



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 1. November 2023

GR Nr. 2023/502

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

Am 24. Juni 2020 reichten die SP-, Grüne- und AL-Fraktionen folgendes Postulat, GR Nr. 2020/274, ein, das am 27. Oktober 2021 vom Gemeinderat dem Stadtrat zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird aufgefordert, für den Perimeter Überlandpark einen Ergänzungsbericht zu erstatten, dies unter Berücksichtigung der untenstehenden Punkte und mit Nachfolgeberichten in einem Monitoring-Rhythmus von 3 Jahren.

- Entsprechend der Erhebung über den sozialen Status von Statistik Zürich von 2017 soll die Entwicklung des sozialen Status im Perimeter Überlandpark und in den darüber hinaus von der Einhausung beeinflussten Gebieten erhoben werden (Untersuchungsperimeter Kreis 12 mit statistischen Zonen rund um den GP Ueberlandpark: 12101 (Tulpenstrasse), 12102 (Dreispitz), 12103 (Auhof) und mit der Stadt Zürich als Benchmark)
- Dazu sollen Bericht und Nachfolgeberichte den Erfolg der von der Stadt ergriffenen Massnahmen («Leitfaden für Stadt und Private – Erfolgsfaktoren sozial nachhaltiger Sanierungen und Ersatzneubauten» und das «Sozialraummonitoring») darlegen mit Angaben über die Anzahl der Bauprojekte (in Planung und realisiert), in denen die 4 Erfolgsfaktoren umgesetzt werden, und über die zugesagten Anteile an subventionierten und/oder preisgünstigen Wohnungen, dies unter Einbezug des privaten Wohnungsmarkts im gesamten Einflussgebiet der Einhausung.
- Die Berichte sollen eine Bestandesaufnahme im Zeitvergleich von Indikatoren für die vulnerable Bevölkerung ergeben (Rentner*innen, Sozialhilfebeziehende, Familien etc.): Haushalts-Äquivalenzeinkommen gemäss Steuerdaten (nach Quartilen), Altersquotient (Alter 65+ / 15 bis 64), Schulkinderquotient (Alter 4 bis 14 / 15 bis 64)
- Wiederholung der Auswertungen für Personen, die aus Ersatzneubauten ziehen mussten: Wer zog wohin?
- Zusätzliche Ergänzung der letztgenannten Auswertung zu Ersatzneubauten für diejenigen Personen, die innerhalb der Stadt umgezogen sind: Wie verändert sich deren Situation? (Zimmerzahl vorher/nachher; Umzüge aus Quartier-Clustern mit höherem sozioökonomischem Status zu solchen mit tieferem sozio-ökonomischem Status und umgekehrt)
- Zusätzliche Spezialauswertungen der Bevölkerungsbefragung: Wie hoch ist der Anteil von freiwilligen Kündigungen (durch die Mietenden selbst) und von unfreiwilligen Kündigungen (durch Hauseigentümer*innen) mit Unterscheidung nach Einkommensklassen und Analyse im Zeitverlauf.

Begründung:

Damit im Kreis 12 allgemein und im erweiterten Perimeter Überlandpark im Besonderen durch Einhausung und Transformation die Aufwertung des Gebiets möglichst ohne Gentrifizierung geschieht, ist es von Bedeutung, die (sozialräumliche) Entwicklung des Gebiets genau zu beobachten und die von der Stadt ergriffenen Massnahmen zur Verhinderung der Verdrängung jetziger Bewohner*innen regelmässig auf ihre Wirksamkeit überprüfen zu können. Diese muss bereits in der Planungsphase von Wohnbauprojekten geschehen, und nicht erst nach ihrer Umsetzung.



1. Ausgangslage

Mitten durch Schwamendingen führt eine der verkehrsreichsten Strassen der Schweiz, die Nationalstrasse A1, die durch die hohe Belastung mit Lärm und Feinstaub die Lebensqualität im Quartier stark beeinträchtigt. Um diese Situation nachhaltig zu verbessern, realisiert das Bundesamt für Strassen ASTRA in Zusammenarbeit mit Kanton und Stadt Zürich die Einhausung Schwamendingen. Auf dem Dach der Einhausung entsteht dabei auf einer Länge von rund 950 Metern ein gut 30 Meter breiter, neuer Freiraum, der Ueberlandpark. Bereits im September 2006 hatte die Stadtzürcher Stimmbevölkerung die Kreditvorlage für die Einhausung gutgeheissen – im März 2021 wurde der Realisierung des Ueberlandparks zugestimmt.

Die Einhausung Schwamendingen wird nach ihrer Fertigstellung im Jahr 2024 die Lebensqualität in den angrenzenden Wohnquartieren erheblich verbessern und dadurch aber auch deutliche Anreize für eine bauliche Weiterentwicklung des Gebiets setzen. Aufgrund ihrer Bausubstanz sind zudem zahlreiche Gebäude im Umfeld der Einhausung in einem sanierungs- oder erneuerungsbedürftigen Zustand. Um für die künftigen Bautätigkeiten eine gute Ausgangslage zu schaffen, die eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung begünstigt, hat die Stadt Zürich gemeinsam mit der Quartierbevölkerung, lokalen Organisationen und politischen Vertretungen ein städtebauliches Entwicklungskonzept und – darauf basierend – den öffentlichen Gestaltungsplan «Ueberlandpark» erarbeitet (in Kraft seit dem 5. Juni 2019). Im Auftrag des Gemeinderats wurde im Jahr 2019 als ergänzende Grundlage zum Gestaltungsplan nachträglich der «Sozialbericht Ueberlandpark» erstellt (GR Nr. 2015/298, Beschlussnummer 2117; GR Nr. 2019/453). Dieser Bericht hat die Auswirkungen der Einhausung auf Grundeigentümer- und Mieterschaften untersucht und dabei mittels statistischer Analysen, Befragungen und Workshops Aussagen zu Themen wie sozialer Durchmischung, Quartiersversorgung oder Gebietsidentität gemacht. Die zentrale Schlussfolgerung lautete, dass die Voraussetzungen für eine im Sinne der Quartierbevölkerung positive und erwünschte Transformation sowohl des Gestaltungsplanperimeters «Ueberlandpark» wie auch des weiteren Umfelds im Kreis 12 in den kommenden Jahren als grundsätzlich günstig eingeschätzt werden.

Der vorliegende Ergänzungsbericht schliesst an den oben genannten Bericht an und enthält Analysen zur seither erfolgten sozialräumlichen Entwicklung im Umfeld der Einhausung und untersucht, ob die inzwischen erfolgte bauliche Dynamik den Bedingungen einer sozialverträglichen räumlichen Entwicklung entspricht. Das für den Ergänzungsbericht gewählte methodische Vorgehen ist in vier Arbeitsschritte gegliedert. Der erste Schritt beinhaltet eine Befragung der betroffenen Grundeigentümerschaften zur Ausgestaltung und zum aktuellen Stand ihrer Bauprojekte. Die weiteren drei Schritte umfassen statistische Analysen aus dem städtischen Bevölkerungs- und Gebäuderegister sowie aus der städtischen Bevölkerungsbefragung. Es handelt sich dabei um Analysen zur Bevölkerungszusammensetzung im weiteren Perimeter der Einhausung, zu Wohnungskündigungen durch Mieter- und Eigentümerschaften sowie zum Umzugsverhalten der von einem Abbruch betroffenen Bevölkerung. Je nach Datenlage werden die Auswertungen auf verschiedenen räumlichen Ebenen durchgeführt. Aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmethoden ist eine Verknüpfung der Daten aus den vier Arbeitsschritten nicht realisierbar. Es können somit keine übergreifenden Aussagen oder Zusammen-

hänge hergeleitet werden, die sich auf die Daten von mehreren Arbeitsschritten stützen würden.

2. Resultate der Erhebungen und statistischen Analysen

Der Perimeter des Gestaltungsplans «Ueberlandpark» gliedert sich in 18 Baufelder und umfasst grossteils gemeinnützige Grundeigentümerschaften (siehe Abbildung). Von den elf aktuellen Entwicklungsvorhaben stammen neun Projekte von gemeinnützigen Akteuren, wovon eines ein städtisches Projekt ist. Diese Ausgangslage hat grossen Einfluss auf die weitere Gebietsentwicklung und unterstützt eine sozial- und quartierverträgliche Transformation.



| | |
|---|---|
|  Teilgebiete B1-B18 | |
|  Perimeter Gestaltungsplan Ueberlandpark | |
|  Genossenschaften, Baugenossenschaften |  Natürliche Personen |
|  Gesellschaften öffentlichen Rechts |  Pensionskasse |
|  Kapitalgesellschaften |  Religionsgemeinschaften |

Abbildung: Perimeter Gestaltungsplan «Ueberlandpark» (Quelle: Amt für Städtebau, Stadt Zürich)

Die Befragung der betroffenen Grundeigentümerschaften hat gezeigt, dass die Mietenden jeweils sehr früh über die anstehenden Prozesse informiert waren und ihnen – durch die zeitliche Staffelung von Erneuerungsprojekten – verschiedene Umsiedlungsangebote unterbreitet werden konnten. Die Genossenschaften haben sich zusätzlich in der «Vernetzungsgruppe Anrainner-Wohnbaugenossenschaften Ueberlandpark» zusammengeschlossen, um einen besseren Austausch zu Themen in Bezug zu den baulichen Entwicklungsvorhaben zu ermöglichen und insbesondere das Thema einer sozialverträglichen Umsiedlung in einem grösseren Rahmen



anzugehen. Mit ihrer räumlich umfassenden Betrachtungsweise und der gegenseitigen Zusage, dass kein Haushalt auf ihrem Gebiet verdrängt werden soll, nimmt die Vernetzungsgruppe im Raum Zürich dabei eine Vorreiterrolle ein. In den neu entstehenden Siedlungen ist insgesamt ein breites Wohnangebot für verschiedene Altersklassen, Einkommensgruppen und Haushaltszusammensetzungen geplant.

Die statistischen Auswertungen zur Bevölkerungszusammensetzung und zur baulichen Entwicklung zeigen, dass sich der gesamte Kreis 12 in einem deutlichen Wandel befindet: Die Bausubstanz der ehemaligen Arbeiter-Familienquartiere ist heute vielerorts überaltert und wird erneuert. Dies hat während der letzten Jahre zu einem hohen Bevölkerungswachstum und insbesondere zu einer Zunahme des Anteils der erwerbstätigen Bevölkerung geführt. Die starke Präsenz an gemeinnützigem Wohnraum konnte aber den Mietpreisanstieg begrenzen. Innerhalb des Gestaltungsplanperimeters liegt das Median-Haushaltseinkommen sehr tief – die Optionen der ansässigen Bevölkerung bezüglich des Wohnungsmarkts sind dadurch stark eingeschränkt. Durch die insgesamt sozialverträgliche Umsetzung der aktuellen Erneuerungsvorhaben mit verschiedenen Umzugsangeboten ist die mehrheitlich vulnerable Anwohnerschaft aber nur sehr geringen Verdrängungsrisiken ausgesetzt.

Ob Wohnungskündigungen durch die Eigentümer- oder die Mieterschaft erfolgen, wird jeweils in der Bevölkerungsbefragung der Stadt erhoben. Die diesbezüglich verfügbaren Daten aus der Befragung 2021 können aufgrund der geringen Stichprobengrösse nur auf Ebene Stadt und Kreis 12 ausgewertet werden. Dabei zeigt sich auf gesamtstädtischer Ebene, dass drei Viertel der Einwohnerinnen und Einwohner ihre frühere Wohnung selbst gekündigt und 14 Prozent diese aus anderen Gründen verlassen haben. 11 Prozent erhielten die Kündigung durch die Eigentümerschaft. Diese Verteilung bleibt im Jahresvergleich stabil. Allerdings werden Unterschiede bezüglich des Einkommensniveaus sichtbar: Bei Personen mit höheren Haushaltseinkommen kommt es seltener zu Kündigungen durch die Eigentümer- oder Vermieterschaft und häufiger zu Kündigungen durch die Mieterschaft als bei Personen mit tieferen Haushaltseinkommen. Diese Erkenntnisse gelten auch für den Kreis 12. Kündigungsgründe seitens der Eigentümerschaft sind gesamtstädtisch betrachtet in den meisten Fällen eine Sanierung oder ein Abbruch des Hauses oder der Siedlung, wobei eine Kündigung aufgrund eines Ersatzneubauvorhabens in den letzten Jahren zunehmend häufiger wurde. So nannten in der Bevölkerungsbefragung 2021 von den 11 Prozent der Personen, denen ihre letzte Wohnung durch die Eigentümerschaft gekündigt wurde, knapp zwei Drittel als Kündigungsgrund einen baulichen Eingriff. Aufgrund der Art der Fragestellung ist der Zeitpunkt dieser Kündigungen aber nicht bestimmbar.

Der letzte Analyseteil des Ergänzungsberichts widmet sich dem Umzugsverhalten der Personen, die im Zeitraum 2017–2022 in Folge eines Ersatzneubauvorhabens vom Abbruch ihrer Wohnung betroffen waren. Die Daten stammen aus dem Personenregister und dem Gebäude- und Wohnungsregister der Stadt und können aufgrund der Fallzahlen wiederum nur auf Ebene Stadt und Kreis 12 ausgewertet werden. Dabei zeigt sich, dass gesamtstädtisch 70.5 Prozent aller von einem Abbruch betroffenen Personen wieder in eine Wohnung in der Stadt Zürich zogen. Dieser Anteil ist im Vergleich mit früheren Auswertungen der Jahre 2011–2017 konstant geblieben und liegt im Kreis 12 sogar noch etwas höher. Über die Beweggründe der



knapp 30 Prozent, die aus der Stadt wegzogen, können aufgrund der Datenlage keine Aussagen gemacht werden. So spielen neben dem städtischen Wohnungsmarkt oft auch private, berufliche oder ausbildungsbedingte Gründe eine Rolle. In einigen Fällen wurden den betroffenen Personen zudem Ersatzwohnungen der Eigentümerschaft ausserhalb der Stadt Zürich angeboten. Bezüglich des Umzugsverhaltens zeigen sich aber klare Unterschiede zwischen gemeinnützigen und privaten Bauherrschaften (77 beziehungsweise 65 Prozent der Betroffenen blieben in der Stadt wohnhaft). Die Höhe des Haushaltseinkommens, die grundsätzlich die Auswahlmöglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt stark beeinflusst, hat diesbezüglich keine Auswirkungen. Weder auf Ebene Gesamtstadt noch im Kreis 12 ziehen Personen und Haushalte mit tieferen Einkommen aufgrund von Ersatzneubauprojekten häufiger aus der Stadt weg als solche mit höheren Einkommen. In diesem Fall hat auch die Art der Eigentümerschaft der abgebrochenen Wohnungen keinen Einfluss: Sowohl bei gemeinnützigen als auch bei privaten Bauherrschaften spielt das Einkommen der betroffenen Personen bezüglich des Umzugsverhaltens eine sehr untergeordnete Rolle. Die Auswertungen zeigen weiter, dass mit einem Umzug innerhalb der Stadt Zürich der Wohnflächenkonsum pro Kopf eher zunimmt oder gleich bleibt, während der sozioökonomische Status der Wohnumgebung in der Tendenz leicht abnimmt.

3. Fazit

Aufgrund der Auswertungen für den vorliegenden Ergänzungsbericht kann die günstige Prognose aus dem «Sozialbericht Ueberlandpark» von 2019 bezüglich einer sozialverträglichen Entwicklung im Umfeld der Einhausung Schwamendingen bestätigt werden. Vor allem dank des hohen Anteils an gemeinnützigen Grundeigentümerschaften, welche Wert auf eine quartierverträgliche, etappierte Umsetzung ihrer Bauvorhaben legen, ist von einer qualitätsvollen und sozialverträglichen städtebaulichen Entwicklung mit geringen Verdrängungsrisiken auszugehen. Der öffentliche Gestaltungsplan schafft dabei die planungs- und baurechtlichen Voraussetzungen für eine sozial nachhaltige Siedlungsentwicklung mit einer guten Vernetzung des Quartiers über die Einhausung Schwamendingen hinweg.

Die stadtweiten Auswertungen zum Umzugsverhalten derjenigen Einwohnerinnen und Einwohner, die in der Vergangenheit von einem Ersatzneubauvorhaben betroffen waren, dokumentieren zusätzlich den sozial stabilisierenden Einfluss des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Mit ihrer aktiven Boden- und Wohnpolitik, der konsequenten Verfolgung des Drittelsziels und der Förderung einer sozialverträglichen Transformation auch bei privaten Wohnbauprojekten trägt die Stadt dazu bei, dass auch zukünftig möglichst viele von einem Ersatzneubau betroffene Mieterschaften in der Stadt wohnhaft bleiben können.

Der im Postulat geforderte «Monitoring-Rhythmus von drei Jahren» für umfangreiche Nachfolgeberichte in der Art des vorliegenden Ergänzungsberichts erachtet der Stadtrat aufgrund der langen Planungshorizonte der Bauprojekte und der vorgesehenen Etappierungen als zu kurz. Er strebt daher künftig eine Periodizität von fünf Jahren an. Zudem erstellt die Diensabteilung Stadtentwicklung jährlich einen umfangreichen, öffentlich zugänglichen Bericht «Sozialräumliches Monitoring», in dem auch Informationen über die Entwicklungen im Umfeld der Einhausung Schwamendingen ersichtlich sind (www.stadt-zuerich.ch/sozialraummonitoring).



6/6

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 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.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Stadtpräsidentin übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti