



Beschluss des Stadtrats

vom 14. September 2022

GR Nr. 2022/299

Nr. 859/2022

Schriftliche Anfrage von Reto Brüesch und Jean-Marc Jung betreffend Umnutzung von Büroflächen in Wohnraum, mögliches Potenzial in der Stadt, Ausmass an Büro-Leerflächen in den Quartieren und gesondert nach Bauzonen, Möglichkeiten zur Beschleunigung der Nutzungsänderungen sowie dafür geeignete städtische Gewerbe- und Büroflächen

Am 29. Juni 2022 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Reto Brüesch und Jean-Marc Jung (beide SVP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2022/299, ein:

Die Nachfrage nach Arbeitsräumen respektive Büroflächen hat wegen Corona die letzten beiden Jahre stark nachgelassen. Homeoffice-Quoten werden auch nach der Pandemie weiter gefordert. Professionelle Immobilienbesitzer bauen deshalb Geschäftshäuser in Wohnungen um. In den vergangenen sechs Monaten waren in den Schweizer Agglomerationen rund 2.43 Mio. m² Bürofläche verfügbar -7.1 Prozent mehr als in der Vorjahresperiode. Ein ZKB-Immobilienbericht zeigt auf, dass seit 2015 ca. 1'300 Wohnungen in 227 Bürogebäuden entstanden sind. So wurden in diesem Zeitraum im Kanton Zürich lediglich 53 Prozent der Umnutzungsgesuche bewilligt - im Gegensatz zu 90 Prozent im Wohnungsneubau. Durch Abbruch von alten Bürogebäuden sind in dieser Zeit nochmals 1'000 Wohnungen dazu gekommen. Die Nachfrage nach Wohnungen in allen Segmenten ist nach wie vor ungebrochen und die Verwaltung der Stadt Zürich kann da sicher auch Unterstützung bieten.

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

1. Wie viele Quadratmeter der leerstehenden Büroflächen in der Stadt Zürich könnten ohne Umzonungen in Wohnungen umgenutzt respektive umgebaut werden?
2. In welchen Quartieren stehen die meisten Büroflächen leer und wie gross sind diese Flächen?
3. In welchen Quartieren stehen wie viele Bürogebäude und/oder Geschäftshäuser komplett leer?
4. In welchen Bauzonen (Gewerbezone, Wohn-/Gewerbezone, Innenstädten etc.) stehen wie viele Büroflächen leer?
5. Welche Mittel hat die Stadt zur Verfügung, um diesen Wandel der Nutzungsänderungen zu beschleunigen oder zu unterstützen?
6. Wurde in der Stadt Zürich schon einmal eine Potenzialanalyse zur Umnutzung von Büro- und Gewerbeflächen zu Wohnraum durchgeführt, wie dies die Stadt Basel im Jahr 2013 gemacht hatte (Kantons- und Stadtentwicklung des Kantons Basel-Stadt - Umnutzung in Wohnungen (bs.ch))?
7. Was wird in der Stadt Zürich unternommen, um neben der «Fachstelle Gemeinnütziges Wohnen» andere Grundeigentümer bei der Erstellung von Wohnräumen oder Umnutzung von Bürogebäuden in möglichen Wohnraum zu unterstützen?
8. Was für Massnahmen wären nötig, um Verbesserungen bei den Rahmenbedingungen und der Generierung spezifischer Anreize für private Grundeigentümer zu schaffen, die allgemein zu genügend gutem Wohnraum beitragen könnten?
9. Wäre es möglich, aufgrund der coronabedingten Situation vermehrt Nutzungsänderungen (wo möglich) zuzulassen, auch wenn das Verhältnis von Gewerbe zu Wohnen nicht mehr im vorgeschriebenen Verhältnis steht, beziehungsweise eingehalten wird? Wir bitten um eine ausführliche Beantwortung.
10. Ist eine Umnutzung in Wohnungen in einem bestehenden Bürogebäude oder Geschäftshaus schwieriger zu realisieren als ein Abbruch mit nachfolgendem Neubau eines Wohnhauses? Wir bitten um eine ausführliche Beantwortung.
11. Hat die Stadt Zürich schon Erfahrungen mit Umnutzungen von ihren eigenen Büroimmobilien in Wohnräume gemacht und was waren dabei die kritischen Punkte für den Entscheid der effektiven Umnutzung? Wir bitten um eine detaillierte Aufstellung der Objekte und der kritischen Entscheidungspunkte.



2/6

12. Wieviel Quadratmeter Gewerbe- und Büroflächen nutzt die städtische Verwaltung und ihre Institute in Bauzonen, in welchen Wohnnutzung ganz oder teilweise möglich wäre? Wir bitten um die Auflistung der Objekte inklusive der Anzahl Quadratmeter, der Einheiten sowie dem maximal möglichen Wohnanteil.

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Frage 1

Wie viele Quadratmeter der leerstehenden Büroflächen in der Stadt Zürich könnten ohne Umzonungen in Wohnungen umgenutzt respektive umgebaut werden?:

Grundsätzlich sind Wohnnutzungen in sämtlichen Bauzonen möglich. Es gibt nur zwei Ausnahmen: Zonen für öffentliche Bauten ausser Alterswohnungen sowie Industrie- und Gewerbebezonen. Zusätzlich zu beachten sind: Wohnanteil (Art. 6 BZO), Ergänzungspläne zu Art. 6a BZO (nur gewerbliche Erdgeschossnutzung in erster Raumtiefe), die Tatsache, dass in Zentrumszonen keine Wohnnutzung in erster Raumtiefe zulässig ist (Art. 18a BZO) sowie Regelungen aus Sondernutzungsplanungen.

In der letzten Zählung im Juni 2021 wurde ein Büroleerstand von 103 672 qm ermittelt. Von den leerstehenden Flächen befanden sich 15 605 qm in Industriezonen, in denen eine Umnutzung wie erwähnt nicht möglich ist.

Weitere detaillierte Informationen zur Erhebung sind auf folgender Website abrufbar: <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bauen-wohnen/leerwohnungen-leerflaechen/leerflaechenzaehlung.html>

Frage 2

In welchen Quartieren stehen die meisten Büroflächen leer und wie gross sind diese Flächen?

2021 wurde im Quartier Seebach mit 34 374 qm der grösste Büroleerstand festgestellt, gefolgt von Altstetten (14 701 qm) und Enge (8590 qm). Folgende Tabelle weist die leerstehenden Büroflächen in den Stadtquartieren aus (Stand 2021):

	Büro/Praxis			Büro/Praxis	
	m ²	Quote in %		m ²	Quote in %
Ganze Stadt	103 672	1,58			
Kreis 1	5 134	0,57	Kreis 7	3 410	0,95
Rathaus	373	0,36	Fluntern	148	0,12
Hochschulen	300	0,15	Hottingen	2 318	1,38
Lindenhof	1 843	0,95	Hirslanden	224	0,44
City	2 618	0,65	Witikon	720	6,65
Kreis 2	10 688	1,71	Kreis 8	6 580	1,64
Wollishofen	2 098	2,41	Seefeld	1 520	0,90
Leimbach	–	–	Mühlebach	4 795	2,82
Enge	8 590	1,61	Weinegg	265	0,42
Kreis 3	4 784	0,87	Kreis 9	20 335	2,89
Alt-Wiedikon	3 918	0,92	Albisrieden	5 634	4,69
Friesenberg	398	2,79	Altstetten	14 701	2,52
Sihlfeld	468	0,43	Kreis 10	1 052	0,40
Kreis 4	4 615	0,80	Höngg	535	0,25
Werd	225	0,16	Wipkingen	517	0,97



Langstrasse	4 390	1,16	Kreis 11	38 530	4,36
Hard	–	–	Affoltern	298	1,30
Kreis 5	6 602	0,86	Oerlikon	3 858	1,16
Gewerbeschule	1 892	0,76	Seebach	34 374	6,52
Escher Wyss	4 710	0,90	Kreis 12	892	2,39
Kreis 6	1 050	0,21	Saatlen	892	6,38
Unterstrass	526	0,27	Schwamendingen-Mitte	–	–
Oberstrass	524	0,17	Hirzenbach	–	–

Quelle: Statistik Stadt Zürich, Leerflächenzählung

Frage 3

In welchen Quartieren stehen wie viele Bürogebäude und/oder Geschäftshäuser komplett leer?

Eine genaue Bestimmung, welche Gebäude komplett leer stehen, ist nicht möglich, da die Daten nicht in der gewünschten Form erhoben wurden. Ein Vergleich der als leer gemeldeten Flächen mit den Hauptgeschossflächen im entsprechenden Gebäude lässt vermuten, dass im Juni 2021 fünf Gebäude mit rund 22 000 qm Geschossflächen mehrheitlich (zu über 80 Prozent) leer standen. Weitere sechs Gebäude mit knapp 5000 qm standen zu 50 bis 80 Prozent leer. Aufgrund der kleinen Zahl betroffener Gebäude ist eine Nennung der Quartiere aus Datenschutzgründen nicht möglich.

Definition und Erläuterungen zu Hauptgeschossflächen können auf folgender Website abgerufen werden: <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bauen-wohnen/gebaeude-wohnungen/geschossflaechen.html>

Zu Frage 4

In welchen Bauzonen (Gewerbezone, Wohn-/Gewerbezone, Innenstädten etc.) stehen wie viele Büroflächen leer?

	Büro/Praxis m ²
Ganze Stadt	103 672
Wohnzonen	17 792
Quartiererhaltungszonen	15 184
Kernzonen	13 377
Industriezonen	15 605
Zentrumszonen	41 714

Quelle: Statistik Stadt Zürich, Leerflächenzählung



4/6

Frage 5

Welche Mittel hat die Stadt zur Verfügung, um diesen Wandel der Nutzungsänderungen zu beschleunigen oder zu unterstützen?

Der Stadtrat hat nur beschränkte Möglichkeiten, den Wandel zu beschleunigen oder zu unterstützen. Zudem erachtet der Stadtrat dies meist als wenig sinnvoll.

So wäre es zwar rechtlich möglich, die Umzonierung vereinzelter Zonen für öffentliche Bauten oder von Industrie- und Gewerbebezonen (IG) in Zonen mit erlaubtem Wohnanteil zu prüfen. Im Rahmen seiner Strategien zum Werkplatz Zürich und aufgrund planungsrechtlicher Abklärungen hat sich der Stadtrat aber im Grundsatz dazu entschlossen, die bisherigen IG-Zonen als solche zu belassen, um weiterhin bezahlbaren Gewerberaum in der Stadt behalten zu können. Bezahlbarer Gewerberaum insbesondere für produzierendes Gewerbe und ähnliche Betriebe ist in der Stadt ebenso knapp wie bezahlbarer Wohnraum. Zudem haben die Gewerbeflächen aufgrund der potenziellen Renditen gegenüber Wohnflächen einen schweren Stand. Alle anderen Arten von Zonen sind bereits heute im Grundsatz für Wohnnutzungen zugelassen. Deshalb ist eine weitere Öffnung auch der Zonen für öffentliche Bauten oder von IG-Zonen für das Wohnen, ausser in ausserordentlichen Fällen, nicht erwünscht.

Der Stadtrat kann aber gewisse Anregungen für gute Beispiele von Umnutzungen von Büro- in Wohnraum bieten. So lud der Stadtrat am 1. Oktober 2021 zu einem Echoraum Wohnen zum Thema «Umnutzung von Büroraum in Wohnraum» ein. An diesem Echoraum wurden von verschiedenen Investorenschaften Beispiele entsprechender Umnutzungen präsentiert und diskutiert.

Frage 6

Wurde in der Stadt Zürich schon einmal eine Potenzialanalyse zur Umnutzung von Büro- und Gewerbeflächen zu Wohnraum durchgeführt, wie dies die Stadt Basel im Jahr 2013 gemacht hatte (Kantons- und Stadtentwicklung des Kantons Basel-Stadt - Umnutzung in Wohnungen (bs.ch))?

Nein.

Frage 7

Was wird in der Stadt Zürich unternommen, um neben der «Fachstelle Gemeinnütziges Wohnen» andere Grundeigentümer bei der Erstellung von Wohnräumen oder Umnutzung von Bürogebäuden in möglichen Wohnraum zu unterstützen?

Es ist nicht Aufgabe der beim Finanzdepartement angesiedelten «Fachstelle Gemeinnütziges Wohnen», bei der Erstellung von Wohnräumen oder bei Umnutzung von Bürogebäuden in möglichen Wohnraum Unterstützung zu bieten. Es gibt auch keine anderen Fachbereiche in der Verwaltung, die sich auf diese Thematik spezialisiert haben. Grundsätzlich geht der Stadtrat davon aus, dass entsprechende private Unternehmungen aus dem Umfeld von Architektur, Planung und Bau über das nötige Knowhow verfügen und demnach nicht von der öffentlichen Hand unterstützt werden müssen.



5/6

Frage 8

Was für Massnahmen wären nötig, um Verbesserungen bei den Rahmenbedingungen und der Generierung spezifischer Anreize für private Grundeigentümer zu schaffen, die allgemein zu genügend gutem Wohnraum beitragen könnten?

Die Rahmenbedingungen für private Liegenschaftsbesitzenden sind wie ausgeführt gut. Die Qualität von Wohnraum wird im Rahmen der Beratung und des Bewilligungsprozesses beurteilt. Die Vorgaben liefert das PBG § 238. Die allgemein zugänglichen Fördermassnahmen, wie beispielsweise das Gebäudeprogramm usw. sind eine Möglichkeit zur finanziellen Unterstützung, unabhängig davon, ob es um Umnutzung von Büros geht oder nicht. Weiterführend sei auf das «Programm Wohnen» des Stadtrats und auf die «Umsetzung wohnpolitischer Grundsatzartikel, Bericht 2016 bis 2019» verwiesen, zu finden unter <https://www.stadt-zuerich.ch/wohnpolitik>.

Frage 9

Wäre es möglich, aufgrund der coronabedingten Situation vermehrt Nutzungsänderungen (wo möglich) zuzulassen, auch wenn das Verhältnis von Gewerbe zu Wohnen nicht mehr im vorgeschriebenen Verhältnis steht, beziehungsweise eingehalten wird? Wir bitten um eine ausführliche Beantwortung.

Nutzungsänderungen (bspw. Büro zu Wohnen) bedürfen einer baurechtlichen Bewilligung. Nutzungsänderungen zuzulassen, ohne das gesetzlich vorgesehene Verfahren zu durchlaufen, widerspräche den Grundsätzen des Rechtsstaats (insbesondere dem Legalitätsprinzip). Bauten und Anlagen müssen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Ferner ist zu beachten, dass eine Wohnnutzung ausgeschlossen sein kann, wenn die massgebenden Belastungsgrenzwerte für den Lärm nicht eingehalten werden können und keine kantonale Ausnahme vorliegt.

Frage 10

Ist eine Umnutzung in Wohnungen in einem bestehenden Bürogebäude oder Geschäftshaus schwieriger zu realisieren als ein Abbruch mit nachfolgendem Neubau eines Wohnhauses? Wir bitten um eine ausführliche Beantwortung.

Ob eine Umnutzung eines bestehenden Gebäudes oder ein Neubau attraktiver ist, ist von der konkreten Situation (Fussabdruck, innere Raumaufteilung, Lärmbelastung usw.) abhängig. Ein Neubau bietet meist mehr Spielraum für guten Wohnraum und erleichtert es, die Anforderungen hinsichtlich Immissionsschutz zu erfüllen.

Frage 11

Hat die Stadt Zürich schon Erfahrungen mit Umnutzungen von ihren eigenen Büroimmobilien in Wohnräume gemacht und was waren dabei die kritischen Punkte für den Entscheid der effektiven Umnutzung? Wir bitten um eine detaillierte Aufstellung der Objekte und der kritischen Entscheidungspunkte.

Die Stadt verfügt über keine Erfahrung in der konzeptionellen Umnutzung von eigenen Büroimmobilien zu Wohnzwecken, sondern lediglich über Erfahrungen in der Rückführung vereinzelter, zwischenzeitlich als Büro genutzter klassischer Wohnobjekte an ihre ursprüngliche Nutzung (Wohnraumrückführung). Letzteres ist mit keinen besonderen Hürden verbunden.



Frage 12

Wieviel Quadratmeter Gewerbe- und Büroflächen nutzt die städtische Verwaltung und ihre Institute in Bauzonen, in welchen Wohnnutzung ganz oder teilweise möglich wäre? Wir bitten um die Auflistung der Objekte inklusive der Anzahl Quadratmeter, der Einheiten sowie dem maximal möglichen Wohnanteil.

Im Portfolio von Immobilien Stadt Zürich (IMMO) wurden folgende Verwaltungsbauten als «Objekte mit Wohnanteilspflicht» identifiziert:

Adresse	Nutzung	Zone	Wohnanteilspflicht in %	Fläche Gebäude (GF) m ²	Wohnanteil realisiert ca. m ²
Bäckerstrasse 7	Finanzkontrolle	QI	20	1260	0
Beckenhofstrasse 59	Kreisgebäude	W5	40	1470	175
Fabrikstrasse 3	Regionalwache Industrie, Stadtpolizei	QI	80	3920	650
Herman-Greulich-Strasse 70	Poliklinik Stadtspital Zürich	Q1	90	645	110
Konradstrasse 58	Laufbahnenzentrum	QIII	80	4630	0
Mühlegasse 18/22	Dienstabteilung Verkehr	K	60	1710/1205	170
Napfgasse 6	Statistik Stadt Zürich	K	80	1570	0
Neumarkt 4	Stadtarchiv und Amt für Städtebau	K	80	3455	345
Obere Zäune 26/26a (Verwaltungsgebäude Brunnenturm)	Kreisschulbehörde Zürichberg	K	80	1585	160
Rotbuchstrasse 42	Kreisschulbehörde und Schulzahnklinik Waidberg	W5	60	1195	0
Total				22 645	1610

Nicht jedes Gebäude mit Wohnanteilspflicht eignet sich als Wohnobjekt. Die oben aufgeführten Objekte waren teils nie Wohnobjekte, stehen im Inventar der Denkmalpflege oder könnten nur mit unverhältnismässig hohen Investitionen für Wohnnutzungen umgebaut werden. Zonenrechtlich ist es zulässig, die Wohnanteilspflicht auf in der unmittelbaren Umgebung liegende Liegenschaften zu übertragen.

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