



Stadt Zürich
Amt für Städtebau

GERECHTER

Die Entwicklung der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich

BZO 92

EINE UMBAUORDNUNG FÜR
DIE STADT IM GLEICHGEWICHT

0 95

E KORREKTUR

#3

The background is a grayscale aerial photograph of a city grid, likely Zurich, with a white outline of the city's boundary. A large black rectangular box is positioned in the upper left quadrant, containing white text. The text describes the role of the Building and Zoning Ordinance (BZO) in urban development. The top-left corner of the image features a red textured overlay, and the bottom-left corner features a green textured overlay.

Eine Stadt verändert sich ständig und muss sich unentwegt neuen Gegebenheiten anpassen. Diese Entwicklung läuft nicht ungesteuert ab. Ein wichtiges Instrument, um die Stadtentwicklung in gewünschte Bahnen zu lenken, ist die Bau- und Zonenordnung (BZO). Sie legt fest, wo was wie gebaut werden kann – und wie der wertvolle Boden genutzt werden soll. Eine BZO ist immer ein Spiegel gesellschaftlicher und politischer Verhältnisse. Dieses Themenheft zeigt, wie sich die Entwicklung der Stadt Zürich in den BZO niedergeschlagen hat – und auf welche Weise die BZO diese Entwicklung mitgeprägt haben.

BZO
ÜBERRASCHENDE
OHNE FEINHEITEN

BAU- UND ZONENORDNUNG 1946 BZO 46

Die BZO 46 war die erste BZO für das ganze Stadtgebiet. Sie vereinheitlichte die verschiedenen Regelwerke und nahm die Ziele einer modernen Stadtplanung auf.

CHRONIK

1803	Gründung von Zürich als Stadtgemeinde
1847	Bau des Bahnhofs, Eröffnung der Spanisch-Brötli-Bahn
1864	Fertigstellung der ETH durch Gottfried Semper
1893	Erste Eingemeindung
1914	Ausbruch des Ersten Weltkriegs, Bevölkerungsschwund in Zürich
1931	Die Weltwirtschaftskrise erreicht die Schweiz
1934	Zweite Eingemeindung
1939	Landesausstellung in Zürich – die legendäre «Landi 39»

ZAHLEN

WOHNBEVÖLKERUNG STADT ZÜRICH	367 171
ANTEIL HAUSHALTE MIT 1–2 PERSONEN	–
WOHNUNGEN	107 172
1-ZIMMER-WOHNUNGEN	4 %
2-ZIMMER-WOHNUNGEN	18 %
3-ZIMMER-WOHNUNGEN	43 %
4-ZIMMER-WOHNUNGEN	23 %
> 5-ZIMMER-WOHNUNGEN	12 %
PERSONEN PRO WOHNUNG	3,4
FLÄCHENVERBRAUCH	–
BESCHÄFTIGTE (1955)	219 144
2. SEKTOR	49 %
3. SEKTOR	49 %
PENDLER	–

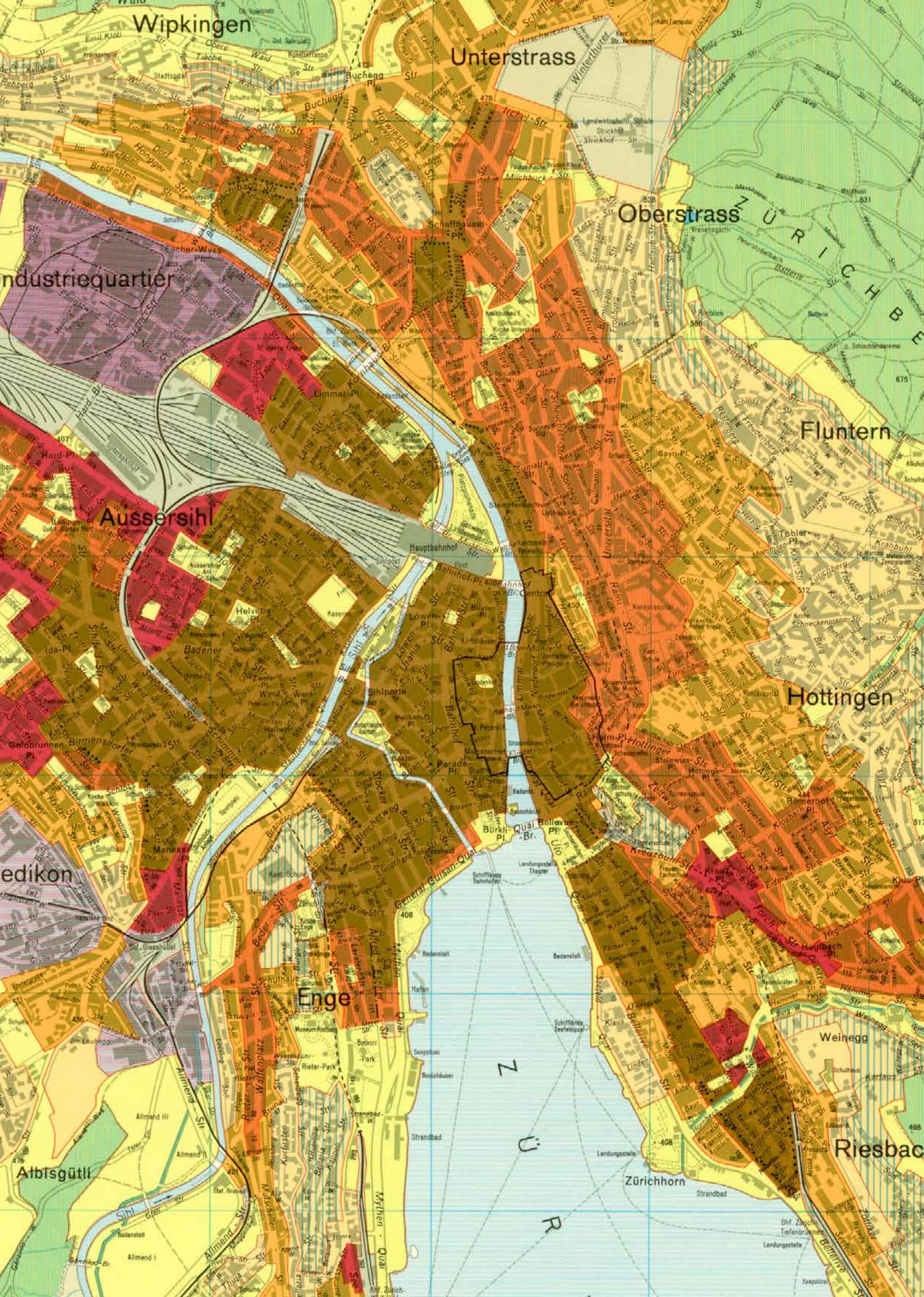
BZO 46

INKRAFTSETZUNG	paketweise ab 1953 (ohne Grün-, Land- und Forstwirtschaftszone)
FESTSETZUNG GEMEINDERAT	1946
VOLKSABSTIMMUNG	1947
VORSTEHER BAUAMT II	Heinrich Oetiker

LEGENDE

	Wohnzonen W1 ⅓ bis W2 ⅓
	Wohnzonen W3 bis W5
	altrechtliche Kernzone
	Industriezonen
	Land- und Forstwirtschaftszone
	Grünzone





Wipkingen

Unterstrass

Oberstrass

Industriequartier

Fluntern

Aussersihl

Hottingen

edikon

Enge

Weinegg

Albtschüttli

Zürichhorn

Riesbach

Z
Ü
R
I
C
H



1933: Emil Klöti, Stadtpräsident von 1928 bis 1942, auf einem Wahlplakat der Sozialdemokratischen Partei, kreiert von Alois Carigiet.

Der Wohnungsmarkt in der Stadt Zürich 1896–1910: Angebot und Nachfrage schwankten je nach Konjunktur stark.



Die erste Eingemeindung bewirkte mit der guten Wirtschaftsentwicklung ein starkes Bevölkerungs- und Siedlungswachstum.

ZÜRICH BIS ENDE DES ZWEITEN WELTKRIEGS

Rasante Entwicklung zur ersten Schweizer Grossstadt. Am 7. August 1847 wurde in der Schweiz die erste Eisenbahnlinie in Betrieb genommen: die «Spanisch-Brötli-Bahn». Sie führte von Zürich nach Baden. Dieses historische Ereignis zeigt, welche Vorreiterrolle Stadt und Region Zürich bei der Industrialisierung der Schweiz spielten. Vor allem dem hier ansässigen «Eisenbahnkönig» Alfred Escher ist es zu verdanken, dass Zürich im 19. Jahrhundert zum wirtschaftlichen Zentrum des Landes aufstieg.

Der Boom des Industriesektors sowie des Banken- und Versicherungswesens zog viele Arbeitskräfte an, die Bevölkerung der Stadt stieg rasant an. Spätestens nach der Schleifung der Stadtmauern begann sich Zürich weit über den alten Kern hinaus in die Vorortsgemeinden auszudehnen. Grenzen verwischten, und diese Entwicklung führte dazu, dass 1893 11 Vororte eingemeindet wurden: Wollishofen, Enge mit Leimbach, Wiedikon, Aussersihl mit Industriequartier, Wipkingen, Oberstrass, Unterstrass, Fluntern, Hottingen, Riesbach und Hirslanden. Damit vervierfachte sich die Wohnbevölkerung der Stadt schlagartig von 28 000 auf 120 000 Menschen – die erste Grossstadt der Schweiz entstand.

Höchster Ausländeranteil. Die Entwicklung ging in hohem Tempo weiter. 1900 lebten bereits 150 000 Menschen in Zürich, und in den folgenden Jahren wurde durchschnittlich ein Geburtenüberschuss von rund 2000 und ein Migrationsgewinn von fast 3000 Personen registriert. 1912 überstieg die Einwohnerzahl erstmals die Schwelle von 200 000 Menschen. Wegen des starken Zuzugs ausländischer Arbeitskräfte stieg auch der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung massiv an. 1912 erreichte er mit 34,2 % einen historischen Höchststand; fast 2/3 der Ausländerinnen und Ausländer stammten damals aus Deutschland.

Der Erste Weltkrieg führte allerdings zu einer abrupten Wende. Viele Ausländerinnen und Ausländern kehrten in ihre Heimatländer zurück. 1914 wurde der höchste je erreichte Migrationsverlust von 8 000 Personen registriert. Während einiger Zeit blieb die Bevölkerung darauf stabil. Als es der Wirtschaft um 1930 kurzzeitig wieder sehr gut ging, wuchs aber auch die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner erneut stark an – um bis zu 10 000 Personen pro Jahr.

Drohender Ruin der Vorortsgemeinden. Nicht nur die Stadt Zürich war damals ein Magnet für Menschen, die Arbeit suchten; auch die Vororte zogen viele Familien aus ländlichen Gebieten an, allen voran die Industriegemeinde Oerlikon und das benachbarte Schwamendingen. Die Vororte waren auf das rasante Wachstum allerdings nicht vorbereitet und konnten sich den dringend nöti-

gen Ausbau ihrer Infrastruktur nicht leisten. Eine zweite Eingemeindungsrunde sollte die Vorortsgemeinden vor dem Ruin bewahren – und Zürich die weitere Entwicklung ermöglichen.

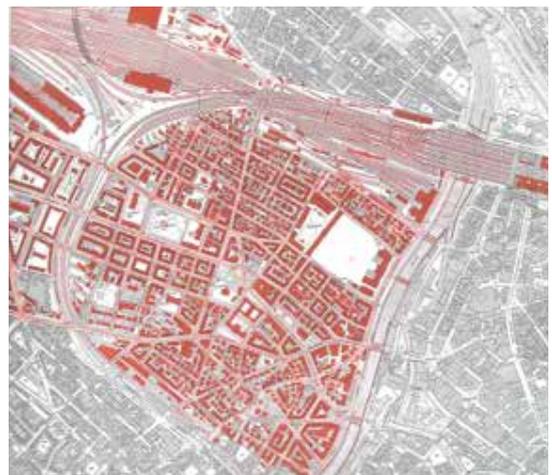
Doch in den 11 Vororten, deren Anschluss an die Stadt zur Debatte stand, herrschte nicht nur Begeisterung über die Aussicht, die eigene Selbstständigkeit aufgeben zu müssen. Die wohlhabenden Gemeinden Zollikon und Kilchberg sträubten sich vehement gegen die Eingemeindung, in anderen Orten gab es wohl auch politische Gründe für Opposition – 1928 hatte die politische Linke erstmals die absolute Mehrheit im Zürcher Stadt- und Gemeinderat erreicht. Schliesslich wurde die Eingemeindung bei einer kantonalen Abstimmung 1929 deutlich abgelehnt.

Zweite Eingemeindung. Die Befürworter gaben aber nicht auf. Die Vorlage wurde überarbeitet und mit einem Gesetz über den Finanzausgleich gekoppelt. Und tatsächlich wurde dieser Kompromissvorschlag, der nur noch die 8 fusionswilligen Gemeinden Albisrieden, Altstetten, Höngg, Affoltern, Seebach, Oerlikon, Schwamendingen und Witikon betraf, 1931 angenommen. Die Eingemeindung, die 1934 vollzogen wurde, brachte beiden Seiten einen Gewinn: Die eingemeindeten Vororte waren ihre Schulden los – und Zürich gelangte zu beträchtlichen Landreserven. Die Fläche der Stadt wurde fast verdoppelt, die Bevölkerungszahl stieg von 265 000 auf rund 320 000 Menschen.

Die Weltwirtschaftskrise traf die Industriestadt Zürich besonders hart, die Arbeitslosigkeit war gross, Arbeitskämpfe häuften sich. Trotz der schwierigen Situation auf dem Arbeitsmarkt zogen in den Folgejahren aber wieder viele Deutsche nach Zürich – diesmal waren sie allerdings nicht auf der Suche nach Beschäftigung, sondern auf der Flucht vor dem Nationalsozialismus. Das Schauspielhaus, an dem die besten Künstler aus Deutschland und Österreich arbeiteten, wurde zur bedeutendsten deutschsprachigen Bühne. Und zur Bühne wurde in diesen Jahren auch Zürich selbst: Am Vorabend des Zweiten Weltkriegs fand hier die Landesausstellung statt. Die «Landi 39» galt als «Manifestation nationalen Selbstbehauptungswillens der Schweiz» und prägte Zürich auch durch zahlreiche Bauwerke; noch heute erinnert in den Seeanlagen vieles an die legendäre Schau.

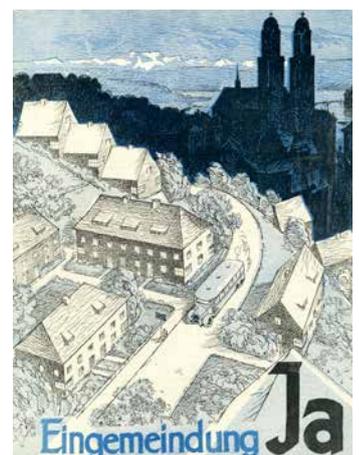
BZO 46: ENTSTEHUNG UND SCHWERPUNKTE

Die Bau- und Zonenordnung 1946 war die erste ihrer Art, die für das ganze heutige Stadtgebiet galt – aber natürlich war das Bauwesen in Zürich bereits früher geregelt. Das kantonale Baugesetz von 1893 berechnete und verpflichtete Gemeinden mit städtischen Verhältnissen, Bebauungspläne und Bauordnungen aufzustellen.



Oben Aussersihl um 1890. Der alte Kern ist dicht bebaut. Um die Kaserne (1873) und dem neuen Bahnhof (1865) überwiegt noch trotz rechtwinkligem Strassenmuster die offene Bauweise.

Unten Aussersihl um 1932. Mit dem Baugesetz (1893) wurde Aussersihl der «Zone für geschlossene Bebauung» zugewiesen. Dies führte zu einer starken Verdichtung, die Hofrandbauweise setzte sich nun durch.



Mit Städtebau und Autobus warben die Befürworter 1929 für die Eingemeindung; dennoch wurde die Vorlage zunächst abgelehnt.





Die früheren Bauordnungen enthielten keine Nutzungsvorschriften, so entwickelten sich neben Wohngebäuden Gewerbe oder kleinere Industriebauten. Unbesehen der Topographie waren bis zu 20m hohe Gebäude zulässig. Beispiele davon oben aus den Quartieren Riesbach und Hirslanden.

Gemäss den kantonalen Vorgaben verfügten die Stadt Zürich und auch die meisten der später eingemeindeten Vororte daher schon früh über «besondere Bauordnungen» für ihr Gebiet; darin waren Grenzabstände, Gebäudehöhen und so weiter festgelegt. Seit den 1890er-Jahren nahm – und nimmt – das Baukollegium Stellung zu Bau- und Planungsvorhaben sowie zu städtebaulichen Konzepten und Leitbildern. Auch Zonenpläne gab es bereits; sie legten aber vor allem fest, wo welche Vorschriften für den Bau galten, also zum Beispiel, wie hoch in einem bestimmten Gebiet gebaut werden durfte. Nutzungsvorschriften gab es keine. Grundsätzlich konnte überall alles errichtet werden; verkaufte ein Landwirt einer Bauherrschaft ein Stück Land, konnte diese dort ebensogut ein Wohnhaus wie eine Fabrik oder einen Gewerbebau erstellen. Gebiete, in denen überhaupt nicht gebaut werden durfte, waren nicht definiert – lediglich der Wald und die Gewässer waren von einer Bebauung ausgenommen.

Die erste umfassendere Bauordnung wurde in der Stadt Zürich 1931 in Kraft gesetzt. Sie legte 7 Bauzonen fest und definierte für rund 60 Strassenzüge und -abschnitte Gebäudehöhen. Dass diese Bauordnung ganz ein Kind ihrer Zeit war, zeigen die Bestimmungen für alle Wohnzonen: Nicht erlaubt waren hier Krankenhäuser für «unruhige Geistesranke» oder Infektionsranke, Fabriken, Droschken- oder Fuhrhaltereien sowie offene Kegelbahnen.

Nach der Eingemeindung von 1934 galten neben der Bauordnung von 1931 zusätzlich die Bauordnungen der zuvor selbstständigen Vorortsgemeinden. Das führte zu einem regelrechten Durcheinander von Bestimmungen innerhalb der Stadt. Diese Situation war besonders unbefriedigend, weil die bauliche Entwicklung in hohem Tempo voranschritt und klare Rahmenbedingungen dringend nötig waren. Insgesamt gab es jetzt zum Beispiel 4 Zonen geschlossener Bebauung – in diesen Zonen trennt kein seitlicher Abstand die Gebäude voneinander, es können also zum Beispiel Reihenhäuser erstellt werden –, 25 Zonen offener Bebauung und 3 Zonen für Industrie- und Wohnungsbauten. Mit der 1944 verabschiedeten und als dringlich erachteten Teilvorlage über die Industrie- und Gewerbezone kamen weitere 3 Zonen für Industrie- und Gewerbebenutzungen hinzu. Eine planerisch-städtebauliche Konzeption, wie sie zuvor immerhin für einige Vorortsgemeinden bestanden hatte, war nicht mehr ersichtlich.

Die Situation war nicht nur zu kompliziert, sie entsprach auch nicht mehr dem Zeitgeist und dessen Forderungen an einen modernen Städtebau. 1928 wurde in La Sarraz bei Lausanne der Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM) ins Leben gerufen. Zu seinen treibenden Kräften gehörten die Architekten Le Corbusier, Bauhaus-Gründer Walter Gropius sowie die Zürcher Karl Moser und Max Ernst Haefeli. Der CIAM schrieb sich die Förderung der modernen Architektur und Städteplanung auf die

Fahne. Er forderte Nutzungspläne und städtebauliche Wettbewerbe – denn die Stadt sollte nicht einfach sich selber überlassen, sondern nach festgelegten Kriterien konzipiert werden.

Einer der einflussreichsten hiesigen Vertreter dieser Denkschule war der Zürcher Architekt Armin Meili, der später Direktor der Landesausstellung 1939 wurde. Meili veröffentlichte 1933 den berühmten Artikel «Allgemeines über Landesplanung». Darin forderte er ein für die ganze Schweiz gültiges Bodennutzungskonzept und eine dezentralisierte Grossstadt von St. Gallen bis Genf. Seinem Anliegen verlieh Meili als langjähriger Nationalrat zusätzliches Gewicht – er war einer der wichtigsten Politiker seiner Zeit, die sich intensiv für Raumordnung und Regionalplanung einsetzten. 1937 gründete er mit einer Gruppe von Architekten und Ingenieuren die Landesplanungskommission, aus der 1943 die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung hervorging.

Man kann also sagen, dass das Thema der geplanten Stadt international, national und regional in der Luft lag, als sich Zürich entschied, die Arbeit an einem umfassenden Regelwerk aufzunehmen. Zum einen war die BZO 46 also eine Massnahme, um aktuellen Erkenntnisse hinsichtlich eines modernen Städtebaus zum Durchbruch zu verhelfen. Zum anderen war sie eine Reaktion auf die rasante bauliche Entwicklung. Vor allem aber sollte sie in der Stadt wieder für klare und einheitliche Verhältnisse sorgen.

Die wichtigsten Leitplanken der BZO 46 lauteten:

- Die Nutzung der Stadtfäche wird nicht mehr dem Zufall oder einzelnen Grundeigentümern überlassen, sondern wird nach den Bedürfnissen der Bevölkerung in ihrer Gesamtheit entwickelt.
- Die Bebauung richtet sich viel stärker als bisher an den topographische Besonderheiten des jeweiligen Orts aus.
- Es gibt Zonen, in denen nicht gebaut werden darf; diese Grünzonen – heute Freihaltezonen – sollen grosse Siedlungsgebiete gliedern, der Natur Raum bieten und den Menschen zur Erholung dienen.
- Quartierzentren werden gebildet oder erhalten, eine gewisse räumliche Selbständigkeit der Quartiere bleibt gewahrt – so können die Quartiere ihre Eigenart behalten.
- Bei der Zonierung bereits bebauter Quartiere wird nicht nur der Bestand beachtet, es werden auch künftige Notwendigkeiten berücksichtigt.
- Die veraltete Vorstellung, die – zumeist zufällige – Verwaltungsgrenze einer Stadt sei gleichbedeutend mit der Abgrenzung eines Baugebiets gegen die freie Natur, wird zugunsten einer neuen Stadtgestaltung aufgegeben.

Um diese vielen Ziele zu erreichen, wurde das Stadtgebiet in Nut-

Bauliche Entwicklung: Locker und dicht wohnen

Das starke Bevölkerungswachstum löste einen regelrechten Bauboom aus. Am See und am Zürichberg entstanden Appartementshäuser und Villen für das Grossbürgertum; im Sihlfeld, in Affoltern, Aussersihl, Wipkingen, Unterstrass und Riesbach wuchsen ganze Quartiere von – schon damals umstrittenen – Mietskasernen aus dem Boden. Von 1910 bis 1912 wurden jährlich fast 1900 neue Wohnungen gebaut. Zum Vergleich: Im jüngeren Boomjahr 2011 entstanden 2300 Wohnungen.



Herrschaftliche Villa am Zürichberg



Dichtes Hofrandgebiet in Aussersihl

Während der Weltwirtschaftskrise in den 1930er-Jahren brach der Wohnungsbau aber ein, obwohl die Nachfrage nach Wohnraum nach wie vor gross und die Wohnungsnot akut war. Der Kanton verabschiedete deshalb ein Gesetz über die Förderung des Wohnungsbaus, das «einfache, gesundheitlich einwandfreie Wohnungen für minderbemittelte und kinderreiche Familien» hervorbringen wollte. Auch die Stadt machte sich für den Wohnungsbau stark. Seit 1907 fördert sie den Bau von gemeinnützigem und günstigem Wohnraum, indem sie Land im Baurecht abgibt, Restfinanzingsdarlehen gewährt oder sich am Anteilkapital beteiligt. Die Grundsätze für die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus von 1924 sind noch heute gültig. 1942 beschloss auch der Bundesrat «Massnahmen zur Milderung der Wohnungsnot durch Förderung der Wohnbautätigkeit». Die Subventionen von Bund, Kanton und Stadt förderten in Zürich vor allem den gemeinnützigen, aber auch den kommunalen Wohnungsbau.

Das Wichtigste in Kürze

Neu wird zwischen Einzel- und Gesamtbebauungen unterschieden. Für die Einzelbebauung wird eine geregelte und maximal zulässige Geschosshöhe vorgeschrieben, bei einer Gesamtüberbauung – auf Arealen von mindestens 6000 m² – sind Abweichungen von der zonenspezifisch zulässigen Geschosshöhe möglich und darf anhand eines städtebaulichen Konzepts freier gebaut werden.

Um in Ausnahmefällen und bei Einzelbebauungen von der maximal zulässigen Geschosshöhe abweichen zu können, darf die nach der Regelbauweise ermittelte Ausnutzung nicht überschritten werden. Dies stellt sicher, dass bei städtebaulich oder architektonisch begründeten Abweichungen keine Mehrausnutzung konsumiert wird.



Geschäftshaus Bastei, ca 1955

Die normale Stellung von Gebäuden oder Gebäudegruppen zur Baulinie oder zur Strasse ist die Parallelstellung.

Die Höhenlage des Erdgeschosses ist geregelt.

Höchstens ein Drittel der sich hinter der Baulinie befindenden, nicht überbauten Fläche darf unterkellert werden.

In den Industrie- und Gewerbebezonen dürfen insgesamt nicht mehr als 2/3 der Grundstücksfläche hinter der Baulinie überbaut werden.

Ist ein Dachgeschoss zulässig, darf dessen Fläche höchstens 50 % der darunter liegenden Geschossfläche betragen.

Ist ein Untergeschoss zulässig, darf dessen Fläche höchstens 60 % der darüber liegenden Geschossfläche betragen.

Abgrabungen sind nicht zulässig, ausser unter bestimmten Bedingungen für Garagenzufahrten.

- 4 Wohnzonen hoher Bebauung
- 1 Wohnzone niederer Bebauung
- 2 Wohnzonen weiträumiger Bebauung
- Kernzone
- 3 Industrie- und Gewerbebezonen
- Grünzone
- Land- und Forstwirtschaftszone
- Gebiete mit besonderen Schutzbestimmungen
- Gebiete ausserhalb der Zonen

zungenzonen mit je eigenen Vorschriften gegliedert. Grundsätzlich wurde dabei zwischen 4 verschiedenen Gebieten unterschieden: Wohngebiet (Wohnzonen), Arbeitsgebiet (Industrie- und Gewerbebezonen), Handelszentrum (Citygebiet; Kernzone) und Freifläche (Grünzone sowie Landwirtschafts- und Forstwirtschaftszone). Nicht gebaut werden durfte im Wald, an See- und Flussufern sowie an den Bachläufen.

Aus heutiger Sicht kann man nur staunen über den modernen Eindruck, den die BZO 46 in mancherlei Hinsicht macht. Sie ging schonend mit dem Bestand um, öffnete allen Nutzungen vom Wohnen bis zur Industrie einen vernünftigen Spielraum und postulierte auch das, was man heute als «Nachhaltigkeit» bezeichnen würde. Es steht ausser Frage, dass Zürich diesem Regelwerk sehr viel verdankt – die BZO 46 prägte einige besondere Qualitäten der Stadt.

Mit den Bestimmungen ging man damals aber an die Grenzen des Zumutbaren; man nahm bewusst Härten in Kauf, um der überbordenden Entwicklung Einhalt zu gebieten. Um Freiflächen zu sichern, waren zum Beispiel auch Enteignungen vorgesehen.

Das alles hatte Folgen: Nachdem die Stimmbürger der BZO 46 im Februar 1947 zugestimmt hatten, wurden über 400 Rekurse gegen das neue Regelwerk eingereicht. Viele Landeigentümer wehrten sich mit allen juristischen Mitteln gegen die Zonierung, die ihren Spielraum verringerte. Es war einfach, mit einer Einsprache die Vorgaben der BZO 46 zu blockieren, denn es gab noch kein übergeordnetes Recht; der Kanton Zürich verabschiedete sein erstes Raumplanungsgesetz erst 1975, der Bund gar erst 1980. Schliesslich entschied auch das Bundesgericht zweimal gegen die BZO 46. Es dauerte deshalb jahrelang, bis auch nur Teile dieses modernen Regelwerks rechtskräftig wurden.

BZO 46: DETAILS ZU EINZELNEN ZONEN

Wohnen. Die Bauordnungen vor der BZO 46 legten unter anderem fest, wie gross und hoch die Gebäude in einer bestimmten Zone sein durften. Wer ein Projekt verfolgte, das den Vorgaben nicht entsprach, musste um eine Ausnahmegewilligung ersuchen.

Das Korsett der Bauordnungen war für die Baugenossenschaften aber oft zu eng. Viele von ihnen setzten beim Siedlungsbau auf neue Wohnformen, die im Ausland bereits verbreitet waren; dazu zählte etwa, weniger, dafür grössere und damit oft nicht zonenkonforme Wohngebäude zu erstellen, um so mehr Freiraum zwischen den Häusern zu gewinnen. Das entsprach dem Konzept der Gartenstadt, das aus England stammte. Zudem wollten die Baugenossenschaften freier bauen können, um Monotonie in den Siedlungen zu vermeiden: Aus städtebaulichen Gründen strebte

man innerhalb einer Überbauung unterschiedliche Gebäudehöhen an. Folglich musste eine Ausnahmegewilligung beantragt werden.

Zwischen 1930 und 1940 explodierte die Zahl der Anträge für Ausnahmegewilligungen förmlich. Das hielt die zuständige Bau-sektion II der Stadt über Gebühr auf Trab, denn die Ausnahme-gewilligungen waren besonders rekursanfällig. Auch gab es noch keine eigentlichen Kriterien, auf die man sich abstützen konnte, die Bewilligungen mussten daher aufgrund von Abwägungen oder Interpretationen des städtebaulichen Kontextes erteilt werden. Alles in allem verdoppelte sich die Zahl der Ausnahmegewilligungen zwischen 1930 und 1940 von etwa 200 auf rund 380 pro Jahr. Von «Ausnahmen» konnte bei dieser Menge keine Rede mehr sein – daher wurde entschieden, neue rechtliche Grundlagen zu schaf-fen.

Die BZO 46 stellte klare Bedingungen für Abweichungen von der Bauordnung auf. Waren diese erfüllt, konnte eine Ausnahme-gewilligung erteilt werden. Bei Einzelbauten wurden vor allem hohe qualitative Massstäbe angesetzt: Damit eine Abweichung von der Bauordnung zulässig war, musste der Bau sich besonders gut in seine Umgebung einordnen und zu einem städtebaulich besseren Ortsbild führen.

Bei Einzelparzellen gab es aber nicht viele Abweichungen; auch zuvor waren nur selten Ausnahmegewilligungen für einzelne Bauten ausgesprochen worden. Die neuen Regelungen waren vor allem für Gesamtüberbauungen entscheidend, wie sie bei Baugesellschaften üblich waren. Als Areal wurde eine Landfläche von mindestens 6000 m² definiert. Auf einem solchen Grundstück konnte die Genossenschaft jetzt weitgehend frei bauen, die Baumasse differenzieren und nach besonderen Gesichtspunkten gliedern. Nur die Ausnutzung durfte nicht höher sein, als wenn das Areal gemäss Regelüberbauung genutzt worden wäre – die Wohn-fläche musste insgesamt gleich bleiben, denn die gestalterische Freiheit sollte keine zusätzliche Gewinnabschöpfung ermöglichen.

Einen sichtbaren Einfluss hatte die neue Regelung vor allem in Schwamendingen: Hier entstand eine Gartenstadt mit grossen Wohngebäuden und grosszügigen Freiräumen, die das Quartier noch heute prägt.

Industrie- und Gewerbebezonen (1944). Während zahlreiche Stellen an der umfassenden BZO 46 arbeiteten, zeichnete sich ab, dass man hinsichtlich der Industrie- und Gewerbebezonen nicht länger zuwarten konnte – sofortige Massnahmen waren nötig. Sie fanden 1944 ihren Niederschlag in der «Teilvorlage über die Industrie- und Gewerbezone».

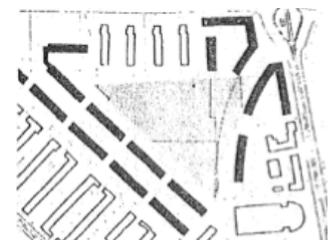
Die Stadt kannte bis anhin noch keine Industriezone; lediglich einige ehemalige Vorortgemeinden hatten solche Gebiete definiert. Ohne Regelung verschmolzen aber Wohn-, Industrie- und Gewer-



Überbauung Heiligfeld

Um dem enormen Bedarf an Wohnraum gerecht zu werden, mussten grosse Areale entwickelt werden. Die BZO 46 regelte jedoch die Einzelbauweise. Nur aufgrund von Ausnahmegewilligungen – also für Einzelfälle gedacht – war es möglich grosse Areal nach einem städtebaulichen Konzept zu entwickeln. Mit der BZO 63 wurden dann für solche «Arealüberbauungen» entsprechende Bauvorschriften festgelegt.

Die unterschiedlich grossen Einzelparzellen (Plan oben) mussten teilweise zusammengelegt werden. Aufgrund einer Bebauung gemäss Bauordnung wurde die mögliche Ausnutzung errechnet, sie durfte mit der angestrebten Überbauung nicht überschritten werden. Der untere Plan zeigt das angestrebte Bebauungskonzept mit fünf Punkthochhäusern und dem grossen Grünraum.





Die starke Nachfrage nach Wohnraum führte mangels Nutzungsvorschriften dazu, dass Wohnbauten – ohne planerisches Konzept – überall erstellt werden konnten. Um diese ungeordnete Besiedlung

mit den unerwünschten Folgen hinsichtlich von Lärm- und anderen Immissionen zu stoppen, erliess der Gemeinderat 1944 noch vor dem Abschluss der Arbeiten zur BZO 46 eine Industriezone.



Ein mittelgrosser Betrieb (Metzgerei) mitten im Wohngebiet an der Dennlerstrasse. Neben Lärmimmissionen kamen noch Geruchsmissionen dazu, welche die Wohnqualität der Umgebung beeinträchtigte.

Für Grossbetriebe war es aufgrund der Ausscheidung der Industriezone möglich, eine langfristige Betriebs- und Standortplanung zu machen. Mitarbeiter der Escher Wyss mit Kaplan-Turbine, 1930



begebiete immer stärker miteinander. Diese Entwicklung war in mehrer Hinsicht problematisch: Vielerorts wurde die Wohnqualität durch die Emissionen von Industrie- und Gewerbebetrieben vermindert; der Wildwuchs der Wohnbauten in bislang industriell genutzten Gebieten beeinträchtigte die Entwicklung der Unternehmen, die keinen Ausbau mehr planen konnten; der Wettlauf um die noch vorhandenen Landreserven trieb die Preise in die Höhe; und weil zuvor nicht genutzte Parzellen eher regellos mit Wohn- oder Industriebauten überzogen wurden, schien es immer schwieriger zu werden, künftig noch Flächen für die vorgesehene Industriezone ausscheiden zu können.

Für den Stadtrat war daher klar: Die Gebiete, in denen die Industrie gewachsen war, mussten vor dem rentableren Wohnungsbau geschützt werden – sonst würden die mittelgrossen und grossen Betriebe über kurz oder lang die Stadt verlassen müssen. Er entschloss sich deshalb, noch vor Fertigstellung der BZO 46 eine Industriezone zu schaffen. Sie war vor allem für Betriebe vorgesehen, die viel Fläche und eine gute Erschliessung durch Bahn oder Strasse benötigten – und die wegen ihrer Emissionen nicht in der Nähe von Wohngebieten erwünscht waren.

Weil die Bedürfnisse der Betriebe und die örtlichen städtebaulichen Verhältnisse unterschiedlich waren, wurden 3 Industriezonen festgelegt; sie unterschieden sich vor allem hinsichtlich der zulässigen Gebäudehöhe.

- Industriezone I (JI): Hier galten die Bauvorschriften des Baugesetzes, die zulässige Gebäudehöhe betrug also 20 Meter.
- Industriezone II (JII): Sie wurde für Bereiche zwischen der J I und den Wohnzonen oder innerhalb von Wohngebieten geschaffen; Industriegebiete mitten in Wohngebieten gab es etwa in Albisrieden, Oerlikon oder Seebach. Hier war eine Gebäudehöhe bis 15 Meter erlaubt.
- Industriezone III (JIII): Diese Zone wurde unter anderem ursprünglich für die Manegg geschaffen. Wegen der landschaftlich empfindlichen Lage des Gebiets im Sihltal wurde die zulässige maximale Gebäudehöhe auf 7 Meter festgelegt. Die BZO 46 erhöhte die maximal zulässige Gebäudehöhe auf 10 Meter.

In allen Industriezonen war eine städtebaulich geordnete Entwicklung vorgeschrieben. Um eine «verwerfliche übermässige Überbauung» zu vermeiden, durften zum Beispiel höchstens 2/3 der Parzellenfläche überbaut werden – auch aus feuerpolizeilichen und hygienischen Gründen. Wohnbauten waren generell verboten.

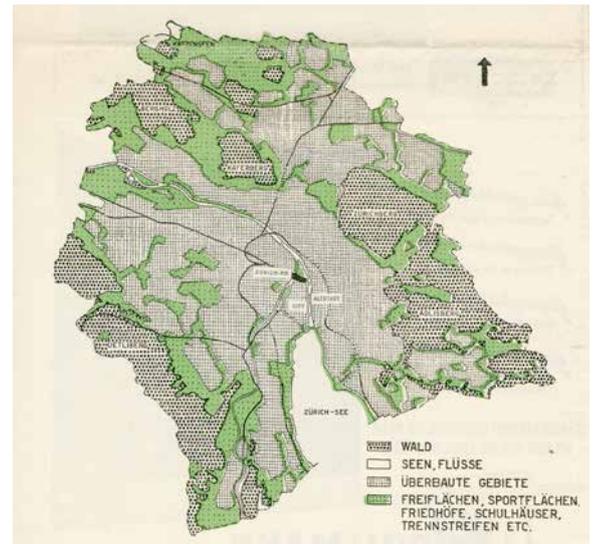
Der Stadtrat war überzeugt: Die Festsetzung der neuen Industriezone trug den Anforderungen der Gewerbe- und Industriebetrieben Rechnung und lag damit im Gesamtinteresse der Stadt. Die Grösse der Industriezone entspreche den Bedürfnissen einer

Stadt mit 500 000 Einwohnern – was wiederum die «wünschenswerte Maximaldichte der Besiedelung» sei.

Grünzone. Mit der Einführung der Grünzone betrat die Stadt Neuland. Zuvor gab es – ausserhalb des Waldes und der Gewässer – keine Zonen, in denen grundsätzlich nicht gebaut werden durfte. Der starke Baudruck machte aber ein Umdenken nötig: Ohne radikale Massnahmen wären die letzten freien Flächen in absehbarer Zeit ebenfalls überbaut gewesen.

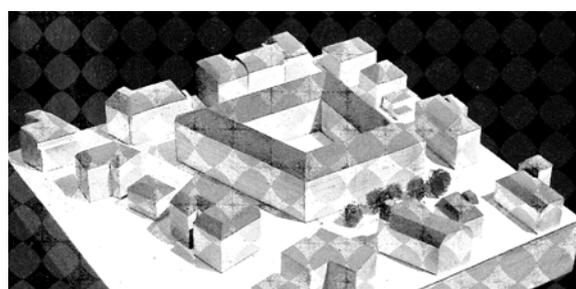
Dass Freiflächen erhalten werden mussten, war unter modernen Stadtplanern unbestritten. Man wollte keinen durchgehenden Siedlungsbrei, sondern den Raum auch mit Grünelementen gliedern – und Freiräume schaffen für die Menschen, die in den modernen Siedlungen lebten. Die neue Stadt sollte leicht und offen sein, zudem spielten bereits ökologische Erwägungen eine Rolle.

Es ist wenig überraschend, dass das Ausscheiden von Flächen aus der Bauzone für erheblichen Widerstand unter den Landbesitzern sorgte. Die neuen Bestimmungen über die Freiflächen wurden bis vor Bundesgericht gezogen – und konnten erst Jahrzehnte später durchgesetzt werden. Zu behaupten, die Bestimmungen seien ihrer Zeit weit voraus gewesen, wäre aber falsch: Die Definition einer Freihaltezone kam angesichts des enormen Baudrucks keinen Moment zu früh.



Gestützt auf ein gesamtstädtisches Freiraumkonzept für unterschiedlichste Nutzungen und Zwecke wurde im Zonenplan die Grünzone festgelegt.

Grosse Parkanlagen, wie der Rieterpark mit dem Museum Rietberg, sind uns dank der Festsetzung der Grünzone erhalten geblieben.



Überbauung «Zur Palme»

Durch das starke Wachstum kamen nicht nur Grünflächen unter starken Druck. Auf das Geschäftszentrum (City, Enge) mit seinen Bauten aus der Jahrhundertwende wirkte ein enormer Erneuerungsdruck. Altbauten, meist Wohnbauten, welche nicht mehr den neuen Bedürfnissen entsprachen, wurden meist abgerissen und aufgrund der kleinparzellierten Struktur meist durch neue Einzelbauten ersetzt.

Auf dem Herrschaftssitz «Zur Palme» ergab sich erstmals die Chance, sich diesem Erneuerungsdruck mit grundsätzlichen Überlegungen und städtebaulichen Konzepten auseinanderzusetzen.

Mit dem Hochhaus «Zur Palme» fand aus Sicht der damaligen Fachwelt ein Durchbruch zur «phantasielosen Randbebauung entlang von Strassenzügen» statt. Mit dem Hochhaus – als erster «Kondensationspunkt» weiterer Hochhäuser im Gebiet angedacht –, und seinem durchlässigen mit Läden und Restaurants genutzten Sockelgeschoss im parkartigen Umfeld, konnte auch ein wertvoller Baumbestand erhalten werden.

Auch hier zeigte die BZO 46 ihre Mängel hinsichtlich neuer Bauaufgaben: Die Überbauung konnte nur mit Ausnahmen bewilligt werden.

BAU- UND ZONENORDNUNG 1963 **BZO 63**

Das Regelwerk des Aufbruchs und Wachstums. Sie vereinfachte die bestehende BZO, erhöhte damit aber auch den Druck auf die gewachsenen Stadtstrukturen.

CHRONIK

1946	Einführung der AHV
1946	Rede Winston Churchills an der Universität Zürich: Vision von einem vereinigten Europa
1949	Eröffnung des Flughafens Kloten Emil Landolt wird «Stapi»
1950	Abriß der Häuser am Mühlesteig und des «gedeckten Brüggli»
1956	In der Schweiz werden rund 13 000 Ungarnflüchtlinge aufgenommen
1959	Einführung der «Zauberformel» für den Bundesrat
1962	Ablehnung der Stadtzürcher Tiefbahn-Vorlage

ZAHLEN

WOHNBEVÖLKERUNG STADT ZÜRICH	439 090
ANTEIL HAUSHALTE MIT 1-2 PERSONEN (1960)	29%
WOHNUNGEN	149 171
1-ZIMMER-WOHNUNGEN	6%
2-ZIMMER-WOHNUNGEN	20%
3-ZIMMER-WOHNUNGEN	43%
4-ZIMMER-WOHNUNGEN	22%
> 5-ZIMMER-WOHNUNGEN	9%
PERSONEN PRO WOHNUNG	2,9
FLÄCHENVERBRAUCH	-
BESCHÄFTIGTE (1965)	289 310
2. SEKTOR	43%
3. SEKTOR	57%
PENDLER	-

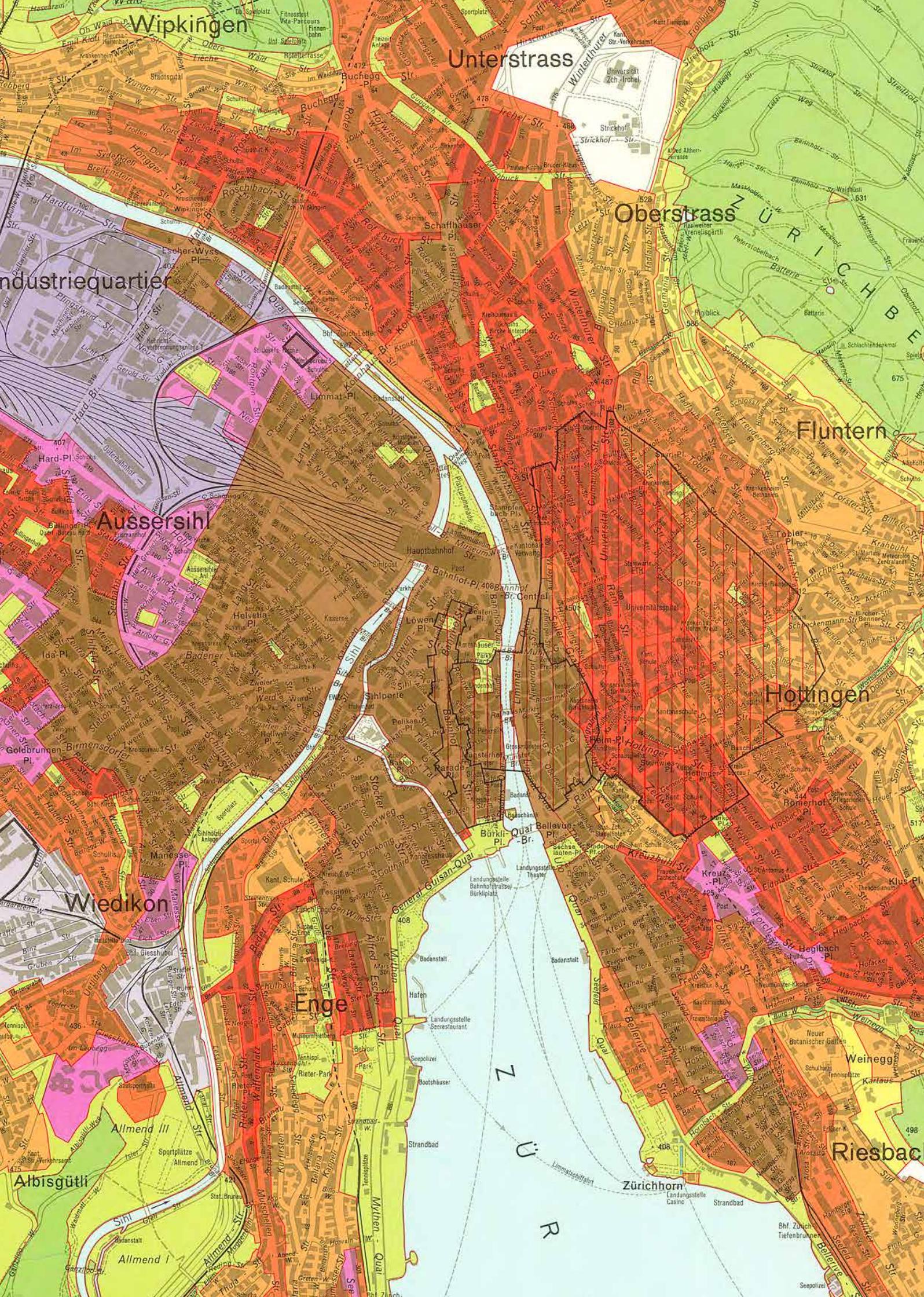
BZO 63

INKRAFTSETZUNG	1949
FESTSETZUNG GEMEINDERAT	1963
VOLKSABSTIMMUNG	-
VORSTEHER BAUAMT II:	Dr. Sigmund Widmer

LEGENDE

	Wohnzonen E und D
	Wohnzonen C bis A
	altrechtliche Kernzone
	Industrie- und Gewerbebezonen
	Freihaltebezonen





Wipkingen

Unterstrass

Oberstrass

Fluntern

Hottingen

Aussersihl

Wiedikon

Enge

Albisgütli

Allmend III

Allmend I

Zürichhorn

Riesbach

Z
Ü
R



Dank zunehmendem Wohlstand zieht das Nachkriegseuropa bald mit dem Vorbild USA gleich. In den Zentren entstehen Warenhäuser. Das Auto wird vom Wunschtraum zum Statussymbol. Die Probleme dieser Entwicklung werden verständlicherweise später erkannt.



«Was ich brauche, ist wirkliche Hilfe, um in diesem Zeitalter leben zu können: – eine Satellitenstadt mit Schnellbahn, Hochhäusern [...] und meinerseits auch Standardisierung der Bauteile, damit es billiger kommt, damit ich mir grössere Räume leisten kann, usw.» Max Frisch

Die geplante Retortenstadt dazu im Furttal – als «new town» vor den Toren Zürichs, nach modernsten funktionalen Kriterien geplant.



ZÜRICH IN DEN NACHKRIEGSJAHREN

Fortschrittsglauben und Mobilität. Die Bedrohungen des Zweiten Weltkriegs veranlassten die politischen Kräfte in der Schweiz, näher zusammenzurücken und auch die Linke ins System der Kollegialregierung einzubinden. 1943 wurde Ernst Nobs als erster Sozialdemokrat in den Bundesrat gewählt. Die Kriegszeit führte indirekt auch zum Ausbau der Sozialversicherungen: Aus der Lohn- und Verdienstauegleichskasse, die Wehrmänner im Aktivdienst des Zweiten Weltkriegs absicherte, entstand 1948 das Jahrhundertwerk AHV.

Im Gegensatz zum Bund waren in Zürich – wie in vielen anderen Städte auch – die Sozialdemokraten schon länger tonangebend, nämlich seit 1928, als Emil Klöti zum Stadtpräsidenten gewählt wurde. Nach dem Zweiten Weltkrieg rechnete die Stadtregierung mit einer hohen Arbeitslosigkeit. Als Reaktion darauf baute sie die soziale Sicherheit aus und förderte den Wohnungsbau. Doch die befürchtete Welle der Arbeitslosigkeit blieb aus – und Zürich erlebte einen neuen Boom in der Bevölkerungsentwicklung, Beschäftigung, Mobilität und Bautätigkeit.

Rekorde bei Bevölkerungszahl und Landpreisen. Trotz aller Erfolge endete die Ära des «Roten Zürichs» 1949 aber mit dem Verlust der Stadtratsmehrheit. Zum Wandel trugen wohl auch der beginnende Kalte Krieg und der kommunistische Umsturz in Prag 1948 bei. Es begann die Epoche des populären FDP-«Stapi» Emil Landolt, die bis 1966 dauerte. Unter Landolt wuchs die Stadtbevölkerung Zürichs auf den historischen Höchststand: 1962 lebten über 445 000 Personen auf Stadtgebiet.

Die rasante Entwicklung hatte auch Schattenseiten: Der verfügbare Boden auf Stadtzürcher Gebiet wurde knapp, die Preise für Land und Immobilien kletterten in bisher unbekannte Höhen, es herrschte Wohnungsnot. Zürich prüfte deshalb Grossüberbauungen ausserhalb der Stadtgrenzen, zum Beispiel auf dem Militärflugplatz Dübendorf, im Furttal oder in den Gemeinden Wetzwil und Bonstetten. Sie tätigte sogar umfangreiche Landkäufe in den Umlandgemeinden und bis auf den Aargauer Mutschellen, um billigen Wohnraum bereitstellen zu können. Diese Landerwerbspolitik beunruhigte die betroffenen Gemeinden, weil sie an Einfluss auf ihre bauliche Entwicklung einbüssten und sich vor den Folgekosten einer Bevölkerungszunahme fürchteten.

Wachstum von Wohlstand und Mobilität. Die Zahl der Arbeitsplätze in der Stadt Zürich stieg deutlich; die hohe Nachfrage nach Arbeitskräften zog ab den 1950er-Jahren wieder viele ausländische Arbeitskräfte an. Auch in Industrie und Gewerbe nahm in die Zahl der Beschäftigten in den 1960er-Jahren zu. Dennoch nahm die

Bedeutung des Industriesektors gegenüber dem Dienstleistungssektor ab. Besonders die Bankbranche entwickelte sich seit Beginn des 20. Jahrhunderts zu einem der wichtigsten Wirtschaftszweige der Schweiz. Ihr Zentrum lag schon früh in Zürich. Heute beschäftigt der Bankenplatz Zürich rund 45 000 Personen oder fast die Hälfte aller Bankangestellten der Schweiz.

Das Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum von Zürich ging einher mit einem beträchtlichen Wohlstandsgewinn und einem ungebrochenen Fortschrittsglauben. Bereits 1946 bewilligte das Stimmvolk 37 Millionen Franken für die Errichtung des interkontinentalen Flughafens Zürich-Kloten. Ab 1949 flog die Swissair regelmässig nach New York. Die Entwicklung zur Konsumgesellschaft, auch die «langen Fünfzigerjahre» genannt, hatte generell einen grossen Schub beim Energieverbrauch und bei der Mobilität zur Folge. Autos wurden für alle erschwinglich, die gewachsene Stadt wurde zum Verkehrshindernis. Die Planung der Verkehrsinfrastruktur hinterliess entsprechend Spuren: Im sogenannten Expressstrassen-Ypsilon sollten die A1 und A3 in der Innenstadt zusammengeführt werden. Dieses Konzept wurde 1960 in die Nationalstrassenplanung aufgenommen, mit Ausnahme von Milchbucktunnel und Sihlhochstrasse aber nie umgesetzt. Trams galten damals eher als unattraktiv, ihre Existenz war deshalb immer wieder bedroht. Dennoch lehnte das Stimmvolk 1962 die sogenannte «Tiefbahn-Vorlage» ab, mit der alle Trams in der Innenstadt in den Untergrund verlegt werden sollten.

BZO 63: ENTSTEHUNG UND SCHWERPUNKTE

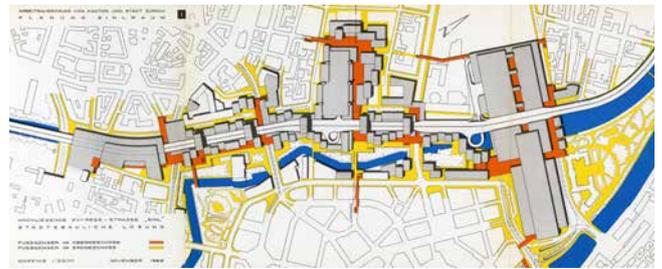
Die BZO 46 war bahnbrechend, doch es dauerte lang, bis sie rechtlich vollumfänglich in Kraft gesetzt war. 1947 und 1951 erklärte das Bundesgericht die Land- und Forstwirtschaftszone sowie die Grünzone als nicht gesetzeskonform. Deshalb musste erst das kantonale Baugesetz geändert werden.

Der damit einhergehende Aufschub hatte verhängnisvolle Folgen, denn er führte dazu, dass in den betroffenen Zonen die alten Bauzonenvorschriften galten und weiterhin nach deren Vorgaben gebaut werden konnte. Erst 1959 wurde das kantonale Baugesetz so geändert, dass die Gemeinden eine sogenannte «Nicht-Bauzone» – also eine Freihaltezone – festlegen konnten.

Die schwierige rechtliche Situation mit der BZO 46, vor allem durch zahlreiche Rekurse hervorgerufen, führte zu einer Reihe kleinerer Teilrevisionen bis Ende der 1950er-Jahre. Nachdem der Kanton sein Baugesetz endlich überarbeitet hatte und Freihaltezonen rechtsgültig definiert werden konnten, war für die Stadt der Moment gekommen, die BZO 46 einer Totalrevision zu unterziehen.

Die Hochlage der Expressstrasse ermöglicht eine intensive Nutzung des Sihlraumgebietes. Eine städtisch-kantonalen Arbeitsausschuss kam zum Schluss, dass sich die City nicht über den Sihlraum entwickeln könne, deshalb müsse in Aussersihl eine

City-West entstehen mit Schwerpunkt auf dem Kasernenareal. Das Zürcher Verkehrskonzept wurde von verschiedenen Seiten heftig kritisiert: Statt durch die Städte sollte der Verkehr auf Umfahrungsstrassen verlegt werden.



Wie Experten die motorisierten Pendlerströme mit Rechenmodellen bewältigen ... und sich bei den Faktoren «gewachsene Stadt» und «Landschaft» verrechnen.

Als Autos und innerstädtische Schnellstrassen noch positiv belegt waren ...



2011 reichte die «Grüne Partei» der Stadt Zürich eine Petition für den Abbruch der Sihlhochstrasse ein. Der Regierungsrat schliesst einen Abbruch langfristig nicht aus.

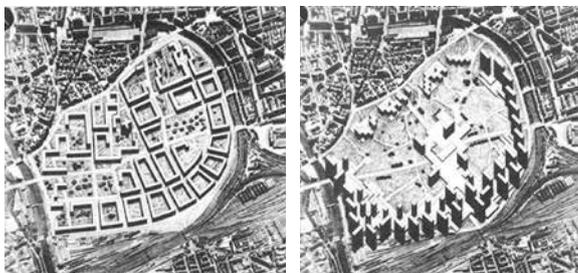
Bauliche Entwicklung: Erneuerung der Stadt

Das Gesicht der Zürcher Innenstadt veränderte sich nach dem Zweiten Weltkrieg deutlich. So mussten zum Beispiel die meisten Patrizierhäuser im Talacker Geschäftsbauteil Platz machen. Besonders schmerzlich war der Verlust des «Hauses Sihlgarten» von 1819, das der Architekt Hans Conrad Stadler entworfen hatte. Seit den späten 1940er-Jahren lautete das Ziel «Freie Limmat!»: Der Flusslauf sollte freigeräumt werden, weil man Platz für eine breitere Strasse schaffen wollte. Das hatte einschneidende Folgen für das Stadtbild: Um 1950 wurden das Globus-Warenhaus und das «gedeckte Brüggli» abgebrochen, die Werkstätten auf der Papierwerd mussten ebenso weichen, der Kanal wurde trockengelegt und in die Strassenunterführung Bahnhofquai verwandelt. Den Schlusspunkt setzte der Abbruch der Fleischhalle bei der Rathauswache um 1962.



Fleischhalle am Limmatquai

In der Stadt Zürich wuchsen die Wohnüberbauungen in konzentrischen Kreisen ums Zentrum, vor allem aber in den Quartieren Albisrieden und Altstetten sowie in Oerlikon und Schwamendingen. Neue Formen des Wohnbaus stellten vor allem die Wohnhochhäuser dar, die Stadtbaumeister Albert H. Steiner 1952 am Letzigraben und Karl Flatz 1966 im Lochergut errichteten. Grosse Pläne gab es auch fürs Langstrassenquartier. Der Stadtrat beauftragte Hans Litz 1961 mit einer Studie über diesen Bereich. Der Architekt zeigte sowohl Sympathien für den malerischen Zustand, präsentierte in seiner Studie aber auch einen radikalen Ersatz der alten Bausubstanz durch Hochhäuser.



Zwei Varianten der Litz Studie von 1961

Die BZO 46 musste nicht nur weiter präzisiert werden, eine kritische Rückschau hatte auch ergeben, dass sie mit ihren 7 unterschiedlichen Wohn- und ebenso vielen weiteren Zonen recht kompliziert und zudem zu starr war. Die Bauordnung gab einheitliche Geschosshöhen, Abstände, Gebäudeformen und Gebäudestellungen vor, das städtebauliche Resultat dieser Regelung – das Stadtbild – wurde als eintönig empfunden. Einige Vorschriften sollten deshalb fallengelassen oder gelockert werden. Zur Vereinfachung gehörte auch, dass alle bis anhin geltenden Spezialbauordnungen – also auf bestimmte Areale oder Lagen zugeschnittene Regelwerke – aufgehoben werden sollten; die älteste von ihnen ging auf 1894 zurück.

Das enorme Wachstum der Nachkriegszeit schürte den Fortschrittsglauben und utopische Prognosen: 1962 stellte Francesco Kneschaurek, Professor an der Hochschule St. Gallen, eine Studie zur Bevölkerungsentwicklung vor, und das Land, das 5,5 Millionen Einwohner zählte, begann Wohnraum und Infrastruktur für eine 10-Millionen-Schweiz zu planen. Solche Visionen sowie die seit den 1940er-Jahren veränderten architektonischen und städtebaulichen Vorstellungen prägten die Arbeit an der Totalrevision der BZO 46. Die BZO 63 beruhte auf den Planungsvorstellungen der späten 1950er- und frühen 1960er-Jahre, sie schuf aus heutiger Sicht zu grosse Kapazitäten und Ausnutzungsreserven in den Bauzonen, ohne deren Sinn zu hinterfragen. Als Folge davon entstanden auch städtebaulich fragwürdige Überbauungen und Hochhäuser an ungeeigneten Standorten im gewachsenen Stadtgefüge, zum Beispiel die Hochhäuser in Leimbach.

Mit der BZO 63 wurden folgende Anliegen verfolgt:

- Die Praxiserfahrungen aus der BZO 46, der ersten Zonenordnung für das ganze Stadtgebiet überhaupt, sollten genutzt und die BZO 63 sollte präzisiert formuliert werden.
- Gleichzeitig sollte die BZO entschlackt werden. Tatsächlich gelang es dem Gesetzgeber, einen Drittel der Bauvorschriften aus der Bauordnung zu streichen: Von den 90 Artikeln der BZO 46 blieben nur etwa 60 bestehen. Auch die hohe Zahl der Bauzonentypen wurde reduziert: Aus den 12 Bauzonen des Zonenplans 1946 wurden 5 Wohnzonentypen, die altrechtliche Kernzone und 2 Zonen für Arbeitsplatzgebiete
- Und nicht zuletzt sollte endlich die dringend benötigte Freihaltezone umgesetzt werden. Sie war wichtig, weil sie erstmals Gebiete vor der Überbauung schützte und damit Grünflächen für die Stadtbevölkerung sicherte.

Das Ziel, für das ganze Stadtgebiet vereinfachte Bauvorschriften zu schaffen, wurde mit der «Wachstumsbauordnung» zwar erreicht, doch der Preis dafür war hoch: Die bauliche Entwicklung

der Stadt stand unter dem Einfluss des wirtschaftlichen Aufschwungs und wurde geprägt von der Überzeugung, fast alle zivilisatorischen Probleme seien technisch lösbar und Wachstum grenzenlos möglich. Diesem Erneuerungsdruck setzte die BZO 63 nur wenig entgegen. Die Eingriffe in die gewachsene Baustruktur Zürichs waren radikal, viele quartierprägende Bauten und preisgünstige Wohnungen verschwanden.

Die BZO 63 wurde im Juni 1963 per Gemeinderatsbeschluss verabschiedet. Bis Dezember 1969 blieb jedoch weiterhin die alte Bau- und Zonenordnung gültig, weil die BZO 63 aufgrund von Rekursen erst dann in Kraft treten konnte. Danach blieb die BZO 63 bis zur Teilrevision 1974 unverändert gültig.

BZO 63: DETAILS ZU EINZELNEN ZONEN

Wohnen. Preisgünstiger Wohnraum war um 1960 wieder einmal knapp. Abhilfe schaffen konnten vorwiegend die Baugenossenschaften, vor allem durch sogenannte Arealüberbauungen. Für eine solche war eine Landfläche von mindestens 6000 m² nötig. Die neue Regelung bot mehr gestalterische Freiheit und ermöglichte eine höhere Flexibilität. Arealüberbauungen waren in den Wohnzonen A bis D möglich, nicht aber in den übrigen Bauzonen. Die Geschosshöhe war innerhalb der baugesetzlichen Schranken frei, und auch hinsichtlich der Abstände im Innern der Areale galt nur das Baugesetz. Mit einer Ausnutzungsziffer sollte eine städtebaulich unerwünschte Übernutzung, wie sie im Ausland zu beobachten war, verhindert werden.

Für Arealüberbauungen galten folgende Ausnutzungsziffern: Wohnzone A: 150 %, Wohnzone B: 125 %, Wohnzone C: 100 %, Wohnzone D: 75 %

Die Bauordnung wurde auch flexibilisiert, indem nicht nur bei Arealüberbauungen, sondern neu auch bei Einzelüberbauungen «Regelausnahmen» bezüglich der Geschosshöhe ermöglicht wurden. Unter bestimmten Voraussetzungen war in allen Wohnzonen, ausser der niedrigsten Wohnzone E, eine höhere Vollgeschosshöhe unter folgenden Bedingungen möglich:

- Die Lage des Grundstücks, das heisst die städtebauliche und landschaftliche Umgebung, sowie die Art des Bauvorhabens
 - Schulhaus, Spital usw. - legen dies im öffentlichen Interesse nahe.
- Das Projekt weist besondere Qualitäten auf.
- Die Ausnutzung ist nicht höher als bei einer Überbauung nach Grundordnung. Ermittelt wird die Ausnutzung anhand eines «Vergleichsprojekts», wobei für Wohnbauten eine maximale Bautiefe von 14 Metern anzunehmen ist.



Wohnen im Grünen und dem Zeitgeist entsprechend im Hochhaus. Die BZO 1963 lässt auch an peripheren naturlandschaftlich geprägten Gebieten Hochhäuser zu.

Städtische Überbauung Lochergut. Verdichtete Bauweise am richtigen Ort. Neue Wohnformen im Hochhausteil, ein Sockelgeschoss mit Läden zur Quartiersversorgung, Restaurant und eine eigene Poststelle.





Der Zeitgeist und die gelockerte Bauordnung brachten Zürich eine Reihe von Hochhäusern. Innerhalb von 15 Jahren entstanden zahlreiche Wohn- und Dienstleistungsgebäude von über 30 Metern Höhe:

Hirzenbach, 1958, 47 Meter (oben);
 Hochhaus zur Palme, 1964, 50 Meter;
 Lochergut, 1966, 62 Meter;
 Bahnhof Altstetten, 1966, 32 Meter;
 Stadtspital Triemli, 1970, 70 Meter (mitte);
 Migros Herdern, 1970, 52 Meter;
 sia-Hochhaus, 1970, 46 Meter;
 Swissôtel Zürich, 1972, 85 Meter (unten);
 Waldhaus Dolder, 1972, 35 Meter;
 Hotel Marriott, 1973, 66 Meter

In den niedriggeschossigen Wohnzonen D und E, bisher von kleinstädtischer Bauweise und starker Durchgrünung geprägt, waren jetzt Bauriegel mit einer Gebäudelänge von 75 bis 90 Metern zulässig. Bisher waren dort 20 oder 60 Meter üblich, wenn auch nicht klar so vorgeschrieben. Die langen Bauriegel in den bisher kleinstädtischen Wohnzonen D und E sprengten den quartierüblichen Massstab und beeinträchtigten damit das bisherige Quartierbild ebenso wie die bislang hohe Wohnqualität. Damit wurden Quartiere letztlich entwertet. Die Lockerung wirkte sich nach und nach vor allem auf die Bebauungsstruktur an privilegierten Wohnlagen wie dem Zürichberg aus.

Kernzone. In der Kernzone, die ungefähr den heutigen innerstädtischen Kern- und Zentrumszonen entspricht, waren 5 Vollgeschosse zugelassen; in Bereichen, in denen aufgrund des Baulinienabstandes eine Gebäudehöhe von 20 Metern zulässig war, konnte sogar ein 6. Vollgeschoss gebaut werden. Arealbebauungen waren in dieser Bauzone nicht zulässig.

Weil diese Kernzone die historisch gewachsene Altstadt bezeichnete, mussten deutlich geringere Grenz- und Gebäudeabstände eingehalten werden als in Wohnzonen; es genügte ein Gebäudeabstand von 7 Metern, der früher das Manövrieren mit einer Feuerleiter gewährleistete. Da die Kernzone aufgrund ihrer grossen Ausdehnung aber auch für eine reine oder gemischte Nutzung mit Wohnen geeignet war – und oft auch so genutzt wurde –, definierte die BZO 63 neu auch «wohnhygienische Bestimmungen» für die Kernzone. Sie sollten einen minimalen Lichteinfall gewährleisten. Praktisch bedeutete dies, dass entweder die für Wohnungen unzureichenden baugesetzlich vorgeschriebenen Abstände erhöht oder die Wohnräume in die oberen Geschosse verlegt werden mussten.

Weil die BZO 63 noch keine spezielle Zone bezeichnete, die dem Erhalt des Ortsbilds diene, wurden zum Schutz bestimmter Gebiete mit wesentlichen baulichen und erhaltenswerten Ausprägungen Schutzverordnungen erlassen – etwa für das Gebiet der Altstadt und die Bahnhofstrasse. Für die Bahnhofstrasse und angrenzende Gebiete traten 1963 spezielle Bauvorschriften in Kraft; sie lösten die Bauordnung von 1933 ab, die immer noch galt. Bei allen baulichen Massnahmen, auch bei der Wahl von Materialien und Farben, musste auf den architektonischen und städtebaulichen Charakter der Strassen Rücksicht genommen werden. Gebäude mussten in ihrem Aufbau dem vorherrschenden Muster folgen: Ein erhöhtes Erdgeschoss für Läden, das folgende Obergeschoss und das letzte Obergeschoss mussten sich deutlich von den anderen Obergeschossen unterscheiden.

Der Erhaltung gewachsener Baustrukturen diene auch die 1962 vom Gemeinderat erlassene «Verordnung über den Schutz

des Stadtbildes und der Baudenkmäler (Denkmalschutzverordnung)». Sie schrieb unter anderem vor, dass Orts-, Platz- und Strassenbilder sowie Höfe oder Bauwerke mit geschichtlicher, städtebaulicher oder ästhetischer Bedeutung in ihrer Wirkung nicht beeinträchtigt werden dürften. Zur Begutachtung der Fälle wurde dem Stadtrat als beratendes Organ die neu geschaffene «Kommission für Denkmalpflege» zur Seite gestellt.

Freihaltezonen. Mit Freihaltezonen sollten das Orts- und Landschaftsbild oder Aussichtslagen geschützt werden; gleichzeitig dienten sie der Gliederung grösserer zusammenhängender Siedlungsgebiete und als Erholungsräume für die Bevölkerung. In der Freihaltezone waren nur Bauten zulässig, die für deren Bewirtschaftung nötig waren und sich mit dem angestrebten Zonenzweck vertrugen. Dabei dachte man – ausser an landwirtschaftliche Gebäude – vor allem an kleine Sportplatzbauten und an Häuschen in Schrebergärten.

Bereits in der BZO 46 war vorgesehen, Land im Hinblick auf eine später nötige Nutzung durch öffentliche Bauten mit hohem Freiflächenbedarf einstweilig mit einem Bauverbot zu belegen. Doch weil die kantonale Gesetzesgrundlage dafür fehlte, war ein solches Verbot weiterhin nicht möglich. Weit schlimmer aber war, dass die sogenannte «negative Vorwirkung» im alten Baugesetz 1893 nicht geregelt war. Die «negative Vorwirkung» besagt, dass neben dem noch geltenden Recht bereits auch das künftig vorgesehene Recht angewendet werden kann, bis das neue Recht formal in Kraft tritt. Dabei gilt das jeweils einschränkendere Recht. Bis die BZO 63 1969 in Kraft gesetzt wurde, galt also bezüglich der vorgesehenen Freihaltezonen weiterhin die Bauordnung von 1931 – und man konnte dort deshalb weiterhin bauen. In einer der ersten Revisionen der BZO 63 wurden deshalb solche Parzellen wieder in eine Bauzone zonierte.

Erst 1969 konnten Freihaltezonen, die eigentlich bereits seit 1946 vorgesehen waren, in der BZO rechtlich umgesetzt werden – zum Beispiel rund ums Seebecken.

Die wichtigsten Änderungen in Kürze

Die Grenz- und Gebäudeabstände werden in allen Wohnzonen auf 5 bzw. 10 Meter vereinheitlicht.

Die maximal zulässige Gebäudelänge wird in den Wohnzonen auf 90 Meter erhöht. Ausnahme: In der niedrigsten Wohnzone E gilt ein Maximum von 75 Metern.

Vorschriften betreffend die Unterkellerung der Parzellen werden aufgehoben – ebenso die Bestimmung, dass in den Industriezonen insgesamt nicht mehr als 2/3 der Grundstücksfläche hinter der Baulinie überbaut werden dürfen.

Aufgrund der klaren Unterscheidung zwischen Einzel- und Arealüberbauung werden Abweichungen von der BZO klar geregelt; wer baut, ist nicht mehr auf eine Ausnahmegewilligung unter Einhaltung bestimmter Bedingungen angewiesen.



Arealüberbauung Wohnsiedlung Heuried, 1975

Es gibt nur noch 2 Industriezonen (JI und J I), die sich bei der zulässigen Ausnutzung unterscheiden; die maximal zulässige Gebäudehöhe wird vereinheitlicht – auf 20 Meter, sofern dies der Baulinienabstand zulässt.

Die Land- und Forstwirtschaftszone wird aufgegeben und – wenn nötig oder sinnvoll – in die Freihaltezone überführt

Ein Dachgeschoss ist nur in der Wohnzone D zulässig, ein Untergeschoss ist in allen Zonen lediglich im Ausmass von 60 % der Erdgeschossfläche erlaubt.

In den Wohnzonen A bis C sind neben dem Wohnen mässig störende Betriebe zugelassen, in den Zonen D und E nur nicht störende. Ein Mindestanteil für Wohnraum ist nicht festgelegt; er wird erst mit der Teilrevision 1974 eingeführt.

Für bestimmte Bereiche – wie den Höneggerberg, die Altstadt und die Bahnhofstrasse – wurden anfangs der 1960er-Jahre Spezialbauordnungen erlassen.

- 5 Wohnzonen
- 2 Zonen für Arbeitsplatzgebiete
- 1 Freihaltezone

BAU- UND ZONENORDNUNG 1974 **BZO 74**

Weil der boomende Dienstleistungssektor immer mehr Wohnraum beanspruchte, legte die BZO 74 erstmals einen Mindestwohnanteil pro Bauparzelle fest.

CHRONIK

1966	Sigmund Widmer (LdU) wird Stadtpräsident – und bleibt es bis 1982
1967	Die «Rolling Stones» treten im Hallenstadion auf Polizei- und Justizaffäre «Meier 19»
1968	Globuskrawalle der Studentenschaft
1970	Einführung des Frauenstimmrechts in Zürich auf kantonaler Ebene
1973	Scheitern des Zürcher U- und S-Bahnpakets Weltweite Ölkrise
1974	Die Schweiz ratifiziert die Europäische Menschenrechtskonvention

ZAHLEN

WOHNBEVÖLKERUNG STADT ZÜRICH	396 261
ANTEIL HAUSHALTE MIT 1–2 PERSONEN	40 %
WOHNUNGEN	162 235
1-ZIMMER-WOHNUNGEN	9 %
2-ZIMMER-WOHNUNGEN	21 %
3-ZIMMER-WOHNUNGEN	41 %
4-ZIMMER-WOHNUNGEN	21 %
> 5-ZIMMER-WOHNUNGEN	8 %
PERSONEN PRO WOHNUNG	2,4
FLÄCHENVERBRAUCH	32,6 m ² pro Kopf
BESCHÄFTIGTE (1975)	313 512
2. SEKTOR	29 %
3. SEKTOR	71 %
PENDLER (1970): ZUPENDELNDE	92 374
WEGPENDELNDE	17 284
BINNENPENDELNDE	210 206

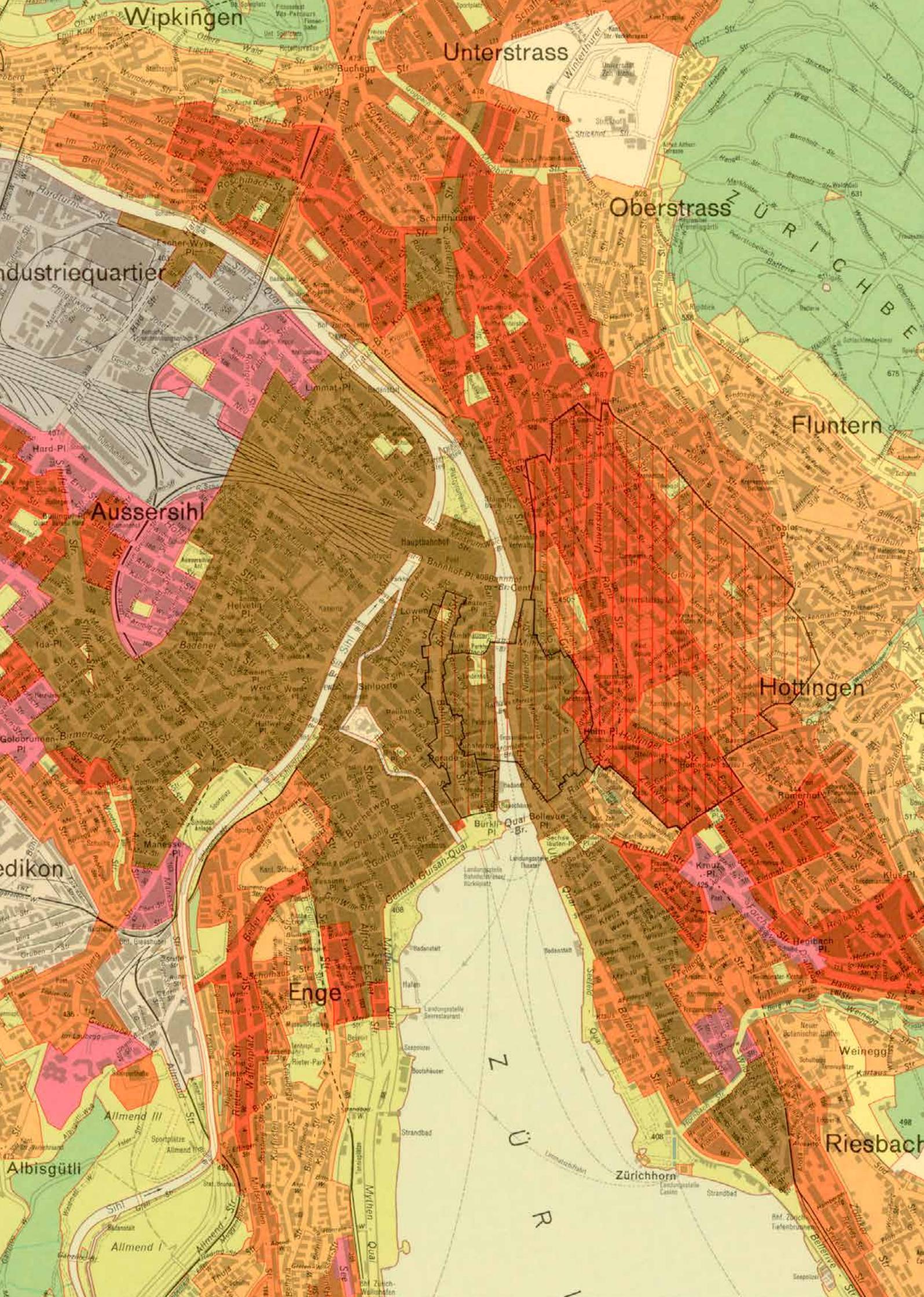
BZO 46

INKRAFTSETZUNG	Paketweise bis 1978, Wohnanteilplan 1986
FESTSETZUNG GEMEINDERAT	1976
VOLKSABSTIMMUNG	–
VORSTEHER HOCHBAUAMT	Edi Frech

LEGENDE

	Wohnzonen E und D
	Wohnzonen C bis A
	altrechtliche Kernzone
	Industrie- und Gewerbezone
	Freihaltezone





Wipkingen

Unterstrass

Oberstrass

ZÜRICH BE

Industriequartier

Fluntern

Aussersihl

Hottingen

Medikon

Engge

Albistgütli

Allmend III

Allmend I

Z Ü R I C H

Riesbach

Zürichhorn

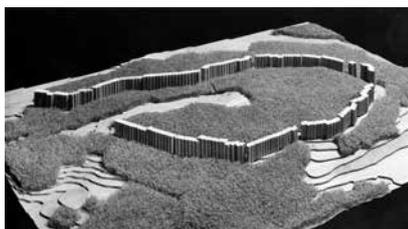
Weinegg

Bellevue



Zweimal Stadtfucht: Einkaufen als Freizeitvergnügen der Konsumgesellschaft und neue Wohnüberbauungen auf der grünen Wiese. Zwar kompakt, mit durchaus bewusstem Umgang mit dem «Boden» und auch städtebaulich spannungsvoll. Trotzdem keine nachhaltige Lösung zur Abdeckung der grossen Wohnraumnachfrage. (Shoppingcenter Spreitenbach 1970, Zumikon Seldwyla 1983)

Hochkonjunktur auch bei Visionen. Der Vorschlag des Stadtrates zur Schaffung von neuem und attraktivem Wohnraum in der Stadt: Die Waldstadt.



Die Mobilität und Entmischung der Funktionen erzeugen starken Verkehr in der Innenstadt und belasten die angrenzenden Wohnquartiere durch Lärm und Abgase.



ZÜRICH BIS 1974

Eine Stadt wird mobil. Zürich entwickelte sich in den 1960er- und 1970er-Jahren rasant – allerdings zuweilen in andere Richtungen, als sich die Stadtplaner das vorgestellt hatten. Der Wohlstand stieg enorm, das Auto wurde dadurch immer mehr vom Luxusgut zum Allgemeingut. Die Gesellschaft wurde mobil und machte von den neu gewonnenen Freiheiten regen Gebrauch.

Die zunehmende Kaufkraft weiter Teile der Bevölkerung führte in dieser Zeit zu einer noch nie dagewesenen Kommerzialisierung. Überall entstanden Einkaufszentren, die grössten von ihnen – das Shopping Center Spreitenbach (1970) und das Einkaufszentrum Glatt in Wallisellen (1975) – gleich vor den Toren Zürichs. Für die modernen, motorisierten Zürcherinnen und Zürcher waren sie problemlos erreichbar. «Wir benehmen uns, als ob wir in Texas lebten», kritisierte die «Neue Zürcher Zeitung» 1972 den kommerziellen Grössenwahn.

Der Dienstleistungssektor wächst. 1962 lebten 445 000 Menschen in Zürich – dieser Höchststand wurde seither nie wieder erreicht. In den folgenden Jahren schrumpfte die Einwohnerzahl aber ziemlich schnell: 1971 lebten noch 412 000 Personen in der Stadt, 1973 nur noch 401 000. Gleichzeitig stieg der Anteil der über 65-Jährigen deutlich an, von rund 11 Prozent 1962 auf 16 Prozent 1972.

Diese Entwicklung war nicht die Folge eines Grossereignisses, sondern hatte viele kleinere Ursachen, die sich summierten. Dazu zählte zum Beispiel, dass sich immer mehr Leute ein Häuschen im Grünen leisten konnten und wollten – das Einfamilienhaus wurde zum Statussymbol. Ein Faktor für die Überalterung war zum Beispiel der stetige Geburtenrückgang in der Stadt. Nach der Einführung der Anti-Baby-Pille liess sich in vielen Industrienationen ein markanter Rückgang der Geburtenrate beobachten. Ob der sogenannte «Pillenknick» tatsächlich mit der Pille zu tun hatte, wird heute allerdings hinterfragt; eine mindestens so wichtige Rolle spielte wohl die Tatsache, dass die Frauen zu Beginn der 1970er-Jahre immer häufiger berufstätig wurden – und dadurch die traditionelle Familienstruktur an Bedeutung verlor.

Büros verdrängen Wohnnutzungen. Frauen, die auch ausserhalb der eigenen 4 Wände arbeiten wollten, konnten vom Wandel des Arbeitsmarkts profitieren: Der industrielle Sektor, der bislang eher männliche Arbeitskräfte beschäftigte, ging zurück, die Dienstleister gewannen an Bedeutung. Dies zeigt sich an den Beschäftigungszahlen der Stadt: 1965 entfielen 43 Prozent aller Arbeitsplätze auf den Industriesektor; 1975 waren es noch 29 Prozent. Demgegenüber wuchs die Zahl der Beschäftigten im Dienstleistungssektor von 57 Prozent 1965 auf 71 Prozent 1975. Immer mehr Banken,

Versicherungen oder Beratungsunternehmen siedelten sich in Zürich an und schufen Arbeitsplätze, die auch Frauen offen standen.

Die Hochkonjunktur führte generell zu mehr und mehr Arbeitsplätzen – zwischen 1965 und 1975 stieg deren Zahl in Zürich von rund 290 000 auf 315 000. Immer mehr Büros benötigten immer mehr Platz.

«Metropolitane Katzenjammer». Allerdings verdrängte das steigende Bedürfnis nach Büroräumen auch preisgünstigen Wohnraum. Nicht zuletzt wegen dieser Entwicklung herrschte zu Beginn der 1970er-Jahre erneut ein akuter Wohnungsmangel. Ende 1970 verzeichneten die Statistiker lediglich 4 leerstehende Wohnungen auf Stadtgebiet, 1971 waren es 17, 1972 22 und 1973 27. Vor allem Familien zogen vermehrt in die Aussenquartiere und in die Agglomerationen – der Begriff «Stadtflucht» machte die Runde. Die Stadtflucht hatte zur Folge, dass sich Arbeitsort und Wohnort zusehends voneinander entfernten. Die Pendlerzahlen stiegen dramatisch: 1970 pendelten bereits über 90 000 Menschen täglich zwischen ihrem Wohn- und ihrem Arbeitsort, fast 40 000 mehr als 10 Jahre zuvor.

Diese Entwicklung löste ein gewisses Unbehagen aus, und die Frage, wie Zürich eine wohnliche Stadt bleiben könnte, wurde heiss diskutiert. Die «Neue Zürcher Zeitung» schrieb gar von einem «metropolitane Katzenjammer». Dass Zürich mehr und mehr zum Arbeitsort wurde, war auch in finanzieller Hinsicht eine potenziell gefährliche Entwicklung – denn in steuerlicher Hinsicht trägt die mittlere Generation, eben jene der Familienväter und -mütter, unter den natürlichen Personen die Hauptlast. Wird diese Mittelschicht kleiner, verschiebt sich das Steueraufkommen zusehends zu den juristischen Personen – und dann hängen die Steuereinnahmen immer stärker von Konjunkturschwankungen der Wirtschaft ab.

Keine frühe S-Bahn. Das Pendeln der Arbeitskräfte hatte auch zur Folge, dass der öffentliche Regionalverkehr an Kapazitätsgrenzen stiess. Das 1967 präsentierte U- und S-Bahnprojekt zwischen dem Flughafen Kloten und Dietikon sowie zwischen dem Hauptbahnhof Zürich und Dietikon hätte ihn entlasten sollen. Lange schien die Vorlage unbestritten. Dennoch scheiterte sie im Mai 1973 in einer Volksabstimmung mit 71,1 Prozent Nein-Stimmen. SP-Kantonsrat Franz Schumacher wertete das Nein als ein «Nein zum Wirtschaftswachstum, andere sahen es als «Nein zu Spekulation, steigenden Mieten und einer weiteren Verdrängung von Wohnraum zugunsten von Büros». Wohnen in Zürich war zu einem viel diskutierten Thema geworden – und die Bevölkerung erwartete Lösungen.

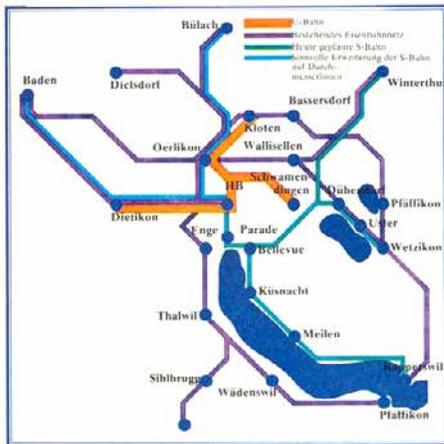


Neue Geschäftshäuser erhöhten das Büro- und Ladenflächen Angebot an Innenstadtlagen. Das Hochhaus nicht nur als Repräsentant und zeitgemässes Symbol, sondern mit städtebaulicher Funktion: raum- und platzbildend und als Landmark. Die Hoffnung durch Verdichtung der Innenstadt den Verdrängungsdruck in die Wohngebiete einzudämmen erfüllte sich jedoch nicht. Sogar herrschaftliche Bürgerhäuser an bester Wohnlage mit Aussicht auf die Stadt und Landschaft werden durch Büronutzung zweckentfremdet.



Zwei gute Lösungen zu gemischt genutzten Gebäudekomplexen. An der Limmattalstrasse aus den 50er Jahren und in der Nähe des Stauffachers aus den späten 80er Jahren (unten).





Abgelehnt: 1973 stimmten die Zürcherinnen und Zürcher über ein grosses U- und S-Bahn-Projekt ab. Die Angst vor weiteren Bodenpreissteigerungen, Spekulation und Verdrängung von bestehendem Wohnraum entlang der U-Bahn war gross.

Es dauerte seine Zeit bis endlich die S-Bahn realisiert werden konnte (Einweihung 1990).



BZO 74: ENTSTEHUNG UND SCHWERPUNKTE

Standortbestimmungen seitens des Stadtrats zeigten: Auf die aktuelle Situation in der Limmatstadt reagierte die BZO 63 – obwohl sie sich seit ihrer Inkraftsetzung grundsätzlich bewährt hatte – nicht mehr ausreichend. Daher entschloss man sich 1973 zu einer Teilrevision. Auf eine Gesamtrevision wurde verzichtet, weil der Kanton seine Revision zur Planungs- und Baugesetzgebung angekündigt hatte. Diese, so war man überzeugt, würde unweigerlich eine Totalrevision der städtischen BZO nötig machen. Die nächste Totalrevision erfolgte dann allerdings erst 1992.

Die BZO 74 war also von Beginn weg als Zwischenlösung gedacht. Sie sollte vor allem Massnahmen gegen die Stadtfucht aufzeigen und Zürich wieder als Wohnstadt attraktiv machen – natürlich ohne die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt zu behindern. Zürich sollte kein reiner Arbeitsort oder Standort für Unternehmen werden, sondern eine Stadt bleiben, die für die Wohnbevölkerung ebenso attraktiv war wie für Unternehmen.

Gleichzeitig wollte man die immer stärker werdenden Pendlerströme in den Griff bekommen. Denn diese führten nicht nur zu Verkehrsproblemen, sondern verringerten vielerorts auch die Wohnqualität. Die diesbezüglichen Hoffnungen erfüllten sich aber nicht: Bis heute stiegen die Pendlerzahlen kontinuierlich auf täglich rund 272 000 Personen an – mit städteplanerischen Massnahmen war dem endgültigen Siegeszug des Privatverkehrs und der immer selbstverständlicher werdenden räumlichen Trennung von Arbeitsplatz und Wohnort nicht beizukommen.

Mit der Teilrevision der BZO 74 wurden folgende Anliegen verfolgt:

- Erschwinglicher Wohnraum – zumal solche für Familien – sollte erhalten bleiben. In der Zeit musste er immer öfter Büroflächen weichen. Diese Entwicklung wollte man mit einem langfristig ausgelegten Instrument eindämmen. Wichtigstes Mittel dafür waren Vorschriften über den Wohnflächenanteil – sie bildeten die gesetzliche Grundlage für Wohnschutzmassnahmen.
- Um kurzfristig auf die demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der Stadt reagieren zu können, sollten Sofortmassnahmen gleichzeitig für mehr Wohnraum und mehr Raum für den Dienstleistungssektor sorgen.
- Die Massnahmen sollten nicht auf ein Wachstum in unbestimmte Höhen abzielen. Stattdessen definierte man Zielvorgaben von 300 000 Arbeitsplätzen und 400 000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Im Februar 1976 beschloss der Gemeinderat, die geltende Bauordnung zu revidieren, mit verschiedenen Massnahmen den be-

stehenden Wohnraum zu sichern und neue Wohnbauten zu fördern. Einige Sofortmassnahmen traten schrittweise bis 1978 in Kraft. Der Gemeinderat gab dem Stadtrat zudem den Auftrag, einen Plan oder ein anderes geeignetes Instrument zur nachhaltigen Umsetzung von Wohnschutzmassnahmen zu erarbeiten, und er setzte dazu eine Frist von zwei Jahren. Dadurch entstand der Wohnanteilplan (WAP), der dem Gemeinderat fristgerecht im November 1978 unterbreitet wurde. Nach zweijähriger Beratung setzte der Gemeinderat den WAP im November 1980 fest, wobei verschiedene Rekursverfahren die Inkraftsetzung des Plans bis 1986 verzögerten.

BZO 74: DETAILS ZU EINZELNEN ZONEN

Wohnzonen. Damit der vorhandene Wohnraum erhalten werden konnte, verhängte der Gemeinderat im Februar 1976 einen Zweckentfremdungsstopp: In der Kernzone und in der fünfgeschossigen Wohnzone durfte der bisherige Wohnraum flächenmässig nicht verringert werden; der Wohnanteil wurde in der viergeschossigen Wohnzone auf 75 Prozent, in den drei- und zweigeschossigen Wohnzonen auf 90 Prozent festgelegt. Dieser Artikel galt bis zur Inkraftsetzung des Wohnanteilplans 1986.

Um möglichst schnell dringend benötigten Wohnraum schaffen zu können, bedurfte es Massnahmen, die ohne weitere langwierige Einzonungen in eine Bauzone umgesetzt werden konnten. Die Lösung war ebenso einfach wie elegant: Unter bestimmten Bedingungen wurde neu der Ausbau des Dachgeschosses für die Wohnnutzung freigegeben – nämlich bei allen Gebäuden mit Steildächern, die vor dem 1. Januar 1975 errichtet und für bezugsfähig erklärt worden waren. Die Regelung galt für alle Wohnzonen, auch wenn dadurch die zonengemässe Vollgeschosszahl überschritten werden sollte. Sie trat im Oktober 1978 in Kraft.

Eigentliches Kernstück der Teilrevision 1974 war jedoch der Wohnanteilplan (WAP), der den übergangsmässigen Zweckentfremdungsstopp ablösen sollte. Der Stadtrat erhielt bis zum 31. Dezember 1978 Zeit, ein solches raumplanerisches Regelwerk zu entwickeln und vorzulegen.

Bei der Erarbeitung des WAP stützte man sich weitgehend auf die bis dahin bestehenden Verhältnisse: Parzellen- bzw. Zonengrenzen wurden übernommen. In der Industriezone, in Immissionsgebieten und in der City, die in ihrer wichtigen Funktion als Geschäftszentrum nicht behindert werden sollte, wurde auf die Festlegung eines Wohnanteils verzichtet. Für öffentliche Bauten und für Betriebe, die zur Versorgung eines Quartiers beitrugen, wurde die Möglichkeit von Ausnahmegewilligungen zugelassen, um Härtefälle zu vermeiden und die Quartiersversorgung sicherzustellen.

Bauliche Entwicklung: Wohnen im Plattenbau

Wer in den 1960er- und 1970er-Jahren eine günstige Wohnung in der Nähe von Zürich suchte, stiess vermutlich bald auf die Wohnsiedlungen des Bauunternehmers Ernst Göhner (1900–1971). Der Sohn eines deutschen Zuwanderers, der schon mit 20 Jahren den Familienbetrieb übernommen hatte, bot mit seinen Bauten genau das, was viele junge Familien suchten: modernen Wohnraum zu erschwinglichen Preisen. Göhners Bestreben war es gar, seinen Mieterinnen und Mietern für ihr Geld ein Zimmer mehr zu bieten, als marktüblich war. Die Grundrisse der Wohnungen waren durchdacht, das Umfeld war gut gestaltet.



Göhnersiedlung Adlikon

Das Prinzip der Göhner AG war einfach: Wohngebäude wurden mit standardisierten Elementen in Rekordzeit aus dem Boden gestampft. Die Norm-Platten für die Häuser wurden in einem Werk in Volketswil hergestellt, an die Baustelle geliefert und dort wenn immer möglich von einer einzigen Kranposition aus zu einer Siedlung zusammengefügt. Jedes Umstellen des Krans schlug sich mit 90 Rappen auf den Monatszins nieder. Neben den Plattenelementen produzierte die Göhner AG auch genormte Türen, Fenster, Küchen- und Wandschränke, zudem entwickelte sie den Klötzchenparkettboden. Den Landerwerb und das Marketing übernahm Ernst Göhners Firma ebenfalls selbst – oft unterstützt vom Kanton Zürich, der sich von den Siedlungen eine Entlastung des Wohnungsmarkts versprach.

Auf diese Weise entstanden zwischen 1965 und 1975 im Grossraum Zürich rund 9000 Wohnungen in Plattenbausiedlungen, unter anderem 3200 in Volketswil und Greifensee, 830 in Adlikon, 600 in Benglen und 300 in Regensdorf. Auch in den Aussenquartieren Zürichs wurden Göhner-Siedlungen hochgezogen, etwa in Schwamendingen, Witikon und Albisrieden. Die Plattenbausiedlungen erlangten sogar Bekanntheit im Ausland. Die Göhner-Siedlung Sonnhalde in Adlikon bekam 1972 Besuch von einer Delegation Wohnbeauftragter aus der UdSSR und der DDR, denn die Funktionäre aus dem Osten wollten vom göhnerschen Plattenbau lernen.



Göhnersiedlung Im Sträler, Albisrieden

Die wichtigsten Änderungen in Kürze

Zweckentfremdungsstopp: Als Zwischenlösung bis zur Einführung des Zonenplans wird in der Kernzone und in den Wohnzonen der aktuelle Wohnanteil eingefroren.

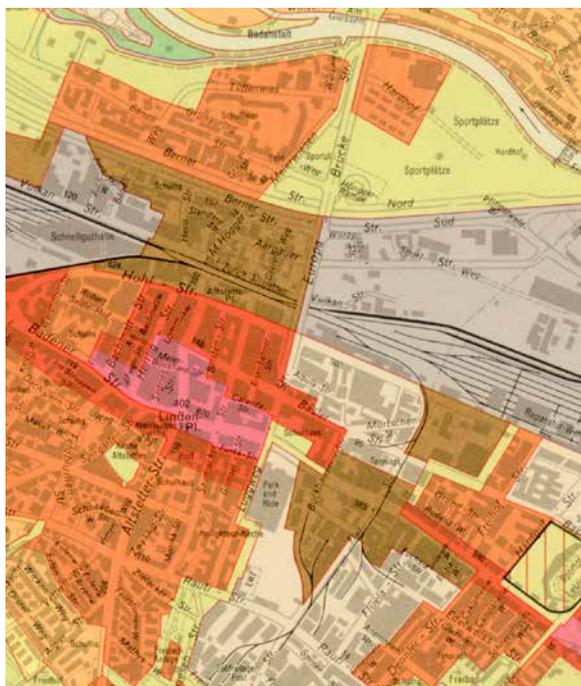
Der Wohnanteilplan regelt fortan in allen Zonen – ausser in den Industriezonen – den Mindestanteil an Wohnflächen, abgestuft nach der Anzahl zulässiger Gebäudegeschosse.

In allen Wohnzonen sind Dachgeschosse bei Gebäuden mit Steildächern, die vor dem 1. Januar 1975 gebaut wurden, erlaubt.

Entwicklungsgebiete für den Dienstleistungssektor werden in bestimmten Gebieten aus den Industriezonen in die altrechtliche Kernzone umzoniert.

Der Zonenplan der BZO 63 wird um eine parzellenscharfe Auscheidung der Mindestanteile für die Wohnnutzung ergänzt. Angegeben werden die Anteile in Prozent an der gesamten zulässigen Geschossfläche – ein Wohnanteil von 50 % bedeutet also, dass die halbe Geschossfläche eines Gebäudes dem Wohnen vorbehalten bleibt. Die übrigen Festlegungen in den Bauzonen, etwa hinsichtlich zulässiger Anzahl der Vollgeschosse oder der Grenzabstände, bleiben unverändert.

Durch den Wohnanteilplan verliert der Dienstleistungssektor die Möglichkeit, sich in der Wohnzone ungebremst weiter auszubreiten. Als Ausgleich dafür werden spezifische Entwicklungsgebiete für ihn geschaffen: An der Jungholz-, der Thurgauer- und der Flurstrasse sowie im Bereich des Bahnhofs Altstetten werden ausgedehnte Gebiete von der Industriezone in die altrechtliche Kernzone zoniert.



■ altrechtliche Kernzone in Altstetten (Dienstleistungssektor erlaubt)

Für das übrige Stadtgebiet richteten sich die geforderten Wohnanteile nach der Anzahl zulässiger Vollgeschosse, wobei der höchste vorgesehene Wohnanteil – in reinen Wohngebieten – 90 Prozent betrug. Der kleinste Wohnanteil in der Kernzone betrug 33 Prozent, in den Mischgebieten waren verschiedene Abstufungen vorgesehen.

Mit dem Wohnanteilplan wurde zum ersten Mal ein nach heutigem Verständnis raumplanerisch umfassendes Regelwerk geschaffen. Denn während es in den bisherigen Bau- und Zonenordnungen, ausser in den Gewerbe- und Industriezonen, vor allem darum ging, die Bautätigkeit zu regulieren und kanalisieren, standen beim WAP die Nutzungen im Vordergrund. Auf diese Weise liessen sich die Funktionen, Durchmischung und Bestimmungen der einzelnen Stadtgebiete genauer regeln und steuern.

Der WAP war ein wichtiger Schritt zu einer umfassenden Raumplanung, die auch die Steuerung öffentlicher Infrastruktur vom Bau von Schulhäusern bis zur Planung neuer Tram- und Buslinien erleichterte – denn jetzt liess sich ungefähr berechnen, wie viele Menschen in einem Gebiet leben und arbeiten würden. Dadurch, dass man vorausschauend grössere, noch nicht bebaute Gebiete für Wohnzwecke reservierte, blieb Spielraum für die Zukunft und konnten unerwünschte Verdichtungen von Dienstleistungsbetrieben an dafür ungeeigneten Lagen vermieden werden. Mit den Wohnanteilvorschriften stellte man zudem die Versorgung der Quartiere sicher.

WOHNANTEILPLAN DER STADT ZÜRICH

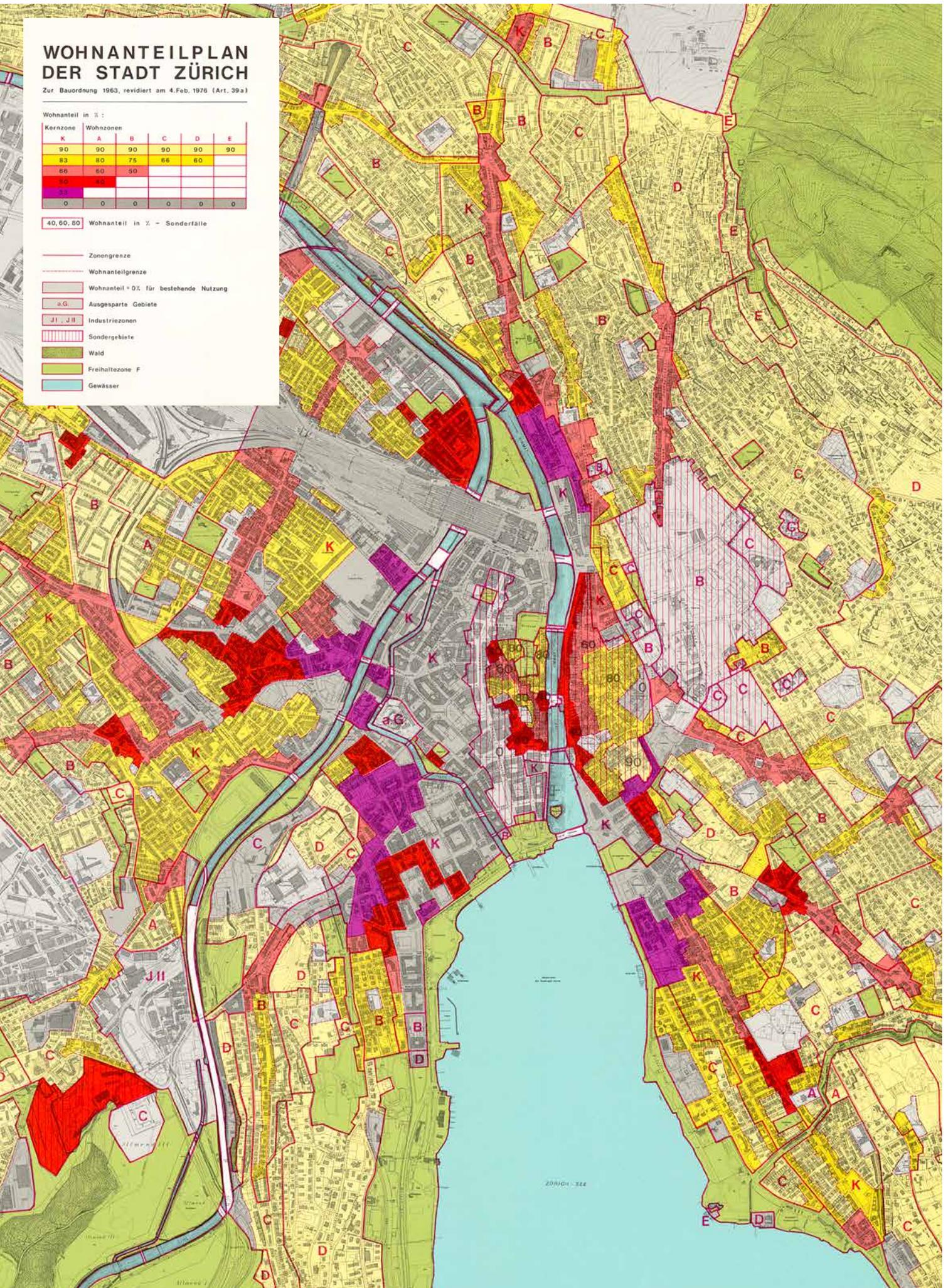
Zur Bauordnung 1963, revidiert am 4. Feb. 1976 (Art. 39a)

Wohnanteil in %:

Kernzone	Wohnzonen				
K	A	B	C	D	E
90	90	90	90	90	90
83	80	75	66	60	
66	60	50			
40	40				
33					
0	0	0	0	0	0

40, 60, 80 Wohnanteil in % - Sonderfälle

- Zonengrenze
- Wohnanteilgrenze
- Wohnanteil = 0% für bestehende Nutzung
- a.G. Ausgesparte Gebiete
- J I, J II Industriezonen
- Sondergebiete
- Wald
- Freihaltezone F
- Gewässer



BAU- UND ZONENORDNUNG 1992 **BZO 92**

Die BZO 92 reagierte auf den gesellschaftlichen Wandel und sollte ein Gleichgewicht zwischen den Interessen der Einwohner und der Wirtschaft schaffen.

CHRONIK

1980	Kredit von 60 Millionen Franken für die Opernhausrenovierung, Beginn der Zürcher Jugendunruhen, der «Opernhauskrawalle»
1980	Das Autonome Jugendzentrum AJZ wird im Juni gegründet und im September geräumt
1980	Eröffnung der Roten Fabrik als Kulturzentrum
1982	Erstmals seit 53 Jahren bürgerliche Mehrheit im Zürcher Gemeinderat
1989	Fichenskandal und Ende des Kalten Krieges
1990	Eröffnung der Zürcher S-Bahn
1992	Ablehnung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)
1992	Erste Street Parade

ZAHLEN

WOHNBEVÖLKERUNG STADT ZÜRICH	361 488
ANTEIL HAUSHALTE MIT 1–2 PERSONEN (1990)	60 %
WOHNUNGEN	179 377
1-ZIMMER-WOHNUNGEN	10 %
2-ZIMMER-WOHNUNGEN	22 %
3-ZIMMER-WOHNUNGEN	40 %
4-ZIMMER-WOHNUNGEN	20 %
> 5-ZIMMER-WOHNUNGEN	8 %
PERSONEN PRO WOHNUNG	2,0
FLÄCHENVERBRAUCH	40,2 m ² pro Kopf
BESCHÄFTIGTE (1991)	357 252
2. SEKTOR	19 %
3. SEKTOR	81 %
PENDLER (1990): ZUPENDELNDE	161 309
WEGPENDELNDE	28 598
BINNENPENDELNDE	153 122

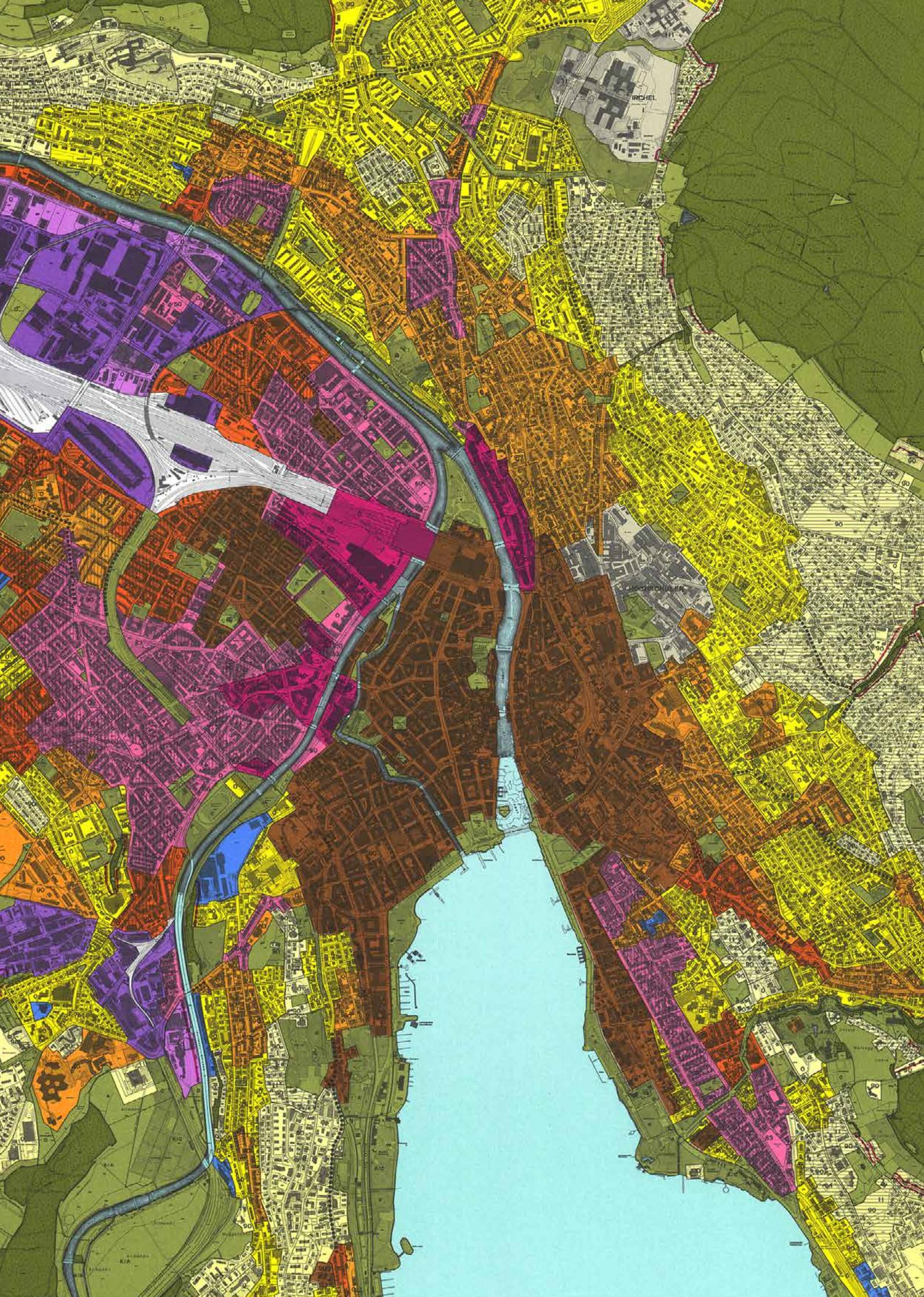
BZO 92

INKRAFTSETZUNG	– (Freihaltezone 1997)
FESTSETZUNG GEMEINDERAT	1991
VOLKSABSTIMMUNG	Mai 1992
VORSTEHERIN HOCHBAUAMT	Dr. Ursula Koch

LEGENDE

	Wohnzone W2 und W2b (bes. Wohngebiet)
	Wohnzonen W3 bis W5
	Wohnzonen W5Z und W6Z mit Zentrumsf.
	Wohnzonen W6D mit Dienstleistungsf.
	Industriezone und Gewerbezone
	Kernzone
	Zone für öffentliche Bauten
	Freihaltezone
	Reservezone
	Besonderes Wohngebiet
	Hofrandgebiet

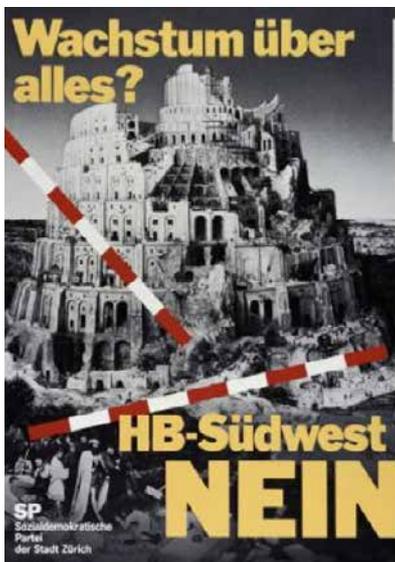






Das Erwachen: Das Ende der Hochkonjunktur lässt Raum zur Reflexion über den bisher sorglosen Umgang mit Kulturland, Naturräumen, Energieverbrauch und der Umwelt.

Auch der gesellschaftliche Wandel, Veränderungen der Familien- bzw. Beziehungsstrukturen hinterlassen Spuren.



Insbesondere bei Grossprojekten werden breite Diskussionen über den Sinn und Zweck des «Wachstums» ausgelöst und hinterfragt. (Abstimmung 1988)

Diskussionen zu grundsätzlichen Fragen ermöglichen auch Visionen zu neuen Wohnmodellen. Beispiel: Wohnüberbauung an der Hellmuthstrasse.



ZÜRICH BIS 1992

Wachstum auf der Kippe. Spätestens 1973 wurde der Schweizer Bevölkerung bewusst, dass sich die Jahre des sorglosen Konsums dem Ende zuneigten: Als Reaktion auf den Yom-Kippur-Krieg drosselte die Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) die Lieferungen fossiler Brennstoffe. Der Bundesrat verhängte 3 autofreie Sonntage. Auf einen Schlag wurde offensichtlich, wie gross die Rohstoffabhängigkeit war. Fast gleichzeitig erregte der Club Of Rome mit seiner Studie «Die Grenzen des Wachstums» internationales Aufsehen. Ein gewisser Pessimismus machte sich breit.

Dazu trug auch bei, dass der bislang ungehemmte Verbrauch natürlicher Ressourcen zunehmend Folgen für Mensch und Natur zeigte. Sie liessen die Umweltbewegung wachsen und zu einer gesellschaftlichen und politischen Kraft werden, wie sie davor die Arbeiterbewegung war. Das erwachende Umweltbewusstsein zeigte sich 1983 in der Diskussion um das «Waldsterben» und mündete 1985 in den Erlass des Bundesgesetzes über den Umweltschutz.

Weniger Einwohner, mehr Dienstleister. Der Erdölschock trug auch dazu bei, dass 1974 die lange Hochkonjunkturphase zu Ende ging. In Zürich geriet die traditionelle Industrie unter Druck und räumte nach und nach städtische Areale. Die Stadtfucht hielt an; 1989 erreichte die Bevölkerungszahl mit 355 901 Einwohnerinnen und Einwohnern den Tiefpunkt nach der Rekordzahl von 1962. Dennoch gab es in der Stadt weiterhin kaum freie Wohnungen. Dazu trug wesentlich bei, dass der Wohnflächenbedarf pro Kopf stetig anstieg; der Anteil der Einpersonenhaushalte, der 1955 nur gerade 15 % betragen hatte, wuchs markant auf rund 50 % im Jahr 1990.

Andererseits beanspruchte vor allem die Banken- und Dienstleistungsbranche immer mehr Raum. Die Entwicklung wurde von vielen mit Sorge betrachtet. Grossprojekte wie HB-Südwest, die neue Börse oder die Sihlhochstrasse stiessen auf Kritik. Die Stadt sei von der «Manie des Gigantismus» erfasst worden, schrieb zum Beispiel der ETH-Physiker Theo Ginsberg im 1986 erschienenen Buch «Zürich ohne Grenzen». Kleingewerbe und Wohnbevölkerung müssten für diese «Entwicklung zu Metropolis» mit Steuergeldern und einer Einbusse an Lebensqualität zahlen.

Neue Wohnformen gefordert. In den 1980er-Jahren wurden immer lauter Massnahmen gegen die Zerstörung von günstigem Wohnraum gefordert. Die Stadt solle sich den Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohnern anpassen und auch alternative Formen des Zusammenlebens ermöglichen. Ein entsprechendes Ideal beschrieb der Autor P. M. in seinem 1983 erschienenen Buch

«bolo' bolo», das bald Kultstatus erlangte. Der Autor engagierte sich im Wohnbauprojekt «Kraftwerk1», das als Überbauung Hardturm 2001 bezogen werden konnte.

Eine andere Initiative war die Wohnbaugenossenschaft Wogeno Zürich, die 1981 als Reaktion auf die «rücksichtslose Immobilienspekulation der 1980er-Jahre» gegründet wurde. 1982 wurde gar eine Volksinitiative zur Gründung einer gemeinnützigen öffentlichen Stiftung lanciert. Das Stimmvolk nahm die Initiative 1985 an, doch wegen Beschwerden konnte die «Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich» (PWG) erst 1991 aktiv werden. Heute besitzt die PWG 177 Liegenschaften mit 1347 Wohnungen und 247 Gewerberäumen.

Bewegte Jugend. Freiräume nicht nur zum Wohnen, sondern auch für ihre Kultur forderten Jugendliche schon 1968. 1980 gingen sie für ihre Anliegen erneut auf die Strasse. Als die Stadt einen Kredit von 80 Millionen Franken für die Sanierung des Opernhauses sprach, mündete die jugendliche Empörung über die finanzielle Bevorzugung der Hochkultur in die «Opernhauskrawalle», die sich zu landesweiten Jugendunruhen auswuchsen und bis 1982 andauerten.

Die «Bewegung» forderte vor allem Freiräume für alternative Kultur. Das Autonome Jugendzentrum (AJZ) beim Carparkplatz wurde im Juni 1980 gegründet, kämpfte mit anhaltenden Problemen rund um den Drogenkonsum und wurde bereits im September wieder polizeilich geräumt. Dies trug unter anderem dazu bei, dass sich in Zürich eine offene Drogenszene bildete. Erfolgreicher verlief die Geschichte der Roten Fabrik. Bereits 1974 hatte die SP eine Volksinitiative zur Erhaltung der ehemaligen Seidenweberei und ihre Umnutzung als Kulturzentrum eingereicht. 1977 wurde die Initiative angenommen, 1980 nahm das Kulturzentrum seinen vorerst provisorischen Betrieb auf.

Politische Pattsituation. Es waren vor allem ehemalige Aktivisten der Jugendbewegung, die in den späten 1980er-Jahren leerstehende Räumlichkeiten in trendige Bars umwandelten, zunächst oft illegal. Vor allem im Industriequartier wurden leerstehende Industrie- und Gewerberäume bald legal und professionell für Kunstprojekte, Konzerte und Partys genutzt. Dies legte die Basis für das Trendquartier Zürich-West und eine boomende Klubszene, die auf elektronische Tanzmusik setzte. Bald gingen die Techno-Tänzer auf die Strasse, was Zürich weltweit bekannt machte. An der ersten Street Parade nahmen 1992 gut 1000 Personen teil, 2001 überschritt die Teilnehmerzahl die Millionengrenze.

Die Jugendunruhen erschreckten viele Wählerinnen und Wähler. Dies führte dazu, dass die bürgerlichen Parteien bei den Wahlen 1982 im Gemeinderat wieder eine Mehrheit erhielten – erstmals



Die zunehmend selbstbewusste Jugend forderte nicht nur preisgünstigen Wohnraum, sondern auch Freiräume und Jugend-Kultureinrichtungen.

Beispiel eines neuen Wohnmodells oder bloss Zwischenlösung für Schönwetterphasen? (Chaotikon beim Platzspitz an der Sihl 1981)



Bauliche Entwicklung: Wohin mit dem Verkehr?

Ende der 1980er-Jahre setzte die Umgestaltung des Industriequartiers ein, aus dem die Industrie mehrheitlich ausgezogen war. 1989 wurde mit dem Bau des Technoparks begonnen. Grosse Auswirkungen auf die Stadt hatte auch der neue Campus «Irchel» der Universität Zürich beim Milchbuck. Die erste Bauetappe wurde 1979 abgeschlossen. Zusammen mit dem Campus entstand der Irchelpark als naturnah gestaltetes Naherholungsgebiet; er wurde 1986 eingeweiht.

Obwohl manche geplanten Grossprojekte wie der HB-Südwest nicht zustande kamen, veränderte sich die Silhouette der Stadt – am sichtbarsten durch die 1978 fertiggestellten 4 Hochhäuser der Hardau, die mit Höhen von 72 bis 93 Metern bis heute zu den höchsten Wohnbauten der Schweiz gehören. Markant sind auch das 70 Meter hohe Werd-Hochhaus von 1975 und das 74 Meter hohe Migros-Hochhaus am Limmatplatz von 1981.

Die umfassende Sanierung des Opernhauses von 1982 bis 1984 löste nicht nur mit ihren Kosten von 60 Millionen Franken die «Opernhauskrawalle» aus, sondern sorgte auch sonst für Kontroversen: Auf der Seeseite erhielt das Opernhaus einen Anbau, der wegen seiner Form und Farbe im Volksmund «Fleischkäse» genannt wird. Zweifelhaftes Aufsehen erregte auch die Neue Börse an der Sihl von 1991 mit ihrer massiven Erscheinung und dem portalartigen Eingangsbereich.



Neue Börse

In diese Epoche fällt auch die Geburt eines der wichtigsten Verkehrsprojekte der Zürcher Geschichte. Nachdem die Pläne für eine Zürcher U-Bahn 1973 an der Urne versenkt worden waren, dämmerte der Ausbau des öffentlichen Verkehrs einige Jahre vor sich hin. 1978 begannen dann erste Planungsarbeiten für eine S-Bahn. 1981 nahm das Stimmvolk einen Kredit von 520 Millionen Franken für deren Bau an. Die Einführung der S-Bahn 1990 verlieh dem Wirtschaftsraum Zürich neue Impulse.

Die immer wieder geforderte Befreiung der Stadt vom Durchgangsverkehr gelang indessen nur teilweise. Das dafür vorgesehene Ypsilon, das die A1 und die A3 mitten in der Stadt beim Letten verknüpfen sollte, blieb unvollendet, obwohl bereits 1974 der südliche Teil der Sihlhochstrasse eröffnet wurde – und 1985 der Milchbucktunnel, der von Zürich-Nord in die Innenstadt führt und oberhalb der Limmat beim Letten endet.



Verkehrsplanung Lettendreieck

seit 53 Jahren. Daraus ergaben sich immer wieder politische Pattsituationen in der Zusammenarbeit mit der tendenziell links politisierenden Stadtratsmehrheit, schwieriger wurde aber auch die Entscheidungsfindung im Gemeinderat selbst. Die politischen Fronten verhärteten sich zusehends – auch in der Bundespolitik, wo die Fichenaffäre und die Europapolitik für rote Köpfe sorgten.

BZO 92: ENTSTEHUNG UND SCHWERPUNKTE

Der Bevölkerungsschwund in der Stadt Zürich schwächte sich in den 1980er-Jahren zwar ab, doch durch den Wegzug von Familien, die höhere Lebenserwartung und die geringere Geburtenziffer hatte sich die Bevölkerungsstruktur ungünstig entwickelt. Zudem beanspruchten die Einwohner immer mehr Wohnfläche und wohnten zunehmend in Einpersonenhaushalten. Auch die pro Arbeitsplatz beanspruchte Geschossfläche nahm zu. Trotz einem geringen Anstieg der Arbeitsplätze entfielen zwischen 1970 und 1980 gut 2/3 des gesamten Neubauvolumens in der Stadt Zürich auf Geschäftsbauten. Zwischen 1975 und 1985 nahmen die Arbeitsplätze in Industrie und Handwerk um 17 % ab, während sie im Dienstleistungssektor um 16 % zunahm. Zürich drohte aus dem Gleichgewicht zu geraten. Eine neue BZO sollte Gegensteuer geben.

Geändert hatten sich nicht nur die demographische Struktur, sondern auch die gesetzlichen Grundlagen. 1975 war das neue Planungs- und Baugesetz (PBG) des Kantons Zürich, 1980 das Bundesgesetz über die Raumplanung und 1985 das Bundesgesetz über den Umweltschutz in Kraft getreten. Deshalb war eine Totalrevision der BZO 63 notwendig.

Der Stadtrat wollte die BZO 92 vor allem als «Umbauordnung» verstanden wissen, die einen qualitativ höheren Massstab als die BZO 63 setzte. Eine vom Hochbauamt in Auftrag gegebene Studie sollte das Umbaupotenzial des Wohnbaubestands analysieren. Das Ziel war nicht nur, erschwinglichen Wohnraum zu erhalten, sondern aus Gründen der Nachhaltigkeit auch Abbrüche und Neubauten zu vermeiden. Der Kanton genehmigte dann allerdings einige der vorgesehenen Massnahmen nicht.

Als der Stadtrat 1974 die Ausarbeitung einer neuen Bau- und Zonenordnung anpackte, ging er vom «Entwicklungsprogramm für die Stadt Zürich bis 1985» aus, das der Gemeinderat 1976 beschlossen hatte. Er ergänzte dieses aber mit seinen eigenen Zielen und beauftragte das Hochbauamt Mitte der 1980er-Jahre mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage. Zunächst ging es darum, die Entwicklung der Stadt in den letzten Jahren zu analysieren und entsprechende Folgerungen in die Ausarbeitung einfließen zu lassen.

«Entweder bekennen wir uns zur Notwendigkeit der Planung, dann müssen wir sie legitimieren, so dass sie wirksam werden kann – oder man bekenne sich (aber offen) zum Nicht-Planen ...» Max Frisch

Der Weg zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung war lang und steinig. Trotz der grundsätzlichen Diskussionen blieben erhebliche Defizite. Das Raumplanungsgesetz wurde 1980 in Kraft gesetzt.



Mit der BZO 92 wurden folgende Anliegen verfolgt:

- Möglichst vielen Einwohnenden sollte eine möglichst hohe Wohnqualität geboten werden. Es galt, den Zuzug junger Familien zu fördern, um die Bevölkerungsstruktur zu verbessern, und die Anzahl Pendler zu reduzieren.
- Gewerbe und Läden sollten in den Quartieren weiterhin die Versorgung sicherstellen und eine attraktive Alternative zu den Shoppingcenter in der Agglomeration bieten.
- Die architektonische Qualität der Stadt sollte erhalten bleiben und die Attraktivität Zürichs generell erhöht werden.
- Ziel war, die Zahl der Arbeitsplätze bei 300 000 zu stabilisieren, ohne die ertragsschwächeren Betriebe zu benachteiligen.
- Der öffentliche Verkehr sollte weiterhin Vorrang haben und der Privatverkehr in den Wohngebieten und in der Innenstadt zurückgebunden werden.
- Aus städtebaulicher Sicht waren einige der exponierten Hanglagen – etwa in Höngg und vor allem am Zürichberg – noch weitgehend intakte Gebiete. Die bauliche Struktur war durch die offene Einzelbauweise mit starker Durchgrünung charakterisiert. Da die dort typischen Häuser und Villen dem wachsenden Wohnstandard nicht mehr genügten, befürchtete man das Ende der harmonischen Erneuerung. Einige Neubauten zeigten, dass diese Befürchtungen berechtigt waren. Mit neuen Bauvorschriften wollte man Bauherren und Architekten dazu bringen, eine Renovation oder einen Umbau in Betracht zu ziehen. Falls trotzdem Neubauten realisiert wurden, mussten sie dem Charakter der Umgebung entsprechen.

Viele Punkte der neuen BZO waren unter Fachleuten unbestritten; politisch gestritten wurde aber vor allem über die Areale im damaligen Industriequartier, die wegen Umstrukturierungen und Produktionsauslagerungen zunehmend brach lagen. Der Streit entzündete sich daran, ob die Industriezonen für finanzkräftige Dienstleistungen sofort und bedingungslos – also ohne Gestaltungsplan – geöffnet oder zum Schutz von Industrie und Gewerbe erhalten bleiben sollten. Zudem bestand das Ziel, solche Gebiete in urbane Stadtquartieren, in denen auch gewohnt werden konnte, zu entwickeln. Stadträtin Ursula Koch, die Vorsteherin des Bauamtes II, wollte Industriezonen grösstenteils belassen. Andere Nutzungen sollten mit Gestaltungsplänen und Sonderbauvorschriften möglich sein, was der Stadt ein beträchtliches Mitspracherecht bei deren Entwicklung einräumte. Wegen diesen Voraussetzungen wichen einige Dienstleistungsbetriebe auf Altstetten und Zürich Nord aus, um dort die benötigten Bürogebäude zu errichten.

Im November 1986 verabschiedete der Stadtrat den Entwurf zur BZO für die öffentliche Auflage. 1987 wurde sie der Bevölkerung vorgestellt. Da es sich um die erste Totalrevision einer BZO

Der Technopark (oben) wurde 1993 aufgrund eines Gestaltungsplans fertiggestellt und markierte den Beginn der Transformation von Zürich-West. Es folgten unter anderem das gesamte Escher-Wyss-Areal, das Steinfelsareal

(mitte), Limmat-West (unten) und später das Maag Areal. Mittels Sondernutzungsplanungen konnten Zeugen aus der Zeit erhalten, Freiräume gesichert sowie Einfluss auf die Nutzungsmischung genommen werden.





Die Stadt im Gleichgewicht. Typisch Zürich: Nicht nur die Altstadt und City zum See, auch die gewachsenen Dorfkerns sollen in ihrer Eigenart gestärkt und erhalten bleiben. Dicht oder locker Wohnen: eine hohe Wohnqualität mit entsprechendem Umfeld ist wichtig.

Arbeiten in der Stadt: Wachstum für den Dienstleistungssektor ist weiterhin möglich, soll aber nicht auf Kosten des Gewerbes geschehen. Grünflächen: Erholungsflächen «vor der Haustür» und ökologisch wertvolle Freiflächen bleiben erhalten.

nach neuem Bundesrecht und kantonalem Recht handelte, waren ihre Auswirkungen schwieriger einzuschätzen, als das bei einer üblichen BZO-Revision der Fall war. Deshalb wurden ihre Kernpunkte für das Mitwirkungsverfahren unter dem Titel «Stadt im Gleichgewicht» kurz wie folgt zusammengefasst:

- Typisch Zürich: Wertvolle Winkel werden besser geschützt.
- Dicht wohnen: Urbanität und Wohnqualität werden gefördert.
- Locker wohnen: Ein grünes Wohnumfeld und ein besseres Stadtklima werden sichergestellt.
- Arbeiten in der Stadt: Sowohl Industrie und Gewerbe als auch Dienstleistungen finden Platz.
- Grünflächen: «Stadtgrün zur Erholung» wird geschützt.

Die BZO 92 wurde der Bevölkerung an fast 50 Veranstaltungen in allen Quartieren, bei Quartiervereinen und Interessengruppen präsentiert und mit den Einwohnerinnen und Einwohnern diskutiert. Weil ein Referendum drohte, legte der Gemeinderat die Vorlage dem Volk zur Abstimmung vor. Im Mai 1992 wurde sie angenommen, sie blieb aber durch zahlreiche Rekurse lange blockiert. Letztlich trat die BZO 92 überhaupt nie vollständig in Kraft, da die Baurekurskommission I des Kantons Zürich zentrale Regelungen aufhob und die kantonale Baudirektion 1995 eine sogenannte «Übergangs-BZO» erliess. Die BZO 92 entfaltete ihre Wirkung indirekt erst mit der Revision zur BZO 99, die sich stark daran orientierte.

BZO 92: DETAILS ZU EINZELNEN ZONEN

Kernzonen. Kernzonen umfassten nicht mehr nur die Altstadt, sondern auch sogenannte «schutzwürdige Ortsbilder» – also zum Beispiel die Dorfkerns der früheren Vorortsgemeinden Albisrieden, Witikon, Affoltern – sowie auch Siedlungen wie das Neubühl. All diese Orte sind bauliche Zeugen einer bestimmten politischen, wirtschaftlichen oder baukünstlerischen Epoche und müssen nach übergeordnetem Recht durch geeignete raumplanerische Massnahmen erhalten werden. Für die Kernzonen konnten gestützt auf das Planungs- und Baugesetz weit detailliertere Bauvorschriften festgelegt werden. Damit öffnete sich auch ein Spielraum zur zweckmässigen Nutzung des Bestehenden.

Wohnzonen mit Zentrumsfunktion oder Dienstleistungsfunktion. Der regionale Siedlungsrichtplan bezeichnete den Bereich vom Seebecken bis zum Limmattaler Stadtrand als Zentrumsgebiet. Dies lief allerdings der BZO teilweise zuwider. In der Zentrumszone hätten gemäss übergeordnetem PBG viel höhere Häuser gebaut werden können, als dies bislang getan wurde. Solche hohen

Häuser hätten die gewachsene Höhenstruktur bestimmter Stadtbereiche empfindlich gestört. Um beides zu erreichen – dem PGB zu entsprechen und die Stadtstruktur zu erhalten –, wurden sogenannte Wohnzonen mit Zentrumsfunktion geschaffen, W6Z und W5Z. Es handelte sich also nicht mehr um reine Zentrumszonen gemäss PBG. Die Geschoss- und somit die Gebäudehöhen wurden hier wie in den angrenzenden Wohnzonen berechnet. Die Grenz- wie die Gebäudeabstände wurden auf das kantonale Minimum von 3,5 Metern festgesetzt.

Mit der Wohnzone mit Dienstleistungsfunktion (W6D) wurde die Ansiedlung von Dienstleistungsbetrieben mittlerer Grösse angestrebt. Die Produktionsbetriebe hatten sich stark verändert und waren nicht mehr zwingend mit schmutzigen Händen und Lärm verbunden. Die computergesteuerte Produktion stellte andere Anforderungen an Arbeitnehmende und Gebäude, Betriebe waren somit baurechtlich auch in zentrums- und Wohnzonen zulässig. Aufgrund des grossen Flächenbedarfs der Dienstleister und der Erschliessung der Betriebe war es aber sinnvoll, eine passende Zone auszuscheiden und entsprechende Bauvorschriften zu erlassen. In der Wohnzone mit Dienstleistungsfunktion konnten allenfalls leerbleibende Räume aber auch zu Wohnzwecken genutzt werden, sofern Nachfrage und Wohnqualität dies erlaubten. Der festgelegte Wohnanteil von 0 % bedeutet, dass keine Pflicht zum Bau von Wohnungen bestand. In Zeiten konjunktureller Ungewissheiten war damit eine flexible Nutzung der Zone gewährleistet.

Auch in den Wohnzonen mit Zentrumsfunktion waren die Wohnanteile sehr gering. Dies liess Grundeigentümer der Investoren je nach Marktlage oder eigenen Bedürfnissen viel Spielraum; sie konnten auch Wohnraum erstellen. In der vom Kanton erlassenen BZO 95 wurden diese Zonen in Industriezonen mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben (IHD) umgewandelt – dann war der Bau von Wohnungen nicht mehr möglich.

Besondere Wohngebiete. Nur wenige der exponierten Hanglagen waren aus städtebaulicher Sicht noch weitgehend intakt, vor allem jene am Zürichberg. Charakterisiert wurden diese Gebiete durch kleinmassstäbliche, offene Einzelbauweise mit starker Durchgrünung. Hinsichtlich Raumprogramm und innerer Struktur entsprachen die typischen Einfamilienhäuser und Villen an diesen Lagen allerdings den als zeitgemäss angesehenen Lebens- und Wohnformen nicht mehr. Investoren kauften Parzellen auf und legten sie zusammen. Dadurch waren nun grössere Bauten möglich; die riegelartigen Neubauten passten aber nicht ins gewachsene Quartierbild. Die neuen Bauvorschriften für die sogenannten «Besonderen Wohngebiete» legten deshalb eine maximale Gebäudelänge und eine Überbauungsziffer fest; dies sollte sicherstellen, dass sich die Neubauten besser in den baulichen Bestand einfügten.

Die wichtigsten Änderungen in Kürze

Die zulässige Anzahl der Vollgeschosse wird von der BZO 63 übernommen; um die Kapazitäten zu erhöhen, wird jedoch ein zu Wohnzwecken vollständig nutzbares Dachgeschoss erlaubt.

Die Ausnützung wird neu geregelt. Statt für die einzelnen Zonentypen eine jeweils einheitliche Ausnützungsziffer festzulegen, wird die Ausnützung aufgrund der Grenzabstände von mindestens 5 Metern, der zulässigen Vollgeschosshöhe und einer Gebäudetiefe in den Wohnzonen W2 bis W5 von 14 Metern, in den anderen Zonen von 20 Metern festgelegt. Die neu errechnete Ausnützung kann dann städtebaulich und architektonisch freier auf der Parzelle umgesetzt werden, da innerhalb des Areals geringere Gebäudeabstände möglich sind, als die Bauordnung vorschreibt.

Für die alten, gewachsenen Stadtbereiche Altstadt, City, Seefeld und Enge sowie für die alten Dorfkern der ehemaligen Aussengemeinden werden neu rechtliche Kernzonen definiert – und für Gebiete, die von der um 1900 entstandenen Hofrandbebauung geprägt sind, die Hofrandzonen. In diesen Gebieten sollen die prägenden Strukturen erhalten bleiben. Neu- und Umbauten bleiben grundsätzlich zulässig; will man einzelne Gebäude oder Ensembles erhalten, müssen zusätzliche Schutzverfügungen erlassen werden.



Neue Kernzone Albisrieden

In den Kernzonen sind Zweitwohnungen am vorgeschriebenen Mindestwohnanteil nicht anrechenbar.

Für die gewachsenen exponierten Wohngebiete mit kleinmassstäblicher Bebauung werden sogenannte «Besondere Wohngebiete» definiert. Neubauten müssen sich hier verträglich in die gewachsene städtebauliche Struktur einordnen, der prägende Grünraum bleibt geschont.

Gewisse Zonen im Zentrum werden in «Wohnzone mit Zentrumsfunktion» oder «Wohnzone mit Dienstleistungsfunktion» überführt.

Die Freihaltezone wird neu ihrem Zweck entsprechend gegliedert – Sport, Familiengärten, Friedhöfe usw.

- 7 Wohnzonen
- 2 Zonen für Arbeitsplatzgebiete
- 5 Zonen für öffentliche Bauten
- Kernzone
- Freihaltezone
- Reservezone

Neu: Das Mitwirkungsverfahren

Die BZO 92 brachte auch eine Änderung beim Planungsprozess mit sich: Erstmals musste eine BZO vor den Beratungen durch den Gemeinderat während mindestens 60 Tagen öffentlich aufliegen. Dies schreiben Raumplanungsgesetz und kantonales Planungs- und Baugesetz vor. Wer will, kann sich während dieser Zeit zur BZO äussern und dem Stadtrat eine sogenannte «Einwendung» einreichen. Werden Einwendungen nicht berücksichtigt, muss dies der Stadtrat in einem Bericht begründen.



Die Bevölkerung wird mittels Plakat zur Mitwirkung aufgerufen.

1992 wurde mit einer Serie von sechs Plakaten an etwa 20 Standorten sowie im Helmhaus auf das Mitwirkungsverfahren aufmerksam gemacht. Fünf Plakate informierten über die Schwerpunkte der neuen BZO, ein Plakat zeigte eine Übersicht. Um eine effektive Mitwirkung aller Betroffenen zu ermöglichen – und nicht lediglich den juristisch und raumplanerisch gerüsteten Interessengruppen –, wurde die BZO 92 darauf an rund 50 Anlässen in den Quartieren und für spezielle Zielgruppen vorgestellt. Über 2500 Personen nahmen an diesen Veranstaltungen teil. Oft kam es zu lebhaften Diskussionen, viele Neuerungen wurden kontrovers diskutiert. Insgesamt zeigte sich aber eine grosse Zustimmung zur BZO 92.

Um die Schwelle für die Mitwirkung möglichst niedrig zu halten, konnten die Teilnehmenden ein vorgedrucktes Einwendungsformular mitnehmen und daheim ihre Einwendungen und Kritikpunkte in Ruhe formulieren. Gegen 3000 Schreiben trafen ein. Viele führten zu Anpassungen der BZO, zu allen anderen musste Stellung genommen werden. Das bedeutete einen enormen Arbeitsaufwand, das Vorgehen trug aber wohl dazu bei, dass die Vorlage im Mai 1992 vom Stimmvolk angenommen wurde.

Zone für öffentliche Bauten. Gemäss den übergeordneten Richtplänen wurde auch eine Zone für öffentliche Bauten festgelegt. Sie umfasste jedoch nur 5 Bereiche: Hochschulen Zentrum, ETH Hönggerberg, Universität Irchel, Reckenholz und kantonale Universitätsklinik Burghölzli. Weitere Parzellen mit starkem öffentlichen Charakter wurden dagegen nicht in diese Zone aufgenommen. Man wollte dort die Flexibilität für andere, auch kommerzielle Nutzungen und Synergieeffekte erhalten. Zudem war man überzeugt, spezielle Bauvorschriften seien oft gar nicht nötig oder ein Gestaltungsplan sei zweckdienlicher.

Freihaltezone. In die Freihaltezone wurden jene Bereiche zoniert, die dauerhaft der Bevölkerung als Erholungsflächen zur Verfügung stehen sollten, die es aus ökologischen sowie landschaftsschützerischen Aspekten zu erhalten galt oder welche die Gliederung der Siedlungseinheiten sicherten. In Freihaltezone durften nur Bauten erstellt werden, die unmittelbar deren Bewirtschaftung dienten. Um zu verdeutlichen, dass die industrielle Landwirtschaft schwer mit den Erholungsansprüchen der Bevölkerung zu vereinbaren ist, wurden landwirtschaftlich genutzte Flächen der allgemeinen Freihaltezone zugewiesen. Um in unmittelbarer Nähe der Stadtbewohnerinnen und -bewohner ausreichend Erholungsflächen zu sichern, wurde in den Wohn- und Zentrumzonen der Freiflächenanteil geregelt: Teilweise wurden sogenannte Freiflächenziffern festgelegt – sie bezeichnen den Anteil der Parzellenfläche, der nicht für Gebäude oder Erschliessung genutzt werden darf.

Reserven. Das Eidgenössische Raumplanungsgesetz schreibt vor, dass bei der Nutzungsplanung, also beim Festlegen von Bau- und Zonenordnungen, ein Baulandbedarf für maximal 15 Jahre berücksichtigt werden darf. Die baulichen Reserven, die in der BZO 92 berücksichtigt wurden, lagen etwa auf demselben Niveau wie bei der BZO 63: Für Wohnen lag die Reserve bei rund 7,2 Millionen m² und für Arbeitsnutzungen bei rund 7,1 Millionen m² Bruttogeschossflächen. Aufgrund der angenommenen Zuwachsraten des Verbrauchs pro Person ging man davon aus, dass diese Flächen für den auszuweisenden Zeithorizont von 15 Jahren gut ausreichen.

Entwicklungsgebiet Neu-Oerlikon (Zentrum Zürich Nord)

Bis in die 1980er-Jahre wurde das Gebiet Neu-Oerlikon (ehemals Zentrum Zürich Nord) überwiegend industriell genutzt. Aufgrund der Veränderungen im Industriesektor gegen Ende des letzten Jahrhunderts, wurden zunehmend industriell genutzte Flächen frei. In Zürich Nord befand sich das seinerzeit grösste derartige Stadterneuerungs-vorhaben in der Schweiz. 1988 schlossen sich die damaligen Grundeigentümer zu einer Planungsgemeinschaft «Chance Oerlikon 2001» zusammen und erarbeiteten erste Konzepte zur Neustrukturierung und Nutzung des gesamten Gebietes von rund 60 ha Landfläche. Diese Konzepte – überwiegend Dienstleistungsnutzungen und kein neues urbanes Quartier mit Mischnutzungen – widersprachen allerdings den Vorstellungen des Stadtrates.

In einem anfänglich eher zähen kooperativen Planungsprozess zwischen den privaten Grundeigentümern (unter der Führung der ABB) und der Stadt (unter der Führung von Stadträtin Dr. U. Koch) wurden die anzustrebende Entwicklung und künftige Nutzungsstruktur für das Gebiet gemeinsam erarbeitet. Hauptziel der Planung war die Industriearale in ein Gebiet mit urbaner Nutzungsdurchmischung zu überführen. Man war sich dabei einig, dass in der Nähe des Bahnhofs Oerlikon vorwiegend Dienstleistungsnutzungen (gute Erschliessung durch den ÖV) vorzusehen sind, aber auch Wohnen und kulturelle Nutzungen möglich sein sollen.

Ebenso, dass in den eher abgelegenen Teilen des Gebietes die Industrienutzung verbleiben soll mit zum Teil neuen Industriegleisanlagen. Der Industriestandort Oerlikon sollte nicht aufgegeben werden, sich aber flächenmässig konzentrieren. Zu den angrenzenden Quartieren hin und in der Mitte des Planungsgebietes wurden Mischgebiete mit zum Teil hohen Wohnanteilen als sinnvoll erachtet.

Einigen konnte man sich auch darüber – und das war neu für Zürich – dass rund 5 ha Freiflächen für öffentlich zugängliche, grosszügige Parkanlagen mit unterschiedlicher Ausprägung und Funktionen vorzusehen sind. Um einen Teil des durch die Planung entstandenen Mehrwertes abzuschöpfen, mussten die Grundeigentümer diese Fläche altlastenbereinigt der Stadt für die grossen Parkanlagen zur Verfügung stellen.

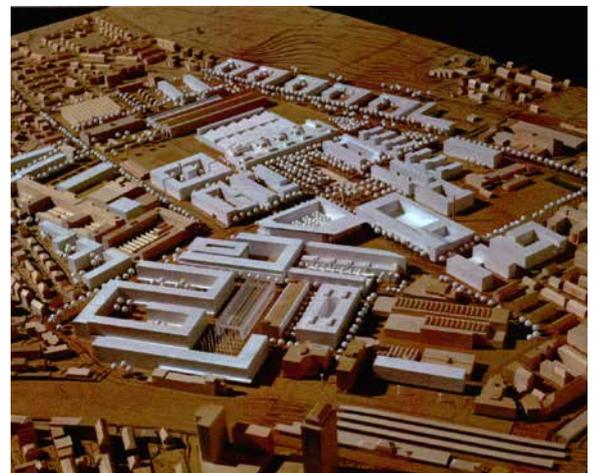
Die Aspekte der Erhaltung einiger wichtiger Industriegebäude als identitätsstiftende Bauten musste dabei allerdings in den Hintergrund rücken. Einzig das Wohlfahrtsgebäude der Oerlikon Bühle mit zugehöriger Parkanlage konnte einvernehmlich unter Schutz gestellt werden.

Ein weiteres Gebäude konnte mit enormen Bemühungen des Stadt- und Gemeinderates gegen die anfänglich ablehnende Haltung der ABB erhalten werden: Dank einer spektakulären Verschiebung des Gebäudes an der Affolternstrasse 52, das sogenannte «Gleis 9», konnte es in letzter Minute gerettet werden. Das charaktervolle Backsteingebäude mit markant ausgebildetem Bruchsteinsockel wurde 1889 erbaut. Durch seine Lage – offen zum Gleisfeld – ist es weithin sichtbar und hat sich, nicht nur für die Quartierbevölkerung, sondern auch für Tausende von Pendlern, als identitätsstiftender Bau eingepreßt.

Gleichzeitig mit den Sonderbauvorschriften (SBV) wurde ein Rahmenvertrag erarbeitet, der im Wesentlichen die Inhalte eines Quartierplans enthielt. Damit konnte trotz relativ langem Planungsprozess viel Zeit eingespart werden.

Nachdem die vorbereitende Kommission des Gemeinderates die SBV 1997 durchberaten hatte, die Behandlung im Gemeinderat jedoch erst nach Unterzeichnung des Rahmenvertrages durch alle Grundeigentümer erfolgen konnte, wurde im August 1997 dem Gemeinderat der Gestaltungsplan «Binzmühle-Areal Süd» zur Festsetzung vorgelegt (Bereich «Center eleven»; Coop-Einkaufszentrum und Wohnnutzungen). Dieser stützte sich auf die SBV ab und es war von Anfang an vorgesehen, mit der Inkraftsetzung der SBV diesen Gestaltungsplan gleichzeitig aufzuheben. Mit diesem GP wollte man einerseits die Realisierung der SBV nicht verzögern und erste wichtige Impulse zum Transformationsprozess des ehemals weitgehend abgeschlossenen Industriegebietes geben.

1998 wurden die Sonderbauvorschriften in Kraft gesetzt.



Die Übergangs-BZO öffnete praktisch alle Industriezonen für Dienstleister und schwächte die Ziele zum Schutz von Gewerbe und Wohnen stark.

CHRONIK

1993	Räumung des Wohlroth-Areals
1995	Räumung der offenen Drogenszene am Letten

ZAHLEN

WOHNBEVÖLKERUNG STADT ZÜRICH	360 826
ANTEIL HAUSHALTE MIT 1–2 PERSONEN	–
WOHNUNGEN	192 710
1-ZIMMER-WOHNUNGEN	15 %
2-ZIMMER-WOHNUNGEN	21 %
3-ZIMMER-WOHNUNGEN	38 %
4-ZIMMER-WOHNUNGEN	19 %
> 5-ZIMMER-WOHNUNGEN	7 %
PERSONEN PRO WOHNUNG	1,8
FLÄCHENVERBRAUCH	40,9 m ² pro Kopf
BESCHÄFTIGTE	317 288
2. SEKTOR	14 %
3. SEKTOR	86 %
PENDLER	–

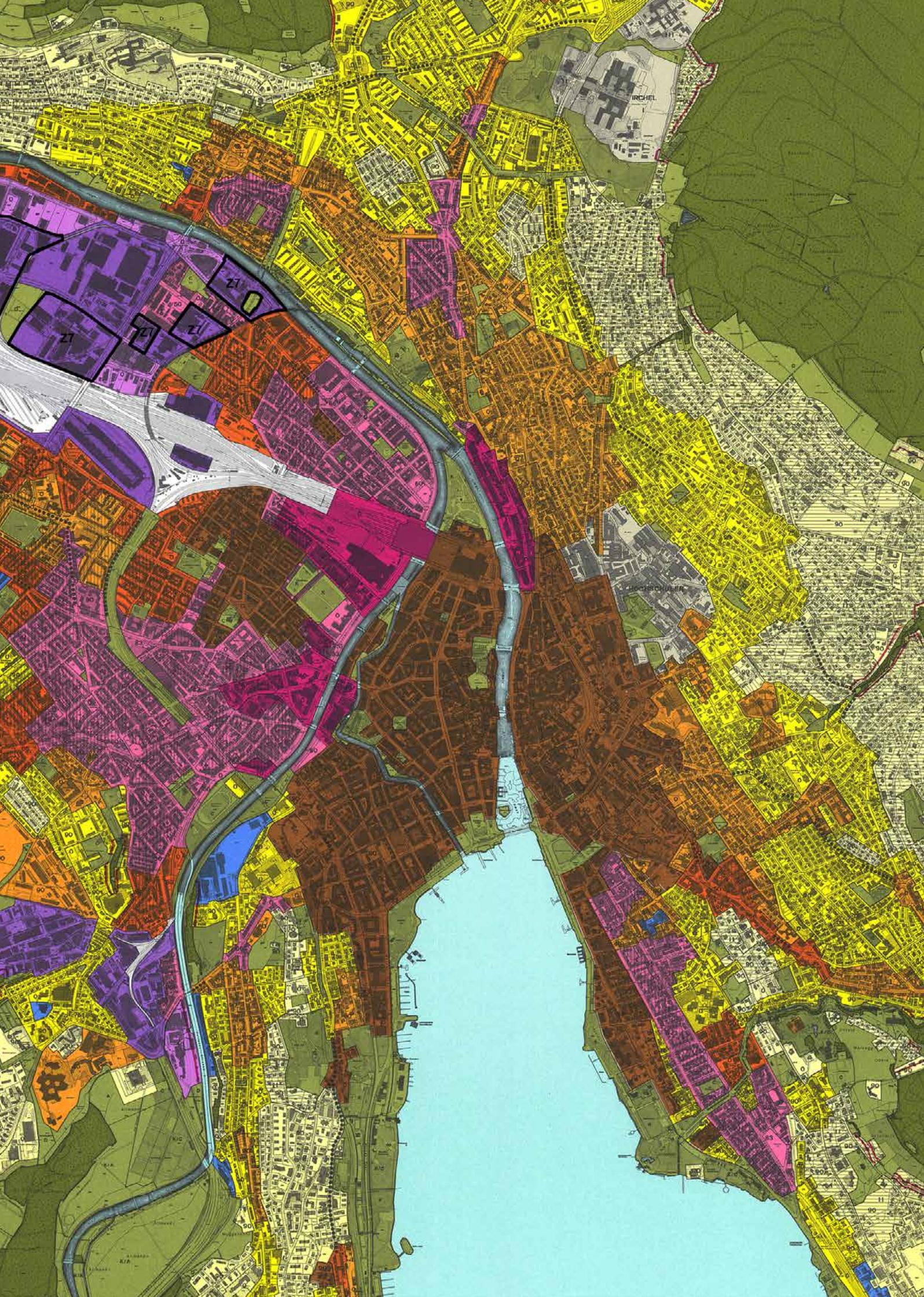
BZO 95

INKRAFTSETZUNG	Juni 1996
GENEHMIGUNG GEMEINDERAT	–
VOLKSABSTIMMUNG	–
VERANTWORTLICHE BEHÖRDE	Baudirektion des Kantons Zürich

LEGENDE

	Wohnzone W2 und W2b (Bes. Wohngebiet)
	Wohnzonen W3 bis W5
	Zentrumszonen Z5 Z6
	Zentrumszone Z7
	Industriezone IHD und Industriezone
	Kernzone
	Zone für öffentliche Bauten
	Freihaltezone
	Reservezone
	Besonderes Wohngebiet
	Quartiererhaltungszone







Wirtschaftliche Umbrüche wirkten sich in der Metropole Zürich massiv aus. 1994 verschwand die Volksbank.



Die politischen Lager kämpften mit harten Bandagen so zum Beispiel bei der Abstimmung über den EWR Beitritt 1992.



Die Sogwirkung der Zürcher Drogenszene machte die Not sichtbar. Mit der Räumung des «Needlepark» verlagerte sich die Zürcher Drogenszene an den Letten.

«Alles wird gut» in «Zürich»: Das ehemalige Industrieareal Wohlgroth war von 1991 bis 1993 besetzt.



ZÜRICH BIS 1995

Wirtschaftskrise und verhärtete politische Fronten. Zürich hatte in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre gleich mehrere Krisen zu bewältigen: wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische. Die ganze Schweiz litt zu dieser Zeit unter Stagflation. Die Preise stiegen, doch es gab so gut wie kein Wirtschaftswachstum. Dazu kam, dass vor allem viele Beschäftigte aus dem Industriesektor ihre Arbeitsstelle verloren, weil die Produktion in andere Weltregionen verlegt wurde. Die Arbeitslosigkeit stieg ab 1990 von 0,5 Prozent innerhalb von 7 Jahren auf 5,2 Prozent.

Immobilienblase und Bankenkrise. Auch der Bankensektor, Zürichs stärkste Branche, durchlief eine Konsolidierungsphase und baute Stellen ab. Die Schweizerische Volksbank (SVB), damals die viertgrösste Bank der Schweiz und als einzige als Genossenschaft organisiert, wurde 1993 von der Schweizerischen Kreditanstalt (SKA) übernommen. 1998 sollten dann auch die damaligen Nummern 1 und 2, die Schweizerische Bankgesellschaft (SBG) und der Schweizerische Bankverein (SBV), zur UBS fusionieren.

Ausgelöst wurde die Branchenkonzentration einerseits durch die Globalisierung, andererseits durch die Immobilienkrise, die der SVB zum Verhängnis geworden war. Bis 1990 hatte sich eine Immobilienblase gebildet. Die Preise von Einfamilienhäusern hatten sich verdoppelt, weil die Nationalbank die Zinsen gesenkt hatte, die Banken in ihrem Umsatzwettbewerb sehr locker Kredite von über 90 % für Wohnimmobilien vergaben und der Boden knapp war. Nachdem die Nationalbank den Geldhahn abrupt zugezogen hatte, stürzte der Immobilienmarkt ab, und die Wirtschaft geriet in eine Rezession.

Politisches Patt. Auf allen politischen Ebenen verhärteten sich die Fronten, die Polparteien gewannen an Einfluss. Die SVP wurde im Kanton Zürich stärkste Partei; der Zürcher Flügel der SVP gab auch in der nationalen Politik den Ton an – so zum Beispiel bei der gewonnenen EWR-Abstimmung 1992. Die Linke lehnte sich gegen den verstärkten Rechtskurs auf, was zu Blockierungen und in vielen Fragen zu einem Patt führte.

Dabei war der Handlungsbedarf in diesen Jahren gross: Büros und Ladenketten verdrängten in der Innenstadt zunehmend die alteingesessenen Einwohner und Kleinbetriebe, mehrere Quartiere wurden zunehmend von Durchgangsverkehr belastet, Industriebetriebe liessen die Stadt ganz hinter sich. Die Wohnquartiere in den Kreisen 4 und 5 litten unter der Belastung durch die Drogenszene, vor allem nach der Räumung des «Needlepark» am Platzspitz 1992. Erst als die offene Drogenszene auf dem Lettenareal 1995 gemäss einem breit abgestützten Konzept

geräumt wurde, verbesserte sich die Lage für die Bevölkerung langsam.

Kampf um Freiräume. Auf der Suche nach alternativen Lebensformen und Freiräumen besetzten rund 50 Personen im Mai 1991 das Wohlgroth-Areal. Das Werk der Wohlgroth AG beim Zürcher Hauptbahnhof war 1989 aufgegeben und einer Tochterfirma der Maschinenfabrik Oerlikon-Bührle überlassen worden. Diese wollte auf dem Grundstück einen grossen Büro- und Wohnkomplex erstellen. Das Projekt war blockiert, weil die Einwohner des Stadtkreises 5 und die Stadt mit Verweis auf das Wohnhaltungsgesetz rekurrten – eine Abbruchbewilligung lag nicht vor. Die Bewohner des Wohlgroth-Areals gründeten eine «Volxküche», eine Notschlafstelle, eine Bibliothek und ein Kino. Das ironisch verfremdete SBB-Ortschild auf dem Dach des Wohlgroth kündete allen Zugpassagieren die Ankunft in «Zureich» an. Das Areal wurde im September 1993 polizeilich geräumt.

BZO 95: ENTSTEHUNG UND SCHWERPUNKTE

Die Zürcher Stimmberechtigten nahmen im Mai 1992 nach einem intensiv geführten Abstimmungskampf die BZO 92 sehr knapp mit 51,7 % an. Doch die Inkraftsetzung verzögerte sich, weil 430 Rekurse gegen das neue Regelwerk eingereicht wurden. Die Stadtregierung war dennoch zuversichtlich, die BZO 92 bald in Kraft setzen zu können; mit langwierigen Rechtsstreitigkeiten rechnete sie nur im Hinblick auf die umstrittenen Fragen bezüglich der Industriezonen.

Der jahrelange Streit um die BZO 92 wurde 1995 überraschend von Regierungsrat Hans Hofmann 1995 beendet. Der Baudirektor diktierte der Stadt eine eigene BZO, die den Wirtschaftsinteressen weitgehend entgegenkam. Er begründete diese Massnahme damit, dass die herrschende Rechtsunsicherheit für Bauherren unhaltbar sei. Im Moment hätten sie gemäss Vorwirkung nach PBG § 234 sowohl das alte Recht zu erfüllen als auch jenes der noch nicht in Kraft gesetzten BZO 92. Als die kantonale Baudirektion die BZO 95 in der Sommerpause ohne Vorankündigung erliess, empfand der Stadtrat dies als Affront. Er erklärte das Eingreifen des Kantons bis zu einer gerichtlichen Beurteilung als nichtig. 1996 entschied das Bundesgericht dann, dass es «mangels Ermächtigung zur Prozessführung» nicht entscheiden wolle – die BZO 95 trat damit im Juni 1996 in Kraft.

Die BZO 95 – wenn auch nur als Übergangs-BZO erlassen – hatte einschneidende Folgen. Sie unterlief die Ziele der Stadt, die Wohnnutzung zu fördern, indem sie die Wohnanteilvorschriften abschwächte. Dabei hatte sich bereits abgezeichnet, dass die

Bauliche Entwicklung: Grossprojekte erleiden Schiffbruch

Grossprojekte haben es in Zürich schon lange schwer: Im Dezember 1973 stimmte die Stadtzürcher Stimmbevölkerung der Verlegung der Infanterie-Kaserne ins Reppischtal zu, doch Pläne zur neuen Nutzung der alten Kaserne blieben bis heute blockiert. Und dem immer weiter angewachsenen Projekt HB-Südwest, mit dem das Gleisfeld beim Hauptbahnhof überbaut werden sollte, ging unter anderem 1992 als Folge der Immobilienkrise die Luft aus.



HB Südwest

Dafür gewann die Entwicklung in zwei anderen Stadtgebieten um 1990 zunehmend an Dynamik – aufgrund des Niedergangs der Industrie, die riesige Brachen zurückliess: Im 60 Hektaren grossen Industriequartier von Oerlikon entstand nach und nach ein neues Wohnquartier für 5000 Bewohnerinnen und Bewohner und gut 12 000 Beschäftigte. Und auch in Zürich-West wurde etwas später immer mehr umgenutzt und gebaut. Der Technopark entstand zwischen 1991 und 1993, das Steinfelsareal wurde ab 1993 umgebaut.

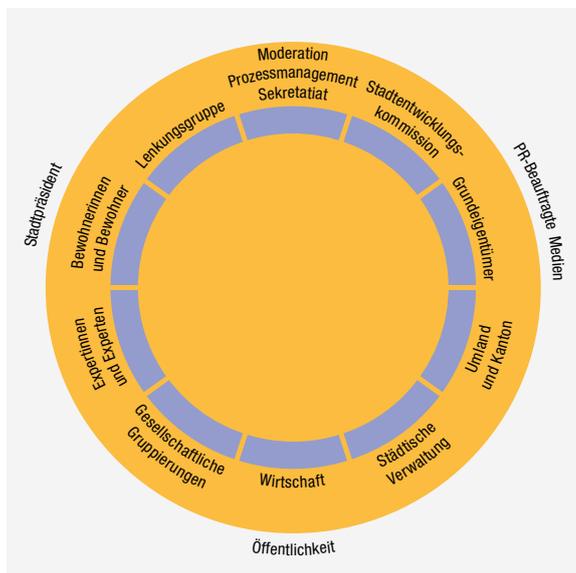
Neu: Das Stadtforum

Mitte der 1990er-Jahre machten sich viele wirtschaftliche und gesellschaftliche Umbrüche bemerkbar. Zudem war das politische Klima belastet – wie die Durchsetzung der BZO 95 durch den Kanton belegte. Der damalige Stadtpräsident Josef Estermann suchte deshalb einen Weg, die verschiedenen Interessengruppen in der Stadt an einen Tisch zu bringen und zu einem konstruktiven Austausch zu bewegen.



Schlussbericht

Er gründete deshalb das Stadtforum: Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft, unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen, der Wissenschaften, verschiedener Organisationen und Ämter wurden zu zehn strukturierten Forumsgesprächen eingeladen, während denen die weitere Entwicklung am Beispiel des ehemaligen Industriegebiets Zürich-West diskutiert wurde. Ziel war, Blockaden aufzubrechen und klare Empfehlungen zuhanden des Stadtrats und privater Akteure in der Stadt zu formulieren.



Struktur

Alle Forumssitzungen, die zwischen August 1996 und Mai 1997 stattfanden, waren öffentlich und wurden gut besucht. Sie führten dazu, dass der Limmatraum, das äussere Industriequartier, Altstetten-Grünau sowie die Kreise 4 und 5 aufgewertet wurden. Zudem stand das Forum am Anfang verschiedener kooperativer Planungsverfahren und führte zur Gründung der «Impulsgruppe Aufwertung Zürich-West».

Nachfrage nach Büroflächen zurückging. Auch die Wohnqualität und die städtebauliche Qualität wurden in der BZO 95 zu wenig berücksichtigt. In besonderen Wohngebieten wurden die zulässigen Gebäudelängen um 10 Meter erhöht und neu Arealüberbauungen zugelassen. Die Ziele, die für diese Wohnzonen formuliert worden waren, konnten nicht mehr erreicht werden: Erhalt der Körnung der gewachsenen Baustruktur, Sicherung der Wohnqualität, der ökologischen Qualität und der Bäume.

Obwohl die BZO 92 ausreichende Reserven und damit Entwicklungsmöglichkeiten für alle Nutzungen auswies, wurden mit der BZO 95 die Ausnutzungsbestimmungen aufgehoben. Diese Änderung war gravierend. Die Ausnutzungsbestimmungen hatten sich seit Jahrzehnten bewährt und nahmen Mass an den gewachsenen Baustrukturen; mit ihrer Aufhebung war ein Kennzeichen der Stadt Zürich, die hohe Stadtbildqualität, in hohem Mass gefährdet. Hinzu kam, dass die maximal zulässigen Gebäudehöhen in den meisten Zonen erhöht wurden.

Problematisch war auch, dass die BZO 95 praktisch alle Industriegebiete ohne Einschränkungen für die Dienstleistungsbranche öffnete, die weit höhere Bodenpreise zu zahlen bereit war. Damit geriet das Gewerbe unter Druck, das weniger Wertschöpfung erzielen konnte. Wirkungslos war die Öffnung für Gebiete, für die bereits ein Sondernutzungsplan ausgearbeitet worden war – zum Beispiel Zentrum-Zürich-Nord und das Sulzer-Escher-Wyss-Areal. Denn Sondernutzungspläne gehen der BZO vor.

BZO 95: DETAILS ZU EINZELNEN ZONEN

Wohnzonen. Die BZO 95 übernahm sowohl die Wohnzonen W2 bis W5 als auch – mit wenigen Ausnahmen – die Wohnanteile der BZO 92. Dagegen wurden die maximal zulässigen Gebäudelängen in den «Besonderen Wohngebieten», die sich vom gewachsenen Bestand ableiteten, massiv erhöht: um je 10 Meter.

Die Wohnzonen mit Zentrumsfunktion W5Z und W6Z wurden in Zentrumszonen bis zu 7 Vollgeschossen zonierte. Die Wohnzone mit Dienstleistungsfunktion wurde in eine Industriezone überführt, in der auch Handels- und Dienstleistungsbetriebe zugelassen waren (IHD). In dieser Zone konnten jetzt keine Wohnungen mehr gebaut werden. Mit dieser unnötigen Einschränkung der Verfügungsfreiheit verringerte sich die Kapazität für Wohnraum und die Möglichkeit, in gemischte Überbauungen zu investieren. Zudem wurde das Gewerbe benachteiligt; in der Bezeichnung der Zone war zwar der Begriff Industrie weiterhin vorhanden, das Gewerbe konnte finanziell aber nicht mit dem Dienstleistungssektor mithalten – in Tat und Wahrheit blieb diese Zone den Dienstleistern vorbehalten.

In allen Wohnzonen wurden sogenannte Überbauungsziffern festgelegt, unterschiedlich für freistehende, einseitig- und beidseitig angebaute Gebäude. Es zeigte sich, dass sich die Überbauungsziffer mit ihren vielen Ausnahmen und Erhöhungsmöglichkeiten nicht als Instrument zur Bestimmung der Ausnützung eignete. Die Regelungen waren kompliziert und führten dazu, dass gewisse Parzellen fast nicht mehr zu überbauen waren.

Arealüberbauungen wurden – ausgenommen in den Kernzonen und der Zone für öffentliche Bauten – überall zugelassen, also auch in den zweigeschossigen Wohnzonen der besonderen Wohngebiete. In den zweigeschossigen Zonen wurde die Anforderung der Mindestfläche von 6000 auf 4000 m² reduziert, in den übrigen Zonen auf mindestens 8000 m² erhöht. Auf die Bestimmung einer maximal zulässigen Ausnützung wurde verzichtet.

Industriezonen. Die BZO 95 definierte neu zwei verschiedene Industriezonen. In der klassischen Industriezone waren nur Industriebetriebe wie Produktionsbetriebe, Gütergrossverteiler oder Lagerbetriebe zulässig. Der weit grössere Teil der bisherigen Industriezonen stand jedoch auch für Handels- und Dienstleistungsbetriebe offen. Damit konnte dem Verdrängungsprozess von Gewerbe und Industriebetrieben durch die finanzkräftigeren Dienstleistungsbetriebe nichts mehr entgegengehalten werden, was den Zielen des Stadtrats widersprach. Er zog den Entscheid der Bau- und Betriebsdirektion deshalb an die Rekursinstanz weiter, den Regierungsrat.

Die radikale Öffnung der Industriezonen für Dienstleistungsbetriebe lief nicht nur den städtischen Zielen zuwider, sondern was darüber hinaus auch unnötig: Mit der BZO 92 waren in weiten Teilen der Bauzone – je nach Wohnanteil – Dienstleistungsbetriebe zulässig. Damit bot sich dem Dienstleistungssektor ausreichend Entwicklungsspielraum. Die weitere Entwicklung zeigte auch, dass aufgrund der vorhandenen Büroflächen die erhoffte Bautätigkeit in den neuen Industriezonen weitgehend ausblieb.

Zentrumszonen. Wohnzonen mit Zentrums- oder Dienstleistungsfunktionen – also W5Z, W6Z und teilweise die W6D – wurden in die 5- bis 7-geschossige Zentrumszonen Z5 bis Z7 umzoniert. Ihr Wohnanteil wurde auf maximal 50 % festgelegt, überwiegend wurde jedoch auf die Festsetzung eines Wohnanteils verzichtet. Quartiersversorgungsbetriebe konnten ohne Einschränkung an die Wohnanteilsfläche angerechnet werden.

In den Zentrumszonen wurde auf eine Regelung der Ausnützung mittels Überbauungsziffer oder Ausnützungsziffer verzichtet. Die zulässige Ausnützung ergab sich aus der möglichen Gebäudegrundfläche, die sich aus den einzuhaltenden Grenzabständen ergab, multipliziert mit der maximal zulässigen Vollgeschosszahl. Das führte zu enorm hohen Ausnutzungen.

Die wichtigsten Änderungen in Kürze

Die Wohnzone mit Zentrumsfunktion wird in die Zentrumzone überführt, die Wohnzone mit Dienstleistungsfunktion in die Industriezone mit Zulassung für Handels- und Dienstleistungsbetriebe; in dieser Zone ist gemäss PBG Wohnen ausgeschlossen, womit gemischte Überbauungen mit Wohnen nicht möglich sind.

Auf eine eigentliche Ausnutzungsregelung nach planerischen Aspekten wird verzichtet. Dieser Aspekt soll mit der Festsetzung einer Überbauungsziffer geregelt werden.

Das Ausnutzungsmass ergibt sich aus den einzuhaltenden Grenzabständen multipliziert mit der Anzahl der zulässigen Vollgeschosszahl.

Die maximal zulässigen Gebäudelängen in den besonderen Wohngebieten werden massiv erhöht, die Arealbauweise wird auch in den besonderen Wohngebieten zugelassen.



Arealüberbauung Forsterstrasse

Die Mindestfläche für Arealüberbauungen wird in der Wohnzone W2 auf 4000 m² reduziert, in den anderen Zonen auf 8000 m² erhöht.

Praktisch alle Industriezonen werden aufgehoben. In den verbleibenden Industriezonen werden 7 Vollgeschosse zugelassen. Die Gebäudehöhe wird auf 25 Meter, die Baumassenziffer auf 15 m³/m² erhöht.



Industriezone Leutschenbach

- 5 Wohnzonen
- 3 Zentrumszonen
- 3 Zonen für Arbeitsplatzgebiete
- 5 Zonen für öffentliche Bauten
- Kernzone
- 5 Quartierhaltungszonen
- Freihaltezone
- Reservezone



Das Parkdeck über der Sihl beim Hauptbahnhof konnte dank dem historischem Parkplatzkompromiss entfernt werden. Der Sihlraum beim Hauptbahnhof wurde wieder zum beliebten Natur- und Erholungsraum.



Zürich wandelte sich nach verschiedenen Liberalisierungen zur 24-Stunden-Stadt! Die VBZ erweiterte entsprechend ihr Angebot.

ZÜRICH BIS 1999

Die Vergangenheit holt uns ein. Ab 1996 wurden die beiden Schweizer Grossbanken und weitere Banken mit ihrer Vergangenheit im Zweiten Weltkrieg konfrontiert: Der Jüdische Weltkongress forderte mit Unterstützung der Vereinigten Staaten eine Entschädigung für weiterhin bestehende nachrichtenlose jüdische Depot- und Kontenvermögen aus der Zeit von 1933 bis 1945. 1998 einigten sich die Banken in einer Globallösung auf die Zahlung von 1,25 Milliarden US-Dollar. Die Krise um die nachrichtenlosen Vermögen lösten eine breit geführte Diskussion über die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg aus. Der Bundesrat ernannte den Wirtschaftshistoriker Jean-François Bergier 1997 zum Präsidenten der «Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg». Sie präsentierte von 1997 bis 2000 insgesamt 25 Zwischenberichte zu Einzelthemen, ihren Schlussbericht legte die Bergier-Kommission 2002 vor.

Aufbruch zur 24-Stunden-Metropole. Die zweite Hälfte der 1990er-Jahre war geprägt von einer wirtschaftlichen Liberalisierungswelle. Auf allen Ebenen wurden Staatsbetriebe mindestens teilweise in die Selbstständigkeit entlassen – mit der Absicht, sie stärker den Marktkräften zu überlassen. In der Stadt Zürich wurde die Gasversorgung per Gemeindeabstimmung von November 1997 aus der Stadtverwaltung ausgegliedert. Die 1920 gegründete PTT wurde 1998 in Die Schweizerische Post und Swisscom aufgeteilt; die Post war eine öffentlich-rechtlichen Anstalt, die Swisscom wurde zur spezialgesetzlichen, teilprivatisierten Aktiengesellschaft. Eine Liberalisierung krepelte auch das Gastgewerbe in der Stadt Zürich um. 1996 stimmte das Stimmvolk einer Liberalisierung des Gastgewerbegesetzes zu. Damit endete die Zeit der illegalen Bars. Ab 1998 galt für Gastrobetriebe in der Stadt und im Kanton Zürich keine Polizeistunde mehr. Es war nicht mehr für alle Betriebe ein Wirtepatent nötig, und die Aufhebung der Bedürfnisklausel bewirkte, dass die Zahl der Gastbetriebe nicht mehr beschränkt war. Diese Änderungen waren entscheidend für den Wandel Zürichs zur 24-Stunden-Metropole und Partystadt.

BZO 99: ENTSTEHUNG UND SCHWERPUNKTE

Eines der wichtigsten Ziele der BZO 92 war angesichts des knappen Wohnraums, die Arbeits- und Wohnflächen in ein ausgewogeneres Verhältnis zu bringen. Die BZO 95 unterlief diese Ziele der Stadt, indem sie die Wohnanteilvorschriften abschwächte – obwohl sich bereits eine schwächere Nachfrage nach Büroflächen abzeichnete.



Die städtebaulichen Qualitäten werden mit der BZO 99 wieder ernst genommen und entsprechend geregelt.

Ziel war auch Grundlagen zur Schaffung von neuem Wohnraum, insbesondere für Familien, zu schaffen.

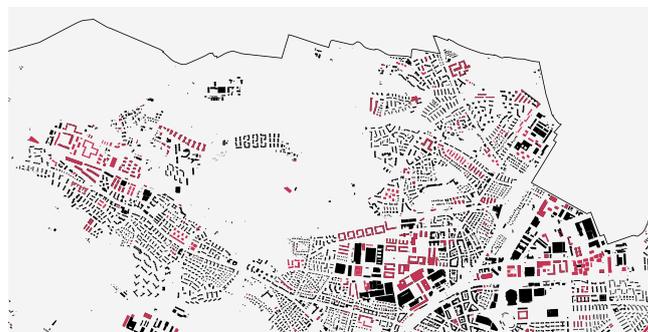
Die Folgen dieser hohen Ausnützung wurden von der Baudirektion nicht systematisch erhoben, doch die Stadt untersuchte die Auswirkungen der BZO 95 für das Industriegebiet im Westen Zürichs: Die realisierbare Bruttogeschossfläche wurde von 2,6 auf 3,8 Millionen m² erhöht. Dadurch wäre die Kapazität an Arbeitsplätzen von 41 000 auf rund 65 000 gestiegen – mit enormen Folgen für den motorisierten Ziel- und Quellverkehr in diesem Gebiet. Bei der Europabrücke in Höngg hätte sich der Verkehr beispielsweise verachtfacht. Die Verkehrszunahme hätte dazu geführt, dass Lärmwerte überschritten und die lufthygienische Sanierung verunmöglicht worden wäre; zudem hätte das Strassennetz ausgebaut werden müssen.

Das Interesse der Stadt Zürich, möglichst schnell eine BZO zu erarbeiten, mit der die BZO 95 der Baudirektion abgelöst werden konnte, war gross.

Mit der BZO 99 wurden folgende Anliegen verfolgt:

- Die Qualitäten der gewachsenen und vielfältigen Stadt sollten gestärkt werden.
- Es sollten Grundlagen zur Bereitstellung von mehr Wohnraum, besonders grösseren Familienwohnungen geschaffen werden.
- Das Umfeld für eine gesunde Wirtschaft sollte optimiert und das Verhältnis von Wohn- und Erwerbsbevölkerung ins Gleichgewicht gebracht werden.
- Es sollten mehr Erholungs- und Freizeiträume geschaffen werden.
- Zudem sollte die neue BZO möglichst schnell Transparenz und Rechtssicherheit herstellen.

Die BZO 99 wurde in Teilpaketen vom Gemeinderat verabschiedet und ab September 2000 schrittweise in Kraft gesetzt.



Gebäudebestand in Zürich Nord, 2011. Rot eingefärbt sind Neubauten und Projekte seit 2000.

BZO 99: DETAILS ZU EINZELNEN ZONEN

Wohnzonen. Die bisherigen Wohnzonen und Wohnanteile wurden mehrheitlich beibehalten, doch die Zahl der Wohnzonentypen wurde gestrafft. Vereinzelt wurden Bereiche aus der Industriezone in die Wohnzone umgezont – zum Beispiel beim CeCe- und Halde-Areal sowie an der Freilagerstrasse – oder aufgezont wie im Bereich S-Bahnhof Stettbach, bei einem Teilbereich im Gebiet Bellariastrasse oder am Lerchenberg. Die BZO 99 schuf also zusätzliche Wohnkapazitäten.

Die Überbauungsziffern der BZO 95 hatten zu vielen bauvorschriftswidrigen Bauten geführt und sich als zu wenig flexibel bei Um- und Anbauten erwiesen. Deshalb wurde die Überbauungsziffer durch die Ausnützungsziffer ersetzt. Erhöhte Ausnützungen für eine Bautiefe von 12 Metern wurden aus städtebaulichen Grün-

Freiflächen für neue Sportarten mit entsprechender Infrastruktur mussten ermöglicht werden. Dazu wurden so genannte Erholungszonen geschaffen.



Bauliche Entwicklung: Aufbruch im Norden und Westen

Der gesellschaftliche und wirtschaftliche Aufbruch fiel zusammen mit einer tiefgreifenden Erneuerung in Zürich-Nord und Zürich-West. Auf den ehemaligen Industriearealen von Oerlikon und Zürich-West begann die Planung für tiefgreifende Umnutzungen. Zwischen 1993 und 1996 entstanden auf dem Steinfels-Areal Überbauungen für Wohnen und Freizeit, 1996 begann der Umbau des Schiffbau als Spielort für das Schauspielhaus, ab 1999 entstanden am Rand von Zürich-West die grossen Wohn- und Geschäftsüberbauungen Limmatwest I + II sowie KraftWerk1. 1998 wurde die Transformation des ehemaligen Zentrums Zürich Nord zu Neu-Oerlikon fassbar. Das Entwicklungsleitbild, das in einem 1988 initiierten Prozess entstanden war, wurde in Sonderbauvorschriften und zugehörigen Richtlinien für Nutzungen, Landzuteilungen und Erschliessung festgehalten.



Turbinenplatz in Zürich West



Verkehrsfreies Limmatquai

Entscheidende Veränderungen geschahen in Zürich auch beim Tiefbau und Verkehr: In einer Abstimmung schufen die Zürcherinnen und Zürcher die gesetzliche Grundlage, um das Limmatquai vom Durchgangsverkehr zu befreien. Und der jahrelange politische Streit um Parkplätze und Verkehrsberuhigungsmassnahmen wurde mit einem Kompromiss entschärft, der in Zürich bis heute als «historisch» bezeichnet wird: Der Gemeinderat beschloss 1996, die Gesamtzahl der Parkplätze in der Innenstadt auf dem Stand von 1990 unangetastet zu lassen, aber die Parkplätze in den Untergrund zu verlegen. So sollte die City für Fussgängerinnen und Fussgänger attraktiver werden – etwa am Rennweg, Beatenplatz, an der Gessnerallee oder auf dem Theaterplatz.

den entlang von Hauptstrassen mit städtebaulich prägender, dichter Bauweise aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gewährt.

Quartiererhaltungszone. Das kantonale Planungs- und Baugesetzes (PBG) führte diese neue Zone ein, die nicht wie die bereits bekannte Kernzone der Erhaltung von Einzelbauten oder Ortsbilder dient, sondern Siedlungsstruktur und Siedlungsqualität fördern soll. Nach dem Gesetzgeber sind aber für die Quartiererhaltungszone die gleichen Vorschriften möglich wie in der Kernzone.

Gebiete der Stadterweiterung aus der Jahrhundertwende mit ihren typischen Hofrandbebauungen wurden der Quartiererhaltungszone I zugewiesen. Es handelt sich überwiegend um sehr dicht bebaute Wohngebiete mit wenig öffentlichem Grünraum und zum Teil hoher Verkehrsbelastung. Oft eignen sich die Gebiete aber dank ruhigen Innenhöfen gut für dichtes urbanes Wohnen mitten in der Stadt. Hofrandbebauungen trifft man vor allem in den Stadtkreisen 3, 4, 5 und 8 an. In dieser Zone sollte die Erhaltung von bestehenden Gebäuden dadurch gefördert werden, dass Balkonanbauten und die Nutzung von zwei Dachgeschossen ermöglicht wurden. Mit diesen Möglichkeiten sollte ein Beitrag dazu geleistet werden, bezahlbaren Wohnraum zu erhalten. In den Hofgebäuden musste der Wohnanteil für das jeweilige Gebiet – aber maximal 50 % – eingehalten werden.

Der Quartiererhaltungszone II wurden folgende Gebiete zugewiesen: ein Hofrandgebiet an der Lavaterstrasse sowie das Gebiet an der Englischviertelstrasse, das offen überbaut ist und im rückwärtigen Hofbereich über einen parkähnlichen Grünraum verfügt. Hier wurde – gemäss überwiegendem Bestand – eine Bautiefe von 16 Metern festgelegt.

Kernzonen. Im Wesentlichen konnten die in der BZO 92 vorgesehenen Kernzonen und ihre Bestimmungen übernommen werden. Neu aufgenommen wurden Vorschriften, mit denen sich in gewissen Kernzonen wie der Enge und City die Struktur der Hofrandbebauungen erhalten liess.

Die meisten Änderungen, die in die BZO 99 in Abweichung von der BZO 92 aufgenommen wurden, mussten aufgrund von rechtskräftigen Baurekursentscheiden zur BZO 92 vorgenommen werden. Schmerzlich war dies vor allem in den Kernzonen Altstadt, City, Enge und Seefeld, in denen auf Zusatzvorschriften zur publikumsorientierten Erdgeschossnutzungen verzichtet werden musste. Sie hätten festgelegt, dass Erdgeschosse zur Attraktivitätssteigerung dieser Stadtgebiete durch Läden, Restaurants, Ateliers oder Gewerbe genutzt werden müssen.

Industriezonen. Die Industriezonen der BZO 63 wurden durch die folgenden BZO-Revisionen stetig reduziert. Auf den verbliebenen

Flächen sollten weiterhin vorrangig industrielle oder gewerbliche Betriebe der Produktion und Gütergrossverteilung angesiedelt oder erhalten werden. Allerdings wurden die Bauvorschriften dahingehend verändert oder gelockert, dass im Ausmass einer Ausnützung von 50 % auch unternehmensfremde Dienstleistungsbetriebe angesiedelt werden konnten.

Geeignete Bereiche, die bisher zu Industriezonen gehörten, wurden der Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben (IHD) zugewiesen oder mussten – wie zum Beispiel die Binz – zur Wahrung der Rechtssicherheit aus der BZO 95 übernommen werden. In beiden Industriezonen waren 7 Vollgeschosse zulässig und galt eine Baumassenziffer von 12 m³/m², wobei in der IHD zusätzlich eine Ausnützungsziffer von 250 % festgelegt wurde. Neu war in beiden Zonen die Nutzung von je einem Untergeschoss und in der IHD von einem Dachgeschoss erlaubt.

Hochhausgebiete. Das Planungs- und Baugesetz (PBG) definiert Hochhäuser als Gebäude mit über 25 Metern Höhe. Gestattet sind Hochhäuser nur dort, wo die BZO sie zulässt. Hochhäuser müssen gemäss PBG zudem folgende Bedingungen erfüllen:

- Sie müssen verglichen mit einer gewöhnlichen Überbauung einen städtebaulichen Gewinn bringen oder durch die Art und Zweckbestimmung des Gebäudes bedingt sein.
- Sie müssen architektonisch besonders sorgfältig gestaltet sein.
- Ihre Ausnützung darf nicht grösser sein als bei einer gewöhnlichen Überbauung.
- Die Nachbarschaft darf nicht wesentlich beeinträchtigt werden, vor allem nicht durch Schattenwurf in den Wohnzonen oder gegenüber bewohnten Gebäuden: der sogenannte 2-Stunden-Schattenwurf.

Das Amt für Städtebau definierte die Prinzipien, nach denen ein Hochhausgebiet definiert wurde. In der Altstadt, am Seeufer, im Milchbuck, an Aussichtslagen und auf den Hügeln konnten keine Hochhäuser gebaut werden.

Reserven. Die «Kapazitäts- und Reserveberechnung für die BZO 1999» wies bei einem Bestand von 28,7 Millionen m² Gesamtnutzfläche eine zusätzliche Reserve von rund 13 Millionen m² auf. Es wurde davon ausgegangen, dass davon bis 2015 zwischen 4,2 und 8,4 Millionen m² als Kurzfristreserve verbraucht würden. Diese Kurzfristreserve sollte ausreichen, um einen Mehrflächenbedarf je Einwohner sowie das Wachstum der Bevölkerung und der Beschäftigten zu decken. Sie schuf Voraussetzungen für ein mittleres Wachstum von 360 000 auf 380 000 Einwohnerinnen und Einwohner sowie von 320 000 Beschäftigten auf 360 000.

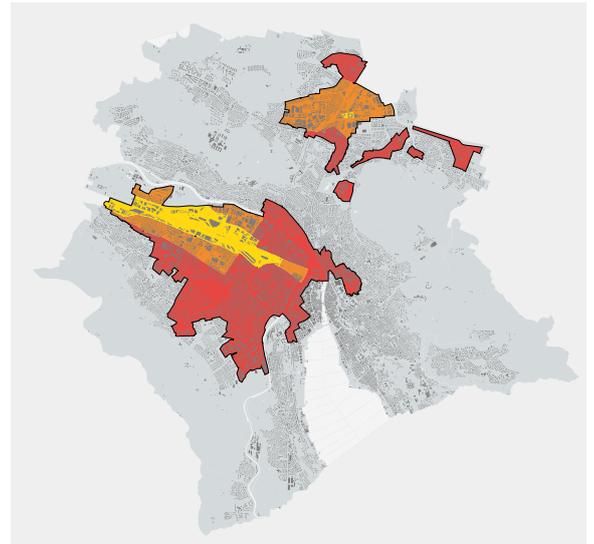
Die wichtigsten Änderungen in Kürze

Die Bauvorschriften für die besonderen Wohngebiete der BZO 92 werden wieder übernommen.

Ausgewählte Bereiche von Wohnzonen werden aufgezoont, weitere Bereiche aus der Industriezone werden zu Wohnzonen.

2 Zonen für Arbeitsplatzgebiete werden ausgeschieden: Die Industriezone mit Zulassung von Handels- und Dienstleistungsbetrieben und die siebengeschossige Industriezone mit beschränkter Zulassung von Dienstleistungsbetrieben zu maximal 50 %.

Hochhausgebiete werden festgelegt.



Planungsgebiet für Hochhäuser

Für alle Bauzonen – mit Ausnahme der Kernzone – werden Ausnützungsziffern festgelegt.

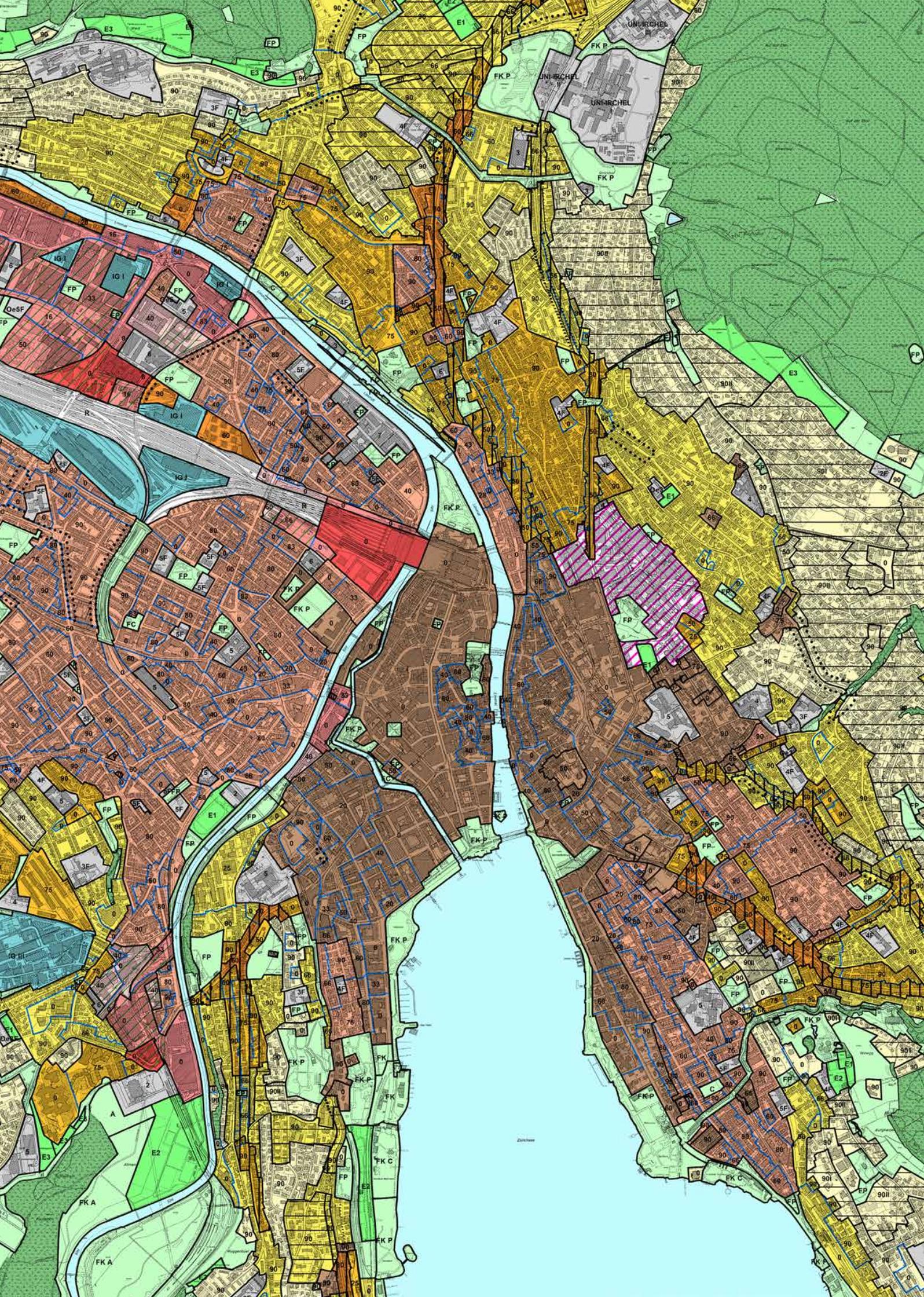
Es gibt neu 5 Zonen für öffentliche Bauten für Areale des Bundes und des Kantons gemäss regionalem Richtplan. In jedem Gebiet gelten spezifische Bauvorschriften; definiert werden zudem 6 weitere Zonen für öffentliche Bauten für kommunale Areale (überwiegend Schulareale).

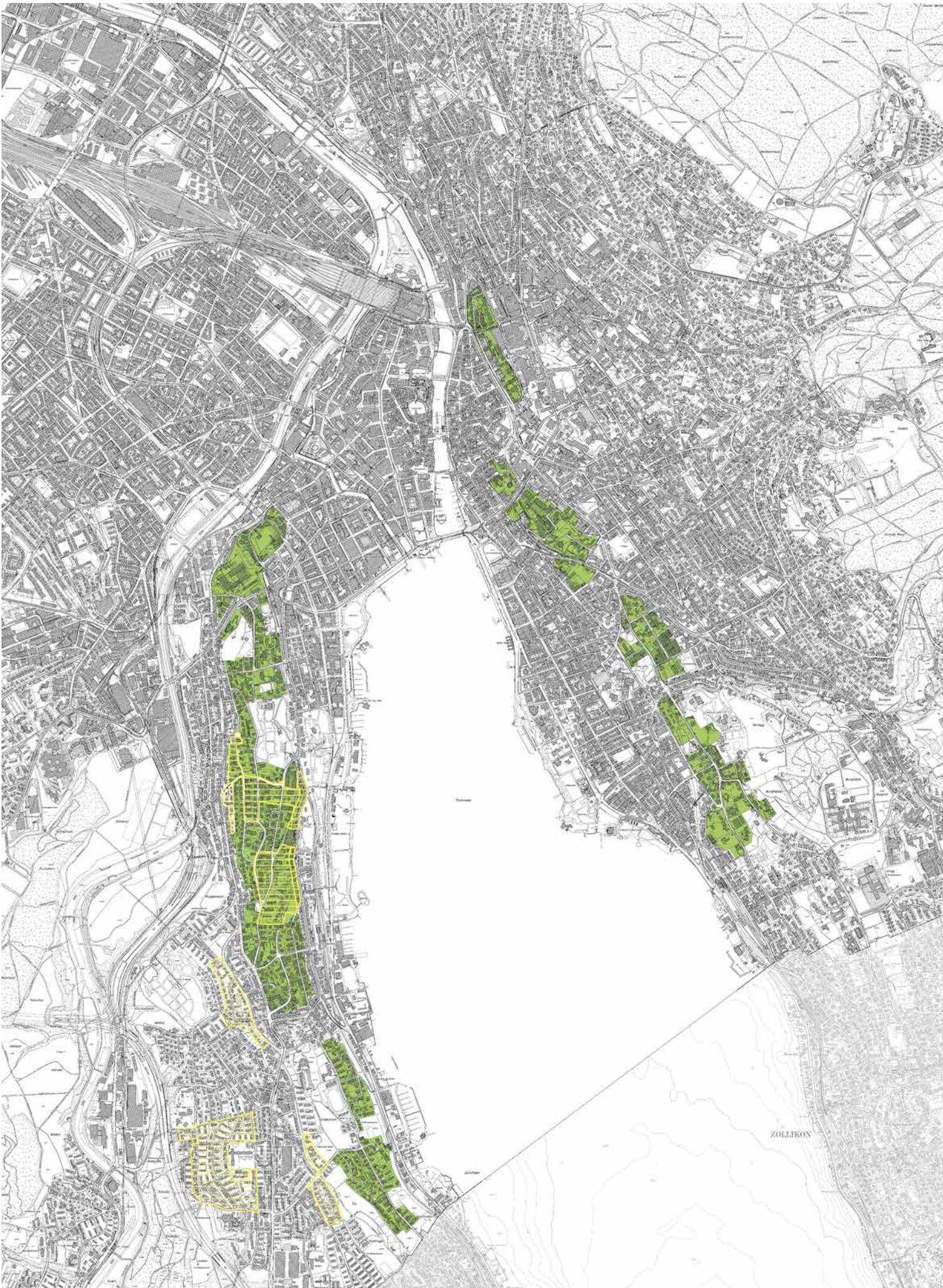
In bestimmten Bereichen der Zentrumszonen wird eine Freiflächenziffer festgelegt.

Festgesetzt werden die Erholungszonen E1, E2 für Sport und Erholung mit entsprechender Infrastruktur und E3 für Familiengartenareale.

Für bestimmte Bereiche wird eine Gestaltungsplanpflicht festgelegt («Gebiet mit Gestaltungsplanpflicht»).

- 4 Wohnzonen
- 3 Zentrumszonen
- 2 Zonen für Arbeitsplatzgebiete:
- 5 Zonen für öffentliche Bauten
- 6 Zonen für öffentliche Bauten für kommunale Areale
- Kernzonen
- 5 Quartiererhaltungszonen I
- 2 Quartiererhaltungszonen II
- Freihaltezone
- 3 Erholungszonen
- Reservezone





NORTH

ZÜRICH IM NEUEN JAHRTAUSEND

Höchste Lebensqualität – und Bedrohung der Identität. Nach Jahren der Stadtflucht stieg die Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner Zürichs seit der Jahrtausendwende wieder an. Die Stadt und das urbane Leben hatten an Anziehungskraft gewonnen. Davon zeugen unter anderem die Bestnoten, die Zürich seit einigen Jahren in internationalen Städte-Rankings erhielt. Der Erfolg brachte aber auch unerwünschte Nebenwirkungen mit sich. Die 24-Stunden-Gesellschaft zeigte und zeigt ihre Schattenseiten zum Beispiel in der Belastung der Stadtpolizei, bei der Lärm- und Abfallbelastung sowie in Diskussionen um Öffnungszeiten und das Ruhebedürfnis von Verkaufspersonal.

Es wird enger. Bemerkbar machte sich Zürichs erneuerte Attraktivität auch auf dem Wohnungsmarkt. Wohlhabende Bevölkerungsgruppen zogen in die Innenstadt, verdrängten teilweise die alteingesessene Wohnbevölkerung und bewirkten eine schnelle bauliche Aufwertung von Quartieren. Für diesen Prozess etablierte sich der Begriff «Seefeldisierung» nach dem besonders betroffenen Quartier Seefeld. Trotz intensiver Wohnbautätigkeit blieb die Lage auf dem Wohnungsmarkt durchwegs äusserst angespannt. Der Index der Mietpreise stieg seit 2000 von 100 auf 118,1 Punkte. Heute ist Wohneigentum für viele nicht mehr erschwinglich. Die Leerwohnungsziffer verharrt um oder gar unter 0,10 Prozent: Weniger als eine von tausend Wohnungen steht leer.

Zur Preissteigerung und Wohnungsnot beigetragen haben nicht nur wachsende Ansprüche, sondern auch die Zuwanderung. Die Wirtschaftslage und der grosse Bedarf an Arbeitskräften zog zunehmend gut gebildete Europäer nach Zürich. Möglich gemacht hat dies das Abkommen zur Personenfreizügigkeit mit den Ländern der EU/EFTA, das am 1. Juni 2002 in Kraft trat. Ihr Saldo der Zuwanderung betrug im Kanton Zürich von 1998 bis 2007 insgesamt 79 000 Personen, Zuwanderungsgewinne machten rund 70 % des gesamten Bevölkerungswachstums aus. Die Diskussion darüber, wie stark sich die Zuwanderung auf die Identität von Zürich auswirkt, ist in vollem Gang; Tatsache aber ist, dass sich viele durch die rasche Entwicklung verunsichert fühlen.

Woher stammt der Wohlstand? Die Banken- und die Eurokrise seit 2007 sowie die internationale Auseinandersetzung um das Bankkundengeheimnis sorgten in Zürich zusätzlich für Beunruhigung. Schliesslich sind diese Krisen für den Bankenstandort Zürich und seinen Wohlstand von besonderer Bedeutung. Ein Drittel aller Banken und Versicherungen in der Schweiz haben ihren Hauptsitz im Kanton Zürich, jeder fünfte Arbeitsplatz in der Stadt Zürich kann dem Finanzsektor zugerechnet werden.

Um die Abhängigkeit vom Finanzsektor zu mildern, fördern Stadt und Kanton mit einigem Aufwand andere Wirtschaftskluster: Man bemüht sich um günstige Bedingungen für die Bereiche Cleantec und Life Sciences, aber auch für die Kreativwirtschaft. In der Stadt Zürich finden schon heute rund 33 000 Beschäftigte in rund 5000 Betrieben der verschiedenen Teilbranchen der Kultur- und Kreativwirtschaft ihr Auskommen. Auch in die Hochschulen wird kräftig investiert: Für die Züricher Hochschule der Künste (ZHdK) und die Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH) werden neue Standorte gebaut, die Universität Zürich und die ETH Zürich werden laufend ausgebaut.

BZO14: ENTSTEHUNG UND SCHWERPUNKTE

Das Raumplanungsgesetz (RPG) schreibt in Artikel 15 und 21 vor, dass Nutzungspläne periodisch, spätestens aber nach 15 Jahren, überprüft und nötigenfalls angepasst werden müssen, wenn sich die Verhältnisse geändert haben. Die letzte Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich wurde 1999 durchgeführt. Mit der damaligen Revision und der vorangehenden, durch den Kanton verfügten BZO 95 – auch als «BZO Hofmann» bezeichnet – wurden grosse Reserven für die bauliche Entwicklung geschaffen.

Seit 1999 wurde die BZO keiner Gesamtrevision mehr unterzogen. Bauordnung und Plan wurden jedoch aufgrund einzelner Projekte oder thematischer Anliegen wie zum Beispiel der Energieeffizienz mehrmals in Teilrevisionen angepasst. Für verschiedene Areale wurden zudem im Rahmen von Gestaltungsplänen Regelungen getroffen, die von der BZO-Grundordnung abweichen.

Mit der heutigen BZO wurden grundsätzlich positive Erfahrungen gemacht: Zürich konnte sich in den letzten Jahren dynamisch entwickeln. Dennoch gibt es wichtige Gründe, die geltende BZO zu überprüfen und in einzelnen Teilen zu justieren sowie den geänderten Verhältnissen anzupassen. Bei der täglichen Beratungstätigkeit und Bewilligung von Tausenden von Bauprojekten zeigten sich verschiedene inhaltliche und formell-rechtliche Defizite, die korrigiert werden können, ohne die heute geltende BZO in ihrer Systematik gesamthaft in Frage zu stellen.

Deshalb nahm der Stadtrat die BZO-Teilrevision als Ziel in seine «Legislaturetschwerpunkte 2010 bis 2014» auf und unterstrich damit ihre strategische Bedeutung. Im März 2010 verabschiedete der Stadtrat mit der «Räumlichen Entwicklungsstrategie» (RES) eine strategische Planungsgrundlage. Sie formuliert Ziele und Handlungsfelder für die angestrebte Entwicklung.

Die Herausforderungen

Die Bevölkerung der Stadt Zürich wächst – und mit ihr wachsen auch die Nutzungsansprüche. Boden und Raum sind aber begrenzt. Eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche ist unter anderem aufgrund des im kantonalen Richtplan ausgeschiedenen Siedlungsgebietes kaum mehr möglich, und grössere unbebaute Entwicklungsflächen sind in der Stadt Zürich nicht mehr vorhanden. Die Transformation der ehemaligen Industrieareale Neu-Oerlikon, Zürich-West und Leutschenbach ist bereits weit fortgeschritten, in den Arealen Manegg und Binz hat sie begonnen. Der anhaltend hohe Entwicklungs- und Erneuerungsdruck bei zunehmender Flächenknappheit führt zu einer baulichen Verdichtung in der ganzen Stadt.

Die Siedlungsentwicklung nach innen beziehungsweise der haushälterische Umgang mit dem knappen Boden ist erwünscht und raumplanerisch erforderlich. Die Stadt will die bestehenden Bauzonen effizient nutzen und den Druck in bereits überbauten Gebieten aufrechterhalten, um die inneren Reserven auszuschöpfen. Die Erneuerung und Verdichtung der Stadtstruktur muss aber mit der nötigen Sorgfalt erfolgen.

Wohnquartiere differenziert und qualitativ verdichten. Die BZO 99 weist gegenüber dem baulichen Bestand teilweise beträchtliche Ausnutzungsreserven auf. Diese grossen Reserven haben eine Siedlungsentwicklung nach innen erlaubt und ermöglichen eine solche auch weiterhin. Verdichtung und der Erhalt einer hohen Wohn- und Lebensqualität stehen aber in einem Spannungsverhältnis. Die Ziele der Siedlungsentwicklung nach innen müssen sich mit den Zielen einer guten Einordnung neuer Strukturen in das bestehende Stadtgefüge, der Stärkung der unterschiedlichen Quartiertypologien und einer guten Durchgrünung vereinen.

Die Teilrevision der BZO enthält verschiedene Änderungen, welche die angestrebte qualitätvolle und differenzierte Innenentwicklung unterstützen:

- Die Wohnzone W3 wird differenziert durch die Einführung eines neuen Zonentyps W3b. Bestehende Siedlungsstrukturen sollen mit ihren Qualitäten weiter entwickelt werden.
- Die Regelung zu anrechenbaren Untergeschossen wird angepasst, um eine bessere städtebauliche und topografische Einordnung und Nutzbarkeit des Untergeschosses zu erreichen.
- Die Abgrabungsregelungen werden angepasst, um Gebäude besser in die natürliche Topografie und Landschaft einpassen zu können.
- Ein Baumschutz für bestimmte Gebiete wird eingeführt, um die stadtbildprägende Durchgrünung zu erhalten.
- Die Ausnutzung entlang wichtiger städtisch geprägter Ach-

sen wird erhöht, um eine dichte und geschlossene Bauweise zu begünstigen.

Flächen für Industrie- und Gewerbe sichern. Um Flächen für Industrie- und Gewerbebetriebe zu sichern und gegenüber wertschöpfungsstärkeren Dienstleistungsnutzungen zu schützen, wird folgende Änderung in der Bauordnung und im Zonenplan vorgenommen:

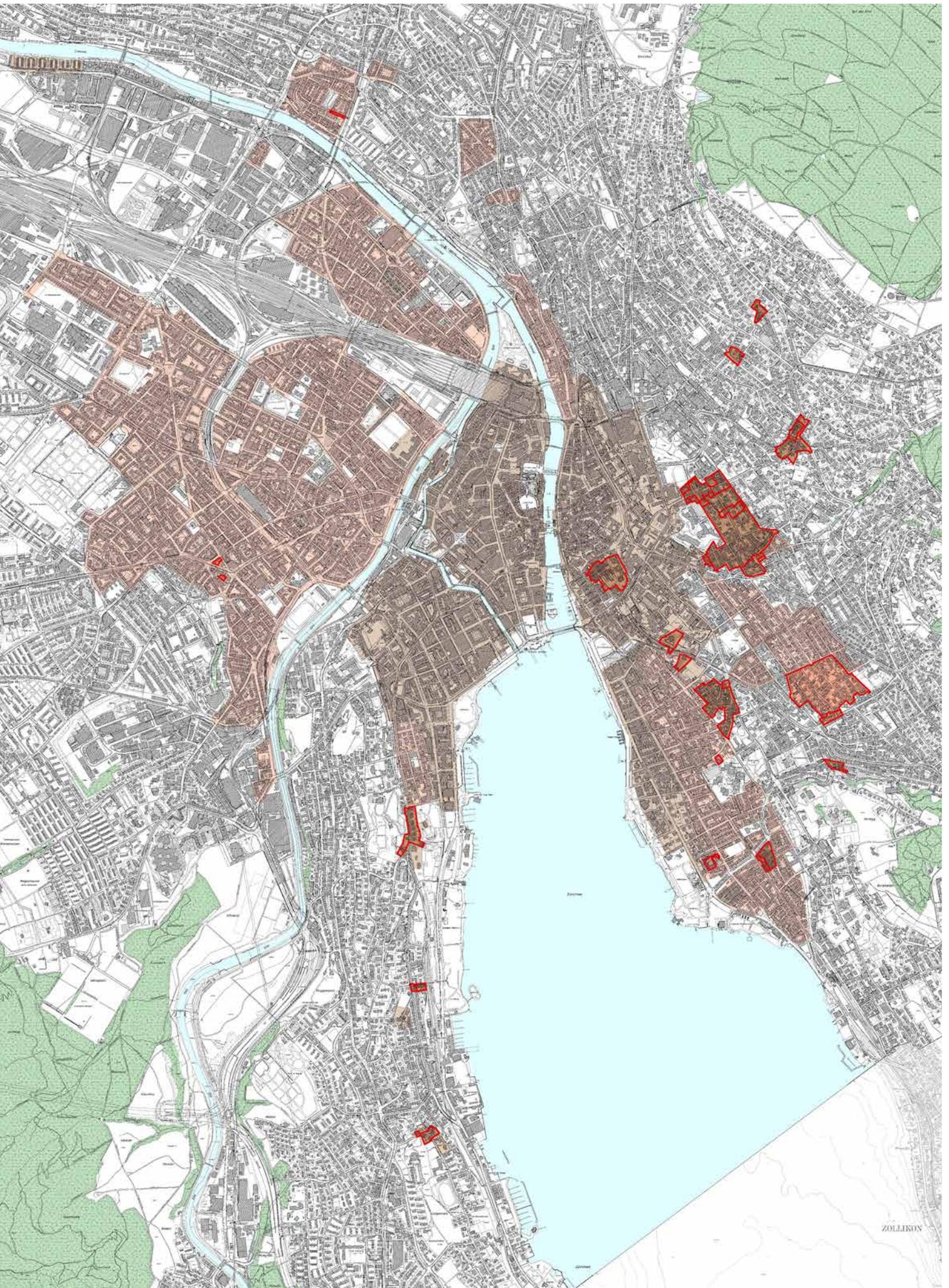
- Anstelle der Industriezone (I) beziehungsweise der Industriezone mit Zulassung von Handels- und Dienstleistungsnutzungen (IHD) wird ein neuer Zonentyp eingeführt: Industrie- und Gewerbezone (IG) mit gebietsspezifischer Beschränkung der Ausnutzung für Handels- und Dienstleistungsnutzungen.

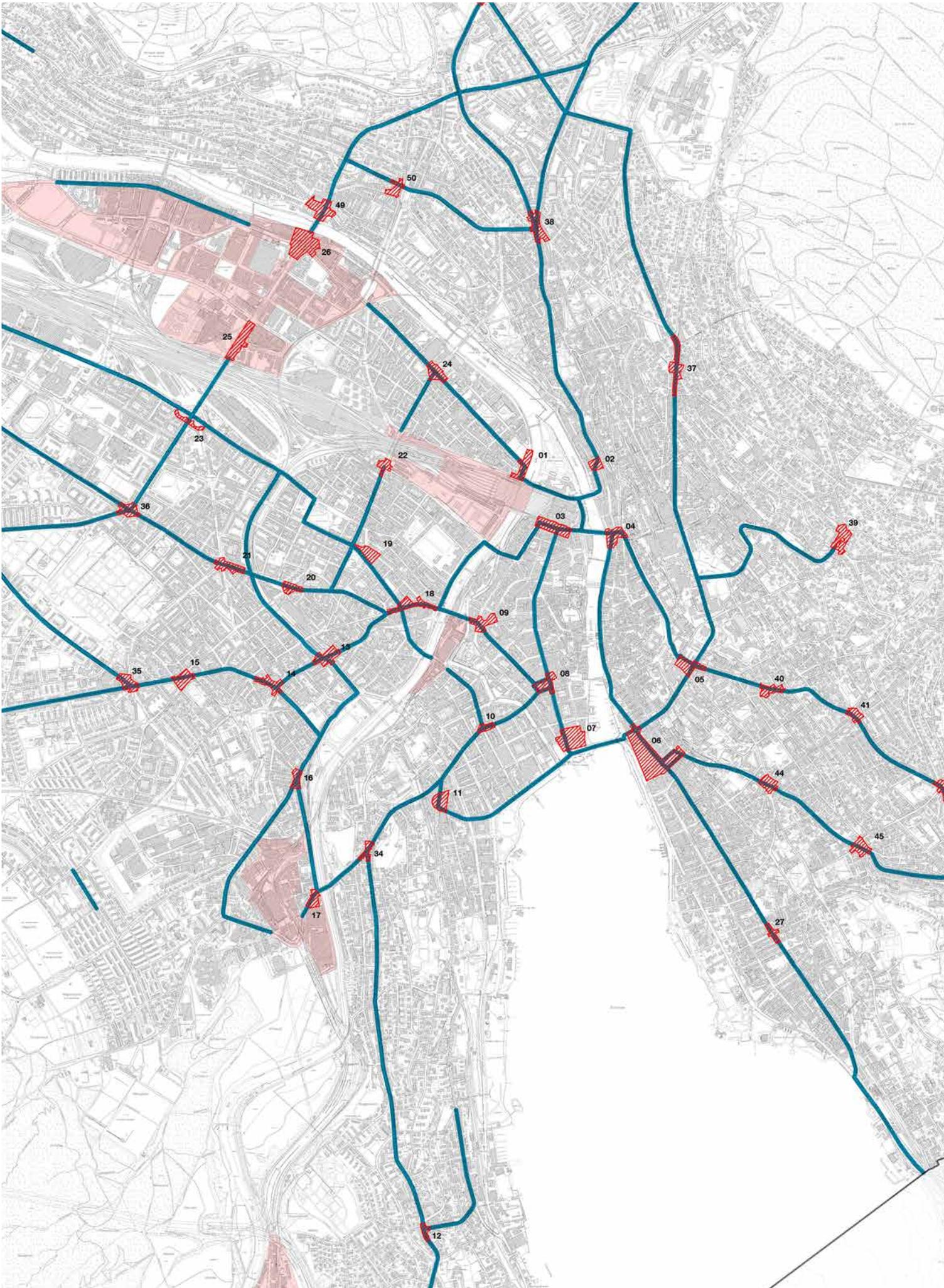
Flächen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben festlegen. Mit den Zonen für öffentliche Bauten wird auf die langfristigen städtischen Raumbedürfnisse Rücksicht genommen. Die entsprechende Zonenfestlegung soll die öffentliche Aufgabenerfüllung vereinfachen. Einer Zone für öffentliche Bauten können Grundstücke zugewiesen werden, die von ihren Eigentümerinnen und Eigentümern zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden (§ 60 PBG). In der Bauordnung und im Zonenplan werden zur Optimierung und zur besseren Sicherung der Flächen für öffentliche Infrastrukturen folgende Änderungen vorgenommen:

- Bestehende Zonen für öffentliche Bauten werden erweitert.
- Bestehende öffentliche Nutzungen werden mittels Reduktion der Mindestwohnanteile zonenrechtlich bevorzugt oder gesichert.

Wertvolle Ortsbilder und Quartierstrukturen erhalten. Sowohl in den Kernzonen als auch in den Quartiererhaltungszonen hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass typische Nutzungsstrukturen und Bautypologien mit den bestehenden Vorschriften nicht genügend erhalten und weiterentwickelt werden können. Deshalb werden folgende Änderungen vorgenommen:

- Die Quartiererhaltungszone im Gebiet Hottingen/Hirslanden wird erweitert.
- Um in Quartiererhaltungszonen die historische Struktur der typischen offenen Bauweise zu erhalten, wird die Bauordnung angepasst und werden Ergänzungspläne erstellt.
- Die allgemeinen Kernzonenvorschriften werden präzisiert.
- Die Beschreibungen der Gebietscharaktere von Kernzonen werden präzisiert.
- Die Vorschriften für Neu- und Ersatzbauten in der Kernzone Altstadt werden präzisiert.
- Neue Kernzonen werden bezeichnet.





Frei- und Grünräume vielfältig nutzen. Im Grundsatz hat sich die bestehende Systematik mit fünf verschiedenen Zweckbestimmungen bei den Freihaltezonen und drei Typen von Erholungszonen bewährt, im Einzelnen bestehen aber Unklarheiten. Deshalb wurden Zuordnung und Systematik überprüft, um einerseits baurichtlich Klarheit zu schaffen und andererseits die vorhandenen Grün- und Freiräume für die Öffentlichkeit durchlässiger und besser nutzbarer zu machen. Folgende Änderungen sind vorgesehen:

- Die Zweckbestimmungen in der Erholungs- und Freihaltezonen in der Bauordnung werden bereinigt.
- Ein neuer Freihaltezonentyp mit Zweckbestimmung «Parkanlagen und Plätze» wird eingeführt, derart genutzte Flächen werden umzont.
- Waldabstandslinien vor allem im Bereich der Erholungszonen werden festgelegt.

Publikumsorientierte Erdgeschossnutzungen fördern. Mit der Teilrevision der BZO sollen in Quartierzentren und an Passantenlagen in den Erdgeschossen quartier- und publikumsorientierte Nutzungen gesichert und gefördert werden, wie dies schon in der BZO 92 vorgesehen war. Dies trägt zu einer guten Quartiersversorgung bei und belebt den öffentlichen Raum. Folgende Massnahmen sollen zur Zielerreichung beitragen.

- Vorschriften für publikumsorientierte und gewerbliche Nutzungen im Erdgeschoss an zentralen Passantenlagen werden eingeführt.
- Für das Wohnen im Erdgeschoss an Lagen mit hohen Passantenfrequenzen oder hoher Lärmbelastung werden Einschränkungen und bauliche Anforderungen definiert.
- In Zentrumszonen werden strassenseitig in der ersten Raumtiefe die Nutzungen zu Wohnzwecken eingeschränkt.

Ziele der kooperativen Planung: Verdichtung und Kostenmiete im Wohnungsbau. Die hohe Entwicklungsdynamik liess die Mieten in den letzten Jahren stark steigen. Die Stadt Zürich soll auch langfristig einen bedeutenden Anteil an preisgünstigen Wohnungen aufweisen. Die Bauordnung soll deshalb durch einen Programmartikel ergänzt werden, dank dem mittels Sondernutzungsplanung ein angemessener Mindestanteil an Wohnungen in Kostenmiete gesichert werden kann. Dafür kann das Ausnützungsmass der Grundordnung überschritten oder die Nutzweise und Zweckbestimmung der Gebäude in einer Weise festgelegt werden, die einer wertvermehrenden Um- oder Aufzoning gleichkommt.

Separate Planungsverfahren für Gebiete mit Verdichtungspotenzial. Im Rahmen der vorliegenden BZO-Teilrevision werden keine massgeblichen wertvermehrende Um- oder Aufzonungen vorge-

nommen. Solche sollen künftig nur dort erfolgen, wo sich die bestehende Struktur für eine weitere Verdichtung eignet und wo die Qualität von Bauten und Quartieren durch geeignete Prozesse sichergestellt werden kann. Als Grundlage dafür müssen jeweils zuerst städtebauliche Leitbildvorstellungen erarbeitet und die Eckwerte für die nutzungsmässige und städtebauliche Entwicklung, die Erschliessung, die Freiraumversorgung und die öffentliche Infrastruktur definiert werden. Die Erhöhung der baulichen Dichte soll deshalb in separaten areal- und gebietsspezifischen BZO-Teilrevisionen oder mittels Sondernutzungsplanungen erfolgen. Dieses Vorgehen erfordert sorgfältig durchgeführte kooperative Planungsverfahren unter Einbezug der Beteiligten. Im Rahmen solcher Planungsverfahren kann die Stadt einerseits die Qualität der Entwicklungen besser sichern und andererseits gegebenenfalls eine Beteiligung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer an den notwendigen Infrastrukturen einfordern.

ALLES EINE FRAGE DES MASSES

Kommentar von Richard Heim, Gesamtprojektleiter Totalrevisionen BZO 92 und BZO 99; Fachverantwortlicher für Planungsinstrumente (AfS)

65 % der Schweizer Fläche sind unproduktive oder vegetationslose Flächen wie Wald, Gewässer, Alpweiden und so weiter. In der Schweiz ist der Raum, in dem das wirtschaftliche und kulturelle Leben hauptsächlich stattfindet, sehr knapp. Gegenwärtig beträgt er rund 7 % der Landesfläche; allein rund drei Viertel der Schweizer Bevölkerung leben heute in den Agglomerationen und Städten.

Die Raumplanung sorgt dafür, dass mit diesem knappen Lebensraum nachhaltig umgegangen wird. Sie steuert über einen längeren Zeitraum und auf vorwegnehmende Art, wie die öffentlichen Institutionen, die Bevölkerung und die Wirtschaft ihre Ansprüche innerhalb dieses Raums erfüllen können – einerseits auf allen Organisationsebenen vom Bund bis zur Gemeinde, andererseits in allen raumrelevanten Sachgebieten von der Umwelt über die Wirtschaft und die Kultur bis zum Verkehr. Raumplanung ist daher weit mehr als die Koordination unserer heute erkennbaren Ansprüche an den Lebensraum: Sie zeigt auf, wie sich ein Gebiet künftig entwickeln kann und welche Auswirkungen diese Entwicklung hat – und sie legt die Leitlinien für die Entwicklung fest.

Führt eine Bau- und Zonenordnung nicht zur gewünschten Entwicklung, liegt das nicht unbedingt an der Raumplanung. Denn mit welchen konkreten Lösungen heutige und künftige Herausforderungen angegangen werden, welche konkrete Bau- und Zonenordnung jeweils gelten soll, ist ein politischer Prozess und steht nicht unter dem Einfluss der Raumplaner.

Eine Bau- und Zonenordnung widerspiegelt also die Erkenntnisse zur vergangenen und zu einer denkbaren künftigen Entwicklung, deren Wertung und Zielformulierung durch die Bevölkerung bzw. von Interessengruppen, die rechtlichen Möglichkeiten zur Umsetzung der geplanten Massnahmen und schliesslich den politischen Entscheidungsprozess.

BZO 46: Ein zukunftsweisendes Konzept für das ganze Stadtgebiet

Die BZO 46 war die erste Bau- und Zonenordnung für das ganze Stadtgebiet nach der zweiten Eingemeindung. Vorher konnte man praktisch überall bauen, nun wurde im Stadtgebiet erstmals grundsätzlich festgelegt, wo man bauen konnte und wo nicht. Eine Massnahme, die auf eidgenössischer Ebene – etwas vereinfacht ausgedrückt – erst 1972 mit den dringlichen Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung bzw. 1980 mit der Inkraftsetzung des Raumplanungsgesetzes landesweit umgesetzt wurde. Als die Stadt Zürich die BZO 46 festlegte, fehlten allerdings noch gewisse gesetzlichen Grundlagen im kantonalen Baugesetz. Dieses wurde erst 1959 geändert. Rechnet man die Vorarbeiten zur BZO 46 mit ein, dauerte es also rund 20 Jahren, bis die Grünzone – heute Freihaltezone – in Kraft gesetzt werden konnte. Dass von der Problemerkennung bis zur wirksam umsetzbaren Massnahme viel Zeit

vergeht, ist ein Dauerphänomen bei Bau- und Zonenordnungen, vor allem bei grundsätzlich neuen oder zukunftsweisenden Regelungen.

Mit ihren Antworten auf die einsetzende Entwicklung in der Stadt Zürich nach dem Zweiten Weltkrieg, etwa bezüglich Wohnungsnot, mit der konkreten Umsetzung eines raumplanerischen Konzepts über das ganze Stadtgebiet, mit ihrer Auffassung, dass die Raumplanung nicht vor der Stadtgrenze enden soll, mit dem sorgsamem Umgang mit qualitätsvollen Wohngebieten und der Sicherung von Entwicklungsmöglichkeiten für die Industrie und das Gewerbe war die BZO 46 wohl die zukunftsweisendste Bau- und Zonenordnung in der Geschichte der Stadt Zürich. Ihr verdankt die Stadt sehr viel, zum Beispiel die rege genutzten Erholungsflächen am See, die Parkanlagen, die Sportflächen oder die Familiengartenareale. Der damalige rote Stadtrat setzte sich beharrlich für diese BZO ein – und wir können ihm heute nur dafür danken.

BZO 63: Der Trend wird zum Ziel

Das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum war in den 1950er- und 1960er-Jahre enorm. Der Wohlstand nahm bisher nie gekannte Dimensionen an, man glaubte an Wachstum und Fortschritt. Dies führte aus heutiger Sicht zu falschen Massstäben bei der baulichen Stadtentwicklung. Man verstand bestimmte Teile des Stadtkörpers als Sanierungsgebiete und die Stadt insgesamt offenbar als Verkehrshindernis für den motorisierten Verkehr. Die BZO 63 hatte aber fraglos auch Stärken: Sie vereinfachte die recht komplizierte und zu detailliert gefasste BZO 46 und setzte die Freihaltezone rechtlich um. Und mit der Regelung der Arealüberbauungen trug sie dazu bei, dass sozial ausgerichtete Wohnbaugenossenschaften auf die enorme Nachfrage nach Wohnraum reagieren konnten. Auf der Strecke blieben aber zu oft die städtebauliche Qualität und der sorgsame Umgang mit der während Jahrhunderten gewachsenen Stadt.

BZO 74: Der Boom wird zum Problem

In den 1960er- und 1970er-Jahren stieg der Wohlstand weiter an – und mit ihm wuchsen auch die Ansprüche an Wohnfläche und Mobilität. Weil die Stadt viele dieser Ansprüche nicht erfüllen konnte, zogen vor allem Familien aus der Stadt – Zürich verlor damit auch viele gute Steuerzahler. Gleichzeitig nahm die Zahl der Pendler zu, denn die Zahl der Arbeitsplätze in der Stadt stieg an. Der stark wachsende Dienstleistungssektor machte sich vor allem in Wohngebieten immer mehr breit.

Auf diese Entwicklung konnte die BZO 63 – obwohl sie sich grundsätzlich bewährt hatte – nicht mehr ausreichend reagieren. Weil der Kanton seine Revision zur Planungs- und Baugesetzge-

bung angekündigt hatte und diese eine Totalrevision verlangte, entschloss man sich 1973, vorderhand nur eine Teilrevision der BZO 63 vorzunehmen. Im Februar 1976 verabschiedete der Gemeinderat der Stadt Zürich verschiedene Massnahmen, mit denen der bestehende Wohnraum gesichert und gefördert werden sollte – etwa die Zulassung des Dachgeschossausbaus für Wohnzwecke. Eine besonders wichtige Massnahme war die Festsetzung des Wohnanteilplans (WAP); klugerweise wurde er an die Umzonung geeigneter Gebiete zugunsten des Dienstleistungssektors gekoppelt. Einmal mehr wehrte sich aber die Immobilienlobby gegen die Neuerungen. Es dauerte über sechs Jahre, bis der WAP endlich in Kraft gesetzt werden konnte.

Von der neuen Möglichkeit, bei bestehenden Bauten den Dachraum für die Wohnnutzung auszubauen, wurde allerdings nicht sehr häufig Gebrauch gemacht. Das lag einerseits daran, dass die Höhe des Dachgeschosses nicht verändert werden durfte und sich deshalb viele Dachräume nicht für den Ausbau eigneten. Zudem ist ein Dachausbau relativ teuer und wird meist erst bei Gesamt-sanierungen ins Auge gefasst. Die BZO 92 erlaubte dann, dass das Dachgeschoss grundsätzlich – also auch mit baulichen Änderungen bei bestehenden Bauten – ausgebaut werden darf. Rückblickend lässt sich kritisch fragen, ob man bei der BZO 74 nicht zu oft vom Bestand ausging, statt planerisch vorzuschauen und zu definieren, welche Gebiete künftig auf welche Weise genutzt werden sollten.

Trotzdem ist die Teilrevision 1974 positiv einzuschätzen: Für klare Ziele wurden klare Massnahmen definiert. Und: Das Bauzonegebiet der Stadt war endlich nicht mehr einfach grob in Wohn-, Industrie- und Kernzonen eingeteilt, sondern erhielt wichtige kleinräumlichere Nutzungsbestimmungen. Überspitzt ausgedrückt: Mit der BZO 1974 erhielt die Stadt eine eigentliche Nutzungsordnung.

BZO 92: Umbauordnung für die Stadt im Gleichgewicht

Die gesellschaftlichen Strukturen und Haltungen veränderten sich weiter – und begannen sich auf die Stadtentwicklungspolitik von Zürich auszuwirken. Der Anteil der alleinstehenden Personen stieg auf fast 50 Prozent, der Wohnflächenverbrauch pro Person erhöhte sich innerhalb von zwei Jahrzehnten von 30 auf rund 40 m². Zukunftsweisend war auch die Regelung, dass Zweitwohnungen in Kernzonen am vorgeschriebenen Mindestwohnanteil nicht anrechenbar sind. Die Jugendkultur gewann enorm an Gewicht, was gewaltige Veränderungen bei der Freizeitgestaltung, dem Konsumverhalten und der kommerziellen Kunst zur Folge hatte. Zudem setzte sich allmählich die Einsicht durch, dass Wachstum Grenzen hat und die Umwelt nicht unbeschränkt aus-

gebeutet werden kann.

Die BZO 92 stützte sich bereits auf die heute populären Grundsätze der Nachhaltigkeit ab. Bestehende Gebäude sollten eher umgebaut als abgebrochen werden; erschwingliche Wohnungen sollte ebenso erhalten bleiben wie Identitätsmerkmale in den Quartieren. Die Bevölkerung konnte sich zudem bereits zum Entwurf der BZO äussern; Bewohnerinnen und Bewohner bei einem solchen wichtigen Planungsprozess einzubinden und sie nicht einfach bei einer Abstimmung entscheiden zu lassen, war neu.

Damit sich breite Kreise auch wirklich mit der Materie auseinandersetzen konnten, war es nötig, zu den Betroffenen zu gehen. An rund 20 Orten der Stadt wiesen Plakate auf die wichtigsten Ziele der BZO 92 hin. Interessierte konnten an über 50 Veranstaltungen in den Quartieren über den Entwurf diskutieren und Kritik oder Zustimmung äussern.

Zur BZO 92 gingen zahlreiche Rekurse ein – allerdings nicht mehr als zur BZO 46. Die Behandlung dieser Rekurse dauerte weniger lang, als jene gegen den Wohnanteilplan gedauert hatte. Man kann sich bei einigen Rekursen nachträglich wohl fragen, worin die wirklichen Absichten bestanden.

Was die BZO 92 hinsichtlich der Stadtentwicklung bewirkte, lässt sich heute nur schwer beantworten. Denn einerseits trat sie so, wie sie vom Volk angenommen wurde, nie vollständig in Kraft. Andererseits entschärften sich gewisse Verhältnisse in den folgenden Jahren und durch die allmähliche Trendwende bei der Bevölkerungsentwicklung. Blickt man heute auf die Geschichte der BZO 92 zurück, wird offensichtlich, dass manche Kreise damals wenig Verständnis für das öffentliche Interesse hatten und deshalb einen Volksentscheid nicht akzeptierten. In seiner Dankesrede zur Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels 1976 - unter dem Titel "Wir hoffen" - äusserte sich Max Frisch zur Verpflichtung von Grundeigentum (vergl. Art. 6 ff. unserer Bundesverfassung, das Grundgesetz worauf er in der Rede Bezug nimmt, formuliert dies etwas deutlicher, als in unserer Bundesverfassung geschrieben steht): "Sein Gebrauch soll zugleich zum Wohle der Allgemeinheit dienen". Und weiter: "Kann man es höflicher sagen? Noblesse oblige; wenn aber die Eigentümer-Macht, zum Beispiel die Boden-Spekulation, auf solche Noblesse (.....) gar keinen Wert legt?"

Es stellt sich auch die Frage, ob die Vorstellungen bestimmter Wirtschaftsakteure sich nur auf die jeweils gegenwärtige Zukunft und nicht auch auf die zukünftigen Generationen beziehen.

BZO 95: Überraschende Korrektur ohne Feinheiten

Den Streit um die BZO 92 beendete Regierungsrat Hans Hofmann 1995 überraschend: Der Baudirektor diktierte der Stadt eine eige-

ne BZO, die den Wirtschaftsinteressen weit entgegenkam. Seine Begründung: Es herrsche eine unhaltbare Rechtsunsicherheit für Bauherren.

Die BZO 95 hatte, wenn auch nur als «Übergangs-BZO» erlassen, einschneidende Folgen: Indem sie die Wohnanteilsvorschriften abschwächte, unterlief sie das Ziel der Stadt, das Wohnen zu fördern. Dabei hatte sich bereits abgezeichnet, dass die Nachfrage nach Büroflächen zurückging. Auch die Wohnqualität und die städtebauliche Qualität wurden in der BZO 95 zu wenig berücksichtigt. Ebenso wurden die Ziele der Stadt hinsichtlich günstiger planungs- und baurechtlicher Bedingungen für das Gewerbe oder kleinere Produktionsbetriebe mit der BZO 95 zunichte gemacht.

Welche Folgen die hohen Ausnützungen der BZO 95 haben könnten, wurde von der kantonalen Baudirektion seinerzeit wohl nicht analysiert. Die Stadt untersuchte diese Auswirkungen jedoch für das Industriegebiet Zürich-West: Das gewaltige mögliche Wachstum an Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor hätte den motorisierten Ziel- und Quellverkehrs in diesem Gebiet gewaltig erhöht – mit allen negativen Auswirkungen auf die Lebensqualität. Als weiterer Nachteil der BZO 95 erwies sich, dass sie in vielen Details zu wenig präzise und in der Anwendung daher auslegungsbedürftig war.

BZO 99: Die Rückeroberung der Stadtplanung

Die BZO 95 hatte eine äusserst schwierige Ausgangssituation für die BZO-Revision 1999 geschaffen – denn es war damals unter anderem nicht klar, ob beispielsweise geringere, dafür aber stadtverträgliche Ausnutzungsmasse ohne Entschädigungen durchsetzbar wären. Es lag aber im Interesse der Stadt Zürich, möglichst schnell eine BZO zu erarbeiten, mit der die BZO 95 der Baudirektion abgelöst werden konnte. Dazu wurden die wichtigsten Ziele klar und pragmatisch gesteckt.

Zu viele Änderungen mussten aufgrund von rechtskräftigen Baurekursentscheiden zur BZO 92 vorgenommen und am «Massstab» der BZO 95 gemessen werden. Auch wollte man langwierige Rekursverfahren möglichst vermeiden. Das betraf zum Beispiel die Zusatzvorschriften in verschiedenen Kernzonenbereichen hinsichtlich einer publikumsorientierten Erdgeschossnutzung. Die BZO 92 sah vor, dass in bestimmten Gebieten der Stadt die Erdgeschosse durch Läden, Restaurants, Ateliers oder Gewerbe zu nutzen gewesen wären – zugunsten der Attraktivität und Belebung dieser Gebiete. Die Baudirektion strich diese Regelungen. Die Stadt verzichtete schliesslich auf solche Festlegungen; sie sollen aber in die jetzt öffentlich aufgelegte BZO-Revision einfließen.

Bemängelt werden muss bei der BZO 99 auch, dass die Industriezone weiter für Dienstleistungsnutzungen geöffnet wurde,

wenn auch nur geringfügig – und dass die Öffnung von Industriezonen für Handels- und Dienstleistungsbetriebe, wie sie die BZO 95 zulies, in vielen Gebieten nicht zurückgenommen wurde. Dieser Mangel wird aber verständlich, wenn man sich den damaligen politischen Druck vor Augen führt.

Insgesamt wurde mit der BZO 99 jedoch wieder ein Regelwerk festgesetzt, das sich auf die städtischen Ziele ausrichtete: Sicherung und Schaffung von Wohnraum, ausreichende Entwicklungsmöglichkeiten für die Wirtschaft und ein sorgsamer Umgang mit den gewachsenen baulichen Strukturen.

Und jetzt: Alles eine Frage des Muts

Die vorliegende Biographie der Bau- und Zonenordnungen zeigt: Manches wiederholt sich. Zwischen dem Erkennen eines Problems bis zur Umsetzung von Massnahmen vergeht oft viel Zeit. Das Wohnen bietet immer wieder besondere Herausforderungen; es mangelt an Wohnungen, vor allem für Familien, oder die Wohnungen sind zu teuer.

Wirtschaftlich schwache, aber notwendigen Nutzungen – wie das Gewerbe oder Quartierläden – müssen immer wieder unterstützt werden.

Die meisten der genannten Probleme haben eines gemeinsam: Sie sind bis heute nicht gelöst – trotz teilweise grossen Anstrengungen, etwa hinsichtlich der Wohnbauprogramme. Die Probleme sind zwar erkannt und werden regelmässig in den Hochglanzprogrammen der Parteien oder in den Legislaturzielen der Exekutive aufgeführt, doch das wirft erst recht die Frage auf, warum sie nicht gelöst werden. Ist der individuelle Nutzen potenter Akteure zu gering, als dass man sich ernsthaft um eine Lösung kümmern würde – oder wird der Gesichtverlust, falls eine vermeintliche Lösung misslingt, als zu gross eingeschätzt? Gibt es zu viele Schranken? Oder entspricht der Umgang mit den genannten Problemen schlicht jenem mit der Raumplanung in der Schweiz: Man anerkennt halbherzig, dass es Probleme gibt, will aber damit möglichst wenig zu tun haben?

Viele Probleme werden in den nächsten Jahren verschärft oder neu hinzukommen: Die Mobilität nimmt zu, die Struktur der Bevölkerung verändert sich, neue Familien- und Arbeitsmodelle stellen neue Anforderungen an die Nutzung des Raums, die Nachhaltigkeit gewinnt weiter an Bedeutung.

Wie könnten die vielfältigen Herausforderungen angegangen werden?

In Urzeiten waren noch riesige Flächen Kollektivgut, später verblieben aufgrund der gesellschaftlichen Veränderungen nur an wenigen Orten die Allmenden. Die Ökonomie-Nobelpreisträgerin

Elinor Ostrom ging dem System der Allmenden vor 20 Jahren eingehend nach. Sie zeigte an konkreten Beispielen auf, wie dieses System auch heute noch funktionieren kann.

In einer Stadt entsteht «öffentliches», «kollektives Gut» weit häufiger auf informelle Weise denn aufgrund von formellen Regeln. Stadtluft macht frei – man ist aber vom Verhalten des Nachbarn weit stärker betroffen als auf dem Land. Das Stadtleben verlangt auch Offenheit und Toleranz.

Offenheit und Toleranz, andere Lebensentwürfe einzubeziehen bzw. zu akzeptieren, sind wichtige Voraussetzungen, damit ein «Wir-Gefühl» entsteht. Heute wird der Verlust dieses Gefühls oft beklagt, und der Stadtrat gibt in seinem Legislaturschwerpunkt «Stadt und Quartiere gemeinsam gestalten» in gewissem Sinn Gegensteuer. Er setzt auf die Kreativität der Bevölkerung, und das ist ein erster Schritt zum «buon governo». Denn durch den starken Einbezug der Bevölkerung können Lösungsansätze offener und weniger ideologisch angegangen werden; dies belegte auch das Stadtforum. Dass es keine «volle Wahrheit» gibt, ist klar – doch unter Einbezug von Alternativen und Variationen entsteht eine Wahrhaftigkeit und somit in einem gemeinsam gesetzten Rahmen mehr Gerechtigkeit.

Im heutigen Zeitalter der Eventkultur werden Diskussionen über den Städtebau und Urbanität zunehmend häufiger nur noch im Zusammenhang mit einzelnen grossen Bauvorhaben breit geführt – wenn es zum Beispiel um ein Kongresshaus, das neue Fussballstadion oder das Kunsthaus geht. Die gebaute Umwelt, die unseren Alltag prägt, ist kein heiss diskutiertes Kulturgut mehr. Damit besteht die Gefahr, dass der Humus und die Kultur einer offenen Diskussion über Ziele und Umsetzungsmassnahmen der Raumplanung austrocknet.

Wie schwierig es ist, die Herausforderungen wirksam gemeinsam anzugehen, lässt sich am Beispiel des politischen Entscheidungs- und Sanktionsprozesses zur BZO 92 aufzeigen. Damals beharrte Stadträtin Ursula Koch darauf, Lösungen von Stadtentwicklungsproblemen nicht einfach an den Bedürfnissen von Investoren mit kurzfristig orientierten Renditeansprüchen auszurichten, sondern am Gesamtwohl der Stadt. Das war übrigens durchaus auch ökonomisch gedacht – denn in den wirtschaftlich mageren Jahren wurde offensichtlich, dass die Steuererträge der Wohnbevölkerung wesentlich stabiler sind – und somit für die Investitionsprogramme der Stadt verlässlicher berechenbar – als jene der Unternehmen. Und sie waren erst noch höher. Mit der BZO 92 betrat man auch mutig neues Terrain, indem man zum Beispiel versuchte, Umweltprobleme hinsichtlich Verkehr in Abstimmung mit der Nutzungsplanung zu bringen, ökologischer Diversität und so weiter einzudämmen oder gar nicht erst entstehen

zu lassen. Oder das Zweitwohnungsproblem in der sich allmählich entleerenden Innenstadt mit entsprechenden Regelungen zu lösen. Die Weitsicht, die sich in den entsprechenden Vorgaben niederschlug, ist eindrücklich.

In Fachkreisen wurde der Entwurf zur BZO 92 weit weniger kontrovers diskutiert, als man aufgrund der medialen Berichterstattung hätte annehmen können. Die Medien beschäftigten sich zwar mit dem Entwurf mit unterschiedlichen Ansätzen. Der Frage «Wer plant die Stadtentwicklung?» wich man allerdings aus. Die Bürgerinnen und Bürger stimmten der Vorlage dann mehrheitlich zu. Das konnten verschiedene Interessengruppen nicht akzeptieren; sie reichten aus verschiedenen Gründen viele Rekurse ein, und der weitere Verlauf ist bekannt.

Ja und wie wäre es mit mehr Mut zu Experimenten? Beispielsweise für Zwischennutzungen mehr Spielraum und einen unbürokratischeres Bewilligungsverfahren zuzugestehen. Ist uns die Kultur zu unverkrampften, unvoreingenommenen Diskussionen – beispielsweise auch zur Frage «Was muss denn alles in einer Bau- und Zonenordnung geregelt werden oder wie lange müssen bestimmte – nicht im erwünschten Masse wirksame Regelungen Beständigkeit haben» – völlig abhandengekommen?

Wir hoffen: nein.