

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 9. Juli 2020

**681.**

**Gesundheits- und Umweltdepartement, Petition «Zahlbarer Wohnraum für ältere Menschen», Zuschrift**

**IDG-Status: öffentlich**

Am 31. Oktober 2019 überreichte die IG Gut altern in Affoltern, eine ständige Kommission des Quartiervereins Zürich-Affoltern, dem Stadtrat eine Petition. Sie wurde dem Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements (GUD) am 6. November 2019 zur Antragstellung zugewiesen. Die Unterzeichnenden fordern den Stadtrat auf, mehr zahlbare Wohnungen für ältere Menschen in Zürich-Affoltern zu bauen und sich bei Baugenossenschaften und privaten Eigentümerinnen und Eigentümern mit verbindlichen Bauauflagen dafür einzusetzen, dass auch diese mehr Wohnraum für ältere Menschen schaffen.

Gemäss Art. 16 der Kantonsverfassung besteht bei Petitionen eine Antwortfrist von sechs Monaten. Die Beantwortung der vorliegenden Petition steht in einem engen Bezug zur neuen städtischen Altersstrategie, deren Veröffentlichung ursprünglich vor Ablauf der Petitionsfrist geplant war. Angesichts der COVID-19-Pandemie beschloss der Stadtrat jedoch, die Altersstrategie erst dann der Öffentlichkeit zu kommunizieren, wenn sich die Lage wieder entspannt hätte. Am 22. April 2019 informierte der Departementssekretär des GUD den Vertreter der Petitionärinnen und Petitionäre, Walter Aeberli, per E-Mail über die geplante öffentliche Kommunikation der Altersstrategie Ende Juni 2020 und stellte in Aussicht, dass der Stadtrat die Petition im Anschluss daran beantworten würde.

Auf Antrag des Vorstehers des Gesundheits- und Umweltdepartements wird an die IG «Gut altern in Affoltern», c/o Walter Aeberli, geschrieben:

Am 31. Oktober 2019 reichten Sie eine Petition ein. Darin fordern Sie und die Unterzeichnenden den Stadtrat auf, mehr zahlbare Wohnungen für ältere Menschen in Zürich-Affoltern zu bauen und sich bei Baugenossenschaften und privaten Eigentümerinnen und Eigentümern mit verbindlichen Bauauflagen dafür einzusetzen, dass auch diese mehr Wohnraum für Ältere schaffen. Sie konstatieren weiter, dass in Zürich-Affoltern viele Altbauten ersetzt und viel neuer Wohnraum gebaut werde. Viele ältere Menschen müssten ihr Quartier nach vielen Jahren verlassen, da sie keinen zahlbaren Wohnraum finden. Dies gelte es zu verhindern.

Der Stadtrat dankt der Interessensgemeinschaft (IG) «Gut altern in Affoltern» herzlich dafür, dass sie sich mit grossem Engagement für die ältere Bevölkerung in Zürich-Affoltern einsetzt. Wir können die Sorge der IG um die heutige und künftige Situation älterer Menschen auf dem Wohnungsmarkt gut nachvollziehen.

Obwohl Zürich-Affoltern einen überdurchschnittlich hohen Anteil an gemeinnützigen Mietwohnungen hat und in den vergangenen zwei Jahrzehnten viele neue Genossenschaftswohnungen entstanden sind, ist auch der Anteil an älteren, erneuerungsbedürftigen Gebäuden (z. B. aus der kritischen Bauperiode 1939–1969) in Affoltern höher als im gesamtstädtischen Durchschnitt. Wie Sie feststellen, werden entsprechend heute und in den kommenden Jahren vermehrt Sanierungen durchgeführt oder Ersatzneubauten erstellt. Vom Risiko, im Zuge von Sanierungs- und Neubauprojekten privater Eigentümerschaften ihre Wohnung durch Kündigung zu verlieren und innerhalb der gesetzten Frist keine adäquate Alternative zu finden, sind neben der älteren Bevölkerung auch andere sogenannte vulnerable Gruppen betroffen (z. B. einkommensschwache Personen und Familien mit Kindern). Neben Affoltern befinden sich auch weitere Quartiere in einer ähnlichen Situation (z. B. Hirzenbach, Schwamendingen, Seebach).

In der Stadt Zürich wird schon heute ein beschränkter Raum von vielen Menschen genutzt. Künftig werden noch mehr Menschen in der Stadt Zürich leben und der Stadtraum soll weiter verdichtet werden. Die Stadt hat sich dabei zu einer umwelt-, wirtschafts- und sozialverträglichen Stadtentwicklung verpflichtet, die eine attraktive Wohnstadt für alle Bevölkerungsschichten und Altersgruppen zum Ziel hat. Ein bezahlbarer Wohnraum und eine gute soziale Durchmischung in den Quartieren haben in der städtischen Wohnpolitik einen zentralen Stellenwert.

Im wohnpolitischen Grundsatzartikel der Gemeindeordnung (Art. 2<sup>quater</sup> GO, AS 101.100) ist der aktive Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen durch die Gemeinde verankert. Der Anteil von gemeinnützigen Wohnungen an den Mietwohnungen in der Stadt Zürich soll dabei bis 2050 auf ein Drittel ansteigen. Die Stadt soll zudem in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Partnerinnen oder Partnern für ein an der Nachfrage orientiertes Angebot an Wohnmöglichkeiten und betreuten Einrichtungen für ältere Menschen sorgen. Diese Ziele verfolgt die Stadt im Rahmen ihrer Wohnpolitik mithilfe verschiedener Instrumente. Das Programm «Wohnen» des Stadtrats unterstützt diese Ziele mit 23 konkreten Massnahmen.

Dank der städtischen Wohnpolitik ist die Anzahl gemeinnütziger Wohnungen in den vergangenen Jahren gewachsen. Der Anteil an über 65-jährigen Mieterinnen und Mietern in gemeinnützigen Wohnungen (städtischen Wohnungen und Genossenschaften zusammengezählt) entspricht heute ihrem Anteil in der Gesamtbevölkerung (2018: rund 14 Prozent). Während noch vor einiger Zeit vor allem Familienwohnungen im Fokus des Wohnungsbaus standen, wurden in den letzten Jahren sowohl bei den privaten wie auch bei den gemeinnützigen Bau-trägerschaften wieder vermehrt kleinere Wohnungen mit zwei oder drei Zimmern gebaut. Es entsteht also tendenziell wieder mehr Wohnraum auch für Alleinstehende und Paare. Der dynamische, private Wohnungsmarkt ist jedoch für ältere (wie auch jüngere) Menschen, insbesondere für diejenigen mit wenig finanziellen oder sozialen Ressourcen, nach wie vor eine grosse Herausforderung.

Basierend auf einem breiten Mitwirkungsprozess, an dem sich auch die IG «Gut Altern in Affoltern» beteiligte, hat der Stadtrat vor kurzem die neue städtische «Altersstrategie 2035» beschlossen. Darin verpflichtet sich der Stadtrat, sich künftig verstärkt dafür einzusetzen, dass mehr preisgünstiger Wohnraum für die ältere Bevölkerung geschaffen und deren Zugang zum privaten Wohnungsmarkt verbessert wird. Diese zusätzlichen wohnpolitischen Anstrengungen werden in die städtische Wohnpolitik eingebettet.

Eine zentrale Stossrichtung der neuen Altersstrategie ist, dass die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Zürich so lange wie sie es wünschen und es gesundheitlich möglich ist, in ihrem angestammten Umfeld bleiben sollen. Bezogen auf den Wohnraum werden in den kommenden Jahren verschiedene Massnahmen umgesetzt, wobei mehr bezahlbarer Wohnraum, eine bessere Verteilung des Wohnraums und ein besserer Zugang zum Wohnraum für die ältere Bevölkerung im Zentrum stehen. Es wird eine deutliche Erhöhung der Anzahl Alterswohnungen in der Stadt Zürich angestrebt, insbesondere bei der Stiftung Alterswohnungen Stadt Zürich, auch in Kooperation mit weiteren städtischen gemeinnützigen Bau-trägern (z. B. Projekt Wohnsiedlung Letzi an der Hohlstrasse in Altstetten). Es soll bei der Verdichtung generell mehr generationengemischtes Wohnen geplant werden, damit auch mehr Wohnungen für die ältere Bevölkerung angeboten werden können. Bei der Vermietung neuer städtischer Siedlungen werden künftig gezielte Massnahmen ergriffen, um einen ausgewogenen Anteil älterer Mieterinnen und Mieter zu erreichen.

Ältere Mieterinnen und Mieter leben häufiger in älteren Liegenschaften und sind deshalb eher von Sanierungen oder Ersatzneubauten mit Wohnungskündigungen betroffen. Insbesondere in diesen Fällen gilt es, ältere Personen bei der Suche nach Ersatzlösungen aktiv zu unterstützen (z. B. durch die Beratungsstelle Wohnen im Alter oder durch Mieterinnen- und Mieterbüros). Zurzeit laufen Vorbereitungen für die Erprobung von Wohnungstauschmodellen (u. a. in Zusammenarbeit mit dem Hauseigentümergeverband und dem Mieterverband), die es älteren Menschen erleichtern sollen, im Umfeld geeignete Kleinwohnungen in einem angemessenen Preissegment zu finden. Schliesslich will der Stadtrat auch die Information und Sensibilisierung von Verwaltungen hinsichtlich der Bedürfnisse der älteren Mieterschaft aktiv fördern.

Einkommensschwache AHV-Rentnerinnen und -Rentner kommen in der Stadt Zürich über die Gemeindegzuschüsse bei Zusatzleistungen zur AHV/IV in den Genuss von erhöhten Beiträgen zur Abdeckung von Mieten. Dieses aus städtischen Mitteln finanzierte Instrument ermöglicht zahlreichen Menschen in unserer Stadt zum Zeitpunkt der Pensionierung den Erhalt ihres bisherigen Wohnraums. Aktuell berät das Parlament eine vom Stadtrat angestossene Revision der Zusatzleistungsverordnung, die eine erhöhte Abdeckung für Rentnerinnen und Rentner in bescheidenen finanziellen Verhältnissen erlaubt.

Bezüglich Ihrer Forderung, mittels verbindlicher Bauauflagen an Baugenossenschaften und private Eigentümerschaften mehr Wohnraum für ältere Menschen zu schaffen, können wir Ihnen die folgende Rückmeldung geben:

Bei den städtischen Wohnungen oder der Vergabe von Baurechten durch die Stadt besteht die Möglichkeit, den Zugang für ältere Menschen zu erleichtern. Bei den übrigen privaten Anbieterinnen und Anbietern ist der Handlungsspielraum der öffentlichen Hand sehr begrenzt. Ausgenommen ist der spezifische Sonderfall von Zonen für preisgünstigen Wohnraum, sofern dieses Instrument zur Anwendung kommt, wo künftig Belegungs- und Einkommenskriterien möglich, jedoch keine noch feineren Zielgruppenkriterien anwendbar sind.

Bei gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften werden, neben einem Anteil subventionierter Wohnungen, im Rahmen von Baurechtsverträgen mit der Stadt insbesondere auch kleine Anteile definiert, wo die Wohnungsvergabe durch Stellen des Sozialdepartements erfolgt. Ausserhalb von Baurechtsverträgen sind auch bei gemeinnützigen Bauträgerschaften keine weiteren Quoten für Zielpublika möglich.

Sofern sich das Land im Besitz der betreffenden Bauträgerschaften selbst befindet, können bei erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten (Abweichungen von der BZO) auch privaten Trägerschaften gewisse Auflagen gemacht werden, die beispielsweise das Zielpublikum betreffen. Bei Genossenschaften betrifft dies insbesondere subventionierte Wohnungen für tiefere Einkommen. Aber auch Genossenschaften bestimmen im Rahmen der Eigentumsgarantie als Grundrecht grundsätzlich selbst über ihr Zielpublikum. Zu viele Auflagen könnten für einzelne Bauträger (auch Genossenschaften) als übermässige Einschränkung wahrgenommen werden. Dies könnte etwa der Fall sein, wenn zusätzlich zu subventionierten Wohnungen (für tiefere Einkommen) beispielsweise Vorgaben für spezifische Zielpublika über die Einkommens- und Belegungsvorgaben hinaus gemacht werden sollten. Es besteht dann die reelle Gefahr, dass Genossenschaften nur noch im Rahmen der Regelbauweise bauen und nicht darüber hinaus verdichten, was wichtigen Grundsatzzielen der Wohnpolitik (Schaffung von mehr gemeinnützigem Wohnraum durch mehr Verdichtung) entgegenstehen würde.

Aus den genannten grundsätzlichen wohnpolitischen Prioritäten steht der Stadtrat einer weiteren Ausweitung der bestehenden Auflagenpraxis ablehnend gegenüber. Zudem müssten dann konsequenterweise auch Auflagen für andere vulnerable Zielgruppen gemacht werden, die im wohnpolitischen Artikel der Gemeindeordnung genannt werden (insbesondere einkommensschwache Personen und Familien mit Kindern).

Auch im Rahmen der kommunalen Umsetzung des kantonalen Gesetzes zum Mehrwertausgleich bei Bauprojekten sind keine Auflagen für spezifische Zielgruppen vorgesehen, sondern die Einforderung einer ausgeglichenen Beteiligung an den Lasten, insbesondere im Kontext des mit der Verdichtung einhergehenden Wachstums (etwa Infrastrukturen; die entsprechende Teilrevision der BZO ist noch bis zum 13. Juli 2020 öffentlich aufgelegt).

Der Stadtrat ist überzeugt, dass der Stadt heute im Rahmen ihrer Wohn- und Alterspolitik wirksame strategische Grundlagen und Instrumente zur Verfügung stehen, um der gesamten Bevölkerung eine möglichst attraktive Wohnstadt zu bieten. Dafür werden wir uns in den kommenden Jahren weiterhin einsetzen. Ähnliche wohnpolitisch wichtige Fragestellungen wie in Affoltern, etwa bezüglich spezifischer Zielgruppen, stellen sich auch anderweitig in der Stadt Zürich. Wir sind zuversichtlich, dass es dabei der Stadt gemeinsam mit allen Beteiligten gelingen wird, auch die Wohnsituation für die ältere Bevölkerung weiter zu verbessern.

Mitteilung an die Vorstehenden des Finanz-, des Gesundheits- und Umwelt-, des Hochbau- sowie des Sozialdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich und durch Zuschrift per Einschreiben an die Interessensgemeinschaft «Gut altern in Affoltern», vertreten durch Walter Aeberli.

Für getreuen Auszug  
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti