

**Weisung
des Stadtrates an den Gemeinderat****Einzelinitiative von Paul Kleger über die Realisierung
der Wohnüberbauung Stiglenstrasse durch eine private
Baugenossenschaft im Baurecht**

Am 21. Oktober 1996 hat Paul Kleger, Ringstrasse 66, 8057 Zürich, folgende Einzelinitiative GR Nr. 96/383 eingereicht:

Das durch die Stadtverwaltung in Zusammenarbeit mit der Ortobau AG, Zürich / Metron Architekturbüro AG, Brugg, ausgearbeitete und inzwischen vorliegende Projekt einer Wohnüberbauung Stiglenstrasse ist als Baurecht durch eine private Baugenossenschaft zu realisieren, unter Beachtung der üblichen Baurechtsbedingungen und Übernahme der bisherigen Planungskosten, wobei alle Wohnungen im freitragenden Wohnungsbau zu errichten sind (kein subventionierter sozialer Wohnungsbau).

Begründung:

Das aus einem Gesamtleistungswettbewerb für kostengünstige Wohnüberbauung hervorgegangene Projekt Stiglenstrasse in Zürich-Seebach mit 76 Wohnungen rechnet trotz der grosszügigen Grundrisse und überdurchschnittlicher Wohnqualität mit durchaus günstigen Nettomietzinsen von Fr. 1113.- (2-Zimmer-W.) bis Fr. 2134.- (5½-Zimmer-W.) im freitragenden, nichtsubventionierten Wohnungsbau.

Eine Verbilligung der Mieten um 22 bis 48 Prozent durch Beiträge von Stadt und Kanton – mit der Abschreibung des Landwertes müsste die Stadt zusammen mit dem Kanton etwa 4 Mio. Franken aus Steuermitteln für diesen sozialen Wohnungsbau ausgeben – ist nicht notwendig und angesichts der Tatsache, dass aus der Stadt Zürich zusehends steuerkräftige Bewohner auf das Land wegziehen, auch nicht wünschbar. Mit attraktiven Wohnbauten kann Gegensteuer gegeben werden!

Auch die Finanzlage erlaubt nicht, in den nächsten Jahren auf Kosten der Steuerzahler neuen kommunalen Wohnungsbau zu realisieren. Die Stadt soll zudem nicht in eigener Regie freitragenden Wohnungsbau betreiben; dies ist allenfalls Aufgabe der privaten Baugenossenschaften. Städtisches Land zu Wohnzwecken ist in den nächsten Jahren im Baurecht für freitragenden Wohnungsbau abzugeben oder im freien Markt zu verkaufen.

Der Gemeinderat hat die beiden Einzelinitiativen am 26. Februar 1997 vorläufig unterstützt und dem Stadtrat zum Bericht und Antrag überwiesen.

Die Einzelinitiative von Micha Bloch

Bereits am 4. Oktober 1996 hat Micha Bloch, Luisenstrasse 38, 8005 Zürich, folgende Einzelinitiative GR Nr. 96/380 eingereicht, welche im Gegensatz zur Einzelinitiative Kleger eine Realisation der Wohnsiedlung Stiglenstrasse durch die Stadt selbst verlangt.

Stadtrat und Gemeinderat werden beauftragt, das vorliegende Projekt für eine kommunale Wohnsiedlung an der Stiglenstrasse in Seebach mit besonders günstigen Erstellungskosten und Mietpreisen umgehend zu realisieren.

Begründung:

Familien mit durchschnittlichem Einkommen haben nach wie vor Mühe, in Zürich eine Wohnung zu finden, die das Haushaltsbudget nicht überlastet. Das Projekt an der Stiglenstrasse weist aufgrund der vorliegenden verbindlichen Unternehmerofferten für die 76 Wohnungen Erstellungskosten aus, die

weit unter dem Üblichen liegen, so dass auch Wohnungen ohne Subventionen für breite Bevölkerungsschichten tragbar wären. Dies ist der Erfolg des von der Stadt erstmals gewählten Projektierungsverfahrens. Das Projekt Stiglenstrasse hat in Fachkreisen grosse Beachtung gefunden. Die Erstellung der Wohnsiedlung belastet die städtische Rechnung nicht, sondern stellt eine Anlage des Finanzvermögens dar, die aber von Bund und Kanton mitfinanziert wird. Angesichts der tiefen Erstellungskosten kann der Anteil der subventionierten Wohnungen geringer gehalten werden als üblich. Die Stadt Zürich soll mit der Erstellung dieser Wohnüberbauung etwas tun gegen die Rezession auf dem Baumarkt.

Auch diese Einzelinitiative hat der Gemeinderat am 26. Februar 1997 vorläufig unterstützt. Die Behandlung dieser Einzelinitiative wird dem Gemeinderat mit separater Weisung vorgelegt.

Das Projekt Stiglenstrasse

Mit Weisung 241 vom 26. Juni 1996 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat einen Objektkredit von 23,2 Mio. Franken für die Erstellung einer Überbauung mit 76 Wohnungen an der Stiglenstrasse im Quartier Seebach. Diese Investition betrifft das Finanzvermögen und belastet die städtische Rechnung nicht. Zur Verbilligung der Hälfte der Wohnungen wurde ferner ein Abschreibungsbeitrag von Fr. 1 337 000.- beantragt.

Das Projekt umfasst 76 Wohnungen, nämlich 20 2- und 2½-Zimmer-Wohnungen, 18 3-Zimmer-Wohnungen sowie 38 4½- und 5½-Zimmer-Wohnungen. Es ging aus einem sogenannten Gesamtleistungswettbewerb auf Einladung hervor, einer Kombination von Architekturwettbewerb und Submission, wobei die Anbieter ein Projekt erarbeiten und dafür einen verbindlichen Gesamtpreis zu offerieren haben. Ziel des Wettbewerbs war, Überbauungsvorschläge mit besonders günstigen Wohnungen zu erhalten. Allerdings sollte es sich nicht um Billigstwohnungen mit kleinen Grundrissen handeln. Vielmehr waren dauerhafte Wohnbauten entsprechend den Subventionsvorschriften von Kanton und Bund zu schaffen. Das ausgewählte Projekt bietet sowohl die erwünschte Preisgünstigkeit als auch grosszügige Grundrisse und gute Wohnqualität. Dazu trugen zurückhaltende Komfortvorstellungen, vor allem aber Baukonzept und Materialwahl bei.

Die vorberatende gemeinderätliche Kommission beschloss am 17. September 1996 mehrheitlich Nichteintreten auf die Vorlage. Die in der Gemeinderatssitzung vom 23. Oktober 1996 vorgesehene materielle Behandlung erfolgte nicht, da zwischenzeitlich die beiden Einzelinitiativen Kleger und Bloch mit gegensätzlicher Zielsetzung eingereicht worden waren.

Im Sinne der Erwägungen der vorberatenden Kommission schrieb die Liegenschaftenverwaltung in der Folge die gemeinnützigen Bauträger in der Stadt an, worauf sich deren vier für eine Projektrealisierung im Baurecht interessierten. Die Gespräche blieben jedoch vorläufig sistiert, da der Entscheid über eine Abgabe im Baurecht im vorliegenden Falle die Grundsatzfrage berührt, ob der kommunale Wohnungsbau im bisherigen Sinne weitergeführt werden soll oder nicht. Dies ist vom Gemeinderat aufgrund der beiden widersprüchlichen Initiativen zu diskutieren.

Kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsbau

Die Wahl zwischen genossenschaftlichem und kommunalem Wohnungsbau im Einzelfall oder generell im Sinne eines Grundsatzentscheides für die nähere Zukunft ist ohne Einfluss auf die städti-

sche Finanzlage. Der Bau einer kommunalen Wohnsiedlung ist eine Anlage des Finanzvermögens, die sich selber verzinst und weder das Budget noch künftige Rechnungen belastet. Steuergelder werden dann und nur dann beansprucht, wenn ein Teil der Wohnungen – unter Mithilfe von Bund und Kanton – durch Subventionen verbilligt werden soll. Mit der Zielsetzung einer sozialen Durchmischung war dies sowohl bei der Stadt als auch bei den Genossenschaften in den letzten Jahren in aller Regel der Fall. Der Entscheid zugunsten einer Baugenossenschaft oder zugunsten des kommunalen Wohnungsbaus präjudiziert in dieser Hinsicht nichts.

Seit 1982 hat die Stadt 22 Baurechtsverträge für genossenschaftliche Neubauten auf städtischem Land abgeschlossen. In einem Fall – Überbauung am Rigiplatz – kam das Projekt aus verschiedenen Gründen nicht zur Ausführung, doch wird dem Gemeinderat demnächst ein neues Projekt mit dem selben Bauträger unterbreitet. Mehrere Baurechtsverträge sind in Planung, so zum Beispiel im Umfeld der Messe Zürich am Standort «Wallisellenstrasse Süd» (Baugenossenschaft GISA, Projektwettbewerb eröffnet) und am Hegianwandweg (Familienheim-Genossenschaft, Projektwettbewerb in Vorbereitung). Im Falle des Standorts «Wallisellenstrasse Süd» hatte der Gemeinderat dem Stadtrat eine Vorlage für kommunalen oder genossenschaftlichen Wohnungsbau in Auftrag gegeben (Weisung 345/1993). Desgleichen am Hegianwandweg in Wiedikon (Motion Köppli). In beiden Fällen hat sich das Finanzdepartement dafür entschieden, die bereits im direkten Umfeld mit Wohnüberbauungen präsente Baugenossenschaft als Bauträgerin auszuwählen. Im Zeitraum seit 1982 wurden in Erfüllung von Volksinitiativen drei Wohnsiedlungen erstellt: Sydefädeli (1983), Limmat II (1985) und Tiefenbrunnen (1991). Auf Initiative des Stadtrates erstellt wurde die Wohnsiedlung Selnau (1995), die ohne ein einziges Inserat vermietet werden konnte. Sie ist von hervorragender städtebaulicher Qualität. Sodann wurde eine Kleinsiedlung mit Musikerwohnungen an der Bienenstrasse gebaut (1997). Inzwischen ist eine Volksinitiative eingereicht worden, mit der die Realisierung des praktisch ausführungsfähigen Projekts «Am Wasser» im kommunalen Wohnungsbau verlangt wird.

Aus dem Rückblick auf die letzten 15 Jahre ergibt sich somit, dass das städtische Wohnbauland überwiegend dem genossenschaftlichen Wohnungsbau zur Verfügung gestellt wurde, dass aber auch der kommunale Wohnungsbau seinen Stellenwert im Rahmen der städtischen Wohnbauförderung hatte und verschiedentlich mit Volksinitiativen gefordert wurde. Ein Blick zurück bis zur Jahrhundertwende bestätigt diese Feststellung: 1908 wurde die erste kommunale Wohnsiedlung gebaut, und 1910 wurden die Regeln für die Unterstützung des genossenschaftlichen Wohnungsbaus erstmals festgelegt und 1924 modifiziert. Dank dieser Förderung konnte sich in Zürich eine Vielzahl von Baugenossenschaften unterschiedlicher Grösse und Eigenart entwickeln. Statutarisch gesicherte Gemeinnützigkeit ist Voraussetzung für die städtische Unterstützung. Der gemeinnützige Wohnungsbau umfasst heute in Zürich über 33 000 Genossenschaftswohnungen, 7000 Wohnungen in kommunalen Wohnsiedlungen und 2300 Wohnungen der beiden Stiftungen für kinderreiche Familien und Betagte.

Obschon der genossenschaftliche Wohnungsbau zahlenmässig dominiert, sind vom kommunalen Wohnungsbau immer wieder wichtige Impulse ausgegangen und wird diesem auch von genossenschaftlicher Seite eine Vorbildfunktion attestiert. Das trifft sowohl für die vielbeachtete Wohnsiedlung «Selnau» («Neuzeitliches Wohnen in der Innenstadt») und die kleine Wohnsiedlung «Bienenstrasse» («Haus für MusikerInnen») als auch für das Projekt «Stiglenstrasse» zu, bei dem ein neues Wettbewerbsverfahren (Gesamtleistungswettbewerb) zu besonders günstigen Mietpreisen führen wird.

Die Frage stellt sich deshalb nicht, ob eine Baugenossenschaft bereit wäre, das Projekt «Stiglenstrasse» zu übernehmen, sondern ob der kommunale Wohnungsbau gestoppt werden soll. Im vorliegenden Fall kann davon ausgegangen werden, dass die Realisierung des Projekts «Stiglenstrasse» durch die Stadt wertvolle Anregungen für den genossenschaftlichen Wohnungsbau liefern wird. Wichtig ist aber, dass die Stadt mit dem Bau und Betrieb der Siedlung eigene Erfahrungen sammeln und sie den Genossenschaften weitergeben kann. Die Einzelinitiative Bloch verdient deshalb den Vorzug, was – wie dargelegt – keine Absage an den genossenschaftlichen Wohnungsbau bedeutet, der ganz im Gegenteil in nächster Zeit weiterhin intensiv gefördert werden soll.

Obwohl der Wohnungsmarkt sich entspannt hat, mangelt es nämlich in Zürich ausgeprägt an vermietbaren grösseren Familienwohnungen, die den heutigen und künftigen Ansprüchen genügen. Von 1300 leerstehenden Mietwohnungen wiesen im Juni 1997 nur 162 mehr als 3 Zimmer auf. Eine kürzlich durchgeführte Analyse der Wegzugsgründe von Familien aus der Stadt Zürich hat diesen Mangel bestätigt. Der Stadtrat ist gewillt, mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln die Schaffung von grösseren Familienwohnungen in den nächsten Jahren aktiv zu fördern. Auf städtischem Land sollen darum zukunftsweisende genossenschaftliche und hin und wieder auch kommunale Neuüberbauungen geplant und realisiert werden. Doch ist es mit Neubauten nicht getan: die Genossenschaften sollen auch für die Erneuerung ihrer Siedlungen motiviert werden. Ebenso ist die Modernisierung der kommunalen Siedlungen zielstrebig voranzutreiben. In manchen Fällen können in Altliegenschaften durch Zusammenlegung von Kleinwohnungen attraktive Familienwohnungen entstehen.

Es bleibt die Frage, ob das Projekt «Stiglenstrasse» auch einen Anteil subventionierter Wohnungen enthalten soll. Vorweg ist festzuhalten, dass in den neueren städtischen Siedlungen, so insbesondere in den Siedlungen «Tiefenbrunnen» und «Selnau» der Mittelstand und auch der obere Mittelstand gut vertreten sind und dass trotzdem – dank subventionierter Wohnungen – eine gute soziale Durchmischung gelungen ist. Mit seinem Beschluss vom 6. September 1995 hat der Gemeinderat in seinen Vermietungsrichtlinien die Absicht des Stadtrates bestätigt: «Ziel ist eine gute soziale Durchmischung der Mieterschaft, namentlich innerhalb der städtischen Wohnsiedlungen». Dies spricht für einen Anteil subventionierter Wohnungen. Die städtische Finanzlage einerseits und die Tatsache, dass das Projekt «Stiglenstrasse» auch ohne Verbilligung zu vergleichsweise günstigen Wohnungen führen wird andererseits, lassen aber die Schlussfolgerung zu, dass der Anteil an subventionierten Wohnungen klein gehalten werden kann. Fällt der Entscheid zugunsten des kommunalen

Wohnungsbaus, wäre deshalb aus heutiger Sicht in der Siedlung «Stiglenstrasse» ein Anteil subventionierter Wohnungen von rund 20 Prozent ausreichend und angemessen. Der einmalige städtische Verbilligungsbeitrag – ergänzt durch Leistungen von Bund und Kanton – kann noch dem Kredit der «Wohnbauaktion 1990» belastet werden.

Ablehnung der Einzelinitiative Kleger bzw. Annahme der Einzelinitiative Bloch

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, die Einzelinitiative Kleger abzulehnen. Mit paralleler Weisung wird dem Gemeinderat gleichzeitig beantragt, die Einzelinitiative Bloch anzunehmen.

Beide Einzelinitiativen betreffen Vorlagen, welche in die Zuständigkeit des Gemeinderates fallen (siehe unten) und damit dem fakultativen Referendum unterstehen. Nach Art. 15 Abs. 3 Gemeindeordnung (GO, Änderung gemäss Gemeindeabstimmung vom 23. November 1997) hat der Gemeinderat zu Initiativen im Bereich des fakultativen Referendums über die Annahme oder Ablehnung zu beschliessen. Dieser Beschluss untersteht gemäss Art. 12 Abs. 1 GO ebenfalls dem fakultativen Referendum. Kommt das Referendum zustande, entscheidet die Gemeinde über die Annahme oder Ablehnung der Initiative.

Bei einer Annahme der Einzelinitiative Kleger durch den Gemeinderat wäre für das konkrete Projekt ein Baurechtsnehmer zu suchen und mit diesem ein Baurechtsvertrag auszuhandeln. Die Zuständigkeit für die Genehmigung des Baurechtsvertrages liegt in der Kompetenz des Gemeinderates (Art. 41 lit. o GO). In diesem Falle müsste der Gemeinderat die bereits vorgelegte Weisung 241/1996 betreffend Objektkredit für die Wohnüberbauung Stiglenstrasse sowie die Einzelinitiative Bloch konsequenterweise ablehnen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Die Einzelinitiative GR Nr. 96/383 von Paul Kleger vom 20. Oktober 1996 betreffend die Realisierung der Wohnüberbauung Stiglenstrasse durch eine private Baugenossenschaft im freitragenden Wohnungsbau ohne städtische und kantonale Subventionierung abzulehnen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

Josef Estermann

der Stadtschreiber

Martin Brunner