

Auszug aus dem substanziellen Protokoll 14. Ratssitzung vom 12. September 2018

348. 2017/327

Postulat von Guy Krayenbühl (GLP) und Pirmin Meyer (GLP) vom 20.09.2017: Anrechnung der Wohneinheiten der Alterszentren zum Anteil der gemeinnützigen Wohnbauträger

Gemäss schriftlicher Mitteilung ist die Stadtpräsidentin namens des Stadtrats bereit, das Postulat zur Prüfung entgegenzunehmen.

Guy Krayenbühl (GLP) begründet das Postulat (vergleiche Beschluss-Nr. 3301/2017): Die GLP sprach sich ursprünglich gegen den wohnpolitischen Grundsatzartikel aus, akzeptiert aber selbstverständlich den Willen der Stadtzürcherinnen und -zürcher und unterstützt Projekte, die sie als sinnvoll einschätzt. Im Jahr 2016 nahmen wir von der GLP mit grossem Interesse den ersten Bericht zur Umsetzung des wohnpolitischen Grundsatzartikels für die Jahre 2012–2015 zur Kenntnis. Interessant war beispielsweise, dass die Dr. Stephan à Porta-Stiftung oder die Stiftung PWG bei der Berechnung des angestrebten Drittelanteils an gemeinnützigen Wohnbauträgern mit der Begründung, dass dort die Miete nicht nach dem Prinzip der Kostenmiete berechnet würde, nicht mitgezählt werden. Das ist zwar nachvollziehbar und korrekt, aber wenn der Stadtrat wiederholt betont, dass das Erreichen des Drittelanteils schwierig ist und sich ursprünglich gegen den wohnpolitischen Grundsatzartikel aussprach, wäre die Bemühung zu erwarten, dass die Stiftungsurkunden der beiden Institutionen angepasst werden, damit auch dort das Kostenmiete-Prinzip angewendet wird. Wir sind dezidiert der Ansicht, dass sämtliche Institutionen, bei denen das Prinzip der Kostenmiete derzeit gilt und das Wohnen im Vordergrund steht, bei der Berechnung des Drittelanteils berücksichtigt werden müssen. Bei den Alterszentren der Stadt Zürich wird das Prinzip der Kostenmiete bei der Berechnung der Taxen angewendet und auch steht das Wohnen im Vordergrund.

Florian Utz (SP) begründet den von Dr. Davy Graf (SP) namens der SP-Fraktion am 8. November 2017 gestellten Ablehnungsantrag: Dieser Vorstoss ist wohnbaupolitisch und demokratiepolitisch von grosser Bedeutung. Es geht um die Frage der Umsetzung des Volksentscheids aus dem Jahr 2011, als das Volk entschied, dass die Verfassung festhalten soll, dass sich die Gemeinde aktiv für die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen einsetzen soll. Die Gemeindeordnung hält deshalb fest, dass sich die Stadt Zürich dafür einsetzt, dass sich die Zahl der Wohnungen mit Kostenmiete stetig erhöht und dass sie dabei einen Anteil von einem Drittel aller Mietwohnungen anstrebt. Zum Zeitpunkt der Abstimmung wurden 26,3 Prozent der Mietwohnungen nach dem Kostenmiete-Prinzip vermietet. Bei der Abstimmungsvorlage ging es also darum, dass dieser Anteil um sieben Prozentpunkte erhöht werden soll. Das kann mit verschiedenen Massnahmen erfolgen, etwa dem Aufkauf von Wohnungen oder indem bei Neubauprojekten mehr als ein Drittel der Wohnungen gemeinnützig sind. Bis Ende 2015 wurde so der Anteil von 26,3 auf 26,8 Prozent leicht erhöht. Seither sank

dieser Anteil wieder leicht; es entstanden mehr gewinnorientierte Wohnungen. Wir sind der Meinung, dass mehr bezahlbare Wohnungen geschaffen werden sollen, um den Volksentscheid umzusetzen. Die GLP schlägt vor, den Anteil zu erhöhen, ohne dass mehr Wohnungen geschaffen werden, sondern indem die Buchhaltungsmethoden verändert werden: Ein Zimmer in einem Altersheim soll nun als Wohnung gelten. Die Änderung der Terminologie – ein Buchhaltungstrick – lehnen wir aus juristischen, wohnpolitischen und demokratiepolitischen Gründen ab. Erstens handelt es sich bei einem Zimmer nicht um eine Wohnung. Für eine Umsetzung dieses Postulats müsste die Gemeindeordnung wieder geändert werden. Zweitens will das Ziel durch die Veränderung einer Statistik erreicht werden, damit weniger bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden muss. Es ist aber das Problem vieler Menschen in der Stadt, dass es zu wenig bezahlbare Wohnungen gibt – nicht, dass es zu wenig frisierte Statistiken gibt. Drittens, der wichtigste Punkt, hat sich die Bevölkerung mit 76 Prozent Ja-Stimmen für mehr bezahlbare Wohnungen entschieden. Ihr steht es zu, dass wir den Volksentscheid entsprechend dem Beschluss umsetzen, nicht dass wir Statistiken verändern.

Weitere Wortmeldungen:

Res Marti (Grüne): Alterswohnungen kann man erst mieten, wenn man bereits 65 Jahre alt ist. Die Wohnungen können also lediglich von fünfzehn Prozent der Bevölkerung gemietet werden. Ich glaube nicht, dass das Stimmvolk solche Wohnungen meinte, als es über das Drittelsziel abstimmte. Die rund 2000 Wohnungen können als gemeinnützige Wohnungen gezählt werden, dann müssten wir aber auch alle 8749 Hotelzimmer als nicht-gemeinnützige Wohnungen zählen. Mit statistischen Umdeutungen werden aber keine Probleme der Bevölkerung gelöst. Das Problem, dass viele Menschen die Mieten in der Stadt nicht mehr zahlen können, bleibt bestehen. Um den Volkswillen zu erfüllen, anstatt umzudeuten, sollen wir das Postulat ablehnen.

Elisabeth Schoch (FDP): Die FDP unterstützt diesen Vorstoss. In den Alterszentren – anders als in den Pflegezentren – leben vorwiegend Menschen, die im Bewohner/-innen-Einstufungs- und -Abrechnungssystem (BESA) den Stufen 0 bis 3 entsprechen: Sie sind kaum pflegebedürftig, wohnen schlicht in einem Alterszentrum. Es handelt sich um Menschen, die sich zuhause nicht mehr wohl fühlten und eine neue Wohnform suchen; weil sie einsam sind, keine Wohnung auf dem freien Wohnungsmarkt mehr finden oder weil sie aus Bequemlichkeitsgründen nicht mehr alleine wohnen wollen. Diese Menschen könnten theoretisch zuhause alleine wohnen, wollen dies aber nicht. Selbstverständlich sollen sie so leben, wie sie wollen. Aber es handelt sich um Wohnen und nicht um Pflege. Ich bin auch der Meinung, dass keine Buchhaltungstricks verwendet werden sollen, um den Volkswillen zu umgehen. Aber ich glaube nicht, dass sich die Stimmbürger der Stadt Zürich bewusst sind, dass 15 Prozent der Bevölkerung in dem Alter sind, in dem sie in ein Alterszentrum übersiedeln können; dass es davon solche Menschen gibt, die einen Rundumservice wollen, bei dem sie sich um nichts mehr kümmern müssen, sich unterhalten lassen wollen und mit Gleichgesinnten Dinge unternehmen können. Dass das Alter ein Ausschlussgrund für diese Art von Wohnungen sei, ist kein Argument gegen das Postulat; so ist etwa der Besitz eines Autos Ausschlussgrund für gewisse gemeinnützige Wohnungen.

Dr. Pawel Silberring (SP): Das Postulat fordert den Stadtrat auf, die Gemeindeordnung – die Verfassung der Gemeinde – anders zu interpretieren. Missglückt scheint dabei, dass der Wohnungsbegriff sehr willkürlich ausgeweitet werden soll, indem gewisse Wohnformen neu als gemeinnützige Wohnungen zählen sollen. Wenn ein solcher Uminterpretierungsprozess gefordert wird, sollte erst der Begriff einer Wohnung geändert werden und alle Wohnformen, die neu zu diesem Begriff gehören, mitgezählt werden. Dann können Wohnformen, die den Kriterien des Wohnbauartikels entsprechen, als gemeinnützige Wohnungen mitzählen. Das bedeutet schliesslich aber auch, dass alle privaten Altersheime ebenfalls zum Gesamtbestand dazugezählt werden müssten. Abhängig vom Ausfall der neuen Definition, müssen noch weitere Einrichtungen zum Gesamtanteil von Wohnungen dazugezählt werden. Die Pflegeheimliste des Kantons Zürich, bei denen die Alterszimmer auch gezählt werden, weist für die Stadt 6952 Betten auf, davon 2156 in den Alterszentren. Wenn die Betten der Alters- und Pflegezentren an den Anteil gemeinnütziger Wohnbauträger angerechnet werden soll, müssen logischerweise auch die Betten in den übrigen Alterseinrichtungen an die Gesamtzahl der Wohnungen angerechnet werden. Dann führt die Neuinterpretation zu praktisch keinem Effekt. Die Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich (SAW) wird jetzt bereits bei den gemeinnützigen Wohnungen mitgezählt, weil die Stiftung Wohnungen baut und betreibt. Auch dort können nur ältere Menschen wohnen, was für mich aber kein Problem bedeutet, weil der Wohnbauartikel im Speziellen auch die Wohnungsprobleme der älteren Menschen erwähnt. Wo Alterszentren eigentliche Wohnungen betreiben und in Kostenteile vermieten, ist ein Mitzählen durchaus denkbar, falls das nicht bereits getan wird. Aber nur, wenn es sich um Wohnungen, nicht um Zimmer, handelt und nicht automatisch auch Serviceleistungen miteingekauft werden. Der ehemaligen Stadträtin und Vorgesetzten des Gesundheits- und Umweltschutzes Dr. Claudia Nielsen gefiel ein Aspekt dieses Postulats, weshalb sie bereit war, das Postulat entgegenzunehmen. Es bezeichnet implizit die Alterszentren als eine Wohnform, nicht etwa als eine Pflegeform. Dieser Aspekt ist sympathisch, da altersgerechtes Wohnen das Ziel der Alterszentren ist. Wohnen und Wohnung sind aber zwei unterschiedliche Begriffe und die Zimmer in den Alterszentren erfüllen die Kriterien einer Wohnung nicht. Eine einseitige Fokussierung auf die Zählung, ohne bei den Grundlagen Anpassungen vorzuschlagen, halten wir für eine abzulehnende Idee.

Ernst Danner (EVP): Die EVP betrachtet das Postulat von einem juristischen Standpunkt aus. Es geht um die Auslegung der Gemeindeordnung, um den Anteil von einem Drittel an allen Mietwohnungen. Eine teleologische Auslegung hilft nicht. Das Ziel ist, dass mehr gemeinnützige Wohnungen entstehen sollen. Der Drittelanteil als Ziel wurde dabei relativ willkürlich festgelegt. Wenn man nun die historische Auslegungsmethode anwendet, wird die Sache eindeutig: Die bisherige Zählmethode entspricht der Meinung des Gesetzgebers. Einige Dinge sind noch unklar. So etwa die leicht diffuse Trägerschaft im Altersbereich: In den Alterszentren gibt es Alterswohnungen und -zimmer und schliesslich Auslagerungen, was die SAW betreibt. Betten gibt es auch in den Pflegezentren, was sich teilweise mit den Betten in den Alterszentren überschneidet. Es gibt Bereinigungsbedarf und Optimierungsmöglichkeiten. Aber in Bezug auf das Postulat ist klar, dass weiterhin mit der bisherigen Grundlage gezählt werden soll. Es gibt weder

einen politischen noch einen juristischen Grund, das abzuändern, weshalb wir den Vorstoss ablehnen.

Walter Angst (AL): Das Vorgehen der Postulanten ist kreativ: Wenn auf Kostenmiete und bei gemeinnütziger Wohnform gewohnt wird, soll das bei der Berechnung des Drittelziels dazugerechnet werden; andere Formen des Wohnens aber nicht. Dabei definiert das Planungs- und Baugesetz (PBG) «wohnen» eindeutig: Auch Gefängnisse und Heime gehören dazu. Die Absicht hinter dem Postulat wird somit noch deutlicher. Es soll eine andere Zählmethode angewendet werden. Bei den Diskussionen über die Initiative und die Gemeindeordnungsänderung wurde wiederholt betont, dass der Anteil nicht das Relevante ist, sondern dass es um einen Ausbau geht. Die Berechnungsmethode nun zu ändern, macht keinen Sinn. Im Kanton Zürich gibt es ein ausgebautes System von Gemeinnützigkeit, in dem die Wohnungen im Rahmen bestimmter Investitionslimiten gebaut werden müssen und Geld nicht für andere Zwecke abgeführt werden darf. Die Dr. Stephan à Porta-Stiftung hat zwei Ziele: Das erste ist, Geld zu generieren, damit Geld für die Stadt Zürich, die Gemeinde Ffan und die Kirche ausgegeben werden kann. Damit ist bereits ausgeschlossen, dass die Wohnungen dieser Stiftung zum Quantum der subventionierten Wohnungen gezählt werden können.

Samuel Balsiger (SVP): Die Bevölkerung kann sich zunehmend die Wohnungen in der Stadt nicht mehr leisten. Seit längerem werden mit dem wohnbaupolitischen Grundsatz günstige Wohnungen geschaffen. Trotzdem können sich immer mehr Menschen die Wohnungen in der Stadt nicht mehr leisten. Im Jahr 2011 errechnete der Stadtrat, dass das Erfüllen des Anteils von 33 Prozent gemeinnütziger Wohnungen 15 Milliarden Franken kosten wird. In der Abstimmungszeitung wurden diese Kosten aber nicht aufgeführt. Es ist eklatant, dass bei dieser wegweisenden Abstimmung, die über Jahrzehnte hinweg Kapital binden wird, die Bevölkerung nicht über die horrenden Kosten in der Abstimmungszeitung informiert wurde. Das ist aus demokratiepolitischer Sicht höchst bedenklich. Damals argumentierte ein linker Gewerkschafter, dass nicht 24 000, sondern nur noch 9000 Wohnungen für das Erreichen des Ziels fehlen. Seit dem Jahr 2011 wanderten 36 000 Personen in die Stadt. Wenn also im Jahr 2011 9000 Wohnungen für die Erfüllung des linken Traums gebraucht wurden und seit dieser Zeit 36 000 Personen einwanderten, können wir bei der aktuellen Wohnungssituation daraus schliessen, dass die Einwanderung die Mietpreise in die Höhe treibt. Die Nachfrage bestimmt das Angebot. Wenn in den nächsten fünfzehn Jahren nochmals 100 000 Personen in die Stadt einwandern, wird sich die Lage zuspitzen: Das führt bei uns zu Verhältnissen wie in London – kein Mittelständiger wird sich mehr eine normale Wohnung in der Innenstadt leisten können. Diese Menschen werden in die Agglomeration vertrieben, während nur noch linke Beamte in städtischen Wohnungen und Reiche in der Innenstadt leben können. Mit der aktuellen Politik wird die soziale Ungerechtigkeit massiv vorangetrieben.

Christoph Marty (SVP): Wenn eine Alterswohnung zu Kostenmiete vermietet wird, handelt es sich um eine Wohnung, die zum Bestand der Wohnungen, die zu Kostenmiete vermietet werden, dazugerechnet werden muss. Wenn alte Menschen in einer Wohnung leben, handelt es sich nicht um irgendwelche Wohnformen, sondern um Wohnungen. Wenn die Stiftung PWG, die vollständig im Besitz der Stadt ist und deren Stiftungs-

zweck explizit die Erhaltung von preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen beschreibt, gibt es keinen Grund, die rund eintausend Wohneinheiten nicht zum gemeinnützigen Wohnraum zählen. Ein korrektes Berechnen würde zum Schluss kommen, dass der Drittel bereits erreicht ist. Mit dem Bau von mehr gemeinnützigen Wohnungen wird die Nachfrage nach Wohnungen in Zürich nur noch zusätzlich gesteigert.

Monika Bättschmann (Grüne): *Bei einer Alterswohnung handelt es sich nicht um ein Zimmer in einem Alterszentrum oder in einem Altersheim; das sollte nicht vermischt werden. Es handelt sich nicht um Menschen, die keine Lust mehr haben, zuhause zu leben und sich schlicht einen Rundumservice wünschen. Natürlich kümmert man sich in den Alterszentren und -heimen um die Menschen, aber sie machen diese Entscheide, weil sie üblicherweise gewisse Defizite haben. In einem Alterszentrum oder -heim gibt es neben den Bewohnenden, die wenig bis keine BESA-Leistungen in Anspruch nehmen, auch solche, die auf Pflege angewiesen sind. In den städtischen Alterszentren können die Bewohnenden üblicherweise bis zu ihrem Tod bleiben. Diese Wohnformen zum gemeinnützigen Wohnbau dazuzuzählen macht keinen Sinn.*

Res Marti (Grüne): *Wenn man in einer der gemeinnützigen Wohnungen einer autofreien Siedlung leben will, aber ein Auto besitzt, kann man dieses verkaufen. Um hingegen in einer Wohnung eines Alterszentrums zu leben, ist das entsprechende Alter eine Voraussetzung.*

Florian Utz (SP): *Es ist falsch, implizit zu behaupten, dass die Bevölkerung im Jahr 2011 anders abgestimmt hätte, wenn sie gewusst hätte, dass dafür Geld ausgegeben werden muss. 76 Prozent der Bevölkerung so einzuschätzen, halte ich für respektlos. Die Bevölkerung wusste, dass dafür Geld investiert werden muss. Sie weiss aber auch, dass das Geld wiederum zurückfliessen wird. Denn mit der Kostenmiete fliessen die Ausgaben für die Wohnungen über den Mietzins wieder zurück. Die Bevölkerung hat das Recht, jederzeit ihre Meinung zu ändern. Um etwa das Drittelsziel abzuschaffen, kann eine Initiative lanciert werden. Wir als Gemeinderätinnen und -räte dürfen aber das Volk nicht als unmündig einschätzen und den Volksentscheid umkehren.*

Namens des Stadtrats nimmt die Stadtpräsidentin Stellung.

STP Corine Mauch: *Der Stadtrat erklärte sich bereit, das Postulat entgegenzunehmen und zu prüfen, was bereits geschah, denn er teilt das Grundanliegen: Plätze in Alterszentren sollen, wie auch Alterswohnungen, von einem wichtigen Platz in der wohnpolitischen Berichterstattung des Stadtrats an den Gemeinderat profitieren. Allerdings zeigte die Prüfung, dass das Postulat nicht wie gefordert umgesetzt werden kann. Plätze in Alterszentren werden aktuell in einem spezifischen Kapitel im wohnpolitischen Bericht des Stadtrats in absoluten Zahlen erwähnt. Wir können diese aber aus zwei Gründen nicht direkt in das Drittelsziel einfliessen lassen. Der erste formelle Hauptgrund ist, dass es sich bei Plätzen in Alterszentren gemäss dem schweizweiten Wohnungsregister nicht um Wohnungen im statistischen Sinn handelt, weshalb auch keine Erfassungspflicht vorliegt. Das wird unter anderem mit der fehlenden Kochgelegenheit begründet. Alterszentren und ähnliche Einrichtungen werden generell statistisch als kollektive Unterkünf-*

6 / 6

te, nicht als individuelle Wohngelegenheiten, gezählt. Entsprechend der nationalen Definition der Wohnung werden Plätze in solchen Institutionen also nicht als Wohnungen gezählt. Wenn Plätze in Alterszentren entgegen der nationalen Definition zum Drittelsziel dazugezählt werden sollen, müssen nicht nur die städtischen Plätze in Alterszentren mitgezählt werden, sondern auch sämtliche Plätze von privaten Alterszentren. Dafür muss, insbesondere bei Vereinen und Stiftungen, abgeklärt werden, welche der Angebote tatsächlich zu Kostenmiete ohne Profit erfolgen und welche nicht. Das wäre mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden. Der zweite Hauptgrund ist ein rechtliches Argument. Die Gemeindeordnung unterscheidet verschiedene Arten von Angeboten, die differenziert werden. Im Art. 2^{quater} Abs. 3 geht es um das «Angebot an Wohnmöglichkeiten und betreuten Einrichtungen für ältere Menschen», im Art. 2^{quater} Abs. 4 um «Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind». Beim Drittelsziel werden nur die Angebote gemäss Abs. 4, die Wohnungen, erwähnt. Aufgrund der Praktikabilität und der Verhältnismässigkeit des Aufwands ist es darum nicht zweckmässig, die Plätze in Alterszentren im Drittelsziel als Anteil der Mietwohnungen dazuzuzählen. Weiterhin will aber der Stadtrat in seiner wohnpolitischen Berichterstattung die Entwicklung der absoluten Plätze derartiger städtischer Einrichtungen in einem eigenen Kapitel kommunizieren.

Das Postulat wird mit 46 gegen 71 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) abgelehnt.

Mitteilung an den Stadtrat

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat