

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 9. September 2020

828.

Stadtentwicklung, «Wohnpolitischer Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung», Stand Umsetzung, Berichterstattung an den Gemeinderat

IDG-Status: öffentlich

1. Zweck der Weisung

Mit Gemeindebeschluss vom 27. November 2011 (GR Nrn. 2011/14, 2011/15 und 2011/17) wurde die Gemeindeordnung der Stadt Zürich (GO, AS 101.100) mit einem wohnpolitischen Grundsatzartikel (Art. 2^{quater} GO) ergänzt, der u. a. den aktiven Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen durch die Gemeinde verankert. Insbesondere soll der Anteil von gemeinnützigen Wohnungen an den Mietwohnungen in der Stadt Zürich bis 2050 auf einen Drittel ansteigen.

Der Stadtrat berichtet dem Gemeinderat alle vier Jahre über die Zielerreichung. Der erste Bericht wurde 2016 publiziert (GR Nr. 2016/155). Mit dieser Vorlage wird dem Gemeinderat der zweite Bericht zur zustimmenden Kenntnisnahme unterbreitet.

2. Ausgangslage

Wohnpolitischer Grundsatzartikel

Mit Gemeindebeschluss vom 27. November 2011 (GR Nrn. 2011/14, 2011/15 und 2011/17) wurde die Gemeindeordnung der Stadt Zürich mit folgendem wohnpolitischen Grundsatzartikel (Art. 2^{quater} GO, AS 101.100) ergänzt:

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 die Erreichung dieser Ziele legt der Stadtrat dem Gemeinderat alle vier Jahre Rechenschaft ab, namentlich über die Entwicklung des Anteils an gemeinnützigen und 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.

In einer Übergangsbestimmung (Art. 123 GO) wurde darüber hinaus festgelegt, dass *«für das Erreichen von einem Drittel des Mietwohnungsbestandes im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern [...] die Gemeinde das Jahr 2050 als Ziel»* setzt.

Das «Programm Wohnen» des Stadtrats

In Ergänzung und zur Konkretisierung der bereits eingesetzten Förderinstrumente und in Übereinstimmung mit den in Absatz 1–3 gesetzten Zielen von Art. 2^{quater} GO formulierte der Stadtrat das «Programm Wohnen» (STRB Nr. 815/2012) und aktualisierte es 2017 (STRB Nr. 778/2017).

Die 23 Massnahmen des überarbeiteten Programms sind unverändert in vier Stossrichtungen gegliedert: Der Stadtrat will mehr gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbau, eine klare Ausrichtung auf spezifische Zielgruppen, einen sozialverträglichen, nachhaltigen Umgang mit der Bausubstanz und er will den Dialog und die Kooperation mit den relevanten Akteurinnen und Akteuren auf dem Wohnungsmarkt fördern.

Der wohnpolitische Strategieschwerpunkt des Stadtrats

Nach dem Strategie-Schwerpunkt SSP «Preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» (2016–2019) beschloss der Stadtrat im Jahr 2019 den neuen wohnpolitischen SSP «Neue und optimierte Instrumente für die Wohnpolitik einsetzen». Mit diesem will der Stadtrat den wohnpolitischen Auftrag wirkungsvoll umsetzen.

Viele der Programmpunkte des SSP sind auch Bestandteil des «Programm Wohnen». Zum SSP gehören beispielsweise ein kommunaler Wohnraumfonds, erweiterte Erwerbskompetenzen des Stadtrats oder raumplanerische Massnahmen im Zusammenhang mit der Umsetzung des kommunalen Richtplans.

3. Zusammenfassung der im Bericht dargelegten Entwicklungen

Der vorliegende zweite Bericht zeigt die getroffenen wohnpolitischen Massnahmen und die Entwicklung der wichtigsten Zielindikatoren in den Jahren 2016–2019 auf. Damit wird insbesondere Bericht erstattet über die Entwicklung der gemeinnützigen Wohnungen zwischen Ende 2015 und Ende 2019 und über die getroffenen Massnahmen zur Erreichung des Drittziels.

Als gemeinnützige Wohnungen im engeren Sinne werden gemäss Definition der Gemeindeordnung diejenigen «*Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern*» gezählt, «*die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind*». Die Definition der Gemeindeordnung hat zur Folge, dass ein kleinerer Teil von Wohnungen im Besitz von gemeinnützigen Rechtspersonen, die nicht das Modell der Kostenmiete gemäss Definition der kantonalen Wohnbauförderung anwenden, nicht zu den gemeinnützigen Wohnungen im engeren Sinne gezählt werden können. Sie werden aber zu den gemeinnützigen Wohnungen im weiteren Sinne gezählt. Insbesondere bezeichnet die Definition «gemeinnützig im weiteren Sinne» die Wohnungen folgender grösserer Institutionen: Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich (PWG), Dr. Stephan à Porta-Stiftung, Habitat 8000 Wohnbaugesellschaft zürcherischer Organisationen, Logis Suisse AG, Baugenossenschaft Berowisa und Alice Schoch-Bockhorn-Stiftung.

Seit Anfang 2016 ist die absolute Anzahl der gemeinnützigen Wohnungen, ebenso wie der Gesamtbestand aller Wohnungen, stark gewachsen. Der relative Anteil ist aber in etwa stabil geblieben. Der Anteil der gemeinnützigen Wohnungen im engeren Sinne an allen Mietwohnungen in der Stadt Zürich betrug Ende 2019 26,4 Prozent. Das sind absolut rund 2400 Wohnungen mehr als Ende 2015, und relativ 0,1 Prozent weniger. Der Anteil gemeinnütziger Wohnungen im weiteren Sinne betrug Ende 2019 29,3 Prozent (0,3 Prozent mehr als 2015).

Ende 2019 lebte fast ein Drittel der Bewohnerschaft von Mietwohnungen in gemeinnützigen Wohnungen. Da der Flächenverbrauch pro Kopf in gemeinnützigen Wohnungen klar unterdurchschnittlich ist, ist der Anteil der Bewohnerschaft entsprechend höher als der Anteil der Wohnungen. Dies ist insbesondere mit Belegungsvorschriften in gemeinnützigen Wohnungen und mit einer überproportionalen Vertretung von Familien mit Kindern erklärbar.

Das Angebot an spezifischen Wohnmöglichkeiten und betreuten Einrichtungen für ältere Menschen blieb praktisch stabil. Die Anzahl subventionierter Wohnungen für tiefere Einkommen hat sich nach einem jahrzehntelangen und sehr deutlichen Rückgang bis vor etwa zehn Jahren in der aktuellen Berichtsperiode bei rund 6700 stabilisiert.

4. Fazit des Berichts

Das wohnpolitische Ziel einer sozialen Durchmischung in allen Quartieren und der Sicherung von Familienwohnungen soll insbesondere durch die stetige Erhöhung der Zahl von Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften erreicht werden. Dazu wendet die Stadt eine breite Palette von Massnahmen an. Der Stadtrat hat sie in seinem 2017 aktualisierten «Programm Wohnen» zusammengefasst (STRB Nr. 778/2017).

Zu den Massnahmen gehören «traditionelle» Instrumente wie der kommunale Wohnungsbau, der nach einer längeren Phase des weitgehenden Verzichts seit dem letzten Jahrzehnt wieder intensiv aufgenommen wurde, oder die Subventionierung von Wohnungen für tiefere Einkommen, die ebenfalls wieder intensiver gefördert wurde. Weiterhin vergibt und erneuert die Stadt Baurechte zugunsten von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften.

Inzwischen bieten neben Liegenschaften Stadt Zürich vier städtische Stiftungen Wohnungen an. Zudem setzt der Stadtrat künftig auf preisgünstige Wohnungen gemäss § 49b Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) mittels Planungsinstrumenten, auch im Rahmen neuer rechtlicher Möglichkeiten auf kantonaler Ebene. Die aktive Wohnpolitik des Stadtrats wurde auch in den vergangenen vier Jahren in mehreren Volksabstimmungen bestätigt.

In den vergangenen Jahren fand in absoluten Zahlen nochmals deutlich mehr gemeinnütziger Wohnungsbau statt als in den Vorjahren, und der Bestand wuchs um rund 2400 gemeinnützige Wohnungen im engeren Sinne. Deren Anteil an allen Mietwohnungen betrug Ende 2019 26,4 Prozent, derjenige gemeinnütziger Wohnungen im weiteren Sinne 29,3 Prozent.

Aufgrund der allgemein intensiven Bautätigkeit auf dem gesamten Wohnungsmarkt konnte mit einer deutlichen Zunahme an gemeinnützigen Wohnungen erreicht werden, dass der Anteil am Gesamtangebot stabil bleibt. Bei anhaltend hoher allgemeiner Wohnbautätigkeit bleibt die Steigerung des relativen Anteils eine wichtige Herausforderung für die kommenden Jahrzehnte.

Die Anzahl subventionierter Wohnungen für tiefere Einkommen hat sich bei rund 6700 stabilisiert. Das Angebot an Wohnungen spezifisch für ältere Menschen bei der Stiftung Alterswohnungen blieb mit rund 2000 Wohnungen praktisch stabil.

Die bereits heute bekannten Projekte gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften lassen den Schluss zu, dass der gemeinnützige Wohnungsbestand in der Stadt Zürich in den kommenden Jahren nochmals deutlich ausgebaut wird. Mit diesem Wachstum wird den in der Gemeindeordnung postulierten Zielen einer guten sozialen Durchmischung der Zürcher Bevölkerung und von mehr Wohnraum für Familien nachgelebt.

Der Ausbau in absoluten Zahlen darf als Erfolg gewertet werden. Soll hingegen auch der relative Anteil der gemeinnützigen Wohnungen bei der anhaltenden Wohnbaudynamik stark gesteigert werden, muss die Bautätigkeit der gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften in den nächsten Jahren überproportional ansteigen oder der Bestand muss durch einen intensiven Erwerb von Immobilien markant erhöht werden. Bei hohem Preisniveau wäre dies mit entsprechend hohen Beträgen für Abschreibungen verbunden. Im Weiteren dürften die übergeordneten planerischen Rahmenbedingungen auf Ebene Bund und Kanton, etwa diejenigen im Zusammenhang mit dem kantonalen Planungs- und Baugesetz (§ 49b PBG), trotz Ausschöpfung

der Spielräume nicht zu einer markanten Zunahme an preisgünstigen Wohnungen führen. Eine Änderung dieser Rahmenbedingungen zeichnet sich nicht ab.

Zur längerfristigen Zielerreichung will der Stadtrat alle ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausschöpfen, um den gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern. Der SSP «Neue und optimierte Instrumente für die Wohnpolitik einsetzen» fasst eine breite Palette wichtiger planerischer und finanzieller Massnahmen zusammen. Dazu gehören die Optimierung bestehender Instrumente, die Umsetzung des kommunalen Wohnraumfonds, raumplanerische Massnahmen im Zusammenhang mit der Umsetzung des kommunalen Richtplans und der Einführung von § 49b des Planungs- und Baugesetzes in der Nutzungsplanung, die Wahrnehmung der erweiterten Kompetenzen des Stadtrats beim Erwerb von Land und Immobilien, die Förderung subventionierter Wohnungen für tiefe Einkommen und die Umsetzung der neuen Verordnung über die Grundsätze der Vermietung von städtischen Wohnungen.

Auf den im Einvernehmen mit den Vorstehenden des Finanz-, des Hochbau- sowie des Schul- und Sportdepartements gestellten Antrag der Stadtpräsidentin beschliesst der Stadtrat:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

Vom Bericht zum wohnpolitischen Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung (Beilage) wird zustimmend Kenntnis genommen.

II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Stadtpräsidentin übertragen.

III. Mitteilung je unter Beilage an die Stadtpräsidentin, die Vorstehenden des Finanz-, des Gesundheits- und Umwelt-, des Hochbau-, des Schul- und Sport- sowie des Sozialdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, Statistik Stadt Zürich, die Stadtentwicklung, das Departementssekretariat des Finanzdepartements, das Büro für Wohnbauförderung, die Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien, die Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen, Liegenschaften Stadt Zürich, das Departementssekretariat und die Stabsabteilung Alter des Gesundheits- und Umweltdepartements, die Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich, den Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich, das Departementssekretariat des Hochbaudepartements, das Amt für Städtebau, das Amt für Hochbauten, das Departementssekretariat des Schul- und Sportdepartements, den Bereich Wohnen und Obdach der Sozialen Einrichtungen und Betriebe, die Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich und durch Weisung an den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti