

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 10. Juni 2015

506.

Schriftliche Anfrage von Ursula Uttinger und Severin Pflüger betreffend Baugenossenschaften mit Liegenschaften der Stadt im Baurecht, Anzahl und Grösse der Wohnungen, die dem Sozialdepartement zur Verfügung gestellt werden sowie mögliche Gegenleistungen für den Erhalt von Land im Baurecht

Am 11. März 2015 reichten Gemeinderätin Ursula Uttinger (FDP) und Gemeinderat Severin Pflüger (FDP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2015/73, ein:

Diverse Baugenossenschaften, die im Baurecht von der Stadt Zürich Liegenschaften erhalten, sind verpflichtet, 1 % der Wohnungen dem Sozialdepartement zur Verfügung zu stellen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche Genossenschaften stellen wie viele Wohnungen dem Sozialdepartement zur Verfügung? Bitte aufschlüsseln nach Kreis und Wohnungsgrösse; ausserdem Veränderung über die letzten 10 Jahre.
2. Welchen Anspruchsgruppen stellt das Sozialdepartement diese Wohnungen zur Verfügung? Bitte nach Anspruchsgruppen aufschlüsseln.
3. Welche Gegenleistungen müssen Wohnbaugenossenschaften leisten, wenn sie anstelle einer Liegenschaft Land im Baurecht erhalten?
4. Erachtet es der Stadtrat als genügend, nur 1 % der Wohnungen dem Sozialdepartement zur Verfügung zu stellen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Alle Wohnintegrationsangebote des Sozialdepartements sind in der vom Gemeinderat beschlossenen Verordnung über die Wohnintegrationsangebote und deren Tarife, AS 843.400, geregelt. Die Wohnintegrationsangebote richten sich ausschliesslich an Personen und Familien, die ohne fachliche Unterstützung nicht in der Lage sind, Wohnungslosigkeit oder Obdachlosigkeit aus eigener Kraft abzuwenden oder zu überwinden. Die Wohnintegrationsangebote bestehen in kurz-, mittel- oder langfristigen Unterbringungen und sind immer mit einer situativ angepassten fachlichen Betreuung verbunden.

Das Sozialdepartement führt für Personen, die auf dieses Angebot angewiesen sind, den Geschäftsbereich «Wohnen und Obdach»). Die Angebotspalette umfasst die folgenden Formen betreuten Wohnens:

– Notwohnungen:

Ambulant betreutes Wohnangebot für sozial beeinträchtigte Familien mit unterstützungspflichtigen Kindern, die nicht in der Lage sind, eine Wohnungslosigkeit aus eigener Kraft abzuwenden oder zu überwinden. Das Angebot steht nur Familien zu, die seit mindestens zwei Jahren in der Stadt Zürich wohnen. Der Aufenthalt ist auf maximal zwei Jahre befristet und zielt darauf ab, die Gesamtsituation zu verbessern und den Wechsel in den freien Wohnungsmarkt zu ermöglichen.

– Begleitetes Wohnen:

Ambulant betreutes Angebot für Einzelpersonen mit Suchtmittelabhängigkeit oder psychischer Beeinträchtigung, die nicht in der Lage sind, ihren Wohnalltag allein zu meistern. Das Angebot bietet den Betroffenen Unterkunft in einem eigenen Zimmer und sozialarbeiterische Begleitung.

- Familienherbergen:

Stationär betreute Kollektivunterkünfte für obdachlose Familien zur Unterbringung in Notfällen.

- Notschlafstellen:

Stationär betreutes Angebot zur Überlebenshilfe. Es bietet Einzelpersonen aus der Stadt Zürich ein Bett für die Nacht, Beratung, Verpflegung und Waschgelegenheit.

- Nachtpension:

Stationär betreutes Angebot an Langzeitnutzende der Notschlafstelle. Das Angebot dient der Stabilisierung und der Suche nach einer Anschlusslösung.

- Betreute Jugendwohngruppen:

Stationär betreutes Angebot für Jugendliche und junge Erwachsene, die über keine feste Tagesstruktur verfügen und unter Sucht- oder psychischen Problemen leiden. Das Angebot ist auf ein Jahr befristet und dient der Stabilisierung und der Suche nach einer Anschlusslösung.

- Angebote mit Heimbewilligung:

Umfasst den Betrieb «Betreutes Wohnen City».

Die Stadt hat bisher 107 Grundstücke im Baurecht an gemeinnützige Bauträgerschaften, vorwiegend Baugenossenschaften, abgegeben. Diese erstellten darauf 5370 Wohnungen (Stand Ende 2014). Die Baukosten richten sich regelmässig nach den in der kantonalen Wohnbauförderungsverordnung (LS 841.1) festgelegten, maximal zulässigen Limiten. Der Landwert bemisst sich nach den einschlägigen städtischen Richtlinien (STRB Nr. 3251/1965), d. h. in Prozenten der jeweiligen Anlagekosten, abgestuft nach realisierbarer Ausnützung. Der so ermittelte Landwert liegt in der Regel unter dem Marktwert. Die Bauträgerschaften verpflichten sich im Gegenzug zur Erfüllung verschiedener Auflagen. Zu diesen zählen insbesondere die Vermietung der Wohnungen nach dem Kostenmieteprinzip und die dauernde Zweckerhaltung (vgl. Antwort zu Frage 3).

Eine weitere Verpflichtung betrifft die Vermietung von 1 Prozent des gesamten Wohnungsbestands an das Sozialdepartement («1-Prozent-Klausel»). Diese ist Gegenstand der Schriftlichen Anfrage. Die Bestimmung wird seit dem Jahr 2000 in die Baurechtsverträge aufgenommen, die die Stadt mit gemeinnützigen Wohnbauträgern abschliesst oder verlängert. Die entsprechende Vertragsklausel wurde in den vergangenen Jahren überarbeitet. Während anfänglich auch Wohnungen angerechnet wurden, die an andere soziale Institutionen vermietet sind, werden gemäss einer neuen Vertragsklausel in der aktuellen Version nur noch die dem Sozialdepartement zur Verfügung gestellten Wohnungen berücksichtigt. Aus diesem Grund sind die Zahlen der letzten zehn Jahre nur bedingt miteinander vergleichbar. Die neue Vertragsbestimmung lautet: *«Die Baurechtsnehmerin hat dem Sozialdepartement auf Verlangen während der Dauer dieses Baurechts, innert drei Jahren nach Vollzug des Baurechtsvertrags, 1 Prozent ihres Gesamtbestands an Wohnungen auf Stadtgebiet zu vermieten. Dabei ist die Baurechtsnehmerin frei, aus welchen Überbauungen sie geeignete Wohnungen zur Verfügung stellt. Wohneinheiten, die an andere soziale Institutionen vermietet werden, sind nicht anrechenbar.»*

Hintergrund für diese Vertragsklausel bildet die Überlegung, dass sich die Baugenossenschaften mit ihrem grossen Wohnungsbestand an der Wohnraumversorgung von Personen, die zur Wohnungslosigkeit zusätzlich einen Betreuungsbedarf haben und somit auf dem Wohnungsmarkt geringe Chancen haben, beteiligen. Sie leisten damit – neben dem Angebot an preisgünstigen Wohnungen – einen weiteren wertvollen sozialen Beitrag. Nicht zur Ver-

tragsklausel gezählt werden die direkten Vermietungen von Wohnungen an Sozialhilfe Beziehende oder an private soziale Institutionen.

Die Inanspruchnahme von Wohnungen, die von Genossenschaften im Rahmen der «1-Prozent-Klausel» zur Verfügung gestellt werden, setzt voraus, dass die dafür vorgesehenen Bewohnerinnen und Bewohner über eine minimale eigenständige Wohnkompetenz verfügen, die es ihnen – zusammen mit den sie ambulant begleitenden Betreuungspersonen – ermöglicht, ihren Alltag in einer Genossenschaftssiedlung im Rahmen der üblichen Regeln des Zusammenlebens zu gestalten. Entsprechend kommen die von den Genossenschaften dem Sozialdepartement zur Verfügung zu stellenden Wohnungen nur zur Abdeckung des Notwohnungsbedarfs in Frage.

Die gemeinnützigen Bauträgerschaften verhalten sich sehr kooperativ und sind auf Anfrage ohne Weiteres bereit, ihren Verpflichtungen im Rahmen der «1-Prozent-Klausel» nachzukommen. Es verfügen jedoch nicht alle Familien, die auf eine Notwohnung angewiesen sind, über die erforderliche Wohnkompetenz, die für eine Platzierung in einer Genossenschaftssiedlung notwendig ist. Würden sie gleichwohl in solche Wohnungen einquartiert, ergäbe sich daraus ein übermässig hoher, durch das Sozialdepartement zu leistender Integrationsaufwand oder die Platzierung müsste vorzeitig abgebrochen werden. Entsprechend ist das Sozialdepartement zur Deckung des Notwohnungsbedarfs auch auf weniger exponierten Wohnraum angewiesen, den sie von der Liegenschaftenverwaltung der Stadt Zürich und von privaten Wohnbauträgern mieten kann.

Eine Entlastung der Situation trat 2009 ein, als der Gemeinderat den Geschäftsbereich Wohnen und Obdach der Sozialen Einrichtungen und Betriebe ermächtigte, einen Mietvertrag mit der «Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich» über deren ältere Überbauung «Überland» am nordöstlichen Stadtrand abzuschliessen (GR Nr. 2009/90). Die Stiftung gab die 109 kleinräumigen Wohnungen mit bescheidenem Ausbaustandard im Hinblick auf einen Neubau im Quartier Seebach auf. Das erforderliche Bauland veräusserte die Stadt der Stiftung 2010 im Rahmen eines Tauschverfahrens, bei dem die Stadt die Überbauung «Überland» ins Verwaltungsvermögen der Liegenschaftenverwaltung erwarb (GR Nr. 2010/31).

Der Bedarf an Notwohnungen wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst und ist Schwankungen unterworfen. Grössere Auswirkungen ergaben sich aus der Änderung der Rechtsgrundlagen. Die durch Gemeinderatsbeschluss vom 30. November 2011 erlassene «Verordnung über die Wohnintegrationsangebote und deren Tarife» (AS 843.400) führte ab 2012 ein, neu auch die Betreuungsleistungen in den Notwohnungen den jeweiligen Kostenträgerinnen und -trägern zu verrechnen. Diese vollständige Weiterverrechnung der Kosten führte zu einem starken Rückgang der Nachfrage nach Notwohnungen und einem umfangreichen Abbau des Notwohnungsbestands, sodass seither kein dringender Bedarf nach zusätzlichen Wohnungen auf Basis der «1-Prozent-Klausel» mehr bestand.

Während das Notwohnungsangebot des Geschäftsbereichs «Wohnen und Obdach» 2009 noch 320 Wohnungen umfasste, sind es heute (aktuellster Stand 2015) noch deren 146. Davon werden 81 Wohnungen von der städtischen Liegenschaftsverwaltung und 27 Wohnungen von Baugenossenschaften (davon 25 Wohnungen aufgrund der «1-Prozent-Klausel») vermietet. Die restlichen Wohnungen, die in privaten Liegenschaften gemietet werden, werden laufend abgebaut und gestützt auf die «1-Prozent-Klausel» durch Wohnungen bei gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften ersetzt.

Grundsätzlich wären auf Basis der «1-Prozent-Klausel» derzeit bei 20 gemeinnützigen Wohnbauträgern insgesamt 178 Wohnungen auf Verlangen abrufbar.

Zu beachten ist überdies, dass immer wieder Familien, die in einer durch gemeinnützige Wohnbauträgerschaften zur Verfügung gestellten Notwohnung leben, durch die Wohnbau-

trägerschaft in ein ordentliches Mietverhältnis übernommen werden. Diese Wohnungen werden anschliessend nur noch eine begrenzte Zeit an die Erfüllung der «1-Prozent-Klausel» angerechnet.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Welche Genossenschaften stellen wie viele Wohnungen dem Sozialdepartement zur Verfügung? Bitte aufschlüsseln nach Kreis und Wohnungsgrösse; ausserdem Veränderung über die letzten 10 Jahre.»):

Aktuell werden unter Berufung auf die «1-Prozent-Klausel» insgesamt 25 2½- bis 4½-Zimmer-Wohnungen beansprucht. Die Wohnungen verteilen sich auf elf Baugenossenschaften. Sie liegen in den Stadtkreisen 2, 3, 4, 9, 10, 11 und 12. (Aufgrund der geringen Anzahl Wohnungen gemäss nachstehender Tabelle wird auf eine Aufschlüsselung nach Stadtkreisen verzichtet.)

Die Zahlen der vorausgehenden zehn Jahre sind geprägt von den in den einleitenden Bemerkungen dargestellten, mitunter wechselnden Rahmenbedingungen (Änderung der Rechtsgrundlagen, veränderte Nachfrage, Übernahme der Siedlung «Überland»). Hinzu kommt, dass immer wieder auch grössere Wohnungskontingente von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften auch ohne entsprechende Verpflichtung als Notwohnungen zur Verfügung gestellt werden, beispielsweise im Sinne einer Zwischennutzung bis zur Umsetzung eines geplanten Bauvorhabens. Dadurch reduziert sich automatisch der Bedarf, Wohnungen aufgrund der «1-Prozent-Klausel» einzufordern.

Die nachstehende Übersicht gibt Auskunft über sämtliche durch gemeinnützige Wohnbauträgerschaften dem Sozialdepartement in den letzten zehn Jahren zur Verfügung gestellte Notwohnungen:

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Anzahl Notwohnungen gestützt auf «1-Prozent-Klausel» | 21 | 33 | 35 | 29 | 24 | 28 | 22 | 26 | 25 | 24 |
| Anzahl Notwohnungen ohne «1-Prozent-Klausel» | 42 | 50 | 74 | 48 | 49 | 33 | 1 | 2 | 2 | 2 |
| Total | 63 | 83 | 109 | 77 | 73 | 61 | 23 | 28 | 27 | 26 |

Zu Frage 2 («Welchen Anspruchsgruppen stellt das Sozialdepartement diese Wohnungen zur Verfügung? Bitte nach Anspruchsgruppen aufschlüsseln.»):

Die im Rahmen der «1-Prozent-Klausel» zur Verfügung gestellten Wohnungen werden ausschliesslich als Notwohnungen verwendet und damit sozial beeinträchtigten Familien (miteingeschlossenen Konkubinatspaare und Alleinerziehende) mit unterstützungspflichtigen Kindern, die seit mindestens zwei Jahren in der Stadt Zürich wohnen, zur Verfügung gestellt. Der Aufenthalt in den Notwohnungen ist auf zwei Jahre befristet und zielt darauf ab, den Wechsel in den freien Wohnungsmarkt zu ermöglichen.

Zu Frage 3 («Welche Gegenleistungen müssen Wohnbaugenossenschaften leisten, wenn sie anstelle einer Liegenschaft Land im Baurecht erhalten?»):

Die Abgabe von städtischem Land im Baurecht ist im Wesentlichen mit den folgenden Auflagen und Bedingungen verbunden:

- Durchführung eines Projektwettbewerbs mit dem städtischen Amt für Hochbauten
- Einhaltung der Richtlinien des Hochbaudepartements für nachhaltiges Bauen
- Tiefer Wohnflächenverbrauch durch Orientierung an Mindestwohnflächen gemäss Wohnbauförderungsverordnung
- Einhaltung der Grundsätze für den gemeinnützigen Wohnungsbau (Bewirtschaftung nach dem Selbstkostenprinzip, Mietzinskontrolle durch die Stadt)

- Beitrag zur sozialen Durchmischung durch Subventionierung eines Drittels der Wohnungen, verbunden mit der Einhaltung der maximal zulässigen Erstellungskosten gemäss Wohnbauförderungsverordnung
- Verwendung von 1 Prozent der Bausumme für «Kunst und Bau»
- Abgabe von 1 Prozent des gesamten Wohnungsbestands an das Sozialdepartement
- Unentgeltliche Abgabe von 1 Prozent der Hauptnutzfläche im Neubau für quartierbezogene öffentliche Bedürfnisse (Kindergarten u. ä.)
- Unentgeltliche Abgabe von Land der Baurechtsfläche für öffentliche Zwecke (z. B. Trottoir)

Zu Frage 4 («Erachtet es der Stadtrat als genügend, nur 1 % der Wohnungen dem Sozialdepartement zur Verfügung zu stellen?»):

Notwohnungen sind eine auf zwei Jahre befristete Übergangslösung. Während des Aufenthalts werden die betroffenen Familien angeleitet, wie sie die Anforderungen und Erwartungen von Vermietenden und Nachbarinnen und Nachbarn erfüllen können. Die Mehrheit der Familien zieht schon vor Ablauf der Frist in eine Wohnung mit regulärem Mietvertrag um. So werden Notwohnungen laufend frei und können an neue Familien weitergegeben werden.

Dem Sozialdepartement stehen derzeit genügend Wohnungen zur Verfügung, um den Bedarf an Notwohnungen zu decken. Soweit es sich als sinnvoll erweist, die bei privaten Eigentümerinnen und Eigentümern angemieteten Notwohnungen zu ersetzen, würde die «1-Prozent-Klausel» bei gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften mit städtischem Baurechtsland vermehrt angerufen.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti