

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 11. Mai 2016

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

1. Das Wichtigste in Kürze

Mit Gemeindebeschluss vom 27. November 2011 wurde die Gemeindeordnung der Stadt Zürich mit einem wohnpolitischen Grundsatzartikel (Art. 2^{quater} GO) ergänzt, der unter anderem den aktiven Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen durch die Gemeinde verankert. Dabei soll angestrebt werden, dass der Anteil von gemeinnützigen Wohnungen an den Mietwohnungen in der Stadt Zürich bis 2050 auf einen Drittel ansteigt. Der Stadtrat berichtet dem Gemeinderat alle vier Jahre über die Zielerreichung.

Die vorliegende Weisung und der dazugehörige Bericht zeigen die getroffenen wohnpolitischen Massnahmen und die Entwicklung der wichtigsten Zielindikatoren in den Jahren 2012–2015 auf. 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.

Seit 2012 sind Anzahl und Anteil der gemeinnützigen Wohnungen gewachsen. Der Anteil der gemeinnützigen Wohnungen im engeren Sinne an allen Mietwohnungen in der Stadt Zürich betrug Ende 2015 26,8 Prozent. Das sind 0,5 Prozent oder 2400 Wohnungen mehr als Ende 2011. Der Anteil gemeinnütziger Wohnungen im weiteren Sinne betrug Ende 2015 29,3 Prozent.

Da der Flächenverbrauch pro Kopf in gemeinnützigen Wohnungen klar unterdurchschnittlich ist, ist der Anteil der Bewohnerschaft entsprechend deutlich höher als der Anteil der Wohnungen; Ende 2015 lebte fast ein Drittel der Bewohnerschaft von Mietwohnungen in gemeinnützigen Wohnungen. Dies ist insbesondere mit weit verbreiteten Belegungsvorschriften und mit einer überproportionalen Vertretung der Familien mit Kindern erklärbar.

Auch das Angebot an Wohnmöglichkeiten und betreuten Einrichtungen für ältere Menschen wurde ausgebaut.

Die Anzahl subventionierter Wohnungen für tiefere Einkommen hat sich nach einem jahrzehntelangen und sehr deutlichen Rückgang in der Berichtsperiode bei rund 6500 stabilisiert.

Aufgrund der geplanten Projekte von Stadt und Genossenschaften kann davon ausgegangen werden, dass in den nächsten Jahren das Angebot an gemeinnützigen Wohnungen nochmals deutlich wächst und sich ihr Anteil an allen Mietwohnungen weiter erhöht. Zur längerfristigen Erreichung des ehrgeizigen Drittelsziels innerhalb eines gesamthaft wachsenden Bestandes will der Stadtrat auch die ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten im raumplanerischen und planungsrechtlichen Bereich zweckmässig ausschöpfen. Dazu hat er im Jahr 2015 den Strategie-Schwerpunkt (SSP) «Preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» beschlossen.

2. Ausgangslage, wohnpolitischer Grundsatzartikel

Mit Gemeindebeschluss vom 27. November 2011 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.

3. Das «Programm Wohnen» des Stadtrats

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

Die 21 Massnahmen dieses Programms sind 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 die Kooperation mit den relevanten Akteurinnen und Akteuren auf dem Wohnungsmarkt fördern.

4. Fazit der Berichterstattung

Die Berichterstattung informiert über den Stand der Zielerreichung bei den in der Gemeindeordnung explizit formulierten wohnpolitischen Zielen und geht auf den Stand der Umsetzung der festgelegten wohnpolitischen Massnahmen ein (Bericht «Umsetzung wohnpolitischer Grundsatzartikel, Bericht 2012–2015»; Beilage).

Das wohnpolitische Hauptziel einer sozialen Durchmischung in allen Quartieren und der Sicherung von Familienwohnungen soll insbesondere durch die stetige Erhöhung der Zahl der Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften erreicht werden. Dazu wendet die Stadt Zürich eine breite Palette von Massnahmen an (STRB Nr. 815/2012).

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 wurden. Weiterhin vergibt und erneuert die Stadt sukzessive Baurechte zugunsten von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften.

Gegen Ende 2014 konnte eine neue städtische Stiftung ihre Tätigkeit aufnehmen, die bezahlbaren und ökologisch wertvollen Wohnraum schaffen wird. Zudem setzt der Stadtrat auf preisgünstige Wohnungen mittels Planungsinstrumenten. Die aktive Wohnpolitik des Stadtrats wurde in mehreren Volksabstimmungen in den letzten vier Jahren immer wieder bestätigt.

Das in der Gemeindeordnung formulierte Drittelsziel bis 2050 ist ehrgeizig und die Umsetzung in einem insgesamt stark wachsenden und hochpreisigen Marktumfeld anspruchsvoll. Die Entwicklung der letzten vier Jahre ist dennoch klar positiv: Es fand nochmals deutlich mehr gemeinnütziger Wohnungsbau statt als in den Vorjahren, und der Bestand wuchs um rund 2400 gemeinnützige Wohnungen im engeren Sinne. Der Anteil der gemeinnützigen Wohnungen (im engeren Sinne) zu Kostenmiete an allen Mietwohnungen betrug Ende 2015 26,8 Prozent, derjenige gemeinnütziger Wohnungen im weiteren Sinne 29,3 Prozent.

Das Wachstum entspricht einer Zunahme des Anteils um 0,5 Prozent bei den gemeinnützigen Wohnungen im engeren Sinne. Die Anzahl subventionierter Wohnungen für tiefere Einkommen hat sich nach einem langen und sehr deutlichen Rückgang seit 2011 stabilisiert. Auch das Angebot an Wohnungen spezifisch für ältere Menschen wurde bei der Stiftung Alterswohnungen ausgebaut.

Die bereits heute bekannten Projekte gemeinnütziger Wohnbauträger lassen den Schluss zu, dass sich der gemeinnützige Wohnungsbau mit Kostenmiete in der Stadt Zürich in den kommenden Jahren nahe am verlangten Wachstumspfad zum Drittelsziel bewegen wird. Mit diesem grossen Wachstum des gemeinnützigen Wohnungsangebots im kommenden Jahrzehnt werden, kombiniert mit einer entsprechenden Fokussierung auf spezifische Wohnungstypen und ein spezifisches Zielpublikum, eine gute soziale Durchmischung der Zürcher Bevölkerung und auch mehr Wohnraum für Familien sichergestellt.

Zur längerfristigen Zielerreichung will der Stadtrat alle ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten im raumplanerischen Bereich zweckmässig ausschöpfen, um den gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern. Der SSP «Preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» befasst sich unter anderem damit, inwieweit mit dem kommunalen Richtplan das Ziel von zusätzlichem gemeinnützigem und preisgünstigem Wohnraum gefördert werden kann.

In einigen Bereichen sind Änderungen im übergeordneten Recht nötig. Auch ist damit zu rechnen, dass zur Zielerreichung weiterhin finanzielle Ressourcen nötig sein werden. Die bereits definierten und weitere ergänzende Massnahmen der Stadt sollen den Wohnungsmarkt auch künftig in die in der Gemeindeordnung geforderte Richtung weiterentwickeln.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Vom Bericht zum wohnpolitischen Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung (Beilage, vom Mai 2016) wird zustimmend Kenntnis genommen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Stadtpräsidentin übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti