

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 22. November 2017

**962.**

### **Schriftliche Anfrage von Urs Egger und Christoph Luchsinger betreffend Temporäre Umnutzungen von Büroflächen zur Entlastung des Wohnungsmarkts, rechtliche Voraussetzungen und Möglichkeiten für ein unbürokratisches Vorgehen und allfällige Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt der Stadt sowie mögliches Regelwerk für den Umgang mit Leerständen und deren Zwischennutzung**

Am 23. August 2017 reichten Gemeinderäte Urs Egger und Christoph Luchsinger (beide FDP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2017/278, ein:

Die Leerwohnungsziffer in Zürich beträgt 0.22 % und es warten immer noch tausende von Jugendlichen auf eine Wohnung. Im Gegensatz dazu gibt es 215'000qm leerstehende Büroflächen in der Stadt. Akteure in der Immobilienbranche bestätigen unabhängig voneinander, dass Zwischennutzungen immer mehr zum Thema werden. Da der Bedarf an Büroflächen beschränkt ist, wäre eine temporäre Umnutzung von Büroflächen ein Mittel, den Druck auf den Wohnungsmarkt zu lindern. Dies scheitert meist bei den vielen Auflagen. Deshalb sollte geprüft werden, ob mit „Pop-Up“-Lizenzen mehr Flexibilität geschaffen werden kann. Das hätte zur Folge, dass nicht dieselben strengen Auflagen gelten würden, wie bei einer klassischen Umnutzung. So könnte der grosse Leerstand von Büroflächen produktiv genutzt werden und z.B. viele Studierende für wenig Geld ein neues Zuhause haben. Den umfangreichen Bestand an Büroflächen unkompliziert als Wohnraum nutzen zu können, würde den Immobilienmarkt auf einen Schlag verändern und grosses wirtschaftliches Potential freilegen. Wir bitten den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Der Wohnungsmarkt in der Stadt Zürich ist wegen verschiedenen Faktoren unter Druck. Gleichzeitig stehen viele Büroflächen leer. Welche Möglichkeiten sieht der Stadtrat, um die Nutzung dieser Büroflächen auf unbürokratische Art zu ermöglichen?
2. Zwischennutzungen sind im Trend. Dagegen scheitern Umnutzungen oft an den regulatorischen Rahmenbedingungen. Welche Vorschriften müssten geändert werden, damit Umnutzungen einfacher möglich sind?
3. Welche Auswirkungen auf dem Wohnungsmarkt erwartet der Stadtrat, wenn temporäre Nutzungen von Büroräumlichkeiten für Wohnen möglich werden?
4. Wie müsste eine „Pop-Up-Lizenz“ für temporäre Zwischennutzungen ausgestaltet werden, damit die Ziele einer Wohnnutzung erreicht werden?
5. Der Begriff "Zwischennutzung" ist gesetzlich nicht definiert. Ist der Stadtrat bereit, ein umfassendes, transparentes und leicht verständliches Regelwerk im Umgang mit Leerständen und deren Zwischennutzung zu erarbeiten? In welchem Zeitrahmen ist eine solche Erarbeitung möglich?
6. Innovationen wie Plug&Play Häuser/ Module (Raum im Raum) sind im Trend und ermöglichen verschiedenste Arten von Räumen schnell, flexibel und günstig in bestehende Flächen zu setzen. Inwiefern müsste die heutige Gesetzgebung angepasst werden? Wäre es eine gangbare Lösung, Raum in Raum Lösungen nicht einer Baubewilligung zu unterstellen, wenn Grundsicherheiten wie Feuerpolizei oder Statik gewährleistet sind? Wie würde eine solche Lösung aussehen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage folgt:

Während die Nachfrage nach Wohnflächen in der Stadt Zürich seit Langem konstant hoch ist und das ansehnliche Angebotswachstum unmittelbar konsumiert wird, unterliegen Büronutzungen bzw. Flächen für Dienstleistungen erfahrungsgemäss gewissen Zyklen. Allerdings zeigt sich, dass sich die Dauer und der Ausschlag der Zyklen nur schwer voraussagen lassen. Investoren gehen aufgrund des Vorlaufs eines Investments ein gewisses Risiko ein. Mittel- und langfristig lässt sich jedoch feststellen, dass sich die Investitionen in Immobilien in der Stadt Zürich über die letzten Jahrzehnte gut gerechnet haben. Bei der Beantwortung der aufgeworfenen Fragen muss in Betracht gezogen werden, dass der Begriff «Pop-up» aus der Verkaufs- und Marketingbranche stammt und sich auf kurzfristige und provisorische Einzelhandelsgeschäfte bezieht. Die jeweilige Nutzung – und dies ist in diesem Zusammenhang wichtig voranzustellen – unterscheidet sich in der Regel zonen- und baurechtlich nicht von den bestehenden Regelungen. Das kann z. B. bedeuten, dass ein Pop-up-Store für kurze Zeit in Räume einzieht, die schon zuvor als Verkaufsflächen genutzt wurden und auch nach der Pop-

up-Zeit wieder als solche dienen werden. Es handelt sich also nicht um Umnutzungen, die für längere Zeit Bestand haben sollen.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

**Zu Frage 1 («Der Wohnungsmarkt in der Stadt Zürich ist wegen verschiedenen Faktoren unter Druck. Gleichzeitig stehen viele Büroflächen leer. Welche Möglichkeiten sieht der Stadtrat, um die Nutzung dieser Büroflächen auf unbürokratische Art zu ermöglichen?»):**

Wie in den einleitenden Erwägungen angeführt, würde es sich in diesem Fall um eine dem Baubewilligungsverfahren unterliegende Umnutzung handeln, deren Umsetzung je nach Zonierung schon heute unbürokratisch möglich ist. Die gesetzlichen Vorgaben sind dabei selbstverständlich einzuhalten.

**Zu Frage 2 («Zwischennutzungen sind im Trend. Dagegen scheitern Umnutzungen oft an den regulatorischen Rahmenbedingungen. Welche Vorschriften müssten geändert werden, damit Umnutzungen einfacher möglich sind?»):**

Zonenrechtlich sind Wohnungen im Grundsatz in allen Zonen möglich ausser in den Industrie- und Gewerbezononen sowie den Zonen für öffentliche Bauten. Investoren müssen also zonenrechtlich keine grossen Beschränkungen in Kauf nehmen. Erfahrungsgemäss stossen die Umnutzungen von Büros zu Wohnungen jedoch auf bauliche Herausforderungen bei der Einhaltung von überkommunalen Rechtsgrundlagen. Um solche Umnutzungen zu erleichtern, müssten insbesondere die Lärm- und Hygienevorschriften (u. a. Belichtung) des Bundes und des Kantons geändert bzw. gelockert werden. Zudem scheitern Umnutzungen oftmals nicht nur an rechtlichen, sondern auch an ökonomischen Hürden, da die bisherigen Gebäude baulich deutlich anders als Wohnnutzungen konzipiert sind, und nicht nur aus rechtlichen Gründen hohe Anpassungsinvestitionen oder gar Ersatzneubauten erfordern würden.

**Zu Frage 3 («Welche Auswirkungen auf dem Wohnungsmarkt erwartet der Stadtrat, wenn temporäre Nutzungen von Büroräumlichkeiten für Wohnen möglich werden?»):**

Die temporäre Nutzung von Büroräumlichkeiten ist wie erwähnt in vielen Fällen schon heute möglich. Die Bedeutung des Begriffs «temporär» ist jedoch nicht definiert. Investoren sind daran interessiert, dass der zeitliche Abschnitt der temporären Nutzung so lange dauert, bis sich die Investition rentiert. Bei den anfallenden Kosten für die Umnutzung müsste die «temporäre» Nutzung deshalb über einen längeren Zeitraum möglich sein. Grosse Auswirkungen auf den aktuellen Wohnungsmarkt dürfte dies jedoch nicht haben, denn das leicht erhöhte Angebot würde sogleich konsumiert, wie dies die unabhängig von der Wirtschaftslage und Bauintensität fast durchwegs sehr tiefe Leerwohnungsquote in der Stadt Zürich seit der Nachkriegszeit belegt. Dies auf dem Hintergrund von rund 220 000 Wohneinheiten in der Stadt Zürich.

**Zu Frage 4 («Wie müsste eine „Pop-Up-Lizenz“ für temporäre Zwischennutzungen ausgestaltet werden, damit die Ziele einer Wohnnutzung erreicht werden?»):**

«Pop-up-Lizenzen» für temporäre Zwischennutzungen sind rechtlich nicht vorgesehen. Zitiert sei hier aus einem Bericht des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) von Bundesrätin Doris Leuthard. *«Der Begriff ‹Zwischennutzungen› fehlt im juristischen Vokabular, was aber nicht heisst, dass Zwischennutzungen im rechtsfreien Raum stattfinden (...) auch dort gelten die gleichen Rechte und Pflichten wie bei anderen Marktteilnehmern.»* Eine «Lizenz zur Umgehung der rechtlichen Vorgaben» kann von der Stadt deshalb nicht ausgestaltet und ausgestellt werden.

**Zu Frage 5 («Der Begriff "Zwischennutzung" ist gesetzlich nicht definiert. Ist der Stadtrat bereit, ein umfassendes, transparentes und leicht verständliches Regelwerk im Umgang mit Leerständen und deren Zwischennutzung zu erarbeiten? In welchem Zeitrahmen ist eine solche Erarbeitung möglich?»):**

Wie richtig festgestellt, gibt es den Begriff «Zwischennutzung» rechtlich nicht. Das Regelwerk ist demnach das gleiche wie bei einer Dauernutzung. Dieses Regelwerk ist für Fachleute –

und solche werden von Investoren und Bauherrschaften bei Umnutzungen beigezogen – umfassend, transparent und durchaus verständlich. Ein zusätzliches Regelwerk zu erarbeiten, das sich lediglich aus den bereits bestehenden Regeln zusammensetzt, macht wenig Sinn.

**Zu Frage 6 («Innovationen wie Plug&Play Häuser/ Module (Raum im Raum) sind im Trend und ermöglichen verschiedenste Arten von Räumen schnell, flexibel und günstig in bestehende Flächen zu setzen. Inwiefern müsste die heutige Gesetzgebung angepasst werden? Wäre es eine gangbare Lösung, Raum in Raum Lösungen nicht einer Baubewilligung zu unterstellen, wenn Grundsicherheiten wie Feuerpolizei oder Statik gewährleistet sind? Wie würde eine solche Lösung aussehen?»):**

Siehe Antwort auf Frage 2. Die bestehenden rechtlichen Regelungen sind der Rahmen für die Lösung, das gilt auch für Plug&Play-Häuser, für Quick&Dirty-Installationen, für Fast&Factory-Buildings und andere Trends. Die überkommunale Gesetzgebung lässt nicht zu, solche mit semantischen Neuschöpfungen konnotierten Bauten und Nutzungen von einer Baubewilligung auszunehmen, wenn die betreffende Umnutzung eine Bewilligung benötigt.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**