

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 8. Mai 2019

361.

Schriftliche Anfrage von Mischa Schiow und Eduard Guggenheim betreffend missbräuchliche Umnutzungen betreffend vorgeschriebenem Wohnanteil gemäss der städtischen Bauordnung, Angaben über die Umnutzungen oder die erteilten Ausnahmegewilligungen sowie Auflistung der betroffenen städtischen Liegenschaften, die an Dritte vermietet oder von städtischen Einrichtungen und Betrieben selber genutzt werden

Am 6. Februar 2019 reichten die Gemeinderäte Mischa Schiow (AL) und Eduard Guggenheim (AL) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2019/68, ein:

Gemäss Bauordnung der Stadt Zürich (Artikel 6; Wohnanteil, und Weitere) gilt:

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

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.

Nun muss festgestellt werden, dass diese Vorschriften zwar in den Baubewilligungsverfahren durchgesetzt, tatsächlich später aber vielfach verletzt werden, teilweise in einschneidender Weise. Ein krasses Beispiel dafür ist die Villen-Liegenschaft Parkring 11, die gemäss Zonenplan über einen Wohnanteil von 90 % verfügen muss, effektiv aber vollumfänglich als Architekturbüro genutzt wird. Weitere Beispiele sind an vielen Orten in der Stadt bekannt.

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

1. Ist dem Stadtrat diese Problematik bekannt und werden entsprechende Umnutzungen, soweit sie bekannt sind, mit entsprechenden Massnahmen rückgängig gemacht?
2. Welche Mittel stehen dem Stadtrat zur Verfügung, um missbräuchliche Umnutzungen festzustellen, und setzt er diese Mittel wenn vorhanden auch regelmässig ein?
3. In welchen Fällen sind Ausnahmegewilligungen erteilt worden, und mit welchen Begründungen?
4. Verfügt der Stadtrat über Unterlagen, die Verstösse gegen die Wohnanteils-Pflichten über das ganze Stadtgebiet zahlen- und anteilmässig aufzuführen? Wir bitten um entsprechende Aufstellungen.
5. Welche stadteigenen Liegenschaften im Verwaltungs- und im Finanzvermögen werden in Verletzung der Wohnanteils-Pflicht und in welchem Umfang
 - a) von der Stadt an Dritte vermietet?, und
 - b) von städtischen Einrichtungen und Betrieben selbst genutzt?Bitte um eine vollständige Auflistung, getrennt nach a) und b).
6. Im aktuellen Beispiel Freiestrasse 58 will der Stadtrat eine solche bisher mit Ausnahmegewilligung erlaubte und nur teils in öffentlichem Interesse stehende Nutzung nun durch eine Zonenplanänderung mit vollständiger Aufhebung des Wohnanteils von bisher 90 % legalisieren und ausweiten. Damit wird die eben erst festgesetzte BZO 2016 bereits wieder teilweise in Frage gestellt. Es stellt sich die Frage, welche Güterabwägung eine solche erhebliche Zonenplanänderung rechtfertigt, und auch, ob weitere ähnliche Zonenplanänderungen vorgesehen sind?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Die in den 1960er- Anfang der 1970er-Jahre festgestellte Verdrängung von Wohnraum durch Dienstleistungsnutzungen war mit ein Grund zum erstmaligen Erlass von Wohnanteilsvorschriften in der aus dem Jahr 1963 stammenden städtischen Bauordnung (BauO¹⁹⁶³). Am 1. Oktober 1978 setzte der Stadtrat die Übergangsregelung von Art. 58a BauO¹⁹⁶³ in Kraft.

Gemäss dieser durfte in der Kernzone und der Wohnzone A der bisherige Wohnraum flächenmässig nicht vermindert werden. Für die Wohnzone B wurde der Wohnflächenanteil auf 75 Prozent, in den Wohnzonen C, D und E auf 90 Prozent festgelegt. Der Gemeinderat beschloss am 5. November 1980 den definitiven Wohnanteilplan für das Stadtgebiet, der Mindestwohnanteile zwischen 0 und 90 Prozent vorsah. Dagegen wurden zahlreiche Rekurse erhoben. Nach Erledigung des grössten Teils der Rechtsmittelverfahren konnte der definitive Wohnanteilplan für das Stadtgebiet mit wenigen Ausnahmen am 12. Februar 1986 in Kraft gesetzt werden. Beim Erlass der aktuellen Bau- und Zonenordnung (BZO, AS 700.100) wurden wiederum nach Gebieten differenzierte Wohnanteilsvorschriften erlassen, vgl. Art. 6 und 40 BZO.

Bereits vor der erstmaligen Inkraftsetzung von Wohnanteilsvorschriften (1. Oktober 1978) ohne Baubewilligung erfolgte Umnutzungen von Wohnraum wären im damaligen Zeitpunkt bewilligt worden. Weil die Wohnanteilsregelungen keine Rückwirkung entfalteten, geniesst die entsprechende Nicht-Wohnnutzung Bestandegarantie. Erfolgte die eigenmächtig vorgenommene Umnutzung von Wohnraum nach dem genannten Stichtag und werden dadurch die Wohnanteilsvorschriften verletzt, so kann die Beseitigung dieses baurechtswidrigen Zustands gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung (BGE 107 Ia 121 ff.) nach Ablauf von dreissig Jahren nicht mehr durchgesetzt werden.

Währenddem vor einigen Jahrzehnten u. a. die Verdrängung von Wohnraum durch Büronutzungen Grund für den Erlass von Wohnanteilsvorschriften bildete, hat dieser Druck in den letzten Jahren nachgelassen. Festzustellen ist sogar eine leicht gegenläufige Tendenz, indem vereinzelt Geschäftshäuser einer Wohnnutzung zugeführt werden.

Was die in der Schriftlichen Anfrage ausdrücklich erwähnte Liegenschaft Parkring 11 angeht, ist Folgendes festzuhalten: Mit Bausektionsbeschluss (BE) 806/92 vom 26. Juni 1992 wurde die Erteilung einer Ausnahmegewilligung von den Wohnanteilsvorschriften im Sinne eines Vorentscheids in Aussicht gestellt. Bei dem mit BE 1354/94 am 20. Dezember 1994 bewilligten Umbau mit Umnutzung der Liegenschaft wurde die entsprechende Ausnahmegewilligung definitiv erteilt. Begründet wurde der Dispens damit, dass die integrale Unterschutzstellung des Gebäudes einschliesslich Annexbauten kein zeitgemässes Wohnen zu erschwinglichen Preisen erlaube, da insbesondere auch an Teilen im Inneren der Villa keine Eingriffe in die geschützte Bausubstanz vorgenommen werden dürften und daher keine Unterteilung in mehrere Wohneinheiten möglich sei.

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

Zu Frage 1 («Ist dem Stadtrat diese Problematik bekannt und werden entsprechende Umnutzungen, soweit sie bekannt sind, mit entsprechenden Massnahmen rückgängig gemacht?»):

Die Problematik ist dem Stadtrat bekannt. Soweit die Baubehörde von derartigen Umnutzungen Kenntnis erhält, wird der Eigentümer- und Mieterschaft Gelegenheit gegeben, ein nachträgliches Baugesuch einzureichen oder den Nachweis zu erbringen, dass die Umnutzung vor mehr als dreissig Jahren erfolgte. Kann dieser Nachweis nicht erbracht und auch keine nachträgliche Bewilligung erteilt werden, wird unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips eine angemessene Frist zu Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands angesetzt.

Zu Frage 2 («Welche Mittel stehen dem Stadtrat zur Verfügung, um missbräuchliche Umnutzungen festzustellen, und setzt er diese Mittel wenn vorhanden auch regelmässig ein?»):

Der Baubehörde steht nicht genügend Personal zur Verfügung, um flächendeckend Kontrollen betreffend Einhaltung der Wohnanteilsvorschriften vorzunehmen. Werden bei der Baugesuchsbearbeitung Abweichungen zum letztbewilligten Zustand festgestellt, oder erhält die Baubehörde sonstwie Kenntnis von erfolgten Umnutzungen, so leitet sie das in der Antwort zu Frage 1 umschriebene Verfahren ein.

Zu Frage 3 («In welchen Fällen sind Ausnahmegewilligungen erteilt worden, und mit welchen Begründungen?»):

Die Baubehörde verfügt über keinerlei Aufstellungen oder Daten, welche nach erteilten Ausnahmegewilligungen ausgewertet werden könnten.

Neben den in den einleitenden Bemerkungen erwähnten Gründen des Denkmalschutzes können beispielsweise übermässige Verkehrsimmissionen oder die Erfüllung öffentlicher Aufgaben eine Ausnahmegewilligung rechtfertigen. Bevor durch entsprechende gesetzliche Regelungen die Wohnanteilsverpflichtung für der Quartiersversorgung dienende Institutionen (Art. 6 Abs. 4 bzw. Art. 40 Abs. 4 BZO) und Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Kindergärten (Art. 6 Abs. 5 bzw. Art. 40 Abs. 4^{bis} BZO) herabgesetzt wurde, war die Bewilligung solcher Nutzungen oftmals Gegenstand von Ausnahmegewilligungen.

Zu Frage 4 («Verfügt der Stadtrat über Unterlagen, die Verstösse gegen die Wohnanteils-Pflichten über das ganze Stadtgebiet zahlen- und anteilmässig aufzuführen? Wir bitten um entsprechende Aufstellungen.»):

Weder der Stadtrat noch die Baubehörde verfügen über Unterlagen oder Daten, mit denen Verstösse gegen die Wohnanteilsverpflichtungen ausgewertet und zahlen- oder anteilmässig aufgeführt werden könnten.

Zu Frage 5 («Welche stadteigenen Liegenschaften im Verwaltungs- und im Finanzvermögen werden in Verletzung der Wohnanteils-Pflicht und in welchem Umfang a) von der Stadt an Dritte vermietet?, und b) von städtischen Einrichtungen und Betrieben selbst genutzt? Bitte um eine vollständige Auflistung, getrennt nach a) und b).»):

Wohnanteilsvorschriften bestehen für Wohn-, Zentrums-, Quartiererhaltungs- sowie Kernzonen, nicht aber für Industrie- und Gewerbezone, Zonen für öffentliche Bauten, Erholungs-, Freihalte-, Landwirtschafts- und Reservezone. Die Wohnanteilsverpflichtung beträgt zwischen 0 und 90 Prozent. Diese Pflicht bezieht sich auf die anrechenbaren Flächen der Vollgeschosse und von Dach- und Untergeschossen, die ein Vollgeschoss ersetzen (Art. 6 Abs. 1 bzw. Art. 40 Abs. 1 BZO). Ist ein Wohnanteil vorgeschrieben, müssen zudem anrechenbare Flächen «gewöhnlicher» Dachgeschosse ebenfalls dem Wohnen dienen (Art. 6 Abs. 2 bzw. Art. 40 Abs. 2 BZO). Wie schon erwähnt (vgl. Antwort zu Frage 3) kann der an sich vorgeschriebene Wohnanteil für Quartiersversorgungsbetriebe sowie Kinderbetreuungseinrichtungen und Kindergärten von Gesetzes wegen herabgesetzt werden. Zudem kann fehlende Wohnfläche von einem entsprechenden Reserven aufweisenden Grundstück innerhalb eines Radius von 150 m in der Kernzone Altstadt bzw. von 300 m in den übrigen Zonen transferiert werden (Art. 6 Abs. 3 bzw. Art. 40 Abs. 3 BZO).

Immobilien Stadt Zürich und Liegenschaften Stadt Zürich verwalten in Zonen mit Wohnanteilsverpflichtung den grössten Teil der im städtischen Besitz befindlichen Liegenschaften. Angesichts der vorerwähnten Komplexität der gesetzlichen Regelungen für die gebäudeweise Wohnflächenberechnung und der grossen Zahl verwalteter Liegenschaften lassen die bestehenden Datensätze die gewünschte Auswertung ohne einen unverhältnismässigen personellen Aufwand (Prüfung jedes einzelnen Objekts) nicht zu. Was Immobilien Stadt Zürich angeht, müssten von insgesamt mehr als 1600 Liegenschaften im Verwaltungsvermögen rund 200 Objekte im Detail überprüft werden. Bei Liegenschaften Stadt Zürich besteht bei etwa 60 der mehr als 600 Liegenschaften des Eigenwirtschaftsbetriebs «Wohnen & Gewerbe» die Möglichkeit, dass die Wohnanteilsverpflichtungen verletzt sind.

Bei Liegenschaften, die vom Elektrizitätswerk und der Wasserversorgung verwaltet werden, sind keine von den Wohnanteilsverpflichtungen abweichende Nutzungen bekannt.

Bei den von Grün Stadt Zürich verwalteten Objekten werden der landwirtschaftliche Pachtbetrieb Schipferhof und der Quartierhof Wynegg durch Dritte in Abweichung von den Wohnanteilsvorschriften genutzt. Von Grün Stadt Zürich wird – in Abweichung von den Wohnanteilsvorschriften – der in der Wohnzone befindliche Teil der Stadtgärtnerei selbst genutzt.

Bei den von den Verkehrsbetrieben verwalteten Liegenschaften widerspricht einzig das Depot Hard der Wohnanteilspflicht. Dies, weil die bestehende Wohnnutzung die von der Zone geforderten 33 Prozent unterschreitet.

Das Tiefbauamt verfügt nicht über entsprechende Unterlagen, so dass insoweit keine Aussagen gemacht werden können.

Zu Frage 6 («Im aktuellen Beispiel Freiestrasse 58 will der Stadtrat eine solche bisher mit Ausnahmebewilligung erlaubte und nur teils in öffentlichem Interesse stehende Nutzung nun durch eine Zonenplanänderung mit vollständiger Aufhebung des Wohnanteils von bisher 90 % legalisieren und ausweiten. Damit wird die eben erst festgesetzte BZO 2016 bereits wieder teilweise in Frage gestellt. Es stellt sich die Frage, welche Güterabwägung eine solche erhebliche Zonenplanänderung rechtfertigt, und auch, ob weitere ähnliche Zonenplanänderungen vorgesehen sind?»):

Während vieler Jahre konnten öffentliche Nutzungen mittels Ausnahme von den Wohnanteilsvorschriften bewilligt werden (vgl. auch Antwort zu Frage 3). Diese Praxis wird von den Gerichten nicht mehr generell gestützt.

Um Rechts- und Planungssicherheit zu erlangen, ist die Stadt Zürich deshalb dazu übergegangen, den Wohnanteil auf Grundstücken mit öffentlichen Nutzungen, die nicht in einer Zone für öffentliche Bauten liegen, zu reduzieren oder ganz aufzuheben. In der letzten Teilrevision der BZO wurden nur städtische Nutzungen auf ihre Zonenkonformität überprüft. Dort wo, auch langfristig zu erhaltende öffentlichen Nutzungen, beispielsweise ein Kreisbüro, nicht mit dem minimalen Wohnanteil in Einklang standen, wurden die Wohnanteile auf 0 Prozent gesenkt. Private Nutzungen mit öffentlicher Ausrichtung auf städtischen Parzellen wurden damals nicht überprüft. Der Wohnanteil von 90 Prozent wurde deshalb bei der Liegenschaft Freiestrasse 56/58 unverändert übernommen.

Aufgrund von aktuellen, baubewilligungspflichtigen Instandsetzungsabsichten bei dieser Liegenschaft wird zur langfristigen planungsrechtlichen Sicherung der schulischen und kulturellen Nutzung (Kinder- und Jugendtheater Metzenthin und Museum Kulturama) eine Reduktion des Mindestwohnanteils von 90 auf 0 Prozent erforderlich.

Solche fallbezogenen Zonenplanänderungen stellen die BZO 2016 nicht in Frage. Weil letztlich der Gemeinderat darüber befindet, sind sie auch demokratisch legitimiert.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti