



Stadt Zürich



# Positionen zur städtischen Wohnpolitik Stadtrat von Zürich

November 2009

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>Handlungsleitlinien</b>	<b>4</b>
<b>Wohnpolitik der Stadt Zürich 1998-2009</b>	<b>5</b>
Breite Ausrichtung der Wohnpolitik mit zwei Legislatorschwerpunkten	5
Baurechtsvergabe ermöglicht viel zeitgemässen preiswerten Wohnraum	6
Stiftungen der Stadt und Unterstützung von Organisationen	7
Zwischen 2000 und 2008 Wohnbaudynamik wie schon lange nicht mehr	8
<b>Neue Herausforderungen</b>	<b>9</b>
Anhaltend hohe Nachfrage nach Wohnraum	9
Schwindende Landreserven für den Wohnungsbau	10
Erneuerung bietet verschiedene Chancen	11
Gute sozialräumliche Durchmischung nicht selbstverständlich	13
Folgerung: Fortführung der Wohnpolitik mit veränderten Schwerpunkten	15
<b>Massnahmen in der künftigen Land- und Immobilienpolitik</b>	<b>16</b>
Vorgehen innerhalb der Stadtgrenzen	17
Vorgehen ausserhalb der Stadtgrenzen	18
<b>Weiteres Wachstum? - Grundsätzliche Betrachtungen zum Bauzonengerüst</b>	<b>19</b>
Kurz- und mittelfristige Perspektive: Die nächsten rund 10 Jahre	19
Längerfristige Perspektive	20

# Vorwort

In der Stadt Zürich sind in den letzten Jahren tausende von neuen Wohnungen entstanden. Die Dynamik im Wohnungsbau ist und bleibt weiterhin hoch. Trotzdem ist die Nachfrage nach Wohnungen, vor allem im preisgünstigen Bereich und vor allem in den besonders begehrten innerstädtischen Quartieren, viel grösser als das Angebot. Wohnen ist angesichts der ungestillten Wohnungsnachfrage in der Stadt Zürich ein zentrales Thema. Im Gemeinderat wurden dazu verschiedene Vorstösse eingereicht und auch die Medien befassen sich intensiv mit dem Thema. Es brennt derzeit unter den Nägeln.

Auch für den Stadtrat ist das Thema von hoher Dringlichkeit und dies nicht erst seit heute, sondern seit 1998, als er den Legislatorschwerpunkt «10'000 Wohnungen in zehn Jahren» lancierte. Der Stadtrat hat die Arbeit 2002 – 2006 mit einem zweiten Legislatorschwerpunkt «Wohnen für alle» weitergeführt. Seither betreut die interdepartementale Arbeitsgruppe «Plattform Wohnen» unter Federführung der Stadtentwicklung Zürich das Querschnittsthema Wohnen weiter.

In den letzten Jahren haben sich einige Rahmenbedingungen in der Stadt verändert – so stehen z.B. kaum mehr neu zu nutzende Industrieareale oder grössere unbebaute Areale zur Verfügung. Neuer Wohnraum kann fast nur noch durch Verdichtung bestehender Wohnquartiere oder durch Ergänzungs- und Ersatzneubauten erschlossen werden. Zudem ist die Erneuerung der Bausubstanz angesichts der Ziele der 2000 Watt-Gesellschaft vermehrt ins Zentrum gerückt.

Der Stadtrat hat deshalb die «Plattform Wohnen» mit der Ausarbeitung wohnpolitischer Strategien beauftragt, diese Strategien dann intensiv diskutiert und daraus Handlungsrichtlinien abgeleitet. Diese Handlungsrichtlinien stehen im Einklang mit der Räumlichen Entwicklungs-Strategie des Stadtrats, die neben anderen thematischen Feldern auch Aussagen zur Wohnstadt Zürich und zum unterschiedlichen Umgang mit Zürichs Quartieren machen wird.

Mit dem vorliegenden Positionspapier will der Stadtrat aufzeigen, wo seine Möglichkeiten aber auch seine Grenzen als kommunale Behörde im Bereich Wohnen liegen, und wie er die bestehenden Möglichkeiten nutzen will. Ziel des Stadtrates ist es, Zürich als lebendiges urbanes Zentrum und attraktive Wohnstadt mit einer breit durchmischten Bevölkerung zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Corine Mauch, Stadtpräsidentin

# Handlungsleitlinien

1. Die Befriedigung der grossen Nachfrage nach Wohnungen hängt unter anderem vom Wachstum der Wohnfläche pro Person ab. Die Stadt knüpft darum die Vergabe von Baurechten künftig an Belegungsbedingungen.
2. Die Stadt kauft auch in Zukunft Land bzw. Liegenschaften zwecks vergünstigter Abgabe für den genossenschaftlichen Wohnungsbau und zur Bereitstellung von kommunalem Wohnraum, insbesondere durch gezielte Arrondierungskäufe, um damit taugliche Grundstücksgrössen zu erreichen. Damit soll ein Anteil von mindestens 25% gemeinnütziger Wohnungen am Gesamtbestand gehalten werden.
3. Die Stadt verkauft Land bzw. Liegenschaften ohne strategische Bedeutung ausserhalb und innerhalb der Stadtgrenzen, um den finanziellen Spielraum für gezieltes wohnpolitisches Handeln in Gebieten und Situationen von besonderem Interesse zu erhöhen.
4. Das im Siedlungsgebiet vorhandene bauliche Verdichtungspotenzial soll quartiergerecht genutzt werden, um mehr zeitgemässen und zukunftstauglichen Wohnraum zu schaffen. Die Stadt unterstützt deshalb auch weiterhin qualitativ wertvolle Ersatzneubauten.
5. Die soziale Durchmischung ist für die Stadt ein zentraler Wert. Zu deren Gewährleistung spielt der hohe Anteil gemeinnütziger Wohnungen eine wichtige Rolle. Um diese Durchmischung im Zuge der weiteren Verdichtung und des weiteren Wachstums zu erhalten, wird die Stadt im Rahmen ihrer Möglichkeiten künftig auch in sozial besser gestellten und damit teureren Quartieren wohnpolitisch aktiv.
6. Dort wo die Stadt mit Infrastruktur- oder planerischen Massnahmen Mehrwerte schafft, setzt sie sich im Rahmen von Verhandlungen mit grösseren Grundeigentümern über Sonderbauvorschriften oder Gestaltungsplanverfahren für einen angemessenen Anteil gemeinnütziger Wohnungen ein.
7. Zwischen dem Ziel, im Sinne von «Wohnen für alle» auch in Zukunft günstigen Wohnraum für verschiedene soziale Schichten und Generationen in der Stadt Zürich bereitzustellen, und den wachsenden Anforderungen an den Wohnungsbau öffnet sich in zunehmendem Mass ein Spannungsfeld. Dem Thema der Kostentreiber im Wohnungsbau muss künftig mehr Beachtung geschenkt werden.
8. Die Anforderungen der Vision 2000-Watt-Gesellschaft an das Bauen bleiben auch nach Abschluss des Legislaturschwerpunktes «Nachhaltige Stadt Zürich – auf dem Weg zur 2000-Watt-Gesellschaft» wichtig und aktuell. Dabei sind insbesondere die sozialen Konsequenzen für den Wohnungsbau genauer zu untersuchen.

# Wohnpolitik der Stadt Zürich 1998-2009

## Breite Ausrichtung der Wohnpolitik mit zwei Legislatorschwerpunkten

1998 definierte der Stadtrat den Legislatorschwerpunkt «10'000 Wohnungen in 10 Jahren» (1998-2002) und markierte damit den Beginn einer dynamischeren Phase im Stadtzürcher Wohnungsbau: Innerhalb eines Jahrzehnts sollten durch eine Koordination von städtischen und privaten Anstrengungen 10'000 neue, insbesondere grosszügige und familientaugliche Wohnungen entstehen.

Im Jahre 2002 weitete dann der Stadtrat im Rahmen des neuen Legislatorschwerpunktes «Wohnen für alle» (2002 bis 2006) das Programm nochmals aus. Es bestand aus einem breiten Mix von Zielen, die eine gute Wohnungsversorgung fördern sollten:

- Förderung fehlender Wohnungssegmente (z.B. grosser Wohnungen) bei allen Investorenarten (Miete und Eigentum) durch Um- und Neubau mit einem Schwerpunkt auf grossen Familienwohnungen (Weiterführung des Programms 10'000 Wohnungen in 10 Jahren).
- Notwendige Erneuerung des Bestandes und Anpassung an heutige Bedürfnisse (inkl. Ersatzneubauten) bei städtischen Wohnungen und gemeinnützigen Wohnbauträgern.
- Unterstützung von zielgruppenspezifischen Wohnungsprojekten (Ziel: 200 Alterswohnungen und 200 Wohnungen für Junge in Ausbildung).
- Förderung von preisgünstigem und experimentellem Wohnungsbau.
- Förderung qualitativ hochstehender Wohnbautätigkeit.
- Schaffung von Übergangs-Wohnraum für Familien und andere Personen in Notsituationen sowie Asylsuchende.

Seit Ende der letzten Legislatur (2006) wird die bewährte Politik – wenngleich nicht mehr in Form eines Legislatorschwerpunkts definiert – in allen wesentlichen genannten Bereichen weiter geführt.

Faktisch wurde das Ziel von 10'000 Wohnungen bereits nach 8 statt 10 Jahren erreicht – auch wenn nicht alles Grosswohnungen sind, wie dies ursprünglich beabsichtigt war.<sup>1</sup> Und nach 10 Jahren – bis Ende 2008 – waren es bereits 13'352 Wohnungen (wovon 7196 mit mindestens 4 ½ Zimmern), die seit Anfang 1999 in der Stadt Zürich neu gebaut wurden, davon rund 30% durch gemeinnützige Wohnbauträger. In den Neubauwohnungen leben insbesondere mehr Familien. Seit 2004 verzeichnet die Stadt Zürich gar wieder Geburtenüberschüsse (2008: +1100 Personen), was für eine Schweizer Grossstadt bemerkenswert ist.

---

<sup>1</sup> 54% der 1999-2008 gebauten Wohnungen besitzen mindestens 4 Zimmer. Mit den flächenmässig grossen Loft- und Atelierwohnungen zusammen sind es fast 60% Grosswohnungen.

## Baurechtsvergabe ermöglicht zeitgemässen preiswerten Wohnraum

Baurechtsvergaben an gemeinnützige Wohnbauträger (Genossenschaften und einzelne Stiftungen) sind ein effektives Mittel der Stadt, um günstigen Wohnraum zu schaffen. Die daraus entstehenden Wohnungen basieren auf der Kostenmiete und sind deshalb meist deutlich günstiger als diejenigen privater Anbieter.

In den letzten 10 Jahren wurden insgesamt 19 Baurechtsverträge vollzogen, die insgesamt zu 1000 Wohnungen führen, von denen bereits über 900 fertig erstellt sind. Weitere rund 950 Wohnungen sind bereits absehbar. Zählt man alle gemeinnützigen Wohnungen zusammen, die seit 1999 mittels direkter oder indirekter städtischer Unterstützung (Baurechte, zinslose Darlehen, Restfinanzierungen, Genossenschaftskapital, Wettbewerbe etc.) entstanden sind, kommt man gar auf rund 3000 neue Wohnungen.

Die Neubauwohnungen aus Baurechtsverträgen teilen sich folgendermassen auf (Stand Sommer 2009):

- 4 Baurechtsverträge mit insgesamt 247 Wohnungen wurden in der Legislaturperiode 1998 bis 2002 («10'000 Wohnungen in 10 Jahren») vollzogen, und alle Wohnungen sind fertig erstellt.<sup>2</sup>
- 12 Baurechtsverträge in 9 verschiedenen Projekten mit insgesamt 667 Wohnungen wurden in der Legislaturperiode 2002 bis 2006 («Wohnen für alle») vollzogen. 597 Wohnungen davon sind fertig erstellt.<sup>3</sup>
- Weitere 3 Baurechtsverträge wurden in der aktuellen Legislaturperiode seit Sommer 2006 vollzogen. Sie umfassen 79 Wohnungen (61 davon fertig erstellt).<sup>4</sup>
- Weitere 7 Verträge in 5 Projekten sind entweder von der Projektierung her abgeschlossen aber blockiert oder aber in Planung/Verhandlung. Daraus entstehen künftig rund 950 Wohnungen.<sup>5</sup>

Neben der Baurechtsvergabe war die Stadt auch im kommunalen Wohnungsbau aktiv (abgeschlossener Ersatzneubau Werdwies, Ersatzneubauprojekt Rautistrasse und geplante Neubausiedlung auf der Kronenwiese).

---

<sup>2</sup> Stöckenacker in Unteraffoltern (BG Süd-Ost, 51 Wohnungen), Am Wasser in Höngg (BG Zurlinden, 31 Wohnungen), Wallisellenstrasse in Oerlikon (GISA, 90 Wohnungen) und Hegianwandweg in Wiedikon (FGZ, 75 Wohnungen).

<sup>3</sup> Klebestrasse in Leimbach (Stiftung SBW) mit 22 Wohnungen, Vista Verde in Leimbach (BG Freiblick + BG Zurlinden, 116 Wohnungen), Hagenbuchrain (BG Sonnengarten, 41 Wohnungen), Triemlistrasse in in Albisrieden (BG Sonnengarten, 70 Wohnungen; Ersatzneubau, erst 2011 fertig erstellt), Steinacker in Witikon (WSGZ + Asig, 74 Wohnungen), Triemli II (Paul Clairmont) in Wiedikon (BG Rotach, 49 Wohnungen), Stähelimatt in Seebach (BG Linth Escher + BG Schönaue, 76 Wohnungen), Wolfswinkel in Unteraffoltern (ABZ, 187 Wohnungen) und Im Bockler in Schwamendingen (Wogono, 32 Wohnungen).

<sup>4</sup> A-Park in Albisrieden (BG Zurlinden, 56 Wohnungen), Schöneggstrasse in Aussersihl (BG Homelab, 5 Wohnungen) und Rigiplatz in Oberstrass (WSGZ, 18 Wohnungen, erst 2010 fertig erstellt).

<sup>5</sup> Ringling in Höngg (GBMZ, 2 Mal Sonnengarten, SAW, Total 271 Wohnungen), Guggach 8 (Strassenbahner, 78 Wohnungen), Hunzikerareal in Leutschenbach / Saatlén (bg mehr als wohnen, ca. 450 Wohnungen, Kalkbreiteareal (Genossenschaft Kalkbreite, 50-60 Wohnungen) sowie Tièche-Strasse (BEP und privater Investor, rund 100 Wohnungen).

Ebenso sind folgende wichtige Instrumente der städtischen Wohnpolitik zu nennen, welche schon seit langem angewandt werden:

- Zinslose, rückzahlbare Darlehen aus Rahmenkrediten zur gezielten Verbilligung von Wohnungen für niedrige Einkommen (7'000 subventionierte Wohnungen).
- Beteiligung am Genossenschaftskapital und städtische Vertreter in Vorständen.
- Günstige Restfinanzierungsdarlehen der Pensionskasse der Stadt Zürich.
- Mit den Rahmenkrediten aus Wohnbauaktionen, die von Volk oder Parlament genehmigt werden, wird ein Teil der erstellten Wohnungen von gemeinnützigen Wohnbauträgern gezielt verbilligt (subventioniert). Solche Rahmenkredite existieren auch für Jugend- und Studentenwohnungen.

## Stiftungen der Stadt und Unterstützung von Organisationen

Bereits im Legislaturschwerpunkt «Wohnen für alle» (2002-2006) wurden einige spezifische Zielgruppen wie ältere Menschen, Junge in Ausbildung und Personen in Notsituationen anvisiert.

Folgende Stiftungen, welche zu 100% durch städtische Gelder gespiesen werden, agieren auf dem städtischen Wohnungsmarkt zu Gunsten spezifischer Zielgruppen:

- Die Stiftung Alterswohnungen (SAW) mit rund 2'000 altersgerechten Wohnungen. Seit 2005 sind diese in neuen Siedlungen zu einem Drittel auch offen für den freitragenden Wohnungsbau.
- Die Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien mit rund 500 Wohnungen für Familien mit mindestens drei Kindern.
- Die Stiftung für preisgünstigen Wohn- und Gewerberaum (PWG) mit über 1000 Wohnungen: Sie erwirbt Liegenschaften, um in bestehenden oder allenfalls neu zu erstellenden Bauten preisgünstigen Wohnraum und preisgünstige Räumlichkeiten für Kleinbetriebe zu erhalten bzw. zu schaffen und diese der Spekulation zu entziehen.
- Im Jahre 2006 haben die Stimmberechtigten das Stiftungskapital der Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich um 60 Mio. Franken aufgestockt. Um 10 Mio. erhöht wurde das Stiftungskapital der Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien (Gemeinderatsbeschluss 2005). Dank mehr Kapital haben auch diese beiden Stiftungen jetzt Handlungsspielraum.

Darüber hinaus werden folgende Organisationen, welche Wohnraum für Junge zur Verfügung stellen, von der Stadt mit unterstützt:

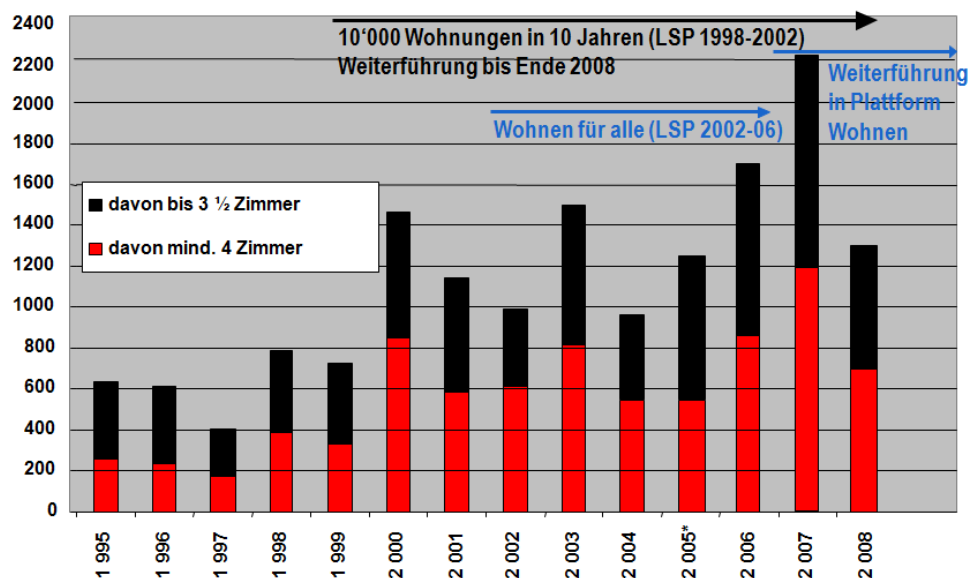
- Die Stiftung für Studentisches Wohnen (getragen von der ETH, der Universität Zürich, der Stadt Zürich und der Studentischen Wohngenossenschaft Woko) bietet via Woko rund 800 preiswerte Wohngelegenheiten in Eigenbesitz an, die den studentischen Bedürfnissen entsprechen. Zusätzlich vermietet die Woko rund 750 weitere Wohngelegenheiten, welche v.a. von der ETH, der Stadt Zürich und der Woko zur Verfügung gestellt werden.
- Der Verein Jugendwohnnetz vermietet gegen 500 Wohnungen (etliche davon in städtischem Besitz) in der Stadt Zürich an über 1'000 jugendliche MieterInnen.

Zudem betreibt die Stadt in Eigenregie 27 Altersheime, ein Gästehaus und 10 Pflegezentren.

### Zwischen 2000 und 2008 Wohnbaudynamik wie schon lange nicht mehr

Die Wohnbaudynamik hat während den Legislaturperioden 1998-2002 («10'000 Wohnungen in 10 Jahren») und 2002-2006 («Wohnen für alle»), insbesondere seit der Jahrtausendwende, deutlich zugenommen. Sie hat in den letzten Jahren Werte erreicht, wie sie zuletzt in den frühen 70er Jahren und davor auftraten. Neben der allgemein positiven Wirtschaftsentwicklung seit der Jahrtausendwende ist dies auf eine durch die BZO 1999 wieder gewonnene Rechts- und Planungssicherheit, auf ein damit verbundenes gutes Vertrauensklima zwischen Stadt und Investoren (etwa dank erfolgreicher kooperativer Planungen) und ein darauf basierendes gestiegenes Investorenvertrauen in der Stadt, sowie auch auf konkrete Unterstützung durch die zwei städtischen Legislaturschwerpunkte und die breite Abgabe von Baurechten zurückzuführen.

#### Neu erstellte Wohnungen und Grosswohnungen (mit mind. 4 Zimmern) seit 1995



Es kann festgestellt werden, dass eine offenbar gut ausgerichtete städtische Politik in den vergangenen Jahren auch zu guten Ergebnissen führte, sowohl was die ausgewogene Bevölkerungszusammensetzung wie die fiskalpolitischen Ziele betraf. Dennoch bleiben Herausforderungen bestehen, und es kommen angesichts nur noch weniger vorhandener unüberbauter Areale neue hinzu.

Auch für die kommenden Jahre ist davon auszugehen, dass die Nachfrage nach Wohnraum in der Stadt hoch bleibt. Nach wie vor ist demnach eine entsprechend hohe Wohnbaudynamik nötig, um mit den Bedürfnissen der Nachfragenden einigermaßen Schritt halten zu können. Es kann immerhin festgestellt werden, dass viele Projekte bereits ausgelöst oder im Planungsprozess weit voran geschritten sind und mit grosser Wahrscheinlichkeit auch realisiert werden.



# Neue Herausforderungen

## Anhaltend hohe Nachfrage nach Wohnraum

Auch künftig kann grundsätzlich von einem hohen Nachfragedruck nach Wohnraum in der Stadt Zürich ausgegangen werden.

Für diese Annahme sprechen mehrere Gründe:

- Ein Ende der Reurbanisierung als gesellschaftliche Grundtendenz ist nicht in Sicht. Das «Städtische» als Lebensform ist attraktiv und spricht breite Bevölkerungskreise an. Man kann im Moment davon ausgehen, dass die Stadt im Allgemeinen und die Stadt Zürich im Speziellen in absehbarer Zukunft ein beliebter und begehrter Lebensraum bleiben wird.
- Institutionelle Investoren – insbesondere Pensionskassen – werden weiterhin sehr interessiert sein, in inländische Immobilien zu investieren, denn ihr Kapitalstock wird zumindest noch einige Jahre anwachsen<sup>6</sup>, und da bieten sich gerade angesichts der Finanzmarktkrise inländische Immobilien als eher risikoarme Anlagen mit einem voraussehbaren Liquiditätsfluss an. Diese Investorengruppe fokussiert in ihrer Anlagepolitik stark auf die grossen Schweizer Wirtschaftsräume. Als erstklassig gelten insbesondere zentrale Lagen im Grossraum Zürich. Diese Tendenz verstärkt sich gerade in Zeiten erhöhter Unsicherheit, wenn sich die Investitionstätigkeit wieder vermehrt am Kriterium einer guten, zentralen Lage orientiert.
- Kürzere Wege und damit städtisches Wohnen wird auch darum attraktiver, weil längerfristig von steigenden Energiepreisen auszugehen ist - selbst unter Berücksichtigung technologischer und gesellschaftlicher Innovationen (Substitution, Effizienzzuwachs, neue Lebens- und Arbeitsformen) und konjunkturell bedingter temporärer Preissenkungen. Diese Entwicklung verschafft zentralen, dichten und verkehrstechnisch gut erschlossenen Lagen mit Nähe zu einem grossen Angebot an Arbeitsmöglichkeiten zusätzliche Attraktivität.

Von einer grundlegenden Entspannung auf dem Stadtzürcher Wohnungsmarkt ist deshalb auch längerfristig nicht auszugehen. Die Preise werden demnach verhältnismässig hoch bleiben und Anreize für weiteren Wohnungsbau und damit für die weitere bauliche und bevölkerungsmässige Verdichtung der Stadt schaffen.

---

<sup>6</sup> In den kommenden Jahren wird der Kapitalstock der Pensionskassen aus demographischen Gründen steigen. Gemäss einer BWO-Studie («Umgang der Pensionskassen mit den Immobilienanlagen») dürfte er erst nach etwa 2025 abnehmen, wobei aber der Anteil an Immobilien im Portfolio noch weiter steigen könnte.



## Schwindende Landreserven für den Wohnungsbau

In den letzten Jahren wurden zahlreiche grosse Wohnbauprojekte in der Stadt Zürich sowohl von privaten wie gemeinnützigen Investoren realisiert oder geplant. Dabei handelte es sich entweder um Projekte in ehemaligen Industrie- und Gewerbegebieten (v.a. Neu Oerlikon, Zürich-West, Leutschenbach, Binz-Giesshübel, Letzi/Zollfreilager). Oder aber um solche auf städtischem Baurechtsland auf der «grünen Wiese» in Affoltern, Albisrieden, Aussersihl, Höngg, Oberstrass, Oerlikon, Leimbach, Leutschenbach, Schwamendingen, Seebach, Wiedikon und Witikon.

Diese Phase des Wohnungsbaus mit grösseren städtischen Landreserven für den Wohnungsbau geht nun zu Ende. Künftig stehen unbebaute Areale nicht mehr in den bisher gewohnten Dimensionen zur Verfügung.<sup>7</sup> Deshalb muss die Stadt – um weiterhin Land im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger abgeben zu können – die bereits begonnenen Bestrebungen und Aktivitäten weiterführen und intensivieren. Die Stadt und ihre Stiftungen müssen insbesondere mittels gezieltem Erwerb neue Baurechtsareale im bereits überbauten Gebiet schaffen. Um günstigen Wohnraum zu schaffen, muss die Stadt dabei allenfalls auch zu Abschreibungen bereit sein.

<sup>7</sup> Es gibt aktuell nur noch einige wenige grössere Areale in städtischem Besitz, welche für die Baurechtsabgabe in Frage kommen. Grosse unüberbaute Areale innerhalb der Stadt existieren fast nicht mehr, aber es bestehen beträchtliche Verdichtungspotenziale im überbauten Gebiet. Grössere Flächen mit Potenzial für Wohnraum gibt es heute v.a. noch im Entwicklungsgebiet Leutschenbach (Thurgauerstrasse, Busgarage und Heineken-Areal). Im Gleisraum Limmatall gibt es zudem ein Umnutzungspotenzial, wobei nur ein kleiner Teil für Wohnen zur Verfügung stehen soll, weil der grössere Teil entsprechend der Stossrichtung der Strategien Zürich 2025 für hochwertige industrielle Nutzungen reserviert bleiben soll.

## Erneuerung bietet verschiedene Chancen

Im Rahmen der räumlichen Entwicklungsstrategie (RES) der Stadt werden verschiedene Teil-Strategien entwickelt, welche einen gebietsspezifischen Umgang mit der bestehenden Bausubstanz postulieren, der vom Bewahren über die Weiterentwicklung bis zur Neuorientierung geht.

Erneuerung ist in jeder Stossrichtung ein Thema (auch beim Bewahren, wo eine teilweise Erneuerung angestrebt wird). In gewissen Gebieten steht die Verdichtung innerhalb des überbauten Gebiets im Vordergrund, um weiteren Landverbrauch zu vermeiden, das Energiesparen sowie der Schutz vor verschiedenen Immissionen.

Bei der Frage, ob Wohnungen saniert oder von Ersatzneubauten abgelöst werden sollen, ist zwischen sozialen Überlegungen (Verlust kostengünstiger Altbauwohnungen, Quartierdurchmischung) sowie ökonomischen, ökologischen (2000 Watt-Gesellschaft) und weiteren Aspekten (z.B. Denkmalschutz, Städtebau) abzuwägen.

Aufgrund der Wohnungsgrössen und der Qualität der Bausubstanz stehen für Ersatzneubauten und umfassende Veränderungen der Altbaustruktur insbesondere Zwischen- und Nachkriegsbauten der «kritischen Bauperiode» (etwa 1930 bis 1960) im Vordergrund.

### **Verdichtungspotenzial nutzen**

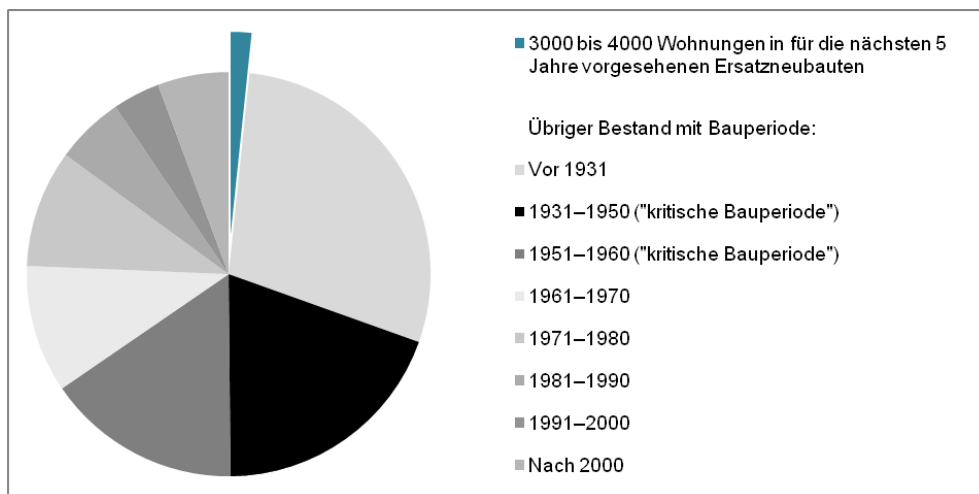
Aktuellen Bedürfnissen entsprechender Wohnraum muss künftig vor allem in bereits bestehenden Wohngebieten entstehen. Dieser kann dort entweder über die Erneuerung bestehender Wohngebäude geschaffen werden (teilweise auch mit Verdichtung verbunden), oder durch verdichtende Ersatzneubauten<sup>8</sup>. Dieses Verdichten des Bestandes ist aufgrund der bereits vorhandenen Bevölkerung und des gewachsenen Umfeldes aber deutlich anspruchsvoller als das Bauen in Neubaugebieten «auf der grünen Wiese». Zudem geht hierbei oft günstiger Wohnraum verloren.

Heute ist festzustellen, dass der Anteil an geplanten Ersatzneubauten deutlich niedriger ist als oft angenommen: Will man verhindern, dass das «Bauwerk Stadt Zürich» laufend deutlich älter wird und sich immer mehr von den aktuellen Wohnungsstandards entfernt, so müsste im Vergleich zur aktuellen Ersatzneubaudynamik eher mehr als weniger abgebrochen werden (siehe nachfolgende Abbildung).

---

<sup>8</sup> Räumliche Verdichtung kann, muss aber nicht mit bevölkerungsmässiger Verdichtung einhergehen: Ob in Ersatzneubauten mehr oder weniger Personen als zuvor dort wohnen, hängt insbesondere von der früheren Belegungsdichte ab.

## Geplante oder vorgesehene Ersatzneubauten sowie Alter der Wohnungen



*Es ist anzunehmen, dass in den nächsten fünf Jahren rund 3000 bis 4000 Wohnungen durch Ersatzneubauten ersetzt werden. Dies macht für fünf Jahre nur rund 2% aller Wohnungen in der ganzen Stadt aus respektive 0.4% pro Jahr, was eher zu wenig ist. Quelle: Überdepartementale Wohnbauprojekt Datenbank, Stadtentwicklung Zürich*

## Energetische Massnahmen im Hinblick auf die 2000-Watt-Gesellschaft

Ein weiterer Grund für eine Erneuerung der Bausubstanz ist die energiepolitische Diskussion. Die Stadt Zürich definierte für die aktuelle Legislatur 2006-2010 u.a. den Legislatorschwerpunkt «Nachhaltige Stadt Zürich - auf dem Weg zur 2000-Watt-Gesellschaft». <sup>9</sup> Da das grösste Potential zur Energieverbrauchsreduktion bei der Gebäudenutzung und bei der Mobilität liegt, sieht der Legislatorschwerpunkt einen entsprechenden Fokus auch im Bereich Bauen vor. Die im Rahmen des LSP entstandene Arbeitsgruppe «Wohnen auf dem Weg zur 2000-Watt-Gesellschaft» ist daran, entsprechende Vorschläge auszuarbeiten. Diese enthalten z.B. Standards bei Neubauten und Anreize zu energetischen Sanierungen. Diese können dazu führen, dass Sanierungen schneller als geplant durchgeführt werden. <sup>10</sup>

## Schutz vor Lärm und anderen Immissionen

Eine weitere wichtige Ursache für Erneuerungen sind die vom Verkehr verursachten Emissionen (Luft, Lärm). Mit Neubauten kann diesem Problem in der Regel wirksamer begegnet werden als mit blossen Sanierungen.

<sup>9</sup> Angestrebt wird eine umwelt- und klimaverträgliche und nicht nukleare Energieversorgung. Der CO<sub>2</sub>-Ausstoss soll von heute fünf bis sechs Tonnen bis 2050 auf eine Tonne pro Person reduziert werden bei gleichzeitiger Verminderung des Primärenergieverbrauchs auf 2000 Watt durchschnittliche Dauerleistung pro Person. Erste Massnahmen in Richtung 2000-Watt-Gesellschaft wurden bereits eingeleitet und sollen in den kommenden Jahren ausgebaut werden.

<sup>10</sup> Es geht um die Verminderung des Energieverbrauchs (Energieeffizienz) und den Einsatz wenig umweltbelastender und erneuerbarer Energieträger für die Abdeckung des Restenergiebedarfs. Handlungsfelder sind dabei sowohl Raumwärme und Wassererwärmung als auch die elektrischen Geräte.

## Gute sozialräumliche Durchmischung nicht selbstverständlich

Die heute vorhandene sozialräumliche Durchmischung ohne extreme Gegensätze ist zentral für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Stadt Zürich. Vielfältige Berührungspunkte und Begegnungsmöglichkeiten der verschiedenen Bevölkerungsgruppen verhindern die soziale Entfremdung und sind letztlich eine unabdingbare Voraussetzung für friedliches Zusammenleben. Zürich ist mit seiner im internationalen Vergleich kleinräumigen sozialen Durchmischung bisher gut gefahren. Die Durchmischung ist ein wichtiger Bestandteil der ausgezeichneten Lebensqualität in dieser Stadt. Diesem Zustand muss Sorge getragen werden.

In den Strategien Zürich 2025 wird denn auch die «Gewährleistung eines guten sozialen Zusammenhalts der städtischen Gesellschaft im Sinne einer Integration der verschiedenen sozialen und ethnischen Gruppen, wie auch von Alt und Jung» als eine der massgeblichen Herausforderungen für die Stadt Zürich bezeichnet. Weiter heisst es, dass «bei sich abzeichnenden Tendenzen einer sozialen Polarisierung und räumlichen Segregation frühzeitig Gegenmassnahmen eingeleitet werden» sollen.

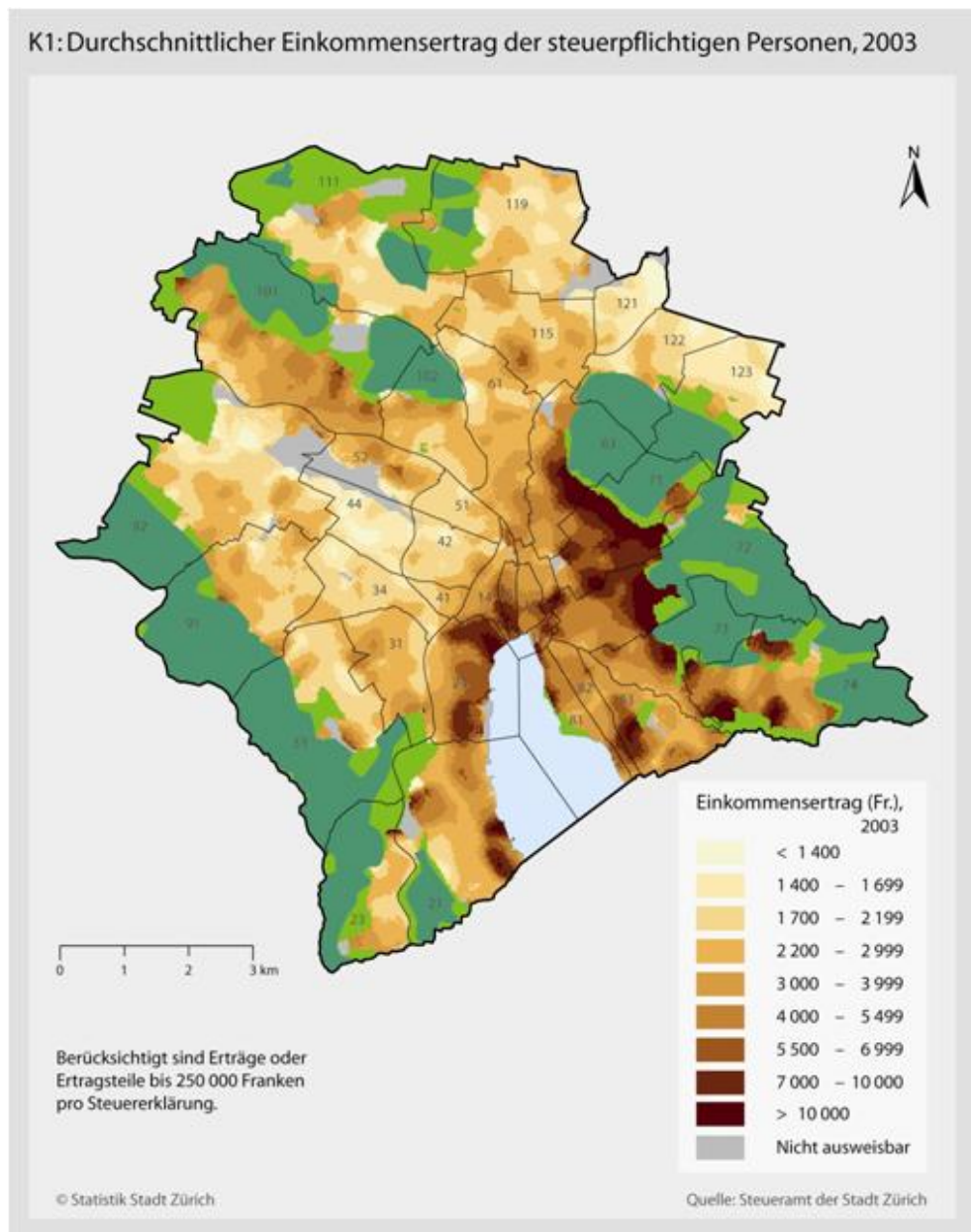
Die sozialräumliche Zielsetzung, dass in allen Quartieren jeweils ein breites Bevölkerungsspektrum vertreten sein soll, konnte bisher erreicht werden. Einen Beitrag dazu leisten auch die mit dem Legislatorschwerpunkt «Wohnen für alle» geförderten Massnahmen sowie das Wohnangebot der städtischen Stiftungen. Bedeutsam sind dabei Massnahmen wie die Abgabe von Baurechtsland und die zinslosen Darlehen (für gezielte Verbilligungen von Wohnungen) an gemeinnützige Wohnbauträger, die Förderung der Erneuerung und die Anpassung des Bestandes an heutige Bedürfnisse sowohl beim genossenschaftlichen als auch beim städtischen Wohnungsbestand sowie die Förderung von Wohnraum für spezifische Gruppen (alte, junge und bedürftige Menschen).

Aus sozialpolitischen Überlegungen ist ein massgebender Anteil an günstiger Altbau-substanz am Gesamtwohnungsbestand wichtig. Aus der vorhergehenden Grafik zu den geplanten Ersatzneubauten und dem Alter der Wohnungen wird ersichtlich, dass dieses Wohnungssegment trotz Sanierungen und Ersatzneubauten auch künftig gross bleiben wird. Das Durchschnittsalter der Wohnbausubstanz wird sogar weiter steigen. Im gemeinnützigen Wohnungssegment gehören zudem erfahrungsgemäss die heute erstellten Ersatzneubauten bereits in 10 bis 20 Jahren nicht nur zum preiswerten, sondern zum günstigen Wohnungssegment, da die Preisentwicklung durchschnittlich deutlich moderater ausfällt als bei vergleichbaren privaten Objekten.

Dank der vielfältigen Möglichkeiten und der grossen Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt hat sich in den vergangenen Jahren eine wachsende Anzahl von Zugezogenen mit hoher Zahlungsbereitschaft aus dem In- und Ausland in Zürich niedergelassen. Dieser Personenkreis ist schwerpunktmässig in attraktive Alt- und Ersatzneubauten in den bevorzugten Wohngebieten rund um das Seebecken, entlang der Hanglagen von Zürich- und Käferberg sowie nach Zürich-West gezogen; erst in zweiter Linie in die Neubauquartiere am Stadtrand.

Dadurch sieht sich seit einiger Zeit auch der bisher in diesen Gebieten wohnhafte, «alt-ingesessene» Mittelstand zunehmend konkurrenziert – und dies nicht nur im viel diskutierten Seefeld. Die Handlungsmöglichkeiten der Stadt sind allerdings gerade in diesen Gebieten beschränkt.

### Geografische Verteilung der Steuereinnahmen in der Stadt Zürich



Quelle: Steuern im sozioökonomischen Kontext der Stadt Zürich, Statistik Stadt Zürich, 2006

## Folgerung: Fortführung der bisherigen Politik mit veränderten Schwerpunkten

Angesichts dieser Entwicklungen – anhaltend hohe Wohnraumnachfrage, schwindende grossflächige Wohnbaureserven, Verdrängungs- und Entmischungstendenzen – muss die bisherige ausgleichende Wohnpolitik weiter geführt und intensiviert werden, um auch künftig eine gute stadträumliche Durchmischung mit sozial möglichst vielfältigen Nachbarschaften zu gewährleisten. Der Anteil von Wohnungen für Personenkreise mit unteren bis mittleren Einkommen muss mindestens gehalten werden. Beim heute absehbaren Wachstum der Bevölkerung und des Wohnungsbestandes bedeutet dies, dass die Anzahl der Wohnungen in der Hand von gemeinnützigen Trägern eher erhöht werden muss.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> So soll es etwa auch jenen Berufstätigen mit einem Bruttomonatslohn von unter Fr. 5000.- möglich sein, bezahlbaren Wohnraum in der Stadt zu finden.



# Massnahmen in der künftigen Land- und Immobilienpolitik

Die wichtigsten Massnahmen in der künftigen städtischen Land- und Immobilienpolitik sind:

- 1) Der heutige Anteil von rund 25% gemeinnütziger Wohnungen ist mindestens zu halten.
- 2) Um bestehende Baurechtsareale zu vergrössern oder neue zu schaffen, werden gezielt Zukäufe getätigt.
- 3) Die Stadt setzt sich bei Verhandlungen mit grösseren Grundeigentümern und Investoren, z.B. bei Sonderbauvorschriften oder Gestaltungsplänen, für einen angemessenen Anteil gemeinnütziger Wohnungen ein, und versucht auch so, die Anzahl gemeinnütziger Wohnungen in der Stadt zu erhöhen.
- 4) Die Stadt prüft die Möglichkeiten, ob und wie bei kommunalen oder kantonalen Planungsinstrumenten, die für die Grundeigentümer zu einem Mehrwert beitragen, gesetzliche Vorgaben geschaffen werden könnten, welche die Vorgabe eines angemessenen Anteils gemeinnützigen Wohnungsbaus erlauben.
- 4) Verdichtung und Erneuerung, auch mittels Ersatzneubauten, wird weiterhin gezielt unterstützt.

Konkret sollten künftig auf jeweils 1000 Neubauwohnungen mindestens rund 250 gemeinnützige Wohnungen kommen – damit der Anteil von gemeinnützigen Wohnungen gesamthaft nicht sinkt. Diese Angebotserweiterung bedingt einerseits die bauliche Verdichtung von bestehenden genossenschaftlichen und kommunalen Siedlungen<sup>12</sup>, andererseits auch den Zukauf von Land und / oder von bestehenden Immobilien<sup>13 14</sup>. Die Stadt Zürich wird sich zur Erreichung dieses Zieles land- und immobilienpolitisch und damit finanziell weiterhin stark engagieren müssen. Die anderen gemeinnützigen Wohnbauträger sollen dabei nach ihren Möglichkeiten eingebunden werden.

---

<sup>12</sup> Was die bauliche Verdichtung anbelangt sei darauf hingewiesen, dass Bestrebungen zur Förderung von Ersatzneubauten, welche seit dem Legislatorschwerpunkt «Wohnen für alle» bestehen, in die selben Richtung zielen wie die Anliegen der Gruppe «Wohnen auf dem Weg zur 2000-Watt-Gesellschaft» im Rahmen des aktuellen Legislatorschwerpunkts 4 «Nachhaltige Stadt Zürich - auf dem Weg zur 2000-Watt-Gesellschaft».

<sup>13</sup> Denkbar wäre, dass die Stadt stärker als bisher publik macht, dass sie an preislich angemessenem Bauland interessiert ist, das sich für den preisgünstigen Wohnungsbau eignet. Die aktuell vielleicht besten Möglichkeiten im Liegenschaftenerwerb hat die städtische Stiftung PWG, und auch die anderen städtischen Stiftungen sind gut dazu geeignet. Von ihrem Auftrag her hat die Stiftung PWG gezielt einzelne Liegenschaften zu erwerben, um sie der Spekulation zu entziehen.

<sup>14</sup> Dies bedeutet wohl auch die Bereitschaft für Abschreibungen auf den zugekauften Grundstücken.



## Vorgehen innerhalb der Stadtgrenzen

### ⇒ **Opportunitäten nutzen, um neue Baurechtsareale zu schaffen**

Der Verkauf von kleineren Grundstücken (Grenze gemäss bisheriger Praxis: <5000 m<sup>2</sup>) durch die Stadt soll weiterhin möglich sein. Wenn ein Areal allerdings einer Arrondierung für gemeinnützigen Wohnungsbau dienen kann, soll zuerst das Gespräch mit entsprechenden gemeinnützigen Wohnbauträgern gesucht werden.

Beim Verkauf von kleineren Grundstücken in der Stadt schreibt die Stadt im Regelfall zur Sicherung hoher städtebaulicher Qualität Konkurrenzverfahren vor. Der Aufwand für ein solches Verfahren ist im Vergleich zu den Gesamtinvestitionen vertretbar<sup>15</sup> und eröffnet der Bauherrschaft die Chance, unter guten Projekten das Beste hinsichtlich Funktionalität, Kosten, Nachhaltigkeit und Architektur zu wählen.

### ⇒ **Land- und Immobilienverkäufe schaffen Spielraum für wohnpolitisches Handeln**

Grundsätzlich sollen es die Einnahmen aus Land- und Immobilienverkäufen und Baurechten ermöglichen, andernorts in der Stadt wieder wohn- und immobilienpolitisch aktiv zu werden. Ein zweckgebundener Fonds ist rechtlich nicht möglich und wäre auch zu unflexibel.<sup>16</sup> Was es braucht, ist ein politischer Wille, um auch in Zeiten mit weniger Steueraufkommen die vorhandenen Mittel für den gemeinnützigen Wohnungsbau bereitzustellen.<sup>17</sup>

### **Was ist der Nutzen für die Stadt?**

Land- und Immobilieneigentum ist ein zentrales strategisches Gut zur Wahrnehmung öffentlicher Interessen und zur Befriedigung von Bedürfnissen der Allgemeinheit, die nicht vom Markt gedeckt werden.

Dadurch, dass die Stadt Boden nicht nur im Baurecht abgibt, sondern auch immer wieder Opportunitäten für Land- und Immobilienzukäufe nutzt, behält sie ihre Handlungsfähigkeit und kann die Stadtentwicklung auch langfristig mitgestalten. Wo die Stadt Grundstücke im Baurecht behält, partizipiert sie zudem langfristig an der Wertsteigerung des knappen Stadtraumes, da sie das Land grundsätzlich behält, Baurechtszinsen später aber auch wieder anpassen kann. Die Stadt setzt auch regelmässig Rahmen-

---

<sup>15</sup> Der Aufwand beträgt grob etwa 0,5 bis 1,5% der Baukosten.

<sup>16</sup> Gemäss kantonalem Haushaltsrecht ist eine direkte Zweckbindung von Einnahmen und Ausgaben in dieser Form nicht erlaubt. Bei einer zu geringen Dotierung des Fonds wäre der wohnungspolitische Spielraum zudem gar geringer als heute. Als Vorteil eines Fonds wird zwar oft das schnellere Agieren bei nur kurzfristig verfügbaren Immobilienangeboten genannt; allerdings ist dies auch heute schon per Dringlichkeitsrecht möglich (z.B. Heineken-Areal in Leutschenbach).

<sup>17</sup> Es geht um finanzielle Mittel für Zukäufe wie auch für spezifische Wohnbauaktionen zwecks zusätzlicher Verbilligung subventionierter Wohnungen.

Was die Wohnbauaktionen betrifft, sind zur Zeit teilweise noch Mittel vorhanden, teilweise aber neue Kredite nötig:

- Wohnbauaktion 2005 (unverzinsliche Darlehen bzw. Beiträge für den genossenschaftlichen und kommunalen Wohnungsbau, GE 2006): Rahmenkredit 25 Mio. Fr., davon sind bereits 19 Mio. Fr. gesprochen. Alleine schon aufgrund der ungefähren Bedarfsanmeldungen seitens der städtischen Liegenschaftsverwaltung (ca. 10 Mio. Fr.) kann davon ausgegangen werden, dass demnächst eine Wohnbauaktion 2010 vorbereitet werden muss.
- Jugendwohnkredit 2005 (unverzinsliche Darlehen, GRB 2005): Rahmenkredit 15 Mio. Fr., davon sind schon seit längerem 7,5 Mio. Fr. gesprochen, weitere 1,5 Mio. Fr. sind weisungsreif, weitere 6 Mio. Fr. wurden der Stiftung Stud. Wohnen für das Projekt Bächlerstrasse versprochen (formeller Antrag fehlt noch). Der Kredit ist somit ausgeschöpft. Ein neuer Kredit wäre deshalb noch dringlicher.

kredite aus Wohnbauaktionen ein, um gemeinnützige Wohnungen auf Baurechtsland gezielt zugunsten tieferer Einkommen verbilligen zu können. Mit diesen Rahmenkrediten werden auch noch andere Wohnungen gemeinnütziger Bauträger (inklusive städtische Wohnsiedlungen) verbilligt.

## Vorgehen ausserhalb der Stadtgrenzen

### ⇒ Teilweise verkaufen, um mehr Spielraum innerhalb der Stadt zu haben

Die Stadt Zürich ist auch heute noch Eigentümerin von grösseren Grundstücken ausserhalb ihrer politischen Grenzen. Zu nennen sind etwa die städtischen Grundstücke in Opfikon (Glattpark, Rohwiesen) oder an den Stadtgrenzen zu Adliswil und Dübendorf.

Der Verkauf von städtischen Liegenschaften ausserhalb der Stadtgrenzen eröffnet Handlungsspielraum für eine aktive Bodenpolitik innerhalb des Stadtgebietes. Einzelne Liegenschaften in der Region behält die Stadt Zürich im Eigentum, sofern die Stadt bzw. die Stadtbevölkerung besondere Nutzungsinteressen an diesen Grundstücken hat oder wenn diese als strategischer Verhandlungsgegenstand geeignet sind.

### Was ist der Nutzen für die Stadt?

Die Stadt Zürich hat innerhalb der eigenen Grenzen deutlich mehr Möglichkeiten für eine mit der Boden-, Raumordnungs-, Liegenschafts-, Fiskal-, und Sozialpolitik abgestimmte Wohnpolitik als ausserhalb der Stadt.

Die Stadt Zürich hat zudem in erster Linie ein Interesse, Wohnpolitik für diejenigen zu betreiben, die auch bei ihr steuerpflichtig sind. Zwar ist qualitativ guter und günstiger Wohnraum auch im angrenzenden Umland der Stadt Zürich knapp. Die Umlandgemeinden sind aber selbst in der Pflicht, günstigen Wohnraum für ihre eigene Bevölkerung zu schaffen.

Weil eine gute Durchmischung, d.h. die Vermeidung grossräumiger Segregation, auch im städtischen Interesse ist, soll vor allem mit regionaler Kooperation auf eine regionale Wohnpolitik hingewirkt werden.

# Weiteres Wachstum? - Grundsätzliche Betrachtungen zum Bauzonengerüst

## Kurz- und mittelfristige Perspektive: Die nächsten rund 10 Jahre

Die Stadt Zürich hat im kurzen Zeitraum der letzten 8 Jahre einen Bevölkerungszuwachs von 20'000 Personen erlebt. Und aufgrund der heute bekannten Vorhaben und der absehbaren Entwicklung wird die Stadt Zürich die Schwelle von 400'000 EinwohnerInnen vermutlich bereits in wenigen Jahren erreichen. Die grossen ehemaligen Industrieareale sind weitgehend umgenutzt und die letzten grösseren Grundstücke auf der «grünen Wiese» innerhalb der Bauzonen bald überbaut. Es existieren aber beträchtliche Ausnutzungsreserven im überbauten Gebiet, auch bei städtischen Liegenschaften und auf Baurechtsland. Schätzungen des Amtes für Städtebau zufolge lässt das Mengengerüst der geltenden Bau- und Zonenordnung eine Gesamtbevölkerung von deutlich über 400'000 zu. Unter übergeordneten Gesichtspunkten ist die innere Verdichtung der Stadt der grossräumigen sub- und periurbanen Zersiedelung vorzuziehen.

### **Keine Ausweitung der Bauzonen**

Der Boden ist ein beschränktes und wertvolles Gut. Es besteht der verfassungsmässige Auftrag, haushälterisch damit umzugehen und zukünftigen Generationen den Handlungsspielraum so wenig wie möglich zu verbauen. Unter den gegebenen Umständen genügt die Fläche der Bauzonen in der Stadt Zürich – mit Ausnahme allenfalls sinnvoller, kleinerer Arrondierungen oder Abtausche.

Der zusätzlich benötigte Wohnraum muss demnach künftig vor allem durch die Verdichtung bestehender Wohngebiete erfolgen, darf aber gleichzeitig nicht auf Kosten der Wohnqualität gehen. Im Hinblick darauf müssen die Differenzen zwischen der erlaubten und der tatsächlich realisierten Ausnutzung innerhalb des bestehenden Bauzonengerüsts systematisch überprüft werden. In diesem Zusammenhang kann bereits festgestellt werden, dass sehr viele der für Wohnnutzungen geeigneten Parzellen in der Stadt im Vergleich zur geltenden BZO noch Nutzungsreserven von mindestens 25% aufweisen.

### **Nutzungsverteilung innerhalb des überbauten Gebiets beibehalten**

Die Nutzungsverteilung innerhalb des Bauzonengerüsts ist im Grundsatz beizubehalten. Einerseits sollen die noch vorhandenen Industriezonen der Stadt dem Wirtschaftsstandort weiterhin als solche zur Verfügung stehen. Die Industrieareale im Gleisraum könnten demnach höchstens punktuell für das Wohnen geöffnet werden. Andererseits sind die als Kleingartenareale (Erholungszone E3) zonierte Gebiete, welche sich inmitten überbauten Gebietes befinden, als Grünraum zu erhalten, denn mit steigender

Bevölkerungszahl gewinnen diese «Intarsien» im besiedelten Gebiet an Bedeutung als Freiräume. Ihr Beitrag zur städtischen Lebensqualität sollte allerdings erhöht werden, indem ihre öffentliche Zugänglichkeit und Durchlässigkeit sowie teilweise auch ihre Nutzbarkeit als Grün- und Freiräume verbessert wird. Geprüft wird, ob wenig genutzte Kleingartenareale in Stadtrandlagen künftig allenfalls für den Wohnungsbau freigegeben wären, gerade auch, um in Quartieren mit einseitiger Bevölkerungsstruktur eine bessere soziale Durchmischung zu erreichen.

## Längerfristige Perspektive

Auch wenn die Bevölkerungszahl der Stadt Zürich in wenigen Jahren die Schwelle von 400'000 erreicht haben wird<sup>18</sup>, ist das Mengengerüst der geltenden Bau- und Zonenordnung noch nicht ausgeschöpft. Somit ist in der Stadt ein weiteres Bevölkerungswachstum zu erwarten. Aber selbst bei einer – unwahrscheinlichen – Stagnation der Bevölkerungszahl würde noch zusätzlicher Wohnraum benötigt, denn gemäss den bisherigen Erfahrungen gälte es zumindest den Effekt der «Ausdünnung» aufgrund des steigenden Wohnflächenkonsums pro Kopf mit konkreten Massnahmen aufzufangen.<sup>19</sup> Allerdings sind die Einflussgrössen und die künftige Entwicklung des Wohnflächenkonsums pro Kopf komplex und ungewiss. Ein weiterer moderater Anstieg scheint plausibel, es sein denn, der allgemeine Lebensstandard würde absinken.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Gemäss der departementsübergreifenden Wohnbau-Projekt-Datenbank sind rund 100 grössere Projekte (mindestens 25 Wohnungen) mit insgesamt etwa 14'000 Wohnungen bekannt, welche in den kommenden Jahren realisiert werden (rund 8000 Wohnungen davon werden vermutlich bis etwa im Jahre 2012 realisiert). Das bedeutet, dass der Rhythmus der letzten paar Jahre mit rund 2000 Wohnungen pro Jahr noch eine Weile beibehalten wird.

<sup>19</sup> Hierzu gilt anzumerken, dass sich die Stadt in jüngster Zeit immerhin bemüht, im Rahmen von Neubauten, die in ihrem Einflussbereich liegen, den Wohnflächenkonsum pro Kopf etwas einzuschränken.

Bisher hat sich gezeigt, dass Kostenobergrenzen ein guter Hebel wären, keine allzu grossen gemeinnützigen Wohnungen entstehen zu lassen und den Wohnflächenkonsum zu begrenzen. Als weitere Massnahme in diesem Zusammenhang wäre deshalb zu prüfen, ob die für Objekte mit subventionierten Wohnungen gemäss kantonaler und städtischer Wohnbauförderung geltenden Kostengrenzen für Wohnbauprojekte nicht generell auf Wohnbauprojekte gemeinnütziger Wohnbauträger auf städtischem Baurechtsland ausgeweitet werden sollen.

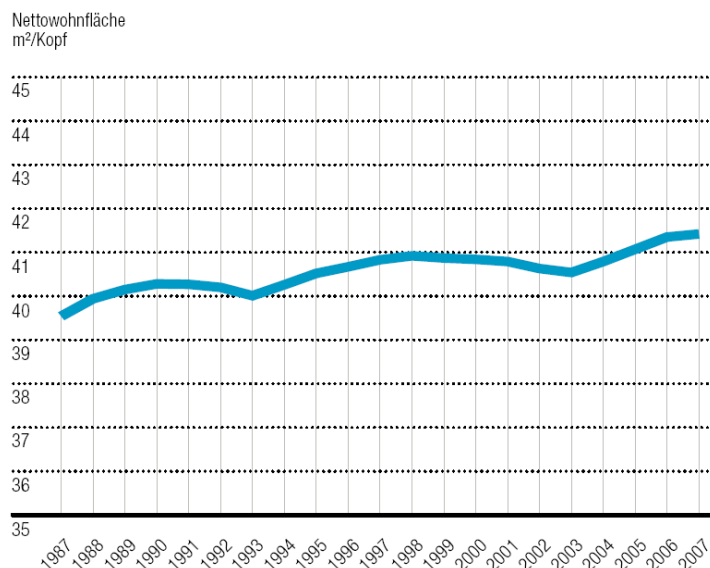
Alternativ dazu vorstellbar wäre eine schlichte Limitierung der Wohnflächen im kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbau.

Diese oder eventuelle andere Massnahmen könnten insbesondere die Erstellung etwas weniger grossflächiger Wohnungen mit entsprechend günstigeren Mietzinsen bei gemeinnützigen Neubauten begünstigen. Ob insbesondere die Kostenobergrenzen angesichts anderer mit Mehrkosten verbundener Massnahmen im Hinblick auf die 2000-Watt-Gesellschaft praktikabel sind, muss sich weisen. Jedenfalls wäre eine gewisse Wohnflächenreduktion bei Neubauten im Hinblick auf die 2000-Watt-Ziele vertretbar.

Auch eine möglichst konsequente Anwendung von Belegungsvorschriften bei gemeinnützigen Wohnbauträgern (auch im nichtsubventionierten Bereich) unterstützt via Reduktion des Wohnflächenkonsums die 2000-Watt-Ziele, reduziert die Durchschnittskosten pro Bewohner und verschafft zudem einer grösseren Anzahl von BewohnerInnen Zugang zu gemeinnützigem Wohnraum.

<sup>20</sup> Auch der ab etwa 2050 prognostizierte Bevölkerungsrückgang in der Schweiz garantiert keineswegs eine Nachfrageminderung bei den Wohnflächen in der Stadt Zürich, da fraglich ist, ob sich der allgemeine Bevölkerungsrückgang auch in den grossen Städten niederschlagen wird.

## Entwicklung der Netto-Wohnfläche pro Kopf in der Stadt Zürich



Quelle: Nachhaltigkeitsbericht der Stadt Zürich, 2008

Bis ins Jahr 2006 wurde von Statistik Stadt Zürich die Bruttowoohnfläche erhoben, seit 2007 nur noch die Nettowoohnfläche (ohne Mauern usw.). Die letzte erhobene Bruttowoohnflächenziffer im Jahr 2006 betrug 52.2 m<sup>2</sup>.

### Bereits heute vorausschauend Optionen offen halten

Je nach bevölkerungspolitischen Szenario (Bevölkerungswachstum mit oder ohne steigenden Wohnflächenkonsum pro Person) braucht es mehr oder weniger Wohnraum und damit eine weitergehende oder geringfügigere Erweiterung des bau- und zonenrechtlichen Rahmens. Da die Verdichtung im Bestand irgendwann trotz theoretisch vorhandener grosser innerer Reserven an politische Grenzen stossen wird, es eine Erosion der hohen Wohnqualität in Zürich durch übermässige Verdichtung zu vermeiden gilt und auch aus weiteren Gründen Investoren ihre Ausnützungsreserven nicht ausschöpfen werden, wird man längerfristig über eine Erweiterung des Siedlungsgebiets nachdenken müssen.

Die Gebiete, welche für Erweiterungen des Siedlungsgebiets in Frage kommen, sollten im Sinne einer langfristig orientierten Stadtentwicklungsplanung bereits heute bestimmt und planerisch gesichert werden. Das Ausmass und die Lage dieser Areale sind im Zusammenhang mit der Revision des kantonalen Richtplans zu klären.

### Regionale Wohn- und Bodenpolitik

Das Ziel der guten Durchmischung muss mit Blick auf die Vermeidung politischer und sozialer Spannungen auch für den Grossraum Zürich gelten. Innerhalb dieses Grossraums soll die Stadt Zürich weder «Armenhaus» noch «Villenviertel» sein, sondern eine gut durchmischte Einheit bleiben. Um dieses Ziel zu erreichen und um langfristig auch ein Wachstum in der Stadt und im Umland ohne grössere Einbussen an Lebensqualität zu ermöglichen, ist eine regionale bzw. grossräumliche Wohn- und Bodenpolitik sehr wichtig. Entsprechend bedeutsam wird die regionale Zusammenarbeit.

Publikation: November 2009

Erarbeitet von der "Plattform Wohnen":

- Brigit Wehrli-Schindler, Stadtentwicklung, PRD (Leitung)
- Günther Arber, Stadtentwicklung, PRD
- Alex Martinovits, Stadtentwicklung, PRD
- Alfons Sonderegger, Departementssekretariat, FD,
- Arno Roggo, Liegenschaftenverwaltung, FD,
- Claudio Durisch, Liegenschaftenverwaltung, FD
- Remo Montanari, Büro für Wohnbauförderung, FD
- Ursula Müller, Amt für Hochbauten
- HBD, Frank Argast, Amt für Städtebau, HBD
- Peter Noser, Amt für Städtebau, HBD
- Christiana Brenk, Departementssekretariat, GUD
- Rolf Schuppli, Wohn- und Obdachlosenhilfe, SD

Bezugsquelle: Stadtentwicklung Zürich



