet werden. Hierfür wurden die theoretischen Grundlagen im Vorfeld beleuchtet und darauf aufbauend eine empirische Untersuchung mittels einer qualitativen Befragung durchgeführt. Natürlich ist die Anzahl der Befragungen für ein repräsentatives Ergebnis bezogen auf alle grundsätzlich entwicklungswilligen Grundeigentümer und Investoren in der Stadt Zürich nicht ausreichend. Die Umfrage bzw. die Auswertung der Antworten erlaubte dennoch, insbesondere aufgrund der kongruenten und eindeutigen Beantwortungen und Gewichtungen seitens der Befragten, klare Schlüsse in Bezug auf die Fragestellungen zu ziehen.

Die vorgängige Analyse sowie die Befragungsmethode ermöglichte eine systematische Auslegeordnung der relevanten Kriterien und Risiken sowie deren jeweilige Wertung. Zudem wurden den Befragten bei jeder Fragestellung die Möglichkeit geboten, allfällige Lücken zu ergänzen. Bis auf einige wenige Spezialfälle, die dadurch beleuchtet werden konnten, zeigte sich dadurch auch, dass die vorangegangene Analyse der Merkmale des privaten Gestaltungsplans bzw. die Ableitung der Kriterien und Risiken erfolgreich gelungen ist. Insbesondere diese Analyse gestaltete sich anspruchsvoll, da es in vielen

Bereichen an klaren gesetzlichen Rahmenbedingungen fehlt und entsprechende Quellen erst gefunden bzw. schlüssig hergeleitet werden mussten.

Kritik an der Methode ist dennoch berechtigt, so besteht bei einer anonymen Online-Befragung keine Möglichkeit, Rückfragen zu stellen, was wiederum vereinzelt Präzisierungen und ggf. das Vermeiden von Doppelspurigkeiten ermöglicht hätte.

Die Online-Befragung ist auf grosses Interesse gestossen und erzielte bei den angefragten institutionellen Investoren und Totalunternehmen eine hohe Rücklaufquote. Im Gegensatz dazu fiel die Rücklaufquote bei den Wohnbaugenossenschaften eher gering aus, was aufgrund diverser Rückmeldungen damit zusammenhängt, dass viele der angefragten Genossenschaften für tiefgreifende Arealentwicklungen zu klein sind und das entsprechende Knowhow fehlt.

Als anfängliches Ziel wurde mit 20 Beantwortungen gerechnet. Mit insgesamt 26 verwertbaren Teilnahmen war die Befragung somit erfolgreich.

6.3 Ausblick

Wie aus der Befragung hervorgegangen ist, erfolgt für die Mehrheit der Befragten der Entscheid für oder gegen einen privaten Gestaltungsplan und die Realisierung der damit verbundenen Mehrausnützung in Abwägung der Anreize auf der einen und der Aufwände, Auflagen und Risiken auf der anderen Seite. In diesem Zusammenhang wurden diesbezüglich von 15 Teilnehmern eine notwendige Ausnützung im Bereich von 150 bzw. 200% gegenüber der Regelbauweise als Richtgrösse genannt.

Die vielen Enthaltungen sowie das breite Spektrum der 13 Antworten in Bezug auf den notwendigen Brutto-Mehrwert des Planungsvorteils hingegen legen zwei Vermutungen nahe. Erstens, dass Grundeigentümer Auflagen und Risiken aufgrund der jeweils projektspezifischen Rahmenbedingungen wie der Mikrolage, der Nutzungsart, der Projektgrösse, den Zeitverhältnissen etc. unterschiedlich quantifizieren und zweitens, dass grundsätzlich identische Entwicklungsvorhaben von unterschiedlichen Grundeigentümern in Bezug auf die notwendige Risikomarge unterschiedlich beurteilt werden. Es wäre daher interessant herauszufinden, an welche konkreten Rahmenbedingungen unterschiedliche Grundeigentümer eine Gestaltungsplanung mit zusätzlicher Ausnützung tatsächlich bedingen, insbesondere in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit. Hierfür müssten zusätzliche Faktoren, wie die Besitzdauer des Grundstücks im Hinblick auf die Höhe der Grundstücksgewinnsteuer bei einer allfälligen Veräusserung und die tatsächlich geplanten Nutzungen aufgrund teilweise nutzungsspezifischer Auflagen wie der preisgünstige Wohnraum gem. § 49 b PBG, in die Betrachtung einfließen.

Auch wäre eine weiterführende Analyse interessant, welche vergleichend die wirtschaftlichen Auswirkungen unterschiedlicher Szenarien einer exemplarischen Arealentwicklung, mit und ohne Gestaltungsplanung, gegenüberstellt und bspw. mittels Sensitivitätsanalyse die wesentlichen Parameter und deren Abhängigkeiten zueinander eruiert.

Sehr interessant und von besonderer Bedeutung wäre schliesslich die Untersuchung, ob und inwiefern sich kumulativ die Grundstücksgewinnsteuer, die neue Mehrwertausgleichsregelung sowie die neue Anwendungspraxis von § 49 b PBG auf die Bereitschaft der Grundeigentümer und Investoren auswirken wird, heute und nach erfolgter Teilrevision der BZO die planerisch durchaus erwünschte Mehrausnutzung im Allgemeinen und in Bezug auf den Wohnraum in der Stadt Zürich im Speziellen zu realisieren.

7. Literaturverzeichnis

- Aemisegger, H. (1980). *Leitfaden zum Raumplanungsgesetz. Erste Ueberlegungen und Hinweise zu besonders bedeutsamen Vorschriften des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979*. Bern: Schweiz. Vereinigung für Landesplanung (VLP).
- Amt für Städtebau AfS Stadt Zürich (2020). *Gestaltungsplanverfahren*. Gefunden unter <https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/staedtebau/planung/gestaltungsplan.html>
- Amt für Raumentwicklung ARE Kanton Zürich (2012). *Merkblatt Gestaltungsplan*. Gefunden unter https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/planen-bauen/raumplanung/dokumente/merkblaetter/2012_Merkblatt_Gestaltungsplan.pdf
- Amt für Raumentwicklung ARE Kanton Zürich (2017). *Regionaler Richtplan Stadt Zürich. Richtplantext*. Zürich: Amt für Städtebau AfS Stadt Zürich.
- Amt für Raumplanung ARE Kanton Zürich (2019). *Richtplan Kanton Zürich. Richtplantext*. Zürich: Autor.
- Baumgartner, A., Birri, S., Andreas, F. & Jansen, J. (2012). Potenziale im Risikomanagement der Immobilienentwicklung. *Swiss Real Estate Journal*. 2012 (4), 24-31.
- Beck, L. & Nebel, R. (2016). Eine neue Generation der kommunalen Nutzungsplanung? *PBG aktuell*. 2016 (2), 5-26.
- Bone-Winkel, S., Isenhöfer, B., Hofmann, P. & Franz, M. (2016). Phasenorientierte Aspekte des Immobilienmanagements. Projektentwicklung. In K.-W., Schulte, S., Bone-Winkel & W., Schäfers (Hrsg.). *Immobilien-Ökonomie I. Betriebswirtschaftliche Grundlagen* (S. 173-247). 5. Auflage. Berlin: Walter de Gruyter GmbH.
- Bösch, P. (1987). Fragen zum Zürcher Gestaltungsplan. *DISP*. 1987 (88), 49-57.
- Bösch, P. (2014). Brennpunkt des Zürcher Gestaltungsplans. *PBG aktuell*. 2014 (3), 5-29.
- Eschmann, S. (1985). *Der Gestaltungsplan nach zürcherischem Recht*. Dissertation. Zürich: Verlag der Fachvereine.
- EspaceSuisse (2019). *Raumentwicklung Schweiz. Jahresbericht*. Bern: Autor.
- Fischer, K., Thoma, M. & Salkeld, R. (2016). Organisationsmodelle der Innenentwicklung. *Raum & Umwelt*. 2016 (3), 3-28.
- Fahländer Partner (2021). *Immobilien-Almanach 2021*. Zürich: Autor.

- Fritzsche, C., Bösch, P., Wipf, T. & Kunz, D. (2019). *Zürcher Planungs- und Baurecht* 6. Auflage. Wädenswil: Stutz Medien AG.
- Griffel, A. (2017). *Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell*. 3. Auflage. Zürich: Dike Verlag AG.
- Hettich, P. & Mathis, L. (2016). Raumplanerische Instrumente zur Steuerung der Bautätigkeit. In A., Griffel, H., U., Liniger, H., Rausch & D., Thurnherr (Hrsg.). *Fachhandbuch Öffentliches Baurecht. Expertenwissen für die Praxis* (S. 1-41). Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.
- Hochbaudepartement Stadt Zürich (2019). *Kommunaler Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen. Richtplantext*. Zürich: Amt für Städtebau AfS Stadt Zürich.
- Hochbaudepartement Stadt Zürich (2021). *Kooperative Planung*. Zürich: Autor. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/staedtebau/planung/entwicklungsgebiete/kooperative_planung.html
- Kantonsrat Kanton Zürich (2018). *Kantonsratsbeschluss (KR-Nr. 5482) vom 11. Juli 2018. Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung einer Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum*. Zürich: Autor. Gefunden unter <https://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte?affairNumber=5482&year=2018&p=1>
- Kinater, T. (2017). Projektentwicklung. In N., B., Rottke & M., Thomas (Hrsg.). *Immobilienwirtschaftslehre. Management* (S. 503-532). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Kissling, S. (2018). Der Bericht der Nutzungsplanung. *Raum & Umwelt*. 2018 (4), 2-39.
- Koletsis, M. (2019). Grundzüge des zürcherischen MAG. *PBG aktuell*. 2019 (3), 5-15.
- Muccioli, M. (2013). Beurteilung von Projektentwicklungsrisiken. *Swiss Real Estate Journal*. 2013 (6), 52-58.
- Pfnür, A. (2011). *Modernes Immobilien-Management*. 3. Auflage. Berlin: Springer-Verlag.
- Regierungsrat Kanton Zürich (2017). *Regierungsratsbeschluss (RRB-Nr. 576/2017) vom 21. Juni 2017. Regionaler Richtplan Stadt Zürich. Richtplantext*. Zürich: Autor. Gefunden unter <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rrb/regierungsratsbeschluss-576-2017.html>
- Reutter, G., Jordan, A. & Wulff, E. (2019). Finanzierung von Immobilien-Projektentwicklungen. In J., Schäfer & G., Conzen (Hrsg.). *Praxishandbuch Immobilien-Projektentwicklung*. 4. Auflage. (S. 167-189). München: C.H. Beck oHG.

- Rottke, N., B. (2017). Institutionen im Modell immobilienwirtschaftlicher Aktivität. In N., B., Rottke & M., Thomas (Hrsg.). *Immobilienwirtschaftslehre. Management*. (S. 173-190). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Sacha, P. (2016). Der neue kantonale Richtplan. *PBG aktuell*. 2016 (1), 5-35.
- Schäfer, J. & Conzen, G. (2019). Definition und Abgrenzung der Immobilien-Projektentwicklung. In J., Schäfer & G., Conzen (Hrsg.). *Praxishandbuch der Immobilien-Projektentwicklung*. 4. Auflage. (S. 1-4). München: C.H. Beck oHG.
- Schneider, A. (2017). IRAP-Kompass Innenentwicklung. Schlüsselfaktoren erfolgreicher Innenentwicklung. *Raum & Umwelt*. 2017 (1), 3-38.
- Schulte, K.-W. & Bone-Winkel, S. (2008). Grundlagen der Projektentwicklung aus immobilienwirtschaftlicher Sicht. In K.-W., Schulte & S., Bone-Winkel (Hrsg.). *Handbuch Immobilien-Projektentwicklung*. 3. Auflage. (S. 23-90). Köln: Rudolf Müller.
- Schulte, K.-W., Holzmann, C. & Wurstbauer, D. (2016). Institutionelle Aspekte der Immobilienökonomie. In K.-W., Schulte, S., Bone-Winkel & W., Schäfers (Hrsg.). *Immobilien-Ökonomie I. Betriebswirtschaftliche Grundlagen*. 5. Auflage. (S. 131-170). Berlin: Walter de Gruyter GmbH.
- Schulte, K.-W., Sotelo, R., Allendorf, G. J., Ropeter-Ahlers, S.-E. & Lang, S. (2016). Immobilieninvestition. In K.-W., Schulte, S., Bone-Winkel & W., Schäfers (Hrsg.). *Immobilien-Ökonomie I. Betriebswirtschaftliche Grundlagen*. 5. Auflage. (S. 579-649). Berlin: Walter de Gruyter GmbH.
- Sozialdepartement Stadt Zürich (2021). *Baugenossenschaften*. Gefunden unter <https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/erschliessung/izs/wohnen/baugenossenschaften.html>
- Stadtentwicklung Zürich (2020). *Städtische Handlungsansätze für eine sozialverträgliche räumliche Entwicklung bei baulichen Erneuerungsprozessen. Begleitbericht zum sozialräumlichen Monitoring*. Gefunden unter <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/gesellschaft-und-raum/entwicklung-wohnstadt-2/sozialraummonitoring/sozialraeumliches-monitoring-im-kontext-von-bevoelkerungswachstu1.html>
- Stadtentwicklung Zürich (2021). *Inputreferat Stadtentwicklung Zürich*. Gefunden unter https://zawonet.ch/site/assets/files/1104/zawonet_wohnpolitik_20210422_v2_1.pdf
- Stadtrat Zürich (2018). *Stadtratsbeschluss (STRB-Nr. 1114/2018) vom 19. Dezember 2018. Stadtentwicklung, Strategie-Schwerpunkt «Wohnpolitik: Neue und optimierte Instrumente»*. Zürich: Autor. Gefunden unter <https://www.stadt-zuerich.ch/portal>

/de/index/politik_u_recht/stadtrat/geschaeftedesstadtrates/stadtratsbeschluesse/
2018/Dez/StZH_STRB_2018_1114.html

Stadtrat Zürich (2019). *Stadtratsbeschluss (STRB-Nr. 939/2019) vom 24. Oktober 2019. Amt für Städtebau, kommunaler Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen der Stadt Zürich, Festsetzung, Abschreibung Motion*. Zürich: Autor. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/geschaeftedesstadtrates/stadtratsbeschluesse/2019/Okt/StZH_STRB_2019_0939.html

Stadtrat Zürich (2020a). *Stadtratsbeschluss (STRB-Nr. 178/2020) vom 4. März 2020. Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich, «Fachplanung Hitzeminderung» und zugehörige Umsetzungsagenda 2020–2023, Abschreibung Postulat und Motion*. Zürich: Autor. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/geschaeftedesstadtrates/stadtratsbeschluesse/2020/Mrz/StZH_STRB_2020_0178.html

Stadtrat Zürich (2020b). *Stadtratsbeschluss (STRB-Nr. 1127/2020) vom 2. Dezember 2020. Amt für Städtebau, Teilrevision Bau- und Zonenordnung, Änderung der Bauordnung «Kommunaler Mehrwertausgleich»*. Zürich: Autor. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/geschaeftedesstadtrates/stadtratsbeschluesse/2020/Dez/StZH_STRB_2020_1127.html

Stadtrat Zürich (2020c). *Stadtratsbeschluss (STRB-Nr. 1166/2020) vom 9. Dezember 2020. Amt für Städtebau, Sonderbauvorschriften für das Gebiet Neu-Oerlikon, Teilrevision 2020 mit Umweltverträglichkeitsbericht, Zürich-Oerlikon, Kreis 11*. Zürich: Autor. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/geschaeftedesstadtrates/stadtratsbeschluesse/2020/Dez/StZH_STRB_2020_1166.html

Stadtrat Zürich (2021a). *Stadtratsbeschlüsse*. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/geschaeftedesstadtrates/stadtratsbeschluesse.html

Stadtrat Zürich (2021b). *Stadtratsbeschluss (STRB-Nr. 349/2021) vom 14. April 2021. Amt für Städtebau, Privater Gestaltungsplan «Koch-Areal», Zürich Altstetten/Albisrieden, Kreis 9*. Zürich: Autor. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/geschaeftedesstadtrates/stadtratsbeschluesse/2021/Apr/StZH_STRB_2021_0349.html

Störi, F. (2013). Zürcher Planungs- und Baurecht 1993 - 2013 aus der Sicht eines Bausekretärs. *PBG aktuell*. 2013 (4), 22-28.

- SVKG Schweizerische Vereinigung kantonaler Grundstückbewertungsexperten (2019). *Das Schweizerische Schätzerhandbuch*. 5. Auflage. Aarau: Autor.
- Thomas, M. (2017). Immobilienbewertung. In N., B., Rottke & M., Thomas (Hrsg.). *Immobilienwirtschaftslehre. Management*. (S. 763-833). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- VLP-ASPAN (2013). Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz. *Raum & Umwelt*. 2013 (4), 2-22.
- VLP-ASPAN (2014). Städtebauliche Verträge. *Raum & Umwelt*. 2014 (5), 2-26.
- VLP-ASPAN (2015). Siedlungen hochwertig verdichten. *Raum & Umwelt*. 2015 (3), 2-43.
- Wüest Partner (2005). Immo-Monitoring 2005. Herbstausgabe. *Immo-Monitoring*, 2005 (3), 52.
- Zimmerli, J. (2012). Städtische Verdichtung als Notwendigkeit und aus Überzeugung. *Swiss Real Estate Journal*. 2012 (4), 4-12.

9. Anhang 1: Begleitschreiben



**Universität
Zürich** ^{UZH}

CUREM – Center for Urban &
Real Estate Management



Mireille Lehmann
Absolventin MAS in Real Estate am
CUREM der Universität Zürich

Mireille Lehmann
mireille.lehmann@uzh.ch

im Juli 2021

Wie stehen Sie zum Instrument des privaten Gestaltungsplans im Rahmen einer Arealentwicklung in der Stadt Zürich?

Der Gestaltungsplan hat zum Ziel, durch eine massgeschneiderte Spezialordnung für ein bestimmtes Gebiet, qualitätsvolle Räume zu schaffen. Vor dem Hintergrund der übergeordneten Ziele der Raumplanung nach Innenverdichtung kommt diesem Instrument in Zukunft eine erhöhte Bedeutung zu. Es ermöglicht eine qualitätsvolle Innenverdichtung, durch situative Antworten auf komplexe, innerstädtische Begebenheiten.

Wenn die Auflagen und Risiken des Verfahrens in ihrer Gesamtheit jedoch die wirtschaftlichen Anreize aufwiegen oder übertreffen, vermag dieses Instrument dem übergeordneten Ziel nicht gerecht zu werden. Es könnte indessen die Entwicklungsbereitschaft bei Grundeigentümern und Entwicklern bremsen oder dazu führen, dass Verdichtungspotenziale über die BZO hinaus nicht realisiert werden.

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen meiner Abschlussarbeit an der Universität Zürich untersuche ich das Instrument des privaten Gestaltungsplans in der Stadt Zürich. Dabei möchte ich herausfinden, inwiefern sich die aktuellen Entwicklungen in der Gesetzgebung, bzw. die Anwendungspraxis im Rahmen eines Gestaltungsplanverfahrens, bei Grundeigentümern und Entwicklern auf den Entscheid für oder gegen eine Lancierung eines privaten Gestaltungsplans auswirken.

Für die erfolgreiche Umsetzung meines Vorhabens bin ich auf Ihre geschätzte Unterstützung angewiesen. Ich würde mich sehr freuen, wenn Sie sich an der Umfrage beteiligen und den Fragebogen bis zum **18. Juli 2021** ausfüllen könnten. Es handelt sich dabei um einen einfachen Online-Fragebogen. Für die Beantwortung aller Fragen benötigen Sie ca. 10 Minuten. Die Daten werden anonym erhoben und erlauben keine Rückschlüsse auf die Verfasserschaft.

Ich hoffe auf eine rege Teilnahme und bedanke mich herzlich für Ihre Zeit und Ihre Unterstützung!

Freundliche Grüsse

Mireille Lehmann

10. Anhang 2: Online-Fragebogen (Google-Forms)

Umfrage zum privaten Gestaltungsplan in der Stadt Zürich

* Erforderlich

Angaben zu Grundeigentümerschaft und zu bisherigen Erfahrungen mit dem privaten Gestaltungsplan in der Stadt Zür

1. Welche Eigentümerart repräsentieren Sie? *

Markieren Sie nur ein Oval.

- (Immobilien-)Aktiengesellschaft, Kommanditgesellschaft, Investmentgesellschaft, Anlagefonds
- Wohnbaugenossenschaft
- Totalunternehmung
- Sonstiges: _____

2. Grössenordnung des Liegenschaftsportfolios *

Markieren Sie nur ein Oval.

- n/a
- < 1'000 Mio.
- 1'000 - 2'000 Mio.
- > 2'000 Mio.

3. Wie gut informiert sind Sie über die aktuelle Praxis und die Strategien der Stadt Zürich in Bezug auf die Auflagen im Zusammenhang mit Planungen, mit und ohne Planungsvorteile? (Regelung Mehrwertausgleich, Mindestanteil preisgünstiger Wohnraum gem. § 49b PBG, Fachplanung Hitzeminderung, Anforderung an Freiräume, etc.) *

Markieren Sie nur ein Oval.

- sehr gut (ich kenne die aktuellen Planungsinstrumente, Leitbilder, Beschlüsse und Revisionsvorlagen)
- gut (ich bin jedoch nicht in allen Bereichen "up to date")
- einigermassen (ich weiss, dass vieles verhandelt werden muss)
- eher schlecht (die Entwicklungen der vergangenen Jahre habe ich kaum mitverfolgt)

4. Haben Sie schon einmal ein privates Gestaltungsplanverfahren in der Stadt Zürich durchgeführt? *

Markieren Sie nur ein Oval.

- ja
- nein

5. Wenn ja, wann? *

Markieren Sie nur ein Oval.

- n/a
- wir befinden uns gegenwärtig in einem Gestaltungsplanverfahren
- in den letzten 2 Jahren
- in den letzten 7 Jahren
- das sind über 7 Jahre her

6. Haben Sie sich im Rahmen einer Arealentwicklung schon einmal gegen das Instrument des privaten Gestaltungsplans der Stadt Zürich entschieden, zugunsten der Regelbauweise bzw. Arealüberbauung gem. BZO? *

Markieren Sie nur ein Oval.

- ja
 nein
 Wir haben uns schon gegen das Instrument des privaten Gestaltungsplans entschieden und in der Folge die Entwicklung zurückgestellt.

7. Wenn ja, was war der Hauptgrund? *

Markieren Sie nur ein Oval.

- n/a
 Verfahren, Verfahrensdauer, Verfahrenskomplexität
 damit verbundene Auflagen
 damit verbundene Risiken
 Sonstiges: _____

8. Welches Instrument kam stattdessen zur Anwendung? *

Markieren Sie nur ein Oval.

- n/a
 Regelbauweise
 Arealüberbauung gem. BZO

9. Haben Sie schon einmal bewusst auf eine mögliche, zusätzliche Ausnützung im Rahmen eines Gestaltungsplans verzichtet, zugunsten eines sog. exekutorischen Gestaltungsplans (Zustimmungsorgan = Stadtrat)? *

Markieren Sie nur ein Oval.

- ja
 nein

10. Wenn ja, was war der Hauptgrund? *

Markieren Sie nur ein Oval.

- n/a
 geringeres politisches Risiko
 kein Mehrwertausgleich
 kein Anteil bzw. Anteil preisgünstiger Wohnraum nur im Umfang der Arealüberbauung
 Sonstiges: _____

11. Warum haben Sie sich dennoch für einen exekutorischen Gestaltungsplan entschieden, anstelle der Regelbauweise oder Arealüberbauung gem. BZO? *

Markieren Sie nur ein Oval.

- n/a
- flexiblere Bebauungs- und Nutzungsstrukturen
- zeitliche Flexibilität in der Realisierung (Möglichkeit zur Etappierung)
- Sonstiges: _____

Anreize FÜR einen privaten Gestaltungsplan

Welche Relevanz haben nachfolgende Kriterien auf den Entscheid FÜR einen privaten Gestaltungsplan anstelle der Regelbauweise oder Arealüberbauung gem. BZO?

12. 0 = vernachlässigbar, 1 = untergeordnet, 2 = erheblich, 3 = entscheidend *

Markieren Sie nur ein Oval pro Zeile.

| | 0 | 1 | 2 | 3 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| zusätzliche Ausnützung | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| flexiblere Bebauungs- und Nutzungsstrukturen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| zeitliche Flexibilität in der Realisierung (Möglichkeit zur Etappierung) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

13. Optional: Was sind aus Ihrer Sicht weitere, relevante Kriterien?

Beweggründe GEGEN einen privaten Gestaltungsplan

Welche Relevanz haben nachfolgende Faktoren auf den Entscheid GEGEN einen privaten Gestaltungsplan?

14. 0 = vernachlässigbar, 1 = untergeordnet, 2 = erheblich, 3 = entscheidend *

Markieren Sie nur ein Oval pro Zeile.

| | 0 | 1 | 2 | 3 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Verfahren, Verfahrensdauer, Verfahrenskomplexität | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| damit verbundene Auflagen (Mehrwertausgleich, preisgünstiger Wohnraum, Anforderungen an Freiräume, etc.) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| damit verbundene Risiken (Planungsrisiken, politische Risiken, Marktrisiken, etc.) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

15. Optional: Was sind aus Ihrer Sicht weitere, relevante Faktoren?

VERFAHREN

Welche Relevanz haben nachfolgende Teilaspekte des GESTALTUNGSPLANVERFAHRENS auf den Entscheid GEGEN einen privaten Gestaltungsplan?

16. 0 = vernachlässigbar, 1 = untergeordnet, 2 = erheblich, 3 = entscheidend *

Markieren Sie nur ein Oval pro Zeile.

| | 0 | 1 | 2 | 3 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| kooperative Planung mit Amt für Städtebau, evtl. Einbezug Baukollegium | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| ergänzende Verfahren wie Studienaufträge, qualifizierte Konkurrenzverfahren, ggf. Quartieranlässe, etc. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Verfahrenskosten (Eigener Aufwand, Honorare, Gebühren, ggf. Rechtskosten, etc.) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Festsetzungs- und Inkraftsetzungsverfahren (Bewilligungsinstanzen) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Realisierungshorizont (Zeitbedarf) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

17. Optional: Was sind aus Ihrer Sicht weitere, relevante Aspekte?

AUFLAGEN

Welche Relevanz haben nachfolgende AUFLAGENKATEGORIEN auf den Entscheid GEGEN einen privaten Gestaltungsplan?

18. 0 = vernachlässigbar, 1 = untergeordnet, 2 = erheblich, 3 = entscheidend *

Markieren Sie nur ein Oval pro Zeile.

| | 0 | 1 | 2 | 3 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| kommunale Mehrwertausgleichsregelung (städtebaulicher Vertrag oder Abgabesatz von 40% auf den um CHF 100'000 gekürzten planungsbedingten Mehrwert) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Mindestanteil preisgünstiger Wohnraum gem. § 49b PBG und PWV (Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum vom 1. November 2019), gemäss Stadtentwicklung Zürich bis 50% der Mehrausnützung Wohnen, ist jedoch in Abwägung zu anderen Interessen zu berücksichtigen. Bei Baugenossenschaften zusätzlich Mindestanteil subventionierter Wohnungen (gem. Stadtentwicklung Zürich im Umfang von 20%) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Sozialräumliche Infrastrukturen und spezifische Nutzungsstrukturen (lagebezogene EG-Nutzungen, Kindergarten, Kindertagesstätten, Parkanlagen, etc.), liegt im Ermessensspielraum der Stadt Zürich in Abwägung anderer Interessen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| erhöhte energetische Anforderungen. In der Regel Unterschreitung der Anforderungen der kantonalen Wärmedämmvorschriften um mind. 30% oder Einhaltung der Grenzwerte eines bestimmten Labels, beispielsweise Minergie-P-Standard | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Anforderungen an den Freiraum und den ökologischen Ausgleich (Vorgaben zu unversiegelten Flächen, Freiflächen, Flächen mit ökologisch wertvoller Begrünung, Vertikal- und Dachbegrünung, grosskronigen Bäumen, Mindestüberdeckung unterbauter Bereiche, Begrenzung Baubereiche, Minimierung unterirdischer Baubereiche, u.ä.) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Anforderungen an das Lokalklima (Fachplanung Hitzeminderung der Stadt Zürich > gezielte Anordnung der Bauten, Anlagen und Freiräume, Aufzeigen der Auswirkungen der geplanten Massnahmen auf das Lokalklima und kompensatorischer Massnahmen) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Anforderung einer besonders guten Gesamtwirkung (Städtebau, Architektur, Wohnhygiene, Landschaft) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Erschliessung und Parkierung (Vorgaben zu Durchwegung für Fuss- und Veloverkehr, Vorgaben zu Zufahrten, Anlieferung & Entsorgung, Begrenzung der max. möglichen Anzahl und oberirdischen Parkplätze) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Mögliche Unterschützstellung von Bestandsobjekten im Perimeter (Überführung behördenverbindlicher Vorgaben beispielsweise aus dem ISOS in die grundeigentümergebundene Nutzungsplanung) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| die Summe aller Auflagen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

19. Optional: Gab / gibt es aufgrund Ihrer Erfahrungen mit dem privaten Gestaltungsplan in der Stadt Zürich noch weitere, relevante Auflagen und wenn ja, welche?

RISIKEN

Wie bewerten Sie nachfolgende RISIKEN im Zusammenhang mit einer Gestaltungsplanung?

20. 0 = vernachlässigbar, 1 = überschaubar, 2 = erheblich, 3 = kritisch (kaum tragbar) *

Markieren Sie nur ein Oval pro Zeile.

| | 0 | 1 | 2 | 3 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| politisches Risiko durch Festsetzungsverfahren bei Gestaltungsplan mit zusätzlicher Ausnützung (Zustimmung durch Gemeinderat nötig, Parlamentsreferendum und Volksabstimmung möglich) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| politisches Risiko durch Festsetzungsverfahren bei exekutorischen Gestaltungsplan (Zustimmung durch Stadtrat ausreichend) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Risiko durch Inkraftsetzungsverfahren nach erfolgter Genehmigung (ggf. Rekurse und Rechtsmittelverfahren bis vor Bundesgericht) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Verzögerungsrisiken durch Verfahren | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Planungsunsicherheit in Bezug auf die Nutzungsart, das Nutzungsmass und / oder unvorhergesehenen Forderungen im Verlauf des Verfahrens (Einfluss auf Kosten und / oder Erträge) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Marktrisiken (negative Veränderung der Nutzermärkte) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Finanzierungsrisiken (negative Veränderung Zinsumfeld, best. Finanzierungsverträge) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

21. Optional: Was sind aus Ihrer Sicht weitere, kritische Risiken?

Tendenzen und Einschätzungen

22. Wie stehen Sie dem Instrument des privaten Gestaltungsplans bei einer zusätzlichen Ausnützung in der Stadt Zürich im gegenwärtigen politischen Umfeld gegenüber? *

Markieren Sie nur ein Oval.

- offen
- mit Vorbehalt
- kritisch
- kommt derzeit nicht in Frage

23. Sofern alle Instrumente zur Auswahl stehen, für welches Instrument würden Sie sich heute im Rahmen einer Arealentwicklung tendenziell entscheiden? *

Markieren Sie nur ein Oval.

- Regelbauweise
 Arealüberbauung gem. BZO
 privater exekutorischer Gestaltungsplan
 privater Gestaltungsplan mit zusätzlicher Ausnützung

24. Als wie realistisch schätzen Sie eine signifikante Mehrausnützung ein im Rahmen einer Gestaltungsplanung in Anbetracht der zusätzlichen Anforderungen, beispielsweise an Freiräume, ökologische Ausgleichsmassnahmen, Lokalklima und allfällige Schutzobjekte? *

Markieren Sie nur ein Oval.

- durchaus realistisch
 ist situationsabhängig
 eher unrealistisch

25. Lohnen sich gem. Ihrer Einschätzung aus wirtschaftlicher Sicht Aufwand und Risiken für eine allfällige, positive Ausnützungsdifferenz zu der Regelbauweise bzw. Arealüberbauung gem. BZO? *

Markieren Sie nur ein Oval.

- ich denke schon
 ist situationsabhängig
 eher nicht

26. Wie hoch sollte die Ausnützung gegenüber der Regelbauweise mindestens sein, damit Sie ein privates Gestaltungsplanverfahren in Betracht ziehen? (Regelbauweise = 100%) *

Markieren Sie nur ein Oval.

- n/a
 130%
 150%
 200%
 > 200%

27. Wie hoch sollte der planungsbedingte Brutto-Mehrwert in Mio. CHF mindestens sein, damit Sie ein privates Gestaltungsplanverfahren in Betracht ziehen? (vor Mehrwertausgleich & Pflichtanteil preisgünstiger Wohnraum, Steuern, Verfahrenskosten, etc.) *

Markieren Sie nur ein Oval.

- n/a
 CHF 10 Mio.
 CHF 20 Mio.
 CHF 50 Mio.
 > CHF 50 Mio.

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Thema „Setzt der private Gestaltungsplan die richtigen Anreize für Grundeigentümer*innen im Hinblick auf die angestrebte Innenverdichtung? Eine Untersuchung für die Stadt Zürich“ selbstständig verfasst und keine anderen Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe.

Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich in jedem einzelnen Falle durch Angabe der Quelle (auch der verwendeten Sekundärliteratur) als Entlehnung kenntlich gemacht.

Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen und wurde auch noch nicht veröffentlicht.

Dällikon, den 06.09.2021

Mireille Lehmann