

Alles kein Problem?

So knapp der Wohnraum in der Stadt Zürich, so naheliegend die Vermutung, dass Zweitwohnungen ihren Teil zu diesem Problem beitragen. Eine aktuelle Studie kommt allerdings zum Schluss, es bestehe «kein unmittelbarer Handlungsbedarf».

Nicole Soland

Im Jahr 2009 reichte der damalige AL-Gemeinderat Niklaus Scherr eine Motion mit einer klaren Forderung ein: «Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten mit folgender Ergänzung von Art. 6 der Bau- und Zonenordnung: (...) Zweitwohnungen, Business-Appartements und dem Tourismus dienende Beherbergungsflächen werden nicht auf die Wohnanteilsfläche angerechnet. Ohne anderslautende Festlegungen gilt dies auch für Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften.» Zur Begründung hielt Scherr unter anderem fest, «Sinn und Zweck der in der Bau- und Zonenordnung (BZO) festgelegten Mindestanteile für Wohnnutzungen 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.»

Der Stadtrat beantragte die Umwandlung in ein Postulat, doch der Gemeinderat überwies den Vorstoss als Motion. Der Ball lag somit wieder beim Stadtrat, der in seiner Antwort unter anderem mit Verweis auf übergeordnetes Recht erklärte, die geforderten Änderungen seien nicht möglich bzw. nicht zweckmässig, und die Motion zur Abschreibung empfahl. Die Mehrheit der gemeinderätlichen Kommission war damit aber nicht einverstanden und gab der Exekutive im November 2016 einen Auftrag: Der Stadtrat sollte einen Ergänzungsbericht erstellen, der eine «Klärung der Begriffe (Zweitwohnungen, Businessappartements, AirBnB-Vermietung etc.); statistische Daten über Ausmass und räumliche Verteilung; Aufzeigen der gewerbe-, miet-, steuer- sowie bau- und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen, Problemanalyse und Abschätzung des Handlungsbedarfs; Lösungsansätze in anderen Städten (vor allem bezüglich AirBnB)» sowie die «Erarbeitung von Lenkungsvorschlägen» beinhalten sollte.

«Nicht nur wohnpolitisches Thema»

Nun liegt der vom Büro Fahrländer Partner Raumentwicklung verfasste Bericht vor. Zum Begriff «Zweitwohnung» stellt er auf die Definition gemäss Zweitwohnungsgesetz ab:

Als solche gelten alle bewohnbaren Wohnungen, in denen «meldetechnisch keine Person niedergelassen» ist und die nicht den Erstwohnungen gleichgestellt sind. Letzteres trifft unter anderem auf Wohnungen für WochenaufhalterInnen, Studierende oder Asylsuchende zu. Der statistisch erfasste Gesamtwohnungsbestand in Zürich umfasste per 30. September 2017 221 553 Einheiten; davon waren rund 87 Prozent Erstwohnungen, weitere gut 8 Prozent den Erstwohnungen gleichgestellt. Knapp vier Prozent, rund 8400 Wohnungen, waren Zweitwohnungen. Was die «Verteilung» von Zweitwohnungen generell und von Business-Appartements sowie AirBnB-Angeboten betrifft, sind diese gehäuft in den Quartieren City, Unterstrass und Alt-Wiedikon zu finden.

Auch private Zweitwohnungen sind vor allem im Kreis 1 vertreten, doch auch in den Quartieren Hottingen, Altstetten, Langstrasse, Alt-Wiedikon und Oerlikon finden sich jeweils über 300 davon. Den «methodischen und normativen Rahmen» der Studie bilden die Leitlinien der Stadtentwicklung Zürich, «indem Zweitwohnungen nicht ausschliesslich als wohnpolitisches Thema verstanden werden, sondern jeweils im Kontext mit wirtschaftspolitischen und touristischen Aspekten betrachtet werden», heisst es im Kapitel «Ausgangslage»: Genügend rasch verfügbare Wohnungen für ausländisches (Fach-)Personal sind demnach ein Standortfaktor, und die Reisebranche löste 2016 eine Wertschöpfung von zirka 1475 Mio. Franken aus.

Im Kapitel «rechtliche Rahmenbedingungen» wird dargelegt, dass Business-Appartements grundsätzlich unter die Nutzungsart «Wohnen» fallen und daher in Wohn-, aber auch in Quartiererhaltungs- und Zentrumszonen zugelassen sind, wobei diese Bestimmungen in den Kantonen unterschiedlich gehandhabt werden. Im Kanton Zürich ist im Planungs- und Baugesetz festgehalten, welche Wohnnutzungen in einer Wohnzone zonenkonform sind. Doch die Gemeinden haben die Möglichkeit, im Falle einer Wohnanteilspflicht in der Bauordnung zu regeln, welche Formen der Wohnnutzung an den Wohnanteil anrechenbar sind oder nicht. Damit könnte die Stadt beispielsweise bei zukünftigen Arealentwicklungen definieren, welche spezifischen Nutzungen bei einem Mindestwohnanteil eingerechnet werden dürfen, und damit könnten auch nicht erwünschte Nutzungen

wie etwa Hotels oder Zweitwohnungen ausgeschlossen werden.

«Kein unmittelbarer Handlungsbedarf»

Im Kapitel «Problemanalyse und Handlungsbedarf» findet sich sodann unter anderem diese These: «Die Vermietung als Ferienwohnung oder als Business-Appartement ist (und wird es bleiben) profitabler als die langfristige Vermietung einer Wohnung an einheimische Mieter. Dies ist die Voraussetzung, dass solche alternative Nutzungen überhaupt erst realisiert werden.» Und die Studie kommt zum Schluss: «Diese Hypothese kann somit im Grundsatz nicht widerlegt werden.» Die Hypothese, dass «das Angebot an Mietwohnungen weitestgehend gegeben» sei, müsse hingegen «auf gesamtstädtischer Ebene, jedoch nicht in den zentralen Quartieren (insbesondere Kreis 1) verworfen werden. Und schliesslich: «Die markt- und akteurbasierte Analyse liefert zahlreiche Argumente sowohl für einen Anstieg wie auch eine Stagnation des Zweitwohnungsanteils in der Stadt Zürich. Die Hypothese einer umfassenden Umwandlung von Wohnflächen in solche für alternative Nutzungen oder eines starken Anstiegs der Neubautätigkeit bei Zweitwohnungen muss jedoch verworfen werden.»

Der Stadtrat kommt denn auch, wie seiner Mitteilung vom Mittwoch zu entnehmen ist, zum Schluss, dass «kein unmittelbarer Handlungsbedarf» bestehe, «regulierend in den Zweitwohnungsmarkt einzugreifen. Die Entwicklungen sind jedoch auf Quartierebene weiter zu verfolgen, und in den Gebieten mit einem Zweitwohnungsanteil in zweistelliger Höhe ist der Dialog mit Interessengruppierungen, insbesondere den Quartiervereinen, zu führen».

Motionär Scherr lobt auf Anfrage den «sehr sauberen Bericht» von Fahrländer Partner, doch er ärgert sich darüber, dass Massnahmen möglich wären, die obendrein «hoch effizient» wären, doch der Vollzug werde offenbar nicht mal in Betracht gezogen. Dabei gebe es, gerade bei den Business-Appartements, relativ wenige Player; eine Melde- bzw. Bewilligungspflicht wäre entsprechend kommunal durchaus um- und durchsetzbar. Kurz: Früher habe der Stadtrat gesagt, er könne nichts tun wegen der kantonalen Gesetzgebung, heute sage er, dass er nichts tun wolle. «Das ist ein Armutszeugnis», schliesst Scherr, «der Berg hat nach neun Jahren ein Mäuslein geboren».