

Sitzung vom 25. August 2021

875. Anfrage (Leerstehende Büros werden zu Wohnungen)

Kantonsrat Peter Schick, Zürich, Kantonsrätin Barbara Grüter, Rorbas, und Kantonsrat Hans Egli, Steinmaur, haben am 10. Mai 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Die Nachfrage nach Arbeitsräumen respektive Büroflächen hat wegen Corona stark nachgelassen. Professionelle Immobilienbesitzer bauen deshalb ihre Geschäftshäuser in Wohnungen um. Im vergangenen sogenannten Corona-Jahr kamen nochmals 87000 Quadratmeter zu den schon 380000 Quadratmeter leer stehenden Büroflächen dazu. Verschiede Berichte zeigen auf, dass seit 2015 ca. 1300 Wohnungen in 227 Bürogebäuden entstanden sind. Durch Abbruch von alten Bürogebäuden sind in dieser Zeit nochmals 1000 Wohnungen dazu gekommen.

In diesem Zusammenhang ersuchen wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Quadratmeter der leer stehenden Büroflächen im Kanton Zürich könnten ohne Umzonungen in Wohnungen umgenutzt respektive umgebaut werden?
2. In welchen Regionen stehen die meisten Büroflächen leer und wie gross sind diese Flächen?
3. In welchen Regionen stehen wie viele Bürogebäude/Geschäftshäuser komplett leer?
4. In welchen Bauzonen (Gewerbezone, Wohn-/Gewerbezone, Innenstädten etc.) stehen wie viele Büroflächen leer?
5. Welche Mittel hat der Kanton zur Verfügung, um diesen Wandel der Nutzungsänderungen zu beschleunigen oder zu unterstützen?
6. Wäre es möglich, aufgrund der coronabedingten Situation vermehrt Nutzungsänderungen (wo möglich) zuzulassen, auch wenn das Verhältnis Gewerbe/ Wohnen nichtmehr im vorgeschriebenen Verhältnis steht bzw. eingehalten wird? Bitte um ausführliche Beantwortung.
7. Ist eine Umnutzung in Wohnungen in einem bestehenden Bürogebäude/Geschäftshaus schwieriger zu realisieren als deren Abbruch und der Neubau eines Wohnhauses. Bitte um eine ausführliche Beantwortung.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Peter Schick, Zürich, Barbara Grüter, Rorbas, und Hans Egli, Steinmaur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1–4:

Die Anfrage umfasst verschiedene Fragen zu Anzahl, Grösse und Lage von ungenutzten Büroflächen, die als Wohnungen umgebaut werden könnten. Gemäss § 10 Abs. 1 des Statistikgesetzes (LS 431.1) beziehen Kanton und Gemeinden die für ihre statistischen Tätigkeiten erforderlichen Daten in erster Linie aus anderen staatlichen Datenbeständen (Indirekterhebung). Kantonale Direkterhebungen sind auf ein Mindestmass zu beschränken.

Der Kanton Zürich verfügt über keine öffentlich-statistischen Quellen zu leerstehenden Bürogebäuden. Bestehende Erhebungen (z. B. die Statistik der Unternehmensstruktur STATENT des Bundes) sind nicht geeignet, um zuverlässige Aussagen über Leerstände im Kanton zu machen, da dabei zwar die gemeldeten Beschäftigten pro Standort ersichtlich sind, jedoch nicht nachvollziehbar ist, ob es innerhalb des Gebäudes Leerflächen gibt.

Auf kommunaler oder privater Stufe gibt es hingegen vereinzelte Analysen zu Leerständen. Die Stadt Zürich erhebt mit ihrer Leerflächenzählung die Leerflächen nach Nutzungsart und Quartier und publiziert regelmässig Auswertungen dazu. In der jüngsten Publikation (Stichtag 1. Juni 2020) sind die städtischen Leerflächen insbesondere bei der Büronutzung noch deutlich rückläufig. Sie schwanken je nach Stadtquartier: insbesondere in der City und an anderen zentralen Lagen sind sie in den letzten fünf Jahren stark zurückgegangen.

Neben der Stadt Zürich publiziert die CSL Immobilien AG mit ihrem Immobilienmarktbericht eine Auswertung zur Verfügbarkeit von Büroflächen im Wirtschaftsraum Zürich. Die Studie bietet jedoch keine Auskünfte im gewünschten Detaillierungsgrad der Anfrage. Schliesslich hat die Zürcher Kantonalbank im April 2021 einen Artikel zu leerstehenden Büroflächen und Umnutzungen publiziert, der auf eigenen Erhebungen und Auswertungen einer Immobilienplattform beruht. In diesen Zahlen ist ein deutlicher Anstieg des inserierten Büroflächenangebots im Kanton, nicht jedoch in der Stadt Zürich, zu erkennen. Die präsentierten Zahlen zeigen zudem, dass das Interesse an Umnutzungen in Zentren und bei älteren Bürogebäuden besonders hoch ist.

Zu Frage 5:

Der Kanton fördert nicht aktiv Nutzungsänderungen. Umnutzungen von Büro- oder Dienstleistungsflächen zu Wohnflächen werden je nach Marktlage vorgenommen und sind rechtlich möglich, sofern sie sich in Wohnzonen und Mischzonen (Wohn-/Gewerbezone, Zentrumszone und Kernzone) befinden. In der Regel sind hierfür keine Umzonungen notwendig, die einer Genehmigung durch die Baudirektion bedürften. Die Zuständigkeit für die Bewilligung der genannten Nutzungsänderungen liegt in der Kompetenz der Gemeinden unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. Umweltschutzgesetzgebung oder gesundheits- und feuerpolizeiliche Vorschriften).

Zu Frage 6:

Zwischennutzungen sind auch unabhängig von der pandemiebedingten Situation ein wachsendes Bedürfnis: Sie leisten einen wertvollen Beitrag zur häuslichen Bodennutzung, indem sie Nutzungspotenziale in bestehenden Siedlungen ausschöpfen. Die entsprechende Nachfrage nach einer (vorübergehenden) Umnutzung von bestehenden brachliegenden Arealen und leerstehenden Liegenschaften ist in den letzten Jahren stetig gewachsen. Von Gemeinden wurde wiederholt signalisiert, dass eine flexiblere Handhabung von Zwischennutzungen ein grosses Anliegen ist.

Im Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) fehlen Vorschriften zur Bewilligungsfähigkeit von befristeten Zwischennutzungen, die von der planungsrechtlich vorgesehenen Nutzung abweichen. Befristete Nutzungen können zwar grundsätzlich über das Instrument der Ausnahmebewilligung nach § 220 PBG bewilligt werden. Häufig sind die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung aber nicht erfüllt. Ein eigens für befristete Zwischennutzungen vorgesehener Ausnahmetatbestand, der eine vorübergehende Abweichung von dem in den jeweiligen Zonenvorschriften festgelegten Mischungsverhältnis zwischen Wohnen und Gewerbe ausdrücklich ermöglichen würde, kennt das PBG derzeit nicht.

Mit der Motion KR-Nr. 354/2018 betreffend Erleichterung von befristeten Zwischennutzung wurde gefordert, dass Gemeinden und Städte die Möglichkeit erhalten sollen, in ihren Bau- und Zonenordnungen Regelungen für befristete Zwischennutzungen zu treffen.

In diesem Zusammenhang wurde im Rahmen der Vernehmlassungsvorlage «Justierungen PBG» eine Regelung auf Gesetzesstufe vorgeschlagen, die vereinfachte Verfahren für Zwischennutzungen vorsieht. Dabei wurden in der Vernehmlassung zwei Umsetzungsvarianten zur Diskussion gestellt. In Variante 1 soll für zonenfremde Zwischennutzungen eine Ausnahmebewilligung erteilt werden. Die Integration des zusätzlichen

Ausnahmetatbestands erfolgt im bestehenden § 220 PBG. Die zuständigen Baubewilligungsbehörden könnten so Ausnahmegewilligungen direkt erteilen, ohne dass zusätzliche Regelungen in den kommunalen Bau- und Zonenordnungen geschaffen werden müssen. In der Variante 2 werden die Gemeinden in § 253 PBG ermächtigt, Festlegungen in ihren Bau- und Zonenordnungen zu treffen, um befristete Zwischennutzungen zu erleichtern. In beiden Fällen werden die Baubewilligungsbehörden nicht von ihrer Prüfungspflicht entbunden und bei beiden Varianten sind durch die Behörden im Einzelfall Fristen für die Zwischennutzung festzulegen. Weitere Informationen können dem Vorentwurf mit erläuterndem Bericht zur PBG-Revision «Justierungen PBG» entnommen werden. Welche Variante von den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und Vernehmlassungsteilnehmern bevorzugt wird, ist Gegenstand der Auswertung.

Zu Frage 7:

Die Frage kann nicht allgemeingültig beantwortet werden. Vielmehr hängt die Antwort von den gegebenen baulichen Voraussetzungen ab. Im Folgenden werden beispielhaft einige Punkte aufgeführt, welche die Problematik veranschaulichen:

- Bei Bürogebäuden und Geschäftshäusern finden sich vielfach höhere Gebäudetiefen als bei Wohnbauten üblich, deshalb können nicht in allen Räumlichkeiten ausreichende Tageslichtverhältnisse sichergestellt werden.
- Tendenziell sind Bürogebäude und Geschäftshäuser durch einen zentralen Eingangsbereich erschlossen. Die Schaffung von zusätzlichen Eingängen, Treppenhäusern, Gebäudetechnik- und Liftschächten erfordert umfangreiche Eingriffe in die bestehende Bausubstanz.
- Viele Bürogebäude und Geschäftshäuser mit vollverglasten Fassadenflächen haben keine Fenster, die geöffnet werden können und sind deshalb vollklimatisiert. Selbst bei teilklimatisierten Bürogebäuden und Geschäftshäusern müssen für die Nutzung als Wohnbauten das komplette Belüftungskonzept sowie der Wärmeschutz angepasst werden.
- Wohnbauten verfügen in der Regel über Loggias oder Balkone, die insbesondere bei höheren Bauten aufgrund von Windeinflüssen nicht an der Aussenfassade ergänzt werden können. Falls Loggias erstellt werden sollen, bedeutet dies wiederum einen grossen Eingriff in die bestehende Bausubstanz.
- Bei der Anpassung bestehender Bausubstanz sind die geltenden Normen und behördlichen Vorgaben zu erfüllen. Besonders beim Schallschutz sowohl von ausserhalb des Gebäudes als auch innerhalb des Gebäudes müssen unter Umständen hohe Hürden überwunden wer-

den. Bei Bürogebäuden und Geschäftshäusern sind durchgehende Decken und Einfachböden üblich. Die akustische Abtrennung von einzelnen Wohneinheiten vom restlichen Gebäudekörper wird dadurch erschwert. Die Minimierung des Schallübertritts von Korridoren und Treppenhäusern in die Wohnbereiche bedarf ebenfalls aufwendiger Massnahmen.

Eine verlässliche Einschätzung kann ausschliesslich fallweise und nur mittels Durchführung von Machbarkeitsstudien je für die Umnutzung und für den Abbruch und Neubau vorgenommen werden. Die Machbarkeitsstudien ermöglichen eine umfassende Berücksichtigung und Beurteilung der vorhandenen Bausubstanz sowie die Gegenüberstellung der Projekte Umnutzung oder Neubau sowie der daraus resultierenden Kosten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli