



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 19. April 2023

GR Nr. 2023/201

Gesundheits- und Umweltsdepartement, Volksinitiative «Mehr Alterswohnungen für Zürich (Plus 2000)», Zustimmung

1. Ausgangslage

Die Volksinitiative «Mehr Alterswohnungen für Zürich (Plus 2000)» wurde am 4. Januar 2022 mit mehr als 6600 Unterschriften (Angabe Initiativkomitee) bei der Stadtkanzlei eingereicht. Die Volksinitiative verlangt in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs die Ergänzung der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) mit einer neuen Bestimmung mit folgendem Wortlaut¹:

Art. 155 Abs. 2 (neu):

Um ein an der Nachfrage orientiertes Angebot an Wohnmöglichkeiten für ältere Menschen zu schaffen, wird der Bestand der Alterswohnungen mit Kostenmiete der Stiftung Alterswohnungen und anderer gemeinnütziger Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträger bis 2035 im Vergleich zum Stand vom 31. Dezember 2019 um 2000 erhöht.

Begründung

Am 27. November 2011 haben 75,9 Prozent der Zürcherinnen und Zürcher Ja gesagt zum wohnpolitischen Grundsatzartikel. Dieser verlangt unter anderem, dass die Stadt für ein an der Nachfrage orientiertes Angebot an Wohnmöglichkeiten für ältere Menschen sorgt. Diesem Ziel ist die Stadt Zürich in den vergangenen zehn Jahren nicht nähergekommen. Der Bestand des einzigen Anbieters von Alterswohnungen mit Kostenmiete, der Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich (SAW), stagniert bei 2000 Wohnungen. Die Planung der Stadt Zürich sieht zwar vor, den Bestand bis ins Jahr 2030 auf rund 2600 zu erhöhen. Dieses Angebot kann die stark zunehmende Nachfrage nach preisgünstigen Alterswohnungen aber bei weitem nicht decken. Deshalb soll die Wohnpolitik der Stadt Zürich stärker auf die Erweiterung des Angebots an preisgünstigen und altersgerechten Wohnungen ausgerichtet werden. Das hilft auch jungen Familien, die in freiwerdende Familienwohnungen einziehen können.

Mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 162/2022 stellte der Stadtrat das Zustandekommen der Initiative und mit STRB Nr. 593/2022 die Gültigkeit der Initiative fest. Weiter beschloss er mit letzterem Stadtratsbeschluss, dass die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zu prüfen sei.

¹ Der Initiativtext der Volksinitiative wurde noch während der Geltungsdauer der Gemeindeordnung vom 26. April 1970 ausgearbeitet. Er nimmt deshalb auf jenen Verfassungstext Bezug und nicht auf die Gemeindeordnung vom 13. Juni 2021 (in Kraft gesetzt per 1. Januar 2022). Der Originalwortlaut der Volksinitiative verlangte eine Ergänzung der Gemeindeordnung durch einen neuen Artikel 123 Abs. 2. Vorliegend wurde die Artikelnummer angepasst an die Gemeindeordnung vom 13. Juni 2021 (neu Art. 155 Abs. 2). Eine solche Änderung der Artikelnummerierung kann formlos erfolgen (vgl. Peter Saile/Marc Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich, 2011, Rz. 123).



2/5

Vorliegend erstattet der Stadtrat Bericht und stellt Antrag an den Gemeinderat. Da der Stadtrat bei der Beschlussfassung über die Gültigkeit beschlossen hat, einen Gegenvorschlag zu prüfen, beträgt die Frist für den Bericht und Antrag an den Gemeinderat 16 Monate seit Einreichung der Initiative. Nachdem die vorliegende Initiative am 4. Januar 2022 eingereicht wurde, läuft diese Frist am 4. Mai 2023 ab. Mit Datum des heutigen Beschlusses ist diese Frist gewahrt.

2. Würdigung der Initiative

a) Vorbemerkungen

Gemäss Art. 155 Abs. 1 GO setzt sich die Stadt für das Erreichen von einem Drittel des Mietwohnungsbestands im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern das Jahr 2050 als Ziel (sog. Drittelsziel gemäss Art. 18 Abs. 4 GO). Mit dem neuen Art. 155 Abs. 2 soll innerhalb dieser Zielgrössen eine Konkretisierung in Bezug auf den Bestand von gemeinnützigen Alterswohnungen in die GO aufgenommen werden. Die Initiative vermittelt als neue Programm- oder Zielnorm keine durchsetzbaren Rechtsansprüche und legt die Art und Weise der Erreichung des formulierten Ziels nicht fest. Für die Erfüllung des generell formulierten Auftrags sind konkrete Umsetzungsbeschlüsse notwendig, die durch die zuständigen Instanzen zu fassen sind.

b) Inhaltliche Würdigung

Der Stadtrat unterstützt die Ziele der Volksinitiative im Grundsatz, wie mit STRB Nr. 593/2022 dargelegt. Die Verwaltung hat sich im Rahmen der Umsetzung der Altersstrategie das Ziel gesetzt, den Wohnungsbestand der SAW bis 2035 um 1000 Wohnungen zu erweitern. Die aktuellen Projektplanungen der SAW gehen bis 2035 von einem Bestand von etwas über 2800 Wohnungen in 39 Siedlungen aus. Das soll mit fünf Neubauprojekten, fünf Ersatzneubauten und zwei Nachverdichtungen erreicht werden. Das Ziel der SAW, insgesamt 1000 zusätzliche Alterswohnungen bis 2035 zu erstellen, ist angesichts des sehr begrenzten und umkämpften Wohnraums in der Stadt Zürich als ehrgeizig, aber realistisch zu werten. Die SAW hat deshalb seit 2020 ihre Bemühungen zur Erhöhung ihres Wohnungsbestands zusätzlich intensiviert und lotet neben den Möglichkeiten für Landkauf, Nachverdichtung oder Übernahme von Liegenschaften u. a. auch zusätzliche Kooperationsmöglichkeiten mit weiteren städtischen und privaten Wohnbauträgerschaften aus.

Die Volksinitiative verlangt mit 2000 zusätzlichen Alterswohnungen ein doppelt so hohes Ziel wie das von der SAW gesetzte, und das im gleichen Zeitraum. Die Initiative lässt allerdings offen, zu welchen Anteilen diese Wohnungen durch die SAW oder auch durch weitere gemeinnützige Wohnbauträgerschaften erstellt werden. Liegenschaften Stadt Zürich (LSZ) bietet ebenfalls preisgünstige Wohnungen in Kostenmiete an, die nicht exklusiv aber entsprechend dem Anteil älterer Menschen an der Stadtbevölkerung an diese vermietet sind. LSZ wird aufgrund der aktuell im Bau befindlichen Wohnsiedlungen im in der Volksinitiative genannten Zeitraum (bis 2035) die Anzahl von hindernisfreien Wohnungen in Kostenmiete erhöhen.



3/5

Unter dem Gesichtspunkt, dass gemeinnützige Wohnbauträgerschaften in der Regel dem generationendurchmischten Wohnraum verpflichtet sind, werden auch sie zusätzlichen Wohnraum für ältere Menschen schaffen.

Die Ziele der Volksinitiative entsprechen der Altersstrategie, wenn auch die geforderte Zahl von 2000 zusätzlichen Alterswohnungen durch die SAW oder andere gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, unter den vorgängig genannten Gründen sowie der zeitlichen Frist als ambitioniert einzuschätzen ist. Die in der Initiative geforderten 2000 zusätzlichen gemeinnützigen Alterswohnungen tragen zum Drittelsziel der Stadt bei (vgl. Art. 18 Abs. 4 GO). Damit entspricht die Volksinitiative auch wohnpolitisch den Zielsetzungen des Stadtrats.

Zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Gültigkeit der Volksinitiative waren weitere politische Vorstösse mit ähnlichen Anliegen pendent. Zum einen ist rund zwei Monate nach Einreichung der vorliegenden Volksinitiative «Mehr Alterswohnungen für Zürich (Plus 2000)» eine weitere Volksinitiative eingereicht worden («Mehr bezahlbare Wohnungen für Zürich»), die unter anderem fordert, das Stiftungskapital der SAW um 100 Millionen Franken zu erhöhen mit dem Zweck, den Wohnungsbestand bis 2040 um mindestens 2000 zusätzliche Wohnungen zu erhöhen.

Zudem waren zum Zeitpunkt des Stadtratsbeschlusses über die Gültigkeit der Volksinitiative «Mehr Alterswohnungen für Zürich (Plus 2000)» zwei parlamentarische Vorstösse pendent, die ebenfalls Alterswohnungen zum Gegenstand hatten: Motion GR Nr. 2021/475 («Sicherstellung eines Anteils von mindestens 20 Prozent an Wohnungen für Personen im Alter von über 60 Jahren bis 2040 in allen städtischen Liegenschaften») und Postulat GR Nr. 2021/429 («Erstellung eines Anteils an gemeinnützigen Alterswohnungen auf dem Gebiet der abgeänderten Sonderbauvorschriften Neu-Oerlikon»).

Um diese Anliegen inhaltlich wie terminlich zu koordinieren, erschien es dem Stadtrat geboten, die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zu prüfen.

3. Prüfung Ausarbeitung Gegenvorschlag

Am 7. September 2022 lehnte der Gemeinderat die zum Postulat GR Nr. 2022/423 umgewandelte Motion GR Nr. 2021/475 («Sicherstellung eines Anteils von mindestens 20 Prozent an Wohnungen für Personen im Alter von über 60 Jahren bis 2040 in allen städtischen Liegenschaften») ab. Der Stadtrat hatte in seiner Zuschrift an den Gemeinderat zur Motion (STRB Nr. 483/2022) vorgängig unter anderem dargelegt, dass der Anteil der über 60-Jährigen in städtischen Wohnsiedlungen Ende 2020 bei 18,5 Prozent und damit exakt beim Anteil der über 60-Jährigen an der städtischen Bevölkerung lag und dass die Liegenschaften Stadt Zürich (LSZ) mit einer Kombination verschiedener Massnahmen darauf achtet, älteren Menschen einen bedarfsgerechten Wohnraum anbieten zu können.

Das am 24. November 2021 vom Gemeinderat überwiesene Postulat GR Nr. 2021/429 («Erstellung eines Anteils an gemeinnützigen Alterswohnungen auf dem Gebiet der abgeänderten Sonderbauvorschriften Neu-Oerlikon») ist in Prüfung. Das Anliegen des Postulats kann grundsätzlich als Beitrag zur Erfüllung des Anliegens der Volksinitiative «Mehr Alterswohnungen für



4/5

Zürich (Plus 2000)» gewertet werden und steht zeitlich und inhaltlich nicht in Konflikt mit Letzterem. Eine entsprechende Anpassung des Initiativtextes im Sinne eines allfälligen Gegenvorschlags ist nicht erforderlich.

Bezüglich der Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen für Zürich», die u. a. ein ähnliches Anliegen verfolgt wie die vorliegende Volksinitiative, hat der Stadtrat am 14. September 2022 die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags beschlossen (STRB Nr. 864/2022). Im Rahmen der nachfolgenden Abklärungen wurde geprüft, ob und inwieweit allfällige Gegenvorschläge zu den beiden Volksinitiativen inhaltlich aufeinander abzustimmen wären. Die Abklärungen ergaben, dass eine Abstimmung der beiden Volksinitiativen, trotz der grundsätzlich sehr ähnlichen Zielsetzung im Bereich Alterswohnungen und der lediglich geringen Abweichung der Frist für die Zielerreichung, nicht unbedingt notwendig ist und dass ein Gegenvorschlag zur vorliegenden Volksinitiative «Mehr Alterswohnungen für Zürich (Plus 2000)» nicht zweckdienlich erscheint. Es liegt im Ermessen des Stadtrats, auf seinen früheren Entscheid, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, zurückzukommen und doch noch auf einen stadträtlichen Gegenvorschlag zuhanden des Parlaments zu verzichten (Peter Saile/Marc Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich, 2011, Rz. 119 f.).

Aus den dargelegten Gründen und nach Prüfung terminlicher wie inhaltlicher Abhängigkeiten mit weiteren politischen Vorstössen zu ähnlichen Anliegen, kommt der Stadtrat zum Schluss, auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Mehr Alterswohnungen für Zürich (Plus 2000)» zu verzichten und dem Gemeinderat die Zustimmung zur Volksinitiative zu beantragen.

4. Zuständigkeiten

Falls der Gemeinderat der Volksinitiative zustimmt, gilt das Initiativbegehren als sein eigener Beschluss (vgl. § 131 Abs. 1 GPR). Dieser Gemeinderatsbeschluss untersteht – da er eine Änderung der Gemeindeordnung nach sich zieht – dem obligatorischen Referendum (vgl. Art. 34 lit. a GO). Eine Volksabstimmung über die Initiative selbst findet nicht statt.

Stimmt der Gemeinderat der Volksinitiative zu und beschliesst er, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten zu lassen, kommt es zur Volksabstimmung über die beiden Vorlagen, die innert 36 Monaten zu erfolgen hat (vgl. § 131 Abs. 2 GPR sowie § 132 lit. a GPR). Lehnt der Gemeinderat die Initiative ohne Gegenvorschlag ab, findet eine Volksabstimmung statt (§ 131 Abs. 3 GPR). Diese muss innert 30 Monaten nach Einreichung der Initiative durchgeführt werden (§ 132 lit. b GPR).

Verfahrensentscheide bei der Behandlung von Initiativen unterliegen nicht der Volksabstimmung (Art. 37 lit. I GO). Um einen solchen handelt es sich bei der Zustimmung zur Initiative durch den Gemeinderat. Aus diesem Grund untersteht dieser Beschluss nicht dem fakultativen Referendum.



5/5

Dem Gemeinderat wird beantragt:

A. Zur Beschlussfassung in eigener Kompetenz unter Ausschluss des Referendums:

Der am 4. Januar 2022 eingereichten Volksinitiative «Mehr Alterswohnungen für Zürich (Plus 2000)» wird zugestimmt.

B. Zuhanden der Stimmberechtigten:

Die Gemeindeordnung (AS 101.100) wird wie folgt geändert:

Art. 155 Abs. 2

Um ein an der Nachfrage orientiertes Angebot an Wohnmöglichkeiten für ältere Menschen zu schaffen, wird der Bestand der Alterswohnungen mit Kostenmiete der Stiftung Alterswohnungen und anderer gemeinnütziger Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträger bis 2035 im Vergleich zum Stand vom 31. Dezember 2019 um 2000 erhöht.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti