Der Wohnanteilplan der Stadt Zürich

- Erfahrungen und Anwendungsprobleme -

Peter Bösch, in DISP Nr. 83, S. 22 ff. / Januar 1986

(Die Fussnoten befinden sich am Ende des Textes)

1 Ausgangslage

Der Bevölkerungsverlust der Städte ist ein weit herum beobachtetes Phänomen [1]. Mit ihm gehen eine Reihe von negativen Erscheinungen einher. Die Bevölkerungsstruktur entwickelt sich ungünstig. Vor allem tritt eine Überalterung ein, während Familien mit Kindern die Stadt verlassen [21. Die Arbeitsplatzzahlen bleiben stabil oder wachsen, die Zahl der Pendler steigt. Dies hat wiederum eine Zunahme von Immissionen zur Folge [3]. Zudem wird Wohnraum zunehmend von rentableren Nutzungen wie Büros verdrängt [4]. Schliesslich verlieren die Städte durch Abwanderung zunehmend an politischem und finanziellem Gewicht (z. B. Verlust von Parlamentsmandaten, im Vergleich zu den Agglomerationsgemeinden höhere Steuerbelastung) [5].

Vom Bevölkerungsverlust blieb auch die Stadt Zürich nicht verschont. Waren es 1962 noch rund 440000 Einwohner, so zählte die Stadt Ende 1984 nur noch rund 361 000 Einwohner [6]. Diese Entwicklung beunruhigte die politischen Gremien und führte zu zahlreichen Vorstössen. Zur Abklärung der Hintergründe wurden etliche wissenschaftliche Untersuchungen in Auftrag gegeben, so vor allem auch der sogenannte «Jürgensen-Bericht». Aus diesem Bericht ergaben sich einige Empfehlungen, welche die Verbesserung der Wohnverhältnisse und eine Bevölkerungszunahme im Auge hatten [7].

Am 4. Februar 1976 beschloss der Gemeinderat der Stadt Zürich, die geltende Bauordnung zu revidieren und mit verschiedenen Massnahmen den bestehenden Wohnraum zu sichern und neue Wohnbauten zu fördern, z. B. mit der Umzonung von Industriegebieten in Kernzonen und der Ermöglichung des Dachgeschossausbaus für Wohnzwecke [8]. Im Vordergrund standen jedoch die Vorschriften über den Wohnflächenanteil [9]. Diese Vorschriften bildeten aber erst die gesetzliche Grundlage für geeignete Wohnschutzmassnahmen. Sie bedurften noch der Konkretisierung in einem Plan oder einem anderen geeigneten Instrument. Dem Stadtrat wurde dazu eine Frist von zwei Jahren eingeräumt [10]. Er entschloss sich, diesem Auftrag mit dem sogenannten Wohnanteilplan (WAP) nachzukommen, welcher am 29. November 1978 dem Gemeinderat unterbreitet wurde [11]. Nach zweijähriger Beratung setzte der Gemeinderat den WAP am 5. November 1980 fest. Die anschliessenden Rekursverfahren sind zurzeit noch nicht alle abgeschlossen, jedoch ist die konstitutive Genehmigung durch den Regierungsrat bald zu erwarten [12].

Die Stadt Zürich steht mit ihrem Versuch zur Förderung des Wohnens nicht allein da. Die Stadt Bern ist hier mit dem Nutzungszonenplan vorangegangen [13]. Vielerorts wurde das Heil auch in Wohnerhaltungsvorschriften oder eigentlichen Abbruchverboten gesucht [14].

2 Festsetzungsgrundsätze des WAP

Ausgangspunkt für die Festsetzung des WAP waren die bestehenden Verhältnisse. Man hielt sich an den Ist-Zustand als Ausdruck der bisherigen Entwicklung. Denn auch ein Plan, der die Entwicklung für die Zukunft steuern sollte, muss dem Ist-Zustand die gebührende Beachtung schenken. Bei Vernachlässigung des Ist-Zustandes wäre der WAP Gefahr gelaufen, unzweckmässig und unverhältnismässig zu werden. Er hätte sich auch mit den Geboten der Eigentumsgarantie, die der Zweckmässigkeit und der Verhältnismässigkeit von Eigentumsbeschränkungen entscheidendes Gewicht beilegten, nicht vertragen.

Berücksichtigt wurden bei der Bestandesaufnahme die Nutzungen der Gebäude und der Charakter der einzelnen Stadtgebiete. Massgebliche Gebäudeeigenschaften waren insbesondere das Verhältnis zwischen Wohn- und Nichtwohnnutzung innerhalb des Gebäudes, die Geschosszahl, der bauliche Zustand, das Gebäudealter und die Schutzwürdigkeit. Bei den Gebietseigenschaften waren vor allem bedeutsam die Qualität der Erschliessung, die Art und das gegenseitige Verhältnis der Gebäude, der Betrieb, die in einem Gebiet vorhandenen Ausnützungsreserven und die Immissionen. Selbstverständlich waren die Gebäude- und Gebietseigenschaften stark ineinander verflochten. Sie mussten deshalb bei der Bestimmung der Wohnanteile immer zusammen untersucht werden.

Die WAP-Gebiete, für die jeweils ein Wohnanteil bestimmter Höhe vorgesehen ist, umfassen in der Regel eine grössere Zahl von Grundstücken. Der WAP behandelt also nicht jedes einzelne Gebäude oder jede einzelne Parzelle in unterschiedlicher Weise. Zwar weichen die bisherigen Nutzungen der einzelnen Gebäude vielfach erheblich voneinander ab. Diesen Unterschieden trägt aber das Bestandesprivileg gemäss § 357 des Zürcher Planungs- und Baugesetzes (PBG) Rechnung. Nach dieser Bestimmung ist der Weiterbestand und sogar eine angemessene Erweiterung der bisherigen Nutzungen gewährleistet [15J. Die konkrete Wohnanteilfestlegung, auch wenn sie sich an den Ist-Zustand anlehnt, entspricht nicht unbedingt der Nutzungsstruktur des einzelnen Grundstückes oder Gebäudes, sondern eher einem Durchschnittswert des betreffenden Gebiets. Es gibt aber auch Bereiche, wo längerfristig eine höhere Wohnnutzung angestrebt wird als heute vorhanden. Dort liegt der verlangte Wohnanteil höher als die vorhandene durchschnittliche Wohnnutzung (z. B. Altstadtgebiete).

Die Höhe der Wohnanteile ist im WAP stufenweise festgesetzt worden. Die Anteilshöhen gleiten also nicht über die ganze Skala von 0 bis 100%. Abgestufte Anteilshöhen sind insbesondere deshalb erforderlich, weil die Wohn- und die Nichtwohnnutzungen innerhalb des Gebäudes aus praktischen Gründen eine gewisse räumliche Geschlossenheit aufweisen sollten. Der WAP geht grundsätzlich davon aus, dass die Wohn- und die Nichtwohnnutzungen geschossweise aufgeteilt werden. Dementsprechend setzt er beispielsweise einen Wohnanteil von 80% fest, wenn in einem Gebiet, das zur fünfgeschossigen Wohnzone gehört, vier Wohngeschosse verlangt werden. Oder soll in einem Gebiet der dreigeschossigen Wohnzone ein Nichtwohngeschoss erlaubt sein, beträgt der Wohnanteil 66%. Sodann beträgt die höchste Wohnanteilsstufe im WAP 90%. Anteile von 100% sind nicht vorgesehen. Schliesslich sind die Stufen nirgends so angesetzt, dass sich daraus lediglich ein einziges Wohngeschoss ergibt. Ein eingeschossiger Wohnanteil würde vor allem in den Zonen mit hoher Ausnützung eine zu geringe Wohndichte mit stark isolierten

Wohnungen ergeben. Zudem könnte ein Wohnanteil, welcher Wohnen nur für ein Geschoss verlangt, unverhältnismässig hohe Investitionen bautechnischer und gebäudeorganisatorischer Natur erfordern und die Baukosten in einem Ausmass verteuern, das nicht mehr zu rechtfertigen wäre [16].

3 Verfassungsmässigkeit

Die Wohnanteilsvorschriften von Art. 39aff. BO wurden nach deren Erlass im Jahre 1976 nicht bis vor Bundesgericht angefochten, so dass die Frage der Verfassungsmässigkeit des WAP lange unbeantwortet blieb. Dazu bot sich erst Gelegenheit, als einige Grundeigentümer gegen die konkreten WAP-Festlegungen staatsrechtliche Beschwerde erhoben [17].

3.1 Eigentumsgarantie

Der WAP belegt die betroffenen Liegenschaften mit einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung. Als solche ist sie gemäss Art. 22ter BV nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und voll entschädigt wird, sofern sie einer Enteignung gleichkommt.

3.1.1 Gesetzliche Grundlage

Die Wohnanteilsvorschriften von Art. 39aff. BO wurden in die heute noch geltende BO der Stadt Zürich vom 12. Juni 1963 eingefügt. Diese Bauordnung beruht ihrerseits auf dem alten Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen vom 23. April 1983 (BauG). Vor Bundesgericht nicht aufgeworfen und demnach auch nicht entschieden wurde, ob dieses Gesetz, namentlich dessen § 68, eine genügende gesetzliche Grundlage für die Wohnanteilsvorschriften und den entsprechenden Plan darstelle. Diese Frage wäre jedoch zu bejahen gewesen, da der Wortlaut von § 68 BauG die verschiedensten Arten von Zonen zuliess, so sicher auch einen WAP nicht ausschliessen würde [18].

Klar gegeben ist hingegen die gesetzliche Grundlage für den WAP im neuen kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG), nämlich in § 50 Abs. 4 für die Kernzone, in § 51 Abs. 3 für die Zentrumszone und in § 52 Abs. 1 für die Wohnzone. Dass bei den Wohnzonen die Wohnnutzung im Vordergrund steht, ergibt sich schon allein aus der Zonenbezeichnung. Aber auch bei der Kern- und Zentrumszone ist Wohnen als einer der Zonenzwecke genannt, womit der Forderung nach Belebung der Stadtkerne auch ausserhalb der Arbeitszeiten und damit der Nutzungsmischung Rechnung getragen wird. Der WAP hält auch vor dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz (RPG) stand, dessen Art. 3 Abs. 3 lit. a eine zweckmässige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten ausdrücklich fordert.

Umstritten war, ob der WAP der Vorschrift von Art. 39aff. BO Rechnung trug, wonach geeignete Gebiete auszuscheiden sind, in denen ein Mindestanteil der Bruttogeschossfläche Wohnzwecken dienen müsse. Auch diese Frage bejahte das Bundesgericht. Der WAP setzt nämlich für weite Zentrumsbereiche keinen oder nur einen geringen Wohnanteil fest. Der WAP nimmt auch auf die bestehenden Verhältnisse weitgehend Rücksicht. Dies hat zur Folge, dass hauptsächlich Grundstücke, die heute überwiegend zu Wohnzwecken genutzt werden und damit ihre Eignung für die Wohnnutzung unter Beweis stellen, mit einem hohen

Wohnanteil belegt werden. Dem Dienstleistungsgewerbe verbleiben schliesslich genügend Entfaltungsmöglichkeiten.

3.1.2 Öffentliches Interesse

Der WAP will die Entleerung der Stadtkerne von Wohnbevölkerung entgegenwirken und die erwünschte Durchmischung von Arbeits- und Wohnplätzen sicherstellen. Damit sollen möglichst auch preisgünstige Wohnungen erhalten bleiben und der Verkehrsstrom der Pendler reduziert werden. Das Bundesgericht hatte schon verschiedene Male, vorab im Zusammenhang mit Wohnerhaltungsgesetzen, entschieden, dass einem solchen Anliegen ein überwiegendes öffentliches Interesse zukommt [19].

3.1.3 Entschädigungspflicht

Die Entschädigungsfrage stellte sich bis heute noch in keinem Verfahren. Es ist jedoch nicht zu bestreiten, dass der WAP in gewissen Fällen die wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks einschränkt. Mit einer vorgeschriebenen Wohnnutzung kann weniger Rendite erzielt werden als mit einer Dienstleistungsnutzung. Diese Einschränkung wirkt sich praktisch wie eine Abzonung aus. Da dem Grundeigentümer aber immer noch eine angemessene Nutzungsmöglichkeit seines Bodens verbleibt, dürfte nach der bundesgerichtlichen Praxis der Tatbestand einer entschädigungspflichtigen materiellen Enteignung nicht oder nur in wenigen Einzelfällen gegeben sein [20].

3.2 Rechtsgleichheit

Nach der Rechtsprechung kommt dem Gleichheitsgebot bei Planungsmassnahmen nur eine abgeschwächte Bedeutung zu. Es liegt im Wesen der Ortsplanung, dass Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen und dass Grundstücke ähnlicher Lage und ähnlicher Art bau- und zonenrechtlich verschieden behandelt werden. Es darf jedoch nicht zu willkürlichen Abgrenzungen kommen [21].

Willkürliche Planfestlegungen konnte das Bundesgericht keine feststellen. Es erschien ihm auch zulässig, dass im WAP gewisse Grundstücke, welche öffentlichen Zwecken (Verwaltungsbauten, Spitälern, Schulhäusern) dienen, keiner Wohnanteilspflicht unterstehen.

3.3 Handels- und Gewerbefreiheit

Sachgerechte Massnahmen der Raumplanung verletzen Art. 31 BV dann nicht, wenn sie im Zielbereich der Eigentumsgarantie liegen und die Handels- und Gewerbefreiheit nicht völlig ihres Gehalts entleeren [22]. Die Wohnanteilsvorschriften beschränken allgemein jede Nutzweise ausser der Wohnnutzung. Sie treffen damit nicht nur den Gewerbetreibenden, sondern alle Grundeigentümer [23]. Überdies haben die Gewerbetreibenden trotz des WAP immer noch genügend Entfaltungsmöglichkeiten, da nirgends ein Wohnanteil von 100% verlangt wird und er in weiten Zentrumsbereichen niedrig (zwischen 0 und 60%) ist.

4 Handhabung des WAP

4.1 Wohnbegriff des WAP

Der Mindestanteil, welcher nach dem WAP dem Wohnen zu dienen hat, wird in Prozenten der massgeblichen Bruttogeschossfläche ausgedrückt [24]. Zum Wohnen gehören Wohn- und Schlafzimmer und die entsprechenden Nebenräume (Küchen, Badezimmer, Abstellräume und Korridore) [25]. Für Wohn- und Gewerbezwecke gemeinsam genutzte Räume (z. B. Treppenhäuser usw.) sind proportional zu den entsprechenden Bruttogeschossflächen anzurechnen [26].

In diesem Zusammenhang ist auch die Bestimmung von § 52 Abs. 1 PBG zu beachten. Danach müssen der Wohnnutzung auch Arbeitsräume zugerechnet werden, die mit einer Wohnung zusammenhängen und nach ihrer Fläche in einem angemessenen Verhältnis zur eigentlichen Wohnfläche stehen. Auf Grund dieser Bestimmung haben Berufstätige (z.B. Journalisten, Graphiker) die Möglichkeit, in einer Wohnung Arbeitsräumlichkeiten einzurichten. Die Arbeitsräume müssen aber in einem klaren baulichen Zusammenhang mit der betreffenden Wohnung stehen [27]. Da es sich bei dieser Bestimmung um eine Ausnahme vom Grundsatz handelt, dass Wohnzonen nur für Wohnzwecke bestimmt sind, muss die Fläche der Arbeitsräume auf jeden Fall klar kleiner sein als die Wohnfläche [28]. Wann noch von einem angemessenen Verhältnis zwischen Wohn- und Arbeitsräumen im Sinne dieser Bestimmung gesprochen werden kann, wird im Gesetz nicht näher ausgeführt. Sicher liegt noch ein angemessenes Verhältnis vor, wenn die Arbeitsräumlichkeiten einen Anteil von etwa 25% beanspruchen.

In der Praxis werden zudem auch gewisse wohnähnliche Formen als Wohnfläche angerechnet. Dazu gehören einmal Hotels. Der WAP lehnt sich bezüglich der einzelnen Wohnanteilsstufen, wie schon erwähnt, an den Ist-Zustand an, d.h. an die bisherige Nutzung der einzelnen Grundstücke. Hätte man nun die Hotels als Gewerbebauten angesehen, so hätten sie mit einem Wohnanteil von 0% belegt werden müssen. Damit wären vielfach in ausgesprochenen Wohngebieten (z. B. Zürichberg) unerwünschte 0%-Inseln entstanden. Hotels hätten in diesem Fall ohne weiteres als Bürohäuser umgenutzt werden können. Eine ungute Entwicklung, die der WAP bremsen wollte, wäre so gefördert worden. Aus diesem Grund entschloss man sich, im WAP die Hotels in der Regel mit dem gleichen Wohnanteil zu belegen wie die Nachbarbereiche. Diesen Weg konnte man nur beschreiten, wenn man Hotelflächen als Wohnflächen ansah [29]. Dies rechtfertigte sich auch darum, weil Hotels ja als Dienstleistung Wohnen über kürzere oder längere Zeit anbieten. Heime für Chronischkranke, Pflegebedürftige, Obdachlose, Jugendliche oder Alte dienen wie eine normale Wohnung dem dauernden Aufenthalt. Ihre Fläche wird in der Praxis daher stets der Wohnfläche gleichgestellt. Umstritten bis heute blieb jedoch, ob auch noch Flächen von Akut-Spitälern, insbesondere Privatklinken, als Wohnflächen zu behandeln sind.

4.2 Verlegung der Wohnflächen

Dem Bauherrn ist nicht vorgeschrieben, wo die erforderliche Wohnfläche verwirklicht werden soll. Er kann sie innerhalb des betreffenden Gebäudes, aber auch innerhalb der zusammengehörigen Gebäude, frei verlegen [30]. Zusammengehörig sind Gebäude, welche sich innerhalb eines Gebietes befinden, das

von öffentlichen Strassen, Freihaltezonen, Wald oder Gewässern abgegrenzt wird (31). Wird freie Nicht-Wohnfläche von einem anderen Grundstück bezogen, so ist dieser Beizug ähnlich wie ein Ausnützungsrevers im Grundbuch anzumerken (32]. Mit der Verlegungsmöglichkeit ist es möglich, auf besondere Grundstücksverhältnisse, Immissionssituationen oder spezielle Anforderungen von Mischbauten zu reagieren [33].

5 Ausnahmen

Wenn auch im WAP auf die bestehenden Verhältnisse stark Rücksicht genommen wurde, konnte doch nicht jeder Einzelfall vorausgesehen werden. Es musste Raum für Ausnahmebewilligungen bleiben.

Für eine Ausnahmebewilligung müssen vorerst besondere Verhältnisse beim projektierten Bauvorhaben oder beim Baugrundstück vorhanden sein. Die Verhältnisse müssen sodann zur Folge haben, dass die Normeinhaltung zu Härten für den Bauherrn führen oder eine befriedigende Lösung verunmöglichen würde. Die Ausnahmebewilligung darf schliesslich weder öffentlichen Interessen widersprechen, noch nachbarliche Interessen unzumutbar einschränken [34]. Für die Ausnahmebewilligung wurde mit Art. 53a BO eine besondere Bestimmung geschaffen [35].

Im Folgenden soll nur auf typische Fälle eingegangen werden, wo besondere Verhältnisse beim betreffenden Grundstück oder Bauvorhaben gegeben sein können, welche die Erteilung einer Ausnahmebewilligung rechtfertigen.

5.1 Quartierversorgungsbetriebe

Durch die Festlegung von Mindestwohnanteilen darf die erwünschte Durchmischung von Wohngebiet mit Kleinbetrieben (Versorgung, Arbeitsplätze im Nahbereich) nicht verhindert werden. 10% der Bruttogeschossfläche sind deshalb auch in reinen Wohngebieten für beliebige Nutzungen frei. Grössere Nicht-Wohnflächen sind nur dann gestattet, wenn sie zur Förderung der Lebensqualität im Quartier beitragen und sich mit Wohnfunktionen mischen lassen. Dazu gehören Betriebe des Verkaufs und des produzierenden Gewerbes, solange ein direkter Kundenkontakt besteht und solange die Betriebe nicht bereits durch die Immissionsvorschriften eingeschränkt sind. Damit soll eine möglichst breite Streuung aller Verkaufs- und Gewerbebetriebe erreicht werden, die für den täglichen und periodischen Bedarf erforderlich sind; und zwar in der Form von Einzelbetrieben wie auch als Kleinquartierzentren [36]. Diese Betriebe sollen sich in erster Linie in den zugelassenen Nicht-Wohnflächen einrichten. Ist dies nicht möglich, so kann eine Ausnahmebewilligung erteilt werden [37].

5.2 Immissionen

Lärmimmissionen bilden den grössten Beeinträchtigungsfaktor der Lebensqualität der Stadt. Gegenmassnahmen können auf drei Ebenen ergriffen werden: Reduktion der Immissionen, Schutz der Bebauung vor Immissionen, Anpassung an die jeweilige Lärmsituation.

Etwa 10% der Einwohner der Stadt Zürich sind heute bereits im Wohnbereich zu grossen Lärmbelastungen (mehr als 70 dB[A]) ausgesetzt, im Arbeitsbereich dürfte der Prozentsatz noch höher liegen. Eine Reduktion der Immissionen – auf eidgenössischer und kantonaler Ebene (Umweltschutzgesetz) – wird angestrebt; die Auswirkungen sind aber doch eher langfristig, so dass kurzfristige Massnahmen ergriffen werden müssen.

Ein Schutz der Bebauung vor Immissionen ist, wie verschiedene Beispiele [38] zeigen, oft möglich: durch direkten Schutz entlang von Verkehrsachsen, durch entsprechende Anordnung der Bebauung, durch angepasste Grundrissgestaltung. Alle diese Möglichkeiten müssen voll ausgenützt werden zum Schutze der Betroffenen. Denn es ist nicht denkbar, sämtliche Immissionsachsen zu entvölkern resp. Ersatz für die dabei verlorenen Wohnflächen anderswo zu schaffen.

Sind keine dieser Massnahmen möglich oder erfolgsversprechend, so sind Nicht-Wohnnutzungen – durch entsprechende Belüftung – immer noch besser gegen Lärm schützbar als Wohnungen. Deshalb ist im Zusammenhang mit dem Wohnanteil eine Sonderregelung vorgesehen: Wohnungen sind nur dann zu erhalten oder zu erstellen, wenn sie nach einer ruhigen Seite (weniger als 60 dB[A]) orientiert sind und zudem die Besonnungsvorschriften eingehalten werden können. Ist dies nicht zu erreichen, so kann eine Ausnahmebewilligung erteilt werden [39].

5.3 Öffentliche Bauten

Die öffentlichen Gebäude wurden meist mit keinem Wohnanteil belegt, weil solche Gebäude traditionellerweise bis zu einem gewissen Grad privilegiert wurden, aber auch privilegiert werden dürfen [40]. Ausschlaggebend war dabei, dass in solchen Gebäuden, abgesehen von Dienstwohnungen, keine Wohnungen vorhanden sind und auch auf längere Sicht keine solchen geschaffen werden können. Soll ein neues Gebäude in einem Gebiet gebaut werden, welches einen hohen Wohnanteil aufweist, kann eine Ausnahmebewilligung erteilt werden.

5.4 Natur- und Heimatschutzobjekte

Bei der Festsetzung des WAP wurde auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes keine Rücksicht genommen. Dies hat zur Folge, dass Schutzinteressen und Wohnanteilsverpflichtung unter Umständen in Widerstreit geraten. Dieser Konflikt lässt sich mit einer Ausnahmebewilligung vom WAP dann lösen, wenn die Belassung bzw. der Neueinbau von Wohnraum die Schutzziele ernsthaft in Gefahr bringen würde. Dies kann beispielsweise bei alten Industriebauten oder Scheunen der Fall sein, die geschützt werden sollen, deren zu erhaltende Gebäudestruktur sich aber für eine Wohnnutzung nicht eignet [41]. Eine Ausnahmebewilligung bei solchen Objekten darf jedoch nur so weit gehen, als es für die Erhaltung unbedingt notwendig ist. Es geht nicht an, die Bereitschaft eines privaten Grundeigentümers, ein Schutzobjekt zu erhalten, mit Konzessionen bei der Wohnanteilpflicht zu belohnen [42]. Eine solche Belohnung hätte allenfalls mit Renovationsbeiträgen zu erfolgen.

6 Bestandesprivileg und Anpassungspflicht

6.1 Ausgangspunkt

Ausgangspunkt für die Festsetzung des Wohnanteilsplanes waren die bestehenden Verhältnisse als Ausdruck der bisherigen Entwicklung. Die Festlegungen mussten jedoch auf planerische Einheiten abstellen, die in aller Regel eine ganze Reihe von Grundstücken erfassten. In diesem Fall konnte der Ist-Zustand notgedrungen nur als Durchschnittswert berücksichtigt werden. Dies hat wiederum zur Folge, dass gewisse Grundstücke tatsächlich einen niedrigeren Wohnanteil aufweisen, als es der Plan verlangt. In diesem Fall geniesst die planwidrige Nicht-Wohnnutzung auf dem bestehenden Grundstück Bestandesprivileg. Sie kann demnach bestehen bleiben und gestützt auf § 357 PBG Abs. 2 PBG auch noch angemessen vermehrt werden.

Das Bestandesprivileg kann aber grundsätzlich nur die bisherige Nutzung in den bestehenden Räumlichkeiten in Anspruch nehmen. Als bisherige Nutzung gilt die letzte baupolizeilich bewilligte Nutzung [43]. Auf eine nichtbewilligte Nutzung kann sich ein Gesuchsteller nur dann berufen, wenn sie unangefochten seit mehr als 30 Jahren ausgeübt, also praktisch ersessen wurde [44].

6.2 Anpassungspflicht

Das Bestandesprivileg verfällt dann, wenn der betreffende Gesuchsteller Massnahmen treffen will, die ihn zur Einhaltung der Neubauvorschriften und damit auch zur Anpassung an die Wohnanteilsvorschriften verpflichten.

Eine solche Anpassungspflicht kann einmal bei baulichen Massnahmen entstehen, d. h. wenn nicht mehr von einem Umbau, sondern von einer so genannten Umgestaltung gesprochen werden muss. In diesem Fall wird praktisch das Ausmass eines eigentlichen Neubaus erreicht [45, 46].

Der WAP ist sodann einzuhalten, wenn zwar keine baulichen Massnahmen getroffen werden, die betreffenden Räume aber eine eingreifende Zweckänderung erfahren. Keine solche Änderung liegt vor, wenn die Nutzungsart erhalten bleibt und nur der Betriebsinhaber wechselt (z.B. durch Verkauf oder Neuvermietung) [47]. Eingreifend ist eine Zweckänderung hingegen dann, wenn die neue Nutzungsart wesentlich andere Auswirkungen auf die Infrastruktur (mehr oder anderer Verkehr, Mehrbelastung der Versorgungs- oder Entsorgungsleistungen) oder die Umwelt (mehr oder andere Immissionen) hat [48, 49].

Eine Anpassung an die Wohnanteilsvorschriften und damit der Einbau von Wohnungen lässt sich regelmässig ohne grösseren Zusatzaufwand bewerkstelligen, wenn es um die erneute Umnutzung ehemaliger Wohnungen geht oder ohnehin aufwendige Bauarbeiten geplant sind. Schwieriger ist es hingegen, Wohnungen zu verlangen, wenn an einer bestehenden Baute nichts geändert werden soll oder kann und nur die Betriebsart gewechselt wird. In diesem Fall müsste allenfalls eine Ausnahmebewilligung ins Auge gefasst werden, wenn der erforderliche Wohnanteil nicht in der Nachbarschaft erfüllt werden kann [50, 51].

6.3 Erweiterung von Nicht-Wohnflächen

§ 357 Abs. 2 PBG lässt die angemessene Erweiterung von bestehenden Nicht-Wohnflächen zu. Wann eine Erweiterung noch angemessen ist, legt das Gesetz allerdings nicht fest. Schon aus dem Wortlaut ergibt sich aber, dass eine Erweiterung kleiner sein muss als das Bestehende. In der Praxis werden Erweiterungen um ungefähr einen Viertel noch als angemessen angesehen [52]. Bezugsgrösse für das Erweiterungsmass ist die bei der Festsetzung des WAP vorhandene Nicht-Wohnfläche. Diese Fläche kann auch bei einer etappenweisen Erweiterung nicht mehr als um den genannten Viertel erweitert werden. Sind in einem Gebäude mehrere Betriebe ansässig, so kann deren Betriebsfläche ebenfalls gesamthaft nicht mehr als um diesen Viertel vergrössert werden. Will ein einzelner Betrieb erweitern, so ist das Mass der zulässigen Erweiterung nicht auf Grund der vorhandenen Betriebsfläche des betreffenden Betriebes festzulegen, sondern auf Grund der gesamten im betreffenden Gebäude bestehenden wohnanteilwidrigen Nutzung. Dies hat zur Folge, dass ein Betrieb unter Umständen seine Fläche um mehr als einen Viertel seiner Betriebsfläche erweitern kann. Dies geht dann allerdings zu Lasten der nichterweiterungswilligen Betriebe im gleichen Gebäude. Ihre Benachteiligung ist allenfalls auf privatrechtlicher Ebene auszugleichen (z.B. entgeltliche Abtretung des Erweiterungsanteils oder Anpassung des Mietvertrages) [53].

§ 357 Abs. 2 PBG spricht von Umbauten und angemessenen Erweiterungen an Bauten. Daraus ergibt sich, dass die Erweiterung der Nicht-Wohnfläche grundsätzlich nur mit Anbauten oder Aufstockungen geschehen dürfte. Der Sinn der Bestimmung, die Sicherung des Weiterbestandes und der Fortentwicklung von zonenwidrigen Betrieben, legt nahe, dass Erweiterungen unter Umständen auch in separaten Neubauten verwirklicht werden dürfen [54]. Solche Neubauten müssen aber auf jeden Fall in einem engen räumlichen Zusammenhang mit dem Altbau stehen [55]. Nur dann wird noch ein Betrieb erweitert. Ist dieser Zusammenhang nicht mehr gegeben, so liegt eine Betriebsverlegung vor, welche das Erweiterungsprivileg nicht mehr geniesst [56].

7 Auswirkungen des Wohnanteilplanes

Mit dem WAP wollte man die Voraussetzungen schaffen, um die Verminderung der Bevölkerungszahl in der Stadt Zürich zu bremsen oder sogar wieder einen Bevölkerungszuwachs zu erreichen. Seit ungefähr fünf Jahren wird der WAP nun angewandt. Schlüssige Resultate über die Auswirkungen dieses Planungsinstruments können sicher noch nicht erwartet werden. Immerhin lässt sich feststellen, dass sich die Höhe des jährlichen Bevölkerungsverlustes gegenüber den siebziger Jahren in der Stadt Zürich deutlich vermindert hat [57]. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass ein Teil der Wohnraumvermehrung durch den ständig steigenden Wohnraumbedarf pro Kopf wieder aufgefressen wird [57].

Diese Umstände bestärken die Stadt Zürich darin, auch in der neuen Bau- und Zonenordnung einen WAP vorzusehen. Dieser wird den bisherigen Plan mit Anpassungen übernehmen. So wird in gewissen Immissionslagen der Wohnanteil herabgesetzt, damit ein Nicht-Wohngeschoss erstellt werden kann. Soweit in bestimmten Zonen die Zahl der zulässigen Vollgeschosse geändert wird, führt dies

zu einer Änderung des Wohnanteils [60]. Schliesslich werden auch Rechtsmittelentscheide berücksichtigt werden müssen.

[1] Bächtold, Hans-Christoph: Die Bedeutung der Nutzungs- und Zonenplanung in der Agglomeration für die Stadtgesundung aus ökonomischer Sicht, in: DISP Nr. 69/70, S.52f., Boesch, Hans/ Koch, Michael: Neuere Daten zu Wohnungsbau und Siedlungsplanung in der Schweiz, in: DISP Nr.79, S.43ff.; Iblher, Peter: Der Bevölkerungsverlust der Städte, in: DISP Nr. 63, S. 11 ff.

[2] Boesch/Koch (Anm. 1), S. 45.

[3] Bächtold (Anm. 1), S. 53.

[4] Schläpfer, Kaspar: Die Erhaltung von Wohnraum nach den Vorschriften von Stadt und Kanton Zürich, Diss. Zürich 1978, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht Nr. 1, S. 3f.

[5] Pfisterer, Thomas: Die Vorschriften über einen minimalen Wohnanteil in Kerngebieten und anderen Wohn-Gewerbe-Zonen, vorab im Kanton Aargau, in: Mélanges Henri Zwahlen, Lausanne 1977, S. 461.

[6] Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1983/84, S. 183; Zürcher statistische Nachrichten 1984/4, S. 306.

[7] Schläpfer (Anm. 4), S. 139f.

[8] Art. 7a der Bauordnung der Stadt Zürich vom 12. Juni 1963 in der ab 1.10.1978 gültigen Fassung (BO).

[9] Art. 39a ff. BO.

[10] Art. 39a Abs. 1 und Art. 58b BO.

[11] Weisung des Stadtrates Zürich an den Gemeinderat Nr. 58 vom 29.11.1978 (zit. Weisung).

[12] §§ 5 und 88 des Zürcherischen Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG).

[13] Aregger, Hans: Der Berner Nutzungszonenplan, Zeitschrift «Neutralität», 12. Jg., Bern 1974, Nr. 4, S. 13ff.

[14] Vgl. die Hinweise bei Merkli, Thomas: Über die Praxis des bernischen Verwaltungsgerichts zum kantonalen Wohnraumerhaltungsgesetz, in: Blätter für ein neues Bodenrecht 1982, H. 11, S. 21ff.; Schläpfer (Anm. 4), S. 49f. und 62f.; Ruch, Alexander: Bau- und Raumplanungsrecht, in: Eichenberger Kurt u.a., Handbuch des Staats und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, S.576; Wyss, Christian: Wohnhausabbruchverbote und Eigentumsgarantie — Bemerkungen zur neueren Bundesgerichtspraxis, in: Blätter für ein neues Bodenrecht, 1981, H. 10, S. 3 ff.

[15] Vgl. die Ausführungen unter Ziff. 6.

[16] Weisung, S. 5f.; Wiegand, Jürgen: Funktionsmischung, Zur Planung gemischter Gebiete als Beitrag zur Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten, Diss. München 1972 (Niederteufen 1973), S. 190f.

[17] Vgl. zum folgenden insbesondere die Entscheide der 1. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 27.2.1985 in Sachen C. und Kons. c. Stadt Zürich (P 650/82 und _945/83) (zurzeit noch nicht veröffentlicht, vgl. aber «NZZ» vom 28.2.1985, S. 49, und vom 27.8.1985, S. 43).

[18] Schläpfer (Anm. 4), S. 160ff.

[19] ZBl 1980, S.229ff.; BGE 103 la 419f.; Bulletin der Kant. Planungsgruppe Bern 1/84, S. 20ff.; Pfisterer (Anm. 5), S. 491f.

[20] Aemisegger, Heinz: Raumplanung und Entschädigungspflicht, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Schriftenfolge Nr. 36, Bern 1983, S. 97f.; Pfisterer (Anm. 5), S. 491 ff.; Schläpfer (Anm. 4), S. 167f.

[21] BGE 107 la 339; Pfisterer (Anm. 5), S. 493f.

[22] BGE 109 la 267.

[23] Pfisterer (Anm. 5), S. 493 f.; Schläpfer (Anm. 4), S. 169f.

[24] Art. 39a Abs. 1 BO in Verbindung mit dem WAP.

[25] Art. 39c BO; Schläpfer (Anm. 4), S. 178ff.

[26] Art. 39d BO.

[27] Entscheid der Baurekurskommissionen des Kantons Zürich (BRKE) II Nr. 199/1984.

[28] BRKE 1 Nr. 211/1980.

[29] Vgl. Baurechtliche Entscheide des Kantons Zürich (BEZ) 1985 Nr. 1. Nach Schläpfer (Anm.4), S.179, sollten nur fest vermietete Appartements in Hotels als Wohnfläche angerechnet werden. Schläpfer kannte allerdings die oben stehenden Überlegungen für die planerische Behandlung der Hotels im WAP bei der Ausarbeitung seiner Dissertation nicht.

[30] Art. 39e BO.

[31] Art. 39e Abs. 4 BO.

[32] Art. 39g BO.

[33] Vgl. nachfolgend Ziff.5.2. Beispiele bei: Hochbauamt der Stadt Zürich; Wohnbauten an Immissionsachsen, Zürich 1979; Oswald R./Eicher M,: Bauten mit Nutzungsmischung, Gestaltungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Wohnanteilplan der Stadt Zürich, Studie im Auftrag des Hochbauamtes der Stadt Zürich, Zürich 1979.

[34] Zur Ausnahmebewilligung besteht eine reichhaltige Literatur und Praxis. Vgl. u.a. Müller, Peter: Aktuelle Fragen des eidgenössischen und kantonalen Raumplanungsrecht, in: ZBI 1983, S. 213; Zimmerli, Ulrich: Die Baubewilligung: Ausnahmebewilligung als Regelfall?, Baurechtstagung Fribourg 1983, Tagungsunterlagen, 2. Teil, S. 30ff.; BEZ 1981 Nr. 26; Rechenschaftsbericht des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich IRB) 1981 Nr. 126.

[35] Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat kürzlich entschieden (vgl. BEZ 1985 Nr.6), dass die Ausnahmebestimmung des PBG (§ 220 PBG) eine

sofort verbindliche Norm darstelle und damit entsprechende Regelungen in Gemeindebauordnungen, welche noch nicht dem PBG angepasst sind, abgelöst habe. Ob das auch für die spezielle Ausnahmebestimmung von Art. 53a BO gilt, welche nur die Anwendung des WAP betrifft, ist bis jetzt noch nicht entschieden. Da aber Art. 53a BO und § 220 PBG ähnlich lauten, hat die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage eine Ausnahmebewilligung vom WAP erteilt wird, eine geringe praktische Bedeutung.

[36] Auf die Wichtigkeit der Quartierläden für das Stadtleben verweisen Boesch/Koch (Anm. 1), S. 53f.

[37] Vgl. BRKE 1 Nr. 581/1984.

[38] Hinweise auf Beispiele bei: Hochbauamt (Anm. 33); Oswald/Eicher (Anm. 33); Wiegand (Anm. 16), S. 213ff.

[39] RB 1981 Nr. 126; BRKE I Nr. 583/1985.

[40] BGE 91 I 421 ff.

[41] Zu bedenken ist allerdings, dass sich gerade in dieser Art von Gebäuden gesuchte und originelle Wohnformen (Luft, Wohnfabriken, Wohnateliers) verwirklichen lassen.

[42] Vgl. RB 1981 Nr. 125. Kritisch zu diesem Entscheid aber Müller (Anm. 34), S. 213 N 57.

[43] RB 1980 Nr. 98; Aargauische Gerichts- und Verwaltungspraxis (AGVE) 1978, S. 265; AGVE 1981, S. 225f.

[44] BGE 107 1a 121 f.

[45] Beispiele: Auskernungen, Ersetzung der Umfassungswände, Einwandung eines bisher offenen Gebäudes, Wiederaufbau einer Brandruine oder eines Abbruchobjektes (BEZ 1981 Nr.30; ZBI 1982, S. 134; RB 1982 Nr. 152), Aufstockung eines Gebäudes (RB 1981 Nr. 123).

[46] BRKE 1 Nr. 721/1983; Kappeler, Rudolf: Änderungen bestehender Gebäude, in: ZBI 1959, S. 34f.; Müller (Anm. 34), S. 208; Pfisterer (Anm. 5), S. 478f.

[47] AGVE 1981, S. 223f.; Kappe/er (Anm. 461, S. 35 N 12.

[48] Beispiele: Schreinerei statt Lager (RB 1982 Nr. 152), Autospritzwerkstatt statt Scheune (Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich [VB 136/81]; ZBI 1982, S. 449), Geschäftslokal statt Scheune (ZBI 1946, S. 63). Keine eingreifende Zweckänderung lag aber bei der Umwandlung einer Autospenglerei in einen Pneumontagebetrieb vor (ZBI 1975, S. 149).

[49] AGVE 1978, S. 266; Kappeler (Anm. 46), S. 35f.

[50] § 220 Abs. 1 PBG erwähnt als einen möglichen Ausnahmetatbestand: «...wenn Art, Zweckbestimmung oder Dauer des Gebäudes eine Abweichung nahelegen...»

[51] Pfisterer (Anm. 5), S. 479f,

[52] In Anlehnung an die Praxis zum Gewässerschutzgesetz vgl. Pfisterer, Martin: Die Anwendung neuer Bauvorschriften aufbestehende Bauten und Anlagen, Diss. Bern 1979 (Diessenhofen), S. 168ff.; BEZ 1983 Nr. 4.

[53] RB 1980 Nr. 136; BEZ 1983 Nr. 4; BRKE 1 Nr. 641/1984.

[54] BEZ 1983 Nr. 16; Müller (Anm. 34), S. 209.

[55] Vgl. § 17 der Allgemeinen Bauverordnung vorn 22. Juni 1977.

[56] BRKE 1 Nr. 320/1981.

[57] Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1983/84, S. 184 und 191.

[58] Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1983/84, S. 316.

[59] Boesch/Koch (Anm. 1), S. 47; Höfliger, Matthias Heinrich: Flächenverbrauch für Wohnzwecke, Berichte zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 43, Zürich 1982, S. 96ff.

[60] Vgl. vorne Ziff. 2.