

Zürich, den 13. Januar 2010

## **DER STADTRAT VON ZÜRICH**

**an den Gemeinderat**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 18. November 2009 reichte Gemeinderat Niklaus Scherr (AL) folgende Motion, GR Nr. 2009/534, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten mit folgender Ergänzung von Art. 6 der Bau- und Zonenordnung:

Abs. 6 (neu)

Zweitwohnungen, Business-Appartements und dem Tourismus dienende Beherbergungsflächen werden nicht auf die Wohnanteilsfläche angerechnet.

Ohne anderslautende Festlegungen gilt dies auch für Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften.

**Begründung**

Sinn und Zweck der in der BZO festgelegten Mindestanteile für Wohnnutzung ist die Sicherstellung von Wohnraum für die ortsansässige Bevölkerung. Ohne nähere Umschreibung in der kommunalen Bauordnung wird der Begriff Wohnen weit ausgelegt und umfasst auch nur temporär genutzte Zweitwohnungen (pied-à-terre) und Business-Appartements sowie touristische Hotelnutzungen.

Bei der Umzonung von Entwicklungsgebieten (Stadtraum HB, Maag-Areal, Hardturm-Areal, Zollfreilager etc.) wurde jeweils hart um Wohnanteile gerungen. Heute zeigt sich, dass auch gegen harten Widerstand erkämpfte höhere Wohnanteile oftmals durch Hotelnutzungen oder Business-Appartements «realisiert» resp. nicht im Sinne der Antragsteller verwirklicht werden. Negative Beispiele sind geplante und teilweise bereits bewilligte Hotelnutzungen im Mobimo-Tower («Renaissance Zürich City-West») und auf den Baufeldern C und B des Hardturm-Areals im geplanten Hochhaus von Patrick Gmür und in der angrenzenden Hofrandbebauung auf (25hours-Hotel) (Wohnanteil 30 Prozent), ein kürzlich ausgeschriebenes Vorentscheidungs-gesuch für ein Hotel an der Flüelastrasse 47 (40 Prozent Wohnanteil) neben dem Zollfreilager sowie planerische Absichten auf dem Zollfreilager einen Teil der Wohnnutzung durch Hotelbauten zu verwirklichen. Im Bereich von Stadtraum HB sind u. a. Business-Appartements und ev. auch Hotels geplant.

Die in diesen Entwicklungsgebieten festgelegten Wohnanteile sind heute schon an der kritischen Untergrenze. Wenn ein Teil davon jetzt für nomadisches und touristisches Gelegenheitswohnen zweckentfremdet wird, wird die angestrebte Mischnutzung faktisch vereitelt.

Parallel zum vermehrten Bau von Hotels zulasten der planerischen Wohnanteile steigt in den citynahen Gebieten die Zahl der nur noch als Zweitwohnungen genutzten pied-à-terre-Wohneinheiten.

Antrag auf dringliche Behandlung.

Mit Beschluss vom 9. Dezember 2009 erklärte der Gemeinderat die Motion als dringlich.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, die Änderung oder Aufhebung

eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, so hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR). Bei einer dringlich erklärten Motion beträgt diese Frist lediglich einen Monat nach der Dringlicherklärung (Art. 88 Abs. 3 GeschO GR).

Mit dem Motionsbegehren wird vom Stadtrat verlangt, dem Gemeinderat eine Vorlage für eine ausformulierte Änderung der Bau- und Zonenordnung zu unterbreiten. Gemäss Art. 41 lit. k der Gemeindeordnung (GO) ist der Gemeinderat zuständig für die Festsetzung der kommunalen Richt- und Nutzungspläne, ausgenommen die Festsetzung der Werkpläne und der Quartierpläne. Zu den Nutzungsplänen gehört insbesondere die Bau- und Zonenordnung. Das Anliegen ist somit grundsätzlich motionsfähig.

Der Motionär verlangt die Ergänzung von Art. 6 der Bau- und Zonenordnung mit einem neuen Abs. 6, wonach «Zweitwohnungen, Business-Appartements und dem Tourismus dienende Beherbergungsflächen [...] nicht auf die Wohnanteilsfläche angerechnet [werden]. Ohne anderslautende Festlegungen gilt dies auch für Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften».

Die Bau- und Zonenordnung enthält bereits heute eine Regelung über Zweitwohnungen. Gemäss Art. 40 Abs. 6 BZO werden Zweitwohnungen in *Kernzonen* nicht auf die Wohnanteilsfläche angerechnet. Diese Bestimmung wurde 1992 in die Bau- und Zonenordnung aufgenommen und erfolglos bis ans Bundesgericht angefochten. Eine gleichlautende, für die übrigen Bauzonen mit Wohnanteilsverpflichtungen geltende Regelung wurde hingegen auf dem Rechtsweg bzw. mit der aufsichtsrechtlich erlassenen Ersatzbauordnung der Baudirektion (BD-BZO) aufgehoben. In der Bau- und Zonenordnung 1999 wurde die *Kernzonenvorschrift* einschliesslich der Regelung betreffend Zweitwohnungen unverändert übernommen, während Stadt- und Gemeinderat in den übrigen Bauzonen von der Aufnahme einer entsprechenden Regelung absahen. Mit der Motion soll eine um zusätzliche Wohnnutzungskategorien erweiterte Zweitwohnungsbeschränkung auch für diese Zonen statuiert werden.

Grundsätzlich ist eine Beschränkung der Zweitwohnungen aufgrund des Bundesgerichtsentscheids zulässig. Die Motion wirft indessen eine Reihe von Fragen auf, die in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit nicht geklärt werden konnten.

Bisher nicht entschieden ist, ob die im ausformulierten Motionsbegehren nebst dem Begriff der «Zweitwohnungen» verwendeten Begriffe «Business-Appartements» und «dem Tourismus dienende Beherbergungsflächen» genügend bestimmt sind und eine eindeutige Abgrenzung zulassen.

Da nach der bisherigen Rechtsprechung insbesondere auch Hotelnutzungen ausdrücklich als Wohnnutzungen anerkannt sind, die bei der Wohnflächenverpflichtung angerechnet werden dürfen, wären zudem im Hinblick auf deren künftigen Ausschluss die festgesetzten Wohnanteile zu überprüfen, um eine unnötige oder gar unerwünschte Beeinträchtigung von bestehenden oder allenfalls auch neuen Hotelbetrieben zu vermeiden.

Offen ist auch, ob eine solche Regelung flächendeckend und damit auch in den «reinen» Wohngebieten (mit Wohnanteil 90 Prozent) recht-, zweck- und verhältnismässig wäre. Dazu wären vertiefte Abklärungen der Problematik erforderlich, die in der verfügbaren kurzen Zeit nicht vorgenommen werden konnten.

Fraglich ist sodann die rechtliche Zulässigkeit der geforderten Regelung, dass die Nichtanrechnung von Zweitwohnungen, Business-Appartements und dem Tourismus dienenden Beherbergungsflächen bei der Ermittlung der Wohnanteilsfläche ohne anderslautende Festlegungen auch für Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften gelte. Zumindest für Gestaltungspläne schreibt das kantonale Recht vor, dass die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten in diesen Sondernutzungsplänen bindend festzulegen sei. Mit der verlangten Bestimmung würde demgegenüber in der allgemeinen Bau- und Zonenordnung generell für alle Sondernutzungspläne eine Aussage zur Nutzweise gemacht.

Schliesslich ist auch zu überlegen, wie die geforderte Vorschrift in der Praxis umgesetzt werden könnte. Die Kontrolle ihrer Einhaltung dürfte insbesondere in städtischen Verhältnissen erhebliche Schwierigkeiten bereiten.

Der Stadtrat bringt dem Motionsanliegen indessen durchaus Verständnis entgegen, ist aber der Auffassung, dass die Problematik näher zu prüfen ist, bevor eine Vorschrift im Sinne des (ausformulierten) Motionsbegehrens erlassen werden kann. Er lehnt daher die Motion ab, ist jedoch bereit, das Anliegen als Postulat entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

der Stadtschreiber

**Dr. André Kuy**