



**Universität
Zürich** UZH

Abschlussarbeit

zur Erlangung des
Master of Advanced Studies in Real Estate

ISOS und dessen Einfluss auf die aktuelle Bautätigkeit in den inventarisierten Ortsbildern der Stadt Zürich

Verfasserin: Vedolin
Nicolas
Predigergasse 19, 8001 Zürich
vedolin@moserwegenstein.ch
+41 79 443 81 70

Eingereicht bei: Dr. Thomas Wetzel

Abgabedatum: 29.08.2018

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	VI
Tabellenverzeichnis	VIII
Formelverzeichnis	VIII
Executive Summary	IX
1. Einleitung	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Forschungsfragen	3
1.3 Abgrenzung	3
1.3.1 Räumliche Abgrenzung	3
1.3.2 Zeitliche Abgrenzung	3
1.3.3 Rechtliche Abgrenzung	3
2. Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz	4
2.1 Ziel und Zweckbestimmung des ISOS	4
2.2 Rechtsgrundlage	4
2.3 Rechtsverbindlichkeit	5
2.4 Geschichte ISOS	5
2.5 Klassifizierung nach Arten des ISOS	5
2.5.1 Die aufgenommenen Ortschaften	5
2.5.2 Die einzelnen Ortsbildteile	6
2.5.3 Das Erhaltungsziel	6
3. Die Stadt Zürich	7
3.1 ISOS Stadt Zürich	7
3.1.1 ISOS Bände Stadt Zürich 6.1/6.2	7
3.1.2 ISOS-Gebiete in der Stadt Zürich	8
3.1.3 Inkraftsetzung	9
3.2 Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich	9

Kernzonen	9
Quartiererhaltungszonen	10
3.3 Erläuterungsbericht zur BZO-Teilrevision 2014	11
3.3.1 Berücksichtigung des ISOS-Entwurfs in der BZO-Teilrevision 2014	11
3.3.2 Inkraftsetzung BZO 2016	12
3.4 Denkmalpflegeinventar der Stadt Zürich	12
3.4.1 Rechtliche Grundlage	12
3.4.2 Abgrenzung Kantonaes Denkmalpflegeinventar	13
3.4.3 Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte der Stadt Zürich	13
4. Theoretische Grundlagen	14
4.1 Bautätigkeit in der Stadt Zürich	15
4.2 Bevölkerungswachstum in der Stadt Zürich	17
4.3 Beschäftigte Stadt Zürich	21
4.4 Bauzonenkapazität und Bauzonenreserve der Stadt Zürich	21
5. Empirische Untersuchungen durch statistische Analyse	23
5.1 Differenz von Differenzen Analyse	23
5.2 t-Statistik	23
5.3 Statistische Eigenschaften der Stadtquartiere	23
5.4 Durchführung Differenz zu Differenzen Analyse	25
5.4.1 Übersicht statistische Eigenschaften	25
5.4.2 Ökonometrische Analyse	28
5.4.3 Diskussion der Resultate	31
6. Empirische Untersuchung von Baurekursgerichtsentscheiden	31
6.1 Das Baurekursgericht des Kantons Zürich	31
6.2 Analyse von Baubewilligungen der Stadt Zürich	32
6.3 Analyse der BRG Entscheide	32
7. Empirische Untersuchungen durch Experteninterviews	34
7.1 Methodischer Ansatz und Auswahl der Experten	35

7.2	Leitfaden Experteninterviews	36
7.3	Durchführung der Experteninterviews	37
7.4	Auswertung der Experteninterviews	38
7.4.1	Auswertung Experteninterview Institutioneller Anleger	38
7.4.2	Auswertung Experteninterview Privater Anleger	40
7.4.3	Auswertung Experteninterview Rekurrierende	42
7.4.4	Auswertung Experteninterview Anwalt	44
7.4.5	Auswertung Experteninterview Gericht	46
7.4.6	Auswertung Experteninterview Behörde	47
7.5	Fazit der Experteninterviews	49
8.	Schlussfolgerungen und Schlussbetrachtung	50
8.1	Beantwortung Fragestellungen	50
8.2	Fazit	52
8.3	Diskussion	53
8.4	Ausblick	53
9.	Literaturverzeichnis	54
10.	Anhang	56
10.1	Ergänzende Abbildungen	56
10.2	Leitfaden Experteninterviews	63

Abkürzungsverzeichnis

AfB	Amt für Baubewilligungen der Stadt Zürich
AfS	Amt für Städtebau der Stadt Zürich
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ARE	Kantonales Amt für Raumentwicklung
BLN	Bundesinventar für Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung
BMR	Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung
BRG	Baurekursgericht des Kantons Zürichs
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1999
BZO	Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich, Revision 2014/2016
DID	Differenz zu Differenzen Analyse (engl. difference in differences)
ISOS	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz
KV	Verfassung des Kantons Zürich 2005
LSV	Lärmschutzverordnung
NHG	Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz
PBG	Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich
RPG	Raumplanungsgesetz
ZVH	Zürcher Heimatschutz

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufnahmeplan Hottingen (ISOS Band 6.2 Stadt Zürich, S. 336).....	6
Abbildung 2: Ausschnitt des Inventars für Hottingen (ISOS Band 6.2 Stadt Zürich, S. 337).....	7
Abbildung 3: Übersichtsplan ISOS Stadt Zürich (ISOS Band 6.2 Stadt Zürich, Beilage)	8
Abbildung 4: Quartiererhaltungsplan Stadt Zürich (BZO Erläuterungsbericht 2014, S. 83)	10
Abbildung 5: Übersicht Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte der Stadt Zürich (Katasterauskunft Stadt Zürich)	14
Abbildung 6: Nettozuwachs, Neuwohnungen und Abbrüche pro Stadtkreis für die Jahre 2009 – 2016 (Stadt Zürich, Jörg, Webartikel).....	15
Abbildung 7: Bausummen Neubau / Umbau (in CHF 1000) für die Jahre 2008-2017 in der Stadt Zürich (Eigene Darstellung, Daten Statistik Stadt Zürich, Jahrbuch 2017)	16
Abbildung 8: Neu erstellte Gebäude 2016 nach Zonenart in der Stadt Zürich (Eigene Darstellung, Daten Statistisches Jahrbuch 2016, S. 209).....	17
Abbildung 9: Grafik Wohnbevölkerung 2017-2020 Stadt Zürich (Stadt Zürich, Statistik, Medienmitteilung 2.03.2017).....	18
Abbildung 10: Bevölkerungspyramide 2000 & 2017 Stadt Zürich (Stadt Zürich, Statistik, Medienmitteilung 02.03.2017).....	19
Abbildung 11: Entwicklungen Neugeborene und Todesfälle und Zu- und Wegzüge Stadt Zürich (Stadt Zürich, Statistik, Medienmitteilung 02.03.2017).....	19
Abbildung 12: Veränderung der Wohnbevölkerung nach Stadtquartier, 2006 – 2016, (Stadt Zürich, Statistik, Jahrbuch 2017, Bevölkerung, S.33).....	20
Abbildung 13: Szenario Bevölkerungsentwicklung Stadt Zürich (Eigene Darstellung, Daten Statistik Stadt Zürich, 2018).....	20
Abbildung 14: Kapazität, Reserven und Bestand, Stadt Zürich (Stadt Zürich, Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, Anhang S. 152)	22

Abbildung 15: Bausumme in der Stadt Zürich 2013-2017 (Eigene Darstellung, Daten Statistik Stadt Zürich, Jahrbuch 2017)	25
Abbildung 16: Jährliche Änderung der Bausumme ISOS konform und nicht ISOS konform (Eigene Darstellung, Daten Statistik Stadt Zürich, Jahrbuch 2017).....	26
Abbildung 17: Projektiertes Bevölkerungswachstum Stadt Zürich 2017-2035 in den Stadtquartieren (Eigene Darstellung, Daten Statistik Stadt Zürich, Jahrbuch 2017)	27
Abbildung 18: Nutzungsart der Flächen 2017 (Eigene Darstellung, Daten Statistik Stadt Zürich, Jahrbuch 2017)	27
Abbildung 19: Darstellung Bestandsflächen und Kapazitäten in den einzelnen Stadtquartieren (Eigene Darstellung, Daten Statistik Stadt Zürich, Jahrbuch 2017)	28
Abbildung 20: Übersicht Entwurf ISOS Stadt Zürich mit Erhaltungszielen (Stadt Zürich, Ergänzung des Erläuterungsberichts zur BZO-Revision 2014 betreffend dem ISOS, 4. Mai 2016, S. 10).....	56
Abbildung 21: Übersicht Entsprechungen BZO mit ISOS (Stadt Zürich, Ergänzung des Erläuterungsberichts zur BZO-Revision 2014 betreffend dem ISOS, 4. Mai 2016, S. 11)	57
Abbildung 22: Übersicht Konflikte BZO mit ISOS (Stadt Zürich, Ergänzung des Erläuterungsberichts zur BZO-Revision 2014 betreffend dem ISOS, 4. Mai 2016, S. 12)	58
Abbildung 23: Einteilung und Analyse ISOS-konform / Nicht ISOS-konform (Eigene Darstellung).....	59
Abbildung 24: Beispiel Oerlikon; Einteilung Stadtquartier in ISOS-konform / Nicht ISOS-konform (Eigene Darstellung).....	59
Abbildung 25: Beispiel Kreis 1; Einteilung Stadtquartier in ISOS-konform / Nicht ISOS-konform (Eigene Darstellung).....	60
Abbildung 26: Beispiel Albisrieden; Einteilung Stadtquartier in ISOS-konform / Nicht ISOS-konform (Eigene Darstellung).....	60
Abbildung 27: Gebietskategorien für die getroffenen Annahmen hinsichtlich Inanspruchnahme der Bauzonenreserven bis 2030 (Stadt Zürich, Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich, BZO 2014, Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, S. 15)	62

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Resultate Regression 1: Bautätigkeit - ISOS	29
Tabelle 2: Resultate Regression 2: Bautätigkeit - Wohnen/Nichtwohnen und Bautätigkeit - Baukapazität.....	30
Tabelle 3: Zusammenstellung Rekurseingänge BRG 01.02.2016 – 31.07.2018 (Eigene Darstellung, Daten Baurekursgericht).....	33
Tabelle 4: Zusammenstellung BRG-Entscheide im Kanton Zürich (ohne Stadt Zürich), Anteile ISOS-Urteile und Erfolgsquote (Eigene Darstellung, Daten Baurekursgericht) 33	
Tabelle 5: Zusammenstellung BRG-Entscheide im Kanton Zürich, Anteile ISOS-Urteile und Erfolgsquote (Eigene Darstellung, Daten Baurekursgericht).....	34
Tabelle 6: Übersicht Akteure Experteninterviews	36
Tabelle 7: Einteilung Stadtquartiere in ISOS-konform / Nicht ISOS-konform (Eigene Darstellung).....	61

Formelverzeichnis

Formel 1: Differenz von Differenzen Regression Bausumme	24
Formel 2: Differenz von Differenzen Regression Bausumme	28
Formel 3: Differenz von Differenzen Regression Bausumme mit zusätzlichen Variablen	30

Executive Summary

Das eidgenössische Inventar für schützenswerte Ortsbilder der Schweiz (ISOS) in der Stadt Zürich hat seit seiner Einführung im Herbst 2016 zu vielen Diskussionen Anlass gegeben. Insbesondere im Zusammenhang mit der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich, hat sich das ISOS scheinbar auf allen Ebenen der Bautätigkeit in der Stadt Zürich festgesetzt. Die vorliegende Arbeit versucht einen Einfluss des ISOS auf die Bautätigkeit in der Stadt Zürich zu untersuchen und allfällige Gründe hierzu im Detail zu beleuchten. Nach einer kurzen Abhandlung über das ISOS selbst und einer Betrachtung der Stadt Zürich, wird der politische Auftrag der Verdichtung nach Innen in Widerspruch mit dem ISOS als Ortsbildschutz näher betrachtet. Anhand von Berichten über Interessenabwägungen und Berücksichtigung des ISOS in den sich in Revision befindlichen Gesetzestexten, lassen sich Rückschlüsse über die weitere Behandlung der Thematik ISOS in der Stadt Zürich ziehen. In drei empirischen Untersuchungsteilen wird anschliessend versucht festzustellen, ob die Fragestellungen der Arbeit beantwortet werden können. Im ersten Teil wird mittels einer Regression versucht, einen Einfluss des ISOS auf die Bautätigkeit nachzuweisen. Die Auswertung von Baurekursgerichtsentscheiden geht der Frage im zweiten Teil der Untersuchungen nach, wieviele Rekurse überhaupt eingereicht werden, und ob das Argument des ISOS einen Trend bei Rekurrierenden darstellt, um so direkt Bauvorhaben behindern zu können. Im dritten Teil der Untersuchungen werden Interviews mit Akteuren der Baubranche ausgewertet. Um ein möglichst gesamtheitliches Bild zeichnen zu können, wurden bei den Interviews legislative und judikative Institutionen befragt und durch praxisnahe Anwender komplettiert. Neben der Erkenntnis, dass die Akteure unterschiedliche Auffassungen und Ansichten zum ISOS haben, kann bei den Interviews ein unpräziser Umgang mit dem ISOS und dessen Auslegung vermutet werden. Bei der statistischen Untersuchung wurde festgestellt, dass kein Zusammenhang zwischen der Bautätigkeit und der Einführung des ISOS besteht. Für die Bautätigkeit in der Stadt Zürich sind unter anderem die miteinbezogenen Faktoren Bevölkerungsentwicklung, Bauzonenkapazität stärker zu gewichten und das ISOS stellt in diesem Kontext einen insignifikanten Einflussfaktor dar. In der Arbeit wird ersichtlich, dass das ISOS indirekt auf die Bautätigkeit einen Einfluss haben könnte, da mit dem ISOS beim Rekurs gegen die Teilrevision der BZO argumentiert wurde. Die verzögerte Inkraftsetzung der BZO und die damit verbundene rechtliche Unsicherheit, veranlasst Investoren dazu, mit Bauprojekten zuzuwarten bis wieder eine sichere Grundordnung in der Stadt Zürich vorherrscht.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Das in der Stadt Zürich im Jahr 2016 in Kraft gesetzte Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) führt seit dessen Einführung zu Interessens- und Abwägungskonflikten unter den verschiedenen Interessengruppen. Diese Konflikte, welche auf nationaler, kantonaler und lokaler Ebene geführt werden von unterschiedlichen Interessensgruppen (öffentliches Interesse in den Bereichen Raumplanung und Natur- und Heimatschutz und privates Interesse von Grundeigentümern und Investoren), haben in der jüngeren Vergangenheit für viel Diskussionsstoff und auch Verunsicherungen gesorgt. Bestrebungen diese Konflikte anzugehen und für Klarheit in spezifischen Fragen zu sorgen sind von allen Interessensgruppen unternommen worden. Die Thematik ist in der Stadt Zürich hochaktuell, da die Bau- und Zonenordnung im Jahr 2014 einer Revision unterzogen wurde und mitunter auch wegen dem ISOS und dessen Mitberücksichtigung erst gegen Ende 2018 zu Teilen in Kraft gesetzt wird. Die Zeitspanne zwischen der Revision BZO 2014 und der Inkraftsetzung der BZO 2016¹ stellte erhöhte Anforderungen an die Behörden, Planer und Investoren in der Stadt Zürich. Da neben zwei gültigen Bau- und Zonenordnungen² zusätzlich das ISOS als Bundesinventar eingeführt und festgesetzt wurde, herrschte bei allen Beteiligten verständlicherweise eine gewisse Verunsicherung. Ungeachtet dieser Entwicklungen und Diskussionen im spezifischen Bausektor, halten die Bevölkerungsentwicklung in der grössten Schweizer Stadt nach wie vor an und üben diesbezüglich einen grossen Druck auf die Stadtentwicklung aus. Vor diesem Hintergrund stellt sich auf übergeordneter kantonaler Ebene die Frage, wie der raumplanerische Auftrag des Kanton Zürichs definiert ist und wie sich dieser gegenüber dem ISOS verhält. Das Hauptziel der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) vom 15. Juni 2012 und der entsprechenden Umsetzungsinstrumente ist, die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern und der weiteren Zersiedelung Einhalt zu gebieten. Im Gesetztestext wird explizit von einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen gesprochen³. Dazu gehört, wie im Leitfaden Richtplanung umschrieben, auch ein sorgfältiger Umgang mit der historisch gewachsenen Ortsidentität und mit den

¹ Zwischen der BZO-Revision 2014 und der Teilkraftsetzung BZO 2016 vergingen 4 Jahre. Die Teilkraftsetzung der BZO 2016 ist auf den 1. November 2018 geplant.

² Die BZO 1999 als Grundlage und die BZO-Revision 2014/2016 mit einer negativen Voranwendung

³ Art. 8a, Abs. 1, c) RPG

baukulturell und historisch bedeutsamen Objekten und Quartieren mitsamt ihrer Umgebung (Arbeitsgruppe "ISOS und Verdichtung", 2015, S. 4). Die durch den Baudirektor des Kantons Zürich und der Stadtpräsidentin der Stadt Zürich geäußerten Zweifel, dass die Herausforderung darin besteht, dass die im revidierten Raumplanungsgesetz umzusetzende Verdichtung nach innen um Teil im Widerspruch mit dem ISOS steht. Der Kanton Zürich hat im Rahmen des kantonalen Richtplans festgehaltenen Raumordnungskonzepts festgehalten, dass das prognostizierte Bevölkerungswachstum zu 80% in den urbanen Stadt- und Wohnlandschaften aufgenommen werden soll. Die Stadt Zürich hat davon die Hälfte zu tragen. Das Raumordnungskonzept des Kantons geht davon aus, dass die Stadt Zürich bis zum Jahr 2030 das erwartete Bevölkerungswachstum von 60'000 Personen absorbieren muss. Um dies zu gewährleisten, verlangt der kantonale Richtplan nebst der Aktivierung von Baulandreserven auch die Bereitstellung von Verdichtungspotenzialen. Aufgrund der Tatsache, dass die Stadt Zürich kaum noch über Baulandreserven verfügt und die Umnutzung ehemaliger Industrieareale bereits weit fortgeschritten ist, erfordert die Verdichtung eine Veränderung des baulichen Bestands. So sind in der Stadt Zürich gegenüber der übrigen Schweiz in den letzten Jahren überdurchschnittlich viele neue Ersatzneubauten entstanden (Hochbauamt Stadt Zürich, 2016, S. 8).

Das die beschriebenen Widersprüche rund um das Thema ISOS einen unlösbaren Einzelfall darstellen, lässt sich anhand von verschiedenen Beispielen anzweifeln. An der Stelle seien zum Beispiel die Lärmschutzverordnung (LSV), die durch den nicht regulierten Einsatz von Kunstlicht entstehenden Lichtverschmutzungen oder Dienstbarkeiten erwähnt, welche wie das ISOS, zum Teil im Widerspruch mit raumplanerischen Aufträgen stehen und seit Entstehen der Problematik damit erfolgreich umgegangen wird und verschiedene Lösungsansätze zum Tragen gekommen sind. Bei widersprüchlichen Aussagen oder Auslegungen von Gesetzestexten sieht das Gesetz jeweils vor, eine Interessensabwägung im konkreten Fall vor, um Entscheide ermitteln zu können.

1.2 Forschungsfragen

Im Umfeld dieser Konflikte und Diskussionen stellen sich diverse aktuelle Fragen bezüglich der Bautätigkeit in den inventarisierten Gebieten. Die im Rahmen dieser Arbeit gestellten Fragen sind nachfolgend formuliert.

- a. Inwiefern beeinflusst die Einführung des ISOS der Stadt Zürich die Bautätigkeit in den inventarisierten Ortsbildern der Stadt Zürich.
- b. Gibt es allenfalls Widersprüche zum kommunalen Denkmalpflegeinventar der Stadt Zürich und der sich in Revision befindlichen Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich. Können allfällige Widersprüche für Rekurrierende bei Einsprachen vorgebracht werden um Bauprojekte zu verzögern oder sogar gänzlich zu verhindern.
- c. Ist der Einfluss «ISOS» konkret mess- und darstellbar und welche Schlussfolgerungen lassen sich für die unmittelbare Zukunft der stadtzürcherischen Bautätigkeit aus der Untersuchung ableiten.

1.3 Abgrenzung

1.3.1 Räumliche Abgrenzung

Die Arbeit beschränkt sich räumlich auf die Stadt Zürich. Das ISOS für die Stadt Zürich wurde im Herbst 2016 in 2 Bänden veröffentlicht und beinhaltet das komplette Inventar für die Stadt Zürich.

1.3.2 Zeitliche Abgrenzung

Die Arbeit untersucht partiell die Zeitspanne seit Einführung des ISOS⁴ bis zum heutigen Zeitpunkt, mit Schwerpunkt den Zeitraum zwischen 2016 - 2018. Bei der Auswahl der Zeitspanne liegen nachfolgende Überlegungen zu Grunde. Zum einen liegt das stadtzürcherische Inventar erst seit Herbst 2016 vor, die Datenlage zur Bautätigkeit seit der Veröffentlichung ist daher nicht umfassend. Zum anderen gab es 2009 im Zusammenhang mit dem ISOS eine wegweisende Bundesgerichtsentscheidung (BGE 135 II 2009, Urteil 1C_188/20007), in welchem sich Rekurrierende mit dem Argument ISOS gegen die Behörden durchgesetzt haben.

1.3.3 Rechtliche Abgrenzung

Um der Arbeit einen angemessenen Rahmen zu geben, wird im Kapitel 2.2 auf die aktuelle Rechtsprechung und massgebenden Gesetze in einem übergeordneten Massstab

⁴ Das ISOS wurde im Dezember 1973 vom Bundesrat in Auftrag gegeben

eingegangen, um die Thematik und Hintergründe verständlicher und nachvollziehbar zu machen. Es werden für die Arbeit wichtige Gesetzestexte ausgewählt, um Sachverhalte zu erklären und näher zu beleuchten.

2. Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz

2.1 Ziel und Zweckbestimmung des ISOS

«Das ISOS [Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz; Anm. d. Verf.] soll eine Übersicht aller schützenswerten Dauersiedlungen der Schweiz vermitteln und vergleichbare Ortsbildaufnahmen erbringen, die mit den bestehenden Inventaren der eidgenössischen und kantonalen Denkmalpflegestellen koordiniert werden können. Es hat der Ortsbildpflege im Rahmen von Ortsbildplanungen zu dienen und Politikern, Planungs- und Heimatschutzfachleuten wie auch Architekten für ihre jeweilige Aufgaben zur Verfügung zu stehen.» (Heusser-Keller, ISOS, 1981, S. 2).

«Ziel des Bundesinventars ISOS ist es, die Qualitäten, die zum nationalen Wert der bezeichneten Ortsbilder führen, zu erhalten. Ausserdem soll vermieden werden, dass ihnen irreversibler Schaden zugefügt wird. Die ISOS-Aufnahme von Zürich soll dazu beitragen, dass die wertvollen Eigenheiten der Stadt Zürich – und damit die nationale Bedeutung des Ortsbilds – ungeschmälert bleiben.» (Bundesamt für Kultur BAK, 2016, S. 3).

Aus dem ISOS können generelle und spezielle Erhaltungshinweise für Planer und Behörden gezogen werden. Es wird auf Aspekte in Quartieren und Grünräumen hingewiesen, welche eine besondere Aufmerksamkeit verdienen oder welche Ortsteile aus Sicht von Ortsbildschutz und -pflege verbessernde Massnahmen verlangen. «Im ISOS wird, wenn immer möglich, eine Koordination mit den bestehenden Inventaren gesucht. Diese werden als Grundlage zumindest so weit benützt, als die eigene Optik und Methode dadurch nicht verfälscht wird. Abweichungen zu bestehenden Inventaren, die dem ISOS zur Verfügung standen, sind meist begründbar und aus der unterschiedlichen Zielsetzung, Haltung oder gesetzlichen Grundlage herzuleiten. » (Heusser-Keller, ISOS, 1981, S. 9)

2.2 Rechtsgrundlage

Die rechtliche Grundlage des ISOS bildet das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG), welches Befugnisse, Pflichten und Aufgaben des Bundes in diesem Bereich regelt. Das NHG dient der Sicherung von traditionellen Werten, die durch Veränderung bedroht sind. In Artikel 5, NHG verlangt das NHG vom Bundesrat das

Erstellen von Inventaren mit nationaler Bedeutung. Das ISOS ist eines dieser Inventare. Ein nennenswertes weiteres Beispiel solcher Inventare wären das Bundesinventar für Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), welches sich zusammen mit dem ISOS auf dem Gebiet des Natur- und Kulturlandschaftsraumes ergänzt.

2.3 Rechtsverbindlichkeit

Die Rechtsverbindlichkeit des ISOS besteht in erster Linie für den Bund selber, und zwar bei der Erstellung von bundeseigenen Bauten, bei der Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen sowie bei der Gewährung von Bundesbeiträgen. Eine direkte rechtliche Wirkung, die Kantone, Gemeinden und Private bindet, ist jedoch aus dem Inventar nicht abzuleiten (Heusser-Keller, ISOS, 1981, S. 2). Dieser Aussage entgegen steht jedoch ein Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 2009.

Das Bundesgericht hält im Bundesgerichtsentscheid (BGE 135 II 2009, Urteil 1C_188/20007) fest, dass Bundesinventare ihrer Natur nach Sachplänen und Konzepten im Sinne von Artikel 13 RPG nachkommen und daher die für diese Planungsinstrumente geltenden Grundsätze sinngemäss anzuwenden sind. Für Kantone und Gemeinden besteht daher die Pflicht, Bundesinventare zu berücksichtigen.

2.4 Geschichte ISOS

Das ISOS wurde im Dezember 1973 vom Bundesrat in Auftrag gegeben, knapp sieben Jahre nach Inkraftsetzung des NGH, welches am 1. Januar 1967 in Kraft gesetzt wurde. Dem vorausgehend wurde im März 1972 ein Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung (BMR) erlassen, bei welchem die Kantone angewiesen wurden, die wertvollsten Ortsbilder samt ihren Umgebungen zu bezeichnen und entsprechende Schutzzonen einzugrenzen. Diese Arbeit bildete eine der Unterlagen zur Erstellung des Bundesinventars.

2.5 Klassifizierung nach Arten des ISOS

2.5.1 Die aufgenommenen Ortschaften

Für die Aufnahme von Ortschaften ins ISOS sollten die Orte eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen. Die beiden wichtigsten Aufnahmekriterien für die Aufnahme sind, dass die zu besichtigenden Orte ganzjährig bewohnt sein sollen und müssen als Dauersiedlung erstellt worden sein. Zudem müssen die Ortschaften mit mindestens zehn Hauptbauten auf der Erstausgabe der Siegfriedkarte (1870-1915) mit eigenem Namen auf der Landeskarte der Schweiz verzeichnet sein. Über die Aufnahme, resp. Nichtaufnahme

einer Ortschaft, entscheidet der Gesamteindruck der Bebauung und ihrer Umgebung, wobei das Erfüllen einer Vielzahl von Qualitätsmerkmalen des besuchten Siedlungstyps entsprechen muss (Heusser-Keller, ISOS, 1981, S. 17).

2.5.2 Die einzelnen Ortsbildteile

Die einzelnen Ortsbildteile werden in vier Hauptkategorien unterteilt. Dabei werden die Hauptkategorien „Das schützenswerte Ortsbild“, „Die schützenswerte Bebauung“, „Die Umgebung“ und „Weitere Angaben“ noch weiter unterteilt.

Das schützenswerte Ortsbild: Summe sämtlicher eingegrenzter und bezeichneter Ortsbildteile. Der ganze Ort umfasst dabei alle Gebiete (G), Baugruppen (B), schützenswerte Einzelelemente (E), Hinweise und Störfaktoren, sowie deren Umgebungs-Zonen (U-Zo) – und -Richtungen (U-Ri). Abbildung 1 zeigt exemplarisch das Beispiel des Aufnahmeplans für das Stadtquartier Hottingen.



Abbildung 1: Aufnahmeplan Hottingen (ISOS Band 6.2 Stadt Zürich, S. 336)

2.5.3 Das Erhaltungsziel

Nach Identifikation und Katalogisierung der einzelnen Ortsbildteile wird für die einzelnen Ortsbauteile ein Erhaltungsziel vorgeschlagen. So gibt es für Gebiete und Baugruppen die Erhaltungsziele A (Substanzerhaltung), B (Strukturerhaltung) und C (Erhaltung des Charakters). Schützenswerte Einzelelemente haben stets eine besondere

Bedeutung für das Ortsbild. Für sie gelten in jedem Fall das Erhaltungsziel A – Substanzerhaltung. Umgebungs-Zonen und -Richtungen werden in Erhaltungsziele a (unüberbaubarer Umgebungsbereich) und b (Bereits etwas verbauter Umgebungsbereich) unterschieden. Neben den oben beschriebenen Erhaltungszielen, gibt es zusätzlich noch speziell formulierte Erhaltungshinweise, welche spezifischer auf die zu erhaltenden Ortsbildteile eingehen. So kann der Bauteilkatalog zum Beispiel um Verbote, Gebote, vorsorgliche Bauverbote, Präzisierungen des Erhaltungsziels und weiteren Studien (z. B. Einzelbau-Inventar, Konflikte bestehende Bau- und Zonenordnung und Altbebauung) erweitert werden. Abbildung 2 zeigt einen Ausschnitt des Inventars für das Stadtquartier Hottingen mit eingetragenen Objekten und deren Klassifizierung gemäss ISOS.

Hottingen (HO)
Kreis 7, Gemeinde Zürich, Kanton Zürich

ISOS
Ortsbilder®

**G Gebiet, B Baugruppe, U-Zo Umgebungszone,
U-Ri Umgebungsrichtung, E Einzelelement**

Art	Nummer	Benennung	Aufnahmekategorie	Räumliche Qualität	Arch. hist. Qualität	Bedeutung	Erhaltungsziel	Hinweis	Störend	Bild-Nr.
G	1	Bereich um Kreuzplatz: durchmischte Bebauung an Hanglage beidseits der mässig ansteigenden Kreuzbühlstrasse und in der nördlich anschliessenden Ebene; städtisch geprägtes Quartierszentrum um Strassenverzweigung mit Solitärbauten aus verschiedenen Zeitepochen, v. a. zwei- bis fünfgeschossige Wohn-/Geschäftshäuser und öffentliche Gebäude, wenige Villen; 19.–21. Jh.	C	/	/	X	C			1,7
E	1.0.1	Villa Rosenbühl, symmetrisch streng gegliederter Walmdachbau, in baumbestandenen, mit Eisenzaun eingefriedetem Park, 1837–39, zweiseitiger Terrassenanbau, 1893, eines der wichtigsten Beispiele des Zürcher Villenbaus im Klassizismus				X	A	o		
E	1.0.2	Villa Schönbühl, breit gelagerter Baukörper mit Walmdach, zum baumbestandenen, umfriedeten Garten hin zweigeschossiger, offener Vorbau mit Säulen und Dreiecksgiebel, 1838; markant an Kreuzbühlstrasse stehend				X	A	o		
	1.0.3	Kirche First Church of Christ Scientist, monumentaler Hauptbau mit flach geknicktem Walmdach und verkleideten Eisenstützen, überdeck angeordnetes, zweigeschossiges, schlichtes Sonntagsschulgebäude, 1936–39; Bindeglied zwischen Hoher Promenade und Kreuzplatz						o		

Abbildung 2: Ausschnitt des Inventars für Hottingen (ISOS Band 6.2 Stadt Zürich, S. 337)

3. Die Stadt Zürich

3.1 ISOS Stadt Zürich

3.1.1 ISOS Bände Stadt Zürich 6.1/6.2

Das ISOS der Stadt Zürich wurde als eines der letzten im Jahr 2016 vom Bundesamt für Kultur (BAK) publiziert. Die Besonderheit der Publikation liegt darin, dass die Stadt Zürich als einzelnes gesamtes Ortsbild von nationaler Bedeutung dargestellt wird und ist in seiner Form auch das Umfassendste. Die Aufnahme des Ortsbildes Zürich spiegelt den Zustand des Siedlungsgefüges vom Jahr 2014 wieder und stellt zunächst die Gesamtstadt

dar. Im Anschluss werden die 20 einzelnen Stadtquartiere detailliert abgehandelt. In Abbildung 3 dargestellt ist der Übersichtsplan der ganzen Stadt Zürich. Für jedes einzelne Stadtquartier gibt es eine eigene Plandarstellung.

3.1.2 ISOS-Gebiete in der Stadt Zürich

In der Stadt Zürich sind 76% aller Bauzonen mit ISOS-Erhaltungszielen belegt, 11% davon mit dem Erhaltungsziel A. Herauszustreichen ist der Fakt, dass 35% aller Bauzonen mit einem Erhaltungsziel belegt sind, obwohl es für diese Gebiete nach städtischem Planungsrecht keine Erhaltungsziele gibt.



Abbildung 3: Übersichtsplan ISOS Stadt Zürich (ISOS Band 6.2 Stadt Zürich, Beilage)

3.1.3 Inkraftsetzung

Die Erstellung einer ISOS-Aufnahme für die Stadt Zürich löste gewisse Vorbehalte auf politischer Ebene aus. Mit Schreiben an die Bundesräte Berset und Leuthard im Frühjahr 2014, beantragten der Vorsteher der Baudirektion des Kantons Zürich, Herr Markus Kägi und die Stadtpräsidentin Frau Corine Mauch auf die Festsetzung der Ortsbildaufnahme von Zürich so lange zu verzichten, bis gangbare Wege aufgezeigt wie bei dieser Stadt die Erhaltungsziele des ISOS so berücksichtigt werden können, dass die Ziele mit dem Raumplanungsgesetz konform sind, insbesondere im Hinblick auf die angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen.

Die auf Vorschlag vom Bundesrat hin eingesetzte Arbeitsgruppe zur Vertiefung der Fragestellungen unter Leitung des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) mit Vertretern des Ortsbildschutzes, Raumplanern von Bund, Kanton und Kommune veröffentlichte im April 2016 den Bericht „ISOS und Verdichtung“ (ARE, April 2016). Der Bericht wurde nach weiteren Verhandlungen mit dem BAK durch die Baudirektion des Kantons Zürich gutgeheissen und so wurde nach Beantwortung der offenen Fragen durch die eingesetzte Arbeitsgruppe die ISOS-Aufnahme der Stadt Zürich am 1. Oktober 2016 durch den Bundesrat in Kraft gesetzt. (Bundesamt für Kultur BAK, 2016, S. 9).

3.2 Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich

Die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO) sieht für die Wahrung des Gebietscharakters durch Pflege der bestehenden Bau- und Grünsubstanz und deren eingepasste Ergänzung durch Bauten und Anlagen Schutz- und Erhaltungszonen, Kern- und Quartiererhaltungszonen vor (Stadt Zürich, Hochbaudepartement, Amt für Städtebau, 2014). Während das ISOS und das Denkmalpflegeinventar der Stadt Zürich schützenswerte Bauten und Anlagen inventarisiert, bezwecken die Bauvorschriften der BZO die baulichen Änderungen innerhalb der Schutzzonen zu regeln. In der BZO der Stadt Zürich gibt es neben anderen Zonen⁵, zwei ausgewiesene Typen von Schutzzonen, auf welche nachfolgend im Detail eingetreten wird.

Kernzonen

Neben den allgemeinen Kernzonenvorschriften würdigt die BZO 2014 19 Stadtgebiete mit einem Gebietscharakter und Zusatzvorschriften um schützenswerte Strassenzüge und Stadtgebiete zu wahren (Art. 44-49, BZO 2014). Während in den übrigen Bauzonen hauptsächlich die bauliche Ausnützung, Nutzungsart und Einhaltung der Grenzabstände

⁵ Wohnzonen, Industriezonen, Zentrumszonen, Zonen für öffentliche Bauten, Nicht zonierte Zonen

im Vordergrund steht, ist bei den Kernzonen K2, K3, K4 und K5 vor allem der Erhalt der Profillinie der Gebäude massgebend. Die Profillinie definiert die Umrisse der Gebäude und dürfen grundsätzlich nicht durchstossen werden. Fallweise Ausnahmen müssen begründet und sich in der Gestaltung gut in die Umgebung für einen guten Gesamteindruck anpassen.

Quartiererhaltungszonen

Die Quartiererhaltungszonen I, II und III zeichnen sich im Stadtbild durch einen historisch gewachsenen, zusammenhängenden prägnanten Gebietscharakter aus. So beschreibt die Quartiererhaltungszone I, geschlossener Blockrand, (Art 24f, BZO 2014) die dichten, mehrheitlich geschlossenen prägnanten Strassenräume des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts mit Innenhöfen und Ansätzen zu einer Hofbildung. Die Quartiererhaltungszone II, offener Blockrand, (Art. 24k, BZO 2014) zeichnet sich durch eine mehrheitlich offene Bauweise des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts mit prägnanten Strassenräumen und parkähnlichen Gärten aus. Die im Zuge der BZO-Revision 2014 eingeführte Quartiererhaltungszone III, sichert die historisch entstandene Struktur von einzelnen Gevierten mit mehrheitlich offener Bauweise innerhalb der heutigen Quartiererhaltungszone I (Stadt Zürich, Hochbaudepartement, Amt für Städtebau, 2014, S. 82).

Die infolge der BZO-Revision 2014 erfolgten Präzisierungen und Erweiterungen der Kernzonen und neu eingeführte Quartiererhaltungszone III sind im Kontext mit einer Harmonisierung mit dem ISOS als folgerichtig zu beurteilen. Die Abbildung 4 verbildlicht die Neueinführung der Quartiererhaltungszone III innerhalb der Quartiererhaltungszone I.

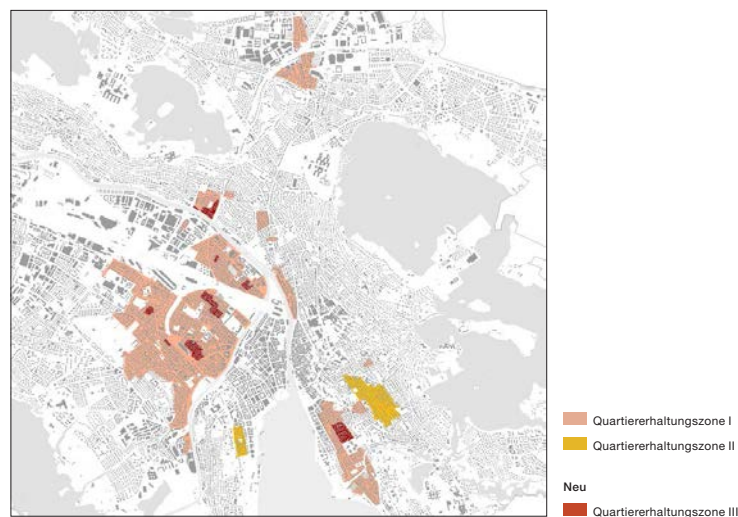


Abbildung 4: Quartiererhaltungsplan Stadt Zürich (BZO Erläuterungsbericht 2014, S. 83)

3.3 Erläuterungsbericht zur BZO-Teilrevision 2014

Die BZO-Teilrevision wurde Ende Oktober 2014 dem Gemeinderat zur Beratung und Festsetzung überwiesen. Zu dem Zeitpunkt waren für das ISOS Stadt Zürich noch keine Grundlagen vorhanden. Demnach konnte die Fassung der BZO-Teilrevision 2014 das ISOS Stadt Zürich noch nicht berücksichtigen, welches in einer Entwurfsfassung erst im August 2015 der Stadt Zürich und dem Kanton Zürich zur Stellungnahme vorgelegt wurde. Damit eine Prüfung und Genehmigung der BZO-Teilrevision 2014 durch das kantonale Amt für Raumentwicklungen (ARE) erfolgen konnte, musste vorgängig ein Nachweis der Interessensabwägung mit den Festlegungen des ISOS erbracht werden. Der durch das ARE geforderte Nachweis wurde mit der „Ergänzung des Erläuterungsberichts zur BZO-Teilrevision 2014 betreffend Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS)“ Anfangs Mai 2016 erbracht.

3.3.1 Berücksichtigung des ISOS-Entwurfs in der BZO-Teilrevision 2014

Das Amt für Städtebau (AfS) der Stadt Zürich hat auf Grundlage des vom Bund vorgelegten Entwurfs des ISOS für die Stadt Zürich die Übereinstimmung der BZO-Teilrevision 2014 mit den Zielen des ISOS überprüft und hat dies im Erläuterungsbericht mit folgenden Ergebnissen festgehalten. In einem ersten Punkt wurde festgehalten, dass die BZO-Teilrevision keine massgeblichen Um- und Aufzonungen vorsieht und deshalb keine Verschärfung potentieller Konflikte mit dem ISOS darstellt. Im Gegenteil wurde festgehalten, dass die Vielzahl von Ergänzungen und Anpassungen im Rahmen der BZO-Teilrevision kongruent mit den Zielsetzungen des ISOS sind. Die 26 bestehenden Kernzonen der Stadt Zürich wurden mit der BZO-Teilrevision 2014 um 3 innerstädtische und 3 ländliche Kernzonen ergänzt, die Kernzonen wurden hinsichtlich des ISOS gesamthaft überprüft. Mit dem Ziel, den Grundcharakter gewisser Stadtquartiere weitgehend zu erhalten oder ihre typischen Strukturen weiterzuentwickeln, wurde mit der BZO-Teilrevision 2014 die neue Quartiererhaltungszone III, als Teil der Quartiererhaltungszone I geschaffen. Die Schaffung der neuen Quartiererhaltungszone III steht der Zielsetzung des ISOS nicht entgegen. In den Wohnzonen wurden vor allem verdichtungssensible, an Hanglagen gelegene Gebiete zum Teil in den ursprünglichen Zonen belassen und konnten so vor einem zusätzlichen Erneuerungsdruck bewahrt werden. Als Neuerung wurden Bauschutzgebiete in ausgewählten Gebieten eingeführt, mit dem Ziel die bestehenden und stadtbildprägenden Bäume besser zu schützen. Obwohl in der BZO-Teilrevision der Schutz präzisiert und erweitert wurde, wurde im Erläuterungsbericht festgehalten, dass die Erhaltungsziele in ihrer inhaltlichen

Umschreibung wie auch räumlichen Ausdehnung zum Teil deutlich über die kantonalen und regionalen Richtplanung sowie die kommunale Nutzungsplanung hinausgeht.

3.3.2 Inkraftsetzung BZO 2016

Die mehrfach in der Arbeit erwähnte BZO-Revision 2014, bezeichnet die Vorlage der Revision welche 2014 durch den Stadtrat beschlossen und dem Gemeinderat zur Genehmigung vorgelegt wurde. Der Gemeinderat überarbeitete die Vorlage und nahm vereinzelt Änderungen vor, welche im November 2016 beschlossen wurde. Diese Fassung vom November 2016 wird heute als BZO 2016 bezeichnet.

Gegen die öffentlich ausgeschriebene Fassung der BZO 2016 gingen Ende 2017 32 Rekurse ein, welche zu grossen Teilen die Berücksichtigung des ISOS, die Änderungen in den Kern-, Industrie- und Gewerbebezonen beanstandeten. Der Zürcher Heimatschutz, eine als Verein organisierte Sektion des Schweizerischen Heimatschutzes (SHS), mit einem Verbandsbeschwerderecht ausgestattet, stellte die mangelnde Berücksichtigung des ISOS in der Vorlage weitreichend in Frage. (Stadt Zürich, Hochbaudepartement, 2017). In zwei separat veröffentlichten Medienmitteilungen am 06. Juli 2018 teilten die Stadt Zürich und der Zürcher Heimatschutz mit, dass eine Einigung in den Streitfragen erzielt wurde und der Heimatschutz seinen Rekurs bei Baurekursgericht des Kanton Zürichs zurückzieht. Man hat sich auf die Überprüfung zur Aufnahme von 16 ISOS-Einzelementen geeinigt, welche sich noch nicht im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kommunaler Bedeutung befinden. Weiter wurde sich darauf verständigt, dass bei der nächsten Inventarüberprüfung auch ISOS Baugruppen geprüft werden sollen und bei der nächsten BZO-Teilrevision die ISOS-Schutzziele in die Abwägungen miteinbezogen werden sollen. Mit dem Rückzug des Rekurses ist eine Teilkraftsetzung der BZO 2016 im Frühjahr 2019 realistisch. (Stadt Zürich, Hochbaudepartement, 2018)

3.4 Denkmalpflegeinventar der Stadt Zürich

3.4.1 Rechtliche Grundlage

Die Bundesverfassung (BV) bestimmt in Art. 78 Abs. 1, dass die Kantone für den Natur- und Heimatschutz, somit auch für den Denkmalschutz zuständig ist. Der Bund hat jedoch bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu nehmen (Art. 78 Abs. 2, BV). Die Verfassung des Kantons Zürichs (KV) wiederum bestimmt in Art. 103 KV, dass der Kanton und die Gemeinden unter anderem für die Erhaltung von wertvollen Ortsbildern, Gebäudegruppen und

Einzelbauten, sowie Naturdenkmälern und Kulturgüter zu sorgen haben. Der Natur- und Heimatschutz, mitunter die Denkmalpflege wird im dritten Teil des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürichs (PBG) geregelt. In Art. 203 Abs. 2 wird bestimmt, dass die kantonalen und kommunalen Behörden über Schutzobjekte Inventare zu erstellen. (Baudirektion Kanton Zürich, 2015).

3.4.2 Abgrenzung Kantonales Denkmalpflegeinventar

Der Kanton Zürich führt ein in acht Bezirke unterteiltes, überkommunales Inventar, wobei die Stadt Zürich als ein eigener Bezirk ausgeschieden ist. Das kantonale Inventar für die Stadt Zürich beinhaltet über 400 Einzelobjekte welche eine überregionale Bedeutung haben und nicht Teil des kommunalen Inventars der Stadt Zürich sind.

3.4.3 Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte der Stadt Zürich

Das Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte der Stadt Zürich beinhaltet schützenswerte Bauten und Anlagen, sowie Gärten. Das Inventar der schützenswerten Gärten und Anlagen von kommunaler Bedeutung umfasst ca. 850 Objekte und beinhaltet erhaltens- oder schützenswerte Gartendenkmäler, sowie Park- und Gartenanlagen, Friedhöfe, Frei- und Strandbäder, Schulanlagen, Vorgärten, Bauergärten oder andere Zeugnisse der Garten- und Landschaftsgestaltung. Das Inventar wurde am 19. Juli 1989 vom Stadtrat festgesetzt. Die städtische Denkmalpflege ist in zwei Abteilungen unterteilt, welche sich ausschliesslich dem Erhalt und der Pflege historischer Gebäude, Siedlungen und Anlagen widmen. Die Bauberatung der Denkmalpflege berät Bauwillige bei der Planung und Durchführung von Umbauten, Renovationen und Sanierungen im Inventar aufgeführter Gebäude, sowie bei Bauvorhaben in Quartiererhaltungs- und Kernzonen. Die Inventarisierung führt das Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte und verfasst Baugeschichten, Dokumentationen und Gutachten über Einzelbauten und grössere städtebauliche Eingriffe. Die Inventarisierung erstellt auch Ortsbildstudien und Analysen über einzelne Quartiere der Stadt als Grundlage für Planungs- und Stadtentwicklungsprozesse und schafft mit Spezialinventaren thematische Übersichten, die eine Wertung des Einzelgebäudes im Gesamtzusammenhang ermöglichen. Das städtische Inventar umfasste im Jahr 2015 54'223 Inventar- und Schutzobjekte, was einem Anteil von ca. 15% aller Liegenschaften entspricht. Das Inventar wird ständig auf Entlassungen oder Erweiterungen hin überprüft. Abbildung 5 gibt eine Übersicht über das Inventar der Stadt Zürich. Während bei den inventarisierten Objekten (blau dargestellt) eine Schutzvermutung besteht und vor Baubeginn die Schutzwürdigkeit durch die Denkmalpflege abgeklärt wird, gibt es in der Stadt Zürich viele bereits unter Schutz

stehende Einzelobjekte (rot dargestellt). Bei den geschützten Objekten gibt es im Normalfall einen Unterschutzstellungsvertrag zwischen der Stadt und dem jeweiligen Eigentümer, falls sich die Parteien nicht einigen können, kann die Stadt eine Schutzverfügung erlassen.

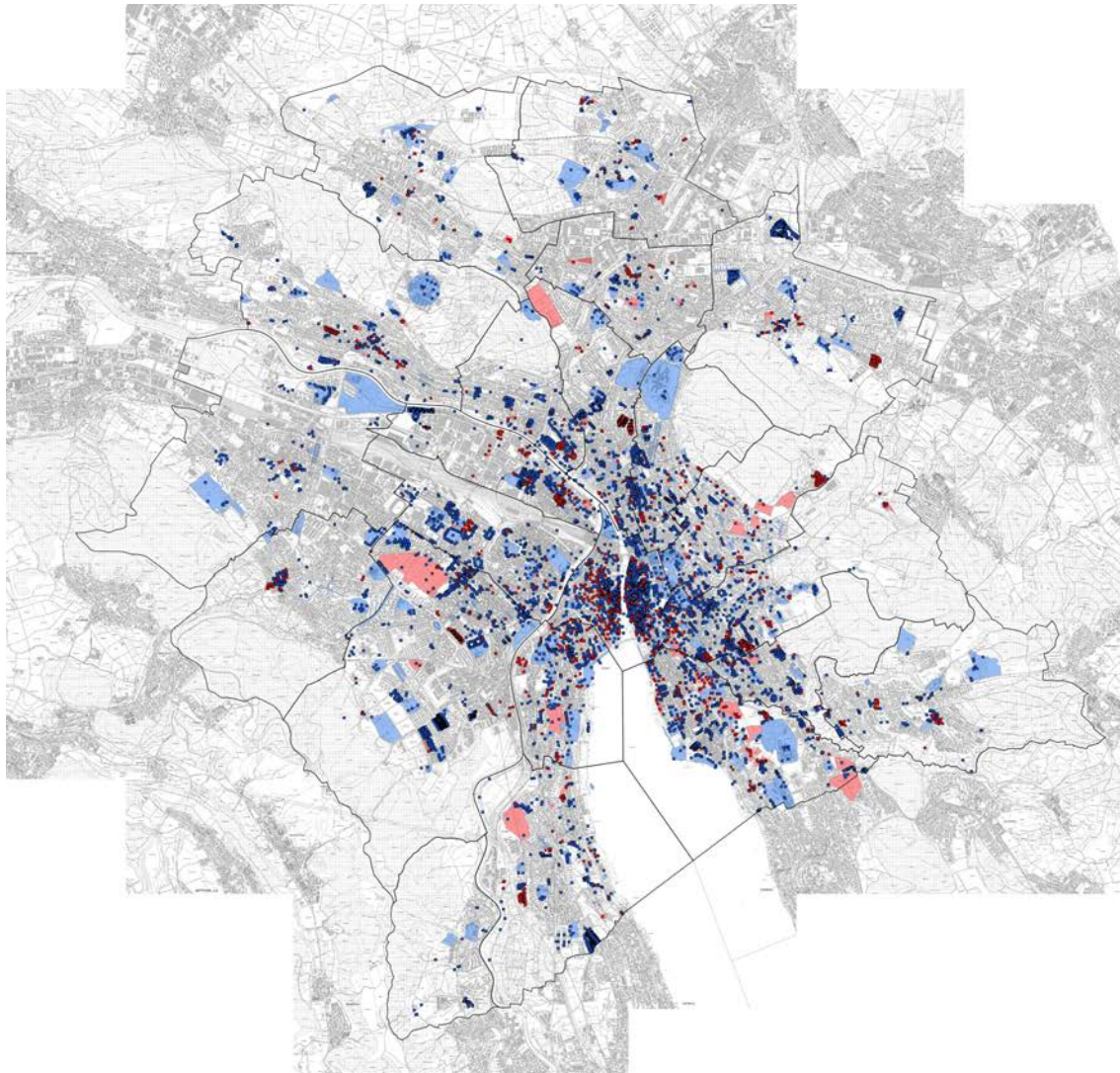


Abbildung 5: Übersicht Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte der Stadt Zürich (Katastrerauskunft Stadt Zürich)

4. Theoretische Grundlagen

Neben der Aufarbeitung der Entstehungs- und Umsetzungsgeschichte des ISOS, wird in einem zweiten Schritt empirische Untersuchungen vorgenommen um die Fragestellungen zu untersuchen. Hierbei wird im Kapitel 4 auf die nachher in Kapitel 5 relevanten statistischen Eigenschaften der Stadt Zürich eingegangen.

4.1 Bautätigkeit in der Stadt Zürich

Die Stadt Zürich ist mit 415'682 Personen die grösste Stadt der Schweiz. Die Zahl der Einwohner ist seit dem Jahr 2000 um fast 55'000 Einwohner gewachsen. Die Stadt Zürich ist in 12 Stadtkreise und 34 Stadtquartiere eingeteilt und das Stadtgebiet umfasst 9'188 Ha.

Aktuelle Bautätigkeit in der Stadt Zürich

2016 wurden im Vergleich zum Vorjahr weniger Gebäude gebaut. Im Jahr 2016 wurden 263 neue Gebäude mit einem gesamten Rauminhalt von 2.4 Millionen Kubikmetern erstellt, davon entfallen rund 46% auf Wohnbauten, 25% auf Wohnhäuser mit Geschäftsräumen und 29% auf Nutzbauten verschiedenster Art wie Spitäler, Schulhäuser und Museen. Die Stadtquartiere Albisrieden, Höngg und Seebach wuchsen per Saldo (Neubauten abzüglich abgebrochene Bauten) 2016 im Wohnungsbau am stärksten. Bei den Wohnbauten wurden 2016 per Saldo (Neubauten abzüglich Abbrüche) 1666 neue Wohnungen erstellt. Mit 1329 abgebrochenen Wohnungen, wurden so viele Einheiten abgebrochen wie noch nie. Hervorzuheben ist bei den Wohnbauten der Fakt, dass sich ca. 60% der neu erstellten Wohnungen auf die sieben grössten Projekte zurückführen lassen (z. B. Neubauten auf dem Freilagerareal). Von den neu erstellten Wohnungen entstanden 2016 nur 16% auf unbebautem Land. 84% wurden als Ersatzneubauten realisiert. Bei 48% der realisierten Neubauten handelt es sich um Umnutzungsprojekte, sprich von einem anderen Zweck hin zu einer Wohnnutzung. (Jörg, 2017). In Abbildung 6 sind die Nettozuwächse der einzelnen Stadtkreise zwischen 2009 und 2016 abgebildet.

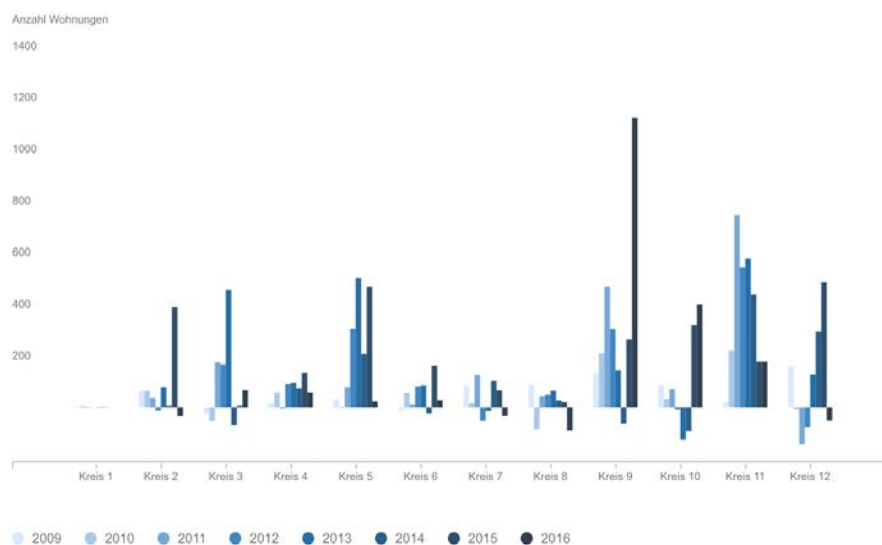


Abbildung 6: Nettozuwachs, Neuwohnungen und Abbrüche pro Stadtkreis für die Jahre 2009 – 2016 (Stadt Zürich, Jörg, Webartikel)

Bausummen

Die investierten Bausummen in der Stadt Zürich durch verschiedene Bauträger (Private, Genossenschaften, Aktiengesellschaften und die öffentliche Hand) haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Zwischen 2008 und 2017 konnte ein Anstieg der Bausummen, wie aus Abbildung 7 ersichtlich, um + 50% verzeichnet werden. Eine Abschwächung des in den letzten Jahren vorgegebenen Trends ist in den nächsten Jahren nicht absehbar.

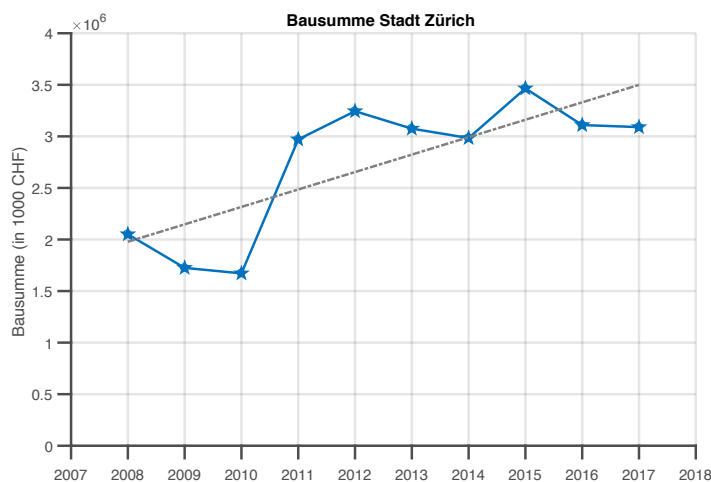


Abbildung 7: Bausummen Neubau / Umbau (in CHF 1000) für die Jahre 2008-2017 in der Stadt Zürich (Eigene Darstellung, Daten Statistik Stadt Zürich, Jahrbuch 2017)

Bautätigkeit in den verschiedenen Quartieren

Von den erstellten 263 Neubauten im Jahr 2016 waren knapp 63% davon in Wohnzonen (W2-W5), 5% in Quartiererhaltungszonen, 18% in Zentrumszonen und nur gerade 0.4% in Kernzonen lokalisiert. In Abbildung 8 ist die Aufteilung der Neubauten nach Zonenart dargestellt.

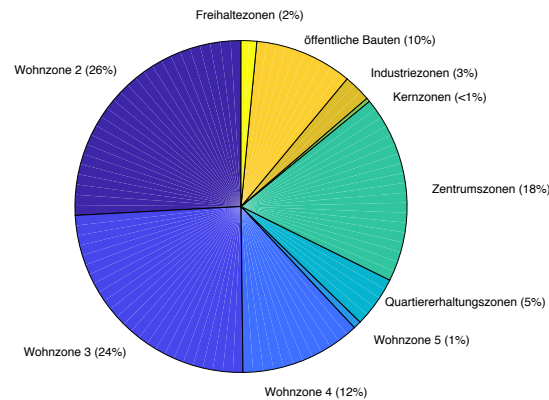


Abbildung 8: Neu erstellte Gebäude 2016 nach Zonenart in der Stadt Zürich (Eigene Darstellung, Daten Statistisches Jahrbuch 2016, S. 209)

Auf der Bauherrenseite lässt sich feststellen, dass private Bauherrschaften sich für knapp einen Fünftel der Neubauten verantwortlich zeichnen (19.4%), während Genossenschaften (10.6%), Aktiengesellschaften, Pensionskassen, etc. (53.3%) und die öffentliche Hand (16.7%) gesamthaft für mehr als vier Fünftel verantwortlich sind.

In Bezug auf die Erneuerungsquoten von Liegenschaften, liegt die Öffentliche Hand mit jährlich 2.18% überdurchschnittlich an der Spitze, gefolgt von Baugenossenschaften (2%) und privaten Gesellschaften (1.65%). Abgeschlagen am Ende folgen die Stockwerkeigentümergeinschaften mit einer jährlichen Erneuerungsquote von unterdurchschnittlichen 0.62%, was auf die komplexen Entscheidungsstrukturen innerhalb der Gemeinschaften schliessen lässt. Private Eigentümer weisen eine Erneuerungsquote von 1.19% auf.

Während sich die Bautätigkeit im letzten Jahrzehnt vor allen auf die letzten grossen Bauzonenreserven und die Umnutzung grosser Industrieareale konzentrierte, wird sich der Fokus in den nächsten Jahren vor allem durch bauliche Verdichtung bei den Bestandesbauten durch Ersatzneubauten und Aufstockungen erfolgen. In der Stadt Zürich lässt sich im letzten Jahrzehnt eine Mittlere jährliche Erneuerungsquote von rund 1.48% feststellen, was fast anderthalbmal so viel ist wie in der Regel (1%) angenommen. Die Mittlere Jährliche Erneuerungsquote setzt sich aus 0.26% Mittlere jährliche Abbruchquote und 1.22% Mittlere jährliche Bestandeserneuerungsquote zusammen. Vom Grundbestand aller Wohnungen in Zürich (189 043 Wohnungen), wurden zwischen 2000 – 2015 18% erneuert und 4% abgebrochen. (Stadt Zürich, Statistik, 2016, S. 4).

4.2 Bevölkerungswachstum in der Stadt Zürich

Die Bevölkerung der Stadt Zürich ist im Jahr 2017 um 7628 Personen auf 423 310 Personen angewachsen und das Szenario mit dem höchsten Wachstumsszenario

(Statistisches Amt Stadt Zürich) aus dem Jahr 2016 wurde sogar noch übertroffen. Das Wachstum ist mit + 1.8% statistisch das höchste seit 1947.

Die Rekordbevölkerung der Stadt Zürich aus dem Jahr 1962 mit 440 180 Einwohnern, wird gemäss Prognosen vom Statistischen Amt der Stadt Zürich im März 2020 erreicht sein und unter Annahme des mittleren Wachstumsszenarios im Jahr 2035 auf 501 500 Einwohner (+18.5%) angewachsen sein. Nach einem kontinuierlichem Bevölkerungsrückgang ab dem Höchststand von 1962, welcher 1997 auf einem Tiefstwert (Zeitraum 1962 – 2017) mit 358 594 Einwohnern lag, hat sich die stadtzürcherische Wohnbevölkerung seit 1997 wieder stetig erhöht. Eine Abnahme ist gemäss den Prognosen der Statistik Stadt Zürich, wie in Abbildung 9 dargestellt, bis ins Jahr 2035 nicht absehbar.

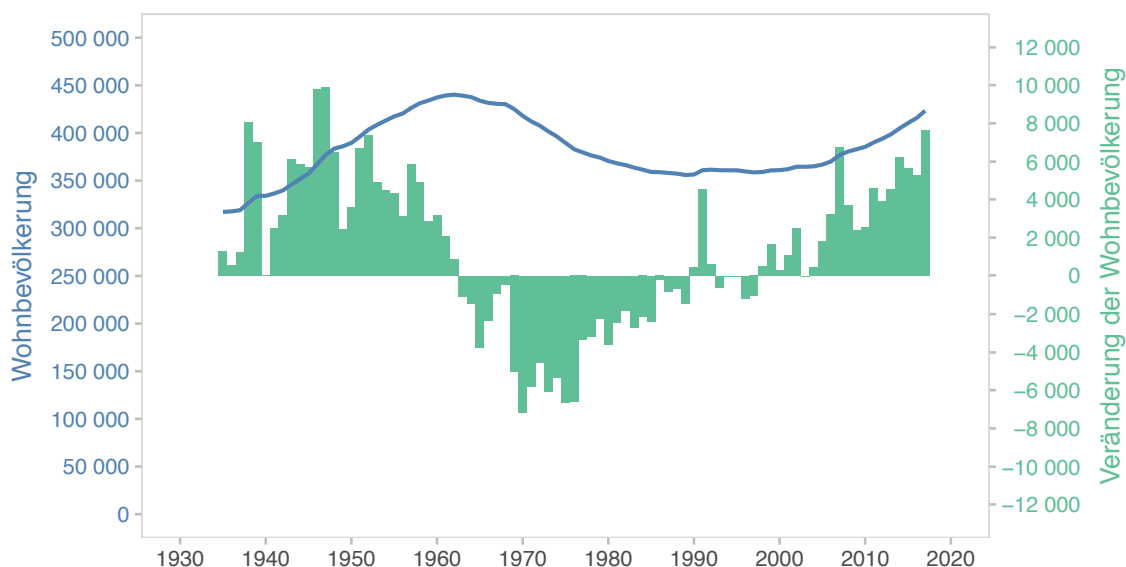


Abbildung 9: Grafik Wohnbevölkerung 2017-2020 Stadt Zürich (Stadt Zürich, Statistik, Medienmitteilung 2.03.2017)

Gründe für die Bevölkerungszunahme sind divers. Einerseits lässt sich statistisch eine Verjüngung der demografischen Zusammensetzung der Bevölkerung feststellen. Während die Gruppe der 0-9 Jährigen seit dem Jahr 2000 eine deutliche Steigerung von +30% verzeichnete, ist die Gruppe 30-39 Jährigen um +22% gewachsen, während sich bei der Gruppe der 70- 79- Jährigen eine deutliche Abnahme ablesen lässt. Abbildung 10 verbildlicht diese Statistik.

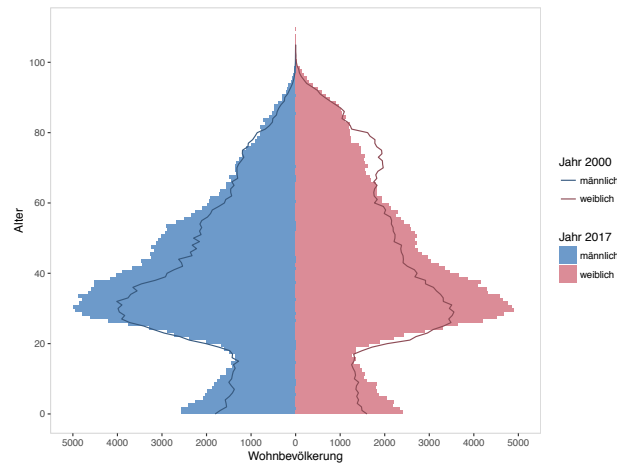


Abbildung 10: Bevölkerungspyramide 2000 & 2017 Stadt Zürich (Stadt Zürich, Statistik, Medienmitteilung 02.03.2017)

Andererseits ist der Saldo der Zu- und Wegzüge seit Beginn des neuen Jahrhunderts wieder positiv, wie Abbildung 11 anschaulich zeigt.

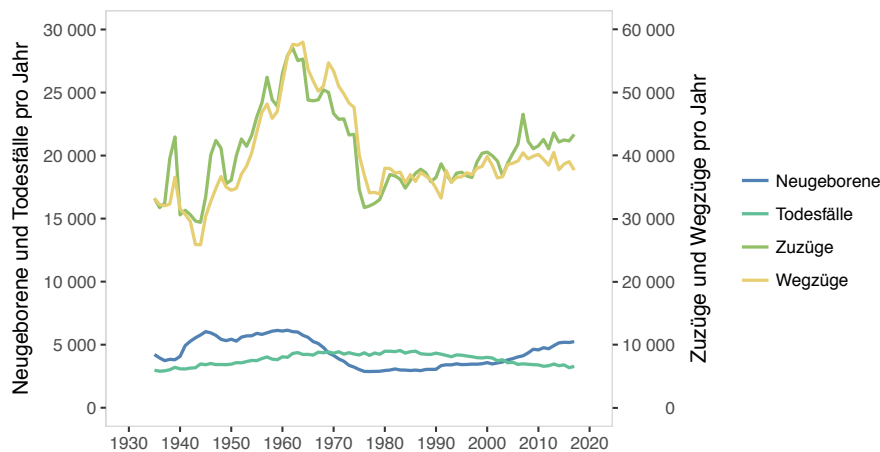


Abbildung 11: Entwicklungen Neugeborene und Todesfälle und Zu- und Wegzüge Stadt Zürich (Stadt Zürich, Statistik, Medienmitteilung 02.03.2017)

Die Heterogenität zwischen den einzelnen Stadtquartieren ist immens. Die Bevölkerung des Stadtquartiers Escher-Wyss hat sich in den letzten 12 Jahren um +95% gesteigert, während das Quartier Hochschulen einen Bevölkerungsrückgang von – 10% verzeichnete. Neben dem Quartier Escher-Wyss, hat sich die Bevölkerung vor allem in Affoltern, Seebach, Albisrieden und Leimbach stark entwickelt, während der Kreis 1 mit der City einen Bevölkerungsrückgang verzeichnete. In Abbildung 12 ist bildlich die prozentuale Veränderung der Wohnbevölkerung zwischen den Jahren 2006 -2016 dargestellt.

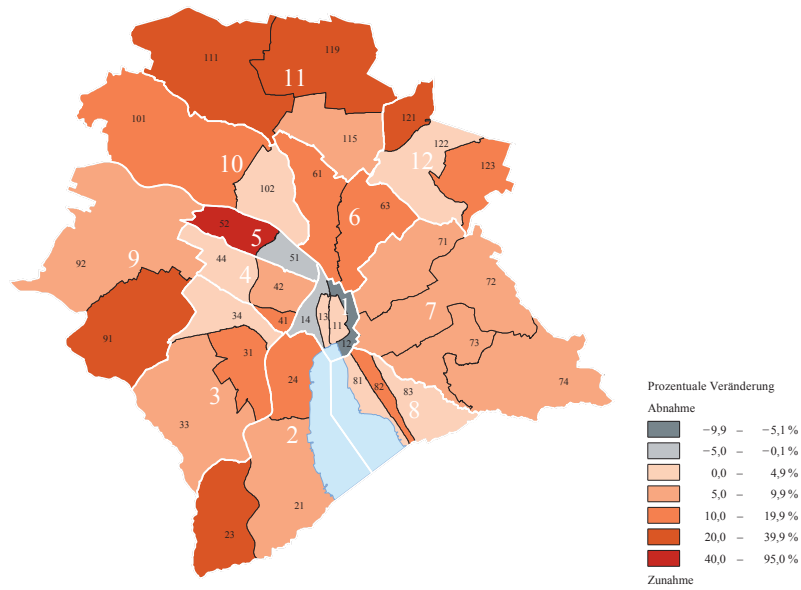


Abbildung 12: Veränderung der Wohnbevölkerung nach Stadtquartier, 2006 – 2016, (Stadt Zürich, Statistik, Jahrbuch 2017, Bevölkerung, S.33)

Die Stadt Zürich prognostiziert in einem mittleren Szenario⁶ ein Wachstum der Bevölkerung um + 18.5% bis ins Jahr 2035. In Abbildung 13 ist das Szenario quartierweise abgebildet. Dabei entwickeln sich die Quartiere Schwamendingen und Weinegg am stärksten.

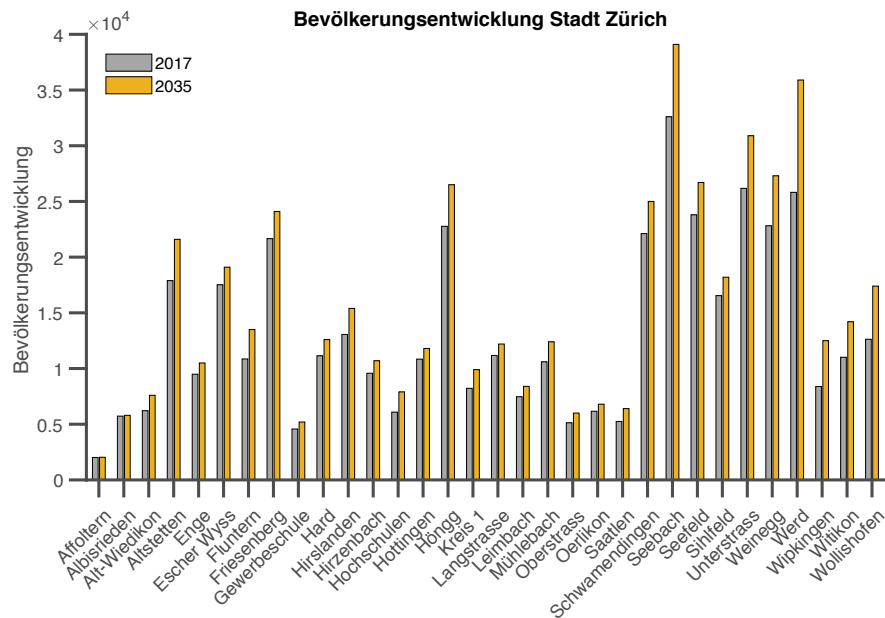


Abbildung 13: Szenario Bevölkerungsentwicklung Stadt Zürich (Eigene Darstellung, Daten Statistik Stadt Zürich, 2018)

⁶ Parameter Szenarien: Ausbaugrad, Wohnanteil, Arealüberbauungen, Wohnflächenkosum, Belegungsquote

4.3 Beschäftigte Stadt Zürich

Im 1. Quartal 2018 betrug die Anzahl der Beschäftigten⁷ in der Stadt Zürich 455 900 Personen was einer Steigerung von + 2.9% gegenüber dem 1. Quartal 2013 entspricht. Die Beschäftigung ist in der Stadt Zürich im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr um 1.8% gestiegen. Gegenüber dem schwachen Wachstum im Jahr 2013, bedeutet dies eine der deutlichsten Zunahme in den letzten Jahren. Zum Vergleich zur Stadt Zürich wuchs die Beschäftigung in der Schweiz um 1.0% und im Kanton Zürich (ohne die Stadt Zürich) lediglich um 0.4%. Über die letzten 10 Jahre betrachtet, hat die Beschäftigung in der Stadt Zürich um 18.5% zugenommen, auch dies deutlich mehr als die Schweiz und der Kanton Zürich. Der grösste Teil der Arbeitsplätze, nämlich 92%, sind im 3. Sektor⁸ angesiedelt. Der sekundäre und tertiäre Sektor haben sich in den letzten Jahren auch unterschiedlich entwickelt. Während die Beschäftigungen im tertiären Sektor über die letzten Jahre kontinuierlich zugenommen haben, ging der sekundäre Sektor leicht zurück. Der sekundäre Sektor ist mit 8% auch schwach vertreten, im Vergleich zum Kanton mit 22%. Die Bedeutung des sekundären Sektors hat im Gegensatz zum restlichen Kanton über die letzten Jahre leicht eingebüsst.

4.4 Bauzonkapazität und Bauzonreserve der Stadt Zürich

Die Bauzonkapazität und die Bauzonreserven sind neben der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung entscheidend für die Bautätigkeit in der Stadt Zürich. Die Kapazität und Reserven der einzelnen Bauzonen geben den Rahmen für die Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung vor. Im Rahmen des Erläuterungsberichts nach Art. 47 RPV für die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich vom 1. Oktober 2014 hat die Stadt auf Basis der BZO 99 die Bauzonkapazitäten und Bauzonreserven berechnet⁹ und der erwarteten Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung gegenübergestellt. Das Resultat der Berechnung stellt fest, dass die auf Basis BZO 99 berechneten Reserven bedeutende 16 Mio. m² Geschossfläche betragen und bis ins Jahr 2030 ein Bevölkerungswachstum von 60'000 Personen ermöglichen (Stadt Zürich, 2014). Die gesamte Bauzonkapazität der Stadt Zürich wird auf 49 Mio. m² Geschossfläche geschätzt, wobei 33 Mio. m² Geschossfläche als Bestand ausgewiesen werden. Demnach ist ein Drittel der Kapazität noch nicht ausgeschöpft ist

⁷ Definition gemäss Glossar Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2017: Personen, die pro Woche insgesamt mindestens 6 Stunden tätig sind, ungeachtet davon, ob die Tätigkeit entlohnt ist oder nicht.

⁸ 1. Sektor: Landwirtschaft/Fischerei/Bergbau/Forstwirtschaft; 2. Sektor Industrie/Handwerk/Baugewerbe; 3. Sektor: Dienstleistungen/Handel

⁹ Das Berechnungsmodell «Kapazitäts- und Reserveberechnung BZO – KaReB» vom AfS basiert auf der SIA-Norm 422 und gibt eine Genauigkeit von $\pm 10\%$ vor

und als Reserve ausgewiesen wird. Gemäss Art. 15 RPG dürfen Bauzonen nur so gross dimensioniert werden wie sie für die folgenden 15 Jahre erforderlich sind. Die Bauzonen sollten aber so gross sein, dass der geschätzte Bedarf die nächsten 15 Jahre gedeckt werden kann.

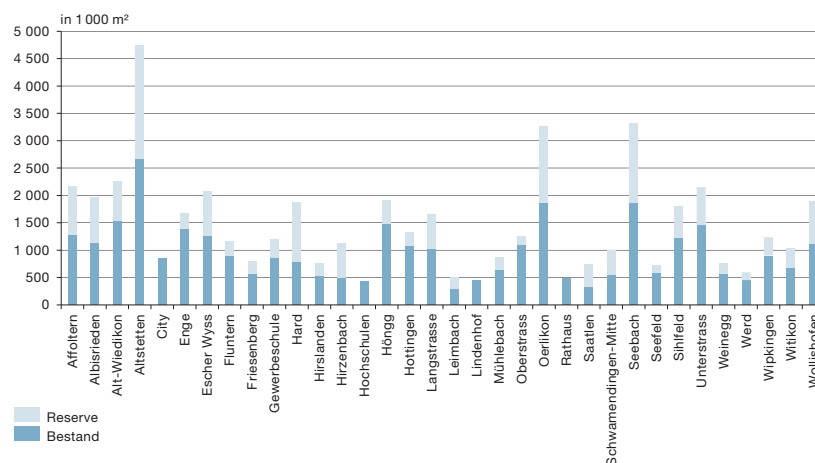


Abbildung 14: Kapazität, Reserven und Bestand, Stadt Zürich (Stadt Zürich, Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, Anhang S. 152)

Um abschätzen zu können, wieviel der Bauzonenreserve bis 2030 in Anspruch genommen werden, hat die Stadt Zürich drei Gebietskategorien mit unterschiedlicher Baudynamik definiert (Siehe Anhang Abbildung 27). In der Gebietskategorie «Umstrukturierungsgebiete» wird trotz grosser Reserven davon ausgegangen, dass die Reserven bis 2030 zu 70% aufgebraucht werden. Bei der Gebietskategorie «Neubau» schätzt man den Verbrauch bis zu 80% der Reserven. Das grosse Potential liegt in der Gebietskategorie «Erneuerung im Bestand». Die Realisierung von zusätzlichen Geschossflächen geschieht in diesem Gebiet zum grössten Teil über Erneuerung und Verdichtung im Bestand. Bei der Kategorie «Erneuerung im Bestand» wird eine Konsumation der Reserven von nur 25% ausgegangen. Die vorher erwähnten Annahmen in den drei Gebietskategorien lassen darauf schliessen, dass bis 2030 ein Drittel¹⁰ der Reserven in Anspruch genommen werden. Die Annahmen lassen darauf schliessen, dass bis 2030 die Anforderungen aufgrund der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung¹¹ erfüllt werden können.

¹⁰ Inanspruchnahme von 5.4 Mio. m² in allen Gebietstypen. Die totale Reserve wird mit 16 Mio. m² Geschossfläche angenommen

¹¹ Die 5.4 Mio. m² Geschossfläche entsprechen einer zusätzlichen Bevölkerung von 62'000 Einwohnerinnen und Einwohner und 58'000 Beschäftigte

5. Empirische Untersuchungen durch statistische Analyse

Neben den im Kapitel 7 behandelten Experteninterviews, bei welchen die Sichtweisen der verschiedenen Akteure betrachtet wurden, behandelt dieses Kapitel die statistische Analyse der Hypothesen. Mittels zweier Regressionen wird versucht nachzuweisen, ob ein statistisch nachweisbarer Zusammenhang zwischen dem ISOS und der Bautätigkeit in der Stadt Zürich besteht. Zu Beginn des Kapitels werden zuerst statistische Eigenschaften zur Bautätigkeit beschrieben und die Variablen der Regressionen festgelegt, bevor im Hauptteil des Kapitels zwei Regressionen gerechnet werden. Das Fazit aus den Ergebnissen werden im letzten Unterkapitel zusammenfassend erklärt.

5.1 Differenz von Differenzen Analyse

Für die statistische Analyse der Hypothesen wird die Differenz zu Differenzen Analyse (DID) herangezogen. Die DID ist eine in der Ökonomik und quantitativen Sozialforschung gängige Methode um kausale Effekte festzustellen und dessen Stärke zu beschreiben. Das Forschungsdesign der DID arbeitet mit einer Versuchs- und einer Kontrollgruppe. Als Voraussetzung für die DID müssen Daten derselben Untersuchungseinheiten über mindestens zwei Zeitpunkte vorliegen und zwar *vor* und *nach* einer Einflussnahme. Im Rahmen dieser Arbeit wird der kausale Effekt vom ISOS auf die Bautätigkeit in der Stadt Zürich untersucht. Dabei wird die Bautätigkeit in der Stadt Zürich *vor* und *nach* Einführung des ISOS untersucht und die Stärke des vermuteten Effekts gemessen. Die Methode der DID basiert grundsätzlich auf dem Prinzip der Regressionsanalyse, deren Annahmen auch für die DID gelten. Zusätzlich gibt es bei der DID die Trend-Annahme, dass beide Kontrollgruppen sich gleich verhalten oder entwickelt hätten ohne die entsprechende Intervention.

5.2 t-Statistik

Die t-Statistik umschreibt den Hypothesentest der t-Verteilung. Die t-Statistik prüft die statistische Signifikanz zweier Stichproben. Der Zweistichproben-t-Test prüft anhand der Mittelwerte zweier unabhängiger Stichproben, wie sich die Mittelwerte zweier Grundgesamtheiten zueinander verhalten. Dabei wird vorausgesetzt, dass die Daten der Stichproben einer normalverteilten Grundgesamtheit entsprechen.

5.3 Statistische Eigenschaften der Stadtquartiere

Vor der eigentlichen Analyse werden die Variablen genauer definiert und die für die Untersuchung relevanten statistischen Eigenschaften der Stadt Zürich beschrieben. Die im Kapitel 5.4.2 aufgeführten Variablen werden nachfolgend näher beschrieben.

$$Bausumme_{its} = \alpha + \gamma_s \text{Dummy ISOS}_s + \lambda d_t + \delta(\text{Dummy ISOS}_s \times d_t) + \epsilon_{its}$$

Formel 1: Differenz von Differenzen Regression Bausumme

Variable Bausumme pro Stadtquartier

Einleitend wurde im Kapitel 4.1 bereits über die allgemeine Bautätigkeit der Stadt Zürich geschrieben. In der Folge werden die Bausummen pro Stadtquartier als Variable für die DID weiter beschrieben. Die in der DID benutzte Variable *Bausumme* ist die Hauptvariable. Die Bausummen pro Stadtquartier sind wiederum in die vier Subkategorien a) Fertigerstellt, b) Im Bau, c) Bewilligt und d) neu bewilligt unterteilt. Der Zeitraum der betrachteten Daten ist 2013 – 2017. Die Daten der *Bausummen* sind beim Statistischen Amt der Stadt Zürich öffentlich zugänglich.

Variable ISOS-konform / Nicht ISOS-konform

Basierend auf der Analyse der Stadt Zürich Abbildung 23 werden die 34 Stadtquartiere in ISOS-konform und nicht ISOS-konform eingeteilt. Hierbei wurde die Unterscheidung gemacht, wie viele Prozent der Bauzonen der einzelnen Stadtquartiere Konflikte mit dem ISOS ausweisen und wie viele mit dem ISOS konform sind. Wenn mehr als die Hälfte der Bauzonenfläche der einzelnen Stadtquartiere ISOS-konform ist, gilt das Stadtquartier als ISOS-konform. Bei weniger als 50% gilt das Stadtquartier als nicht ISOS-konform. Bei Abbildung 23 und Tabelle 7 sind die Einteilungen ersichtlich. Gemäss der Zuteilung sind 13 Stadtquartiere ISOS-konform und 21 Stadtquartiere entsprechen mehrheitlich nicht ISOS-konform (siehe Anhang, Tabelle 7)

Variable Bevölkerungswachstum

Die Variable Bevölkerungswachstum basiert auf dem projizierten Bevölkerungszuwachs gemäss Kapitel 4.2. Für die DID werden die effektiven Bevölkerungen der einzelnen Stadtquartiere im Jahr 2017 und die Bevölkerungsprognosen für 2035 herangezogen. Die Daten stammen vom Statistischem Amt der Stadt Zürich und sind öffentlich zugänglich.

Variable Kapazitäts- und Landreserven nach Zonentyp

Die Variable Kapazitäts- und Landreserven nach Zonentyp enthält gemäss Kapitel 4.4 die Berechnungen der Stadt Zürich für die vorhandenen Bauzonenkapazitäten auf Basis BZO 1999 und die prognostizierte Inanspruchnahme der Reserven bis ins Jahr 2030. Die Daten stammen vom Statistischen Amt der Stadt Zürich und sind öffentlich zugänglich.

Dummy

Als Dummy-Variable (kurz: Dummy) bezeichnet man in der statistischen Datenanalyse eine binäre Variable mit den Ausprägungen 0 und 1 (Ja-Nein-Variable). Die Dummy-Variable dient als Indikator für das Vorhandensein einer Ausprägung einer mehrstufigen Variablen. Als Dummy für die DID wird ISOS-konform (Ja) und nicht ISOS-konform (Nein) angenommen.

Proxy

Als Proxy-Variable (kurz: Proxy) bezeichnet man eine Variable, die eine Eigenschaft misst, die in der Regel der direkten Messung entweder *nicht*, *nicht objektiv*, *nicht reliabel*, *nicht valide* oder *nicht mit vertretbarem Aufwand* zugänglich ist. Zu beachten ist, dass zwar die Bestimmung der Proxy-Variable unter Umständen mit sehr hoher Güte und Genauigkeit vorgenommen werden kann, dies aber über die so erlangte Genauigkeit der Bestimmung der eigentlich zu messenden Variable nichts aussagt. Als Proxy der Bautätigkeit wird die Bausumme pro Stadtquartier festgelegt.

5.4 Durchführung Differenz zu Differenzen Analyse

5.4.1 Übersicht statistische Eigenschaften

In diesem Kapitel werden für die nachfolgende DID wichtigsten statistischen Eigenschaften der verschiedenen Stadtquartiere präsentiert.

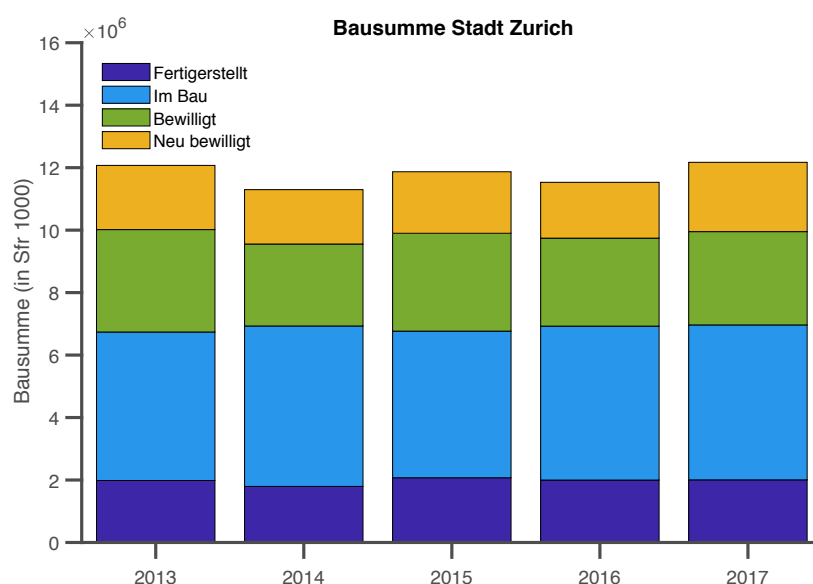


Abbildung 15: Bausumme in der Stadt Zürich 2013-2017 (Eigene Darstellung, Daten Statistik Stadt Zürich, Jahrbuch 2017)

Die Hauptvariable der statistischen Analyse ist die Bausumme pro Stadtquartier, die als *proxy* für die Bautätigkeit fungiert. Abbildung 15 zeigt die gesamte Bausumme in der Stadt Zürich für die Jahre 2013 bis 2017 unterteilt in vier verschiedene Subkategorien. Aus der Abbildung ist schnell ersichtlich, dass sich die Schwankungen in der Bautätigkeit in den letzten vier Jahren in Grenzen halten. Während die gesamte Bautätigkeit in der Stadt Zürich fast konstant ist von Jahr zu Jahr, ist es für diese Untersuchung wichtig zu wissen, ob es grosse Schwankungen in der Bautätigkeit im Quartiersquerschnitt gibt. In Abbildung 16 wird die jährliche Veränderung in der Bautätigkeit weiter in die ISOS konformen und nicht konformen Stadtquartiere gemäss Tabelle 7 unterteilt. Wie man der Abbildung entnehmen kann, ist die Korrelation zwischen ISOS konformen und nicht konformen Stadtquartieren sehr hoch. Während man nach 2015 einen Abfall der Bautätigkeit in nicht ISOS-konformen Quartieren beobachten kann, steigt die Bautätigkeit in den ISOS-konformen Quartieren an.

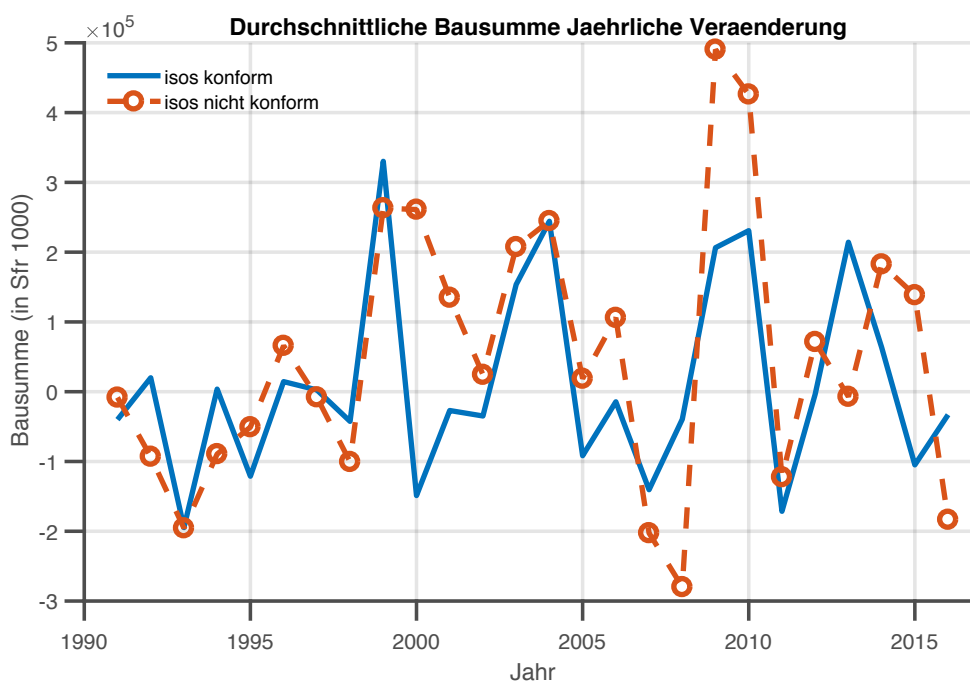


Abbildung 16: Jährliche Änderung der Bausumme ISOS konform und nicht ISOS konform (Eigene Darstellung, Daten Statistik Stadt Zürich, Jahrbuch 2017)

Die Bautätigkeit in jedem Quartier hängt von vielen Faktoren ab, wie zum Beispiel dem erwarteten Bevölkerungszuwachs, die Art der Nutzung und der Bauzonenreserve, resp. Bauzonenkapazität.

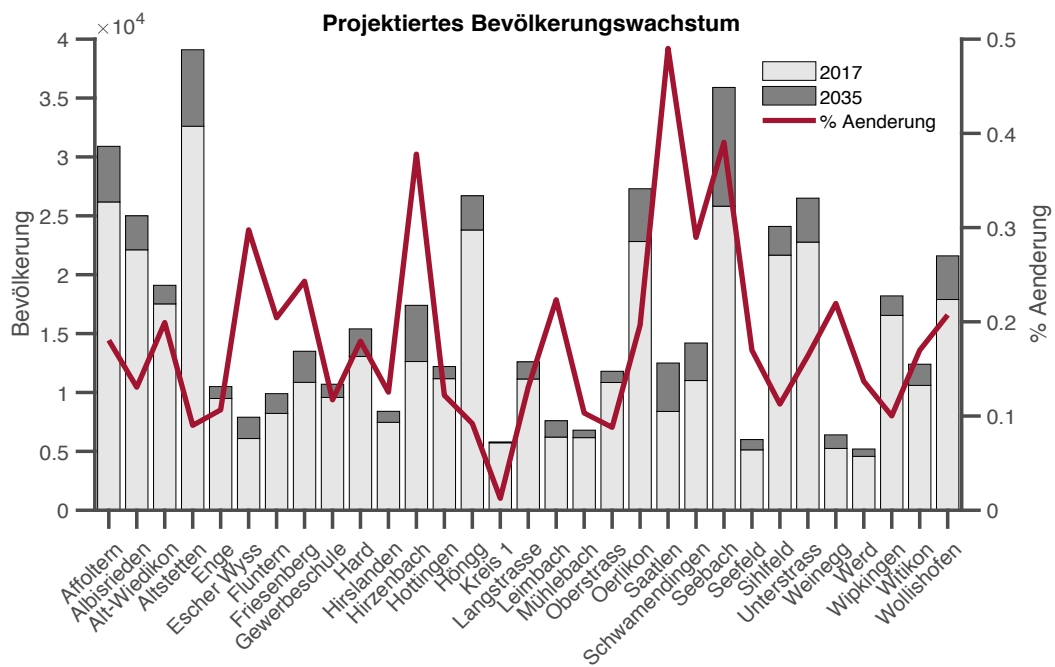


Abbildung 17: Projektiertes Bevölkerungswachstum Stadt Zürich 2017-2035 in den Stadtquartieren (Eigene Darstellung, Daten Statistik Stadt Zürich, Jahrbuch 2017)

Abbildung 17 stellt den projektierten Bevölkerungszuwachs für jedes Stadtquartier bis in Jahr 2030 dar. Wie sofort ersichtlich, ist die Varianz recht gross. Zum Beispiel ist der erwartete Bevölkerungszuwachs im Quartier Saathaus fast 50%, während im Kreis 1, der erwartete Bevölkerungszuwachs praktisch Null ist. Eine ähnlich hohe Varianz zeigt sich in der Art der Nutzung wie in Abbildung 18 ersichtlich. Während zum Beispiel in der City der Nutzungsbedarf fast zu 100% kommerziell ist, ist der Wohnanteil im Quartier Höngg fast 70% der totalen Nutzungsfläche im Quartier.

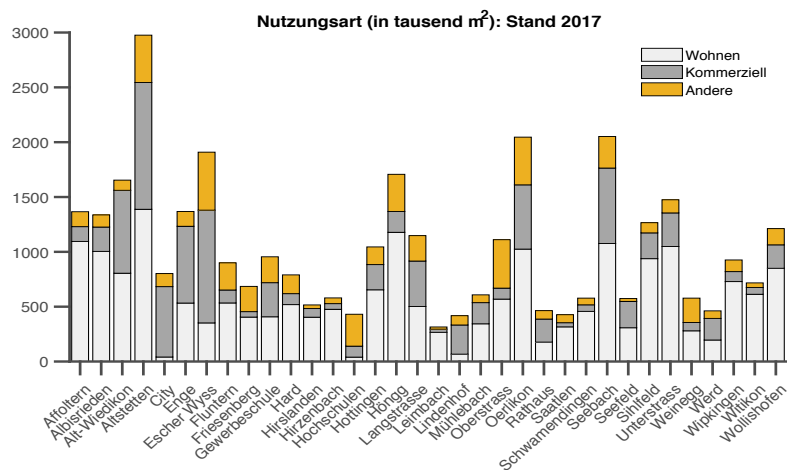


Abbildung 18: Nutzungsart der Flächen 2017 (Eigene Darstellung, Daten Statistik Stadt Zürich, Jahrbuch 2017)

Bei Abbildung 19 zu den Bauzonenreserven lässt sich das Gleiche wie bei der Bevölkerungsentwicklung und der Nutzungsart beobachten. Die Varianz zwischen ISOS konform und nicht ISOS-konform ist sehr hoch. Während in den ISOS-konformen Stadtquartieren faktisch keine Kapazitätsreserven vorhanden sind, sind bei den mehrheitlich nicht ISOS-konformen Stadtquartieren deutlich grössere Reserven vorhanden.

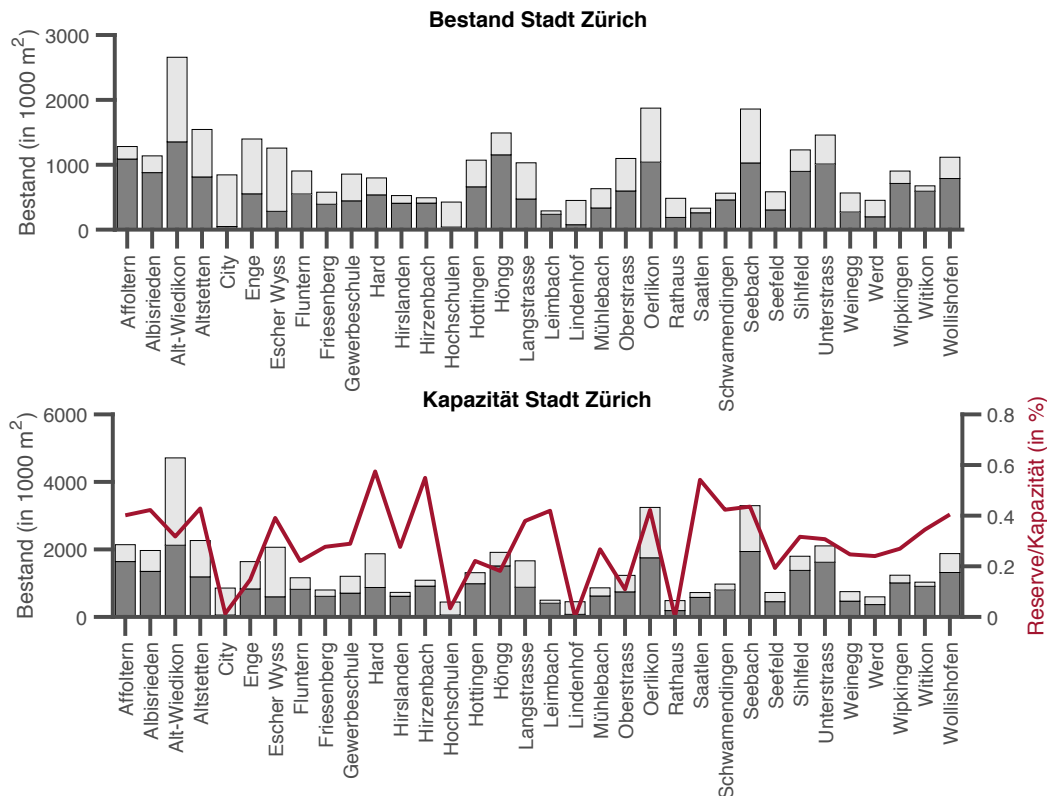


Abbildung 19: Darstellung Bestandsflächen und Kapazitäten in den einzelnen Stadtquartieren (Eigene Darstellung, Daten Statistik Stadt Zürich, Jahrbuch 2017)

5.4.2 Ökonometrische Analyse

Um einen potentiellen kausalen Zusammenhang zwischen der Einführung von ISOS auf die Bautätigkeit herzuleiten, verwende ich die in Kapitel 5.1 beschriebene Differenz-von-Differenzen Analyse, mit den in Kapitel 5.4.1 beschriebenen Variablen. Die Regressionsformel sieht wie folgt aus:

$$Bausumme_{its} = \alpha + \gamma_s \text{Dummy } ISOS_s + \lambda d_t + \delta(\text{Dummy } ISOS_s \times d_t) + \epsilon_{its}$$

Formel 2: Differenz von Differenzen Regression Bausumme

Die Variable *Dummy ISOS_s* beschreibt, ob ein Quartier ISOS konform ist oder nicht. Die Zuteilung der Dummies ist in Tabelle 7 festgehalten. Falls das Quartier ISOS

konform ist, dann hat die Variable einen Wert von 1 und sonst 0. d_t ist eine Jahres-Dummy, die den Wert 1 annimmt, sobald ISOS eingeführt wird und hat sonst den Wert 0. ($Dummy\ ISOS_s \times d_t$) ist die Hauptvariable und ist eine Interaktion zwischen der ISOS-Dummy und der Jahres-Dummy.

Die geschätzten Regressionsparameter haben folgende Interpretation: α misst den Einfluss der Kontrollgruppe (hier ISOS nicht konforme Quartiere) vor der Einführung von ISOS. Die Summe von $\alpha + \lambda$ misst den Einfluss der Kontrollgruppe nach Einführung von ISOS. $\alpha + \gamma$ misst den Einfluss auf ISOS konforme Quartiere vor Einführung von ISOS und $\alpha + \gamma + \lambda + \delta$ den Einfluss auf ISOS konforme Quartiere nach Einführung von ISOS.

Der wichtigste Parameter in der Regression ist δ der den durchschnittlichen Effekt der Einführung von ISOS auf die Stadtquartiere misst. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, sind die geschätzten Regressionsparameter der Dummy-Variable γ , sowie von α hoch signifikant, gemessen an den t-Statistiken von -2.28 und 14.97. Die Signifikanz von γ impliziert, dass die Veränderung der Bausumme *vor* Einführung von ISOS für die ISOS konformen Quartiere relativ zu den ISOS nicht konformen Quartieren negativ war. Das Hauptinteresse gilt hingegen dem Parameter δ , weil er den relativen Effekt *nach* Einführung von ISOS misst. Das negative Zeichen impliziert zwar eine tiefere Bausumme nach Einführung von ISOS, aber die t-Statistik von -0.184 zeigt, dass der Effekt nicht signifikant ist. Die Regression deutet daher darauf hin, dass kein *kausaler* Zusammenhang zwischen Einführung von ISOS und der Bautätigkeit gezeigt werden kann.

Bautätigkeit		
Parameter	Schätzung	t-Statistik
α	100.051	14.968
γ	-23.859	-2.280
λ	9.891	0.632
δ	-3.085	-0.184
R2		1.44%

Tabelle 1: Resultate Regression 1: Bautätigkeit - ISOS

Während die Regression 1 alle gesamt-zürcherischen (oder schweizerischen) Effekte erfasst, ist es natürlich möglich, dass es im Querschnitt Einflüsse gibt, die zwar ein Quartier beeinflussen, aber ein anderes Quartier nicht. Eine solche Variable könnte der Anteil von Wohnfläche relativ zu kommerziell genutzter Fläche sein (siehe Abbildung 18:) oder die Baukapazität (siehe Abbildung 19). Um dies zu testen, addieren wir zur Basis Regression eine zusätzliche Querschnittsvariable r_i , die den Anteil von Wohnfläche relativ zu Nichtwohnen misst.

$$Bausumme_{its} = \alpha + \gamma_s Dummy ISOS_s + \lambda d_t + \delta(Dummy ISOS_s \times d_t) + \eta r_i + \epsilon_{its}$$

Formel 3: Differenz von Differenzen Regression Bausumme mit zusätzlichen Variablen

Die Resultate dieser Regression sind in Tabelle 2 zusammengefasst. Während der geschätzte Parameter η nicht signifikant für die Wohnfläche relativ zu Nichtwohnen ist, ist der Koeffizient für die Baukapazität positiv und signifikant, da die t-Statistik 2.325 ist. Der positive Koeffizient deutet darauf hin, dass eine höhere Baukapazität zu einer höheren Bautätigkeit führt, was intuitiv nachvollziehbar ist. Zusätzlich konnte bei der Baukapazität das R2 erhöht werden.

Parameter	Wohnfläche/Nichtwohnen		Baukapazität	
	Schätzung	t-Statistik	Schätzung	t-Statistik
α	100.049	14.968	73.158	6.865
γ	-23.852	-2.280	9.891	0.638
λ	9.886	0.632	-10.961	-1.065
δ	-3.088	-0.184	-3.085	-0.187
η	1.238	0.129	75.473	2.325
	R2	1.43%	R2	2.67%

Tabelle 2: Resultate Regression 2: Bautätigkeit - Wohnen/Nichtwohnen und Bautätigkeit - Baukapazität

5.4.3 Diskussion der Resultate

Die ökonomische Analyse ergibt, dass kein statistisch kausaler Zusammenhang zwischen der Einführung von ISOS auf die Bautätigkeit erstellt werden kann. Ein Grund für den statistisch schwachen Zusammenhang könnte die Kürze der Daten sein. Da ISOS erst im Oktober 2016 eingeführt wurde und weil nur Daten bis 2017 erhältlich sind, ist es natürlich möglich, dass eine längere Zeitreihe ein anderes Ergebnis liefern würde. Ein Grund für dies könnte sein, dass der Einfluss von ISOS sich verzögert und sich deshalb erst nach einiger Zeit in den Daten zeigt.

6. Empirische Untersuchung von Baurekursgerichtsentscheiden

In diesem Kapitel werden die Entscheide des Baurekursgerichts des Kanton Zürichs (BRG) im Zeitraum 02.2016 – 07.2018 hinsichtlich des Einflusses des ISOS analysiert und bewertet. Bei der Auswertung der BRG-Entscheide fällt auf, dass das erste Urteil¹² hinsichtlich dem ISOS der 1. Abteilung bereits am 16. Dezember 2016 erlassen wurde, 10 Wochen nach Inkraftsetzung des ISOS in der Stadt Zürich. Bei näherer Betrachtung des ersten BRG-Entscheids im Kanton Zürich, bei welchem ISOS angewendet wurde¹³, lässt sich feststellen, dass es bereits knapp fünf Monate¹⁴ gedauert hat, bis ein Entscheid ergangen ist.

6.1 Das Baurekursgericht des Kantons Zürich

Das Baurekursgericht des Kanton Zürichs ist ein Spezialverwaltungsgericht und prüft als erste kantonale Rechtsmittelinstanz die Erteilung und Verweigerung von Baubewilligungen von Gemeinden, sowie die sonstigen planungs- und baurechtlichen, natur- und heimatschutzrechtlichen und grösstenteils auch umweltschutzrechtlichen Anordnungen der Gemeinden. Das BRG ist in 4 Abteilungen¹⁵ gegliedert, welche jeweils einen Gerichtspräsidenten und drei Mitglieder, neben der Gerichtskanzlei, umfasst. Sie sind in 4 Abteilungen gegliedert, die weiteren Mitglieder und die zwölf Ersatzmitglieder werden jeweils vom Kantonsrat gewählt und üben ihre Funktionen im Nebenamt aus. Die Mitglieder sind hauptberuflich in den Bereichen Bau, Architektur, Planung

¹² BRGE I Nr. 0178/2016 vom 16. Dezember 2016 – Rekurs wurde durch die 1. Abteilung abgewiesen

¹³ BRGE II Nrn. 0051-0052/2017 vom 4. April 2017 – Rekurs wurde durch die 2. Abteilung abgewiesen

¹⁴ Abschluss der Revision ISOS Kanton Zürich mit Inkraftsetzung per 1. Oktober 2016. Die Regionen Zürichsee, Knonaueramt wurden bereits 2012 festgesetzt, die Regionen Oberland, Unterland und Limmattal wurden 2014 festgesetzt

¹⁵ Abteilung 1: Bezirke Dietikon und Zürich, Abteilung 2: Bezirke Affoltern, Horgen und Teile Meilens, Abteilung 3: Uster, Hinwil, Pfäffikon und Teile Meilens, Abteilung 4: Andelfingen, Bülach, Dielsdorf und Winterthur

Ingenieurwesen und Umweltschutz tätig und bringen damit das für die Beurteilung der Rekursfälle notwendige Fachwissen mit. Das BRG erledigt pro Jahr durchschnittlich ca. 800 Rekursverfahren von welchen gemäss langjährigem Durchschnitt 25% vollständig oder teilweise gutgeheissen wird. Über knapp der Hälfte der Rekursfälle ergeht ein materielles Urteil, und in den restlichen Fällen wird die Streitsache formell erledigt¹⁶. (Baurekursgericht des Kanton Zürichs, 2010-2018)

6.2 Analyse von Baubewilligungen der Stadt Zürich

Um die BRG Entscheide in ein Verhältnis zu setzen, wird in diesem Kapitel kurz auf die Baugesuche und Baubewilligungen in der Stadt Zürich eingegangen. Das Amt für Baubewilligungen (AfB) behandelt jedes Jahr über 3500 Baugesuche. Im Jahr 2016 wurden durch die Stadt 318 Neubauten mit gesamthaft 2575 Wohnungen bewilligt.

6.3 Analyse der BRG Entscheide

Wie aus Tabelle 3 ersichtlich, ergingen im Zeitraum von 02.2016 – 07.2018 bei allen vier Abteilungen total 490 materielle Urteile von gesamthaft 1207 Rekurseingängen. Die Entscheide wurden für die Abschlussarbeit in folgende Kategorien eingeteilt: a. Stadt Zürich / Kanton Zürich, b. ISOS als Argument in Rekurs / ISOS nicht erwähnt und c. Rekurs gutgeheissen / Rekurs abgewiesen. Wie aus der Tabelle 4 ersichtlich, ist die Erfolgsquote bei Rekursen mit materiellem Entscheid im Allgemeinen relativ hoch. Von den 490 Entscheiden der Abteilungen I-IV wurden 285 Rekurse teilweise oder ganz gutgeheissen, was einer Erfolgsquote von 58% entspricht. In der Folge wurden 88 publizierte materielle Entscheide auf die Frage hin analysiert, ob mit dem Argument ISOS argumentiert wurde oder nicht. Hierbei lässt sich der Trend beobachten, dass Rekurse mit einem materiellen Entscheid, welche mit dem ISOS argumentieren, deutlich geringere Erfolgsaussichten haben. Der Anteil der Rekurse mit Entscheid, welche mit dem ISOS argumentieren liegt bei ca. 11%, was einem relativ grossen Anteil entspricht.

In der Stadt Zürich sind die Erfolgsaussichten bei Rekursen mit Entscheiden ähnlich hoch wie im Kanton mit 39% Erfolgsaussicht, wie aus Tabelle 5 ersichtlich ist. Wenn bei einem Rekurs mit dem ISOS argumentiert wird, sind die Erfolgschancen mit 17% relativ gering. Der Anteil der Rekurse mit Entscheid in der Stadt Zürich, fällt mit einem Viertel relativ hoch aus.

¹⁶ Oft aufgrund einer Durchführung eines Augenscheins vor Ort

Zusammenstellung Rekurseingänge Baurekursgericht 02.2016 – 07.2018						
	Verfahrensstand		Erledigungsart per 07.08.2018			
	Rekurs- eingänge	Hängig	Erledigt	Nichteintreten	Rückzug / Gegenstandslos	Materieller Entscheid
Stadt Zürich	231	12	219	12	134	73
Übriger Kanton	978	88	890	75	398	417
Total	1207	100	1109	87	532	490

Tabelle 3: Zusammenstellung Rekurseingänge BRG 01.02.2016 – 31.07.2018 (Eigene Darstellung, Daten Baurekursgericht)

Zusammenstellung Baurekursgerichtsentscheide Kanton Zürich 02.2016 – 07.2018					
	Anzahl Rekurse	Anzahl Entscheide		Gutgeheissung Teilweise Guttheissung	
BRG II-IV	978	417	42%	259	62%
Publizierte Entscheide		65	100%	31	48%
Publizierte Entscheide ohne Argument ISOS		58	89%	29	50%
Publizierte Entscheide Mit Argument ISOS		7	11%	2	28%

Tabelle 4: Zusammenstellung BRG-Entscheide im Kanton Zürich (ohne Stadt Zürich), Anteile ISOS-Urteile und Erfolgsquote (Eigene Darstellung, Daten Baurekursgericht)

Zusammenstellung Baurekursgerichtsentscheide Stadt Zürich 02.2016 – 07.2018

	Anzahl Rekurse	Anzahl Entscheide		Gutgeheissung Teilweise Gutheissung	
BRG I	231	73	32%	26	36%
Publizierte Entscheide		23	100%	9	39%
Publizierte Entscheide ohne Argument ISOS		17	74%	8	47%
Publizierte Entscheide Mit Argument ISOS		6	26%	1	17%

Tabelle 5: Zusammenstellung BRG-Entscheide im Kanton Zürich, Anteile ISOS-Urteile und Erfolgsquote (Eigene Darstellung, Daten Baurekursgericht)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Thema ISOS beim BRG im Allgemeinen eine relativ grosse Bedeutung erfahren hat. Das Argument ISOS wird relativ häufig bei Rekursen eingesetzt um Bauprojekte vorderhand zu verzögern. Einschränkend ist allerdings festzuhalten, dass die Datenlage über Urteile relativ gering ist und sich aus den erhobenen Daten im besten Fall nur Trends ableiten lassen. Im Verhältnis zu den in der Stadt behandelten Baugesuchen muss festgestellt werden, dass die Anzahl von Rekursverfahren nur einen marginalen Teil der Bewilligungen ausmachen. Mit einem Anteil an Rekursverfahren von knapp 7% der behandelten Baugesuche, fällt der Anteil tief aus.

7. Empirische Untersuchungen durch Experteninterviews

In diesem Kapitel wird versucht mittels Experteninterviews, die in Kapitel 1.2 aufgeworfenen Fragestellungen vertieft zu beleuchten und zu analysieren. Neben der statistischen Untersuchung, welche messbare Resultate ausweist, ist für den Verfasser die Betrachtung der für die Fragestellungen eigentlich massgebenden Akteure und deren Expertise eine zusätzliche Analyse, welche für die Beantwortung der Hypothesen massgebend sind. Das Kapitel ist in vier Unterkapitel unterteilt. In einem ersten Unterkapitel werden zuerst die ausgewählten Experten vorgestellt und auf die Gründe der Auswahl und den methodischen Ansatz eingegangen. Im zweiten Unterkapitel wird die Erstellung des Interviewleitfadens beschrieben während im dritten Unterkapitel auf die Durchführung eingegangen wird. Zum Abschluss werden im vierten Unterkapitel Experteninterviews ausgewertet.

7.1 Methodischer Ansatz und Auswahl der Experten

Da neben den statistischen Daten und deren Auswertung für die Beantwortung der Hypothesen ebenso nicht messbare Variablen entscheidend sind, wird mittels Experteninterviews versucht auf allfällige Beweggründe und Motivationen bei den einzelnen Akteuren einzugehen, um ein besseres Verständnis dafür zu erhalten, wie die Akteure den Kontext der Fragestellungen beurteilen und begründen.

Die Experten wurden nach ihrer beruflichen Praxis und Expertise ausgewählt. Hauptkriterium bei der Auswahl ist eine grosse Erfahrung mit Bauen in der Stadt Zürich und spezifisches Wissen und Erfahrungen mit dem Thema ISOS. Um das Thema umfassend und von allen Seiten her zu betrachten, sind Experten in verschiedenen diversen und gegensätzlichen Funktionen zu befragen. In einem ersten Teil wurde die Seite der Anleger befragt. Hierbei wurde zwischen professionellen Anlegern (Institutionelle Anleger) und privaten Anlegern unterschieden. Die Unterscheidung ist für die Fragestellungen insofern wichtig, als dass der Verfasser davon ausgeht, dass institutionelle und private Anleger andere Kriterien, Motivationen und Risikofaktoren für Investitionen haben und auch der Informations- und Wissensstand zwischen den beiden Akteuren differieren. Als Gegenseite zu den Investoren, welche die Stadt Zürich aktiv mitgestalten, wurde der Zürcher Heimatschutz (ZVH) befragt. Der ZVH setzt sich aktiv für den Schutz von charakteristischen Bauten und Ortsbildern ein und nimmt als privater Verein eine gewichtige Rolle als Akteur in der Stadt Zürich ein. Neben dem Halten von diversen Schutzobjekten durch Stiftungen¹⁷, bei welchem der Erhalt und Unterhalt der Schutzobjekte im Vordergrund steht, ist der ZVH auch mit seiner Rekurstätigkeit¹⁸ regelmässig in der Stadt Zürich aktiv. Als dritter Akteur wurde ein Rechtsanwalt befragt, welcher bereits in diversen Rekursen für die Parteien¹⁹ mitinvolviert ist und aus professionellem Interesse heraus die Gesetzgebung und Rechtssprechung zu dem Thema ISOS kennt und die Diskussionen mitverfolgt. Neben einem Bauanwalt welcher über spezifisches Wissen über einzelne Rekursfälle verfügt, ist das Baurekursgericht des Kantons Zürichs (BRG) auf einer übergeordneten Stufe zu befragen. Als letzten Akteur wird eine Behördenstelle befragt. Die Denkmalpflege und Planung vom Amt für Städtebau der Stadt Zürich ist mit seiner Praxiserfahrung und aktiven Rolle bei

¹⁷ Stiftung des Zürcher Heimatschutzes, Stiftung Gasometer Schlieren

¹⁸ Der ZVH ist mit einem Verbandbeschwerderecht der Umwelt-, Natur- und Heimatschutzverbände nach NHG, Art. 12, Abs. 1b. ausgestattet

¹⁹ Die Partei Rekurrierende als Gegner eines Bauvorhabens und die Partei Rekursgegner als Bauherrschaft

Diskussion rund um die Einführung des ISOS in der Stadt Zürich ein idealer Interviewpartner.

Akteure	Experten	Funktionen
Institutioneller Anleger	Marc Holle	Projektentwickler / Bauherrenvertreter bei Meili Unternehmungen AG
Privater Anleger	Hans Schiller	Eigentümer und Bauherr diverser Liegenschaften im Privatbesitz
Rekurrierende	Barbara Truog	Stellvertretende Präsidentin Zürcher Heimatschutz
Anwalt	Dr. Felix Huber	Huber Rechtsanwälte
Gericht	Walter Linsi	Präsident 1. Abteilung Baurekursgericht des Kanton Zürichs
Behörde	Dr. Martina Jenzer	Leiterin Inventarisierung Denkmalpflege Stadt Zürich, AfS
	Frank Argast	Leiter Fachbereich Planung, AfS

Tabelle 6: Übersicht Akteure Experteninterviews

7.2 Leitfaden Experteninterviews

Die in den Interviewleitfäden, welche aufgrund der verschiedenen beruflichen Hintergründe der Experten variieren, aufgeführten Fragestellungen lassen sich jeweils in vier Gruppen unterteilen.

Fragestellungen ISOS

Beim Themenbereich ISOS geht es bei allen Akteuren um das grundsätzliche Wissen und die bereits gemachten Erfahrungen rund um das Thema ISOS. Die Fragestellungen gehen vom Verfolgen von Diskussionen über die Gesetzgebung und Rechtsprechung, über explizite Erfahrungen mit dem ISOS, bis hin zu konkreten Fragestellungen über die Rekursfälle und Urteilsbildungen.

Fragestellungen Abschlussarbeit

Nach den allgemeinen Einführungsfragen um das ISOS, konfrontiert der zweite Teil der Interviews die Experten mit den Hypothesen der Abschlussarbeit. Dabei werden die

Experten neben übergeordneten Themen auch über die Fragestellungen befragt, mit dem Ziel qualitativ ansprechende Aussagen und Meinungen einzuholen.

Fragestellungen Baurecht / Raumplanung

Im dritten Teil der Interviews wird qualitativ untersucht, welchen Stellenwert das allgemeine Rechtssystem der Schweiz und die Behördenstellen bei den Experten haben. Die Fragen im dritten Teil sind sehr individuell und der Verfasser verspricht sich durch die Antworten Hinweise auf Verhaltens- und Denkmuster der Experten und deren Vertrauen auf das schweizerische Rechtssystem, mit dem Hintergrund, dass die Rechtssicherheit und das Vertrauen in die Behörden massgebenden Einfluss auf Investitionen im Bausektor haben.

Fragestellungen Baubewilligungsverfahren

Um die Bautätigkeit in der Stadt Zürich weiter im Detail zu beleuchten, geht es im vierten und letzten Teil der Interviews darum, die Experten zum Thema Risiken bei Baugesuchen und Abläufe bei Baubewilligungsverfahren zu befragen.

7.3 Durchführung der Experteninterviews

Nach Festlegung der Experten hat der Verfasser die Experten per E-Mail oder telefonisch für die Interviews angefragt. Von den sechs vorgesehenen Interviewpartner haben sich alle für die Interviews zur Verfügung gestellt. Die Interviews wurden zwischen dem 24.07.2018 und dem 21.08.2018 persönlich vom Verfasser geführt und wurden mit Erlaubnis der Experten in Ton aufgenommen und bei der Auswertung transkribiert. Der jeweilige Interviewleitfaden wurde im Vorfeld des Interviews den Experten zu Verfügung gestellt, damit sich die Experten entsprechend vorbereiten konnten. Neben den Fragestellungen im jeweiligen Leitfaden, wurde bei den Interviews jeweils die Möglichkeit eingeräumt, sich weitergehend über gewisse spezifische Punkte zu äussern um ein offenes und freies Gespräch zu ermöglichen. Den Experten wurde vor der Auswertung jeweils die Transkription zur Kontrolle und Freigabe gesendet. Vor dem Interview und Tonaufnahme, hat der Verfasser jeweils noch eine längere Einleitung zum Thema der Abschlussarbeit und die Beweggründe des Autors gemacht, um den Fokus der Experten vor dem Interview noch einmal zu richten und sie über Sinn und Zweck der Interviews zu unterrichten.

7.4 Auswertung der Experteninterviews

Nachfolgend werden in den nächsten Unterkapiteln die gemäss den Interviewleitfäden geführten Interviews zusammengefasst und qualitativ ausgewertet. Im Anhang sind die Transkriptionen der Interviews jeweils aufgeführt. Der namentlichen Erwähnung haben die Experten jeweils zugestimmt

7.4.1 Auswertung Experteninterview Institutioneller Anleger

Fragestellungen ISOS, Investitionsentscheide

Der befragte Experte hat eine fundierte Kenntnis über das ISOS, dessen Mechanismen und konkreten Auswirkungen auf seine Tätigkeit als Projektentwickler in der Stadt Zürich. Der Experte sieht es zudem als seine Pflicht an, sich über die laufenden Verfahren, Diskussionen aktiv zu informieren, auch wenn die Informationsbeschaffung zum Teil nicht immer einfach ist. Der Experte kann zudem bereits Erfahrungen im Bereich ISOS zurückgreifen, war er direkt in einen Rekursfall mit der Argumentation ISOS involviert. Der Fall ist beim Verwaltungsgericht des Kanton Zürichs²⁰ hängig. Seit der Baueingabe im Frühherbst 2016²¹ sind mittlerweile über 22 Monate vergangen und das Projekt ist bis auf Weiteres aufgeschoben. Der Experte beurteilt, dass mit der BZO-Revision 2016 dem ISOS ein würdiger Rahmen und entsprechende Berücksichtigung im kommunalen Baugesetz gesetzt wurde und verlässt sich in diesem Fall ab der geplanten Teilkraftsetzung Anfangs November 2018 auf die BZO 2016 und die Aussagen der städtischen Ämter. Angesprochen auf die Investitionsentscheide bei potentiellen Bauprojekten, klärt der Experte einen allfälligen Eintrag im ISOS ab, hebt aber gleichzeitig hervor, dass es bei Investitionen vor allem auf das Auge des Projektentwicklers ankommt und er die Situation, ob Erneuerungen zulässig sind oder nicht, richtig einschätzen kann. Zudem ist die Fähigkeit Werte bei Bestandesliegenschaften zu erkennen ungemein wichtig bei künftigen Projektentwicklungen.

Fragestellungen Baurecht/Raumplanung

Angesprochen auf Entwicklungen im Bereich Baurecht und Raumplanungen, merkt der Experte an, dass es aus seiner Sicht essentiell ist, sich wie bei der Thematik ISOS, auf dem Laufenden zu halten und sich aktiv Informationen zusammenzusuchen. Der

²⁰ Das Verwaltungsgericht ist oberste kantonale Gerichtsstanz im Bereich des Verwaltungsrechts und beurteilt weitergezogene Urteile vom Baurekursgericht in zweiter Instanz

²¹ Vor Einführung des ISOS in der Stadt Zürich, welches im November 2016 eingeführt wurde

angestrebte Mehrwert bei Immobilienprojekten lässt sich meistens durch einen Informationsvorsprung gegenüber anderen Investoren generieren. In Punkto Vertrauen und Verlässlichkeit von Behördenaussagen, ist der Experte der Meinung, dass die Gesetzestexte und Behörden grundsätzlich einen vertrauensvollen Umgang erlauben. Aktuelle Thematiken, wie zum Beispiel das ISOS, werden bei den gesetzlich vorgeschriebenen Revisionen eingepflegt und halten sich so entsprechend aktuell. Das Vertrauen in die Institutionen ist beim Experten gross und merkt an, dass in den meisten Fällen nicht die Gesetze oder Behörden das grösste Risiko bei Bauprojekten sind, sondern „streitlustige“ Anwälte oder Nachbarn.

Fragestellungen Baubewilligungsverfahren

Auf die Frage hin, wie der Experte das allgemeine Rekursrisiko bei innerstädtischen Projekten beurteilt, kommt die Antwort, dass er das Gefühl habe, dass in letzter Zeit vermehrt Rekurse eingegangen sind und er das auf zwei Faktoren reduzieren kann. Zum einem ist die Innere Verdichtung das grössere Problem, da Nachbarn sich in ihrem Eigentum eingeschränkt fühlen und deshalb Rekurs einreichen. Zudem hält der Experte fest, dass Rekurse für Nachbarn einfach zu billig sind und in den besser gestellten Stadtquartieren deshalb vermehrt Nachbarn bereit sind Rekurs einzureichen, da das finanzielle Risiko überschaubar ist. Angesprochen auf die Rekursanfälligkeit bei Bauprojekten innerhalb von ISOS-Gebieten, denkt der Experte, dass es in diesen Gebieten verstärkt um die Verdichtungs-Thematik geht, welche in ISOS-Gebieten noch zusätzlich akzentuiert ist. Die Rekurrierenden im Allgemeinen haben mit dem ISOS neu die Möglichkeit zusätzlich zu argumentieren, wenn ihnen ein Neubauprojekt zu dicht ist. In Aussicht auf die Entwicklungen und Berücksichtigungen des ISOS bei zukünftigen Planungen, antwortet der Experte eher skeptisch. Aufgrund der Spannungsfelder der Inneren Verdichtung und dem Ortsbildschutz sieht er Konflikte vorprogrammiert. Eine Verdichtung gegen Innen, sieht er prioritär zu behandeln, da die Menschen sich wieder auf ein Leben in der Stadt einstellen und die Vorzüge von Städten mehr schätzen. Das ISOS sollte seiner Meinung nach relativiert werden, respektive sich auf wesentliche Punkte oder Objekte beschränken.

Fazit Experteninterview Institutioneller Anleger

Im Fall des Experten, welcher sich tagtäglich mit Projektentwicklungen auseinandersetzt, lässt sich zusammenfassend sagen, dass er sich der Problematik des ISOS durchaus bewusst ist, aber dies auch als Chance sieht. Die gewünschte Mehrrendite lässt sich

allgemein durch Wissensvorsprung und mehr Risiko realisieren, darunter gehört auch eine Einschätzung des Rekursrisikos bei Nachbarn und ob und wie das ISOS berücksichtigt werden muss. Bei einer richtigen Einschätzung kann die Mehrrendite realisiert werden. Von dem Gesichtspunkt aus betrachtet, ist das ISOS mehr als Chance zu verstehen. Die Probleme schätzt der Experte mehr im Bereich der Gesetzgebung und der Rechtsprechung, da er einen fundamentalen Zielkonflikt zwischen den Zielen des Ortsbildschutzes gemäss ISOS und dem politischen Auftrag der Stadt Zürich mit der Verdichtung nach Innen ausmacht. Da das Problem aber einer übergeordneten Stufe gelöst werden muss, und er sich in der Berufspraxis auf die aktuell gültige BZO stützt, schätzt er das Problem zwar als nicht gelöst ein, aber wenigstens verleiht ihm der Kompromiss und die Aussage der Behörden, dass das ISOS in der neuen BZO berücksichtigt ist, eine gewisse Sicherheit. Das das Rekursrisiko aufgrund des ISOS gestiegen ist, kann er so nicht unterstützen, vielmehr führt er das auf den grundlegenden Konflikt in Verbindung mit der Inneren Verdichtung zurück und die vergleichsweise günstigen Rekurskosten.

7.4.2 Auswertung Experteninterview Privater Anleger

Fragestellungen ISOS, Investitionsentscheide

Die Experten haben Kenntnis vom ISOS und sind seit dessen Einführung mit dem ISOS bereits in Kontakt gekommen. Das Interesse am ISOS bezieht sich in erster Linie vor allem um Bauprojekte, welche in direkter Nachbarschaft vom Eigentum der Experten liegen und wird demnach auch als Instrument für Bauverzögerungen wahrgenommen und nicht als das was es wirklich darstellt. Neben den üblichen Kriterien²² vor einer Investitionsentscheidung, klären die Experten vor einer Anschaffung neu auch ab, ob die Immobilie im ISOS eingetragen ist. Ein solcher Eintrag ist mit besonderer Sorgfalt zu prüfen und in die Überlegungen miteinzubeziehen.

Fragestellungen Hypothesen

Grundsätzlich gehen die Experten davon aus, dass sich die Einführung des ISOS erschwerend auf die Bautätigkeit ausgewirkt hat. Obschon von einer Erschwerung ausgegangen wird, haben die Experten bisher keine Kenntnis über einen positiven Gerichtsentschied aufgrund des ISOS-Arguments. Angesprochen auf die momentane Situation bei Rekursen, entgegnet die Experten, dass Rekurse eigentlich die Ausnahme sein müssten, da vor dem Rekurs eine Baubewilligung vorgehen muss, welche von Amtes

²² Nachhaltigkeit, Rendite, Qualität und Lage Lage Lage

wegen durch Spezialisten geprüft wird. Vom dem Standpunkt aus, sind Rekurse im Allgemeinen nicht auf Abweichungen von der Grundordnung zurückzuführen, sondern eher auch „persönliche Schikane“ oder um finanzielle Forderungen zu stellen. Aus Sicht der Experten werden Heutzutage zu viele Rekurse missbräuchlich eingereicht. Den Konflikt zwischen Innerer Verdichtung und dem ISOS schätzen die Experten als widersprüchlich und unvereinbar ein. Sie selber haben die Erfahrung mit einem eigentlich schutzwürdigen Landhaus gemacht, welches nun einem Ersatzneubau mit zusätzlichen Mietwohnungen weicht und letzten Endes eine massive Verdichtung und den Abbruch eines für das Ortsbild typischen Immobilientyp bedeutet. Die Berücksichtigung des ISOS in der hiesigen Bau- und Zonenordnung halten die Experten für nicht vollständig und fordern die Koordination der BZO mit dem ISOS.

Fragestellungen Baurecht/Raumplanung

Das Vertrauen zu den Behördenstellen ist bei den Experten gegeben, wobei gewisse Dienstleistungen auch sehr personenabhängig sind. Das schweizerische Rechtssystem und die Gesetzgebungen finden die Experten gut und vertrauen darauf. Die Experten verfolgen raumplanerische Themen auch aus Eigeninteresse und sind über die Vorgänge bei Bund, Kanton und Gemeinden jeweils gut unterrichtet.

Fragestellungen Baubewilligungsverfahren

Die allgemeine Rekursanfälligkeit bei Neubauprojekten schätzen die Experten im Vergleich zu vergangenen Zeiten als massiv höher ein. Sie schätzen, dass bei praktisch jedem Bauvorhaben ein Rekurs eingeht. Die Rekurse und allgemeine Stimmungslage führen sie darauf zurück, dass Rekurse allgemein zu billig sind und rekurswillige Nachbarn zu einfach einen Rekurs einreichen können. Auch sind die Beweggründe der Rekurrierende zum Teil auch missbräuchlicher Natur. Die Rekursanfälligkeit, hinsichtlich dem ISOS schätzen die Experten höher ein, da durch das ISOS eine zusätzliche Erschwerung für die Bauherrschaften und Planer hinzugekommen ist.

Fazit Private Anleger

Die Experten sind durchaus über das ISOS informiert und sind sich über dessen Mechanismen im Klaren. Die Informationen sind schwer zugänglich und kommen nur in gesonderter Form an die Experten heran. Das ISOS wird primär als Bauverzögerungsinstrument von Nachbarn angesehen und ist im ganzen Bauprozess aus Sicht der privaten Anleger negativ konnotiert. Das die Behörden ihre Aufgaben gut

machen und die Vertrauensbasis vorhanden ist, macht die Integration und Klärung der Streitfragen aus Sicht der Experten möglich. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass zwar die Bautätigkeit erschwert wird, unter anderem durch die Einführung des ISOS, aber bei Investitionen und Einwendungen von Nachbarn spielen auch ganz andere Faktoren eine Rolle, wenn nicht gar eine übergeordnete Rolle.

7.4.3 Auswertung Experteninterview Rekurrierende

Fragestellungen ISOS

Die Befragte hat fundierte Kenntnisse über das ISOS und wendet das ISOS in der täglichen Vereinsarbeit an. Für die Befragte ist das ISOS ein wichtiges Hilfsmittel in der Beurteilung von Objekten. Im Hinblick auf den Rekurs, welcher von ZVH in Bezug auf die BZO 2016 gemacht wurde, hat die Befragte die Diskussionen nahe mitverfolgt und ist beim Kompromiss rund um die BZO-Revision mit der Stadt aktiv an einer Lösung beteiligt gewesen. Ein grosser Teil des Kompromisses war, das ISOS auf Widersprüche mit dem städtischen Inventar hin zu prüfen und gemeinsam mit der Stadt auf eine Inventarergänzung hinzuarbeiten. Die sehr aufwendige Arbeit, welche die Begutachtung und Evaluation jedes einzelnen A-Objekts nach ISOS-Klassifizierung beinhaltet, wurde durch den ZVH gemacht, und nicht durch die städtischen Denkmalpflegebehörden. Bei der Zusammenstellung und Überprüfung wurde festgestellt, dass es zum Teil ungenügende Inventarergänzungen der Stadt gibt, welche gemäss ISOS A-klassifiziert sind. Die Befragte gibt zu Protokoll, dass beim ISOS, wie auch beim städtischen Inventar in jedem Fall das Einzelobjekt geprüft werden muss und durch die beiden Inventare nur eine Schutzvermutung festgelegt werden kann und darf. Die Ergänzung des städtischen Inventars, welches keinen eigentlichen Ortsbildschutz kennt, durch das ISOS, hat für den ZVH nur Gutes. Ein weiterer Grund, warum der vom ISOS vorangestellte Ortsbildschutz eminente Wichtigkeit besitzt, ist, dass das Ziel des ZVH den Erhalt von Einzelobjekten und Ortsbildern der A-Klasse ist und durch die geltende BZO-Grundordnung in den eigentlich geschützten Kern- und Quartiererhaltungszonen Ersatzneubauten grundsätzlich möglich sind und daher nicht von Ortsbildschutz gesprochen werden kann.

Fragestellungen Hypothesen

Gemäss der Befragten ist das ISOS, bis auf Bundesbauten, nicht direkt auf Bauprojekte anwendbar. Ihrer Meinung nach ist nicht das ISOS das Problem für eine allfällige beeinflusste Bautätigkeit, sondern die einzelnen Akteure. Kann sie bei privaten und institutionellen Bauherrschaften einen schonenden, respektvollen Umgang mit alter

Bausubstanz erkennen, sind staatliche Institutionen weniger zurückhaltend beim Abbruch von Bestandesliegenschaften. Das das ISOS nun die Bautätigkeit in inventarisierten Ortsbildern negativ beeinflusst kann die Befragte nicht unterstützen. Vielmehr sollten andere Thematiken wie z. B. ein nachhaltiger Umgang mit Ressourcen und Marketingfragen näher betrachtet werden um die Fragen rund um Ortsbildschutz und Erhalt von alten Gebäuden zu klären. Gemäss der Einschätzung der Befragten ist das ISOS lediglich ein zusätzlicher Teil der Planungstätigkeit und ist in der Diskussion um das ISOS zu Unrecht emotional behandelt worden. Einen allfälligen Widerspruch zwischen raumplanerischen Verdichtungsansprüchen und Ortsbildschutz sieht die Befragte keinen. Sie ist der Meinung, dass Ortsbildschutz durchaus mit Verdichtung zusammen funktionieren kann. In Frage stellt die Befragte, die Baurechts- und Inventarisierungspraxis der Stadt, welche aber personenabhängig ist. An der neubaufreundlichen Gesinnung der Behörden und Gerichte wird sich ihrer Meinung nach in den nächsten Jahren leider nicht viel ändern.

Fragestellungen Baurecht/Raumplanung

Die Befragte ist der Meinung, dass aufgrund der menschlichen Komponente, nicht die gewünschte Rechtssicherheit gegeben ist und dass die Behörden zu einem gewissen Grad beeinflussbar sind bei der Beurteilung von Bauvorhaben. Das die Behördenstellen zum Teil falsch besetzt sind und kein für das Einzelobjekt so wichtige pragmatische und technische Grundwissen mitbringen erschwert eine effiziente und konsistente Beratung, obschon die fallweise Zusammenarbeit als positiv beurteilt wird. Von den zwei in der Stadt eingereichten Rekursen wurde einer verloren und einer ist momentan noch pendent. Das ISOS in Zukunft bei Rekursen wiederzuverwenden bejaht die Befragte, da das ISOS für sie mehr eine Argumentationshilfe darstellt und im berechtigten Einzelfall auch herangezogen werden kann.

Fragestellungen Baubewilligungsverfahren

Bei Planungen setzt die Befragte voraus, dass diese sorgfältig und unter Einbezug sämtlicher Stakeholder im Vorfeld ablaufen müssen, um so Rekursrisiken minimieren zu können. Dabei setzt sie Sorgfalt bei der Planung an erste Stelle. Die Befragte führt als hemmende Faktoren die Vorgaben zum Brand- und Hochwasserschutz und die Erdbebensicherheit an, welche Planungen um zum Schluss Bautätigkeit verzögern kann.

Fazit Rekurrierende

Die Befragte empfindet das ISOS als hilfreiches Mittel um bei Bauprojekten argumentieren zu können und weitere Hinweise auf schützenswerte Substanz zu erhalten. Das das ISOS einen direkten Einfluss auf die Bautätigkeit hat, ist mutmasslich auszuschliessen. Die Befragte weist auf eine sorgfältige Planung hin, dazu gehört eben auch eine Abklärung eines ISOS-Eintrags, neben anderen planerischen und architektonischen Herausforderungen. Bauliche Veränderungen sind aufgrund sorgfältiger Planungen durchaus möglich und werden nicht durch das ISOS verunmöglicht. Einen indirekten Einfluss kann man durch den Rekurs gegen die BZO 2016 allenfalls vermuten, da die Befragte mit dem Rekurs eine Inventarergänzung zum Ziel hatte.

7.4.4 Auswertung Experteninterview Anwalt

Fragestellungen ISOS

Der Experte hat eine tiefliegende Kenntnis über das ISOS und die damit verbundenen Themen. In seiner Funktion als Bauanwalt ist der Experte bei konkreten Rechtsfällen mit dem ISOS in Kontakt gekommen. Auf das Argument ISOS bei Baurekurses angesprochen, erwidert der Experte, dass er bereits einen Fall²³ hatte, bei welchem die Rekurrierende mit Erfolg das Argument ISOS angeführt haben und auch so im BRG-Entscheid mitberücksichtigt wurde. Der Experte merkt an, dass in letzter Zeit das ISOS eine ungemeine Aktualität erhalten hat und er bei Rekurschriften feststellt, dass das Argument ISOS vermehrt verwendet wird um Bauprojekte zu verzögern, respektive zu verhindern. Aufgrund der breit angelegten denkmalpflegerischen Massnahmen und vorhandenen Inventaren, schätzt der Experte, dass das ISOS keinen grossen Einfluss im Kanton Zürich haben wird. Er ist ausserdem der Meinung, dass das ISOS vor allem in der Stadt Zürich zu weit im Detail vorgreift und zu restriktiv ist. Die Stadt Zürich hat eine professionelle Behörde²⁴ welche für den Erhalt der Substanz verantwortlich ist.

Fragestellungen Hypothesen

Der Experte schätzt, dass bis vor dem Kompromiss²⁵ das ISOS als Argument gegen ein Bauprojekt relativ oft nachgezogen wurde, zu Recht oder Unrecht, und sich das ab

²³ BRGE II Nr. 0077/2017 und 0078/2017, Entscheid vom 16. Mai 2017

²⁴ Amt für Städtebau, praktische Denkmalpflege und Inventarisierung

²⁵ Kompromiss zwischen dem Zürcher Heimatschutz und der Stadt Zürich, bei welchem der ZVH den Rekurs gegen die BZO 2016 zurückgezogen hat

Teilkraftsetzung der BZO 2016 merklich verbessern wird, da die Stadt auch besser abgestützt ist.

Fragestellungen Baurecht/Raumplanung

Das Vertrauen auf das Schweizerische Rechtssystem ist beim Experten im Vergleich mit dem Ausland sehr gross. Was kritisiert werden kann, ist die hohe Staatsquote²⁶, die Effizienz und zum Teil fragwürdige Auswahl der Beamten. Grundsätzlich ist der Experte mit dem Aufbau, Abläufen und gegenseitigen Kontrollen der einzelnen Hierarchiestufen Bund, Kanton, Gemeinde sehr zufrieden.

Fragestellungen Baubewilligungsverfahren

Gemäss seiner Einschätzung ist die Anzahl der Rekurse, mit Ausnahme einer Spitze²⁷, relativ stabil geblieben über die Jahre. Er ist der Meinung, dass die Rekurse aufgrund des ISOS weder zu- noch abgenommen haben. Auf die Frage hin, ob das ISOS allgemein als Instrument für Rekurse herbeigezogen wird, bejaht der Experte, mit der Anmerkung, dass vor allem die Anwälte, und nicht so sehr die Nachbarn selbst, das Argument ISOS vorbringen. Nach der anfänglichen Aufregung, hat der Experte das Gefühl, dass sich mit dem Kompromiss die Sache ein wenig legen wird und die Baubehörden wieder vermehrt den Tritt finden und sich auf die Grundordnung beruft. Das Instrument ISOS als Argument bei Rekursen ist auf jeden Fall neu im Inventar der Argumente aufgenommen, ob das Argument aber im konkreten Fall sticht, ist auf Grund der neusten Entwicklungen aber fragwürdig.

Fazit Anwalt

Der Experte empfindet den Prozess und die Entwicklungen rund um das ISOS nicht besorgniserregend, da solche Themen immer wieder einer gewissen Aktualität entsprechen und die Gerichte und Behörden demnach bereits über genügend Erfahrungen verfügen um mit solchen Dingen umzugehen. Das das Argument ISOS von Rekurrierenden angeführt wird, steht für den Experten ausser Frage, die Erfolgsaussichten sind seiner Meinung nach aber relativ gering, unter anderem auch in Hinsicht auf die neue BZO 2016, bei welcher das ISOS offiziell mitberücksichtigt ist. Ob

²⁶ Im Sinne eines zu hohen Anteils an Beamten

²⁷ BZO 1999 unter Ursula Koch. Die Baudirektion des Kanton Zürichs hat aufgrund der vielen Rekurse eine Ersatzbauordnung festgesetzt

die Einführung des ISOS nun einen Einfluss auf die Bautätigkeit in der Stadt Zürich hat, bezweifelt der Experte.

7.4.5 Auswertung Experteninterview Gericht

Fragestellungen ISOS

Der Befragte kann in seiner Funktion als Gerichtspräsident keine Aussage über Sinn und Unsinn vom ISOS machen. Das ISOS wird, falls es in einer Rekurschrift enthalten ist, von Fall zu Fall angeschaut und auch beurteilt. Er geht davon aus, dass das ISOS auch nach Inkraftsetzung der neuen BZO 2016 nach wie vor als Argument bei Rekursen eingesetzt wird. Obschon sieht er durch die neue BZO 2016 eine Verbesserung der Grundlagen und Festigung der Sicherheiten gegenüber Bauherrschaften. Rekurrierenden steht es jeweils offen, mit welchen Argumenten vorgegangen wird. Er in seiner Funktion ist dazu verpflichtet werteneutral auf jedes einzelne Argument einzugehen und zu entscheiden.

Fragestellungen Hypothesen

Der Befragte sieht eher einen indirekten Einfluss des ISOS auf die Bautätigkeit in der Stadt Zürich. Durch die verzögerte Inkraftsetzung der BZO 2016, unter anderem wegen dem ISOS, haben viele Bauherrschaften entschieden mit Eingaben zu warten, bis die neue BZO 2016 rechtskräftig ist, um erstens von der neu gewonnenen Rechtssicherheit und zweitens von den Verbesserungen der neuen BZO 2016 zu profitieren. Da Bauprojekte meistens von Fachleuten erarbeitet werden, sieht der Befragte keine grossen Probleme im Umgang mit dem ISOS, da Fachleute das notwendige Wissen und Know-How haben. Allgemein schätzt der Befragte, dass durch die innere Verdichtung in Zukunft vermehrt Nachbarrekurse anstehen, da er da die grössten Konfliktpotentiale sieht. Vor dem Hintergrund sieht er auch Widersprüche zwischen dem Anspruch von innerer Verdichtung und dem Ortsbildschutz gemäss dem ISOS, schätzt aber, dass die Grundordnung der Baugesetze genügend Spielraum für konfliktfreie Lösungen beinhaltet.

Fragestellungen Baurecht/Raumplanung

Das Grundvertrauen ist beim Befragten vorhanden. Durch die Grundordnung der Gesetze kann der Einzelne ziemlich gut den Ausgang in der Anwendung von Gesetzen abwägen und sich entsprechend rechtssicher fühlen. Das man vor Konflikten immer wieder

persönlich das Gespräch sucht, wertet der Befragte als sehr positiv und weist als erstinstanzliche Gerichtsbarkeit immer wieder auf die pragmatische Lösung hin.

Fragestellungen Baubewilligungsverfahren

Der Befragte schätzt, dass die Anzahl Rekurseingänge über die letzten Jahre konstant geblieben ist, durch die vorher erwähnte BZO-Revision marginal weniger Baugesuche behandelt wurden. Auch schätzt er, dass die Ausgangslage für Planungen und Baubewilligungen durch das ISOS nicht schwieriger geworden ist, durch die Inkraftsetzung der neuen BZO 2016 schätzt er eher im Gegenteil, dass die Rechtssicherheit und Leitplanken in der Planung und Rechtssprechung eher gestiegen sind.

Fazit Gericht

Das die Einführung des ISOS einen nennenswerten direkten Einfluss auf die Bautätigkeit in Form von vermehrten Rekursen zur Folge hatte, kann aus Sicht des Befragten ausgeschlossen werden. Vielmehr sieht der Befragte einen indirekten Einfluss des ISOS, als das unter anderem mit dem ISOS gegen die BZO 2016 erfolgreich rekurriert, und so Bauprojekte verzögert wurden. Das das ISOS ein weiterer Faktor bei Planungen und Beurteilungen von Baubewilligen ist, steht ausser Frage. Das diese zusätzlichen Auflagen durch gut informierte und spezialisierte Planer und Behörden aufgefangen werden, vermutet der Befragte. Das ISOS kann zudem nicht generalisiert betrachtet werden, sondern ist immer im Einzelfall zu betrachten.

7.4.6 Auswertung Experteninterview Behörde

Fragestellungen ISOS

Die Experten beurteilen das ISOS seiner Natur nach, als eine Ergänzung zum bestehenden kommunalen Denkmalpflegeinventar. Das ISOS als Arbeitsgrundlage und weiteres Inventar wirkt unterstützend, wenn es darum geht, die Abwägungen und Entscheide behördenseitig zu argumentieren. Die Befragten haben ein fundiertes Wissen über das ISOS und können folgerichtig einschätzen, in welchem Kontext das ISOS anzuwenden ist und wie mit dem Werkzeug umgegangen werden muss. Die aktive Involvierung der Befragten im Rahmen der Ergänzung des Erläuterungsberichts zur Teilrevision 2014 der Bau- und Zonenordnung (BZO) betreffend dem ISOS lässt darauf schliessen, dass mit der Festsetzung der BZO 2016 das ISOS berücksichtigt und gewürdigt ist, so dass davon ausgegangen werden kann, dass für Bauprojekte nach BZO das ISOS nicht noch

gesondert berücksichtigt werden muss. Das heisst, im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens müssen sich Architekten oder Investoren – sofern sie nach BZO bauen – nicht noch zusätzlich mit den Bestimmungen des ISOS auseinandersetzen. Vom Amtes wegen sind die kommunalen sowie auch kantonalen Behördenstellen verpflichtet, die Ortsbildschutzinteressen des ISOS bei Richt- und Nutzungsplanungen in einer Interessenabwägung einzubeziehen. Für eidgenössische Bauträgerschaften ist das ISOS bindend. Für private Planer und Investoren wird das ISOS entsprechend dann relevant, wenn aufgrund ihrer Planung eine Revision der BZO oder die Erarbeitung einer Sondernutzungsplanung (Gestaltungsplan oder Sonderbauvorschriften) nötig wird. Aufgrund der unterschiedlichen Natur des ISOS und des städtischen Inventars kann auch in Zukunft nicht ausgeschlossen werden, dass es auf Stufe Einzelobjekt und Ortsbild unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Schutzwürdigkeit geben wird. Die Befragten sehen in dem aber keinen Nachteil. Im Gegenteil können solche planerischen Herausforderungen für die Qualität und den Entwurfsprozesses förderlich sein. Die Abwägungen, welche in den Vorabklärungen eines Projekts hinsichtlich des ISOS gemacht werden müssen, können nach Meinung der Befragten nur befruchtend auf das Ergebnis einwirken.

Fragestellungen Hypothesen

Ob das ISOS in Zürich nun einen Einfluss auf die Bautätigkeit hat oder nicht, ist gemäss den Befragten äusserst schwierig zu beantworten. Neben der, aufgrund der kurzen Zeitspanne seit Einführung ISOS in Zürich und Heute, inexistenten Datenlage, merken die Befragten an, dass es neben dem ISOS viele andere Faktoren die Bautätigkeit positiv oder negativ beeinflussen können, und zwar in einem ausgeprägteren Mass als das ISOS. Beim Genehmigungs- und Inkraftsetzungsprozess sowie der Zeit der Rekursverfahren der BZO-Teilrevision 2016 war während zweier Jahren neben der rechtskräftigen BZO aufgrund der negativen Voranwendung auch die BZO 2016 in gewissen Punkten zu berücksichtigen. Dies hatte auf Stufe Planung und Investition für Zurückhaltung bei Bauherrschaften geführt. Gemäss den Befragten sind die Anzahl Baugesuche und -entscheide, welche denkmalpflegerische Abklärungen beinhalten, seit der Einführung des ISOS stabil geblieben. Den oftmals grössten negativen Einfluss auf ein Bauprojekt haben Nachbarrekurse, welche am häufigsten zu Verzögerungen führen können.

Fragestellungen Baurecht/Raumplanung

Dem schweizerischen Rechtssystem und Aufbau der Verwaltungen stehen die Befragten sehr positiv gegenüber. Den Gesetztestexten und Arbeit der Behördenstellen attestieren die Befragten eine grosse Rechtssicherheit für die Betroffenen. Die gesetzlich verankerte Pflicht zur ständigen Anpassung und Revision der Gesetze auf neue Voraussetzungen und Änderungen werten die Befragten als eminent wichtig. Dadurch können neue Entwicklungen erkannt, abgewogen und in die Gesetze adäquat integriert werden.

Fragestellungen Baubewilligungsverfahren

Grundsätzlich ist das Rekursrisiko in der Stadt Zürich gegenüber dem Landesschnitt hoch. Mit der Einführung des ISOS könnte es nun allenfalls zu einer Erweiterung der Palette an möglichen Argumenten für einen Rekurs kommen.

Fazit aus dem Gespräch mit den Behörden

Die Behördenstellen, vor allem diejenigen, welche aktiv in der Gesetzgebung und deren Ausarbeitung beteiligt sind, sind, im Gegensatz zu anderen Akteuren, bestens informiert und schätzen die Lage rund um die Diskussionen richtig ein. Frei von Spekulationen und Vermutungen haben die Amtsstellen einen professionellen Umgang mit dem ISOS und setzen die Vorgaben von Bund und Kanton weitsichtig um. Den Hypothesen der Arbeit stehen die Befragten kritisch gegenüber, da ISOS in ihrer Arbeit ein Thema unter vielen ist, welche zyklisch in Politik und Gesellschaft auftauchen.

7.5 Fazit der Experteninterviews

Alle Interviewpartner beurteilen das ISOS wertefrei als ein gutes Planungsinstrument und ordnen die Unsicherheiten rund um das ISOS aufgrund der Neuerung in eine erste unruhige Übergangsphase ein, welche sich nach Festsetzung der neuen BZO 2016 merklich beruhigen sollte. Das das ISOS vermehrt für Einwendungen verwendet wird, liegt gemäss den Experten mutmasslich darin, dass die Rekurrierenden im ISOS neu eine Möglichkeit für zusätzliche Argumentationen sehen und diese auch anwenden. Das das zusätzliche Argument aber einen nachhaltigen direkten Einfluss auf die Bautätigkeit haben könnte, wird allseits verneint. Zu insignifikant sind die effektiven Gerichtsfälle im Vergleich zur Bautätigkeit. Das sich das ISOS mit einer Reihe von ähnlichen Gesetzen und Verordnungen vergleichen lässt, wird durch die Experten vermutet. Daher sind die Experten zuversichtlich, dass sich die Unsicherheiten und Tagesaktualität rund um das ISOS zeitnah normalisieren.

8. Schlussfolgerungen und Schlussbetrachtung

In diesem Kapitel werden auf Basis der vorhergehenden Fazits und Untersuchungen die Fragestellungen beantwortet und ein Fazit über den ganzen Themenkreis und die Arbeit gezogen.

8.1 Beantwortung Fragestellungen

a. Inwiefern beeinflusst die Einführung des ISOS der Stadt Zürich die Bautätigkeit in den inventarisierten Ortsbildern der Stadt Zürich.

Aus den Untersuchungen geht hervor, dass die Einführung des ISOS im 2016 einen merkbaren Einfluss auf laufende Gesetzesrevisionen und Planungs- und Investitionstätigkeiten in der Stadt Zürich hat. Einen Einfluss auf die Bautätigkeit als solches konnte nicht explizit nachgewiesen werden. Dass das ISOS keinen nachweisbaren Einfluss hat, kann man aufgrund der Untersuchungen auf folgende Punkte zurückführen:

Andere Faktoren Bautätigkeit

Die im Rahmen dieser Arbeit beleuchteten, für die Bautätigkeit entscheidenden, Faktoren sind Konjunktur, Bevölkerung und Kapazität. Bei einer stabilen Konjunktur, mit einer wachsenden Bevölkerung und vorhandener Kapazität ist eine rege Bautätigkeit die Folge. Die Faktoren, die Liste ist nicht abschliessend, stimulieren die Bautätigkeit massgebend. Das ISOS, welches «lediglich» ein Inventar zur Klassifizierung und Identifizierung von erhaltenswerten Ortsbildern darstellt, ist im Gegensatz zu den drei erwähnten stimulierenden Faktoren ein viel zu kleiner Hebel um die Bautätigkeit spürbar einzuschränken. Während Konjunktur, Bevölkerungswachstum und Kapazität die Bautätigkeit direkt beeinflussen, ist beim ISOS seiner Natur nach, als zusätzlicher Regulator auszugehen. Vom Aspekt der Raumplanung her gesehen ist das ISOS in jeweiligen Interessenabwägungen zu berücksichtigen, bei der BZO 2016 geht man aktuell davon aus, dass das ISOS genügend berücksichtigt ist und demnach keine grösseren Widersprüche zu den Verdichtungszielen der entsprechenden Behörden mehr darstellt. Ob das ISOS effektiv genügend berücksichtigt ist, darf zwar in Frage gestellt werden, die Gesetzgeber geben sich hinsichtlich dieser Frage aber selbstsicher.

Grundordnung

Die in der BZO 2016 festgesetzte Grundordnung steuert die Entwicklung der Stadt hinsichtlich der baulichen und strategischen Aspekte des Städtebaus. Bei Bauvorhaben wird die Grundordnung von Planern, Investoren, Rekurrierenden, Behörden und Gerichten in einem hohen Masse respektiert. Bei Wahrung der Grundordnung gemäss BZO 2016 wird es für Rekurrierende schwierig, sich auf Basis ISOS gegen ein Bauvorhaben zu wehren oder ein Bauvorhaben zu verhindern. Die in der BZO ausgeschiedenen Kern- und Erhaltungszonen waren bereits vor Einführung des ISOS sehr restriktiv gestaltet und lassen bauliche Veränderungen nur unter erschwerten Bedingungen zu. Der Umgang, unter erschwerten Bedingungen zu bauen, ist den Akteuren in der Stadt seit längerem geläufig, daher wird das ISOS keine zusätzliche Erschwerung darstellen.

b. Gibt es allenfalls Widersprüche zum kommunalen Denkmalpflegeinventar der Stadt Zürich und der sich in Revision befindlichen Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich. Können allfällige Widersprüche für Rekurrierende bei Einsprachen vorgebracht werden um Bauprojekte zu verzögern oder sogar gänzlich zu verhindern.

Gemäss dem Zürcher Heimatschutz gibt es diverse Widersprüche zwischen dem Denkmalpflegeinventar der Stadt Zürich und dem ISOS. Dies aufgrund von unterschiedlichen Aufnahmekriterien und Methoden und Schärfegraden in der Detailbetrachtung. Diese Widersprüche stellen aber keine Probleme dar, da erstens eine erste gegenseitige Abstimmung und Identifizierung bereits stattgefunden hat und man sich des Ausmasses der Widersprüche durchaus im Klaren ist und zweitens dies kein anzuführender Punkt für Rekurrierende ist. Allfällige Widersprüche zur BZO 2016 wurden gemäss Behörden und Zürcher Heimatschutz bereinigt und die Möglichkeit auf Basis ISOS zu rekurrieren ist daher als sehr klein einzuschätzen.

c. Ist der Einfluss «ISOS» konkret mess- und darstellbar und welche Schlussfolgerungen lassen sich für die unmittelbare Zukunft der stadtzürcherischen Bautätigkeit aus der Untersuchung ableiten.

Die Datenlage um statistisch einen Zusammenhang herzuleiten, ist aufgrund der kurzen Zeitspanne seit Einführung des ISOS, sehr schlecht. Selbst bei genügender Datenlage zu einem späteren Zeitpunkt darf bezweifelt werden, dass sich ein solcher Einfluss statistisch nachweisen lässt. Gründe hierfür könnten sein, dass die Bautätigkeit hauptsächlich von anderen Faktoren abhängig sind und der Einfluss des ISOS einen verschwindend kleinen

Einflussfaktor bildet. Hinsichtlich zukünftigen Einflüssen des ISOS auf die Bautätigkeit darf vermutet werden, dass dieser aufgrund der neu festgesetzten BZO 2016 deutlich zurückgeht. Die verbindliche BZO 2016 legt die Grundordnung fest, an welche sich künftige Bauprojekte zu orientieren haben in der Stadt Zürich. Gerichte und Stadtbehörden haben die Berücksichtigung und Würdigung des ISOS innerhalb der BZO 2016 anerkannt und daher wird es für künftige Rekurse auf Basis ISOS mutmasslich schwer, sich gegen die Grundordnung durchzusetzen.

8.2 Fazit

Nachdem die Fragestellungen der Arbeit im Rahmen des Untersuchten in Kapitel 8.1 beantwortet wurden, wird nachfolgend die Schlussfolgerung gezogen. Die Arbeit hat versucht einen sehr spezifischen Aspekt der Bauwirtschaft in der Stadt Zürich genauer zu beleuchten. Die Arbeit hat nach einer kurzen Aufarbeitung der Chronologie, Diskussionen und Erstellung einer kurzen Übersicht über die Gesetze, mittels den empirischen Untersuchungen versucht, einen Zusammenhang gemäss den Fragestellungen herzustellen. Während der Bearbeitung des Themas zeigte sich, dass die Akteure das ISOS komplett anders beurteilen und entsprechend ihre eigenen Meinungen hierzu haben. Die Informations- und Wissensstände zwischen den einzelnen Akteuren sind zum Teil sehr unterschiedlich. Auch das Verständnis, was das ISOS überhaupt ist, wie es korrekt angewendet und eingeordnet wird differiert zum Teil massiv. Obwohl das ISOS in anderen Kantonen bereits seit mehreren Jahrzehnten angewendet wird und Teil der üblichen Vorabklärungen im Rahmen von Bauprojekten ist, hat die Einführung des ISOS in der Stadt Zürich für viel Unsicherheit gesorgt. Wie bereits in den Jahrzehnten vor dem ISOS waren in der Stadt Zürich immer wieder andere Themen hochaktuell und sorgten für Unsicherheiten bei Bauherrschaften und Planenden. So sind hier die Festsetzung der LSV, die Thematik mit Schadstoffen und Nachhaltigkeit angeführt. Diese Themenbereiche wurden gleich dem ISOS in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert und über die Zeit durch sämtliche Akteure angenommen. Diese Thematiken sind heute bei Bauherrschaften und Planenden alltäglich und stellen diesbezüglich keine grosses Risikopotential für Planungen mehr dar. Mit der Festsetzung der neuen BZO 2016, weiteren Aufklärung über das ISOS und Erfahrungen in dem Bereich ist davon auszugehen, dass die Thematik gut durch sämtliche Akteure absorbiert und in eine Routine übergeht. Das Rekurrierende mit dem ISOS ein neues Argument in der Palette von anzubringenden Rekursgründen erhalten haben, kann nicht bestritten werden. Das das Argument sticht und nachhaltig mit Erfolgsaussichten bedacht wird, darf aber stark angezweifelt werden.

8.3 Diskussion

Zu den Schwächen und ausgelassenen Themenkreise dieser Arbeit, lassen sich folgende Aussagen festhalten: Die Arbeit hat sechs verschiedene Akteure zu den Hypothesen befragt, was für diese umfassende Thematik wenig repräsentativ ist. Für den statistischen Teil waren für eine relevante Untersuchung zu wenig Grunddaten vorhanden, allenfalls ist der Zeitpunkt der Arbeit verfrüht gewählt worden. Das eine so komplexe Komponente wie die Bautätigkeit mit drei Faktoren versucht wird zu erklären, ist auch nur als Annäherung an die Realität durch ein Modell zu verstehen. Rückblickend hat sich das ISOS als indirekter Einflussfaktor gezeigt, in dem es von Rekurrierenden gegen die die BZO 2016 verwendet wurde, obwohl die Zielsetzungen der Rekurrierenden eine andere war und das ISOS als Vorwand benutzt wurde. Die Arbeit hatte zwar die Stadt Zürich als räumliche Abgrenzung definiert, ein Blick auf andere Kantone mit mehrjähriger Praxis und Erfahrung hätte mutmasslich mehr Aufschluss über die Fragestellungen geben können. Eine weitere, zu vertiefende Komponente wäre es, das ISOS im Verhältnis zu anderen, die öffentliche Diskussion prägende, Themen zu untersuchen. Wie hat sich z. B. die Einführung der LSV verhalten, wie die Einführung des Katasters für belastete Standorte. Die Einführung des ISOS im Vergleich mit anderen Thematiken zu vergleichen wäre sehr interessant, um die Wichtigkeit und Stellung des Themas zu beurteilen. Bei der Bearbeitung hat sich gezeigt, dass andere Faktoren viel stärker zu gewichten sind für die Entwicklung der Stadt Zürich und auch in den behördlichen Interessensabwägungen eine grosse Rolle spielen. Eine genauere Betrachtung inwiefern ein Thema wie das ISOS in den Abwägungen der Behörden eine Rolle spielt wäre weiterführend eine interessante Betrachtung.

8.4 Ausblick

Aufgrund der Untersuchungsergebnisse ist die Zeit nach der Teilkraftsetzung der BZO 2016 am 1. November 2018 zu betrachten. Wie verhalten sich Planer, Investoren, Rekurrierende und Gerichte nach Einführung der angepassten Grundordnung. Wird sich die Thematik ein wenig legen und die Akteure sich damit arrangieren, wird es entgegen der Behördenmeinung weiter Streitfälle geben aufgrund unlösbarer Widersprüche. Nach dem Verständnis von zyklisch aktuellen Thematiken, ist die Fragestellung nach dem kommenden Thema interessant.

9. Literaturverzeichnis

- Arbeitsgruppe "ISOS und Verdichtung". (2015). Ausgangslage und Herausforderung (S. 9). Bern.
- Baudirektion Kanton Zürich. (2015). Rechtliche Grundlagen. In K. Denkmalpflege, *Rechtliche Grundlagen Kantonale Denkmalpflege*. Dübendorf.
- Baurekursgericht des Kanton Zürichs. (2010-2018). <http://www.baurekursgericht-zh.ch>. Von <http://www.baurekursgericht-zh.ch/ueber-uns/das-gericht.html> abgerufen
- Bundesamt für Kultur BAK. (2016). Inkraftsetzung. In B. f. BAK, *ISOS Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung Kanton Zürich/Stadt Zürich* (S. 9). Bern.
- Bundesamt für Kultur BAK. (2016). Zum Geleit. In *ISOS Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung Kanton Zürich/Stadt Zürich* (S. 3). Bern.
- Heusser-Keller, S. (1981). *ISOS. ISOS (S.9)*. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern.
- Heusser-Keller, S. (1981). *ISOS. ISOS (S.9)*. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern.
- Heusser-Keller, S. (1981). *ISOS. ISOS (S.9)*. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern.
- Hochbauamt Stadt Zürich. (2016). *Ergänzung des Erläuterungsberichts zur BZO-Teilrevision 2014 betreffend Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS)*. Zürich.
- Jörg, S. (2. Februar 2017). *Wohnbautätigkeit und Abbruch auf hohem Niveau*. Von www.stadt-zuerich.ch: https://www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2017-02-28_Wohnbautaetigkeit-und-Abbruch-auf-hohem-Niveau.html abgerufen
- Stadt Zürich. (2014). Bauzonenkapazität und Bevölkerungsentwicklung. In S. Zürich, *Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich, BZO 2014 Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV* (S. 13). Zürich: Stadt Zürich.
- Stadt Zürich, Hochbaudepartement. (2017). *Medienmitteilung 23. November*. Zürich.

Stadt Zürich, Hochbaudepartement. (2018). *Medienmitteilung 6. Juli 2018*. Zürich.

Stadt Zürich, Hochbaudepartement, Amt für Städtebau. (2014). *Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich*. Zürich.

Stadt Zürich, Hochbaudepartement, Amt für Städtebau. (2014). *Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich BZO 2014, Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV*. Zürich.

Stadt Zürich, Statistik. (2016). *Analyse, Bauliche Erneuerung in Zahlen*. Zürich: Stadt Zürich.

Statistik Stadt Zürich. (2017). Quartiere. In *Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2017* (S. 489). Zürich.

10. Anhang

10.1 Ergänzende Abbildungen

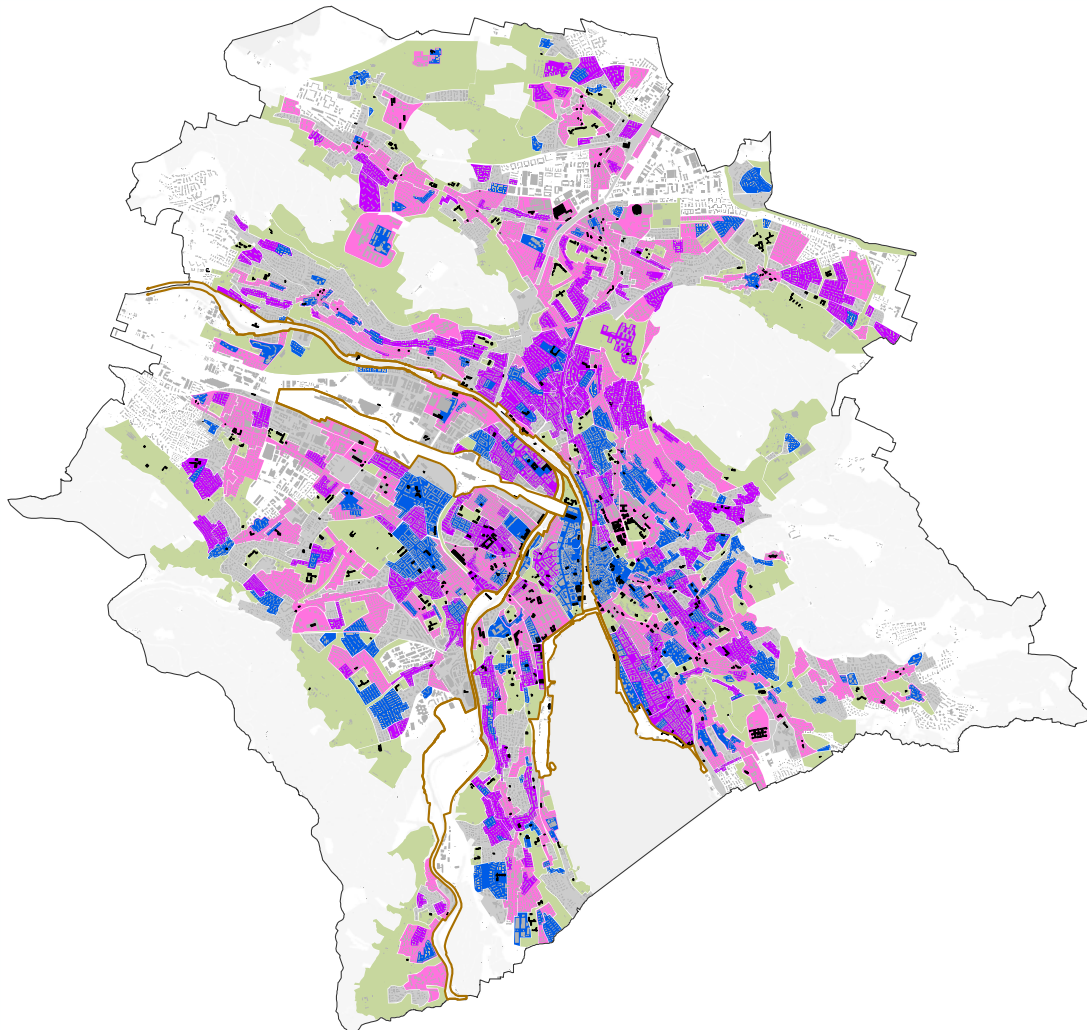
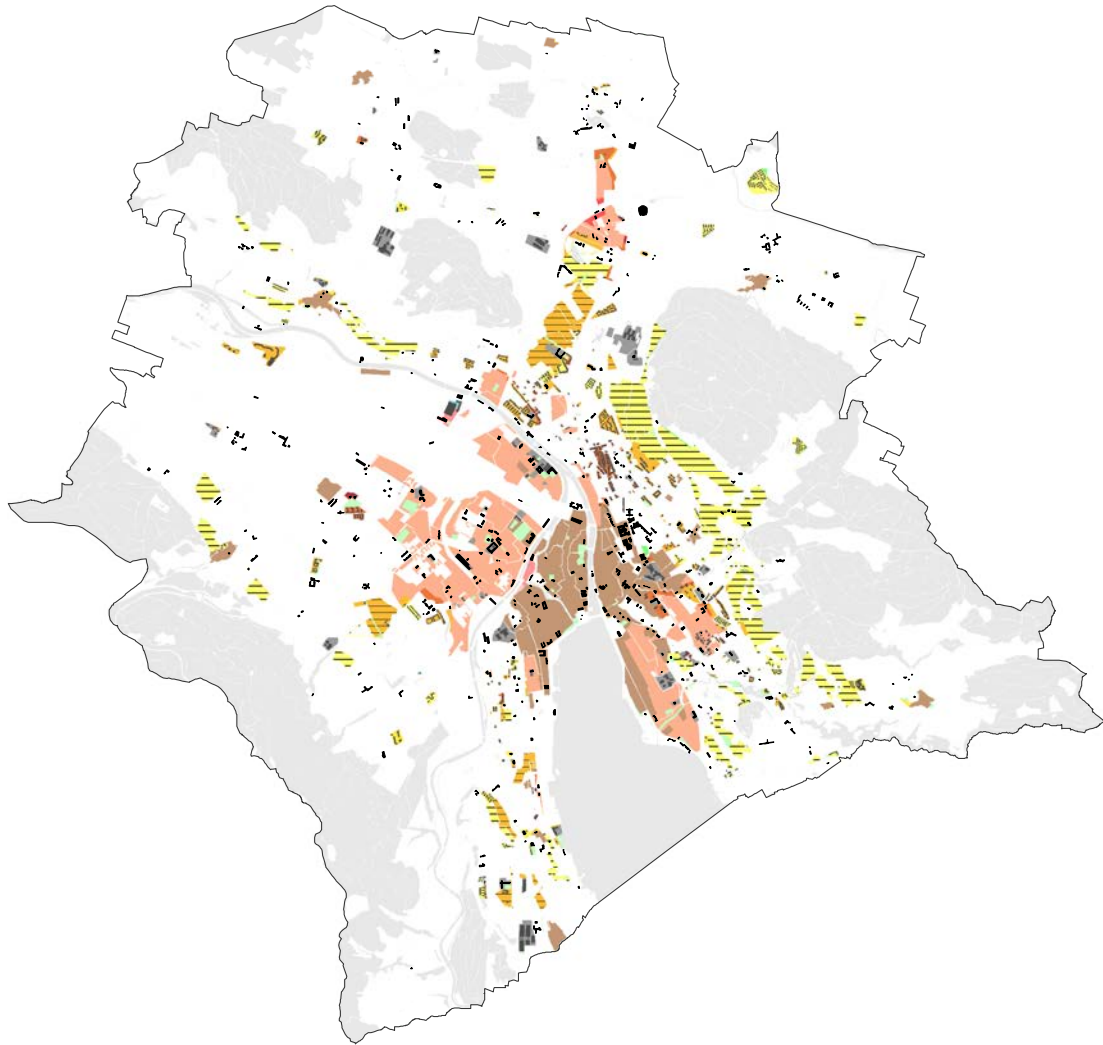


Abb.1: Entwurf ISOS 2015

- Erhaltungsziel A: Erhalt der Substanz
- Erhaltungsziel B: Erhalt der Struktur
- Erhaltungsziel C: Erhalt des Charakters
- Erhaltungsziel a: Erhalt der Beschaffenheit
- Erhaltungsziel b: Erhalt der Eigenschaft
- Erhaltungsziel a oder b
- Erhaltungsziel A: integraler Substanzerhalt

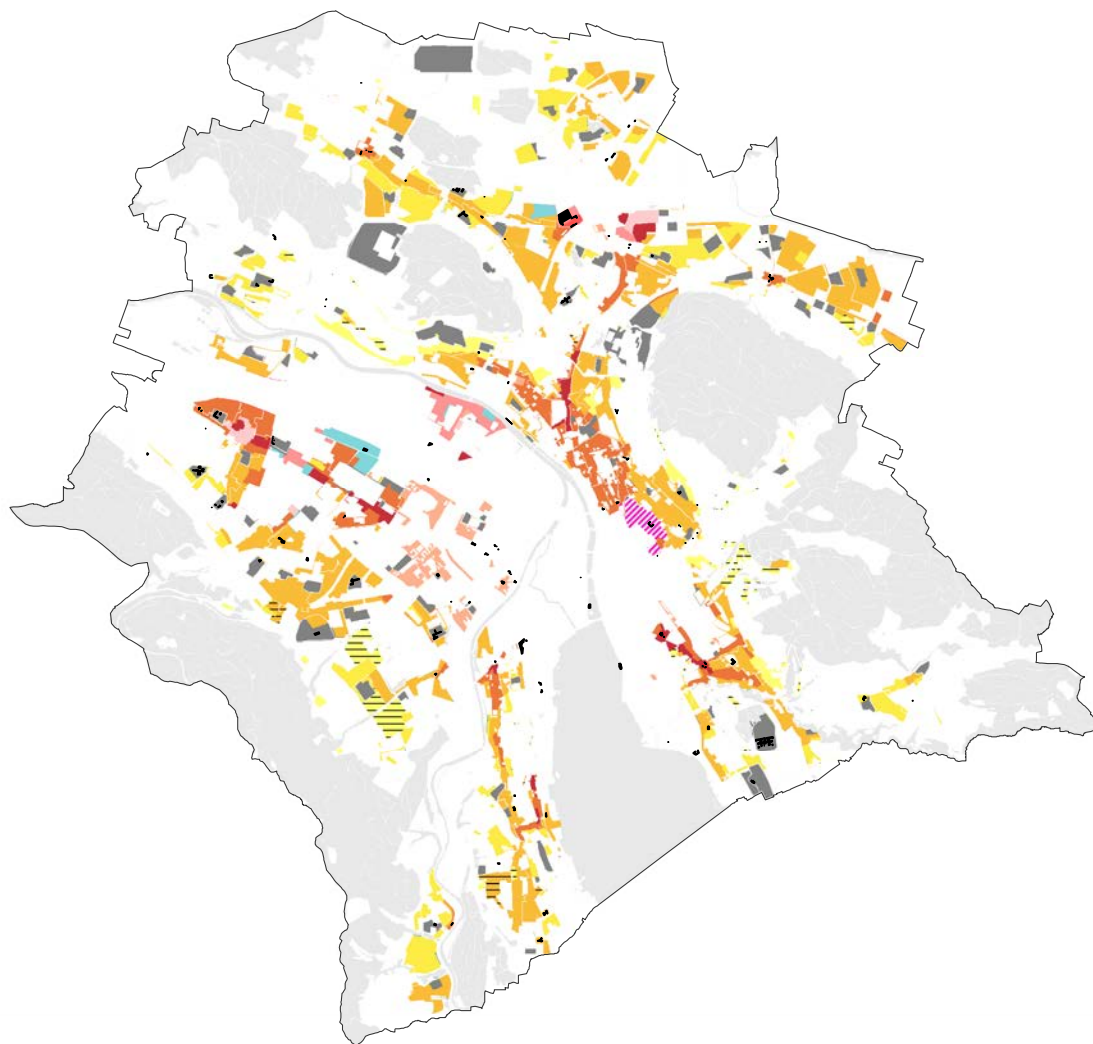
Abbildung 20: Übersicht Entwurf ISOS Stadt Zürich mit Erhaltungszielen (Stadt Zürich, Ergänzung des Erläuterungsberichts zur BZO-Revision 2014 betreffend dem ISOS, 4. Mai 2016, S. 10)



Zonen BZO 2014 sowie Inventar und Schutzobjekte, welche den Erhaltungszielen des ISOS entsprechen

- *** W2 (ISOS-Erhaltungsziel A)
- ** W2b (ISOS-Erhaltungsziel B oder C)
- *** W3 (ISOS-Erhaltungsziel A)
- *** W4 (ISOS-Erhaltungsziel A)
- ** W4b (ISOS-Erhaltungsziel B oder C)
- *** W5 (ISOS-Erhaltungsziel A)
- *** W6 (ISOS-Erhaltungsziel A)
- *** Industriezone (ISOS-Erhaltungsziel A)
- *** Zone für öffentliche Bauten (ISOS-Erhaltungsziel A)
- ** Quez (ISOS-Erhaltungsziel B oder C)
- * Kernzone (ISOS-Erhaltungsziel A, B oder C)
- ***** Erholungszone (ISOS-Erhaltungsziel a)
- ***** Freihaltezone (ISOS-Erhaltungsziel a)
- ***** städtische/kantonale Inventar u. Schutzobjekte
(ISOS-Einzelelemente mit Erhaltungsziel A)
- *** städtische/kantonale Inventar u. Schutzobjekte
(ISOS-Baugruppe Erhaltungsziel A, ausserhalb Kernzonen)

Abbildung 21: Übersicht Entsprechungen BZO mit ISOS (Stadt Zürich, Ergänzung des Erläuterungsberichts zur BZO-Revision 2014 betreffend dem ISOS, 4. Mai 2016, S. 11)



Zonen BZO 2014, welche im Konflikt mit den Erhaltungszielen des ISOS stehen

- W2 (ISOSErhaltungsziel A, B, C)
- W2b (ISOSErhaltungsziel A)
- W3 (ISOSErhaltungsziel A, B, C)
- W4 (ISOSErhaltungsziel A, B, C)
- W4b (ISOSErhaltungsziel A)
- W5 (ISOSErhaltungsziel A, B, C)
- W6 (ISOSErhaltungsziel A, B, C)
- Z5 (ISOSErhaltungsziel A, B, C)
- Z6 (ISOSErhaltungsziel A, B, C)
- Z7 (ISOSErhaltungsziel A, B, C)
- Industriezone (ISOSErhaltungsziel A, B, C)
- Zone für öffentliche Bauten (ISOSErhaltungsziel A, B, C)
- Quez (ISOSErhaltungsziel A)
- Nicht zoniert (ISOSErhaltungsziel C)
- ISOSErhaltungsziel A (nicht im städtischen/kantonalen Inventar, nicht unter Schutz)

Abbildung 22: Übersicht Konflikte BZO mit ISOS (Stadt Zürich, Ergänzung des Erläuterungsberichts zur BZO-Revision 2014 betreffend dem ISOS, 4. Mai 2016, S. 12)

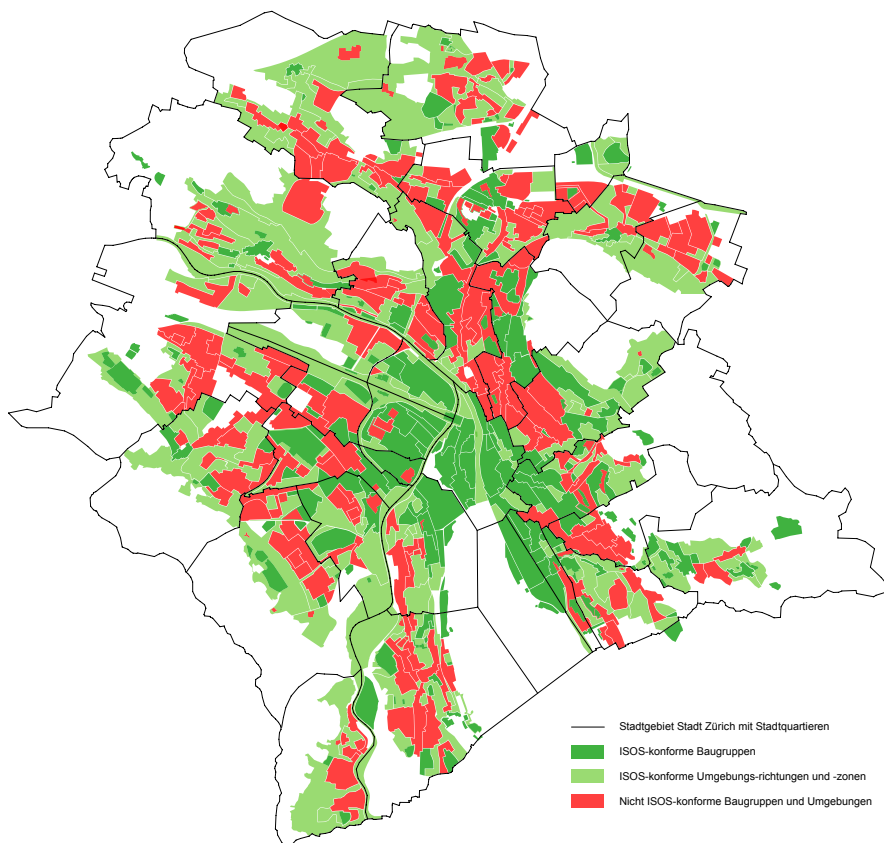


Abbildung 23: Einteilung und Analyse ISOS-konform / Nicht ISOS-konform (Eigene Darstellung)

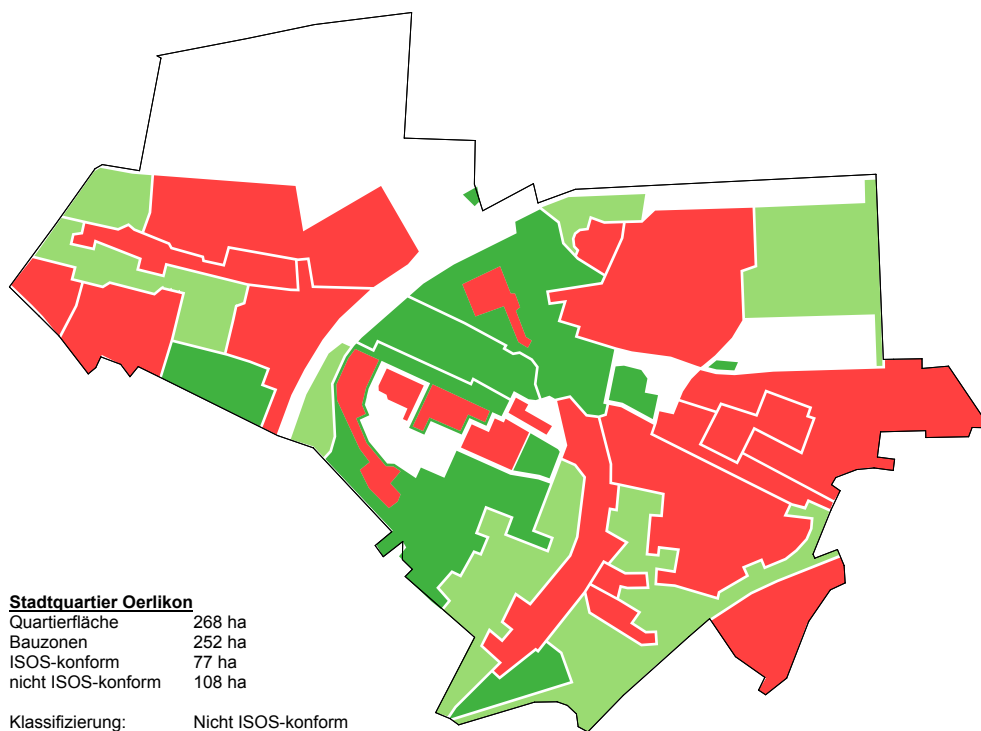


Abbildung 24: Beispiel Oerlikon; Einteilung Stadtquartier in ISOS-konform / Nicht ISOS-konform (Eigene Darstellung)

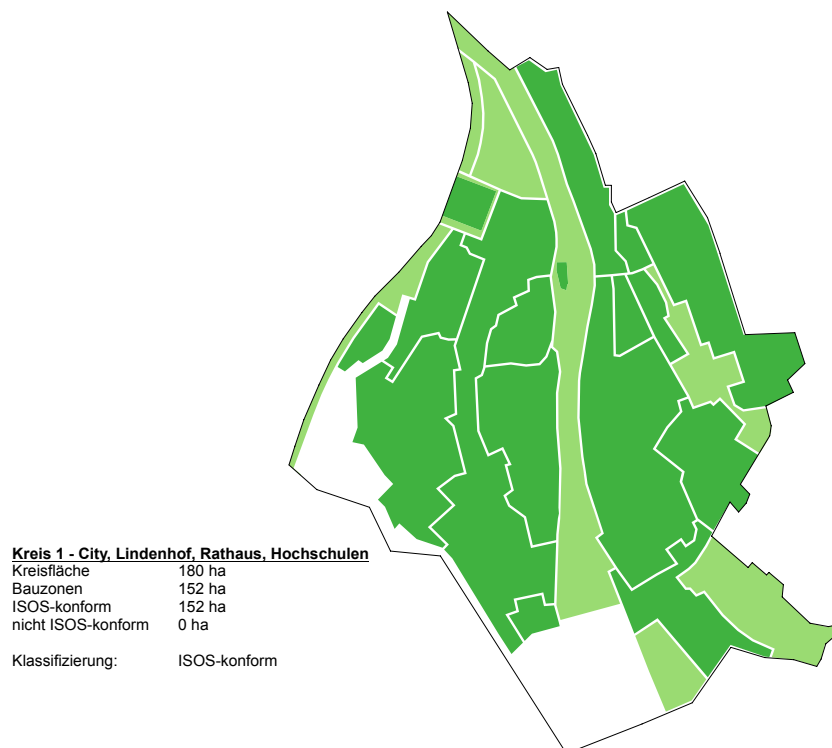


Abbildung 25: Beispiel Kreis 1; Einteilung Stadtquartier in ISOS-konform / Nicht ISOS-konform (Eigene Darstellung)

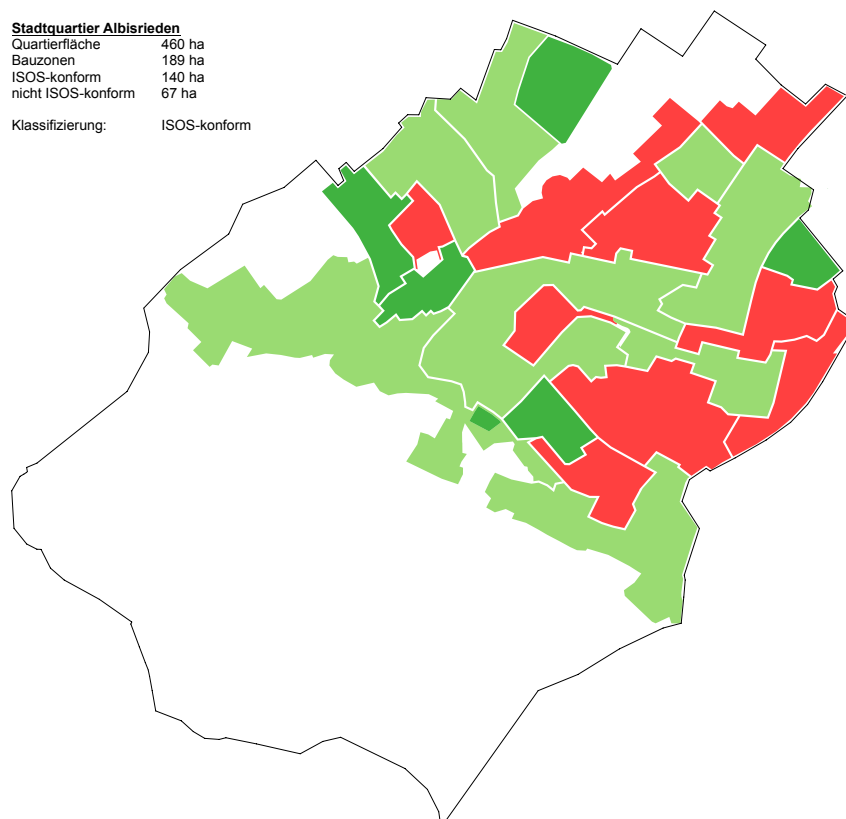


Abbildung 26: Beispiel Albisrieden; Einteilung Stadtquartier in ISOS-konform / Nicht ISOS-konform (Eigene Darstellung)

Einteilung Stadt Zürich	Einteilung ISOS	ISOS Konflikt	ISOS Konform
Kreis 1			
Rathaus	Innenstadt		x
Hochschulen	Innenstadt		x
City	Innenstadt		x
Lindenhof	Innenstadt		x
Kreis 2			
Wollishofen	Wollishofen	x	
Leimbach	Wollishofen	x	
Enge	Enge		x
Kreis 3			
Alt-Wiedikon	Wiedikon		x
Friesenberg	Wiedikon	x	
Sihlfeld	Wiedikon	x	
Kreis 4			
Werd	Aussersihl		x
Langstrasse	Aussersihl		x
Hard	Aussersihl	x	
Kreis 5			
Gewerbeshule	Industrie		x
Escher Wyss	Industrie	x	
Kreis 6			
Unterstrass	Unterstrass	x	
Oberstrass	Oberstrass	x	
Kreis 7			
Fluntern	Fluntern	x	
Hottingen	Hottingen	x	
Hirslanden	Hirslanden_Witikon	x	
Witikon	Hirslanden_Witikon		x
Kreis 8			
Seefeld	Riesbach		x
Mühlebach	Riesbach		x
Weinegg	Riesbach	x	
Kreis 9			
Albisrieden	Albisrieden		x
Altstetten	Altstetten	x	
Kreis 10			
Höngg	Höngg	x	
Wipkingen	Wipkingen	x	
Kreis 11			
Affoltern	Affoltern	x	
Oerlikon	Oerlikon	x	
Seebach	Seebach	x	
Kreis 12			
Saatlen	Schwamendingen	x	
Schwamendingen-Mitte	Schwamendingen	x	
Hirzenbach	Schwamendingen	x	
34 Stadtquartiere	20 ISOS Quartiere	21 nicht konform	13 konform

Tabelle 7: Einteilung Stadtquartiere in ISOS-konform / Nicht ISOS-konform (Eigene Darstellung)

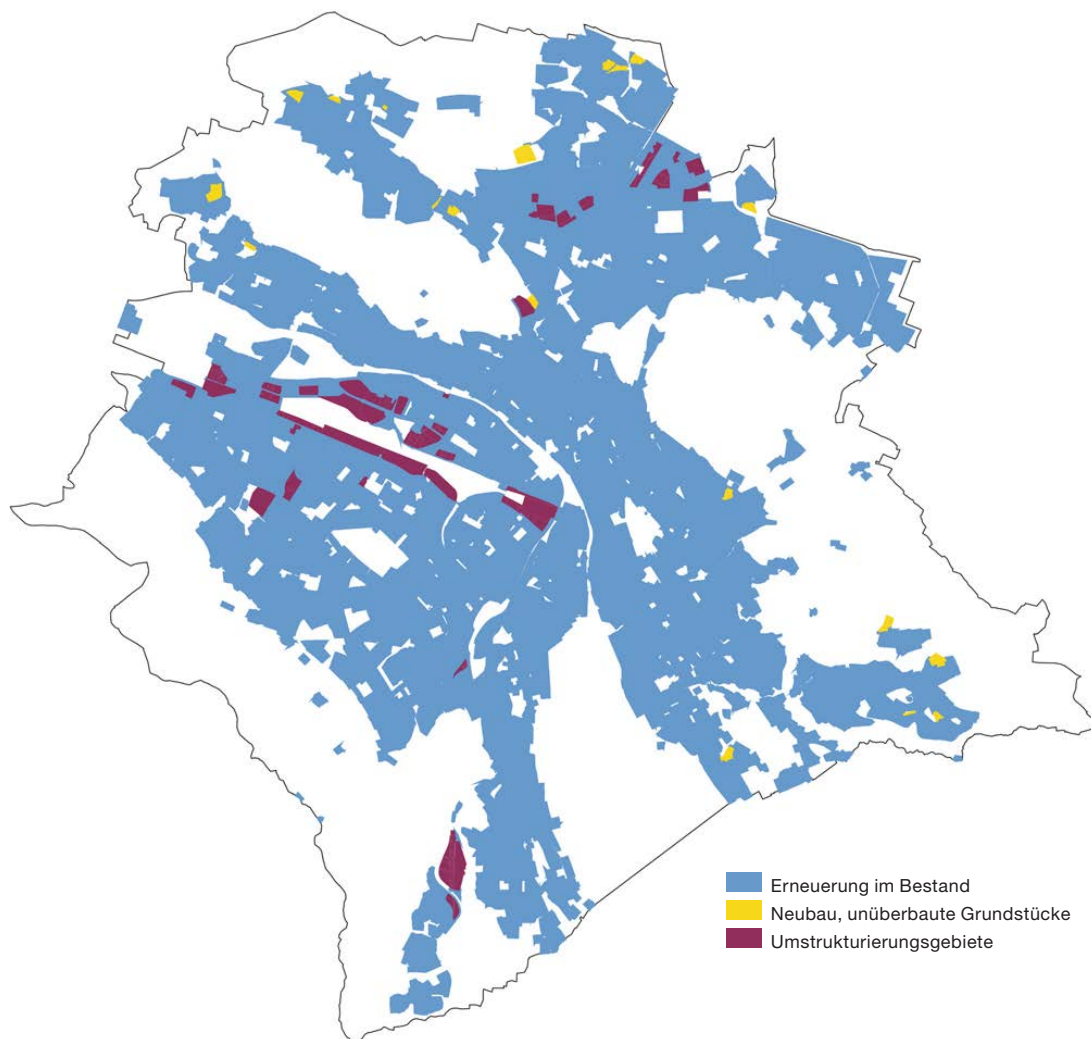


Abbildung 27: Gebietskategorien für die getroffenen Annahmen hinsichtlich Inanspruchnahme der Bauzonenreserven bis 2030 (Stadt Zürich, Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich, BZO 2014, Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, S. 15)

10.2 Leitfaden Experteninterviews

Folgende Themenbereiche wurden bei den Interviews befragt. Aufgrund der unterschiedlichen Funktionen der Experten differieren die Themenbereiche, da bei den Experten unterschiedliche Fragestellungen massgebend sind.

a. Themenbereiche Anleger

Institutionelle Anleger / Private Anleger:

- i. Fragestellungen ISOS
 - a. Haben Sie Kenntnis über das ISOS
 - b. Verfolgen Sie die Diskussionen rund um das ISOS auf Bundes-, Kantons- und Gemeinde-Ebene mit
 - c. Haben oder hatten Sie Projekte, bei welchen ISOS ein Thema ist
 - d. Wenn ja:
 - In welcher Form wurde das ISOS eingesetzt
 - Wurde ISOS als Argument benutzt um den Bau zu verzögern
 - Sind die Gerichtsbarkeiten auf das Argument eingegangen, oder waren bei der Urteilsfindung andere Themen ausschlaggebend
- ii. Fragestellungen Abschlussarbeit
 - a. Wie schätzen Sie den Einfluss des ISOS auf die Bautätigkeit in der Stadt Zürich ein:
 - Könnte das einen Einfluss auf die allgemeine Bautätigkeit haben
 - Sehen Sie allenfalls Unterschiede zwischen privaten, institutionellen oder öffentlichen Bauherrschaften
 - Ist die Einführung des ISOS generell eine Erschwerung für die Bautätigkeit in der Stadt Zürich
 - b. Wo sehen Sie allenfalls die grössten Risiken bei Bauprojekten in Bezug auf Rekurse allgemein
 - c. Inwiefern hat sich die Einführung des ISOS auf die Stimmungslage in der Stadt Zürich ausgewirkt
 - d. Wie beurteilen Sie allfällige Widersprüche zur geltenden BZO
 - Innere Verdichtung vs. Ortsbildschutz
 - e. Wie beurteilen Sie die Berücksichtigung und Würdigung innerhalb der BZO 2016
 - f. Ausblick: Was denken Sie, wie wird in ein paar Jahren mit dem ISOS umgegangen werden. Rückkehr zur Normalität durch Berücksichtigung innerhalb der BZO, weitere Diskussionen aufgrund wiederkehrender Themen
 - In Bezug auf die Rechtssprechung
 - In Bezug auf die allgemeine Stimmungslage
- iii. Akquisitions- und Investitionspraxis
 - a. Achten Sie bei möglichen Investitionen explizit auf Einträge ISOS
 - b. Haben Sie Erfahrungen im Umgang mit ISOS, resp. welchen Einfluss hat ISOS auf Ihren Investitionsentscheid
 - c. Was für Faktoren spielen bei Investitionsentscheiden allgemein eine grosse Rolle

- iv. Baurecht / Raumplanung
 - a. Denken Sie, dass die Rechtssicherheit durch die kommunalen Behördenstellen gegeben ist
 - b. Wie ist Ihr Verhältnis zu den Behörden allgemein. Sind diese aus Ihrer Sicht vertrauenswürdig und liefern diese verlässliche Aussagen bezüglich Planungsrisiken
 - c. Vertrauen Sie den Behörden (Bund, Kanton, Gemeinde), dass diese ihren Pflichten nachkommen und die Aufgaben gut bewältigen
 - d. Halten Sie sich bezüglich raumplanerischen Themen in einem übergeordneten Massstab auf dem Laufenden
 - e. Erachten Sie es als wichtig, sich über die laufenden Entwicklungen informiert zu halten und die Vorgänge zu verstehen
- v. Baubewilligungsverfahren
 - a. Wie schätzen Sie die Rekursanfälligkeit bei Planungen im Allgemeinen ein
 - b. Wie schätzen Sie die Rekursanfälligkeit bei Planungen in ISOS-Gebieten ein
 - c. Schätzen Sie, dass ISOS die Ausgangslage für Planungen eher schwieriger geworden sind?
 - d. Was sind aus Ihrer Sicht andere erschwerende Faktoren, welche Bautätigkeit erschweren können
- vi. Weitere Kommentare

b. Themenbereiche Recht

Anwalt:

- vii. Fragestellungen ISOS
 - a. Haben Sie Kenntnis über das ISOS
 - b. Verfolgen Sie die Diskussionen rund um das ISOS auf Bundes-, Kantons- und Gemeinde-Ebene mit
 - c. Haben Sie momentan Mandate, bei welchen ISOS ein Thema ist
 - d. Wenn ja:
 - In welcher Form wurde das ISOS eingesetzt
 - Wurde ISOS als Argument benutzt um den Bau zu verzögern
 - Sind die Gerichtsbarkeiten auf das Argument eingegangen, oder waren bei der Urteilsfindung andere Themen ausschlaggebend
- viii. Fragestellungen Abschlussarbeit
 - a. Wie schätzen Sie den Einfluss des ISOS auf die Bautätigkeit in der Stadt Zürich ein:
 - Könnte das einen Einfluss auf die allgemeine Bautätigkeit haben
 - Sehen Sie allenfalls Unterschiede zwischen privaten, institutionellen oder öffentlichen Bauherrschaften
 - Ist die Einführung des ISOS generell eine Erschwerung für die Bautätigkeit in der Stadt Zürich
 - b. Wo sehen Sie allenfalls die grössten Risiken bei Bauprojekten in Bezug auf Rekurse allgemein

- c. Inwiefern hat sich die Einführung des ISOS auf die Stimmungslage in der Stadt Zürich ausgewirkt
- d. Wie beurteilen Sie allfällige Widersprüche zur geltenden BZO
 - Innere Verdichtung vs. Ortsbildschutz
- e. Wie beurteilen Sie die Berücksichtigung und Würdigung innerhalb der BZO 2016
- f. Ausblick: Was denken Sie, wie wird in ein paar Jahren mit dem ISOS umgegangen werden. Rückkehr zur Normalität durch Berücksichtigung innerhalb der BZO, weitere Diskussionen aufgrund wiederkehrender Themen
 - In Bezug auf die Rechtsprechung
 - In Bezug auf die allgemeine Stimmungslage
- ix. Baurecht / Raumplanung
 - a. Denken Sie, dass die Rechtssicherheit durch die kommunalen Behördenstellen gegeben ist
 - b. Wie ist Ihr Verhältnis zu den Behörden allgemein. Sind diese aus Ihrer Sicht vertrauenswürdig und liefern diese verlässliche Aussagen bezüglich Planungsrisiken
 - c. Vertrauen Sie den Behörden (Bund, Kanton, Gemeinde), dass diese ihren Pflichten nachkommen und die Aufgaben gut bewältigen
- x. Baubewilligungsverfahren
 - a. Wie schätzen Sie die Rekursanfälligkeit bei Planungen im Allgemeinen ein
 - b. Wie schätzen Sie die Rekursanfälligkeit bei Planungen in ISOS-Gebieten ein
 - c. Schätzen Sie, dass ISOS die Ausgangslage für Planungen eher schwieriger geworden sind?
 - d. Was sind aus Ihrer Sicht andere erschwerende Faktoren, welche Bautätigkeit erschweren können
- xi. Weitere Kommentare

Gericht:

- xii. Fragestellungen ISOS
 - a. Finden Sie das ISOS grundsätzlich eine gute Sache
 - b. Haben Sie bereits Einwendeverfahren bearbeitet, bei welchem ISOS als Argument angeführt wurde. Wurde in der Rechtsprechung auf die Argumente eingegangen
 - c. Verfolgen Sie die Diskussionen rund um das ISOS auf Bundes-, Kantons- und Gemeinde-Ebene mit, sind Sie allenfalls beratend mitinvolviert
 - d. Inwieweit sind Sie über den Kompromiss bei der BZO Stadt Zürich informiert. Haben Sie Kenntnis darüber über die genauen Beweggründe der Parteien, und wie beurteilen Sie das Resultat des Kompromisses
 - e. Wie beurteilen Sie die Berücksichtigung und Würdigung innerhalb der BZO 2016
 - f. Inwiefern schätzen Sie, dass das ISOS bei künftigen Einwendeverfahren behandelt wird. Denken Sie aufgrund der neuen BZO, bei welcher das ISOS mitberücksichtigt wird, wird es weniger Einwendungen geben, oder gar eher mehr

- g. Sind Sie zuversichtlich, dass mit dem Kompromiss die Weichen für die Zukunft gestellt wurden, dass die Anliegen der Stadt und des Bundes genügend berücksichtigt sind und demnach potentielle Rekurrernde „beruhigt“ sind
 - h. Wie gehen Sie mit den Konfliktfällen um (z. B. Erhaltungsziel A ISOS, W2 BZO), resp. wie beurteilen Sie das
 - i. Wie beurteilen Sie den Fakt, dass das ISOS vom BAK festgelegt wurde und im Gegensatz zum Inventar der Stadt Zürich (Mit individuellen Schutzabklärungen und Schutzverträgen) mit einem schwer anfechtbaren Richtplancharakter festgesetzt wurde. Die Aufnahmekriterien wurden ja Anfangs 80-er Jahre festgelegt
- xiii. Fragestellungen Abschlussarbeit
- a. Wie schätzen Sie den Einfluss des ISOS auf die Bautätigkeit in der Stadt Zürich ein:
 - Könnte das einen Einfluss auf die allgemeine Bautätigkeit haben
 - Sehen Sie allenfalls Unterschiede zwischen privaten, institutionellen oder öffentlichen Bauherrschaften
 - Ist die Einführung des ISOS generell eine Erschwerung für die Bautätigkeit in der Stadt Zürich
 - b. Wo sehen Sie allenfalls die grössten Risiken bei Bauprojekten in Bezug auf Rekurse allgemein
 - c. Inwiefern hat sich die Einführung des ISOS auf die Stimmungslage in der Stadt Zürich ausgewirkt
 - d. Wie beurteilen Sie allfällige Widersprüche zur geltenden BZO
 - Innere Verdichtung vs. Ortsbildschutz
 - e. Ausblick: Was denken Sie, wie wird in ein paar Jahren mit dem ISOS umgegangen werden. Rückkehr zur Normalität durch Berücksichtigung innerhalb der BZO, weitere Diskussionen aufgrund wiederkehrender Themen
 - In Bezug auf die Rechtssprechung
 - In Bezug auf die allgemeine Stimmungslage
- xiv. Baurecht / Raumplanung
- a. Denken Sie, dass die Rechtssicherheit durch die kommunalen Behördenstellen gegeben ist
 - b. Denken Sie, dass sich Bauherrschaften gut beraten fühlen (allgemein und spezifisch in denkmalpflegerischen Fragestellungen), und durch Ihre Beratungen die Risiken bezüglich Rekursen abwägen können
 - c. Vertrauen Sie den Behörden (Bund, Kanton, Gemeinde), dass diese ihren Pflichten nachkommen und die Aufgaben gut bewältigen
- xv. Baubewilligungsverfahren
- a. Wie schätzen Sie die Rekursanfälligkeit bei Planungen im Allgemeinen ein
 - b. Wie schätzen Sie die Rekursanfälligkeit bei Planungen in ISOS-Gebieten ein
 - c. Schätzen Sie, dass ISOS die Ausgangslage für Planungen eher schwieriger geworden sind?

- d. Was sind aus Ihrer Sicht andere erschwerende Faktoren, welche Bautätigkeit erschweren können
- xvi. Weitere Kommentare

c. Themenbereiche Behörden:

Denkmalpflege:

- xvii. Fragestellungen ISOS
 - a. Finden Sie das ISOS grundsätzlich eine gute Sache
 - b. Inwiefern beeinflusst das ISOS Ihre tagtägliche Arbeit auf kommunaler Ebene
 - Wirkt sich das erschwerend auf Ihren Alltag aus
 - Haben Sie positive Erfahrungen gemacht (ISOS unterstützend in der Diskussion)
 - c. Verfolgen Sie die Diskussionen rund um das ISOS auf Bundes-, Kantons- und Gemeinde-Ebene mit, sind Sie aktiv mitinvolviert
 - d. Wie weit waren Sie in die Erarbeitung des Kompromisses mit dem Heimatschutz involviert. Hat die Stadt aktiv am Kompromiss mitgearbeitet (Vorschläge zur Lösungsfindung) oder eher auf Forderungen des Heimatschutzes reagiert
 - e. Wie beurteilen Sie die Berücksichtigung und Würdigung innerhalb der BZO 2016
 - f. Inwiefern werden Sie das ISOS bei künftigen Projekten konkret miteinbeziehen. Muss das zuerst erarbeitet werden, oder gibt es da bereits konkrete Vorstellungen darüber wie der „schulmässige“ Ablauf sein wird
 - g. Sind Sie zuversichtlich, dass mit dem Kompromiss die Weichen für die Zukunft gestellt wurden, dass die Anliegen der Stadt und des Bundes genügend berücksichtigt sind
 - h. Wie beurteilen Sie das ISOS auf Stadtgebiet allgemein. Ist das ISOS, obwohl nicht so präzise wie das städtische Inventar, zu restriktiv, oder können Sie die Einteilungen vom ISOS nachvollziehen
 - i. Wie gehen Sie mit den Konfliktfällen um (z. B. Erhaltungsziel A ISOS, W2 BZO), resp. wie beurteilen Sie das
 - j. Wie beurteilen Sie den Fakt, dass das ISOS vom BAK festgelegt wurde und im Gegensatz zum Inventar der Stadt Zürich (Mit individuellen Schutzabklärungen und Schutzverträgen) mit einem schwer anfechtbaren Richtplancharakter festgesetzt wurde. Die Aufnahmekriterien wurden ja Anfangs 80-er Jahre festgelegt
- xviii. Fragestellungen Abschlussarbeit
 - a. Wie schätzen Sie den Einfluss des ISOS auf die Bautätigkeit in der Stadt Zürich ein:
 - Könnte das einen Einfluss auf die allgemeine Bautätigkeit haben
 - Sehen Sie allenfalls Unterschiede zwischen privaten, institutionellen oder öffentlichen Bauherrschaften

- Ist die Einführung des ISOS generell eine Erschwerung für die Bautätigkeit in der Stadt Zürich
- b. Wo sehen Sie allenfalls die grössten Risiken bei Bauprojekten in Bezug auf Rekurse allgemein
- c. Inwiefern hat sich die Einführung des ISOS auf die Stimmungslage in der Stadt Zürich ausgewirkt
- d. Wie beurteilen Sie allfällige Widersprüche zur geltenden BZO
 - Innere Verdichtung vs. Ortsbildschutz
- e. Ausblick: Was denken Sie, wie wird in ein paar Jahren mit dem ISOS umgegangen werden. Rückkehr zur Normalität durch Berücksichtigung innerhalb der BZO, weitere Diskussionen aufgrund wiederkehrender Themen
 - In Bezug auf die Rechtssprechung
 - In Bezug auf die allgemeine Stimmungslage
- xix. Baurecht / Raumplanung
 - a. Denken Sie, dass die Rechtssicherheit durch die kommunalen Behördenstellen gegeben ist
 - b. Denken Sie, dass sich Bauherrschaften gut beraten fühlen (allgemein und spezifisch in denkmalpflegerischen Fragestellungen), und durch Ihre Beratungen die Risiken bezüglich Rekursen abwägen können
 - c. Vertrauen Sie den Behörden (Bund, Kanton, Gemeinde), dass diese ihren Pflichten nachkommen und die Aufgaben gut bewältigen
- xx. Baubewilligungsverfahren
 - a. Wie schätzen Sie die Rekursanfälligkeit bei Planungen im Allgemeinen ein
 - b. Wie schätzen Sie die Rekursanfälligkeit bei Planungen in ISOS-Gebieten ein
 - c. Schätzen Sie, dass ISOS die Ausgangslage für Planungen eher schwieriger geworden sind?
 - d. Was sind aus Ihrer Sicht andere erschwerende Faktoren, welche Bautätigkeit erschweren können
- xxi. Weitere Kommentare

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Thema „ISOS und dessen Einfluss auf die aktuelle Bautätigkeit in den inventarisierten Ortsbildern der 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.

Zürich, den 29.08.2018

Nicolas Vedolin