Universität Zürich[UZH]

Abschlussarbeit

zur Erlangung des

Master of Advanced Studies in Real Estate

Die Aktivierung von Nutzungsreserven zur Wohnraumproduktion: Potenziale des Planungs- und Baurechts in der Stadt Zürich

Verfasser: Ferdinand Schmidt

Eingereicht bei: Prof. Dr. iur. Oliver Streiff, Dipl. Arch. ETH

Abgabedatum: 07.09.2026

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis IV

Abbildungsverzeichnis VI

Executive Summary VII

1. Einleitung VII

1.1 Ausgangslage 1

1.2 Zielsetzung und Forschungsfragen 3

1.3 Methodisches Vorgehen 3

1.4 Abgrenzungen 4

2. Terminologische Grundlagen 5

2.1 Haushälterische Nutzung des Bodens 5

2.2 Siedlungsgebiet 7

2.3 Bauzonen 8

2.4 Bauzonendimensionierung 9

2.5 Reservezonen 12

2.6 Innere Nutzungsreserven 12

2.7 Geschossflächenreserven 14

2.8 Baulandmobilisierung 14

2.9 Nutzungsdichte 15

2.10 Bauliche Dichte 15

3. Gesetzliche Rahmenbedingungen 17

3.1 Raumplanungsrecht 17

3.1.1 Richtplanung 17

3.1.2 Nutzungsplanung 18

3.1.3 Arealüberbauung 20

3.1.4 Hochhausgebiete 20

3.1.5 Sondernutzungsplanung 22

3.2 Bauvorschriften 23

3.2.1 Bauliche Grundstücksnutzung 24
3.2.2 Qualitative und schutzbezogene Anforderungen 28
3.3 Exkurs interkantonaler und -kommunaler Vergleich 34
4. Quantitative Empirik: Wohnraumproduktion 36
4.1 Indikatoren des Wohnungsmarkts 36
4.2 Ausschöpfung innerer Nutzungsreserven 39
5. Qualitative Empirik: Planungs- und baurechtliche Instrumente 42
5.1 Exkurs bauökonomische Rahmenbedingungen 42
5.2 Herleitung und Aufbau der Befragung 44
5.3 Auswertung und Erläuterung 48
5.3.1 Grundordnung und Sondernutzungsplanung 48
5.3.2 Bauliche Grundstücksnutzung 49
5.3.3 Qualitative und schutzbezogene Anforderungen 49
5.3.4 Kompensations- und Umlegungsmechanismen 50
5.3.5 Anpassungsvorschläge Befragte 51
6. Einordnung der Ergebnisse 53
6.1 Bewertung planungs- und baurechtlicher Instrumente 53
6.2 Anpassung planungs- und baurechtlicher Instrumente 53
7. Schlussbetrachtung 57
7.1 Fazit 57
7.2 Diskussion 59
7.3 Ausblick 60
8. Literaturverzeichnis 61
9. Materialverzeichnis 65
10. Datensätze 66
11. Anhang 68

Abkürzungsverzeichnis

ABV	Allgemeine Bauverordnung des Kantons Zürich vom 22. Juni 1977 (LS 700.2)
Abs.	Absatz
ARE-ZH	Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASTRA	Bundesamt für Strassen
AfS	Amt für Städtebau
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAK	Bundesamt für Kultur
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Bundesgesetz
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
BZO	Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich vom 23. Oktober 1991 (AS 700.100)
E-BZO	Entwurf der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (Entwurf für die öffentliche Auflage; Stand: 6. Januar 2026)
gem.	Gemäss
HBI	Handlungsbedarf-Index
ISOS	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung
IVHB	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe
Kap.	Kapitel
LCI	Loi sur les constructions et les installations diverses vom 14. April 1988 (L 5 05)
LIK	Landesindex der Konsumentenpreise
lit.	litera
LSV	Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (SR 814.41)

N	Nummer
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)
NIMBY	„Not In My Back Yard“
PBG	Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (LS 700.1)
alt PBG	Im Anhang des PBG aufgeführte Bestimmungen für Gemeinden, die ihre BZO noch nicht harmonisiert haben
PBG ZG	Planungs- und Baugesetz des Kantons Zug vom 26.11.1998 (BGS 721.11)
PPV	Parkplatzverordnung der Stadt Zürich vom 11. Dezember 1996 (AS 741.500)
PPV BS	Parkplatzverordnung des Kantons Basel-Stadt vom 22. Dezember 1992 (SG 730.310)
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
S.	Seite (n)
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SSV	Schweizerischer Städteverband
SSZ	Statistik Stadt Zürich
TRB	Technische Richtlinie Bauzonen vom 17. März 2014
u.a.	Unter anderem
USG	Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
v.a.	Vor allem
VKF	Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen
Vorb.	Vorbemerkung (en)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
Ziff.	Ziffer
ZWG	Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015 (SR 702)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gesamtveränderung des Wohnungsbestands 41
Abbildung 2: DiPasquale-Wheaton-Modell 43
Abbildung 3: Auswertung Handlungsbedarf-Index (HBI) 46
Abbildung 4: Importance-Performace-Matrix 47
Abbildung 5: Gewichtete Aussagen zu Anpassungsvorschlägen der Befragten 51
Abbildung 6: Funktionsprinzip Sonderbauvorschrift „Hohe Häuser“ 56

Executive Summary

In Zürich trifft eine hohe Wohnungsnachfrage auf ein kleines Angebot. Die Leerwohnungsziffer von 0,1 % sowie hohe Immobilienpreise zeugen von einer angespannten Marktlage. Demgegenüber steht ein hoher Bestand an *inneren Nutzungsreserven*: Über vierzehn Millionen Quadratmeter könnten theoretisch als Wohnraum realisiert werden. Dies entspricht dem Dreifachen der Fläche der Stadtkreise 4 und 5. Trotz hohen Nachfragedrucks wird dieses Potenzial nicht ausgeschöpft. Der raumplanerische Nachweis von Nutzungsreserven reicht demnach für eine bedarfsgerechte Ausweitung des Wohnungsangebots nicht aus.

Die vorliegende Forschungsarbeit prüft vor diesem Hintergrund die Zweckmässigkeit der Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen des Planungs- und Baurechts unter besonderer Berücksichtigung der notwendigen bauökonomischen Rahmenbedingungen für die Wohnraumproduktion. Bereits die quantitative Analyse der Ausgangslage zeigt eine Diskrepanz zwischen den raumplanerischen Annahmen über die *Verfügbarkeit* der im kommunalen Richtplan beschriebenen Nutzungsreserven und deren *effektiven Aktivierung*. Den ermittelten *Soll-Werten* zur jährlichen Wohnungsproduktion steht eine deutlich tiefere *Gesamtveränderung* des Wohnungsbestands gegenüber, woraus sich ein *Mobilisierungsdefizit* ergibt. Die im Raumplanungsgesetz gem. Art. 15 geforderte „konsequente Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven“ wird somit infrage gestellt.

Der Abgleich zwischen den planungs- und baurechtlichen Bestimmungen und den bauökonomischen Rahmenbedingungen zeigt, dass im Kontext bereits überbauter Grundstücke die *Anordnung* der inneren Nutzungsreserven aufgrund variierender bauökonomischer Konditionen an Bedeutung gewinnt und raumplanerisch berücksichtigt werden sollte. Über die Angebotsausweitung entscheidet damit nicht allein das *Vorhandensein,* sondern vielmehr die *Aktivierbarkeit* der inneren Nutzungsreserven.

Die Befragung von ExpertInnen aus dem Bereich Projektentwicklung zu planungs- und baurechtlichen Instrumenten im Hinblick auf die Wohnungsproduktion zeigt eine klare Rangfolge von Instrumenten mit Verbesserungsbedarf. Der Umfang und die Ausgestaltung der Regelungen im Detail sind oft entscheidend, ob das Instrument als realisierungshindernd oder realisierungsfördernd eingestuft werden kann.

Die abgeleiteten Anpassungsvorschläge lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Gezielte Erweiterung der zulässigen baulichen Dichte in der Regelbauweise

2. Ausgewogenheit zwischen gewährter Mehrausnützung und geforderten Anforderungen

3. Abbau regulatorischer Komplexität und Stärkung der Planungs- und Rechtssicherheit

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

In der Schweiz lässt sich seit einigen Jahren eine angespannte Versorgungslage des Wohnraumangebots beobachten. Heute wird in Abhängigkeit der örtlichen Angebotslage von einer Wohnungsknappheit oder gar von einem Wohnungsmangel gesprochen. Vor allem in Städten und deren Agglomerationen sowie in Tourismusgemeinden steht eine hohe Nachfrage einem niedrigen Angebot gegenüber (Schweizerischer Bundesrat, 2025, S. 16). Von diesem Spannungsverhältnis zeugen tiefe Leerwohnungsziffern und hohe Angebotspreise, wobei der grundlegende ökonomische Mechanismus einer Angebotsausweitung als Reaktion auf eine erhöhte Nachfrage ausser Takt geraten zu sein scheint (vgl. Zulliger, 2026). Den wenigen real verfügbaren Wohnungen steht eine hohe Zahl an theoretisch realisierbaren Wohnungen in Form von *inneren Nutzungsreserven* gegenüber (Stadt Zürich, 2022, S. 14). Es drängt sich die Frage auf, weshalb die Ausschöpfung dieses Potenzials unter Anbetracht der derzeit tiefen Leerwohnungsziffern grösstenteils ausbleibt und keine Entspannung der Lage auf dem Wohnungsmarkt eintritt. Vor diesem Hintergrund stehen die Kantone und Gemeinden vermehrt vor der Herausforderung, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine ausreichende Wohnraumversorgung mit den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes zu vereinbaren.

Die Gründe für das Ausbleiben einer entsprechenden Reaktion der Angebotsseite auf eine hohe Nachfrage sind vielfältig. Allen voran wurden mit der Annahme der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) im Jahr 2014 die Rahmenbedingungen verschärft, um die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, den sorgsamen Umgang mit dem Boden zu stärken und somit die Zersiedelung einzudämmen (Griffel, 2021, S. 9). In der Folge sind seitdem Gemeinden in der Bauzonendimensionierung eingeschränkt und somit die vormals ausweitbare Verfügbarkeit von Bauland gemindert. Dies führt im Sinne einer *inneren Verdichtung* vermehrt zu einer Konzentration der Bauaktivität auf bereits vorhandene Bauzonen und überbaute Grundstücke (vgl. Zulliger, 2026). Das Bauen erlebt seitdem eine erhöhte Komplexität und Kostenintensivierung, die vor der RPG-Revision beim „Bauen auf der grünen Wiese“ kaum vorhanden war (vgl. Bracher et al., 2024, S. 8, 60). Aufgrund der hohen Dringlichkeit und einer wenig versprechenden Aussicht auf eine Entspannung der Situation fand in den Jahren 2023 und 2024 auf Bundesebene ein „Runder Tisch“ statt und es wurde – unter Einbeziehung der Kantone, der Gemeinden

sowie der Immobilien- und Baubranche und der Zivilgesellschaft – der „Aktionsplan Wohnungsknappheit“ erarbeitet. Dieser verfolgt das Ziel, „einen Beitrag zu einer nachhaltigen Wohnraumversorgung zu leisten […] und die Rahmenbedingungen zu schaffen, damit das Angebot rascher auf die Nachfrage(veränderung) reagieren kann“ (WBF, 2024, S. 5).

Darin sind über 35 Empfehlungen enthalten, welche in drei Themenbereiche gegliedert sind: A. „Innenentwicklung erleichtern und qualitätsvoll umsetzen“, B. „Verfahren stärken und beschleunigen“ und C. „Genügend preisgünstigen und bedarfsgerechten Wohnraum sicherstellen“. Im ersten Themenbereich sind unter dem Titel „Mobilisierung von Bauland“ zu untersuchende Massnahmen erwähnt. Hier werden unter anderem das „Durchführen einer Wirkungsanalyse der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags von Artikel 15a RPG […] in kantonalem und kommunalem Recht“ und eine „Konsequente Umsetzung der Massnahmen zur Baulandmobilisierung“ gefordert (WBF, 2024, S. 8). Vor dem Hintergrund der komplexen Problemlage wird auf einen „ausgewogenen Mix von Massnahmen auf allen Ebenen“ verwiesen (WBF, 2024, S. 3). Im aktuellen Bericht „Mietpreisentwicklung und Wohnungsmangel in der Schweiz“ des Bundesrats werden als Ursachen für das Ausbleiben der Wohnraumproduktion prinzipiell zwei Hauptkategorien ausgemacht. Zum einen werden gesetzliche Rahmenbedingungen wie *raumplanerische Vorgaben oder Bauvorschriften* erwähnt, mit welchen Bauwillige mit umfangreichen Auflagen, Bürokratie und rechtlichen Risiken zunehmend konfrontiert sind. Zum anderen werden wirtschaftliche Faktoren wie das Zinsumfeld mit steigenden Finanzierungskosten, die steigenden Baupreise und die Attraktivität alternativer Anlagemöglichkeiten als Ursachen genannt. (Schweizerischer Bundesrat, 2025, S. 23, 34). Von bauökonomischer Seite wird gleichgerichtet neben einer *fehlenden Verfügbarkeit von Land* auf die *staatliche Regulierung* und die *Beschränkungen in den Bau- und Zonenordnungen* hingewiesen, was eine Ausweitung des Angebots an Orten mit hoher Nachfrage erschwert (Bodmer, 2023, S. 97). Der Bundesrat fasst die Hindernisse für eine Verdichtung in a) Soziokulturelle Hindernisse, b) Rechtliche Hindernisse, c) Technische Hindernisse und d) Wirtschaftliche Hindernisse zusammen (Schweizerischer Bundesrat, 2017, S. 17). Viele der Hindernisse stehen in gegenseitiger Wechselwirkung zueinander. Vor allem planungs- und baurechtliche Vorgaben haben Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit und das finanzielle Gleichgewicht potenzieller Bauvorhaben (Schweizerischer Bundesrat, 2017, S. 18).

1.2 Zielsetzung und Forschungsfragen

Die oben erläuterten Ursachen für das Ausbleiben einer ausreichenden Wohnraumproduktion lassen sich in externe Faktoren, wie das Zinsumfeld oder die Baupreise, und modulierbare Faktoren, wie die Schnittstelle zwischen den zwei Entitäten a) dem *Planungs- und Baurecht* und b) den *bauökonomischen Rahmenbedingungen* einteilen. Die Funktionstüchtigkeit dieser Schnittstelle steht unter Berufung auf die oben erwähnte Komplexität der Problematik und den „ausgewogenen Mix an Massnahmen" im Fokus der vorliegenden Arbeit. Über die Analyse planungs- und baurechtlicher Steuerungsinstrumente im kantonalen und kommunalen Planungs- und Baurecht am Beispiel der Stadt Zürich und deren Überprüfung auf die Kompatibilität mit bauökonomischen Rahmenbedingungen sollen Rückschlüsse auf deren Effektivität im Hinblick auf die Wohnraumproduktion gezogen werden. Insbesondere wird nach unausgeschöpftem Potenzial im Planungs- und Baurecht gesucht, welches in Synergieeffekten zwischen raumplanerischen Interessen und bauökonomischen Rahmenbedingungen besteht. Hierfür werden zwei Forschungsfragen gestellt:

(a) Welche ausgewählten planungs- und baurechtlichen Instrumente wirken unter heutigen bauökonomischen Rahmenbedingungen realisierungsfördernd bzw. realisierungshindernd für die Aktivierung innerer Nutzungsreserven?
(b) Welche Anpassungen im Planungs- und Baurecht würden zu einer erhöhten Effektivität der Wohnraumproduktion im Kontext bestehender Nutzungsreserven führen, ohne die übergeordneten Zielsetzungen der Instrumente zu unterlaufen?

1.3 Methodisches Vorgehen

Der theoretische Teil der Arbeit stellt das geltende Recht und die Systematik und Begriffe dar und bildet die Grundlage für die anschliessende Analyse. Es werden spezifische planungs- und baurechtliche Steuerungsinstrumente, welche die Wohnraumproduktion massgeblich beeinflussen, beschrieben und kategorisiert. Die Kategorisierung der planungs- und baurechtlichen Rahmenbedingungen bildet die Basis für die Erarbeitung und Strukturierung eines Fragebogens im empirischen Teil. In einem zweiten Schritt wird eine quantitative Auswertung relevanter Kennzahlen zu inneren Nutzungsreserven und deren effektiven Ausschöpfung in der Stadt Zürich mittels deskriptiver Statistik vorgenommen, um Erkenntnisse über die raumplanerischen Annahmen gegenüber der Realität zu gewinnen. In einem dritten Schritt werden bauökonomische Rahmenbedingungen und Funktionsmechanismen beschrieben und vor diesem Hintergrund bauwillige AkteurInnen zu planungs- und baurechtlichen Vorgaben im

Hinblick auf die Wohnraumproduktion befragt. In einem letzten Schritt werden die Ergebnisse der Umfrage ausgewertet (Forschungsfrage a) und daraus Anpassungsvorschläge für die Rechtsentwicklung abgeleitet (Forschungsfrage b).

1.4 Abgrenzungen

Aufgrund der geografisch weitreichenden und inhaltlich vielfältigen Tragweite der Thematik werden mehrere Abgrenzungen vorgenommen. Die Wohnraum*produktion*, also die effektive Erstellung von neuem Wohnraum in Form von Neubauten, Ersatzneubauten, Aufstockungen und Anbauten oder Umnutzungen, ist nur ein Teil der Wohnraum*versorgung*. Eine Untersuchung von Massnahmen zur Erweiterung der Wohnraum*versorgung*, wie die Auflösung von Lock-in-Effekten mit der Auslösung von Umzugsketten oder weiteren Massnahmen zur Verteilung und Nutzung des Bestands wird nicht weiter behandelt. Weiter ist die im „Aktionsplan Wohnungsknappheit“ erwähnte Kategorie C „genügend preisgünstigen und bedarfsgerechten Wohnraum sicherstellen“ als ein wichtiger Baustein im Sinne des Art. 41 Abs. 1 lit. e BV zu betrachten. In der vorliegenden Arbeit wird die Wohnraumproduktion primär als Ganzes ohne Unterscheidung über preisgünstigen Wohnraum oder am Markt frei verfügbaren Wohnraum in Hinblick auf das Planungs- und Baurecht behandelt.

Geografisch beschränkt sich die Arbeit auf die Stadt Zürich mit den dazugehörigen Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen des Planungs- und Baurechts. Die Wohnungsknappheit ist, wie in Kapitel 1.1 erläutert, auf nationaler Ebene vielerorts vorhanden. In Zürich ist die Leerwohnungsziffer jedoch tief, bei gleichzeitig sehr hoher Nachfrage, was die Relevanz zu einer genaueren Untersuchung begründet. Die Befriedigung der Nachfrage kann unter den vorherrschenden raumplanerischen Bedingungen nur in Kombination mit komplementären Verdichtungsmassnahmen der Agglomerationsgemeinden bewältigt werden (Schweizerischer Bundesrat, 2017, S. 14). Dennoch gelingt nach einer Sotomo Studie eine nachhaltige Innenverdichtung am ehesten dort, „wo bereits hohe Qualitäten, Zentralität und Dichten vorhanden sind“ (Hermann et al., 2025, S. 53). Dort, wo die Nachfrage hoch ist und die Marktbedingungen es zulassen, sollten nach einem Postulat des Schweizer Bundesrats das Verdichtungspotenzial erhöht werden (Schweizerischer Bundesrat, 2017, S. 14). Das Ausweichen der Verdichtung „aufs Land“ kommt einem raumplanerischen Rückschritt gleich und setzt die Zersiedelung fort, die mit dem Ausbau der Mobilitätsinfrastruktur in einem Landschaftsverlust endet (Held et al., 2024, S. 7).

Die Arbeit behandelt ausschliesslich das *materielle* Recht und klammert das *formelle* Recht beispielsweise mit Regelungen zu Verfahrensdauern und Rechtsmittelbegehren aus. Eine weitere Abgrenzung wird auf Ebene des Raumplanungsrechts vorgenommen, welches im Ganzen alle Rechtsnormen, „[…] deren Anwendung sich auf die räumliche Ordnung auswirkt“ umfasst und in einen *nominalen* und einen *funktionalen* Teil aufgeschlüsselt wird (Griffel, 2021, S. 1). In der Arbeit wird insbesondere auf das *nominale* Raumplanungsrecht (Raumplanungsgesetz, Raumplanungsverordnung, Planungs- und Baugesetz usw.) eingegangen. Ein weiterer Baustein zur inneren Verdichtung sind Anpassungen geltender Normenkataloge für das Bauen im Bestand. Spezifische Vorstösse zur Anpassung oder Ergänzung normativer Regelwerke (v.a. der SIA-Normenkatalog) werden in der Arbeit nicht weiter analysiert. Die Untersuchung von Eigentumsstrukturen wie Stockwerkeigentum und einschränkenden Servituten sowie typologischen Dispositionen wie z.B. Einfamilienhausquartieren oder komplexen topografischen Einschränkungen als einschränkende Faktoren sind ebenfalls Treiber der nicht ausgeschöpften Reserve, werden jedoch in der Arbeit nicht berücksichtigt.

2. Terminologische Grundlagen

2.1 Haushälterische Nutzung des Bodens

Die Ziele der Raumplanung basieren auf der Verfassungsvorgabe gem. Art. 75 Abs. 1 BV, in welchem die „*zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens*“ sowie die „*geordnete Besiedelung des Landes*“ als Grundsätze der Raumplanung für die Kantone festgelegt sind. Aus den Planungszielen gem. Art. 1 Abs. 1 RPG lassen sich die Hauptaufgaben der Raumplanung in vier Teilbereiche ableiten: 1. Die haushälterische Nutzung des Bodens, welche primär über den Nutzungsplan gesteuert wird, 2. Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet, 3. Die Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten in Form koordinativer Raumplanung und 4. Die Ausrichtung der raumwirksamen Tätigkeiten auf eine anzustrebende räumliche Entwicklung (Tschannen, 2019 Art. 1 N 11). In der haushälterischen Nutzung des Bodens ist das zentrale Ziel der Raumplanung enthalten, welches sowohl einen quantitativen als auch einen qualitativen Aspekt beinhaltet. Der quantitative Teil zielt auf eine *Eindämmung des Flächenverbrauchs* ab. Der qualitative Teil verlangt nach einer optimalen *räumlichen Zuordnung der verschiedenen Nutzungen* (Tschannen, 2019 Art. 1 N 12). Sowohl in den Planungszielen gem. Art. 1 RPG als auch in den Planungsgrundsätzen gem. Art. 3 RPG werden mit der *Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen*, der *Schaffung kompakter*

Siedlungen (Art. 1 Abs. 2 lit. a und b RPG), *Massnahmen zur besseren Nutzung der Bauzonen* und der *Möglichkeit zur Verdichtung der Siedlungsfläche* (Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG) sowohl der quantitative als auch der qualitative Teil gleichgerichtet zu Art. 75 Abs. 1 BV behandelt. Dieses Zusammenspiel wurde insbesondere mit den Inhalten der Revision des RPG im Jahr 2014 mit *Massnahmen gegen die weitere Zersiedelung der Schweiz*, der *Förderung einer qualitativ hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen* und einer *bedarfsgerechten Dimensionierung der Bauzonen* gestärkt (Griffel, 2021, S. 9). Basierend auf dieser Verpflichtung der haushälterischen Bodennutzung wurde in der Rechtsprechung das *Konzentrationsprinzip* abgeleitet. Dieses verlangt unter anderem, überdimensionierte Bauzonen auf das gesetzliche Mass zurückzuführen (Art. 15 Abs. 2 RPG) und innere Nutzungsreserven gem. Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG zu mobilisieren (Tschannen, 2019 Art. 1 N. 13). Die weitere Implementierung des Konzentrationsprinzips findet sodann in vielen Einzelbestimmungen z.B. im Pflichtenheft des Richtplans (Art. 8a RPG) und in den Vorgaben zu Bauzonendimensionierung (Art. 15 Abs. 1 und Art. 30a RPV) statt. Eine Verdichtung und Siedlungserneuerung soll immer unter Rücksichtnahme der Siedlungs- und Wohnqualität stattfinden. Hierzu sollen auch ausreichend Flächen für Tier- und Pflanzenarten sowie Flächen zur Erholung der Bevölkerung berücksichtigt werden (ARE, 2014, S. 13). Die Ziele und Grundsätze des RPG beanspruchen keine absolute Geltung, sondern sind im Rahmen der *Interessenabwägung* gem. Art. 1 und 2 RPG gegen andere Interessen oder Zielvorgaben abzuwägen. Dazu zählen ebenfalls öffentliche Interessen ausserhalb der Raumplanung (z.B. Versorgungssicherheit oder öffentliche Finanzen) als auch private Interessen von GrundeigentümerInnen oder Investoren (Ruch et al., 2016 Art. 15 N 74).

Vor dem Hintergrund der vielfältigen und teils gegenläufigen Interessen ist gem. Art. 3 Abs. 1 RPV eine dreistufige Vorgehensweise über den Prozess der *Interessenabwägung* verordnet. 1. *Ermittlung* aller relevanten Interessen, 2. *Beurteilung* und *Gewichtung* der ermittelten Interessen, 3. *Abwägung* und *Optimierung* der ermittelten Interessen (vgl. Griffel, 2021, S. 26; vgl. Tschannen, 2019 Vorb. N 13). Weiter muss der gefasste Entscheid gem. Abs. 2 zwecks Nachvollziehbarkeit *begründet* werden. Die Interessenabwägung findet insbesondere bei der Richt- und Nutzungsplanung sowie bei der Erteilung von raumwirksamen Bewilligungen statt (Ruch et al., 2016 Vorb. N. 10). Die Ermittlung der Interessen umfasst neben einer *Auslegeordnung* aller Entscheidungselemente unter Zusammenarbeit der Behörden (Art. 2 RPG) und der Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG) eine *Selektion* der betroffenen Interessen (Ruch et al., 2016 Vorb. N. 15). Im zweiten Schritt der *Beurteilung* und *Gewichtung* sind

die Stellenwerte der Interessen im konkreten Fall einzuordnen und unter Berücksichtigung einer Präjudizwirkung, dem Schadensrisiko, der Wirtschaftlichkeit und der Möglichkeit, eine Massnahme rückgängig zu machen, zu *priorisieren*. Im Kontext der Nutzungsplanung kommen bei der Beurteilung dem Bundesrecht über Lärmschutz, Luftreinhaltung, Gewässerschutz, Infrastrukturanlagen sowie Natur und Heimatschutz im bebauten Gebiet und den Festlegungen des kantonalen Richtplans besondere Bedeutung zu (EspaceSuisse, 2025, S. 20; Ruch et al., 2016 Vorb. N. 16). Die *Abwägung* und *Optimierung* der ermittelten Interessen hat das Ziel, „dass die wichtigsten Interessen am Ende möglichst umfassend wirksam werden“ (Ruch et al., 2016 Vorb. N. 17). Dieser Abwägungsschritt kann eine Kompromisslösung im Sinne einer möglichst umfassenden Harmonisierung der Interessen darstellen oder kann im Falle einer Unvereinbarkeit auch die endgültige Zurückstellung eines Interesses im Sinne einer Optimierung bedeuten (vgl. Griffel, 2021, S. 27; Ruch et al., 2016 Vorb. N 17). Einen Überblick der möglichen Interessensgruppen gibt eine Arbeitshilfe des BWO mit den Kategorien *Wohn- und Arbeitsraum, Siedlungsqualität, Mobilität und Verkehr, Private Interessen, Ökonomische Interessen, Natur-, Umwelt- und Heimatschutz* und *Energie* (EspaceSuisse, 2025, S. 40–43).

2.2 Siedlungsgebiet

Die übergeordnete Planung und Koordination der Siedlungsentwicklung obliegt den Kantonen. Hierbei dient der Richtplan als zentrales Führungsinstrument der Kantone und ist gem. Art 9 Abs. 1 RPG behördenverbindlich. Im Richtplan definiert der Kanton seine Planungsabsichten im Rahmen des kantonalen Raumkonzepts und koordiniert die raumwirksamen Tätigkeiten mit den Vorhaben des Bundes und den Gemeinden (vgl. Griffel, 2021, S. 34–35). Art. 8 RPG regelt den Mindestinhalt der Richtpläne. Es muss mindestens festgelegt werden, „wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll“ (lit. a), „wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden“ (lit. b) und „in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen“ (lit. c). Im Richtplan soll insbesondere festgelegt werden, „wie gross die *Siedlungsfläche* insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird“ (Art. 8a lit. a RPG). Der Begriff *Siedlungsfläche* gem. lit. a kann nach dem Leitfaden für die kantonale Richtplanung dem Begriff *Siedlungsgebiet* sinngleich verwendet werden (ARE, 2014, S. 18). An anderer Stelle wird der Begriff *Baugebiet* gem. Art. 1 Abs. 1 RPG verwendet, welcher synonym zu den Begriffen Siedlungsfläche und Siedlungsgebiet verwendet werden kann (Ruch et al., 2016 Art. 15 N. 24). Das im Richtplan festgelegte

Siedlungsgebiet richtet sich nach dem voraussichtlichen Bedarf der kommenden 20 bis 25 Jahre und bildet somit den langfristigen konzeptionellen und räumlichen Rahmen zur Festlegung der Bauzonen (ARE-ZH, 2015b, S. 18). Das *reale Siedlungsgebiet* umfasst bestehende Gebäude-, Industrie- und Gewerbeareale, Verkehrs- und Parkierungsflächen, Freiflächen und Grünanlagen. Darüber hinaus können gem. Art. 18 Abs. 2 RPG weitere Flächen, welche für die Siedlungsentwicklung als potenzielle Bauzonen vorgesehen sind, ausgewiesen werden (ARE, 2014, S. 18). Diese gem. § 21 Abs. 3 PBG als *Bauentwicklungsgebiet* bezeichneten Flächen umfassen v.a. Landwirtschaftszonen sowie Reservezonen (ARE-ZH, 2014, S. 17). Siedlungsgebiete können, aufgrund dieser zusätzlichen Kapazität, grösser als die darin enthaltenen Bauzonenflächen sein (vgl. Ruch et al., 2016 Art. 15 N 25). Die Beanspruchung der Bauentwicklungsgebiete als Baugebiet gem. § 21 Abs. 3 PBG oder Nichtbaugebiet hängt im Einzelfall von der *funktionalen* Betrachtungsweise der kantonalen Bewilligungsfähigkeit ab (BGE 147 II 351 ff.). Die Erweiterung des Siedlungsgebiets mittels Einzonungen ist nur nach den Kriterien gem. Art. 5a und Art. 30a RPV möglich (siehe Kap. 2.2 und 2.4). Das Siedlungsgebiet wird im Kantonalen Richtplan respektive im ergänzenden Erläuterungsbericht des Kanton Zürichs als reine Fläche in Hektar (ha) ohne expliziten Nutzungsdichtewert ausgewiesen und in der Richtplankarte dargestellt (ARE-ZH, 2014, S. 9). Ein genauer Nachweis zur Ermittlung der *Siedlungsfläche* muss – im Gegensatz zu den Bauzonen – nicht erbracht werden (Ruch et al., 2016 Art. 15 N 26).

2.3 Bauzonen

Nach Art. 14 Abs. 2 RPG wird in drei Zonentypen unterschieden: a) Bauzonen, b) Landwirtschaftszonen und c) Schutzzonen. *Bauzonen* gem. Art. 15 RPG sind ein „selbstständig anwendbarer Begriff des Bundesrechts“; ihre Hauptbestimmung lässt regelmässig Bautätigkeiten zu, die „weder mit bodenerhaltenden Nutzungen […] noch von ihrer Bestimmung her auf einen bestimmten Standort angewiesen sind […]“ (Hänni, 2022, S. 162; Ruch et al., 2016 Art. 15 N 10). Das kantonale Recht kann gem. Art. 18 Abs. 1 RPG weitere Nutzungszonen vorsehen, die durch das kommunale Recht in Abhängigkeit der Art und Intensität der Nutzung weiter unterteilt werden (Griffel, 2021, S. 48). Das ARE stellt mit einem Geodatenmodell eine Zonensystematik mit den Hauptnutzungen Wohnzonen, Arbeitszonen, Mischzonen, Zentrumszonen, Zonen für öffentliche Nutzungen, eingeschränkte Bauzonen, Tourismus- und Freizeitzonen, Verkehrszonen innerhalb der Bauzonen und weitere Bauzonen zur Verfügung (ARE, 2014, S. 23). Im Kanton Zürich wird den Gemeinden gem. § 47 PBG eine abschliessende Zonenliste vorgeschrieben, während andere Kantone sich auf eine beispielhafte

Aufzählung möglicher Zonen beschränken (Ruch et al., 2016 Art. 15 N.17). Neben unterschiedlichen Nutzweisen lassen sich Bauzonen gem. § 48 PBG nach Ausnützung und Bauweise als Steuerungsinstrument für die *bauliche Dichte* (siehe Kap.2.10) einteilen.

2.4 Bauzonendimensionierung

Der Kanton muss im Richtplan neben der reinen Ausweisung der oben erwähnten, nicht parzellenscharfen Siedlungsfläche einen Berechnungsnachweis über die parzellenscharfe *Bauzonendimensionierung* gem. Art. 8a RPG erbringen. Nach Art. 8a RPG müssen Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen wonach diese so festzulegen sind, „dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen“ und „überdimensionierte Bauzonen“ gem. Abs. 1–2 zu reduzieren sind. Weiter ist die neue Zuweisung von Land an eine Bauzone nur erlaubt, wenn alle Vorgaben gem. Art. 15 Abs. 4 RPG kumulativ erfüllt sind. Demnach ist u.a. sicherzustellen, dass das neu einzuzonende Land „[…] auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird“ (Art.15 Abs. 4 lit. b RPG). Der Kanton erteilt weiter die Aufgaben an die Gemeinden, gem. Art. 5a RPV, die Ermittlung ihres Bauzonenbedarfs periodisch zu überprüfen. Die in Art. 30a RPV zur Ermittlung der Gesamtgrösse der Bauzonen formulierte Errechnungsgrundlage wird in den Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) präzisiert. Die darin beschriebene Berechnungsmethode ist massgebend für die Zusammenarbeit zwischen den Behörden von Bund und Kantonen bei der Prüfung und Genehmigung der Richtplaninhalte gem. Art. 10 und 11 RPV (UVEK, 2014, S. 3, 12). Für den Dimensionierungsnachweis der Gesamtgrösse der Bauzonen wird jedoch nur ein Teil der Bauzonen, namentlich Wohn-, Misch- und Zentrumszonen berücksichtigt (UVEK, 2014, S. 4). Arbeitszonen, Zonen für öffentliche Nutzungen, eingeschränkte Bauzonen, Tourismus- und Freizeitzonen und Verkehrszonen innerhalb der Bauzonen gem. Definition E-LRP werden nicht einbezogen (ARE, 2014, S. 23). Prinzipiell muss für den Dimensionierungsnachweis der Gesamtgrösse der Bauzonen eine maximale Belegungsdichte als *Bauzonenflächenbeanspruchung* in m^2 Bauzonenfläche pro EinwohnerIn und Beschäftigten-Vollzeitäquivalent für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen eingehalten werden. Je nach Gemeindetyp gelten hier maximal anrechenbare Medianwerte. So gilt beispielsweise für den Gemeindetyp „Grosszentren“, zu dem die Städte Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zürich gehören, ein Medianwert für Wohnzonen von 55 m^2 pro EinwohnerIn (UVEK, 2014, S. 5). Es wird somit für diese Städte die gleiche *Nutzungsdichte* als Richtwert vorgeschrieben auf Basis

des Medianwerts der jeweiligen Gemeindekategorie. Den Kantonen stehen in der TRB Stellschrauben zur Einhaltung der Medianwerte zur Verfügung. Bei der Berechnung des Bauzonenbedarfs für die nächsten 15 Jahre darf bei der Parameterdefinition für die voraussichtlichen EinwohnerInnenzahlen und Beschäftigten-Vollzeitäquivalenten auch ohne Begründung mit dem hohen Wachstumsszenario des BFS gerechnet werden (UVEK, 2014, S. 7). Dies ermöglicht eine gewisse Freiheit in der Dimensionierung der Bauzonen (vgl. Ruch et al., 2016 Art. 15 N 129). Weiter wird den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt, bei überbauten Bauzonen nur ein Drittel der Bauzonenkapazität anzurechnen, da davon ausgegangen wird, dass sich die Gesamtheit der überbauten Flächen erst innerhalb von drei Planungsperioden à 15 Jahre vollständig mobilisieren lassen. Die nicht eingerechnete Bauzonenkapazität wird in den TRB als *Langzeit-Reserven* bezeichnet (UVEK, 2014, S. 7). Alle Kapazitäten müssen jedoch nach drei Nutzungsplanungsperioden, also erst nach 45 Jahren, mobilisiert werden (UVEK, 2014, S. 6). Der Kanton Zürich macht von dieser Regelung Gebrauch und rechnet für die Mobilisierung der Kapazitäten drei Nutzungsplanperioden an (ARE-ZH, 2014, S. 14).

Im Sinne einer kritischen Betrachtung der Regelung sind die TRB in der Lehre verschiedenen Kritikpunkten ausgesetzt. Zum einen wird die schwache Rechtsnatur in Form von Richtlinien, also vergleichbar mit der Einstufung einer Verwaltungsverordnung, infrage gestellt (Ruch et al., 2016 Art. 15 N 133). Die „Umsetzung auf einer tiefen technokratischen Ebene“ und der sich „darin spiegelnden Nachgiebigkeit der Bundesbehörden gegenüber den Kantonen“ führt nach Griffel im Hinblick auf die Redimensionierung der Bauzonen kantonsseitig zu einem grossen Spielraum (Griffel, 2021, S. 59). Weiter wird vor allem die Möglichkeit der anteiligen Anrechnung von nur einem Drittel der vorhandenen Kapazitäten in den überbauten Bauzonen kritisch kommentiert, da nach Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG eine „konsequente Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven“ verlangt wird (Griffel, 2021, S. 58; Ruch et al., 2016 Art. 15 N.128). Begrifflich werden in der Lehre die nach den TRB nicht angerechneten *„Langzeit“-Reserven* vereinzelt mit den *inneren Nutzungsreserven* gleichgesetzt (siehe Griffel, 2021, S. 58). De facto handelt es sich jedoch bei den *„Langzeit“-Reserven* im Sinne der *Bauzonenflächenbeanspruchung* gem. TRB um eine Verhältniszahl der Nutzungsdichte in m^2 der Bauzonenfläche von Wohn-, Misch- und Zentrumszonen pro Person, während die *inneren Nutzungsreserven* vorerst als reiner Flächenwert ausgewiesen werden und erst im Verhältnis zur verfügbaren Bauzonenfläche einen relativen Bemessungswert der *baulichen Dichte* und somit implizit eine Verhältniszahl der *Nutzungsdichte* darstellen (siehe Kap. 2.6 und 2.10). Ein weiterer

Grund für die genaue Unterscheidung der Begriffe *„Langzeit"-Reserven* gem. TRB und *inneren Nutzungsreserven* liegt in der statischen Berechnungsweise der *Bauzonenflächenbeanspruchung* über die vorgegebenen Medianwerte (siehe UVEK, 2014, S. 4). Nur Gemeinden, welche über dem Medianwert liegen, also eine niedrigere Nutzungsdichte als der Medianwert besitzen, können Überkapazitäten in Form von *„Langzeit"-Reserven* ausweisen (UVEK, 2014, S. 6). Gemeinden, die unter dem Medianwert liegen, also eine hohe Nutzungsdichte besitzen, haben nach dieser Berechnungsweise keine Überkapazitäten, obwohl sie *innere Nutzungsreserven* aufweisen können. Nach dieser Berechnungsmethode wird also keine Erhöhung der Nutzungsdichte der Siedlungsfläche im Sinne Art. 1 und 3 RPG implementiert, sondern vielmehr der Ist-Zustand des jeweiligen Medianwerts der Gemeindetypen als Richtgrösse weitergeführt. Die Gleichschaltung der Richtwerte der Nutzungsdichte kann für manche Gemeindekategorien sinnvoll sein, jedoch stellt sich die Frage, ob ein Richtwert der Kategorie „Grosszentren", zu der die Städte Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zürich zählen, der Heterogenität und den jeweiligen inhärenten Wachstumsdynamiken genügend Rechnung trägt. In diesem Zusammenhang lässt sich die Berücksichtigung der in Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG geforderte *konsequente* Mobilisierung bei der Bauzonendimensionierung nach TRB basierend auf der Vorgabe gem. Art. 30a RPV infrage stellen (vgl. Griffel, 2021, S. 58). Dem kann entgegengehalten werden, dass – unter Annahme einer Verschärfung der Berechnungsregeln – der blosse Nachweis einer kompakteren Bauzonenflächen wegen der in Kapitel 1.1 erwähnten Hindernisse noch kein Automatismus zur Mobilisierung ausgelöst (Bracher et al., 2024, S. 6). Im Gegenteil könnte sich in Gebieten mit einem hohen Nachfragedruck die in Kapitel 1.1 beschriebene Situation langfristig noch verschärfen. Fraglich bleibt weiter die *Bedarfs*ermittlung, welche lediglich auf *Annahmen* über den Bevölkerungszuwachs errechnet wird. Mit der *Bedarfs*ermittlung wird so implizit versucht, die erwartete *Nachfrage* am Markt zu antizipieren (vgl. Müller-Jentsch & Rühli, 2010, S. 91). Ein Rückkopplungsmechanismus basierend auf Knappheitsindikatoren wie der *Leerwohnungsziffer* oder der *Preisentwicklung* als Funktion der Nachfrage (siehe Kap. 4.1) ist bei der Bauzonendimensionierung gem. TRB nicht vorgesehen. Die TRB dienen daher als *begrenzendes* Instrument zur Dimensionierung der Bauzonenfläche jedoch ohne die Geschossflächenreserven (siehe Kap. 2.7) zu limitieren. Darüber hinaus können Kantone Wachstumsannahmen oberhalb des hohen Bevölkerungsszenarios des Bundes annehmen, soweit diese bisher real vorhanden gewesen sind und in einem Eventualszenario im Richtplan abgebildet werden (UVEK, 2014, S. 8).

2.5 Reservezonen

Der in Kapitel 2.4 erläuterte Nachweis über die Bauzonendimensionierung kann im Falle einer Überdimensionierung zur Notwendigkeit einer Reduktion der Gesamtgrösse der Bauzonen gem. Art. 15 Abs. 2 RPG führen. Als Alternative zur Auszonung in die Nichtbauzone mit allfälligen Entschädigungsansprüchen der EigentümerInnen können Gemeinden ausgewählte Gebiete gestützt auf Art. 18 Abs. 2 RPG als *Reservezonen* innerhalb des Siedlungsgebiets ausweisen, solange davon auszugehen ist, dass das Land nicht innerhalb der nächsten 15 Jahre, jedoch zu einem späteren Zeitpunkt für eine Überbauung benötigt werden könnte. Es handelt sich hiermit um eine zeitlich beschränkte Kategorisierung bestimmter Flächen bis zur definitiv planerischen Zuordnung (vgl. Ruch et al., 2016 Art. 5 N 223). Reservezonen werden dementsprechend als *Bauerwartungsland* bezeichnet und können als Instrument der *Baugebietsetappierung* verstanden werden (Fritzsche et al., 2019, S. 167, 324). Trotz des Trennungsgrundsatzes von Baugebiet und Nichtbaugebiet gem. Art. 1 Abs. 1 RPG, wurde mit Art. 18 Abs. 2 die Möglichkeit dieses *Interimszustands* zum Zweck einer Übergangslösung eingeräumt. Nach heutiger Rechtsprechung sollten Gemeinden jedoch die definitive Zuweisung zu einer Bauzone oder Landwirtschaftszone nicht weiter hinauszögern (BGE 110 Ib 266 E. 4; Muggli & Ruch, 2017 Art. 18 N. 56 und 58). Nicht alle Kantone machen heute noch von diesem Instrument Gebrauch (Ruch et al., 2016 Art. 18 N. 34-35). Für Gemeinden im Kanton Zürich besteht gem. § 65 PBG nach wie vor die Möglichkeit zur Ausscheidung von Reservezonen. Die Stadt Zürich macht von dieser Möglichkeit jedoch keinen Gebrauch mehr (siehe Zonenplan zur Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich).

2.6 Innere Nutzungsreserven

Die *inneren Nutzungsreserven* werden als wichtigster Hebel zur Steuerung der Siedlungsentwicklung nach innen bezeichnet (Schweizerischer Bundesrat, 2017, S. 12). Der Begriff *innere Nutzungsreserven* umschreibt neben unüberbauten und brach liegenden Flächen innerhalb der bestehenden Bauzonen auch bereits überbaute Gebiete, in welchen nach geltender Nutzungsplanung eine dichtere Nutzung zulässig wäre oder als sachlich erwiesen erscheint (vgl. Schweizerischer Bundesrat, 2010 N 1073, vgl. 2017, S. 11). Davon ausgenommen sind unüberbaute Flächen, denen eine klar umschriebene Funktion für eine hochwertige Siedlungsentwicklung zugeschrieben ist wie z.B. Grünflächen oder Freihaltebereiche (Ruch et al., 2016 Art. 15 N 98; Schweizerischer Bundesrat, 2010, N 1073). In der Stadt Zürich kommt aufgrund des Überbauungsgrads von 97,7 % den bereits überbauten Gebieten die grösste Bedeutung zu (ARE-ZH, 2026). Mit dem Begriff *innere Nutzungsreserven* wird ein Entwicklungspotenzial umschrieben,

welches es im Sinne der Ziele und Grundsätze des RPG konsequent auszuschöpfen gilt und „zweckmässig und qualitativ hochwertig genutzt werden muss“ (Schweizerischer Bundesrat, 2010 N 1073). Diese inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen, die unter geltendem Planungs- und Baurecht theoretisch noch realisierbar sind, gilt es zudem gem. Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG *konsequent* zu mobilisieren, bevor neues Land einer Bauzone zugewiesen werden darf. Hierbei sind auch Industriezonen im Sinne eines gesamten Nutzungspotenzials zu berücksichtigen (Ruch et al., 2016 Art. 15 N 98). Somit umfasst der Begriff einen weiteren Rahmen als die *„Langzeit“-Reserven* gem. TRB, bei welcher nur die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen zu berücksichtigen sind. In der Botschaft zur Revision des Raumplanungsgesetzes wird für die *konsequente Mobilisierung* ein Richtwert definiert: „Eine konsequente Mobilisierung dürfte etwa dann anzunehmen sein, wenn zwischen einem Drittel und der Hälfte der Reserven innerhalb des Zeithorizonts von 15 Jahren mobilisiert werden.“ (Schweizerischer Bundesrat, 2010 N. 1073). Dieser Latenzwert wurde in den TRB mit der Einräumung von *„Langzeit“-Reserven* über drei Planungsperioden à 15 Jahre übernommen (UVEK, 2014, S. 6).

Die Zürcher Gemeinden erheben jährlich eine Übersicht über unbebaute und bebaute Bauzonen und kommunizieren diese an den Kanton. Der Kanton leitet daraus die kantonale Bauzonenstatistik ab, in welcher die *inneren Nutzungsreserven* als *Geschossflächenreserven* ausgewiesen werden. Eine Erhebung über die effektive Mobilisierungsdynamik gegenüber dem Richtwert der „konsequenten Mobilisierung“ wird nicht vorgenommen. Die Gemeinden legen im Rahmen ihrer Berichterstattung gegenüber der kantonalen Genehmigungsbehörde gem. Art. 47 RPV insbesondere dar, „welche notwendigen Massnahmen in welcher zeitlichen Folge ergriffen werden, um diese Reserven zu mobilisieren oder die Flächen einer zonenkonformen Überbauung zuzuführen“ (Art. 47 Abs. 2 RPV). Im kantonalen Richtplan wird unter der Rubrik „Aufgaben der Gemeinden“ der Inhalt von Art. 47 RPV aufgenommen, jedoch allgemeiner mit der „haushälterischen Nutzung der Reserven“ umschrieben (ARE-ZH, 2024, S. 29). Die konsequente Mobilisierung innerer Nutzungsreserven gem. Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG ist als Einzonungsvoraussetzung gem. lit. d „rechtlich sicherzustellen“ und damit klar strenger gefasst als die Massnahmen, die Art. 15a RPG zur Baulandmobilisierung als Kann-Vorschrift vorsieht (Ruch et al., 2016 Art. 15 N. 114). Der Fokus der vorliegenden Arbeit auf die Wohnraumproduktion spiegelt das Verhältnis der *Geschossflächenreserven* nach Zonentyp im Kanton Zürich wider: über 96 % der Geschossflächenreserven liegen in Wohnzonen (79 %) oder Mischzonen (17 %) (ARE-ZH, 2026).

2.7 Geschossflächenreserven

Der Kanton Zürich weist auf Basis der Gemeindedaten für alle Gemeinden die *inneren Reserven* in Form von *Geschossflächenreserven* in Quadratmeter aus. Die *Geschossflächenreserve* zeigt auf, wie viel Geschossfläche in Anlehnung an die SIA-Definition theoretisch innerhalb der bestehenden Bauzone noch realisiert werden kann. Für die Berechnung liegt keine einheitliche Methode vor, was die Vergleichbarkeit schwierig macht (ARE-ZH, 2026). Die Berechnungsmethodik ist ein Zusammenspiel mehrerer Datensätze (Grundstücksgrösse, Geschossflächenbestand, maximal mögliche Geschossfläche und Überbauungsstand) und wurde zudem zwischen 2020 und 2021 im Kanton Zürich umfassend überarbeitet, was einen Vergleich der historischen Werte erschwert. Prinzipiell wird parzellenscharf die maximal realisierbare Geschossfläche und der Geschossflächenbestand errechnet und über Subtraktion die vorhandene Reserve ermittelt (ARE-ZH, 2022, S. 5). Ergänzend zur Berechnung der Geschossflächenreserve auf kantonaler Ebene modelliert das Amt für Städtebau (AfS) jährlich auf Grundlage der planungsrechtlichen Möglichkeiten und weiterer Rahmenbedingungen die *bauliche Reserve* über die Kapazitäten aller Bauzonen. Der Begriff *bauliche Reserve* ist hier mit der oben genannten *Geschossflächenreserve* gleichzusetzen, wenngleich sich die Berechnungsmethodik im Detail unterscheidet (AfS, 2026a; ARE-ZH, 2022, S. 2 ff.).

2.8 Baulandmobilisierung

Gemäss Art. 15a Abs. 1 RPG werden die Kantone verpflichtet, die Verfügbarkeit des Baulandes sicherzustellen. Darüber hinaus wird den Kantonen ein Auftrag über die Einrichtung einer *Bauverpflichtung* sowie allfälliger *Fristen* und *Sanktionen* gem. Abs. 2 unter Wahrung der Verhältnismässigkeit erteilt, welche unter Rechtfertigung des öffentlichen Interesses ausgesprochen werden können (Ruch et al., 2016 Art. 15a N 8). Der Zweck des Artikels 15a RPG ist die Bewältigung des Problems der *Baulandhortung*. Unter *Baulandhortung* wird ein eigentümerspezifisches Phänomen verstanden, nach welchem trotz gut erschlossener, raumplanerisch geeigneter Lagen aus spekulativen Gründen in absehbarer Zeit nicht gebaut wird (Griffel, 2021, S. 54). Eine Parzelle wird aus ökonomischer Sichtweise nicht überbaut, wenn der Ertrag im unüberbauten Zustand über die reine Entwicklung der Baupreise höher ist als im überbauten Zustand (Fleury et al., 2026, S. 22). Ziel der Baulandmobilisierung ist es, bestehende Bauzonen ihrer Bestimmung – also ihrer Überbauung – zuzuführen (Ruch et al., 2016 Art. 15a N 8). Art. 15a Abs. 2 führt jedoch nicht zu einer Bauverpflichtung infolge *Auf- oder Umzonungen* (Ruch et al., 2016 Art. 15a N 58). Dies hat zur Folge, dass auch die Sanktionsmechanismen gem. Art. 15a RPG bei der Mobilisierung der Inneren

Nutzungsreserven nicht zum Tragen kommen. Die Rechtsrisiken der Anwendung von Art. 15a RPG sind für Gemeinden mit allfälligen Entschädigungsforderungen seitens EigentümerInnen ohnehin hoch, was einen gewissen Abschreckungscharakter mit sich bringt (Fleury et al., 2026, S. 24). In Zürich ist der überbaute Anteil der Bauzonen mit 97,7 % hoch und der Hebel für die Baulandmobilisierung gem. Art. 15a RPG entsprechend klein. Der Kanton Zürich verzichtet prinzipiell auf eine „zusätzliche Regelung zur Förderung der Verfügbarkeit von neu eingezontem oder bereits bestehendem Bauland, da der hohe Marktdruck in der Regel dazu führt, dass baureife Parzellen überbaut werden (Medienmitteilung 25.5.2016)“ (EspaceSuisse, 2024).

2.9 Nutzungsdichte

Eine hohe *Nutzungsdichte* gilt als Ziel der schweizerischen Raumplanungspolitik (Schweizerischer Bundesrat, 2017, S. 11). Die *Nutzungsdichte* (bzw. Personendichte) beschreibt das Verhältnis von EinwohnerInnen und Beschäftigten pro Flächeneinheit in der Bauzone. Sie erlaubt es, Zielsetzungen hinsichtlich der Intensität der Flächennutzung sowie der künftig erforderlichen Infrastrukturkapazität festzulegen und zu steuern – und zwar auf kantonaler Ebene, losgelöst von der baulichen Dichte. Da sich Arbeits- und Wohnformen hinsichtlich ihres Bedarfs an Geschossfläche beziehungsweise Bauvolumen erheblich unterscheiden, lässt sich die Nutzungsdichte jedoch nicht unmittelbar in eine bauliche Dichte überführen (ARE-ZH, 2015b, S. 21). Die oben beschriebene Ermittlung der Gesamtgrösse der Bauzonen über die TRB und den darin enthaltenen Grenzwerten zur Belegungsdichte – gemessen als *Bauzonenflächenbeanspruchung* in m^2 Bauzonenfläche pro EinwohnerIn und Beschäftigten-Vollzeitäquivalent – bildet den Nachweismechanismus für die Nutzungsdichte auf kantonaler Ebene (siehe Kap. 2.4). Die Nutzungsdichte wird in den regionalen und kommunalen Richtplänen räumlich weiter präzisiert. In kommunalen Nutzungsplänen sind genaue parzellenscharfe Festlegungen zur Nutzungsdichte aufgrund unterschiedlicher Arbeits-, Produktions-, Nutzungs- und Wohnformen nicht zweckmässig, weshalb hier das Mass der *baulichen Dichte* angewendet wird (ARE-ZH, 2015a, S. 3).

2.10 Bauliche Dichte

Als Massgrösse für städtebauliche Anliegen wie die Innenentwicklung kommt der *baulichen Dichte* eine zentrale Bedeutung zu. Die bauliche Dichte (bzw. Bebauungsdichte) beschreibt das Verhältnis von Bauvolumen oder Geschossfläche pro Flächeneinheit der Bauzone (Schweizerischer Bundesrat, 2017, S. 11). Im Unterschied zur *Nutzungsdichte*, die in kant. Richtplänen und regionalen Raumordnungskonzepten

definiert und räumlich allokiert wird, kann im Rahmen der Bau- und Zonenordnung nur die *bauliche Dichte* direkt gesteuert und über Nutzungsziffern eigentümerverbindlich und parzellenscharf vorgegeben werden. An dieser Stelle erfolgt die Umsetzung der bundesrechtlichen Zielvorgaben zur *Nutzungsdichte* mittels Vorgaben zur *baulichen Dichte* in der Nutzungsplanung gestützt auf §§ 49 und 251 des Planungs- und Baugesetzes (ARE-ZH, 2015a, S. 3). Eine besondere Schwierigkeit bei der Umsetzung von Nutzungsdichten zu *baulichen Dichten* in der Nutzungsplanung besteht in der Festlegung einer *zweckmässigen* Ausnützung. „Ausschlaggebend für die Höhe der Ausnützung in einem Quartier und einer Gemeinde müssen immer die Ortsanalyse und die Entwicklungsziele in Abstimmung mit den überkommunalen Dichtevorgaben sein." (ARE-ZH, 2015a, S. 6). Die primären Instrumente zur Steuerung der *baulichen Dichte* sind die *Ausnützungsziffer* und die *Baumassenziffer*. Ergänzend dienen die Überbauungsziffer, die Freiflächenziffer sowie Vorgaben zu Gebäudehöhe und Abstandsvorschriften als weitere Steuerungsgrössen (ARE-ZH, 2015b, S. 17). Nicht erfasst wird dabei, wie viele Personen in den betreffenden Gebäuden wohnen oder arbeiten. Die *bauliche Dichte* trifft also keine Aussage zur oben beschriebenen Nutzungsdichte (ARE-ZH, 2015a, S. 3). Die zulässige *bauliche Dichte* kann mit verschiedenen Massnahmen in der Form von Anreizsystemen wie Arealüberbauungen, Sonderbauvorschriften oder Gestaltungsplänen unter qualitätssichernden Anforderungen gefördert werden. Weiter kann die *bauliche Dichte* in kleinerem Massstab über anrechenbare Dach- und Untergeschosse, Regelungen zu Gebäudeabmessungen und Dachformen sowie den Umgang mit Hanglagen und Abgrabungen gesteuert werden (vgl. ARE-ZH, 2015b, S. 17, 2015a, S. 5).

Im komplementären Zusammenspiel der *baulichen Dichte* als physische Masse und der *Nutzungsdichte* als Belegungsdichte kann somit gem. Art. 1 und 3 RPG eine Siedlungsentwicklung nach innen respektive eine *Verdichtung der Siedlungsfläche* gelingen (vgl. ARE, 2014, S. 14). Die „Nutzungsverdichtung in den Bauzonen" als eigentliches Ziel der schweizerischen Raumplanungspolitik kann ohne Erhöhung der baulichen Dichte als „notwendige Voraussetzung dieses Ziels" nicht erfolgen (Schweizerischer Bundesrat, 2017, S. 11). Die *bauliche Dichte* gilt somit als zentrale Stellschraube und Voraussetzung für die Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven. Sie wird in der Nutzungsplanung der Gemeinden über die zulässige Ausnützung und die Bauweise gesteuert (siehe Kap. 3.1.2, 3.2.1).

3. Gesetzliche Rahmenbedingungen

3.1 Raumplanungsrecht

3.1.1 Richtplanung

Im Planungs- und Baugesetz (PBG) des Kanton Zürich sind gem. §§ 18 ff. mit dem kantonalen Richtplan, dem regionalen Richtplan und dem kommunalen Richtplan drei Planungsebenen für die Richtplanung als sich ergänzende Planungsinstrumente vorgesehen (Griffel, 2021, S. 41). Im kantonalen Richtplan werden die Stossrichtungen der gewünschten räumlichen Entwicklung definiert und das Siedlungsgebiet in seiner räumlichen Ausdehnung und der Nutzungsdichte abschliessend festgelegt (siehe Kap. 2.2). Der regionale Richtplan ist gem. § 30 PBG zwingend und konkretisiert die Sachbereiche des kantonalen Richtplans, um die sachbereichsübergreifende Gesamtschau sicherzustellen. Gestützt auf die regionalen Raumordnungskonzepte (RegioROK) wird hier eine Strukturierung im Sinne der räumlichen Verteilung der Landschaft als Produktions-, Erholungs- und Naturraum definiert. Weiter werden Nutzungsdichten sowie die zulässigen Spannweiten der *baulichen Dichte* festgelegt. Zudem werden Gebiete mit Nutzungsvorgaben allokiert (ARE-ZH, 2014, S. 5). Im regionalen Richtplan werden ebenfalls Gebiete mit Verdichtungspotenzial bezeichnet und die Rahmenbedingungen für die Bearbeitung auf den nachfolgenden Planungsebenen gesetzt. Bereits hier wird auf eine vorherrschende bauliche Dichte verwiesen und explizit die Aktivierung von „Verdichtungsreserven“ im Rahmen der Nutzungsplanung verlangt (Stadt Zürich, 2023, S. 26–28). Die auf kantonaler und regionaler Stufe getroffenen, behördenverbindlichen Festlegungen werden im kommunalen Richtplan räumlich sowie inhaltlich präzisiert (ARE-ZH, 2014, S. 7). Er kann jedoch gemäss § 31 PBG auf einzelne Teilbereiche beschränkt sein (Griffel, 2021, S. 42).

Im kommunalen Richtplan der Stadt Zürich wird auf eine „umfangreiche Reserve“ der BZO 1999 / BZO 2016 mit einer Kapazität für 260‘000 Personen verwiesen, womit „der grösste Teil der erforderlichen baulichen Reserven bereits vorhanden“ sei. Die nach vorliegendem Richtplan mögliche Erhöhung der Reserven über die BZO 2016 hinaus wird „nach Abschätzung basierend auf qualitativen und quantitativen Anforderungen“ mit 10-15 % beziffert (Stadt Zürich, 2022, S. 14). Die rechnerisch vorhandenen Reserven werden demnach im Nachweis ungeachtet vorherrschender Mobilisierungshindernisse (siehe Kap. 1.1) vorerst voll deklariert. Erst auf Ebene der jährlichen statistischen Erhebung des AfS – also unabhängig vom TRB-Nachweis im kantonalen Richtplan und der kaskadischen Präzisierungen der regionalen und kommunalen Richtpläne – wird

neben der gesamthaften *Geschossflächenreserve* eine *Inanspruchnahme* als Schätzwert ausgewiesen. Dieser beziffert den Anteil der Reserven, der in den nächsten 25 Jahren realistischerweise in Anspruch genommen werden könnte (siehe Kap. 4).

3.1.2 Nutzungsplanung

Gemäss Art. 14 Abs. 1 RPG ordnen Nutzungspläne die „zulässige Nutzung des Bodens". Sie legen Art, Ort und Intensität der Bodennutzung im Einklang mit den Richtplanvorgaben parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich fest (Hänni, 2022, S. 153). Sie bilden somit das „Scharnier zwischen den Zielvorgaben des Bundes, den kantonalen Richtplänen und der Bebauung einer einzelnen Parzelle" (Grämiger, 2018, S. 21). Aufgrund der Grundeigentümerverbindlichkeit muss die Festlegung oder Änderung eines Nutzungsplans für betroffene Private anfechtbar sein. Hauptaufgabe des Nutzungsplans ist die Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet (Hänni, 2022, S. 155). Art. 14 Abs. 2 RPG regelt sodann den Mindestgehalt der Nutzungspläne mit der Pflicht zur Einteilung des Siedlungsgebiets in Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen. Darüber hinaus können die Kantone weitere Zonen unter diesen Vorgaben vorsehen (Ruch et al., 2016 Art. 14 N. 35). Zur Form der Nutzungspläne gibt es bundesrechtlich keine Vorgaben, jedoch bestehen Nutzungspläne üblicherweise aus einem Zonenplan, welcher das Gemeindegebiet auf Basis des Katasterplans in Zonen unterteilt, und aus den dazugehörigen Vorschriften (Baureglement), die die Bebaubarkeit und Nutzweise der einzelnen Parzellen regeln und somit die reine Flächenplanung in eine morphologische Gestalt überführen (vgl. Grämiger, 2018, S. 22; Griffel, 2021, S. 47).

Es wird zwischen der *Rahmennutzungsplanung* und der *Sondernutzungsplanung* unterschieden (Griffel, 2021, S. 46–47). Im Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG) wird der kommunale Rahmennutzungsplan als *Bau- und Zonenordnung* (BZO) bezeichnet. Gemäss § 49 Abs. 1 PBG kann die BZO „die zulässige bauliche Grundstücksnutzung durch Bestimmungen über die Ausnützung, die Bauweise und die Nutzweise näher ordnen". In der BZO wird somit die erlaubte *bauliche Dichte* parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich über die *Ausnützung* und die *Bauweise* festgelegt (siehe Kap. 2.10). Dies wird gem. § 49 Abs. 2 PBG über a) *Ausnützungs-, Baumassen-, Überbauungs- und Grünflächenziffern sowie Bestimmungen über eine Mindestausnützung*, b) *Abstände, Gebäudelänge, Gebäudebreite, Gesamthöhe und Fassadenhöhe*, c) *die Geschosszahl*, d) *die Dachgestaltung*, e) *Anordnungen zur Erleichterung der Nutzung von Sonnenenergie* und f) *die offene und die geschlossene Bauweise mit der Gesamtlänge und der zustimmungsfreien Bautiefe beim Grenzbau*

geregelt. Das PBG des Kanton Zürich gibt – im Unterschied zu anderen Kantonen, welche den Gemeinden frei definierbare Zonentypen gewähren – abschliessend sechs Arten von Bauzonen vor: 1. Kernzonen, 2. Quartiererhaltungszonen, 3. Zentrumszonen, 4. Wohnzonen, 5. Industrie- und Gewerbezonen und 6. Zonen für öffentliche Bauten. Die Zoneneinteilung ist somit per se keine stringente Einteilung, die sich vollends auf die Funktion im Sinne einer *aktiven* Nutzungsvorgabe konzentriert, sondern beinhaltet darüber hinaus *reaktive*n Charakter auf vorgefundene Situationen: Kernzonen beinhalten eine Schutzfunktion von schutzwürdigen Ortsbildern, welche gem. § 50 Abs. 1 PBG in ihrer Eigenart erhalten oder erweitert werden sollen. Weiter bezwecken Quartiererhaltungszonen die Erhaltung und Förderung einer hohen Siedlungsqualität mittels erhöhter qualitativer Anforderungen. Dennoch basiert die Grundeinteilung weitestgehend auf der Trennung der Funktionen und somit auf der ursprünglichen Idee einer Schutzfunktion der Bevölkerung vor verschiedenen Immissionen aus wirtschaftlichen Tätigkeiten (Ruch et al., 2016 Art. 14 N 52).

In einer kritischen Würdigung lässt sich feststellen, dass der ursprüngliche Zweck einer Schutzfunktion der Bevölkerung nicht allein durch die funktionale Trennung, sondern detailliert und zonenunabhängig durch das Umweltrecht, beispielsweise über die Lärmschutzverordnung oder das Baupolizeirecht mit Vorschriften zur Wohnhygiene, erfüllt wird. Die „Ausdifferenzierung des Baugebiets nach Funktionsbereichen“ zeugt von einer „überkommenen Gebietstypologie“, welche „den heutigen Entwicklungen im Siedlungsgebiet nicht mehr gerecht wird“ (Streiff, 2013, S. 125). Vielmehr wird raumplanerisch eine Stadt der kurzen Wege mit einer Nutzungsdurchmischung gewünscht (vgl. Grämiger, 2018, S. 22). Hierbei verhalten sich die Funktionen Wohnen und Arbeiten komplementär zueinander, zumal durch neue Arbeitsformen die Grenzen noch stärker verblassen. Dieser Definition entsprechen am ehesten die *Zentrumszonen,* welche neben dem Wohnen „der Ansiedlung von Handels- und Dienstleistungsbetrieben, Verwaltungen sowie mässig störenden Gewerbebetrieben dienen“ (§ 51 Abs. 1 PBG). Die Überschreibung von Industriezonen mittels Sondernutzungsplanungen zur Ermöglichung von Wohnnutzungen, beispielsweise auf dem Richti-Areal in Wallisellen (siehe kommunale Nutzungsplanung der Stadt Wallisellen und Gestaltungsplan „GP-Richti“ von 2009) oder auf dem Geistlich-Areal in Schlieren (siehe kommunale Nutzungsplanung der Stadt Schlieren und Gestaltungsplan „Geistlich-Areal“ von 2011), zeigt die Diskrepanz der starren Zoneneinteilung gegenüber einer dynamischen und nutzungsdurchmischten Stadtentwicklung exemplarisch auf.

3.1.3 Arealüberbauung

Innerhalb der oben erwähnten Grundordnung mit zonenspezifischen Bestimmungen zur *baulichen Dichte* über Ausnützung und die Bauweise können im Sinne einer „besonderen Baumöglichkeit“ gem. § 69 PBG „in den Bauzonen allgemein, zonen- oder gebietsweise“ mit Vorgaben zu Mindestarealflächen *Arealüberbauungen* ausgewiesen werden. Es handelt sich hiermit um eine die Zoneneinteilung *überlagernde* Regelung, die in mehreren Zonen Anwendung finden kann (Griffel, 2021, S. 80). Die Stadt Zürich beschränkt die Möglichkeit gem. Art. 8 BZO auf alle „Wohnzonen, ausgenommen W2b, sowie in allen Zentrumszonen und Zonen für öffentliche Bauten“ und legt eine Mindestarealfläche von 6'000 m^2 fest (mit der BZO-Revision wird die Schwelle auf 4'000 m^2 reduziert). Mit dem Instrument der Arealüberbauung kann unter Einhaltung gestalterischer, energetischer und weiterer Vorgaben gem. § 71 PBG eine von der Grundordnung abweichende Überbauung gestattet werden (Griffel, 2021, S. 81). In der BZO der Stadt Zürich darf beispielsweise auf einem qualifizierten Areal die nach Regelbauweise erlaubte Ausnützungsziffer und die erlaubte Geschosszahl erhöht werden. Zusätzlich kann unter Einhaltung erhöhter energetischer Standards gem. Art. 8 Abs. 8 BZO ein Ausnützungsbonus von 10 % in Anspruch genommen werden. So erhöht sich beispielsweise in einer Wohnzone W3 die zulässige Ausnützung von 0.9 auf 1.2 respektive 1.3 mit Inanspruchnahme der Bonusregelung und die erlaubte Vollgeschossanzahl von drei auf vier. Das Instrument *Arealüberbauung* ist demnach ein freiwilliges Anreizsystem, mit dem unter verschärften Vorgaben eine höhere Ausnützung und somit eine höhere *bauliche Dichte* ermöglicht wird. Zusätzlich besteht über die Erhöhung der zulässigen Vollgeschosszahl ein Umlegungsmechanismus ähnlich der Regelung der Hochhausrichtlinien, welcher die Akkumulation der baulichen Dichte auf kleinerem Fussabdruck ermöglicht. Dies eröffnet im Kontext der inneren Verdichtung mehr Freiheiten, um auf bereits überbauten Arealen Handlungsspielräume für Bauwillige freizulegen und somit die Wohnraumproduktion zu erleichtern.

3.1.4 Hochhausgebiete

Als *Hochhaus* werden gem. § 282 alt PBG Häuser „mit einer Höhe von mehr als 25 m“ bezeichnet. Dementgegen werden Bauten gem. Brandschutzrichtlinie erst ab einer *Gesamthöhe* von mehr als 30 m als Hochhäuser eingestuft (VKF, 2019, S. 24). Die Stadt Zürich regelt die Vorgaben zu Hochhäusern über eine separate Richtlinie mit dazugehörigem Ergänzungsplan im Sinne einer behördenverbindlichen Verwaltungsverordnung, also einer generell-abstrakten Handlungsanweisung des Stadtrats an die ihm unterstellten Behörden (Tschannen et al., 2022, S. 390). Den

Hochhausrichtlinien kommt somit keine rechtliche Aussenwirkung zu, jedoch dienen diese als Grundlage für die Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit von Hochhäusern (AfS, 2024, S. 2) und haben somit eine gesetzgeberische Wirkung. Bei den Regelungen zu Hochhäusern handelt es sich analog zur Arealüberbauung um ein die Zoneneinteilung der Grundordnung *überlagerndes* Instrument. Unter Einhaltung spezifischer Anforderungen kann hier in vordefinierten Gebieten die in der Grundordnung vorgesehene Ausnützung und somit die *bauliche Dichte* innerhalb eines Grundstücks auf kleinerem Fussabdruck *kumuliert*, also abweichend von der Grundordnung in die Höhe umgelegt werden. Weiter kann mittels qualitätssichernder Sondernutzungsplanung die Ausnützungsziffer zudem erhöht und mit den Regelungen der Hochhausrichtlinie kombiniert werden. Nach der vorliegenden Hochhausrichtlinie werden drei Hochhauskategorien ausgeschieden: „Hochhäuser bis max. 40 m“, „Hochhäuser bis max. 60 m“, „Hochhäuser bis max. 80 m“ und zusätzlich ein Eignungsgebiet „Hochhäuser über 80 m“. Für die Kategorien gelten unterschiedliche Qualitätsanforderungen nach dem Grundsatz: „je höher das Hochhaus, desto höher die qualitativen und funktionalen Anforderungen. “ (AfS, 2024, S. 5). Im PBG sind unter § 284 PBG die Anforderungen an Hochhäuser in das Gesetz implementiert. Gemäss Abs. 1 müssen Hochhäuser „verglichen mit einer gewöhnlichen Überbauung ortsbaulich einen Gewinn bringen oder durch die Art und Zweckbestimmung des Gebäudes bedingt sein“. Weiter sind Hochhäuser gem. Abs. 2 „architektonisch besonders sorgfältig zu gestalten“ und gem. Abs. 3 darf die Ausnützung „nicht grösser als bei einer gewöhnlichen Überbauung sein; eine Ausnahme ist ausgeschlossen. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über Arealüberbauungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne“. Die Anforderungen der Hochhausrichtlinie der Stadt Zürich definieren weitere Anforderungen gestaffelt in die Themenfelder „besonders gute architektonische Gestaltung“, „Freiraum und Begrünung“, „Stadtklima“, „Nutzung“ und „Ressourceneffizienz“.

Im Sinne einer kritischen Einordnung sind Hochhäuser nach den obenstehenden Regelungen – trotz ihrer physischen Präsenz – aufgrund der Gleichschaltung mit der erlaubten baulichen Dichte der Grundordnung nicht per se ein Instrument, welches die Ziele und Grundsätze des RPG im Besonderen fördert. Dennoch können die Hochhausrichtlinien zur Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven wesentlich beitragen, da im Kontext von überbauten Grundstücken übrige Reserven effektiver kumuliert werden können und somit das Ausmass des Eingriffs in bestehende Quartiere lokal konzentriert wird. In Kombination mit einer Arealüberbauung oder einer Sondernutzungsplanung mit erhöhter Ausnützung entfaltet das Instrument zusätzliche

Wirkung zur Verfolgung der raumplanerischen Ziele und Grundsätze; insbesondere zur Erfüllung der Vorgaben zur konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven gem. Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG. Besonders die Kategorie „Hochhäuser bis max. 40 m" birgt vor dem Hintergrund teils divergierender und tendenziell steigender qualitativer Anforderungen (siehe Kap. 3.2) sowie der allgemeinen Anforderungen an die Gestaltung von Bauten gem. § 238 PBG mit einer moderaten Höhe im Verhältnis zur Gebäudehöhe der Grundordnung ein gesteigertes Verträglichkeitspotenzial. Die unterschiedliche Hochhausdefinition, einerseits gem. § 282 neu PBG mit Gebäuden ab einer „*Fassadenhöhe* von mehr als 25 m" und andererseits der Begriffsdefinition gem. VKF mit Gebäuden von „mehr als 30 m *Gesamthöhe*" (VKF, 2019, S. 24) weist eine Diskrepanz auf, die in der simultanen Gültigkeit für den gleichen Begriff bauliche Konsequenzen und Auswirkungen auf die Realisierung der baulichen Dichte verursacht.

3.1.5 Sondernutzungsplanung

Mit der *Sondernutzungsplanung* kann die Rahmennutzungsplanung in ihrer baulichen und nutzungsmässigen Grundordnung *ergänzt*, *überlagert* oder teilweise *ersetzt* werden. Der Begriff *Sondernutzungsplan* ist dabei eine Sammelbezeichnung für unterschiedliche Erscheinungsformen, welche vom relativ einfachen Baulinienplan bis zum komplexen Quartierplan reichen (Griffel, 2021, S. 74). Im Kanton Zürich ist der in den §§ 83 bis 87 PBG geregelte *Gestaltungsplan* die häufigste Form des Sondernutzungsplans. Mit dem *Gestaltungsplan* wird eine *Spezialbauordnung* aufgestellt, welche die Bestimmungen über die Regelbauweise und die kantonalen Mindestabstände *ersetzt* (vgl. Griffel, 2021, S. 74). Damit werden die bauliche Dichte sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten im betroffenen Perimeter – im Gegensatz zur Arealüberbauung als *freiwillige* Option – *bindend* festgelegt. Das PBG unterscheidet zwischen öffentlichen Gestaltungsplänen, welche ein „wesentliches öffentliches Interesse" voraussetzen (§ 84 Abs. 1 PBG), und privaten Gestaltungsplänen, welche von den GrundeigentümerInnen selbst aufgestellt werden (§ 85 Abs. 1 PBG). Über die Zonenzuweisung in der BZO kann für bestimmte Teilbereiche überdies eine Gestaltungsplanpflicht vorgeschrieben werden, welche unter anderem mit dem öffentlichen Interesse an einer „differenzierten baulichen Verdichtung" begründet werden kann (§ 48 Abs. 3 PBG).

Für bauwillige Akteure liegt der zentrale Anreiz des Gestaltungsplans darin, gegenüber der Regelbauweise grössere planerische Spielräume und eine höhere bauliche Dichte zu erhalten (vgl. Fahrländer & Kloess, 2024, S. 197). Ähnlich wie bei der Arealüberbauung folgt das Instrument damit der Logik eines Anreizsystems, nach welcher eine höhere

Ausnützung im Gegenzug zu erhöhten qualitativen Anforderungen gewährt wird. Besonders deutlich zeigt sich diese Logik bei kooperativen Planungen, bei welchen der Sondernutzungsplan durch städtebauliche Verträge ergänzt wird und die staatliche Leistung in der Regel darin besteht, dass den Privaten eine höhere Ausnützung zugestanden wird, während sich diese im Gegenzug zu sonst nicht einforderbaren Mehrleistungen verpflichten (Griffel, 2021, S. 78). Im Kontext der Mobilisierung innerer Nutzungsreserven gelten Sondernutzungspläne entsprechend als „Allzweckwaffe" (Grämiger, 2018, S. 28), um eine Verdichtung nach innen realisieren zu können. Neben dem Gestaltungsplan, als einem *verbindlichen* und die Grundordnung *ersetzenden* Instrument, besteht gem. § 79 Abs. 1 PBG weiter die Möglichkeit, *Sonderbauvorschriften* zum Zweck einer freieren Überbauung bestimmter geeigneter Gebiete nach einheitlichen Gestaltungsgrundsätzen zu erlassen. Sonderbauvorschriften können von der Grundordnung abweichen, sind jedoch im Gegensatz zu Gestaltungsplänen *nicht zwingend* und somit ein *ergänzendes* Instrument.

3.2 Bauvorschriften

Grundsätzlich besitzt der Bund nach Art. 75 Abs. 1 BV lediglich eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz, wonach auf Bundesebene nur die Regelungen aufgestellt werden, welche zur Erreichung der Verfassungsziele einer zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens sowie der geordneten Besiedlung des Landes „geeignet und erforderlich" sind. Die Regelungskompetenz des Baupolizeirechts liegt gem. Art. 3 und 42 BV in der Zuständigkeit der Kantone (Griffel, 2021, S. 18). Auf Gemeindeebene bleiben im Rahmen der Bewilligungspflicht für Bauten und Anlagen die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts gem. Art. 22 Abs. 3 RPG vorbehalten. Die Bundeskompetenzen wirken sich trotz Souveränitätsklausel der Kantone gem. Art. 3 BV direkt oder indirekt auf das gesetzliche Rahmenwerk zur Wohnraumproduktion aus (vgl. Griffel, 2021, S. 18). Auf Ebene des Verfassungsrechts gilt der unmittelbar anwendbare Teil im Sinne einer umfassenden Rechtsetzungskompetenz des Bundes gem. Art. 75b BV zu Zweitwohnungen mit dem dazugehörigen Zweitwohnungsgesetz (ZWG) als gesetzliche Grundlage. Das Natur- und Heimatschutzrecht ist in Art. 78 BV verankert und wird über das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) und entsprechende Verordnungen gesteuert. Das Umweltrecht ist in Art. 74 BV verankert und wird über das Umweltschutzgesetz (USG) und diverse Verordnungen wie die Lärmschutzverordnung (LSV) als direkt anwendbares Bundesrecht gesteuert. Weiter können privatrechtliche Regelungen wie beispielsweise Eigentumsregelungen oder Servitute Auswirkungen auf die Wohnraumproduktion haben.

Die folgende Auflistung ausgewählter planungs- und baurechtlicher Instrumente geht daher nicht strikt nach einer Unterscheidung der jeweiligen Rechtsgebiete vor, sondern teilt die Instrumente in Gruppen nach spezifischen Themengebieten ein. Weiter wird eine Auswahl der Instrumente getroffen, welche auf Basis der Forschungsfragen und der hierzu abgeleiteten terminologischen Grundlagen (siehe Kap. 2) einen erhöhten Einfluss auf die Wohnraumproduktion vermuten lassen.

3.2.1 Bauliche Grundstücksnutzung

Die zulässige *bauliche Grundstücksnutzung* wird über die *Ausnützung*, die *Bauweise* und die *Nutzweise* bestimmt (siehe Kap. 3.1.2). Die zulässige *Ausnützung* wird gem. § 251 PBG von zwei sich ergänzenden Instrumenten begrenzt: den *Nutzungsziffern* und den *Baubeschränkungsnormen*, welche auch als „primäre Bauvorschriften“ bezeichnet werden (Griffel, 2021, S. 179).

a) Nutzungsziffern

Nutzungsziffern haben eine *ausnützungsbegrenzende* Funktion und sind eine Verhältniszahl zwischen der jeweils *anrechenbaren Fläche* (Ausnützungs-, Überbauungs- und Grünflächenziffer) bzw. dem *anrechenbaren Raum* (Baumassenziffer) und der anrechenbaren Grundstücksfläche (Griffel, 2021, S. 203). Gemäss § 49 PBG steht es einer Gemeinde frei, die Nutzungsziffern in der Bau- und Zonenordnung näher zu ordnen. In Zürich wird in Abhängigkeit der Zone die bauliche Dichte über die *Ausnützungsziffer* und die *Überbauungsziffer* in Kombination mit oder ausschliesslich über *Baubeschränkungsnormen* gesteuert. Die *Ausnützungsziffer* ist das Verhältnis der anrechenbaren Geschossfläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche (§ 255 PBG). Die *Überbauungsziffer* ist das Verhältnis der anrechenbaren Gebäudefläche, also des „Fussabdrucks des Gebäudes“ zur anrechenbaren Grundstücksfläche (§ 256 PBG). Die *Überbauungsziffer* allein ist ein reines Flächenmass und generiert also nur im Zusammenspiel mit der *Ausnützungsziffer* eine bauliche Dichte. Gem. § 259 Abs. 1 gehören zur *anrechenbaren Grundstücksfläche* „die in der entsprechenden Bauzone liegenden Grundstücksflächen bzw. Grundstücksteile“. Da in der Regel die Bauzonengrenzen parzellenscharf den Grundstücksgrenzen entsprechen, kann die maximal erlaubte *anrechenbaren Geschossfläche* aus dem Produkt der *anrechenbaren Grundstücksfläche* und der *Ausnützungsziffer* ermittelt werden. § 49a Abs. 1 PBG sieht Mindestausnützungsziffern vor, welche jedoch in den zonenspezifischen Vorgaben gem. BZO, dort wo vorgesehen, alle übertroffen werden. Die Nutzungsziffern dienen also der

Festlegung der *baulichen Dichte* und sind neben den Baubegrenzungsnormen der wichtigste Parameter zur Ermittlung der Geschossflächenreserven (siehe Kap. 2.7).

Exkurs Ausnützungsübertragung

Mittels der *Ausnützungsübertragung* steht ein gesetzlich nicht geregelter, jedoch von Lehre und Praxis anerkannter und zugelassener Transfermechanismus zur Verfügung (Griffel, 2021, S. 204; VGer, VB.2010.00574, 12.1.2011 (BEZ 2011 Nr. 7)). Die *Ausnützungsübertragung* erlaubt es, Geschossfläche bzw. Baumasse von einem Grundstück auf das andere zu übertragen. Zu unterscheiden ist zwischen *innerzonaler* und *interzonalen* Ausnützungsübertragungen (Griffel, 2021, S. 204). Letztere sind nur im Kontext von Arealüberbauungen gem. § 72 Abs. 3 PBG möglich. Innerzonale Ausnützungsübertragungen, also Übertragungen zwischen zonengleichen Parzellen, sind grundsätzlich zulässig (Griffel, 2021 ebd.). In den im Zonenplan bezeichneten Gebieten mit erhöhter Ausnützung in Wohnzonen ist die „Übertragung der Mehrausnützung auf andere Parzellen oder Parzellenteile“ gemäss Art. 13 Abs. 2 lit. b BZO jedoch ausgeschlossen. Bei einer *innerzonalen* Ausnützungsübertragung ist ein direkter Anstoss zweier Grundstücke nicht notwendig, jedoch müssen diese im gleichen Zonenabschnitt liegen, was einen gewissen Interpretationsspielraum über den genauen maximalen Abstand zweier Grundstücke mit sich bringt (Griffel, 2021, S. 205). Weiter bestehen – unter Vorbehalt kommunaler Bestimmungen – keine quantitativen Begrenzungen für *innerzonale* Ausnützungsübertragungen (Griffel, 2021, S. 205). Übergeordnet gilt jedoch die in § 238 PBG verankerte Bestimmung an eine „in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im ganzen und in ihren einzelnen Teilen […] *befriedigende Gesamtwirkung* […]“. Als Absicherung des um die Übertragung reduzierten Spendergrundstücks muss eine Anmerkung einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung in Form eines *Ausnützungsrevers* im Grundbuch eingetragen werden (Griffel, 2021, S. 206).

Die *Ausnützungsübertragung* ist somit potenziell ein nützliches Instrument zur Mobilisierung innerer Nutzungsreserven, mit dem Geschossflächenreserven von einem oder mehreren Grundstücken abgeschöpft und auf einem anderen Grundstück neu kumuliert werden können.

b) Baubeschränkungsnormen

Baubeschränkungsnormen sind gem. § 251 lit. b alt PBG „Bestimmungen über die Abstände, über die Geschosszahl sowie über den Grenzbau, das Zusammenbauen, die

Gebäudelänge und die Gebäudebreite“. Die Bestimmungen lassen sich somit in *flächenregulierende* Beschränkungen (Grenz- und Gebäudeabstände, Gebäudelänge, Gebäudebreite) und *höhenregulierende* Beschränkungen (Gebäudehöhe, Geschossanzahl) einteilen. In der BZO sind die *Baubeschränkungsnormen* in den zonenspezifischen Vorgaben und in Zusatzvorschriften für einzelne Gebiete geregelt. Die *Baubeschränkungsnormen* bilden also den Rahmen für die Lage und Ausdehnung der über die Nutzungsziffern bestimmten *baulichen Dichte*.

Die Vorgaben zur *Gebäudehöhe (*nach IVHB als *Fassadenhöhe* in leicht abgeänderter Berechnungsweise bezeichnet) und zur *Geschossanzahl* als *höhenregulierende* Beschränkungen bestimmen die vertikale Ausdehnung von Gebäuden. Als Gebäudehöhe wird gem. § 280 Abs. 1 alt PBG die Höhe der Schnittlinie zwischen Fassade und Dachfläche über dem gewachsenen Terrain bezeichnet. Die Geschosse lassen sich gem. § 275 alt PBG in *Voll-, Dach- und Untergeschosse* einteilen (nach IVHB kommt neu auch das *Attikageschoss* als Kategorie hinzu). Gem. § 275 Abs. 1 alt PBG sind Vollgeschosse „horizontale Gebäudeabschnitte, die über dem gewachsenen Boden und unter der Schnittlinie zwischen Fassade und Dachfläche liegen“. Die Gebäudehöhe wird auf kantonaler Ebene gem. § 278 Abs. 3 alt PBG „unter Vorbehalt der Bestimmungen über die Hochhäuser“ auf 25 m beschränkt. Wo auf Nutzungsplanebene der Gemeinde keine weiteren Vorgaben gemacht werden, definiert sich die zulässige Gebäudehöhe über die „erlaubte Vollgeschosszahl oder über den Abstand von Verkehrsbaulinien“ (§ 278 Abs. 3 alt PBG). Diese sogenannte „10/9-Regelung“ entfällt mit § 279 PBG, wonach allein die Gemeinden die Fassadenhöhe festlegen. In der BZO erscheinen die Vorgaben zur maximalen Gebäudehöhe in fast allen Fällen zusammen mit Vorgaben zur maximalen Vollgeschossanzahl. Nur vereinzelt werden alleinstehende Vorgaben zur Vollgeschossanzahl (z.B. Teilbereich ETH-Hönggerberg in Zonen für öffentliche Bauten) oder zur Gebäudehöhe (bestimmte Kernzonenbereiche) vorgeschrieben. Die zulässigen Gebäudehöhen reichen von 8.5 m bis vereinzelt 25 m, wobei in ca. einem Drittel der Bauzonenfläche eine maximale Gebäudehöhe von 12.5 m gilt (AfS, 2026b).

Im Sinne einer Einordnung im Kontext der Wohnraumproduktion und der Raumplanungsziele einer *dichteren* und unter Wachstumsprozessen in dieser Konsequenz – *höheren* – Bebauung der Bauzonen sind die *höhenregulierenden* Beschränkungen ein wesentliches Instrument zur Steuerung der baulichen Dichte, welches im Zusammenspiel mit den *Nutzungsziffern* (siehe oben) unter Rücksichtnahme auf weitere Interessen zur Umsetzung der raumplanerischen Vorgaben beitragen kann.

Der *Grenzabstand* „bestimmt die nötige Entfernung zwischen Fassade und massgebender Grenzlinie, der *Gebäudeabstand* diejenige zwischen zwei Gebäuden“ (§ 260 Abs. 1 alt PBG). Zusätzlich zu den Bestimmungen in der BZO gilt subsidiär der im § 270 Abs. 1 alt PBG festgelegte kantonale Mindestgrenzabstand. Abstandspflichtig sind lediglich Gebäude. Der Gebäudebegriff und welche Gebäudeteile von der Abstandspflicht teilweise befreit sind, ist in der allgemeinen Bauverordnung (ABV) geregelt. Weitere Abstandsvorschriften werden in § 265 PBG (Strassen- und Wegabstand), § 21 Abs. 1 PBG (Gewässerabstand) und Art. 17 des Bundesgesetzes über den Wald (WaG) bestimmt. Die Abstandsbestimmungen gem. BZO gelten nicht ohne Einschränkung. Mit dem Instrument des *Näherbaurechts* kann auf Grundlage nachbarlicher Vereinbarung „unter Vorbehalt einwandfreier wohnhygienischer und feuerpolizeilicher Verhältnisse ein Näherbaurecht begründet werden“ (§ 270 Abs. 3 PBG). Mit dem *Näherbaurecht* werden somit mittels einer privatrechtlichen Vereinbarung die Vorgaben des Grenzabstands und Gebäudeabstands *ersetzt* (vgl. Griffel, 2021, S. 185). Weitere Abweichungen von Grundmassen sind spezifisch in Quartiererhaltungszonen gem. Art. 24e BZO unter „Wahrung gebietstypischer Strukturmerkmale wie der Traufhöhe oder der Dachform und im Interesse eines besseren Erscheinungsbildes“ möglich.

c) Bauweise

Gemäss § 252 PBG bestimmen die Vorschriften über die *Bauweise*, „ob und unter welchen Voraussetzungen *offen* oder *geschlossen* zu bauen ist, welche *Dachformen* gestattet sind und *welche andern Regeln über die Erscheinung der Gebäude* beachtet werden müssen“. Die Vorschriften steuern also keine *bauliche Dichte,* sondern regeln komplementär mit den Baubeschränkungsnormen die Anordnung und die Gestaltung von Gebäuden. Der Zweck der Bestimmungen hat neben gestalterischen und wohnhygienischen Zielen ebenfalls eine siedlungsstrukturierende Funktion (Fritzsche et al., 2019, S. 1116). Generell ist in Zürich gem. Art. 7 BZO ein *Zusammenbauen*, also der beidseitige Grenzbau zweier Gebäude zu einer *geschlossenen Bauweise*, erlaubt (siehe oben Exkurs Näherbaurecht). Die Regelung gem. Art. 7 BZO ersetzt demnach die allgemeine Bestimmung nach § 286 PBG, wonach „wo nichts anderes bestimmt ist“, Gebäude „in offener Überbauung zu erstellen“ sind. Ein vollständiges, zonenweites Verbot der geschlossenen Bauweise kennt die BZO nicht, hingegen ist die geschlossene Bauweise in Quartiererhaltungszonen teilweise vorgeschrieben (Art. 24g Abs. 3 BZO). Zu *Dachformen* und *anderen Regeln über die Erscheinung der Gebäude* werden in der

BZO vor allem in Quartiererhaltungszonen und Kernzonen Vorgaben gemacht, um ihren Bestimmungen gem. §§ 50 und 50a PBG gerecht zu werden (siehe Kap. 3.1.2).

3.2.2 Qualitative und schutzbezogene Anforderungen

a) Lärmschutzrechtliche Anforderungen

Im Bereich der Lärmbekämpfung macht der Bund von seiner Rechtsetzungskompetenz Gebrauch (Griffel, 2021, S. 18). Die Vorgaben zum Lärmschutz basieren auf den Art. 21–25 des Umweltschutzgesetzes (USG) sowie der Lärmschutzverordnung (LSV). Im § 300 PBG wird nochmals aufgegriffen, dass zum Aufenthalt von Menschen bestimmte Räume „gegen innern und äussern Lärm […] fachgerecht zu schützen“ sind. Auf Ebene der kommunalen Nutzungsplanung werden sodann gem. Art. 44 LSV zur Einordnung der Belastungswerte die erforderlichen Empfindlichkeitsstufenpläne als Ergänzungspläne festgelegt (Fritzsche et al., 2019, S. 178). Mit der am 1. April 2025 in Kraft getretenen Änderung des USG und der seit 1. April 2026 revidierten LSV wurden die lärmschutzrechtlichen Kriterien für Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten neu gefasst. Ziel ist es, die Rechtssicherheit im Vollzug zu erhöhen und über die erleichterte Umsetzung von Bauprojekten in lärmbelasteten Gebieten die raumplanerisch gewünschte Innenentwicklung zu unterstützen (UVEK, 2026, S. 5). Gem. Art. 22 Abs. 1 USG werden „Baubewilligungen für die Erstellung und die wesentliche Änderung von Gebäuden […] nur erteilt, wenn die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können, soweit dies verhältnismässig ist“. Bei Nichteinhaltung gibt es gem. Abs. 2 lit. a prinzipiell drei verschiedene Bewilligungsoptionen. Demnach darf die Baubewilligung erteilt werden, wenn 1. eine kontrollierte Lüftung mit a) Kühlsystem oder b) in Kombination mit einem lärmempfindlichen Raum, bei dem die Immissionsgrenzwerte eingehalten, sind vorhanden ist, 2. mindestens die Hälfte der lärmempfindlichen Räume über ein Fenster verfügt, bei dem die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind oder 3. mindestens ein lärmempfindlicher Raum über ein Fenster verfügt, bei dem die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind, sowie ein privat nutzbarer Aussenraum zur Verfügung steht, bei dem die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind.

In einer kritischen Betrachtung beinhalten die Einzelmassnahmen der drei Bewilligungsoptionen nach der LSV demnach technische und bauliche Massnahmen, die sich wesentlich in ihrer Auswirkung auf die bauliche Disposition unterscheiden können und einen frühen Entscheidungszeitpunkt für eine der möglichen Optionen einfordern. Im Kontext der inneren Verdichtung und des damit verbundenen Umgangs mit einem baulichen Bestand, können die Massnahmen Auswirkungen auf die angestrebte bauliche

Dichte mit sich bringen. Ob beispielsweise der Einbau technischer Lüftungssysteme in Bestandshäuser, welche Geschossflächenreserven besitzen, zu einem hindernden Faktor wird, muss die Praxis zeigen. Die Vorgaben zum Lärmschutz können somit potenziell die Ausschöpfung der planungsrechtlich zulässigen baulichen Dichte faktisch beeinträchtigen, obwohl die Reserve nach Nutzungsplanung vorhanden wäre. Dennoch ist die neue Regelung mit den oben erwähnten Bewilligungsoptionen im Sinne einer verbindlichen Regelung mit mehreren Wahlmöglichkeiten bei der Umsetzung der Vorgaben positiv zu beurteilen.

b) Anforderungen aus dem Ortsbildschutz

Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) basiert auf Art. 5 des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) und erfasst Ortsbilder, deren Erhaltung im nationalen Interesse liegt. Das Inventar verpflichtet primär den Bund und die eine Bundesaufgabe erfüllenden Kantone (Hänni, 2022, S. 462). Es ist somit behördenverbindlich, entfaltet jedoch über die Nutzungsplanung gem. Art. 17 RPG sowie über die Interessenabwägung im Baubewilligungsverfahren auch Wirkung auf einzelne Bauvorhaben. Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die *ungeschmälerte Erhaltung*, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die *grösstmögliche Schonung* verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung darf nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Die in Art. 17 RPG enthaltenen Auswahlkriterien für Schutzobjekte, beispielsweise „bedeutende Ortsbilder“, sind stark subjektiv geprägt und somit *unbestimmte Rechtsbegriffe*, welche einen Interpretationsspielraum zulassen und mittels Expertengutachten und der zuständigen Behörde einzuordnen sind (Ruch et al., 2016 Art. 17 N 36 und 37). Schützenswerte Ortsbilder müssen sich von vergleichbaren anderen Objekten abheben, „*besonders schön*“, oder für eine Zeitepoche „*typisch*“ oder für einen Stil „*repräsentativ*“ sein (Ruch et al., 2016 Art. 17 N 56 und 57). Im ISOS werden abgestuft Erhaltungsziele definiert: A Erhalten der *Substanz*, B Erhalten der *Struktur*, C Erhalten des *Charakters*. Die Inventarisierung eines Gebiets löst jedoch kein ultimatives Veränderungsverbot aus (Hänni, 2022, S. 463). Sofern eine korrekte *Interssenabwägung* (siehe Kap. 2.1) der Schutzziele gegenüber den Entwicklungsinteressen erfolgt, können in deren Einklang auch Verdichtungsprojekte realisiert werden. Im Sinne einer Gesamtsicht und dem Ziel

einer „guten Gesamtwirkung“ ist die Einordnung eines neuen Gebäudes in ein schützenswertes Ortsbild theoretisch möglich (vgl. Ruch et al., 2016 Art. 17 N. 59-60). Für eine sachgerechte Interessenabwägung wird im Vorfeld die Eingriffsintensität des geplanten Vorhabens auf die Ortsbildqualitäten beurteilt. „Die Praxis unterscheidet drei Arten von Eingriffen. 1. „ohne Beeinträchtigung“ – das heisst Eingriffe, die mit den Erhaltungszielen vereinbar sind und damit das Ortsbild nicht beeinträchtigen. 2. „geringfügige Beeinträchtigung“ – das heisst Eingriffe, die das Ortsbild nur leicht beeinträchtigen. 3. „schwerwiegende Beeinträchtigung“ – das heisst Eingriffe, die von besonderer Tragweite sind und die Qualitäten, die Eigenart oder prägende Elemente des Ortsbilds in bedeutendem Ausmass zerstören und damit das Ortsbild dauerhaft beeinträchtigen“ (ARE et al., 2022, S. 22). Bei der Erarbeitung der Nutzungsplanungen nehmen die Gemeinden Bestimmungen auf, welche die Erhaltung des nationalen Wertes des ISOS-Ortsbilds als Ziel festhalten und auf eine allfällige Interessenabwägung verweisen (ARE et al., 2012, S. 14). In Zürich sind rund 75 % der Bauzonen im ISOS verzeichnet, wobei den einzelnen Gebieten abgestufte Erhaltungsziele zugewiesen sind (Stadt Zürich, 2026, S. 168). Das PBG sieht keine spezifischen Schutzzonen vor, weshalb die Erhaltungsziele des ISOS allein mit der Nutzungsplanung nicht bewerkstelligt werden können. Der Schutz der Bausubstanz selbst kann ausschliesslich über die Instrumente des Denkmalschutzes, namentlich die Denkmalpflegeinventare, gewährleistet werden (Stadt Zürich, 2026, S. 167). Die Nutzungsplanung sieht zur Umsetzung der Erhaltungsziele insbesondere Kernzonen und Quartiererhaltungszonen sowie Freihaltezonen vor. Kernzonen gem. § 50 alt PBG „umfassen *schutzwürdige Ortsbilder*, wie Stadt- und Dorfkerne oder einzelne Gebäudegruppen, die in ihrer Eigenart *erhalten* oder *erweitert* werden sollen.“ Die Anforderungen umfassen gem. § 71 alt PBG eine *besonders gute Gestaltung* und es müssen bei der Beurteilung u.a. die *Beziehung zum Ortsbild sowie zur baulichen und landschaftlichen Umgebung,* die *kubische Gliederung und der architektonische Ausdruck der Gebäude,* die *Lage, Zweckbestimmung, Umfang und Gestaltung der Freiflächen* berücksichtigt werden. Quartiererhaltungszonen gem. § 50a PBG umfassen „*Ortsteile mit hoher Siedlungsqualität*, die in ihrer *Nutzungsstruktur* oder *baulichen Gliederung* erhalten oder erweitert werden sollen“. In Art. 25 BZO sind etwas abweichend die Kernzonenvorschriften mit der „*Wahrung des Gebietscharakters durch Pflege der bestehenden Bau- und Grünsubstanz und deren eingepasste Ergänzung durch Bauten und Anlagen*“ umschrieben; gem. Art. 43 BZO ist zudem eine *gute Gesamtwirkung* zu erzielen. Für Kern- und Quartiererhaltungszonen werden Gebietscharaktere unter Ziff. 3 ff. BZO vorgeschrieben, welche in

Baubewilligungsprozessen und bei Rechtsmittelverfahren als wichtige Grundlagen für die Beurteilung eines Bauvorhabens hinsichtlich seiner Einordnung in die Umgebung dienen (Stadt Zürich, 2026, S. 172).

In einer kritischen Würdigung lässt sich feststellen, dass vor allem die *Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe* (Ruch et al., 2016 Art. 17 N 56) mit entsprechendem Interpretationsspielraum im Falle einer Interessenabwägung bei Verdichtungsprojekten zu Planungsunsicherheiten führen kann. Dies wird durch Einsprachen und Rekurse, welche die ISOS-Schutzziele als Beschwerdelegitimation verwenden, verstärkt. Da es sich beim Wohnungsbau im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach innen gem. Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG zwar um ein *öffentliches* Interesse handelt, dem Ortsbildschutz gem. Art. 6 Abs. 2 NHG jedoch ein *nationales Interesse* zugeschrieben wird, ist letzterer bei einer Interessenabwägung höher zu werten. Auf Bundesebene gibt es hierzu Vorstösse, dieses Verhältnis anzupassen und die Siedlungsentwicklung nach Innen stärker zu gewichten und somit die Rechtssicherheit von Bauprojekten zu erhöhen: „In einem noch zu bestimmenden Gesetz soll festgehalten werden, dass es sich beim öffentlichen Interesse am Wohnungsbau im Rahmen der Siedlungsentwicklung nach Innen […] um ein nationales Interesse handeln kann, das bei der Interessenabwägung entsprechend stark zu gewichten ist. Weiter soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die den Bundesrat ermächtigt, Kriterien und Schwellenwerte für die Identifizierung von Bauvorhaben von nationalem Interesse festzulegen.“ (Schweizerischer Bundesrat, 2026, S. 9). Grundstücke in Gebieten mit hohen Erhaltungszielen, Einzelobjekte in Schutzinventaren oder denkmalgeschützte Objekte, welche aufgrund ihrer Zonenzugehörigkeit theoretische Geschossflächenreserven besitzen, können demnach die Ausschöpfung der Reserven aufgrund verschiedener Interessenslagen erschweren. Dennoch zeigt sich, dass auch nach heutiger Rechtslage in schützenswerten Ortsbildern – selbst mit Erhaltungsziel „A“ – Vorstösse für Verdichtungsprojekte in grösserem Massstab auf Nutzungsplanebene ermöglicht werden sollen. Dies setzt jedoch einen gewissen Freiheitsgrad in der Zonenzuordnung sowie eine vertiefte qualitative Auseinandersetzung mit den örtlichen Gegebenheiten voraus, um einer vollständigen Interessenabwägung gerecht zu werden (vgl. Marti, 2024; Ruch et al., 2016 Art. 17 N 59-60).

c) Anforderungen an Aussenflächen

Gemäss § 238a PBG sind geeignete Teile des Gebäudeumschwungs in angemessenem Umfang als ökologisch wertvolle Grünflächen zu erhalten oder herzurichten, Versiegelungen möglichst gering zu halten und nach Möglichkeit bestehende Bäume zu erhalten oder angemessene Ersatz- und Neupflanzungen vorzusehen. Diese dürfen jedoch die ordentliche Grundstücksnutzung „nicht übermässig" erschweren. Die bisherige *Freiflächenziffer* gem. § 257 alt PBG, welche bisher in der BZO fragmentarisch und zonenspezifisch geregelt war, wird nach IVHB neu von der *Grünflächenziffer* gem. § 258 PBG abgelöst. Letztere definiert das Verhältnis der anrechenbaren Grünfläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche, welche nicht versiegelt und nicht als Abstellflächen dienen darf. Weiter kommen basierend auf § 76 alt PBG Anforderungen an die Erhaltung oder den Ersatz von „näher bezeichneten Baumbeständen" hinzu. Die derzeit gültige BZO sieht hierzu einen Ergänzungsplan „Baumschutzgebiete" vor, in denen nach Art. 11a BZO das Fällen von Bäumen mit einem Stammumfang von mehr als 80 cm bewilligungspflichtig ist. Im Zuge der BZO-Revision wird die Baumpflanzpflicht verschärft und führt gem. Art. 52 neu BZO flächendeckend für Wohnzonen, Zentrumszonen und Industrie- und Gewerbezonen einen *Kronenbedeckungsgrad* ein, welcher mit dem Erhalt von bestehenden Bäumen oder der Pflanzung neuer Bäume nachgewiesen werden muss. Zusätzlich gelten nach Art. 11 BZO ein zonenspezifischer Begrünungsanteil und es können die Herrichtung von Spiel- oder Ruheflächen verlangt werden, „wenn dafür ein Bedürfnis vorhanden und die Verpflichtung technisch und wirtschaftlich zumutbar ist."

In einer kritischen Einordnung im Kontext der Wohnraumproduktion zeigt sich, dass die Beanspruchung der begrenzten Ressource Boden aufgrund berechtigter Massnahmen zum ökologischen Ausgleich grundstücksspezifisch steigt. Die Einstellung der *baulichen Dichte* als Funktion aus *Nutzungsziffern* und *höhenregulierenden Beschränkungen* spielt hier im Gleichgewicht mit übrigen bodenbeanspruchenden Anforderungen eine entscheidende Rolle. Fraglich bleibt, ob die ausschliesslich grundstücksspezifische Erfüllung der Anforderungen den einzigen Lösungsweg darstellen sollte, oder ob darüber hinaus synergetische respektive nachbarschaftliche Lösungen optional angeboten werden könnten (vgl. Grämiger, 2018, S. 44 ff.).

d) Vorschriften zu Fahrzeugabstellplätzen

Das Bundesrecht sieht keine Regelungen zur Erstellung von Fahrzeugabstellplätzen vor. Die Pflicht zur Erstellung von Fahrzeugabstellplätzen bei Neubauten und wesentlichen Umbauten ist im PBG verankert (§ 242 ff. PBG). Es müssen im Sinne einer Erstellungspflicht gem. § 243 PBG Abstellplätze „im gebotenen Ausmass" erstellt werden. Die Festlegung der Anzahl Stellplätze delegiert § 242 PBG an die Kommunen weiter. Wenn gem. § 245 Abs. 2 lit. b die „Realerfüllung wegen der örtlichen Verhältnisse nicht möglich oder nicht zumutbar ist", können Gemeinschaftsanlagen geschaffen oder es kann eine Beteiligung daran verlangt werden; ist auch dies nicht möglich, ist eine Ersatzabgabe zu leisten, womit die Erstellungspflicht *kaskadenweise* geregelt ist (Griffel, 2021, S. 223). Die Stadt Zürich konkretisiert in der Parkplatzverordnung (PPV) diese Pflicht, indem sie in Abhängigkeit der Lagegebiete minimale und maximale Parkplatzzahlen festlegt und in den zentralen, mit öffentlichem Verkehr gut erschlossenen Gebieten reduzierte Werte vorsieht. Mit Hilfe eines Mobilitätskonzepts nach Art. 8 PPV kann zudem die zu erstellende Anzahl Parkplätze weiter minimiert werden.

Im Kontext der inneren Verdichtung und der Ziele und Grundsätze der Raumplanung stellt sich die Frage, weshalb die Bestimmungen im PBG selbst für sehr gut erschlossene innerstädtische Gebiete keine Befreiung von der Erstellungspflicht zulassen. Besonders bei Aufstockungen und Ersatzneubauten im innerstädtischen Kontext kann aufgrund komplexer oder beengter Bestandssituationen die Parkplatzerstellungspflicht ein Hindernis für die Mobilisierung innerer Nutzungsreserven darstellen.

e) Anforderungen an behindertengerechtes Bauen (SIA 500)

Die Anforderungen an das hindernisfreie Bauen basieren auf dem Gebot der Rechtsgleichheit gem. Art. 8 Abs. 1 BV; Abs. 4 sieht „Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen der Behinderten" vor. Mit dem Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) wird auf Bundesebene das behindertengerechte Bauen partiell geregelt (Hänni, 2022, S. 341). Es regelt gem. Art. 3 lit. c BehiG Bestimmungen für „Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten, für welche nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird". So soll gem. Art. 2 Abs. 3 eine „Benachteiligung beim Zugang einer Baute" im Sinne von Art. 1 verhindert, verringert oder beseitigt werden. Die Regelungen sind nicht unmittelbar anwendbar, sondern nur als „Grundsatz- und Rahmenbestimmungen zu verstehen" und müssen durch detaillierte Normen des kantonalen Rechts präzisiert werden (Griffel, 2021, S. 220). In § 239 PBG wird der Geltungsbereich gem. Art. 3 lit. c BehiG übernommen und weitere

Vorgaben über die Anpassbarkeit (§ 239a PBG), besondere Regelungen für „Wohngebäude mit fünf bis acht Wohneinheiten“ (§ 239b PBG) und Bestimmungen zur Verhältnismässigkeit der Massnahmen (§ 239c Abs. 3 PBG) im Sinne einer wirtschaftlichen Zumutbarkeit gem. Art. 11 Abs. 4 der Zürcher Kantonsverfassung festgelegt (Griffel, 2021, S. 221). Die konkreten baulichen Anforderungen sind ferner in den Normenkatalogen SIA 500 und SN 521 500 geregelt.

Bei Neubauten lassen sich diese Anforderungen in der Regel mit verhältnismässigem Aufwand in die Projektierung integrieren. Im Bestand können sie hingegen Mehraufwand auslösen, etwa wenn eine Aufstockung den Einbau eines Aufzugs oder Anpassungen der Erschliessung im gesamten Gebäude nach sich zieht. Die Anforderungen wirken damit als Schwellenwerte auf die bauökonomische Abwägung zwischen Aufstockung, Ersatzneubau oder Aufschub (siehe Kap. 5.1), was wiederum die Aktivierung der inneren Nutzungsreserven (siehe Kap.2.6) tangiert.

3.3 Exkurs interkantonaler und -kommunaler Vergleich

a) Zonendefinition: freiere Gestaltung

Das RPG lässt gem. Art. 18 Abs. 1 „weitere Nutzungszonen“ im kantonalen Recht zu. Während gem. § 48 PBG der Kanton Zürich den Gemeinden abschliessend sechs Bauzonenarten vorgibt (siehe Kap. 3.1.2), gewähren mehrere Kantone ihren Gemeinden die Möglichkeit, weitere Zonen auszuweisen. So ermöglicht beispielsweise das PBG des Kanton Zug gem. § 18 Abs. 2 „Bauzonen mit speziellen Vorschriften“ sowie „Zonen des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen“. Die Stadt Zug erfährt eine ähnlich angespannte Wohnungsmarktlage wie Zürich (siehe Kap. 4.1) und ergreift daher in ihrer wohnpolitischen Strategie die Option, neue Bauzonen mit „stark vereinfachten Bauregeln“ zuzulassen, in denen „dichter und schneller gebaut werden kann“. Besonders an diesem im Massnahmenkatalog als „unkonventionell“ bezeichneten Modell ist vor allem die geplante *zeitliche Begrenzung* der vorgesehenen Bauzone: Die erleichterten Bestimmungen verfallen, sobald eine zu definierende Anzahl Wohnungen erreicht ist (Regierungsrat Kanton Zug, 2024, S. 9). Die in einer zugrunde liegenden Studie erarbeiteten Bestimmungen für die sog. „Weisse Zone“ lassen grosse Abweichungen zur Grundordnung mit der Aufhebung von Grenzabständen, Zeilenbauten bis zu einer Höhe von 30 m und Hochhäusern bis 100 m zu. Durch die zeitliche Begrenzung soll ein zusätzlicher Anreiz für GrundeigentümerInnen geschaffen werden, um Projekte rasch zu realisieren. Im Gegenzug zur gewährten Mehrausnützung sollen 50 % der Wohnungen zur Kostenmiete angeboten werden (Held et al., 2024, S. 14, 17).

b) Sondernutzungsplanung: vereinfachter Umfang

Der Kanton Zug kennt mit dem *einfachen Bebauungsplan* gem. § 32 PBG ZG ein gegenüber dem Zürcher Gestaltungsplan (§§ 83–87 PBG) deutlich schlankeres Sondernutzungsplanungsinstrument. Bereits ab einer Arealfläche von 2‘000 m^2 kann das federführende Exekutivorgan in möglicher Abstimmung mit den GrundeigentümerInnen – im Gegensatz zu einem regulären Sondernutzungsplan ohne Vorprüfung und Genehmigung durch den Kanton – einen *einfachen Bebauungsplan* erlassen (Baudirektion des Kantons Zug, 2019, S. 6). Die Initiierung des Verfahrens kann sowohl von Gemeindeseite als auch von GrundeigentümerInnen ausgehen (Wülser, 2021, S. 9). Voraussetzung für dieses Instrument sind „wesentliche Vorzüge“ gem. § 32 Abs. 2 PBG ZG gegenüber der Grundordnung, welche insbesondere eine „besonders gute architektonische Gestaltung der Bauten […]“ sowie eine „besonders gute städtebauliche Einordnung in das Siedlungs- und Landschaftsbild“ voraussetzen. Der Abweichungsspielraum ist gem. § 32 Abs. 3 PBG ZG abschliessend definiert: a) die Geschosszahl darf um ein Geschoss erhöht werden; b) das *Nutzungsmass* [die *Nutzungsdichte*] darf um maximal 20 % erhöht werden; c) die arealinternen Grenz- und Gebäudeabstände dürfen unterschritten werden und d) die maximal zulässige Gebäudelänge darf um höchstens 50 % überschritten werden. Der einfache Bebauungsplan ist aufgrund der im Vorhinein gesetzlich definierten Anforderungen und Abweichungsmöglichkeiten ein nützliches Planungsinstrument zur ortsspezifischen und massgeschneiderten Ausschöpfung von Ausnützungsreserven mit zusätzlich realisierbarer baulicher Dichte (vgl. Wülser, 2021, S. 4). Im Vergleich zu Gestaltungsplänen in der Stadt Zürich mit einer notwendigen Zustimmung des Legislativorgans und Genehmigung durch die kantonale Baudirektion ist der einfache Bebauungsplan in Zug mit dem blossen „Erlass durch Exekutive samt begründetem Einspracheentscheid“ ein formell schlank gestaltetes Instrument mit geringem politischem Risiko (vgl. Baudirektion des Kantons Zug, 2019, S. 6).

c) Baubeschränkungsnormen: flexible Ermittlung und Überschreitung

Das Loi sur les constructions et les installations diverses (LCI) legt im Kanton Genf für die Ermittlung der zulässigen Gebäudehöhe in Abhängigkeit der Zonenzugehörigkeit verschiedene Berechnungsweisen fest, wovon der strengere Wert einzuhalten ist. Die Gebäudehöhen und Profillinien der sogenannten „Gabarits“ der innerstädtischen Zonen werden gem. Art. 18 ff. LCI über den Abstand von Verkehrsbaulinien, Regelungen zu nachbarlichen Grenzabständen und einer allgemeinen Deckelung der Gebäudehöhe

bemessen. Die in der Grundordnung der innerstädtischen Zonen 1 und 2 festgelegte Gebäudehöhe reicht bereits bis 24 m; bei Aufstockungen darf sie in Zone 2 auf bis zu 30 m (Art. 23 Abs. 6 LCI) und in Zone 3 auf bis zu 27 m (Art. 24 Abs. 6 LCI) erhöht werden. Das dazugehörige Gesetz 10088 über Gebäudeerweiterungen legt hierzu einen parzellenscharfen Ergänzungsplan als *überlagerndes* Instrument fest, wo Gebäude mit Aufstockungspotenzial unter Einhaltung gestalterischer und ortsbildlicher Anforderungen erlaubt sind. Aufgrund hoher Erstellungskosten und strenger Schutzmechanismen für Bestandsmieten der zu erweiternden Gebäude war das Instrument für Bauwillige weniger attraktiv und führte in den ersten zehn Jahren nicht zur intendierten Entschärfung der Wohnungsknappheit (Frochaux, 2023). Dennoch liegt in diesem Verdichtungsinstrument ohne erforderliche Sondernutzungsplanung ein Potenzial, welches in der richtigen Balance zwischen der Attraktivität für Bauwillige und den gestellten Anforderungen eine Wirkung entfalten kann.

d) Fahrzeugabstellplätze: Verzicht auf die Erstellungspflicht

Im Unterschied zur Erstellungspflicht für Fahrzeugabstellplätze in Zürich gem. § 243 PBG und PPV kennt der Kanton Basel-Stadt keine Pflicht zur Erstellung von Autoabstellplätzen bei Wohnnutzungen. Der Zweck der kantonalen Parkplatzverordnung sieht gem. § 1 allein die *Beschränkung* der Anzahl Parkplätze vor. Für die Erstellung von Parkplätzen für Wohnnutzungen wird gem. § 8 PPV BS eine *Kann*-Formulierung verwendet; ein Zwang zu einer Mindesterstellung besteht nicht. Die Erstellung von Parkplätzen wird damit vollständig dem Investitionsentscheid der Bauherrschaft überlassen, was insbesondere bei innerstädtischen Umbauten, Umnutzungen und Verdichtungsprojekten ein wesentliches Realisierungshindernis beseitigen kann. Dies kontrastiert mit der Zürcher Regelung, welche über die PPV minimale und maximale Parkplatzzahlen vorschreibt und Reduktionen nur über den Nachweis eines Mobilitätskonzepts zulässt.

4. Quantitative Empirik: Wohnraumproduktion

4.1 Indikatoren des Wohnungsmarkts

Die Situation und Entwicklung des Wohnungsmarkts lässt sich anhand folgender vier Indikatoren untersuchen: 1. Preisindikatoren (z.B. die Angebotspreise), 2. Mengenindikatoren (z.B. die Leerwohnungsziffer), 3. Nachfrageindikatoren (z.B. die Bevölkerungsentwicklung und das Einkommen) und 4. Angebotsindikatoren (z.B. die Wohnraumproduktion) (BWO, 2026a, S. 2). Die Höhe des Preises ist nach ökonomischen

Prinzipien immer eine Funktion der Nachfrage und es ist Aufgabe des Preismechanismus, Angebot und Nachfrage ins Gleichgewicht zu bringen (Müller-Jentsch & Rühli, 2010, S. 91). Zwischen 2012 und 2024 stieg der Mietpreisindex um ca. 17 %, während der Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) im gleichen Zeitraum lediglich um ca. 5 % zunahm (Schweizerischer Bundesrat, 2025, S. 18). Die vorliegende Entwicklung des Mietpreisindex spiegelt somit eine steigende Nachfrage nach Wohnraum wider (siehe Anhang 2).

Ein wesentlicher Mengenindikator für das zur Verfügung stehende Wohnungsangebot ist die *Leerwohnungsziffer*, welche den Anteil leerstehender Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand in Prozent misst und im gesamtschweizerischen Durchschnitt Stand 2025 bei 1 % liegt (siehe Anhang 3). Der Wert befindet sich lediglich im historischen Mittel, ist jedoch im Vergleich zu 2020 rapide um 58 % gesunken (BFS, 2026a). Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) unterscheidet zur Einordnung der Leerwohnungsziffer zwischen einer *Wohnungsknappheit* oder einem *Wohnungsmangel* bei einem Wert zwischen 1,5 % und 1 %, wohingegen bei Werten von unter 1 % von einer *Wohnungsnot* gesprochen wird. Bei einer Leerwohnungsziffer von durchschnittlich 1,5 % wird von einem Marktgleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage ausgegangen (WBF, 2024, S. 17). Die angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt in Form einer *Wohnungsknappheit* ist also im gesamtschweizerischen Durchschnitt vorhanden, jedoch sind wesentliche regionale Unterschiede festzustellen (siehe Anhang 4). Während die Kantone Jura mit 3,03 % und Solothurn mit 2,05 % die höchsten Leerwohnungsziffern aufweisen, sind insbesondere Städte und deren Agglomerationen sowie seit 2020 auch Tourismusgemeinden von tiefen Werten unter 1,0 % und somit von einer *Wohnungsnot* betroffen (BFS, 2025b; Schweizerischer Bundesrat, 2025, S. 16; siehe Anhang 5). So liegt die Leerwohnungsziffer Stand 2025 im Kanton Zürich bei 0,48 % und in der Stadt Zürich bei 0,1 %, wie in Abbildung 1 ersichtlich (Amt für Statistik und Daten Kanton Zürich, 2026; siehe Anhang 7). Das Gesamtbild zeigt, dass die Spannungslagen lokal zu verorten sind und in starker Abhängigkeit zur jeweiligen Standortattraktivität und der damit verbundenen Nachfrage stehen. Dennoch werden auch bisher weniger stark betroffene Gebiete von einer angespannten Lage des Wohnungsmarkts erfasst (Schweizerischer Bundesrat, 2025, S. 23).

Auf der Nachfrageseite ist neben einer positiven Einkommensentwicklung, welche tendenziell zu mehr Wohnflächenkonsum führt, vor allem die demographische Entwicklung als Indikator der Nachfrage zu nennen (BWO, 2026a, S. 2 ff.). In den letzten

10 Jahren betrug die Wachstumsrate der ständigen Wohnbevölkerung in der Schweiz durchschnittlich 0,9 %, was einem Zuwachs von ca. 80‘000 Personen pro Jahr entspricht (BWO, 2026b; siehe Anhang 6). Im Ausblick zeigen die Grundszenarien des Bundes für die Entwicklung der ständigen Wohnbevölkerung und die daraus abgeleiteten Szenarien der Stadt Zürich im mittleren Szenario, von dem die Stadt im kommunalen Richtplan ausgeht, einen Bevölkerungszuwachs von ca. 110‘000 Personen bis 2040 gegenüber dem Referenzjahr 2015. Dies entspricht einem durchschnittlichen Zuwachs von ca. 4‘400 Personen pro Jahr (SSZ, 2026c; Stadt Zürich, 2022, S. 14). Für den Wohnungsbestand der Stadt Zürich entstünde unter Annahme der derzeitigen Belegungsdichte von 1,9 Personen pro Wohnung ein jährlicher Bedarf von ca. 2‘300 zusätzlichen Wohnungen im mittleren Szenario und 2‘900 Wohnungen im hohen Szenario. Der Wohnflächenverbrauch als weiterer Nachfragetreiber liegt nach leichtem Rückgang in den letzten 5 Jahren wieder auf dem historischen Höchststand von 2013 mit 41,6 m^2 / Person (SSZ, 2026b; siehe Anhang 8). Dies ist vorrangig auf die Tatsache zurückzuführen, dass die neu erstellten Wohnungen durchschnittlich grösser als die teilweise zu ersetzenden Bestandswohnungen sind, was an der gestiegenen durchschnittlichen Wohnungsgrösse von 77 m^2 auf 79 m^2 im Zeitraum 2013 bis 2025 abzulesen ist (SSZ, 2025b; siehe Anhang 9).

Die oben beschriebene Nachfrage steht in Wechselwirkung mit der Angebotsseite und dem daraus resultierenden Bestandsmarkt. Nach ökonomischen Grundsätzen reagiert die Angebotsseite entsprechend der Nachfrageentwicklung mit einer erhöhten Wohnraumproduktion (Fahrländer & Kloess, 2024, S. 88). Die beschriebene Leerwohnungsziffer zeigt jedoch ein Ausbleiben dieses Mechanismus. Betrachtet man die Bauaktivität in Zürich seit 2013 mit durchschnittlich 2‘041 erstellten Wohnungen pro Jahr, so liegt diese bereits unterhalb des prognostizierten Bedarfs von ca. 2‘300 Wohnungen (siehe Anhang 10). Besonders gering waren jedoch die Wohnungsproduktionszahlen während und infolge der Coronapandemie mit nur +1‘700 zusätzlichen Wohnungen im Jahr 2020 und einem Tiefstand von +747 Wohnungen im Jahr 2021 bei gleichzeitig anhaltendem durchschnittlichem Bevölkerungswachstum (SSZ, 2025a). Ein weiterer verschärfender Umstand auf der Angebotsseite in Zürich ist das Aufkommen von Apartmentwohnungen, welche in der Statistik über den Wohnungsbestand erfasst sind, an deren Adresse jedoch keine Person dauerhaft gemeldet ist und diese somit nicht zur Versorgung der dauerhaften Wohnbevölkerung beitragen. Die Anzahl Apartmentwohnungen hat sich seit 2017 von 2‘760 auf 5‘300 Einheiten fast verdoppelt, was mehr als einen vollständigen Jahresbedarf von 2‘300 Wohnungen

ausmacht und einem Anteil von 2,2 % am Gesamtwohnungsbestand von ca. 238‘000 Einheiten im Jahr 2025 entspricht (SSZ, 2026a). Auf dem Wohnungsmarkt hält somit im Gesamtbild auf nationaler Ebene und insbesondere in den Grosszentren wie Zürich die Angebotsentwicklung mit der dynamischen Entwicklung der Nachfrage vor allem seit 2020 nicht mehr Schritt (BWO, 2026a, S. 1).

4.2 Ausschöpfung innerer Nutzungsreserven

Der niedrigen Leerwohnungsziffer steht in Zürich ein Verdichtungspotenzial gegenüber, welches sich an einer theoretisch möglichen Realisierung von Wohnraum nach geltendem Recht bemisst. Dieses Potenzial wird auf Ebene der Bundesgesetzgebung mehrheitlich als *innere Nutzungsreserve* bezeichnet (Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG). Mit dem Begriff wird ein Entwicklungspotenzial qualitativ umschrieben, welches es ganz im Sinne des Obligats der inneren Verdichtung und der „haushälterischen Nutzung des Bodens“ gem. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RPG auszuschöpfen gilt. Diese *inneren Nutzungsreserven* sind in den bestehenden Bauzonen *konsequent* zu mobilisieren (siehe Kap. 2.6). Für die Stadt Zürich werden diese inneren Nutzungsreserven in Form von Geschossflächenreserven ermittelt.

In Zürich beträgt die Geschossflächenreserve in Wohn- und Mischzonen nach kantonaler Berechnung für die Stadt Zürich im Jahr 2024 ca. 14‘200‘000 m^2 (ARE-ZH, 2026; siehe Anhang 11). Mit einem branchenüblichen Reduktionsfaktor von 0,75 zur Umrechnung der Geschossfläche auf eine Hauptnutzfläche und einer durchschnittlichen Wohnungsgrösse von ca. 79 m^2 lässt sich daraus eine theoretisch realisierbare Wohnungsanzahl von ca. 135‘000 Wohnungen ableiten, was den Bedarf von ca. 256‘000 Personen decken würde. Ergänzend zur Berechnung der Geschossflächenreserve auf kantonaler Ebene modelliert das Amt für Städtebau (AfS) jährlich auf Grundlage der planungsrechtlichen Möglichkeiten und weiterer Rahmenbedingungen mittels des Berechnungsmodells Kapazitäts- und Reserveberechnung (KAREB) die *bauliche Reserve* über die Kapazitäten aller Bauzonen in Geschossflächen. Der Begriff *bauliche Reserve* – an anderer Stelle als *Bauzonenreserve* bezeichnet (Stadt Zürich, 2026, S. 450) – ist hier mit der oben genannten *Geschossflächenreserve* der kantonalen Berechnung gleichzusetzen, wenngleich sich die Berechnungsmethodik im Detail unterscheidet, da Mehrausnützungspotenziale stärker berücksichtigt werden. Die von der Stadt Zürich ermittelte bauliche Reserve liegt im Jahr 2025 bei ca. 19‘000‘000 m^2, also ca. 5‘000‘000 m^2 höher als die kantonale Berechnung (AfS, 2026a; siehe Anhang 13). Zusätzlich weist das AfS eine weitere Zahl der *Inanspruchnahme* als eine Schätzung anhand von unterschiedlichen Kriterien aus, „welcher Anteil der berechneten Reserven in den

nächsten 25 Jahren realistischerweise in Anspruch genommen werden könnte“ (AfS, 2026a; siehe Anhang 12). Dieser Wert liegt im Jahr 2025 bei 7‘600‘000 m^2, was nach oben beschriebener Berechnungsart einem Äquivalent von 72‘000 Wohnungen entspräche oder einer theoretischen Jahresproduktion von ca. 2‘900 Wohnungen (siehe Abbildung 1; siehe Anhang 14). Das AfS weist ausdrücklich auf die Modellberechnung auf Basis von Annahmen und Schätzungen hin und ermahnt zu entsprechender Vorsicht in Bezug auf die Genauigkeit der Zahlen (AfS, 2026a). Den auf Basis der *Inanspruchnahme* theoretisch realisierbaren rund 2’900 Wohnungen pro Jahr – selbst unter Berücksichtigung der reduzierten Inanspruchnahme – steht eine bisherige durchschnittliche Jahresproduktion von rund 2’000 Wohnungen gegenüber. Damit stellt sich die Frage, ob die in Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG geforderte „*konsequente* Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen“, welche erfolgt sein muss, bevor neu eingezont werden darf, vollends erfüllt ist. In der Botschaft zur Revision des Raumplanungsgesetzes wird als Orientierung des Terminus „konsequente Mobilisierung“ sehr vorsichtig ein Richtwert definiert: „Eine konsequente Mobilisierung dürfte etwa dann anzunehmen sein, wenn zwischen einem Drittel und der Hälfte der Reserven innerhalb des Zeithorizonts von 15 Jahren mobilisiert werden.“ (Schweizerischer Bundesrat, 2010 N 1073). Unter Anwendung dieser Richtgrösse lässt sich von der im kommunalen Richtplan erwähnten theoretischen Reserve aus dem Jahr 2016 für 260‘000 Personen, also ca. 136‘800 Wohnungen (Stadt Zürich, 2022, S. 14), ein Soll-Wert von min. 3‘010 zusätzlichen Wohnungen pro Jahr ableiten (siehe Anhang 14). Die im Zeitraum 2016 bis 2025 realisierten ca. 20‘500 Wohnungen als Ist-Wert gegenüber einem Soll-Wert von min. 30‘000 Wohnungen lassen ein *Mobilisierungsdefizit* von min. 32 % feststellen. In der Auswertung der jährlichen Gesamtveränderung des Wohnungsbestands im Abgleich mit dem errechneten jährlichen Soll-Wert ergibt sich seit der letzten BZO-Revision 2016 ein *kumuliertes Defizit* von ca. 9‘585 Wohnungen (siehe Abbildung 1).

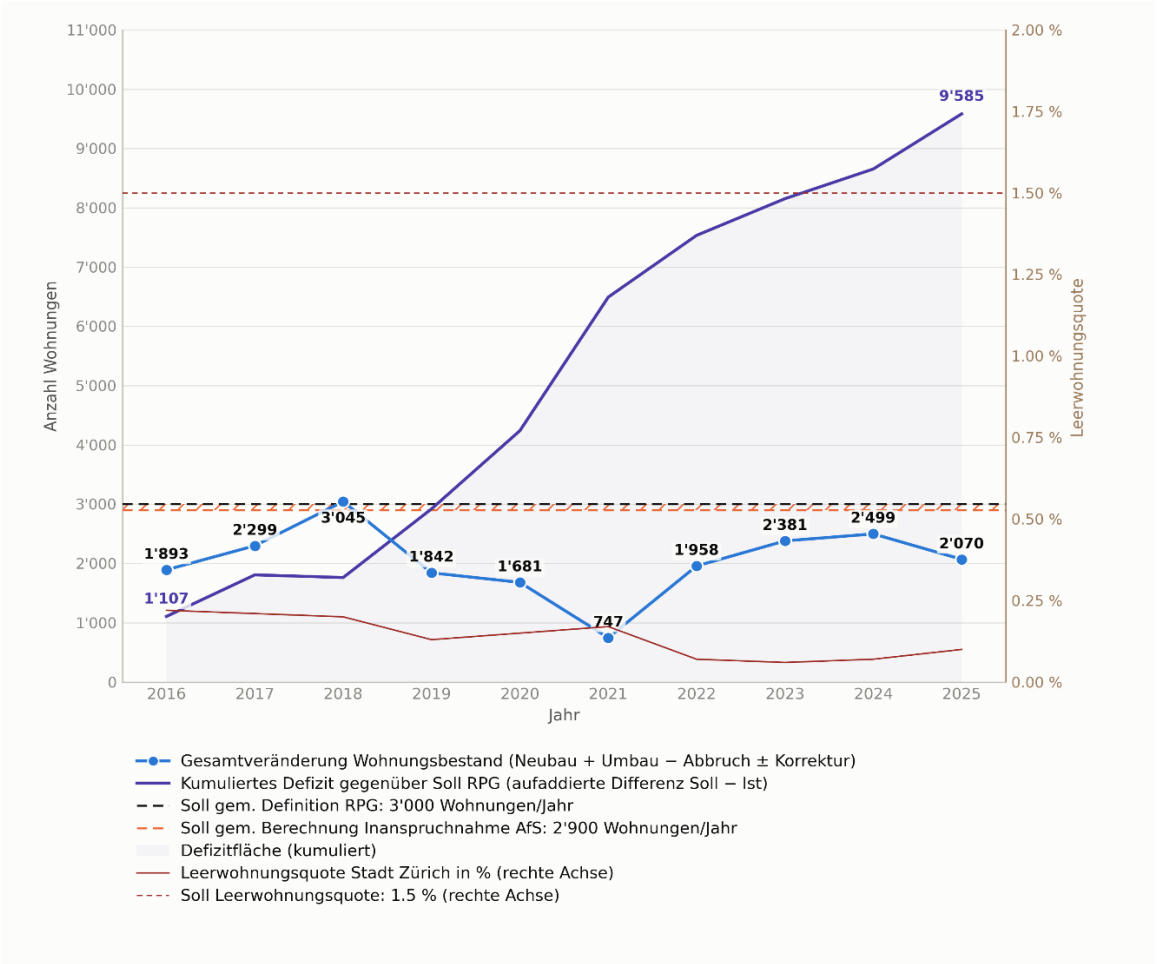


Abbildung 1: Gesamtveränderung des Wohnungsbestands gegenüber der Soll-Wohnraumproduktion, kumuliertes Defizit sowie Entwicklung Leerwohnungsquote (Daten: Statistik Stadt Zürich, Gebäude- und Wohnungszählung, Tabelle T_1 „Veränderung des Wohnungsbestandes seit 1911“, Stand 30.06.2026; ‹Gesamtveränderung Wohnungsbestand›, Amt für Statistik und Daten Kanton Zürich, 2026, Leerwohnungszahlen). Erstellung der Grafik mit KI-Hilfsmitteln.

Die niedrige Leerwohnungsziffer und die Differenz zum errechneten Soll-Wert zeigen, dass eine ausreichende Ausschöpfung des vorhandenen Potenzials zur Erweiterung des Angebots grösstenteils ausbleibt. Eine vom ARE in Auftrag gegebene Studie über das bessere Verständnis der Wohnbautätigkeit legt dar, dass das blosse Vorhandensein von Baureserven für eine dynamische Bautätigkeit nicht ausreicht und in vielen Fällen die besagte *Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven* vor allem im Bestandskontext eine Herausforderung darstellt. Als Lösungsansätze werden die gemeindeseitige Koordination der verschiedenen Interessen, eine hohe Qualität der Bauprojekte – mit dem Ziel höherer Akzeptanz und weniger Einsprachen – sowie die Wirtschaftlichkeit der Projekte im Zusammenspiel genannt (Bracher et al., 2024, S. 6). In einem Bericht „Mietpreisentwicklung und Wohnungsmangel in der Schweiz“ des Bundesrats wird von einer *Mobilisierungsproblematik* gesprochen, welche nicht mit einer generellen

Steigerung der Geschossflächen, sondern mit „gezielten städteplanerischen Überlegungen“ und einer „Steigerung der entsprechenden Ausnützungsziffer an den Orten mit erheblichem Potenzial“ begegnet werden sollte (Schweizerischer Bundesrat, 2025, S. 31). Die weitere Untersuchung der vorliegenden Arbeit nimmt diesen Umstand der *Mobilisierungsproblematik* zum Anlass, die in Kapitel 3 analysierten planungs- und baurechtlichen Rahmenbedingungen, welche die Mobilisierungsdynamik beeinflussen, auf ihre Kompatibilität mit der Wohnraumproduktion bauwilliger Akteure genauer zu untersuchen.

5. Qualitative Empirik: Planungs- und baurechtliche Instrumente

5.1 Exkurs bauökonomische Rahmenbedingungen

Wohnen ist ein nicht substituierbares Grundbedürfnis, welches in Gebäuden auf dem nicht vermehrbaren Gut „Boden“ stattfindet (Bodmer, 2023, S. 13; vgl. WBF, 2024, S. 3). Die Erstellung von Wohnraum ist in erster Linie eine privatwirtschaftliche Aufgabe, die in Zürich ebenfalls von der öffentlichen Hand und Baugenossenschaften vorangetrieben wird (vgl. WBF, 2024, S. 5). In Zürich sind 50 % des Baulands und 66 % des Mietwohnungsbestands in der Hand privater Gesellschaften und natürlicher Personen, während der Anteil der öffentlichen Hand und der Genossenschaften 27 % beträgt (SSZ, 2025c). Wohngebäude erfüllen somit in Abhängigkeit der Eigentümerschaft eine Doppelfunktion: Neben dem Grundbedürfnis *Wohnen* dienen sie als *Renditeobjekt* einer Anlageklasse Immobilien (vgl. Bodmer, 2023, S. 13). Dadurch verbindet sich der in Kapitel 4.1 beschriebene *Wohnungsmarkt* oder *Nutzungsmarkt* mit dem *Investitionsmarkt* (vgl. Bodmer, 2023, S. 37). Das ökonomische Modell von DiPasquale und Wheaton in Abbildung 2 beschreibt vereinfacht die langfristige Gleichgewichtsbeziehung zwischen dem Nutzungsmarkt, in dem die Mieten bestimmt werden, dem Investitionsmarkt zur Preisbildung, der Bauaktivität und dem daraus resultierenden Flächenbestand (Fahrländer & Kloess, 2024, S. 84–85). Eine steigende Nachfrage nach Wohnungen führt neben höheren Mieten demnach auch zu höheren Immobilienpreisen P_1 (siehe Kap. 4.1) und in einem funktionierenden Markt zu einer höheren Bauaktivität N_1 mit der Ausweitung des Angebots B_1. Dem Ergebnis dieses Preisbildungsmechanismus sind gleichermassen auch nicht renditeorientierte AkteurInnen unterworfen, wenn sie Grundeigentum auf dem freien Markt erwerben. Da seit der RPG-Revision die Verfügbarkeit von Bauland begrenzt ist, beschränkt sich die Angebotserweiterung im planungs- und baurechtlichen Sinne im dritten Quadranten des Modells auf die Intensität der Bodennutzung – also auf

die effektiv erreichte *bauliche Dichte* und in deren Inanspruchnahme auf die *Nutzungsdichte* der Bauzonen. Je stärker diese Substitution zwischen den Dichtefaktoren und dem Boden ausfällt, desto elastischer wird das Angebot und desto moderater fallen Preisreaktionen auf Nachfrageänderungen aus (vgl. Bodmer, 2023, S. 34). Im Gegenzug führt eine steigende Nachfrage bei unzureichender Angebotsausweitung N_2 zu stärker steigenden Mieten M_2 und einem unelastischen Angebot mit hoher Preissensitivität (siehe Abbildung 2). Die Einigkeit über diesen grundlegenden Mechanismus unter allen Beteiligten wird jedoch zum Teil infrage gestellt (siehe Bodmer, 2023, S. 100).

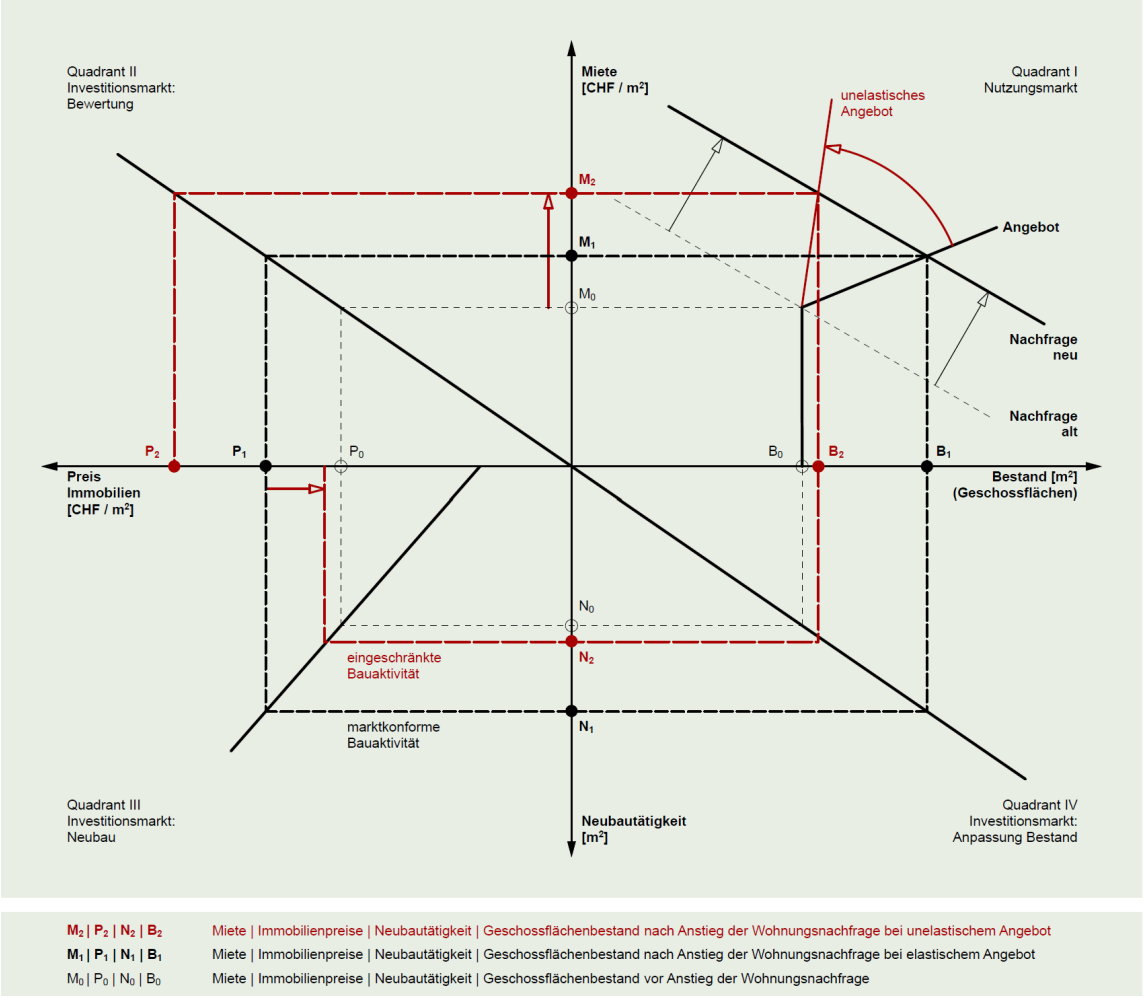


Abbildung 2: DiPasquale-Wheaton-Modell, eigene Darstellung, basierend auf DiPasquale und Wheaton (1996), Colwell (2002) und Frank Bodmer (2023)

Die in Kapitel 4.2 thematisierte *Mobilisierungsproblematik* wird aufgrund des fehlenden Angebots als ein „Marktversagen infolge falscher Rahmenbedingungen“ beschrieben (Held et al., 2024, S. 3). Die Ausweitung des Angebots, also die Realisierung eines Projekts, ist analog den Quadranten I bis III den Konditionen des Nutzungsmarkts, des Kapital- und Vermögensmarkts und des Entwickler- und Neubaumarkts unterworfen (Fahrländer & Kloess, 2024, S. 83). Auf dem Investitionsmarkt herrschen u.a. Faktoren

wie Zinsschwankungen, welche je nach Marktlage zu höheren Fremdkapitalkosten und zu attraktiveren Anlagealternativen führen können, was die Bautätigkeit mindern kann (Held et al., 2024, S. 7). Im Investitionsmarkt Neubau bestimmt die Menge an verfügbarem Land – im Kontext Siedlungsentwicklung nach innen also die *inneren Nutzungsreserven* – im Verhältnis zu der zugrundeliegenden Investitionsrechnung für potenzielle Projekte die effektiv neu gebaute Menge an Wohnfläche N_1 (Fahrländer & Kloess, 2024, S. 83). Projektrisiken müssen bereits vor Projektstart beurteilt und quantifiziert werden: Es werden Risiken zur Planung, Politik, Bewilligung, Kosten und Finanzierung, Zeit und Qualität eingepreist (Fahrländer & Kloess, 2024, S. 646). Aufgrund der hohen Latenz und der sich stetig ändernden Marktkonditionen im Kontext einer erhöhten Komplexität und daraus resultierender Professionalisierung des Bauens werden zusätzliche Risikoaufschläge berücksichtigt (Fahrländer & Kloess, 2024, S. 621, 646 ff.). Vor allem ein hoher Fixkostenanteil aufgrund technischer und regulatorischer Schwierigkeiten bei kleineren Verdichtungsprojekten, beispielsweise einer Aufstockung von nur einem Geschoss, kann den erzielten Mehrwert im Vergleich zu den Kosten oft nicht kompensieren (Held et al., 2024, S. 12). Zusätzlich werden Investitionsrechnungen nur in Abhängigkeit von bestehenden Erneuerungszyklen beurteilt, was eine Aufschiebung von Projekten mit sich bringt (Held et al., 2024, S. 12). Die effektive Verfügbarkeit der inneren Nutzungsreserven wird also durch die oben beschriebenen Risiken, die örtlichen Gegebenheiten, die reale Grösse des Verdichtungspotenzials, den Fixkostenanteil, die zyklische Betrachtung von Projektentscheiden und letztlich die Investitionsrechnung beeinflusst. Ein Investitionsentscheid fällt dementsprechend nur positiv aus, wenn unter Berücksichtigung aller Faktoren eine ausreichende Wertschöpfung zustande kommt. Unterhalb dieser Schwelle bleiben die Nutzungsreserven ungenutzt (Fahrländer & Kloess, 2024, S. 81).

5.2 Herleitung und Aufbau der Befragung

Ziel der empirischen Untersuchung ist es, vor dem Hintergrund der bauökonomischen Rahmenbedingungen die in Kapitel 3 abgehandelten planungs- und baurechtlichen Instrumente mittels einer Befragung von bauwilligen AkteurInnen anhand eines Bewertungssystems auf die Praxistauglichkeit als Rahmenbedingung für die Wohnraumproduktion zu überprüfen. Die in den Kapiteln 3.1 und 3.2 aufgeführte Kategorisierung der planungs- und baurechtlichen Instrumente wird für die Struktur eines Fragebogens übernommen und um die ihnen inhärenten Mechanismen ergänzt. Daraus werden folgende vier Untergruppen abgeleitet: 1. *Grundordnung und Sondernutzungsplanung*, 2. *Bauliche Grundstücksnutzung*, 3. *Qualitative und*

schutzbezogene Anforderungen und 4. *Kompensations- und Umlegungsmechanismen* (siehe Anhang 1). Als Indikatoren für die Bewertung werden angelehnt an die Importance-Performance Analysis (IPA) zwei Werte pro Instrument abgefragt: die *Zufriedenheit* mit dem Instrument in der derzeitigen Ausgestaltung und die *Relevanz* des Instruments für die Wohnraumproduktion aus Sicht der Befragten. Als Bewertungsschema dient eine Skala von 1 = sehr gering bis 5 = sehr hoch. Neben der Bewertung der planungs- und baurechtlichen Instrumente wird als Einführung eine allgemeine Einschätzung sowie nachfolgend optionale Fragen als Grundlage für ein Gespräch angehängt. Zur Untersuchung wurden aus dem Bereich Projektentwicklung insgesamt 12 ausgewählte ExpertInnen befragt. Die Wohnraumproduktion ist gem. Aktionsplan Wohnungsknappheit in erster Linie eine privatwirtschaftliche Aufgabe (WBF, 2024, S. 3, 5). Die Auswahl der Befragten sieht daher VertreterInnen der Privatwirtschaft mit dem Zusatzkriterium einer Expertise im Fachgebiet des Planungs- und Baurechts vor. In der Regel sind diejenigen AkteurInnen geeignet, welche Projektuntersuchungen, Projektentwicklungen und Investitionsentscheide eng begleiten. Für die Auswahl der AkteurInnen wurde auf eine gleichmässige Verteilung von Investment-, Trader- und Service-Developern geachtet. Letztere betreuen im Auftrag von Dritten ebenfalls gemeinnützige oder kommunale Bauherrschaften. Der Fragebogen wurde vorab versendet und in einem Gespräch (ca. 45 Min.) nachbesprochen. Hier konnten die Befragten einzelne Themenfelder und Bewertungen näher erläutern und offene Fragen klären. Die Auswertung der Ergebnisse aus dem Fragenkatalog erfolgt über die Verrechnung der Werte *Zufriedenheit* und *Relevanz*. Der Handlungsbedarf nimmt grundsätzlich zu, wenn die Werte von Zufriedenheit und Relevanz weit auseinanderliegen. Um die Deltas untereinander zu gewichten, wird ein Handlungsbedarf-Index (HBI) nach unten stehender Formel festgelegt. So ergibt sich ein HBI von 1 = kein Handlungsbedarf bis 25 = hoher Handlungsbedarf (siehe Abbildung 3).

Handlungsbedarf-Index (HBI) = Relevanz x (6 – Zufriedenheit).

Der Schwellenwert für einen erhöhten Handlungsbedarf wurde auf HBI ≥ 15 festgelegt. Weiter wurde auf Grundlage der Ergebnisse eine Importance-Performance-Matrix aller Bewertungen der 26 Instrumente erstellt. Die X-Achse zeigt die *Zufriedenheit* und die Y-Achse die *Relevanz* mit dem jeweiligen Mittelwert des bewerteten Instruments. Das Achsenkreuz ist durch die Bewertungsskalenmitte definiert, während die Schwellenwerte mit gestrichelter Linie über den empirischen Mittelwert der vier Quadranten gebildet werden. Im Quadranten oben links liegen demnach alle Instrumente, welche mit hoher

Relevanz und geringer Zufriedenheit – also mit Handlungsbedarf – bewertet wurden (siehe Abbildung 3). Ergänzend wurde im Gespräch nach konkreten Anpassungsvorschlägen einzelner planungs- und baurechtlicher Steuerungsinstrumente gefragt, welche in Kapitel 5.3.5 ausgewertet werden.

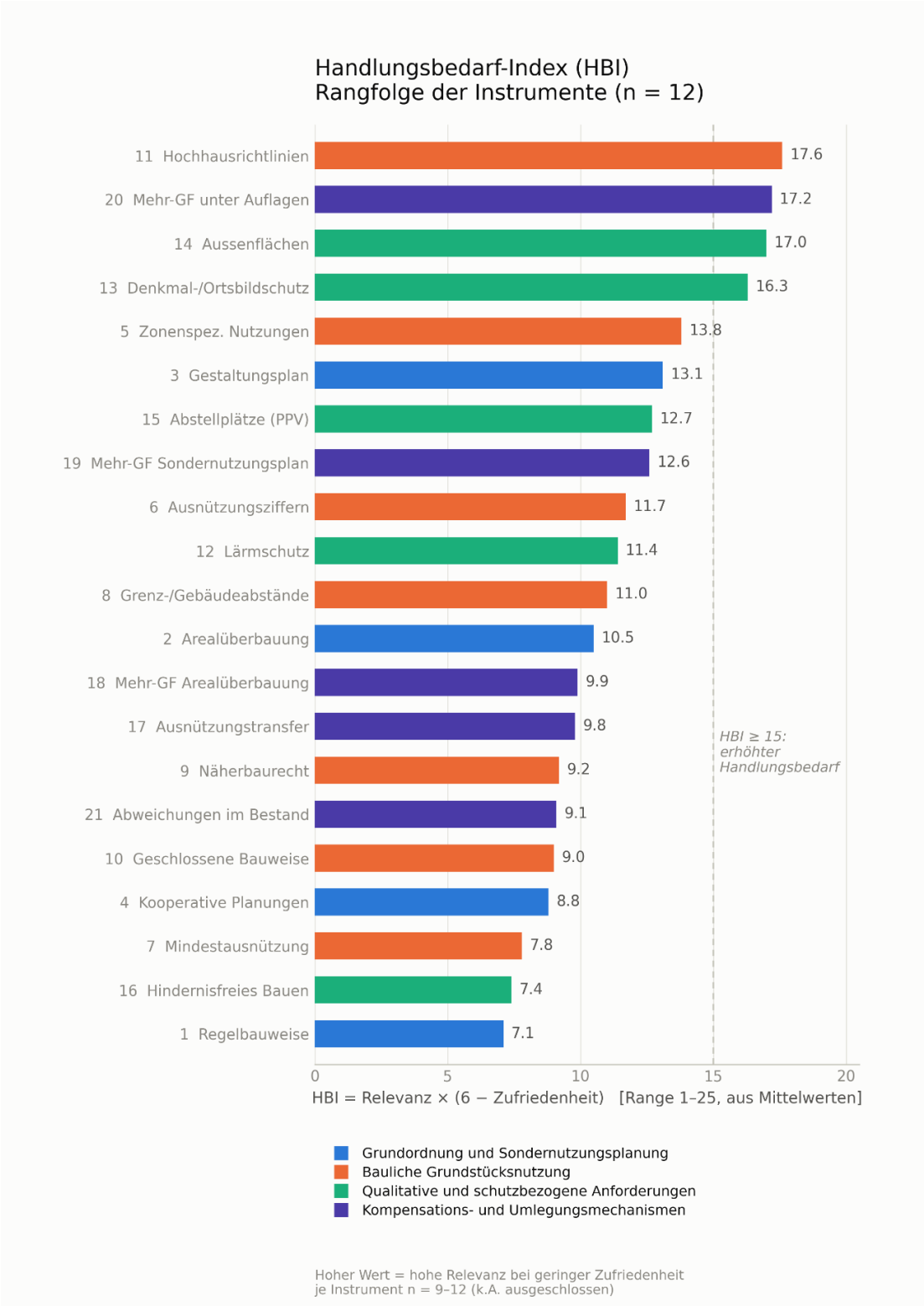


Abbildung 3: Auswertung Handlungsbedarf-Index (HBI), Erstellung der Grafik mit KI-Hilfsmitteln

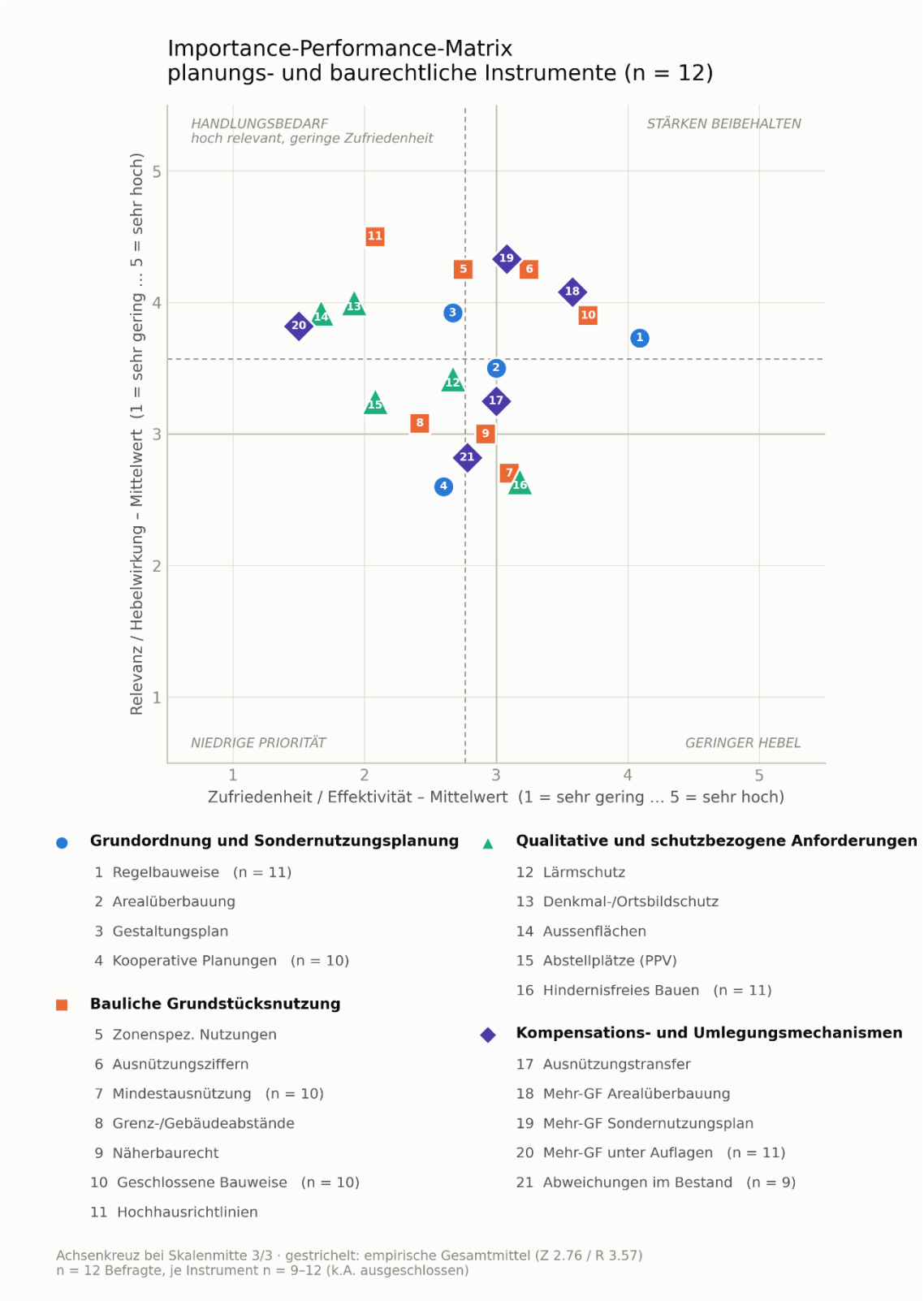


Abbildung 4: Importance-Performance-Matrix, Erstellung der Grafik mit KI-Hilfsmitteln

5.3 Auswertung und Erläuterung

Im Folgenden werden wesentliche Ergebnisse der Auswertung beschrieben, relevante Bewertungen mit hohem Handlungsbedarf hervorgehoben und mit Inhalten aus den Nachgesprächen zur Erläuterung einzelner Bewertungen und mit Verbesserungsvorschlägen seitens der Befragten ergänzt. Wenn nicht anders bezeichnet, beziehen sich die Angaben im Allgemeinen auf Aussagen aller Akteure. Beispielhaft werden einzelne Aussagen der InterviewpartnerInnen anonymisiert mit „I01“ bis „I12“ als Quelle angegeben.

5.3.1 Grundordnung und Sondernutzungsplanung

Die Auswertung der vier Instrumente *Regelbauweise*, *Arealüberbauung*, *Gestaltungsplan* und *Kooperative Planungen* zeigt ein heterogenes Bewertungsbild mit einem Handlungsbedarf-Index (HBI) von 13,1 bis 7,1. Der höchste HBI zeigt sich beim Instrument *Gestaltungsplan* (HBI = 13,1). Gestaltungsplanverfahren in Zürich werden teils als langwierig und risikobehaftet eingestuft. Zusätzliche Anforderungen seitens der Stadt, das politische Risiko im Genehmigungsprozess sowie potenzielle Einspracherisiken lassen GrundeigentümerInnen trotz Aussicht auf eine Mehrausnützung vermehrt von diesem Instrument absehen (I06, I08, I11). Vor allem kleinere Akteure ohne ausreichende finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen nehmen ein Gestaltungsplanverfahren aufgrund tendenziell länger werdender Anforderungskataloge wenig in Anspruch (I02). Die *Regelbauweise* (HBI = 7,1) und die *Arealüberbauung* (HBI = 10,5) werden positiv bewertet und zugleich wird ihre Relevanz als hoch eingestuft (siehe Abbildung 3). Vor allem im Vorhinein klar kalkulierbare und einsehbare Rahmenbedingungen der Regelbauweise mit hoher Rechtssicherheit und – im Gegensatz zu Gestaltungsplänen – einfache Genehmigungsverfahren werden als dienlich beurteilt (I07). Der Mechanismus bei Arealüberbauungen mit einer erlaubten Mehrausnützung unter Erfüllung erhöhter Anforderungen in der bisherigen Ausgestaltung der BZO 2016 wird grundsätzlich gutgeheissen. In Wirtschaftlichkeitsrechnungen kann mit der Regelbauweise und der Arealüberbauung relativ präzise ein Bild der möglichen baulichen Dichte und der damit verbundenen Anforderungen und Kosten antizipiert werden. Kritisiert wird hingegen die auch bei der Regelbauweise vorhandene Komplexität der Regeldichte und die damit verbundenen Auslegungsspielräume auf Seiten der Behörden.

Als Verbesserungsvorschlag wird eine „Entschlackung“ der Regelbauweise auf Basis des kantonalen Rechts und eine „flexiblere Regelbauweise“ in Kombination mit qualitätssichernden Dialogverfahren vorgebracht (I08). Weiter könnte der Umfang der

Mehrausnutzüng bei *Gestaltungsplanverfahren* verbindlich geregelt werden sowie in Abhängigkeit der Projektgrösse ein reduzierter Umfang verlangt werden (I11).

5.3.2 Bauliche Grundstücksnutzung

Allen voran werden die *Hochhausrichtlinien* mit dem höchsten Handlungsbedarf der Befragung beurteilt (HBI = 17,6). Der Umlegungsmechanismus von Ausnützungsziffern von der Horizontalen in die Vertikale wird kritisiert: Ohne Koppelung mit einer Sondernutzungsplanung generiert das Instrument per se keine Mehrausnützung bei gleichzeitig höheren Baukosten aufgrund strengerer Vorschriften für Hochhäuser und qualitativer Anforderungen seitens der Stadt (I02, I06). Dennoch werden die Hochhausrichtlinien als wichtiger Baustein zur Wohnraumproduktion erachtet, da Reserven auf Grundstücken mit Bestandsgebäuden über die Konzentration der Ausnützung auf einen kleineren Fussabdruck effizienter aktiviert werden können und andere Anforderungen wie beispielsweise der Lärmschutz besser bewerkstelligt werden können (I07). Scharf kritisiert wird die jüngst beschlossene Verkleinerung der Hochhausgebiete, da viele Verdichtungsprojekte mit Bestandserhalt verunmöglicht werden und Potenziale zur Ausschöpfung von Reserven verschenkt werden (I03). Bei den *Vorgaben zu zonenspezifischen Nutzungen* (HBI = 13,8) zeigt sich ein gemischtes Bild. Im Allgemeinen wird die Zuordnung von Nutzungen im innerstädtischen Bereich als nicht mehr zwingend notwendig angesehen. Die momentane Nachfragesituation an Wohnungen könnte bei einer Lockerung flexibler an geeignete Standorte verteilt werden (I07), wenngleich eine Liberalisierung zu nachteiligen Monofunktionalitäten führen könnte (I06). Vor allem vorgeschriebene EG-Nutzungen sind lagespezifisch oft nicht realisierbar (I06). Dennoch sehen einige Befragte ein Potenzial zur Erhöhung der Wohnraumproduktion an geeigneten Lagen.

Als wesentliche Verbesserungsvorschläge zur baulichen Grundstücksnutzung werden eine stärkere Ausnützungserhöhung (I03, I10, I12) sowie die Ausweitung der Hochhausgebiete in den im kommunalen Richtplan vorgesehenen Verdichtungsgebieten eingebracht (I03, I10, I12). Teilweise wird im Sinne eines „Schwarmansatzes“ eine flächendeckende Aufzonung einzelner Gebiete verlangt (I02). Zudem könnte die Ermöglichung von Wohnnutzungen in heutigen IG-Zonen die Wohnraumproduktion erhöhen (I05, I08).

5.3.3 Qualitative und schutzbezogene Anforderungen

Mit sehr hohem Handlungsbedarf zur Anpassung werden die *Anforderungen an Aussenflächen* (HBI = 17,0) und *Anforderungen aus dem Denkmal- und Ortsbildschutz*

(HBI = 16,3) bewertet. Bei der Beurteilung von Bauvorhaben, welche vom Denkmal- oder Ortsbildschutz betroffen sind, werden von den Befragten vor allem die Ungewissheit in der Beurteilung der Behörden und die damit verbundene Rechtsunsicherheit – auch mit Blick auf mögliche Einsprachen – bemängelt (I01, I08). Positiv wird aufgenommen, dass die Stadt Zürich die Beurteilung über den Ortsbildschutz neuerdings selbst vornimmt und im Sinne der Interessenabwägung die BZO-Revision mit den Inventare abgeglichen wird (I07, I11). Im Hinblick auf die Wohnraumproduktion bleiben jedoch viele Verdichtungsprojekte und somit bestehende Reserven aufgrund der Rechtsunsicherheit unangetastet (I02, I03, I11). In vielen Fällen wird eine unterschiedliche Priorisierung der Behörden von verschiedenen qualitativen Anforderungen bemängelt, welche schwer zu antizipieren ist (I01, I08). Bei *Anforderungen an Aussenflächen* werden vor allem die Regelungen zum Baumschutz sowie die im Zuge der BZO-Revision erweiterten Anforderungen an Grünflächenziffern kritisiert. Auch hier wird oft eine klare Priorisierung einzelner Anforderungen vermisst (I01) und der Umfang der Anforderungen im Allgemeinen kritisiert. Die Anforderungen an Parkplätze, welche ebenfalls Umbau- und Erweiterungsprojekte betreffen, sind je nach Projektdisposition schwierig an Ort und Stelle umzusetzen (I01, I03, I08).

Im Hinblick auf die Wohnraumproduktion bedeutet die Erfüllung der Anforderungen in vielen Fällen eine Reduktion der baulichen Dichte und somit der Anzahl Wohnungen (I07, I08). Abhilfe würde hier eine Vereinfachung der Vorschriften sowie Regelungen zu Ersatzabgaben für sinnvolle Synergieprojekte an geeigneter Stelle sowohl bei Anforderungen an Grünflächenziffern als auch bei Parkplatzanforderungen schaffen (I02, I07).

5.3.4 Kompensations- und Umlegungsmechanismen

Die *Gewährung einer Mehr-Geschossfläche unter Auflagen* bezieht sich auf die aktuelle Rechtsentwicklung im Zuge der E-BZO und wird stark kritisiert (HBI = 17,2). Prinzipiell findet das Bonussystem der Arealüberbauung aufgrund der guten Kalkulierbarkeit grossen Anklang. Kritisiert wird jedoch die Rechtsentwicklung, da trotz verkleinerter Mindestarealfläche das Verhältnis zwischen gewährter Mehrausnützung und den damit zu erfüllenden Zusatzanforderungen v.a. im Zusammenhang mit dem Anteil von preisgünstigem Wohnraum wesentlich schlechter wird und somit der Anreiz der Inanspruchnahme sinkt. Zusätzlich sind Fragen der Bewirtschaftung und Kontrolle des preisgünstigen Anteils ungeklärt, insbesondere bei kleinen Projekten mit nur wenigen Wohnungen (I01, I02). Das Instrument *Ausnützungstransfer* wird von vielen Befragten

als aufwändig und komplex eingestuft (I01, I03, I06). In Einzelfällen – vor allem im Kontext von Bestandsbauten – können jedoch substanzielle Reserven zwischen Grundstücken gleicher oder verschiedener Eigentümer transferiert werden (I08, I11).

Im Hinblick auf die Wohnraumproduktion sinkt gemäss den Befragten mit den neuen Anforderungen des Arealüberbauungsbonus die Wirtschaftlichkeit und somit die Wahrscheinlichkeit der Reserveaktivierung. Verbesserungen sollten hier über substanzielle Bonusregelungen für den Bestandserhalt erfolgen; zudem sollte eine örtlich entkoppelte Realisierung preisgünstiger Wohnanteile ermöglicht werden (I01).

5.3.5 Anpassungsvorschläge Befragte



Abbildung 5: Gewichtete Aussagen zu Anpassungsvorschlägen der Befragten, Erstellung der Grafik mit KI-Hilfsmitteln

Die von den Befragten eingebrachten Anpassungsvorschläge zur Steigerung der Wohnraumproduktion lassen sich als ein Zusammenspiel vieler Stellschrauben verstehen, deren Wirkung sich erst in deren Kombination entfaltet. Die in Abbildung 5 gewichteten Aussagen können in drei übergeordnete Stossrichtungen gegliedert werden.

Die erste Stossrichtung zielt auf eine *Erweiterung der zulässigen baulichen Dichte* über Aufzonungen in der Regelbauweise und auf geeignetere *Umlegungs- und Bonusregelungen* zur *Ausschöpfung der baulichen Dichte* ab. Die Balance zwischen höheren qualitativen Anforderungen im Austausch gegen mehr Ausnützung scheint bei der Regelbauweise und vor allem bei Sondernutzungsplanungen sowie den neuen Regelungen zur Arealüberbauung für viele Bauwillige aus dem Gleichgewicht geraten zu sein. Die prinzipiell für die Wohnraumproduktion als relevant eingestuften

Bonusregelungen (siehe Abbildung 3) bleiben somit häufig ungenutzt. Im Besonderen wird die Ausweitung des Arealüberbauungsbonus gefordert, um die steigenden Zusatzanforderungen wirtschaftlich zu kompensieren und um den Anreiz zur Inanspruchnahme des Bonus zu erhalten. Zusätzlich wird die Erweiterung der Hochhausgebiete gefordert, welche – ähnlich zu den Regelungen der Arealüberbauung – im Grundsatz hilfreiche Umlegungsmechanismen zur Akkumulation der baulichen Dichte zulassen.

Die zweite Stossrichtung behandelt den *Abbau regulatorischer Komplexität*. Die bestehenden Vorgaben, namentlich zu Grünflächenziffer, ISOS, Lärmschutz und preisgünstigem Wohnraum, werden von den Befragten im Grundsatz als gerechtfertigt anerkannt. Als eigentliches Hindernis wird die teils starre Anwendung beurteilt, da eine Priorisierung beziehungsweise Gewichtung der zahlreichen, teils konkurrierenden Anforderungen fehlt und Zielkonflikte dadurch ungelöst bleiben. Gefordert werden weniger, dafür klarere Regeln, klarere Prozesse sowie personell gut aufgestellte, kompetente Behörden. Klar kalkulierbare Werkzeuge wie die Arealüberbauung sollten vereinfacht und gestärkt werden. Anstelle weiterer Bonus- und Sonderregelungen wird zudem eine Erweiterung der Regelbauweise und der zulässigen baulichen Dichte bevorzugt, verbunden mit der pointierten Forderung, bestehende Regeln eher abzuschaffen als neue zu ergänzen.

Die dritte Stossrichtung verlangt eine *Stärkung der Rechtssicherheit*. Auslegungsspielräume, wechselnde Behördenaussagen und Neubeurteilungen infolge von Personalwechseln untergraben aus Sicht der Befragten die Planungssicherheit und erschweren die Verbindlichkeit behördlicher Vorgaben. Vorgeschlagen wird eine verbindliche Gewichtung beziehungsweise Triage der Anforderungen durch die Behörden bereits vor dem Baugesuch, um Gewissheit auf Bauherrenseite frühzeitig herzustellen. Ergänzend sollen das Instrument des Vorentscheids breiter genutzt und der Verhandlungsspielraum bei Zusatzanforderungen erweitert werden. Die Reduktion von Zielkonflikten und die Verbesserung der Rechtssicherheit werden dabei als übergeordnete Daueraufgaben verstanden, welche sämtliche Instrumente betreffen.

Zusammenfassend plädieren die Befragten über alle drei Stossrichtungen hinweg für eine gezielte Liberalisierung und Lockerung der Anforderungen zugunsten der Wohnraumproduktion. Sinnbildlich steht hierfür die Forderung nach mehr Mut zur Verdichtung und nach einem planungskulturellen Verständnis, welches das Wachstum der Stadt als Chance begreift.

6. Einordnung der Ergebnisse

6.1 Bewertung planungs- und baurechtlicher Instrumente

Im Hinblick auf die Forschungsfrage a) zeigt sich mit der Bewertung und den hinzugezogenen Anpassungsvorschlägen der befragten Akteure, dass einige Instrumente und deren intendierte Wirkung nicht per se als realisierungshindernd oder realisierungsfördernd eingestuft werden können. Vielmehr ist es die Ausgestaltung im Detail – in vielen Fällen der Balanceakt zwischen dem Anforderungskatalog und der hierfür gewährten baulichen Mehrausnützung – welche einen hohen Handlungsbedarf bei der Nachbesserung einiger Instrumente auslöst. Ein hoher Handlungsbedarf-Index kann in der Bewertung nach Relevanz und Zufriedenheit somit ein verborgenes Potenzial sowie eine zu hohe Anforderung bedeuten. In der Gesamtsicht der Abbildung 4 lässt sich feststellen, dass in allen vier Untergruppen Instrumente mit hohem Handlungsbedarf-Index zu finden sind. Diese werden mit den in Kapitel 5.3.5 ausgeführten Stossrichtungen zu Verbesserungsvorschlägen einer *Erweiterung der zulässigen baulichen Dichte im Allgemeinen und attraktiven Bonusregelungen zur Ausschöpfung der Mehrausnützung,* dem *Abbau regulatorischer Komplexität* und *Stärkung der Rechtssicherheit* tangiert. Herausragend bleibt jedoch der hohe Handlungsbedarf bei den Hochhausrichtlinien, den neuen Regelungen zu Arealüberbauungen sowie den qualitativen Anforderungen zum Ortsbildschutz und zu den Aussenflächen (siehe Abbildung 3). Vor dem Hintergrund der in den Kapiteln 3 und 4 geschilderten gesetzlichen Rahmenbedingungen und der Diskrepanz zwischen den Soll-Werten einer ausreichenden Ausschöpfung der inneren Nutzungsreserven und der Anzahl tatsächlich realisierter Wohnungen lassen sich mit den Ergebnissen der qualitativen Untersuchung einige Verbesserungspotenziale im Planungs- und Baurecht identifizieren. Die Ergebnisse zeigen, dass ein Teil der unausgeschöpften inneren Nutzungsreserven auf die Inkompatibilität der Schnittstelle zwischen dem Planungs- und Baurecht und bauökonomischen Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Die antizipierte Ausschöpfung der auf kantonaler Ebene berechneten Reservezahl bewahrheitet sich nicht. Somit lassen sich auch auf raumplanerischer Ebene Schwachpunkte bei der Umsetzung von Art. 15 RPG feststellen, die im nächsten Kapitel diskutiert werden.

6.2 Anpassung planungs- und baurechtlicher Instrumente

Im Hinblick auf die Forschungsfrage b) nach Anpassungen im Planungs- und Baurecht zu einer erhöhten Effektivität der Wohnraumproduktion lassen sich basierend auf den Untersuchungen auf verschiedenen regulatorischen Ebenen Anpassungsvorschläge

identifizieren. Im Folgenden werden Ideen skizziert, welche nicht den Anspruch auf eine vollständige Rechtskonformität erheben, jedoch als Denkanstoss zur Erreichung der raumplanerischen Ziele dienen.

Verschärfung der Dichtevorgaben

Eine Erhöhung der baulichen Dichte respektive der von den Gemeinden an den Kanton übermittelten Geschossflächenreserven steht in keinem Widerspruch zum Nachweis der Bauzonendimensionierung gemäss den Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) und den Zielen und Grundsätzen des RPG. Im Gegenteil würde eine höhere bauliche Dichte zu einer höheren Nutzungsdichte führen, den gemeindespezifischen Medianwert der Flächenbeanspruchung (m^2 Bauzone / Person) langfristig senken und somit Gemeinden der gleichen Kategorie zu einer haushälterischen, kompakteren Bodennutzung im Sinne der Ziele der Raumplanung antreiben. In derzeitiger Ausgestaltung würdigt die TRB keine besonders gute Verdichtung unterhalb des Medianwerts. Die TRB könnten in dieser Hinsicht angepasst werden, indem nach Erreichen des Medianwerts die Reserven ausgeweitet werden dürfen, jedoch ohne die effektive Bauzonenfläche zu erweitern. So könnte der Rahmen zu einer Erhöhung der Geschossflächenreserven für die Gemeinden geschaffen werden und bereits auf Stufe der TRB die Ziele und Grundsätze der Raumplanung stärker verankert werden. In gleicher Logik der Nutzungsintensität des Bodens lässt sich § 283 Abs. 4 neu PBG infrage stellen, nach dem bei Hochhäusern eine Ausnützungserhöhung unter Vorbehalt von Arealüberbauungen und Sonderbauvorschriften ausgeschlossen wird. Vielmehr könnte aufgrund der Ziele und Planungsgrundsätze der Raumplanung in Kombination mit der physischen Präsenz und der Auswirkung von Hochhäusern auf den Stadtkörper mit allen Konsequenzen eine Umkehr der Regelung sinnvoll erscheinen: Wenn (schon) Hochhäuser gebaut werden, dann müssen diese zur Verdichtung einen wesentlichen Beitrag mit einer erhöhten Ausnützung unter Einhaltung erhöhter qualitativer Anforderungen leisten.

Monitoring der Mobilisierung

Die quantitative Untersuchung zeigt, dass der in der Botschaft zur Revision des Raumplanungsgesetzes gesetzte Richtwert zur Mobilisierung zwischen einem Drittel und der Hälfte der Reserven innerhalb des Zeithorizonts von 15 Jahren (Schweizerischer Bundesrat, 2010 N 1073) als auch die von der Stadt Zürich antizipierte *Inanspruchnahme* der Geschossflächenreserve hinter den Erwartungen zurückbleiben. Die Berufung auf die hohe und damit als ausreichende Reservezahl im kantonalen Richtplan ohne genaue Untersuchung von deren Wirksamkeit wirkt zu kurz gefasst. Ein periodisches Monitoring

als Kontrollmechanismus, welcher die letztendliche Funktionstüchtigkeit in der Umsetzung des Art. 15 Abs. 4 RPG quantitativ überprüft, würde helfen, raumplanerische Rückschlüsse und Anpassungen nach dem Bottom-up-Prinzip erfolgen zu lassen. Ein Screening der Effektivität der Ausschöpfung der Reserven könnte ein aktives Messinstrument der Raumplanung werden. In diesem Zusammenhang wäre die Ermittlung eines *systematischen Reserveanteils* dienlich, welcher einen Grundbestand der Reserve erfasst, der per se unausgeschöpft bleibt und somit bereits auf kantonaler Ebene nicht in den Bedarfsnachweis einbezogen werden sollte.

Stärkung der Regelbauweise

Auf Ebene der Nutzungsplanung werden die inneren Nutzungsreserven parzellenscharf alloziert. Bauökonomische Rahmenbedingungen (siehe Kap. 5.1), welche die effektive Verfügbarkeit der Reserven beeinflussen und sich gleichgerichtet mit Interessen einer kompakten inneren Verdichtung verhalten, sollten dabei stärker berücksichtigt werden. Verhaltene flächige Aufzonungen um nur ein Geschoss lösen wenig Aktivierung der Reserven aus. Bei Aufzonungen müssten daher einzelne geeignete Gebiete deutlich aufgezont werden statt mehrere Gebiete nur moderat. Die Reserve der baulichen Grundordnung sollte unter Berücksichtigung einer *systematischen Reservezahl* hoch genug sein, um den errechneten Grundbedarf an Wohnungen zu decken und die Schwellenwerte zur Projektinitiierung nach bauökonomischen Konditionen (siehe Kap. 5.1) zu erreichen. Darüber hinaus sollten bei Bonussystemen wie der Arealüberbauung die Balance zwischen Anforderungen und Mehrnutzen hergestellt sein, damit diese auch in Anspruch genommen werden und die errechneten Reserven aktiviert werden.

Vereinfachung der Sondernutzungsplanung

Das Zuger Modell des *einfachen Bebauungsplans* unter kommunaler Federführung, mit abschliessend definiertem Abweichungsspielraum und dem Erlass durch das Exekutivorgan könnte als formell schlank gestaltetes Instrument eines *öffentlichen Gestaltungsplans* mit geringem politischem Risiko dem Faktor Zeit und Umfang Rechnung tragen: An geeigneter Stelle könnten damit – nach erfolgter Interessenabwägung – auch im innerstädtischen Bereich von Quartiererhaltungszonen punktuelle Verdichtungsschwerpunkte festgelegt werden, und zwar nach städtebaulichen Grundregeln, beispielsweise nach Verhältniszahlen des Strassenraums analog dem Genfer Modell der „Gabarits“ und in Abstimmung mit den Kriterien zum Ortsbild.

Sonderbauvorschriften „Hohe Häuser“

Der Zonenkatalog der Stadt Zürich zeigt, dass zwischen den Höhenbeschränkungen der Regelbauweise und den zulässigen Gebäuden der Hochhausrichtlinien nur an wenigen Orten Häuser mit einer Fassadenhöhe von 25 m gestattet sind (siehe Kap. 3.2.1). Hier befindet sich eine regulatorische Lücke, welche ein unausgeschöpftes Potenzial birgt. *Hohe Häuser bis 25 m* sind im Vergleich zur kleinsten Hochhauskategorie bis 40 m aus bauökonomischer Sicht und im Hinblick auf künftige Vorgaben zum ressourcenschonenden Bauen (siehe Art. 35 lit. j USG) ohne die erforderlichen Brandschutzbestimmungen wesentlich günstiger und flexibler zu erstellen und zu betreiben. Aus Sicht der Ortsbildverträglichkeit bestünde eine bessere Kompatibilität und eine höhere Realisierungschance nach einer Interessenabwägung. Im Vergleich zu ein- bis zweigeschossigen Gebäudeerweiterungen ist der Fixkostenanteil (Baustelleninstallation, interne Fixkosten usw.) bei hohen Häusern tiefer und die erforderliche Kompensation der Grenzkosten schneller erreicht. Die Implementierung der Regelung für hohe Häuser könnte über quartierspezifische Sonderbauvorschriften mit Ergänzungsplan gem. § 81 PBG und die Genehmigung von Projekten mit einer Qualitätssicherung durch die Stadtbildkommission als Teil der Regelbauweise erfolgen. Der politisch aufgeladene Hochhausbegriff würde mit der Regelung zu hohen Häusern umgangen und es könnte ein verträgliches Verdichtungsinstrument in behördlicher Federführung mit einer erhöhten Kompatibilität zu divergierenden Interessen geschaffen werden. Mit bereits existierenden Regelungen zu Ausnützungstransfers von nachbarlichen Grundstücken würden zudem flächig verteilte Nutzungsreserven besser aktiviert werden und Bestandsgebäude und deren Umschwung geschont bleiben (siehe Abbildung 6).

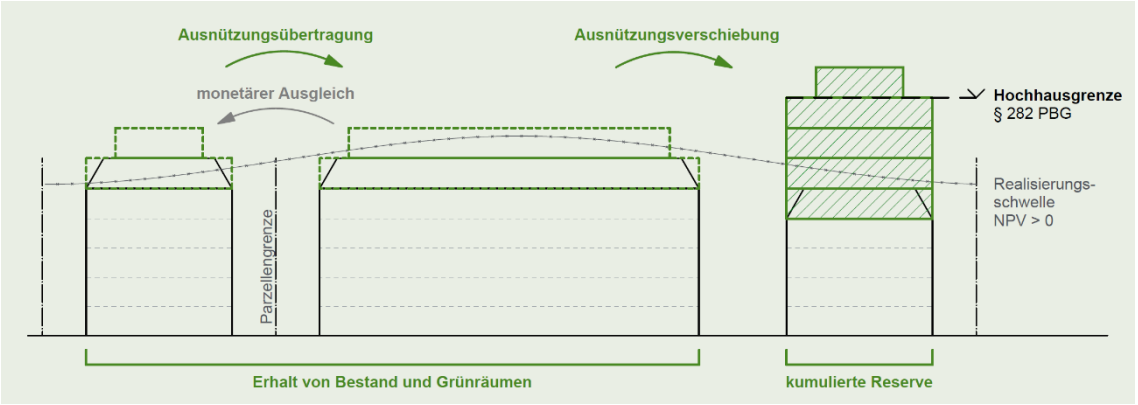


Abbildung 6: Funktionsprinzip Sonderbauvorschrift „Hohe Häuser“, eigene Darstellung. Die grundstücksspezifische Schwankung der Realisierungsschwelle ist mit einem idealisierten Nettobarwert > 0 dargestellt.

7. Schlussbetrachtung

7.1 Fazit

Die Abhandlung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zeigt, dass bereits auf kantonaler Ebene relevante Grundlagen für die Aktivierung innerer Nutzungsreserven geschaffen werden. Die Technischen Richtlinien Bauzonen verhindern zwar übermässig dimensionierte Bauzonen, jedoch sind keine besonderen Anreize vorhanden, die innere Verdichtung im Sinne der Ziele und Grundsätze der Raumplanung mit einer höheren Bauzonenflächenbeanspruchung über den geforderten Richtwert hinaus zu fördern (siehe Kap. 2.4). Die auf kommunaler Ebene berechnete *bauliche Reserve* wird – ungeachtet vorherrschender Mobilisierungshindernisse – im kommunalen Richtplan der Stadt Zürich als „umfangreiche Reserve“ für die bauliche Entwicklung deklariert (siehe Kap. 3.1.1). Die Soll-Werte zur jährlichen Wohnraumproduktion, die aus der Botschaft zur Teilrevision des RPG und aus den von der Stadt Zürich ausgewiesenen Werten einer realistischen *Inanspruchnahme der baulichen Reserve* abgeleitet wurden, bleiben gemäss der quantitativen Untersuchung unerreicht (siehe Kap. 4.2). Somit kann eine Dysfunktionalität zwischen den raumplanerischen Annahmen über die *Verfügbarkeit* der im kommunalen Richtplan beschriebenen Reservezahl und deren *realen Umsetzung* attestiert werden. Dieses *Mobilisierungsdefizit* wird raumplanerisch nicht erfasst und ein Rückkopplungsmechanismus basierend auf Knappheitsindikatoren wie der Leerwohnungsziffer oder der Preisentwicklung fehlt. Die quantitative Untersuchung bestätigt, dass ein blosses Vorhandensein von Nutzungsreserven für eine dynamische Bautätigkeit nicht ausreicht.

Die Ergebnisse der qualitativen Empirik zeigen, dass zumindest ein Teil der unausgeschöpften inneren Nutzungsreserven auf die Inkompatibilität der in Kapitel 1.2 erwähnten Schnittstelle zwischen den zwei Entitäten a) dem *Planungs- und Baurecht* und b) den *bauökonomischen Rahmenbedingungen* zurückzuführen ist. Viele Instrumente und deren intendierte Wirkung sind jedoch nicht per se als realisierungshindernd oder realisierungsfördernd einzustufen (siehe Kap. 5). Vielmehr ist es die Ausgestaltung im Detail, welche einen hohen Handlungsbedarf auslöst. Exemplarisch können hierfür die Hochhausrichtlinien als anreizbasiertes Mittel mit dem höchsten Handlungsbedarf-Index genannt werden (siehe Kap. 5.3.2). Die Verbesserungsvorschläge der Befragten zu den planungs- und baurechtlichen Instrumenten lassen sich weiter in drei Stossrichtungen zusammenfassen:

- *Erweiterung der zulässigen baulichen Dichte im Allgemeinen und attraktivere Bonusregelungen zur Ausschöpfung der Mehrausnützung im Speziellen*
- *Abbau regulatorischer Komplexität*
- *Stärkung der Rechtssicherheit*

Die innere Verdichtung muss sich mehrheitlich auf bereits bebauten Grundstücken vollziehen, deren bauökonomische Ausgangsbedingungen stark variieren und keiner Zonenlogik der Nutzungsplanung folgen. Vor diesem Hintergrund gewinnen die *Lage* der inneren Nutzungsreserven und die Möglichkeit, sie über verschiedene Massstabsebenen hinweg *anzuordnen oder zu verschieben*, zunehmend an Bedeutung. Die in Kapitel 6.2 aufgeführten Anpassungsvorschläge zielen auf die zuvor identifizierten Schwachstellen und Potenziale ab:

- *Verschärfung der Dichtevorgaben* bereits auf kantonaler Ebene beim Nachweis der Bauzonendimensionierung zur Förderung baulicher Dichte
- *Monitoring der Mobilisierung* als periodischer Kontrollmechanismus über die Funktionstüchtigkeit der raumplanerischen Zielsetzungen
- *Stärkung der Regelbauweise* mit einer Anordnung von Nutzungsreserven nach Kriterien der Realisierungswahrscheinlichkeit – vor allem bei Aufzonungen
- *Vereinfachung der Sondernutzungsplanung* mit einem öffentlichen Gestaltungsplan unter kommunaler Federführung als formell schlank gestaltetes Instrument mit geringem politischem Risiko für Verdichtungsprojekte
- *Sonderbauvorschriften „Hohe Häuser“* als moderates Verdichtungsinstrument, welches die planungsrechtliche Lücke zwischen den Hochhausrichtlinien und der Regelbauweise mit ortsbildverträglichen und ökonomisch sinnvollen Projekten schliesst

Die gewonnenen Erkenntnisse und Anpassungsvorschläge für die Aktivierung der Nutzungsreserven zur Wohnraumproduktion am Beispiel der Stadt Zürich können teilweise auch auf andere Städte und Gemeinden übertragen werden. Vor allem an Orten, die ähnliche Indikatoren des Wohnungsmarkts aufweisen (siehe Kap. 4.1), sind die Lösungsvorschläge mit Anpassungen der lokalen Spezifitäten im Massstab und vorherrschendem Planungs- und Baurecht kompatibel. Aufgrund unterschiedlicher kantonaler Baugesetze und kommunaler Bauordnungen sind im Einzelfall jeweils bereits vorhandene planungs- und baurechtliche Instrumente zu analysieren und anzupassen.

7.2 Diskussion

Der eingangs erwähnten Komplexität und Vielseitigkeit der Wohnraumversorgung wird lediglich ein Massnahmenkatalog auf vielen Ebenen gerecht (siehe Kap. 1.1). Die vorliegende Arbeit bildet mit den vorgenommenen Abgrenzungen (siehe Kap. 1.4) einen Baustein mit dem Fokus auf das Planungs- und Baurecht in Verbindung mit bauökonomischen Rahmenbedingungen als eine von mehreren Interessenslagen. Im Hinblick auf die quantitativen Analysen ist die Ermittlung eines zukünftigen Bedarfs und die Abschätzung der Ausschöpfung vorhandener Reserven naturgemäss mit Ungenauigkeiten verbunden. Entsprechend sind, wie von der Stadt Zürich deklariert, gewisse Schätzungen zu den Reservezahlen und somit auch deren Auswertung mit Vorsicht zu geniessen. Dennoch kann im Blick zurück auf reale Zahlen der Wohnraumproduktion und auf aktuelle Leerstandsziffern die Suffizienz bestehender innerer Nutzungsreserven beurteilt werden und daraus Rückschlüsse auf die Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen des Planungs- und Baurechts gezogen werden.

Die Wohnraumproduktion ist, wie im Aktionsplan Wohnungsknappheit erwähnt, primär Aufgabe der privaten Bauwirtschaft. Die Stadt Zürich tritt jedoch mit dem gesetzten Drittelsziel neben gemeinnützigen Bauherrschaften ebenfalls als Akteurin zur Wohnraumproduktion auf. Die durchgeführte qualitative Empirik entspricht daher nur einer Stimme von Akteuren, wenngleich innerhalb dieser Gruppe unterschiedliche Interessenslagen bestehen können und einige bauökonomische Rahmenbedingungen für alle Akteure – sei es öffentlich, gemeinnützig, institutionell oder privat – gleichermassen gelten. Bei der Bewertung der Instrumente kann eine Unzufriedenheit mit einem Instrument von einer rein objektiven Beurteilung im Zusammenhang mit der häufigen Verwendung des Instruments bei Rechtsmittelbegehren verzerrt werden. Weiter kann die Beurteilung von Instrumenten, die per se restriktiven Charakter besitzen, tendenziell schlechter ausfallen. Abbildung 4 zeigt diese Tendenz bei qualitativen und schutzbezogenen Anforderungen, wenngleich diese Gewichtung durch die Bewertung der Relevanz des Instruments wieder relativiert wird. Ebenfalls können aufgrund der publizierten BZO-Revision, trotz klarer Deklaration bei der Befragung, Bewertungen nach der bisherigen Regelung und nach der angepassten Regelung nach BZO-Revision vermengt werden. Die in Kapitel 6.2 skizzierten Anpassungsvorschläge des Planungs- und Baurechts erheben keinen Anspruch auf eine vollständige Rechtskonformität, sondern dienen als Denkanstoss zur Erreichung der raumplanerischen Ziele.

7.3 Ausblick

Die vorliegende Forschungsarbeit wirft auf einigen Ebenen weitere Fragestellungen auf, die entweder nach Kapitel 1.4 explizit ausgeklammert sind oder aus der Entwicklung der Arbeit hervorgehen und in weiteren Untersuchungen vertieft werden könnten.

Gewichtung der Bauzonenreserven

Bauzonenreserven könnten zum Zweck einer präziseren Vorhersage über deren Ausschöpfungswahrscheinlichkeit systematisch mit Reduktionsfaktoren aufgrund spezifisch vorherrschender Bedingungen wie der Makrolage, Mikrolage, dem Gebäudealter oder der Disposition zu weiteren Reserveflächen belegt werden. Bereits kumulierte Bauzonenreserven würden demnach höher gewichtet als kleine, flächig verteilte Bauzonenreserven. Aufgrund guter Datensätze könnte eine solche Erhebung auf Kantonsebene erfolgen und auf kommunaler Ebene als Orientierung bei der Interessenabwägung über Aufzonungen und Sonderbauvorschriften dienen.

Systematischer Reserveanteil

In Bezug auf oben stehenden Punkt könnte eine quantitative Untersuchung des in Kapitel 6.2 erwähnten systematischen Reserveanteils im Gemeindevergleich vollzogen werden, um Rückschlüsse auf einen nicht anrechenbaren Reserveanteil beim Bauzonennachweis im kantonalen und kommunalen Richtplan zu ziehen.

Fallbeispiele zu Verdichtungsoptionen

Zur genauen Untersuchung der bauökonomischen Rahmenbedingungen, z.B. der Fixkostenanteile bei punktuellen, höheren Nachverdichtungen im Vergleich zu kleinteiligen, flächigen Nachverdichtungen könnten Fallbeispiele analysiert und ausgewertet werden. Auswirkungen und Externalitäten auf das betroffene Quartier wären zu berücksichtigen.

Verdichtung der Verdichtung

Aufzonungen und Dichtevorgaben im Zuge von BZO-Revisionen könnten auf zukünftige Erweiterungen im Hinblick auf die Reserven, die teilweise erst innerhalb von drei Planungsperioden konsumiert werden sollen, im Sinne der Kompatibilität einer „Verdichtung der Verdichtung“ untersucht werden.

8. Literaturverzeichnis

Die nachstehenden Werke werden, wenn nichts anderes angegeben ist, mit Nachnamen des Autors bzw. der Autorin sowie mit Seitenzahl oder Randnummer zitiert.

ARE, ASTRA, BAFU, & BAK (2012). Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung. Bern: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).

ARE, BAK, SGV, & SSV (2022). ISOS-Leitfaden: Ortsbildschutz und Innenentwicklung. Bern: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).

ARE-ZH (2015a). Dichtevorgaben umsetzen. Zürich: Amt für Raumentwicklung (ARE), Baudirektion Kanton Zürich.

ARE-ZH (2015b). Die Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen. Zürich: Autor.

Bodmer, F. (2023). Der Schweizer Wohnungsmarkt: eine Auslegeordnung. Zürich: Park Books.

Bracher, J., Schläpfer, J., Schmid, M. & Schnorf, P. (2024). Gemeindespezifische Wohnbautätigkeit besser verstehen. Grundlagen. Bern: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE).

BWO (2026a). Indikatoren des Wohnungsmarkts. Gefunden unter https://www.bwo.admin.ch/de/indikatoren-des-wohnungsmarkts

BWO (2026b). Der Wohnungsmarkt auf einen Blick, 2/2026. Der Wohnungsmarkt auf einen Blick. Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen (BWO).

EspaceSuisse (2025). Interessenabwägung für eine qualitätsvolle Innenentwicklung: Eine Arbeitshilfe. Aktionsplan Wohnungsknappheit. Bern: Bundesamt für Wohnungswesen (BWO).

Fahrländer, S. S. & Kloess, S. (2024). Immobilienökonomie: Lehrbuch in 2 Bänden. 2., erweiterte Auflage. St. Gallen: SIV.

Fleury, M., Schwartz, F. & Arapovic, D. (2026). Immobilien Schweiz – 1Q 2026: Bauland: Horten lohnt sich – mehr als Bauen. Immobilien Schweiz. Zürich-Flughafen: Raiffeisen Economic Research, Raiffeisen Schweiz Genossenschaft.

Fritzsche, C., Bösch, P., Wipf, T. & Kunz, D. (2019). Zürcher Planungs- und Baurecht. Wädenswil: Stutz Medien.

Frochaux, M. (2023). Rundreise durch die Schweiz zum Thema Gebäudeerweiterungen | Espazium. Gefunden unter https://www.espazium.ch/fr/actualites/tour-de-suisse-de-la-surelevation

Grämiger, G. (2018). Baugesetze formen: Architektur und Raumplanung in der Schweiz. BSA Forschungsstipendium No.5. Zürich: gta Verlag.

Greber, J. (2026, 1. April). BZO-Revision in der Stadt Zürich: Was die neuen Regeln mit sich bringen. In Wüest Partner.

Griffel, A. (2021). Raumplanungs- und Baurecht. 4. Auflage. Zürich: Dike Verlag.

GWR (ohne Datum). Wohnbausaldo. Kanton Zürich. Gefunden unter https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/immobilienmarkt/wohnbautaetigkeit.html

Hänni, P. (2022). Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht. Stämpflis juristische Lehrbücher. 7. Auflage. Bern: Stämpfli Verlag.

Held, T., Weiss, B., Märkli, P., Roth, J., Änder, S. F. & Dittes, M. (2024). Standortfaktor Wohnen Zug – ein planungsrechtliches und immobilienökonomisches Gedankenexperiment. ohne Ort: Autor.

Hermann, M., Heye, C., Bosshardt, L. & Brack, N. (2025). Potenziale für nachhaltige Innenentwicklung: Studienbericht und Gemeinderanking. Zürich: Sotomo.

Leutenegger, M. (2025, 10. April). Wohnungsnot in der Schweiz: Wie schlimm es wirklich steht. In SWI swissinfo.ch.

Marti, R. (2024). Die Dorfrettung. Hochparterre. Gefunden unter https://www.hochparterre.ch/magazin/staedtebau/die-dorfrettung

Muggli, R. & Ruch, A. (2017). Bauen ausserhalb der Bauzone. Praxiskommentar RPG. Zürich: Schulthess.

Müller-Jentsch, D. & Rühli, L. (2010). Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug: Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung. Avenir Suisse Kantonsmonitoring. Zürich: Avenir Suisse.

Nebel, R. & Hollenstein, K. (2018). Siedlungsgebiete und Bauzonen effizienter nutzen. 2018.

Nebel, R., Hollenstein, K., Di Carlo, G., Niedermaier, M. & Scholl, B. (2017). Schweizweite Abschätzung der Nutzungsreserven 2017. Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich. DOI 10.3218/3883-5.

Raumgleiter (2026). Zürich wächst. raumgleiter.com. Gefunden unter https://raumgleiter.com/

Regierungsrat Kanton Zug (2024). Wohnpolitische Strategie 2030. Zug.

Ruch, A., Jeannerat, E., Muggli, R., Kissling, S., Poltier, E., Aemisegger, H., Moor, P., Tanquerel, T. & Riva, E. (2016). Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung. Genf Zürich Basel: SwissLex.

Schweizerischer Bundesrat (2017). Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, aber wie? Bern: Autor.

Schweizerischer Bundesrat (2025). Mietpreisentwicklung und Wohnungsmangel in der Schweiz. Bern: Bundesamt für Wohnungswesen (BWO).

Streiff, O. (2013). Baukultur als regulative Idee einer juristischen Prägung des architektonischen Raums: Impulse für Neuerungen im raumwirksamen Recht. Schriften zum Kunst- und Kulturrecht (No. 16). 1. Aufl. Zürich St. Gallen: Dike.

SSZ (2026a). Apartments und Zweitwohnungen konzentrieren sich auf die Innenstadt. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/artikel/de/statistik-und-daten/apartments-und-zweitwohnungen-konzentrieren-sich-auf-die-innenstadt.html

Tschannen, P. (2019). Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung. Genf Zürich Basel: SwissLex.

Tschannen, P., Müller, M. & Kern, M. (2022). Allgemeines Verwaltungsrecht. Stämpflis juristische Lehrbücher. 5. Auflage [vollständige Überarbeitung]. Bern: Stämpfli Verlag.

VKF (2019). Brandschutzrichtlinie, 10-15 Begriffe und Definitionen. 2019.

WBF (2024). Aktionsplan Wohnungsknappheit. Bern: Bundesamt für Wohnungswesen (BWO).

Weinert, R. & Dubois, C. (2023, 14. September). Rückgang des Wohnungsleerstands: Kantonale Entwicklungen und Ursachen. In Wüest Partner.

Wülser, R. (2021). Der einfache Bebauungsplan – Ein juristischer Überblick. Zug: Baudirektion des Kantons Zug.

ZKB (2026). Angebotsmieten Stadt Zürich. Gefunden unter https://www.zkb.ch/de/blog/immobilien/erleichterung-bei-den-altbestandesmieten.html

Zulliger, J. (2026). Global steigende Hauspreise: wie eine falsche Politik und Widerstand die Baukrise verschärfen. Neue Zürcher Zeitung. Gefunden unter https://www.nzz.ch/wirtschaft/das-ende-des-schweizer-sonderfalls-die-immobilienpreise-entkoppeln-sich-von-jenen-im-rest-europas-ld.10020369

9. Materialverzeichnis

AfS (2024). Richtlinien für die Beurteilung von Hochhausprojekten. Zürich: Autor.

ARE (2014a). Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung. Autor.

ARE (2014b). Ergänzung des Leitfadens Richtplanung. Autor.

ARE-ZH (2014a). Kantonaler Richtplan Ergänzender Erläuterungsbericht. Autor.

ARE-ZH (2014b). Kantonaler Richtplan, Neufestsetzung 2014: Ergänzender Erläuterungsbericht. Zürich: Autor.

ARE-ZH (2024). Kantonaler Richtplan, Richtplantext. Zürich: Autor.

ARE-ZH (2022). Neuberechnung Geschossflächenreserven. Zürich: Autor.

Schweizerischer Bundesrat (2010). Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes. ohne Ort: Autor.

Schweizerischer Bundesrat (2017). Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, aber wie? Bern: Autor.

Schweizerischer Bundesrat (2025). Mietpreisentwicklung und Wohnungsmangel in der Schweiz. Bern: Autor.

Schweizerischer Bundesrat (2026). Verfahrensbeschleunigung im Raumplanungs- und Baurecht. Bern: Autor.

Stadt Zürich (2022). Kommunaler Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen: Richtplantext. Zürich: Autor.

Stadt Zürich (2026). Revision Bau- und Zonenordnung - Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV Fassung zur öffentlichen Auflage. Zürich: Autor.

Stadt Zürich, Amt für Städtebau (2023). Regionaler Richtplan Stadt Zürich: Richtplantext. Zürich: Autor.

UVEK (2014). Technische Richtlinien Bauzonen. Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979. Ittigen: Autor.

UVEK (2026). Erläuterungen zur Revision der Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41). Bern: Autor.

10. Datensätze

AfS (2026a). Kapazität, Bestand, Reserve und Inanspruchnahme nach Stadtquartier, Eigentumsart, Arealüberbauung, Wohnanteil. Gefunden unter https://data.stadt-zuerich.ch/dataset/afs_kapazitaet_bestand_reserve_inanspruchnahme_quartier_eigentumsart_od5709

AfS (2026b). Nutzungsplanung - kommunale Bau- und Zonenordnung (BZO) - Stadt Zürich. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/geodaten/download/Nutzungsplanung___kommunale_Bau__und_Zonenordnung__BZO_?format=10005

Amt für Statistik und Daten Kanton Zürich (2026). Leerwohnungszahlen. Gefunden unter https://zgz.statistik.zh.ch/publikation/leerwohnungsziffer?gtc=1&gc=1&tab=grafik&metrik=60&kgtc=3&vgtc1=3&vgc1=261

ARE-ZH (2026). Geschossflächenreserve nach Zonentyp | Zürcher Gemeinden in Zahlen | Kanton Zürich. Gefunden unter https://zgz.statistik.zh.ch/publikation/geschossfl-reserve-zonentyp?gc=261&gtc=3&tab=grafik&kgtc=3&kat1=8&metrik=13

ARE-ZH, B., Amt für Raumentwicklung (2022). Neuberechnung Geschossflächenreserven. Zürich: Autor.

BFS (2025a). Bevölkerungswachstum und -bestand - 1900-2024 | Diagramm. Bundesamt für Statistik. Gefunden unter https://www.bfs.admin.ch/asset/de/36073963

BFS (2025b). Leerwohnungsziffer fällt auf 1 Prozent im Jahr 2025. Leerwohnungszählung 2025. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik (BFS).

BFS (2026a). Entwicklung der Leerwohnungsziffer, 1984–2025. Bundesamt für Statistik – Bau- und Wohnungswesen: Leerwohnungen. Gefunden unter https://www.bfs.admin.ch/asset/de/36159375

BFS (2026b). Entwicklung der Leerwohnungsziffern nach Gemeindegrössenklassen - 2016-2025 | Diagramm. Bundesamt für Statistik. Gefunden unter https://www.bfs.admin.ch/asset/de/36552205

Kanton Zürich (2026). Bauzone nach Überbauungsstand | Zürcher Gemeinden in Zahlen | Kanton Zürich. Gefunden unter https://zgz.statistik.zh.ch/publikation/bauzone-ueberbauung?gc=261&gtc=3&tab=grafik&kgtc=3&kat2=2&metrik=4

BWO (2026a). Indikatoren des Wohnungsmarkts. Gefunden unter https://www.bwo.admin.ch/de/indikatoren-des-wohnungsmarkts, darin: Demographische Entwicklung.xls

SSZ (2025a). Wohnungsbestand. Gefunden unter: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/web/de/politik-verwaltung/statistik-und-daten/daten/bauen-wohnen/BAU507T5072_Veraenderung_Wohnungsbestand.xlsx

SSZ (2025b). Wohnfläche. Gefunden unter: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/web/de/politik-verwaltung/statistik-und-daten/daten/bauen-wohnen/BAU583T5833_Wohnungsflaeche_nach-Stadtquartier-Zimmerzahl.xlsx

SSZ (2025c). Wohnungsbestand nach Eigentumsart. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/statistik-und-daten/daten/bauen-und-wohnen/wohnungen/wohnungsbestand.html

SSZ (2026b). Wohnungsbestand. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/statistik-und-daten/daten/bauen-und-wohnen/wohnungen/wohnungsbestand.html

SSZ (2026c). Belegung und Wohnflächenkonsum. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/statistik-und-daten/daten/bauen-und-wohnen/wohnungen/belegung-und-wohnflaechenkonsum.html

SSZ (2026d). Bevölkerungsentwicklung nach Szenario. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/statistik-und-daten/daten/bevoelkerung/bestand-und-entwicklung/bevoelkerungsszenarien.html#daten_herunterladen

11. Anhang

Anhang 1: Interview-Fragebogen

Information Interview und Fragebogen

Die Aktivierung von Nutzungsreserven zur Wohnraumproduktion: Potenziale des Planungs- und Baurechts in der Stadt Zürich

Vorbemerkung für die Gesprächspartnerin / den Gesprächspartner

Vielen Dank für die Bereitschaft, zu meiner CUREM-Abschlussarbeit beizutragen.

Die Arbeit untersucht, welche planungs- und baurechtlichen Instrumente die Aktivierung innerer Nutzungsreserven tatsächlich fördern, erlauben oder hemmen und welche gezielten Anpassungen in der laufenden Rechtsentwicklung (u.a. PBG-Teilrevision, E-BZO) die Wohnraumproduktion wirksam beschleunigen könnten.

Der Fokus der qualitativen Umfrage liegt auf der Gegenüberstellung von bauökonomischen Entscheidungskriterien und planungs- baurechtlichen Vorgaben mit daraus resultierenden positiven oder negativen Projektentscheiden von Eigentümerschaften und Projektentwickelnden.

Ihre Expertise und praktische Erfahrung mit konkreten Projektentscheiden ist für die Arbeit zentral. Im Mittelpunkt steht nicht die rechtsdogmatische Beurteilung, sondern die Frage, wie sich das geltende und das in Revision befindliche Recht auf Ihre bauökonomischen Entscheidungslogiken auswirkt und wo Verbesserungspotential liegt.

Ablauf

1. Fragebogen (ca. 15–20Minuten)
   - Nach Möglichkeit auszufüllen vor dem Interview
   - Per Mail an ferdinandrichard.schmidt@uzh.ch

2. Interview (ca. 60 Minuten)
   - Besprechung Fragebogen
   - Weiterführende Fragen

3. Auf Wunsch: Zusendung der ausgewerteten Ergebnisse

Datenschutz und Anonymisierung

Das Gespräch wird nur mit Ihrem Einverständnis aufgezeichnet und stichwortartig transkribiert. Die Auswertung erfolgt anonymisiert; in der Arbeit werden keine direkten Zuordnungen zu Ihrer Person oder Institution publiziert. Wörtliche Zitate werden Ihnen vor der Verwendung zur Freigabe vorgelegt. Audio- und Transkriptdateien werden nach Abgabe der Arbeit gelöscht.

Angaben zur befragten Person

Auszufüllen vor dem Gespräch.

Name	
Funktion / Position	
Organisation	
Akteursgruppe	☐ öffentlich ☐ institutionell ☐ gemeinnützig ☐ Investor Developer ☐ Service Developer ☐ Trader Developer ☐ Beratung ☐ Sonstige:
Berufserfahrung im Immobilien- / Planungsbereich	☐ < 5 Jahre ☐ 5–15 Jahre ☐ > 15 Jahre
Räumlicher Tätigkeitsschwerpunkt	☐ Stadt Zürich ☐ Kanton Zürich ☐ darüber hinaus
Datum / Form des Interviews	

Fragebogen

1 Allgemeine Einschätzung

Skala: 1 = stimme überhaupt nicht zu, 5 = stimme voll zu, k.A. = keine Angabe

Aussage	Bewertung [1 - 5]
Bestehende innere Nutzungsreserven in der Stadt Zürich werden in der Praxis genügend ausgeschöpft.	
Die heutigen planungs- baurechtlichen Rahmenbedingungen sind ein wesentlicher Grund für das Ausbleiben von Wohnraumproduktion in Zürich.	
Das geltende Planungs- und Baurecht ist mit den bauökonomischen Entscheidungslogiken bauwilliger Akteure ausreichend kompatibel.	
Eine Erhöhung der zulässigen Ausnutzungsziffer ist die wirksamste Einzelmassnahme zu einer Aktivierung der inneren Nutzungsreserven.	
Die publizierte E-BZO (Revision) wird die Wohnraumproduktion spürbar beschleunigen.	

2 Wirkung planungs- und baurechtlicher Instrumente

Beurteilen Sie die folgenden planungs- und baurechtlichen Instrumente im Hinblick auf die Umsetzung von Wohnbauprojekten in folgenden Kriterien:

a) **Zufriedenheit** mit dem Instrument in derzeitiger Ausgestaltung
«Wie zufrieden sind sie mit dem Instrument im Hinblick auf die Realisierung Ihrer Wohnbauprojekte?»

b) **Relevanz** des Instruments auf Wohnbauprojekte
«Wie stark tangiert das Instrument grundsätzlich die Realisierung Ihrer Wohnbauprojekte?»

Skala: 1 = sehr gering, 3 = neutral, 5 = sehr hoch, k.A. = nicht anwendbar / keine Angabe

	Zufriedenheit [1 - 5]	Relevanz [1 – 5]
Grundordnung und Sondernutzungsplanung		
Regelbauweise (Grundordnung)		
Arealüberbauung (Grundordnung)		
Gestaltungsplan (Sondernutzungsplanung)		
Kooperative Planungen *(Gestaltungsplan + Städtebauliche Verträge)*		

	Zufriedenheit [1 - 5]	Relevanz [1 – 5]
Bauliche Grundstücksnutzung		
Vorgaben zu zonenspezifischen Nutzungen		
Vorgaben zu Ausnützungsziffern		
Vorgaben zur Mindestausnützung		
Einhaltung von Grenz- und Gebäudeabständen		
Möglichkeit von gegenseitigem Näherbaurecht		
Möglichkeit der geschlossenen Bauweise		
Vorgaben der Hochhausrichtlinien		
Qualitative und schutzbezogene Anforderungen		
Lärmschutzrechtliche Anforderungen		
Anforderungen aus Denkmal- und Ortsbildschutz		
Anforderungen an Aussenflächen		
Vorschriften zu Fahrzeugabstellplätzen *(PPV)*		
Anforderungen an behindertengerechtes Bauen		
Kompensations- und Umlegungsmechanismen		
Ausnützungstransfers zwischen Nachbargrundstücken *(innerzonal / interzonal)*		
Gewährung Mehr-Geschossfläche bei Arealüberbauungen		
Gewährung Mehr-Geschossfläche bei Sondernutzungsplanungen		
Gewährung Mehr-Geschossfläche unter Auflagen *(Rechtsentwicklung E-BZO)*		
Erlaubte Abweichungen von Baubegrenzungsvorschriften beim Bauen im Bestand *(Rechtsentwicklung E-PBG)*		

3 Weiterführende Fragen (optional)

- Bei welchen planungs- oder baurechtlichen Instrumenten oder Anforderungen sehen Sie das grösste Potenzial, mit einer Anpassung die Aktivierung von Nutzungsreserven für die Wohnraumproduktion in Zürich zu beschleunigen?

  Antwort:

- Gab es Projektuntersuchungen, welche aufgrund baurechtlicher Vorgaben zu einer Verkleinerung oder zur Aufgabe des Projekts geführt haben? Wenn ja, welches der Instrumente aus Block 2 waren hier ausschlaggebend?

  Antwort:

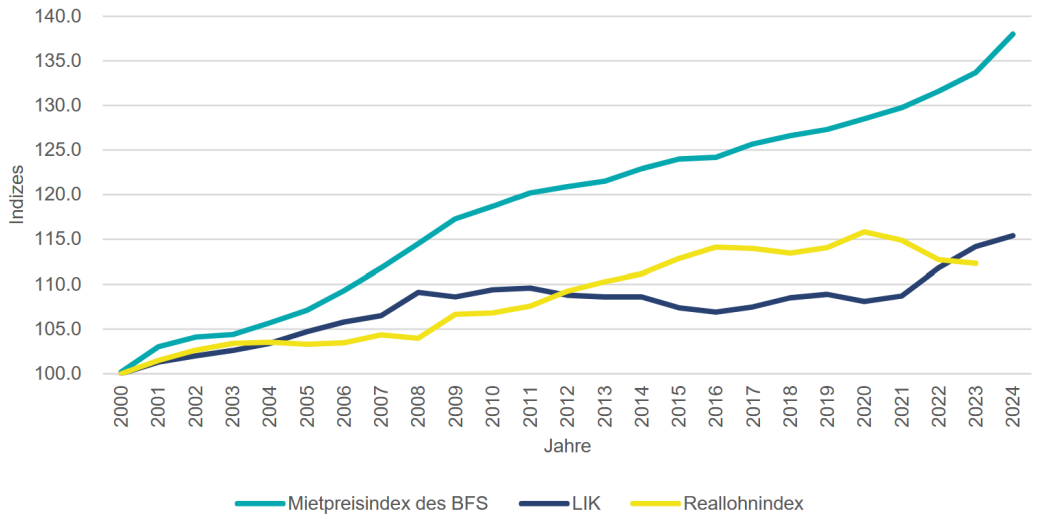
- Wie hoch schätzen Sie den Anteil Ihrer (betreuten / untersuchten) Liegenschaften, die sich gemäss Nachfrage und Wirtschaftlichkeit potenziell für Wohnnutzungen eignen, jedoch in Zonen ohne erlaubte Wohnnutzung liegen?

  Antwort:

- Wie hoch schätzen Sie den Anteil Ihrer (betreuten / untersuchten) Liegenschaften, deren rechnerische Nutzungsreserve nicht aktivierbar ist (unausgeschöpftes Potential)?

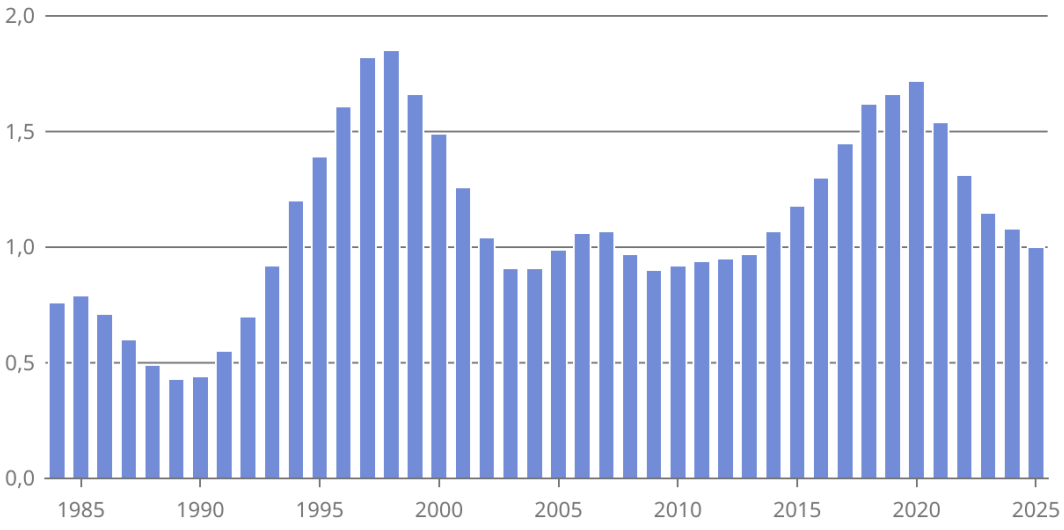
  Antwort:

Anhang 2: Entwicklung des Mietpreisindexes des BFS, des Reallohnindexes und des LIK (2000 = 100); Quelle in Literaturverzeichnis: (Schweizerischer Bundesrat, 2025, S. 18)



Quelle: BFS

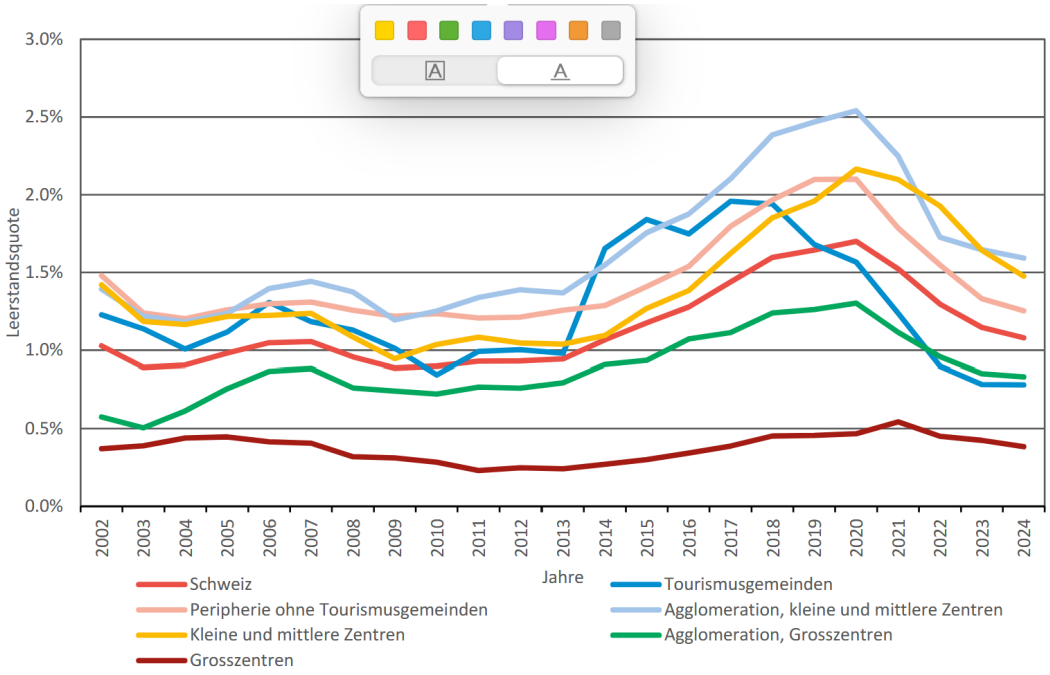
Anhang 3: Entwicklung der Leerwohnungsziffer, 1984–2025; Quelle in Datensätze: (BFS, 2026a)



Datenstand: 09.09.2025
Quelle: BFS – Leerwohnungszählung

gr-d-09.03.04.01B
© BFS 2025

Anhang 4: Leerstandsquote für die Schweiz und ausgewählte Gemeindetypologien (2002–2024); Quelle in Literaturverzeichnis: (Schweizerischer Bundesrat, 2025, S. 16)



Quelle: Wüest Partner AG

Anhang 5: Leer stehende Wohnungen am 1. Juni 2025, nach Grossregionen und Kantonen; Quelle in Datensätze: BFS (2026b)

	Wohnungsbestand der Gebäude- und Wohnungsstatistik (GWS) am 31.12.2024	Leer stehende Wohnungen mit ... Zimmern						Total leer stehende Wohnungen		davon				Leerwohnungsziffer in %	
		1	2	3	4	5	6 und mehr	01.06.2025	01.06.2024	EFH [1]	NEU [2]	zu vermieten	zu verkaufen	01.06.2025	01.06.2024
Schweiz	4 840 096	3 993	8 187	14 664	12 804	5 090	3 717	48 455	51 974	6 797	3 959	37 194	11 261	1,00	1,08
Genferseeregion	973 232	933	1 436	2 068	1 920	833	882	8 072	9 269	1 453	518	5 301	2 771	0,83	0,96
Waadt	443 583	398	690	1 007	860	441	536	3 932	4 202	818	250	2 759	1 173	0,89	0,96
Wallis	277 689	374	611	914	893	294	196	3 282	3 923	494	250	1 900	1 382	1,18	1,43
Genf	251 960	161	135	147	167	98	150	858	1 144	141	18	642	216	0,34	0,46
Espace Mittelland	1 052 517	962	2 264	4 977	4 124	1 396	907	14 630	15 472	1 721	952	11 946	2 684	1,39	1,48
Bern	595 347	440	1 002	2 235	1 908	649	426	6 660	7 186	681	334	5 316	1 344	1,12	1,21
Freiburg	168 373	156	303	567	530	192	127	1 875	1 925	306	235	1 441	434	1,11	1,16
Solothurn	146 581	205	421	1 016	839	333	189	3 003	3 456	448	114	2 471	532	2,05	2,37
Neuenburg	100 319	94	353	749	484	95	49	1 824	1 671	62	40	1 740	84	1,82	1,68
Jura	41 897	67	185	410	363	127	116	1 268	1 234	224	229	978	290	3,03	2,98
Nordwestschweiz	615 893	494	1 059	2 098	1 614	688	424	6 377	6 484	899	424	5 005	1 372	1,04	1,06
Basel-Stadt	116 651	172	346	403	114	26	18	1 079	897	26	10	1 044	35	0,92	0,77
Basel-Landschaft	150 586	34	132	504	390	86	50	1 196	1 087	95	125	971	225	0,79	0,73
Aargau	348 656	288	581	1 191	1 110	576	356	4 102	4 500	778	289	2 990	1 112	1,18	1,30
Zürich	794 374	277	693	1 065	970	504	306	3 815	4 423	650	483	2 926	889	0,48	0,56
Ostschweiz	717 472	597	1 145	2 088	2 278	1 039	698	7 845	8 086	1 081	687	5 889	1 956	1,09	1,14
Glarus	23 913	9	20	38	37	24	18	146	201	21	8	116	30	0,61	0,85
Schaffhausen	46 110	32	55	123	97	36	40	383	510	63	40	270	113	0,83	1,12
Appenzell A.Rh.	30 370	23	51	86	95	37	48	340	403	72	25	224	116	1,12	1,33
Appenzell I.Rh.	8 647	7	10	22	20	13	8	80	84	49	19	70	10	0,93	0,99
St. Gallen	275 324	295	562	989	1 125	503	286	3 760	3 788	379	198	3 065	695	1,37	1,39
Graubünden	185 989	106	173	273	278	127	105	1 062	1 041	175	117	638	424	0,57	0,57
Thurgau	147 119	125	274	557	626	299	193	2 074	2 059	322	280	1 506	568	1,41	1,42
Zentralschweiz	428 979	229	373	786	782	355	255	2 780	2 933	307	253	2 147	633	0,65	0,69
Luzern	213 845	151	239	481	457	205	132	1 665	1 747	153	141	1 414	251	0,78	0,82
Uri	22 150	12	13	51	36	16	14	142	165	17	33	98	44	0,64	0,76
Schwyz	84 292	32	55	124	135	58	36	440	474	58	21	301	139	0,52	0,57
Obwalden	22 959	9	8	33	35	18	11	114	101	14	12	72	42	0,50	0,44
Nidwalden	23 279	14	23	33	49	21	18	158	205	22	22	108	50	0,68	0,89
Zug	62 454	11	35	64	70	37	44	261	241	43	24	154	107	0,42	0,39
Tessin	257 629	501	1 217	1 582	1 116	275	245	4 936	5 307	686	642	3 980	956	1,92	2,08

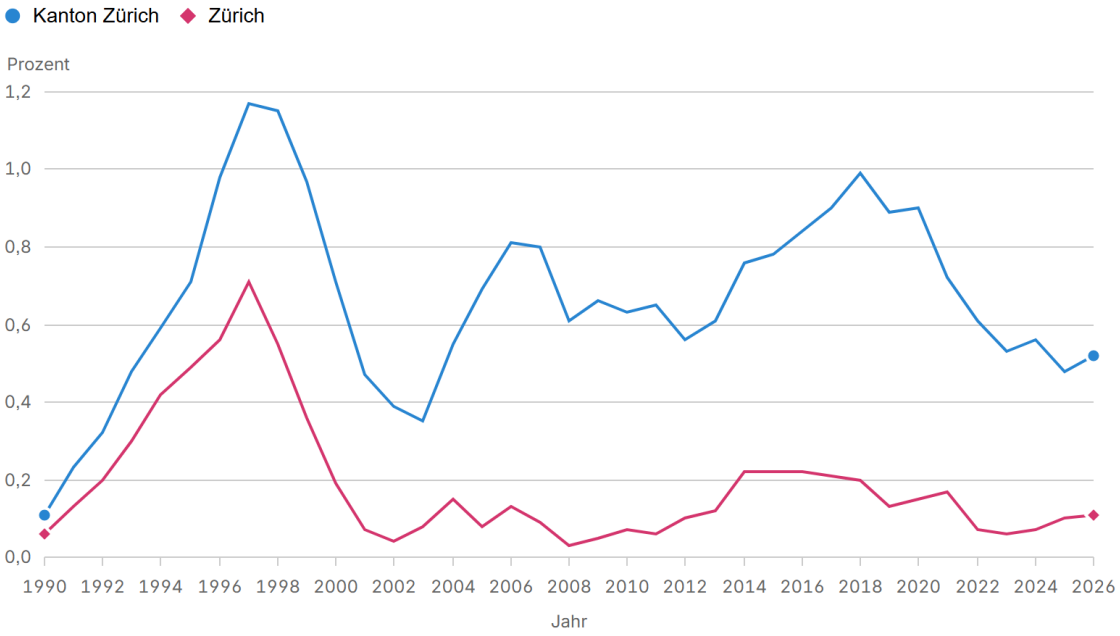
1) In Einfamilienhäusern
2) In Neubauten (bis 2-jährig)

Anhang 6: Demographische Entwicklung; Quelle in Datensätze: BWO (2026a), darin: Demographische Entwicklung.xls

Jahr année anno	Bestand Jahresbeginn état au debut d'année stato all'inizio anno	Geburtenüberschuss excédent des naissances eccedenza delle nascite	Wanderungssaldo und Statuswechsel solde migratoire et changements de statut saldo migratorio e cambiamento di statuto	Bestand Jahresende état à la fin de l'année stato alla fine anno	Veränderung absolut variation en nombres absolus variazione in valori assoluti	Veränderung in % variation en % variazione in %
1991	6'757'188	23'566	61'440	6'842'768	85'580	1.3
1992	6'842'768	24'608	40'156	6'907'959	65'191	1.0
1993	6'907'959	21'250	39'512	6'968'570	60'611	0.9
1994	6'968'570	20'993	30'883	7'019'019	50'449	0.7
1995	7'019'019	18'816	14'458	7'062'354	43'335	0.6
1996	7'062'354	20'370	-5'807	7'081'346	18'992	0.3
1997	7'081'346	17'745	-6'834	7'096'465	15'119	0.2
1998	7'096'465	16'380	1'177	7'123'537	27'072	0.4
1999	7'123'537	15'905	16'149	7'164'444	40'907	0.6
2000	7'164'444	15'930	20'224	7'204'055	39'611	0.6
2001	7'197'638	11'067	41'843	7'255'653	58'015	0.8
2002	7'255'653	10'604	48'921	7'313'853	58'200	0.8
2003	7'313'853	8'778	43'027	7'364'148	50'295	0.7
2004	7'364'148	12'902	40'462	7'415'102	50'954	0.7
2005	7'415'102	11'779	36'180	7'459'128	44'026	0.6
2006	7'459'128	13'088	39'368	7'508'739	49'611	0.7
2007	7'508'739	13'405	75'459	7'593'494	84'755	1.1
2008	7'593'494	15'458	98'167	7'701'856	108'362	1.4
2009	7'701'856	15'810	74'587	7'785'806	83'950	1.1
2010*	7'785'806	17'737		7'864'012	78'206	1.0
2011	7'870'134	18'717		7'954'662	84'528	1.1
2012	7'954'662	17'991		8'039'060	84'398	1.1
2013	8'039'060	17'770		8'139'631	100'571	1.3
2014	8'139'631	21'349		8'237'666	98'035	1.2
2015	8'237'666	18'953		8'327'126	89'460	1.1
2016	8'327'126	22'919		8'419'550	92'424	1.1
2017	8'419'550	20'410		8'484'130	64'580	0.8
2018	8'484'130	20'763		8'544'527	60'397	0.7
2019	8'544'527	18'392		8'606'033	61'506	0.7
2020	8'606'033	9'719		8'670'300	64'267	0.7
2021	8'670'300	18'452		8'738'791	68'491	0.8
2022	8'738'791	7'946		8'815'385	76'594	0.9
2023	8'815'385	8'202		8'962'258	146'873	1.7
2024	8'962'258	6'314		9'051'029	88'771	1.0
2025	9'051'029	6'249		9'127'125	76'096	0.8
2026	9'127'125					
2027						
2028						
2029						
2030						

* Wechsel der Definition der ständigen Wohnbevölkerung
changement de définition de la population résidante permanente

Anhang 7: Leerwohnungsziffer Kanton Zürich und Stadt Zürich; Quelle in Datensätze: Amt für Statistik und Daten Kanton Zürich (2026)

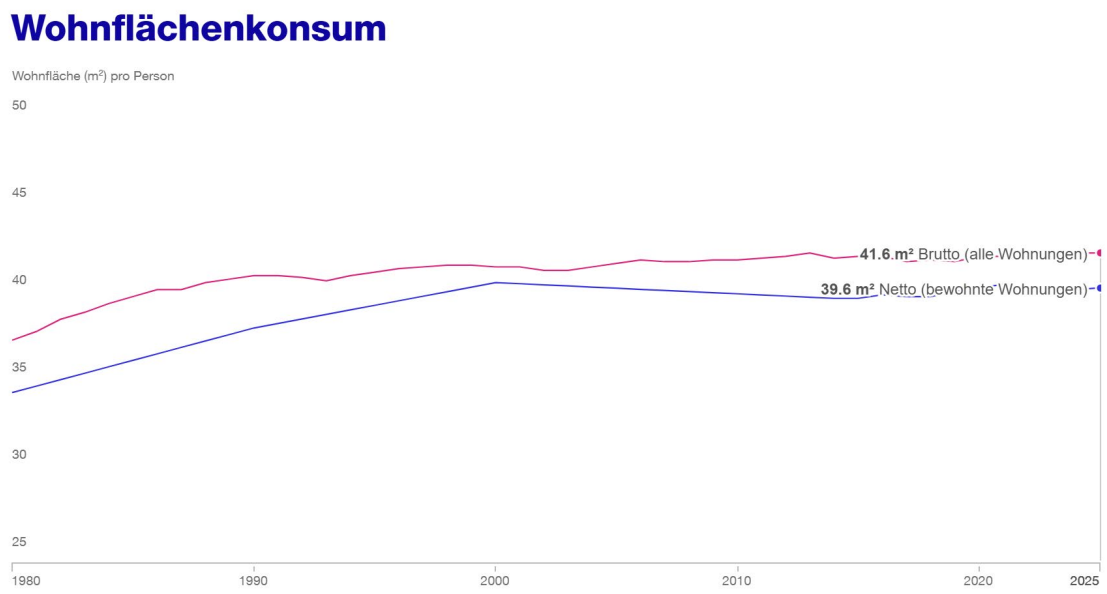


Datenquelle: Kanton Zürich, Amt für Statistik und Daten: Leerwohnungszählung

Hinweis: Auf Gemeindeebene können die Zahlen von Jahr zu Jahr stark schwanken. Zum Beispiel weil einzelne Neubauprojekte zu höheren Leerständen führen oder die Gemeinden ihre Erhebungsmethode anpassen.

Publikations-ID: 46 | **Periodizität:** Jährlich | **Daten aktualisiert:** 18.08.2026 | **Seite geändert:** 18.08.2026

Anhang 8: Wohnflächenkonsum Stadt Zürich; Quelle in Datensätze: SSZ (2026c)



Anhang 9: Durchschnittliche Wohnfläche Stadt Zürich; Quelle in Datensätze: (SSZ, 2025b)

T_1
Durchschnittliche Wohnungsfläche (m2)
nach Stadtquartier und Zimmerzahl
2025

Quelle: Statistik Stadt Zürich, GWZ

	Total	1-Zimmer	2-Zimmer	3-Zimmer	4-Zimmer	5-Zimmer	6-Zimmer	7-Zimmer	8-Zimmer und mehr
Ganze Stadt	**79**	**34**	**58**	**77**	**102**	**131**	**162**	**191**	**258**
Kreis 1	**73**	**31**	**57**	**85**	**107**	**144**	**174**	**208**	**243**
Rathaus	67	31	56	82	105	138	180	205	276
Hochschulen	85	27	69	94	115	142	156	241	195
Lindenhof	74	33	57	86	105	145	158	259	224
City	93	28	60	88	110	156	199	120	–
Kreis 2	**85**	**38**	**60**	**80**	**103**	**132**	**163**	**199**	**283**
Wollishofen	84	41	60	79	102	129	157	194	273
Leimbach	85	36	59	80	98	122	154	194	245
Enge	90	36	63	84	108	143	178	210	304
Kreis 3	**72**	**33**	**56**	**75**	**99**	**128**	**158**	**174**	**232**
Alt-Wiedikon	73	35	57	78	104	135	165	172	200
Friesenberg	80	34	57	76	96	121	154	177	225
Sihlfeld	68	31	56	72	96	126	152	179	287
Kreis 4	**67**	**32**	**57**	**74**	**97**	**127**	**146**	**192**	**314**
Werd	71	29	56	77	101	131	152	233	245
Langstrasse	66	30	57	76	101	131	143	199	395
Hard	67	36	57	71	92	119	145	165	311
Kreis 5	**81**	**40**	**63**	**81**	**105**	**141**	**151**	**152**	**250**
Gewerbeschule	70	31	56	72	94	131	135	149	237
Escher Wyss	98	72	71	97	120	151	175	158	278
Kreis 6	**80**	**32**	**58**	**77**	**103**	**132**	**159**	**181**	**238**
Unterstrass	77	32	58	75	101	129	152	174	248
Oberstrass	87	32	59	81	106	136	167	185	235
Kreis 7	**96**	**33**	**60**	**83**	**108**	**137**	**172**	**205**	**268**
Fluntern	109	34	61	91	115	145	175	200	283
Hottingen	95	32	60	82	107	136	178	225	274
Hirslanden	86	32	58	78	103	133	164	201	239
Witikon	95	38	61	82	107	131	167	197	244
Kreis 8	**81**	**34**	**60**	**81**	**106**	**137**	**168**	**203**	**281**
Seefeld	77	35	61	81	102	135	158	201	314
Mühlebach	79	33	59	82	107	138	171	204	347
Weinegg	88	32	60	80	107	137	173	202	259
Kreis 9	**76**	**36**	**59**	**76**	**101**	**127**	**150**	**182**	**229**
Albisrieden	80	34	60	76	104	128	158	183	226
Altstetten	74	36	58	76	99	125	145	180	235
Kreis 10	**80**	**35**	**57**	**77**	**101**	**132**	**155**	**178**	**234**
Höngg	86	35	58	80	103	132	155	179	233
Wipkingen	72	34	56	73	97	131	157	174	238
Kreis 11	**78**	**35**	**59**	**78**	**102**	**127**	**159**	**177**	**218**
Affoltern	83	36	59	78	101	124	165	180	226
Oerlikon	75	33	58	78	102	130	154	184	210
Seebach	78	37	59	79	103	128	157	160	216
Kreis 12	**75**	**33**	**57**	**73**	**97**	**124**	**155**	**163**	**284**
Saatlen	86	35	59	78	102	123	142	124	322
Schwamendingen-Mitte	70	33	57	73	97	124	144	171	195
Hirzenbach	73	33	57	72	94	125	174	220	138

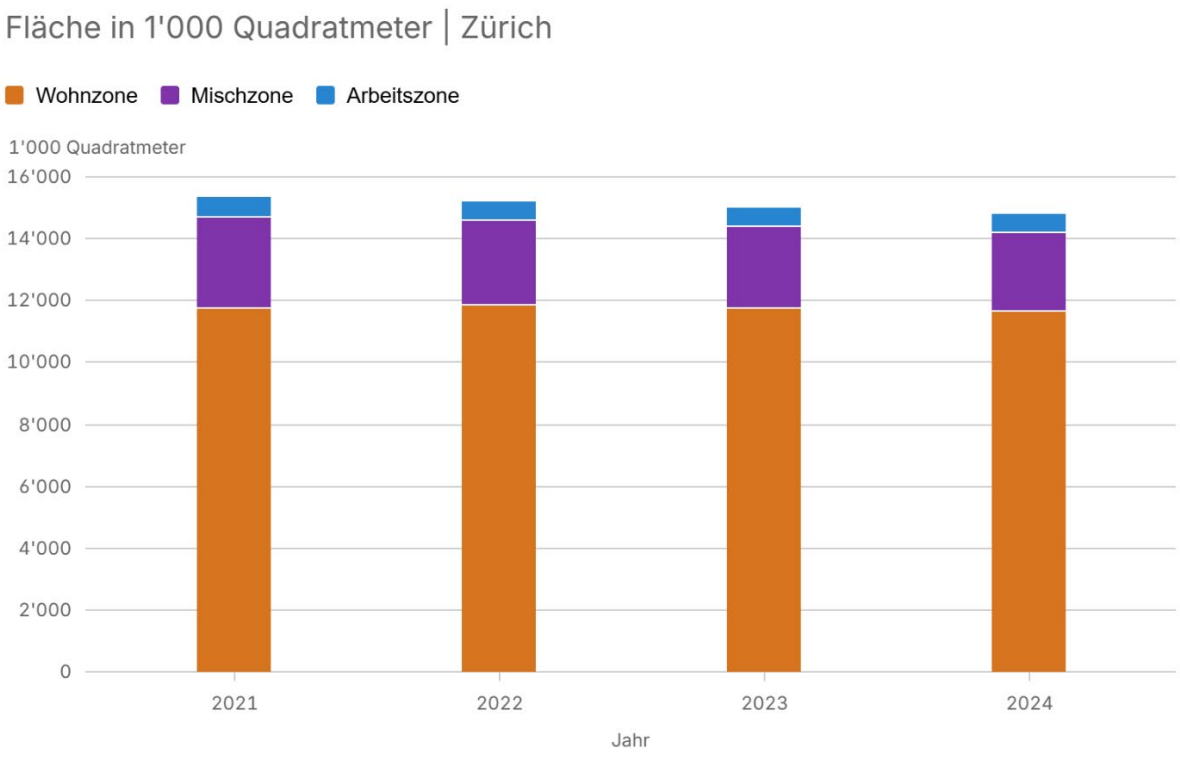
Anhang 10: Veränderung Wohnungsbestand Stadt Zürich; Quelle in Datensätze: (SSZ, 2025a)

Quelle: Statistik Stadt Zürich, GWZ

Jahr	Wohnungsbestand		Veränderung durch...			
	am Jahres-anfang	am Jahres-ende	Gesamt-veränderung	Neubau	Umbau	Abbruch
2025	236 402	238 472	2 070	2 977	547	– 1 379
2024	233 903	236 402	2 499	2 630	436	– 840
2023	231 522	233 903	2 381	3 047	331	– 1 043
2022	229 564	231 522	1 958	2 566	303	– 1 137
2021	228 817	229 564	747	1 929	330	– 1 767
2020	227 136	228 817	1 681	1 772	448	– 612
2019	225 294	227 136	1 842	1 979	170	– 381
2018	222 249	225 294	3 045	3 360	265	– 635
2017	219 950	222 249	2 299	2 662	350	– 871
2016	218 057	219 950	1 893	2 995	310	– 1 329

Delta 2025 zu 2016 total	**20 415**
Delta 2025 zu 2016 in %	**9.4**
Durschnitt pro Jahr	**2041.5**

Anhang 11: Geschossflächenreserve nach Zonentyp Stadt Zürich, Quelle in Datensätze: ARE-ZH (2026).



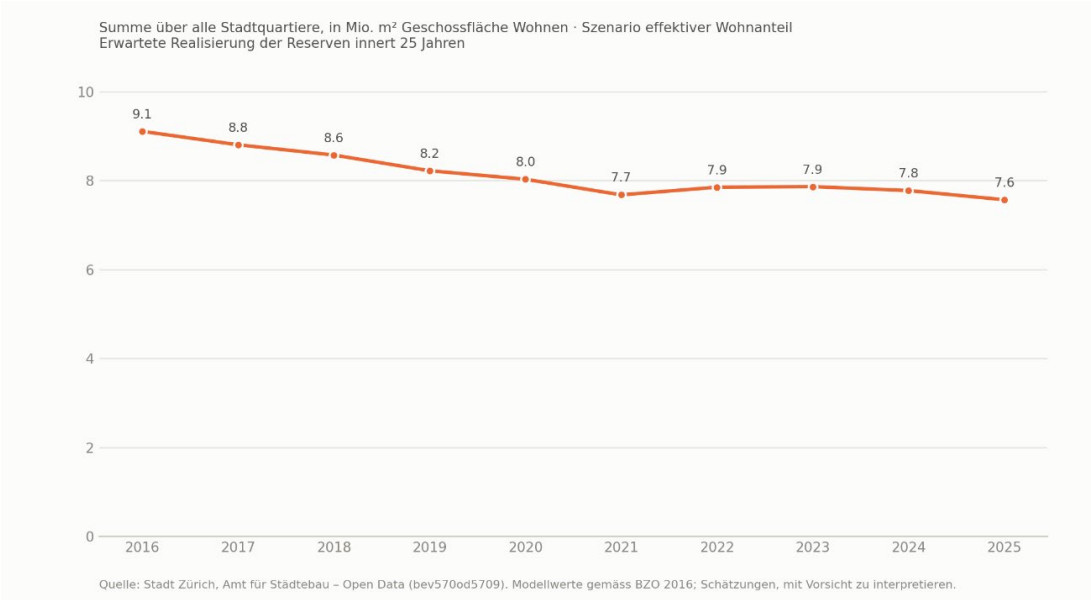
Datenquelle: Kanton Zürich, Amt für Raumentwicklung: Raumbeobachtung

Publiziert in: Zürcher Gemeinden in Zahlen (https://zgz.statistik.zh.ch)

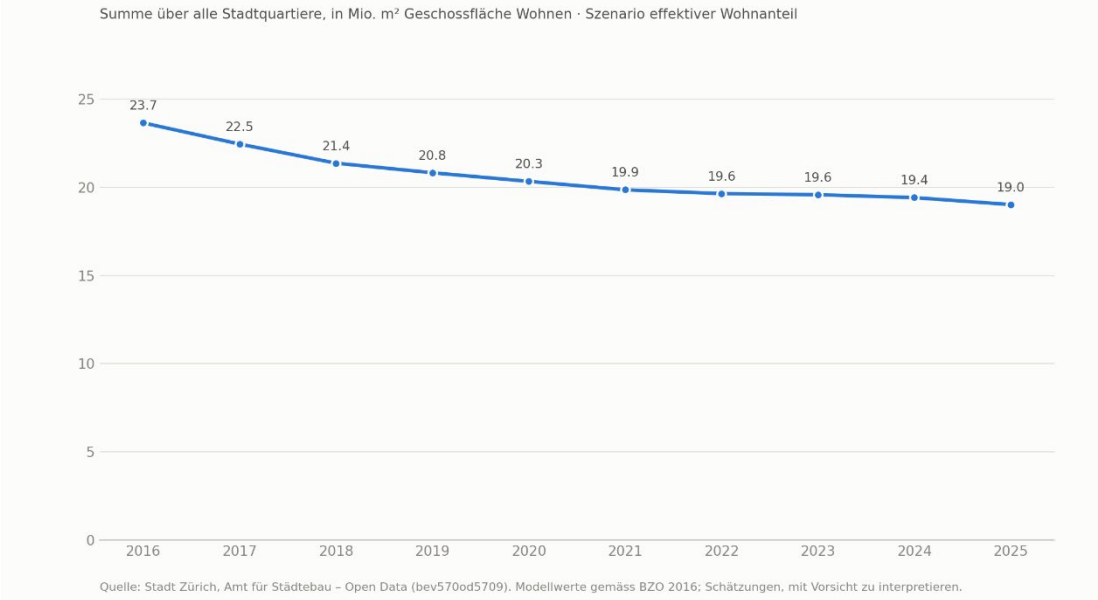
Hinweis: Bauzonentypen: 1) Wohnzone: v.a. Wohngebäude. 2) Arbeitszone: v.a. Industrie-, Gewerbe- und Bürogebäude. 3) Mischzone: Wohn- und Arbeitsgebäude.

Publikations-ID: 10 | **Periodizität:** Jährlich | **Daten aktualisiert:** 22.10.2025 | **Seite geändert:** 13.08.2026

Anhang 12: „Inanspruchnahme“ der Bauzonenreserve 2016–2025; Quelle in Datensätze: (AfS, 2026a). Erstellung der Grafik mittels KI-Hilfsmittel



Anhang 13: „Reserve“ der Bauzonen 2016–2025; Quelle in Datensätze: (AfS, 2026a). Erstellung der Grafik mittels KI-Hilfsmittel



Anhang 14: Berechnung der Soll-Werte zur Wohnraumproduktion

Soll-Rechnung nach Botschaft zur Revision des Raumplanungsgesetzes:

BZO 2016: „Reserven für 260‘000 Personen“

260‘000 Pers. / 1,9 x 0,33 / 15 = **3‘010 Wohnungen / Jahr**

1,9 Pers. / Wohnung (durchschnittliche Personenbelegung pro Wohnung)

0,33 / 15 „zwischen einem Drittel und der Hälfte der Reserven innerhalb des Zeithorizonts von 15 Jahren“

Soll-Rechnung nach *Inanspruchnahme* Stadt Zürich:

7‘600‘000 m^2 „Inanspruchnahme“ Stand 2025

7‘600‘000 m^2 x 0,75 / 79 m^2 / 25 = **2‘886 Wohnungen / Jahr**

0,75 branchenüblicher Reduktionsfaktor zur Umrechnung der Geschossfläche auf eine Hauptnutzfläche

79 m^2 durchschnittliche Wohnungsgrösse

25 „Schätzung, [...] welcher Anteil der berechneten Reserven in den nächsten 25 Jahren realistischerweise in Anspruch genommen werden könnte“

Anhang 15: Interview-Fragebögen inklusive Kommentare, I01 – I12

Ehrenwörtliche Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Mir ist bekannt, dass ich die volle Verantwortung für die Wissenschaftlichkeit des vorgelegten Textes selbst übernehme, auch wenn KI-Hilfsmittel eingesetzt und deklariert wurden. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit ist in gleicher oder ähnlicher Form oder auszugsweise im Rahmen einer anderen Prüfung noch nicht vorgelegt worden.

Zürich, den 07.09.2026

_____