

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 4. Dezember 2020

Amt für Städtebau, Teilrevision Bau- und Zonenordnung, Änderung der Bauordnung «Nichtanrechenbarkeit an Wohnanteil» und Abschreibung zweier Motionen

Zweck der Vorlage

Mit der vorliegenden Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO, AS 700.100) soll der Wohnraum im Umfang der Wohnanteilspflicht primär der ansässigen Bevölkerung vorbehalten sein.

Geltungsbereich der BZO-Teilrevision

Von der neuen Regelung sind alle Bauzonen betroffen, in denen gemäss Zonenplan ein Wohnanteil vorgeschrieben ist.

Ausgangslage

Am 18. November 2009 reichte Gemeinderat Niklaus Scherr (AL) eine Motion ein (GR Nr. 2009/534: Bau- und Zonenordnung, Anrechnung von Wohnanteilsflächen, Ergänzung Art. 6) sowie ein Postulat (GR Nr. 2009/541: Bau- und Zonenordnung, Nichtanrechnung auf den Wohnanteil von Zweitwohnungen, Hotelnutzungen & Business-Appartements), die der Stadtrat dem Gemeinderat mit einem ausführlichen Bericht am 7. März 2012, GR Nr. 2012/73, zur Abschreibung beantragte. Der Gemeinderat wies den Antrag des Stadtrats zur Abschreibung der Motion und des Postulats am 30. November 2016 zurück und verlangte vom Stadtrat einen Ergänzungsbericht zu einem erweiterten Fragekatalog. Der umfangreiche Bericht «Zweitwohnungen Stadt Zürich» wurde dem Gemeinderat am 4. April 2018 mit der Weisung GR Nr. 2018/132 vorgelegt. Der Gemeinderat hat am 8. Januar 2020 den Antrag des Stadtrats beraten und Folgendes beschlossen:

1. Vom Bericht «Zweitwohnungen Stadt Zürich» (Beilage, datiert 29. Dezember 2017) wird Kenntnis genommen.
2. Die Motion, GR Nr. 2009/534, von Niklaus Scherr (AL) vom 18. November 2009 betreffend Bau- und Zonenordnung, Anrechnung von Wohnanteilsflächen, Ergänzung Art. 6 wird nicht abgeschrieben. Dem Stadtrat wird gemäss Art. 92 Abs. 1 Gescho GR eine Nachfrist von 12 Monaten zur Erarbeitung einer Vorlage zur Motion GR Nr. 2009/534 mit folgendem Auftrag eingeräumt:
 - Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage für eine Teilrevision der BZO zu unterbreiten, mit dem Zweck, dass Hotelnutzungen, gewerblich kommerziell genutzte Zweitwohnungen sowie dem Tourismus dienende Beherbergungsflächen nicht dem Wohnanteil anzurechnen sind. Von dieser Regelung erfasst werden sollen Business-Appartements wie auch Wohnungen, sofern diese regelmässig und gewerbsmässig jeweils unter drei Monaten zur Verfügung gestellt werden. Ziel ist es, dass Erstwohnungen in Wohnhäusern im Umfang der Wohnanteilspflicht geschützt bleiben.
 - Der Stadtrat wird beauftragt dem Gemeinderat eine Vorlage für eine Teilrevision des Zonenplans zu unterbreiten, wonach Gebiete auszuscheiden sind, in denen bestehende Hotelnutzungen auf die Wohnanteilsfläche angerechnet werden dürfen.
 - Die Revisionsvorlage ist öffentlich aufzulegen, beim Kanton vorprüfen zu lassen und anschliessend dem Rat zur Beschlussfassung zu unterbreiten.

Zudem wurde am 11. Dezember 2019 die Motion GR Nr. 2019/551 der SP-, Grüne- und AL-Fraktionen eingereicht, die eine Registrierungspflicht für gewerblich-kommerzielle Anbieterinnen und Anbieter von Beherbergungsflächen für den Tourismus und für Business-Appartements fordert. Der Stadtrat lehnte die Motion am 26. Februar 2020 ab, da keine kommunale Zuständigkeit besteht zur Einführung einer besonderen Registrierungspflicht für gewerblich-kommerzielle Anbietende von touristischen Beherbergungsflächen und Business-Appartements. Die Motion wurde am 3. Juni 2020 überwiesen.

Gegenstand der BZO-Teilrevision

Mit der gleichlautenden Änderung von Art. 6 und 40 BZO sind insbesondere folgende Arten der Wohnnutzung nicht mehr dem Wohnanteil anrechenbar:

- Private Zweitwohnungen nach Art. 2 Abs. 4 Zweitwohnungsgesetz (ZWG), sofern sie regelmässig befristet für weniger als ein Jahr vermietet werden ohne dass eine Person mit Hauptwohnsitz oder eine im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g ZWG gleichgestellte Person darin wohnt.
- Business-Apartments (auch belegte und unbelegte Apartments genannt), sofern solche regelmässig befristet für weniger als ein Jahr vermietet werden und zugleich keine Person ihren Hauptwohnsitz darin hat, oder keine Person das Business-Apartment im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g ZWG nutzt.

Demgegenüber bleiben mit der neuen Regelung insbesondere folgende Arten der Wohnnutzung dem Wohnanteil weiterhin anrechenbar:

- Erstwohnungen gemäss Art. 2 Abs. 2 ZWG.
- Den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen gemäss Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g ZWG (z. B. Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufenthalter, Dienstwohnungen).
- Private Zweitwohnungen, d. h. Wohnungen, die als Zweitwohnungen nach Art. 2 Abs. 4 ZWG genutzt werden. Jedoch nur sofern sie nicht regelmässig für weniger als ein Jahr befristet vermietet werden, ohne dass eine Person mit Hauptwohnsitz oder eine im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g ZWG gleichgestellte Person darin wohnt.
- Befristete Vermietungen für weniger als ein Jahr mit einmaligem Charakter (d. h. einmal innert fünf Jahren) sollen jedoch mit dieser Regelung nicht erfasst werden. Damit soll den bisher Ansässigen ein zeitlich begrenzter, einmaliger, beruflich, schulisch oder anderweitig begründeter Aufenthalt in einer anderen Landesgegend oder im Ausland nicht erschwert werden.
- Klassische Hotelnutzungen. Dabei handelt es sich um Räumlichkeiten im touristischen Umfeld, mit für eine Aufenthaltsdauer von Tagen bis wenigen Wochen ausgelegten baulichen Infrastruktur. Solche Hotelzimmer haben keine fest installierten Kochgelegenheiten, sondern höchstens mobile Wasserkocher und Kaffeemaschinen sowie kleine Külschränke. Hotelnutzungen werden vom ZWG nicht erfasst, da es sich hierbei um keine Wohnungen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 ZWG handelt.
- Wohnungen, die für die temporäre Unterbringung von Hilfebedürftigen genutzt werden, werden explizit nicht durch die vorliegende Regelung eingeschränkt.

Umgang mit Hotelnutzungen im Speziellen

Gemäss Auftrag des Gemeinderats vom 8. Januar 2020 sollen auch Hotelnutzungen von der vorliegenden Regelung erfasst werden. Dabei sollten Gebiete ausgeschieden werden, in denen Hotelnutzungen dennoch dem Wohnanteil anrechenbar sind. Damit bezweckte der Gemeinderat, dass die Einschränkungen für Hotels verhältnismässig sind. Der Erläuterungsbericht nach Art. 47 Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) zeigt, dass die Abklärungen im Rahmen der Erarbeitung der Vorlage ergaben, dass keine sinnvollen nutzungsplanerischen

Kriterien für die Regulierung oder räumliche Einschränkung von Hotelnutzungen bestehen – und somit die damit einhergehende öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung nicht zweckmässig ist.

Kontrolle, Vollzug

Kontrolle und Vollzug werden für die Baubehörde mit sehr grossem Aufwand verbunden sein. Ein flächendeckendes, systematisches Monitoring betreffend Einhaltung dieser Regelung wird – wie bei anderen Vorschriften der BZO auch – aufgrund der beschränkten Ressourcen nicht möglich sein. Die Bauherrschaft trifft aber mit Einreichung des Baugesuchs eine Deklarationspflicht über die Art der Wohnnutzung. Zudem gilt gestützt auf kantonales Recht, dass die Bauherrschaft für Nutzungsänderungen ein Baugesuch einreichen muss, auch wenn keine baulichen Massnahmen erfolgen (nach § 309 Abs. 1 lit. b Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1]).

Die Baubehörde wird auf Anzeige hin aktiv und überprüft, ob die neue Regelung hinsichtlich der Wohnanteilspflicht eingehalten wird.

Mit der Motion GR Nr. 2019/551 verlangt der Gemeinderat die Einführung einer Registrierungspflicht für gewerblich-kommerzielle Anbietende von Beherbergungsflächen für Tourismus und Business-Apartments. Für eine Registrierungspflicht auf kommunaler Stufe fehlt die gesetzliche Grundlage (vgl. Zuschrift GR Nr. 2019/551 vom 26. Februar 2020); sie ist allerdings auch nicht erforderlich. Zielführender ist eine Vorschrift, die das Bearbeiten der bereits bestehenden Datenbestände erlaubt.

Für Vollzug und Kontrolle der neuen Regelung der Wohnanteilspflicht ist die Bekanntgabe von Personendaten an das Amt für Baubewilligungen erforderlich. Die Bekanntgabe von Personendaten an eine andere Dienstabteilung stellt eine Bearbeitung von Personendaten dar. Dafür ist eine materiell-rechtliche Grundlage nötig (§ 16 Gesetz über die Information und den Datenschutz [IDG, LS 170.4]). Die notwendige rechtliche Bestimmung kann in der betreffenden Fachgesetzgebung (hier die BZO) geschaffen werden. Mit dem Abrufverfahren gestützt auf Art. 6 Abs. 2^{ter} BZO und Art. 40 Abs. 2^{ter} BZO wird dem Amt für Baubewilligungen ermöglicht, den für Vollzug und Kontrolle massgeblichen Sachverhalt zu erstellen.

Öffentliches Mitwirkungsverfahren

Die BZO-Teilrevision «Nichtanrechenbarkeit an Wohnanteil» wurde gemäss §7 Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 11. Juli bis 8. September 2020 öffentlich aufgelegt. Während der Dauer der Auflage wurden vier Einwendungen mit Anträgen eingereicht. Die Anträge konnten nicht berücksichtigt werden.

Vorprüfung durch die kantonalen Behörden

Parallel zur öffentlichen Auflage wurde der Entwurf dieser Teilrevision der Bau- und Zonenordnung dem Kanton Zürich zur Vorprüfung eingereicht. Mit Schreiben vom 29. September 2020 hat die Baudirektion die Teilrevision der Nutzungsplanung (Änderung Bauordnung Art. 6 und Art. 40) als genehmigungsfähig eingestuft.

Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) soll bei städtischen Erlassen auf die Verträglichkeit für KMU geachtet werden. Die Regulierungsfolgenabschätzung im Hinblick auf KMU ergibt Folgendes:

Die vorliegende Teilrevision löst zulasten der KMU weder neue Handlungspflichten noch Tätigkeiten mit administrativem oder finanziellem Mehraufwand aus. Die Verfahren, etwa bezüglich Baugesuche, bleiben unverändert. Es werden weder zusätzliche Prozessregulierungen geschaffen, noch werden solche reduziert.

Neu ist allerdings, dass Bauherrschaften in ihren Baugesuchen inskünftig bekanntgeben müssen, ob und in welchem Umfang nicht an die Wohnanteilspflicht anrechenbare Wohnnutzungen vorgesehen sind.

Schlussbemerkung

Um das Ziel zu erreichen, Wohnraum im Umfang der Wohnanteilspflicht primär für die ansässige Bevölkerung zu erhalten, werden Zweitwohnungen, die regelmässig befristet für weniger als ein Jahr vermietet werden, nicht mehr dem Wohnanteil angerechnet. Es wird in Kauf genommen, dass Anbietende von solchen Wohnungen (z. B. Business-Apartments) ihr Geschäftsmodell künftig nur noch ausserhalb der Wohnanteilspflicht ausüben können – vorbehältlich der Bestandesgarantie, soweit diese aufgrund getätigter Investitionen überhaupt zum Tragen kommt. Ebenso wird in Kauf genommen, dass die Nachfrage nach Flächen ausserhalb des Wohnanteils, insbesondere nach gewerblichen Flächen in zentrumsnahen Gebieten, höher wird.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. **Art. 6 und 40 der Bauordnung werden gemäss Beilage vom 4. Dezember 2020 geändert.**
2. **Der Stadtrat wird ermächtigt, Änderungen an der Festsetzung in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, sofern sich diese als Folge von Rechtsmittelentscheiden oder im Genehmigungsverfahren als notwendig erweisen. Solche Beschlüsse sind im Städtischen Amtsblatt und im Amtsblatt des Kantons Zürich sowie in der Amtlichen Sammlung zu veröffentlichen.**
3. **Vom Bericht der nicht berücksichtigten Einwendungen, enthalten als Kapitel 7.2 im Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV (Beilage, datiert vom 9. November 2020), wird zustimmend Kenntnis genommen.**
4. **Der Stadtrat setzt die Änderungen nach Genehmigung durch die zuständige Direktion in Kraft.**

Unter Ausschluss des Referendums:

5. **Die dringliche Motion, GR Nr. 2009/534, von Niklaus Scherr (AL) vom 18. November 2009 betreffend Bau- und Zonenordnung, Anrechnung von Wohnanteilsflächen, Ergänzung Art. 6, wird als erledigt abgeschrieben.**
6. **Die dringliche Motion, GR Nr. 2019/551, der SP-, Grüne- und AL-Fraktionen vom 11. Dezember 2019 betreffend Registrierungspflicht für gewerblich-kommerzielle AnbieterInnen von Beherbergungsflächen für den Tourismus und für Business Apartments wird als erledigt abgeschrieben.**
7. **Vom Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV (Beilage, datiert vom 9. November 2020) wird Kenntnis genommen.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti



Teilrevision Bau- und Zonenordnung

Änderung der Bauordnung
Nichtanrechenbarkeit an Wohnanteil

Änderung Art. 6 und Art. 40

<p>Vom Gemeinderat festgesetzt mit GRB Nr. vom</p> <p>Im Namen des Gemeinderats Die Präsidentin / Der Präsident:</p> <p>Die Sekretärin / Der Sekretär:</p>
<p>Von der Baudirektion genehmigt mit BDV Nr. vom</p> <p>Für die Baudirektion</p>
<p>In Kraft gesetzt mit STRB Nr.vom auf den</p>

1. Änderung: Art. 6 BZO

¹Von der anrechenbaren Fläche der Vollgeschosse und der solche ersetzenden Dach- und Untergeschosse eines Grundstücks ist mindestens der im Zonenplan festgelegte Anteil als Wohnfläche zu realisieren.

^{1bis} Die Wohnung als Ganzes wird dem Wohnanteil gemäss Abs. 1 nicht angerechnet, sobald sie oder Teile davon regelmässig befristet für weniger als ein Jahr vermietet wird und zugleich in der Wohnung keine Person ihren Hauptwohnsitz hat oder keine Person die Wohnung im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g Zweitwohnungsgesetz¹ nutzt.

² Ist ein Wohnanteil vorgeschrieben, müssen anrechenbare Flächen im Dachgeschoss dem Wohnen dienen, wobei regelmässig befristete Vermietungen für weniger als ein Jahr unzulässig sind, falls in der Wohnung nicht zugleich eine Person mit Hauptwohnsitz oder eine im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g Zweitwohnungsgesetz gleichgestellte Person wohnt. Vorbehalten bleibt eine Verlegung gemäss Abs. 3.

^{2bis} Von der Regelung betreffend Nichtanrechenbarkeit (Abs. 1^{bis} und 2) sind solche Wohnungen ausgenommen, welche von der Gemeinde oder Privaten im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zum Zwecke der Unterbringung von Hilfebedürftigen zur Verfügung gestellt werden.

^{2ter} Die für Kontrolle und Vollzug von Abs. 1^{bis} bis 2^{bis} erforderlichen Daten sind über die Datenplattform OMEGA dem für Baubewilligungen zuständigen Amt im Abrufverfahren zugänglich zu machen.

³ Die Wohnfläche kann innerhalb des Gebäudes und innerhalb eines Kreises mit einem Radius von 150 m in der Kernzone Altstadt und von 300 m in den übrigen Zonen verlegt werden. Eine Weiterverlegung über diesen Kreis hinaus ist nicht zulässig. Diese Beschränkung ist vor Baubeginn im Grundbuch anzumerken.

⁴ Ausser in Gebieten mit einem zulässigen anrechenbaren Untergeschoss und einem vorgeschriebenen Wohnanteil von weniger als 90 % darf der vorgeschriebene Wohnanteil zugunsten von Betrieben und Einrichtungen, die vorwiegend die in einem näheren Umkreis wohnende Bevölkerung mit Produkten oder Dienstleistungen des alltäglichen Bedarfs versorgen, auf folgende Minimalwerte herabgesetzt werden:

Zone	Wohnanteilspflicht	Minimalwert
zweigeschossig	90 %	50 %
dreigeschossig	90 %	66 %
	66 %	33 %
viergeschossig	90 %	75 %
	75 %	50 %
fünfgeschossig	90 %	80 %
	80 %	60 %
sechsgeschossig	90 %	83 %
	83 %	66 %

¹ Bundesgesetz über Zweitwohnungen, SR 702



⁵ Zugunsten von Kinderbetreuungseinrichtungen (Krippen, Horte und dergleichen) sowie für Kindergärten darf unabhängig vom vorgeschriebenen Wohnanteil der Wohnanteil unbeschränkt herabgesetzt werden.

⁶ Bei etappenweiser Ausführung von Bauvorhaben sind die Bauten oder Nutzungsänderungen so zu realisieren, dass der vorgeschriebene Wohnanteil bei jedem Zwischenstand eingehalten ist.

2. Änderung: Art. 40 BZO

¹ Von der anrechenbaren Fläche der Vollgeschosse und der solche ersetzenden Dach- und Untergeschosse eines Grundstückes ist mindestens der im Zonenplan festgelegte Anteil als Wohnfläche zu realisieren.

^{1bis} Die Wohnung als Ganzes wird dem Wohnanteil gemäss Abs. 1 nicht angerechnet, sobald sie oder Teile davon regelmässig befristet für weniger als ein Jahr vermietet wird und zugleich in der Wohnung keine Person ihren Hauptwohnsitz hat oder keine Person die Wohnung im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g Zweitwohnungsgesetz nutzt.

² Ist ein Wohnanteil vorgeschrieben, müssen anrechenbare Flächen im Dachgeschoss dem Wohnen dienen, wobei regelmässig befristete Vermietungen für weniger als ein Jahr unzulässig sind, falls in der Wohnung nicht zugleich eine Person mit Hauptwohnsitz oder eine im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g Zweitwohnungsgesetz gleichgestellte Person wohnt. Vorbehalten bleibt eine Verlegung gemäss Abs. 3.

^{2bis} Von der Regelung betreffend Nichtanrechenbarkeit (Abs. ^{1bis} und 2) sind solche Wohnungen ausgenommen, welche von der Gemeinde oder Privaten im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zum Zwecke der Unterbringung von Hilfebedürftigen zur Verfügung gestellt werden.

^{2ter} Die für Kontrolle und Vollzug von Abs. ^{1bis} bis ^{2bis} erforderlichen Daten sind über die Datenplattform OMEGA dem für Baubewilligungen zuständigen Amt im Abrufverfahren zugänglich zu machen.

³ Die Wohnfläche kann innerhalb des Gebäudes und innerhalb eines Umkreises mit einem Radius von 150 m in der Kernzone Altstadt und von 300 m in den übrigen Zonen verlegt werden. Eine Weiterverlegung aus diesem Umkreis hinaus ist nicht zulässig. Diese Beschränkung ist vor Baubeginn im Grundbuch anzumerken.

⁴ In Gebieten mit einem vorgeschriebenen Wohnanteil von 90 % darf der Wohnanteil zugunsten von Betrieben und Einrichtungen, welche vorwiegend die in einem näheren Umkreis wohnende Bevölkerung mit Dingen oder Dienstleistungen des alltäglichen Bedarfs versorgen, auf höchstens folgende Werte herabgesetzt werden:

50 %	in zweigeschossigen Zonen
66 %	in dreigeschossigen Zonen
75 %	in viergeschossigen Zonen
80 %	in fünfgeschossigen Zonen

^{4bis} Zugunsten von Kinderbetreuungseinrichtungen (Krippen, Horte und dergleichen) sowie für Kindergärten darf unabhängig von der geltenden Wohnanteilspflicht der Wohnanteil unbeschränkt herabgesetzt werden.



⁵ In Gebieten mit einem vorgeschriebenen Wohnanteil von 75 % können bestehende Betriebe und Einrichtungen gemäss Abs. 4 (Stichtag 1. Januar 1999) ihre Betriebsfläche um insgesamt höchstens 25 Prozentpunkte zulasten des Wohnanteils erhöhen.

⁶ Bei etappenweiser Ausführung von Bauvorhaben sind die Bauten oder Nutzungsänderungen so zu realisieren, dass der vorgeschriebene Wohnanteil bei jedem Zwischenstand eingehalten ist.



Teilrevision Bau- und Zonenordnung

Änderung der Bauordnung
Nichtanrechenbarkeit an Wohnanteil

Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV



Impressum

Herausgeberin

Stadt Zürich
Hochbaudepartement
Amt für Städtebau
Postfach, 8021 Zürich

Bezugsquelle:

Stadt Zürich
Amt für Städtebau (AfS)
Lindenhofstrasse 19
8021 Zürich
Tel. 044 412 11 11
www.stadt-zuerich.ch/hochbau
afs@zuerich.ch

Foto Titelseite:

Juliet Haller, Amt für Städtebau

09. November 2020

Inhalt

1 Ziele und Inhalte des Erläuterungsberichts	4
2 Ausgangslage.....	4
2.1 Anlass.....	4
2.2 Ziele der BZO-Teilrevision	5
2.3 Situation	5
2.4 Bau- und Zonenordnung.....	5
3 Gegenstand der BZO-Teilrevision.....	7
3.1 Änderung der Bauordnung.....	7
4 Übergeordnete Grundlagen und Rahmenbedingungen	14
4.1 Kantonale Richtplanung.....	14
4.2 Regionaler Richtplan	14
4.3 Kommunaler Richtplan	14
4.4 Weitere übergeordnete Gesetze und Grundlagen.....	14
5 Sachthemen / Auswirkungen.....	15
5.1 Bauzonenkapazität und –reserve.....	15
5.2 Ortsbild-, Denkmal-, Natur- und Landschaftsschutz	15
5.3 Verkehr und Erschliessung	15
5.4 Freiraumversorgung	15
5.5 Öffentliche Infrastruktur	16
5.6 Naturgefahren.....	16
5.7 Umwelt	16
6 Interessensabwägung.....	16
7 Verfahren	16
7.1 Öffentliche Auflage	16
7.2 Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen	17
7.3 Kantonale Vorprüfung.....	21
7.4 Überarbeitung.....	21
7.5 Festsetzung Gemeinderat.....	21
7.6 Weiteres Verfahren.....	21
Anhang 1: Analyse Hotels und Wohnanteile	23

1 Ziele und Inhalte des Erläuterungsberichts

Nebst Planunterlagen und Vorschriften gehört zur Nutzungsplanung ein Erläuterungsbericht (Art. 47 Raumplanungsverordnung, RPV¹).

Gemäss Art. 47 RPV hat die Behörde, welche Nutzungspläne erlässt, der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht zu erstatten. Darin ist auszuführen, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, die Anregungen aus der Bevölkerung, die Sachpläne und Konzepte des Bundes und den Richtplan berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen (Art. 47 Abs. 1 RPV).

2 Ausgangslage

2.1 Anlass

Am 18. November 2009 reichte Gemeinderat Niklaus Scherr (AL) eine Motion ein (GR Nr. 2009/534: Bau- und Zonenordnung, Anrechnung von Wohnanteilsflächen, Ergänzung Art. 6) sowie ein Postulat (GR Nr. 2009/541: Bau- und Zonenordnung, Nichtanrechnung auf den Wohnanteil von Zweitwohnungen, Hotelnutzungen & Business-Appartements), die der Stadtrat dem Gemeinderat mit einem ausführlichen Bericht am 7. März 2012, GR Nr. 2012/73, zur Abschreibung beantragte. Der Gemeinderat wies den Antrag des Stadtrats zur Abschreibung der Motion und des Postulats am 30. November 2016 zurück und verlangte vom Stadtrat einen Ergänzungsbericht zu einem erweiterten Fragekatalog. Der umfangreiche Bericht «Zweitwohnungen Stadt Zürich» wurde dem Gemeinderat am 4. April 2018 mit der Weisung 2018/132 vorgelegt. Der Gemeinderat hat am 8. Januar 2020 den Antrag des Stadtrats beraten und Folgendes beschlossen:

1. Vom Bericht «Zweitwohnungen Stadt Zürich» (Beilage, datiert 29. Dezember 2017) wird Kenntnis genommen.
2. Die Motion, GR Nr. 2009/534, von Niklaus Scherr (AL) vom 18. November 2009 betreffend Bau- und Zonenordnung, Anrechnung von Wohnanteilsflächen, Ergänzung Art. 6 wird nicht abgeschrieben. Dem Stadtrat wird gemäss Art. 92 Abs. 1 GeschO GR eine Nachfrist von 12 Monaten zur Erarbeitung einer Vorlage zur Motion GR Nr. 2009/534 mit folgendem Auftrag eingeräumt:
 - Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage für eine Teilrevision der BZO zu unterbreiten, mit dem Zweck, dass Hotelnutzungen, gewerblich kommerziell genutzte Zweitwohnungen sowie dem Tourismus dienende Beherbergungsflächen nicht dem Wohnanteil anzurechnen sind. Von dieser Regelung erfasst werden sollen Business-Apartments wie auch Wohnungen, sofern diese regelmässig und gewerbsmässig jeweils unter drei Monaten zur Verfügung gestellt werden. Ziel ist es, dass Erstwohnungen in Wohnhäusern im Umfang der Wohnanteilspflicht geschützt bleiben.
 - Der Stadtrat wird beauftragt dem Gemeinderat eine Vorlage für eine Teilrevision des Zonenplans zu unterbreiten, wonach Gebiete auszuscheiden sind, in denen bestehende Hotelnutzungen auf die Wohnanteilsfläche angerechnet werden dürfen.
 - Die Revisionsvorlage ist öffentlich aufzulegen, beim Kanton vorprüfen zu lassen und anschliessend dem Rat zur Beschlussfassung zu unterbreiten.

¹ vom 28. Juni 2000, SR 700.1

Zudem wurde am 11. Dezember 2019 die Motion, GR Nr. 2019/551, der SP-, Grüne- und AL-Fraktion eingereicht, die eine Registrierungspflicht für gewerblich-kommerzielle Anbieter*Innen von Beherbergungsflächen für den Tourismus und für Business-Appartements fordert. Der Stadtrat lehnte die Motion am 26. Februar 2020 ab, da keine kommunale Zuständigkeit besteht zur Einführung einer besonderen Registrierungspflicht für gewerblich-kommerzielle Anbietende von Beherbergungsflächen, die dem Tourismus dienen, und von Business-Appartements. Die Motion wurde am 3. Juni 2020 überwiesen.

2.2 Ziele der BZO-Teilrevision

Mit der vorliegenden Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO, vom 23. Oktober 1991 mit Änderungen bis 28. August 2019, AS 700.100) soll der Wohnraum im Umfang der Wohnanteilspflicht primär für die ansässige Bevölkerung vorbehalten sein.

2.3 Situation

Von der neuen Regelung sind alle Bauzonen betroffen, in denen gemäss Zonenplan ein Wohnanteil vorgeschrieben wird.

2.4 Bau- und Zonenordnung

2.4.1 Rechtskräftige Bau- und Zonenordnung

Mit der vorliegenden BZO-Teilrevision werden die Art. 6 und 40 BZO geändert. Nachfolgend sind die rechtskräftigen Artikel aufgeführt:

Art. 6 BZO

¹ Von der anrechenbaren Fläche der Vollgeschosse und der solche ersetzenden Dach- und Untergeschosse eines Grundstücks ist mindestens der im Zonenplan festgelegte Anteil als Wohnfläche zu realisieren.

² Ist ein Wohnanteil vorgeschrieben, müssen anrechenbare Flächen im Dachgeschoss dem Wohnen dienen. Vorbehalten bleibt eine Verlegung gemäss Abs. 3.

³ Die Wohnfläche kann innerhalb des Gebäudes und innerhalb eines Kreises mit einem Radius von 150 m in der Kernzone Altstadt und von 300 m in den übrigen Zonen verlegt werden. Eine Weiterverlegung über diesen Kreis hinaus ist nicht zulässig. Diese Beschränkung ist vor Baubeginn im Grundbuch anzumerken.

⁴ Ausser in Gebieten mit einem zulässigen anrechenbaren Untergeschoss und einem vorgeschriebenen Wohnanteil von weniger als 90 % darf der vorgeschriebene Wohnanteil zugunsten von Betrieben und Einrichtungen, die vorwiegend die in einem näheren Umkreis wohnende Bevölkerung mit Produkten oder Dienstleistungen des alltäglichen Bedarfs versorgen, auf folgende Minimalwerte herabgesetzt werden:

Zone	Wohnanteilspflicht	Minimalwert
zweigeschossig	90 %	50 %
dreigeschossig	90 %	66 %
	66 %	33 %
viergeschossig	90 %	75 %

	75 %	50 %
fünfgeschossig	90 %	80 %
	80 %	60 %
sechsgeschossig	90 %	83 %
	83 %	66 %

⁵ Zugunsten von Kinderbetreuungseinrichtungen (Krippen, Horte und dergleichen) sowie für Kindergärten darf unabhängig vom vorgeschriebenen Wohnanteil der Wohnanteil unbeschränkt herabgesetzt werden.

⁶ Bei etappenweiser Ausführung von Bauvorhaben sind die Bauten oder Nutzungsänderungen so zu realisieren, dass der vorgeschriebene Wohnanteil bei jedem Zwischenstand eingehalten ist.

Art. 40 BZO

¹ Von der anrechenbaren Fläche der Vollgeschosse und der solche ersetzenden Dach- und Untergeschosse eines Grundstückes ist mindestens der im Zonenplan festgelegte Anteil als Wohnfläche zu realisieren.

² Ist ein Wohnanteil vorgeschrieben, müssen anrechenbare Flächen im Dachgeschoss dem Wohnen dienen. Vorbehalten bleibt eine Verlegung gemäss Abs. 3.

³ Die Wohnfläche kann innerhalb des Gebäudes und innerhalb eines Umkreises mit einem Radius von 150 m in der Kernzone Altstadt und von 300 m in den übrigen Zonen verlegt werden. Eine Weiterverlegung aus diesem Umkreis hinaus ist nicht zulässig. Diese Beschränkung ist vor Baubeginn im Grundbuch anzumerken.

⁴ In Gebieten mit einem vorgeschriebenen Wohnanteil von 90 % darf der Wohnanteil zugunsten von Betrieben und Einrichtungen, welche vorwiegend die in einem näheren Umkreis wohnende Bevölkerung mit Dingen oder Dienstleistungen des alltäglichen Bedarfs versorgen, auf höchstens folgende Werte herabgesetzt werden:

50 %	in zweigeschossigen Zonen
66 %	in dreigeschossigen Zonen
75 %	in viergeschossigen Zonen
80 %	in fünfgeschossigen Zonen

^{4bis} Zugunsten von Kinderbetreuungseinrichtungen (Krippen, Horte und dergleichen) sowie für Kindergärten darf unabhängig von der geltenden Wohnanteilspflicht der Wohnanteil unbeschränkt herabgesetzt werden.

⁵ In Gebieten mit einem vorgeschriebenen Wohnanteil von 75 % können bestehende Betriebe und Einrichtungen gemäss Abs. 4 (Stichtag 1. Januar 1999) ihre Betriebsfläche um insgesamt höchstens 25 Prozentpunkte zulasten des Wohnanteils erhöhen.

⁶ Zweitwohnungen werden nicht auf die Wohnanteilsfläche angerechnet.

⁷ Bei etappenweiser Ausführung von Bauvorhaben sind die Bauten oder Nutzungsänderungen so zu realisieren, dass der vorgeschriebene Wohnanteil bei jedem Zwischenstand eingehalten ist.

3 Gegenstand der BZO-Teilrevision

3.1 Änderung der Bauordnung

Mit der vorliegenden Vorlage wird Art. 6 BZO ergänzt um die Absätze 1^{bis}, 2^{bis} und 2^{ter}; Abs. 2 wird revidiert:

1^{bis} Die Wohnung als Ganzes wird dem Wohnanteil gemäss Abs. 1 nicht angerechnet, sobald sie oder Teile davon regelmässig befristet für weniger als ein Jahr vermietet wird und zugleich in der Wohnung keine Person ihren Hauptwohnsitz hat oder keine Person die Wohnung im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g Zweitwohnungsgesetz nutzt.

2 Ist ein Wohnanteil vorgeschrieben, müssen anrechenbare Flächen im Dachgeschoss dem Wohnen dienen, wobei regelmässig befristete Vermietungen für weniger als ein Jahr unzulässig sind, falls in der Wohnung nicht zugleich eine Person mit Hauptwohnsitz oder eine im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g Zweitwohnungsgesetz gleichgestellte Person wohnt. Vorbehalten bleibt eine Verlegung gemäss Abs. 3.

2^{bis} Von der Regelung betreffend Nichtanrechenbarkeit (Abs. 1^{bis} und 2) sind solche Wohnungen ausgenommen, welche von der Gemeinde oder Privaten im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zum Zwecke der Unterbringung von Hilfebedürftigen zur Verfügung gestellt werden.

2^{ter} Die für Kontrolle und Vollzug von Abs. 1^{bis} bis 2^{bis} erforderlichen Daten sind über die Datenplattform OMEGA dem für Baubewilligungen zuständigen Amt im Abrufverfahren zugänglich zu machen.

Auch bei Art. 40 BZO werden die Abs. 1^{bis}, 2^{bis} und 2^{ter} neu eingeführt und Abs. 2 revidiert. Diese neuen bzw. geänderten Vorschriften haben denselben Wortlaut wie in Art. 6 BZO. Art. 40 Abs. 6 BZO wird aufgehoben.

Wie in Abbildung 1 dargestellt, bleiben mit der neuen Regelung insbesondere folgende Arten der Wohnnutzung dem Wohnanteil weiterhin anrechenbar:

1. Erstwohnungen gemäss Art. 2 Abs. 2 Zweitwohnungsgesetz (ZWG, LS 702, vgl. Kasten).
2. Den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen gemäss Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g ZWG (z. B. Wochenaufenthalter, Dienstwohnungen).
3. Private Zweitwohnungen, d. h. Wohnungen, die als Zweitwohnungen nach Art. 2 Abs. 4 ZWG genutzt werden. Jedoch nur sofern sie nicht regelmässig für weniger als ein Jahr befristet vermietet werden, ohne dass eine Person mit Hauptwohnsitz oder eine im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g ZWG gleichgestellte Person darin wohnt.
Befristete Vermietungen für weniger als ein Jahr mit einmaligem Charakter (d. h. einmal in fünf Jahren) sollen weiterhin dem Wohnanteil anrechenbar bleiben. Damit soll den bisher Ansässigen ein zeitlich begrenzter, einmaliger, beruflich, schulisch oder anderweitig begründeter Aufenthalt in einer anderen Landesgegend oder im Ausland nicht erschwert werden.
4. Klassische Hotelnutzungen. Dabei handelt es sich um Räumlichkeiten im touristischen Umfeld, mit für eine Aufenthaltsdauer von Tagen bis wenigen Wochen ausgelegten baulichen Infrastruktur. Solche Hotelzimmer haben keine fest installierten Kochgelegenheiten, sondern höchstens mobile Wasserkocher und Kaffeemaschinen sowie kleine Kühlschränke. Hotelnutzungen werden vom ZWG nicht erfasst, da es sich hierbei um keine Wohnungen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 ZWG handelt.

5. Wohnungen, die für die temporäre Unterbringung von Hilfebedürftigen genutzt werden, werden explizit nicht durch die vorliegende Regelung eingeschränkt (vgl. Kapitel 3.1.3).

Demgegenüber sind insbesondere folgende Arten der Wohnnutzung künftig nicht mehr dem Wohnanteil anrechenbar:

- a. Private Zweitwohnungen nach Art. 2 Abs. 4 ZWG, sofern sie regelmässig befristet für weniger als ein Jahr vermietet werden, ohne dass eine Person mit Hauptwohnsitz oder eine im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g ZWG gleichgestellte Person darin wohnt.
- b. Business-Apartments (auch belegte und unbelegte Apartments genannt), sofern solche regelmässig befristet für weniger als ein Jahr vermietet werden und zugleich keine Person ihren Hauptwohnsitz darin hat, oder keine Person das Business-Apartment im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g ZWG nutzt.

Mit dieser neuen Regelung sollen unter anderem die ideellen Immissionen, die durch den häufigen Wechsel von Mietenden entstehen können, reduziert werden.

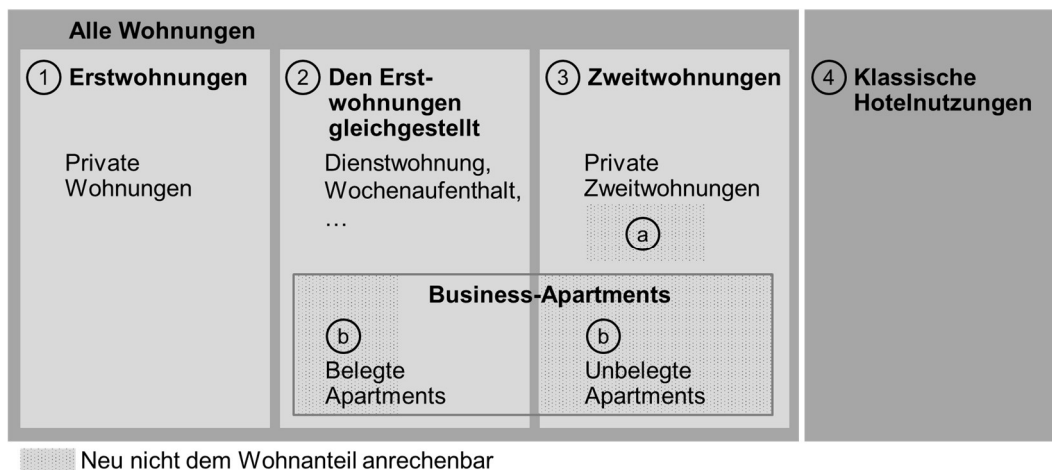


Abbildung 1: Arten der Wohnnutzung

Die Arten der Wohnnutzung, die neu nicht mehr dem Wohnanteil angerechnet werden, sind gemäss Bauordnung weiterhin zulässig, wo sie zonen- und bauordnungskonform sind. Sie müssen jedoch auf Flächen ausserhalb des Wohnanteils und ausserhalb der anrechenbaren Flächen gemäss Art. 6 Abs. 2 resp. Art. 40 Abs. 2 BZO realisiert werden.

Gemäss Art. 6 Abs. 2 und Art. 40 Abs. 2 BZO müssen anrechenbare Flächen im Dachgeschoss dem Wohnen dienen, wo ein Wohnanteil vorgeschrieben ist. Hierbei handelt es sich um eine Berechnungsvorschrift. Sobald ein Wohnanteil im Zonenplan vorgeschrieben wird, muss nicht nur die Wohnanteilspflicht eingehalten werden, sondern auch die anrechenbare Fläche im Dachgeschoss muss dem Wohnen dienen (Verlegungen sind zulässig). Diese anrechenbaren Flächen im Dachgeschoss sollen ebenfalls den Personen vorbehalten sein, die in der Gemeinde ihren Hauptwohnsitz haben oder im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g ZWG gleichgestellt sind. Art. 6 Abs. 2 und Art. 40 Abs. 2 BZO werden entsprechend revidiert.

Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (LS 702)

Zweitwohnungsgesetz, ZWG

Art. 2 Begriffe

¹ Eine Wohnung im Sinne dieses Gesetzes ist eine Gesamtheit von Räumen, die:

- a. für eine Wohnnutzung geeignet sind;
- b. eine bauliche Einheit bilden;
- c. einen Zugang entweder von aussen oder von einem gemeinsam mit anderen Wohnungen genutzten Bereich innerhalb des Gebäudes haben;
- d. über eine Kocheinrichtung verfügen; und
- e. keine Fahrnis darstellen.

² Eine Erstwohnung im Sinne dieses Gesetzes ist eine Wohnung, die von mindestens einer Person genutzt wird, die gemäss Artikel 3 Buchstabe b des Registerharmonisierungsgesetzes vom 23. Juni 2006 in der Gemeinde, in der die Wohnung liegt, niedergelassen ist.

³ Erstwohnungen gleichgestellt sind Wohnungen, die:

- a. zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken dauernd bewohnt werden;
- b. von einem Privathaushalt dauernd bewohnt werden, der im gleichen Gebäude eine andere Wohnung dauernd bewohnt;
- c. von Personen dauernd bewohnt werden, die sich nicht beim Einwohneramt melden müssen, insbesondere von diplomatischem Personal und Asylsuchenden;
- d. seit höchstens zwei Jahren leer stehen, bewohnbar sind und zur Dauermiete oder zum Kauf angeboten werden (Leerwohnungen);
- e. zu landwirtschaftlichen Zwecken genutzt werden und wegen der Höhenlage nicht ganzjährig für landwirtschaftliche Zwecke zugänglich sind;
- f. durch Unternehmen zur kurzzeitigen Unterbringung von Personal genutzt werden;
- g. als Dienstwohnungen für Personen, die insbesondere im Gastgewerbe, in Spitälern und in Heimen tätig sind, genutzt werden;
- h. rechtmässig vorübergehend anders als zum Wohnen genutzt werden.

⁴ Eine Zweitwohnung im Sinne dieses Gesetzes ist eine Wohnung, die weder eine Erstwohnung ist noch einer Erstwohnung gleichgestellt ist.

3.1.1 Quantitative Einordnung der Arten von Wohnnutzungen

In der Stadt Zürich sind 89 % aller Wohnungen Erstwohnungen, und weitere 6.5 % werden den Erstwohnungen gleichgestellt (Abbildung 2). Für die vorliegende Regelung in Betracht kommen erstens private Zweitwohnungen (2.4 %) und zweitens zu kommerziellen Zwecken kurzzeitig vermietete Apartments. In der Zweitwohnungszählung von Statistik Stadt Zürich werden die Apartmentwohnungen unterschieden in belegte und unbelegte Apartments. Wenn am Stichtag eine solche Wohnung durch eine Person gemietet wird, die in der Stadt Zürich gemeldet ist, wird die Wohnung in der Statistik als belegtes Apartment aufgeführt und gilt somit nicht als Zweitwohnung

(0.5 %). Ohne Meldung wird die Wohnung als unbelegtes Apartment geführt und zu den Zweitwohnungen gezählt (0.9 %). Als Zweitwohnungen gilt demnach die Summe aus unbelegten Apartments und privaten Zweitwohnungen (3.3 %).

Von der vorliegenden Regelung sind drei Gruppen betroffen: Die unbelegten Apartments ebenso wie Teile der belegten Apartments und der privaten Zweitwohnungen, denn letztere können ebenfalls kurzfristig vermietet sein. Dabei spielen Vermietungsdauer und Meldestatus der mietenden Person eine Rolle.

	Erstwohnungen	den Erstwohnungen gleichgestellte Wohnungen (ohne belegte Apartments)	belegte Apartments	unbelegte Apartments	private Zweitwohnungen	aus baulichen Gründen unbelegt
	%	%	%	%	%	%
Stadt Zürich	89.0	6.5	0.5	0.9	2.4	0.8
Kreis 1	72.9	11.4	1.3	2.6	10.6	2.1
Kreis 2	89.6	5.9	0.3	0.5	2.9	0.9
Kreis 3	89.3	6.2	0.5	1.4	2.0	0.7
Kreis 4	84.7	8.1	1.4	2.4	2.6	0.9
Kreis 5	88.0	6.2	0.5	0.6	3.8	1.2
Kreis 6	88.3	7.3	0.6	1.4	1.9	0.6
Kreis 7	87.4	6.7	0.2	0.8	4.2	0.8
Kreis 8	81.3	10.1	1.7	1.6	4.5	1.1
Kreis 9	91.8	4.8	0.4	0.5	1.5	1.0
Kreis 10	91.0	5.8	0.4	0.2	1.5	1.0
Kreis 11	90.2	6.6	0.2	0.9	1.4	0.7
Kreis 12	93.1	5.7	0.1	0.1	0.8	0.3

Abbildung 2: Wohnungsbestand nach Detailnutzungsart. Anteil am Gesamtwohnungsbestand. Quelle: Statistik Stadt Zürich, Zweitwohnungszählung 2019.

3.1.2 Auswirkungen auf Flächen ausserhalb des Wohnanteils und auf Erdgeschossnutzungen

Mit der neuen Regelung werden Wohnungen, die regelmässig für weniger als ein Jahr vermietet werden (z. B. Business-Apartments) weiterhin in Zonen zulässig sein, in denen Wohnnutzungen zulässig sind. Diese Nutzungen müssen jedoch künftig ausserhalb der Wohnanteilsflächen sowie ausserhalb der anrechenbaren Flächen im Dachgeschoss nach Art. 6 Abs. 2 resp. Art. 40 Abs. 2 BZO realisiert werden. Damit steigt die Nachfrage nach Flächen ausserhalb des Wohnanteils. Gewerbliche Nutzungen, welche weniger wertschöpfungsstark sind, könnten dadurch teilweise verdrängt werden.

Planerisch geschützt sind jedoch bestimmte Erdgeschossnutzungen in bestimmten Gebieten (Abbildung 3). Gemäss Art. 6a Abs. 1 BZO sind in Erdgeschossen, die den in den Ergänzungsplänen bezeichneten massgeblichen Platz- und Strassenräumen zugewandt sind, in der ersten Raumtiefe nur gewerbliche Nutzungen zulässig. Liegen die bezeichneten Erdgeschosse in einer Kern-, Quartiererhaltungs- oder Zentrumszone, sind nur publikumsorientierte gewerbliche Nutzungen, wie z. B. Gaststätten und Verkaufsgeschäfte, zulässig. Es handelt sich dabei um Gebiete an hochzentralen Lagen mit etablierten publikumsorientierten Nutzungen oder mit einer hohen Passantenfrequenz.

In Zentrumszonen sind gemäss Art. 18a Abs. 2 BZO im Erdgeschoss in der ersten Raumtiefe entlang von Strassen und Plätzen keine Wohnnutzungen zulässig.

Teilrevision der Bau- und Zonenordnung
Nichtanrechenbarkeit an Wohnanteil

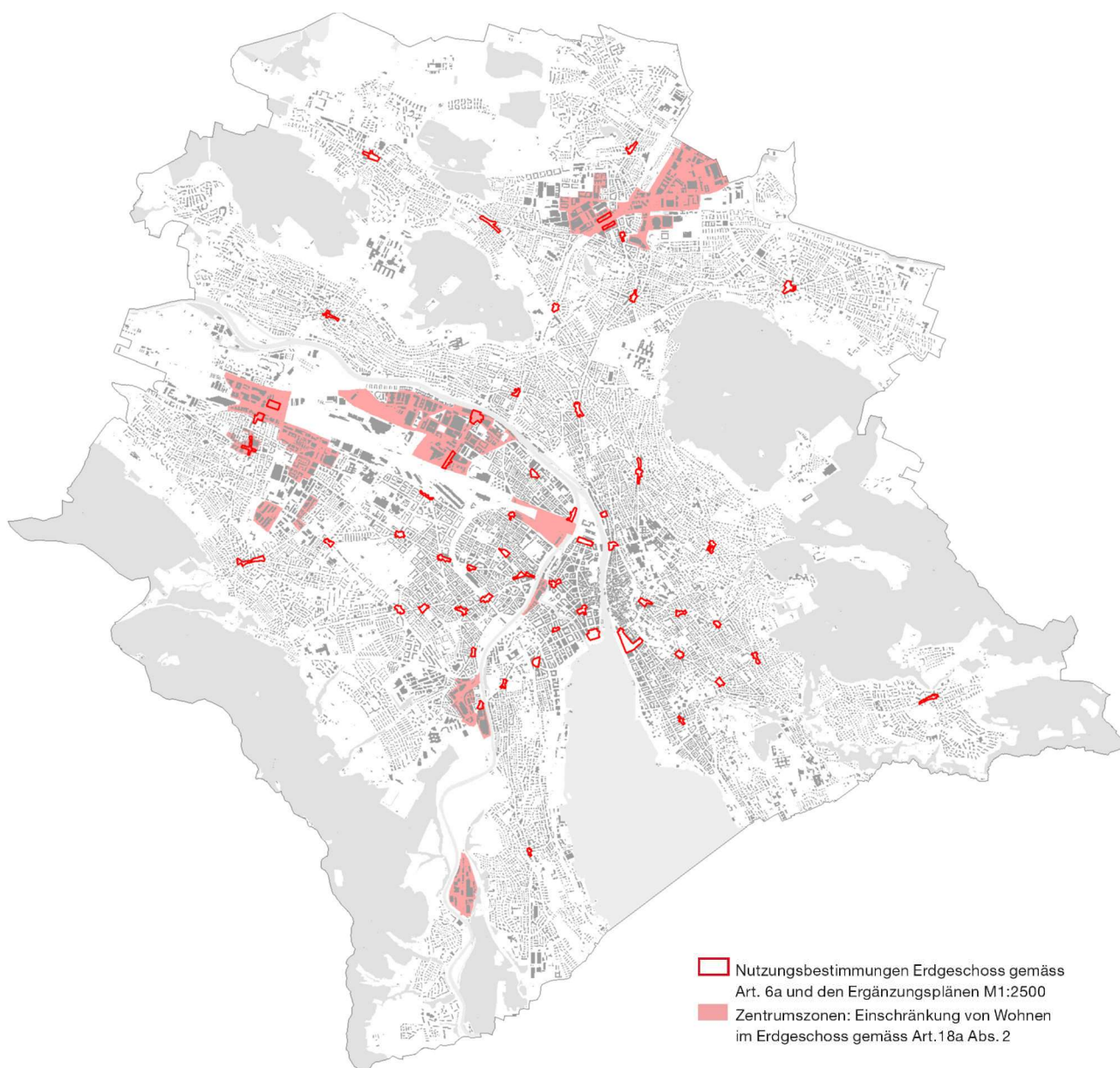


Abbildung 3: Übersichtsplan Erdgeschossnutzung. Quelle: Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV zur BZO-Teilrevision 2016.

Da die Nutzungen, welche mit der neuen Regelung nicht mehr dem Wohnanteil angerechnet werden, weiterhin als Wohnnutzungen gelten, sind die in Art. 6a Abs. 1 und Art. 18a Abs. 2 BZO beschriebenen Erdgeschossnutzungen planerisch weiterhin geschützt. Es gibt allerdings zahlreiche gewerbliche Nutzungen in zentrumsnahen Gebieten, welche durch diese beiden genannten planerischen Massnahmen nicht geschützt sind. Hier ist es möglich, dass es zu einer Verdrängung von gewerblichen Betrieben und damit zu einer unerwünschten Nutzungsentmischung kommt.

3.1.3 Abweichungen vom Auftrag des Gemeinderats

Hotelnutzungen nicht von Regelung erfasst

Gemäss Auftrag des Gemeinderats vom 8. Januar 2020 sollen auch Hotelnutzungen von der vorliegenden Regelung erfasst werden. Dabei sollten Gebiete ausgeschieden werden, in denen Hotelnutzungen dennoch dem Wohnanteil anrechenbar sind. Damit bezweckte der Gemeinderat, dass die Einschränkungen für Hotels verhältnismässig sind. Die Abklärungen im Rahmen der Erarbeitung der Vorlage haben nun aber ergeben, dass eine nutzungsplanerische Regulierung oder räumliche Einschränkung von Hotelnutzungen nicht sinnvoll – und somit die damit einhergehende öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung nicht zweckmässig – ist.

Als Entscheidungsgrundlage zum Umgang mit den Hotelnutzungen wurde eine Analyse erstellt, mit der die Zulässigkeit von bestehenden Hotels überprüft wurde, wenn auch diese von der vorliegenden Regelung betreffend Nichtanrechenbarkeit an Wohnanteil erfasst würden (Anhang 1).

Diese Analyse zeigt, dass ca. 20 % der bestehenden Hotels mit der neuen Regelung weiterhin zulässig und rund 3 % wahrscheinlich weiterhin zulässig wären. Demgegenüber wären rund 75 % wahrscheinlich nicht mehr zulässig. Zudem kann daraus gelesen werden, wie dispers die Hotelstandorte in der Stadt Zürich verteilt sind. Die Stadt Zürich hat eine polyzentrische Struktur – dies schlägt sich auch in einer räumlich dispersen Verteilung der Hotels nieder: Hotels kommen in den meisten Bauzonen vor. Sie befinden sich zwar überwiegend im Zentrum City, aber auch in den Zentren Altstetten und Oerlikon. Ebenso in den Quartieren und auch am Stadtrand. Vor diesem Hintergrund wäre eine schlüssige Abgrenzung von Gebieten, in denen bestehende Hotels uneingeschränkt zulässig wären, nur schwierig zu definieren und zu begründen.

Eine gewisse Heterogenität innerhalb der Wohnzonen ist aus siedlungspolitischer Sicht durchaus erwünscht. Auch Hotelnutzungen sind in den Wohnzonen aus stadtplanerischer Sicht nicht falsch bzw. aus ökonomischer Sicht sogar für das Quartier sinnvoll. Zudem stünden einschränkende Regelungen in Bezug auf die Hotels im Widerspruch zur Rolle der Stadt Zürich als kulturell, touristisch und wirtschaftlich bedeutsames Zentrum. Hotels haben volkswirtschaftlich eine grosse Bedeutung für die Stadt Zürich. Auf Stadtgebiet sind 126 Hotels oder hotelähnliche Betriebe angesiedelt mit rund 9'100 Zimmern. Im Jahr 2019 verzeichnete die Stadt Zürich über 3.5 Mio. Logiernächte (Bundesamt für Statistik, 2020). Die Reisebranche löste eine Wertschöpfung von ungefähr 1'475 Mio. CHF aus und besitzt mit rund 2.5 % an der gesamtwirtschaftlichen Brutto-Wertschöpfung der Stadt Zürich einen nicht unerheblichen Anteil an der Wirtschaftsleistung (Tourismus Stadt Zürich, 2015). Eine Regulierung von Hotelnutzungen zugunsten von Erstwohnungen wäre damit nicht verhältnismässig.

Ferner ist zu beachten, dass insbesondere die grösseren Hotelprojekte in letzter Zeit durch Umnutzungen von bestehenden Büro- oder Gewerbeliegenschaften entstanden und diese damit keine bestehenden Wohnungen verdrängen.

Abschliessend kann darauf hingewiesen werden, dass wenn Hotelnutzungen gemäss dem Auftrag des Gemeinderats eingeschränkt würden (bzw. Einschränkung nur in gewissen Gebieten), wären davon unter anderem kleinere Hotelbetriebe mit Gaststätte in den Quartieren betroffen. Deren Fortbestand wäre dank der Bestandesgarantie einstweilen nicht direkt gefährdet. Künftige neubauähnliche Investitionen am Gebäude könnten jedoch nicht mehr bewilligt werden.

Strengere Vorgabe zur Befristung der Vermietung

Gemäss Auftrag des Gemeinderats vom 8. Januar 2020 sollen von dieser Regelung Wohnungen erfasst werden, «sofern diese jeweils unter drei Monaten zur Verfügung gestellt werden». Der Vorschlag des Stadtrats geht weiter als der Auftrag des Gemeinderats, indem die befristete Vermietung auf ein Jahr erhöht wird. Damit bezweckt der Stadtrat, dass mögliche Schlupflöcher der Regelung reduziert werden. Wenn die Vermietung jeweils auf drei Monate begrenzt wird, dann könnte sich ein Geschäftsmodell etablieren, das auf Vermietungen ab drei Monaten setzt. Der Stadtrat will mit der Regelung möglichst viele befristete Mietverhältnisse erfassen. Zudem steigt bei einer Vermietungsdauer von mehr als einem Jahr die Wahrscheinlichkeit, dass die jeweiligen Mieterinnen und Mieter Wohnsitz in Zürich nehmen, wodurch auch die soziale Stabilität in der Nachbarschaft gestärkt wird. Im Weiteren können für die übrigen Bewohnerinnen und Bewohner häufige Wechsel von Mietenden lokal zu einer erhöhten Lärmbelastung und ideellen Immissionen führen.

Temporäre Unterbringung von Hilfebedürftigen nicht von der Regelung erfasst

Es ist langjährige Praxis der Stadt Zürich, dass alle hilfeschuchenden Menschen, deren Unterstützung in die Zuständigkeit der Stadt Zürich fallen, ein den Umständen entsprechendes «Dach über dem Kopf» haben sollen. Um diese Praxis zu gewährleisten, stellen das Sozialdepartement selber, wie auch zahlreiche private Organisationen temporäre Unterbringungsmöglichkeiten bereit. Namentlich sind dies Einrichtungen wie Notwohnungen, betreute Wohneinrichtungen, Notschlafstellen, Frauenhäuser, Schlupfhuus oder das Jugendwohnnetz. Alle diese Einrichtungen haben gemeinsam, dass die Unterbringung temporär ist und oftmals kein Wohnsitz begründet werden kann. Solche Wohnungen sollen weiterhin auf die Wohnanteilsfläche angerechnet werden können bzw. die entsprechende Nutzung von Wohnungen zur Unterbringung soll nicht durch die neue Regelung eingeschränkt werden.

Die Erbringung dieser Leistungen im öffentlichen Interesse gründet unter anderem auf dem kantonalen Sozialhilfegesetz (SHG, OS 851.1) § 2 Abs. 1: «Die Hilfe richtet sich nach den Besonderheiten und Bedürfnissen des Einzelfalles und den örtlichen Verhältnissen» und dem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (KESR) Art. 360 – 456 ZGB (Zivilgesetzbuch, AS 210), insbesondere Art. 391 Abs. 1: «Die Erwachsenenschutzbehörde umschreibt die Aufgabenbereiche der Beistandschaft entsprechend den Bedürfnissen der betroffenen Person». Die Beistandschaft beinhaltet in der Mehrheit der Fälle auch die Verpflichtung der BeiständIn für eine geeignete Unterbringung zu sorgen.

3.1.4 Kontrolle/Vollzug

Ein flächendeckendes, systematisches Monitoring betreffend Einhaltung dieser Regelung wird – wie bei anderen Vorschriften der BZO auch – aufgrund der beschränkten Ressourcen nicht möglich sein. Die Bauherrschaft trifft aber mit Einreichen des Baugesuchs eine Deklarationspflicht über die Art der Wohnnutzung. Zudem gilt gestützt auf kantonales Recht, dass die Bauherrschaft für Nutzungsänderungen ein Baugesuch einreichen muss, auch wenn keine baulichen Massnahmen erfolgen (nach § 309 Abs. 1 lit. b PBG).

Die Baubehörde wird auf Anzeige hin aktiv und überprüft, ob die neue Regelung hinsichtlich der Wohnanteilspflicht eingehalten wird.

Mit der Motion GR Nr. 2019/551 verlangt der Gemeinderat die Einführung einer Registrierungspflicht für gewerblich-kommerzielle Anbietende von Beherbergungsflächen für Tourismus und Business-Apartments. Für eine Registrierungspflicht auf kommunaler Stufe fehlt die gesetzliche Grundlage; sie ist allerdings auch nicht erforderlich. Zielführender ist eine Vorschrift, die das Bearbeiten der bereits bestehenden Datenbestände erlaubt.

Für Vollzug und Kontrolle der neuen Regelung der Wohnanteile ist die Bekanntgabe von Personendaten an das Amt für Baubewilligungen erforderlich. Die Bekanntgabe von Personendaten an eine andere Dienstabteilung stellt eine Bearbeitung von Personendaten dar. Dafür ist eine materiell-rechtliche Grundlage nötig (§ 16 IDG). Die notwendige rechtliche Bestimmung kann in der betreffenden Fachgesetzgebung (hier die BZO) geschaffen werden. Mit dem Abrufverfahren gestützt auf Art. 6 Abs. 2^{ter} BZO und Art. 40 Abs. 2^{ter} BZO wird dem Amt für Baubewilligungen ermöglicht, den für Vollzug und Kontrolle massgeblichen Sachverhalt zu erstellen.

4 Übergeordnete Grundlagen und Rahmenbedingungen

4.1 Kantonale Richtplanung

Im kantonalen Richtplan (Beschluss des Kantonsrates, Festsetzung, Stand 22. Oktober 2018) werden keine Aussagen gemacht, die für die vorliegende Planung relevant sind.

4.2 Regionaler Richtplan

Im regionalen Richtplan (Beschluss des Regierungsrates vom 21. Juni 2017, RRB Nr. 576/2017) werden keine Aussagen gemacht, die für die vorliegende Planung relevant sind.

4.3 Kommunaler Richtplan

4.3.1 Verkehr

Der gültige kommunale Richtplan Verkehr (RRB Nr. 1438 vom 22. September 2004) wird derzeit zusammen mit der erstmaligen Erarbeitung eines kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten aktualisiert (vgl. 4.3.2). Im kommunalen Richtplan Verkehr werden keine Aussagen gemacht, die für die vorliegende Planung relevant sind.

4.3.2 Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen

Zurzeit erarbeitet die Stadt Zürich erstmalig einen kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen. Die Vorlage wurde mit Stadtratsbeschluss 939/2019 vom 24. Oktober 2019 dem Gemeinderat überwiesen.

Darin ist folgende Massnahme formuliert: Die Stadt beobachtet und überprüft die Entwicklung der Anteile und der räumlichen Verteilung der Zweitwohnungen in periodischen Abständen. Bei problematischen Entwicklungen werden geeignete Massnahmen ergriffen (Richtplan-Kapitel 3.6.3, Massnahme b). Die vorliegende Änderung der Bauordnung leistet hierzu einen Beitrag.

4.4 Weitere übergeordnete Gesetze und Grundlagen

4.4.1 PBG-Teilrevision vom 14. September 2015 (Harmonisierung der Baubegriffe)

Die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich ist noch nicht an die harmonisierten Baubegriffe gemäss der seit 1. März 2017 in Kraft stehenden PBG-Teilrevision angepasst. Für die vorliegende

BZO-Teilrevision «Nichtanrechenbarkeit an Wohnanteil» gelten die Baubegriffe gemäss dem Planungs- und Baugesetz (PBG)² in der Fassung bis zum 28. Februar 2017.

4.4.2 Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen (VDNP)

Die Darstellung entspricht der Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen vom 11. Mai 2016 (VDNP; LS 701.12) und den von der Baudirektion in Anwendung von § 2 Abs. 2 VDNP gestatteten Abweichungen gemäss Schreiben vom 25. September 2018.

5 Sachthemen / Auswirkungen

5.1 Bauzonenkapazität und –reserve

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen Einfluss auf die Bauzonenkapazität und –reserven.

5.2 Ortsbild-, Denkmal-, Natur- und Landschaftsschutz

5.2.1 Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung der Schweiz ISOS

Die vorliegende Revision tangiert keine ISOS Schutzziele.

5.2.2 Denkmalschutz

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen Einfluss auf kommunale und überkommunale Schutz- und Inventarobjekte.

5.2.3 Natur- und Landschaftsschutz

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen Einfluss auf kommunale und überkommunale Schutzgebiete und auf keine Objekte des Natur- und Landschaftsschutzinventars.

5.2.4 Ökologische Vernetzungskorridore

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen Einfluss auf kommunale und überkommunale ökologische Vernetzungskorridore.

5.3 Verkehr und Erschliessung

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen Einfluss auf die Verkehrserschliessung.

5.4 Freiraumversorgung

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen Einfluss auf die Freiraumversorgung.

² vom 7. September 1975, LS 700.1.

5.5 Öffentliche Infrastruktur

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme steht im Einklang mit den Planungsgrundsätzen gemäss Art. 3 RPG. Es sind keine Massnahmen im Bereich von öffentlichen Infrastrukturen erforderlich.

5.6 Naturgefahren

5.6.1 Hochwasserschutz / Oberflächenabfluss

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen Einfluss auf den Hochwasserschutz bzw. den Oberflächenabfluss.

5.6.2 Massenbewegungen

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen Einfluss auf Massenbewegungen.

5.7 Umwelt

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen (relevanten) Einfluss auf: Belastete Standorte, Bodenverschiebungen, Klimaanalyse, Luft, Grundwasser, Oberflächengewässer, Gewässerschutz, Wassernutzung, Lärmschutz, Störfallvorsorge, Energie, Nichtionisierende Strahlung (NIS), Abfälle, Neobiota, Boden, Wald.

6 Interessensabwägung

Die verschiedenen Interessen aus den übergeordneten Grundlagen und Rahmenbedingungen, Sachthemen und Auswirkungen werden unter Berücksichtigung der Ziele gegeneinander abgewogen.

Um das Ziel zu erreichen, Wohnraum im Umfang der Wohnanteilspflicht primär für die ansässige Bevölkerung zu erhalten, werden Zweitwohnungen, die regelmässig befristet für weniger als ein Jahr vermietet werden, nicht mehr dem Wohnanteil angerechnet. Es wird in Kauf genommen, dass Anbietende von solchen Wohnungen (z.B. Business-Apartments) ihr Geschäftsmodell künftig nur noch ausserhalb der Wohnanteilspflicht ausüben können – vorbehältlich der Bestandesgarantie, soweit diese aufgrund getätigter Investitionen überhaupt zum Tragen kommt. Ebenso wird in Kauf genommen, dass die Nachfrage nach Flächen ausserhalb des Wohnanteils, insbesondere nach gewerblichen Flächen in zentrumsnahen Gebieten, höher wird.

7 Verfahren

7.1 Öffentliche Auflage

Die BZO-Teilrevision «Nichtanrechenbarkeit an Wohnanteil» wurde gemäss § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 11. Juli bis 8. September 2020 öffentlich aufgelegt.

Während der Dauer der Auflage wurden vier Einwendungen mit Anträgen eingereicht. Die Anträge können nicht berücksichtigt werden. Die Begründung wird im Bericht über die nicht berücksichtigten Einwendungen (nachfolgendes Kapitel 7.2 in diesem Bericht) dargelegt.

7.2 Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen

7.2.1 Einwendung 1

Antrag

Auf die publizierten Änderungen von Art. 6 und Art. 40 BZO sei vollumfänglich und ersatzlos zu verzichten.

Zusammenfassung der Begründung

Die Vorlage verletzt die Eigentumsgarantie in einer Art und Weise, wie sie in einem Lehrbuch nicht besser aufgezeigt werden könnte:

- Die Stadt Zürich ist nicht kompetent, den Begriff des «Wohnens» bzw. der «Wohnnutzung» im Zusammenhang mit dem «Wohnanteil» einzuschränken. Es fehlt damit an einer gehörigen gesetzlichen Grundlage.
- An der Nichtanrechnung bestimmter Wohnnutzungsarten an den Wohnanteil besteht kein aktuelles öffentliches Interesse. Auch der Lärmschutz kann zur Begründung des öffentlichen Interesses nicht herangezogen werden.
- Die geplante Regelung ist schliesslich weder geeignet, irgendein (nicht vorhandenes) Problem zu beheben, noch verhältnismässig im engeren Sinne.

Schliesslich verstösst die Vorlage gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit, indem sie eine nicht sachlich begründbare Ungleichbehandlung einführt, und stellt einen unzulässigen wirtschaftspolitischen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar.

Es ist offensichtlich, dass der Stadtrat auch der Auffassung war, dass diese Vorlage eigentlich unzulässig ist. Er wurde aber vom Gemeinderat verpflichtet, diese rechtswidrige Vorlage der Bevölkerung zu unterbreiten. Umso erstaunlicher ist, dass der Stadtrat die Vorlage gar verschärft und mit der Bevorzugung der Hotelbranche gegenüber den Anbietern von möblierten Apartments einen wirtschaftspolitisch motivierten Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit in Kauf genommen hat. Angesichts der klaren rechtlichen Situation ist dieses Vorgehen aber nicht haltbar. Offensichtlich unzulässige Vorlagen dürfen der Bevölkerung nicht unterbreitet werden. Es geht nicht an, die von der Änderung Betroffenen in unnötiger Weise auf den Rechtsmittelweg zu zwingen.

Stellungnahme

Der Antrag wird nicht berücksichtigt.

7.2.2 Einwendung 2

Antrag

Von der Änderung der Art. 6 und 40 BZO sei vollumfänglich abzusehen.

Zusammenfassung der Begründung

Die Änderung der Bauordnung hat das Ziel, Erstwohnungen zu schützen. Sowohl im Wortlaut der revidierten Art. 6 und 40 BZO als auch im Erläuterungsbericht wird wiederholt auf das Zweitwohnungsgesetz (ZWG) Bezug genommen. Die Revision vollzieht sich somit im Anwendungs- und Regelungsbereich des Zweitwohnungsgesetzes. Eine Kompetenzdelegation fehlt jedoch im kantonalen Recht des Kantons Zürich, weshalb die Stadt Zürich nicht zur Verschärfung der Vorschriften des ZWG befugt ist.

Die Stadt Zürich überschreitet mit der geplanten Einschränkung der anrechenbaren Nutzungen ihre Regelungskompetenz. Die Vorlage kann somit keine gültige gesetzliche Grundlage für einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit darstellen.

Unhaltbar ist sodann, dass die klassische Hotelnutzung, bei der Zimmer ohne Kochgelegenheit vermietet werden, weiterhin dem Wohnanteil angerechnet wird, wohingegen dies bei der unterjährigen Vermietung von möblierten Zimmern und/oder Wohnungen, die über eine Kochgelegenheit verfügen, nicht der Fall sein soll und zwar selbst dann nicht, wenn sich diese möblierten Zimmer und/oder Wohnungen in Gebäuden mit eigener Rezeption befinden.

In der Stadt Zürich sind lediglich 3.3 Prozent aller Wohnungen Zweitwohnungen. Daraus lässt sich kein Bedarf für einen derart schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit herleiten.

Der Schaden, den die BZO-Teilrevision bei der Einwenderin sowie allen übrigen Vermietern von möblierten Zimmern und Wohnungen bewirken würde, ist dagegen unvergleichbar gross: Zwar könnte die Einwenderin ihre Aparthotels in Zonen ohne Mindestwohnanteil verlegen, doch müsste hierzu zunächst ein passendes Gebäude gefunden werden. Würde ein Ersatzobjekt gefunden werden, würde sich sogleich ein weiterer Kritikpunkt an der Revision realisieren: Der Anteil der (betroffenen) Zweitwohnungen würde durch die BZO-Teilrevision gar nicht reduziert. Die Massnahme ist deshalb überhaupt nicht geeignet, um das behauptete Ziel der Revision – Schutz und Stärkung der Erstwohnungen – zu verwirklichen.

Stellungnahme

Der Antrag wird nicht berücksichtigt.

7.2.3 Einwendung 3

Anträge

1. Es sei die vorgesehene Regelung so anzupassen, dass die Verhältnismässigkeit gegenüber Anbietern von zu kommerziellen Zwecken kurzzeitig vermieteten Apartments gewahrt bleibt und diese – wie die konventionellen Hotels – von der vorgesehenen Regelung ausgenommen werden.
2. Eventualiter sei die vorgesehene Regelung so anzupassen, dass an zentraler Lage Gebiete ausgeschieden werden, in denen zu kommerziellen Zwecken kurzzeitig vermietete Apartments dem Wohnanteil nach wie vor anrechenbar sind.

Zusammenfassung der Begründung

Die Ausführungen des Stadtrats, weshalb Hotelnutzungen von der vorliegenden Regelung ausgenommen sind, sind ohne weiteres nachvollziehbar und schlüssig. Nur greift es zu kurz, wenn man sie ausschliesslich auf konventionelle Hotels anwendet und die professionell geführten Betriebe der Parahotellerie nicht miteinschliesst.

Faktisch führt die vorgesehene Regelung daher dazu, dass in der Stadt Zürich an zentralen Lagen mit einem Mindestwohnanteil keine «Serviced Apartments» mehr angeboten werden könnten, was für die Stadt Zürich als Wirtschaftsstandort weitreichende Folgen hätte.

Aus diesen Gründen sind die kommerziell angebotenen Wohnungen der Parahotellerie von der Regelung auszunehmen wie die konventionellen Hotels auch. Damit werden primär unerwünschte Nutzungen wie die private Vermietung über Kanäle wie Airbnb immer noch verhindert.

Eine Möglichkeit zur Wahrung der Verhältnismässigkeit sieht die Einwenderin – wie sie dies in ihrem Eventualantrag beantragt – in der Ausscheidung von einzelnen, an zentraler Lage liegenden

Gebieten, in denen zu kommerziellen Zwecken vermietete Apartments dem Wohnanteil anrechenbar wären. Ob mit einer solchen Regelung die Verhältnismässigkeit gewahrt werden kann, wäre jedoch im Rahmen der Erarbeitung einer abgeänderten Regelung noch genauer zu prüfen.

Stellungnahme

Der Antrag wird nicht berücksichtigt.

7.2.4 Einwendung 4

Antrag

Die entsprechenden Wohnanteilsbestimmungen sind so zu ergänzen, dass auch die Hotelnutzungen nicht an die Wohnanteilsflächen angerechnet werden kann. Bei der nun vorliegenden Änderung ist die Hotelnutzung ebenfalls in die nun vorliegende Regelung einzuschliessen.

Zusammenfassung der Begründung

Der Wohnanteilsplan soll Wohnraum für die Bevölkerung erhalten und entsprechend schützen. Dass politisch hart erstrittene Wohnanteile durch Hotelnutzungen, Business-Apartments «konsumiert» werden, ist eine störende Praxis.

Dass das Interesse an der Hotelnutzung höher gewichtet wird, als das mit dem Wohnanteilsplan verfolgte Ziel, Wohnraum für die Bevölkerung zu schützen, ist störend. Auch das im Planungsbericht angeführte Argument, dass einschränkende Regelungen in Bezug auf die Hotels im Widerspruch zur Rolle der Stadt Zürich als kulturell, touristisch und wirtschaftlich bedeutsames Zentrum stünden, vermag nicht zu überzeugen.

Stellungnahme

Der Antrag wird nicht berücksichtigt.

7.2.5 Begründung der Nicht-Berücksichtigung der Einwendungen 1-4

Öffentliches Interesse

Mit Beschluss vom 8. Januar 2020 beauftragte der Gemeinderat den Stadtrat, Erstwohnungen in Wohnhäusern im Umfang der Wohnanteilspflicht zu schützen, indem Hotelnutzungen und kurzfristige Beherbergungsflächen nicht an den Wohnanteil (Art. 6 BZO) angerechnet werden.

Gemäss wohnpolitischer Einschätzung des kommunalen Gesetzgebers besteht ein gewichtiges öffentliches Interesse daran, die Wohnungen in den Wohnzonen nach Massgabe der Wohnanteilspflicht (Art. 6 BZO) den Personen mit Hauptwohnsitz vorzubehalten.

Gemäss Bundesverfassung ist grundsätzlich jedes öffentliche Interesse geeignet, einen Eingriff in das Eigentum zu rechtfertigen, sofern das angestrebte Ziel (wie hier) nicht rein fiskalischer Art ist.

Mit der vom Gemeinderat formulierten Zielsetzung ist das öffentliche Interesse ausgewiesen.

Die vom Gemeinderat angestrebte Regelung steht im Einklang mit den Planungsgrundsätzen des Raumplanungsgesetzes, wonach die Planung auch den Bedürfnissen der Wohnbevölkerung Beachtung schenken soll (Art. 3 Abs. 3 RPG).

Gesetzliche Grundlage

Die Revisionsvorlage ordnet die Anrechenbarkeit von Wohnnutzungen neu.

Indem die beabsichtigte Nichtanrechenbarkeit gewisser Wohnnutzungen an den Wohnanteil neu geordnet wird, stellt die Vorlage eine kommunale Ausführung des Planungs- und Baugesetzes (PBG) dar.

Die BZO-Teilrevision ist gestützt auf das Planungs- und Baugesetz zulässig.

Die Vorschriften in § 49 Abs. 1 PBG, § 49a Abs. 3 PBG und § 52 PBG stellen die erforderliche gesetzliche Grundlage dar.

Verhältnismässigkeit und Eignung

Eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung der betroffenen Grundstücke bleibt auch bei Anwendung der neuen Regelung gewährleistet.

Die mit der neuen Regelung verbundenen Einschränkungen fallen im (von der Wohnanteilspflicht nicht erfassten) Gewerbeanteil und in Bauzonen ohne Wohnanteilspflicht weg.

Es bleibt somit genügend Spielraum, um auch solche Wohnnutzungen zu realisieren, die nicht an den Wohnanteil nach Art. 6 BZO angerechnet werden können.

Die neuen Vorschriften sind geeignet, eine Verdrängung von ansässigen Personen mit Hauptwohnsitz (und solche, welche die Kriterien gemäss Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g Zweitwohnungsgesetz erfüllen) in Zukunft im Umfang der Wohnanteilspflicht zu verhindern.

Die Vorlage wahrt die Verhältnismässigkeit, weil sie nicht auf die Hotelnutzungen Anwendung findet. Damit wird sichergestellt, dass eine bereits weitverbreitete und zonenkonforme Nutzung, nämlich die zum Wohnen zählende Hotelnutzung, nachträglich nicht zu grossen Teilen rechtswidrig wird.

Die Raumplanung hat sich an den tatsächlichen Verhältnissen zu orientieren. Eine nutzungsplanerische Regelung hat zweckmässig und verhältnismässig zu sein, sie soll den baulichen Bestand und die getätigten Investitionen nicht ausser Acht lassen. Aus Gründen der Rechtssicherheit und des Investitionsschutzes ist es zu vermeiden, dass weit verbreitete Nutzweisen (Hotelnutzungen) vorschriftswidrig werden.

Eine Bau- und Zonenordnung ist derart festzusetzen, dass die Notwendigkeit, die Bestandesgarantie anzurufen, auf Einzelfälle beschränkt bleibt. Es wäre somit unverhältnismässig, die mit dem Hotelbestand verbundenen Investitionen ausser Acht zu lassen und rechtswidrig werden zu lassen.

Beibehalt der bestehenden Regelung für Hotelnutzung ist begründet

Aus den oben genannten Gründen betreffend die Verhältnismässigkeit und Zweckmässigkeit ist die unterschiedliche Handhabung von Hotelnutzungen und anderen kurzfristigen Beherbergungsmöglichkeiten (wie z.B. Business-Apartments) in Bezug auf die Wohnanteilspflicht in der Sache und rechtlich begründet; eine unrechtmässige Ungleichbehandlung liegt nicht vor.

Eine rechtlich relevante (nicht PBG-konforme) Ungleichbehandlung liegt auch deswegen nicht vor, weil kurzfristige Beherbergungsmöglichkeiten in der Wohnzone weiterhin zonenkonform bleiben.

Im Gegensatz zu Hotels können unterjährig vermietete Beherbergungsflächen mit geringem Aufwand an Personen mit Hauptwohnsitz überjährig vermietet werden und somit in eine Wohnform umgewandelt werden, die an die Wohnanteilspflicht angerechnet wird.

7.3 Kantonale Vorprüfung

Parallel zur öffentlichen Auflage wurde der Entwurf dieser Teilrevision der Bau- und Zonenordnung dem Kanton Zürich zur Vorprüfung eingereicht.

Mit Schreiben vom 29. September 2020 hat die Baudirektion die Teilrevision der Nutzungsplanung (Änderung Bauordnung Art. 6 und Art. 40) als genehmigungsfähig eingestuft. Insbesondere weist die Baudirektion darauf hin, dass bei der vorliegend beabsichtigten Nichtanrechenbarkeit gewisser Wohnnutzungen an den Wohnanteil die Nutzweise in Zusammenhang mit der Wohnanteilspflicht näher geordnet wird. Eine solche Regelung sei gestützt auf § 49 Abs. 1 PBG und § 49a Abs. 3 PBG rechtmässig.

7.4 Überarbeitung

Aufgrund der öffentlichen Auflage und der kantonalen Vorprüfung waren keine Anpassungen an der Vorlage notwendig. Jedoch wurden die Dokumente aufgrund der Rückmeldungen aus der parallel durchgeführten städtischen Ämtervernehmlassung insbesondere in folgenden Punkten überarbeitet:

Die Art. 6 bzw. 40 Abs. 1^{bis} und 2 BZO wurden so ergänzt, dass neu «regelmässig» befristete Vermietungen von der Regelung erfasst werden. Mit «regelmässig» ist einmal innert fünf Jahren gemeint, womit den bisher Ansässigen ein zeitlich begrenzter, einmaliger, beruflich, schulisch oder anderweitig begründeter Aufenthalt in einer anderen Landesgegend oder im Ausland nicht erschwert werden. Diese Regelung ist damit kongruent zum Art. 7 Abs. 2 der Verordnung über die Grundsätze der Vermietung von städtischen Wohnungen (VGV, AS 846.100).

Mit der Ergänzung von Art. 6 bzw. 40 Abs. 2^{bis} BZO werden neu Wohnungen, die für die temporäre Unterbringung von Hilfebedürftigen genutzt werden, explizit nicht durch die vorliegende Regelung eingeschränkt.

Für Vollzug und Kontrolle der neuen Vorschriften gemäss vorliegender BZO-Teilrevision ist die Bekanntgabe von Personendaten an das Amt für Baubewilligungen erforderlich. Die Bekanntgabe von Personendaten an eine andere Dienstabteilung stellt eine Bearbeitung von Personendaten dar. Dafür ist eine materiell-rechtliche Grundlage erforderlich (§ 16 IDG). Die notwendige rechtliche Bestimmung kann in der betreffenden Fachgesetzgebung (hier die BZO) geschaffen werden, weshalb Art. 6 bzw. 40 Abs. 2^{ter} BZO ergänzt wurden.

7.5 Festsetzung Gemeinderat

Die BZO-Teilrevision bedarf der Festsetzung durch den Gemeinderat.

7.6 Weiteres Verfahren

Referendums- und Stimmrechtsbeschwerdefrist

Nachdem der Gemeinderat die Teilrevision festgesetzt hat, wird die Referendumsfrist (60 Tage) und die Frist für den Rekurs in Stimmrechtssachen (5 Tage) angesetzt. Diese beginnen gleichzeitig.

Genehmigung Kanton

Sind die beiden Fristen ungenutzt verstrichen oder ein allfälliges Referendum bzw. ein allfälliges Stimmrechtsrekursverfahren abgeschlossen, verfügt die kantonale Baudirektion die Genehmigung der Teilrevision.

Rekursfrist

Mit Bekanntmachung der Genehmigung durch die kantonale Baudirektion wird die BZO-Teilrevision während 30 Tagen zum Rekurs aufgelegt.

Inkraftsetzung

Ist die Rekursfrist ungenutzt verstrichen oder sind allfällige Rechtsmittelverfahren abgeschlossen, setzt der Stadtrat die BZO-Teilrevision in Kraft. Der Stadtratsbeschluss betreffend Inkraftsetzung wird während 30 Tagen zum Rekurs aufgelegt, wird kein Rechtsmittel gegen die Inkraftsetzung ergriffen, erlangt die Vorlage ihre Rechtskraft.

Anhang 1: Analyse Hotels und Wohnanteile

Als Entscheidungsgrundlage zum Umgang mit den Hotelnutzungen wurde eine Analyse erstellt, mit der die Zulässigkeit von bestehenden Hotels überprüft wurde, wenn auch Hotels von der vorliegenden Regelung betreffend Nichtanrechenbarkeit an Wohnanteil erfasst würden.

Methode

Bei dieser Analyse wurde mit den zur Verfügung stehenden Daten bei jedem Grundstück mit einem Hotel geprüft, wie hoch der effektive Wohnanteil für dieses Grundstück wäre, wenn die Hotelfläche nicht dem Wohnanteil angerechnet würde. Dieser effektive Wohnanteil wurde mit dem minimalen Wohnanteil gemäss BZO verglichen. Je nach Resultat werden die Hotelstandorte in einem Plan in unterschiedlichen Farben dargestellt:

Darstellung im Plan	Einschätzung	Erläuterung
Grün	Hotel weiterhin zulässig.	Für das betroffene Grundstück gilt ein Wohnanteil von 0 %.
Gelb	Hotel wahrscheinlich weiterhin zulässig.	Der Wohnanteil nach BZO wird bei diesem Grundstück auch dann eingehalten/überschritten, wenn Hotelnutzungen nicht dem Wohnanteil angerechnet würden.
Rot	Hotel wahrscheinlich nicht mehr zulässig.	Der Wohnanteil nach BZO wird bei diesem Grundstück unterschritten, wenn Hotelnutzungen nicht dem Wohnanteil angerechnet würden.

Die zur Verfügung stehenden Daten zu den effektiven Wohnanteilen beruhen auf einer Geschossnutzungserhebung des Amts für Städtebau und stellt eine Schätzung der Flächen in Prozent des Gebäudefussabdrucks dar. Die Daten zu den effektiven Wohnanteilen wurden bis 2018 durch das Amt für Städtebau erfasst und sind bis dato nicht vollständig mit der Praxis des Amts für Baubewilligungen abgeglichen. Zudem kann die Aktualität der Erhebung zur Nachführung vor allem bei Nutzungsänderungen und Aufstockungen nicht garantiert werden. Diese Geschossnutzungserhebung wurde für diese Analyse mit Internetrecherchen zu einzelnen Standorten ergänzt. Daneben vermieten Hotels neben den klassischen Hotelzimmern auch teilweise einzelne Business-Apartments. Dies wurde in der Analyse nicht berücksichtigt, da ansonsten eine aufwändige Recherche über alle Zimmerarten der Hotels gemacht werden müsste. Weiter wurde aufgrund der Datenlage das Dachgeschoss (hier gälte Art. 6 resp. 40 Abs. 2 BZO) nicht gesondert berücksichtigt. Aus diesen Gründen können aus dem Plan nur summarische Aussagen abgeleitet werden, nicht aber für einzelne Hotelstandorte.

Resultate

Diese Analyse zeigt, dass ca. 20 % der bestehenden Hotels mit der neuen Regelung weiterhin zulässig und rund 3 % wahrscheinlich weiterhin zulässig wären. Demgegenüber wären rund 75 % der bestehenden Hotels wahrscheinlich nicht mehr zulässig.

Zudem kann aus dem Plan gelesen werden, wie dispers die Hotelstandorte in der Stadt Zürich verteilt sind. Die Stadt Zürich hat eine polyzentrische Struktur – dies schlägt sich auch in einer räumlich dispersen Verteilung der Hotels nieder: Hotels kommen in den meisten Bauzonen vor. Sie befinden sich zwar überwiegend im Zentrum City, aber auch in den Zentren Altstetten und Oerlikon. Ebenso in den Quartieren und auch am Stadtrand.

Im Plan flächig dargestellt sind die vorgegebenen Mindestwohnanteile nach BZO. Unabhängig von der Analyse zu den Hotelnutzungen stellen die hellblauen Flächen (0 % Wohnanteilspflicht) diejenigen Gebiete dar, in denen auch künftig Wohnungen, die regelmässig für weniger als ein Jahr vermietet werden (z. B. Business-Apartments), uneingeschränkt möglich bleiben.

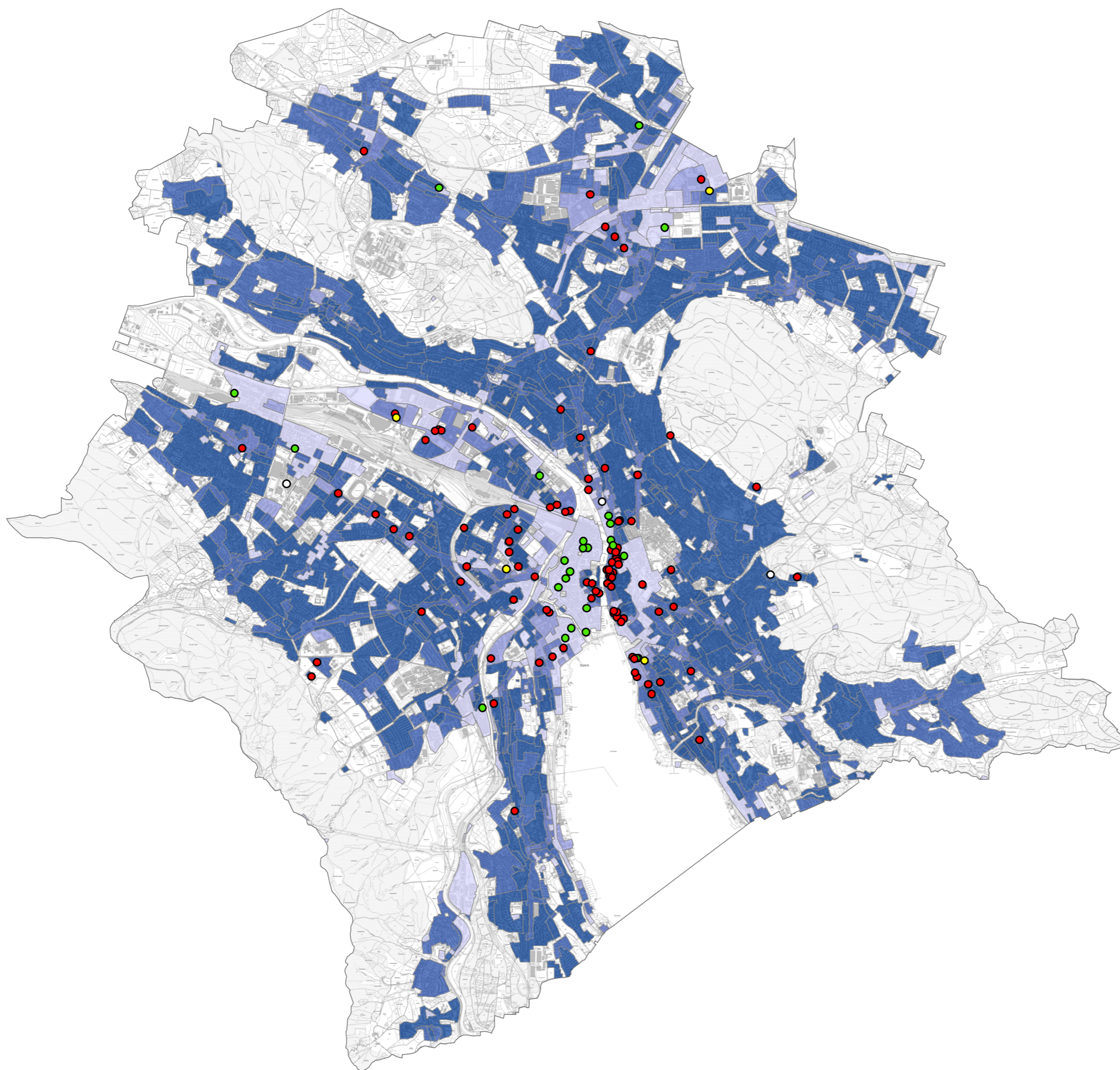
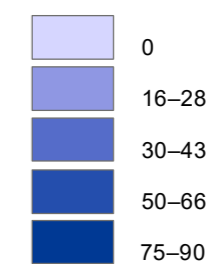
Analyse Hotels und Wohnanteile

Zulässigkeit bestehender Hotels

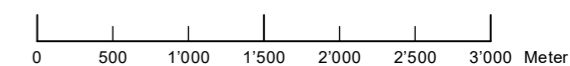
Einschätzung der Zulässigkeit bestehender Hotels, wenn auch Hotels von der vorliegenden Regelung betreffend Nichtanrechenbarkeit an Wohnanteil erfasst würden.

- Hotel weiterhin zulässig
- Hotel wahrscheinlich weiterhin zulässig
- Hotel wahrscheinlich nicht mehr zulässig
- Keine Einschätzung möglich

Minimaler Wohnanteil nach BZO in %



M 1:50'000



Stadt Zürich / Amt für Städtebau / Lindenhofstrasse 19 / Postfach / 8021 Zürich
 Tel. 044 412 11 11 / www.stadt-zuerich.ch/hochbau/ 06.11.2020 / afsegu