



1C_401/2024

Urteil vom 30. April 2026

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Haag, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Kneubühler, Müller, Merz,
Gerichtsschreiberin Dillier.

Verfahrensbeteiligte

1. A. _____ AG,
2. B. _____ AG,
3. C. _____ AG,
4. D. _____ AG,

Beschwerdeführerinnen,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Simon Kohler,

gegen

Gemeinderat der Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat, Stadthaus, 8022 Zürich,
vertreten durch das Hochbaudepartement der Stadt Zürich, Rechtsdienst, Lindenhofstrasse 19, 8001 Zürich,

Baudirektion Kanton Zürich,
Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand

Änderung der Bau- und Zonenordnung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, vom 14. März 2024 (AN.2022.00008).

Sachverhalt:

A.

Mit Beschluss vom 22. September 2021 änderte der Gemeinderat der Stadt Zürich Art. 6 und Art. 40 der Bau- und Zonenordnung (BZO). Die neue Regelung sieht vor, dass befristet vermietete Wohnungen unter gewissen Voraussetzungen von der Anrechenbarkeit an den Mindestwohnanteil ausgeschlossen sind. Die Baudirektion des Kantons Zürich genehmigte die Änderung mit Verfügung vom 22. März 2022. Die BZO-Teilrevision wurde am 6. April 2022 im städtischen und am 8. April 2022 im kantonalen Amtsblatt publiziert.

B.

Dagegen gelangten die A. _____ AG, die B. _____ AG, die C. _____ AG und die D. _____ AG am 6. Mai 2022 gemeinsam ans Baurekursgericht des Kantons Zürich, welches den Rekurs am 28. Oktober 2022 abwies.

Die dagegen erhobene Beschwerde der unterlegenen Unternehmen wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich mit Urteil vom 14. März 2024 ab. Dem Urteil ist eine abweichende Meinung einer Minderheit der

Kammer und des Gerichtsschreibers beigelegt, welche auf Gutheissung der Beschwerde lautet, zumal es an einem überwiegenden öffentlichen Interesse an der streitbetreffenen BZO-Teilrevision fehle.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 28. Juni 2024 an das Bundesgericht beantragen die unterlegenen Unternehmen, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 14. März 2024 sei aufzuheben. Es seien der Festsetzungsbeschluss (GRB Nr. 4385) des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 22. September 2021 sowie der entsprechende Genehmigungsentscheid (BDV Nr. 0052/22) der Baudirektion des Kantons Zürich vom 22. März 2022 vollumfänglich aufzuheben. Zudem sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen.

Mit Verfügung vom 29. Juli 2024 erkannte der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu.

Der Rechtsdienst des Hochbaudepartements der Stadt Zürich ersucht namens des Gemeinderats der Stadt Zürich um Abweisung der Beschwerde. Das kantonale Amt für Raumentwicklung (ARE/ZH) reichte am 2. September 2024 einen Mitbericht ein, in welchem es beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Baudirektion ersucht um Abweisung der Beschwerde und verweist zur Begründung auf den Mitbericht des ARE/ZH vom 2. September 2024. Das zur Vernehmlassung eingeladene Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) erachtet die vorgesehene BZO-Änderung als mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar. Das Verwaltungsgericht verzichtet auf eine Vernehmlassung. Die Beschwerdeführerinnen halten in der Replik an ihren Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid betreffend eine Änderung von zwei Bestimmungen in der kommunalen Bau- und Zonenordnung (Art. 6 und Art. 40 BZO der Stadt Zürich).

Die Vorinstanzen haben das jeweilige Rechtsmittel gegen die angefochtene BZO-Änderung als Erlassanfechtung entgegengenommen, ohne dies näher zu begründen. Dies wird von den Beschwerdeführerinnen nicht beanstandet. Ob die umstrittene Regelung zu den Mindestwohnanteilen in der kommunalen Bau- und Zonenordnung der Erlass- oder Einzelaktanfechtung unterliegt (zur Abgrenzung vgl. [BGE 147 II 300](#) E. 2.3; [133 II 353](#) E. 3.3; [116 Ia 207](#) E. 3b; Urteil 1C_547/2022 vom 19. März 2024 E. 1), braucht vorliegend mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen, die ohnehin erfüllte Beschwerdelegitimation sowie den im Kanton Zürich bestehenden einheitlichen Instanzenzug (vgl. ALAIN GRIFFEL, Raumplanungs- und Bau-recht in a nutshell, 5. Aufl. 2025, S. 323) nicht weiter geprüft zu werden.

Die Beschwerdeführerinnen waren am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und sind als Anbieterinnen von möblierten Business-Apartments, die sie häufig unterjährig vermieten und die sich zu einem grossen Teil in Zonen mit Pflichtwohnanteil befinden, von der strittigen Regelung nicht nur virtuell, sondern aktuell betroffen. Sie haben somit ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Urteils und sind gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG zur Beschwerde legitimiert.

Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde vorbehaltlich genügend begründeter Rügen (vgl. E. 2.1 f. hiernach) einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerinnen machen verschiedene Grundrechtsverletzungen (Wirtschaftsfreiheit, Eigentums-garantie, Rechtsgleichheit, Niederlassungsfreiheit, Diskriminierungsverbot) geltend und berufen sich auf wei-tere Verfassungsverstösse (Willkürverbot, Unvereinbarkeit mit den Grundsätzen der Wirtschaftsordnung nach Art. 94 BV).

2.1. Gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Beschwerdeschrift darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Rügen wegen Verletzung von Grundrechten sind gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG im Einzelnen vorzubringen und zu begründen. Die Beschwerdeschrift muss darlegen, welche verfassungsmässigen Rechte inwiefern durch den angefochtenen Erlass oder Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene Rügen. Diese Grundsätze gelten auch bei der abstrakten Normenkontrolle ([BGE 146 I 62](#) E. 3).

2.2. Soweit sich die Beschwerdeführerinnen auf die Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV) und den Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Art. 8 Abs. 2 BV und Art. 2 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 [FZA; SR 0.142.112.681]) berufen, genügt ihre Beschwerdebegründung den strengen Rügeanforderungen nach Art. 106 Abs. 2 BGG nicht. Es genügt nicht, wenn sie lediglich die von der Minderheit der Kammer und des Gerichtsschreibers des Verwaltungsgerichts aufgeworfene Frage wiederholen und diese insoweit bejahen, als sie eine Bevorzugung der "ansässigen Bevölkerung" und die

Erschwerung des Zuzugs von anderen Bevölkerungsteilen als nicht mit der Niederlassungsfreiheit und dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung vereinbar erachten. Inwieweit die streitige Regelung den Schutzbereich dieser Grundrechte konkret tangiert und inwiefern ein allfälliger Grundrechtseingriff nicht vor Art. 36 BV standhalten sollte, wird nicht aufgezeigt. Auf diese Rügen ist nicht einzutreten.

3.

Die streitbetroffene BZO-Änderung betrifft zwei Bestimmungen, die den Wohnanteil regeln: einerseits Art. 6 BZO im Rahmen der allgemeinen Vorschriften für Wohnzonen und andererseits Art. 40 BZO im Rahmen der allgemeinen Vorschriften für alle Kernzonen. Gemäss der Grundvorschrift über die Wohnanteilspflicht (jeweils im Abs. 1 von Art. 6 und Art. 40 BZO) ist von der anrechenbaren Fläche der Vollgeschosse und der solche ersetzenden Dach- und Untergeschosse eines Grundstücks mindestens der im Zonenplan festgelegte Anteil als Wohnfläche zu realisieren. Die beiden Vorschriften sollen in paralleler Weise wie folgt mit den Abs. 1bis und 2bisergänzt sowie der Abs. 2 angepasst werden:

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 gewerblich zur Verfügung gestellt 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 Bundesgesetz über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz) nutzt.

2 Ist ein Wohnanteil vorgeschrieben, müssen anrechenbare Flächen im Dachgeschoss dem Wohnen dienen, wobei die regelmässig befristete gewerbliche Zurverfügungstellung für weniger als ein Jahr unzulässig ist, 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 nach Abs. 3.

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

Zusätzlich soll Art. 40 Abs. 6 BZO gestrichen werden, wonach Zweitwohnungen (in Kernzonen) nicht auf die Wohnanteilsfläche angerechnet werden.

Die klassische Hotelnutzung soll hingegen weiterhin auf den Mindestwohnanteil anrechenbar bleiben. Darauf wurde bereits im Raumplanungsbericht nach Art. 47 RPV (SR 700.1) vom 9. November 2020 und in der stadträtlichen Weisung vom 4. Dezember 2020 hingewiesen. Dasselbe geht aus der Genehmigungsverfügung der Baudirektion vom 22. März 2022 hervor.

4.

Zunächst ist zu prüfen, ob die umstrittene BZO-Teilrevision mit dem Bundesprivatrecht vereinbar ist (vgl. E. 4.1 hiernach) und über eine hinreichende gesetzliche Grundlage auf kantonaler Ebene verfügt (vgl. E. 4.2 hiernach).

4.1. Die Beschwerdeführerinnen beanstanden, die Änderung der BZO bezwecke, die "Vermietung an bestimmte Personen über den Zeitraum der Mietdauer zu verhindern". Dies stelle einen unzulässigen Eingriff in die Vertragsfreiheit dar und damit einen Verstoß gegen das Bundesprivatrecht, insbesondere das Mietrecht (Art. 253 ff. OR). Sie rügen damit sinngemäss eine Verletzung des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 BV).

4.1.1. Der Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts nach Art. 49 Abs. 1 BV schliesst in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend regelt, eine Rechtssetzung durch die Kantone aus (vgl. Art. 3 BV). Diese werden in ihren öffentlich-rechtlichen Befugnissen durch das Bundeszivilrecht indessen nicht beschränkt (Art. 6 Abs. 1 ZGB). Eine gleiche Materie kann sowohl von Regeln des Bundeszivilrechts als auch von solchen des kantonalen öffentlichen Rechts erfasst werden. Kantonale Regelungen sind in diesem Fall rechtsprechungsgemäss zulässig, wenn der Bundesgesetzgeber die Materie nicht abschliessend regelt, die kantonale Regelung durch ein schutzwürdiges öffentliches Interesse begründet ist und sie nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstösst oder dessen Durchsetzung beeinträchtigt oder vereitelt. In diesem Rahmen kann jedoch das kantonale öffentliche Recht das Bundesprivatrecht nicht nur ergänzen, sondern auch in seiner Tragweite beeinflussen. Art. 6 ZGB anerkennt insofern eine expansive Kraft des kantonalen öffentlichen Rechts. Auch wenn eine bundesrechtliche Regelung in einem bestimmten Bereich umfassend ist, kann ein kantonales Gesetz im gleichen Bereich Bestand haben, wenn es ein anderes Ziel verfolgt als das vom Bundesrecht verfolgte ([BGE 146 I 70](#) E. 5.2.1; [143 I 109](#) E. 4.2.2; je mit Hinweisen).

4.1.2. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts dürfen die Kantone nicht direkt in die Verträge zwischen Vermieter und Mieter eingreifen, weil das Bundes (zivil) recht diese Materie abschliessend regelt. Den Kantonen bleibt es jedoch unbenommen, verhältnismässige Massnahmen zur Bekämpfung der Mietwohnungsknappheit zu treffen, indem sie beispielsweise den Umbau und Abbruch von Wohnhäusern einer Bewilligungspflicht unterwerfen bzw. die Bewilligung für den Umbau von Wohnhäusern an die Bedingung knüpfen, während einer bestimmten Zeit die Höhe der Mieten zu kontrollieren und damit Mieterhöhungen zu

verhindern, die dem Ziel der kantonalen Regelung widersprechen. An der Zulässigkeit derartiger kantonalen Bestimmungen ändert der Umstand nichts, dass die entsprechenden Massnahmen zur Bekämpfung der Mietwohnungsknappheit indirekt das Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter beeinflussen können, indem sie etwa höhere Mieten für die von den Massnahmen betroffenen Wohnungen verhindern (zum Ganzen: [BGE 146 I 70](#) E. 5.2.2 mit Hinweisen; vgl. auch Urteil 1C_759/2021 vom 19. Dezember 2022 E. 4.2.2, nicht publ. in: [BGE 149 I 25](#)).

4.1.3. Die streitige BZO-Änderung bezweckt, in Zeiten der Wohnungsknappheit im Rahmen der Wohnanteilsspflicht (preiswerten) Erstwohnraum zu erhalten und damit die ansässige Wohnbevölkerung vor der unerwünschten Gefahr der Verdrängung zu schützen. Sie verfolgt wohnpolitische Anliegen im Rahmen der Raumplanung. Ausnahmen von der Vertragsfreiheit können namentlich im Bereich des Wohnungswesens gerechtfertigt sein, insbesondere wenn es um Massnahmen zur Bekämpfung der Mietwohnungsknappheit geht ([BGE 142 I 76](#) E. 3.1). Die hier umstrittene Regelung beabsichtigt primär die Bekämpfung von Mietwohnungsknappheit, wobei als Nebeneffekt auch eine gewisse Stabilisierung des Preisniveaus bei den betroffenen Wohnungen erreicht werden soll. An kommunalen Massnahmen, die darauf abzielen, das Bedürfnis der ortsansässigen Bevölkerung an einem genügenden Angebot von Mietwohnungen in einem bestimmten Preissegment zu befriedigen, besteht ein schutzwürdiges öffentliches Interesse ([BGE 147 II 125](#) E. 10.2; [146 I 70](#) E. 5.2.3 und 5.3; Urteil 1C_759/2021 vom 19. Dezember 2022 E. 4.2.3 und 4.3, teilweise nicht publ. in: [BGE 149 I 25](#)).

Mit der Vorinstanz verfolgt die umstrittene öffentlich-rechtliche Regelung der Stadt Zürich sodann eine andere hauptsächliche Stossrichtung als die bundesrechtlichen Bestimmungen über die Befristung (im Unterschied zur Kündigung) von Mietverhältnissen oder über die Bekämpfung missbräuchlich hoher Mietzinse im Einzelfall. In diesem Sinn regelt das Bundesprivatrecht die von der BZO-Änderung erfasste Materie nicht abschliessend, sondern lässt Raum für die im öffentlichen Interesse liegenden Massnahmen der Gemeinde (zum öffentlichen Interesse vgl. E. 7 hiernach). Dass sich die umstrittenen kommunalen Bestimmungen indirekt auf das Verhältnis zwischen Vermieter und Mieter auswirken können und dass gewerbliche Vermieterinnen von betroffenen Wohnungen mittels baupolizeilicher Verfahren gegebenenfalls gezwungen werden können, für die davon erfassten Nutzungsarten im Rahmen der geltenden Wohnanteilspflicht nur noch Mietverträge mit einer Befristung auf mindestens ein Jahr oder ohne Befristung abzuschliessen, ändert daran nichts. Solche indirekt eingreifenden, typischerweise sozialpolitisch motivierten, öffentlich-rechtlichen Bestimmungen sind zulässig (vgl. [BGE 149 I 25](#) E. 4.4.5 f.). Inwiefern die streitige BZO-Änderung gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen oder dessen Durchsetzung beeinträchtigen oder vereiteln sollte, ist ebenfalls nicht ersichtlich. Es liegt somit kein Verstoss gegen Bundesprivatrecht und insbesondere das Mietrecht vor.

4.2. Weiter stellen die Beschwerdeführerinnen in Abrede, dass § 49a Abs. 3 des Zürcher Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG/ZH; LS 700.1) eine genügende kantonale Grundlage für die umstrittene kommunale Regelung bzw. für das willkürliche Herausgreifen von einzelnen Nutzungsarten zwischen der Hotelnutzung und der langfristigen "normalen" Wohnnutzung darstelle. Der Begriff des Wohnanteils gemäss § 49a Abs. 3 PBG/ZH sei untrennbar mit dem Begriff der Wohnnutzung gemäss § 52 Abs. 1 PBG/ZH verbunden. Auch sei es nicht Sache des Raumplanungsrechts, zu bestimmen, welche Personen mit welchen Eigenschaften wo und wie lange wohnen dürften. Entgegen den Vorinstanzen bilde die Nutzungsdauer kein sachlich vertretbares Kriterium im Rahmen von § 49a Abs. 3 PBG/ZH.

4.2.1. Die Vorinstanz erwägt hierzu, der Begriff der Wohnnutzung gemäss § 52 Abs. 1 PBG/ZH stamme aus dem "Zonenrecht" des Zürcher Planungs- und Baugesetzes und stelle einen kantonalrechtlichen Begriff dar. Insofern bestehe kein Raum für eine eigene Definition des Begriffs der Wohnnutzung durch die Gemeinde und es stehe ihr diesbezüglich keine Autonomie zu. Demgegenüber räume § 49a Abs. 3 PBG/ZH den Gemeinden Autonomie für die Umschreibung der zulässigen Nutzweisen im Rahmen der Wohnanteilspflicht ein. So dürften sie etwa selbst innerhalb einer zulässigen Nutzungsart spezielle dazu zählende Nutzungen einschränken oder auch ausnutzungsmässig privilegieren.

4.2.2. Diese vorinstanzlichen Erwägungen stehen im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Wie das Bundesgericht bereits in älteren Entscheiden unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Zürcher Verwaltungsgerichts festgehalten hat, wollte der kantonale Gesetzgeber den Gemeinden bei der Regelung von Mindestwohnanteilen einen Gestaltungsspielraum einräumen. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von § 49a Abs. 3 PBG/ZH, wonach die jeweilige Bau- und Zonenordnung in beliebigem Umfang die Nutzung sowohl zu Wohnzwecken als auch zu gewerblichen Zwecken zulassen, vorschreiben oder beschränken könne (Urteile 1P.666/1996 vom 23. Januar 1998 E. 4c; 1P.697/1992 16. Juni 1993 E. 4c, in: ZBI 94/1993 S. 560). Diese weite Formulierung soll es den Gemeinden ermöglichen, ihre Ziele hinsichtlich Wohnanteilbeschränkung auf verschiedene Art und Weise zu verwirklichen. Daraus erhellt, dass die Zürcher Gemeinden nicht nur befugt sind, Mindestwohnanteilvorschriften zu erlassen, sondern auch die im Rahmen der Anteilsvorschriften zulässige Nutzung näher zu umschreiben. In die gleiche Richtung weist § 49 Abs. 1 PBG/ZH, der bestimmt, dass die BZO die Nutzweise näher ordnen kann. Diese Auslegung steht auch in

Übereinstimmung mit der generellen Zielsetzung der PBG/ZH-Revision von 1991, mit welcher der Regelungsbereich der Gemeinden erweitert werden sollte (Urteil 1P.697/1992 16. Juni 1993 E. 4c mit Hinweis auf die Materialien, in: ZBI 94/1993 S. 560; bestätigt in Urteil 1C_51/2012 vom 21. Mai 2012 E. 3.4).

4.2.3. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, gehören zum Kernbereich der auf den Mindestwohnanteil anrechenbaren Nutzungen grundsätzlich ständig bzw. dauerhaft bewohnte Wohneinheiten (vgl. Urteil 1P.666/1996 vom 23. Januar 1998 E. 4c, das von den "eigentlichen Wohnzwecken" dienenden Nutzungen spricht). Die Regelung dient dazu, die Nutzbarkeit von Wohnraum als Hauptwohnungen und für ähnliche Zwecke (wie Wochenaufenthalt oder Studium) zu erhalten. Neben Zweitwohnungen sind auch Business-Apartments bzw. regelmässig, gewerblich nur mit einer kurzzeitigen Befristung vermietete Wohnungen nicht in gleicher Weise auf die Erfüllung der Ziele des Wohnanteilsplans ausgerichtet. Die Vorschriften zum Mindestwohnanteil im Allgemeinen und die streitige Regelung im Besonderen bezwecken zudem, die Wohnlichkeit in Stadtquartieren zu fördern. Die vertragliche Befristung bei Business-Apartments und kurzfristig vermieteten Zweitwohnungen führt strukturell zu einem raschen Wechsel der Mieterschaft. Diese hohe Fluktuation vermag nur in geringem Umfang zur Wohnlichkeit des Quartiers beizutragen und fördert tendenziell die Anonymität in städtischen Gebieten. Wenn die Vorinstanz daraus schliesst, die Nutzungsdauer sei insoweit als sachlich vertretbares Kriterium für eine kommunale Regelung zur Anrechenbarkeit auf den Mindestwohnanteil im Rahmen von § 49a Abs. 3 PBG/ZH anzuerkennen, ist dies nicht zu beanstanden. Sie anerkennt aber immerhin auch, dass die Nutzungsdauer bei der umstrittenen Regelung nicht das einzige massgebende Kriterium bilde, sondern auch der Aufenthaltszweck in der Wohnung eine Rolle spiele.

4.2.4. Die Beschwerdeführerinnen vermögen diese vorinstanzliche Einschätzung mit ihren Ausführungen nicht in Frage zu stellen. Sie scheinen sich denn auch vielmehr am ihrer Ansicht nach willkürlichen Herausgreifen von einzelnen Nutzungsarten zwischen der (sehr kurzfristigen) Hotelnutzung und der langfristigen "normalen" Wohnnutzung zu stören. Sie verweisen diesbezüglich auf die dem angefochtenen Urteil beigelegte abweichende Meinung einer Minderheit der Kammer des Verwaltungsgerichts und des Gerichtsschreibers, welche die Beschwerde insbesondere deshalb gutgeheissen hätte, weil die Regelung die sehr kurzfristigen Wohnnutzungen in Hotels ebenso wie überjährige Nutzungen auf den Wohnanteil anrechne, während nur gerade die mittlere Kategorie von Wohnungen, die gewerblich für weniger als ein Jahr zur Verfügung gestellt werden, von der Anrechnung ausgeschlossen werde. Die Regelung leide, so die Minderheitsmeinung, insofern an einem inneren Widerspruch, sowohl in Bezug auf das Ziel, der Wohnungsknappheit entgegenzuwirken, als auch in Bezug auf das Ziel, eine soziale Stabilität der Nachbarschaft zu fördern. Die Sonderregelung bzw. Ausnahme für Hotelbetriebe mit der in der Regel noch viel weniger lang dauernden Aufenthaltsdauer der Gäste mag auf den ersten Blick durchaus wenig konsequent erscheinen, lässt sich aber nichtsdestotrotz sachlich begründen (vgl. dazu E. 9.3-9.5 hiernach). Die geänderten BZO-Bestimmungen können sich - entgegen den Beschwerdeführerinnen - auf § 49a Abs. 3 PBG/ZH stützen, d.h. es liegt eine genügende gesetzliche Grundlage auf kantonaler Ebene vor.

4.2.5. Die Vorinstanz hat überdies dargelegt, inwiefern das kantonale Recht (mithin die ältere Bestimmung von § 49a Abs. 3 PBG/ZH) für eine kommunale Regelung im Sinne von Art. 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. März 2015 über Zweitwohnungen (ZWG; SR 702) Raum lasse zur Verschärfung der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes, insbesondere bei Gemeinden - wie der Stadt Zürich - mit einem Zweitwohnungsanteil von weniger als 20 %. Hierfür ist auf die entsprechenden vorinstanzlichen Erwägungen zu verweisen (angefochtener Entscheid, E. 3.3 und 3.8). Dass Art. 75b BV und das ZWG der umstrittenen Regelung entgegenstünden, wird von den Beschwerdeführerinnen vor Bundesgericht zu Recht nicht mehr (wie noch vor Vorinstanz) behauptet. Sie wiederholen indes ihren Einwand, nach der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes werde ein Eingreifen erst für notwendig erachtet, wenn der Bestand an Zweitwohnungen 20 % überschreite. Damit sprechen sie die Erforderlichkeit im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung an (vgl. dazu E. 8.2 hiernach).

5.

Die Beschwerdeführerinnen rügen weiter eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und der Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV), wobei Erstere im Vordergrund steht. Sie bringen dabei im Wesentlichen vor, die streitigen Änderungen genügen den Anforderungen von Art. 36 BV für eine zulässige Einschränkung dieser Grundrechte nicht.

5.1. Gemäss Art. 26 Abs. 1 BV ist das Eigentum gewährleistet. Nach Art. 27 Abs. 1 BV gilt dasselbe für die Wirtschaftsfreiheit. Die Wirtschaftsfreiheit umfasst namentlich die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV). Die Beschwerdeführerinnen als juristische Personen des Privatrechts kommen als Trägerinnen der beiden Grundrechte in Frage und werden durch die umstrittene Regelung in der Nutzung ihres Grundeigentums bzw. ihrer obligatorischen Rechte an den betroffenen Liegenschaften sowie in der Ausübung ihrer privatwirtschaftlichen Geschäftstätigkeit berührt. Sie können sich somit auf diese Grundrechte berufen.

5.2. Einschränkungen der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit müssen die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllen, d.h. auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein sowie den Kerngehalt wahren. Für schwere Eingriffe ist eine klare und eindeutige Regelung in einem formellen Gesetz erforderlich (vgl. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV). Das Bundesgericht überprüft bei schweren Grundrechtseingriffen im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts ohne Beschränkung der Kognition, andernfalls nur auf Willkür hin (vgl. [BGE 145 II 70 E. 3.5](#) mit Hinweisen). Ob ein Grundrechtseingriff im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist, prüft das Bundesgericht frei. Es auferlegt sich aber Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken (vgl. [BGE 142 I 162 E. 3.2.2](#) mit Hinweisen).

Im Zusammenhang mit Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit ist zudem Art. 94 BV zu beachten. Nach dessen Abs. 1 halten sich Bund und Kantone an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Abweichungen von diesem Grundsatz, insbesondere Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, sind nur zulässig, wenn sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind (Art. 94 Abs. 4 BV). Als grundsatzkonform gelten Massnahmen, die dem Polizeigüterschutz dienen, sowie sozialpolitische Vorschriften und andere Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit, die nicht wirtschaftspolitisch motiviert sind ([BGE 151 I 194 E. 4.2](#); [147 V 423 E. 5.1.3](#)). Sofern die Grundsatzkonformität eines Eingriffs in die Wirtschaftsfreiheit zu bejahen ist, bleibt zu prüfen, ob er vor der allgemeinen Schrankenordnung von Art. 36 BV standhält ([BGE 151 I 194 E. 4.2](#)).

6.

Die gesetzliche Grundlage soll mit den teilrevidierten BZO-Bestimmungen gerade geschaffen werden. Diese wurden durch den Gemeinderat, d.h. das Parlament der Stadt Zürich, erlassen und dem fakultativen Referendum unterstellt. Sie erfüllen damit unstreitig die Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn. Dem Erfordernis der Gesetzesform ist somit unabhängig davon, ob der Eingriff in die tangierten Grundrechte als schwer oder leicht qualifiziert wird, Genüge getan (Art. 36 Abs. 1 BV).

7.

Die Beschwerdeführerinnen bestreiten, dass ein zulässiges öffentliches Interesse am Eingriff in ihre Grundrechte bestehe.

7.1. Die Vorinstanz erwägt hierzu, die statistischen Zahlen mit den Anteilen der von der streitigen Regelung erfassten Zweitwohnungen sowie (unbelegten und belegten) Business-Apartments zeigten im Vergleich zu der nicht bestrittenen ausserordentlichen Wohnungsknappheit (Leerwohnungsbestand unter 0,1 Prozent) und den ökonomischen Gegebenheiten genügend auf, dass langfristig vermietete Wohnungen an attraktiven Wohnlagen in der ganzen Stadt einer wohnpolitisch unerwünschten Gefahr der Verdrängung zugunsten von regelmässig ausschliesslich kurzzeitig zur Verfügung gestellten Wohnungen ausgesetzt seien. Die dargelegten öffentlichen Interessen seien deshalb von hohem Gewicht. Unter diesen Umständen könne es nicht darauf ankommen, dass die kritischen Werte beim Anteil von Zweitwohnungen am Wohnungsbestand im Allgemeinen im Hinblick auf das öffentliche Interesse an staatlichen Eingriffen deutlich höher angesetzt würden (vgl. FABIAN MÖSCHING, in: Wolf/Pfammatter [Hrsg.], Zweitwohnungsgesetz, 2. Aufl. 2024, N. 7 zu Art. 3 ZWG), als dies vorliegend der Fall sei. Der Stadt Zürich sei auch zuzubilligen, auf die problematische Entwicklung im Wohnungsmarkt prospektiv einzuwirken, Diesem Vorgehen stehe auch Ziffer 3.6.3 b des kommunalen Richtplantexts nicht entgegen.

7.2. Diese vorinstanzlichen Erwägungen halten vor Bundesrecht stand. Was die Beschwerdeführerinnen dagegen einwenden, vermag nicht zu überzeugen:

7.2.1. Es trifft zwar zu, dass von der "Bevölkerung" im Sinne von Art. 3 Abs. 3 (Ingress) RPG grundsätzlich die Gesamtheit der in der Schweiz wohnhaften Personen erfasst wird (vgl. [BGE 129 II 321 E. 3.2](#); vgl. auch PIERRE TSCHANNEN, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, 2019, N. 64 zu Art. 3 RPG). Dies hat aber bereits die Vorinstanz anerkannt und zutreffend festgehalten, dieser Grundsatz schliesse differenzierende Vorschriften in einzelnen Zonen bezüglich der Wohndauer in Verbindung mit der Art der Wohnnutzung nicht aus; insoweit sei ein Querbezug zur Zulässigkeit von kommunalen Zweitwohnungsregelungen für einzelne Zonen anzustellen (vgl. Urteil 1C_180/2017 vom 12. März 2018 E. 4, in: ZBI 120/2019 S. 219).

Dieser vorinstanzlichen Sichtweise ist beizupflichten. Im Zusammenhang mit dem Zweitwohnungsbau besteht in Tourismusgebieten seit langem ein anerkanntes öffentliches Interesse an der Förderung von erschwinglichem Wohnraum für die ortsansässige Bevölkerung (vgl. [BGE 149 II 368 E. 3.5.2](#); so bereits [BGE 117 Ia 141 E. 2b f.](#); Urteil 1C_180/2017 vom 12. März 2018 E. 4.6, in: ZBI 120/2019 S. 219). Wie in Berg- und Tourismusgebieten lassen sich auch in einer grossen Stadt wie Zürich, bei welcher der Tourismus auf ein ganzjähriges und nicht auf ein bloss saisonales Angebot ausgerichtet ist, unter bestimmten Umständen

raumplanerisch-sozialpolitische Gründe für die Erhaltung und Förderung von Erstwohnraum für die auf längerfristige Ortsansässigkeit ausgerichteten Bevölkerungsteile anführen.

Aufgrund der nicht bestrittenen ausserordentlichen Wohnungsknappheit in der Stadt Zürich dürften kaum Zweifel bestehen, dass das Angebot an Wohnungen, die nach Ausstattung und Preis den Bedürfnissen und Verhältnissen der ortsansässigen Bevölkerung entsprechen, ungenügend ist. Besonders in Städten mit grosser Wohnungsknappheit besteht die Gefahr, dass der lokalen Wohnbevölkerung durch kurzfristige Vermietungen bezahlbarer Erstwohnraum entzogen wird, zumal diese gewerblichen Kurzzeitvermietungen von Ferienwohnungen oder Business-Apartments in der Regel profitabler sind als die langfristige Vermietung von Wohnungen an einheimische Mieterinnen und Mieter.

Mit der streitigen BZO-Änderung soll dieser unerwünschten Gefahr der Verdrängung der auf längerfristige Ortsansässigkeit ausgerichteten Bevölkerung aus den attraktiven Wohnlagen in der Stadt Zürich entgegen gewirkt werden. In Anbetracht der äusserst angespannten Lage auf dem städtischen Wohnungsmarkt mit einem Leerwohnungsbestand von weniger als 0,1 % kommt den Anteilen an ausschliesslich kurzfristig vermieteten Zweitwohnungen sowie (belegten und nicht belegten) Business-Apartments am Gesamtwohnungsbestand eine relevante wohnpolitische Bedeutung zu (zum quantitativen Aspekt vgl. insb. E. 8.1 hiernach). Dass die Vorinstanz neben den privaten Zweitwohnungen und unbelegten Business-Apartments auch belegte Business-Apartments dazuzählt, das heisst Apartments, die von einer in der Stadt Zürich gemeldeten Person gemietet werden, ist entgegen den Beschwerdeführerinnen nicht zu beanstanden. Wie die Vorinstanz unter Verweisung auf den Entscheid des Baurekursgerichts nachvollziehbar darlegt, sind auch die belegten Business-Apartments von der streitigen Regelung erfasst. Die Beschwerdeführerinnen scheinen zu verkennen, dass es sich trotz Anmeldung beim Personenmeldeamt nicht um Personen mit Hauptwohnsitz oder einem Status gemäss Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g ZWG (z.B. Wochenaufenthalt oder Studium) handeln muss. Im Zusammenhang mit den statistischen Zahlen ist entgegen den Beschwerdeführerinnen keine willkürliche Sachverhaltsermittlung auszumachen.

7.2.2. Nach Ziffer 3.6.3 b des kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (SLöBA) hat die Stadt Zürich die Entwicklung der Anteile und der räumlichen Verteilung der Zweitwohnungen in periodisch dichten Abständen zu beobachten und zu überprüfen; bei steigenden Zahlen der gewerblich kommerziell genutzten Zweitwohnungen sind umgehend geeignete Massnahmen zu ergreifen. Aus dem Einwand der Beschwerdeführerinnen, die streitige Regelung setze mangels gestiegener Zahlen keinen im Richtplan begründeten Handlungsauftrag um, lässt sich umgekehrt nicht schliessen, dass die Stadt Zürich (im Rahmen ihres Planungsspielraums) nicht befugt wäre, auf eine insgesamt als problematisch erachtete Entwicklung prospektiv mit einer Regulierung zu reagieren. Ebenso wenig kann mit diesem Argument das öffentliche Interesse an Massnahmen zur Bewahrung eines genügenden Mietwohnungsangebotes für die ständige Stadtzürcher Wohnbevölkerung bzw. zur Vorbeugung einer Verdrängungsgefahr in Frage gestellt werden. Dies jedenfalls, soweit sich - wie vorliegend - angesichts der ausserordentlichen Mietwohnungs-knappheit durch das lukrative Geschäftsmodell der Kurzzeitvermietungen eine Gefährdung des Wohnraums der ansässigen Wohnbevölkerung abzeichnet.

7.2.3. Es ist vor diesem Hintergrund nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz davon ausgegangen ist, den öffentlichen Interessen würden angesichts der ausserordentlichen Wohnungsknappheit ein grosses Gewicht zukommen. Die genannten öffentlichen Interessen (raumplanerische und wohnpolitische Interessen) erscheinen bedeutsam und keineswegs vorgeschoben. Daneben werden mit der umstrittenen Regelung mit Blick auf die Förderung der Belegung und der Wohnlichkeit in Stadtgebieten auch sozialpolitische Interessen verfolgt (vgl. insb. E. 4.2.3 hiervor). Wie insbesondere auch aus den nachfolgenden Erwägungen hervorgeht, lässt sich zudem nicht behaupten, die Wirtschaftsfreiheit werde durch die streitige Regelung ihres Gehalts entleert. Soweit die Beschwerdeführerinnen bemängeln, die umstrittene BZO-Teilrevision verfolge (verfassungswidrige) wirtschaftspolitische Ziele und richte sich gezielt gegen das Geschäftsmodell der Anbieterinnen von Business-Apartments, kann ihnen ebenfalls nicht gefolgt werden. Vielmehr bestehen an der Regelung ausreichende öffentliche Interessen zur Beschränkung der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit. Dies vermögen die Beschwerdeführerinnen nicht mit dem Argument einer in quantitativer Hinsicht untergeordneten Bedeutung der von der Teilrevision erfassten Wohnungen (zur Verhältnismässigkeitsprüfung vgl. E. 8 hiernach) oder mit dem Einwand, der Hotelbranche würde ein Wettbewerbsvorteil eingeräumt (vgl. dazu E. 9 hiernach), in Frage zu stellen.

8.

Zu prüfen bleibt, ob sich die angefochtenen Bestimmungen auch mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbaren lassen (zu den Anforderungen an die Verhältnismässigkeit im Einzelnen vgl. [BGE 140 I 176](#) E. 9.3; Urteil 1C_180/2017 vom 12. März 2018 E. 4.7).

8.1. Ungeeignet ist eine Massnahme, wenn sie keinerlei Wirkungen im Hinblick auf den angestrebten Zweck entfaltet oder die Erreichung des Zieles erschwert oder gar verhindert - sie mit anderen Worten zur Zielerreichung völlig ungeeignet erscheint ([BGE 148 II 392](#) E. 8.2.2 mit Hinweisen). Eine raumplanerische

Massnahme ist nicht erst dann geeignet, wenn sie die Erreichung des angestrebten Ziels garantiert; es genügt, wenn sie dies erleichtert (Urteil 1C_277/2015 vom 1. Februar 2016 E. 4.2.1). Selbst wenn die umstrittene Regelung - wie die Vorinstanz selber ausführt - im Hinblick auf die öffentlichen Interessen an der Sicherung von Wohnraum für die auf langfristige Ortsansässigkeit ausgerichteten Bevölkerungsteile bloss einen begrenzten Beitrag zu leisten vermag, ist sie nicht von vornherein untauglich. Entgegen den Beschwerdeführerinnen ist der quantitativ von der streitigen Regelung betroffene Anteil am gesamten Wohnungsbestand nicht derart tief, dass eine lenkende Wirkung auf den Wohnungsmarkt von vornherein ausgeschlossen wäre. Bei Zugrundelegung der durchschnittlichen Anteile am Gesamtbestand der Wohnungen mag der Effekt auf den (angespannten) Wohnungsmarkt gering erscheinen; allerdings erhöht sich die Signifikanz dieses Effekts gebietsweise bei Mitberücksichtigung der unterschiedlichen räumlichen Verteilung, zumal insbesondere in den zentralen Stadtquartieren die prozentualen Anteile am gesamten Wohnungsbestand deutlich höher sind (vgl. Entscheid des Baurekursgerichts vom 28. Oktober 2022, E. 4.3 S. 20).

Die Beschwerdeführerinnen vermögen die Eignung der streitigen Regelung nicht mit dem Einwand abzutun, diese habe bei gesamtstädtischer Betrachtung auf den Wohnungsmarkt keinerlei Wirkung. Die Beschwerdeführerinnen scheinen zu verkennen, dass die strittige Regelung auf die Förderung von Erstwohnraum für die auf längerfristige Ortsansässigkeit ausgerichtete Wohnbevölkerung spezifisch in den Gebieten mit Mindestwohnanteilen abzielt, so dass die Erreichung dieses Ziels durch eine Abwanderung der Nutzenden von Business-Apartments in andere Gebiete (ohne Mindestwohnanteilspflicht) gerade nicht unterlaufen wird. Ebenso wenig steht der Eignung der Regelung grundsätzlich entgegen, dass Arbeitgeberinnen, die ihren zuziehenden Arbeitnehmenden eine Wohnung bereitstellen möchten, neu auf Wohnungen des "ordentlichen" Wohnungsmarktes zurückgreifen würden. Jede Wohnung, die nicht mehr unter einem Jahr gewerblich vermietet werden darf, kann wieder in den "regulären" Mietwohnungsmarkt zurückgeführt werden und so wieder für die ortsansässige Wohnbevölkerung zur Verfügung stehen.

Soweit die Beschwerdeführerinnen die angefochtene Regelung als ungeeignet bezeichnen, weil deren Vollzug in der Praxis unmöglich sein soll, kann ihnen ebenfalls nicht gefolgt werden. Mit der Vorinstanz ist das Vorliegen eines baubewilligungspflichtigen Tatbestands nicht von vornherein zu verneinen und nicht anzunehmen, dass die Einhaltung der umstrittenen Regelung nur mit unverhältnismässigem Aufwand kontrollierbar wäre.

8.2. Mit der Vorinstanz kann auch die Erforderlichkeit der geplanten Regelung bejaht werden. Soweit die Beschwerdeführerinnen dem entgegenhalten, als milderer Mittel komme die im kommunalen Richtplan SLöBA vorgesehene regelmässige Überprüfung der Entwicklung und die Reaktion bei ansteigenden Zahlen oder eine Meldepflicht in Frage, kann ihnen nicht gefolgt werden. Dass gestützt auf den kommunalen Richtplan SLöBA derzeit keine Pflicht zum Handeln bestehen mag, bedeutet nicht, dass prospektive Massnahmen nicht erforderlich sein könnten. Das Baurekursgericht weist in diesem Zusammenhang darauf hin, eine retrospektive Regulierung wäre aufgrund der Besitzstandsgarantie kaum in der Lage, bereits eingetretene und als problematisch erachtete Entwicklungen effektiv zu korrigieren. Zu kurz greift auch das Argument der Beschwerdeführerinnen, nach der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes werde ein Eingreifen erst als notwendig erachtet, wenn ein Bestand von 20 % überschritten werde. Ausschlaggebend ist bei der Beurteilung der Erforderlichkeit, ob sich das im öffentlichen Interesse liegende Ziel mit milderer - aber gleich geeigneten - Mitteln erreichen lässt, was die Vorinstanz verneinen durfte. Mit einer bloss regelmässigen Überprüfung der unerwünschten Entwicklung oder einer Meldepflicht liesse sich das angestrebte Ergebnis, Wohnraum der in der Stadt Zürich ansässigen Bevölkerung zu erhalten und zu schützen, jedenfalls nicht ebenso wirksam erreichen.

8.3. Weiter bestreiten die Beschwerdeführerinnen die Zumutbarkeit des Eingriffs. Diesbezüglich weisen sie erneut auf den Schwellenwert von 20 % bei der Zweitwohnungsgesetzgebung des Bundes hin und versuchen damit, das Gewicht des öffentlichen Interesses zu relativieren.

Es ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz vor dem Hintergrund des ausserordentlich tiefen Leerwohnungsbestands die dargelegten öffentlichen Interessen bei der umstrittenen Regelung als hoch eingestuft hat (vgl. E. 7.2.3 hiervor). Sie ist den Beschwerdeführerinnen insoweit gefolgt, als sie den Grundrechtseingriff in zeitlicher Hinsicht (Anknüpfung der Befristung an die Mindestdauer von einem Jahr) entgegen der Einschätzung des Baurekursgerichts nicht nur als untergeordnet, sondern "doch als von einigem Gewicht" angesehen hat. Immerhin ist mit der Vorinstanz aber davon auszugehen, dass sich auch im Anwendungsbereich der angefochtenen Regelung eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung aus Mietliegenschaften erzielen lässt. Die privaten Interessen der Beschwerdeführerinnen treten gemäss nachvollziehbarer Begründung der Vorinstanz auch insoweit in den Hintergrund, als die in der umstrittenen Regelung vorgesehenen Anforderungen der Regelmässigkeit und der Gewerblichkeit bei der Wohnungsüberlassung sachgerechte Differenzierungen bei der Rechtsanwendung zulassen. Die Beschwerdeführerinnen begnügen sich indessen auch vor Bundesgericht im Wesentlichen mit der pauschalen Behauptung, ihr Geschäftsmodell mit der jeweils bloss auf einige Monate angelegten Vermietung von Wohnungen werde mit der neuen Regelung faktisch verunmöglicht, ohne auf die sachlichen Differenzierungen in den Regelungen und die örtlich unterschiedliche Bindungswirkung der geltenden Wohnanteilspflicht einzugehen.

Hinzu kommt, dass die Vorinstanzen sowohl von der grundsätzlichen Geltung der Bestandesgarantie für die bestehenden Nutzungen bei Inkrafttreten der umstrittenen Regelung ausgegangen sind als auch angenommen haben, den Beschwerdeführerinnen sei eine Weiterentwicklung ihres Geschäftsmodells aufgrund der umfangreichen Geschossflächen ohne Wohnanteil im heutigen baulichen Bestand in der Stadt Zürich nicht verwehrt. Im Übrigen bleibt anzumerken, dass die streitige Regelung nicht dazu führt, dass Wohnraum in der Stadt Zürich ausschliesslich der aktuell ortsansässigen Bevölkerung vorbehalten würde. Ein Zuzug im Rahmen eines mehr als einjährigen oder eines unbefristeten Mietvertrags bleibt von dieser Regelung unberührt. Allerdings kann die regelmässige Befristung auf unterjährige Mietdauern unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt werden, jedoch nur wenn dadurch kein Hauptwohnsitz oder eine Nutzung im Sinne von Art. 2 Abs. 3 lit. a, c oder g ZWG (z.B. Wochenaufenthalt, Dienstwohnung, Studium) begründet wird. Nach dem Gesagten durfte die Vorinstanz zum Schluss gelangen, die Abwägung der sich entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen ergebe, dass der Eingriff der umstrittenen Regelung in die Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit für die Betroffenen grundsätzlich zumutbar sei.

9.

Die Beschwerdeführerinnen rügen sodann eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots und beanstanden, mit der weiterhin erlaubten Anrechenbarkeit von Hotelnutzungen werde der Hotelbranche ein unzulässiger Wettbewerbsvorteil eingeräumt.

9.1. Nach dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität bzw. der Gleichbehandlung der Konkurrenten (früher: Gewerbegegnossen) sind Massnahmen verboten, die den Wettbewerb unter direkten Konkurrenten verzerren und dadurch nicht wettbewerbsneutral sind. Als direkte Konkurrenten gelten Angehörige der gleichen Branche, die sich mit dem gleichen Angebot an dasselbe Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen. Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten geht weiter als das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV), gilt aber nicht absolut und schliesst gewisse Differenzierungen, etwa aus Gründen der Sozialpolitik, des Umweltschutzes oder der Kulturpolitik, nicht aus (vgl. [BGE 147 V 423 E. 5.1.3](#); [142 I 162 E. 3.7.2](#); jeweils mit Hinweisen). Eine entsprechend begründete Ungleichbehandlung muss jedoch verhältnismässig sein und soll spürbare Wettbewerbsverzerrungen vermeiden. Erforderlich ist eine Interessenabwägung ([BGE 147 V 423 E. 5.1.3](#); [142 I 162 E. 3.7.2](#) mit Hinweisen).

Hinsichtlich des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots hat das Bundesgericht in konstanter Rechtsprechung festgehalten, es liege in der Natur der Raumplanung, dass die Gebiete, in denen gewisse Nutzungen erlaubt oder aber ausgeschlossen sind, irgendwie bezeichnet und von anderen Gebieten abgegrenzt werden müssen. Im Planungsrecht hat der Grundsatz rechtsgleicher Behandlung deshalb nur eine abgeschwächte Bedeutung. Dies ist auch bei der Beurteilung der Gleichbehandlung der Konkurrenten zu berücksichtigen ([BGE 142 I 162 E. 3.7.2](#) mit Hinweisen).

9.2. Die Vorinstanz erwägt hierzu, auch wenn Hotelbetriebe wie Ferienwohnungen und Business-Apartments dem temporären Aufenthalt der Kundschaft dienen, bestünden zwischen diesen Angebotstypen erhebliche Unterschiede. So würden Hotels den Gästen regelmässig spezifische Ausstattungen und Dienstleistungen für touristische Bedürfnisse anbieten, während die Nutzung von Ferienwohnungen und Business-Apartments grundsätzlich durch die Selbstversorgung der Gäste geprägt sei. Im Raumplanungsbericht werde daran erinnert, dass Hotelzimmer im Unterschied zu Wohnungen klassischerweise keine fest installierten Kochgelegenheiten aufweisen würden. Daher seien die Beschwerdeführerinnen als Anbieterinnen von Business-Apartments nicht als direkte Konkurrentinnen von Hotelbetrieben zu qualifizieren.

9.3. Es ist bereits fraglich, ob Hotelbetriebe und Anbieterinnen von Business-Apartments aufgrund der nur teilweisen Überschneidung des Angebots überhaupt als direkte Konkurrenten bezeichnet werden können (vgl. [BGE 142 I 162 E. 3.7.2](#); 119 Ia 433 E. 2b; Urteil 2C_47/2024 vom 28. Januar 2025 E. 5.3.4). Diese Frage braucht vorliegend jedoch nicht vertieft zu werden. Selbst wenn direkte Konkurrenz angenommen würde, liessen sich mit den Vorinstanzen sachliche Gründe anführen, welche die beanstandete Ungleichbehandlung zwischen Hotels und Business-Apartments rechtfertigten. Die Vorinstanz erwägt, es sei namentlich mit Blick auf das wohnpolitische Anliegen der Sicherung des sozialen Lebens in den Quartieren sachlich haltbar, dass die Stadt Zürich im Rahmen der Wohnanteilsspflicht mit der umstrittenen Regelung eine gewisse örtliche Konzentration der von vornherein kurzzeitigen temporären Aufenthalte in Hotelbetrieben weiterhin zulässt, während sie dies beim verstreuten Angebot von kurzzeitig vermieteten Wohnungen ausschliesst. Sie betont, dass die von Hotelbetrieben angebotene spezifische Infrastruktur gerade in einer grossen Stadt wie Zürich, bei welcher der Tourismus auf ein ganzjähriges und nicht auf ein bloss saisonales Angebot ausgerichtet sei, als solche ebenfalls zur Belebung und Wohnlichkeit von Stadtquartieren beitrage.

9.4. Publikumsorientierte Nutzungen - wie Hotelnutzungen - tragen im Allgemeinen zur Aufwertung und Belebung von Quartieren und Stadtvierteln bei (vgl. [BGE 142 I 162 E. 3.5](#); Urteile 1C_229/2009 vom 15. Januar 2010 E. 4.3; 1P.28/1993 vom 5. November 1993 E. 4a, in: SJ 1995 S. 85). Hotels fördern die urbane Durchmischung und steigern die Attraktivität insbesondere durch gastronomische Angebote, was zu einer

lebendigeren Nachbarschaft beiträgt. Business-Apartments wie auch Zweitwohnungen hingegen tragen in (wesentlich) geringerem Umfang zur Belebung und Wohnlichkeit von Stadtquartieren bei. Zugleich führt die vertragliche Befristung strukturell zu einem raschen Wechsel der Mieterschaft, weshalb oft weniger soziale Bindungen im Quartier entstehen als bei auf längerfristige Ortsansässigkeit ausgerichteten Wohnnutzungen. Es ist zwar nicht von der Hand zu weisen, dass die Anrechenbarkeit der Hotelnutzung an den Wohnanteil - wie bei den Business-Apartments und gewerblich vermieteten Zweitwohnungen - dem (primären) Anliegen der streitigen Regelung abträglich ist, Erstwohnraum für die auf längerfristige Ortsansässigkeit ausgerichtete Wohnbevölkerung zu erhalten bzw. zu fördern. Die Hotelnutzung ist aber immerhin geeignet, zumindest in vereinzelt Teilbereichen die Ziele des Wohnanteilplans zu verwirklichen, insbesondere die Belebung und Wohnlichkeit von Stadtquartieren zu fördern; dies im Gegensatz zu Zweitwohnungen und Business-Apartments, die zur Erreichung dieser Ziele kaum beitragen.

9.5. Gestützt auf die Ausführungen der Vorinstanzen erscheint es zumindest nachvollziehbar, dass für die unterschiedliche Behandlung von Business-Apartments und Hotels primär raumplanungsrechtliche Gründe ausschlaggebend waren und damit entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerinnen nicht der Hotelbranche ein Wettbewerbsvorteil eingeräumt werden sollte. Die streitige BZO-Änderung greift entgegen der Rüge der Beschwerdeführerinnen nicht in grundsatzwidriger Weise in die Wirtschaftsfreiheit ein (Art. 94 Abs. 1 BV). Es wird nicht unter dem Deckmantel der Raumplanung ein Eingriff in den wirtschaftlichen Wettbewerb bezweckt bzw. der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität verletzt. Unter diesen Umständen erweist sich auch der Vorwurf der Beschwerdeführerinnen als unbegründet, die BZO-Teilrevision verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot (vgl. Art. 8 Abs. 1 BV; vgl. [BGE 130 I 26](#) E. 6.3.3.4) und das Willkürverbot (vgl. Art. 9 BV).

10.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten den unterliegenden Beschwerdeführerinnen unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden den Beschwerdeführerinnen auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführerinnen, dem Gemeinderat der Stadt Zürich, der Baudirektion Kanton Zürich, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 3. Abteilung, 3. Kammer, und dem Bundesamt für Raumentwicklung schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 30. April 2026

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Haag

Die Gerichtsschreiberin: Dillier

Navigation

[Neue Suche](#)

[ähnliche Leitentscheide suchen](#)

[ähnliche Urteile ab 2000 suchen](#)

[Drucken nach oben](#)