

Die Rekurrentin plante auf einem gemäss geltender Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich der Zentrumszone Z5 mit einem Wohnanteil von mindestens 40 Prozent zugeschieden Grundstück einen Ersatzneubau. Die bestehenden Gebäulichkeiten sollten abgebrochen und an ihrer statt ein Ersatzneubau (in den Varianten Hochhaus oder Regelbauweise) errichtet werden. Im Hinblick auf dieses Bauvorhaben hatte die Rekurrentin der Vorinstanz Vorfragen unterbreitet, welche die Vorinstanz im Rahmen eines drittverbindlichen Vorentscheids beantwortete. Der Rekurs richtete sich gegen einzelne Antworten.

Aus den Erwägungen:

1.1 Die Vorfrage c lautet wie folgt:

«c) Hat ein Hochhaus wie es die Machbarkeitsstudie anstrebt, einen kantonalen Mehrhöhenzuschlag nach § 270 Abs. 2 PBG einzuhalten?»

Die Vorinstanz bejahte diese Vorfrage mit der Begründung, dass Hochhäuser die gleichen Grenzabstände einzuhalten hätten wie 25 m hohe Gebäude. (...)

4.2 Die Rekurrentin vertritt demgegenüber den Standpunkt, Hochhäuser hätten keinen kantonalen Mehrhöhenzuschlag einzuhalten, da § 270 Abs. 2 PBG die Bestimmungen für Hochhäuser generell vorbehalte. Ersetzt werde der Mehrhöhenzuschlag bei Hochhäusern durch § 284 Abs. 4 PBG, wonach die Nachbarschaft durch Hochhäuser nicht wesentlich beeinträchtigt werden dürfe, insbesondere nicht durch Schattenwurf in Wohnzonen oder gegenüber bewohnten Gebäuden. Die Schattenwurfregelung übernehme im Hochhausbau dieselbe (begrenzende) Funktion wie die Abstandsbestimmung (inkl. Mehrhöhenzuschlag) bei der Regelüberbauung. Gegenüber den nordöstlich gelegenen Parzellen Kat.-Nrn. 1 und 2 habe ein allfälliges Hochhaus demgemäss nur den Grundabstand einzuhalten.

4.3 Der Rekurrentin kann nicht gefolgt werden. Gemäss § 270 Abs. 2 PBG gilt der Abstand von 3,5 m ohne Rücksicht auf Lage und Tiefe der beteiligten Grundstücke seitlich innerhalb von 20 m ab der Verkehrsbaulinie oder der sie ersetzenden Baubegrenzungslinie; ab 12 m über dem gewachsenen Boden vergrössert er sich weiter hinten und rückwärtig um das Mass der Mehrhöhe, unter Vorbehalt der Bestimmungen für Hochhäuser, jedoch höchstens auf 16,5 m. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, bezieht sich der Passus «unter Vorbehalt der Bestimmungen für Hochhäuser» in § 270 Abs. 2 PBG ausschliesslich auf den Maximalwert von 16,5 m und nicht generell auf einen Mehrhöhenzuschlag für Hochhäuser. Die Beschränkung des seitlichen Grenzabstandes auf maximal 16,5 m wird ja gerade erst bei Gebäuden relevant, die eine Höhe von mehr als 25 m aufweisen, d.h. bei Hochhäusern gemäss § 282 PBG (3,5 m Grundabstand + 13 m Mehrhöhenzuschlag [25 m – 12 m] = 16,5 m Grenzabstand). Würde der kantonale Mehrhöhenzuschlag – wie die Rekurrentin behauptet – nur für Gebäude zwischen 12 m – 25 m, nicht aber

für Hochhäuser gelten, hätte der Gesetzgeber keinerlei Grund gehabt, den Grenzabstand auf maximal 16,5 m zu beschränken. Der Maximalwert wäre diesfalls ohne jegliche Wirkung. Der kantonale Mehrhöhenzuschlag nach § 270 Abs. 2 PBG gilt somit selbstverständlich auch für Hochhäuser (vgl. VGr, 23. Mai 2007, VB.2007.00049, E. 4, worin das Verwaltungsgericht die Bestimmung von § 270 Abs.2 PBG auf Hochhäuser angewandt, den Mehrhöhenzuschlag aber im konkreten Fall verneint hat). Allerdings können es die besonderen Anforderungen an Hochhäuser (§ 284 PBG, § 30 der Allgemeinen Bauverordnung [ABV]) unter Umständen – insbesondere zum Schutz nachbarlicher Interessen bei einer wesentlichen Beeinträchtigung durch Schattenwurf – erfordern, dass ein Hochhaus dergestalt angepasst oder verschoben werden muss, dass ein Grenzabstand von mehr als 16,5 m resultiert. Auf diese Fallkonstellationen zielt der Vorbehalt in § 270 Abs. 2 PBG ab. Entgegen dem Dafürhalten der Rekurrentin ersetzt die Schattenwurfregelung von § 284 Abs. 4 PBG also nicht den kantonalen Mehrhöhenzuschlag bei Hochhäusern, sondern ergänzt diese Bestimmung vielmehr.

Vorliegend hätte ein Hochhaus auf dem Baugrundstück einzig gegenüber den nordöstlich gelegenen Parzellen 1 und 2 einen kantonalen Mehrhöhenzuschlag einzuhalten. Gegenüber dem südlichen S.-Areal (Kat.-Nr. 3) kommt ein Grenzbaurecht zum Zuge, weshalb der Mehrhöhenzuschlag entfällt (vgl. § 270 Abs. 3 PBG). Gegenüber den südwestlich gelegenen Nachbargrundstücken Kat.-Nrn. 4 sowie 5 ist schliesslich ebenfalls kein Mehrhöhenzuschlag in Rechnung zu stellen, weil der gegenüber dem Zufahrtsweg bzw. der Zufahrtsstrasse einzuhaltende Weg- bzw. Strassenabstand eine die Verkehrsbaulinie «ersetzende Baubegrenzungslinie» im Sinn von § 270 Abs. 2 PBG darstellt und nicht als «seitlich», sondern als «vorne» zu betrachten ist. Zu diesem Schluss ist auch die Vorinstanz gekommen. Die Beantwortung von Vorfrage c ist somit nicht zu beanstanden.

2.1 Die Vorfrage d lautet wie folgt:

«d) Hat ein Hochhaus wie es die Machbarkeitsstudie anstrebt, einen kommunalen Mehrhöhenzuschlag nach § 260 Abs. 2 PBG einzuhalten?»

Auch diese Vorfrage wurde von der Vorinstanz bejaht. In der Zentrumszone Z5 seien eine Gebäudehöhe von maximal 19 m und ein minimaler Grundgrenzabstand von 3,5 m einzuhalten (Art. 18 Abs. 1 BZO). Der Grenzabstand setze sich aus dem Grundgrenzabstand und dem Mehrhöhenzuschlag nach § 260 Abs. 2 PBG zusammen. Hochhäuser müssten wie erwähnt die Grenzabstände eines 25,0 m hohen Gebäudes einhalten. Der Mehrhöhenzuschlag belaufe sich auf 6 m ($25\text{ m} - 19\text{ m} = 6\text{ m}$); zusammen mit dem Grundgrenzabstand von 3,5 m resultiere somit ein Grenzabstand von 9,5 m. Dieser Abstand sei gegenüber den Parzellen Kat.-Nrn. 4, 5, 3, 1 und 2 einzuhalten. Im südwestlichen Bereich des Baugrundstücks sei zudem der Weg- bzw. Strassenabstand zu berücksichtigen.

5.2 Die Rekurrentin hält diese Auffassung für nicht nachvollziehbar. Hochhäuser seien Elemente der Regelüberbauung und hätten die nach Art. 9 Abs. 2 BZO zulässige Gesamthöhe einzuhalten. Dies werde von der Vorinstanz

zu Unrecht verkannt. Ein kommunaler Mehrhöhenzuschlag im Sinne von § 260 Abs. 2 BZO komme daher nicht zur Anwendung.

5.3 Die Abstände der Bau- und Zonenordnung sind bei seitlich gegliederten Gebäuden für jeden Teil getrennt zu messen. Für Gebäudeteile, welche die für die Regelüberbauung zulässige Gebäudehöhe überschreiten, sind sie um das Mass der Mehrhöhe zu vergrössern (§ 260 Abs. 2 PBG). Dieser kommunale Mehrhöhenzuschlag ist nicht mit jenem nach § 270 Abs. 2 PBG zu verwechseln, der sich auf den kantonalen Mindestgrenzabstand von 3,5 m bezieht. Der kommunale Mehrhöhenzuschlag findet Anwendung, wenn die für Regelüberbauungen im betreffenden Gebiet geltenden Gebäudehöhen vergrössert werden, etwa bei Arealüberbauungen oder im Rahmen von Sonderbauvorschriften (vgl. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/ Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 2, 5. A., 2011, S. 849). Auch bei Hochhäusern handelt es sich offensichtlich um Gebäude, bei denen in Abweichung von der Regelbauweise höhere Gebäudehöhen realisiert werden dürfen. Die Stadt Zürich hat hierfür spezifische Hochhausgebiete ausgeschieden (Art. 9 BZO).

Das Baugrundstück liegt in der Zentrumszone Z5, wo die für die Regelüberbauung zulässige maximale Gebäudehöhe 19 m beträgt (Art. 19 Abs. 1 BZO). Gleichzeitig befindet es sich jedoch auch im Hochhausgebiet III, wo Hochhäuser die zulässige Gesamthöhe von 40 m nicht überschreiten dürfen. Da Hochhäuser definitionsgemäss Gebäude mit einer Höhe von mehr als 25 m sind, wird die in der Zentrumszone zulässige Gesamthöhe von 19 m zwangsläufig überschritten. Nach dem klaren Wortlaut von § 260 Abs. 2 PBG ist für ein allfälliges Hochhaus auf dem Baugrundstück daher ein Mehrhöhenzuschlag in Anschlag zu bringen. Anders als § 270 Abs. 2 PBG statuiert § 260 Abs. 2 PBG für den Mehrhöhenzuschlag jedoch keinen Maximalwert, was wohl auf ein Versehen des Gesetzgebers zurückzuführen ist. Wie die Vorinstanz überzeugend ausführt, würden ohne Maximalwert derart grosse Grenzabstände resultieren, dass sich sehr hohe Hochhäuser in der kleinräumig parzellierten Stadt Zürich kaum mehr realisieren liessen. Die Vorinstanz wendet daher seit rund 20 Jahren bezüglich des kommunalen Mehrhöhenzuschlags – sinnvollerweise bzw. einzig vernünftig – eine Praxis analog § 270 Abs. 2 PBG an und orientiert sich bei der Berechnung des Mehrhöhenzuschlags beim Hochhausgrenzwert von 25 m: 25 m abzüglich die in der jeweiligen Zone für die Regelüberbauung maximal zulässige Gebäudehöhe ergibt den Mehrhöhenzuschlag. Demgegenüber löst der über 25 m liegende Gebäudeteil keinen Mehrhöhenzuschlag aus. Die besonderen Anforderungen an Hochhäuser (§ 284 Abs. 4 i.V.m. § 30 ABV) können aber unter Umständen zu einer zusätzlichen Vergrösserung des Grenzabstandes führen, sofern eine wesentliche Beeinträchtigung der Nachbarschaft stattfindet. Auch hier stellt die Schattenwurfregelung also wieder eine Ergänzung zu den kommunalen Grenzabstandsvorschriften und nicht ein Ersatz dar. Vorliegend würde der Mehrhöhenzuschlag für ein allfälliges Hochhaus auf dem Baugrundstück 6 m betragen ($25\text{ m} - 19\text{ m} = 6\text{ m}$); zuzüglich den für die Zentrumszone Z5 statuierten Grundgrenzabstand von 3,5 m ergäbe sich – vorbehaltlich der Schattenwurfregelung – ein minimaler Grenzabstand von 9,5 m. Dieser Abstand wäre gegenüber den Parzellen Kat.-Nrn. 1, 2, 4 sowie 5 einzuhalten, wobei im Bereich der beiden letztgenannten Parzellen zusätzlich der Weg- bzw.

Strassenabstand zu berücksichtigen ist. Gegenüber der Parzelle Kat.-Nr. 3 entfällt der kommunale Mehrhöhenzuschlag dagegen aufgrund des Grenz- und Näherbaurechts gleich wie der kantonale Mehrhöhenzuschlag. (...)

7.1 Die Vorfrage g lautet wie folgt:

«g) Welchen Einfluss hat die Baulinie entlang der U.-Strasse auf die Höhenbeschränkung?»

Die Vorinstanz gab zur Antwort, dass da, wo die gegenüberliegende Baulinie näher als 22,5 m liege, die Gebäudehöhe nach § 279 Abs. 2 PBG eingeschränkt sei. Zudem begründe die Baulinie ein «vorne» für die Betrachtungsweise, was «seitlich» und «weiter hinten» im Sinne von § 270 Abs. 2 PBG sei. Wie bereits erläutert, müsse ein Hochhaus sämtliche Abstände wie ein 25 m hohes Gebäude einhalten. Nach § 279 Abs. 2 PBG sei die Gebäudehöhe auf 10/9 des Baulinienabstandes beschränkt, was vis-à-vis der Liegenschaft U.-Strasse 80 ca. 21 m entspreche. Hier müsste ein Hochhaus also um die Mehrhöhe (25 m - 21 m = 4 m) zurückweichen oder abgestuft sein. Zum Platz B. hin befinde sich die gegenüberliegende Baulinie viel weiter entfernt; hier sei die Gebäudehöhe von 25 m auf der Baulinie zulässig. Vorbehalten bleibe selbstverständlich der Zweistundenschatten.

7.2 Die Rekurrentin ist anderer Meinung und hält dafür, dass Hochhäuser nicht den kantonalen und kommunalen Vorschriften über die Gebäudehöhe unterstünden, da Hochhäuser definitionsgemäss Gebäude mit einer Höhe von mehr als 25 m seien (§ 282 PBG) und die Bestimmungen über Hochhäuser in § 278 Abs. 3 PBG explizit vorbehalten würden. Vielmehr ergebe sich die zulässige Gebäudehöhe für Hochhäuser (innerhalb der höchsten Höhe von 40 m) abschliessend aus dem Schattendiagramm nach § 284 Abs. 4 PBG und § 30 ABV. Ein Hochhaus dürfe daher (vorbehältlich der Bestimmungen über den Schattenwurf) direkt auf die Baulinie gestellt werden und müsse nicht um 4,0 m zurückweichen.

7.3 Gemäss § 278 Abs. 1 PBG wird die zulässige Gebäudehöhe durch die erlaubte Vollgeschosszahl und, sofern die Bau- und Zonenordnung es nicht ausschliesst, durch die Verkehrsbaulinien bestimmt; entscheidend ist das geringere Mass. Die Gebäudehöhe aufgrund der Baulinien gilt bis auf eine Tiefe von 15 m (Abs. 2). Die höchstzulässige Gebäudehöhe beträgt unter Vorbehalt der Bestimmungen über die Hochhäuser 25 m (Abs. 3). Die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich schliesst die Bestimmung der Gebäudehöhe anhand der Verkehrsbaulinien nicht aus. Die dergestalt bestimmte Gebäudehöhe entspricht dem um einen Neuntel vergrösserten Baulinienabstand, wobei sie um das Mass einer allfälligen Gebäuderückversetzung erhöht werden kann (§ 279 Abs. 2 PBG). Sinn und Zweck dieser Gebäudehöhenvorschriften ist es, in Zonen mit hoher Geschosszahl – wie sie gerade in städtischen Gebieten bestehen – allzu hohe Gebäude entlang schmaler Wege und Strassen zu verhindern; dies namentlich aus wohnhygienischen sowie ortsbaulichen Gründen (VGr, 20. August 2008, VB.2008.00210, E. 5.2; www.vgrzh.ch).

Wie bereits dargelegt, hat ein Hochhaus grundsätzlich – vorbehältlich der besonderen Bestimmungen über die Hochhäuser (§ 284 PBG, § 30 ABV) – sämtliche Abstände wie ein 25 m hohes Gebäude einzuhalten. Ab einer Gebäudehöhe von 25 m wird hingegen kein Mehrhöhenzuschlag mehr veranschlagt, andernfalls sich Hochhäuser aufgrund riesiger Grenzabstände nicht mehr sinnvoll realisieren liessen. Gleiches gilt mit Blick auf die Gebäudehöhenbeschränkung aufgrund von Verkehrsbaulinien. Auch hier muss – wie die Vorinstanz nachvollziehbar erläutert – auf den Hochhausgrenzwert von 25 m abgestellt werden. Die anhand von Verkehrsbaulinien bestimmte Gebäudehöhe kann wie erwähnt um das Mass einer allfälligen Gebäuderückversetzung erhöht werden (§ 279 Abs. 2 PBG zweiter Teilsatz). Dies bedeutet umgekehrt, dass überhohe Gebäude nur realisiert werden dürfen, wenn sie gegenüber Verkehrsbaulinien um das Mass der Mehrhöhe zurückweichen oder abgestuft sind. In Bezug auf Hochhäuser würde die unbegrenzte Berücksichtigung der Mehrhöhe wiederum dazu führen, dass sehr hohe Hochhäuser aufgrund des einzuhaltenden Abstandes von der Verkehrsbaulinie nicht erstellt werden könnten. Die von Vorinstanz angewandte Praxis – vergleichbar mit derjenigen zum kommunalen Mehrhöhenzuschlag gemäss § 260 Abs. 2 PBG – lässt sich daher ohne Weiteres vertreten. Ein Hochhaus darf das auf die Verkehrsbaulinie angesetzte Profil, welches in der Höhe von 10/9 des Baulinienabstandes beginnt und in einem 45° Winkel rückwärtig bis zu einer Gebäudehöhe von 25 m verläuft, nicht durchstossen. Ab einer Gebäudehöhe von 25 m endet das einzuhaltende Profil. Ein allfälliges Hochhaus auf dem Baugrundstück dürfte also nicht direkt auf die Verkehrsbaulinie entlang der U.Strasse gestellt werden, sondern müsste entweder um die Mehrhöhe zurückweichen oder derart abgestuft sein, dass es das 45°-Profil einhält. Ergänzend dazu gilt es selbstverständlich auch hier die Schattenwurfregelung gemäss § 284 PBG und § 30 ABV zu berücksichtigen. Die Beantwortung von Vorfrage g ist damit nicht zu beanstanden.