

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend Gestaltungsplan mit gemeinnützigem Wohnanteil, eingereicht von Gemeinderat Ch. Ulrich (SP), Gemeinderätin B. Günthard Fitze (EVP) und Gemeinderat Ch. Griesser (Grüne/AL)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zur Motion betreffend Gestaltungsplan mit gemeinnützigem Wohnanteil und von der Absicht des Stadtrates, zuhanden des Grossen Gemeinderats eine Vorlage im Sinne der nachfolgenden Ausführungen auszuarbeiten, wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Die Motion wird nicht erheblich erklärt und damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 25. Juni 2012 reichten Gemeinderat Christian Ulrich namens der SP-Fraktion, Gemeinderätin Barbara Günthard Fitze namens der EVP-Fraktion und Gemeinderat Christian Griesser namens der Grünen/AL-Fraktion mit 27 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 17. Juni 2013 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat unterbreitet dem Gemeinderat die notwendigen gesetzlichen oder planerischen Änderungen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus auf ausgewählten Arealen. Die aus raumplanerischer Sicht erwünschte Verdichtung des Siedlungsgebiets soll mittels Bestimmungen in einem Gestaltungsplan zwingend an die Abgabe mindestens der Hälfte des durch den Nutzungsbonus zusätzlich entstehenden Wohnraumes an gemeinnützige Wohnbauträger geknüpft werden.

Begründung

In Winterthur stiegen die Immobilienpreise und die Mieten markant. Zusätzlich zur sozialen Entmischung hat dies volkswirtschaftliche Folgen: Die steigenden Mieten werden unter anderem durch Konsumverzicht kompensiert und so dem privaten Konsum - der wichtigsten Konjunkturstütze - und dem lokalen Gewerbe Geld entzogen.

Der Handlungsspielraum der Stadt Winterthur im Mietwohnungsmarkt ist aufgrund des geringen Besitzes an Wohnbauland und -immobilien sehr begrenzt. Der Grossteil des Wohnraums der Stadt wird von Privaten erstellt. Die Stadt hat aber ein grosses Interesse, dass auf bereits eingezonten Flächen möglichst sinnvoll gebaut wird. So soll einerseits an geeigneten Orten verdichtet gebaut und andererseits der Anteil an gemeinnützigen Wohnungsbau gefördert werden. Beide Massnahmen führen mittel- und langfristige zu einem höheren Anteil an kostengünstigen, bezahlbaren Wohnungen.

Das Beispiel des Gestaltungsplan Stuwö Bürglistrasse zeigt die Wirkungsweise: Der Grosse Gemeinderat erhöhte die Ausnützung und ermöglichte damit nicht nur studentisches Wohnen, sondern verpflichtete den Investor dazu, diesen auch kostengünstig zur Verfügung zu stellen.

Der Stadtrat kann diesbezüglich eine aktive Rolle einnehmen, indem er von sich aus Areale bezeichnet, bei welchen er die Möglichkeit einer höheren Ausnutzung als sinnvoll erachtet. Um einen mildernden Effekt auf dem Mietmarkt zu erzielen, sollen solche Areale jedoch nur in den Genuss einer attraktiven, höheren Ausnutzung kommen, wenn mindestens die Hälfte der zusätzlichen Nutzungsfläche an gemeinnützige Wohnbauträger (wie Genossenschaften oder Stiftungen) abgegeben werden. Dies kann durch Verkauf, Abgabe im Baurecht oder Betrieb geschehen. Da gemeinnützige Wohnbauträger auf monetäre Rendite verzichten, ihre Immobilien in Kostenmiete bewirtschaften und diese zum Anlagewert in ihren Büchern führen, führt die Kostenmiete zu tieferen Mieten und einer teilweisen Entspannung auf dem Mietmarkt.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Zusammenfassung

Die grundsätzliche Absicht der vorliegenden Motion, den gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern, wird seitens des Stadtrats befürwortet.

Diese Motion basiert unter anderem auf dem Beispiel Bürglistrasse. Der Grosse Gemeinderat gewährte mit dem Gestaltungsplan «Studentisches Wohnen Bürglistrasse» eine Mehrausnutzung auf dem Osram-Areal, um preisgünstiges, studentisches Wohnen zu ermöglichen. (Die Höhe der Mieten im Studentenwohnheim definiert sich bei der Bürglistrasse nach dem Modell der Kostenmiete, welches im Grundbuch als Dienstbarkeit gegenüber der Stadt gesichert wurde.)

Die Motion enthält aber Punkte, die mit dem übergeordneten Recht nicht oder noch nicht vereinbar sind. Zudem könnte die in der Motion geforderte zwingende Abgabe von «mindestens der Hälfte des durch den Nutzungsbonus zusätzlich entstehenden Wohnraumes an gemeinnützige Wohnbauträger» den Handlungsspielraum zu stark einengen und sogar kontraproduktiv wirken.

Obschon der Stadtrat das grundsätzliche Anliegen der Motionäre und der Motionärin teilt, beantragt er deshalb, die Motion betreffend Gestaltungsplan mit gemeinnützigem Wohnanteil nicht erheblich zu erklären. Im Gegenzug verpflichtet er sich, eine Vorlage zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus auszuarbeiten, welche auf dem Anreizsystem basiert.

2. Ausgangslage / aktuelle Entwicklungen

Aufgrund einer dynamischen Siedlungsentwicklung und steigender Mieten besteht insbesondere in den Agglomerationen und Städten ein erhöhtes Bedürfnis nach preisgünstigem Wohnraum für jene Haushalte, die durch die Ausgaben für Wohnen unverhältnismässig belastet werden. Die Förderung von angemessenen Wohnungen zu tragbaren Bedingungen ist auch für Winterthur eine aktuelle Aufgabe. Der Stadtrat hat in seinen Legislaturzielen 2010 - 2014 den «Wohnraum für alle Bedürfnisse» als Vorhaben von hoher Bedeutung bezeichnet.

Mit der Zunahme von Ersatzneubauten im Rahmen von Verdichtungen und energetischen Sanierungen ist anzunehmen, dass das Angebot an preisgünstigen Bestandswohnungen abnehmen wird. Um einer solchen Entwicklung entgegen zu wirken, werden unter anderem auch raumplanerische Instrumente zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsangebots diskutiert und an einzelnen Orten bereits implementiert. Die Stadt Zug hat als erste Schweizer Stadt Zonen für preisgünstiges Wohnen eingeführt. Die Stadt Luzern und die Gemeinde Thalwil beabsichtigen im Rahmen ihrer laufenden Revision der Bau- und Zonenordnung, Mehrausnutzung auf (nicht näher bezeichneten) Grundstücken zu gewähren, wenn im Gegenzug die Grundeigentümerschaft einen Anteil an preisgünstigem Wohnraum realisiert.

Dies soll mittels des Instruments Gestaltungsplan ermöglicht werden. Die Stadt Zürich verfolgt das gleiche Ziel, ohne jedoch die maximale Höhe der Mehrausnützung zu begrenzen und ohne einen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festzulegen. Die Festlegung von Mehrausnutzung und Mindestanteil soll in kooperativen Verfahren bzw. in Verhandlung mit den Grundeigentümerschaften erfolgen. Das Umsetzungsinstrument soll auch hier der Gestaltungsplan sein (Revision der Bau- und Zonenordnung, neuer Art. 4b BZO).

Auf der Ebene des Kantons wird das Thema preisgünstiger Wohnraum aktuell ebenfalls behandelt. Der Kantonsrat hat Ende Oktober 2013 mit einer knappen Mehrheit einen Gegenvorschlag zur kantonalen Volksinitiative «Für mehr bezahlbaren Wohnraum» beschlossen. Gemeinden sollen demnach bei Auf- oder Einzonungen einen Mindestanteil festlegen können, der für preisgünstige Wohnungen reserviert bleibt. Die neue Bestimmung, die in das Planungs- und Baugesetz (PBG) aufgenommen werden soll, lautet wie folgt: «Führen Zonenänderungen, Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten, kann für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse, die ganz oder teilweise für Wohnzwecke bestimmt sind, ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festgelegt werden» (§ 49 b Abs. 1 PBG). In Abs. 2 wird unter anderem festgehalten, wie die höchstzulässigen Mieten zu bestimmen und dass diese dauerhaft zu sichern sind. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung. Da allerdings gegen diesen Kantonsratsbeschluss das Referendum ergriffen worden ist, bleibt es vorderhand unklar, ob und wann der oben erwähnte Beschluss in Kraft treten wird.

Solange die oben erwähnte Ergänzung des PBG und die vom Regierungsrat ausgearbeitete Verordnung nicht rechtskräftig sind, fehlt es im Kanton Zürich an einer gesetzlichen Grundlage für eine generelle und zwingende Verpflichtung von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zur Erstellung von preisgünstigem Wohnraum. Zulässig ist sie jedoch bei freiwilliger Inanspruchnahme eines Ausnutzungszuschlages (beispielsweise über einen Gestaltungsplan). Auf diesen entscheidenden Unterschied und auf weitere kritische Punkte der Motion wird nachfolgend näher eingegangen.

3. Kritische Punkte der Motion

Gemäss Begründung der Motion soll der Stadtrat eine aktive Rolle einnehmen, indem er von sich aus Areale bezeichnet, bei welchen er die Möglichkeit einer höheren Ausnutzung als sinnvoll erachtet. Eine solche gebietsspezifische (parzellenscharfe) Festlegung (in der Motion wird auf «**ausgewählte Areale**» hingewiesen) müsste zwingend auf der Ebene der Nutzungsplanung (im Zonenplan oder mittels Ergänzungsplan) erfolgen. Einerseits fehlt dazu (noch) eine gesetzliche Grundlage (siehe oben), andererseits ist die Verdichtung von Arealen eine anspruchsvolle Aufgabe. Die Erfahrung zeigt, dass der entsprechende Diskurs breit abgestützt und sorgfältig geführt werden muss. Es wäre eine Gesamtbetrachtung über das gesamte Stadtgebiet notwendig. Dies wiederum führt zusammen mit der Behandlung weiterer Themen (Erhalt der Gartenstadt, Sicherung von Industrie- und Gewerbezone etc.) direkt in die Arbeiten zu einer Revision der Bau- und Zonenordnung. Es ist aber nicht die Absicht dieser Motion, einen mehrjährigen BZO-Revisionsbericht auszulösen, sondern rascher die gewünschte Wirkung zu erzielen.

Aus diesen Gründen beantragt der Stadtrat, vorerst auf gebietsspezifische Festlegungen zu verzichten und stattdessen auf ein generelles, in der Bauordnung verankertes Anreizsystem zu setzen (siehe Kapitel 3). Ein Anreizsystem funktioniert nur, wenn es den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern genügend Vorteile bringt, d.h. den Bauwillen fördert. Dass «**mindestens 50% des durch den Nutzungsbonus entstehenden Wohnraumes an gemeinnützige Wohnbauträger (Genossenschaften und Stiftungen)**» abgegeben werden sollen, dürfte sich dabei als zu hohe Hürde erweisen.

Mit dem Gestaltungsplan wird eine städtebaulich, architektonisch und wohngyienisch einwandfreie Gesamtüberbauung angestrebt und zu diesem Zweck für ein bestimmtes Gebiet eine Spezialbauordnung aufgestellt. Diese kann von den Vorgaben der Bau- und Zonenordnung abweichen. Besondere Bedeutung kommt Gestaltungsplänen bei der baulichen Verdichtung bereits überbauter Gebiete zu. Das Instrument Gestaltungsplan ist somit sehr gut geeignet, das Anliegen der Motion umzusetzen. Die Forderung nach preisgünstigem Wohnraum ist allerdings gleichrangig mit anderen Anforderungen, die ein Gestaltungsplan bereits heute zu erfüllen hat, nämlich die besonders gute Qualität der Überbauung und Freiraumgestaltung sowie erhöhte ökologische Standards. Je höher nun der Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum angesetzt wird, umso geringer ist der Anreiz, einen solchen mit einem Gestaltungsplan zu realisieren. Bei einem Mindestanteil von 50 % bleibt aus Sicht des Stadtrates zu wenig Handlungsspielraum, um dem Einzelfall gerecht zu werden.

Zudem ist zu hinterfragen, ob bei der Verdichtung von kleineren Arealen, die mittels Gestaltungsplan ebenfalls möglich ist, die Forderung nach preisgünstigem Wohnraum sinnvoll ist («Bagatellgrenze»). Die «Kompensation» der Mehrausnutzung kann in solchen Fällen durchaus in anderer Form (z.B. mit einer besonders guten Umgebungsgestaltung, als ökologisches Vorzeigeprojekt, mittels autoarmen Wohnen etc.) erfolgen. Sollte seitens des Grossen Gemeinderats trotzdem an einem fixen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festgehalten werden, müsste konsequenterweise auch eine Bagatellgrenze eingeführt werden.

Die Unterscheidung von «preisgünstig» und «gemeinnützig» kann ebenfalls entscheidend sein, ob das vorgeschlagene Anreizsystem funktioniert. **Preisgünstig** wird häufig gleichgesetzt mit der Kostenmiete, so auch im vorliegenden Fall. Bei der Kostenmiete darf der Vermieter oder die Vermieterin keinen oder höchstens einen geringfügigen Gewinn auf dem Mietzins erzielen. **Gemeinnützig** geht einen Schritt weiter und verlangt, dass preisgünstiger Wohnraum durch gemeinnützige Wohnbauträger erstellt oder zumindest verwaltet wird. Ein Teil der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer wird wohl bereit sein, einen gewissen Anteil an preisgünstigen Wohnungen bereitzustellen, nicht jedoch diese Wohnungen - wie in der Motion gefordert - an gemeinnützige Wohnbauträger abzugeben. Deshalb sollten auch andere Formen der Förderung von preisgünstigem Wohnraum bzw. der Kostenmiete möglich sein. Das eingangs erwähnte erfolgreiche Beispiel des studentischen Wohnens Bürglistrasse wäre höchst wahrscheinlich nicht zustande gekommen, wenn die Grundeigentümerin die Flächen zur Hälfte an eine Wohnbaugenossenschaft oder Stiftung hätte abgeben müssen.

4. Indirekter Gegenvorschlag des Stadtrates

Der indirekte Gegenvorschlag des Stadtrates zur vorliegenden Motion geht von folgendem Grundsatz aus: Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die freiwillig preisgünstige Wohnungen bauen, sollen höher und dichter bauen dürfen, als es die Grundordnung (BZO) erlaubt. Das Ausmass der höheren Ausnutzung und die Zahl der Wohnungen mit Kostenmiete sind Verhandlungssache und werden mittels Gestaltungsplänen festgelegt.

Denkbar ist eine neue Bestimmung, welche sich an der aktuellen Vorlage der Stadt Zürich orientiert. Verdichtung und Kostenmiete im Wohnungsbau könnten beispielsweise wie folgt in der Bauordnung der Stadt Winterthur verankert werden:

«Werden das Ausnutzungsmass der Grundordnung überschritten oder die Nutzweise und Zweckbestimmung der Gebäude in einer Weise festgelegt, die einer wertvermehrenden Um- oder Aufzonung gleichkommt, sind mittels Gestaltungsplanung ein angemessener Mindest-

wohnanteil für Kostenmiete, eine städtebauliche Aufwertung und eine qualitätsvolle bauliche Verdichtung sicherzustellen.

Der Mindestwohnanteil für die Kostenmiete, die zulässige Ausnützung wie auch Zahl, Lage, äussere Abmessungen und Nutzweise sind nutzungsplanerisch festzulegen. Andere Voraussetzungen (z.B. Beteiligung an Massnahmen zur Aufwertung der Umgebung, Beteiligung an der Erstellung sozialer Quartierinfrastrukturen) und die Sicherung der Kostenmiete sind anlässlich des Planerlasses vertraglich zu vereinbaren.»

Sollte der Grosse Gemeinderat die Motion betreffend Gestaltungsplan mit gemeinnützigem Wohnanteil wie beantragt nicht erheblich erklären und dafür das im Antrag 1 vorgeschlagene Vorgehen zustimmend zur Kenntnis nehmen, so wird der Stadtrat eine Vorlage im oben ausgeführten Sinne ausarbeiten und in das Revisionspaket 2014 integrieren. (Verschiedene Änderungen der BZO werden zusammen in einem Revisionspaket beantragt.) Dieses Revisionspaket ist gegenwärtig in Bearbeitung und soll im 2014 öffentlich aufgelegt werden.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Bau übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder