



PROTOKOLL STADTRAT KLOTEN

08. Januar 2019- Beschluss 2-2019

0.4.2 Initiativen

Klotener Volksinitiative "Wohnen für alle"; Antrag auf Gültigerklärung und Ablehnung der Initiative

Ausgangslage, Formelles

Mit Mail vom 8. Dezember 2017 ersuchte das Initiativkomitee aus Vertretern der Sozialdemokratischen Partei Kloten (SP) um amtliche Vorprüfung der Klotener Volksinitiative "Wohnen für alle" im Sinne von Art. 124 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR). Mit Beschluss vom 19. Dezember 2017 bestätigte der Stadtrat Kloten, dass die Initiative "Wohnen für alle" formell korrekt ist. Die Publikation erfolgte am 18. Januar 2018. Innert Frist ging beim Bezirksrat Bülach kein Rekurs gegen diesen Beschluss ein. Vom Initiativkomitee wurden dem Stadtrat am 17. April 2018 total 94 Unterschriftenlisten übergeben. Die Einwohnerkontrolle der Stadt Kloten hat die Stimmrechtsbescheinigung für die eingereichten 94 Unterschriftenlisten ausgestellt, womit die Initiative mit 397 Unterschriften zustande gekommen ist.

Die Initiative bezweckt eine Ergänzung der Gemeindeordnung mit dem Ziel, den gemeinnützigen Wohnungsbau in Kloten so zu fördern, dass bis ins Jahr 2040 der Anteil des gemeinnützigen Mietwohnungsbaus in der Stadt Kloten mindestens 25% beträgt.

Initiativtext

Klotener Volksinitiative:

WOHNEN FÜR ALLE

1. Die Gemeindeordnung der Stadt Kloten vom 1.5.2004 wird wie folgt ergänzt:

Art. 1: Die Gemeinde setzt sich aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von zahlbaren und qualitativ hochwertigen Wohnungen und Gewerberäumen ein. Sie verpflichtet sich dem Ziel einer soziodemografisch durchmischten Wohnbevölkerung in allen Quartieren. Sie gewährleistet, dass sich mindestens ein Viertel aller Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern befindet, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip der kostendeckenden Mieten verpflichtet sind. Ausgenommen von dieser Berechnung sind Wohnungen und Einfamilienhäuser im selbst genutzten Eigentum.

2. Übergangsbestimmung:

Für die Erreichung von mindestens einem Viertel des Mietwohnungsbestandes im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern setzt die Gemeinde das Jahr 2040 als Ziel.

3. Inkraftsetzung:

Der Stadtrat setzt diese Gemeindeordnungsänderung nach Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.

Gestützt auf Art. 10ff. der Gemeindeordnung der Stadt Kloten und das Gesetz über die politischen Rechte stellen die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Stadt Kloten folgendes ausformuliertes Begehren:

Begründung

- In der Stadt Kloten soll **Wohnen für alle** möglich sein.
- Die Gemeinschaft der Stadt Kloten muss sich deshalb zum Ziel setzen, in Bezug auf Lage und energetischer Ausstattung qualitativ hochwertigen und für Normalverdienende **bezahlbaren Wohn- und Gewerberaum zu erhalten und zu schaffen**.
- Wie und wo wir uns leisten können zu wohnen, bestimmt im Kern über die Möglichkeiten, unser Leben frei zu gestalten. Deshalb sind Lebensräume mit zahlbaren Wohnungen und Gewerberäumen **schützenswerte Güter**.
- Die Wohnkosten sind der grösste Posten in einem Haushaltsbudget und **volkswirtschaftlich der bedeutendste Anteil** an den Haushalts- und Investitionsausgaben.
- Die in Kloten **steigenden Miet- und Immobilienpreise sind Gift für die Wirtschaft** und fehlen dem Konsum und damit dem Gewerbe.
- Der **Druck auf das Erwerbseinkommen** erhöht sich massiv oder es müssen **lange Arbeitswege** in Kauf genommen werden.

- Die Mietpreise bestimmen ebenso über die Zusammensetzung der Bevölkerung in den Quartieren. Eine gute Durchmischung ist jedoch unabdingbare **Voraussetzung für ein funktionierendes und lebenswertes Gemeinwesen**.
- Menschen, die jahrelang mit ihren Steuergeldern und ihrem Engagement unserer Stadt Sorge getragen und zur weltweit einmaligen Lebensqualität beigetragen haben, werden aus ihren Quartieren **verdrängt. Das ist inakzeptabel**.
- Will Kloten eine **attraktive Wohn- und Gewerbestadt für die breite Bevölkerung** und den Mittelstand bleiben, muss diese Entwicklung umgehend gebremst werden.
- Die einzige Lösung dafür ist, dass **Immobilien der Renditeorientierung und der Spekulation entzogen** werden und von nicht-gewinnorientierten Eigentümern aufgekauft oder bewirtschaftet werden sowie im selbstbewohnten Eigentum genutzt werden.
- **Gemeinnützige Wohnbauträger**, die der kostendeckenden Miete verpflichtet und allen zugänglich sind, sollen deshalb ihren Marktanteil auf **mindestens einen Viertel aller Wohnungen erhöhen**. Dies hat zudem generell mietzinssenkende Wirkung.

Prüfung der Gültigkeit

Bei der Initiative handelt sich um einen ausgearbeiteten Entwurf, welcher gemäss Art. 6 lit. g i.V.m. Art. 10 Abs. 5 Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum untersteht. Dies gilt auch dann, wenn der Gemeinderat dem Antrag des Stadtrates folgen und die Initiative ebenfalls ablehnen würde.

Der Stadtrat stellte mit Beschluss vom 6. November 2018 fest, dass die Initiative gültig ist. Geprüft wurde die inhaltliche Rechtmässigkeit, die Einheit der Form und der Materie. Dem Gemeinderat wird demnach beantragt, die Gültigkeit der Initiative festzustellen.

Fakten und Zahlen zur Stadt Kloten

- Anteil genossenschaftlicher Wohnraum
Die Stadt Kloten verfügt per 30. Mai 2018 über 10'745 Wohnungen. Davon sind gemäss GIS-Browser des Kantons 748 Genossenschaftswohnungen. Die Eigentumsquote beträgt in Kloten gut 20%. Somit ist der prozentuale Anteil der Initiative auf die Anzahl Mietwohnungen von 8'596 zu referenzieren. Der Anteil beträgt somit 8,7%. Dies ist im Vergleich zum Kanton Zürich, in welchem von einem durchschnittlichen Anteil von 10% ausgegangen wird, knapp unterdurchschnittlich. Allerdings ist der "Stadt-Zürich-Effekt" zu beachten: Die Stadt Zürich verfügt per 2017 über einen Anteil gemeinnütziger Mietwohnungen von 24,5%. Dies hat einen erheblichen Einfluss auf den kantonalen Durchschnitt. Im gesamtschweizerischen Durchschnitt beträgt der Anteil nur gerade 4% (vgl. Botschaft zur eidgenössischen Volksinitiative "Mehr bezahlbare Wohnungen").

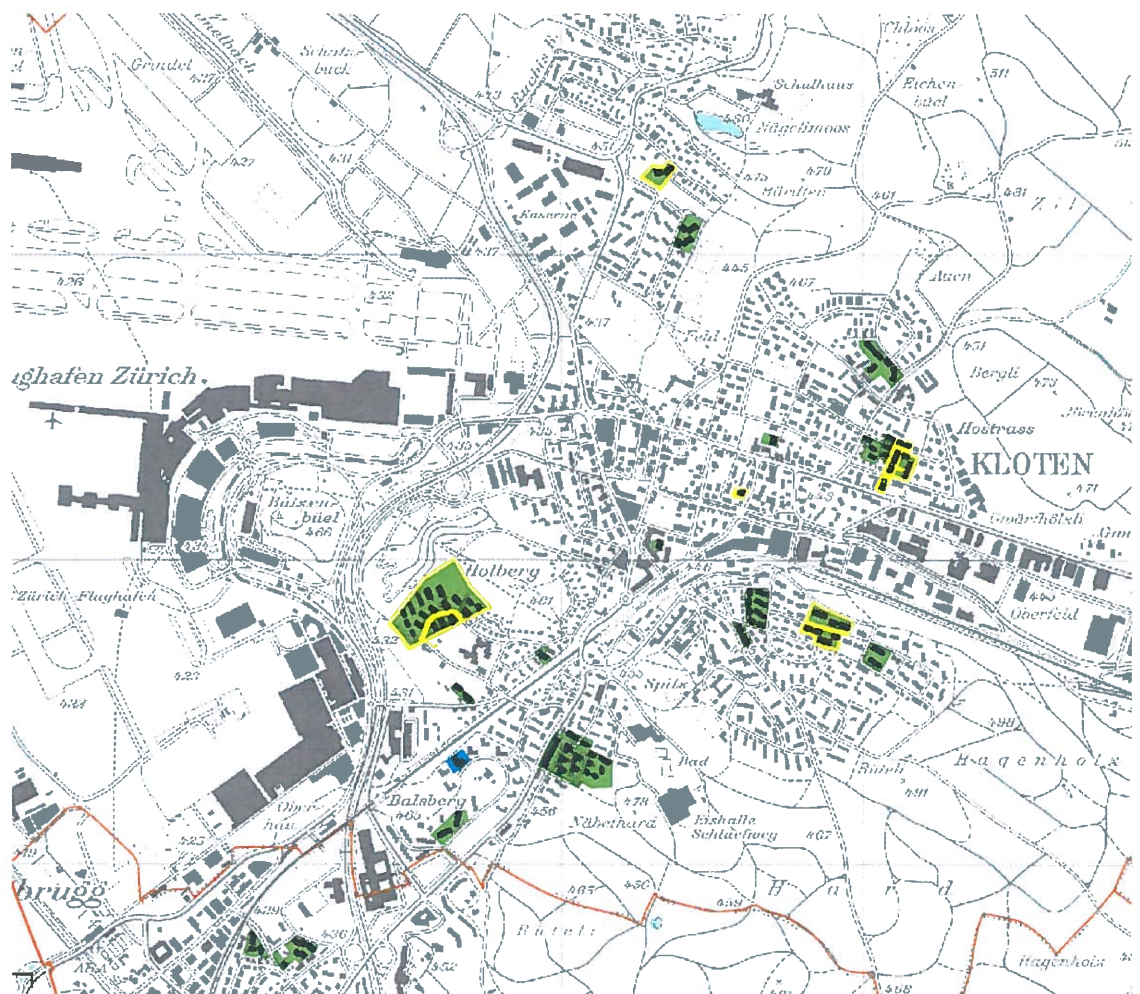
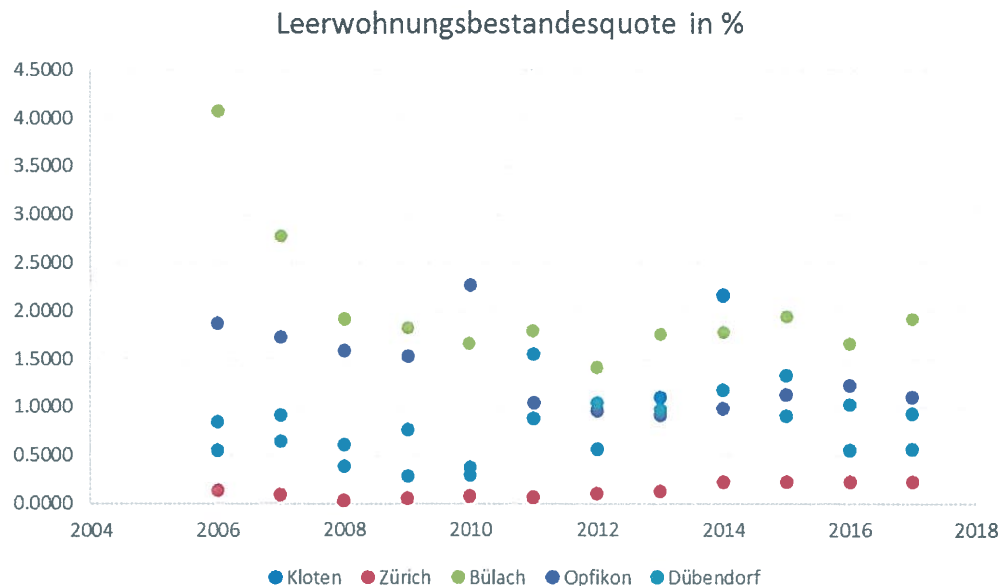


Abbildung: Genossenschaftssiedlungen in Kloten (gelb umrandet = mit subventionierten Wohnungen); Quelle: GIS-Browser Kanton Zürich

– Leerwohnungsbestand

Der Leerwohnungsbestand in Kloten befindet sich seit Jahren auf einem sehr tiefen Niveau (um die 1%) und erreicht nahezu die tiefe Quote der Stadt Zürich. Zu beachten ist, dass die Leerwohnungsstatistik nur eine Bestandesaufnahme, Stichtag 31.12., darstellt. Per Ende Jahr sind in der Stadt Kloten jeweils zwischen 35 und 200 Wohnungen leer gestanden, was ein sehr tiefer Wert darstellt.



– Fluktuation und sozialer Status

Innerhalb von fünf Jahren ziehen rund 50% der Klotener Bevölkerung weg. Diese Personen werden signifikant durch statustiefere Personen ersetzt. Kloten befindet sich somit aus sozialer Sicht in einer Abwärts-spirale.

– Durchmischung

In einigen Quartieren (Hohrainli, Obstgarten, Zentrum) zeichnet sich eine unfreiwillige Segregation ab, welche insbesondere mit der Lage und dem günstigen, alten Wohnungsbestand zusammenhängt. Quartiere, in welchen alte und damit günstige Wohnungen im grossen Stil vorhanden sind, neigen dazu, dass die Durchmischung darunter leidet. Die Situation präsentiert sich anders als in der Stadt Zürich: In Kloten ist eine "Entmischung" zu beobachten, weil es in einigen Quartieren einen sehr grossen Anteil günstiger Wohnungen gibt. Der Mittelstand wird durch diese Umstände verdrängt und zieht mangels adäquatem Wohnungsangebot aus der Stadt Kloten weg. Diese Personen werden durch statustiefere Personen ersetzt. In der Stadt Zürich findet hingegen eine Gentrifizierung, "Verjuppisierung", statt. Davon ist die Stadt Kloten weit entfernt. Zu den Begrifflichkeiten wird auf den Anhang verwiesen.

– Verdrängung

Der Stadtrat hat fünf grössere Projekte, bei denen Wohnungen abgebrochen wurden, auf die Frage hin untersucht, wohin diese Personen gezogen sind. Bei den inzwischen realisierten Überbauungen Geerenstrasse 14 bis 20, Schürbungertweg 7 und 9, Sonnhaldenstrasse 1. Etappe, Waldeggweg 2 und Weinbergstrasse 23 bis 41 wurden insgesamt 180 Wohnungen überprüft. Dabei konnte folgendes festgestellt werden:

- 46,7% haben in Kloten wieder eine Wohnung gefunden.
- 36,4% sind in die nähere Umgebung (Gebiet zwischen Bülach, Volketswil, Dietlikon und Winterthur) gezogen. All diese Orte weisen einen geringeren Anteil an günstigem Wohnraum auf als die Stadt Kloten (vgl. nächster Abschnitt).
- 8,3% sind ins Ausland weggezogen.
- 5,6% sind in die Stadt Zürich gezogen.

- Wenig günstige Wohnungen?

Die Initiative impliziert, dass es in Kloten wenig bezahlbaren Wohnraum gibt. Zu diesem Thema hat Wüest & Partner für den Tagesanzeiger in den Jahren 2016 bis 2017 eine Untersuchung im ganzen Kanton durchgeführt. Aus den Untersuchungen zeigt sich, dass die Stadt Kloten im Vergleich mit anderen Agglomerationsgemeinden/-städten einen enorm hohen Anteil günstiger Wohnungen aufweist.

Fragestellung der Untersuchung war: Wie viele 3 bis 3,5-Zimmer-Wohnungen sind für maximal Fr. 1'500.00 pro Monat (ohne NK) in den jeweiligen Orten vorhanden?

Kloten:	47,2%
Uster:	41,1%
Bülach:	39,5%
Regensdorf:	29,4%
Schlieren:	24,1%
Opfikon:	20,0%

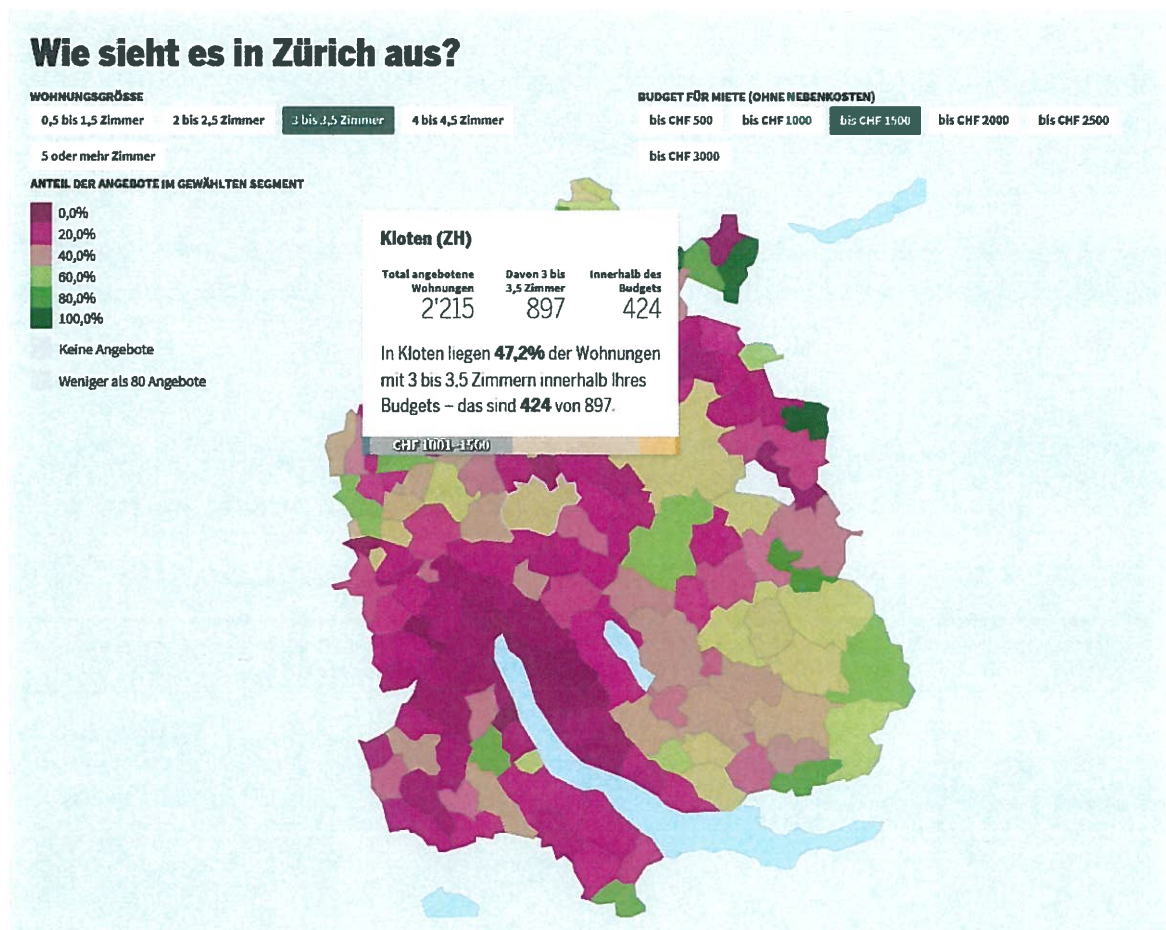


Abbildung: Kosten für Wohnraum (Tagesanzeiger 2017; <https://interaktiv.tagesanzeiger.ch/2017/mietpreis-karte/#methodik>)

Es kann somit festgestellt werden, dass die Stadt Kloten im kantonalen Vergleich ihren Beitrag zum günstigen Wohnungsmarkt auch mit einem geringeren Anteil genossenschaftlicher Wohnungen leistet.

Ist eine Umsetzung der Initiative realistisch?

Die Initiative verlangt, dass bis spätestens 2040 ein Genossenschaftsanteil von 25% erreicht wird. Folgende rechtlichen Möglichkeiten würden der Stadt Kloten für eine Umsetzung und Steuerung zur Verfügung stehen:

- Städtische Grundstücke
Bei den stadteigenen Grundstücken ist der Einfluss auf den Genossenschaftsanteil am Grössten. Politische Machbarkeit vorausgesetzt, kann der Genossenschaftsanteil nach Gutdünken festgelegt werden.
- Private Grundstücke
 - Regelüberbauungen nach Bau- und Zonenordnung (BZO)
Für Regelüberbauungen gilt die aktuelle Bau- und Zonenordnung. Es gibt keine Möglichkeiten, von Eigentümern Anteile genossenschaftlichen Wohnungsbaus zu verlangen. Daran ändert auch der neue § 49b des Planungs- und Baugesetzes (PBG) nichts. Diese Bestimmung lässt keinen Eingriff in den von der Bau- und Zonenordnung garantierten Bestand zu. Dazu wird auf den Anhang verwiesen.
 - Arealüberbauungen
Für Arealüberbauungen sieht der Gesetzgeber Interventionsmöglichkeiten vor, wenn dies in der Bau- und Zonenordnung vorgesehen ist (was nicht der Fall ist). Arealüberbauungen sind in Kloten möglich, wenn die zusammenhängende Grundstücksfläche mindestens 3'000 m² beträgt. Bei Arealüberbauungen werden erhöhte Anforderungen an Ausrüstung, Ausstattung und Architektur/Gestaltung gestellt, dafür ein Ausnützungsbonus von 10% gewährt.
 - Gestaltungspläne, Sondernutzungspläne
Werden die Ausnützungsmöglichkeiten z.B. mit Gestaltungsplänen erhöht, kann gestützt auf § 49b PBG für ganze Zonen, gebietsweise oder einzelne Geschosse ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festgelegt werden. Dies allerdings nur im Rahmen des resultierenden Mehrwertes. In die heutigen Potentiale, welche die Bau- und Zonenordnung vorsieht, kann hingegen nicht eingegriffen werden. Der Regierungsrat begründet diese Einschränkung damit, dass Nachverdichtung und Entwicklung aufgrund der wegbrechenden höheren Renditen nicht gefährdet werden sollen. Mehr zu diesem Thema im Schlusskapitel und im Anhang.
 - Zonenplanänderungen
Werden die Ausnützungsmöglichkeiten mit Ein- oder Aufzonungen verbessert, kann § 49b PBG ebenfalls angewendet werden. Da Einzonungen im grossen Stil in der Stadt Kloten eher unwahrscheinlich sind, ist diese Möglichkeit stark eingeschränkt.
- Anreize
Der Stadtrat kann mit attraktiven Rahmenbedingungen und zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen die Schaffung von gemeinnützigem und insbesondere subventionierten Wohnraum unterstützen. Bei der aktuell herrschenden Tiefzinssituation wird die Wirkung dieser Massnahme aber als sehr gering eingeschätzt.
- Eigeninitiative, Wohnbauförderung
Die Stadt Kloten könnte nach dem Vorbild der Stadt Zürich aktive Wohnbauförderung betreiben und z.B. Stiftungen gründen oder unterstützen, die sich diesem Thema verschrieben haben (vgl. z.B. Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen). Weiter könnten die bestehenden städtischen Liegenschaften in Genossenschaften umgewandelt werden. Zurzeit verfügt die Stadt Kloten über rund 80 "eigene" Wohnungen, die aber bereits im günstigen Segment angesiedelt sind.

Da die Einflussmöglichkeiten beschränkt sind, ist zu prüfen, ob der geforderte Anteil von 25% überhaupt realistisch erreicht werden kann. Dafür wurden verschiedene Szenarien überprüft. Es handelt sich dabei um Extremszenarien, die aufgrund des politischen Umfeldes und des Marktumfeldes für sich gesehen kaum realistische Chancen für eine Umsetzung haben dürften. Die Anteile genossenschaftlichen Wohnungsbaus können zudem nur im Umfang des Mehrwertes, welcher sich aufgrund von Aufzonen ergibt, festgelegt werden. Die Anteile genossenschaftlichen Wohnungsbaus sind somit absichtlich hoch gegriffen, um klar aufzuzeigen, dass die Ziele der Initiative auch mit der Umsetzung eines Extremszenarios nicht erreicht werden können. Die Szenarien sind im Anhang dieses Beschlusses kurz erläutert und zeigen die mutmasslichen Anteile von genossenschaftlichen Wohnungen bei einer vollständigen Umsetzung auf.

Bewertung

Die Volksinitiative greift einen für die Wohnraumversorgung der Stadt Kloten wichtigen Punkt auf. Die Initiative geht aber von falschen Voraussetzungen aus, indem suggeriert wird, dass es in Kloten zu wenig günstigen Wohnraum gibt. Es ist statistisch belegbar, dass die Stadt Kloten im Vergleich zum restlichen Kanton Zürich und zur Gesamtschweiz einen sehr hohen Anteil an preisgünstigen Wohnungen aufweist. Dieser hohe Anteil an günstigem Wohnraum hängt in der Stadt Kloten damit zusammen, dass ein Grossteil der Gebäude den ersten Lebenszyklus absolviert haben. Diese Gebäude leben nur noch von der vorhandenen Substanz und nicht von Unterhalt und Erneuerung, was zwar zu (relativ) günstigen Mietpreisen führt, aber auch zu einer langsamen aber unaufhaltsamen Abwärtsspirale und einer Entmischung in den betreffenden Quartieren. Auch die Bautätigkeit der letzten 10 Jahre vermag dieser Masse an alten Gebäuden nicht beizukommen, da diese in Kloten (durchschnittlich ca. 3% in fünf Jahren) trotz aller Bemühungen sehr gering ist. Die umliegenden Gemeinden weisen eine Neubautätigkeit von mehr als das Doppelte bis Dreifache in fünf Jahren auf. Der Investitionsanreiz ist für viele Eigentümer/innen zudem gering, weil die Wohnungen aufgrund der grossen Nachfrage trotz ihres Alters zu relativ guten Konditionen (und wenig Investitionen) vermietet werden können. Dieser Umstand kann nur positiv beeinflusst werden, wenn der Wohnungsmarkt in Kloten mit zusätzlichen Wohnungen versorgt wird.

Im Grundsatz ist zwar nichts gegen die Schaffung von gemeinnützigem genossenschaftlichen Wohnraum einzuwenden. Dies kann eine von mehreren Möglichkeiten sein, um die Entwicklungsziele für die Stadt Kloten zu erreichen. In den genannten Problemgebieten ist der Status der Bevölkerung so tief, dass die Erhöhung des Anteils genossenschaftlichen Wohnungsbaus zugleich automatisch zu einer anderen Bevölkerungszusammensetzung führen wird – viele der heutigen Bewohner/innen können sich auch eine neue Genossenschaftswohnung schlicht nicht leisten. Dies deshalb, weil auch neue Genossenschaftswohnungen teurer sind als der Altbestand. Somit ist klar, dass auch mit Neubauprojekten von gemeinnützigem Wohnungsbau Personen verdrängt werden. Dies liegt schon in der Natur der Sache, da Überbauungen in der Regel zwei Jahre Bauzeit benötigen. Personen werden deshalb ihre Wohnung sowieso verlassen müssen. Da der Leerwohnungsbestand sehr gering ist, erfolgt bei rund 50% eine Verdrängung aus Kloten.

Umso mehr ist davor zu warnen, den gemeinnützigen Wohnungsbau mit staatlichem Druck und grossen Markteingriffen zu forcieren. Es ist zu befürchten, dass die dringend notwendige Erneuerungsquote einbricht, weil die Rahmenbedingungen in Kloten bereits sehr anspruchsvoll sind und auch "Rendite"-Projekte aufgrund der hohen Immobilienpreise und der vielfältigen einschränkenden Bedingungen (Flugsicherheitszonenplan, Lärm, hoher Grundwasserspiegel, Infrastrukturen, Gewerbeanteile) bereits heute zu scheitern drohen. Dringend notwendig ist die Erneuerung übrigens nicht nur, um eine bessere Durchmischung von Quartieren zu erreichen, sondern auch um die energetischen Zielsetzungen umzusetzen und die Bevölkerung faktisch besser vor Fluglärm zu schützen, indem schlechte Bausubstanz erneuert wird.

Die verlangte Quote von 25% ist in den kommenden 20 Jahren zudem schlicht nicht erreichbar. Dafür reichen die zur Verfügung stehenden rechtlichen Einflussmöglichkeiten und vorhandenen Entwicklungspotentiale in der Stadt Kloten ganz einfach nicht aus.

Im Endeffekt würde die Annahme der Initiative dazu führen, dass die Entwicklung und Erneuerung der Stadt Kloten stagniert, was zu einer Beschleunigung der aktuell zu beobachtenden sozialen Abwärtsspirale beiträgt, was wiederum zu einer (gemäss der Initiative zu bekämpfenden) Entmischung führen wird. Wo sinnvoll und möglich, setzt der Stadtrat Kloten bereits heute auf genossenschaftlichen Wohnungsbau. So wird zum Beispiel aktuell geprüft, ob und in welchem Umfang städtische Grundstücke zusammen mit Genossenschaften entwickelt werden sollen. Solche Kooperationen werden dort gesucht, wo sie auf die Erreichung der Stadtentwicklungsziele einzahlen und ein positiver Effekt für die Durchmischung eines Quartiers oder Gebietes zu erwarten ist.

Der Stadtrat ist davon überzeugt, dass die gewünschte Entwicklung der Stadt Kloten nur gelingen kann, wenn diese mit Augenmass, insbesondere aber Hand in Hand mit Investoren, Eigentümerinnen und Eigentümern aber selbstverständlich auch Genossenschaften, durchgeführt wird. Ein derart massiver Eingriff in dieses zerbrechliche System, führt hingegen mit grosser Sicherheit zu einer Stagnation der Entwicklung mit Folgen, die den Zielsetzungen der Initiative diametral widersprechen: Das Wohnungsangebot bleibt alt, unattraktiv und mengenmässig auf tiefem Niveau wie heute bestehen. Die heute schon zu geringe Anzahl Wohnungen führt im Zusammenhang mit der rasant steigenden Anzahl an Arbeitsplätzen (im Grossbauprojekt "the Circle" werden ab 2020 bis zu 6'500 zusätzliche Arbeitsplätze erwartet) zu einer noch grösseren Nachfrage nach (nicht vorhandenen) Wohnungen und somit zu einer weiteren Verteuerung des alten, unattraktiven Wohnraumes.

Aufgrund dieser Fakten und dieser Auslegeordnung beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat die Ablehnung dieser Initiative.

Beschluss:

Dem Gemeinderat wird beantragt zu beschliessen:

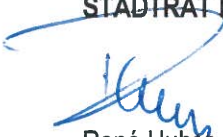
1. Es wird festgestellt, dass die Volksinitiative "Wohnen für Alle" im Sinne von § 130 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte gültig ist.
2. Die Volksinitiative "Wohnen für Alle" wird abgelehnt und dem Gemeinderat (bzw. der Volksabstimmung) ebenfalls zur Ablehnung empfohlen.

Mitteilungen an:

- Ratsleitung Gemeinderat
- Büro Gemeinderat
- Initiativkomitee vertreten durch Maja Hiltbrand, Egetswilerstrasse 121, 8302 Kloten
- Stadtpräsident
- Ressortvorstand Raum+Umwelt
- Bereichsleiter Lebensraum+Sicherheit
- Bereichsleiter Finanzen+Ressourcen

Für Rückfragen ist zuständig: Marc Osterwalder, Bereichsleiter Lebensraum+Sicherheit, Tel. 044/815 12 33,
marc.osterwalder@kloten.ch

STADTRAT KLOTEN



René Huber
Präsident



Thomas Peter
Verwaltungsdirektor

Versandt: 11. Jan. 2019

Anhang zum Antrag in Sachen Volksinitiative "Wohnen für Alle"

1. Begrifflichkeiten und Erklärungen

- Gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften
Gemäss Wohnbaufördergesetz des Bundes gilt eine Tätigkeit als gemeinnützig, wenn diese nicht gewinnstrebig ist und der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dient. Gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften sind an entsprechende Bedingungen gebunden, die im Wohnraumförderungsgesetz geregelt sind. Die Tätigkeit muss dauerhaft der Deckung des Bedarfs an Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen dienen. Auch andere Rechtsformen können sich der Gemeinnützigkeit verpflichten: Stiftungen, Vereine und gemeinnützige Aktiengesellschaften sowie öffentlich-rechtliche Körperschaften (Städte oder Gemeinden).
- Genossenschaftliches "Eigentum"
Auch Eigentum kann nach gemeinnützigen genossenschaftlichen Grundsätzen geschaffen werden. Zudem verlangen viele Genossenschaften den Kauf von Anteilsscheinen. Bei einigen Genossenschaften müssen Anteilscheine für mehrere zehntausend Franken erworben werden.
- Kostenmiete
Gemeinnützige Wohnbauträger bilanzieren ihre Immobilien zu den effektiven Kosten und wenden das Prinzip der Kostenmiete an. Sie kalkulieren nach betriebswirtschaftlichen Regeln, schöpfen jedoch keine Gewinne ab, sondern investieren wieder in ihren Bestand, in Amortisationen und Rückstellungen. Auch ihre Neubauten sind anfänglich nicht billig, werden jedoch im Lauf der Jahre relativ zu den Marktmieten immer günstiger. Genossenschaftswohnungen sind rund 15% bis 20% günstiger als vergleichbare Wohnungen, welche dem Markt ausgesetzt sind. Je nach Region kann dieser Anteil aber schwanken.
- Sozialer Wohnungsbau bzw. stark subventionierter Wohnungsbau
Der weitaus grösste Teil der Genossenschaftswohnungen wird nicht subventioniert. Als Sozialwohnungen gelten nur solche, die gezielt von der öffentlichen Hand verbilligt und ausschliesslich an Haushalte vermietet werden, welche klar definierte Einkommens-, Vermögens- und Belegungsvorschriften erfüllen. Die Verbilligung erfolgt mit zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen. Obwohl es keine genauen Zahlen dazu gibt, wird davon ausgegangen, dass der Anteil subventionierter Wohnungen um 10% liegt.

Die Initiative fordert keinen Anteil von subventionierten Wohnungen, sondern nur "bezahlbaren" Wohnraum.

- Preisgünstiger Wohnraum
Der Begriff "bezahlbarer Wohnraum" ist sehr unspezifisch und missverständlich, wird aber insbesondere im politischen Kontext oft benutzt. Präziser ist der Begriff des "preisgünstigen Wohnraumes". Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat im Juli 2018 gestützt auf die Volksabstimmung vom September 2014 (in Sachen Ergänzung des Planungs- und Baugesetzes (PBG) mit § 49b für preisgünstigen Wohnraum) die Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV) erlassen. Mit dieser Verordnung werden die höchstzulässigen Mietzinse und die minimalen Wohnungsgrössen detailliert geregelt, weshalb nun klar festgestellt werden kann, ob eine Miete "preisgünstig" ist.

Mit § 49b PBG wird den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, in ihren Bau- und Zonenordnungen bei Auf- oder Einzonungen einen Mindestanteil von preisgünstigen Wohnungen festzulegen. Diese Festlegungen bedingen, dass ein Mehrwert durch Ein- oder Aufzonung geschaffen wird. Die Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum ist nur in dem Masse möglich, in welchem durch die Planungsmassnahmen zusätzliche Wohnpotential geschaffen worden sind. Dies deshalb, um eine Nachverdichtung und Entwicklung durch wegbedingen einer marktgerechten Rendite nicht zu verhindern. Bestehende Ausnutzungsmöglichkeiten dürfen hingegen nicht mit einer Pflicht nach § 49b PBG belegt werden. Mehr zu diesem Thema vgl. Ziffer 3 Anhang.

- Gentrifizierung
Durch Aufwertung eines Quartiers, z.B. durch Neubebauung, wird die dort ansässige Bevölkerung durch wohlhabendere Bevölkerungsschichten verdrängt. Man spricht auch von "Verjuppisierung".
- Segregation
Segregation beschreibt die räumliche Absonderung einer Bevölkerungsgruppe nach Merkmalen wie sozialer Schicht, ethnisch-kulturellem Hintergrund oder Lebensstil. Solange die Segregation freiwillig geschieht (Personen mit ähnlichem Lebensstil finden zusammen), ist sie unproblematisch. Wenn die Segregation aber auf "Ungleichchancen" und sozialen Strukturen beruht, kann sie zu Problemen führen.

2. Szenarien

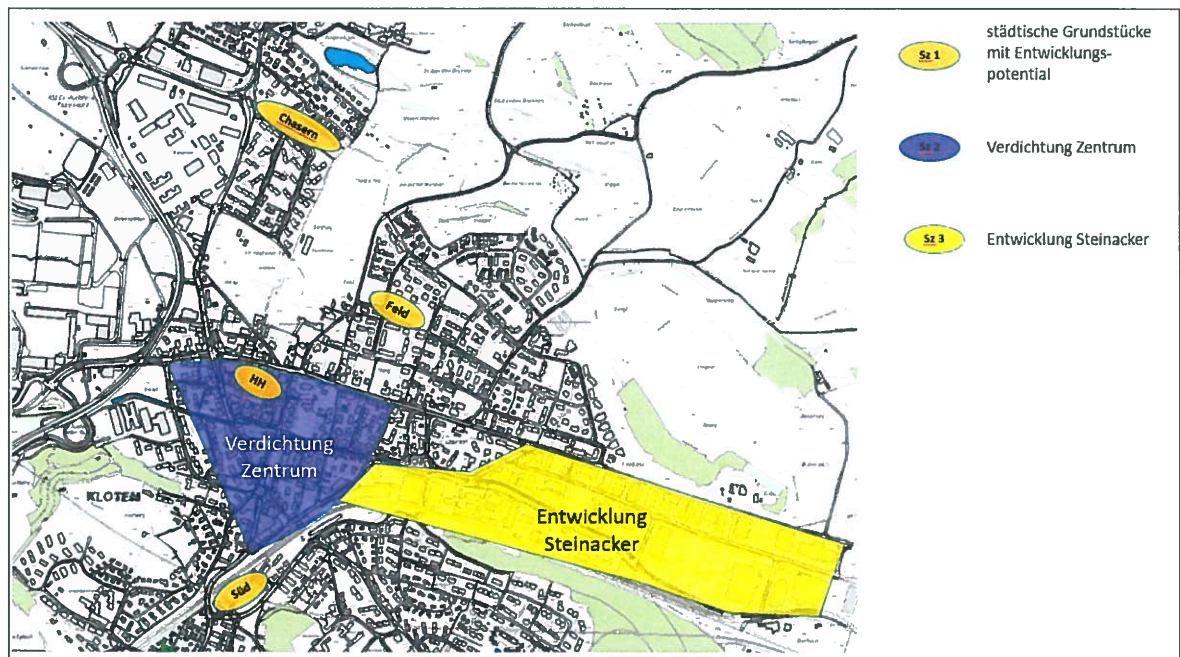


Abbildung: Die drei Szenarien basieren auf den aktuell bekannten Entwicklungspotentialen.

Szenario 1: städtische Grundstücke zu 100% genossenschaftlich entwickeln

Wenn die städtischen Grundstücke "Chasern", "Feld", "Höch Huus" und "Bahnhof Süd", welche heute unbebaut und im Eigentum der Stadt Kloten sind, zu 100% mit gemeinnützigen Wohnungen entwickelt würden, ergäbe dies ein Potential von ungefähr 478 zusätzlichen Wohnungen. Dadurch würde der Anteil von heute 9% auf 13% ansteigen.

Szenario 1+2: Nachverdichtung im Zentrum wird genossenschaftlich entwickelt

Es ist zu beachten, dass auch mit der Einführung von § 49a PBG die bereits genehmigten Gestaltungspläne Bestandesgarantie genießen, weshalb der Einfluss einer solchen Regelung nur auf zukünftige Entwicklungen möglich ist.

Es wird von einem genossenschaftlichen Anteil von maximal 50% ausgegangen. Es wird ferner angenommen, dass in den nächsten 20 Jahren durch Nachverdichtung in den entsprechenden zentralen Gebieten ca. 1'000 zusätzliche Wohnungen entstehen könnten.

Diese Überlegungen ergeben unter Berücksichtigung von Szenario 1 (100%) einen Anteil von 14%.

Szenario 3a: Im Steinackergebiet entsteht in einer ersten Etappe Wohnraum (Szenario 2030)

Sofern das heutige Industriegebiet zumindest teilweise in ein Mischgebiet transformiert würde, kann in einer ersten Etappe von einer Wohnungsanzahl von 600 ausgegangen werden. Würden 50% dieser Wohnungen gemeinnützig erstellt und zugleich die Szenarien 1 und 2 umgesetzt, ergibt dies ein Anteil von 19%.

Szenario 3b: Die Durchmischung im Steinackerquartier wird vollständig umgesetzt (Szenario 2050)

Bei einer vollständigen Transformation des Steinackergebiets kann mit schätzungsweise 2'200 Wohnungen gerechnet werden. Bei einem Anteil gemeinnütziger Wohnungen von 50% ergibt dies unter Berücksichtigung der Szenarien 1 und 2 einen Anteil von 21,5%.

3. § 49b Planungs- und Baugesetz / Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum

Zum Erlass von Nutzungsvorschriften für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum bei Ein- und Aufzonen führte der Regierungsrat am 11. Juni 2018 aus:

Nach § 45 Abs. 1 PBG erlassen die Gemeinden eine Bau- und Zonenordnung (BZO; nachfolgend auch Grundordnung genannt). In deren Rahmen ist gemäss § 49b PBG die Festlegung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum immer dann möglich, wenn gleichzeitig die Ausnutzungsmöglichkeiten durch eine Planung – nämlich Zonenänderungen, Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne (nachfolgend auch Planungsmassnahmen genannt) – vergrössert werden. Die vergrösserten Ausnutzungsmöglichkeiten müssen allerdings für die Erstellung von Wohnraum geeignet und in der Absicht zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums festgesetzt worden sein. Das ist zunächst dann der Fall, wenn bei bestehenden Wohnzonen mit einer sogenannten Aufzoning zusätzliches Nutzungspotenzial geschaffen wird. Die Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum ist allerdings nur in dem Umfang zulässig, wie durch die Planungsmassnahme zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeiten geschaffen werden. Ausnutzungsmöglichkeiten gemäss der geltenden BZO dürfen nicht nachträglich mit einer Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum verknüpft werden (Bestandesgarantie).

Es ist sodann auch möglich, in der BZO den Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum als Teil von Sonderbauvorschriften (vgl. §§ 79–82 PBG) oder im Zusammenhang mit den Bestimmungen über Arealüberbauungen (vgl. §§ 69–73 PBG) vorzusehen. Das bedingt, dass sowohl die Sonderbauvorschriften als auch die Bestimmungen über Arealüberbauungen gegenüber der Grundordnung eine Mehrausnutzung erlauben. Bei den Arealüberbauungen ist dies der sogenannte Arealüberbauungsbonus. Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum können schliesslich auch im Rahmen von Gestaltungsplänen (vgl. §§ 83–87 ff. PBG) festgelegt werden, wenn sie im Vergleich zur Grundordnung zusätzliche Ausnutzung ermöglichen. Voraussetzung ist jedoch, dass in der Grundordnung eine Gestaltungsplanpflicht im Sinne von § 48 Abs. 3 PBG verankert ist, welche die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum zum Ziel hat. Möglich ist selbstverständlich auch die Selbstverpflichtung einer Eigentümerschaft im Rahmen eines privaten Gestaltungsplans. Sollen grosse Gebiete (insbesondere Industrie- oder Gewerbeareale) aufgrund veränderter Bedürfnisse transformiert werden, geschieht dies in der Regel nicht mit einer blossen Umzonung (Änderung der Nutzweise). Solche Transformationen bedürfen grundsätzlich einer fein abgestimmten Planung, weshalb solche Umzonungen in der Regel mit einer Gestaltungsplanpflicht verknüpft werden. Im Rahmen des Gestaltungsplans können dann Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum festgelegt werden. Der vorgeschriebene Mindestanteil ist dann zu realisieren, wenn die geschaffene Mehrausnutzung durch das Bauvorhaben konsumiert wird. Massgebliche Bezugsgrösse für die Berechnung des Mindestanteils ist die zur Realisierung vorgesehene Mehrausnutzung gemäss Projekt. Die Übertragung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum ist zulässig und richtet sich nach der Übertragung von Nutzweisen. So ist es möglich, die in einem Gebiet geltenden Mindestanteile auf einem Grundstück zu konzentrieren. Zur Übertragung können die Gemeinden eigene Vorschriften erlassen; solche sind jedoch für die Zulässigkeit nicht erforderlich. Wo ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festgelegt ist und realisiert wird, sind die Vorschriften der vorliegenden Verordnung zum einen bei Erstellung und Erneuerung (§§ 3 ff.) und zum anderen für die Berechnung der Mietzinse (§§ 8 ff.) zu beachten. Für die Festlegung und den Vollzug von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum sind die Gemeinden zuständig. Entsprechende Festlegungen werden von der zuständigen Direktion (Baudirektion) gestützt auf § 89 Abs. 1 PBG genehmigt. Dabei werden Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit überprüft (§ 5 Abs. 1 PBG).

Im Rahmen von Planungsverfahren sind die Mindestanteile im Sinne von § 49b Abs. 1 PBG aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung und unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zweckmässig und angemessen (vgl. § 5 Abs. 1 PBG) festzulegen. Zu den örtlichen Verhältnissen gehören die Parzellarstruktur (Grösse und Form der Parzellen), die Eigentumsstruktur (Stockwerkeigentum), der bestehende Ausbaugrad und dessen Verhältnis zur angestrebten Nutzungsdichte sowie zur baulichen Dichte. Als planerische Massnahme soll die Festsetzung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum einen Beitrag zum räumlichen Entwicklungsziel eines Quartiers leisten und deshalb rechtlich durchführbar, ökonomisch sinnvoll sowie in sozialer Hinsicht verträglich sein. Die Wahl grösserer Planungsperimeter erlaubt in der Regel bessere Lösungen im Hinblick auf die angestrebte Siedlungsqualität. Wertvolle Hinweise zur Beurteilung der Ausgangslage und zur Ermittlung von Veränderungspotenzialen liefert die interaktive Karte «Quartieranalyse für die Siedlungserneuerung» auf dem GIS-Browser des Kantons Zürich (maps.zh.ch, Thema «Quartieranalyse für Siedlungserneuerung» im Themenbereich «Raumplanung, Zonenpläne»). Festlegungen von Mindestanteilen können in einem Ergänzungsplan im Sinne von § 10 Abs. 1 lit. j der Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen (VDNP, LS 701.12) dargestellt werden. Die Belegungsvorschriften sind im Grundsatz durch die Gemeinde zusammen mit der planungsrechtlichen Festlegung des Mindestanteils zu erlassen. Als Teil der Festlegung durchlaufen die Belegungsvorschriften das gleiche Verfahren wie die Änderung bzw. Ergänzung der kommunalen Nutzungsplanung. Bei einer Vorprüfung (vgl. § 87a Abs. 1 PBG) und jedenfalls bei der Genehmigung (vgl. § 89 Abs. 1 PBG) sind sie der zuständigen Direktion (Baudirektion) einzureichen. Vor der Festsetzung (vgl. § 88 PBG) sind sie öffentlich aufzulegen (vgl. § 7 Abs. 2 PBG). Die wesentlichen Gesichtspunkte, die für die konkreten planerischen Festlegungen ausschlaggebend waren, sind im Planungsbericht gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) darzustellen. Die Berichterstattung soll insbesondere aufzeigen, auf welchem Weg sich die festgesetzten Mindestanteile auch wirklich realisieren lassen. Unbedachte Festlegungen können dazu führen, dass die gleichzeitig vergrösserten Ausnutzungsmöglichkeiten durch die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nicht ausgeschöpft werden und damit die Siedlungsentwicklung nach innen blockiert wird.

--