



## Auszug aus dem substantziellen Protokoll 98. Ratssitzung vom 12. Juni 2024

### 3338. 2023/502

#### Weisung vom 01.11.2023:

#### Postulat der SP-, Grüne- und AL-Fraktion betreffend Ergänzungsbericht für den Perimeter Ueberlandpark betreffend die sozialräumliche Entwicklung des Gebiets, Bericht und Abschreibung

Antrag des Stadtrats

1. Von der Publikation «Analyse der sozialräumlichen Entwicklung im Zuge der Einhausung Schwamendingen (Ergänzungsbericht Ueberlandpark)» vom Oktober 2023 gemäss Beilage wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat der SP-, Grüne- und AL-Fraktionen betreffend Ergänzungsbericht für den Perimeter Ueberlandpark betreffend die sozialräumliche Entwicklung des Gebiets (GR Nr. 2020/274 vom 24. Juni 2020) wird als erledigt abgeschlossen.

Referat zur Vorstellung der Weisung / Kommissionmehrheit Dispositivziffer 1 / Kommissionsreferat Dispositivziffer 2:

**Snezana Blickenstorfer (GLP):** *Ich habe zwischenzeitlich von der FDP erfahren, dass sie ihre Ablehnung der Dispositivziffer 1 zurückgezogen hat. Somit wird es ein einstimmiger Antrag. Durch Schwamendingen führt mit der A1 eine der verkehrsreichsten Strassen der Schweiz. Das bedeutet eine hohe Lärm- und Feinstaubbelastung. In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA), dem Kanton und der Stadt wurde beschlossen, ein Teilstück von 950 Metern einzuhausen. Diese Einhausung ist in vollem Gang und wird im Jahr 2024 fertiggestellt. Im Jahr 2019 wurde der Gestaltungsplan in Kraft gesetzt und ein Sozialbericht Ueberlandpark erstellt. Im Jahr 2020 wurde dieses Postulat von SP, Grüne und AL bezüglich einem Ergänzungsbericht eingereicht und im Jahr 2021 erfolgte die Zustimmung der Bevölkerung zur Einhausung. Im Postulat ging es darum, die bauliche und soziale Transformation im Einflussgebiet der Einhausung zu beobachten und alle drei Jahre zu überprüfen, ob die ergriffenen Massnahmen zur Verhinderung der sozialen Verdrängung greifen. Der Stadtrat hat einen Bericht erstellt, der sich mit der Grundeigentümerschaft auseinandersetzt, eine statistische Analyse zur Bevölkerungszusammensetzung und eine Auswertung der Bevölkerungsbefragung zu Kündigungen enthält. Ausserdem analysiert der Bericht das Umzugsverhalten unter Berücksichtigung des sozial-ökonomischen Status. Der Bericht zeigt, dass die Grundeigentümer rund um die Einhausung grösstenteils Genossenschaften sind. Neun*



von elf geplanten Bauprojekten werden von Genossenschaften gebaut. Es zeigte sich, dass die Bevölkerung rund um den Ueberlandpark sozio-ökonomisch grösstenteils zum untersten Quantil gehört. Die positive Nachricht ist, dass insgesamt eine sozialverträgliche Umsetzung der aktuellen Erneuerungsvorhaben passiert. Die vulnerable Anwohnerschaft ist nur einem sehr geringen Verdrängungsrisiko ausgesetzt. Zum Umzugsverhalten wurde festgestellt, dass sowohl in der Stadt Zürich als auch im Kreis 12 Personen und Haushalte mit tieferen Einkommen nicht häufiger aufgrund von Ersatzneubauprojekten aus der Stadt wegziehen als solche mit höherem Einkommen. Die stadtweite Auswertung des Umzugsverhaltens hat dokumentiert, dass der gemeinnützige Wohnungsbau einen stabilisierenden Einfluss hat. In Bezug auf die Periodizität kommt der Nachfolgebericht zum Schluss, dass drei Jahre ein zu kurzer Zeitraum seien und man eine Periodizität von fünf Jahren anstreben sollte. Die Kommission beantragt einstimmig, vom Bericht Kenntnis zu nehmen und das Postulat als erledigt abzuschreiben.

Kommissionsminderheit Dispositivziffer 1:

**Flurin Capaul (FDP):** Die FDP wechselt in die Mehrheit. Wir wollten diesen Bericht zuerst ablehnend zur Kenntnis nehmen, nehmen ihn jetzt aber zur Kenntnis. Die Debatte mit technischen Details würde den Rahmen der heutigen Sitzung sprengen. In Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit haben wir uns zu diesem Entschluss durchgerungen.

Weitere Wortmeldungen:

**Karen Hug (AL):** Die Stadt betonte in der Kommission, es sei davon auszugehen, dass es im Umfeld des Ueberlandparks zu einer qualitätsvollen und sozialverträglichen Entwicklung komme. Die Risiken einer Verdrängung seien gering. Das sei auf die gemeinnützigen Grundeigentümer\*innen im nahen Umfeld zurückzuführen. Diese legten Wert auf eine quartierverträgliche, etappierte Umsetzung der Bauvorhaben und unterstützten sich gegenseitig mit Ersatzwohnungen. Wenn dem so ist, ist alles wunderbar – wenigstens für den Perimeter Ueberlandpark. Was ist aber, wenn man über den Perimeter hinausschaut? Was geschieht mit den Liegenschaften der privaten Investoren? Die Stadt hat Grundeigentümer\*innen im erweiterten Perimeter nach ihren Sanierungs- und Bauplänen befragt. Die allgemeine Rückmeldung lautete, es bestünden keine Absichten. Ob diese Rückmeldungen aussagekräftig sind, wage ich zu bezweifeln. Wir sind wenig optimistisch und haben gegenteilige Hinweise. Wir gehen davon aus, dass die Aufwertung durch den Ueberlandpark einen direkten Einfluss auf den erweiterten Perimeter und das ganze Quartier haben wird. Weiter sagt die Stadt, es gebe keine generelle Tendenz zur Verdrängung von Personen mit tiefem Einkommen aus der Stadt. Diese zögen aufgrund von Abbruch nicht häufiger aus der Stadt weg als solche mit einem hohen Einkommen. Das mag zahlenmässig stimmen. Wichtig ist aber ein Fakt, den uns Prof. Dr. David Kaufmann, Stadtforscher der ETH, in der Kommission aufgezeigt hat: Personen mit einem tiefen Einkommen – Menschen, die von Armut betroffen, alleinerziehend oder ohne Schweizer Staatsbürgerschaft sind – sind überdurchschnittlich häufig von einer Verdrän-



gung betroffen. Seine Forschung belegt, dass diese Menschen doppelt, teilweise dreimal so häufig betroffen sind. Sie ziehen vielleicht nicht aus der Stadt weg, aber häufig in alte Liegenschaften, in denen Wohnraum noch zahlbar ist. Jetzt werden alte Liegenschaften häufiger saniert oder abgerissen. Die unsichere Wohnsituation wirkt sich negativ auf diese Menschen aus, weil sie permanent in Unsicherheit leben. Irgendwann gilt es zu definieren, was Verdrängung überhaupt bedeutet. Bedeutet Verdrängung, dass ich aus meinem Haus geworfen werde, meine Strasse oder mein Quartier verlassen muss; oder ist es eine Verdrängung, wenn ich aus der Stadt ziehen muss? Für die AL ist klar, dass sich die Auswirkungen des Ueberlandparks erst noch zeigen werden. Gewisse Anzeichen sind schon da. Uns ist es wichtig, dass die Stadt dranbleibt. Die AL-Fraktion nimmt den Bericht zur Kenntnis und stimmt dafür, das Postulat als erledigt abzuschreiben. Es bleibt wichtig, dass die Entwicklung in diesem Gebiet genau beobachtet wird und die Stadt die Massnahmen zur Verhinderung der Verdrängung der jetzigen Bewohner\*innen regelmässig auf ihre Wirksamkeit überprüft. Das muss bereits in der Planungsphase von Wohnbauprojekten geschehen und nicht erst bei der Umsetzung.

**Brigitte Fürer (Grüne):** Ich kann dem Votum von Karen Hug (AL) nicht viel anfügen. Mir erschien es auch unplausibel, dass ein Bericht zum Schluss kommt, dass alle in ungefähr gleichem Ausmass von der Verdrängung betroffen seien. Wichtig ist, dass man dieses Gebiet weiterfasst und schaut, wie es sich langfristig entwickelt. Der gesunde Menschenverstand sagt: Jene, die gehen müssen, sind jene, die nicht sehr privilegiert sind und dann in Zwischennutzungen umziehen. Wir nehmen den Bericht zur Kenntnis, aber es war wichtig, in der Kommission Prof. Dr. David Kaufmann zu hören, der aufzeigen konnte, dass die Verdrängung Leute betrifft, die wirklich aus der Stadt ziehen müssen und ein Umfeld verlieren. Das ist sozialräumlich nicht unproblematisch.

**Snezana Blickenstorfer (GLP):** Ich finde eure Sorge um die Verdrängung wirklich sehr sympathisch, Karen Hug (AL) und Brigitte Fürer (Grüne). Ich spreche von Verdrängung, wenn jemand nicht mehr im selben Quartier bleiben kann und die Kinder nicht mehr im gleichen Schulhaus zur Schule gehen können. Was bedeuten eure Befürchtungen im Umkehrschluss? Sollen Unorte stehengelassen werden, sodass Marginalisierte an der Autobahn wohnen und Feinstaub einatmen müssen? Wir setzen uns besser gemeinsam dafür ein, gemeinnützigen Wohnungsbau und die Vereinbarkeit von Care- und Erwerbsarbeit zu fördern. Wir möchten in dieser Stadt keinen Stillstand oder die Uhr zurückdrehen. Wir möchten, dass es für alle Menschen in Zürich – unabhängig vom sozio-ökonomischen Quantil – möglich ist, ein gesundes Wohnen ohne Feinstaub zu erleben.

**Brigitte Fürer (Grüne):** Ich möchte kurz festhalten, dass es nicht um Sympathie geht. Die Autobahn wurde in einem Grünkorridor gebaut. Dass man solche Dinge repariert, dagegen hat niemand etwas. Aber es ist wichtig, frühzeitig zu schauen, was dem entgegengesetzt werden kann. Bei der Weststrasse hat die Stadt völlig vergessen, alte Liegenschaften aufzukaufen, weil es noch kein Thema war. Es handelt sich um langfristige Planungshorizonte. Sozialräumliche Fragen waren früher – genauso wie Grünraum – einfach nicht auf dem Radar oder wurden anderen Bedürfnissen geopfert. Es geht nicht



*darum, die Autobahn stehen zu lassen, damit die Leute nicht verdrängt werden. Wir haben es bei der Rosengartenstrasse gesehen – mittlerweile kann in Zürich alles versilbert oder vergoldet werden. Es geht darum, das Bewusstsein zu schaffen, dass eine nachhaltige Entwicklung auch auf dem Sozialen aufbaut. Es geht nicht darum, dass wir Leute an lärmigen Strassen wohnen lassen wollen und sie Feinstaub einatmen sollen. Es geht um eine Planung, die das Sozialräumliche ein bisschen stärker in den Fokus rückt.*

**Patrick Tscherrig (SP):** *Ich bin zwar nicht Kommissionsmitglied, aber als Vertreter von Schwamendingen habe ich den Bericht mit grossem Interesse gelesen. Salopp gesagt, macht der Bericht zwei Aussagen: Vor Verdrängung kann man geschützt werden, indem man Geld hat oder durch Genossenschaften. Ich lese im Bericht, dass höhere Haushaltseinkommen viel seltener eine Kündigung erhalten. Eine Kündigung ist eine Form von Verdrängung, auch wenn man ab und zu das Glück hat, in derselben Stadt eine Wohnung zu finden. Hingegen finde ich es schön, dass der Bericht bestätigt, dass Genossenschaften vor Verdrängung schützen. Genossenschaften informieren frühzeitig, sie etappieren und schauen bei der Umsiedlung, dass die Leute eine Wohnung haben. Im Fall des Ueberlandparks gab es einen Zusammenschluss der Anrainergenossenschaften. Sie leisteten dem Problem dadurch Abhilfe. Auf den ersten Blick überraschend ist, dass Leute im Kreis 12 häufiger als in anderen Stadtquartieren in der direkten Nachbarschaft bleiben können. Das lässt sich wohl durch den hohen Anteil an Genossenschaften erklären. Gleiches zeigt die Statistik dazu, wer nach einer Kündigung in der Stadt bleiben kann. Bei Kommerziellen müssen 35 Prozent die Stadt verlassen und bei Gemeinnützigen nur 23 Prozent. Das ist ein erheblicher Unterschied. Der Bericht lässt sich auf zwei Arten interpretieren: Man kann sagen, solange es Genossenschaften gibt, sei alles kein Problem. Aber das wäre fatal. Darauf darf man sich nicht verlassen. Man sollte sagen: Zum Glück gibt es Genossenschaften. Deshalb sollten wir sie in ihrer Arbeit unterstützen. Der Bericht ist wertvoll und sollte alle fünf Jahre weitergeführt werden.*

**Flurin Capaul (FDP):** *Ich finde es schön, dass wir unseren Minderheitsantrag im Interesse einer kurzen Debatte zurückgezogen haben, wenn wir nachher vier Voten hören, die eigentlich eine ablehnende Kenntnisnahme unterstützen würden.*

Namens des Stadtrats nimmt die Stadtpräsidentin Stellung.

**STP Corine Mauch:** *Ich möchte betonen, dass die Einhausung ein jahrzehntelanger Wunsch des Quartiers war. Schwamendingen gehört nicht zu den privilegierten Quartieren der Stadt. Das Quartier hat es verdient, dass die Einhausung realisiert wird und die beiden Quartierteile, die durch den Bau der Autobahn getrennt wurden, wieder verbunden werden. Natürlich können grosse Infrastrukturprojekte wie dieses dazu führen, dass ein Quartier lebenswerter wird und es zu einer Veränderung der Bevölkerung kommt. Deshalb ist es mir und dem Stadtrat ein Anliegen, die Entwicklung in Schwamendingen genau zu beobachten. Im Jahr 2019 erschien der erste Bericht. Der vorliegende zweite Bericht wurde aufgrund des Postulats erstellt. Es ist positiv und ein Glück für das Quartier, dass wir feststellen dürfen, dass die Gefahr der Verdrängung in diesem Perimeter*



*dank des hohen Anteils an genossenschaftlichem Wohnungsbau nicht greift. Wenn man die ganze Stadt oder grundlegende Mechanismen anschaut, ist die Verdrängung eine Gefahr. Aber es ist sehr erfreulich, dass der Folgeeffekt im Zusammenhang mit diesem Projekt nicht eintritt. In einem grösseren Perimeter wurden private Bauherrschaften befragt. Offenbar sind nicht viele Wohnungen von einem Abriss bedroht und es sind keine Ersatzneubauten im grossen Stil geplant. Natürlich sind das Antworten, die wir heute erhalten. Wir werden beobachten müssen, wie es sich effektiv entwickelt. Der öffentliche Gestaltungsplan schafft die planungs- und baurechtlichen Voraussetzungen für eine sozial nachhaltige Siedlungsentwicklung und gute Vernetzung im Quartier. Der Monitoring-Rhythmus von drei Jahren ist zu kurz, um Veränderungen beobachten zu können. Deshalb strebt der Stadtrat fünf Jahre an. Die Stadtentwicklung führt zusätzlich zu diesem Bericht jährlich ein umfangreiches und öffentlich zugängliches sozial-räumliches Monitoring durch, in dem auch Informationen über die Entwicklung im Umfeld der Einhausung Schwamendingen ersichtlich sind. Zusammenfassend kann man sagen, dass die Ergebnisse dieser Studie zeigen, wie wichtig eine aktive Wohnungs- und Bodenpolitik der Stadt ist, damit wir unerwünschten Folgeentwicklungen mit Massnahmen entgegentreten können. Die Stadt Zürich tut sehr viel und konnte in den letzten Jahren – mit Unterstützung des Gemeinderats – beim Kauf von Liegenschaften sehr viel aktiver werden. Wir merken auch, dass die Wohnungsnot nicht mehr nur ein Thema ist, das grosse Städte oder die Stadt Zürich betrifft, sondern auch auf Bundesebene angekommen ist. Ich durfte als Vizepräsidentin des Städteverbands aus Sicht zahlreicher betroffener Städte am Runden Tisch Wohnungsknappheit von Bundesrat Guy Parmelin sprechen. Dort habe ich gefordert, dass wir neue Instrumente in die Hand bekommen, damit wir die Ziele einer Stadt mit hoher Lebensqualität noch wirksamer verfolgen können; einer Stadt, die sich nachhaltig entwickelt und über eine gute soziale Durchmischung und wenig Segregation verfügt. Mit der Funktion, die bei der Stadt neu geschaffen werden soll, wollen wir uns auf übergeordneter Ebene dafür einsetzen, dass wir wirksame Instrumente bekommen, damit wir einen Zacken zulegen können.*

Schlussabstimmung über die Dispositivziffer 1

Die Mehrheit der SK HBD/SE beantragt Zustimmung zur Dispositivziffer 1.

Die Minderheit der SK HBD/SE beantragt Ablehnung der Dispositivziffer 1.

Mehrheit:	Sven Sobernheim (GLP) i. V. von Snezana Blickenstorfer (GLP), Referat; Brigitte Fürer (Grüne), Präsidium; Dr. Mathias Egloff (SP), Vizepräsidium; Reto Brüesch (SVP), Nicolas Cavalli (GLP), Marco Denoth (SP), Angelica Eichenberger (SP), Karen Hug (AL), Jean-Marc Jung (SVP), Claudia Rabelbauer (EVP), Jürg Rauser (Grüne)
Minderheit:	Deborah Wettstein (FDP) i. V. von Flurin Capaul (FDP), Referat; Roger Suter (FDP)

Der Rat stimmt dem Antrag der Mehrheit mit 111 gegen 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu.



6 / 6

Schlussabstimmung über die Dispositivziffer 2

Die SK HBD/SE beantragt Zustimmung zur Dispositivziffer 2.

Zustimmung: Sven Sobernheim (GLP) i. V. von Snezana Blickenstorfer (GLP), Referat; Brigitte Fürer (Grüne), Präsidium; Dr. Mathias Egloff (SP), Vizepräsidium; Reto Brüesch (SVP), Nicolas Cavalli (GLP), Marco Denoth (SP), Angelica Eichenberger (SP), Karen Hug (AL), Jean-Marc Jung (SVP), Claudia Rabelbauer (EVP), Jürg Rauser (Grüne), Roger Suter (FDP), Deborah Wettstein (FDP) i. V. von Flurin Capaul (FDP)

Der Rat stimmt dem Antrag der SK HBD/SE mit 111 gegen 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu.

Damit ist in Übereinstimmung mit dem Stadtrat beschlossen:

1. Von der Publikation «Analyse der sozialräumlichen Entwicklung im Zuge der Einhausung Schwamendingen (Ergänzungsbericht Ueberlandpark)» vom Oktober 2023 gemäss Beilage wird Kenntnis genommen.
2. Das Postulat der SP-, Grüne- und AL-Fraktionen betreffend Ergänzungsbericht für den Perimeter Ueberlandpark betreffend die sozialräumliche Entwicklung des Gebiets (GR Nr. 2020/274 vom 24. Juni 2020) wird als erledigt abgeschrieben.

Mitteilung an den Stadtrat sowie amtliche Publikation am 19. Juni 2024

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat