

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 18. September 2013

868.

Schriftliche Anfrage von Andreas Kirstein betreffend subventionierte Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger, Entwicklung des Bestands und Zielgrössen für deren Anteil

Am 12. Juni 2013 reichte Gemeinderat Andreas Kirstein (AL) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2013/222, ein:

Beim gemeinnützigen Wohnungsbau in der Stadt Zürich steht immer wieder der Anteil der subventionierten Wohnungen zur Diskussion. Zurzeit sind gemäss Veröffentlichung der städtischen Wohnbauförderung 6'695 Wohnungen subventioniert.

Insbesondere wenn es um Aufzonungswünsche oder Baurechts- bzw. Landankaufswünsche von gemeinnützigen Wohnbauträgern geht, wird im Gemeinderat regelmässig die Forderung nach einem Anteil subventionierter Wohnungen erhoben. Auch ist es erklärtes Ziel des Stadtrates den Anteil subventionierter Wohnungen zu erhöhen.

Für die gemeinnützigen Wohnbauträger selbst ist es oft schwierig bei Neu- oder Ersatzneubauten den richtigen Mix zwischen freitragenden und subventionierten Wohnungen zu finden. Meist geschieht dies aufgrund quartier- oder bauhäuferspezifischer Überlegungen. Das Fehlen eines stadtzürcherischen Richtwertes für die Anzahl subventionierter Wohnungen wirkt sich hier negativ aus.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie verteilen sich die subventionierten Wohnungen zahlenmässig auf die einzelnen Bauträger (Baugenossenschaften, Liegenschaftsverwaltung, Stiftung Kinderreiche, Stiftung Alterswohnungen)?
2. Wie hat sich der Bestand an subventionierten Wohnungen aufgeteilt auf die einzelnen Bauträger in den letzten zehn Jahren entwickelt?
3. Wie gross ist der Anteil von vorzeitigen Rückkäufen?
4. Wie verteilt sich der Bestand auf die einzelnen Stadtkreise?
5. Was für einen Anteil an subventionierten Wohnungen hält der Stadtrat bei eigenen (Ersatz-) Neubauten siedlungsbezogen für angemessen?
6. Hat der Stadtrat eine Zielgrösse für den Anteil subventionierter Wohnungen in der Stadt Zürich definiert oder plant er eine entsprechende Zielgrösse einzuführen?
7. Falls diese Zielgrösse noch nicht definiert ist: Hält der Stadtrat deren Definition aufgrund des zur Verfügung stehenden statistischen Materials für machbar?
8. Liesse sich aufgrund der zur Verfügung stehenden Statistiken diese Zielgrösse auf die einzelnen Stadtkreise bzw. einzelne Stadtquartiere herunterbrechen?
9. Sieht der Stadtrat Möglichkeiten, die Verfahren für den Bau und die Abrechnung subventionierter Wohnungen für die Bauträger administrativ zu vereinfachen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Vorbemerkungen

Die Subventionierung von gemeinnützigen Wohnungen ist ein Instrument, die Wohnbauförderung gezielt jenen Bevölkerungsteilen zugutekommen zu lassen, die besondere Schwierigkeiten haben, eine angemessene und bezahlbare Wohnung zu finden. Das sind vor allem Personen mit kleinem Einkommen, alte Menschen, Familien sowie Jugendliche in Ausbildung. Die Subventionierung bezieht sich immer auf genau bezeichnete Wohnungen, wobei insbesondere bei Genossenschaften stets nur ein Teil der Wohnungen einer Siedlung subventioniert sind. Die Subventionierung fördert damit die sozial vielfältige Zusammensetzung der Mieterschaft. Die Subventionierung erfolgt gegenüber Genossenschaften in Form eines zinslosen, aber rückzahlbaren Darlehens auf einen Teil der Anlagekosten. Der Bau der Wohnungen darf bestimmte Kostenlimiten nicht überschreiten. Die eigentliche Subvention besteht im Zinsverzicht. Die Wohnbauträgerin ist verpflichtet, diese Ersparnis vollständig als Mietzinsreduktion an die Mieterinnen und Mieter weiterzugeben. Diese haben im Gegenzug

Auflagen zu erfüllen. Die entsprechenden Einkommens-, Vermögens- und Belegungsvorschriften werden behördlich laufend kontrolliert.

Die Subventionierung von Wohnungen aus sogenannten Wohnbauaktionen kennt die Stadt seit 1942. Die Stadt hat dafür insgesamt über 400 Millionen Franken bewilligt, wovon aber mittlerweile 210 Millionen Franken zurückbezahlt wurden. Dass die Zahl subventionierter Wohnungen seit über 30 Jahren rückläufig ist, hat mehrere Gründe. Anders als in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg werden heute – auch im Sinne der sozialen Durchmischung – nicht mehr alle, sondern beispielsweise ein Viertel der Wohnungen einer neuen Siedlung subventioniert. Durch die Rückzahlung dieser Darlehen hat sich der Bestand der subventionierten Wohnungen reduziert. Da die Subvention wie dargelegt lediglich im Zinsverzicht besteht, ist beim heutigen allgemein tiefen Zinsniveau auch die Mietzinsreduktion zudem verhältnismässig gering (zusammen mit der kantonalen Subventionierung für eine 4-1/2-Zimmer-Wohnung derzeit beispielsweise rund 340 Franken monatlich, BWO-Referenzzinssatz 2 Prozent). Auch im Zusammenhang mit den günstigen Finanzierungsmöglichkeiten werden die Subventionsdarlehen von den Genossenschaften weniger nachgefragt.

Da von der sehr angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt Personen mit kleinem Budget besonders betroffen sind, strebt der Stadtrat eine Erhöhung der Zahl subventionierter Wohnungen an (vgl. «Programm Wohnen» vom Juni 2012, Stossrichtung II, Massnahmen 10-13). Dabei sind aber seine Einflussmöglichkeiten beschränkt. Immerhin ist für künftige Baurechtsverträge vorgesehen, dass ein Anteil subventionierter Wohnungen gebaut werden muss, soweit das Projekt die dafür geltenden Kostenlimiten einhalten kann.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Wie verteilen sich die subventionierten Wohnungen zahlenmässig auf die einzelnen Bauträger [Baugenossenschaften, Liegenschaftenverwaltung, Stiftung Kinderreiche, Stiftung Alterswohnungen]?»)

und zu Frage 2 («Wie hat sich der Bestand an subventionierten Wohnungen aufgeteilt auf die einzelnen Bauträger in den letzten zehn Jahren entwickelt? »):

Wohnungen, die aus städtischen Mitteln subventioniert sind, sind in vielen Fällen auch durch rückzahlbare zinslose Darlehen des Kantons verbilligt. Daneben spielen Bundesmittel heute eine sehr geringe Rolle. Die nachstehende Aufstellung zeigt die Wohnungen, die (zumindest) aus städtischen Mitteln subventioniert sind. Die Differenz besteht aus dem Saldo von Zu- und Abgängen.

Anzahl subventionierte Wohnungen nach Wohnbauträgerinnen

Entwicklung in den letzten zehn Jahren gemäss Jahresbericht (31.12.2002 – 31.12.2012)

<i>Beiträge und Darlehen aus Wohnbauaktionen (WBA)</i>	2002	2012	Differenz	in %
Wohnbaugenossenschaften (BG)	3342	1389	-1953	-58.4
Liegenschaftenverwaltung der Stadt Zürich (LV)	3344	2343	-1001	-29.9
Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich (PWG)	0	0	0	0.0
Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich (SAW)	1749	1501	-248	-14.2
Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien (SKR)	489	486	-3	-0.6
Total Wohnungen aus WBA	8924	5719	-3205	-35.9
<i>Darlehen aus Jugendwohnkrediten</i>				
Stiftungen, Vereine und Genossenschaften (JW)	15	937	922	
Total Jugendwohnungen (2012: 1 825 Plätze)	15	937	922	
Total subventionierte Wohnungen	8939	6656	-2283	-

Zu beachten bei dieser Aufstellung ist, dass die Subventionsleistungen an die Wohnbaugenossenschaften in unverzinslichen Darlehen mit definierter Laufzeit (heute: 30 Jahre) bestehen, während jene zugunsten der kommunalen Einrichtungen (Liegenschaftenverwaltung und öffentlich-rechtliche Stiftungen) in Beiträgen, die nur bei Zweckänderung oder Ersatzneubauten zurückbezahlt werden müssen.

Zu Frage 3 («Wie gross ist der Anteil von vorzeitigen Rückkäufen? »):

Bei den 3 830 subventionierten Wohnungen, die in der Zeit vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2012 aus der Zweckerhaltungskontrolle entlassen wurden, sind in 11 Prozent der Fälle die städtischen Subventionen vorzeitig (vor dem Ablauf von 30 Jahren) zurückbezahlt worden. Die vorzeitige Rückzahlung ist im Reglement über die Zweckerhaltung unterstützter Wohnungen (ZER, AS 841.160) geregelt. Die nachfolgende Aufstellung der Abgänge von subventionierten Wohnungen schlüsselt die Gründe nach den Kriterien des ZER auf und berücksichtigt jeweils den Hauptgrund:

Rückzahlung der Subventionen 01.01.2003 – 31.12.2012

Gründe der Rückzahlungen:	
gemäss Zweckerhaltungsreglement	
Art. 8 d) 30 Jahre nach erstmaligem Bezug bzw. Ablauf Subventionsdarlehen	89 %
vorzeitige Rückzahlung	
11 %	
gemäss Zweckerhaltungsreglement	
Art. 8 a) wegen Lage nur schwer vermietbar	3 %
Art. 8 c) In einer Siedlung weniger als 1/2 (früher 1/3) freitragend	1 %
Art. 8 b) ausserhalb des Stadtgebietes	1 %
Art. 11	
Ausnahmen aus diversen Vermietungsgründen	1 %
Rückzahlung infolge Sanierung oder Ersatzneubau	
Ohne neue Subventionen	2 %
Verminderung des Anteils der subventionierten Wohnungen oder in Folge struktureller Veränderungen (Zusammenlegungen)	3 %
Total	100 %

Zu Frage 4 («Wie verteilt sich der Bestand auf die einzelnen Stadtkreise? »):

Subventionierte Wohnungen verteilt auf die einzelnen Stadtkreise Stand 31.12.2012

	Kreis													Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Zollikon	
BG		26	339	16		26			262	246	299	175		1 389
SKR		59	206			52						169		486
LV	27	175	440	632	74	11	7	56	304	37	433	147		2 343
SAW	9	116	34	135	40	244	22	30	299	166	225	145	36	1 501
aus WBA	36	376	1 019	783	114	333	29	86	865	449	957	636	36	5 719
JW	50	1	19	26		266	51	28	169	36	291			937
Total	86	377	1 038	809	114	599	80	114	1 034	485	1 248	636	36	6 656

WBA=Wohnbauaktionen

JW=Jugendwohnkredite

Zu Frage 5 («Was für einen Anteil an subventionierten Wohnungen hält der Stadtrat bei eigenen (Ersatz-) Neubauten siedlungsbezogen für angemessen?»):

Um die Bewirtschaftung der subventionierten Wohnungen flexibel halten zu können darf deren Anteil in einer Siedlung nicht zu gross sein. Wenn der Anteil zu gross ist, dann werden insbesondere Genossenschaften in ihren Handlungsmöglichkeiten bei eintretenden «Zweckentfremdungen» (zu grosses Einkommen, zu geringe Personenzahl usw.) stark eingeschränkt. Genossenschaften soll es möglich sein, innert nützlicher Frist eine zumutbare freitragende oder kleinere Wohnung anzubieten oder gegebenenfalls auch die Subvention auf eine andere, gleichwertige Wohnung in der Siedlung zu verschieben (sog. Papiertausch). Dennoch strebt der Stadtrat, um die Wohnbauförderung klarer auf spezifische Zielgruppen auszurichten, danach, den Anteil subventionierter Wohnungen zu erhöhen (Programm Wohnen, Juni 2012). In diesem Rahmen ist in Siedlungen ein Anteil zwischen einem Fünftel und einem Drittel anzustreben. Es sind jedoch immer die konkreten Verhältnisse zu berücksichtigen, namentlich die soziodemographische Struktur des jeweiligen Quartiers oder jene der Genossenschaft.

Zu Frage 6 («Hat der Stadtrat eine Zielgrösse für den Anteil an subventionierter Wohnungen in der Stadt Zürich definiert oder plant er eine entsprechende Zielgrösse einzuführen?»):

Soweit der Stadtrat Einfluss nehmen kann, versucht er projektbezogen den in vorstehender Frage genannten Zielrahmen zu erreichen. Gesamthaft gilt es zunächst, den Rückgang, der seit den frühen 1980er-Jahren festzustellen ist, zu stoppen um dann die Zahl der subventionierten Wohnungen wieder zu erhöhen. Die Tatsache, dass von 2011 auf 2012 ein leichter Anstieg der Zahl der subventionierten Wohnungen verzeichnet werden kann, ist möglicherweise ein Anzeichen, dass die Trendwende erreicht ist.

Zu Frage 7 («Falls dies Zielgrösse noch nicht definiert ist: Hält der Stadtrat deren Definition aufgrund des zur Verfügung stehenden statistischen Materials für machbar?»):

Ja, siehe oben.

Zu Frage 8 («Liesse sich aufgrund der zur Verfügung stehenden Statistiken diese Zielgrösse auf die einzelnen Stadtkreise bzw. einzelne Stadtquartiere herunterbrechen?»):

Grundsätzlich ja, es fragt sich allerdings, ob eine schematische Lösung den Opportunitäten für Projektentwicklungen im heutigen wirtschaftlichen Umfeld gerecht werden kann. Da die Stadt nur sehr beschränkte Möglichkeiten hat, auf eine Erhöhung des Anteils subventionierter Wohnungen hinzuwirken, hätte es wenig Sinn, pro Stadtkreis oder -quartier Zielgrössen festzulegen. Da wo sich die Möglichkeit bietet, wird die Stadt sie nutzen.

Zu Frage 9 («Sieht der Stadtrat Möglichkeiten, die Verfahren für den Bau und die Abrechnung subventionierter Wohnungen für die Bauträger administrativ zu vereinfachen?»):

Die Stadt ist stets bemüht, die Subventionierung administrativ möglichst einfach und rasch abzuwickeln. Das beim Finanzdepartement angesiedelte Büro für Wohnbauförderung ist dafür zuständig und koordiniert die involvierten städtischen Dienstabteilungen. Da die Projekte oft auch vom Kanton mitsubventioniert werden, sind zusätzlich auch dessen Anforderungen zu erfüllen. Das Büro für Wohnbauförderung ist laufend bemüht, die damit einhergehenden Doppelspurigkeiten zu reduzieren.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti