

## Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

20. Januar 2016

### **Motion von Ursula Uttinger und Severin Pflüger betreffend Vermietung eines Anteils der Wohnungen an Sozialhilfe-Empfängende, Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene bei der Vergabe eines Baurechts oder bei Gewährung von Abschreibungsbeiträgen, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 24. Juni 2015 reichten Gemeinderätin Ursula Uttinger und Gemeinderat Severin Pflüger (beide FDP) folgende Motion, GR Nr. 2015/215, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, die bei der Vergabe von Baurecht die Baurechtsempfänger und bei Abschreibungsbeiträgen die Beitragsempfänger verpflichtet, 5% der erstellten Wohnungen an Sozialhilfe-Empfängende, anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene zu vermieten.

Begründung:

In der Stadt Zürich beziehen 5.1 % der Bevölkerung Sozialhilfe. Die Gesamtkosten in der Stadt Zürich betragen 315 Millionen. Ein beträchtlicher Anteil dieser Unterstützungsleistungen erfolgt für Wohnkosten, da diese im Rahmen der Sozialhilfe den berechtigten Personen bezahlt werden.

Es ist unbestritten, dass Mietkosten in Genossenschaftswohnungen und der städtischen Stiftungen durchschnittlich tiefer sind. Um eine Genossenschaftswohnung zu erhalten, muss ein Anteilsschein gekauft werden. Diesen Betrag aufzubringen ist Sozialhilfe-Empfängende oder Asylsuchende nur in den wenigsten Fällen möglich.

Wie bekannt leben Sozialhilfebezügler und Asylsuchende teilweise in prekären Verhältnissen, die zu einem Handeln verpflichten. Die Stadt Zürich hat über die Gewährung von Baurechten und Abschreibungsbeiträgen die Instrumente, einen sozialen Beitrag als Gegengeschäft für die staatlichen Begünstigungen einzufordern.

Im Weiteren würde durch die Pflicht von Vermietung an Sozialhilfe-Empfängende und Asylsuchende zur Besserung Durchmischung in den Genossenschaftswohnungen führen. Auch wird dadurch ein wichtiger Beitrag für die Wohnintegration geleistet.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Die Motion hat zum Ziel, Empfänger von Baurechten und Abschreibungsbeiträgen in die Bereitstellung von günstigem Wohnraum für wirtschaftlich Schwache verpflichtend einzubinden. Für die weiteren Betrachtungen wird davon ausgegangen, dass die Motionärin und der Motionär Sozialhilfebeziehende, die – unabhängig vom Aufenthaltsstatus – durch die Sozialen Dienste der Stadt Zürich (SOD) und die Asyl-Organisation Zürich (AOZ) betreut werden, als Begünstigte sehen und Direktvermietungen der Genossenschaften an Sozialhilfebeziehende im Rahmen der Quote anstreben.

Die Motion folgt einer Bestimmung in Baurechtsverträgen der Stadt mit gemeinnützigen Bau-trägerschaften, die die Sicherung von Wohnraum für die Zwecke der Wohnintegration der Sozialen Einrichtungen und Betriebe (SEB) verfolgt und die gemeinnützige Baurechtsneh-

mende verpflichtet, 1 Prozent des Wohnraums dem Sozialdepartement zu überlassen (sogenannte «1-Prozent-Klausel»). Seit dem Jahr 2000 lautet die Standard-Vertragsbestimmung: *«Die Baurechtsnehmerin hat dem Sozialdepartement auf Verlangen während der Dauer dieses Baurechts, innert drei Jahren nach Vollzug des Baurechtsvertrags, 1 Prozent ihres Gesamtbestands an Wohnungen auf Stadtgebiet zu vermieten. Dabei ist die Baurechtsnehmerin frei, aus welchen Überbauungen sie geeignete Wohnungen zur Verfügung stellt. Wohneinheiten, die an andere soziale Institutionen vermietet werden, sind nicht anrechenbar.»* Gestützt auf diese Bestimmung vermieten gemeinnützige Bauträgerschaften Wohnungen an die SEB für die Zwecke der Wohnintegration; der Bedarf ist planbar und der Vollzug überprüfbar. Direktvermietungen an Sozialhilfebeziehende und Vermietungen an private Trägerschaften für soziale Zwecke fallen explizit nicht unter diese Bestimmung, da der Vollzug einer solchermaßen erweiterten Bestimmung zu kaum lösbaren Problemen führt.

Gemeinnützige Wohnbauträger bieten bereits heute vielen Menschen Wohnraum, die bei der Wohnungssuche benachteiligt sind. Eine Verstärkung dieses Engagements soll jedoch im Dialog mit den gemeinnützigen Bauträgerschaften gefördert werden und nicht durch starre Verpflichtungen, zumal sich bei genauerer Betrachtung der konkrete Auftrag der Motion in dieser Form als nicht umsetzbar und kontraproduktiv erweist.

## **1. Wohnpolitische Haltung des Stadtrats**

Die Stadt Zürich ist ein attraktiver und begehrter Lebensraum, in dem das Wohnen oft einen hohen Preis hat und die Wohnungssuche schwierig ist. Der Stadtrat möchte mit seiner Wohnpolitik jedoch die soziale Durchmischung fördern und ein breites Angebot an Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten und alle Altersgruppen anbieten können. Er engagiert sich deshalb insbesondere für Bevölkerungsgruppen, denen es auf dem angespannten Wohnungsmarkt schwerfällt, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Im Rahmen der Wohnpolitik unterstützt die Stadt deshalb gemeinnützige Genossenschaften mit günstigen oder zinslosen Darlehen und Kapitalbeteiligungen, vergibt Land an gemeinnützige Wohnbauträger, erstellt und vermietet selber mit der Liegenschaftsverwaltung Wohnraum in Kostenmiete und verfügt über Wohnstiftungen für spezifische Zielgruppen und zum Erhalt preisgünstiger Wohn- und Gewerberäume.

## **2. Bereitstellung von Wohnraum durch die Stadt für besondere Gruppen und Bedürfnisse**

Grundsätzlich sind Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Zürich selbst dafür verantwortlich, auf dem Wohnungsmarkt eine Unterkunft zu finden – das gilt auch für die Klientinnen und Klienten des Sozialdepartements. Nur in besonderen Fällen und für besondere Gruppen stellt die Stadt selber Wohnraum bereit:

a) Der Geschäftsbereich «Wohnen und Obdach» der Sozialen Einrichtungen und Betriebe (SEB) vermietet angemieteten Wohnraum zum Zweck der Wohnintegration an Personen, die zur Wohnungslosigkeit zusätzlich einen Betreuungsbedarf haben und somit auf dem Wohnungsmarkt geringe bis keine Chancen haben. Für Notwohnungen können die SEB auf Wohnungen der Genossenschaften im Rahmen der «1-Prozent-Klausel» zurückgreifen (s. auch GR Nr. 2015/73).

b) Im Rahmen der kommunalen Zuständigkeit ist die AÖZ im Auftrag der Stadt Zürich für die Unterstützung und Unterbringung von Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen verantwortlich. Dafür mietet sie diverse Liegenschaften und Einzelwohnungen von der Stadt und auf dem freien Wohnungsmarkt. Zusätzlich verfügt sie über temporäre Wohnsiedlungen. Zudem ist sie für anerkannte Flüchtlinge zuständig, die wie alle Sozialhilfebeziehenden primär selbst verantwortlich sind, eine Unterkunft zu finden. Dieses Ziel gilt auch für vor-

läufig Aufgenommene, zu deren Integrationsprozess auch das selbständige Wohnen gehört. Mehr als die Hälfte der anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen organisiert denn auch ihre Unterbringung selbst und auf privatem Weg.

### **3. Zugang zu genossenschaftlichen Wohnungen für Klientinnen und Klienten der SOD**

Die SOD vermieten den Klientinnen und Klienten direkt keinen Wohnraum, sondern beraten diese hinsichtlich ihrer Wohnsituation und vermitteln sie an entsprechende Institutionen weiter. Klientinnen und Klienten mit wirtschaftlicher Sozialhilfe sind also wie die übrige Bevölkerung grundsätzlich selbst für ihre Wohnsituation zuständig und erhalten im Bedarfsfall Unterstützung. Bei Klientinnen und Klienten, die bereits in Genossenschaften wohnen, leisten die SOD bei Bedarf im Einzelfall gezielt Unterstützung, um die bestehenden, günstigen Wohnverhältnisse zu erhalten.

### **4. Sozialhilfebeziehende in Genossenschaften**

Auswertbare Zahlen zur Unterbringung in Genossenschaften liegen nur für Sozialhilfebeziehende der SOD vor. Im Dezember 2014 waren 699 Wohnungen von Baugenossenschaften, die über die sogenannte «1-Prozent-Klausel» im Baurechtsvertrag verfügten, durch Sozialhilfebeziehende belegt. Dies entspricht bereits 4 Prozent des Gesamtbestands an Wohnungen der entsprechenden Genossenschaften, und mit den Klientinnen und Klienten der AOZ liegt der Prozentanteil noch höher. Ebenfalls nicht enthalten in dieser Quote sind die Zahlen von Personen, die sich im Laufe des Jahres 2014 von der Sozialhilfe ablösen konnten und in einer Wohnung von Genossenschaften mit der «1-Prozent-Klausel» im Baurechtsvertrag wohnen blieben.

### **5. Umsetzungsprobleme**

#### *a) Herleitung der Quote*

Die Vorgabe der Motion von 5 Prozent wird von der *kumulierten Sozialhilfequote*, die Ende 2014 5,1 Prozent beträgt, abgeleitet. Diese Quote gibt den Anteil von *Personen* mit Sozialhilfebezug im Jahresverlauf – also der Bestand und alle Neuzugänge unter dem Jahr – gemessen an der Wohnbevölkerung wider. Massgebend für Wohnungen sind jedoch die Fallzahlen in der Sozialhilfe, da es sich dabei auch um Ehepaare und Familien mit Kindern handelt, die im selben Haushalt leben. Ein Fall entspricht in der Regel einem Haushalt und damit einer Wohnung. Zu prüfen wäre, ob nicht die *durchschnittliche Sozialhilfequote* (Ende 2014: 3,7 Prozent) einen besser nachvollziehbaren Referenzwert darstellt.

#### *b) Dynamik der Sozialhilfe*

Entgegen der landläufigen Meinung gibt es bei den Sozialhilfefällen im Jahresverlauf eine grosse Fluktuation mit rund 4000 Fallaufnahmen und -ablösungen bei gut 9000 Fällen im Jahresdurchschnitt, die die Umsetzung der Motion erschweren würde. Gegen 60 Prozent der Fälle werden innerhalb von zwölf Monaten abgelöst und lediglich 20 Prozent der Fälle beziehen mehr als drei Jahre Sozialhilfe. Diesen Zahlen stehen konkret nur 850 Wohnungen gegenüber (5 Prozent des Wohnungsbestands von Genossenschaften mit «1-Prozent-Klausel» im Baurechtsvertrag) und zeigen auf, dass der erwünschte Effekt wohl schnell verpuffen würde, selbst wenn noch zusätzliche Wohnungen durch die Gewährung von Abschreibungsbeiträgen hinzukommen. Sobald Sozialhilfebeziehende im Besitz des Anteilscheins sind, sind sie Beteiligte der Baugenossenschaft, bleiben auch nach der Ablösung von der Sozialhilfe weiterhin Genossenschafter und leben in ihrer Wohnung, ohne dem Kontingent angerechnet werden zu können.

### *c) Datenschutzrechtliche Bedenken und Autonomie der Genossenschaften*

Die Sozialhilfebeziehenden müssten sich bei einer Umsetzung der Motion gegenüber den Genossenschaften als Sozialhilfebeziehende zu erkennen geben und wären in der Genossenschaft als Sozialhilfefälle identifiziert. Sie (oder die Sozialen Dienste bzw. AOZ) müssten weiter die Genossenschaft informieren, wenn sie aus der Sozialhilfe austreten. Das ist aus Gründen des Datenschutzes problematisch.

Auch bei einer 5-Prozent-Klausel im Baurechtsvertrag behalten die Genossenschaften das Recht, ihre Mieterinnen oder Mieter selber auszuwählen. Es sei denn, das Sozialdepartement würde die 5 Prozent Wohnungen direkt mieten und die Sozialhilfebeziehenden als Untermieterinnen oder -mieter platzieren. Dies liegt jedoch nicht im Interesse des Sozialdepartements und generiert zusätzliche Bürokratie. Nach Ablösung von der Sozialhilfe wäre es wieder Sache der Genossenschaften, die ehemaligen Klientinnen und Klienten als reguläre Genossenschafterinnen oder Genossenschafter aufzunehmen oder sie abzulehnen.

## **6. Fazit**

Genossenschaften leisten heute bereits einen wesentlichen Anteil für die Unterbringung von Bevölkerungsgruppen, denen es auf dem angespannten Wohnungsmarkt schwerfällt, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Durch eine enge Zusammenarbeit und im Dialog zwischen Sozialdepartement und gemeinnützigen Wohnbauträgern wurde die Forderung der Motionärin und des Motionärs schon annähernd erreicht. Der Stadtrat hält fest, dass der in der Motion geforderten starren 5-Prozent-Klausel erhebliche rechtliche und organisatorische Probleme entgegenstehen, ein bürokratischer Mehraufwand resultiert und Fehlanreize schaffen könnte. Eine finanzielle Entlastung der Stadt bei den Sozialhilfekosten und eine Verbesserung prekärer Wohnverhältnisse der Sozialhilfebeziehenden sind auf diesem Weg nicht zu erreichen.

Die SEB vermieten Wohnungen aus der 1-Prozent-Klausel von gemeinnützigen Baugenossenschaften an Personen, die zur Wohnungslosigkeit zusätzlich einen Betreuungsbedarf haben; die AOZ ist im Auftrag der Stadt Zürich für die Unterbringung von Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen verantwortlich und mietet dafür Wohnungen. Alle übrigen Klientinnen und Klienten des Sozialdepartements sind – wie die andern Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Zürich – selbst dafür verantwortlich, eine Unterkunft zu finden. Die Situation auf dem Wohnungsmarkt für wirtschaftlich Schwache ist jedoch schwierig und wird voraussichtlich auch längerfristig so bleiben. Deshalb ist der Stadtrat gewillt, gemeinsam mit den Baugenossenschaften den Zugang von wirtschaftlich Schwachen zu günstigem Wohnraum zu erhalten und – wo nötig und möglich – zu verbessern. Zudem wird die volle Ausschöpfung von Wohnungen aus der 1-Prozent-Klausel für Wohnintegrationszwecke mit einer Erweiterung der Zielgruppe angestrebt. Dies soll jedoch weiterhin im bewährten Dialog und nicht anhand einer starren Vertragsklausel erreicht werden.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegen zu nehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**