



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Abschlussarbeit

zur Erlangung des
Master of Advanced Studies in Real Estate

Vergleich der Baubewilligungsverfahren von Hochhäusern der Städte Zürich und New York

Verfasserin:

Gabriela Bruno
mail@gabrielabruno.com

Eingereicht bei:

Dr. Thomas Wetzel, Partner
Rechtsanwalt, Wenger Plattner
Seestrasse 39, CH-8700 Küsnacht-Zürich

Abgabedatum:

29.08.2016

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	II
Abkürzungsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VI
Executive Summary.....	VII
1 Einleitung.....	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung.....	1
1.2 Zielsetzung.....	2
1.3 Hypothese und Forschungsfrage.....	2
1.4 Abgrenzung des Themas.....	3
1.5 Vorgehen.....	3
2 Grundlagen des Verfahrens für Hochhäuser beider Städte	4
2.1 Regionalisierung	4
2.2 Entwicklung der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich.....	4
2.3 Entwicklung der Zoning Resolution der Stadt New York	8
2.4 Hochhauspezifisches Baubewilligungsverfahren.....	10
2.5 Gegenüberstellung von Regelungsinstrumenten.....	12
2.5.1 Hochhaus vs. High-Rise Building.....	13
2.5.2 Hochhausgebiet III vs. C6 Districts	14
2.5.3 Ausnützungsübertragung vs. Air Rights Transfer.....	18
2.5.4 Städtebauliche Beurteilung vs. Uniform Land Use Review Procedure	19
2.6 Zwischenfazit.....	23
3 Effizienz im Baubewilligungsverfahren.....	24
3.1 Kapitelvorschau	24
3.2 Bisherige Untersuchungen.....	24
3.3 Bedeutung von Qualität und Effizienz im Regulierungssystem.....	26
3.4 Bedeutung der Baubewilligung für Investoren.....	26
3.4.1 Konfliktpotential	27
3.4.2 Verbesserungspotential	28
3.5 Zwischenfazit.....	29
4 Methodik der Untersuchung	29

4.1	Kapitelvorschau	29
4.2	Wahl der Methode und Grundgesamtheit	29
4.3	Bewilligungsdauer	29
4.3.1	Stichprobe für die Ermittlung der Bewilligungsdauer	30
4.3.2	Vorgehen für die Ermittlung der Bewilligungsdauer	30
4.4	Experteninterviews	32
4.4.1	Stichprobe für die Experteninterviews	32
4.4.2	Vorgehen bei Experteninterviews	32
4.5	Zwischenfazit	33
5	Synthese und Handlungsempfehlungen	33
5.1	Kapitelvorschau	33
5.2	Dauer von Baubewilligungsverfahren für Hochhäuser im Vergleich	33
5.3	Auswertung der Experteninterviews	35
5.3.1	Einschätzung des Verfahrens durch Akteure in der Stadt Zürich	36
5.3.2	Einschätzung des Verfahrens durch Akteure in der Stadt New York	39
5.4	Optimierungspotential und -vorschläge	42
5.4.1	Zonenordnung	42
5.4.2	Beurteilung durch das Baukollegium	43
5.4.3	Baubewilligungsverfahren	43
5.4.4	Einspracheverfahren	44
5.4.5	Transparenz	44
5.4.6	Regulierungsdichte	44
5.4.7	Elektronische Baueingabe	45
5.4.8	Best Practice im Baubewilligungsverfahren	45
5.5	Zwischenfazit	46
6	Schlussbetrachtung	47
6.1	Fazit	47
6.2	Diskussion	48
6.3	Ausblick	49
	Literaturverzeichnis	51
	Anhang	55

Abkürzungsverzeichnis

ABV	Allgemeine Bauverordnung
AfB	Amt für Baubewilligungen
AfS	Amt für Städtebau
Art.	Artikel
AWEL	Kantonales Amt für Abfall, Wasser, Energie, Luft
AZ	Ausnützungsziffer
BC	Building Code
BFS	Schweizer Bundesamt für Statistik
BMZ	Baumassenziffer
BZO	Bau- und Zonenordnung
DOB	Department of Buildings
GU	Generalunternehmer
LFG	Luftfahrtgesetz
PBG	Planungs- und Baugesetz
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
TDR	Transferable Development Rights
TU	Totalunternehmer
ULURP	Uniform Land Use Review Procedure
VIL	Verordnung über die Infrastruktur

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kapitelübersicht der Forschungsarbeit.....	3
Abbildung 2: Kennzahlen Stadt Zürich und Borough Manhattan.....	4
Abbildung 3: Infografik Kreis 5	7
Abbildung 4: Foto Equitable Building / Auszug aus der 1916 Zoning Resolution.....	9
Abbildung 5: Ablauf Bewilligungsverfahren für Hochhäuser in der Stadt ZH und NY	12
Abbildung 6: Hochhausgebietsplan BZO.....	15
Abbildung 7: Ausschnitt Land Use Map der Stadt New York.....	17
Abbildung 8: Definition Zoning Lot Merger & TDR.....	19
Abbildung 9: Drei Phasen der städtebaulichen Machbarkeitsstudie	20
Abbildung 10: Sechs Phasen des Uniform Land Use Review Process	22
Abbildung 11: Grundgesamtheit, zwanzig untersuchte Hochhäuser.....	30
Abbildung 12: Durchschnittsdauer des Baubewilligungsverfahrens.....	35
Abbildung 13: Dauer, Höhe und Investitionskosten der untersuchten Projekte.....	35
Abbildung 14: Best-Practice-Prinzipien für das Baubewilligungsverfahren	45
Abbildung 15: 50 West Street	57
Abbildung 16: 30 Park Place	60
Abbildung 17: New York by Gehry	63
Abbildung 18: 325 West 33rd Street	64
Abbildung 19: Getreidesilo	67
Abbildung 20: Prime Tower	70
Abbildung 21: Mobimo Tower.....	73
Abbildung 22: SkyKey	76

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Grundmasse Zentrumszone und Industriezone, Quelle: BZO ZH	16
Tabelle 2: Grundmasse C6 Districts, Quelle: Zoning Handbook	17

Executive Summary

Das Hochhaus gilt in der Stadt Zürich immer noch als Spezialfall, welches erhöhten gesetzlichen und gestalterischen Anforderungen untersteht. Die Standortwahl muss stets mittels Einzelentscheide der Stadtbehörden erfolgen und das Gebäude darf eine maximale Höhe von 80 Metern nicht überschreiten. Allerdings wird in der Stadt Zürich Wohnen und Arbeiten in Hochhäusern immer beliebter und es zeichnet sich aktuell ein Hochhaustrend ab. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob bestehende Planungsinstrumente und Verfahrensabläufe aktuellen Anforderungen entsprechen.

In der Stadt New York wurde die Hochhausdebatte vor rund 130 Jahren geführt. Als Konsequenz daraus verfügt die Stadt heute über eine, auf die Hochhaustypologie abgestimmte Zoneneinteilung und das Baubewilligungsverfahren behandelt Hochhausprojekte nicht speziell.

Das Baubewilligungsverfahren für Hochhausprojekte beider Städte wird, mit der Absicht Optimierungspotential aus dem Vergleich abzuleiten, gegenübergestellt. Neben eingehender Literaturrecherche zur Entwicklungsgeschichte und zu Prozessverläufen, wurden die Entwickler der höchsten Hochhäuser der Städte Zürich und New York in einem persönlichen Interview zu Konflikt- und Verbesserungspotentialen im Baubewilligungsverfahren befragt. Aus den Interviews geht hervor, dass die Akteure in Zürich das Baubewilligungsverfahren ab Baueingabe durchaus positiv einschätzten, jedoch Optimierungspotential in der vorgeschalteten Phase der städtebaulichen Machbarkeitsstudie vermuten. Entsprechend sehen die Akteure in Zürich das grösste Verbesserungspotential in der Erhöhung der Planungssicherheit in einer frühen Phase des Bewilligungsverfahrens.

Immobilien-Entwickler in der Stadt New York profitieren von einer liberalen Stadtplanung und -bevölkerung, welche wenig Einwände gegen die höchsten Bauwerke der Welt erheben. Hier wird eher die Sicherheit auf der Baustelle im Hinblick auf die schnellen Ausführungsprozesse als Herausforderung gesehen.

Historische und kulturelle Differenzen begründen die Unterschiede in der Stadtplanung sowie im Baubewilligungsverfahren und daher wäre eine direkte Angleichung der Prozesse nicht zielführend. Die Städte können aber voneinander lernen und so soll die vorliegende Arbeit als Anregung für eine Steigerung der Regulierungsqualität und der Akzeptanz für dynamische Stadtentwicklung verstanden werden.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Die Skylines der Städte Zürich und New York und deren Unterschiede haben die Autorin im Verlauf vom Studium an der ETH Zürich und dem Karriereanfang in New York geprägt. Die Neugierde über die Gründe hierfür motiviert diese Arbeit. Es entstand der Eindruck, dass die unterschiedlichen Baubewilligungsverfahren und -vorschriften die jeweilige Investitionstätigkeit beeinflusst und infolgedessen beide Finanzplätze in einem anderen Verhältnis zur Bautypologie Hochhaus stehen.

Aus finanziellen Gründen ist es für Bauherren wichtig, möglichst zeitnah eine rechtsgültige Baubewilligung zu erhalten. Ein positiver Entscheid bringt Planungssicherheit und je rascher ein Projekt umgesetzt werden kann, desto früher können Erträge und Nutzen generiert werden. Die Dauer des Bewilligungsverfahrens ist daher für Investoren ein wichtiges Kriterium bei der Beurteilung der Standortattraktivität.¹ Gemäss dem „Doing Business 2016“ Bericht der World Bank Group dauert der Erhalt einer Baubewilligung für eine Lagerhalle in der Schweiz durchschnittlich 156 Tage während er in den USA 81 Tage beansprucht.² Dieser Vergleich lässt vermuten, dass die Stadt New York, aufgrund eines einfacheren Baubewilligungsprozesses ein attraktiverer Standort für Immobilien-Investoren ist. Hingegen spricht die Nachhaltigkeit der Bauprojekte in Zürich möglicherweise für diesen Standort und einen längeren Bewilligungsprozess.

Das Forschungsthema ist vor dem Hintergrund eines sich abzeichnenden Hochhaustrends in der Stadt Zürich, sowie der Debatte um die Verdichtung des Siedlungsraums im Kanton Zürich von aktueller Relevanz. Nach den Regeln des Baugesetzes gibt es in Zürich bereits mehr als 200 Hochhäuser. Investoren und Entwickler müssen jedoch in Zürich beachtlich hohe Anforderungen erfüllen, um eine Bewilligung für ein Hochhausprojekt zu erhalten.

Zahlreiche Länder investieren in Massnahmen, um ihre Baubewilligungsverfahren kosten- und zeiteffizienter bzw. anlegerfreundlicher zu gestalten. Es bestehen zurzeit weni-

¹ Vgl. Wüest & Partner, Immo Monitoring 2009, S. 66.

² Vgl. International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank 2016, S. 62-69.

ge Auswertungen zu den Vorteilen von Baubewilligungsreformen. Diese tendieren jedoch zu konsistenten Resultaten: Eine Studie von PricewaterhouseCoopers, welche 2005 in den USA durchgeführt wurde, kam zum Schluss, dass eine Beschleunigung des Bewilligungsprozesses zu beständigen erhöhten Staatseinnahmen führen kann.³ Darüber hinaus ermöglicht sie einen zeitnahen Ausgleich von Marktverhältnissen bezüglich Wohn- und Geschäftsflächen in Stadtzentren. Effizienz in bürokratischen Prozessen spielt eine bedeutende Rolle in der Leistung eines Landes und beeinflusst die Standortattraktivität. Deshalb sollte sie ständig überprüft werden.⁴

1.2 Zielsetzung

Ziel dieser Forschungsarbeit ist, die Unterschiede zwischen den Bewilligungsverfahren für Hochhäusern in den Städten Zürich und New York in Bezug auf ihre Effektivität zu analysieren und konkrete Massnahmen daraus abzuleiten, um den Bewilligungsprozess zu verbessern.

Verglichen wird die Bewilligungsdauer und -struktur, die Regelungsdichte und Prozesstransparenz, sowie die Anzahl involvierter Bewilligungsinstanzen. Durch die Gegenüberstellung der Verfahren sollen Stärken und Schwächen beider Systeme identifiziert und Optimierungsmassnahmen abgeleitet werden.

Die vorliegende Forschungsarbeit soll als Anregung für allfällige Reformen im Baubewilligungsprozess und den entsprechenden Planungsinstrumenten in der Stadt Zürich dienen.

1.3 Hypothese und Forschungsfrage

Die vorliegende Forschungsarbeit beruht auf folgender Hypothese:

- Es gibt einen begründbaren Unterschied in der Verfahrensdauer zwischen den Städten Zürich und New York.

Die Analyse folgt den zwei Forschungsfragen:

- Welche Verfahrensschritte und Planungsinstrumente führen zur unterschiedlichen Dauer des Bewilligungsprozesses?
- Können aus dem Vergleich der Bewilligungsverfahren beider Städte konkrete Massnahmen abgeleitet werden, um das Bewilligungsverfahren für Hochhäuser zu verkürzen?

³ Vgl. PriceWaterhouseCoopers 2005, S.13.

1.4 Abgrenzung des Themas

- Da sich die höchsten Gebäude der Stadt New York alle im Borough Manhattan befinden, konzentriert sich die vorliegende Studie auf die Untersuchung der Halbinsel Manhattan, deren Flächenausdehnung mit derjenigen der Stadt Zürich übereinstimmt, womit die Vergleichbarkeit der Resultate erhöht wird.
- Der Vergleich beschränkt sich auf die Leuchtturmprojekte beider Städte, welche in jüngster Vergangenheit realisiert wurden. Somit werden nicht alle Hochhäuser per Definition (Stadt Zürich: Gebäude mit einer Höhe von mehr als 25 m; Stadt New York: Gebäude mit einer Höhe von mehr als 23 m) berücksichtigt.
- Die Forschungsarbeit konzentriert sich auf Optimierungsmassnahmen, welche aufgrund des Städtevergleichs aufgedeckt werden.
- Englische Begrifflichkeiten in Bezug auf das Baubewilligungsverfahren werden nicht übersetzt, sondern wie sie im alltäglichen Gebrauch in der Stadt New York gängig sind, verwendet.
- Im Rahmen dieser Forschungsarbeit werden Optimierungsmassnahmen für die Stadt Zürich abgeleitet.

1.5 Vorgehen

Die Untersuchung basiert auf einer Erhebung der Dauer von Baugesuchen nach Höhe und Investitionsvolumen für je zehn Hochhäuser pro Stadt. Um die Dauer eines einzelnen Baubewilligungsverfahrens korrekt beurteilen zu können, wird die relative Grösse eines Bauwerks im Vergleich zum lokalen Durchschnitt mitberücksichtigt. Zudem wird mittels persönlicher Interviews mit relevanten Akteuren Einsicht in die Praxiserfahrung der Marktführer beider Städte vermittelt.

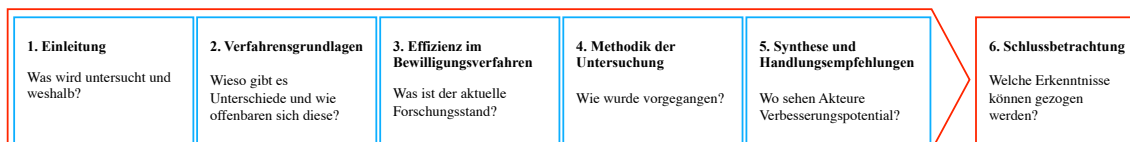


Abbildung 1: Kapitelübersicht der Forschungsarbeit.

⁴ Vgl. International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank 2016, S.5.

2 Grundlagen des Verfahrens für Hochhäuser beider Städte

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die statistischen Eckdaten beider Städte gegeben. Anschliessend wird die Entwicklung der Zoneneinteilung in den Städten Zürich und New York betrachtet und Begriffsbestimmungen, welche im Zusammenhang der Baubewilligung von Hochhäusern stehen, gegenübergestellt. Ziel ist es zu eruieren, welche Verfahrensschritte und Planungsinstrumente zur unterschiedlichen Dauer des Bewilligungsprozesses führen.

2.1 Regionalisierung

Ein Vergleich zwischen den Städten Zürich und New York bedingt ein Gegenüberstellen von sehr unterschiedlichen Proportionen. Die Stadt New York gilt als eine Weltmetropole, während Zürich eher als Boutique-Metropole eingestuft werden kann. In Sachen Lebenskosten gelten jedoch beide Städte als die teuersten Städte der Welt.⁵

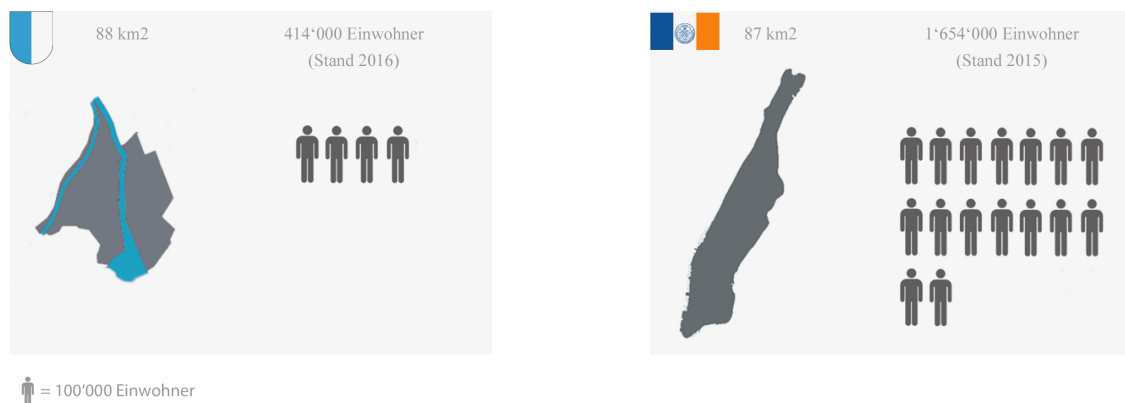


Abbildung 2: Kennzahlen Stadt Zürich und Borough Manhattan

Die Fläche der Stadt Zürich ist praktisch deckungsgleich mit der Fläche von Manhattan, jedoch neunmal kleiner als diejenige der gesamten Stadt New York. Die Bevölkerungszahl der Stadt Zürich ist viermal kleiner als diejenige von Manhattan und zwanzigmal kleiner als diejenige der gesamten Stadt New York.⁶

2.2 Entwicklung der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich

Nach der Eingemeindung im Jahr 1934 galten neben der Bauordnung von 1931 zusätzlich die Bauordnungen der zuvor selbstständigen Vorortsgemeinden, was zu einem

⁵ Vgl. UBS, Preise und Löhne 2015, S.8.

⁶ Quelle: Stadt Zürich Zahlen & Fakten, NYC Department of City Planning, Stand 2015.

Durcheinander von Bestimmungen innerhalb der Stadt führte. Wer ein Projekt verfolgte, das den Vorgaben nicht entsprach, musste um eine Ausnahmegewilligung bei der Stadt ersuchen. Zwischen 1930 und 1940 explodierte die Zahl der Anträge für Ausnahmegewilligungen. Klare Rahmenbedingungen wurden dringend benötigt und es wurde entschieden, neue rechtliche Grundlagen zu schaffen im Rahmen einer Revision der Bau- und Zonenordnung im Jahr 1946. Die BZO 46 stellte klare Bedingungen für Abweichungen von der Bauordnung auf. Waren diese erfüllt, konnte eine Ausnahmegewilligung erteilt werden. Damit eine Abweichung von der Bauordnung zulässig war, musste sich das Bauvorhaben besonders gut in seine Umgebung einordnen und zu einem städtebaulich besseren Ortsbild führen. Die BZO 46 regelte jedoch nur die Einzelbauweise. Um grosse Areale nach einem städtebaulichen Konzept zu entwickeln, war nach wie vor eine Ausnahmegewilligung nötig. So führte die BZO 46 zu zahlreichen Rekursen. Dieser Situation versuchte man mit einer Reihe kleineren Teilrevisionen Abhilfe zu verschaffen, bis in den 1950er-Jahren die BZO 46 einer Totalrevision zu unterzogen wurde.⁷

In den 1950er- und 1960-er Jahren nahm der Wohlstand zu und man glaubte an Wachstum und Fortschritt. Die BZO 63 vereinfachte und entschlackte die bestehende BZO um ein Drittel, schuf grosse Kapazitäten und Ausnützungsreserven und sah Freihaltezonen vor. Ausserdem wurde ein neues Instrument für die Arealüberbauung geschaffen. Die neue Regelung bot mehr gestalterische Freiheit und ermöglichte eine höhere Flexibilität. 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.⁸

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, wodurch Zürich viele gute Steuerzahler verlor. Der stark wachsende Dienstleistungssektor machte sich vor allem in den Wohngebieten immer mehr breit. Der Stadtrat beschloss daraufhin, dass

⁷ Vgl. Amt für Städtebau, Gerechter 2013, S.14-21.

⁸ Vgl. Amt für Städtebau, Gerechter 2013, S.24-29.

mit der BZO 63 nicht mehr ausreichend auf die aktuelle Situation reagiert werden konnte und und legte erstmals einen Mindestwohnanteil pro Bauparzelle fest.⁹

Unterdessen war der traditionelle Industriesektor in Zürich unter Druck geraten und räumte städtische Areale. Ein politischer Streit entfachte sich, ob die Industriezonen für finanzkräftige Dienstleistungen geöffnet oder zum Schutz von Industrie und Gewerbe zumindest teilweise erhalten werden sollten. Zudem bestand das Ziel, solche Gebiete in urbane Stadtquartiere, in denen auch gewohnt werden konnte, umzugestalten. Die damalige Stadträtin und Vorsteherin des Hochbaudepartements Ursula Koch, widersetzte sich der Öffnung der früheren Industriezonen für Büronutzungen. Von Industrie abweichende Nutzungen, sollten mit Gestaltungsplänen und Sonderbauvorschriften ermöglicht werden, was der Stadt ein beträchtliches Mitspracherecht bei deren Entwicklung einräumte. Der jahrelange Streit um die BZO 92 wurde 1995 überraschend von Regierungsrat Hans Hofmann beendet. Der Baudirektor erliess eine BZO, die den Wirtschaftsinteressen weitgehend entgegenkam. Er begründete diese Massnahme damit, dass die herrschende Rechtsunsicherheit für Bauherren unhaltbar sei.¹⁰

Die Übergangs-BZO 95 öffnete Industriezonen für die Dienstleistungsbranche, die weit höhere Bodenpreise zu zahlen bereit war. Ebenso wurde die maximal zulässige Gebäudehöhe in den meisten Zonen erhöht. In den Zentrumszonen wurde auf eine Regelung der Ausnützung mittels Überbauungsziffer oder Ausnützungsziffer verzichtet.¹¹

Die zweite Hälfte der 1990er-Jahre war geprägt von einer wirtschaftlichen Liberalisierungswelle. Die daraus folgenden Änderungen waren entscheidend für den Wandel Zürichs zur Klein-Metropole und es wurden erstmals Hochhausgebiete festgelegt.

⁹ Vgl. Amt für Städtebau, Gerechter, S.32-36.

¹⁰ Vgl. Amt für Städtebau, Gerechter, S.40-47

¹¹ Vgl. Amt für Städtebau, Gerechter, S.50-53.



Abbildung 3: Infografik Kreis 5

2011: 1. Prime Tower, 2. Mobimo Tower, 3. Fifty One

2012: 4. Hardturm-Park, 5. Löwenbräuareal

2013: 6. Toni-Areal, 7. Coop-Areal, 8. Swissmill-Areal, 9. Escher-Terrassen

Quelle: www.tagesanzeiger.ch/infografiken/kreis5.html

Nach Jahren der Stadtflucht stieg die Zahl der Bewohner Zürichs seit der Jahrtausendwende wieder an. Das urbane Leben hatte an Anziehungskraft gewonnen. Diese erneuerte Attraktivität machte sich auch auf dem Züricher Wohnungsmarkt bemerkbar. Wohlhabende Bevölkerungsgruppen zogen in die Innenstadt und werteten Quartiere auf. Trotz intensiver Wohnbautätigkeit blieb die Lage auf dem Wohnungsmarkt sehr angespannt. Zur Preissteigerung und Wohnungsnot beigetragen hatten unter anderem die wachsenden Raumbedürfnisse der Wohnbevölkerung und die Zuwanderung. Angesichts dieses starken Nutzungs- und Verdichtungsdrucks wurde die BZO 99 überprüft, um diese, den sich geänderten Verhältnissen und neuen Zielsetzungen anzupassen. Im Jahr 2013 wurde die Revisionsvorlage vom Stadtrat für die öffentliche Auflage publik gemacht.

Die Teilrevision der BZO enthält verschiedene Änderungen, welche die angestrebte Innenentwicklung in den Wohnquartieren unterstützen sollen. Ebenfalls soll die Ausnutzung entlang wichtiger städtisch geprägter Achsen erhöht werden, um eine dichte und geschlossene Bauweise zu begünstigen.

Die hohe Entwicklungsdynamik hat die Mieten in den letzten Jahren stark steigen lassen. Damit ein bedeutender Anteil an preisgünstigen Wohnungen erhalten bleibt, soll die Bauordnung durch einen Programmartikel ergänzt werden, der mittels Sondernut-

zungsplanung ein Mindestanteil an Wohnungen mit Kostenmiete sichern soll. Hierfür darf das Ausnützungsmass der Grundordnung überschritten werden.¹²

2.3 Entwicklung der Zoning Resolution der Stadt New York

Bereits in den 1870er- und 1880er-Jahre begannen die Einwohner von New York sich über das Fehlen von Luft und Licht zu beschweren. Darauf reagierten die Gesetzgeber mit der Erlassung einer Serie von Höhenbeschränkungen auf Wohnbauten, welche mit den Tenement House Acts 1901 ihren Höhepunkt erreichte. Die Tenement House Acts waren Gesetze, welche die Wohnbedingungen für die Bewohner von Mehrfamilienhäusern (engl. Tenements) verbessern sollte. Sie wurden in Anbetracht der katastrophalen Lebensbedingungen in den Einwanderervierteln der Stadt erlassen. Die Tenement Laws etablierten den Anspruch des Staates, in die Stadtentwicklung einzugreifen, um Gesundheit und Wohlstand der Bewohner zu schützen und werden als Vorläufer der Zoning Resolution of the City of New York (de. Zonenordnung) gesehen.¹³ Die Stadt, welche seit der Holländischen Besiedlung im 17. Jahrhundert als bedeutendes Handelszentrum galt, entwickelte sich im 19. Jahrhundert zum wichtigsten Wirtschaftszentrum in Nordamerika. Mit der Einführung der Stahlrahmenkonstruktion und verbesserten Aufzügen verschwanden technische Einschränkungen, welche die maximale Gebäudehöhe bis anhin definiert hatten. Die Manhattan Skyline begann ihre charakteristische Gestalt anzunehmen und löste sogleich die Debatte aus, ob Hochhausbau auf irgendeine Weise reguliert werden sollte. Manche Akteure argumentierten, dass es, ausgenommen Bestimmungen zur Sicherheit, keinerlei Regulierung für Hochhäuser geben sollte, da der Marktwirtschaft freien Lauf eingeräumt werden sollte. Andere wiederum sprachen sich für eine Form der Regulierung von Hochhäusern aus. Die Frage darüber, ob eine maximale Gebäudehöhe eingeführt werden sollte, blieb offen. Hohe Gebäude waren beliebt bei den New Yorkern. Ausserdem war man stolz auf das höchste Hochhaus weltweit. Deshalb argumentierten viele gegen eine Regulierung von Hochhäusern über die Höhe.

Parallel zu dieser Debatte wurde im Jahr 1915 bekannt gegeben, dass das neue Equitable Gebäude den gesamten Stadtblock in Anspruch nehmen und auf 42 Stockwerke über 100'000 m² Nutzfläche bieten würde. Es ragte 160 m ohne Rücksprünge in die Höhe und generierte einen riesigen Schattenwurf über das umgebende Quartier. Dieses Ge-

¹² Vgl. Amt für Städtebau, Gerechter, S.63-65.

bäude wurde das wichtigste Hochhaus in New York und gilt heute als Präzedenzfall für die Einführung der Zoning Resolution im Jahr 1916. Es gab jedoch weitere Gründe für dessen Einführung, welche Wohn-, Arbeits- und Industriezonen und effektivere Vorschriften bezüglich Höhe und Rücksprünge definieren sollte. Beispielsweise litt die Stadt unter einer anhaltenden Wohnungsnot, hervorgerufen durch grosse Einwanderungswellen. Es bildete sich ein Wohnungsmarkt, der sich durch maximale Ausnützung und minimale Standards kennzeichnete. Lagerhäuser und Industrie befanden sich unangenehm nah bei den hochwertigen Verkaufsflächen der 5th Avenue.

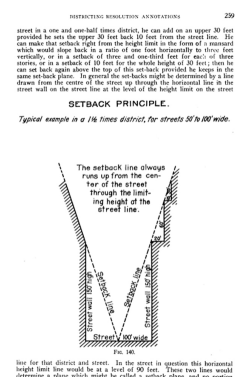
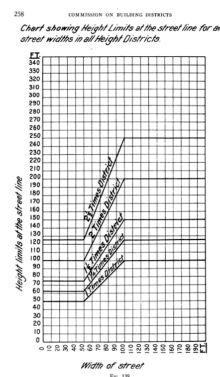


Abbildung 4: Foto Equitable Building / Auszug aus der 1916 Zoning Resolution

Quelle: www.nytimes.com / www.skyscraper.org

Das Konzept erstmals Gesetze bezüglich Nutzung und Dichte zu erlassen war revolutionär. Die Zeit für die Regulierung der wachsenden Bautätigkeit war gekommen. Die 1916 Zoning Resolution, war ein relativ einfaches Dokument und führte in gewissen Zonen der Stadt maximale Gebäudehöhen und sog. Setback-Vorschriften ein. Diese Rückstufungen schrieben vor, dass die Gebäude mit zunehmender Höhe dünner werden mussten und waren somit prägend für die Skyline der Stadt New York. Damit sollte verhindert werden, dass sich das restliche Quartier durch den Schattenwurf entwerten würde. Man darf bis an die Parzellengrenze bauen, oberhalb einer gewissen Höhe muss jedoch zurückversetzt werden. Die Höhe, die man vor der ersten Zurückversetzung erreichen darf, hängt von der Breite der Strasse ab, an der das Gebäude steht. Sobald ein Hochhaus einen Viertel der Grundstücksfläche einnimmt, darf es beliebig hoch gebaut werden. Ausserdem wurden Wohnzonen mit maximalen Gebäudehöhen, sowie Zonen hoher Ausnützung, welche die charakteristisch hohen, schlanken Türme begünstigten, ausgeschieden.

¹³ Vgl. Limmer, Dolkart 2016, o.S.

Nach dem Erlass der 1916 Zoning Resolution wurde diese oft, den sich stets verändernden Bedingungen, angepasst. So zum Beispiel als Reaktion auf die anhaltende Einwanderungswelle, das Aufkommen neuer öffentlichen Verkehrsmittel, Individualverkehr und Technologien.¹⁴

Mitte des 20. Jahrhunderts entsprachen viele der Planungsgrundsätze von 1916 nicht mehr dem aktuellen Zeitgeist. Wenn die im Jahr 1916 vorgesehene Ausnutzungskapazität ausgeschöpft worden wäre, hätte sie Platz für mehr als 55 Millionen Einwohner geboten, was weit über ihrer realistischen Kapazität liegt. Es wurden Forderungen nach einer Vereinfachung, Beschleunigung und Präzisierung des Baubewilligungsverfahrens in Bezug auf die Zonenordnung laut. Schliesslich wurde offensichtlich, dass das Rahmenwerk von 1916 umfassend überarbeitet werden musste. Nach langwierigen Studien und öffentlicher Debatte wurde die aktuelle Zoning Resolution erlassen, welche im Jahr 1961 in Kraft trat.

Die 1961 Zoning Resolution koordinierte Nutzungs- und Dichtevorschriften, nahm Parkplatzansprüche auf und betonte den Bedarf an öffentlichen Plätzen. Ausserdem führte sie Incentive Zoning (de. Planungsvorteile) ein.¹⁵

Während der letzten 50 Jahre wurde die 1961 Zoning Resolution weiter ausgebaut, um neue Herausforderungen gerecht zu werden und veränderte städtebauliche Ziele abzubilden. Mit jedem neuen Mayor (de. Stadtpräsident) änderten sich die Prioritäten. So war zum Beispiel die Regierung unter Giuliani und Bloomberg sehr Investorenfreundlich, während der aktuelle Mayor de Blasio sehr um Affordable Housing (de. bezahlbarer Wohnraum) bemüht ist.

2.4 Hochhausspezifisches Baubewilligungsverfahren

In der Stadt Zürich gilt das Hochhaus als Spezialfall. Wer ein Hochhaus bauen möchte, muss bereits vorher regulatorische Hürden überwinden. Diese sind nicht explizit vom

¹⁴ Vgl. NYC Planning, City Planning History 2016, o.S.

¹⁵ Incentive Zoning ist ein städtebauliches Planungsinstrument, welches auf Anreize für Immobilienentwickler setzt, indem Ausnutzungsboni zugesichert werden, wenn öffentliche Plätze oder Affordable Housing (de. bezahlbarer Wohnraum) im Projekt aufgenommen werden.

Baubewilligungsverfahren, sondern vom Gesetz her vorgesehen. Die Stadt Zürich hat im speziellen Hochhausgebiete ausgeschieden. Jedoch ist ein Hochhausgebiet von einer Hochhauszone zu unterscheiden, denn in einem Hochhausgebiet besteht kein Grundrecht darauf, ein Hochhaus zuzubauen. Der spezifische Standort wird immer als Einzelentscheid behandelt.

Wenn diese vorgeschaltete Phase abgeschlossen ist, kommt das Amt für Baubewilligungen (AfB) ins Spiel, welches nicht gross unterscheidet, ob ein Einfamilienhaus oder ein Hochhaus zur Bewilligung eingereicht wurde. Vom Gesetz her darf der Prozess bis zum Erhalt der Baubewilligung mit Auflagen beim Hochhaus vier bis fünf Monate dauern – einen Monat länger als bei einem Einfamilienhaus.¹⁶ Im Durchschnitt weisen Baubewilligungen für Leuchtturmprojekte in der Stadt Zürich rund 150 Auflagen vor.¹⁷ Diese können innerhalb 30 Tage bearbeitet werden, falls beispielsweise Widersprüche bestehen. Anschliessend erfolgt die Baufreigabe. Wenn das Projekt realisiert wurde, kommt die Baupolizei für die Phase der Auflagenbereinigung zum Zug.

In der Stadt New York ist das Hochhaus ein Normalfall. Es gibt keinen Unterschied zur Baueingabe eines sog. Low-risers so lange es als Regelbauweise (en. as-of-right) ausgeführt wird. Auch nicht für ein Supertall (Gebäude ab 300 m Gebäudehöhe) ist eine differenzierte Baueingabe vorgesehen. Jedoch dauert für ein Hochhaus das Baubewilligungsverfahren – definiert als Zeitraum zwischen Baueingabe und Erhalt des Bauentscheids – je grösser je länger, da die Auflagenbereinigung innerhalb des Baubewilligungsverfahrens erfolgt und nicht wie in Zürich nachgelagert wird. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es länger bis zum Baustart dauern muss, da es in der Stadt New York üblich ist, gestaffelte Baubewilligungen in Abhängigkeit der Bauphase einzuholen. Dies bedeutet, dass man relativ kurz nach Baueingabe bereits eine Bewilligung für Aushub und Fundament einfordern kann und somit den Baustart vorwegnehmen.¹⁸

Die Vergleichbarkeit der Dauer des Baubewilligungsverfahrens beider Städte ist aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensweise nicht, ohne weitere Aufgliederung in Teil-

¹⁶ Vgl. Interview Steffen, Hunkeler, Sulzer 2016.

¹⁷ Recherche der Autorin basierend auf einer Stichprobe von sechs Bauentscheiden aus der Grundgesamtheit der empirischen Untersuchung.

¹⁸ Vgl. Interview Kapp 2016.

phasen möglich. Zum Beispiel ist die vorgegebene Bearbeitungsfrist für Ämter in der Stadt Zürich vier Monaten. Anschliessend erhält man eine Bewilligung mit Auflagen. In der Stadt New York hat das Department of Buildings (DOB) eine Bearbeitungsfrist von 40 Kalendertagen, was eineinhalb Monaten entspricht. Laut Aussagen des befragten Code Consultants¹⁹, werden die Baueingaben i.d.R. innerhalb kürzerer Zeit bearbeitet. Man erhält nach Ablauf der Frist keine Baubewilligung sondern Auflagen, welche durch den Architekten auf den Plänen bereinigt werden müssen. Anschliessend werden im Rahmen von persönlichen Treffen zwischen Code Consultant und behördlichen Plan Examiner (de. Planunterlagenprüfer) die Auflagen bereinigt. Bei einem Hochhaus sind laut Aussagen des befragten Code Consultants zwischen 50 und 100 Auflagen üblich, wobei pro Treffen ca. 15 davon bearbeitet werden. Dies setzt ca. drei bis sechs Treffen voraus. Je nach Auslastung finden diese Treffen einmal wöchentlich bis vierzehntäglich statt. Entsprechend verlängert sich das Baubewilligungsverfahren im Verhältnis zur Projektgrösse.

Das nachfolgende Diagramm nimmt eine Zuordnung der übereinstimmenden Teilphasen des Baubewilligungsprozesses beider Städte vor.

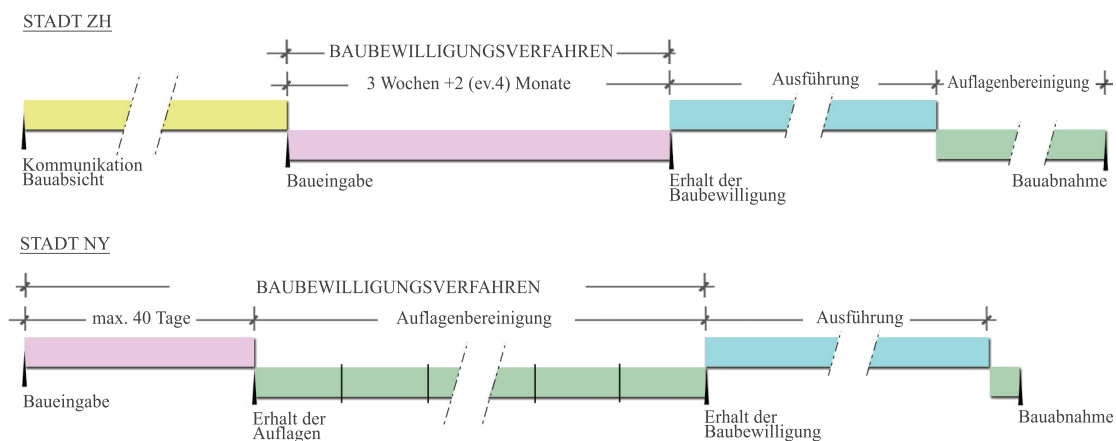


Abbildung 5: Ablauf Bewilligungsverfahren für Hochhäuser in der Stadt ZH und NY

2.5 Gegenüberstellung von Regelungsinstrumenten

Nachstehend wird eine komparative Begriffserklärung vorgenommen. Die Gegenüberstellung dient als Grundlage für die Identifikation von grundlegenden Unterschieden und Optimierungspotential.

¹⁹ Code Consultants haben beratende und koordinierende Funktion (privatwirtschaftlich).

2.5.1 *Hochhaus vs. High-Rise Building*

Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich regelt den Begriff, die Zulässigkeit sowie die Anforderungen an Hochhäuser. Die zwingenden kantonalen Vorgaben sind in den folgenden Paragraphen festgelegt:

- § 282 Hochhäuser sind Gebäude mit einer Höhe von mehr als 25 m. Sie sind nur gestattet, wo die Bau- und Zonenordnung sie zulässt.
- § 284 Abs. 1 Hochhäuser müssen verglichen mit einer gewöhnlichen Überbauung ortsbaulich einen Gewinn bringen oder durch die Art und Zweckbestimmung des Gebäudes bedingt sein.
- § 284 Abs. 2 Hochhäuser sind architektonisch besonders sorgfältig zu gestalten.
- § 284 Abs. 3 Die Ausnützung darf nicht grösser als bei einer gewöhnlichen Überbauung sein; eine Ausnahme ist ausgeschlossen. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über Arealüberbauungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne.
- § 284 Abs. 4 Die Nachbarschaft darf nicht wesentlich beeinträchtigt werden, insbesondere nicht durch Schattenwurf in Wohnzonen oder gegenüber bewohnten Gebäuden.
- § 285 Die baurechtliche Bewilligung bedarf der Genehmigung der Baudirektion.

Als Massstab für die Beurteilung dieser generell formulierten Kriterien hat das Amt für Städtebau (AfS) Richtlinien in Form eines Faltblatts publiziert. Dort wird festgehalten, dass der Anreiz ein Hochhaus zu bauen, heute bei der Zeichensetzung und nicht bei der zusätzlichen Ausnützung liegt.²⁰

Die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich kann Hochhäuser im Rahmen von Sonderbauvorschriften, Gestaltungsplänen oder Arealüberbauungen zulassen:

- §72 Abs. 1 Die Bau- und Zonenordnung kann Bauvorschriften enthalten, die von den Bestimmungen für die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abweichen.

Zusätzlich bestimmt § 30 der Allgemeinen Bauverordnung (ABV) was als wesentliche Beeinträchtigung durch Schattenwurf im Sinne der genannten Bestimmungen zu gelten hat und § 41 f. des Luftfahrtgesetzes (LFG) und § 63 der Verordnung über die Infrastruktur (VIL) wann eine Meldepflicht besteht.²¹

²⁰ Vgl. Amt für Städtebau, Hochhäuser in Zürich 2012, o.S.

²¹ Vgl. Fritzsche, Bösch, Wipf 2011, S.376-377.

High-Rise Buildings werden im New York City Building Code, Section BC 403.2.1 als Gebäude mit einem höchsten Vollgeschoss höher als 23 m über der tiefsten Feuerwehrezufahrt definiert.²² Sie sind überall dort gestattet, wo der Zoning Code keine Höhengrenzen auferlegt hat (Limited Height District), was bei denkmalgeschützten Quartieren oder in gewissen Wohnzonen der Fall sein kann. Aus dieser Anforderung ist zu entnehmen, dass im Gegensatz zu den gebräuchlichen Gebäudehöhenangaben im Building Code (vergleichbar mit den Schweizerischen SIA-Normen), welche sich an Bodenniveau und Traufhöhe messen, die Höhe von Hochhäusern mittels zwei anderen Referenzpunkten festgelegt wird, nämlich die tiefste (im Fall, dass ein Hochhaus am Hang steht) Feuerwehrezufahrt und das höchste Vollgeschoss.

Infolge der Anschläge auf das World Trade Center am 11. September 2001 sind eine Reihe von Revisionen in den Building Code eingearbeitet worden. Diese Revisionen betreffen die Erhöhung der Sicherheitsstandards von Gebäudeteilen und verbessern das Fluchtwegsystem in Hochhäusern. Es wurde eine Unterscheidung eingeführt zwischen Hochhäusern die unter und über 128 m (420 ft) hoch sind. Die unterschiedlichen Anforderungen betreffen vor allem Themen wie den Feuerschutz, Fluchtwege, Tragkonstruktion, Brandschutz und Notfallsysteme sowie Entrauchung.²³

Was bei dieser Gegenüberstellung auffällt, ist, dass die Stadt Zürich sehr darum bemüht ist, Hochhäuser gewinnbringend und architektonisch sorgfältig zu gestalten, während die Stadt New York sich vor allem auf Sicherheitsvorkehrungen konzentriert.

2.5.2 *Hochhausgebiet III vs. C6 Districts*

Gemäss Kapitel 2.2 der vorliegenden Forschungsarbeit, worin die Entwicklung der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich beschrieben wird, hat die Stadt Zürich in der BZO 99 erstmals Hochhausgebiete ausgeschieden und – nach diversen Rechtsmittelverfahren – mittels zusätzlicher Bauvorschriften im Jahr 2005 in Kraft gesetzt. Alle Gebiete, in denen Hochhäuser gemäss Zonenplan nicht ausgeschlossen sind, können als Hochhaus-

²² Vgl. New York City Building Code, eigene Übersetzung von: „A high-rise building is a building with an occupied floor located more than 75 feet (23 m) above the lowest level of fire department vehicle access.“

²³ Vgl. The Code Corner, o.S.

gebiete bezeichnet werden. Gemäss den vom Amt für Städtebau erlassenen Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten gehören Hochhäuser in zentrumsnahe Gebiete. Diese Interpretation steht im Gegensatz zur Auffassung der 60er und 70er Jahre, als das Hochhaus mehrheitlich an die Peripherie gesetzt wurde. In der Altstadt, am Seeufer, im Milchbuck (als exponierter Übergang zwischen Zürich City und Zürich Nord), an Aussichtslagen und auf Hügeln dürfen keine Hochhäuser gebaut werden.²⁴ Die drei im Zonenplan ausgeschiedenen Hochhausgebiete haben verschiedene Anforderungen, welche sich an die quartiersspezifische Stadtstruktur, Verkehrerschliessung, Nutzung und Entwicklungspotential orientiert. Das Hochhausgebiet III befindet sich innerhalb von bestehenden Stadtstrukturen, welche grossmassstäblichen, heterogenen und offenen Charakter aufweisen. Die Gesamthöhe ist bei 80 m festgelegt, wobei, im Gegensatz zum Hochhausgebiet II, Höhen über 80 m im Rahmen von Sonderbauvorschriften oder eines Gestaltungsplanes möglich sind.

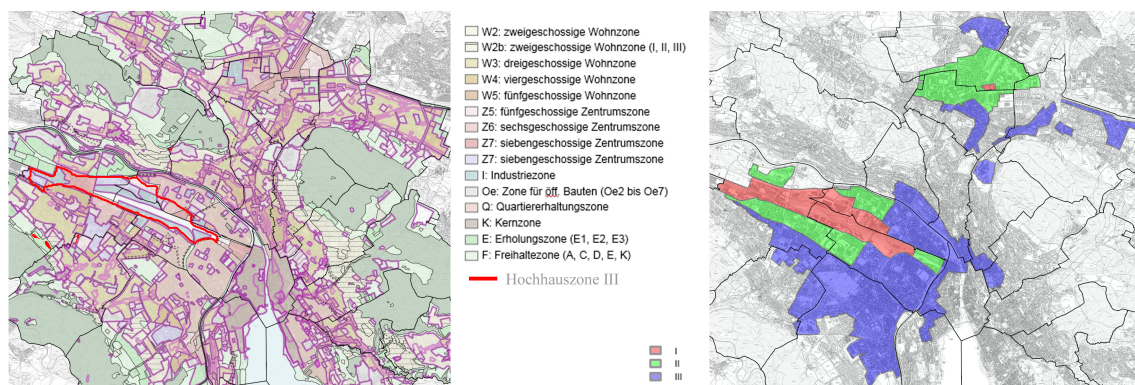


Abbildung 6: Hochhausgebietsplan BZO

Quelle: www.maps.stadt-zuerich.ch

Die Schaffung von Innen- und Aussenraum soll einem hohen Öffentlichkeitscharakter gerecht werden, wobei der Anordnung des Hochhauses, der Erdgeschossgestaltung und den umgebenden Aussenräumen besondere Beachtung geschenkt werden soll. Eine Mischnutzung ist anzustreben, wobei im Erdgeschoss ein grosser öffentlicher Anteil und mindestens ein halböffentlicher Anteil in einem der obersten Geschosse vorgeschrieben ist.²⁵ Wenn man das Hochhausgebiet III dem Zonenplan überlagert, können die betroffenen Bauzonen und somit die möglichen Ausnützungsziffern (AZ) oder Baumassenziffern (BMZ) identifiziert werden. Es wird ersichtlich, dass sich das Hoch-

²⁴ Vgl. Amt für Städtebau, Gerechter 2013, S.56-59.

²⁵ Vgl. Amt für Städtebau, Faltblatt: Hochhäuser in Zürich (2012), o.S.

hausgebiet III über die Zentrums- und Industriezone von Altstetten und Aussersihl erstreckt, wobei das Mass für die Volumendichte in der Industriezone mittels Baumassenziffer und in der Zentrumszone und Industriezone mit Handels- und Dienstleistungsbetrieben mittels Ausnützungsziffer definiert wird. Folgende Tabelle bietet eine Übersicht über die erlaubten Ausnützungsziffern der verschiedenen Zonen innerhalb des Hochhausgebietes III.

	Zentrumszone			Industriezone	
	Z5	Z6	Z7	I	IHD
AZ	2	2.3	2.6	-	2.5
BMZ				12	12

Tabelle 1: Grundmasse Zentrumszone und Industriezone

Quelle: BZO ZH

In der Stadt New York wird die Zoneneinteilung viel feingliedriger vorgenommen. Den meisten Zonen werden keine Höhenvorschriften auferlegt. Die Zone inkl. Unterzonen des sog. C6 Districts ist die Zone, welche die höchste Baudichte erlaubt. Deshalb wird sie dem Zürcher Hochhausgebiet III gegenübergestellt. C District steht für Commercial District, also für Geschäftsviertel, folglich wird darin eine grosse Bandbreite an grossflächigen kommerziellen Nutzungen, welche Zentralität voraussetzen, erlaubt. Corporate Headquarters, grosse Hotels, Warenhäuser und Unterhaltungseinrichtungen befinden sich innerhalb des C6 Districts. Das C6 District wird in 16 Teilbereiche unterteilt. C6-1 bis C6-3 Districts befinden sich hauptsächlich ausserhalb der zentralen Arbeitskerne und haben eine relativ tiefe Ausnützungsziffer. Die C6-3D Districts haben eine etwas erhöhte Ausnützungsziffer. C6-4 bis C6-9 Districts, welche sich hauptsächlich innerhalb der grossen Geschäftsviertel befinden, haben sehr hohe Ausnützungsziffern. Diese können mittels Incentive Zoning unter Einbindung eines öffentlichen Platzes oder erschwinglichem Wohnraumes sogar weiter erhöht werden. C6-2A bis C6-4A und C6-3X sind kontextuelle Quartiere mit maximalen Gebäudehöhenangaben. C6-3D und C6-4X Districts ermöglichen Towers²⁶ über einen Sockelbereich. Alle anderen C6 Districts erlauben Towers, welche die Sky Exposure Plane²⁷ durchstossen und keinen kontextuellen Sockel bedürfen.

²⁶ Definition Tower: Gebäudestück welches die Sky Exposure Plane durchstösst.

²⁷ Definition Sky Exposure Plane: Vorgegebene virtuelle Sichtlinie, welche i.d.R. vom Gebäude nicht durchstossen werden darf (de. Himmelfreilegungsebene).



Abbildung 7: Ausschnitt Land Use Map der Stadt New York

Quelle: www.archdaily.com

C6 Districts befinden sich oft innerhalb von speziellen Quartieren. C6-1G, C6-2G, C6-2M und C6-4M Districts befinden sich in Chinatown und Chelsea und dem Special Garment Center District und beinhalten Bestimmungen, welche die Umwandlung von Nicht-Wohnnutzung zu Wohnnutzung regeln und somit ermöglichen. C6 Districts haben Anspruch auf gute Anbindung zu öffentlichen Verkehrsmitteln und unterliegen i.d.R. keinen Einstellplatzverordnungen. Folgende Tabelle bietet eine Übersicht über die erlaubten Ausnützungsziffern exkl. zusätzlichen Ausnützungs-Bonis der verschiedenen C6 Districts.

C6 Commercial Districts

	C6-1	C6-1A	C6-2	C6-2A	C6-3	C6-3A	C6-3D	C6-3X
Commercial FAR	6	6	6	6	6	6	9	6
Residential FAR	0.9-3.4	0.8-2.4	0.9-6.0	6.02	1-7.5	7.5	9	9
	C6-4	C6-4A	C6-4X	C6-5	C6-6	C6-7	C6-8	C6-9
Commercial FAR	10	10	10	10	15	15	10	15
Residential FAR	10	10	10	10	10	10	10	10

Tabelle 2: Grundmasse C6 Districts

Quelle: Zoning Handbook

Die Zonierungsregelung in der Stadt New York erscheint auf den ersten Blick kompliziert, jedoch berücksichtigt die feine Unterteilung die zonencharakteristische Bauweise der einzelnen Stadtquartiere. Man vermeidet auf diese Weise, dass Ausnahmegewilligungen ersucht werden müssen und bietet Bauwilligen hohe Planungssicherheit.

2.5.3 Ausnutzungsübertragung vs. Air Rights Transfer

Ausnutzungsübertragung bedeutet, dass ein Bauprojekt zusätzlich zu der sich aus einer einzelnen Bauparzelle ergebende Nutzungsmöglichkeit, Nutzungsreserven anderer Grundstücke beanspruchen kann. Sie erlaubt dem Grundeigentümer ein Projekt, trotz fehlender Grundfläche, zu verwirklichen. Andererseits kann der sich durch Abtretung seiner Rechte einschränkende Eigentümer einer Parzelle, im Fall dass er sie baulich nicht voll ausgenützt hat, dennoch kapitalisieren. Dadurch wird die Ausnützung des zur Verfügung stehenden Baulandes verbessert, ohne dass die zonengemässe Baudichte insgesamt überschritten wird. Ausnutzungsübertragungen dürfen nur innerhalb des gleichen Zonenabschnitts, bzw. einer zusammenhängenden Fläche der entsprechenden Zone vorgenommen werden. Die Ausnutzungsübertragung darf nicht dazu führen, dass eine regelungswidrige Konzentrierung der Bausubstanz entsteht. Dadurch wird die Möglichkeit des Grundeigentümers, durch Ausnutzungsübertragungen eine städtebaulich unerwünschte Baudichte zu schaffen, eingeschränkt.

In der Stadt New York spricht man von Air Rights oder Transferable Development Rights (TDR). Diese finden ihren Ursprung in der Revision der Zoning Resolution im Jahr 1961. Grundsätzlich gelten fast die gleichen Regeln wie in der Stadt Zürich. Wenn ein Nachbarsgebäude Ausnutzungsreserven besitzt, können diese abgekauft, dem eigenem Projekt hinzugefügt und somit ein grösseres Gebäude gebaut werden. Da die oberen Etagen eines Gebäudes höhere Mietzinse erzielen, ist Bauhöhe für New Yorker Entwickler eines der Hauptkriterien in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit. Folglich werden auf verschiedenen Plattformen Ausnutzungsreserven zum Kauf angeboten.²⁸ Ein aktiver Ausnutzungstransfermarkt existiert, da der Handel sowohl für Käufer als auch für Verkäufer ein lukratives Geschäft ist.

Die Zoning Resolution sieht zwei Arten der Air Right Transaktion vor. Einerseits können Ausnutzungsreserven zwischen zwei benachbarten Grundstücken, die zu einer grösseren Parzelle zusammengelegt worden sind, transferiert werden. Andererseits können Air Rights, welche einem denkmalgeschützten oder aus anderen Gründen erhaltenswerten Gebäuden zugehörig sind, an nahegelegenen Grundstücken verkauft werden. Diese Regelung hat das Ziel, Anreize für die Verdichtung zu schaffen und gleichzeitig den

Abriss von erhaltenswerten Bauten dadurch zu verhindern, da diese durch den Verkauf der Ausnutzungsreserven ebenfalls wirtschaftlich interessant bleiben.²⁹

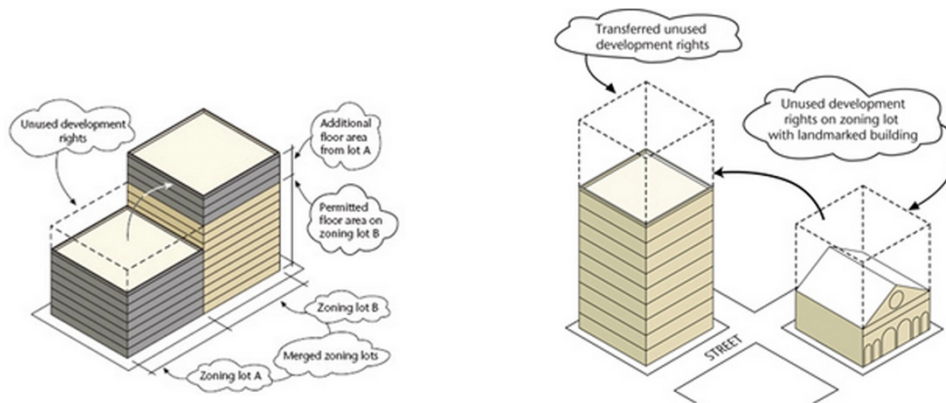


Abbildung 8: Definition Zoning Lot Merger & TDR

Quelle: Glossary, Planning Terms

Wenn man der Frage nachgeht, wieso in der Schweiz kein aktiver Markt für den Transfer von Ausnutzungsreserven existiert, obwohl es als Planungsinstrument vorgesehen ist, wird schnell klar, dass dieser in den gesamtschweizerisch tiefen Ausnutzungsziffern zu finden ist. In der Stadt Zürich ist es möglich, dass eine Parzelle nach Abtreten von Ausnutzungsrechten nicht mehr bebaubar ist, während in New York, sehr viele Gebäudeeigentümer Ausnutzungsreserven besitzen. Grund hierfür ist, dass die Ausnutzungsziffern erst mit der 1961 Zoning Resolution eingeführt und dem Gebäudebestand überlagert wurden. Folglich gibt es viele Parzellen die entweder über- oder überschüssige Ausnutzungen aufweisen.³⁰

2.5.4 *Städtebauliche Beurteilung vs. Uniform Land Use Review Procedure*

Wenn man in Zürich ein Hochhausprojekt realisieren möchte, müssen bereits vor Baueingabe gesetzliche Hürden im Rahmen der städtebaulichen Machbarkeit überwunden werden. Wie bereits erwähnt, werden je nach Standort innerhalb der ausgeschiedenen Hochhausgebiete unterschiedliche Anforderungen an die städtebauliche Einordnung, den Bezug zum öffentlichen Raum und der Nutzung gestellt. Die Qualitätsansprüche an die Architektur und die Ökologie sind in allen Gebieten gleich definiert. Zusätzlich muss beurteilt werden, ob ein Hochhaus an einer gegebenen Lage zonenkonform ist,

²⁸ Unter: www.oasisnyc.net/map.aspx

²⁹ Vgl. The Official Website of the City of New York, Glossary of Planning Terms.

³⁰ Vgl. Interview Kapp 2016.

oder ob flankierende Sonderinstrumente, wie beispielsweise einen Gestaltungsplan oder Sonderbauvorschriften notwendig sind.

Das Baukollegium nimmt seit den 1890er-Jahren zu Planungsvorhaben Stellung. Dieses aus Fachleuten bestehende, international zusammengesetzte Gremium hat eine beratende Rolle für den Stadtrat. Es argumentiert architektonisch und städtebaulich, denn auch wenn sich die Parzelle in einem Hochhausgebiet befindet, besteht kein Grundrecht auf die Realisierung eines Hochhauses. Gesetzliche Anforderungen werden durch das Amt für Baubewilligungen (AfB) gestellt.³¹

Die Machbarkeitsstudie für ein Hochhausprojekt durchläuft folgende drei Phasen:



Abbildung 9: Drei Phasen der städtebaulichen Machbarkeitsstudie

1. Kontaktaufnahme mit dem AfB und dem AfS durch Projektierende. In einem Beratungsgespräch informiert das AfB Bauwillige über alle Anforderungen des Verfahrens. Das AfS berät und begleitet Bauwillige in städtebaulichen und architektonischen Fragen.
2. Prüfung der Projektabsicht und Standortwahl durch das Baukollegium. Der Projektierende stellt dem Baukollegium eine rudimentäre Volumenstudie am vorgesehenen Standort vor. In dieser Phase wird entschieden, ob ein Hochhaus mit der vorgesehenen Nutzung und Grösse am gegebenen Standort möglich ist und was es an dieser Lage besonders zu beachten gilt.
3. Konkurrenzverfahren oder Prüfung des Vorprojektes durch das Baukollegium. Aus den erworbenen Erkenntnissen der vorangehenden Phase entsteht das Vorprojekt. Das AfS bevorzugt die Wahl eines Konkurrenzverfahrens nach SIA zur Erlangung eines Vorprojektes. In diesem Fall verzichtet das Baukollegium auf

³¹ Vgl. Interview Steffen 2016.

eine zweite Prüfung und anerkennt das Urteil der Jury. Wenn das Vorprojekt mittels eines Direktauftrages erlangt wird, prüft das Baukollegium das Bauvorhaben erneut auf dessen Übereinstimmung mit den Anforderungen an Hochhausprojekte. Das Baukollegium formuliert daraufhin einen Antrag zuhanden der Bausektion.³² Danach kann eine Baueingabe erfolgen, welche grösstenteils vergleichbar mit derjenigen einer Regelbebauung ist.³³

Wenn man in der Stadt New York um eine Ausnahmegewilligung bzgl. Zoning Resolution ersuchen möchte, muss man das ULURP durchlaufen. ULURP steht für Uniform Land Use Review Procedure und ist ein siebenmonatiger Prozess, welcher mittels sechs Entscheidungsinstanzen bestimmt, ob die Stadt eine Ausnahmegewilligung erteilen soll. Ein Bauvorhaben muss nur dann ein ULURP durchlaufen, wenn es eine Änderung der Zoning Resolution voraussetzt, zum Beispiel wenn man höher und dichter als erlaubt bauen möchte oder wenn man eine Nutzungsänderung vorsieht. Ein kontroverses Projekt ist nicht zwingend ULURP-pflichtig, solange es zonenkonform ist. Im Gegensatz zu Zürich ist die Zoning Resolution sehr liberal formuliert, folglich werden Ausnahmegewilligungen selten beantragt.

ULURP wurde eingeführt um den Städtebewohnern bei einflussreichen Grossprojekten Mitspracherecht zu gewähren, nachdem Robert Moses, ein einflussreicher Städtebauer, zwischen 1922 und 1968 gewaltige Infrastrukturprojekte in der Stadt New York realisierte. Als die Unzufriedenheit der Lokalbevölkerung über das fehlende Mitspracherecht wuchs, hat die Stadtregierung im Jahr 1975 ULURP eingeführt.

ULURP besteht aus sechs Phasen. Sobald ein Antrag vom Department of City Planning (de. Amt für Städtebau) bestätigt worden ist, wird das Projekt innerhalb von sieben Monaten durch die nachfolgenden erläuterten Phasen geführt:

³² Vgl. Amt für Städtebau, Gerechter 2013, S.16.

³³ Vgl. Amt für Städtebau, Hochhäuser in Zürich 2012, o.S.



Abbildung 10: Sechs Phasen des Uniform Land Use Review Process

Quelle: www.brownstoner.com

1. Department of City Planning erhält und prüft den Antrag auf Vollständigkeit. Zusätzlich zur Planinformation, wird eine Auswirkungsstudie bzgl. Verkehr, Infrastruktur, Schatten usw. verlangt.
2. Prüfung und Bewilligung durch Community Board (de. Bezirksvorstand). Community Boards stellen die lokalste Öffentlichkeitsbeteiligung dar. Sie haben beratende Funktion für den Borough President (de. Bezirkspräsident), City Planning Commission und City Council (de. Stadtrat). Nachdem ein ULURP-Antrag genehmigt worden ist, hat der Community Board zwei Monate Zeit, um ein Public Hearing (de. öffentliche Anhörung) zum Projekt durchzuführen und eine Empfehlung abzugeben. Falls dies nicht fristgerecht erfolgt, gelangt der Antrag automatisch zur nächsten Phase (Silent-is-consent rule).
3. Prüfung und Bewilligung durch den Borough President. Nach Abgabe der Empfehlung des Community Boards, hat der Borough President einen Monat Zeit, seine eigene Empfehlung der City Planning Commission einzureichen.
4. Prüfung und Bewilligung durch die City Planning Commission. Nach Eingang der Empfehlung des Borough President bei der City Planning Commission hat diese zwei Monate Zeit, um, nach einem erneuten Public Hearing, eine der folgende Entscheidungsoptionen zu verabschieden; das Vorhaben bewilligen, das Vorhaben mit Auflagen bewilligen, oder das Vorhaben ablehnen. Falls die City Planning Commission den Antrag zu diesem Zeitpunkt ablehnt, ist das Vorhaben definitiv gescheitert. Falls es angenommen wird, geht der Antrag zur nächsten Phase über.
5. Prüfung und Bewilligung durch den City Council. Nicht alle ULURP-Anträge werden durch den City Council geprüft. Nur falls der Antrag durch das Commu-

nity Board abgelehnt wurde oder wenn der City Council mitentscheiden möchte, hat der City Council 50 Tage Zeit, um erneut ein Public Hearing durchzuführen und eine Entscheidung zu treffen. Auch hier gelten dieselben drei Handlungsoptionen wie in der Phase davor.

6. Prüfung durch Mayor (de. Stadtpräsident). Die Genehmigung durch den Mayor ist nicht zwingend, jedoch hat der Mayor ein fünftägiges Vetorecht auf den Entscheid des City Councils. Dem gegenüber kann der City Council mit mindestens 2/3 der vertretenen Stimmen das Veto des Mayors wieder übersteuern.³⁴

In Zürich werden Projektabsicht und Standortwahl eines Hochhausprojektes in jedem Fall in einer Vorphase durch das AfS und das Baukollegium einzeln geprüft. Im Gegensatz dazu hat der Projektierende in der Stadt New York die Wahl durch ein zonenkonformes Hochhaus das Durchlaufens eines ULURP zu vermeiden.

Das Department of City Planning in New York hat verbindliche Ordnungsfristen definiert. Wenn ein Amt nicht termingerecht entscheidet, tritt die Silent-is-consent rule ein, was bedeutet, dass ihm die Entscheidung durch automatische Weiterbeförderung des Projektes in die nächste Phase entnommen wird, womit die Entscheidungsmacht zum Zweck der Machtbegrenzung und Sicherung von Gleichbehandlung auf mehrere Instanzen verteilt ist.

Ausserdem beschränkt sich ULURP auf die Beurteilung der Auswirkungen eines Projektes auf die betroffene Mikrolage, während sich das AfS auf die Beurteilung der städtebaulichen Einordnung und Gestaltung konzentriert.

2.6 Zwischenfazit

Aus der Recherche geht hervor, dass Unterschiede zwischen den Verfahrensabläufen historisch und kulturell begründet werden. New Yorks liberaler Ansatz, der sich für die Stadt offensichtlich bewährt hat, war bereits mit der ersten Zoning Resolution durch eine zukunftssichere Städtebauplanung gefestigt und bedurfte nur selten Gesamtrevisionen. Die Stadt Zürich gewährt dem Baukollegium seit rund 130 Jahren ein umfassendes Mitspracherecht bei der Beurteilung von bedeutenden Bauvorhaben, was sich ebenfalls

³⁴ Vgl. Eldredge 2015, o.S.

bewiesenermassen für die Stadt bewährt hat. Allerdings scheint sich nach der Hochhauswelle der 60er-Jahre eine Art Vorsichtsprinzip festgesetzt zu haben.

3 Effizienz im Baubewilligungsverfahren

3.1 Kapitelvorschau

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Effizienz im Baubewilligungsverfahren. Dabei werden bisherige Untersuchungen zu diesem Thema aufbereitet und dokumentiert. Die Erkenntnisse aus der Literaturrecherche dienen als Grundlage für die Formulierung eines Leitfadens für die durchgeführten Experteninterviews.

3.2 Bisherige Untersuchungen

Der folgende Überblick zeigt einen Ausschnitt aus der Literatur und den bisherigen Untersuchungen, welche im Zusammenhang mit Fragen rund um die Effizienz von Planungs- und Baubewilligungsverfahren für die vorliegende Forschungsarbeit von besonderer Relevanz sind. Diese dokumentieren das Streben nach administrativer Entlastung und Vereinfachung des Baubewilligungsverfahrens.³⁵

- Administrative Entlastung – Bessere Regulierung – weniger Aufwand für Unternehmen – Bilanz 2012-2015 und Perspektiven 2016-2019. (Schweizerische Genossenschaft)

Zweck des Berichtes ist die Bestandsaufnahme der Bemühungen des Bundes zur administrativen Entlastung von Unternehmen. Diese Bemühungen sind für Standort- und Investitionsentscheidungen der Unternehmen von grosser Bedeutung. Dazu gehören auch Massnahmen zur Senkung der Regulierungskosten. Dieser Bericht lässt darauf schliessen, dass das Thema der Vereinfachung des Baubewilligungsverfahrens von aktueller Relevanz ist.

- Effizienz von Planungs- und Bauverfahren sowie den damit einhergehenden Rechtsmitteln. (Von Grünigen, Ott, Montanari, Grütter, Lehmann)

Von einer Vereinheitlichung und Verschlinkung der Verfahren im Planungs- und Baurecht wird eine Reduktion der Kosten für Unternehmen und Private er-

³⁵ Für vollständige Quellenangabe siehe Literaturverzeichnis.

wartet. In diesem Kontext hat der Bundesrat in seinem 2011 veröffentlichten Bericht zur administrativen Entlastung von Unternehmen das SECO mit einer Studie über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Einsprache- und Rekursrechte im Planungs- und Baurecht beauftragt. Diese Studie liefert wertvolle Einblicke in die Problemfelder des Baubewilligungsverfahrens in der Schweiz.

- Experiment Kooperatives Planungsverfahren zur Aufwertung von Zürich West: Von der Kunst den Tiger zu reiten. (Albers, Eberhard, Gartmann)

In diesem Artikel aus dem Jahr 2000 wird ein offenes Gespräch über die langfristigen Planungsprozesse von „Zürich West“ zwischen den Experten Vincent Albers (Präsident VR Hardturm Immobilien AG), Franz Eberhard (ehem. Direktor Amt für Städtebau), Samuel Gartmann (ehem. Präsident VR Maag Holding AG) und Regula Lüscher Gmür (ehem. Gesamtleitung Räumliche Stadtentwicklung, Amt für Städtebau) dokumentiert. Die Relevanz dieses Artikels liegt in der Idee, entgegengesetzten Interessenvertreter an einen Tisch zu setzen, um das gegenseitige Verständnis zu fördern.

- Reforming Building Permits – Why is it important and what can IFC Really do? (Moullier)

Dieser Bericht wurde im Auftrag der International Finance Corporation erstellt und erläutert anhand von internationalen Fallbeispielen, wieso es wichtig ist, Baubewilligungssysteme kontinuierlich zu reformieren. Es wird auf Länder mit defizitären Bewilligungssystemen verwiesen und somit auf Konfliktpotential aufmerksam gemacht. Im Gegenzug wird das Baubewilligungsverfahren in Ländern analysiert, dessen Reformen erfolgreich waren und somit als Referenz dienen.

- Doing Business 2016 – Dealing with Construction Permits. (World Bank Group)
- Die Weltbank bewertet jedes Jahr das Klima für kleine Firmen in 185 Ländern. Im Bericht «Doing Business» wird u.a. eruiert wie schwer Baubewilligungen zu bekommen sind. Im Rahmen der vorliegenden Forschungsarbeit wurde das Kapitel „Dealing with Construction Permits - Assessing Quality Control and Safety Mechanisms“ als Informationsquelle herangezogen. Die Relevanz dieses Berich-

tes liegt im Ansatz bürokratische Systeme öffentlich zu bewerten, damit Anreize für eine Verbesserung dieser geschaffen werden.

3.3 Bedeutung von Qualität und Effizienz im Regulierungssystem

Der Doing Business Report 2016 zeigt in einem internationalen Vergleich, dass das Regulierungssystem bzw. die Effizienz der jeweiligen Bürokratie bedeutende, langfristige Auswirkungen auf die Leistung und das Wachstum der Volkswirtschaft haben. Die Liste der bestklassierten Volkswirtschaften zeigt, dass diese Länder nicht zwangsläufig weniger, sondern bessere Regelungen aufweisen. Die Regulierungen in diesen Ländern fördern effiziente und transparente Geschäftsprozesse und wahren gleichzeitig öffentliche Interessen. Somit zeigen die erhobenen Daten, dass effizientere regulatorische Baubewilligungsprozesse mit der Höhe der Standortattraktivität für Immobilieninvestitionen positiv korrelieren.

Es gibt verschiedene Ansätze um die Qualität von Regulierungen zu beurteilen. Zum Beispiel kann man untersuchen, wie Gesetzesänderung ausgearbeitet werden. Eine vorgängige Konsultation der Hauptakteure, sowie das Erstellen von Auswirkungsstudien können zielführend sein. Ebenso die Beurteilung der Einschätzung der Experten, hinsichtlich der Fähigkeit der Behörden gute Regelungen zu formulieren und diese transparent und verlässlich einzuführen. Weiter können die Mindestanforderungen an die Ausbildung für die Entscheidungsträger des Bauentscheids ermittelt werden.

Die bestklassierten Volkswirtschaften bzgl. Baubewilligungsverfahren im Doing Business Index, sind jene, bei welchen die Regierung Genehmigungssysteme definiert hat, welche das Zusammenspiel der Marktakteure fördert, ohne den Privatsektor unnötig einzuschränken.³⁶

3.4 Bedeutung der Baubewilligung für Investoren

Baubewilligungen sind von grosser Bedeutung für Investoren und beeinflussen die Privatwirtschaft, indem sie die Errichtung von Produktions-, Betriebs- und Geschäftsliegenschaften regeln. Sie spielen eine zentrale Rolle bei der Zulassung von Investoren. Umständliche administrative Auflagen können aufgrund von komplexen Prozessen,

³⁶ Vgl. Doing Business 2016, S.2 im Vorwort.

einer zu hohen Anzahl an Bewilligungsinstanzen und intransparenten Ermessensbeurteilungen zum Verlust von Zeit- und Kapitaleinsatz führen.³⁷

Investoren brauchen Gewissheit darüber, dass lokale Vollzugsbehörden fundierte und konsistente technische Anforderungen an Bauunternehmen stellen. Deshalb braucht es effektive und transparente Genehmigungssysteme. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Baubewilligungen nicht willkürliche, administrative Anforderungen darstellen, sondern eine zentrale Rolle spielen, um die Interessen der Allgemeinheit zu schützen, Investitionen anzuziehen und den Wohlstand zu steigern.³⁸

3.4.1 *Konfliktpotential*

Wenn Probleme bei der Durchsetzung des Baubewilligungssystems auftreten, sind Investoren und Entwickler die Hauptbetroffenen. Diese können zum Beispiel aufgrund einer zunehmenden Abkoppelung zwischen lokalen und zentralen Autoritäten entstehen und Unsicherheit sowie eine uneinheitliche Durchsetzung hervorrufen. In den meisten Ländern, so auch in der Schweiz und der USA, werden Genehmigungsprozesse weitgehend dezentralisiert behandelt, deshalb spielen Gemeinde- oder Stadtverwaltungen eine tragende Rolle. Die übergeordnete Staatsbehörde bestimmt im Normalfall die politischen Ziele, entwickelt das Rechtssystem mittels Baugesetz und entwirft Baugesetze. Sie kann mittels Regulierungen rationalisierende Best-Practice-Konzepte auferlegen und somit den Prozess stark beeinflussen.

Ein weiteres Konfliktpotential besteht darin, dass bei der Erteilung von Baubewilligungen mehrere Behörden mit unterschiedlichen Zielvorgaben involviert sind. Zum Beispiel repräsentieren diese wichtige öffentliche Interessen wie zum Beispiel die Raumplanung, Nachhaltigkeit, Betriebssicherheit, den Luftverkehr und Brandschutz. Diese verschiedenen regulatorischen Zielsetzungen tendieren dazu die Übersicht und Koordination zu erschweren und erhöhen damit den Gesamtaufwand des Verfahrens. Klar definierte Zonenpläne erlauben direkt festzustellen, welche Nutzungen und Baudichte wo erlaubt sind. Sie sind wichtig damit das öffentliche Interesse an Gebäuden gewahrt wird, Wohn- und Geschäftsnutzungen an geeigneten Lagen angesiedelt werden und um willkürliche und inkonsistente Entwicklungen in Zentrumszonen zu vermeiden. Veralte-

³⁷ Vgl. Mouillier 2009, S.7.

te Zonenordnungen sind ein wesentlicher Grund für Verzögerungen, was für Investoren eine langwierige Umzonierung oder Ausnahmegewilligung bedeutet.

Kommunalbehörden sind die Hauptverantwortlichen für das Durchsetzen von Bauvorschriften und haben folglich grossen Einfluss auf die Prozessumsetzung. Deshalb spielen sie eine zentrale Rolle bei der Entwicklung verbesserter Prozesse auf lokaler Ebene. Baubehörden in schnell wachsenden Städten müssen zum Teil mit knappen Ressourcen der fristgerechten Prüfung der Baubewilligungen nachkommen.³⁹ Eine weitere Herausforderung für die Baubehörden sind die kontinuierlichen Entwicklungen innovativer Bautechniken, Methoden und Baumaterialien und der damit verbundene Aufwand um ajour zu bleiben. Bewilligungen und Bauausführungen können ebenfalls dadurch verzögert werden, wenn Baubehörden sich ausschliesslich auf die eigene Bauaufsicht verlassen, anstatt für fachliche Gutachten und Abnahmen den Privatsektor miteinzubeziehen. Ausserdem können Baubehörden dazu tendieren vermehrt prozess- statt ergebnisorientiert zu handeln und dabei die Interessen der Investoren zu vernachlässigen.⁴⁰

3.4.2 *Verbesserungspotential*

Die im Jahr 2009 vollzogene Reform des Baubewilligungsverfahrens in Neuseeland zeigt wie kleine Massnahmen den Prozess verbessern können. So wurden in diesem Fall die Baubewilligungsbehörden zu Bauzustimmungsbehörden (en. Building Consent Authorities) umbenannt, um ein Umdenken zu fördern, welches die Baubewilligung als Grundrecht hervorhebt.⁴¹ Viele Länder beginnen vermehrt den Privatsektor für die Prozessberatung und Abnahme von Bauvorhaben miteinzubeziehen mit dem Ziel, die Baubehörden zu entlasten. Ausserdem wird eine Zusammenarbeit der Baubehörden mit dem Privatsektor und den Antragsstellern als gemeinsame Arbeitsgruppe gefördert.

Im Kapitel „Dealing with Construction Permits“ des Doing Business Reports 2016 belegte die Schweiz Rang 56 und die USA Rang 33 von 189 Ländern. Dabei schneidet die USA besser ab als die Schweiz, dennoch besteht für beide Länder Verbesserungspotential. Den ersten Rang im Doing Business Report 2016 belegte Singapur.

³⁸ Vgl. Mouillier 2009, S.8.

³⁹ Man denke dabei an die Entwicklung der Stadtteile Zürich-West oder Glattpark.

⁴⁰ Vgl. Mouillier 2009, S.13-22.

⁴¹ Vgl. Webseite IANZ, New Zealand's premier accreditation body 2016, o.S.

3.5 **Zwischenfazit**

Aus der Recherche geht hervor, dass das Thema der administrativen Entlastung der Baubewilligungsbehörden von aktueller Bedeutung ist. Ein vereinfachtes und besseres Verfahren wäre nicht nur ein Katalysator für die Bautätigkeit sondern auch für die effiziente Nutzung staatlicher Ressourcen, mitunter entscheidende Standortfaktoren.

4 **Methodik der Untersuchung**

4.1 **Kapitelvorschau**

Dieses Kapitel bespricht die gewählte Methodik und Herangehensweise für den empirischen Teil der vorliegenden Forschungsarbeit. Zuerst wird die Methode für die Datenerhebung zur Ermittlung der durchschnittlichen Dauer des Baubewilligungsverfahrens für Hochhäuser in beiden Städten besprochen. Anschliessend wird die Vorgehensweise der Experteninterviews dargelegt.

4.2 **Wahl der Methode und Grundgesamtheit**

Die empirische Forschungsaktivität basiert auf einem zweistufigen Vorgehen. In einem ersten Schritt wurden Daten bezüglich der Baubewilligungsdauer von Hochhausprojekten in den letzten fünf Jahren anhand einer Stichprobe beider Städte erhoben, danach wurden Interviews mit den Bauherren oder Architekten zur Ermittlung des Optimierungspotentials geführt.

Die Grundgesamtheit der empirischen Untersuchung besteht demnach aus je zehn Hochhausprojekten pro Stadt, welche in den letzten fünf Jahren zwischen 2011 und 2016 realisiert wurden. Eine erhöhte Vergleichbarkeit der Resultate wird gewährleistet, indem sich die Stichprobe auf Leuchtturmprojekte beschränkt.

4.3 **Bewilligungsdauer**

Ziel der Datenerhebung war es, die effektive Dauer des Baubewilligungsverfahrens für die höchsten Hochhäuser beider Städte vergleichbar zu machen. Die Bewilligungsdauer wird vom Zeitpunkt der Baueingabe bis zum Zeitpunkt des Erhalts des Bauentscheids gemessen. Folglich wird die Phase der städtebaulichen Machbarkeitsstudie mit dem AfS und dem Baukollegium nicht berücksichtigt.

4.3.1 Stichprobe für die Ermittlung der Bewilligungsdauer

Die Stichprobe zur Ermittlung der Bewilligungsdauer ist identisch mit der Grundgesamtheit und besteht aus den nachfolgend illustrierten 20 Leuchtturmprojekten.

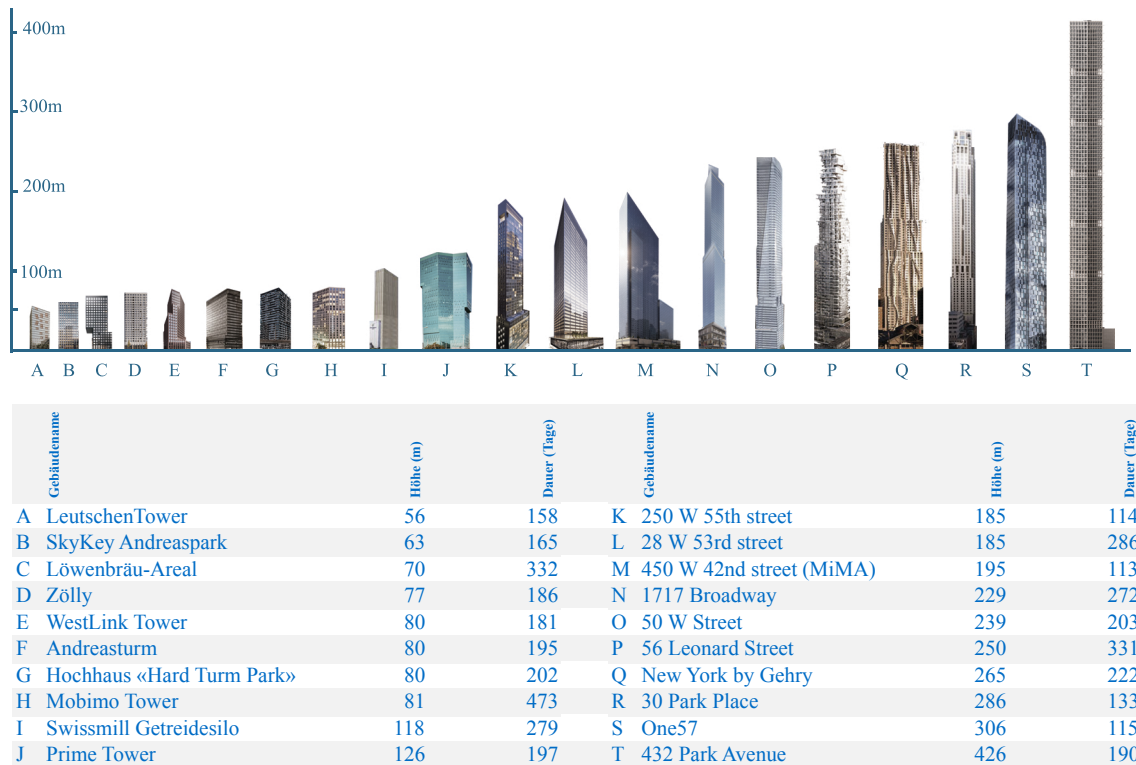


Abbildung 11: Grundgesamtheit, zwanzig untersuchte Hochhäuser

4.3.2 Vorgehen für die Ermittlung der Bewilligungsdauer

Für die Datenerhebung der Leuchtturmprojekte der Stadt Zürich wurde als erstes das AfB der Stadt Zürich um Bekanntgabe der entsprechenden Daten angefragt.⁴² Dieser Arbeitsschritt hat folgendes gezeigt:

- Daten bezüglich Baubewilligungen sind lediglich während der öffentlichen Planaufgabe einsehbar.
- Um Informationen über abgeschlossene Baubewilligungsverfahren einzusehen, braucht es eine Vollmachterklärung des Eigentümers, welche vom AfB als gültig erklärt werden muss. Akten müssen vorbestellt werden und werden innert einer Frist von zwei bis drei Tage verfügbar gemacht.

⁴² Quelle: Mündliche Auskunft durch das Amtshaus IV, Amt für Baubewilligungen, Stadt Zürich.

- Hieraus lässt sich ableiten, dass die Stadt Zürich Verfahrensdaten als privat einstuft. Diese werden jedoch durch diverse Firmen gekauft, statistisch aufbereitet und publiziert.

In einem zweiten Schritt wurden die involvierten Generalunternehmen oder Architekten kontaktiert und nach der entsprechenden Information gebeten. Dieser Arbeitsschritt hat folgendes gezeigt:

- Die Methode hat sich als effektiv erwiesen, jedoch nur in Anbetracht der Tatsache, dass die Stichprobengrösse überschaubar ist und sich somit der Aufwand in Grenzen gehalten hat.

Für die Datenerhebung der Leuchtturmprojekte der Stadt New York wurden als erstes die im Internet frei zugänglichen Daten aus der Stadt New York gesammelt. Dieser Arbeitsschritt hat folgendes gezeigt:

- Alle Daten bezüglich aktueller und abgeschlossener Bauvorhaben sind kostenlos online abrufbar und somit öffentlich.
- Auf der DOB-Webseite gibt es zwei Wege, um an die Informationen über ein spezifisches Gebäude zu gelangen. Zum einen können mittels Adresse oder Parzellennummer alle Bewilligungen, Verstösse (beseitigte und aktuelle), Einsprachen, eingereichte Pläne und die involvierten Parteien wie Bauherr, Architekt, Generalunternehmer (GU), die sich auf eine spezifische Parzelle beziehen, eingesehen werden.⁴³ Alle Nutzungsbewilligungen, die einer Parzelle zugesprochen wurden, sind abrufbar. Zum anderen werden wöchentliche und monatliche statistische Berichte aller eingegangenen Bewilligungsanträge in einer herunterladbaren Excel-Tabelle zur Verfügung gestellt.⁴⁴ Die Berichte beinhalten das Datum der Baueingabe, des Bauentscheids sowie alle Informationen, welche bei Baueingabe mittels entsprechenden Formularen eingereicht wurden.

⁴³ Abrufbar unter: a810-bisweb.nyc.gov/bisweb/bispi00.jsp

⁴⁴ Abrufbar unter: www1.nyc.gov/site/buildings/about/metrics-reports.page

- Die Anzahl der Auflagen ist hingegen nicht öffentlich, da diese, zum Erlangen einer Baubewilligung vorweg bereinigt werden müssen. Somit ist diese Information bei Erhalt der Bewilligung nicht dokumentiert.
- Aus den Daten ist nicht direkt erkennbar, welche Hochhausprojekte ULURP-pflichtig waren und inwiefern diese die Bewilligungsdauer beeinflusst haben.
- Bei vier der zehn untersuchten Projekte wurden vor Erhalt des New Building Permits (en. Neubau-Bewilligung) ein Foundation Permit (en. Aushubbewilligung) eingeholt, welches die Bewilligungsdauer markant verkürzt.

4.4 Experteninterviews

Ziel der Experteninterviews ist es, ein Stimmungsbild über den Verfahrensablauf von Leuchtturmprojekten sowie diesbezügliche Verbesserungsvorschläge zu erfassen.

4.4.1 *Stichprobe für die Experteninterviews*

Für die Interviews wurden aus beiden Städten je vier Projektleiter aus der Entwickler-, Investoren- oder Architektenseite als Stichprobe aus der Grundgesamtheit gewählt. In allen acht Fällen wurde ein Interview gewährt.

4.4.2 *Vorgehen bei Experteninterviews*

Als erstes wurden die Interviews mit den Beratern für Baubewilligungsprozesse geführt, welche der Autorin als Einführung in die verschiedenen Themenkomplexe dienten. Auf diesen sowie den Erkenntnissen aus dem Kapitel 3.4 zu Konflikt- und Verbesserungspotentialen aufbauend, wurde der Leitfaden für die Expertengespräche erstellt. Die Experten wurden dazu eingeladen, aufgrund ihrer umfassenden Erfahrung, Verbesserungsvorschläge zu formulieren. Die geführten Gespräche dauerten jeweils eine Stunde, wurden aufgezeichnet und im Nachgang transkribiert.⁴⁵

In einem nächsten Schritt wurden die gesammelten Inputs aus den Gesprächen bei einem Treffen mit dem AfS in Form eines konstruktiven Feedbacks offengelegt. Insgesamt wurden Interviews mit 13 Experten geführt.⁴⁶

Für die Analyse der Interviews wurden diese auf Schwergewichtsthemen untersucht. Die entsprechenden Anregungen dazu wurden gesammelt und zur Begründung der Hypothese und Forschungsfragen verwendet.

⁴⁵ Interviewauszüge 2016, Anhang B.

4.5 Zwischenfazit

Die offenen Gespräche mit Marktteilnehmer haben sehr wertvolle Einblicke in deren Praxiserfahrungen vermittelt. Interessant war v.a. wie stark sich die Inputs der Entwickler aus der Stadt Zürich von denjenigen der Stadt New York unterscheiden. Es empfiehlt sich die Interviewauszüge im Anhang einzusehen, da der Wortlaut der Aussagen die Unterschiede zwischen den verschiedenen Herausforderungen, mit denen die Entwickler aus beiden Städten konfrontiert werden, verdeutlicht.⁴⁷

5 Synthese und Handlungsempfehlungen

5.1 Kapitelvorschau

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung präsentiert und interpretiert. Als erstes wird die Vergleichbarkeit der Baubewilligungsdauer zwischen den beiden Städten geprüft und die Ergebnisse einander gegenübergestellt. Die Expertengespräche lieferten aufschlussreiche Informationen über den Verfahrensverlauf und wie dieser von professionellen Akteuren empfunden wird. Die daraus entzogene Synthese an möglichen Optimierungspotentialen werden nachfolgend vorgestellt.

5.2 Dauer von Baubewilligungsverfahren für Hochhäuser im Vergleich

In der Stadt Zürich ist das höchste Hochhaus der Stichprobe zugleich das höchste Gebäude in Zürich; der Prime Tower mit 126 m Gebäudehöhe. Das tiefste Hochhaus der Stichprobe ist der Leutschen Tower mit 56 m Gebäudehöhe. Der Mobimo Tower mit einer Höhe von 126 m weist mit 473 Tagen das längste Baubewilligungsverfahren auf. Diese Angabe ist jedoch zu relativieren, da eine gemeinsame Baueingabe der sechs City West Häuser A, B, C, D (später: Mobimo Tower), F und E durchgeführt wurde.⁴⁸ Von der kürzesten Bewilligungsdauer mit 158 Tagen hat das tiefste Hochhaus, den Leutschen Tower mit einer Höhe von 56 m, profitiert.

In der Stadt New York ist das höchste Hochhaus der Stichprobe 432 Park Avenue mit 426 m Gebäudehöhe. Das tiefste Hochhaus der Stichprobe ist 250 West 55th Street mit 185 m Gebäudehöhe. Das Baubewilligungsverfahren, das am längsten dauerte, war das-

⁴⁶ Vgl. Interviewverzeichnis, Anhang A.

⁴⁷ Interviewauszüge 2016, Anhang B.

jenige von 56 Leonard Street mit einer Höhe von 250 m und 331 Tagen. Von der mit 113 Tagen kürzesten Bewilligungsdauer profitiert 450 West 42nd Street mit einer Höhe von 195 m.

Das One World Trade Center - das höchste Hochhaus der Stadt New York mit 541 m Gebäudehöhe ist nicht Teil dieser Stichprobe, da dieses auf einer Baurechtsparzelle errichtet wurde, dessen Baurechtsgeber die Port Authority (de. Hafenverwaltung) ist. Somit wurde der Bewilligungsprozess nicht vom DOB, sondern durch die Port Authority durchgeführt.⁴⁹

Die Detailanalyse von je zehn Baubewilligungen unter Berücksichtigung des Foundation Permits legte die Vermutung nahe, dass das Bewilligungsverfahren in der Stadt New York für Hochhäuser kürzer ist. Die durchschnittliche Dauer des Baubewilligungsverfahrens für Leuchtturmprojekte in der Stadt Zürich beträgt 237 Tage, während diese in der Stadt New York 180 Tage beträgt. Wenn man jedoch die Foundation Permits nicht berücksichtigt, dauert in New York ein New Building Permit für Leuchtturmprojekte im Durchschnitt 311 Tage, was die Dauer in Zürich übersteigt. Hier gilt es zu beachten, dass innerhalb dieser Zeitspanne, die Auflagenbereinigung miterfasst ist.

Die durchschnittliche Gebäudehöhe der Zürcher Stichprobe beträgt 83 m, während die Gebäude der New Yorker Stichprobe im Durchschnitt 257 m hoch sind. Somit ist die New Yorker Durchschnittshöhe rund 130 m höher als der Prime Tower. Die folgende Abbildung stellt die durchschnittlichen Verfahrensdauern den durchschnittlichen Gebäudehöhen gegenüber.

⁴⁸ Quelle: Mündliche Auskunft durch Markus Dreher, Diener & Diener Architekten, 2016.

⁴⁹ Quelle: Mündliche Auskunft durch Larry Silverstein, Silverstein Properties, 2016.

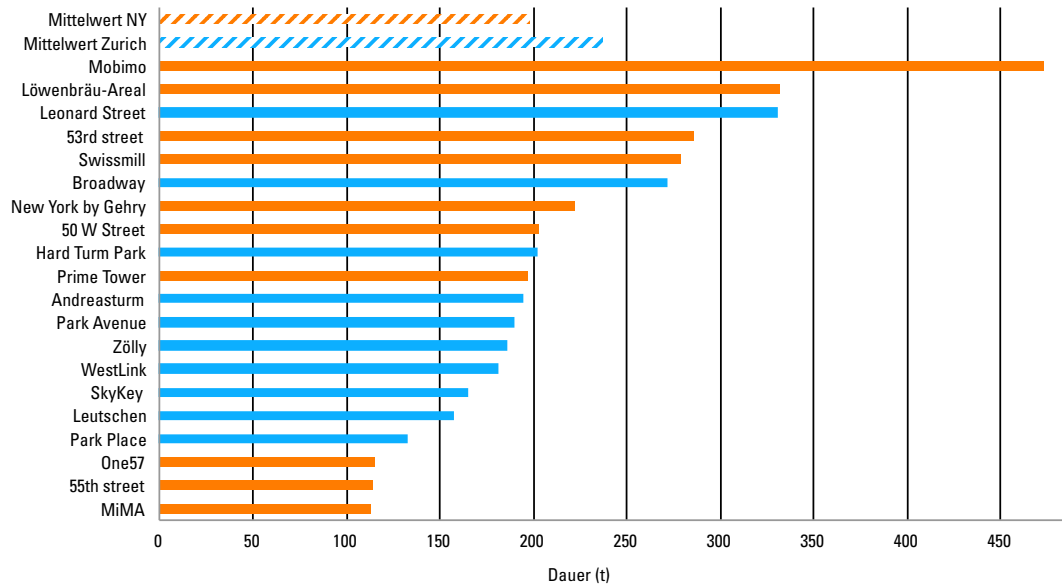


Abbildung 12: Durchschnittsdauer des Baubewilligungsverfahrens

(Dauer des Mobimo Towers umfasst weitere fünf Gebäude, Dauer Löwenbräu umfasst gesamten Löwenbräuareal und nicht nur das Hochhaus Black)

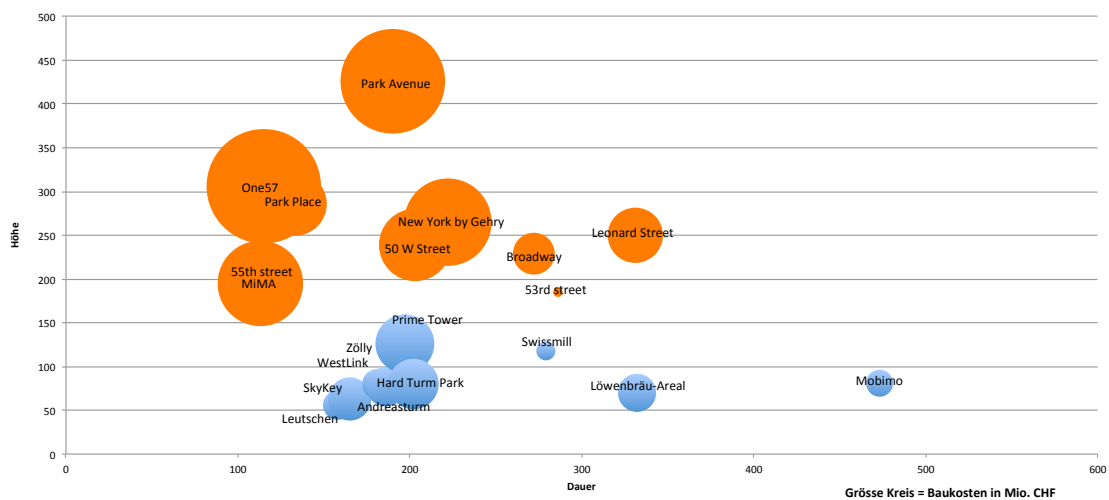


Abbildung 13: Dauer, Höhe und Investitionskosten der untersuchten Projekte

(Für Hochhaus 28th W 53rd St und 250 W 55th St Standardgrösse 10 aufgrund fehlender Angabe)

5.3 Auswertung der Experteninterviews

Die Auswertung der Gespräche erfolgte aufgrund einer Inhaltsanalyse nach Schwerpunktthemen. Die Auszüge der transkribierten Expertengespräche liegen im Anhang B bei.

5.3.1 *Einschätzung des Verfahrens durch Akteure in der Stadt Zürich*

In der Stadt Zürich wird das Amt für Baubewilligungen von allen Befragten durchaus positiv bewertet. Die Befragten gaben an, dass, obwohl die Dauer des Baubewilligungsverfahrens ab Baueingabe zwar meistens angemessen und berechenbar ist, trotzdem Potential zu dessen Verkürzung bestünde. Mehrere Befragte erwähnten, dass der Bauentscheid teilweise Widersprüche beinhaltet, was vor allem im Hinblick auf die nachgelagerte Auflagenbereinigung problematisch sein kann. Zu diesem Zeitpunkt im Prozess sind bei allfälligen Widersprüchen die entsprechenden Rechtsmittel verwehrt. Als häufigster Widerspruch im Kontext Hochhaus wurden die Auflagen zum Grundwasserschutz versus Vorschriften zur Erstellung einer Tiefbaugarage genannt.

Die Einführung der elektronischen Baueingabe wird von allen Befragten als Fortschritt empfunden. Die Befragten erhoffen sich von der Digitalisierung eine erhöhte Transparenz, verlässliche Benchmarks und eine direkte Verfolgung des Prozessfortschrittes. Ausserdem wird die Neueinführung als Chance betrachtet, um das Verfahren zu optimieren.

Der Vorschlag, vermehrt Akteure aus dem Privatsektor für die Prozessberatung und Abnahme von Bauvorhaben einzubeziehen, fand wenig Anklang bei den Akteuren, welche keinen Mehrwert darin sahen. Das aktuelle System, bei dem der Planer direkt mit den Behörden in Kontakt steht, wird von allen Befragten als zweckmässig empfunden und vor allem wird der persönliche Kontakt von allen als elementar eingestuft.

Das Amt für Städtebau wird ebenfalls hauptsächlich positiv bewertet. Mehrheitlich wurde die Zusammenarbeit als anspruchsvoll, aber konstruktiv empfunden, da man gemeinsam nach Lösungen suchen würde.

Allgemein wurde festgestellt, dass die Bauämter in der Stadt Zürich meistens mit fachlich guten Leuten besetzt sind. Jedoch wurde mehrmals die mangelnde Rechtsverbindlichkeit der Aussagen bei der Klärung von baurechtlichen Fragen erwähnt. Die Behörden hätten die Tendenz, sich in Zweifelsfällen zurückhaltend zu äussern.

Praktisch alle Befragten standen einigen Aspekten des Baukollegiums kritisch gegenüber. Dass Hochhäuser erhöhten Anforderungen unterliegen sollten, wurde grundsätzlich nicht hinterfragt. Die Umsetzung deren Beurteilung jedoch schon. Vor allem die Dauer bis zur Anerkennung des Projekts durch das Gremium wird als unberechenbar empfunden. Ebenfalls wurde die Nachvollziehbarkeit der Beurteilung von weichen Faktoren hinterfragt, weil diese als nicht-allgemeingültig eingestuft werden. In diesem Kontext wurde erwähnt, dass die akademisierte Beurteilung eines Projektes durch Städtebauer, nicht zwingend den Vorstellungen der Bevölkerung entspräche. Das Baukollegium würde teilweise als Überbehörde empfunden, da sie die alleinige Autorität besitzt, über Bau- und Zonenordnung hinweg entscheiden zu dürfen. Die Befragten würden eine rechtsverbindliche Bewilligung durch das Kollegium mit einem definitiv bestätigten Gebäudevolumen bevorzugen. In der Zusammensetzung des Baukollegiums wurde eine Vertretung aus der Immobilienwirtschaft vermisst.

Es kann zusammenfassend festgehalten werden, dass Akteure die Existenz des Baukollegiums befürworten, da anerkannt wird, dass nicht alle Entscheidungen den Investoren überlassen werden sollten. Allerdings würde eine Reform der Abwicklung dieser Phase geschätzt. Die Aussagen der Experten lassen darauf schliessen, dass dieser Prozess sehr unterschiedlich gut verlaufen kann und je nach Projekt als sehr langwierig oder problemlos empfunden wird. Dies scheint vor allem von zwei Faktoren abzuhängen; einer Kontaktaufnahme mit dem AfS bevor ein hoher Kapitaleinsatz zur Ausarbeitung eines Vorprojektes erfolgt ist und der städtebaulichen Qualität des eingereichten Projektes nach Ermessen der Baukommission. Besonders aufgefallen ist die Diskrepanz zwischen dem Image des Baukollegiums und dessen effektiven Zielvorstellung.

Laut den Interviews bestünden die grössten behördenübergreifenden Konflikte, wenn die Kantonsbehörde involviert wird, da diese nicht an die Ordnungsfristen der Stadtbehörde gebunden ist.

Das rechtliche Instrument der Einsprache wurde von allen Befragten kritisiert, vor allem da diese oftmals als Verzögerungstaktik oder sogar als Bestechungsinstrument missbraucht wird und so massiven Schaden anrichten kann. Es entstand der Eindruck, dass Akteure die Auflagen der Baubehörden durchaus anerkennen. Als Hauptbedrohung der Planungssicherheit wird der Nachbar gesehen.

Bezüglich der Prozesstransparenz herrschte kein eindeutiger Konsens bei den Befragten. Einige gaben an, dass die öffentliche Publikation von Eckdaten zu Baubewilligungen und Bauentscheiden zu einer Überflutung an Informationen führten. Das Bedürfnis nach grösserer Einsicht diene eher privaten als öffentlichen Interessen. Die Transparenz wäre dank den demokratischen Prozessen gewährleistet, wie zum Beispiel durch Abstimmungen welche das Realisieren eines Grossprojektes offen darlegen und legitimieren. Einige Befragte bekundeten hingegen den Wunsch nach zusätzlicher Transparenz. Diese erhoffen sich von einer permanenten Offenlegung der Bauentscheide eine erhöhte Gleichberechtigung und einen Anreiz für die Behörde die Anträge schneller zu bearbeiten.

Die kurzgefassten Schweizer Verträge und Gesetzesbücher werden durch die Befragten sehr geschätzt. Begründet wird dieser Umstand mit dem kulturell verankerten Vertrauen in Handeln nach Treu und Glaube. Demnach wird im Vertragswesen auf Normbücher verwiesen, anstatt diese einzeln dem Wortlaut nach aufzuführen. Hingegen wurde erwähnt, dass Auflagen im Bauentscheid manchmal übertrieben spezifisch und teilweise nicht konkret umsetzbar seien. Regulierungen betreffend weichen Faktoren wie zum Beispiel die Gestaltung könnten in der Umsetzung Probleme aufwerfen, da diese oft Auslegungssache bleiben. Namentlich wurde der in den Richtlinien verankerte Nachweis der Nachwirkung eines Hochhauses erwähnt. Es wurde festgehalten, dass zur Gleichbehandlung Regeln gefordert werden, welche jedoch eingehalten werden müssen. In diesem Kontext wurde wieder das Baukollegium aufgeführt, deren Vorschläge teilweise als Anmassung empfunden würden, weil sie keinen Gesetzescharakter aufweisen.

Die Zunahme der Regulierungsdichte wird von mehreren Befragten als Folgeerscheinung unserer Zeit interpretiert. Statt Probleme mit Menschenverstand anzugehen, würde die Gesellschaft immer öfter bevorzugen, sich mittels neuer Regulierungen der Verantwortung zu entziehen. Dies könne dazu führen, dass neue Gesetze entwickelt werden, die nur ungenügend auf bereits bestehende abgestimmt werden. Ein Befragter nennt hingegen die Digitalisierung als Ursache, da diese immer mehr von den Planern fordere. Die Elektronik bedeute keinen Zeit-, sondern einen Informationsgewinn.

Die Befragten wurden dazu aufgefordert Vorschläge zu formulieren, wie man der zunehmenden Regulierungsdichte entgegenwirken könnte. Es wurde festgehalten, dass Vorschriftentexte widerspruchsfrei und für jeden verständlich gefasst sein müssten. Ein Befragter gab an, dass Regelungen idealerweise so gut formuliert werden sollten, dass sie Sicherheit bieten und gleichzeitig genügend Freiraum zulassen. Letzterer könnte dadurch garantiert werden, dass Planungsziele festgelegt werden, jedoch nicht die anwendbaren Mittel zu deren Erreichung. Ein Befragter hat beigefügt, dass Gesetze möglichst beständig und verlässlich sein sollten. Vor dem Erlass neuer Regelungen sollten deren Konsequenzen, Umsetzbarkeit und effiziente Kontrollmechanismen beurteilt werden.

5.3.2 *Einschätzung des Verfahrens durch Akteure in der Stadt New York*

In der Stadt New York wird das DOB von fast allen Befragten durchaus positiv bewertet und der Prozess als Zusammenarbeit empfunden. Die Befragten gaben an, dass die Verfahrensdauer – Zonenkonformität vorausgesetzt – kurz sei. Zwar wurde angemerkt, dass Potential zur zusätzlichen Verkürzung bestünde, obschon die aktuelle Dauer der Baubewilligungen bereits erlaube, die Stadt im gewünschten Tempo zu entwickeln. Das DOB würde sich dank der Möglichkeit der Self-Certification⁵⁰, Kapazitäten freischaffen. Die kurze Bewilligungsdauer wurde jedoch von einem Befragten auch kritisch gewürdigt, da es in den letzten Jahren vermehrt zu Kranversagen mit Todesfolge gekommen sei und er diese Unfälle der Überbelastung der Beamten anrechnet, welche unter Zeitdruck Fehlleistungen übersehen.

Alle Befragten bestätigten, dass das DOB Ordnungsfristen einhält. Schwierig wäre es, wenn andere Behörden, wie beispielsweise das öffentliche Verkehrsunternehmen MTA, welche keine Ordnungsfristen definiert hat, involviert würden.

Die Anforderungen an ein Hochhaus seien klar und der Prozess simpel ausgestaltet. Besonders geschätzt wird, dass das Verfahren i.d.R. keine zusätzlichen Teilschritte enthält. Vor einiger Zeit wurde zudem das Konzept High-rise Group eingeführt, welches ab Baueingabe und bis zur Bauabnahme eine einzige Ansprechperson in allen Belangen

⁵⁰ Self-Certification erlaubt es den Planern von kleinen Projekten, die Verantwortung über die Normenkonformität zu übernehmen. Vergleichbar mit dem Zürcher „Vereinfachtes Verfahren“.

garantiert. Diese Neuerung würde den Prozess vereinfachen, da die zugewiesene Ansprechperson mit allen Aspekten des Projektes vertraut sei.

Einer der Befragten gab an, keine Reform, welche das Verfahren weiter vereinfachen würde zu wünschen. Er fände es richtig, dass das Verfahren Hürden berge, da man auf diese Weise den Eintritt in die Immobilienentwicklung auf Professionelle beschränken könne, was wiederum die Konkurrenz zwischen den Anbietern dämpfe.

Die Online-Plattform, welche in der Stadt New York eine elektronische Baueingabe ermöglicht, wird Hub genannt.⁵¹ Diese ist noch nicht vollständig institutionalisiert, und weist zur Zeit noch einige Schwächen in der Umsetzung auf. Diese werden jedoch in Kauf genommen, weil die Bestrebung zur Modernisierung geschätzt wird. Den Beamten und deren Infrastruktur wird eine gewisse Antiquiertheit nachgesagt, welche mit den ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln begründet wird. Die Befragten bestätigen somit, dass die Einführung des elektronischen Prozesses der richtige Weg ist. Als Vorteile werden die schnellere Koordination, vereinfachte Datenhaltung und reduzierter Papieraufwand genannt. Die grösste Errungenschaft sei jedoch die Möglichkeit der Prozessverfolgung. Vor Einführung des Hubs hat man nach Baueingabe abgewartet, bis alle Behörden Stellung genommen hatten und das DOB die zusammengesetzten Auflagen dem Planer zustellte. Dank dem Hub kann der Planer sich nun jederzeit online erkundigen, wo sich der Antrag befindet, welche Diskussionen anstehen und kann allenfalls entsprechende Dokumente nachreichen.

Mehrere Befragte erwähnten, dass ein Regierungswechsel die grösste Planungsunsicherheit darstelle, denn diese kann zu einer Verlagerung der städtebaulichen Ziele führen. Ansonsten wird die Zoning Resolution als beständig empfunden. Akteure schätzen, dass diese selten revidiert wird und sie sich daher gut mit dem Gesetz auskennen. Die Befragten gaben an, dass sie die feingliederige Einteilung in verschiedene Zonen durch das Department of City Planning als erfolgreich einstufen. Geschätzt wird das Bestreben nach Erhalt des jeweiligen Quartiercharakters, während die Planungssicherheit gewährleistet bleibt.

⁵¹ Unter: a810-efiling.nyc.gov/eRenewal/loginER.jsp

Bezüglich ULURP herrschte kein eindeutiger Konsens bei den Befragten. Einige schätzten den Prozess als zumutbar und hilfreich ein. Die Behörden wären bei der Prozessgestaltung sehr darum bemüht gewesen, den Ablauf klar zu strukturieren. Besonders geschätzt wird die Silent-is-Consent Rule, welche dazu führt, dass Behörden die Eingaben im eigenen Interesse fristgerecht abhandeln. Andere Befragte wiederum bezeichneten den Prozess als sehr kompliziert und lehnten die Öffentlichkeitsbeteiligung ab. Hierin findet sich der Grund, wieso praktisch alle Hochhäuser zonenkonform entwickelt werden. Laut Medienberichten ist ein gewisses Mass an Unzufriedenheit bei der Lokalbevölkerung festzustellen, welche ein verstärktes Mitspracherecht bei Gebäudehöhen über 200 m wünschen.⁵² Möglicherweise würde eine Kompromisslösung, welche in der regulären Baueingabe eine vereinfachte Auswirkungsstudie vorsähe, zu insgesamt sorgfältiger geplanten Bauvorhaben führen. Bis jetzt würden die wirtschaftlichen Vorteile einer historisch etablierten liberalen Städtebauplanung jedoch überwiegen.⁵³

In der Stadt New York schienen die Befragten die erhöhte Regulierungsdichte weniger gesellschaftskritisch zu hinterfragen. Als Grund, für deren Zunahme, wird eine Schichtung (en. layering) genannt; in Folge eines jeden Unfalls würden neue Regelungen erstellt. Dadurch, dass die Normen jedoch nicht aktiv rationalisiert würden, beginnen sie, nach mehrfachem Schichten, Widersprüche aufzuweisen. Generell würde der Building Code auf gesunden Menschenverstand basieren. Die Mehrheit der Befragten wollen Regeln welche der Sicherheit dienen beibehalten, während sie bei anderen Regulierungen eine Lockerung befürworten würden.

Einsprachen wurden nicht als Quelle potentieller Konflikte erwähnt. Laut Angaben der Akteure, betreiben professionelle Immobilienentwickler einen grossen Aufklärungsaufwand gegenüber der Nachbarschaft. Der Anreiz bestünde in einem kooperativen Realisierungsprozess. Einsprachen würden mündlich während allfälligen Public Hearings behandelt. Zu Rechtsmitteln würde lediglich bei nichtkonformer Bautätigkeit gegriffen, welche jedoch durch das DOB sofort geprüft und in den meisten Fällen aberkannt würde.

⁵² Vgl. Warerkar 2015, o.S.

⁵³ Vgl. Interview Singer 2016, Anhang B.

Bezüglich Transparenz im Prozess waren sich alle Befragten einig, dass die Behörde ein grosser Aufwand zu deren Gewährleistung betreiben und sie mit dem gegenwärtigen Zustand zufrieden sind.

5.4 Optimierungspotential und -vorschläge

Die Experten wurden im Interview dazu eingeladen Verbesserungsvorschläge basierend auf ihren umfassenden Erfahrungen einzureichen, was die Formulierung der nachfolgenden Handlungsempfehlungen für die Stadt Zürich erlaubte. Die Vorschläge zur Reform von Baubewilligungsverfahren und BZO variieren von einfach umsetzbaren Anpassungen bis zu grundlegenden Systemwechseln, welche allenfalls langfristig in Betracht gezogen werden könnten. Sie werden nicht hinsichtlich rechtlicher Umsetzbarkeit kommentiert.

Nachfolgend werden die von den Experten genannten Best-Practice-Prinzipien zur Förderung eines guten Baubewilligungsverfahrens erläutert.

5.4.1 *Zonenordnung*

Es wäre zu prüfen, ob bei einer künftigen Überarbeitung der BZO eine nachhaltigere Strategie in Erwägung gezogen werden könnte, welche der Stadt mehr Wachstumsspielraum ermöglicht. Somit würden die stetig steigenden Nutzungsansprüche der Stadt Zürich zukunftsicher miteinbezogen. Bei einer umfassenden Revision müssten hierzu Ausnutzungsreserven geschaffen werden, welche jedoch eine Mehrwertabschöpfung durch die Behörden voraussetzt. Das Hochhausgebiet III bietet sich dazu an, als Zone mit erhöhter Baudichte eingestuft zu werden. Beispielsweise könnte die zonencharakteristische Bauweise ausschliesslich über eine festgelegte Ausnutzungsziffer geregelt werden, ohne Vorgaben zur maximalen Gebäudehöhe. Umfassende Überlegungen zu öffentlichen Räumen, Erschliessung und Infrastruktur müssten im Vorfeld geschehen. Dank allgemeingültigen Rahmenbedingungen würden sich Gestaltungspläne und Sondernutzvorschriften in diesem Stadtteil erübrigen und eine administrative Entlastung bewirken.

Im Allgemeinen wäre es in Betracht zu ziehen, städtebauliche Planungsziele vermehrt durch Incentive-Zoning zu verfolgen, um eine ergebnisorientierte Stadtplanung zu fördern.

5.4.2 *Beurteilung durch das Baukollegium*

Die städtebauliche Machbarkeitsphase, sowie das damit verbundene Gremium, bedürfen einer intensiveren Kommunikation um deren Aufgabe und Verantwortung verständlich zu machen. Eine verbesserte Informationsarbeit durch das Baukollegium würde Bauherren Einsicht in deren angewandten Beurteilungskriterien gewähren und so reibungslose Prozesse begünstigen. Ausserdem sollte der Prozessverlauf klar strukturiert auf der Webseite kommuniziert werden, um auf die Vorteile des Erlangens eines Vorprojektes mittels Konkurrenzverfahren hinzuweisen. Da in diesem Fall das Kollegium auf eine zweite Prüfung verzichtet, würde einerseits das Kollegium entlastet und andererseits die Zeitplanung für den Bauherr erheblich vereinfacht.

Eine Vertretung aus der Immobilienwirtschaft im Baukollegium könnte zu einer differenzierteren Prüfung von Hochhausprojekten führen und insbesondere die Akzeptanz der Investoren erhöhen.

Es wäre sehr hilfreich, wenn architektonische und städtebauliche Bewilligung bereits in dieser Anfangsphase eingeholt würden, um möglichst früh eine erhöhte Planungssicherheit zu erreichen.

5.4.3 *Baubewilligungsverfahren*

Durch den Trend zum vermehrten Bau von Hochhäusern in den letzten 15 Jahren, sind solche Projekte keine Ausnahmefälle mehr. Aktuell setzt ein Hochhausprojekt oft eine kantonale Bewilligung voraus, u.a. da die Fundamente des Bauwerks ins Grundwasser reichen können. Klar definierte Prozesse und Ordnungsfristen zwischen Kanton und Stadt Zürich würden die Koordination erleichtern.

Durch die Einführung einer Regelung, welche der strengeren Auflage Vorrang zusichert, könnten, im Sinne einer simplen Massnahme, Widersprüche im Bauentscheid reduziert werden. Insbesondere sollten die Auflagen für Tiefbaugaragen in Bezug auf den Grundwasserschutz im Hochhausgebiet III hinterfragt werden.

5.4.4 *Einspracheverfahren*

Einsprachen sind dem Baubewilligungsprozess nachgelagert und werden somit im Rahmen der vorliegenden Forschungsarbeit nur am Rande behandelt. Dieses Rechtsmittel wurde jedoch von allen befragten Personen als durchaus hinderlich erwähnt, weshalb auch hierfür Optimierungsmassnahmen formuliert wurden.

Eine erhebliche Verkürzung der Bearbeitungszeiten von Einspracheverfahren, würde Verzögerungen durch missbräuchliche Einsprachen verhindern. Ausserdem würde die Bearbeitung im Rahmen einer öffentlichen Anhörung das Verfahren beschleunigen und vor allem die Hemmschwelle zur öffentlichen Einspruchserhebung erhöhen.

5.4.5 *Transparenz*

Im Kanton Zürich kann eine Anfrage betreffend Grundeigentümer über das Grundbuchamt erfolgen, jedoch nicht betreffend Stand der Baubewilligung. Da es sich bei der Baubewilligung um eine Beschränkung der Eigentumsrechte handelt, betrifft dies einen Akt zwischen einer Behörde und einer Privatperson. Hierin verbirgt sich eine Grundsatzdiskussion, bezüglich des Öffentlichkeitsprinzips, sowie dem Daten- und Personenschutz.

Es kann jedoch festgehalten werden, dass im Sinne der Gleichbehandlung der Antragsteller eine Tendenz hin zu einer erhöhten Transparenz bemerkbar ist. Auch lässt sich vermuten, dass eine öffentliche Datengrundlage bezüglich der Bearbeitungszeiträume seitens des AfB, des AfS und v.a. des Baukollegiums den Baubewilligungsprozess verbessern würde.

5.4.6 *Regulierungsdichte*

Eine liberalere Beurteilung weicher Faktoren bzw. gestalterischer Aspekte eines Projektes würde die Akzeptanz der Beurteilung durch das AfS und das Baukollegium erhöhen. Eine Beurteilung der städtebaulichen Einordnung von Hochhäusern durch das AfS und Baukollegium ist durchaus angebracht und erwünscht, jedoch könnten Objektdetails und Materialisierung vermehrt den Planern und Investoren überlassen werden, denn bei einem Hochhaus bestehen durch den Öffentlichkeitscharakter bereits hohe Anreize zur Ausarbeitung eines gestalterisch guten Projektes.

5.4.7 *Elektronische Baueingabe*

Die Stadt Zürich arbeitet zurzeit an der Entwicklung einer elektronische Baueingabe, welche Bestandteil des Baubewilligungsverfahrens werden soll. Die Herausforderung besteht darin, diese als Chance zu nutzen, um grundlegende Optimierungen am Prozess vorzunehmen. Die elektronische Plattform soll als Server dienen, damit Planunterlagen in elektronischer Form eingereicht werden und involvierte Behörden ihre Stellungnahmen umgehend hochladen. Besonderes Augenmerk bei der Entwicklung sollte auf eine interaktive Plattform gelegt werden, welche die direkte Prozessverfolgung und Kommunikation zwischen Behörden und Planer, sowie eine Vergleichbarkeit von Bewilligungsrelevanten Themen und Auflagen ermöglichen würde.

5.4.8 *Best Practice im Baubewilligungsverfahren*

Die Experten wurden im Rahmen der Gespräche dazu eingeladen, Best Practice Aspekte des Baubewilligungsverfahrens zu nennen. Die daraus resultierenden Erfolgsaspekte eines guten Verfahrens werden nachfolgend erläutert.

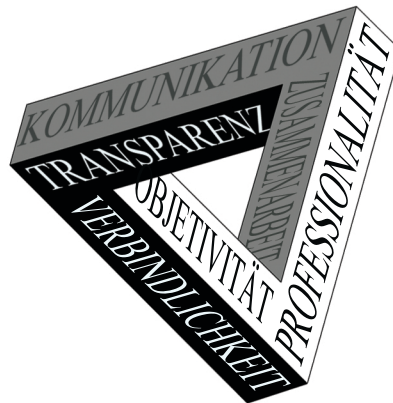


Abbildung 14: Best-Practice-Prinzipien für das Baubewilligungsverfahren

1. Kommunikation

Aktive und zeitgerechte Kommunikation wird in beiden Städten als Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklung eingestuft. Das Verständnis für unterschiedliche, teilweise gegensätzliche, Zielsetzungen wird gefördert und das Vertrauen zwischen den Interessenvertretern positiv beeinflusst.

2. Transparenz

In New York wird die Transparenz im Prozess als unabdingbar wichtig erachtet. Die Transparenz ist eng mit einer guten Kommunikation verknüpft und erhöht die Ver-

gleichbarkeit der Prozesse. Somit lässt sich Optimierungspotential systematisch ableiten. Je einfacher relevante Informationen abrufbar sind, desto höher wird die Transparenz empfunden.

3. Objektivität

Die objektive Beurteilung des zu bewilligenden Projektes wird in beiden Städten als Grundlage für einen transparenten Baubewilligungsprozess und professionelle Wahrnehmung der Behörden vorausgesetzt. Besonders wichtig ist es, dass die erhöhten gestalterischen Anforderungen, welche Hochhäuser erfüllen müssen, mit objektiven Kriterien beurteilt werden.

4. Professionalität

Die Professionalität eines Baubewilligungsverfahrens wird massgebend von allen beteiligten Interessengruppen beeinflusst; sei das die fachliche Beratung durch das Bauamt oder die Qualität der Baueingabe. Je höher die Qualität vorliegender Projektanträge, desto wahrscheinlicher ist die zeitnahe Stellungnahme involvierter Behörden.

5. Verbindlichkeit

Vor allem in Zürich wird Verbindlichkeit als prozessoptimierende Komponente erachtet. Die Vorteile, die daraus entstehen sind Planungssicherheit in einer frühen Phase.

Das Amt für Städtebau kann lediglich unverbindliche Aussagen machen, bevor nicht das Baukollegium zum Antrag Stellung genommen hat. Hier wäre eine frühzeitige verbindliche Aussage betreffend Volumen und Gebäudehöhe für die Investoren wünschenswert und würde die Planungssicherheit entscheidend erhöhen.

5.5 Zwischenfazit

Die Auswertung der Experteninterviews hat gezeigt, dass sich die Unterschiede zwischen einem guten und einem schlechten Verfahren oft nur in den Details der Umsetzung zeigen und dass Ämter beider Städte um ein Höchstmass an Qualität bemüht sind.

6 Schlussbetrachtung

6.1 Fazit

Aufgrund der unterschiedlichen Planungsinstrumenten und Verfahrensabläufen wird die abweichende Verfahrensdauer zwischen den Städten Zürich und New York erklärt. Insofern kann die formulierte Hypothese, dass es einen begründbaren Unterschied in der Verfahrensdauer zwischen den Städten Zürich und New York gibt, bestätigt werden. Die Beurteilung der Auswirkung der ermittelten Unterschiede auf die Qualität des Verfahrens wurde anhand der Zufriedenheit der Interessengruppen durchgeführt.

Die grössten Unterschiede bezüglich der Dauer des Verfahrens sind nicht auf den Baubewilligungsprozess selbst, sondern auf das Rahmenwerk der Bau- und Zonenordnung zurück zu führen. Das Bewilligungsverfahren per se ist ein Mittel zum Zweck, welches für einen reibungslosen Ablauf einer zukunftsicheren Zoneneinteilung bedarf.

Die jeweilige Zonenordnung und deren Umsetzungsmassnahmen sind als Antwort auf herrschende Bedingungen in der jeweiligen Stadt zu verstehen. Die sehr unterschiedlichen Entstehungsgeschichten der traditionellen europäischen Stadt Zürich einerseits und der, durch Kolonialmächte und Einwanderer geprägten Stadt New York andererseits, brachten verschiedene Herausforderungen hervor. Zu nennen sind der Erhalt der historischen Strukturen in Zürich und Verbesserung der Lebensbedingungen in Arbeitervierteln von New York.

Die Vorprüfung durch das AfS und die Baukommission ist einer der Verfahrensschritte, welche in der Stadt Zürich zu grossen Unterschieden in der Verfahrensdauer führen kann. In dieser Phase werden weiche Gestaltungsfaktoren beurteilt mit dem Ziel der städtebaulichen Integration des Bauwerks. Zur Erlangung einer Baubewilligung bedarf es oft der Ausarbeitung eines Quartier- oder Gestaltungsplanes, welcher die gesamte Planungs- und Bewilligungsdauer eines Hochhauses zusätzlich verlängert.⁵⁴

⁵⁴ Vgl. Wüest & Partner, Immo Monitoring 2016, S.28.

Der Öffentlichkeitscharakter eines Hochhauses erhöht das Risiko von Einsprachen und die Wahrscheinlichkeit einer Volksabstimmung. Beide Faktoren tragen negativ zur Bewilligungsdauer mit.

Die aus dem Vergleich abgeleiteten Massnahmen zur Verkürzung des Bewilligungsverfahrens für Hochhäuser lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Gestaffelte Baubewilligung: Förderung von parallel verlaufenden Prozessen.
- Elektronische Baueingabe: Ermöglicht eine kontinuierliche Prozessverfolgung. Bietet die Gelegenheit grössere Reformen einzubeziehen, wie zum Beispiel die Etablierung einer interaktiven Kommunikation zwischen dem Antragssteller und den beteiligten Departemente.
- Incentive-Zoning: Verfolgung städtebaulicher Planungsziele durch das Schaffen von Anreizen und Planungsvorteilen.
- Baukollegium: Verbesserte Informationsarbeit. Einberufung eines Vertreters aus der Immobilienwirtschaft.
- Behördenübergreifende Konflikte: Strukturiertere Abläufe zwischen Kanton und Stadt Zürich bei Hochhausbauten; klare Hierarchie zwischen den verschiedenen Behörden und Departemente (Grundwasser vs. Tiefbaugarage, Denkmalschutz vs. Brandschutz).
- Einsprachen: Schnellere Bearbeitung von Einsprachen und Mediationsbestreben mittels einer vorgeschalteten öffentlichen Anhörung mit allen involvierten Parteien.
- Statistik: Erhebung und Veröffentlichung von Daten zu Baubewilligungen.

6.2 Diskussion

Ein direkter Vergleich der Dauer von unterschiedlichen Baubewilligungsverfahren ist nur mit erhöhtem Aufwand möglich, da sich die Prozesse in den Schritten und deren Reihenfolge deutlich unterscheiden. Die gestaffelte Erteilung von Baubewilligungen in Abhängigkeit der Bauphase in der Stadt New York und das zweigleisige Verfahren in der Stadt Zürich mit Involvierung des AfB und des AfS, erschweren die Vergleichbarkeit. Eine nähere Untersuchung von weiteren Parameter und deren Einfluss auf die Bewilligungsdauer würde diese erhöhen.

Der Vergleich von Leuchtturmprojekten beider Städte hat zur Erkenntnis geführt, dass die Bewilligungsdauer bei Projekten, welche eine Ausnahmegewilligung erfordern, auch in der Stadt New York den Realisierungsprozess hinauszögern können.

Des Weiteren wurde erkannt, dass die optimale Dauer einen Grenznutzenverlauf aufweist. Da zum Baustart eines Grossprojektes eine Vielzahl an Verfahren parallel laufen, kann die Zeit bis zur Erteilung der Bewilligung produktiv genutzt werden. Demzufolge zeichnen sich gut funktionierende Systeme weniger durch eine kurze Dauer als durch die Qualität der Prozesse aus. Dasselbe gilt für die Regulierungsdichte, wo nicht weniger, sondern bessere Regulierung führen zu einem optimierten Bewilligungsverfahren.

Da für diese Arbeit eine Stadt in den USA als Referenz herbei gezogen wurde, deren Rechtssystem sich stark von demjenigen der Schweiz unterscheidet, müssten die abgeleiteten Optimierungsmassnahmen in einem weiteren Schritt auf ihre rechtliche Umsetzbarkeit geprüft werden.

Städtische Grünzonen und die Aussicht auf Berge und See sind ein wichtiger Bestandteil der hohen Lebensqualität in der Stadt Zürich, deren Einschränkung durch das Anstreben eines „Zürcher Manhattans“ nicht zielführend sein kann. Vielmehr soll die vorliegende Arbeit Anregungen bei einer Überarbeitung der Prozessabläufe geben und Akzeptanz für dynamische Stadtentwicklung fördern.

6.3 Ausblick

Diese Studie schafft erste Grundlagen, welche die Definition von Zielen für Verbesserungsmassnahmen im Baubewilligungsverfahren erlauben soll. Zukünftige Studien zum Baubewilligungsverfahren für Hochhäuser könnten sich zum Beispiel auf folgende zwei Bereiche konzentrieren:

- Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von Hochhäusern in Relation zu ihrer Höhe. Eine Skyline ist grundsätzlich Ausdruck eines wirtschaftlichen Phänomens. Gebäudehöhe, Baudichte, Standort und Form der Hochhäuser sind von den Kosten und Nutzen bei dessen Erstellung getrieben. In diesem Kontext könnte die Beziehung zwischen Hochhausbau und der zugrundeliegenden ökonomischen

Entwicklung der Stadt Zürich ausgewertet werden. Die Ermittlung der Ursache für den aktuellen Hochhaustrend könnte wichtige Daten für eine Zukunftsstudie liefern.

- Vergleich des Baubewilligungssystem der Stadt Zürich mit demjenigen der ranghöchsten Stadt gemäss Doing Business Report 2016. Im Rahmen von weiterführenden Studien wäre eine Untersuchung der Planungsinstrumente Singapurs aufschlussreich.

Cuius est solum, eius est usque ad caelum et ad inferos.

Accursius, 13. Jh.

Literaturverzeichnis

- Albers, V., Eberhard, F., Gartmann, S. (2000): Experiment: kooperatives Planungsverfahren zur Aufwertung von Zürich West: von der Kunst den Tiger zu reiten, In: Werk, Bauen + Wohnen, Heft 4, S.35-43, Zürich.
- Argast, F., Durban, C., Gmür, P., Kurz, B. (2015): Dichter – Eine Dokumentation der baulichen Veränderung in Zürich – 30 Beispiele. Amt für Städtebau der Stadt Zürich, 3. Auflage, Zürich.
- Barr, J., Mizrach, B., Mundra, K. (2014): Skyscraper Height and the Business Cycle: Separating Myth from Reality, Newark.
- Bauordnung der Stadt Zürich, Bau- und Zonenordnung, In der Fassung des Gemeinde-ratsbeschluss vom 23. Oktober 1991 mit Änderungen bis 20. August 2014, Zürich.
- Dolkart, A., (2003): The Architecture and Development of New York City – The Birth of the Skyscraper, New York (eigene Übersetzung).
- Fritzsche, C., Bösch, P., Wipf, T. (2011): Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Auflage, Zürich.
- Gmür, P., Heim, R., Odermatt, A., Ritschard, I., Schnider, R. (2013): Gerechter – Die Entwicklung der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich, Amt für Städtebau der Stadt Zürich (Hrsg.), Zürich.
- Griffel, A. (2014):Raumplanungs- und Baurecht – in a nutshell, 2. Auflage, Zürich.
- Hänni, P. (2002): Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern.
- Hochbaudepartement Der Stadt Zürich, Amt für Städtebau (2001): Hochhäuser in Zürich, Richtlinien für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten (Aktualisierte Neuauflage 2012), Zürich.
- Kanton Zürich, Baudirektion, Amt für Raumentwicklung (2015): Die Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen, Zürich.
- Menz, S. (2009): Drei Bücher über den Bauprozess, Zürich.

- Morris, K. (2014): Sky Is Limit for Air Rights in Manhattan, Wall Street Journal, 23.April, New York.
- Mouillier T. (2009): Reforming Building Permits – Why is it important and what can IFC really do?, Washington DC (eigene Übersetzung).
- New York City Department of City Planning (2015): A Survey of Transferable Development Rights Mechanisms in New York City, New York.
- New York City Department of City Planning (2011): Zoning Handbook, 2011 Edition, New York (eigene Übersetzung).
- New York Times (2015): A Summary: The Hidden Money Buying Condos at the Time Warner Center, 7.Februar, New York.
- PriceWaterhouseCoopers (2005): Economic Impact of Accelerating Permit Process on Local Development and Government Revenues, London.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesrat (2015): Administrative Entlastung - Bessere Regulierung – weniger Aufwand für Unternehmen – Bilanz 2012-2015 und Perspektiven 2016-2019, Bern.
- Story, L., Saul, S. (2015): Towers of Secrecy: Stream of Foreign Wealth Flows to Elite New York Real Estate, New York Times, 7. Februar, New York.
- UBS Switzerland AG (2015): Preise und Löhne 2015 – Verdiene ich genug, um meinen gewünschten Lebensstil zu finanzieren?, Zürich.
- World Bank Group (2003-2016): Doing Business 2016 – Dealing with Construction Permits, USA (eigene Übersetzung).
- Wüest & Partner, Immo-Monitoring Herbstausgabe (2009): Dauer von Baubewilligungsverfahren, S.66-73, Zürich.
- Wüest & Partner, Immo-Monitoring Sommerausgabe (2016): Hochhäuser, S.24-33, Zürich.
- Zeller, T. (2012): Einführung in die Rechtswissenschaft, Bern.

Internetquellen

Barnes J. (2014): The Construction Next Door - Dealing with Disruptions, in: The Co-operator New York, The Co-op & Condo Monthly, unter: www.cooperator.com (abgerufen am 03.07.2016).

Baublatt, in: Webseite Baublatt, unter: www.baublatt.ch (abgerufen am 08.08.2016).

Eisenring C. (2013): Doing Business – Ein Katalysator für Reformen, in: Neue Zürcher Zeitung, 10.6.2013, unter: www.nzz.ch/weltbank-haelt-an-doing-business-bericht-fest-1.18096115 (abgerufen am 25.06.2016).

Eldredge B. (2015): What is ULURP? And why do we have it?, in: Brownstoner, 24.11.2015, unter: www.brownstoner.com/development/ulurp/ (abgerufen am 05.08.2016).

Geren R., architect, construction specifier, and code consultant: The Code Corner, unter: www.specsandcodes.typepad.com/the_code_corner/building-codes/ (abgerufen am 31.07.2016)

Koch U. (1988): Bauen in Zürich zwischen Utopie und Resignation, in: Vortrag anlässlich der SIA Hauptversammlung in Zürich, unter: www.sp-zuerich.ch/sites/default/files/u4/Rede_Ursual_Koch_SIA_1988.PDF (abgerufen am 29.07.2016).

Limmer R., Dolkart A.: The Tenement As History And Housing, in: Thirteen – Media with Impact, unter: www.thirteen.org/tenement/info.html (abgerufen am 30.07.2016).

New Zealand's premier accreditation body (IANZ), in: Webseite von IANZ, unter: www.ianz.govt.nz (abgerufen am 04.06.2016).

NYC Planning: City Planning History, unter: www1.nyc.gov/site/planning/about/city-planning-history.page (abgerufen am 25.07.2016).

NYC Planning: Zoning Background, When and why was zoning created?, unter: www1.nyc.gov/site/planning/zoning/background.page (abgerufen am 25.07.2016).

Tagesanzeiger (2016): Keine Baubewilligung für Miniprojekte mehr, unter: www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/Keine-Baubewilligung-fuer-Miniprojekte-mehr/story/21328095 (abgerufen am 25.06.2016)

Von Fischer S. (2013): Städteräume ohne Name, in: Neue Zürcher Zeitung, 05.02.2013, unter: www.nzz.ch/zuerich/stadtraeume-ohne-namen-1.17981556 (abgerufen am 01.06.2016).

Warerker T. (2015): Real Estate Group Rebuffs Idea of Height Limits for Tall Towers, in: Curbed New York, unter: ny.curbed.com/2015/12/30/10850630/real-estate-group-rebuffs-idea-of-height-limits-for-tall-towers (abgerufen am 26.07.2016).

Anhang

Anhang A Interviewverzeichnis

Anhang A.1 Kreisarchitekt / Code Consultant

Organisation	Interviewpartner	Datum
Stadt Zürich, Amt für Baubewilligungen	Erich Steffen, Kreisarchitekt Dipl. Architekt HTL	07.06.2016
Code Llc	Jennifer Kapp, Partner B.Arch. NJIT	05.07.2016

Anhang A.2 Investoren / Entwickler / Planer

Hochhaus	Organisation	Interviewpartner	Datum
SkyKey Andreasark 63 m, 2014, ZH	Steiner AG Entwickler/Investor	Othmar Ulrich Head Real Estate Development Region East	13.06.2016
Löwenbräu-Areal Black 70 m, 2013, ZH	PSP Swiss Property AG Investor	Reto Grunder lic. iur., Rechtsanwalt, MLP-HSG Asset Manager	13.06.2016
Mobimo Tower 81 m, 2011, ZH	Mobimo AG Entwickler/Investor	Marc A. Pointet Msc ETH Arch. MBA HSG Leiter Suisse Romande	14.06.2016
Swissmill Getreidesilo 118 m, 2016, ZH	Harder Haas Partner AG Architekt	Robert Haas Dipl. Architekt ETH Partner	14.06.2016
Prime Tower 126 m, 2011, ZH	Gigon/Guyer Architekt	Stefan Thommen Dipl. Architekt ETH Geschäftsleitung	01.07.2016
Hampton Inn Manhattan 201 m, 2016, NY	OTO Development Entwickler/Investor	Vince Tiberi BS in Business Administration Development Manager	11.07.2016
50 West Street 239 m, 2015, NY	Time Equities Inc. Entwickler/Investor	Robert Singer MA Real Estate Development Associate Director	22.06.2016
New York by Gehry 265 m, 2011, NY	Forest City Ratner Entwickler/Investor	MaryAnne Gilmartin Urban Fellow President/Chief Executive Officer	11.07.2016
30 Park Place 286 m, 2016, NY	Silverstein Properties Entwickler/Investor	Jamison Divoll MA Real Estate Development Development Associate	11.07.2016

Anhang A.3 Stadtentwicklung

Organisation	Interviewpartner	Datum
Stadt Zürich, Amt für Städtebau	Pascal Hunkeler Stv. Direktor Amt für Städtebau, Zürich Mitglieder des Baukollegiums mit beratender Stimme	21.07.2016
Stadt Zürich, Amt für Städtebau	Julia Sulzer Fachverantwortliche Architektur und Stadtraum Geschäftsführung Baukollegium	21.07.2016

Anhang B Auszüge aus den Transkriptionen der Experteninterviews

Anhang B.1 Robert Singer, Associate Director, Time Equities Inc.

22. Juni 2016, 11am, New York



Abbildung 15: 50 West Street

Quelle: www.jahn-us.com / www.50westnyc.com

1. *Please describe the process to obtain the building permit for 50 West Street, including the communication efforts with authorities before filing with the DOB. How did you perceive the process (simple, rigorously organized)? What were the main challenges?*

This is one of the most complicated projects that have been permitted in New York City. There is an enormous amount of complications. To understand exactly what happened at 50 West it is necessary to understand what New York City normally does. There is a zoning code and then there is a building code and the zoning code tells you what you can build as-of-right. So basically if you want to build what you're allowed to build, you don't need to ask anybody – you just build it. You don't need to deal with the zoning department at all, you just submit the plans to the Department of Buildings and have the architects stamp it and the reviewer at the department of buildings will say: "Here's your building permit." They don't have any say in the architecture or you don't have to talk to the neighborhood – you don't have to do anything.

If you want to do something that is outside of the zoning code and the building code, this is where you need special permits and depending on what exactly you want to do, there are different levels of additional hoops you have to jump through - as we say. At 50 West, the hardest hoop to jump through is a process called ULURP, which stands for Uniform Land Use Review Procedure. And if you have to do a ULURP process this is the most complicated thing available. ULURP basically kicks in when you want to do something that is not allowed, which can be anything. This is a lot of work and a lot of presentations and the idea is so it is a transparent process. The process is very rigorous and people try to avoid it for that reason. So having to go through ULURP was really disturbing.

Are you familiar with 432 Park Avenue? They did not. The tallest building in like America or the Western Hemisphere – I don't know. They didn't need to do anything. They just submitted the building plans. All they did is to send some papers down to the Department of Buildings and they built this gigantic tower.

2. *Do you perceive the requirements for getting a high-rise building approved by authorities as exaggerated? Are the requirements clearly communicated in advance?*

I think it is way too easy to get a high-rise building permit and there are plenty of people that are writing articles, desperately begging the government for new regulations. Because there is nothing that says, you cannot build 432 Park Avenue. You can just go ahead and do it. There is no rule that requires that developer to check with anybody. In less you want to do something outside the zoning code, but the zoning code is so liberal, there are no height limits. There are very selected few situations, where it would make sense to really proceed through with the complicated ULURP process. 99% of people don't do that. I'm not making this up. There are so many articles in the New York Times where you can look up, editorials, news everything where there are people saying we need controls of supertalls, because these developers are changing the character of the city at their will.

3. *Is good communication to the public important? Do neighbors usually show acceptance towards large projects like 50 West Street?*

If you are doing what the rules allow for, nobody can say anything. If you are doing something that requires the ULURP process you have to write a very complicated environmental impact statement where you analyze the like fifty environmental impacts that your project would have. And there are professionals who do this. Everything from shadows to traffic, to schools and so on. All of the sudden as soon as you are in the ULURP, starts to govern chaos. It is a political process at that point. So kind of your Swiss normal process is our worst case that everybody avoids at all costs and almost nobody does it just because of this.

4. *What are the elements of the NY filing system, that work exceptionally good in your opinion?*

My personal experience is that the Department of Buildings in New York is very efficient, very quick. And I think that they are aggressive and allow a lot of stuff to happen at once. But recently we have been having a lot of crane failures. There is not enough people at the DOB that possibly really inspect everything that is going on engineering and third parties. I don't know if it is a good or bad system but it allows New York to operate at the speed it really wants to operate and I would say that part of New York is that it is eclectic and if you have this group of smart planners... Planners are always wrong – not always, but in retrospect a lot of times planners got it wrong. And who is to say that the private market shouldn't really just do what it wants to do. And who is to say that it is not better than letting five guys that have never build a building before and don't know anything about economics walk out from urban planning class and tell developers what materials to be used. Because at the end of the day people don't give any credit to how much risk a developer has to take to get this done, the loans and the guarantees that they have to sign, the investors that they have to team up with. The risks are enormous and up to the developer to ensure that their product is salable. And if you have people that don't know anything about selling apartments or office space then you are in a big problem. It gets down to; do you trust the market? Let's say somebody wants to build a building out of carbon. You guys would say: "Well no, that's inconsistent". On a backwards looking basis, but if this is exactly what the market wants and that's what they are going to pay for, and by building in that material, they are going to sell the apartments, people are going to

move in and go to school and buy products and all of the sudden urbanistically it was a better decision. You could argue that the material didn't make any sense and now you have people and economic activities there. I think that the history of New York probably said, let the private market do what it needs to do. We are not smart enough to tell them what to do.

5. *Could you please explain what is the added value of a code consultant?*

It's a different skillset. Why do you hire professionals to do anything? A regular person might know, what kind of lighting might be best, but you hire a lighting professional. In New York at least dealing with the government is extremely complicated and it's a totally different thing. There are countless forms that need to be filled out, when you open a permit, when you want to close a permit, when you want to get inspection, when you want to change something. When you want to do anything, there are countless forms and it doesn't make any sense that a developer or architect needs to waste their time to intersperse with this complicated paperwork system. The architect is busy. They hand over the plans to the expeditor, turns the plans into the proper forms and they fill everything out, according to the rules the DOB sets up to go, and they've got relationships with the plan examiner, they speak the same language, and they are able to make everyone's time more efficient.

6. *Where would you start if you would be hired to rationalize the building permit process?*

I'm for the government to be vigilant about safety and completely liberal about design. I'm for the private market to decide what is best for the city and not government. As long as the government makes sure that anyone's safe, if a particular person wants to risk his or her capital to do something, to build a building, that's fine with me - I don't care what it is. If you can build it, and you can sell it, and will take all the risk, we don't have any business telling you what to do. I wouldn't like being told what to do.

7. *What would you like to ask to a Swiss developer?*

What are their feelings on planners and community members who can basically stop a project, because they don't like a particular thing on it. I'd love to hear what a developer thinks about a situation that they have a product, a project that they believe is saleable but outside people don't let that project happen. What does that developer do? It would be interesting to hear a scenario where a developer can't do something that they thought was correct for the market.

Anhang B.2 Jamison Divoll, Development Associate, Silverstein Properties

11.07.2016, 9 am, New York



Abbildung 16: 30 Park Place

Quelle: www.ramsa.com / google maps

1. *In NYC to receive a building permit is handled either completely liberal for as-of-right buildings, or quite extensive for ULURP buildings. Do you think there is need for an intermediate process?*

It could be helpful to have some kind of step in between. Although the ULURP process seems reasonable, since it is most often used on very large complicated projects, I imagine there are instances with smaller projects, for which it is not as financially viable to go through the entire ULURP process. So if there was some other, less intense process you could go thorough, that could help activate smaller and mid level development that may be beneficial to the city.

2. *Could you please explain what is the added value of a code consultant?*

It seems like both respected countries use two different strategies for code consulting. In Switzerland, your code consultant works for the public entity, which is doing the review, so they don't really represent the developer or work on his behalf. Here in NY, we hire the code consultant to work on our behalf, so they are an advocate for our project. An advocate can help up get approval on whatever it is we are trying to do, instead of the other way around, where the authority reviewing the project is sending it back to the developer. So here in NY it's a function of cost and expertise, where we want to engage consultants who have the best and the most experience in dealing with the government agencies, to get our projects approved in as timely manner as possible. And we also don't want to have a full time person on staff to deal with that, because there are certain times when it is required, and other times when it's not required. So we would rather hire an outside consultant on an as-needed basis to act on our behalf, to get our drawings and submissions approved through all the different government agencies. And those code consultants, because that's all they do, are extremely familiar with all the nuances and protocols associated with the different agencies. They have built relationships with the people from those agencies over X amount of years, so it does give us an additional level of communication to reach out to them if there's a problem.

3. *In Switzerland some developers think that in NYC authorities do care more about the interest of investors and try to accommodate them. Could you confirm or deny this assumption?*

Here we can come back to a few things we talked about earlier, where, for the ULURP process, when you are trying to build a complex project, you need to gain support of not only the government, but also the public. Throughout the year-long review process the developers, as well as different government agencies and community groups, will discuss at length the benefits of the project – the economic development of the neighborhood, the jobs created by the project itself, the parking zones created, etc. From that perspective all of the stakeholders involved around the project will review, discuss and debate the economic merits and the public good value of the project, so people are definitely made aware of it. At the same time, government definitely acknowledges that we need development to continue to grow our economy, so it is definitely taken into the consideration. But of course there are always people who disagree with the project or refute the statistics provided for the project. Actually, there's no definite yes or no that I can say, that in NYC they care more about the investors. It's not the investors the city cares for, rather NYC is interested in the economic development overall. Although it is difficult, they are trying to align the interests of the investors who want to make return on their capital, with the interests of the city, understanding that real estate development is a necessity for growth as well as an economic generator for the neighborhood itself and the city at large.

4. *Do you believe a reform of the permit process for high-rise buildings is needed? Where would you start if you were hired to change the process?*

I haven't gone through the initial permitting process for this particular high-rise, as I wasn't involved in this project when I first started with this company, but I can try to point you in the direction where you may need to do some research. Because of the large volume of work in this city, a separate DOB group, called the High-rise Group, was created. I am not sure if it has to do with the upfront permitting process, but I know that it has to do with the on-going construction inspection and permitting process. That group assigns a singular NYC DOB project manager to any large project, that way the developer and the contractor are dealing with the same person from the city all the way through the construction of the project - when they are scheduling inspections, reviewing different issues on site, getting approvals for the different systems in the building. Prior to the development of this High-rise Group, it was just the DOB for the particular borough of New York City, which you would submit your inspection requests to, and you weren't sure which inspector you were going to get. In a high-rise building, if you get one inspector doing one floor, another inspector doing another floor, on an 80-storey building it can become very confusing to deal with a number of inspectors who are not very familiar with the project, or the people. That could really slow down the efficiency of the entire project, while with the creation of the High-rise Group, the process is streamlined, and the same people are involved into one project all the way through.

5. *What would you define as good practice within the building permit process?*

Transparency with the government and the public is definitely looked at as a positive practice and is kind of a pillar of a successful development. Quality design, not only in aesthetics, but also in the guts of the building is another good practice. Unfortunately, on our project we ran into a lot of design flaws that were result of the architecture and engineering teams not coordinating amongst themselves. If you have a strong design team – both from the architectural, structural, mechanical, electrical and the plumbing side

– that helps to not only streamline your review process through the DOB, because their documents are clear and concise and the DOB can understand them and see that your team clearly knows the code; but also going through the construction and the inspection process.

6. *How does NYC deal with FAR and maximum heights in different zones of NYC?*

Some neighborhoods in NYC have height restrictions, so even if you acquire air rights to increase your zoning FAR, you still may be limited by the height restrictions of your zone. There are also areas that do not have maximum height restrictions. In those instances developers will often acquire what they call an assemblage, which is a series of lots that are all adjacent to each other, and that would allow them to add up all the FARs per footage for each of those lots, which gives them their total buildable square feet. Then they are also able to purchase air rights from the buildings directly adjacent to their lot in order to increase their buildable square footage. To find such lots with potential additional air rights you could purchase, NYC has a website, called Oasis. There is another website, which ties the tax lots and the zoning laws together. These websites tell you for each lot, what their FAR is on the zoning area it is in, as well as what the FAR of existing buildings are. The information on these websites is not 100% accurate, but you can do a preliminary research on the website to find a lot adjacent to the one you are looking at, which hasn't maxed out their FAR. If the building only used 8 out of 10 of the available FAR, you could reach out to the building owner to find out if there are actual air rights that you can purchase. Now, air rights are not the only way to increase FAR in NYC. On many projects, especially the large ones, and on our project in particular, if you incorporate a public plaza on your property, the DOB and the city planning commission will grant you additional FAR. You basically contribute to the city planning. The city planning commission has the final control over what that city plaza looks like and what it contains, and there are all sorts of rules and regulations on what you have to provide. If you provide the plaza that complies with the city planning, it will give you bonus FAR. There is also a lot of discussion about increasing the size of a building and its FAR if you negotiate with the city and provide sort of affordable housing limits.

7. *Do you think there is a tendency for over-regulation or under-regulation? Why is it so, and how could we improve the quality of regulations?* I think there is a tendency for over-regulation in large cities like NY, just because, as time passes and government grows and certain things happen that create a concern amongst the public, a need is created to regulate something additional. Regulation typically builds on itself, it increases over time, it doesn't normally go away, that is why I think there is a tendency for over-regulation. I am trying to think which regulations could be eliminated. I can't think of anything from the top of my head right now, but I'll keep thinking about it, so when you send me the email request for any additional information, I'll see if I can come up with any specifics for you that we can discuss or look into.

8. *What would you like to ask to a Swiss developer?*

I want to know what the hardest part is about coordinating the design of a high-rise building in Switzerland. Is it finding a piece of land, is it finding the architect, is it getting the building approved – what is the hardest part?

Anhang B.3 MaryAnne Gilmartin, President, Forest City Ratner

12. Juli 2016, 11am, New York – Antworten schriftlich via email erhalten.



Abbildung 17: New York by Gehry

Quelle: www.inhabitat.com / google maps

1. *Is good communication to the public in NYC important?*

When you deal with large and complex projects like the ones Forest City Ratner tends to get involved in, there is usually some form of opposition. We were promptly sued by the neighboring properties as they were concerned about their views being block and about receiving light & air at their lot line windows. We reached a compromise by creating a 70' setback between 140 & 150 Nassau and the proposed building which became a public plaza (and in turn the Plaza bonus yielded additional FAR). We also had to underpin 140 Nassau and monitor through construction to ensure no adverse impacts were generated as a result of construction. In addition to dealing with neighbors, we made multiple presentations to the local Community board to get their sign-off.

2. *What are the elements of the NY filing system that work exceptionally good in your opinion?*

I can't speak to the process in Switzerland but, in NYC, real estate taxes are a major source of revenue and the real estate market is a major component of the economy. Having a more difficult process would take a toll on the City's bottom line.

3. *What are the main benefits you expect or you already enjoy from electronic filing?*

It definitely expedites the process and makes record keeping easier.

4. *Do you think there is a tendency for over-regulation? How could we work against it?* Of course every developer would love for less regulations but most have a purpose. It's a touchy subject given the crane accidents and the number of construction related deaths in New York City over the past few years. You can never be too safe. At the same time there are of course regulations that have nothing to do with safety that could be relaxed.

5. *What would you like to ask to a Swiss developer?*

Is there a construction workers union in Switzerland and if so, how is the relationship with the union and developers?

Anhang B.4 Vince Tiberi, Development Manager, OTO Development

19. Juli 2016, 09.00 Uhr, New York



Abbildung 18: 325 West 33rd Street

Quelle: www.otodevelopment.com / google maps

1. *Is good communication to the public in NYC important? Do neighbors usually show acceptance towards large projects?*

Good communication is always important, absolutely. In the zoning process, once the zoning approval is made, there is a 45-day window for objections to that approval or to the use of that particular development. After those 45 days you have no more opportunity to object to the project. Now, with the buildings as close as they are here in Manhattan, it is important, and we've made it important in our company, to make sure we have good communication with the neighbors, because of a few things. One is that we are obligated to put vibrating monitors in the neighboring buildings, to make sure that we are not doing anything structurally to the building during the excavation. We need to do surveys, which requires us in some cases to get on their property, so we have to get the authorization to do that. There can be another complication, as it is in the case of two of my other projects, where the developers of the neighboring buildings put windows on the sides of their buildings. And now, as we are coming up, those windows go away, based on the zoning. So we just have to have an open conversation and let them know what's happening, because they are leasing that space, and the situation is going to change. Imagine this person who had these windows for years, now we are coming up, and our building is going to go right by those windows. So whatever value in that leased space they had with those windows, has now diminished. But that is his risk, not ours.

2. *What are the elements of the NY filing system, that work exceptionally good in your opinion?*

It is the speed, because there is really just one agency we need to go to in regards to the approval of our plans. That is a big advantage over some other cities, whether they are Boston, LA, or Miami vs. even the suburban cities, where we have a planning board, or board of adjustments, depending on the zoning waivers they are asking for. Architectural review boards in some cities and municipalities around the country also play a big role in approvals, because they want the building to look the certain way and blend within the neighborhood. New York doesn't have that, unless you are in a zone, like a historical section, or you build in a historical building - that would require a little bit more oversight. So, a lot of oversight becomes historical.

3. *Do you believe a reform of the permit process for high-rise buildings is needed? Where would you start if you would be hired to rationalize the process?*

The process that was in place with the Hub is the right process. Putting a reviewer to a project and meeting with that reviewer helps – I have always been a big believer in face-to-face meetings to help expedite stuff. With the Hub system, there are more face-to-face meetings than before. In the prior process you would just submit your plans and wait for the reviewers to take a look at everything. The Hub process now allows you to have the same source/person for all of the reviews, whereas in the past the paperwork often got passed around in the office because of different reviewers. It also gives us a chance to research an open question and bring back the answer to the next meeting, when we come back to re-submit the comments. Basically, when there's an agreement on a question from the review items, the reviewer from the Hub puts the date and his/her initials right there on that line, so we can see in the read outs what has been reviewed and what hasn't. There is no backtracking or re-reviewing on anything, which used to happen often in the older days.

4. *What would you define as best practice within the building permits process?*

Cooperation of the outside agencies that are part of the review process. I think that the city, from the best practices standpoint, should give the Hub a little more authority in pushing those agencies. For instance, our submittals for any of water taps goes to the ET here in New York, who review and get back to everybody in their own pace of time. I made a mistake early in the construction timeframe to go there unannounced, and almost got arrested, as they don't allow any visitors or any face-to-face reviews. So, the individual who I have been talking to on the phone in regards to the review of our water tap plans, would tell me that they were on his desk for review, and after hearing it for 3 weeks I decided to pay a visit... just to be told that if I don't leave, I will be arrested. If the Hub had the ability to put some pressure on these agencies to get the final sign off once you brought them a paper for review, that would help the paperwork to get completed and the permit to get released much faster.

5. *What are the main benefits of electronic filing?*

As long as they know how to retrieve the information, it's so much better. One of the divisions within the Building Department, called the BEST Squad, handles inspections, site safety plans, demolition plans. They were one of the last departments to convert to electronic program. And their capacity to take plans in one shot was greatly diminished; as they didn't realize how much capacity they needed to have for their submittals. So many plans were being rejected or not loading through their website. The division was not getting plans, so they were literally just sitting there for a couple of weeks without realizing why it was so quiet. When people came in with paper plans, they insisted they had to be submitted electronically, even though it was impossible. So they had to work through it, and they were still working through it up until this past April or May, as they hadn't build the system to accommodate the large downloads that would occur when people submitted their plans and permits. So, these changes, like implementing a new method, bring lots of work for the authorities, and it is really hard to foresee all the problems. A lot also depends on the fact that the city had employed a lot of old-timers, and computers are not something

they care about. To them it just creates more problems. So it's been a learning experience down at the Building Department as they modernize, which to me had a long time coming.

6. *What would you criticize or praise about NYC zoning law.?*

I think FAR calculations are better done per zone, as they are all based on the master plan for the streetscape look. I think they are doing a good job in trying to create the smaller areas within Manhattan, like the Chelsea area, SoHo, and in their zoning calculations trying to maintain the personality of that particular neighborhood. I think they need to stay with the local little neighborhood looks and continue that philosophy throughout Manhattan. Because that is how they have been successful here, and that is why there is such a diversity of architecture throughout the city.

7. *Do you think there is a tendency for over-regulation? How could we work against it? The elimination of which regulations you would appreciate the most?*

I think major reactions with all the laws, codes and zones occur when there's an accident. And then it gets layers. In the last 50 years the biggest impact has been the energy model that has gone on. I think generally your basic building codes have a big common sense approach to it. In some agencies in New York City cast iron for the longest time has been the only material used for any type of underground or high-rise development. And now some individuals are taking a look at different materials to help improve the cost and efficiency of building and schedules, materials used not only here in the United States, but also in the world. So they have been suddenly updating and tweaking the code to make it better, but they unfortunately still layered things where you had to go to one side of the code vs. the other in zoning, to make sure that would compliment with this, all of which makes the process more confusing. In order to avoid it or work against it, I would take a look at all of the most current buildings built, and basically use those buildings as your baseline for all of the construction. I would go right across the border. I would go from the residential all the way through to the largest, like the new Freedom tower just recently built here, and then just take a look at what they all have in common in regards to the best practices - their material specifications, their electrical and egress requirements - all those elements should be very similar, especially in the commercial environment, and then just start the baseline from there. You could eliminate probably half of the building code from there. I think such a review would make sense about every 3 or 5 years, because new technologies and practices come along, and I don't think we ever want to lose sight of that.

8. *What would you like to ask to a Swiss developer?*

We have a question on our site, what if we were to build in Europe, how would we deal with that, how different are the codes? How would someone from Swiss development look at New York, as far as the challenge of building here in comparison to the processes they go through for building in their own country?

Anhang B.5 Robert Haas, Partner, Harder Haas Partner AG

14. Juni 2016, 10.00 Uhr, Zürich



Abbildung 19: Getreidesilo

Quelle: www.toponline.ch / www.wipkingen.net

1. *Gab es Verzögerungen beim Genehmigungsverfahren aufgrund von innovativen Bautechniken, -methoden oder -materialien?*

Das mit der Gebäudeversicherung und dem Explosionsschutz war etwas sehr spezielles für das Bauamt. Die Gebäudeversicherung hat uns Videos von explodierenden Silos im mittleren Westen der USA geschickt, was natürlich vorkommen kann und beim Bauamt gewisse Unsicherheit hervorrief. Jedoch haben wir nachgewiesen und belegt wie das Getreide gereinigt wird, wie viel Staubgehalt es enthält und wir konnten auch beweisen, dass keine Funken eine Zündung zwischen der Schaufel und dem Getreide entstehen kann. Die Schweiz befindet sich jedoch im Gegensatz zum EU-Raum noch in einem vernünftigen Rahmen was den Aufwand und die Bewilligung eines Silos angeht.

2. *Wie beurteilen Sie die Qualität und Art der Zusammenarbeit mit den Baubehörden, wurden Sie aktiv beraten? War die Koordination zufriedenstellend?*

Dieses Projekt hat grosses Interesse geweckt und Anklang gefunden. Dies hat auch dazu geführt, dass seitens Behörden und Projektinvolvierten eine aktive Beratung und auch Zusammenarbeit stattgefunden hat.

3. *Empfinden Sie die Belastung durch das Bewilligungsverfahren für Hochhäuser als hoch und halten Sie eine Reform für nötig? Wo würden Sie anfangen wenn Sie dieses rationalisieren dürften?*

Die Behörden agieren im Interesse der Öffentlichkeit und der Nachbarschaft. Von dem her ist deren Entscheidung berechtigt. Bis jetzt haben wir jedoch alle Bewilligungen erhalten und wir haben viel gebaut. Aber es gibt schon absurde Sachen, beispielsweise Barrierefreiheit. Da fragt man sich schon ob jeder Stock in einem Wohnhaus einen Lift haben muss. Der gesunde Menschenverstand würde meiner Meinung nach ein wenig lockerer damit umgehen.

4. *Was gehört für Sie zur Best Practice beim Baubewilligungsverfahren*

Verlässlichkeit ist ein spezielles Thema. Man kann sehr viele Sachen vorbesprechen, aber sie sind nicht verbindlich. Eine Bewilligung erfolgt erst mit einem schriftlichen Dokument. Es kann vorkommen dass

man von einer Seite ein OK erhält, die Arbeit beginnt auszuführen, diese dann bei einem anderen Gremium landet und da abgelehnt wird. Vielleicht kann man die Verlässlichkeit auch ein wenig systematisieren.

5. *Empfinden Sie der aktuelle Zonenplan hinsichtlich den ausgeschiedenen Hochhausgebieten als veraltet bzw. Sehen Sie in Gestaltungs- und Sondernutzungsplänen geeignete Planungsinstrumente?*

Die Frage ist, wie relevant das Dokument ist? Das ist kein Gesetz, sondern eine vorgegebene Richtlinie. Bei Hochhäusern in Zürich werden immer sehr viele Leute mitreden und das wird auch so bleiben. Ich hatte mal ein Gespräch mit einer Politikerin die bei der Entwicklung dieses Schreibens beteiligt war, welches einem demokratischen Prozess unterliegt. Sie selber war gegen das Projekt und argumentierte damit, dass die Architekten das Schreiben nicht berücksichtigt, sprich, die Anforderungen der vorgegebenen Richtlinien nicht erfüllt hatten, da das Gebäude zu hoch gebaut wurde, und dass am falschen Standort. Ich meinte im Gegenzug, dass auch wir einen demokratischen Prozess hinter uns hätten, indem wir die Bewilligungen einholen mussten.

Zürich will einerseits eine Grossstadt sein, findet New York toll, hat aber etwas dagegen im „eigenen Garten“ ein Hochhaus stehen zu sehen. Es sind erstaunlicherweise Junge, Hipster sozusagen, von denen man denkt sie seien modern, dann aber tatsächlich sehr konservativ eingestellt sind.

6. *Erkennen Sie eine erhöhte Akzeptanz für Hochhäuser durch die Bevölkerung?*

Das Problem ist der heutige Sinn von Hochhäusern. All diese Büroflächen - sind diese vermietet? Wohnflächen in Hochhäusern sind sehr teuer. Die Zeit für das Luxussegment sind vorbei. Ich fände es spannend günstigen Wohnungsbau - auch genossenschaftlich - zu ermöglichen, in dem man in die Höhe baut.

7. *Wieso besteht eine Tendenz zur erhöhten Regelungsdichte und –komplexität und wie könnte man dieser effektiv entgegenwirken?*

Die Gesetze kann man nicht rückgängig machen, jedoch unter den Behörden ein wenig koordinieren. Sie sollten nicht alle zwei bis drei Jahre wieder geändert werden. Es muss eine gewisse Verlässlichkeit entstehen können, wodurch man auch Zeit hat zu lernen und zu verstehen wie es funktioniert. Die Gesetze müssten so gut formuliert sein, dass man eine gute Basis hat und nichts schiefgehen kann und man trotzdem einen Freiraum verspürt. Manchmal ist es schade, dass man da keinen Einfluss darauf nehmen kann, aber vielleicht gibt's solche Gremien wo man mitreden könnte - wahrscheinlich kümmere ich mich zu wenig darum.

8. *Über die Abschaffung welcher Regulierungen, würden Sie sich am meisten freuen bzw. welche Bauvorschriften sollten dem Bauherrn/Architekten überlassen werden?*

Allgemein sollte man vielmehr an den Formulierungen der Bauregulierungen arbeiten. Gutes, widerspruchsfreies Deutsch, welches eine einfache Umsetzung ermöglicht. Es ist wie bei Juristen und deren Sprache. Manchmal versteht man einfach Garnichts. Alles sollte Verständlicher und simpler formuliert sein - auch der Wortlaut. Auch im Sinn von Illustrationen.

Es gibt viele Normen die zu beachten sind, durch welche sich man durcharbeitet, um am Schluss herauszufinden, dass man auf eine Norm verwiesen worden ist, die es noch nicht einmal gibt.

9. *Welche Frage würden Sie einem New Yorker Entwickler/Architekt in Bezug auf das Bewilligungsverfahren für Hochhäuser gerne stellen?*

Kann sich die Stadt New York vorstellen, ein Silo in ihrer Stadt zu haben? Würde das Sinn machen? In Zürich haben wir ein Bild von unserer Stadt. Die Bürger wissen Bescheid, dass in ihrer Stadt ein Silo steht, welches ihnen jeden Morgen Brot und Müsli gewährleistet. Ich finde das etwas Einmaliges - wo gibt es das schon? In London gibt es diese in Artdeco-Architektur eingekleidete Bankside Power Stations, von denen eines jetzt von Herzog und DeMeuron zu einem Museum umgebaut worden ist. Ein Industriesymbol welches eine Umnutzung erlebt hat.

Anhang B.6 Stefan Thommen, Geschäftsleitung, Gigon / Guyer

1. Juli 2016, 11.00 Uhr, Zürich



Abbildung 20: Prime Tower

Quelle: www.primetower.ch / google maps

1. *Gab es Verzögerungen beim Genehmigungsverfahren aufgrund von eingesetzten innovativen Bautechniken, -methoden und -materialien?*

In der Schweiz muss man jedes Bauvorhaben mit einem Baugespann ausstecken. Statt aber die ganze Höhe, hat man nur 1/3 ausgesteckt, da man nicht die ganze Höhe ausstecken kann. 1/3 muss man aber. Nach der Auflagefrist kam dann ziemlich schnell ein Brief von den Nachbarn, welche sagten, dass dies nicht gehen würde. Man würde mogeln und nicht die volle Höhe des Gebäudes aufzeigen beim Baugesuch. Zumal wir auf den Rat der Stadt hin gefolgt sind und diese hat auch gesagt hat, dies reiche aus. Im Baugesetz ist es auch definiert, hier steht „darstellbar auszustecken“. Was macht man da? Jetzt bin ich Bauherr und habe ein Baugesuch und es kommen Briefe von den Nachbarn. Die Stadt meinte darauf, es gäbe keine Rechtsgrundlage dafür, also man darf durchaus weiterfahren mit der Arbeit. Dann hat aber die Bauherrschaft gesagt, wir prüfen die volle Höhe, damit man alles aussteckt. Im Juli 2006 hat man es dann auf die volle Höhe ausgesteckt. Die Stadt meinte, man solle dies lassen, weil sonst jeder das so machen muss, wenn er ein Hochhaus plant. Nur als Bauherr, bin ich natürlich nicht gewillt einen Gerichtsprozess zu führen, daraus wäre nämlich auch einer geworden. Dann zwei Jahre darüber zu streiten, da wollten wir lieber das Geld bezahlen - obwohl es teuer wurde. Der positive Effekt davon war, dass wir es gut vermarkten konnten. Aber eigentlich war es nicht die Idee der Stadt, sondern die der Bauherrschaft, um die möglichen Grundsatzentscheidungen und Diskussionen vorwegzunehmen und nicht jahrelang zu prozessieren. Man hat dies so als Standard festgesetzt und alle die im Nachhinein gebaut haben wie das Silo, mussten auch auf die volle Höhe ausgesteckt werden.

2. *Wo sehen Sie Verbesserungspotential bezüglich Qualität und Art der Zusammenarbeit mit den Baubehörden?*

Die aktuelle Tendenz ist, dass sich die Behörden in den Aussagen extrem zurücknehmen. Wenn ich vor der Baueingabe zum Amt gehe und etwas frage, steht unter jeder Antwort, dass diese nicht als verbindlich geltend gemacht werden kann. Das hat damit zu tun, dass der Rechtsakt des Bauentscheides vom Stadtrat gefällt wird. Alles was vorher gemacht wird ist nicht rechtsverbindlich. Die Konsequenz davon ist, dass man zwar angehalten ist vorher möglichst viel mit den Ämtern zu besprechen, weil man dann gewisse

Punkte schon vor der Baueingabe abhandeln kann. Aber auf der anderen Seite ist es so, dass alles Besprochene natürlich nur relativ ist, weil eben der rechtliche Akt erst im Anschluss folgt.

3. *Falls ein Gesuchsteller die im Gesetz umschriebenen Voraussetzungen erfüllt, hat er einen rechtlichen Anspruch darauf, dass ihm die Bewilligung erteilt wird. Wie beurteilen Sie diese Aussage in Bezug auf das Hochhaus?*

Die heutigen Anforderungen an ein Hochhausprojekt, beinhalten diese Hochhausrichtlinien bzw. die Hochhausgebiete, wo gesagt wird, wie hoch man bauen darf. Dort drin ist aber auch festgelegt, dass die Hochhäuser den erhöhten gestalterischen Anforderungen genügen müssen. Hier ist die Frage, wie man das gewährleistet. Wer legt die Kriterien fest, was eine bessere Gestaltung als 0815 ist und somit die Voraussetzungen erfüllt sind? Eine schwierige Diskussion.

4. *In welchen Bereichen wünschen Sie sich mehr Transparenz?*

Hier geht es nicht um die Frage der Transparenz, sondern es ist mehr die Frage nach den Kriterien, was gibt es für welche, um durch das Baukollegium hindurch zu kommen. Ich denke, ein Wettbewerb ist sicher einmal eine gute Ausgangslage, aber ob dies dann der Schlüssel ist, weiss ich auch nicht. Insofern ist es aber transparent; ich gehe zum Baukollegium, stelle das Projekt vor, es wird diskutiert und beraten und im Nachhinein erhält man so etwas wie ein Fazit, welches in einem Protokoll festgelegt wird. Ich denke es geht hier wirklich mehr um die Nachvollziehbarkeit. Alles was nicht scharf formuliert wird und in Richtung Abwägungen geht, sowie gerade auch die weichen Faktoren, wenn es um die Gestaltung geht. Das Amt für Städtebau schreibt zum Teil auch, dass EG müsste stärker sein und die Eingangshalle ist beispielsweise nicht angemessen. Das sind so Sugerierungen, weil man dann nicht genau weiss, ob man es jetzt machen muss oder nicht. Aber ich finde dies eine Anmassung. In der Architektur gibt es Tendenzen, heute spricht man mehr von analogen Architekturen, klassische Sockel. Ist das dann richtig oder falsch, in 10 Jahren spricht man wahrscheinlich von etwas anderem. Zumindest sind es wie gesagt, weiche Faktoren. Es ist Auslegungssache. Das sind keine Gesetzte. Dies ist wie gesagt, Auslegungssache.

5. *Über die Abschaffung welcher Regulierungen, würden Sie sich am meisten freuen bzw. welche Bauvorschriften sollten dem Bauherrn/Architekten überlassen werden?*

Wenn man Gesetze schreibt, muss man auch schauen, dass sie vollzogen werden. Es sollte in Frage gestellt werden; Was sind die Kosten für ein Investor? Wie mühsam wird es das neue Gesetz durchzusetzen? Wie man ein Hochhaus reguliert ist in diesem Sinne eine politische Frage; was macht eine Stadt aus? Hochhäuser im amerikanischen Kontext sind ein wirtschaftliches Phänomen. Ich kann hoch bauen und ich habe die Mittel dazu. Bei uns ist es undenkbar, dass man ein Hochhaus neben einer Kirche baut. Es ist eine kulturelle Frage bezüglich wie offen man ist für Veränderungen. Wenn man unsere Kreise 3, 4 und 5 betrachtet, da sieht man, wie schön alles Häuschen an Häuschen gereiht da steht und wie die bündige Dachkante hoch geht. Das wird total bewahrt. Aber wenn ich irgendwo in Tokio bin, dann ist es egal ob 2 und 7 Geschosse nebeneinanderstehen. Es ist alles sehr liberal und funktioniert auch ganz okay. Es ist sehr vieles hässlich, aber es hat auch sehr viele interessante Sachen. Bei uns ist alles mehr oder weniger

schön, aber es hat jetzt auch nichts, dass hervorragt. Manchmal finde ich, man müsste mehr Veränderung zulassen, heisst auch liberaler werden.

Andererseits wäre es interessant die Stadt nicht über die Höhe sondern das Erdgeschoss zu regulieren. Denn ich glaube das Erdgeschoss ist imminent wichtig für das Funktionieren der Städte. Dies sind so städtebauliche Fragen die auftauchen, und darum sagt man jetzt vielleicht auch, dass man nicht alles frei lässt. Aus städtebaulicher Sicht, bin ich als Investor gut beraten, im EG CHF 0.- Rendite einzusetzen.

6. *Empfinden Sie der aktuelle Zonenplan hinsichtlich den ausgeschiedenen Hochhausgebieten als veraltet bzw. Sehen Sie in Gestaltungs- und Sondernutzungsplänen geeignete Planungsinstrumente?*

Grundsätzlich finde ich diese Hochhausrichtlinien eine gute Sache, insbesondere, dass darüber geredet wird, wo Hochhäuser gebaut werden dürfen. In Lausanne z.B gibt es riesige Diskussionen über Hochhäuser, weil sie sich nie überlegt haben, wo man diese hin bauen würde und plötzlich kommen die Investoren mit Projekten. Was man sich aber bewusst sein muss, Hochhäuser bedeuten nicht mehr Ausnützung. Die Leute haben immer das Gefühl, es werde verdichtet, obwohl dies nach Gesetz so gar nicht erlaubt wäre. Der Punkt ist eben folgendes: Mit Hochhäusern wird überhaupt die Ausnützung erreicht. Es gibt Zonen, welche soviel Ausnützung haben, dass mit regulären Bebauungen mit allen Abständen zu allen Nachbarn, gar nicht diese Ausnützung erreicht werden kann, obwohl man sie zu gute hätte. Und dann wird dieses Hochhaus zwar gebaut, aber die Ausnützung ist in dem Sinne nicht höher, sondern nur ausgeschöpft. Klar, in so einem Fall ist es eine Verdichtung, weil man ohne Hochhaus die Ausnützung so gar nicht erreichen könnte, aber es ist nicht mehr, als einem zusteht. Neben dem Thema Hochhaus finde ich das Thema Verdichtung wichtiger. Das müssen nicht immer Hochhäuser sein von 80 Metern. Klar gibt es bereits Schritte, bei dem das Amt das prüft, wo eine Verdichtung stattfinden könnte. Aber auf der anderen Seite gibt es auch eine Art Rückschritt, dass man massiv Widerstände hat, sobald man ausserhalb des Innenstädtischen Kontextes z.B. 7 Geschosse baut. Hier kommen die Nachbarn und finden das selbstverständlich zu wuchtig und zu hoch und sagen ihr Land ist weniger wert. Nun ist die Frage, wie will man Verdichten, wenn es nicht möglich ist.

7. *Welche Frage würden Sie einem New Yorker Entwickler/Architekt in Bezug auf das Bewilligungsverfahren für Hochhäuser gerne stellen?*

Eigentumsbeschränkung ist in der Schweiz sehr hoch gewichtet und Eigentumsgarantie ist häufig der Auslöser für eine Einsprache. Meine Frage wäre, wie geht man in New York mit den nachbarschaftlichen Konflikten um? Haben Nachbarn überhaupt ein Recht etwas zu sagen?

Anhang B.7 Marc A. Pointet, Leiter Suisse Romande, Mobimo AG

14. Juni 2016, 14.00 Uhr, Zürich



Abbildung 21: Mobimo Tower

Quelle: www.mobimotower.ch / google maps

1. *Empfinden Sie die erhöhten Anforderungen an Hochhäuser und dessen Ermessungsbeurteilung als transparent bzw. nutzenstiftend?*

Ich denke es ist richtig erhöhte Anforderungen an das Hochhaus zu stellen. Ob dies jedoch richtig umgesetzt wird, weiss ich nicht. Einem Baukollegium stimme ich zu, solange es aus kompetenten Architekten mit Verständnis für ökonomische Fragen zusammengesetzt ist. Meine persönliche Meinung ist, dass man nicht alles den Investoren überlassen darf.

2. *Baubehörden können dazu tendieren die Interessen der Investoren zu vernachlässigen und vermehrt Prozess- statt Ergebnisorientiert zu agieren. Können Sie dies anhand eines Beispiels bestätigen?*

Urs Ledermann früherer Verwaltungsratspräsident der Mobimo arbeitet viel in den USA. Er hat mir berichtet, dass Behörden dort investorenfreundlicher sind. „Ah, sie wollen Investieren – super!“ Man wird eingeladen von den Behörden. Hier ist es das Gegenteil. Nur der Architekt darf mit den Behörden sprechen - Mobimo ist das schwarze Schaf. Wir haben uns mal alle, die bei der Fassade etwas zu sagen haben, auf der Baustelle getroffen, um einen Mock-up zu begutachten. Der TU, Architekt, Amt für Städtebau, Kreisarchitekt und wir - dann haben Sie diskutiert. Der Investor jedoch wird nicht konsultiert, er muss einfach bezahlen. In den USA ist es umgekehrt, was ein interessanter kultureller Unterschied ist. Amerika war nichts, folglich hat es Investoren gebraucht, die das Land aufbauen.

3. *Falls ein Gesuchsteller die im Gesetz umschriebenen Voraussetzungen erfüllt, hat er einen rechtlichen Anspruch darauf, dass ihm die Bewilligung erteilt wird. Kennen Sie ein Beispiel, wo das Bauamt über ihre Befugnisse hinaus agiert hat?*

Die Behörden nehmen ihren Auftrag war - also fast zu fest. Sie nehmen es so ernst, dass sie zum Gestalter werden. Aktuell konnte man in den Medien mitverfolgen, wie die Behörden wegen dem Silo von Coop angegriffen worden sind. Das Amt für Städtebau hat das Hochhaus nicht nur erlaubt, sondern sie waren die, die den Wettbewerb gemacht haben und gesagt haben: „Wir wollen das gute Design dieses Betonklotzes.“ Sie wollten die Industrie in der Stadt erhalten, was eigentlich wenig Sinn gemacht hat. Ganz ein interessanter Fall, wo jetzt eben die Behörde in Teufels Küche kommt. Architekten finden das Silo nicht

hässlich aufgrund ihrer „Déformation professionnelle“. Aber das Volk findet das Silo hässlich. Das Volk findet den Prime Tower noch ganz ok. Das ist die Wahrheit, nicht was die Architekten und Städtebauer denken sondern was die Mehrheit denkt. Der Prime Tower ist eigentlich nirgends so negativ kommentiert worden. Und erstaunlicherweise ist das eine privat, von einem Gigon/Guyer entworfen und die Baubehörde hat ihren Job wahrgenommen, und das andere ist eine Geburt der Baubehörde mittels Sonderbewilligung - ganz interessant.

4. *Welche Verbesserungen erhoffen Sie sich von der elektronischen Baubewilligung?*

Transparenz, Vergleichbarkeit und Benchmarks.

5. *Empfinden Sie der aktuelle Zonenplan hinsichtlich den ausgeschiedenen Hochhausgebieten als veraltet bzw. Sehen Sie in Gestaltungs- und Sondernutzungsplänen geeignete Planungsinstrumente?*

In Hochhauszonen sind Hochhäuser nicht erlaubt, sondern nicht ganz ausgeschlossen. Interessant wäre eine Zone, wo man vorschreibt: „Hier wollen wir ein kleines Manhattan haben.“ Das würde ich auf jeden Fall befürworten. Das trägt Zürich schon – also vor allem dort hinten, wo es wegen der Aussicht kein Thema ist. In Lausanne ist es schwieriger, man ist am Hang und alle wollen auf den See blicken. Aber in Zürich ist das anders. In diesem Sinne ist unsere aktuelle Zonenordnung schon veraltet. Mit dem ganzen Thema der Verdichtung, müsste man das Konzept umkehren, und sagen: „Da bauen wir jetzt ein ganz dichtes Quartier – ganz etwas anderes. Hier müsst ihr hoch sein!“ Das wäre ganz interessant. Die Behörde hätte ja auch etwas davon, die könnte Mehrwertabschöpfung geltend machen. Zürich ist reif für mehr Hochhäuser. Das ganze politische Umfeld schreit danach; Verdichtung, Verkehr, Zersiedelung usw..

6. *Wieso besteht eine Tendenz zur erhöhten Regelungsdichte und –komplexität und wie könnte man dieser effektiv entgegenwirken?*

Der Grund, wieso es immer mehr Regelungen gibt, ist Angst. Das hat mit dem Bauen spezifisch nichts zu tun, sondern mit der gesamten Gesellschaftsentwicklung. Man hat das Gefühl, dass wenn man reguliert, kann man die Verantwortung abgeben. Um dieser Entwicklung Mobimo-intern entgegenzuwirken, setzen wir auf Partnerschaft; immer mit den Gleichen, denn da braucht man nicht alles zu regeln. „Mach es so wie beim anderen Bau.“ Wenn Sie ein TU-Vertrag machen, schreiben Sie: „Du schuldest mir ein Haus, ein funktionierendes, baubewilligtes, nach SIA-Normen, Minergie, mit 100 Apartments, 70 m² gross.“ Da ist alles schon inbegriffen. Anders machen es die Amerikaner. Sie planen bis zur letzten Schraube alles durch, dann reichen sie es beim Contractor ein. Aber sie können Gift darauf nehmen, man findet immer einen Nachtrag. Was man mit Soft Skills wie Menschlichkeit und Partnerschaft schafft, kann man nicht mit guten Prozessen, Regelungen und Gesetzen ersetzen. Wir setzen auf Generalisten, die gute Kommunikation haben. Wenn Sie an der Spitze der Immobilien-Nahrungskette sind, wissen sie, dass Sie vom Enduser abhängig sind. Deshalb dürfen sie sich nicht wie der König fühlen, sondern sie müssen das System verstehen und die richtigen ausführenden Partner finden. Wenn der GU mit einem Problem kommt: „A oder B? So wie es auf dem Vertrag steht, geht es nicht.“ Da antworte ich: „Du schuldest mir ein Haus.“ Die Voraussetzung jedoch ist, dass ich ihm die Freiheit lasse, das Problem so zu lösen, wie er es für richtig hält.

7. *In welchen Bereichen wünschen Sie sich mehr Transparenz?*

Wo stehen wir eigentlich, wo ist jetzt das Dokument? Einfach wieder im zeitlichen Rahmen. Diese Macht, die die Behörden haben. Das erschreckt mich immer, wenn ich Zahlen in der Zeitung sehe, wo geschrieben wird, es wurden im letzten Jahr neue Stellen geschaffen in der Schweiz. Und dann mal die Zahl auseinandernehmen; wie viele kommen aus der Industrie – dort ist es minus - wie viele aus dem Dienstleistungssektor und wie viele sind Behörde? Dort ist dann das grösste Wachstum. Die Ökonomie schrumpft, und wir haben mehr Arbeitsplätze. Das ist eine ganz schlechte Tendenz. Das sind keine echten Stellen für mich - das ist nicht Produktivität. Verteilen ist super, wenn es etwas zum Verteilen gibt. Die Verteilungsansprüche werden grösser als das Wachstum des Kuchens. Wenn man vom Bewilligungsprozess spricht, der komplizierter wird, hat das alles mit dem gleichen zu tun. Die Leute müssen ja Arbeit haben, also werden neue Prozesse erfunden. Und das können wir uns leisten, weil die Schweiz noch reich ist. Noch haben wir effiziente Behörden in der Schweiz. Wir haben im Vergleich zu anderen Staaten eine hervorragende Situation. Aber die Tendenz zur Überregulierung ist vorhanden. Die Angst - niemand will Verantwortung übernehmen. Kommentieren will jeder, aber Verantwortung tragen, nein. Wenn jemand etwas neues erfindet und die Verantwortung trägt, dann wird er von allen kommentiert. Da hat man gar keine Lust mehr, sich zu exponieren.

8. *Welche Frage würden Sie einem New Yorker Entwickler in Bezug auf das Bewilligungsverfahren für Hochhäuser gerne stellen?*

Nehmen wir an, wir glauben an den Markt New York, weil hier Renditen immer steigen. USA hat gute Zukunft und wir wählen New York als Zielgebiet. Jetzt möchte ich wissen, wie komme ich in diesen Markt rein? Vielleicht sagt einer, nur mit mir als Partner. Das interessiert mich nicht – da kaufe ich lieber eine Aktie eines NY-Immo-Entwicklers. Nein, ich will selber eine Basis vor Ort aufbauen, mit wem müsste ich jetzt sprechen gehen?

Anhang B.8 Othmar Ulrich, Head Real Estate Development, Steiner AG

13. Juni 2016, 13.30 Uhr, Zürich



Abbildung 22: SkyKey

Quelle: www.theohotz.ch/ google maps

1. *War die organisatorische Koordination durch die Leitbehörde zufriedenstellend?*

Ich denke da gibt es Verbesserungspotential. Beim SkyKey haben wir eine Sitzung organisiert, an der wir alle Ämter an einen Tisch geholt haben. Da sind Sachfragen aufgetaucht, die schwierig zu klären waren. Dieses Vorgehen wurde als sehr gut von den Behörden empfunden. Vielleicht könnte in Zukunft ein solches Treffen Teil der Baueingabe werden – mit der Organisation bei den Behörden.

2. *Hinsichtlich schnell wachsenden Städten ist es für Baubehörden eine grosse Herausforderung effektiv mit Baubewilligungen nachzukommen. Sind Baubehörden in der Stadt Zürich überlastet?*

Das ist eine Frage der Koordination, welche in Zürich bereits sehr gut erfolgt. Von Aussen betrachtet habe ich nicht das Gefühl, dass Beamte überlastet sind. Fachlich gesehen sind das meistens sehr gute Leute. Eine wichtigere Frage ist, wie man alles beschleunigen könnte. Für uns wäre es hilfreich in Bezug auf die Investition und das Risiko, welches wir eingehen, wenn es nur ein Städtebau-Bewilligungsverfahren und ein Technisches-Bewilligungsverfahren gäbe. Wenn man die vielen technischen Fragen, die in einem Baugesuch geklärt werden müssen, wie Energienachweis, Schallschutz, Landschafts- und Umgebungspläne, etwas entflechten würde, würde das den Prozess beschleunigen und wir hätten viel früher Sicherheit über das Volumen. Das eine ist ein interaktiver, kreativer Prozess und das andere ist ein konstruktiver, linearer Prozess. Wenn das Volumen bewilligt worden ist, dann ist eigentlich alles klar und man kann einen Schritt weiter gehen.

3. *Baubehörden können dazu tendieren die Interessen der Investoren zu vernachlässigen und vermehrt Prozess- statt Ergebnisorientiert zu agieren. Können Sie dies anhand eines Beispiels bestätigen oder entgegenstehen?*

Wahrscheinlich schon mehr Prozessorientiert, aber was heisst ergebnisorientiert? Am Schluss müssen sie ja die Baubewilligung schreiben - ich denke es ist beides. Dies ist meine Erfahrung welche ich gemacht habe. Sie wollen sehr wohl die Sachen erledigt haben, aber sie halten sich natürlich an die Prozesse, weil alles rechtlich geregelt ist. Da dürfen keine Fehler gemacht werden, noch weniger als in der Privatwirtschaft.

4. *Gemäss dem Planungs- und Baugesetz der Stadt Zürich, müssen Hochhäuser ortsbaulich Gewinnbringend sein. Sind die entsprechenden Beurteilungskriterien transparent?*

SkyKey ist ein Spezialfall. Normalerweise würde ich ein Hochhausprojekt mit einem Studienauftrag angehen. Wir machen viele davon. Für uns selber ist es auch ein Mehrwert. Wir haben keine Angst vor einer guten Jury, welche durch Externe besetzt ist - im Gegenteil es ist sogar befruchtend. Wir achten uns darauf, dass wir eine wirklich gute Besetzung haben. Dann kriegt man genug Argumente zusammen, die beweisen, dass es auch auf städtebaulicher Seite gewinnbringend ist.

5. *Empfinden Sie die Belastung durch das Bewilligungsverfahren für Hochhäuser als hoch und halten Sie eine Reform für nötig? Wo würden Sie anfangen, wenn Sie dieses rationalisieren dürften?*

Was sicher zu beschleunigen wäre, ist der ganze Prozess mit dem Baukollegium. Es wäre sehr hilfreich bereits in der Anfangsphase eine architektonische und städtebauliche Bewilligung zu bekommen, welche den Mantel und das Design eines Projektes definieren. So, dass man relativ früh ohne Kapitaleinsatz zu erhöhten Sicherheit gelangt. Das ist ja meistens das Problem: So lang etwas nicht bewilligt ist, ist das Kapital völlig wertlos, welches man einsetzt. Es hat erst eine Werthaltung, wenn das Projekt bewilligt worden ist.

6. *Was gehört für Sie zur Best Practice beim Bewilligungsverfahren?*

Kommunikation - Damit steht und fällt alles. Dass man einander versteht. Eine Behörde hat eine andere Aufgabe als ich als Projektentwickler. Jeder wird versuchen, seine Aufgaben so gut es geht zu erfüllen und man kann es eigentlich nur gut miteinander erfüllen, wenn man miteinander redet und einander wirklich versteht. Das heisst auf die Behörden zugehen und versuchen Lösungen zu finden.

7. *Veraltete Zonenordnungen sind ein wesentlicher Grund für Verzögerungen in vielen Städten. Empfinden Sie den aktuellen Zonenplan hinsichtlich den ausgeschiedenen Hochhausgebieten als veraltet?*

Vielleicht müssen wir bei der Verdichtungsdiskussion anfangen. Wenn man mit einem Hochhaus, so wie wir es machen, das Gefühl hat, man verdichtet die Stadt, ist das falsch. Im Moment läuft es so, dass wir sagen, wir möchten hier ein Hochhaus machen und alles was auf diesem Grundstück gebaut werden darf, stapeln wir aufeinander. Es entsteht nicht mehr Nutzung, es ist bloss eine andere Verteilung der Masse eines Grundstückes. So wie es heute läuft, ist es darauf ausgerichtet, dass man mit dem Verfahren Qualität mit Gesetz sichern möchte. Das heisst, wenn man Hochhäuser bauen will damit das Stadtbild geprägt wird, dann will man sicher sein, dass eine gute Architektur entsteht oder ein guter Städtebau vorhanden ist. Wenn man wirklich die Stadt verdichten will, dann müsste man Hochhaus Zonen definieren.

8. *Sehen Sie in Gestaltungs- und Sondernutzungsplänen geeignete Planungsinstrumente?*

Es wäre sicher ein Vorteil, wenn man diese Planungsinstrumente ausscheiden könnte.

9. *Wieso besteht eine Tendenz zur erhöhten Regelungsdichte und –komplexität und wie könnte man dieser effektiv entgegenwirken?*

Das die Regelungsdichte und die Komplexität zunimmt, ist natürlich. Ich glaube es ist ein Ergebnis unserer Zeit. Dem kann man zum einen auf der rechtlichen Ebene entgegenwirken und zum anderen auf der kommunikativen Ebenen. Die Leute bei den Behörden haben sehr spezifisches Wissen und können einen richtig führen um die richtigen Lösungen zu finden. Aber die Regelungsdichte zu reduzieren, ich weiss nicht wie das gehen soll. Die Tendenz ist aktuell, dass die Verfahren immer aufwendiger werden. Durch die Elektronik wird mehr gefordert. Es ist nicht unbedingt ein Zeitgewinn sondern eher ein Informationsgewinn.

10. *Über die Abschaffung welcher Regulierungen, würden Sie sich am meisten freuen bzw. welche Bauvorschriften sollten dem Bauherrn überlassen werden?*

Thema Einsprache - das wäre sicher ein Thema, wo ich der Meinung bin, dass es zu lange geht. Wir hatten in St. Gallen ein Projekt, da ging es zehn Jahre bis wir die Baubewilligung bekommen haben. Dieses rechtliche Instrument ist wirklich extrem. Wenn jemand böswillig ist, kann er massiv Schaden anrichten. Selber bin ich im grossen Stil nie davon betroffen gewesen aber jedes mal, wenn man etwas Neues angeht, ist es ein gemischtes Gefühl. Wenn wir dann wissen, wer Einspracheberechtigt ist, gehen oft aktiv auf diese Leute zu und stellen das Projekt und unsere Absicht vor. Wir zeigen den Leuten auf, was man alles schon gemacht hat und versucht sie mit ins Boot zu holen. Das machen wir meistens erst, nachdem das Baugesuch eingereicht worden ist. So kann der Einsprecher nur im Rahmen von dem, was ich eingereicht habe, Einspruch machen. Wenn ich vorher schon diese Unterhaltung führe, dann kann er von mir alles verlangen, es gibt keine Grenzen.

11. *Welche Frage würden Sie einem New Yorker Entwickler in Bezug auf das Bewilligungsverfahren für Hochhäuser gerne stellen?*

Es wäre interessant zu wissen von einer Stadt, welche viele Hochhäuser baut, wie das dort läuft. Wie schnell schaffen Behörden dort zu und wie ist dies organisiert? Was muss ein Entwickler abliefern damit er eine Bewilligung erhält?

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Thema „Vergleich der Baubewilligungsverfahren von Hochhäuser der Städte Zürich und New York“ selbstständig verfasst und keine anderen Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe.

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

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

Zürich, den 29. August 2016

Gabriela Bruno