

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

22. Mai 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 21. November 2012 reichte Gemeinderätin Christine Seidler (SP) folgende Motion, GR Nr. 2012/436, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, die Bau- und Zonenordnung dahingehend anzupassen, dass in dafür geeigneten Gebieten Hotel- und Businessapartmentnutzungen nicht dem Wohnanteil angerechnet werden.

Begründung: In der Diskussion um den Bevölkerungszuwachs und den damit verbundenen steigenden Wohnraumbedarf ist der in der BZO ausgewiesene Wohnanteil eine wichtige Basisgrundlage für Entscheidungen zu Stadtentwicklung und Politik. Heute gelten Zimmer von Hotel- und Businessapartmentnutzungen als Wohnzonen, was einem Trugschluss entspricht da diese der Bevölkerung nicht als reale Wohnnutzung dient.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Gemäss Art. 41 lit. k der Gemeindeordnung setzt der Gemeinderat die kommunalen Nutzungspläne fest. Der Vorstoss verlangt eine Änderung der Bau- und Zonenordnung; er ist somit motionsfähig.

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Mit der dringlichen Motion vom 18. November 2009 (GR Nr. 2009/534) sowie dem dringlichen Postulat vom 18. November 2009 (GR Nr. 2009/541) von Niklaus Scherr wurde bereits eine ähnliche Änderung der Bau- und Zonenordnung gefordert. Demnach sollten in Ergänzung von Art. 6 der Bau- und Zonenordnung «Zweitwohnungen, Business-Appartements und dem Tourismus dienende Beherbergungsflächen nicht auf die Wohnanteilsfläche angerechnet werden». Der Stadtrat beantragte, gestützt auf die Erwägungen im Bericht, mit Weisung vom 7. März 2012 sowohl die Motion wie auch das Postulat als erledigt abzuschreiben mit der Begründung, dass die von der Motion verlangte pauschale Regelung in der BZO in dieser Form und zum heutigen Zeitpunkt nicht zweckmässig und auch nicht rechtmässig ist.

Die nun vorliegende Motion GR Nr. 2012/435 fordert im Unterschied zu Motion und Postulat von Niklaus Scherr, dass «Hotel- und Businessapartmentnutzungen» (von Zweitwohnungen ist hier nicht die Rede) dem Wohnanteil nicht angerechnet werden dürfen und dies nicht pauschal über das ganze Stadtgebiet geltend, sondern nur in «dafür geeigneten Gebieten». Auch bei dieser Motion ist der Stadtrat der Ansicht, dass die geforderte Regelung in der BZO weder planerisch erforderlich noch recht- und zweckmässig ist.

Erwägungen zur Nichtanrechenbarkeit von Businessapartmentnutzungen an den Wohnanteil

Businessapartements sind im eigentlichen Sinne Wohnungen und werden dementsprechend zu Recht dem Wohnanteil angerechnet. Es wäre mangels gesetzlicher Grundlage nicht zulässig, in der Bau- und Zonenordnung einschränkende Vorschriften dahingehend zu erlassen, wonach eine Mieterin oder ein Mieter gewisse tatsächliche Eigenschaften nicht aufweisen darf (z. B. Geschäftsfrau oder Geschäftsmann). Unabhängig davon stellt sich die

Frage, wie eine solche Vorschrift in der Praxis umgesetzt werden und der baupolizeiliche Vollzug möglich sein sollte. Die Kontrolle ihrer Einhaltung dürfte insbesondere in städtischen Verhältnissen erhebliche Schwierigkeiten bereiten und viele Ressourcen in der Stadtverwaltung binden.

Erwägungen zur Nichtanrechenbarkeit von Hotelnutzungen an den Wohnanteil

Auch Hotelnutzungen sind nach bisheriger Rechtsprechung ausdrücklich als Wohnnutzungen anerkannt und dürfen entsprechend der Wohnflächenverpflichtung angerechnet werden. Die vorliegende Motion verlangt, dass in «dafür geeigneten Gebieten» Hotelnutzungen nicht dem Wohnanteil angerechnet werden dürfen. Es stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien die Auswahl der «dafür geeigneten Gebiete» erfolgen müsste. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, befinden sich in der Stadt Zürich die meisten Hotels in der Innenstadt sowie einige in den Zentren von Oerlikon und Altstetten sowie in Zürich West. In den Wohnquartieren bzw. ausserhalb der Innenstadt und den Nebenzentren besteht aus nachvollziehbaren Gründen (fehlende Nähe zu öffentlichen Institutionen, Bahnhöfen, Läden und Restaurants) offenbar keine oder nur eine geringe Nachfrage nach Hotelnutzungen. Ausserdem fallen die Hotelnutzungen flächenmässig im Verhältnis zur Gesamtbilanz aller Wohn- und Arbeitsplatznutzungen nichts ins Gewicht. Es besteht aus Sicht des Stadtrats keine Gefahr, dass Wohnraum durch Hotelnutzungen in einem relevanten Ausmass verdrängt wird.

Die geforderte Regelung in der Bau- und Zonenordnung hätte im Gegenteil negative Folgen. So würden bestimmte Hotels in Gebieten mit Mindest-Wohnanteilen baurechtswidrig und ein späterer Hotelumbau bzw. neue Hotelbetriebe könnten allenfalls nicht mehr bewilligt werden. Nach Auffassung des Stadtrats stünde eine solche einschränkende Regelung in Bezug auf die Hotels im Widerspruch zur Rolle der Stadt Zürich als kulturell, touristisch und wirtschaftlich bedeutsames Zentrum. Ausserdem leisten Hotels einen Beitrag zu der in der Motion geforderten guten Durchmischung. Würde man im Hinblick auf einen allfälligen künftigen Ausschluss von Hotelnutzungen die festgesetzten Wohnanteile in ausgewählten Gebieten dagegen reduzieren oder ganz auf Null Prozent senken, hätte dies den Nachteil, dass bei Hotelerschliessungen keine Wohnnutzungen realisiert werden müssten, was wiederum den Zielsetzungen der Motion nach Sicherung von Wohnraum zuwider laufen würde.

Der Stadtrat bringt dem Motionsanliegen nach einer ausreichenden Sicherung von Wohnraum gegenüber anderen Nutzungen grundsätzlich Verständnis entgegen, ist aber der Auffassung, dass es planerisch angemessener und zielführender ist, das Anliegen der Motion jeweils im Rahmen von Sondernutzungsplanungen zu verfolgen. Für ausgewählte Gebietsperimeter kann mittels geeigneter, spezifischer Vorschriften besser sichergestellt werden, dass z. B. Hotelnutzungen nicht dem Wohnanteil angerechnet werden – vorausgesetzt, allfällige andere gewichtige Interessen sprechen nicht gegen eine solche Regelung. Im Rahmen einer Sondernutzungsplanung kann die angestrebte Entwicklung im Quartier berücksichtigt werden und können mit den Privaten die verschiedenen Interessen gegeneinander abgewogen werden. Das für die Nutzungsplanung zuständige Amt für Städtebau wird dafür besorgt sein, gemeinsam mit den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern entsprechende Regelungen jeweils zu prüfen und wo zweckmässig in die Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften aufzunehmen.

Gestützt auf die obigen Erwägungen lehnt der Stadtrat daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti