

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 23. November 2016

939.

Interpellation von Marcel Bührig und Katharina Prelicz-Huber betreffend Vertreibung von Quartierläden in der Stadt, Beurteilung der Entwicklung sowie rechtliche und planerische Möglichkeiten für den Schutz des lokalen Gewerbes und des bestehenden Quartierbilds

Am 1. Juni 2016 reichten Gemeinderat Marcel Bührig und Gemeinderätin Katharina Prelicz-Huber (beide Grüne) folgende Interpellation, GR Nr. 2016/187, ein:

In den letzten Wochen wurde bekannt, dass ein Immobilienunternehmen zwei bekannte Quartierläden aus dem Kreis 5 mit teils haarsträubenden Methoden (Bsp. Verbot des Verkaufs von Lebensmittel), vertreiben möchte. Wenig später wurde bekannt, dass eine bekannte Supermarkt-Kette eine Geschäftsliegenschaft nahe Albisriederplatz übernehmen wird, was ebenfalls das Ende für einen langjährigen Quartierladen bedeutet. Im Kreis 1 hat sich gezeigt, dass mit der Vertreibung von Quartierläden das ganze Quartier an Lebensqualität verliert und auch das Stadtbild verloren geht.

Daher stellt sich die Frage, wie der Stadtrat die Situation beurteilt, vor allem die weiter anhaltende Vertreibung von Quartierläden in der Stadt und welche allfällige Möglichkeiten es gäbe, diesem Trend entgegenzuwirken.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie beurteilt der Stadtrat die aktuelle Situation mit dem drohenden Verlust der Quartierläden in den Kreisen 5 & 9?
2. Hat der Stadtrat in Vergangenheit bereits Massnahmen gegen das „Lädelersterben“ in Angriff genommen? Wenn ja, welche und wie erfolgreich waren diese? Wenn nein, wieso nicht?
3. Wie beurteilt der Stadtrat die Entwicklung der letzten Jahre, dass lokal verankertes Gewerbe aus dem Quartier verschwindet und durch grössere Marken und Firmen ersetzt wird?
4. Wie kann die Stadt das bestehende Quartierbild sowie langjährige Gewerbelokale besser schützen?
5. Gibt es neben dem Ankauf von Gewerbeliegenschaften durch die Stadt und deren Stiftungen weitere rechtliche oder planerische Möglichkeiten um bisherige Quartierläden zu schützen und deren Weiterbestehen möglichst zu sichern?
6. Hat der Stadtrat eine Strategie bzw. einen Masterplan um das bisherige Quartierbild auch in Bezug auf das lokale Gewerbe zu schützen? Wenn nein, wieso nicht? Wenn ja, wie sehen die geplanten Massnahmen aus?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation folgt:

Zu den Fragen 1 und 3 («Wie beurteilt der Stadtrat die aktuelle Situation mit dem drohenden Verlust der Quartierläden in den Kreisen 5 & 9?», «Wie beurteilt der Stadtrat die Entwicklung der letzten Jahre, dass lokal verankertes Gewerbe aus dem Quartier verschwindet und durch grössere Marken und Firmen ersetzt wird?»):

Die in der Interpellation verwendeten Begriffe «Quartierläden» und «lokal verankertes Gewerbe» sind statistisch nicht definiert, weshalb entsprechende Zahlen fehlen. Selbst der umgangssprachlich viel verwendete Begriff des «Gewerbes» ist nicht allgemeingültig definiert. So umfasst der planungs- und baurechtliche Gewerbebegriff jegliche wirtschaftliche Tätigkeit, was wenig mit der geläufigen Verwendung im Alltag zu tun hat. Um das Gewerbe in der Stadt Zürich praxisnäher erfassen zu können, hat die Stadtentwicklung 2010 basierend auf der alltagsweltlichen Verwendung des Begriffs eine statistisch auswertbare Definition und Unterteilung des Gewerbes in publikumsorientiertes und produzierendes Gewerbe vorgenommen. Entsprechende Zahlen und Karten zur Entwicklung des Gewerbes in der Stadt Zürich von 1998 bis 2008 sowie zum Bestand 2013 wurden in zwei Berichten publiziert («Entwicklung des Gewerbes in der Stadt Zürich 1998 bis 2008», Stadtentwicklung 2013; «Das Gewerbe in der Stadt Zürich», Stadtentwicklung 2016). Da die im ersten Bericht verwendete Datengrundlage der Betriebszählung vom Bundesamt für Statistik in der Zwischen-

zeit zugunsten einer neueren Erfassung (STATENT) abgelöst worden ist, lässt sich die Zeitreihe von 1998 und 2008 nicht weiterführen und mit dem Bestand 2013 vergleichen.

Für die hier angesprochene Thematik ist das publikumsorientierte Gewerbe von Belang, welches sich gemäss der Definition der Stadtentwicklung in die drei Sparten Detailhandel, quartierbezogene Dienstleistungen und Gastronomie unterscheiden lässt. Der in den Begriffen «Quartierläden» und «lokal verankertes Gewerbe» anklingende enge Ortsbezug fehlt dabei allerdings. Mit den Gewerbedaten der Stadtentwicklung lassen sich also nur im Sinne einer Annäherung Aussagen zur Situation und zur Entwicklung der «Quartierläden» und des «lokal verankerten Gewerbes» machen. Bei «Quartierläden» und «lokal verankertem Gewerbe» stehen die publikumsorientierten Gewerbebetriebe mit weniger als zehn Vollzeitäquivalenzstellen im Vordergrund. 2013 wurden gesamtstädtisch rund 6800 kleine (weniger als zehn Vollzeitäquivalenzstellen) publikumsorientierte Gewerbebetriebe gezählt, wovon 2885 Detailhandelsbetriebe waren. Im Kreis 5 waren es 430 kleine publikumsorientierte Gewerbebetriebe und 170 Detailhandelsbetriebe und im Kreis 9 rund 510 und 205 entsprechende Betriebe. Betrachtet man die Entwicklung von 1998 bis 2008, so betrug die Veränderung innerhalb dieses Zeitraums gesamtstädtisch bei den kleinen publikumsorientierten Gewerbebetrieben –6,1 Prozent und bei den kleinen Detailhandelsbetrieben –10,4 Prozent. Im Kreis 5 war im gleichen Zeitraum dagegen eine Zunahme von 11,4 Prozent bei den kleinen publikumsorientierten Gewerbebetrieben und von 15,7 Prozent bei den kleinen Detailhandelsbetrieben zu verzeichnen. Im Kreis 9 lagen die entsprechenden Werte mit –5,8 Prozent und –8,6 Prozent im gesamtstädtischen Trend.

Wie die Entwicklung nach 2008–2013 weitergegangen ist, ist aufgrund der nicht vergleichbaren statistischen Grundlagen unklar. Zudem erschweren verschiedene Trends eine Abschätzung. Einerseits hat das Bevölkerungswachstum zu einer wachsenden Nachfrage nach publikumsorientierten Gewerbebetrieben und Detailhandelsbetrieben geführt. Andererseits steht insbesondere der Detailhandel aufgrund der Abwanderung von Kaufkraft ins nahe Ausland allgemein – und im Non Food-Bereich aufgrund neuer Vertriebskanäle seit einiger Zeit verstärkt – unter Druck. Die grundlegenden Tendenzen der Entwicklung beim publikumsorientierten Gewerbe und im stationären Detailhandel hat bereits eine Analyse ausgewählter Einkaufsstrassen in Zürich im Zeitraum 1997–2007 («Einkaufsstrassen im Wandel», Stadtentwicklung 2008) aufgezeigt: Insbesondere an renommierten Einkaufslagen lässt sich einerseits eine Filialisierung, also die Zunahme von Ablegern grosser Firmen, und andererseits eine Textilisierung, also die Zunahme von Bekleidungsgeschäften, zulasten inhabergeführter Geschäfte mit einem breiten Angebotsspektrum feststellen. Gleichzeitig lässt sich aber auch beobachten, dass sich abseits der innerstädtischen Fokuslagen an entsprechend frequentierten Orten viele kleine publikumsorientierte Geschäfte halten können oder beim Verschwinden alteingesessener Betriebe immer wieder neue entstehen.

Wie die Bevölkerungsbefragung 2015 der Stadt Zürich zeigt, sind die Einwohnerinnen und Einwohner mit den «Einkaufsmöglichkeiten in der Nähe» sowohl im gesamtstädtischen Schnitt (82 Prozent) als auch im Kreis 5 (78 Prozent) und in den beiden Quartieren Albisrieden (92 Prozent) und Altstetten (87 Prozent) im Kreis 9 grossmehrheitlich zufrieden.

		Stadt Zürich	Kreis 5	Albisrieden	Altstetten
		%	%	%	%
2003	Zufrieden	79	79	89	84
	Genügend	14	10	7	11
	Unzufrieden	7	11	4	5
2007	Zufrieden	75	82	76	83
	Genügend	16	12	17	8
	Unzufrieden	9	6	7	9
2011	Zufrieden	81	88	84	90
	Genügend	14	9	13	7
	Unzufrieden	5	3	3	3
2015	Zufrieden	82	78	92	87
	Genügend	13	12	6	10
	Unzufrieden	5	10	2	3

(Quelle: Stadtentwicklung. Fragestellung: «Wie zufrieden sind Sie mit den Einkaufsmöglichkeiten in der Nähe?» Antwortkategorien: 6 = sehr zufrieden, 1 = überhaupt nicht zufrieden. Zusammenfassung: Noten 1–3 = unzufrieden, Note 4 = genügend, Noten 5–6 = zufrieden.)

Der Stadtrat beobachtet die Situation und die Entwicklung der letzten Jahre beim publikumsorientierten Gewerbe und beim stationären Detailhandel aufmerksam, beurteilt sie aber nicht als besorgniserregend. Allerdings ist angesichts von neuen technischen Möglichkeiten sowohl auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite, von neuen Geschäftsmodellen, Vertriebskanälen sowie Akteurinnen und Akteuren schwer abschätzbar, was die Zukunft für stationäre publikumsorientierte Geschäfte bringt. Diese setzen zunehmend auf parallele Vertriebsstrukturen, also gleichzeitig auf Ladenlokale und Online-Präsenz, um die eigenen Wettbewerbschancen zu verbessern. Fachleute sprechen zudem neben dem Trend zu Globalisierung und Vereinheitlichung gleichzeitig auch von einem Trend zu mehr Regionalität und Individualität im Konsum. In diesem Zusammenhang dürften Läden und auch Gastronomiebetriebe in den Quartieren mit einem starken Lokalbezug weiterhin eine Rolle spielen.

Zu den Fragen 2 und 5 («Hat der Stadtrat in Vergangenheit bereits Massnahmen gegen das „Lädeli sterben“ in Angriff genommen? Wenn ja, welche und wie erfolgreich waren diese? Wenn nein, wieso nicht?», «Gibt es neben dem Ankauf von Gewerbeliegenschaften durch die Stadt und deren Stiftungen weitere rechtliche oder planerische Möglichkeiten um bisherige Quartierläden zu schützen und deren Weiterbestehen möglichst zu sichern?»):

Die technologische Entwicklung, der Wandel des Konsumverhaltens und die Neuerungen bei den Angebotsformen hängen eng zusammen. Geschäfte und Läden müssen in diesem sich verändernden Umfeld mit standort- und konzeptgerechten Geschäftsmodellen – es sind auch zunehmend kombinierte Angebots- und Vertriebsformen denkbar – ihre Kundschaft finden, die frei nach ihren Präferenzen entscheidet. Wie in der Beantwortung der Interpellation, GR Nr. 2014/190, zur Entwicklung der Bahnhofstrasse und den Möglichkeiten zur Erhaltung der Durchmischung ausgeführt, hat die Stadt nur in ihrem eigenen Liegenschaftsportfolio die Möglichkeit, die Auswahl und die Zusammensetzung von publikumsorientierten Geschäften zu steuern. Es gibt keinerlei Handhabe und Legitimation, das Geschäftsgebaren und die Vertragsbeziehungen von privaten Immobilieneigentümerinnen und Geschäftsführenden zu beeinflussen. Das Handeln der Konsumentinnen und Konsumenten unterliegt den freien Marktkräften.

Die langjährige Vermietungspolitik der städtischen Gewerbeliegenschaften hat der Stadtrat in den Antworten zur Dringlichen Schriftlichen Anfrage, GR Nr. 2014/326, betreffend der Mieterhöhungen für Geschäfte in städtischen Liegenschaften am Werdmühleplatz und zur Dringlichen Interpellation, GR Nr. 2015/95, zum gleichen Thema dargelegt. Die Stadt vermietet Gewerberäume preisgünstig, die der Quartiersversorgung oder kulturellen und gemeinnützigen Zwecken dienen. Für alle anderen städtischen Gewerbeobjekte, insbesondere für solche an kommerziell attraktiven Lagen, gelten dagegen marktübliche Ansätze. Im Interesse einer guten Mischung des Angebots können jedoch auch an solchen Lagen unterschiedliche Ansätze zur Anwendung kommen, um den verschiedenen Branchen Rechnung zu tragen. Dies entspricht der Anforderung der gezielten Bereitstellung städtischer Gewerberäume für ertragsschwaches, förderungswürdiges Kleingewerbe in der 2011 angenommenen Volksinitiative «Für bezahlbare Wohnungen und Gewerberäume in der Stadt Zürich».

Die gemeinnützige, öffentlich-rechtliche Stiftung der Stadt Zürich zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich (kurz: Stiftung PWG) engagiert sich seit ihrer Gründung 1990 für den Erhalt und die Schaffung von preisgünstigen Räumen für das ertragsschwache Gewerbe. Sie vermietet aktuell rund 300 Gewerberäume für publikumsorientierte und – in geringerem Ausmass – produzierende Betriebe.

Mit dem Instrument des Gestaltungsplans können publikumsorientierte Gewerbenutzungen auf Areal- und Objektebene planungsrechtlich vorgeschrieben werden, was an geeigneten Lagen auch immer wieder geschieht. Mit der laufenden Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO 2014) will der Stadtrat neu publikumsorientierte gewerbliche Nutzungen an ausgesuchten, gut frequentierten Lagen bereits in der Grundordnung vorschreiben sowie die Wohnnutzung in Zentrumszonen einschränken. Dabei geht es um eine lagegerechte Sicherung der Rahmenbedingungen für erwünschte Nutzungen und nicht darum, «*bisherige Quartierläden zu schützen und deren Weiterbestehen möglichst zu sichern*», wie dies in Frage 5 der Interpellation angeregt wird. Ausserhalb des städtischen Liegenschaftenportfolios liegt die Vermietung dieser Flächen in der alleinigen Zuständigkeit der privaten Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer.

Der Stadtrat sieht keine weiteren Massnahmen zugunsten des publikumsorientierten Gewerbes vor. Insbesondere erachtet er aufgrund der Erfahrungen mit dem Langstrassenkredit (STRB Nr. 417/2010) die finanzielle Unterstützung von «quartierbezogenen» Gewerbebetrieben als nicht zielführend. Die Gründe sind die Schwierigkeit der Bestimmung des Begriffs «quartierbezogen», die hohe Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten (Bezug von Finanzbeihilfen ohne dringlichen Bedarf), die Gefahr der Strukturhaltung (Erhalt von nicht marktkonformen Geschäftsmodellen) und der grosse Verwaltungsaufwand für die Mittelzuteilung und das Controlling. Das wirtschaftliche Ziel der Unterstützung von kleinen Firmen wird durch den seit 2009 tätigen Verein GO! wahrgenommen, der zusammen mit der Zürcher Kantonalbank sogenannte Mikrokredite für Firmengründungen vergibt. Der Anteil des Detailhandels und Handels an der kumulierten Branchenverteilung der Kreditnehmenden des Vereins GO! betrug von 2009 bis 2015 34 Prozent (GR Nr. 2016/230).

Zu den Fragen 4 und 6 («Wie kann die Stadt das bestehende Quartierbild sowie langjährige Gewerbelokale besser schützen?», «Hat der Stadtrat eine Strategie bzw. einen Masterplan um das bisherige Quartierbild auch in Bezug auf das lokale Gewerbe zu schützen? Wenn nein, wieso nicht? Wenn ja, wie sehen die geplanten Massnahmen aus?»):

Wie ausgeführt, engagieren sich sowohl die städtische Liegenschaftenverwaltung als auch die städtische Stiftung PWG für den Erhalt und die Schaffung von preisgünstigen Räumlichkeiten für ertragsschwache Gewerbebetriebe. Zudem bietet das Planungsrecht die Möglichkeit, publikumsorientierte Gewerbenutzungen an geeigneten Lagen vorzuschreiben. Weitere Instrumente und Massnahmen sind aus Sicht des Stadtrats nicht sinnvoll. Mit dem unabänderlichen Wandel der Konsumgewohnheiten und der Angebote ist ein gewisser Wandel der Geschäfte und ihres Auftritts verbunden. Diese Aspekte des «Quartierbilds» können und

sollen nicht im Sinne der Konservierung «geschützt» werden. Für die Sicherung der hergebrachten Qualitäten der baulichen Substanz und Struktur stehen einerseits auf der Ebene der Nutzungsplanung und der Bau- und Zonenordnung mit den Kern- und den Quartiererhaltungszonen und andererseits mit dem Denkmalschutz geeignete Instrumente zur Verfügung.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti