

Zürich,
13. Juli 2011

Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

Einzelinitiative Manuela Schiller betreffend Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Am 25. November 2009 reichte Manuela Schiller folgende Einzelinitiative ein:

Gestützt auf Art. 15 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich stellt die Initiantin in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs folgendes Begehren:

Die Bauordnung der Stadt Zürich (AS 700.100) wird wie folgt ergänzt:

Art. 4 bis Gestaltungsplanpflicht für preisgünstigen Wohnungsbau (neu)

1. Für Gebiete, die im entsprechenden Ergänzungsplan speziell bezeichnet werden, ist ein Gestaltungsplan aufzustellen, der sicherstellt, dass mindestens ein Drittel der vorgeschriebenen Mindestwohnnutzung durch preisgünstige Wohnungen realisiert wird, die den Richtlinien des gemeinnützigen Wohnungsbaus entsprechen und nach den Richtlinien des städtischen Mietzinsreglements bewirtschaftet werden.
2. Die anzurechnende Geschossfläche für preisgünstigen Wohnungsbau darf nicht zweckentfremdet werden. Zur Sicherung der Zweckerhaltung hat der Stadtrat ein Kaufs- und Vorkaufsrecht in der Höhe des jeweiligen Ertragswertes, der bei zweckentsprechender Vermietung erzielt werden kann. Das Zweckentfremdungsverbot sowie das damit verbundene Kaufs- und Vorkaufsrecht sind als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch anzumerken. Das Kaufs- und Vorkaufsrecht kann an Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus abgetreten werden.

Begründung:

Bezahlbarer Wohnraum wird in der Stadt Zürich immer knapper. Zahlreiche preisgünstige Wohnungen fallen Sanierungen oder Abbrüchen zum Opfer. Die städtischen Baulandreserven zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus sind nahezu erschöpft. Ein Grossteil der in den umgenutzten Industriebrachen gebauten Wohnungen wird von renditeorientierten Anlegern erstellt. Hier muss die Stadt planerisch Gegensteuer geben. Bei der Umnutzung von Industriebrachen (z. B. Zollfreilager, Manegg), kantonaler oder SBB-Areale (z. B. Binz, Areal Kinderspital), aber auch bei Arealen, wo in grösserem Umfang Ersatzneubauten geplant sind, oder bei allfälligen Neueinzonungen, muss die Möglichkeit geschaffen werden, einen Mindestanteil an preisgünstigen Wohnungen zwingend vorzuschreiben. Das kantonale Planungs- und Baugesetz erlaubt den Gemeinden, bei einem wesentlichen öffentlichen Interesse für bestimmte Gebiete zwingend einen Gestaltungsplan vorzuschreiben. Die Initiative will von diesem Instrument Gebrauch machen, um dem grossen öffentlichen Interesse am Bau bezahlbarer Wohnungen Nachachtung zu verschaffen. Die vorgeschlagene Ergänzung lehnt sich eng an eine Regelung an, wie sie die Stadt Zug im September 2009 mit grossem Mehr beschlossen hat.

Frist zur Antragstellung an den Gemeinderat

Mit StRB Nr. 5432/2010 wurde die Einzelinitiative von Manuela Schiller betreffend Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus vom Gemeinderat vorläufig unterstützt und dem Stadtrat i.S.v. § 139 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, AS 161) zum Bericht und Antrag überwiesen. In Anwendung von § 139a Abs. 1 GPR hat der Stadtrat, nachdem ihm die vorläufig unterstützte Einzelinitiative überwiesen worden ist, «Bericht und Antrag über die Gültigkeit und den Inhalt der Initiative» zu erstatten. Gemäss Abs. 3 derselben Bestimmung müssen dabei «Bericht und Antrag [...] innert 18 Monaten nach der vorläufigen Unterstützung der Initiative» ergehen, ohne dass nach dem Ausgang der in Abs. 1 angesprochenen Gültigkeitsprüfung differenziert wird. Dem Stadtrat stehen somit auch dann 18 Monate für seine Antragstellung an den Gemeinderat zur Verfügung, wenn die stadträtliche Gültigkeitsprüfung die vollständige Ungültigkeit der Einzelinitiative ergibt (vgl. Saile/Burgherr, Das Initiativrecht

der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich/St. Gallen 2011, N. 238ff.). Die Frist zur Antragstellung läuft damit am 27. Juli 2011 ab.

Voraussetzungen der Gültigkeit

Gemäss Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung (KV, LS 101) ist eine Initiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt (lit. a), nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst (lit. b) und nicht offensichtlich undurchführbar ist (lit. c). Auf kommunaler Stufe kann Gegenstand einer Initiative nur sein, was der Sache nach dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht (§ 96 Ziff. 1 Gemeindegesetz, GG, LS 131.1). Mit der vorliegenden Einzelinitiative wird eine Änderung der Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Zürich verlangt. Solche Änderungen unterliegen dem fakultativen Referendum (Art. 12 i.V.m. Art. 41 lit. k Gemeindeordnung der Stadt Zürich, GO, AS 101.100).

Der Inhalt der Initiative im Vergleich zur heutigen Rechtslage

Preisgünstiger Wohnungsbau lässt sich bei entsprechendem Willen der Bauherrschaft nach dem geltenden Recht realisieren. Baurechtliche Grundlagen können eine in der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO) festgesetzte Wohn- oder Mischzone, Sonderbauvorschriften oder ein Gestaltungsplan im Sinne des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich (PBG) sein. Es liegt an der jeweiligen Bauherrin, sofern sie Wohnungen bauen und vermieten will, die jeweiligen Mietzinse unter Einhaltung der mietrechtlichen Grundsätze des Obligationenrechts nach den Marktverhältnissen festzulegen.

Die Einzelinitiative verlangt eine Ergänzung der BZO, nämlich die Einführung einer Gestaltungsplanpflicht für preisgünstigen Wohnungsbau. In solchen Gestaltungsplänen wäre zwingend mindestens ein Drittel der vorgeschriebenen Mindestwohnnutzung durch preisgünstige Wohnungen im Sinne des gemeinnützigen Wohnungsbaus und nach den städtischen Richtlinien zur Kostenmiete zu schaffen. Die Bauherrschaft könnte auf einem Drittel der jeweiligen Mindestwohngeschossfläche statt Marktmieten nur mehr Mietzinse gemäss städtischem Mietzinsreglement verlangen. Zudem hätte sie bezüglich dieses Anteils die Richtlinien des gemeinnützigen Wohnungsbaus einzuhalten.

1. Zur Einheit der Materie (Art. 28 Abs. 1 lit. a KV)

Die Initiative wurde ausschliesslich und vollständig als ausgearbeiteter Text eingereicht, weshalb die Einheit der Form gewahrt ist. Der zweite Absatz des Initiativtexts soll zur Sicherung der Pflicht zum preisgünstigen Wohnungsbau gemäss erstem Absatz dienen. Die beiden Textabschnitte stehen in einem sachlichen inneren Zusammenhang. Damit ist die Einheit der Materie gewahrt.

2. Zur Durchführbarkeit (Art. 28 Abs. 1 lit. c KV)

Der Initiativtext bestimmt, dass in einem Plan bestimmte Gebiete bezeichnet werden, wo die erwähnte Pflicht zur Erstellung preisgünstiger Wohnungen gelten soll. Offen bleibt, ob diese Verpflichtung auch die Nutzung bereits erstellter Wohnbauten oder andere Nutzungen, welche vom heute geltenden Wohnanteil abweichen, betrifft. Trotz dieser Ungewissheit, welche wohl erst in der Praxis geklärt werden könnte, liesse sich der Initiativtext jedenfalls auf Neubauten und neubauähnliche Umbauten anwenden. Somit liegt keine offensichtliche Undurchführbarkeit der Initiative vor.

3. Zum Verstoss gegen übergeordnetes Recht (Art. 28 Abs. 1 lit. b KV)

Nach eidgenössischem Raumplanungsgesetz haben die Nutzungspläne (d. h. die Bau- und Zonenordnungen sowie die Sondernutzungspläne) die zulässige Nutzung des Bodens zu ordnen (Art. 14 Abs. 1 RPG, SR 700). Ein Nutzungsplan stellt seiner Natur nach mehrheitlich eine Negativplanung dar, weil seine Vorschriften – zwecks Umsetzung der richtplanerischen Vorgaben – primär die Grenzen des Eigentumsinhalts und damit die zulässige Nutzung von Parzellen definieren. Die Lehre geht aber mehrheitlich davon aus, dass in der Raumplanung

auch so genannte Positivplanungen zulässig sind, in deren Rahmen Vorschriften erlassen werden, die bestimmte Nutzungen für die von der Regelung erfassten Parzellen obligatorisch erklären. Ein Nutzungszwang liegt auch vor, wenn dieser sich nur auf Teile des Grundstücks bezieht oder wenn bei einem Verzicht auf eine bestimmte Nutzung eine Alternativnutzung zwingend vorgeschrieben wird.

Positive Nutzungsvorschriften greifen in verfassungsmässig geschützte Rechte wie die Handels- und Gewerbefreiheit oder die Eigentumsgarantie ein. Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und müssen einem qualifizierten öffentlichen Interesse dienen; auch haben solche Vorschriften im Hinblick auf ihren Zweck geeignet, erforderlich und angemessen zu sein.

Nach § 45 Abs. 1 des PBG erlassen die Gemeinden eine Bau- und Zonenordnung, welche gemäss § 46 Abs. 1 PBG die Überbaubarkeit und die Nutzweise der Grundstücke regelt, soweit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind. Die Bau- und Zonenordnung kann die zulässige bauliche Grundstücksnutzung durch Bestimmungen über die Ausnützung, die Bauweise und die Nutzweise näher ordnen (§ 49 Abs. 1 PBG). Gemäss § 49a Abs. 3 PBG kann für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse die Nutzung zu Wohnzwecken oder gewerblichen Zwecken zugelassen, vorgeschrieben oder beschränkt werden und für gewerbliche Nutzungen sowie Familienwohnungen mit vier und mehr Zimmern eine erhöhte Nutzungsziffer festgesetzt werden. In Kern-, Quartiererhaltungs- und Zentrumszonen kann für geeignete Lagen überdies bestimmt werden, dass im Erdgeschoss nur Läden und Gaststätten zulässig sind. Weiter können mit Gestaltungsplänen für bestimmte umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie die Nutzweise und Zweckbestimmung der Bauten bindend festgelegt werden. Dabei darf von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abgewichen werden (§ 83 Abs. 1 PBG).

Weder den zuvor erwähnten Vorschriften des PBG noch dem übrigen kantonalen Recht kann eine gesetzliche Grundlage dafür entnommen werden, dass eine Gemeinde – namentlich in der Bau- und Zonenordnung – Vorschriften über die Mietzinsgestaltung oder die dauerhafte oder befristete Überlassung von Raum für den gemeinnützigen Wohnungsbau erlassen darf. Die Bau- und Zonenordnung regelt die Überbaubarkeit und die Nutzweise der Grundstücke, soweit diese nicht abschliessend durch eidgenössisches oder kantonales Recht bestimmt sind. Zu diesem Zweck werden u. a. Bauzonen ausgeschieden, die entsprechend dem Zonentyp und gemäss den zugehörigen Bauvorschriften überbaut und genutzt werden dürfen. Im Kanton Zürich werden die zulässigen Zonentypen abschliessend durch das kantonale Recht bestimmt. Ebenso listet das PBG die Regelungen, welche die Gemeinden in ihren Nutzungsplanungen festlegen dürfen, abschliessend auf. Sollen preisgünstige Wohnungen auch hoheitlich, insbesondere im Rahmen der Bau- und Zonenordnung, eingefordert werden können, müsste dafür zuerst eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht geschaffen werden.

Die Baudirektion des Kantons hat am 4. Juli 2011 zur vorliegenden Einzelinitiative im Sinne einer antizipierten Vorprüfung Stellung genommen. Gemäss dieser Stellungnahme fehlt im PBG für die Verpflichtung auf ein bestimmtes Preisniveau, auf welchem die Wohnungen nach der Realisierung vermietet werden, die rechtliche Grundlage. Das Anliegen der Förderung des gemeinnützigen bzw. preisgünstigen Wohnungsbaus könne deshalb auf diese Weise, d. h. mit einer Gestaltungsplanpflicht, nicht umgesetzt werden. Aus diesen Gründen könne eine Genehmigung für die vorgeschlagene Bestimmung in der BZO der Stadt Zürich nicht in Aussicht gestellt werden.

Mangels ausreichender Gesetzesgrundlage ist die Verpflichtung der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zur Aufstellung eines Gestaltungsplans zur Mindestnutzung durch preisgünstige Wohnungen unzulässig.

Aus diesem Grund beantragt der Stadtrat, diese Einzelinitiative für ungültig zu erklären.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Die Einzelinitiative von Manuela Schiller betreffend Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus wird für ungültig erklärt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy