

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 14. September 2016

753.

Amt für Städtebau, Strategieschwerpunkt preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten

IDG-Status: öffentlich

1. Zweck der Vorlage

Die Stadt Zürich hat gemäss Gemeindeordnung (GO) Art. 2^{quater} Abs. 4 dafür zu sorgen, «(...) dass sich die Zahl der Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen und Wohnbauträgern erhöht. Sie strebt einen Anteil von einem Drittel an allen Mietwohnungen an; (...)». Zudem ist gemäss regionalem Richtplan der Stadt Zürich «die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen und die Erhöhung des Anteils von Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern auf einen Drittel des Mietwohnungsbestands bis 2050 (Art. 2^{quater} und Art. 123 GO), (...) mit den zur Verfügung stehenden raumplanerischen Instrumenten umzusetzen». Gemäss den Strategien 2035 der Stadt Zürich will die Stadt über ein breites Wohnraumangebot für eine vielfältige Bevölkerung verfügen. Diese beiden Grundlagen bilden die Basis für diese Vorlage.

Mit dem Strategieschwerpunkt (SSP) «preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» verfolgt der Stadtrat das Ziel, wie mit Planungsinstrumenten ein Beitrag zur Erreichung des oben ausgeführten Drittelsziels geleistet werden kann. Besondere Bedeutung findet dabei der neue Art. 49b (PGB). Zurzeit ist noch offen, wie der Begriff «preisgünstig» definiert wird. Die konkrete Mietzinsgestaltung preisgünstiger Wohnungen ist Sache der regierungsrätlichen Ausführungsverordnung, die noch aussteht. Danach kann im Rahmen des SSP ausgelotet werden, ob und wie der Art. 49b für die Erreichung des Drittelsziels einsetzbar ist. Der SSP «preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» leistet hierzu einen Umsetzungsbeitrag. Neben der Erarbeitung von planungsrechtlichen Massnahmen sind aber auch andere wohnpolitische Massnahmen notwendig, um die Zielerreichung gemäss GO sicherzustellen.

Der SSP «preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» soll bereits laufenden Projekten und Arbeiten eine koordinierte Ausrichtung geben (kommunaler Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen; Stellungnahme der Stadt Zürich zur kantonalen Umsetzungsverordnung zu § 49b Planungs- und Baugesetz [PBG]; Anrechnung preisgünstiger Wohnraum § 49b PBG an Drittelsziel gemäss Gemeindeordnung; allfällige Erstellung von kommunalem Regelwerk zu § 49b PBG).

2. Ausgangslage

Ausgehend vom nachhaltigen Wachstum, das gemäss Strategien 2035 der Stadt Zürich angestrebt wird, soll die bauliche Verdichtung sozial- und umweltverträglich erfolgen und Zürich über ein breites Wohnraumangebot für eine vielfältige Bevölkerung verfügen. Darum engagiert sich der Stadtrat «insbesondere für Bevölkerungsgruppen, denen es auf dem angespannten Wohnungsmarkt schwer fällt, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Er ergänzt damit den renditeorientierten Wohnungsmarkt und wirkt Verdrängungs- und Entmischungstendenzen entgegen» (Strategien Zürich 2035, S. 19).

Im regionalen Richtplan verpflichtet sich die Stadt, die Erhöhung des Anteils von preisgünstigem Wohnraum sowie des Anteils von Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbau-trägerschaften (Art. 2^{quater} und Art. 123 Gemeindeordnung) mit den zur Verfügung stehenden raumplanerischen Instrumenten umzusetzen. Der kommunale Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen soll aufzeigen, wie auf Ebene der Nutzungsplanung zusätzlicher preisgünstiger Wohnraum mit den Instrumenten der Nutzungsplanung umzusetzen ist. Die Erkenntnisse aus dem SSP «preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» dienen u. a. dazu, dieses Thema im kommunalen Richtplan festzulegen.

Mit § 49b PBG besteht die gesetzliche Grundlage, um den Gemeinden die Festlegung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Aufzonungen zu ermöglichen. Die Stadt Zürich beabsichtigt, diese planungsrechtliche Grundlage für die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum einzusetzen.

Die Bestimmung im kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG) hat folgenden Wortlaut:

Preisgünstiger Wohnraum

§ 49 b. ¹ Führen Zonenänderungen, Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten, kann für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse, die ganz oder teilweise für Wohnzwecke bestimmt sind, ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festgelegt werden.

² Die höchstzulässigen Mietzinse für preisgünstigen Wohnraum orientieren sich an den Investitionskosten, den laufenden Kosten, den Rückstellungen für Erneuerung, den Abschreibungen und einer angemessenen Rendite. Die Mietzinse sind dauerhaft zu sichern. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in der Verordnung.

³ Die Gemeinden erlassen Bestimmungen zur angemessenen Belegung der Wohnräume.

Die kantonale Umsetzungsverordnung ist beim Regierungsrat pendent. Sie ist durch den Kantonsrat zu genehmigen. Ihr Inhalt wird den kommunalen Umsetzungsrahmen vorgeben. Mit der Inkraftsetzung ist jedoch nicht vor Mitte 2017 zu rechnen. Die konkrete Definition und die einzelnen Regelungen der Stadt Zürich für «preisgünstigen Wohnraum» sind im Rahmen des Strategieschwerpunkts zu erarbeiten und mit den kantonalen Verordnungsbestimmungen abzugleichen.

Ausserdem befindet sich aktuell ein Entwurf für ein kantonales Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) in Vernehmlassung, in dem der Begriff «preisgünstiger Wohnraum» in Zusammenhang mit städtebaulichen Verträgen ebenfalls Verwendung findet. Mit der finalen Ausgestaltung dieses Gesetzes wird sich weisen, inwiefern es die aufgeführten städtischen Ziele zu unterstützen vermag.

Für die Stadt bildet Art. 2^{quater} der Gemeindeordnung¹ wesentliche Zielvorgabe für die Umsetzung von § 49b PBG: Demgemäss hat die Stadt unter anderem das Ziel, den Anteil preisgünstiger Wohnungen zu erhalten und zu erhöhen sowie den Anteil von Wohnungen im Eigentum gemeinnütziger Bau-trägerschaften stetig zu erhöhen, damit die gemeinnützigen Wohnungen schliesslich den von der Stimmbevölkerung geforderten Anteil von einem Drittel am Mietwohnungsmarkt erreichen.

1 Art. 2^{quater} Gemeindeordnung:

¹ Die Gemeinde setzt sich aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen ein und verpflichtet sich dem Ziel einer sozialen Durchmischung in allen Quartieren und der Sicherung von Familienwohnungen.

² Sie sorgt mit gezielten Massnahmen dafür, dass auch ein genügender Anteil ökologisch vorbildlicher Wohnungen preisgünstig zur Verfügung gestellt wird.

³ Sie sorgt in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Partnerinnen oder Partnern für ein an der Nachfrage orientiertes Angebot an Wohnmöglichkeiten und betreuten Einrichtungen für ältere Menschen.

⁴ Sie sorgt dafür, dass sich die Zahl der Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind, stetig erhöht. Sie strebt einen Anteil von einem Drittel an allen Mietwohnungen an; ausgenommen von dieser Berechnung sind Wohnungen und Einfamilienhäuser im selbstgenutzten Eigentum.

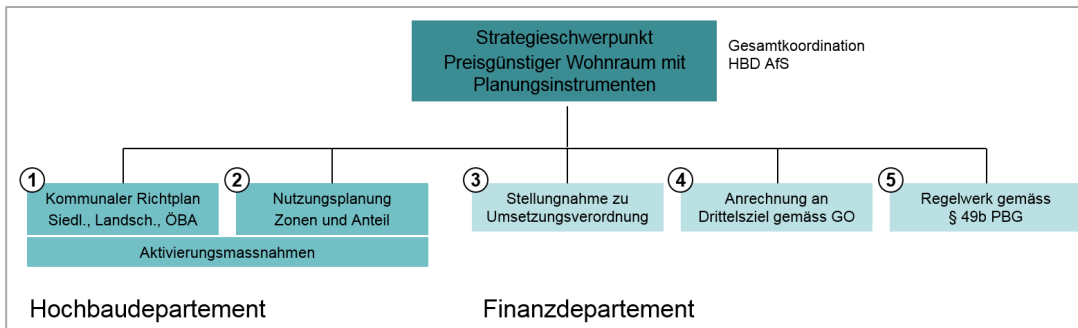
⁵ Über das Erreichen dieser Ziele legt der Stadtrat dem Gemeinderat alle vier Jahre Rechenschaft ab, namentlich über die Entwicklung des Anteils der gemeinnützigen und der subventionierten Wohnungen durch Erwerb, Neubau und Ersatzneubau und des Angebots an Wohnungen für Familien und für ältere Menschen sowie die getroffenen Massnahmen zu Erhalt und Schaffung preisgünstiger, ökologisch vorbildlicher Wohnungen.

Der SSP «preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» stärkt wesentliche Massnahmen des «Programms Wohnen» (insbesondere Massnahmen 2 und 5). Er definiert Massnahmenfelder, koordiniert diese und schafft damit die Voraussetzungen für die Verankerung von preisgünstigem Wohnraum im kommunalen Richtplan und in der Nutzungsplanung. Es gilt, die zur Verfügung stehenden Instrumente und Möglichkeiten bestmöglich auszuschöpfen und, sofern zielführend, ergänzend Aktivierungsmassnahmen aufzuzeigen.

3. Inhaltliche Präzisierung des Strategieschwerpunkts

Im Auftrag des Stimmvolks hat die Stadt Zürich das Drittelsziel gemäss Gemeindeordnung Art. 2^{quater} umzusetzen. Die langfristige Sicherung des Drittelsziels ist somit auch das übergeordnete Ziel des Strategieschwerpunkts «preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten».

Der Strategieschwerpunkt «preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» gliedert sich thematisch in fünf Massnahmenfelder, die wie folgt eingebettet sind und der Erreichung des Drittelsziels dienen sollen:

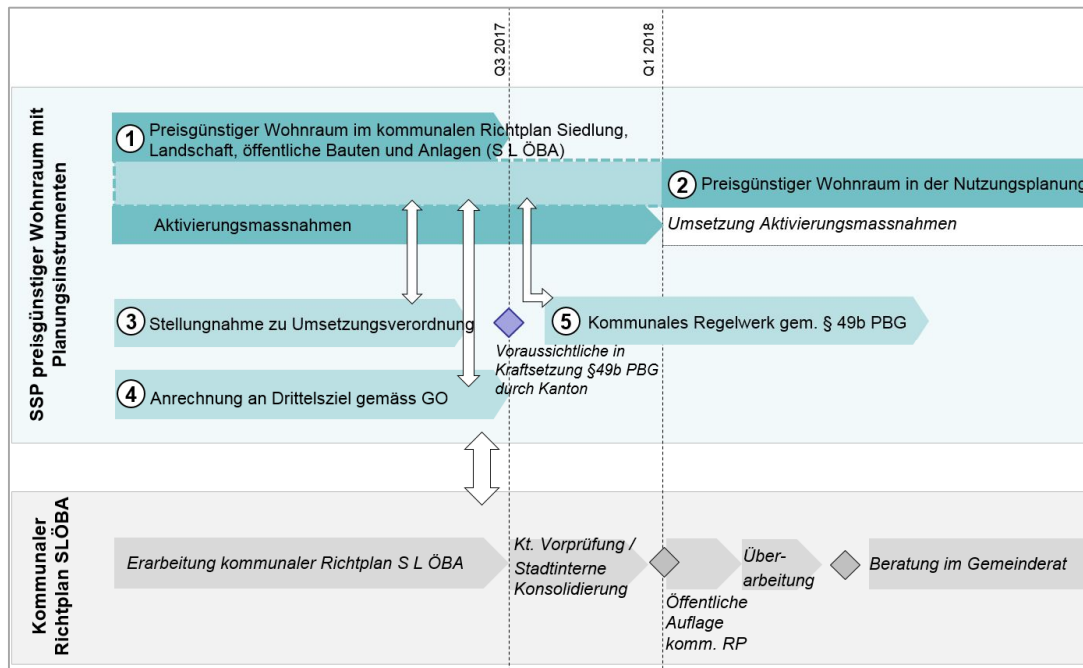


Fünf Massnahmenfelder des SSP und die federführenden Departemente.

Es wird sich zeigen, ob die kantonale Umsetzungsverordnung zu § 49 PBG der Erreichung des Drittelsziels dient. Kann z. B. preisgünstiger Wohnraum gemäss der kantonalen Umsetzungsverordnung zu § 49b PBG an das Drittelsziel gemäss Gemeindeordnung angerechnet werden, so leistet dies einen Beitrag zur Erreichung des Drittelsziels. Unterstützt § 49b PBG die Erreichung des Drittelsziels nicht, so besteht – abhängig von der Vorgabe des Kantons – gegebenenfalls die Möglichkeit, den Ausgleich von planungsbedingten Vorteilen zur Förderung von zusätzlichem gemeinnützigem Wohnraum zu verwenden. Besteht keine der erwähnten Optionen, so sind lediglich freiwilliges Verhandeln und Aktivierungsmassnahmen zur Erreichung des Drittelsziels möglich. Die Bau- und Zonenordnung (BZO) 2014 weist beträchtliche Reserven für zusätzliche Wohnungen auf. Im kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen werden Verdichtungsgebiete über die BZO 2014 hinaus bezeichnet. Somit wird präzisiert, in welchen Gebieten § 49b PBG (bei allfälligen Auf- und Umzonungen) auf der Stufe Nutzungsplanung zur Anwendung kommen kann. Darum zeigt der kommunale Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen die

Aufgabe der Verwaltung zur Erreichung des Drittelsziels in der Nutzungsplanung auf – auch wenn die Ausgestaltung der rechtlichen Grundlagen heute noch unbekannt ist.

Insgesamt gewährleistet der SSP die gemeinsame strategische Ausrichtung der mehrheitlich bereits laufenden Projekte. Die Präzisierung der einzelnen Massnahmenfelder ist in den nachfolgenden Punkten 3.1 bis 3.4 kurz beschrieben.



Schematischer Ablauf der inhaltlichen Abhängigkeiten der Massnahmenfelder –5 (in blaugrün).

3.1 Massnahmenfelder 1 und 2

Chancen und Herausforderungen für den preisgünstigen Wohnraum bestehen sowohl im kommunalen Richtplan, in der Nutzungsplanung als auch in der Kombination der beiden Instrumente. Die Ausarbeitung von fördernden und hemmenden Aspekten soll aufzeigen, welchen Beitrag der kommunale Richtplan und die Nutzungsplanung leisten können und welche ergänzenden Aktivierungsmassnahmen zielführend sind, um bis 2050 mehr preisgünstigen und/oder gemeinnützigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

Bearbeitet werden diese Themen parallel und in Abstimmung mit dem kommunalen Richtplan. Sobald konkrete Aktivierungsmassnahmen (z. B. Dialog mit gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften zur Ausschöpfung ihrer Ausnutzungsreserven) genehmigt sind, ist die Organisation anzupassen, sofern weitere Dienstabteilungen massgeblich und direkt involviert sind.

3.2 Massnahmenfeld 3

Zur Mietzinsgestaltung für preisgünstige Wohnungen gemäss § 49b PBG muss der Regierungsrat Ausführungsbestimmungen erlassen, die vom Kantonsrat zu genehmigen sind. Der Kanton hat 2015 bei den interessierten Kreisen bereits eine erste informelle Umfrage zu den möglichen bzw. gewünschten Umsetzungsmodalitäten vorgenommen. Zudem haben Kontakte auf fachlicher und politischer Ebene stattgefunden. Das Hauptinteresse der Stadt besteht darin, dass die Regelungen möglichst mit den Bestimmungen übereinstimmen, denen die gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften bereits heute unterworfen sind. Ihnen sollen keine

zusätzlichen Regeln und kein zusätzlicher administrativer Aufwand auferlegt werden. Die Regelungen über die Mietzinsgestaltung sind bereits im kantonalen Recht verankert und haben sich bewährt. Im Übrigen hat die Stadt ein Interesse daran, dass der gemäss § 49b PBG für die Gemeinden bestehende Handlungsspielraum nicht durch Ausführungsbestimmungen eingeschränkt wird, die die Wirksamkeit und Praktikabilität auf kommunaler Ebene beeinträchtigen.

3.3 Massnahmenfeld 4

«Preisgünstige» Wohnungen können grundsätzlich sowohl von gemeinnützigen Bauträgerschaften, die ihre Wohnungen ohne Gewinnabsichten dauerhaft zur Kostenmiete vermieten, als auch von nicht gemeinnützigen Bauträgerschaften angeboten werden. Das Interesse der Stadt fokussiert aufgrund der ambitionierten quantitativen Ziele in Art. 2^{quater} GO auf die gemeinnützigen Wohnungen.

3.4 Massnahmenfeld 5

Die Stadt hat voraussichtlich eigene Ausführungsbestimmungen zu Art. 49b PBG zu schaffen. Zu regeln sind beispielsweise die Sicherung und Kontrolle, damit die preisgünstigen Wohnungen effektiv und dauerhaft entsprechend den gesetzlichen Kriterien bewirtschaftet werden. Festzulegen ist auch eine Bagatellgrenze für Fälle, in denen die Zahl einzufordernder preisgünstiger Wohnungen eine bestimmte Grenze unterschreitet. Die hier genannten Punkte verstehen sich als Beispiele. Was genau zu regeln ist, ergibt sich erst aus der vertieften Prüfung der Möglichkeiten und Restriktionen.

4. Massnahmenfelder, Meilensteine

Massnahmenfelder	Meilensteine
1 und 2	<ul style="list-style-type: none"> – Bis 2. Quartal 2017: Bearbeitung des Themenfelds «preisgünstiger Wohnraum» im Bezug zum Entwurf des kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (SLÖBA) – Ab 1. Quartal 2018: Öffentliche Auflage kommunaler Richtplan SLÖBA.
3	– Für 2016 ist mit der kantonalen Vernehmlassung zu den Ausführungsbestimmungen zu § 49b PBG und möglicherweise auch mit der Vorlage des Regierungsrats an den Kantonsrat (Genehmigung) zu rechnen. Teilnahme an der Vernehmlassung.
4	– Klärung des Verhältnisses zwischen dem «gemeinnützigen» und «preisgünstigen» Wohnungsbau in Bezug auf die Bestimmungen des Kantons.
5	– Umsetzung von § 49b nach der Inkraftsetzung der kantonalen Rechtsgrundlagen.

5. Projektorganisation

Die Massnahmenfelder 1 und 2 werden über den kommunalen Richtplan gesteuert. Die für die Steuerung der Umsetzung des «Programms Wohnen» verantwortliche Wohndelegation des Stadtrats (WoDel) wird laufend informiert.

Die Massnahmenfelder 3–5 werden über die WoDel gesteuert und nicht im Steuerungsausschuss des kommunalen Richtplans behandelt.

Die Massnahmenfelder 1–5 sind dabei auf der operativen Ebene weiterhin zweckmässig zu koordinieren und bei Bedarf aufeinander abzustimmen. Konkrete überdepartementale Projekte, die sich aus den Massnahmenfeldern ergeben, werden je nach spezifischem Inhalt und entsprechender Zweckmässigkeit über den kommunalen Richtplan oder, insbesondere bei zentralen wohnpolitischen Projekten («Programm Wohnen»), über die WoDel gesteuert werden.

6. Ressourcen

6.1 Gesamtkoordination

Das Amt für Städtebau koordiniert den SSP «preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» im Rahmen der bestehenden personellen Ressourcen für den kommunalen Richtplan.

6.2 Massnahmenfelder 1 und 2

Das AfS nutzt die bestehenden personellen Ressourcen im Rahmen des kommunalen Richtplans. Das HBD DS leistet fachliche, kommunikative und rechtliche Unterstützung.

Für die Umsetzung der Aktivierungsmassnahmen sind zusätzliche Ressourcen und zusätzliche Drittkosten wahrscheinlich.

6.3 Massnahmenfelder 3–5

Die Massnahmenfelder 3–5 können vom federführenden Finanzdepartement (Departementssekretariat und Liegenschaftenverwaltung) voraussichtlich mit den vorhandenen Ressourcen und ohne Drittkosten bewältigt werden.

7. Kommunikation

Die Kommunikation zum SSP ist mit jener zum kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen zu koordinieren.

Beim kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen konzentriert sich die Kommunikation auf die Mitwirkung der Öffentlichkeit anlässlich der öffentlichen Auflage (öA).

Auf den im Einvernehmen mit der Stadtpräsidentin und den Vorstehern des Finanz- sowie des Tiefbau- und Entsorgungsdepartements gestellten Antrag des Vorstehers des Hochbaudepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Der Strategie-Schwerpunkt «preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» wird, wie in den Erwägungen insbesondere unter den Punkten 3 und 4 beschrieben, präzisiert und bearbeitet.
2. Der in der Erwägung unter Punkt 5 beschriebenen Projektorganisation wird zugestimmt.
3. Das Amt für Städtebau wird mit der Gesamtkoordination der Massnahmenfelder des Strategieschwerpunkts beauftragt.
4. Mitteilung an die Stadtpräsidentin, die Vorsteher des Finanz-, des Tiefbau- und Entsorgungs- sowie des Hochbaudepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stadtentwicklung Zürich und das Amt für Städtebau.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti