

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 18. Januar 2017

22.

Schriftliche Anfrage von Roberto Bertozzi und Katharina Widmer betreffend Gesamtstrategie für das «Niederdörfli», Entwicklung der Kundenfrequenzen und der Mieten, Bewilligungspraxis für zeltähnliche Installationen und Heizstrahler

Am 26. Oktober 2016 reichten Gemeinderätin Katharina Widmer und Gemeinderat Roberto Bertozzi (beide SVP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2016/370, ein:

Seit ein paar Jahren verlassen alteingesessene traditionelle Geschäfte zunehmend das Niederdorf, da einerseits die Mieten immer höher steigen, andererseits immer weniger Kunden den Weg ins Niederdorf finden. Dies, weil unter anderem durch die vielen neuen Läden rund um den Hauptbahnhof die Konkurrenz grösser geworden ist. So wird das Niederdorf zunehmend unattraktiv für das dort ansässige Gewerbe. In diesem Zusammenhang titelte der Tagesanzeiger am 17. August 2016 «Das Zürcher Niederdorf verwandelt sich in eine AggloGasse». Diese Entwicklung hat zur Folge, dass immer mehr Ladenlokalitäten leer stehen und Discounter in das Niederdorf einziehen, die folglich das «Billig-Image» eines historisch wichtigen Quartiers prägen. Als Ausgehmeile hat das Niederdorf ebenfalls an Attraktivität verloren. Eine Verlagerung in die Langstrasse, die schon jetzt stark lärmbelastet ist, wird weiter stattfinden, wenn nicht bald Gegenmassnahmen ergriffen werden.

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

1. Wie sieht die Gesamtstrategie «Niederdorf» des Stadtrates für die nächsten Jahre aus? Besteht ein Masterplan «Niederdorf»? Wenn ja, wie sieht dieser aus? Wenn nein, warum nicht?
2. Wie schätzt der Stadtrat die aktuelle Situation im Niederdorf ein? Ist anzunehmen, dass die Kundenfrequenzen weiterhin abnehmen werden? Wenn ja, warum? Wenn nein, warum nicht?
3. Ist anzunehmen, dass die Mieten im Niederdorf weiterhin steigen werden? Wenn ja, warum? Wenn nein, warum nicht?
4. Mit welchen Massnahmen möchte der Stadtrat die Attraktivität des Niederdorfes sowohl für das Gewerbe, als auch für die Kunden wieder steigern? Bitte um Auflistung der einzelnen Massnahmen.
5. Gerade im Niederdorf als Ausgehmeile spielen die Gastronomiebetriebe eine zentrale Rolle. Um den Betrieb auch im Winter aufrechtzuerhalten, sind zeltähnliche Installationen, die auf öffentlichen Grund aufgestellt werden können, für die Gastronomiebetriebe und für rauchende Gäste wichtig. Wie sieht die Bewilligungspraxis der Stadt in diesem Zusammenhang aus? Bitte um Beschreibung des Bewilligungsverfahrens.
6. Kann sich der Stadtrat vorstellen, aufgrund der besonderen Situation im Niederdorf vereinfacht Bewilligungen für zeltähnliche Installationen auf öffentlichem Grund zu erteilen? Wenn ja, wie soll die Vereinfachung der Bewilligungspraxis stattfinden? Wenn nein, warum nicht?
7. Ebenfalls wäre für die Gastronomiebetriebe im Niederdorf wichtig, dass das Aufstellen von Heizstrahlern für rauchende Gäste (auf öffentlichen Grund) möglich wäre. Kann sich der Stadtrat vorstellen, aufgrund der speziellen Situation im Niederdorf Heizstrahler zu bewilligen? Wenn nein, warum nicht?
8. Wäre es aus Sicht des Stadtrates möglich, um die Attraktivität des Niederdorfes als Ausgehmeile wieder zu stärken, den Gastronomiebetrieben eine Spezialbewilligung zu erteilen, um den Aussenbereich ohne Musik bis 24 Uhr für die Gäste offenzuhalten (ev. auch nur am Freitag und Samstag), mit der speziellen Auflage an die Wirte, dass sie für Ruhe sorgen müssen, um die umliegenden Bewohner vor übermässigem Lärm zu schützen? Wenn nein, warum nicht?
9. Wie beurteilt der Stadtrat die Auswirkung der Aufhebung der Parkplätze sowohl auf dem Zähringerplatz als auch auf dem Münsterplatz im Zusammenhang mit der sinkenden Besucherfrequenz im Niederdorf? Geht der Stadtrat davon aus, dass sich die Reduzierung der Anzahl Parkplätze negativ auf das Niederdorf auswirkt? Wenn ja, wie? Wenn nein, warum nicht?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1 («Wie sieht die Gesamtstrategie «Niederdorf» des Stadtrates für die nächsten Jahre aus? Besteht ein Masterplan «Niederdorf»? Wenn ja, wie sieht dieser aus? Wenn nein, warum nicht?»):

Gesonderte Strategien (Entwicklungskonzepte, Leitbilder, Leitsätze) und Masterpläne werden in der Stadt Zürich in der Regel nur für Gebiete und Areale erarbeitet, die vor einer baulichen

Entwicklung oder einer grundsätzlichen Nutzungsänderung stehen (Beispiele: Leitsätze Zentrumsgebiet Altstetten oder Masterplan Kaserne). Für das Niederdorf existiert keine spezifische Gesamtstrategie oder ein gesonderter Masterplan. Das Niederdorf ist aber ein Teilgebiet der Innenstadt (Kreis 1), und für diese gibt es aufgrund ihrer besonderen Bedeutung und Funktion für die Stadt ein eigenes Leitbild. Dieses wurde 1997 von Vertreterinnen und Vertretern der Behörden, der Wirtschaft und der Wohnbevölkerung erarbeitet, 2008 aktualisiert und vom Stadtrat (STRB Nr. 979/2008) verabschiedet ([«Leitbild für die Zürcher Innenstadt», Arbeitskreis Innenstadt und Stadt Zürich, Stadtentwicklung 2008](#)). Die Vision und die Leitsätze zur Nutzungs- und Angebotsvielfalt, die darin formuliert wurden, gelten für das Niederdorf seither unverändert.

Zu Frage 2 («Wie schätzt der Stadtrat die aktuelle Situation im Niederdorf ein? Ist anzunehmen, dass die Kundenfrequenzen weiterhin abnehmen werden? Wenn ja, warum? Wenn nein, warum nicht?»):

Die Stadt Zürich erhebt Zahlen und macht Einschätzungen nur punktuell zu den Frequenzen von Kundinnen und Kunden jeweils im Zusammenhang mit spezifischen Fragestellungen (Beispiele: «Rennweg mit und ohne Parkplätze», Stadtentwicklung und Tiefbauamt 2007; «Aufwertung Limmatquai: Befragung von PassantInnen und GeschäftsführerInnen», Stadtentwicklung und Tiefbauamt 2009). Zum Niederdorf liegen keine Frequenzmessungen der Kundinnen- und Kundenströme vor. Eine faktenbasierte Aussage zur aktuellen Situation und zur wahrscheinlichen Entwicklung spezifisch des Niederdorfs als Einkaufs- und Gastronomiegebiet ist deshalb nicht möglich. Der Konkurrenzdruck bei Läden und Restaurationsbetrieben ist generell hoch, und das Niederdorf steht dabei im Wettbewerb mit anderen Gebieten in der Innenstadt.

Nach Einschätzung des Quartiervereins Zürich 1 rechts der Limmat ist die Attraktivität des Niederdorfs nach wie vor gross. Der Quartierverein weist auf Nachfrage der Stadtentwicklung auch auf Probleme des allgemeinen Gewerbes und des Gastgewerbes hin, wobei der Hauptgrund dafür in den «*sehr hohen, teilweise exorbitanten*» Mietkosten und nicht bei den sinkenden Frequenzen der Kundinnen und Kunden gesehen wird. Auch für die Geschäftsvereinigung Limmatquai-Dörfli (GLD) sind die «*sehr hohen Mieten, die teils gefordert werden*» ein Grund für die Probleme des Gewerbes im Niederdorf. Ein weiterer Grund sieht die GLD im Charakterverlust des Niederdorfs als «*Kultgebiet*», was sich u. a. in der Ansiedlung mehrerer «*Non-stop Open Kioske*» im unteren Teil äussert. Die GLD ist der Ansicht, dass die Frequenzen der Kundinnen und Kunden im Niederdorf zurückgegangen sind.

Eine bei der Firma Wüest Partner eingeholte Expertise vom Dezember 2016 (vgl. Antwort zur Frage 3) enthält die Einschätzung der Frequenzen der Passantinnen und Passanten für die Aktivitäten «Einkaufen» und «Freizeit» (die Kundinnen und Kunden der einzelnen Geschäfte sind aggregiert nicht abschätzbar). Die Expertise zeigt, dass das Niederdorf als Einkaufsgebiet aktuell stark bis sehr stark besucht wird und «vor allem im Freizeitbereich eines der meist frequentierten Gebiete der Stadt Zürich ist».

Zu Frage 3 («Ist anzunehmen, dass die Mieten im Niederdorf weiterhin steigen werden? Wenn ja, warum? Wenn nein, warum nicht?»):

Die Stadt Zürich erhebt selbst keine systematischen Zahlen zu den Bestandsmieten für gewerbliche Erdgeschossflächen. Die einzigen verfügbaren städtischen Daten zu dieser Nutzungsart sind die Angebotsmieten leerstehender Flächen am Stichtag der Leerflächenzählung von Statistik Stadt Zürich. Die entsprechenden Leerstände im Rathausquartier lagen zum Zeitpunkt der Erhebung im tiefen einstelligen Bereich.

Die bei der Immobilienberatungsfirma Wüest Partner eingeholte Expertise erlaubt Aussagen zu den Angebotsmieten für Verkaufsflächen im Rathausquartier (es handelt sich dabei um eine Erhebung der inserierten Mietpreise in diesem Gebiet). Betrachtet wurden die Jahre 2009–2016. In diesem Zeitraum betrug der Medianwert der Angebotsmieten für Verkaufsflächen im

Rathausquartier Fr. 732.– pro Quadratmeter und Jahr, wobei dieser Wert zwischen +23 Prozent (2012) und –19 Prozent (2014) schwankte. Eine eindeutige Tendenz der Mietpreisentwicklung lässt sich im Betrachtungszeitraum nicht feststellen. Betrachtet man nur die Spitzenangebotsmieten für Verkaufsflächen im Rathausquartier, zeigt sich folgendes Bild: Der Wert des 90-Prozent-Quantils lag 2009 bei Fr. 1671.– pro Quadratmeter und Jahr, heute liegt er bei Fr. 1467.– pro Quadratmeter und Jahr. Eine Aussage zur weiteren Entwicklung der Mietpreise für gewerbliche Flächen wäre vor dem Hintergrund dieser Zahlen rein spekulativ.

Zu Frage 4 («Mit welchen Massnahmen möchte der Stadtrat die Attraktivität des Niederdorfes sowohl für das Gewerbe, als auch für die Kunden wieder steigern? Bitte um Auflistung der einzelnen Massnahmen.»):

Der Stadtrat plant keine speziellen Massnahmen zur Steigerung der Attraktivität allein des Niederdorfes als Einkaufs- und Gastronomiegebiet. Im eingangs erwähnten gültigen Leitbild Innenstadt von 2008 sind zahlreiche Massnahmen aufgeführt, die sich einerseits an die Stadt und andererseits an die im Arbeitskreis Innenstadt vertretenen privaten Kreise als Umsetzende richten. Einige der an die Stadt adressierten Massnahmen haben Projektcharakter und sind entweder bereits umgesetzt (Beispiel: Neugestaltung und Nutzungskonzept Münsterhof) oder befinden sich in Planung (Beispiel: Aufwertung Rathausbrücke). Die Mehrzahl der aufgeführten Massnahmen im Leitbild Innenstadt hat den Charakter von permanenten Tätigkeiten (Beispiele: Bekämpfung von Verschmutzung und Vandalismus, Förderung bevölkerungsbezogener Gewerbebetriebe). Diese Aufgaben werden von den zuständigen städtischen Stellen fortlaufend erfüllt, um für die Läden und Gastronomiebetriebe ein attraktives Umfeld und ihren Kundinnen und Kunden eine hohe Aufenthaltsqualität in der Innenstadt und im Niederdorf zu gewährleisten.

Von entscheidender Bedeutung für die Attraktivität eines Gebiets ist die Gestaltung der öffentlichen Räume. Sie ist ein wichtiges städtisches Handlungsfeld. Im Niederdorf sind die meisten Plätze, Strassen und Gassen gemäss dem städtischen «Bedeutungsplan öffentliche Stadträume» (www.stadt-zuerich.ch/oeffentlicherraum >Heute und Morgen >Strategie Stadträume 2010 >Umsetzung >Gestaltungs-Basics) der Kategorie «regional / stadtwweit bedeutende öffentliche Räume» zugeteilt, das Limmatquai sogar der höchsten Kategorie «international / landesweit bedeutende öffentliche Räume». Diesen Orten gilt ein besonderes Augenmerk. Das Limmatquai zeigt, wie hochwertige Gestaltung und ein adäquates Verkehrsregime die Aufenthaltsqualität steigern. Davon hat die Gastronomie im Niederdorf profitiert. Zwischen 2004 (Sperrung für den Durchgangsverkehr) und 2008 hat die Zahl der Boulevardgastronomie-Sitzplätze am Limmatquai um 45 Prozent zugenommen und daraufhin auch dessen Belebung.

Wie der Massnahmenkatalog des Leitbilds Innenstadt zeigt, kann die Attraktivität des Niederdorfes für das Gewerbe und dessen Kundinnen und Kunden nicht alleine durch die Stadt gewährleistet werden. Die städtischen Handlungsmöglichkeiten sind beschränkt, namentlich was die Vermietung von Geschäftsflächen sowie ein koordiniertes, wirkungsvolles Marketing anbelangt.

Die Stadt nimmt hingegen in ihrem eigenen Liegenschaftsportfolio Einfluss auf einen attraktiven Geschäftsmix. Wie verschiedentlich dargelegt (GR Nr. 2014/326, GR Nr. 2015/95), vermietet die Stadt Gewerberäume zu preisgünstigen Konditionen, wenn sie entweder der Quartiersversorgung oder kulturellen und gemeinnützigen Zwecken dienen. Dies gilt auch im Niederdorf und trägt zum Erhalt einer guten Mischung der Branchen und Geschäfte sowie zur kulturellen Belebung bei. Gemäss der verfügbaren Auswertung der Liegenschaftenverwaltung vermietet die Stadt Zürich im Kreis 1 in den 173 Wohnliegenschaften im Erdgeschoss 133 Ladenlokale, 75 Büros, Praxen und ähnliches sowie 37 Werkstätten, Ateliers sowie Jugend- und Kindertreffs (dazu kommt eine sehr kleine Anzahl entsprechender Nutzungen in den wenigen reinen städtischen Geschäftsimmobilien). Der Gesamtgebäudebestand im Kreis 1 lag 2014 bei 1936 Liegenschaften (Rathausquartier: 788). Die Stadt hat also quantitativ betrachtet zwar nur einen beschränkten Einfluss auf die Anzahl und Art der Geschäfte in der Innenstadt, sie

nutzt diesen aber zur Gewährleistung einer guten Mischung und damit der Attraktivität des Gebiets.

Was die Bündelung der Interessen und den Auftritt des Niederdorfs als Einkaufs- und Gastronomiegebiet anbelangt, bestehen mit der Geschäftsvereinigung Limmatquai-Dörfli (GLD) und neu mit dem Verein «Quartier im 1» zwei private Organisationen, die sich für das Teilgebiet Rindermarkt-Neumarkt stark engagieren.

Zu den Fragen 5 und 6 («Gerade im Niederdorf als Ausgehmeile spielen die Gastronomiebetriebe eine zentrale Rolle. Um den Betrieb auch im Winter aufrechtzuerhalten, sind zeltähnliche Installationen, die auf öffentlichen Grund aufgestellt werden können, für die Gastronomiebetriebe und für rauchende Gästen wichtig. Wie sieht die Bewilligungspraxis der Stadt in diesem Zusammenhang aus? Bitte um Beschreibung des Bewilligungsverfahrens.»; «Kann sich der Stadtrat vorstellen, aufgrund der besonderen Situation im Niederdorf vereinfacht Bewilligungen für zeltähnliche Installationen auf öffentlichem Grund zu erteilen? Wenn ja, wie soll die Vereinfachung der Bewilligungspraxis stattfinden? Wenn nein, warum nicht?»):

Im 2015 neu überarbeiteten «Leitfaden Boulevardgastronomie» (www.stadt-zuerich.ch/boulevardgastronomie) werden die rechtlichen Grundlagen, die Bewilligungspraxis und das Bewilligungsverfahren für den Betrieb von aussenliegenden Gastwirtschaftsflächen auf öffentlichem Grund anschaulich, ausführlich und verbindlich beschrieben. Der Leitfaden ist unter Einbezug der Verbände «Zürcher Hoteliers», «Gastro Zürich-City», «Cafetiers Suisses ZCV» und «Leaders Club Zürich» entstanden. Er hilft bei der Planung, der Eingabe von Bewilligungsgesuchen und beim Betrieb von Boulevardgastronomie auf öffentlichem Grund. Der Leitfaden stellt eine verbindliche und nachvollziehbare Grundlage für die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Stadtverwaltung und den Gastronominnen und Gastronomen dar. Er hat sich in der Praxis bewährt und wird breit akzeptiert.

Die Einrichtung eines Boulevardgastronomiebetriebs auf öffentlichem Grund benötigt grundsätzlich eine Baubewilligung und eine Polizeibewilligung. Gemäss Abschnitt 3.5 des geltenden Leitfadens sind Überdachungen wie Zeltdächer, Sonnensegel, Baldachine und Raucherzelte im Rahmen der Boulevardgastronomie auf öffentlichem Grund nicht gestattet. Im Zusammenhang mit Festveranstaltungen von kurzer Dauer gelten andere Bestimmungen.

Grundsätzlich gilt die Gleichbehandlung aller Gastronomiebetriebe in der Stadt Zürich; eine Spezialbehandlung der Lokale im Niederdorf ist nicht möglich. Der Stadtrat sieht zudem keinen Anlass, die geltenden Bestimmungen für den öffentlichen Grund und die bewährte Bewilligungspraxis abzuändern.

Auf privatem Grund besteht die Möglichkeit, eine Zeltbaute für die Dauer von maximal 30 Tagen zu errichten. Im Rahmen des dafür notwendigen polizeilichen Bewilligungsverfahrens werden namentlich die Einordnung, die Abstände, energetische und feuerpolizeiliche Belange sowie die Einhaltung bautechnischer Sicherheitsvorschriften geprüft. Im Niederdorf sind die Platzverhältnisse oft eng und es muss gewährleistet sein, dass weder der Passantinnen- und Passantenverkehr noch bestehende Rettungsachsen durch Fahrnisbauten behindert werden.

Zu Frage 7 («Ebenfalls wäre für die Gastronomiebetriebe im Niederdorf wichtig, dass das Aufstellen von Heizstrahlern für rauchende Gäste (auf öffentlichen Grund) möglich wäre. Kann sich der Stadtrat vorstellen, aufgrund der speziellen Situation im Niederdorf Heizstrahler zu bewilligen? Wenn nein, warum nicht?»):

Der Betrieb von mobilen Heizgeräten im Freien ist im Energiegesetz des Kantons Zürich geregelt. § 46a der Besonderen Bauverordnung I vom 4. April 2012 (BBV I, AS 700.21) sieht den Einsatz mobiler Heizgeräte im Freien explizit nur für Anlässe von kurzer Dauer vor, wie beispielsweise Gewerbeausstellungen, Festanlässe und Sportveranstaltungen. Somit sind Heizstrahler und Heizpilze – auch wenn sie mit erneuerbarer Energie betrieben werden – für die Beheizung von «Raucherplätzen» im Freien nicht bewilligungsfähig. Der städtische Leitfaden Boulevardgastronomie listet sie denn auch im Abschnitt 3.5 unter den nicht gestatteten Ele-

menten auf. Die schlechte Energiebilanz solcher Geräte steht im Widerspruch sowohl zur kantonalen Energiepolitik als auch zu den in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich verankerten Zielen der 2000-Watt-Gesellschaft.

Zu Frage 8 («Wäre es aus Sicht des Stadtrates möglich, um die Attraktivität des Niederdorfes als Ausgehmeile wieder zu stärken, den Gastronomiebetrieben eine Spezialbewilligung zu erteilen, um den Aussenbereich ohne Musik bis 24 Uhr für die Gäste offenzuhalten (ev. auch nur am Freitag und Samstag), mit der speziellen Auflage an die Wirte, dass sie für Ruhe sorgen müssen, um die umliegenden Bewohner vor übermässigem Lärm zu schützen? Wenn nein, warum nicht?»):

Grundsätzlich gilt die Gleichbehandlung aller Gastronomiebetriebe in der Stadt Zürich; eine Spezialbehandlung der Lokale im Niederdorf ist nicht möglich. Für Boulevardgastronomiebetriebe auf öffentlichem Grund werden Betriebszeiten bis 24 Uhr bewilligt, wenn die örtlichen Verhältnisse nicht eine frühere Schliessungsstunde gebieten. Weiter gilt es festzuhalten, dass die Patentinhaberin oder der Patentinhaber gemäss § 17 des Gastgewerbesgesetzes (AS 935.11) stets für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung verantwortlich ist.

Zu Frage 9 («Wie beurteilt der Stadtrat die Auswirkung der Aufhebung der Parkplätze sowohl auf dem Zähringerplatz als auch auf dem Münsterplatz im Zusammenhang mit der sinkenden Besucherfrequenz im Niederdorf? Geht der Stadtrat davon aus, dass sich die Reduzierung der Anzahl Parkplätze negativ auf das Niederdorf auswirkt? Wenn ja, wie? Wenn nein, warum nicht?»):

Die Voraussetzung, um die Parkplätze auf dem Zähringer- und dem Predigerplatz aufheben zu können, ist deren Ersatz in einem Parkhaus in der City. Dies sieht der Historische Parkplatzkompromiss von 1996 für die Innenstadt vor. Zurzeit fehlt ein Parkhausprojekt, das eine entsprechende Verlagerung ermöglichen würde. Die Parkplätze auf den beiden Plätzen bleiben also bis auf Weiteres erhalten. Die Frage der Auswirkungen einer Parkplatzverlegung auf die Frequenzen der Besuchenden im Niederdorf stellt sich somit nicht. Die bis 2015 auf dem Münsterhof vorhandenen Parkplätze sind entweder in die umliegenden Strassen des Fraumünsterquartiers verschoben worden oder sie wurden in indirektem Zusammenhang mit dem neu erstellten Parkhaus Opéra aufgehoben. Da die Parkplätze auf dem Münsterhof erst vor Kurzem aufgehoben worden sind, kann die Entwicklung der Besuchenden im Niederdorf kaum damit erklärt werden. Hinzu kommt, dass die Parkplätze im Fraumünsterquartier in erster Linie von Kundinnen und Kunden der Geschäfte dieses Teils der Innenstadt genutzt werden.

Erfahrungsgemäss führt die Aufwertung von Plätzen und Strassen zu Frequenzzunahmen bei den Besuchenden. Die Beispiele Rennweg und Limmatquai zeigen dies eindrücklich.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti