

Zürich, 16. Mai 2012

Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

Postulat von Walter Angst, Karin Rykart Sutter und zwei Mitunterzeichnenden betreffend Beschaffung von Bauland für die Vergrößerung des Wohnungsbestands der Stiftung Alterswohnungen, Bericht und Abschreibung

Am 10. März 2010 reichten Gemeinderat Walter Angst (AL), Karin Rykart Sutter (Grüne) und zwei Mitunterzeichnende folgendes Postulat, GR Nr. 2010/129, ein, das dem Stadtrat am 31. März 2010 zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird gebeten, verschiedene Optionen zur Beschaffung und Bereitstellung von zusätzlichem Bauland für die angestrebte Vergrößerung des Wohnungsbestandes der Stiftung Alterswohnungen zu prüfen und dem Gemeinderat Bericht zu erstatten. In die Abklärung einbezogen werden sollen insbesondere:

- die Potentiale der Landreserven der Stadt und anderer ganz oder teilweise in öffentlichem Besitz befindlicher Grundstücke;
- die Möglichkeiten des Kaufs oder Nutzung privater Landreserven und der Zusammenarbeit mit Baugenossenschaften;
- die planungsrechtlichen Spielräume, Bauland für die Versorgung der Bevölkerung mit Alterswohnungen zu sichern.

Im Rahmen der Prüfung sollen die Vor- und Nachteile der verschiedenen Optionen bezüglich der zu erwartenden Land- und Erstellungskosten und der sich daraus ableitenden Mieten beurteilt werden. Ausserdem sollen gesellschaftliche Aspekte wie die Forderung nach altersdurchmischtem Wohnen, dem Wunsch nach kleineren Einheiten statt grossen Alterssiedlungen, und die Versorgung der verschiedenen Quartiere mit Alterswohnungen in die Beurteilung einbezogen werden.

Begründung:

Trotz intensiver Bautätigkeit und verschiedener Baurechtsvergaben stagniert die Zahl der Wohnungen, die die Stiftung Alterswohnungen anbieten kann. Wegen der hohen Nachfrage ist es Ziel der Stiftung und des Stadtrates, das Angebot zu erweitern. Dieses Ziel geniesst in der Bevölkerung ausserordentlich breite Unterstützung. Da die Stiftung nicht selbst als Landkäuferin auftritt, muss die Stadt Zürich Bauland zur Verfügung stellen. Die Stadt Zürich verfügt jedoch nicht mehr über grosse Landreserven. Der Baurechtsvertrag Seefeldstrasse 48 bis 54 zeigt, dass dieser Mangel heute schon dazu führt, dass kleine Grundstücke, die nur mit hohem finanziellen Aufwand bebaubar sind, von der Stiftung genutzt werden müssen. Eine Auslegeordnung, wie die öffentliche Aufgabe, Wohnraum für ältere Menschen mit beschränkten finanziellen Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen, drängt sich deshalb auf. Die hohe Zahl von betagten RentnerInnen, die wegen steigenden Mieten und Totalkündigungen auf Alterswohnungen angewiesen sind zeigt, wie dringlich diese Aufgabe ist.

Der Stadtrat erstattet wie folgt Bericht:

1. Wohnangebote für betagte Personen

Ältere Menschen haben ebenso unterschiedliche Wohnbedürfnisse wie jüngere. Aus diesem Grund bietet die Stadt Zürich für ihre ältere Bevölkerung eine ganze Palette an Wohnformen und Unterstützungsangeboten an. Je nach den individuellen Wohn- und Unterstützungsbedürfnissen sind folgende Wohnformen im Alter möglich: Leben zu Hause – mit oder ohne ambulante Dienstleistungen (Spitex) –, Alterswohnungen, Altersheim oder Pflegezentrum.

Die häufigste Wohnform im Alter stellt das Leben zu Hause dar. Die meisten Menschen wollen so lange wie möglich selbstbestimmt «in den eigenen vier Wänden» leben und den Tagesablauf individuell gestalten. Für Personen, die gerne einen eigenen Haushalt führen und doch den Wunsch nach Sicherheit haben, bieten die Wohnangebote der Stiftung Alterswohnungen für Menschen ab 60 Jahren eine gute Alternative.

Die Angebote der Altersheime der Stadt Zürich richten sich an Personen, die eine Entlastung im Haushalt benötigen und das Bedürfnis nach mehr Kontakt haben. Die Altersheime bieten ihren Bewohnenden bei der Wahl von Dienstleistungen eine grosse Freiheit und betreuen sie bei eintretender Pflegebedürftigkeit in der Regel bis zum Tod.

Für ältere Menschen, die über längere Zeit Pflege und Betreuung benötigen, sind die städtischen Pflegezentren eine geeignete Wohnform. Nebst den städtischen Angeboten gibt es in Zürich zudem eine Vielzahl von privaten Alters- und Pflegeheimen, mit denen die Stadt zum Teil eng zusammenarbeitet, wie auch private Alterswohnungen und Altersresidenzen.

Gemäss der Bevölkerungsprognose 2010 bis 2020 von Statistik Stadt Zürich ist bei den 65- bis 79-Jährigen mit einem leichten Zuwachs, bei den 80-Jährigen und älteren mit einer leichten Abnahme zu rechnen.

2. Gemeindeordnung

Am 27. November 2011 beschlossen die Stimmberechtigten einen wohnpolitischen Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung. Der neue Art. 2^{quinquies} lautet wie folgt:

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 [...]

Aus diesem Grundsatzartikel geht hervor, dass die Stadt bei ihrer Wohnpolitik ein breites Nachfragespektrum berücksichtigen soll.

Die Statistik zeigt, dass der Anteil der über 65-Jährigen in nicht gemeinnützigen Wohnungen 14 Prozent und im gemeinnützigen Wohnungsbau rund 22 Prozent beträgt. Die gemeinnützigen Wohnungen kommen also den älteren Menschen überdurchschnittlich zugute. Dank Spitex-Leistungen lässt sich der Wunsch nach Wohnen zu Hause häufig realisieren.

3. Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich

1950 beschloss der Gemeinderat – nach dem Beispiel der Wohnungsfürsorge für kinderreiche Familien, die bereits 1924 ins Leben gerufen wurde – die Gründung der Stiftung Wohnungsfürsorge für betagte Einwohner der Stadt Zürich, der heutigen Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich (SAW).

Die Stiftung war eine Antwort auf die damalige soziale Entwicklung. Zwar wurde in den 40er-Jahren die AHV eingeführt, doch reichte diese nicht aus, den Notstand an bezahlbaren Wohnungen für Betagte zu beseitigen.

In den ersten 30 Jahren baute die SAW über die Stadt verteilt 17 Siedlungen. Um tragbare Mieten zu erhalten, leistete die Stadt Abschreibungsbeiträge, die jeweils mehr als die Hälfte der Investitionskosten ausmachten. Seit 1979 arbeitet die SAW mit den üblichen Wohnbauförderungsmitteln wie die Baugenossenschaften. Um die Stiftung mit einem angemessenen Stiftungskapital für eine eigenständige Tätigkeit zu versorgen, bewilligten die Stimmberechtigten 2006 eine Aufstockung des Stiftungskapitals um 60 Mio. Franken.

Heute ist die SAW ein Unternehmen mit 130 Mitarbeitenden bzw. 82 Vollzeitstellen. Sie ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit. Der Stiftungsrat besteht

aus der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements (GUD) als Präsidentin oder Präsident sowie zehn weiteren vom Stadtrat gewählten Mitgliedern.

Der Stiftungszweck lautet gemäss Art. 2 der vom Gemeinderat erlassenen Statuten (AS 845.200):

¹ Die Stiftung bezweckt die Bereitstellung und Vermietung preisgünstiger Wohnungen an betagte Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich, in erster Linie an wenig bemittelte Personen.

² Die Stiftung bietet in ihren Alterssiedlungen soziale und pflegerische Dienstleistungen an.

Die SAW ermöglicht derzeit rund 2300 Seniorinnen und Senioren, selbständig in altersgerechten Wohnungen zu leben und bei Bedarf auf ein Dienstleistungspaket aus 24-Stunden-Pikett-Dienst, eigener Spitex, Sozialdienst und Wäscheservice zurückgreifen zu können.

Anfänglich führte auch die Liegenschaftenverwaltung Alterswohnungen in ihrem Bestand. Im Jahr 2000 wurden die vier Überbauungen mit 212 Alterswohnungen im Sinne einer Portefeuille-Bereinigung an die SAW übertragen (GR Nr. 2000/101). Seither können die Mieterinnen und Mieter dieser Wohnungen ebenfalls vom Dienstleistungsangebot der SAW Gebrauch machen.

Für die Miete einer Alterswohnung der Stiftung SAW müssen im Wesentlichen folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Alter über 60 Jahre
- Zivilrechtlicher Wohnsitz in der Stadt seit mindestens zwei Jahren
- Bei subventionierten Wohnungen: Maximales Einkommen und Vermögen gemäss kantonalen Wohnbauförderungsverordnung (§ 14 WbfV)

4. Wohnungsangebot der SAW

Ende 2011 besass die SAW 1922 Wohnungen (gezählt ab Baurealisation), verteilt über die ganze Stadt an 33 Standorten. An zwei weiteren Standorten (Köschenrüti, Quartier Seebach, und Grünwald, Quartier Höngg) befinden sich weitere Bauprojekte in Planung. Der Wohnungsmix setzt sich wie folgt zusammen:

	Anzahl	davon subventioniert
1-, 1,5-ZW	822	779
2-, 2,5-ZW	844	636
3-, 3,5-ZW	256	138
Total	1922	1553

Seit einigen Jahren werden ältere 1-Zimmer-Wohnungen mit knappen Grundrissen im Zuge von baulichen Sanierungen in grössere Wohnungen umgewandelt. Diese notwendige Anpassung der Wohnungsstruktur an die heutigen Bedürfnisse hat jeweils eine Reduktion des Bestands zur Folge, die erst durch Neubauten wieder wettgemacht werden können. Gemäss der Baustrategie der SAW soll die Zusammensetzung der Wohnungen bis 2019 folgendermassen aussehen: 15 Prozent mit 1- und 1,5-Zimmern, 65 Prozent mit 2- und 2,5-Zimmern sowie 20 Prozent mit 3- und 3,5-Zimmern.

Die Mietzinse werden zu den Selbstkosten kalkuliert (Kostenmiete). In der 1952 erbauten ersten SAW-Siedlung Espenhof (saniert 1984) liegen die aktuellen Nettomietzinse für eine 1-Zimmer-Wohnung beispielsweise bei Fr. 560.– (subventioniert) bzw. Fr. 610.– (freitragend). Eine 2-Zimmer-Wohnung kostet Fr. 670.– (subventioniert) bzw. Fr. 740.– (freitragend). In der neu erstellten Siedlung Frieden beträgt der Nettomietzins für eine 2-Zimmer-Wohnung Fr. 1048.– (subventioniert) bzw. Fr. 1385.– (freitragend) und für eine 3-Zimmer-Wohnung Fr. 1310.– (subventioniert) bzw. 1730.– (freitragend).

5. Landpolitik

Die Wohnungen der SAW befinden sich heute überwiegend auf Land, das sie von der Stadt Zürich erworben oder im Baurecht übernommen hat. Im Falle der Siedlung Dufourstrasse besteht ausnahmsweise ein Mietvertrag zwischen Liegenschaftenverwaltung und SAW. Zurzeit werden die rechtlichen Voraussetzungen geprüft, um die Wohnungen eigentumsrechtlich aus der Gesamtüberbauung mit Werkhof und Parkhaus herauszulösen, um eine klare Schnittstelle für Investitionen zu schaffen.

In den letzten Jahren übernahm die SAW folgende städtischen Grundstücke zur Erstellung von Alterswohnungen:

	Land (m ²)	Anzahl Wohnungen	Vertragsart	Vertrags-Vollzug	Stand
Krone Altstetten	4 293	52	Verkauf	6.1.2009	Realisiert
Areal Frieden ¹	9 053	93	Tausch	27.8.2009	Realisiert
Feldstrasse	1 325	32	Baurecht	1.7.2010	Im Bau, Bezug Ende 2012
Seefeldstrasse	1 663	28	Baurecht	17.9.2010	Im Bau, Bezug Sommer 2012
Glattalstrasse ²	7 515	80	Tausch	30.7.2010	Im Bau, Bezug Sommer 2012
Ringling, Höngg ³	6 320	78	Baurecht		Baurekursbed. Projektanpassung
Traktorenstrasse	11 826	90 ⁴	Baurecht		In Planung

¹ Im Gegenzug erwarb die Stadt 83 Alterswohnungen in der Überbauung Dorflinde, Oerlikon, zur Erweiterung des Altersheims auf eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Grösse (Verkauf: GR Nr. 2008/571).

² Im Gegenzug erwarb die Stadt die peripher gelegenen 113 Alterswohnungen an der Ueberlandstrasse zur Nutzung durch das Sozialdepartement (Wohnen und Obdach, GR Nr. 2010/31).

³ Gesamtüberbauung mit zwei Baugenossenschaften.

⁴ Zuzüglich ein Geschoss für Pflegewohngruppen der Pflegezentren der Stadt Zürich.

Wie vorne zum wohnpolitischen Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung ausgeführt, hat die Stadt bei der Abgabe von Land verschiedenste Bedürfnisse zu beachten. Der Stadtrat wird denn auch weiterhin die SAW im Rahmen des Möglichen mitberücksichtigen.

Im Postulat ist richtig festgehalten, dass die Stadt nicht mehr über die früheren umfangreichen Landreserven verfügt. Diese wurden im Laufe der letzten Jahrzehnte grösstenteils für den Wohnungsbau und eigene Infrastrukturvorhaben eingesetzt. Um die wohnpolitischen Ziele zu erreichen, wird die Stadt unter anderem im Rahmen ihrer Möglichkeiten weiteres Bauland und Gebäude auf dem Immobilienmarkt erwerben müssen.

Nachdem die Stimmberechtigten 2006 einen Kredit von 60 Mio. Franken zur Aufstockung des Stiftungskapitals der SAW bewilligt haben, geht der Stadtrat davon aus, dass die SAW im Bedarfsfall auch selber auf dem Immobilienmarkt tätig werden kann. Es sei in diesem Zusammenhang an die erfolgreiche Tätigkeit der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich (Stiftung PWG) erinnert, welche die Stimmberechtigten 1985 mit einem Kapital von 50 Mio. Franken ausgestattet haben.

Die SAW richtet sich in erster Linie an Menschen ab 60 Jahren in bescheidenen Verhältnissen und bietet deshalb überwiegend subventionierte Wohnungen an. Um die einschlägigen Vorgaben der kantonalen Wohnbauförderungsverordnung einhalten zu können, wird die SAW bei Käufen auf dem freien Markt regelmässig Abschreibungen vornehmen müssen, die sie wohl nur im Ausnahmefall selbst finanzieren können. Der Stadtrat erachtet es deshalb als sinnvoll, der SAW – wie im Falle der Stiftung PWG – auf Gesuch hin im Rahmen des Voranschlags Abschreibungsbeiträge an erworbene Immobilien auszurichten. Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für Abschreibungsbeiträge an zu hohe Anlagekosten der Stiftung SAW besteht im Unterschied zur Stiftung PWG nicht.

Die Statuten der SAW lassen den Spielraum für eine aktive Rolle auf dem Liegenschaftensmarkt grundsätzlich zu:

Art. 3 Objekte

¹ Zur Erstellung und zum Betrieb von Alterswohnungen, von Räumlichkeiten für soziale und pflegerische Dienstleistungen sowie von Räumen für die Verwaltung, den Betrieb und den Unterhalt der Liegenschaften erwirbt die Stiftung Grundstücke, selbständige und dauernde Baurechte an Grundstücken, bestehende Liegenschaften oder Miteigentumsanteile an Grundstücken (Stockwerkeigentum).

² Die Stiftung kann Räumlichkeiten der erwähnten Art auch mieten.

³ Die Stiftung bietet vorwiegend Wohnungen an, die gemäss den Vorschriften des subventionierten Alterswohnungsbaus erstellt wurden.

6. Bau- und planungsrechtlicher Spielraum

Das Planungs- und Baugesetz (PBG) schreibt in § 239 Abs. 4 unter anderem vor, dass die Bedürfnisse von Behinderten und Betagten in Wohnüberbauungen angemessen berücksichtigt werden müssen. Gemäss Behindertengleichstellungsgesetz müssen neue Wohnungen grundsätzlich stufenlos zugänglich, d. h. mit Lift erschlossen und rollstuhlkonforme Abmessungen aufweisen. Bei Umbauten werden die zumutbaren Anpassungen verlangt. Dies bedeutet, dass auch im gewöhnlichen Wohnungsbau kontinuierlich bessere bauliche Voraussetzungen für ein altersgerechtes Wohnen entstehen.

Bei der Frage nach den planungsrechtlichen Spielräumen, um Bauland für Alterswohnungen zu sichern, ist § 60 PBG massgebend:

¹ Einer Zone für öffentliche Bauten können Grundstücke zugewiesen werden, die von ihren Eigentümern zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden.

² Als öffentliche Aufgabe gilt auch der Bau von Alterswohnungen.

³ Die Bau- und Zonenordnung kann im Rahmen dieses Gesetzes Bauvorschriften aufstellen.

Die Zone für öffentliche Bauten hat somit nicht die Funktion, Land Dritter für öffentliche Zwecke zu sichern. Es können nur jene Grundstücke einer Zone für öffentliche Bauten zugewiesen werden, die bereits Eigentum des Gemeinwesens oder jener Institution sind, welche die öffentliche Aufgabe zu erfüllen hat. Zonenrechtlicher Zweck dieser besonderen Zone ist es, mit spezifischen Bauvorschriften die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu erleichtern.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht betreffend Beschaffung von Bauland für die Vergrösserung des Wohnungsbestands der Stiftung Alterswohnungen wird Kenntnis genommen.**
- 2. Das Postulat, GR Nr. 2010/129, von Walter Angst (AL), Karin Rykart Sutter (Grüne) und zwei Mitunterzeichnenden vom 10. März 2010 betreffend Beschaffung von Bauland für die Vergrösserung des Wohnungsbestands der Stiftung Alterswohnungen wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements sowie der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti