

Mit dem angefochtenen Beschluss erteilte die Bausektion der Stadt Zürich der Y AG die baurechtliche Bewilligung für die Erstellung eines Wohnhochhauses mit Unterniveaugarage, insgesamt 224 Wohnungen und Dienstleistungsräumen sowie insgesamt 121 Fahrzeugabstellplätzen. Hiergegen wurde aus der Nachbarschaft Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich erhoben.

Aus den Erwägungen:

3.1 Die Rekurrentin rügt (...) die von der Bausektion vorgenommene Ausnützungsberechnung. Bei der von der Bausektion und der privaten Rekursgegnerin errechneten Ausnützung von 318,33 % (278,33 % + 40 %) ergebe sich eine maximale anrechenbare Fläche von 20'275 m². Projektiert seien 20'248 m², womit (lediglich) eine Ausnützungsreserve von 27 m² verbleibe. Zunächst, so hält die Rekurrentin fest, würden die städtebaulichen Anforderungen an eine Arealüberbauung (§ 71 des Planungs- und Baugesetzes [PBG]) nicht erreicht, weshalb der Arealüberbauungsbonus entfalle und die zulässige Ausnützung per se überschritten werde. Indes ergäbe sich auch bei Erfüllung der diesbezüglichen Anforderungen eine Überschreitung der zulässigen Ausnützung um ca. 10 %. Dass sich in der Berechnung der Bausektion und der privaten Rekursgegnerin bei einer Ausnützungsziffer von 230 % in der Zentrumszone Z6 für eine Regelüberbauung ein Bonus von 38,33 % (230 % / 6 Vollgeschosse) zzgl. 10 % (d.h. total 278,33 % [= 230 % + 38,33 % + 10 %]) ergebe, sei korrekt. Falsch sei jedoch die vorgenommene (zusätzliche) Addition eines im angefochtenen Entscheid auf 40 % berechneten bzw. veranschlagten «Anteils Untergeschoss» ([230 % zzgl. 10 %] / 6 Vollgeschosse). Dabei handle es sich um die gemäss § 255 Abs. 2 PBG privilegierte Ausnützung von Untergeschossen. Nach dieser Bestimmung seien Flächen in Untergeschossen anrechenbar, soweit sie je Geschoss die Fläche überschreiten, die sich bei gleichmässiger Aufteilung der gesamten zulässigen Ausnützung auf die zulässige Vollgeschossezahl ergäbe. Im vorliegenden Fall habe dies nur zur Folge, dass das projektierte Untergeschoss (mit einer Fläche von 810 m²) nicht an die Ausnützungsziffer von 278,33 % anrechenbar sei. Dagegen entspreche der im angefochtenen Entscheid der privaten Rekursgegnerin errechnete «Anteil Untergeschoss» von 40 % einer anrechenbaren Fläche von 2'547 m² bzw. richtigerweise von 2'967 m² (2,7833 x 6'396 m² / 6; recte: 2'954,5 m² [2,7833 x 6'369 m² / 6]). In diesem Umfang dürfte ein Untergeschoss erstellt werden, ohne dass dieses an die Ausnützung anrechenbar wäre. Hingegen dürfe die im Untergeschoss ausnützungsprivilegierte Fläche nicht wie vorliegend geplant teilweise in den darüber liegenden Vollgeschossen konsumiert werden.

3.2 Die Bausektion hält hierzu fest, dass bei Hochhäusern gemäss § 284 Abs. 3 PBG gelte, dass die Ausnützung nicht höher sein dürfe als bei einer gewöhnlichen Überbauung. Vorbehalten blieben dabei ausdrücklich die Bestimmungen über Arealüberbauungen. Für die Berechnung der Ausnützung eines Hochhauses in einer Arealüberbauung sei Art. 8 Abs. 6 der Bau- und Zonenordnung (BZO) anwendbar. Die diesbezüglich korrekterweise anwendbare Berechnungsformel laute wie folgt: (Ausnützungsziffer gemäss Regelbauweise +

[Ausnützungsziffer gemäss Regelbauweise / zulässige Vollgeschosszahl gemäss Regelbauweise] + 10 Prozentpunkte) x massgebliche Grundfläche nach § 259 PBG. Die gegenüber der Regelbauweise generell um 10 Prozentpunkte erhöhte Ausnützungsziffer sei auch hinsichtlich der gemäss § 255 Abs. 2 PBG nicht anrechenbaren Untergeschossflächen zu berücksichtigen, wenn – wie im vorliegenden Fall – ein anrechenbares Untergeschoss zulässig sei. Damit werde errechnet, dass die anrechenbaren Flächen im (ausnützungsprivilegierten) Untergeschoss dasselbe Ausmass annehmen könnten wie die darüber liegenden Vollgeschosse. Diese erhöhte Ausnutzung für die privilegierten Flächen berechne sich – wie im angefochtenen Entscheid vorgenommen – nach Massgabe folgender Formel: (Ausnützungsziffer gemäss Regelbauweise + 10 Prozentpunkte) / zulässige Vollgeschosszahl gemäss Regelbauweise) x massgebliche Grundfläche nach § 259 PBG.

Diese gemäss Formel resultierende Fläche dürfe bei Hochhäusern gemäss langjähriger und gefestigter Bewilligungspraxis der Bausektion der Stadt Zürich beliebig auf die Voll-, Dach- und Untergeschosse des Hochhauses verteilt werden. Dies gründe in der Tatsache, dass Hochhäuser keine Geschosszahlbeschränkung kennen würden. Eine Differenzierung der Flächen sei daher nicht gerechtfertigt. Angesichts dessen, dass die Zulassung von Arealüberbauungen und die Festlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen in der Kompetenz der Gemeinden liege, komme der kommunalen Baubehörde auch bei der Berechnungsweise der Ausnützungsziffer von Arealüberbauungen ein rechtserheblicher Ermessensspielraum zu. (...)

3.5.1 Die Bauparzelle Kat.-Nr. 1 ist in der Zentrumszone Z6 zoniert. Gemäss Art. 18 Abs. 1 BZO gelten damit – für eine Regelüberbauung – sechs Vollgeschosse sowie je ein anrechenbares Dach- und Untergeschoss als zulässig. Der Grundgrenzabstand beträgt 3,5 m; die maximale Gebäudehöhe 22 m. Die Ausnützungsziffer beträgt (maximal) 230 %. Die Parzelle Kat.-Nr. 1 misst im Halte 6'369 m².

3.5.2 Die BZO lässt Arealüberbauungen im Sinne der §§ 71 ff. PBG – unter anderem – in Zentrumszonen zu (Art. 8 Abs. 1 BZO). Die Arealfläche muss dabei mindestens 6'000 m² betragen (Art. 8 Abs. 2 BZO). Die Anzahl Vollgeschosse darf bei Realisierung einer Arealüberbauung (in den sogenannten «übrigen Zonen») auf sieben erhöht werden; die maximale Gebäudehöhe beträgt bei Realisierung einer Arealüberbauung 25 m (Art. 8 Abs. 5 BZO). Art. 8 Abs. 6 BZO hält sodann fest, dass die Ausnützungsziffer in den Wohn- und Zentrumszonen sowie in den Zonen für öffentliche Bauten (Oe2 bis Oe5) um den nach folgender Formel berechneten Wert heraufgesetzt werden darf: Ausnützungsziffer geteilt durch die gemäss Regelbauweise zulässige Vollgeschosszahl zuzüglich 10 Prozentpunkte abzüglich die in anrechenbaren Dachgeschossen realisierte Ausnützungsziffer. Im vorliegenden Fall – insoweit ist die Berechnungsweise unumstritten – ist auf der Parzelle Kat.-Nr. 1 in Form einer Arealüberbauung mithin eine Ausnutzung von 278,33 % (230 % Regelausnutzung + [230 % Regelausnutzung / sechs Vollgeschosse] zuzüglich 10 %) realisierbar, abzüglich einer (allfällig) in einem anrechenbaren Dachgeschoss realisierten Ausnützungsziffer.

3.5.3 Die BZO lässt auf der Bauparzelle Kat.-Nr. 1 auch Hochhäuser zu, zumal die Parzelle daselbst sowie das umliegende Gebiet im Ergänzungsplan zum Zonenplan (gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. g BZO) dem Hochhausgebiet II zugeteilt ist (Art. 9 Abs. 1 BZO). Im Hochhausgebiet II sind Hochhäuser mit einer Gebäudehöhe von (maximal) 80 m zulässig (Art. 9 Abs. 2 BZO).

3.6.1 Die vorerwähnten zonenplanerischen Vorgaben bedürfen der Ergänzung nach Massgabe ihres kantonalen Rechtsrahmens.

3.6.2 Zunächst ist klar, dass für die Realisierung einer Arealüberbauung die Vorgaben von § 71 ff. PBG einzuhalten sind. Ist wie vorliegend ein Hochhaus projektiert, so sind des Weiteren die – mit den Vorgaben zur Einordnung und Gestaltung von Arealüberbauungen gemäss § 71 Abs. 1 und 2 PBG weitgehend deckungsgleichen – Anforderungen gemäss § 284 PBG zu beachten. Hochhäuser müssen verglichen mit einer gewöhnlichen Überbauung ortsbaulich einen Gewinn bringen oder durch die Art und Zweckbestimmung des Gebäudes bedingt sein (§ 284 Abs. 1 PBG). Hochhäuser sind architektonisch besonders sorgfältig zu gestalten (§ 284 Abs. 2 PBG).

3.6.3 Sodann darf die Ausnützung (in Hochhäusern) nicht grösser sein als bei einer gewöhnlichen Überbauung, wobei die Bestimmungen über Arealüberbauungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne vorbehalten bleiben (§ 284 Abs. 3 PBG). Daraus folgt für den vorliegenden Fall ungezwungen, dass auf der Bauparzelle Kat.-Nr. 1 – in Form einer Arealüberbauung – sofern die über den Gehalt von § 284 Abs. 1 und 2 PBG hinausgehenden Voraussetzungen gemäss § 71 ff. PBG erfüllt werden – in Form einer Hochhaus-Arealüberbauung eine Ausnützung von (maximal) 278,33 % realisiert werden kann bzw. darf.

3.6.4 Angesichts dessen, dass § 284 Abs. 3 PBG bei der Berechnung der Ausnützung an die Regelbauweise anknüpft, kann diese Betrachtung – wiederum – nicht völlig unabhängig von den übergeordneten Vorgaben des kantonalen Rechts vorgenommen werden. Für die Ausnützungsziffer anrechenbar sind alle dem Wohnen, Arbeiten oder sonst dem dauernden Aufenthalt dienenden oder hierfür verwendbaren Räume *in Vollgeschossen* unter Einschluss der dazugehörigen Erschliessungsflächen und Sanitärräume samt inneren Trennwänden (§ 255 Abs. 1 PBG). Entsprechende Flächen in Dach- und Untergeschossen sind anrechenbar, soweit sie je Geschoss die Fläche überschreiten, die sich bei gleichmässiger Aufteilung der gesamten zulässigen Ausnützung auf die zulässige Vollgeschossezahl ergäbe (§ 255 Abs. 2 PBG). Diese Vorschriften sind insoweit zu ergänzen, als Vollgeschosse in allen Bauzonen durch Dach- oder Untergeschosse ersetzt werden können; wobei sie zusammengerechnet die erlaubte Zahl an Vollgeschossen nicht überschreiten dürfen (§ 276 Abs. 2 PBG). Die gesetzliche Regelung hinsichtlich der Privilegierung von Dach- und Untergeschossen bei der Ausnützungsberechnung wird von der Praxis als abschliessend eingestuft (VB.2010.00577, E. 4.5 = BEZ 2011 Nr. 23, mit Hinweisen). In diesem Lichte – dennoch – als rechtmässig muss der Erlass von Art. 8 Abs. 6 BZO gelten, zumal dieser hinsichtlich des Dachgeschosses (schlicht) eine Ausnützungsprivilegierung statuiert, was im Rahmen der Kompetenz zum Erlass von Ausnützungsvorschriften sowie von

Vorschriften über die Geschossezahl (§ 49 Abs. 2 lit a und lit. c PBG) ohne weiteres als statthaft gelten kann.

3.6.5 Wenn die Bausektion in der Ausnutzungsberechnung gemäss dem angefochtenen Entscheid der Bauherrschaft in Auslegung von § 284 Abs. 3 PBG bei Realisierung von Hochhäusern aber – ohne Grundlage in der BZO – die Veranschlagung eines (hypothetischen bzw. rein rechnerischen), am Fall einer Regelüberbauung mit nicht anrechenbarem Untergeschoss orientierten «Zuschlags» gestattet, so liegt darin, wie an den massgeblichen Rechtsgrundlagen ohne weiteres ersichtlich wird, eine Auslegung kantonalen Rechts. Entsprechend kommt der Bausektion diesbezüglich – anders als bei der Auslegung der Bestimmungen der BZO – kein relevanter Ermessensspielraum zu.

3.6.6 Für die vorliegend vorzunehmende Auslegung von § 255 Abs. 2 PBG in Verbindung mit § 284 Abs. 3 PBG ist in der Beurteilung erheblich, dass weder das PBG noch die BZO beim Bau von Hochhäusern Geschossezahlvorschriften statuieren. Damit enthalten sie auch keine Festlegungen hinsichtlich der Anrechnung von Dach- und Untergeschossen. Die Bestimmung von § 284 Abs. 3 PBG ist sowohl hinsichtlich ihres Wortlauts als auch ihres Zweckes klar: Beim Bau von Hochhäusern soll (sicher) keine grössere, aber eben (auch) keine im Vergleich zur Regelbauweise (oder: Arealüberbauung; etc.) geringere Ausnutzung realisiert werden dürfen bzw. müssen.

Eine Auslegung bzw. Berechnung, welche die bei einer Überbauung in Regelbauweise (oder einer Arealüberbauung ohne Hochhaus) bei Geltung der Ausnutzungsziffer (§ 255 PBG) anfallenden (nicht anrechenbaren) Flächen in Dach- und Untergeschossen in der Betrachtung (rein hypothetisch bzw. im Sinne des zulässigen Maximalmasses) berücksichtigen würde, käme einer Negierung der Vorschrift von § 255 Abs. 2 PBG gleich, zumal der Betrachtung nach dieser Bestimmung inhärent ist, dass sich die betreffenden Flächen *kumulativ* (a) in Dach- und Untergeschossen befinden müssen und (b) je Geschoss die Fläche nicht überschreiten dürfen, die sich bei gleichmässiger Aufteilung der gesamten zulässigen Ausnutzung auf die zulässige Vollgeschossezahl ergäbe. Die privilegierten Flächen in Dach- und Untergeschossen können nach der klaren gesetzlichen Regelung nicht auf Vollgeschosse transferiert werden (vgl. auch Christoph Fritzsche/Peter Bösch/ Thomas Wipf/Daniel Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., 2019, Bd. 2, S. 951 und den in BEZ 2016 Nr. 3 zitierten Entscheid BRGE II Nr. 0168/2015). Dieser Grundsatz muss auch für Hochhäuser gelten. Bei Hochhäusern fällt zwar in Betracht, dass diese regelmässig einen schmalen Baukörper aufweisen und die privilegierte Fläche in Unter- und Dachgeschossen (folglich) zumeist nicht konsumiert werden kann. Der Ausschluss eines (Flächen-)Transfers in Vollgeschosse ergibt freilich auch im Fall anderer Überbauungsformen das Resultat, dass gemäss § 255 Abs. 2 PBG ausnutzungsprivilegierte Flächen nur dann konsumiert werden können, wenn das Terrain sowie das bauliche Konzept die Realisierung von Dach- oder Untergeschossen tatsächlich ermöglichen bzw. vorsehen. Wird auf die Realisierung von Dach- und Untergeschossen verzichtet *oder* übersteigen die dortigen anrechenbaren Flächen das gemäss § 255 Abs. 2 PBG zulässige, sich aus der Aufteilung der gesamten zulässigen Ausnutzung auf die Vollgeschosse

ergebende (Maximal-)Mass, entfällt die Privilegierung. Entsprechend kann – entgegen der Rechtsauffassung der Bausektion – auch in einer Auslegung von § 284 Abs. 3 PBG nicht gefolgert werden, dass bei Hochhäusern ausnützungsprivilegierte Flächen gleichsam hypothetisch veranschlagt und zur freien Verteilung auf die Geschosse zur Verfügung zu stellen wären. Soweit der Wortlaut von § 284 Abs. 3 PBG als Gleichstellung von Hochhäusern mit anderen Überbauungsformen zu verstehen ist, wird diesem Postulat im Rahmen der Anwendung der üblichen Ausnützungsziffern (sowie der Privilegierungen im Rahmen der in der Bestimmung ausdrücklich erwähnten Arealüberbauungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne) ohne weiteres Rechnung getragen. Eine (weitere) Privilegierung im Rahmen der Anwendung von § 255 Abs. 2 PBG ist nicht angezeigt, zumal eine solche, wie aufgezeigt, zu einer (letztlich) besseren Behandlung von Hochhäusern im Vergleich zu anderen Überbauungsformen führen würde. Letzteres – beziehungsweise die von der Bausektion angerufene Praxis – hätte nämlich zur Folge, dass bei der Realisierung von Hochhäusern im Vergleich zu anderen Bebauungsformen eine rechnerische Privilegierung greifen würde. Dergestalt wäre mit dem (weiteren) Gehalt von § 284 Abs. 3 PBG, welcher gerade darin besteht, dass die Ausnützung bei Hochhäusern *nicht grösser* sein darf als bei einer gewöhnlichen Überbauung, unvereinbar.

3.6.7 Aus dem Gesagte folgt, dass die von der Bausektion angerufene Praxis, wonach bei Hochhäusern – nebst der in Art. 8 Abs. 6 BZO bei Arealüberbauungen ohnehin vorgesehenen Privilegierung von Dachgeschossen – in sinngemässer Anwendung von § 255 Abs. 2 PBG ein (hypothetisches) Untergeschoss (ggf. in Regelüberbauung auch ein hypothetisches Dachgeschoss) veranschlagt und die betreffende Ausnützung auf die Vollgeschosse verteilt werden könne, im Lichte der Auslegung kantonalen Rechts als unzulässig einzustufen ist.

3.7 Daraus wiederum folgt, dass die von der Bausektion im angefochtenen Entscheid zur – unbestrittenen – Ausnützung von 278,33 % hinzugerechnete Zuschlag von weiteren 40 % («Anteil Untergeschoss»; [230 % zzgl. 10 %] / 6 Vollgeschosse) entfällt. Entsprechend reduziert sich die auf der Bauparzelle Kat.-Nr. 1 im Rahmen des vorliegenden Projekts zulässige Ausnützung von veranschlagten 20'275 m² auf 17'727 m² (6'369 m² x 278,33 %). Dieses Mass wird mit den vorliegend projektierten Flächen im Umfang von 20'248 m² erheblich überschritten. Angesichts der erheblichen Überschreitung entfällt eine auflagenweise Korrektur des Mangels von vornherein, was zur Aufhebung der angefochtenen Entscheide führen muss.