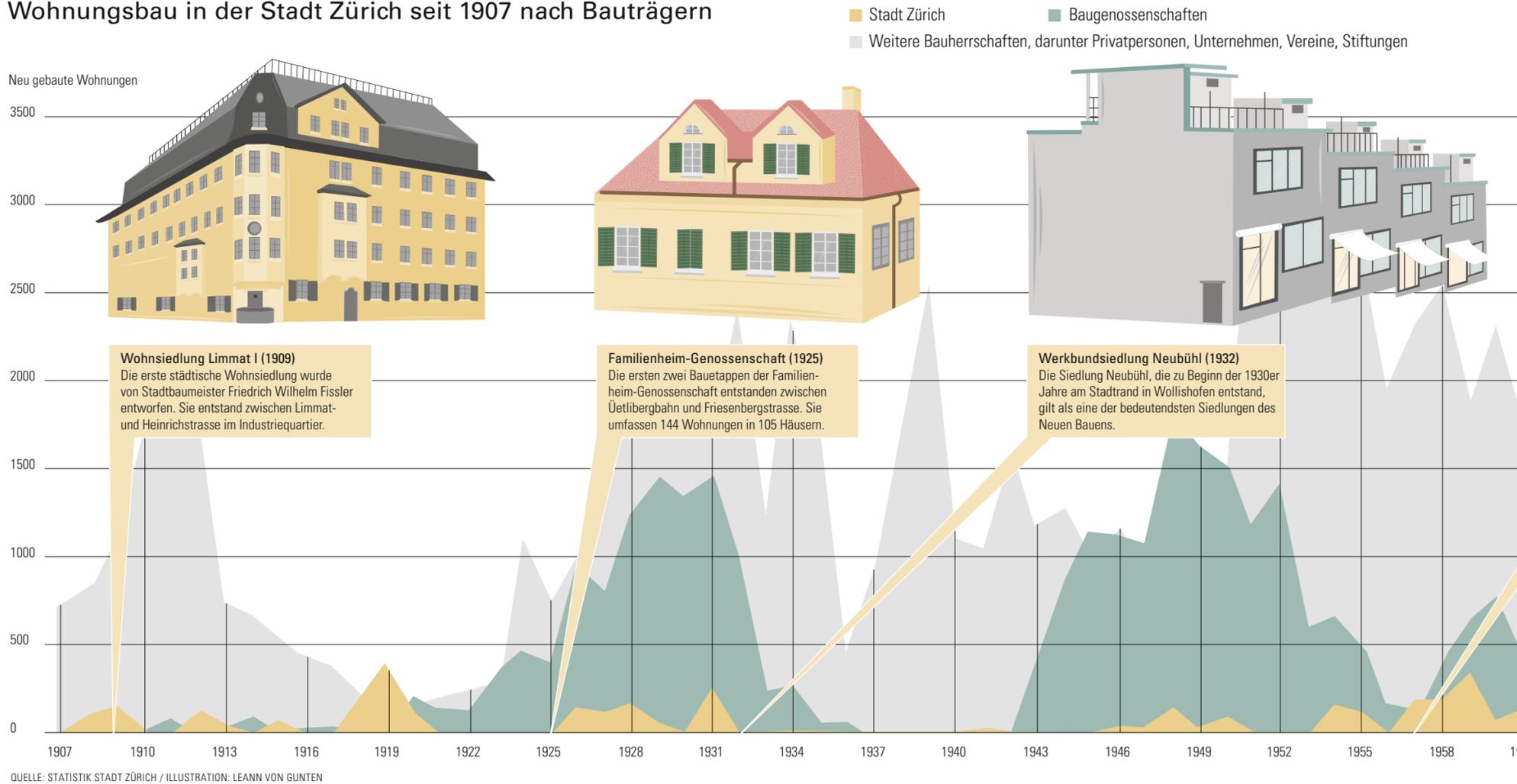


## Wohnungsbau in der Stadt Zürich seit 1907 nach Bauträgern



## Uralte Rechtsgrundlage

Stadt darf Land vergünstigt an Genossenschaften abgeben

Rechtlich ist die Abgabe von Bauland im Baurecht genügend abgestützt. Dies hat 2009 das Verwaltungsgericht entschieden. Politisch bleibt die Art, wie dies geschieht, aber umstritten.

ak. - Seit über hundert Jahren fördert die Stadt Zürich den Bau von «gesunden und billigen Wohnungen» – unter anderem durch die Abgabe von Arealen im Baurecht. Dass für diese Praxis eventuell die Rechtsgrundlage fehlen könnte, wurde erst vor wenigen Jahren moniert – im Zusammenhang mit dem Baurecht für die Siedlung Grünwald («Ringling») im Quartier Rütihof. Besonders umstritten war die Berechnung des Baurechtszinses, der sich nicht nach dem Verkehrswert des Landes, sondern nach der Höhe der Baukosten richtet.

Das angerufene Verwaltungsgericht verwies auf die sogenannten «Grundsätze 24», die seit 1924 in Kraft sind. Darin heisst es, dass der gemeinnützige Wohnungsbau «nach Massgabe der verfügbaren Mittel und nach Bedürfnis» unterstützt werde. Die mithilfe der Stadt entstandenen Häuser dürfen nicht verkauft werden, und die Wohnungen müssen zu Selbstkosten vermietet werden. 1966 wurde jener Punkt in den Grundsätzen geändert, der heute am meisten zu reden gibt: Seither wird der Baurechtszins nicht mehr nach dem «mässig angesetzten Verkehrswert» berechnet, sondern nach einem Prozentanteil der Anlagekosten – um weiterhin günstige Mieten zu ermöglichen. Zusammen mit der langjährigen Praxis seien die Rechtsgrundlagen genügend, hielt das Verwaltungsgericht 2009 fest. Das Bundesgericht wies eine Beschwerde gegen den Entscheid 2010 ab.

## Mittelstand wird subventioniert

Die «Richtlinien 65» führen allerdings zu sehr unterschiedlich hohen Baurechtszinsen für genossenschaftliche und andere private Bauträger. Besonders deutlich wurde dies bei einem städtischen Areal in der Nähe des Waidspitals an bester Hanglage. Eine Immobilienfirma, die Eigentumswohnungen erstellte, zahlte einen 5,5 Mal so hohen

Baurechtszins wie die Genossenschaft auf dem Nachbargrundstück. Auch diese Wohnungen werden nicht sehr günstig vermietet. Der Mittelstand subventioniere hier den Mittelstand, fanden die Bürgerlichen im Gemeinderat. Ein anderes Beispiel: Für einen Bau der Stiftung Alterswohnungen an der Seefeldstrasse wurde nach den Richtlinien 65 ein Landwert von 2,4 Millionen Franken berechnet (16 Prozent der Anlagekosten). Der Stadtrat selber hatte den Verkehrswert auf 9 bis 11,5 Millionen Franken geschätzt.

## «Viele Auflagen»

Bauträger, die in den Genuss des vergünstigten Baurechts kommen, verweisen in der Regel auf die vielen Auflagen, die sie im Gegenzug zu erfüllen hätten: Sie müssten etwa einen Architekturwettbewerb durchführen, Kunst am Bau ermöglichen, Wohnungen fürs Sozialamt und Räume für die Quartiersversorgung bereitstellen. Auch seien die Entschädigungen beim sogenannten Heimfall, der Rückgabe des Baurechts, deutlich schlechter. Das stimmt: Statt 70 bis 90 Prozent des Verkehrswerts würden den Genossenschaften nur 75 Prozent der ehemaligen Erstellungskosten bezahlt. Allerdings findet der Heimfall schlicht nicht statt. Sämtliche Baurechte mit Genossenschaften sind in den letzten Jahren verlängert worden. Der Gemeinderat hat kürzlich ausserdem die Grundsätze 24 mit einem Passus ergänzt, wonach auch nach einem Heimfall der Boden für gemeinnütziges Wohnen verwendet werden müsste.

Eine Subventionierung im eigentlichen Sinn ist die vergünstigte Landabgabe hingegen nicht. Direkt subventioniert wird in der Regel ein Teil der Wohnungen einer Siedlung. Die Bauträger erhalten zinslose Darlehen von Stadt und Kanton (was aber im Moment nicht sehr verlockend ist). Dafür müssen die künftigen Mieter strenge Belegungs- und Einkommensvorschriften erfüllen. Die Verbilligung durch die Stadt geschieht durch die Wohnbauaktionen. Der erste solche Rahmenkredit wurde 1942 mit 5 Millionen Franken dotiert, beim vorläufig letzten ging es 2011 um 30 Millionen Franken. 81,1 Prozent der Stimmenden sagten Ja.

## Ein dritter Frühling für die

Die Stadt Zürich und Genossenschaften mit gemeinnützigem Anspruch bauen so viele

Im letzten Jahr sind in der Stadt Zürich 1321 kommunale und genossenschaftliche Wohnungen entstanden. Seit 1950 waren es nicht mehr so viel. Das Wettrennen um die Erstellung günstiger Wohnungen in Zürich ist damit so richtig lanciert.

ADI KÄLIN

1998 präsentierte der Zürcher Stadtrat das Legislaturprogramm «10 000 neue Wohnungen in 10 Jahren». Das entlockte älteren Semestern, die den Boom des Wohnungsbaus in den vierziger und fünfziger Jahren mitbekommen hatten, natürlich nur ein müdes Lächeln: Zwischen 1951 und 1960 entstanden auf Stadtgebiet über 33 000 Wohnungen, am meisten registrierte man im Jahr 1952 mit 4447. Doch die neunziger Jahre hatten eben ein völlig konträres Bild geboten: Der Wohnungsbau lahmte in sämtlichen Kategorien; nur gerade in einem einzigen Jahr, 1991, entstanden mehr als 1000 neue Wohnungen. Viele Familien verliessen die Stadt, es blieben Arme, Alte und Arbeitslose, weshalb bald der böse Begriff der A-Stadt die Runde machte.

## Wohnbauförderung seit 1907

Die Grafik zeigt deutlich, wie sich der Wohnungsbau in Zürich in den letzten 110 Jahren in Wellenbewegungen entwickelte, die in der Regel der wirtschaftlichen Grosswetterlage folgten. Vor allem in Krisenzeiten sprangen Stadt und Genossenschaften aber zum Teil ein, um den Markt auszugleichen. Nach 1900 hatte sich die Wohnsituation in der Stadt Zürich immer mehr zugespitzt: Die Zahl leerstehender Wohnungen reduzierte sich innert weniger Jahre drastisch, während gleichzeitig die Mieten Jahr für Jahr mehr anzogen. Unter der Wohnungsnot hätten alle «Bevölkerungsklassen» zu leiden, schrieb der Stadtrat 1906, «vor allem aber die Klasse mit niedrigem Einkommen, die Lohnarbeiter». Unter freisinniger und sozial-

demokratischer Führung machte sich eine Stadtratsdelegation daran, neuen Wohnraum zu schaffen – um zum einen die Not zu lindern, zum andern aber auch um soziale Spannungen abzubauen. Im gleichen Jahr war es nämlich zu einer Serie von Streiks im Baugewerbe gekommen. Von 1907 an verpflichtete sich die Stadt dann mit einem Artikel in der Gemeindeordnung, «die Erstellung gesunder und billiger Wohnungen» zu fördern. Diese Förderung stand von Beginn an auf drei Beinen, dem Bau kommunaler Wohnungen, der Unterstützung von Baugenossenschaften und dem Kauf von Landreserven. Im gleichen Jahr fand die Abstimmung über die erste städtische Wohnkolonie an der Limmatstrasse statt: 70 Prozent sagten Ja zum Kredit von 2,5 Millionen Franken. Drei Jahre später kam für den Bau der Riedli-Siedlung sogar eine Mehrheit von 73 Prozent zusammen.

Nach dem Ersten Weltkrieg hatte sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt eher noch verschärft. Es treffe nun nicht mehr nur die Ärmsten, sondern fast alle Schichten der Bevölkerung, hiess es in einem Bericht des Statistischen Amtes. Der Grafik ist zu entnehmen, dass die Stadt nach dem Krieg als Bauherrin einsprang, um den Wohnungsbau wieder in Gang zu bringen. In den Jahren von 1918 bis 1920 erstellte die Stadt jeweils mehr als die Hälfte aller neuen Wohnungen. Als danach der kommunale Wohnungsbau sistierte wurde, war die Reihe an den Baugenossenschaften. Grosszügige Subventionen des Bundes, die von 1919 bis 1923 flossen, ermöglichten ein erstes starkes Wachstum der Genossenschaftssiedlungen. Als der Bund seine Förderung einstellte, überarbeitete die Stadt ihre Grundlage für die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Es entstanden jene «Richtlinien 24», die mit ein paar Änderungen bis heute die Grundlage für finanzielle Hilfen an Baugenossenschaften darstellen.

In dieser ersten Boomphase des genossenschaftlichen Wohnungsbaus, die etwa von 1919 bis 1934 dauerte, entstanden rund 14 000 neue Wohnungen – hauptsächlich rund um den Röntgen-

platz im vorderen Kreis 5, im Sihlfeld-Quartier oder im Friesenberg. Mitte der dreissiger Jahre war der genossenschaftliche Wohnungsbau praktisch zum Erliegen gekommen, es hatte sich aber auch die Wohnsituation deutlich entschärft: Hatte die Leerwohnungsziffer im Jahr 1919 noch 0,05 Prozent betragen, lag sie 1936 bei 3,7 Prozent.

## «In amerikanischem Tempo»

Während des Zweiten Weltkriegs begannen dann aber Bund, Kanton und Stadt, den Bau von Wohnungen massiv zu unterstützen. Eine so desolate Situation wie nach dem Ersten Weltkrieg sollte mit allen Mitteln verhindert werden. Zwischen 1942 und 1950 flossen gesamthaft 120 Millionen Franken. Tatsächlich begann schon in den letzten Kriegsjahren die zweite Boomphase des genossenschaftlichen Wohnungsbaus. Vor allem auf Baugrund, der durch die zweite Eingemeindung von 1935 zur Stadt gefallen war, wurde eine Siedlung um die andere hochgezogen – vielfach nach Überbauungsplänen des damaligen Stadtbaumeisters Albert Heinrich Steiner, die sich an den Ideen der Gartenstadt orientierten. Das typischste Beispiel ist Schwamendingen. Zeitgenossen fanden, in Zürich werde «in amerikanischem Tempo» gebaut.

In Zürich flaute der Wohnungsbau in den sechziger Jahren allmählich ab – und verlegte sich in die Vororte, wo zum Teil in grossem Massstab ganze Siedlungen in Elementarbauweise entstanden. Auffallend ist ausserdem, wie in der Krisenzeit der siebziger Jahre noch einmal der kommunale Wohnungsbau die sinkende Produktion des privaten Markts auszugleichen versuchte. 1976 ist das letzte Jahr, in dem der städtische und der genossenschaftliche Wohnungsbau für mehr als die Hälfte aller neuen Wohnungen in der Stadt verantwortlich zeichneten. In jener Zeit entstanden unter anderen die Grossüberbauungen in der Grüna oder die Hochhäuser der Siedlung Hardau.

Nach der Durststrecke der neunziger Jahre genügte der Aufruf des Stadtrates, den Bau von Familienwohnungen voran-