

### 3. Abstimmungsvorlage

## Wohnpolitischer Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung: «Bezahlbare Wohnungen für Zürich» (Gegenvorschlag des Gemeinderats zu drei Volksinitiativen)

#### Das Wichtigste in Kürze

Zürich ist eine für breite Schichten attraktive Wohn- und Arbeitsstadt mit einem vielfältigen Wohnungsangebot. Das zeigt nicht zuletzt das anhaltende Bevölkerungswachstum seit dem Jahr 2000. Die Kehrseite der Attraktivität ist allerdings, dass die Nachfrage nach Wohnungen und Gewerberäumen das Angebot bei Weitem übersteigt. Die Mietzinsen bei Neuvermietungen steigen markant. Breite Bevölkerungskreise, vor allem Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, haben grosse Schwierigkeiten, eine bezahlbare Wohnung zu finden, und riskieren, aus ihrem Quartier verdrängt zu werden. Damit die Stadt für breite Schichten attraktiv bleibt, muss in der Stadt vor allem das Angebot an gemeinnützigen Wohnungen ausgeweitet und an die grosse Nachfrage angepasst werden.

Die Stadt Zürich fördert seit über hundert Jahren den gemeinnützigen Wohnungsbau. Diese Politik hat in Zusammenarbeit mit verschiedensten Wohnbauträgern gegen 50 000 gemeinnützige Wohnungen hervorgebracht, welche zum Selbstkostenpreis vermietet werden und damit dauerhaft günstig sind. Sie entsprechen beinahe einem Viertel aller Wohnungen – ein schweizweit einzigartig hoher Anteil. In diesen Wohnungen lebt nahezu ein Drittel der städtischen Bevölkerung. Damit leistet der gemeinnützige Wohnungsbau auch einen Beitrag zur Eindämmung des Wohnflächen- und damit auch des Energieverbrauchs. Die Förderung einer «Wohnstadt für alle» verkürzt zudem die Arbeitswege. Die aktiven und sozial engagierten Genossenschaften und Stiftungen haben Siedlungen erstellt, die städtebaulich und architektonisch vorbildlich sind, in denen aber auch aus privater Initiative viele Leistungen für das Gemeinschaftsleben erbracht werden – von Entlastungsangeboten für ältere Menschen über Mittagstische und kulturelle Aktivitäten bis zu Gemeinschaftsräumen und Spielplätzen. Die gemeinnützigen Wohnungen sind damit ein wesentlicher Pfeiler für die sozial vielseitige Zusammensetzung der Quartiere und der ganzen Stadt.

Auf dem Hintergrund des weiterhin bestehenden Mangels an günstigen Wohnungen für verschiedene Bevölkerungsgruppen und des städtischen 2000-Watt-Ziels wurden vier Volksinitiativen lanciert. Drei davon führten zum vorliegenden Gegenvorschlag des Gemeinderats, über den nun abzustimmen ist. Er verankert die Förderung des nicht gewinnorientierten Wohnungsbaus in der Gemeindeordnung. Er strebt an, dessen Anteil schrittweise auf ein Drittel aller Mietwohnungen zu erhöhen und dabei besonders die Bedürfnisse von Familien und älteren Menschen und die Anforderungen des ökologischen Wohnungsbaus zu berücksichtigen. Da er damit die Hauptanliegen der Initiativen weitgehend aufnimmt, haben die Initiantinnen und Initianten ihre Vorstösse zurückgezogen. Auch der Stadtrat kann der Ergänzung der Gemeindeordnung in dieser Form zustimmen. Die Minderheit des Gemeinderats ist dagegen der Auffassung, dass eine weitere Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus angesichts seines bereits hohen Anteils unnötig ist und dass die anvisierten Ziele unrealistisch sind.

#### Abstimmungsfrage

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt:  
Wollen Sie die folgende Vorlage annehmen?

**Wohnpolitischer Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung: «Bezahlbare Wohnungen für Zürich» (Gegenvorschlag des Gemeinderats zu drei Volksinitiativen)**

#### Empfehlung

**Stadtrat und Gemeinderat empfehlen Annahme der Vorlage.**

#### I. Ausgangslage

Im Jahr 2010 sind vier Volksinitiativen eingereicht worden, die hauptsächlich die städtische Wohnpolitik betreffen. Die Initiative der Grünen Partei befindet sich noch in Beratung. Zur Initiative der SP und den zwei Initiativen der EVP hat der Gemeinderat den vorliegenden Gegenvorschlag entworfen. Daraufhin haben die Initiativkomitees ihre Begehren zurückgezogen. Die drei Initiativen verlangten folgende Ergänzungen der Gemeindeordnung:

##### «Wohnen für alle» (Initiative der SP)

Art. 2<sup>quater</sup>

Die Gemeinde setzt sich aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von zahlbaren und qualitativ hochwertigen Wohnungen und Gewerberäumen ein. Sie verpflichtet sich dem Ziel einer soziodemografisch durchmischten Wohnbevölkerung in allen Quartieren. Sie gewährleistet, dass sich mindestens ein Drittel aller Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern befindet, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip der kostendeckenden Mieten verpflichtet sind. Ausgenommen von dieser Berechnung sind Wohnungen und Einfamilienhäuser im selbst genutzten Eigentum.

Übergangsbestimmung:

Für die Erreichung von mindestens einem Drittel des Mietwohnungsbestandes im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern setzt die Gemeinde das Jahr 2040 als Ziel.

##### «Seniorengerechte Stadt Zürich» (Initiative der EVP)

Art. 2<sup>quater</sup>

Die Stadt gewährleistet in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Partnern ein an der Nachfrage orientiertes Angebot an Alterswohnungen und betreuten Einrichtungen für ältere Menschen. Sie fördert zudem den aktiven Einbezug älterer Menschen in das kulturelle, soziale und gesellschaftliche Leben.

##### «Familiengerechte Stadt Zürich» (Initiative der EVP)

Art. 2<sup>quinquies</sup>

Die Stadt Zürich gewährleistet Massnahmen zur Förderung von Familien mit dem Ziel, auf Stadtgebiet den Anteil an Familienhaushalten (Haushalte mit minderjährigen Kindern) deutlich und dauerhaft zu erhöhen. Sie sorgt für ein genügendes Angebot an erschwinglichen, familiengerechten Wohnungen und eine gute Wohnqualität und Bevölkerungsstruktur in allen Quartieren.

#### II. Stellungnahme des Stadtrats

Der Stadtrat hat festgestellt, dass die Volksinitiativen gültig zustande gekommen sind und einen rechtmässigen Inhalt aufweisen. Er lehnte die Initiativen jedoch zusammengefasst aus folgenden Gründen ab:

- Die Initiative «Wohnen für alle» verlangt, dass bis 2040 ein Drittel aller Mietwohnungen in gemeinnützigen Händen sein soll. Nach Auffassung des Stadtrats soll das Ziel der städtischen Wohnpolitik die Bereitstellung und Erhaltung von genügend qualitativ guten und bezahlbaren Wohnungen für die verschie-



Die Stadt hat ihre erste Siedlung 1907, in einer Zeit grosser Wohnungsnot, beim Limmatplatz erstellt. Ihre 253 Wohnungen sind auch heute noch sehr begehrt. (Bild: Baugeschichtliches Archiv)

denen Wohnbedürfnisse sein, namentlich für Familien, Jugendliche und alte Menschen. Dagegen betrachtet er die rechtlich zwingende Vorgabe, den Drittel bis zum Jahr 2040 zu «gewährleisten», als unrealistisch: Die Stadt hat kaum mehr genügend Bauland und nicht die finanziellen Mittel, um dieses Ziel innert der gesetzten Frist sicher zu erreichen.

- Gemäss der Initiative «Seniorengerechte Stadt Zürich» soll die Stadt u.a. ein an der Nachfrage orientiertes Angebot an Alterswohnungen «gewährleisten». Die Stadt sieht sich ausserstande, diese Forderung zu erfüllen, genau so wenig wie sie anderen Bevölkerungsgruppen eine Wohnung garantieren kann. Sie ist sich jedoch bewusst, dass ältere Menschen auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt sind. Die Stadt bietet deshalb mit ihrer «Stiftung Alterswohnungen» 2000 Alterswohnungen an, und diese Zahl nimmt dank der regen Bautätigkeit der Stiftung stetig zu. Zudem setzt sie sich dafür ein, dass ältere Menschen möglichst lange in ihrer angestammten Wohnung leben können, zum Beispiel indem sie ein breites Beratungs- und Entlastungsangebot bereitstellt.
- Das Anliegen der Initiative «Familiengerechte Stadt Zürich» findet der Stadtrat grundsätzlich unterstützenswert. Mit dem Programm «10 000 Wohnungen in 10 Jahren» hat die Stadt aber auf diesem Gebiet bereits viel erreicht. Gebaut wurden mehr als 10 000 Wohnungen. Dabei beträgt der Anteil der Familienwohnungen heute beinahe 30 Prozent. Auch die seit 2000 bestehenden und laufend steigenden Geburtenüberschüsse zeigen, dass die Stadt für Familien wieder attraktiv ist. Ein eigener Förderartikel für Familienwohnungen in der Gemeindeordnung rechtfertigt sich damit nicht.

### III. Gegenvorschlag des Gemeinderats

Der Gemeinderat befürwortete alle drei Initiativen, hat aber einen Gegenvorschlag entwickelt, den er ihnen vorzieht (Wortlaut siehe Seite 14). Dieser bringt eine rechtstechnische Bereinigung und verschmilzt die Anliegen der Initiativen zu einem einzigen wohnpolitischen Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung.

Die Anliegen der SP-Initiative sind wie folgt in den Gegenvorschlag übernommen worden: Die Stadt setzt sich für den Erhalt und insbesondere auch die Erhöhung des Anteils an preisgünstigen Wohnungen ein mit dem Ziel der sozialen Durchmischung in allen



Die Siedlung Wolfswinkel (Affoltern) der Genossenschaft ABZ gewinnt 80% der Energie vor Ort. Sie wurde auf Land erstellt, das die Stadt im Baurecht abgegeben hat.

Quartieren. In Zahlen: Die Stadt sorgt für eine stetige Erhöhung der Zahl von Wohnungen, die in der Hand von gemeinnützigen Bauträgern sind, mit dem Ziel, dass bis 2050 für einen Drittel der Mietwohnungen in der Stadt die Kostenmiete gilt.

Die Anliegen der EVP-Initiative für eine «Seniorengerechte Stadt Zürich» finden sich in Absatz 3 des Gegenvorschlags wieder, wonach die Gemeinde in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Partnern für Wohnmöglichkeiten und betreute Einrichtungen für ältere Menschen sorgt, die sich an der Nachfrage orientieren. Die Zielsetzung der EVP-Initiative für eine «Familiengerechte Stadt Zürich» wird in Absatz 1 dieses Artikels übernommen, indem die Gemeinde sich dem Ziel einer sozialen Durchmischung und der Sicherung von Familienwohnungen verpflichtet.

Gegenüber den Initiativen bringt der Gegenvorschlag folgende inhaltlich wesentlichen Änderungen:

- Zusätzlich hat die Stadt für einen genügenden Anteil an ökologisch vorbildlichen Wohnungen zu sorgen.

- Die Stadt hat für ein Angebot an Wohnungen und betreuten Einrichtungen für ältere Menschen, das sich an der Nachfrage orientiert, zu «sorgen» und nicht, wie die entsprechende Initiative der EVP vorsieht, es zu «gewährleisten» (was einen Rechtsanspruch vermitteln würde).
- Die Stadt «strebt an», dass ein Drittel aller Mietwohnungen in gemeinnützigen Händen ist und nach den entsprechenden Prinzipien vermietet wird. Diese Formulierung ersetzt die Forderung der SP-Initiative, dass «mindestens ein Drittel» aller Mietwohnungen in gemeinnützigen Händen zu «gewährleisten» ist. Dieses Ziel ist bis zum Jahr 2050 (statt 2040) zu erreichen. Zusätzlich ist verlangt, dass sich die Zahl der gemeinnützigen Wohnungen nicht nur anteilmässig, sondern auch absolut «stetig erhöht».
- Ausserdem hat der Stadtrat alle vier Jahre einen Bericht zu verfassen über die Erreichung dieser Ziele und über die Entwicklung des Anteils der subventionierten Wohnungen.

Die Minderheit des Gemeinderats lehnt den Gegenvorschlag mit zusammengefasst folgender Begründung ab: Die gemeinnützigen Wohnungen haben mit beinahe einem Viertel aller Wohnungen in der Stadt bereits einen beispiellos hohen Marktanteil. Die Gemeindeordnung soll nicht mit weiteren Zielformulierungen belastet werden, die unrealistisch und kaum finanzierbar sind. Ein zwingendes Wachstum der Zahl gemeinnütziger Wohnungen, unabhängig von den tatsächlichen Bedürfnissen, ist nicht sinnvoll. Wenn zulasten der Allgemeinheit zusätzliche günstige Wohnungen geschaffen werden, dann stellt sich schliesslich auch die Frage, wer von ihnen profitieren soll.

Nachdem der Gemeinderat den Gegenvorschlag verabschiedet hat, haben die Initiativkomitees ihre Initiativen, gestützt auf die entsprechende Rückzugsklausel, zurückgezogen. Damit haben die Stimmberechtigten einzig über den Gegenvorschlag zu befinden.

Der Stadtrat kann sich dem nun vorliegenden Kompromissvorschlag anschliessen. Er betrachtet die formulierten Ziele als sehr herausfordernd angesichts der schwindenden Baulandreserven in der Stadt und der begrenzten finanziellen Mittel. Es ist ungewiss, wie sich der private Mietwohnungsbau entwickelt oder wie hoch die Nachfrage älterer Menschen auf dem Wohnungsmarkt in den künftigen Jahrzehnten



Für bescheidenere Einkommen sind 45 von 131 Wohnungen der städtischen Siedlung Glaubten I am Höggerberg subventioniert. Das vielseitige Wohnungsangebot reicht von 2 bis 6½ Zimmer.

## Instrumente und Wirkungen der städtischen Wohnpolitik

Die bisherige städtische Wohnpolitik baut zur Hauptsache auf folgenden Förderinstrumenten auf:

- Abgabe von Land im Baurecht und Verkauf an gemeinnützige Wohnbauträger zu einem günstigen, aber mindestens die Selbstkosten deckenden Preis (sogenannter Richtlinien-Landwert)
- Zinsgünstige Hypotheken im 2. Rang (seit der Verselbständigung der städtischen Pensionskasse übernimmt die Stadt eine entsprechende Deckungsgarantie)
- Übernahme von Anteilscheinen bei Genossenschaften und Bereitstellung von Stiftungskapital (zum Beispiel für die Stiftungen Alterswohnungen oder PWG)
- Erstellung eigener Wohnsiedlungen
- Wohnbauaktionen (Rahmenkredite) für gezielte Subventionierung einzelner Wohnungen, verbunden mit Belegungsvorschriften und Vorschriften über das Einkommen der Mieterinnen und Mieter (Zustimmung

der Stimmberechtigten zur Wohnbauaktion 2011 in der Volksabstimmung vom 4. September 2011)

Diese Förderung von günstigem Wohnraum ist mit der Verpflichtung verbunden, die Wohnungen zu den Selbstkosten zu vermieten. Das heisst, für das Land dürfen nur die effektiven (ursprünglichen) Kosten eingesetzt werden. Hinzu kommen Zins-, Unterhalts- und Verwaltungskosten sowie Rückstellungen für periodische Erneuerungen. Dies führt zu Mieten, die in den meisten Fällen 20 bis 30 Prozent unter dem Marktniveau liegen. Zur Selbstkostenverpflichtung kommen fallweise weitere Auflagen hinzu, wie die Verpflichtung zu einem Architekturwettbewerb, die Erstellung eines Quartierladens oder die kostenlose Bereitstellung des Rohbaus für einen Kindergarten.

Die Stadt betreibt in der Wohnbaupolitik sogenannte Objektförderung: Sie fördert die Erstellung von qua-

litativ guten (nicht luxuriösen) Wohnungen und verknüpft dies mit den genannten Verpflichtungen. Sie kann damit nicht nur städtebaulich und architektonisch Einfluss nehmen, sondern dank dem Selbstkostenprinzip auch dauerhaft günstige Wohnungen gewährleisten, die verbindlich den Marktpreissteigerungen entzogen sind.

Die Stadt und mit ihr die meisten Wohnbaugenossenschaften und anderen gemeinnützigen Wohnbauträger kennen Belegungsvorschriften (Verhältnis zwischen Personen- und Zimmerzahl). Die gemeinnützigen Wohnbauträger kommen damit auf eine Wohnfläche von 33,1 m<sup>2</sup> Wohnfläche pro Kopf; im gesamtstädtischen Schnitt sind es dagegen 39,9 m<sup>2</sup> (Volkszählung 2000). Bei allen subventionierten Wohnungen gilt zusätzlich ein höchstzulässiges Haushaltseinkommen und -vermögen, das während der ganzen Mietdauer einzuhalten ist und kontrolliert wird.

sein wird. Damit ist heute nicht absehbar, welche Angebote die Stadt zur Erfüllung der Initiativziele zu entwickeln hat.

## IV. Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung

(Wortlaut siehe Seite 14)

Die Rechtsgrundlagen der städtischen Wohnbauförderung sind vielfältig: In Art. 110 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 ist die Wohnbauförderung als Verpflichtung verankert: «Kanton und Gemeinden fördern den gemeinnützigen Wohnungsbau und das selbstgenutzte Wohneigentum.» Die Stadt fördert den gemeinnützigen Wohnungsbau gestützt auf verschiedene Erlasse und Kreditbeschlüsse der Stimmberechtigten und des Gemeinderats sowie gestützt auf Regelungen, die der Stadtrat erlassen hat. Die Stimmberechtigten haben die städtische Wohnpolitik in den vergangenen Jahrzehnten laufend bestätigt, meist mit Ja-Mehrheiten von 60 bis 90 Prozent. In der Gemeindeordnung vom 26. April 1970 fehlt dazu hingegen

eine ausdrückliche Rechtsgrundlage. Die volkswirtschaftliche, sozial- und gesellschaftspolitische Bedeutung des Wohnens und die entsprechende städtische Wohnbauförderung rechtfertigen es, die Wohnbauförderung in der Gemeindeordnung zu verankern und zu konkretisieren.

Wie die zugrunde liegenden Initiativen ist der Gegenvorschlag des Gemeinderats zur Hauptsache eine sogenannte «Programm-Norm», die einen Auftrag an die Gemeinde formuliert. Bei Annahme dieses Vorschlags bringt die Bestimmung den erreichten Konsens und die in der Stadt herrschende Wertvorstellung zum Ausdruck. Der Grundsatzartikel vermittelt aber keine durchsetzbaren Rechtsansprüche. Die unbestimmten Rechtsbegriffe und Formulierungen wie «Ziel einer sozialen Durchmischung» oder «genügender Anteil» sind durch die Gemeinde und ihre zuständigen Organe zu konkretisieren. Die Erfüllung des generellen Auftrags verlangt in allen wesentlichen Fällen nach konkreten Umsetzungsbeschlüssen der zuständigen Organe, namentlich der Stimmberechtigten und des Gemeinderats (Kredite für Landkäufe und

die Erstellung neuer Wohnsiedlungen, Genehmigung von Baurechtsverträgen, Wohnbauaktionen, Budgetbeschlüsse usw.).

Bei der Wahl der Mittel für die Wohnbauförderung ist die Gemeinde im Rahmen des übergeordneten Rechts frei. Auch die neue Bestimmung in der Gemeindeordnung legt die Art der Erreichung der formulierten Ziele (Förderinstrumente u. Ä.) nicht fest. Die Annahme des Grundsatzartikels verlangt aber, dass die Gemeinde ihre Bemühungen für preisgünstige und ökologische Wohnungen, Familienwohnungen, Gewerberäume und betreute Einrichtungen für ältere Menschen deutlich verstärkt.

## V. Zusammenfassung

Die Stadt betreibt seit über hundert Jahren erfolgreich die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus als sozialpolitische Daueraufgabe. Mit ihren eigenen Wohnungen, vor allem aber in aktiver Zusammenarbeit mit Genossenschaften und Stiftungen, sorgt sie für einen



Der A-Park der Baugenossenschaft Zurlinden bildet mit seinen 56 Wohnungen, den Läden und dem vielseitigen Dienstleistungsangebot auch ein Quartierzentrum in Albisrieden.



Werdwies, die jüngste städtische Wohnsiedlung, bietet in der Grünau 152 grosszügige und preiswerte Wohnungen in einer familienfreundlichen Umgebung.

einzigartig hohen Anteil an dauerhaft günstigen Wohnungen und Gewerberäumen im Sinne einer sozial vielseitig zusammengesetzten Wohn- und Arbeitsstadt für alle Generationen. Der aktuelle Wohnungsmangel zeigt aber auch, dass diese Bemühungen noch nicht genügen. Sie müssen intensiviert werden. Auch im ökologischen und energetischen Bereich (2000-Watt-Ziel) stehen grosse Herausforderungen bevor. Mit der Aufnahme des Grundsatzartikels in die Gemeindeordnung bekennt sich die Gemeinde dazu, das gemeinnützige Wohnen weiterhin zu fördern und ihre Bemühungen bei dieser Daueraufgabe noch deutlich zu verstärken.

## Antrag

Folgender Antrag wird den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet:

### 1. Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 wird wie folgt ergänzt:

#### Art. 2<sup>quinquies</sup>

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

## Übergangsbestimmung

### Art. 123

Für das Erreichen von einem Drittel des Mietwohnungsbestandes im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern setzt die Gemeinde das Jahr 2050 als Ziel.

2. Der Stadtrat setzt diese Ergänzung der Gemeindeordnung nach Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.

## Empfehlung

Stadtrat und Gemeinderat empfehlen Annahme der Vorlage.

Der Gemeinderat stimmte am 31. August 2011 mit 71:51 Stimmen zu.

## Informationen

Weitere Informationen und Aktenaufgabe im Stadthaus, Stadthausquai 17, 8001 Zürich, Büro 233, 2. Stock.