GR Nr. 2005/115

Zürich, den 28. September 2005

DER STADTRAT von ZüRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 30. März 2005 reichten Gemeinderat Albert Leiser (FDP) und 21 Mitunterzeichnende folgende Motion GR Nr. 2005/115 ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, welche die Bestimmungen in der kommunalen Bauordnung zum Wohnanteil so flexibilisiert, dass die Vereinbarkeit von Wohnen und Arbeiten während der Dauer des selbstgenutzten Eigentums erleichtert wird. Es ist in Art. 6 Abs. 4 BZO eine weitere Ausnahme für Eigentümer vorzusehen, die in ihren Gebäuden ein Handels-, Fabrikations-, Dienstleistungs- oder einen anderen von ihnen geführten Betrieb einrichten oder erweitern möchten.

Begründung

Die heutigen Bestimmungen zu den einzuhaltenden Wohnanteilvorschriften lassen wenig bis keinen Spielraum für KMU zu, wenn der Bedarf an Arbeitsflächen im selbstgenutzten Wohneigentum zunimmt. Denn heute gilt einerseits eine zonenbezogene strikte flächenmässige Begrenzung der zur Disposition stehenden Arbeitsflächen (gemäss Wohnanteilplan bzw. den ergänzenden Bestimmungen in der Bauordnung, insb. Art. 6 BZO und weitere), andererseits darf die Arbeitsfläche, die noch dem Wohnen (der Wohnnutzung) zugerechnet wird, gemäss ständiger Rechtssprechung einen Drittel der Wohnfläche nicht übersteigen (§ 52 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes, PBG). Dies führt dazu, dass die KMU aus den eigenen Räumen ausziehen müssen, wenn sie sich entwickeln und grösser werden. Oft sind solche KMU zwischenzeitlich im Quartier fest verankert.

Die Erleichterungen in Art. 6 Abs. 4 BZO werden einerseits unabhängig von der Selbstnutzung des Eigentümers und andererseits nur im Hinblick auf die Versorgung der Quartierbevölkerung gewährt. Ebenso wichtig für ein Quartier und seine Bewohner ist der Fortbestand von durch Eigentümer geführten Betrieben.

Längst ist auch bekannt, dass eine gute Durchmischung der Quartiere mit Wohnflächen und Arbeitsplätzen nicht nur die Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen etc. fördert, sondern auch die Sicherheit und die Attraktivität der Stadtquartiere als Arbeits- und Wohnort gewährleistet. Kurze Arbeitswege erleichtern auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Nicht zuletzt sind sie auch ökologisch sinnvoll.

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. Gemäss Art. 91 Abs. 2 GeschO GR hat der Stadtrat innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung eine schriftliche Begründung zu geben, wenn er die Entgegennahme einer Motion ablehnt oder die Umwandlung in ein Postulat beantragt.

Mit der Bau- und Zonenordnung (BZO) regeln die Gemeinden die Überbaubarkeit und die Nutzweise der Grundstücke, soweit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind (§ 45 Abs. 1 und § 46 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes [PBG]). Zu diesem Zweck werden Bauvorschriften erlassen und der nicht von übergeordneten Zonen und nicht von Waldareal erfasste Gemeindebann bestimmten Zonen zugewiesen (§ 45ff. PBG). Die Bau- und Zonenordnung ist ein auf lange Sicht ausgerichtetes Instrument zur Erzielung einer geordneten Überbauung. Bei ihrem Erlass darf sich der Gesetzgeber nicht von Zufälligkeiten und Einzelfällen leiten lassen; vielmehr hat er sich an Sachverhalten zu orientieren, denen eine über den Einzelfall hinausgehende planerische Relevanz zukommt. Die der Bauordnung und dem Zonenplan zu entnehmenden Bauvorschriften für die einzelnen Grundstücke stellen öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkun-

gen dar und müssen daher rechtmässig, zweckmässig und angemessen sein (§ 5 Abs. 1 PBG).

Gemäss Motionstext wird mit der Motion eine Lockerung der Wohnanteilsvorschriften angestrebt, die es Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen ermöglichen bzw. erleichtern soll, in ihren Gebäuden einen Handels-, Fabrikations-, Dienstleistungs- oder einen anderen von ihnen geführten Betrieb einzurichten oder zu erweitern. In der Motionsbegründung wird in erster Linie und vor allem auf die Problematik von bestehenden Betrieben hingewiesen, die bei einem gesteigerten Flächenbedarf gezwungen seien, einen neuen Standort zu suchen. Abschliessend wird sodann ganz allgemein auf die Vorteile durchmischter Quartiere hingewiesen.

Die Motion strebt eine Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO) an, enthält aber keinen ausformulierten Textvorschlag. Aufgrund der expliziten Bezugnahme auf Art. 6 Abs. 4 BZO ist aber die geforderte gesetzliche Regelung grundsätzlich erkennbar, selbst wenn im Einzelnen noch verschiedene Unklarheiten bestehen.

Art. 6 Abs. 4 BZO lautet wie folgt:

[4] In Gebieten mit einem vorgeschriebenen Wohnanteil von 90 Prozent 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 Prozent in zweigeschossigen Zonen

66 Prozent in dreigeschossigen Zonen

75 Prozent in viergeschossigen Zonen

80 Prozent in fünfgeschossigen Zonen

Diese Befugnis, den Wohnanteil zu reduzieren, soll nach der Motion neu auch Eigentümern bzw. Eigentümerinnen zustehen, die in ihren Gebäuden irgendeinen Betrieb neu einrichten oder erweitern wollen. Unklar bleibt, ob nach dem Willen der Motionsunterzeichnenden die BetriebsinhaberInnen auch am selben Ort wohnen müssen. Dafür spricht der Motionstext, der erklärtermassen auf die Erleichterung der Vereinbarkeit von Wohnen und Arbeiten abzielt.

Die Wohnanteilsvorschriften der Bau- und Zonenordnung sind *das* planungsrechtliche Mittel, um eine gewisse Durchmischung der Quartiere (zumindest nach den Hauptnutzungen Wohnen/Nichtwohnen) sicherzustellen. Der Grad der (längerfristig durchsetzbaren) Durchmischung wird hauptsächlich durch die Höhe des vorgeschriebenen Wohnanteils bestimmt. Es liegt in der Natur der Sache, dass diese Regelung eine gewisse Starrheit aufweist und nicht jedem Einzelfall gerecht werden kann. Es erfolgten und erfolgen daher immer wieder Vorstösse, die auf eine Aufweichung bzw. Relativierung dieser Vorschriften abzielen. Anlässlich der Festsetzung der BZO 1999 wurden diese Lockerungsbestrebungen zum Teil aufgenommen und umgesetzt: Das Untergeschoss fällt neu bei Wohnanteilsberechnung ausser Ansatz und kann ungeachtet der Wohnanteilsvorschriften stets für Nichtwohnnutzungen verwendet werden. Ausserdem wurden die Möglichkeiten zur Verlegung der Wohnanteilsfläche erweitert und die Privilegierung von Quartierversorgungsbetrieben wurde verdeutlicht. Damit sollte unter anderem auch in den eigentlichen Wohngebieten mit Wohnanteil 90 Prozent und Lärmempfindlichkeitsstufe II eine gewisse Flexibilität und Durchmischung ermöglicht werden.

Das Motionsanliegen geht wesentlich weiter. Es würde dazu führen, dass auch in diesen Wohngebieten "im Konfliktfall" der Wohnanteil nicht mehr 90 Prozent, sondern lediglich 50 Prozent in zweigeschossigen, 66 Prozent in dreigeschossigen Zonen usw. betragen würde. Einzige Voraussetzung wäre, dass die BetriebsinhaberInnen auch GrundeigentümerInnen sind, allenfalls auch, dass sie am selben Ort wohnen.

Da das Planungs- und Baugesetz (PBG) es nicht zulässt, dass die Gemeinden besondere Regelungen für *bestehende* Betriebe erlassen, könnte die Reduktion des Wohnanteils nicht nur für den Erweiterungsbedarf erfolgreicher bestehender Betriebe, sondern auch für *neue* Betriebe beansprucht werden, und dies ungeachtet dessen, ob sie der Quartierversorgung oder irgendwelchen anderen Bedürfnissen dienen. Dies käme letztlich einer erheblichen ge-

nerellen Senkung des vorgeschriebenen Wohnanteils in den eigentlichen Wohngebieten mit Wohnanteil 90 Prozent gleich.

Die Anknüpfung an subjektive Kriterien (Eigentumsstellung, eventuell auch Zusammenfassen von Wohnen und Arbeiten) wirft zudem in der praktischen Rechtsanwendung Fragen und Probleme auf. Wie verhält es sich, wenn Grundeigentümer eine natürliche Person, Betriebsinhaber eine juristische Person ist? Was geschieht bei Änderungen der Verhältnisse, z. B., wenn die Eltern Grundeigentümer bleiben und auch ihre Wohnung behalten, während der Betrieb von einem Kind übernommen wird oder wenn BetriebsinhaberInnen eine neue Wohnung suchen, weil ihr Wohnflächenbedarf gestiegen ist, der Betrieb jedoch am bisherigen Standort weitergeführt werden soll? Die in der Motion angesprochenen subjektiven Voraussetzungen sind offensichtlich wenig geeignet, die Relativierung der Wohnanteilsvorschriften in vernünftigen Grenzen zu halten. Im Übrigen ist ohnehin fraglich, ob das Plangungs- und Baugesetz für eine derartige Differenzierung Raum liesse.

Aus diesen Gründen lehnt der Stadtrat die Entgegennahme der Motion ab. Er bringt aber dem Motionsanliegen, alteingesessenen Betrieben die Weiterexistenz und auch eine gewisse Erweiterung zu ermöglichen, durchaus Verständnis entgegen. Der Stadtrat ist deshalb bereit, das Anliegen insbesondere auch im Hinblick auf allfällige neue Legiferierungsmöglichkeiten als Folge der laufenden Revision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes als Postulat entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

Dr. Elmar Ledergerber

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy