



Beschluss des Stadtrats

vom 25. August 2021

GR Nr. 2021/228

Nr. 808/2021

Schriftliche Anfrage von Dr. Christian Monn, Nicolas Cavalli und 1 Mitunterzeichnenden betreffend Erstellung von Wohnraum an lärmexponierten Lagen, Entwicklung der stark störenden industriell-gewerblichen Nutzungen und Bewährung der speziellen Zonen gemäss BZO sowie Angaben zu den mässig störenden Betrieben und deren Verbreitung und Einfluss in den Wohnzonen

Am 26. Mai 2021 reichten Gemeinderat Dr. Christian Monn und Gemeinderat Nicolas Cavalli (beide GLP) sowie 1 Mitunterzeichnenden folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2021/ 228, ein:

Aktuell stellt sich die Frage, ob an lärmexponierten Lagen die Erstellung von Wohnraum noch möglich sei. Dass insbesondere Strassenlärm die Wohnqualität mindert ist unbestritten. Ausgeblendet wird dabei allerdings, wie sich die Lage der lärmemittierenden Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben in der Stadt Zürich entwickelt. Bei der letzten BZO-Revision wurden spezielle Zonen des Typs IG I, II und III für den Erhalt von "stark störenden" industriell-gewerbliche Nutzungen geschaffen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Kann die Stadt Angaben machen über die Entwicklung von "stark störenden" industriellen und gewerblichen Betrieben vor und seit der Schaffung der Zonen IG I, II und III? (Anzahl: Zunahme/Abnahme über die letzten ca. zehn Jahre).
2. Hat sich die Schaffung dieser Zonen also für den Erhalt von Industrie in der Stadt bewährt (d.h. den Zweck des Erhalts von Gewerbe/Industrie erfüllt)?
3. Sind allenfalls Ursachen bekannt für den Wegzug oder Zuzug von solchen Betrieben? (z. B. wirtschaftliche Bedingungen, Lärmklagen aus der Nachbarschaft etc.).
Folgende Fragen betreffen die Entwicklung von "mässig störenden" Betrieben in Zonen mit Wohnanteil kleiner als 90%:
4. Welche Kategorien/Typen von Betrieben werden tendenziell als "mässig störend" eingestuft? (bitte Beispiele von Betriebstypen angeben)
5. Gibt es Zahlen/Angaben über die Verbreitung von "mässig störenden Betrieben" in den oben genannten Wohnzonen? (z. B. aufgeschlüsselt nach Kreisen)
6. Gibt es Zahlen/Angaben darüber, ob durch Lärmschutz erschwerte Wohnlagen vermehrt für lärmemittierende Betriebe genutzt werden?
7. Können in Zonen wo primär "publikumsorientierte Nutzungen" angestrebt werden auch mässig störende Betriebe angesiedelt werden (oder braucht es dazu andere Planungsinstrumente)?
8. Sind dort auch Hybridnutzungen möglich (z. B. tagsüber Betrieb mit grösseren Emissionen, abends/nachts wenig bis keine Emissionen)

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:



2/5

Werkplatz Zürich

Die Sicherung und Förderung von Standorten für Gewerbe und Industrie ist Teil der Strategie der Stadt (Strategien Zürich 2025 von 2007, räumliche Entwicklungsstrategie von 2010, Strategieschwerpunkt Werkplatz Stadt Zürich Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 221/2016) sowie in der Richt- und Nutzungsplanung (Regionaler Richtplan von 2017, Bau- und Zonenordnung [BZO] Teilrevision 2016) verankert.

Ziel und Zweck der IG-Zonen

Mit der BZO 2016 wurden die IHD-Zonen und die I-Zonen durch den neuen Zonentyp der IG-Zonen (I, II, III) ersetzt. Zwei Hauptziele wurden verfolgt: Erstens sollen die bisherigen IHD- und I-Zonen flächenmässig für gewerbliche Nutzungen erhalten bleiben (Ausschluss der Wohnnutzung), zweitens sollen die Möglichkeiten für reine Handels- und Dienstleistungsnutzungen zugunsten von produzierenden Nutzungen eingeschränkt werden. Dabei geht es um die Sicherung von Flächen für lärmintensive Nutzungen und um ein im Vergleich günstigeres Boden- und Mietpreisniveau.

Entwicklungstendenzen des zweiten Sektors

Seit einiger Zeit wird die Stadt als Standort für die Herstellung und Verarbeitung wieder attraktiver. Auslöser dafür sind gesellschaftliche und technologische Veränderungen, die einerseits die Städte wieder als attraktiven Lebensraum ins Spiel bringen und andererseits eine wenig störende, kleinteilige und innovative «urbane» Produktion ermöglichen. Ermöglicht und getrieben wird diese Entwicklung durch drei Faktoren: erstens durch die Digitalisierung und entsprechend neue Fertigungsmethoden und Prozesse, zweitens durch die in den Grossstädten vorhandene Nachfrage nach hochwertigen und nachhaltigen Produkten und drittens durch die hier vorhandenen spezialisierten Arbeitskräfte und Netzwerke meist kleiner Firmen, die die Entwicklung, Verarbeitung und Vermarktung dieser Güter bewerkstelligen können. Dieser Trend ist nicht nur in Zürich zu beobachten. In anderen europäischen und amerikanischen Städten sind ähnliche Entwicklungen zu beobachten und werden dort oft ebenfalls gezielt von der öffentlichen Hand durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen und durch weitere Instrumente unterstützt und gefördert.

Lärmproblematik

Die in der BZO festgelegten Empfindlichkeitsstufen (ES) gemäss Schweizerischer Lärmschutz-Verordnung (LSV, SR 814.41) sind massgeblich für die Zulässigkeit eines Betriebs in einer bestimmten Bauzone. Für jede ES legt die LSV einen höchstzulässigen Belastungsgrenzwert fest. Je nach Nutzungszone und ES sind keine störenden oder stark störenden Betriebe zulässig. Welche Betriebsarten unter die jeweilige Kategorie fallen, ist nicht abschliessend definiert. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass ein stark oder mässig störender Betrieb nicht nur die Belastungsgrenzwerte an seinem Standort einhalten muss, sondern dass seine Emissionen auch nicht zu einer Überschreitung der Grenzwerte in einer angrenzenden Zone mit allenfalls geringeren Grenzwerten führen dürfen. Auch wenn die Grenzwerte gemäss LSV eingehalten werden, kann es im Einzelfall zu Konfliktsituationen zwischen einer lärmemittierenden Nutzung und der diese umgebenden oder angrenzenden Wohnnutzungen kommen. Diese Fälle werden jedoch nicht quantitativ erhoben. Auch gibt es keinen Lärmkataster, wie es ihn für die Erfassung des Strassenlärms gibt, in dem die Emissionen lärmintensiver Betriebe erfasst werden.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:



3/5

Frage 1

Kann die Stadt Angaben machen über die Entwicklung von "stark störenden" industriellen und gewerblichen Betrieben vor und seit der Schaffung der Zonen IG I, II und III? (Anzahl: Zunahme/Abnahme über die letzten ca. zehn Jahre).

Es können keine statistischen Angaben über die Entwicklung von stark störenden Betrieben gemacht werden, da die Kategorie «stark störende Betriebe» nicht statistisch erfasst wird. Ebenso nicht erfasst werden die erteilten Baubewilligungen, kategorisiert nach Nutzungsart oder Zonenzugehörigkeit. Zudem ist der Zeitraum seit Inkrafttreten der IG-Zonen zu kurz, um qualitative Aussagen über die Wirksamkeit der neuen Zonierung machen zu können.

Auf Basis der Unternehmensstatistik STATENT des Bundesamts für Statistik können für den Zeitraum 2013–2017 einige generelle Aussagen zur Unternehmensdynamik in Zürich gemacht werden. Demnach konnten, bezogen auf den zweiten Sektor, sowohl minimale Zu- als auch Wegzüge von Betrieben – insbesondere des Baugewerbes – verzeichnet werden.

Eine 2017 im Auftrag der Stadtentwicklung der Stadt Zürich erstellte Studie zeigt auf, wie sich der Werkplatz zwischen 1995 und 2014 entwickelt hat. Während sich die Beschäftigungszunahme in der Kreativwirtschaft ab 2005 sehr dynamisch entwickelt hat, nahm die Beschäftigung im Bereich der gewerblich-industriellen Produktion bis etwa 2012 kontinuierlich ab und stagniert seitdem. (www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/gesellschaft-und-raum/entwicklung-arbeitsstadt/quo-vadis-werkplatz.html)

Dennoch bleibt festzuhalten, dass die Nachfrage nach den verfügbaren Flächen für Gewerbe und Industrie aktuell hoch ist. Dies zeigt die sehr niedrige Leerflächenziffer gemäss Auswertungen von Statistik Stadt Zürich von 2020. (www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bauen-wohnen/leerwohnungen-leerflaechen/leerflaechenzaehlung.html)

Frage 2

Hat sich die Schaffung dieser Zonen also für den Erhalt von Industrie in der Stadt bewährt (d.h. den Zweck des Erhalts von Gewerbe/Industrie erfüllt)?

Vgl. Einleitung und Antwort Frage 1.

Zwei Beispiele zeigen, dass die Ausscheidung der IG-Zonen und die Begrenzung von Flächen für reine Dienstleistungsbetriebe zugunsten von Flächen für produzierendes Gewerbe innerhalb dieser Zonen zielführend und der Bedarf nach Flächen für produzierendes Gewerbe in der Stadt vorhanden ist.

Das SBB-Areal Werkstadt in Zürich-Aussersihl/Altstetten wurde durch die Zonierung in eine IG I für produzierendes Gewerbe gesichert. Nachdem das Areal nicht mehr für bahnbetriebliche Zwecke benötigt wird, steht das Areal für andere gewerblich-industrielle Nutzungen zur Verfügung. Die bereits begonnene Transformation zeigt, dass die Nachfrage nach Flächen für die «urbanen Produktion» an diesem Standort gross ist.

Das Beispiel der neuen Überbauung «YOND» in Zürich-Albisrieden auf dem ehemaligen Siemensareal zeigt, dass die Reduktion des Dienstleistungsanteils in ehemaligen IHD-Gebieten (BZO 99) verhindert, dass Areale vollumfänglich für reine Dienstleistungsbetriebe genutzt werden. Das Areal der Überbauung «YOND» wurde der IG III zugeordnet mit einer maximalen Ausnützungsziffer (AZ) für Handels- und Dienstleistungsnutzungen von



4/5

150 Prozent. Dies hat dazu geführt, dass auf dem Areal Flächen für unterschiedliche Nutzungen, darunter auch Flächen für produzierendes Gewerbe, angeboten und auch nachgefragt werden.

Frage 3

Sind allenfalls Ursachen bekannt für den Wegzug oder Zuzug von solchen Betrieben? (z. B. wirtschaftliche Bedingungen, Lärmklagen aus der Nachbarschaft etc.).

Für den Wegzug von Betrieben sind keine Ursachen bekannt. Wie eingangs erwähnt, ist ein genereller Trend von produzierendem Gewerbe zurück in die Stadt erkennbar. Je nach Betriebsart kann dieser unterschiedliche Ursachen haben. Für gewisse Betriebsarten bietet ein urbanes Umfeld Vorteile gegenüber einem periphereren Standort.

Darüber hinaus geben die regelmässig von der Stadtentwicklung durchgeführten Firmenbefragungen (letztmalig publiziert 2016) Hinweise über die Zufriedenheit der ansässigen Betriebe mit dem Standort Zürich. Demnach ist die durchschnittliche Zufriedenheit regelmässig hoch. Aktuell wird eine neue Firmenbefragung durchgeführt. Die Ergebnisse werden im November 2021 publiziert.

Frage 4

Welche Kategorien/Typen von Betrieben werden tendenziell als "mässig störend" eingestuft? (bitte Beispiele von Betriebstypen angeben)

Gemäss Fachstelle Lärmschutz des Kantons Zürich gelten als mässig störend hinsichtlich Lärmimmissionen Nutzungen, die in der Regel während der üblichen Arbeitszeit stattfinden und bezüglich Aktivitäten und Verkehrsaufkommen im Normalbetrieb mit benachbarter Wohnnutzung verträglich sind. Beispiele für mässig störende Nutzungen und Betriebstypen: Unterhaltung/Veranstaltung (z. B. Sportanlage), Versorgung/Entsorgung (z. B. Werkhof), Konsum/Veranstaltung (z. B. Gaststätte mit Barbetrieb), Gewerbe/Handwerk (z. B. Lagerhaus, Autospenglerei, Metallverarbeitungsbetrieb, Schreinerei, Druckerei, Chemiebetrieb). Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens wird jedoch, basierend auf einem Betriebskonzept, im Einzelfall geprüft, ob ein Betrieb der Kategorie «nicht störend», «mässig störend» oder «stark störend» zugeordnet werden muss. Relevant sind die einzuhaltenden Belastungsgrenzwerte gemäss LSV.

Frage 5

Gibt es Zahlen/Angaben über die Verbreitung von "mässig störenden Betrieben" in den oben genannten Wohnzonen? (z. B. aufgeschlüsselt nach Kreisen)

Die Zulässigkeit von mässig störenden Betrieben in Wohnzonen richtet sich nach den in der BZO vorgeschriebenen Wohnanteilen, die wiederum die ES vorgeben. In Zonen mit mässig störenden Betrieben gilt die ES III. Mässig störende Betriebe sind in den zweigeschossigen Wohnzonen mit einem Wohnanteil kleiner als 90 Prozent zulässig, in den dreibis fünfgeschossigen Wohnzonen mit einem Wohnanteil kleiner als 66 Prozent und in den sechsgeschossigen Wohnzonen mit einem Wohnanteil kleiner als 83 Prozent. Diese Festlegungen definieren die mögliche räumliche Konzentration und Verteilung von mässig störenden Betrieben. Aktuelle Daten über die tatsächliche Verbreitung mässig störender Betriebe innerhalb dieser Gebiete sind nicht verfügbar. Die Kategorie «mässig störende Betriebe» wird nicht systematisch erfasst.



5/5

Hinweise zur Verbreitung des produzierenden Gewerbes gibt die bereits erwähnte Studie «Das Gewerbe in der Stadt Zürich» der Stadtentwicklung von 2016. Die Studie basiert auf einer Auswertung der Statistik der Unternehmensstruktur 2013 (STATENT). Die Studie klassifiziert die Gewerbebetriebe jedoch nicht nach den Kategorien «stark störend», «mässig störend», «nicht störend» und macht auch keine zonenspezifischen Zuordnungen und kann daher nur bedingt für die Beantwortung der Fragen herangezogen werden. (www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/gesellschaft-und-raum/entwicklung-arbeitsstadt/gewerbe/unternehmensstruktur2013.html)

Frage 6

Gibt es Zahlen/Angaben darüber, ob durch Lärmschutz erschwerte Wohnlagen vermehrt für lärmemittierende Betriebe genutzt werden?

Hierfür gibt es keine verlässlichen Zahlen/Angaben. In den allermeisten Wohnzonen sind jedoch gar keine mässig störenden Betriebe zulässig, da die überwiegende Mehrheit der Wohnzonen der ES II zugeordnet ist. Wohnzonen mit ES III befinden sich teilweise an stark befahrenen Strassenachsen mit einer relevanten Lärmvorbelastung (z. B. Birmensdorferstrasse, Schaffhauserstrasse). An diesen Lagen können die Immissionsgrenzwerte für Strassenverkehrslärm in der Regel nicht eingehalten werden.

Es liegen jedoch keine statistischen Informationen vor, ob diese Lagen vermehrt mit lärmemittierenden Nutzungen besetzt werden.

Frage 7

Können in Zonen wo primär "publikumsorientierte Nutzungen" angestrebt werden auch mässig störende Betriebe angesiedelt werden (oder braucht es dazu andere Planungsinstrumente)?

Publikumsorientierte Nutzungen werden insbesondere in Zentrumszonen, in Erdgeschoss nach Art. 6a Bauordnung sowie in den meisten Kernzonen angestrebt. In Zentrumszonen sind uneingeschränkt mässig störende Nutzungen zulässig, sofern sie die Belastungsgrenzwerte einhalten. Auch in allen Erdgeschossen nach Art. 6a sind aufgrund des jeweiligen Wohnanteils mässig störende Betriebe zulässig. In Kernzonen sind mässig störende Betriebe bei einem Wohnanteil kleiner als 90 Prozent zulässig. In den allermeisten Kernzonen liegt der Wohnanteil unter 90 Prozent. Dies gilt generell für alle Kernzonen oder Kernzonenteile, die gleichzeitig eine Zentrumsfunktion haben. In Gebieten, wo publikumsorientierte Nutzungen angestrebt werden, können sich also mässig störende Betriebe ansiedeln.

Frage 8

Sind dort auch Hybridnutzungen möglich (z. B. tagsüber Betrieb mit grösseren Emissionen, abends/nachts wenig bis keine Emissionen)

In der LSV werden für jede ES Belastungsgrenzwerte festgelegt, differenziert in Tages- und Nachtwerte. In der Nacht liegen die Grenzwerte um jeweils zehn Dezibel tiefer als am Tag. Dies bedeutet, dass am Tag Nutzungen mit grösseren Emissionen zulässig sind als in der Nacht. Die Frage kann daher mit ja beantwortet werden.

Im Namen des Stadtrats
Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti