

Stadt Dübendorf

Bericht – Preisgünstiger Wohnraum Situationsanalyse und Massnahmen

vom 12. Oktober 2022



Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	4
2. Grundlagen.....	5
2.1. Planungs- und Baugesetz	5
2.2. Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV).....	5
2.3. Bezug zum Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)	5
2.4. Gemeindeordnung	6
2.5. Preisgünstiger Wohnraum – Baukasten für Städte und Gemeinden	6
3. Situationsanalyse	7
3.1. Bevölkerungsstruktur	7
Bevölkerungswachstum	7
Altersverteilung	7
Steuerbares Einkommen	10
Haushalte	11
3.2. Wohnraumangebot	12
Wohnungsbestand nach Netto-Mietpreis	12
Entwicklung Netto-Mietpreise	13
Wohnungsbestand nach Grösse	14
Wohnbautätigkeit	15
Alterswohnungen	15
Gemeinnützige Wohnungen	16
3.3. Quartieranalyse	17
3.4. Eigentumsverhältnisse Übersicht	19
3.5. Zu- und Wegzugbefragung	19
3.6. Schlussfolgerung Situationsanalyse	20
4. Handlungsbedarf	22
5. Zielsetzung und Definitionen	23
5.1. Definitionen	23
Preisgünstiger Wohnraum und Kostenmiete	23
Soziale Durchmischung	23
5.2. Zielsetzung	24
6. Handlungsoptionen	25
6.1. Mögliche Massnahmen	25
6.2. Beurteilung Massnahmen	27
Nutzungsprivilegien als Anreiz	27
Anteil in Nutzungsplanung	29
Abgabe von kommunalem Land	30
Darlehen / Beiträge an gemeinnützige Bauträger	30

Mehrwertausgleich: Städtebauliche Verträge	30
7. Umsetzungsvarianten.....	32
7.1. Variante A: Anteil in Nutzungsplanung (§49b PBG).....	32
7.2. Variante B: Städtebauliche Verträge im Rahmen des Mehrwertausgleichs	33
7.3. Variante C: Nutzungsprivilegien als Anreiz – Sonderbauvorschriften.....	34
7.4. Variante D: Nutzungsprivilegien als Anreiz – Arealüberbauungen	36
7.5. Variante E: Nutzungsprivilegien als Anreiz – Gestaltungsplanpflicht.....	37
7.6. Beurteilung Varianten	38
7.7. Empfehlung Stadtplanung	39
8. Erfolgskontrolle	40
9. Schlussfolgerung	41

1. Einleitung

Im Jahr 2014 wurde das PBG angepasst. Mit dieser Änderung können nun Gemeinden bei Auf- und Einzonungen den Bauherrschaften Vorschriften machen, auch günstige Wohnungen zu erstellen. Sie müssen davon aber nicht Gebrauch machen. Die Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum ist erst im November 2019 in Kraft getreten. Diverse Gemeinden, insbesondere die Stadt Zürich haben bereits Vorlagen erarbeitet, um den §49b PBG in ihrer BZO umzusetzen.

Auch in Dübendorf ist der preisgünstige Wohnraum ein Thema. So wurde nach der Lancierung der Volksinitiative "Wohnen für alle" vom 5. Juni 2005 die Gemeindeordnung angepasst und die Förderung von Wohnungen nach dem Kostenmiete-Prinzip aufgenommen. Insbesondere in den letzten Jahren hatten Gemeinderatsmitglieder immer wieder Fragen an den Stadtrat, was hinsichtlich preisgünstigem Wohnraum geplant ist. Im Zusammenhang mit der Gesamtrevision der Richt- und Nutzungsplanung soll nun geprüft werden, ob und inwiefern Bestimmungen zum preisgünstigen Wohnraum in die Nutzungsplanung aufgenommen werden sollen und wie die Stadt Dübendorf im Allgemeinen mit dem Thema umgeht.

2. Grundlagen

2.1. Planungs- und Baugesetz

Am 28. September 2014 hat die Zürcher Stimmbevölkerung der Anpassung des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich mit 58,4 % Ja-Stimmen zugestimmt. Mit dieser Änderung können nun Gemeinden bei Auf- und Einzonungen den Bauherrschaften Vorschriften machen, auch günstige Wohnungen zu erstellen. Sie müssen davon aber nicht Gebrauch machen. In Dübendorf wurde diese Vorlage mit 60,58 % Ja-Stimmen angenommen.

Im Paragraph 49b steht folgendes:

- ¹ 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.
- ² Die höchstzulässigen Mietzinse für preisgünstigen Wohnraum orientieren sich an den Investitionskosten, den laufenden Kosten, den Rückstellungen für Erneuerungen, den Abschreibungen und einer angemessenen Rendite. Die Mietzinse sind dauerhaft zu sichern. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in der Verordnung.
- ³ Die Gemeinden erlassen Bestimmungen zur angemessenen Belegung der Wohnräume.

2.2. Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV)

Die Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV) ist seit 1. November 2019 in Kraft. Die Verordnung regelt; a) die Grundsätze für die Festlegung von Mindestanteilen in der Bau- und Zonenordnung, b) die baulichen und finanziellen Anforderungen, c) die Berechnung der höchstzulässigen Mietzinse.

Bei der Festlegung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum in der Bau- und Zonenordnung müssen die Gemeinden die örtlichen Verhältnisse berücksichtigen und sie müssen mit der Festlegung Vorschriften zur Sicherung einer angemessenen Belegung der preisgünstigen Wohnungen festlegen. Weiter müssen sie die Durchführbarkeit der festgelegten Mindestanteile in einem Bericht gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 erläutern.

2.3. Bezug zum Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)

In der PWV steht, dass eine planungsrechtliche Festlegung "Mindestanteil preisgünstiger Wohnraum" nach § 49b PBG einen Mehrwertausgleich eigener Art darstellt, da eine solche Festlegung nur bei Zonen für Wohnzwecke im Zusammenhang mit einer Planung möglich ist, welche zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeiten (=Mehrwert) schafft. Die Grundeigentümerschaft soll durch eine Mehrwertabgabe im Sinne des Mehrwertausgleichsgesetzes nicht doppelt belastet werden. Wenn also im Rahmen einer Einzonung oder einer Aufzonung gleichzeitig ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festgelegt wird, ist dieser Umstand bei der Bemessung des Mehrwerts zu berücksichtigen.

Im Verkehrswert, der für die Bemessung der Abgabe massgeblich ist, wird sich im Sinne einer Reduktion niederschlagen, dass solche Grundstücke wegen der (teilweise) vorgeschriebenen Kostenmiete eine geringere Renditeerwartung haben. Verringert sich der Verkehrswert, so fällt auch die Mehrwertabgabe tiefer aus. Gemäss MAG kann das Gemeinwesen mit einer Bauherrschaft im Rahmen von städtebaulichen Verträgen die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum vereinbaren. Eine solche Vereinbarung kann unabhängig davon erfolgen, ob in der Nutzungsplanung ein Mindestanteil preisgünstiger Wohnraum gemäss 49b PBG festgesetzt ist. Falls jedoch gestützt auf 49b PBG in der Bau- und Zonenordnung einen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum vorgeschrieben ist, so kann dieser nicht im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags als Leistung angerechnet werden.

2.4. Gemeindeordnung

Aufgrund der Lancierung der Volksinitiative "Wohnen für alle" vom 5. Juni 2005 wurde vom Stadtrat ein Gegenvorschlag für die Anpassung der Gemeindeordnung erarbeitet. Das Dübendorfer Stimmvolk hat den Gegenvorschlag des Stadtrates mit 57,85% Ja-Stimmen angenommen. Die Initiative "Wohnen für alle" wurde mit 42,35 Ja-Stimmen abgelehnt. Bei der Stichfrage haben sich 60,3% für den Gegenvorschlag ausgesprochen. In der Gemeindeordnung wurde demnach folgender Artikel aufgenommen:

Art. 1a

- ¹ Die Gemeinde setzt sich für die Erhaltung und die Schaffung von preisgünstigen Wohnungen nach dem Kostenmiete-Prinzip insbesondere für Familien und ältere Menschen ein und fördert eine soziale Durchmischung in möglichst vielen Quartieren.
- ² Sie sorgt dafür, dass auch die preisgünstigen Wohnungen nach hohen ökologischen Anforderungen erstellt und betrieben werden.
- ³ Sie sorgt in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Partnern für ein angemessenes Angebot an Wohnmöglichkeiten.

2.5. Preisgünstiger Wohnraum – Baukasten für Städte und Gemeinden

Der Baukasten für preisgünstigen Wohnraum vom Bundesamt für Wohnungswesen BWO zeigt, welche Möglichkeiten Gemeinden und Städte haben, preisgünstigen Wohnraum zu fördern. Wie eine Gemeinde preisgünstigen Wohnraum definiert, hängt stark vom bestehenden Wohnraumangebot und der Bevölkerungsstruktur ab. Deshalb werden diese Themen im Folgenden im Rahmen einer Situationsanalyse für Dübendorf aufgezeigt.

3. Situationsanalyse

3.1. Bevölkerungsstruktur

Bevölkerungswachstum

Die Stadt Dübendorf ist in den vergangenen Jahren stark gewachsen. 2010 wohnten in Dübendorf 24'882 Personen, im 2020 bereits 29'856 Personen (vgl. Abbildung 1). Der Kanton Zürich prognostiziert, dass bis 2030 rund 33'000 Personen und bis 2040 rund 36'000 Personen in Dübendorf wohnen werden (Szenario "Trend ZH 2021", Kanton Zürich).

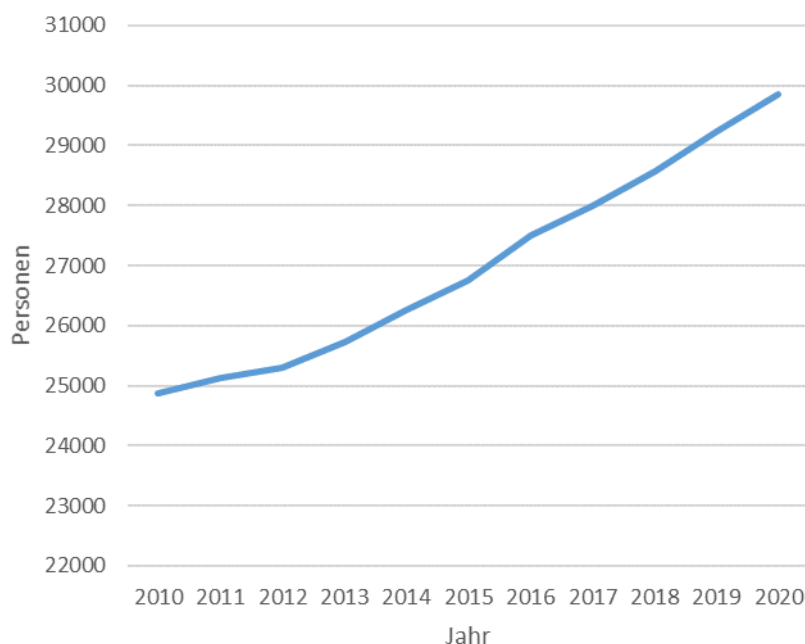


Abbildung 1 – Bevölkerungsentwicklung Dübendorf

Altersverteilung

In der Tabelle 1 sind die Alterskategorien des Jahres 2020 in Prozent an der Gesamtbevölkerung der Stadt Dübendorf dargestellt. Diese Zahlen werden mit der Verteilung im Kanton Zürich und mit der Stadt Zürich verglichen. In Dübendorf ist der Anteil der 20 – 39-jährigen grösser, verglichen mit dem Kanton Zürich, aber kleiner als in der Stadt Zürich. Der Anteil der 65 – 79-jährigen und der Anteil der bis 14-jährigen ist in Dübendorf etwas tiefer als im kantonalen Vergleich aber höher als in der Stadt Zürich. Der Jugendquotient ist in Dübendorf etwas tiefer als im kantonalen Durchschnitt. Der Jugendquotient zeigt das quantitative Verhältnis zwischen den 0 – 19-Jährigen und den 20 – 64-jährigen. Auch der Altersquotient ist in Dübendorf tiefer als im kantonalen Durchschnitt. Der Altersquotient zeigt das quantitative Verhältnis zwischen den über 64-Jährigen und den 20 – 64-jährigen. Das bedeutet, dass in Dübendorf der Anteil der 0-19-Jährigen und der Anteil der über 64-Jährigen leicht tiefer ist im Vergleich zu den 20 – 64-Jährigen als im Kanton Zürich. In der Stadt Zürich sind beide Quotienten noch tiefer.

Tabelle 1 - Alterskategorien

Kategorie	Jahr der Daten	% an Gesamtbevölkerung Dübendorf	% an Gesamtbevölkerung Kanton Zürich	% an G.-Bev. Stadt Zürich
Anteil 0 – 14 Jährige	2020	14,6	15,3	14,2
Anteil 15 – 19 Jährige	2020	4,4	4,4	3,4
Anteil 20 – 39 Jährige	2020	31,3	28,4	35,3
Anteil 40 – 64 Jährige	2020	34,3	34,7	32,5
Anteil 65 – 79 Jährige	2020	10,5	12,2	9,9
Anteil 80 u.m. Jährige	2020	5	4,9	4,8
Jugendquotient	2020	28,9	31,3	26,0
Altersquotient	2020	23,6	27,1	21,7
Durchschnittsalter	2020	40,9	41,7	40,5

Im Folgenden wird die Entwicklung der Altersverteilung zwischen 2010 und 2020 in der Stadt Dübendorf betrachtet. Die Abbildung 2 zeigt, dass die Verteilung der Alterskategorie im Jahr 2010 und im Jahr 2020 in etwa gleichgeblieben ist, trotz starkem Bevölkerungswachstum. Die Abbildung 3 zeigt die Zunahme der Alterskategorien vom Jahr 2010 zum Jahr 2020. Hier ist auffällig, dass die Alterskategorien der 81-90-jährigen und der Gruppe 91+ sehr stark zugenommen haben. Die Alterskategorie 61-70-jährige hat hingegen leicht abgenommen. Die starke Zunahme der älteren Alterskategorien ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass die Bevölkerung immer älter wird.

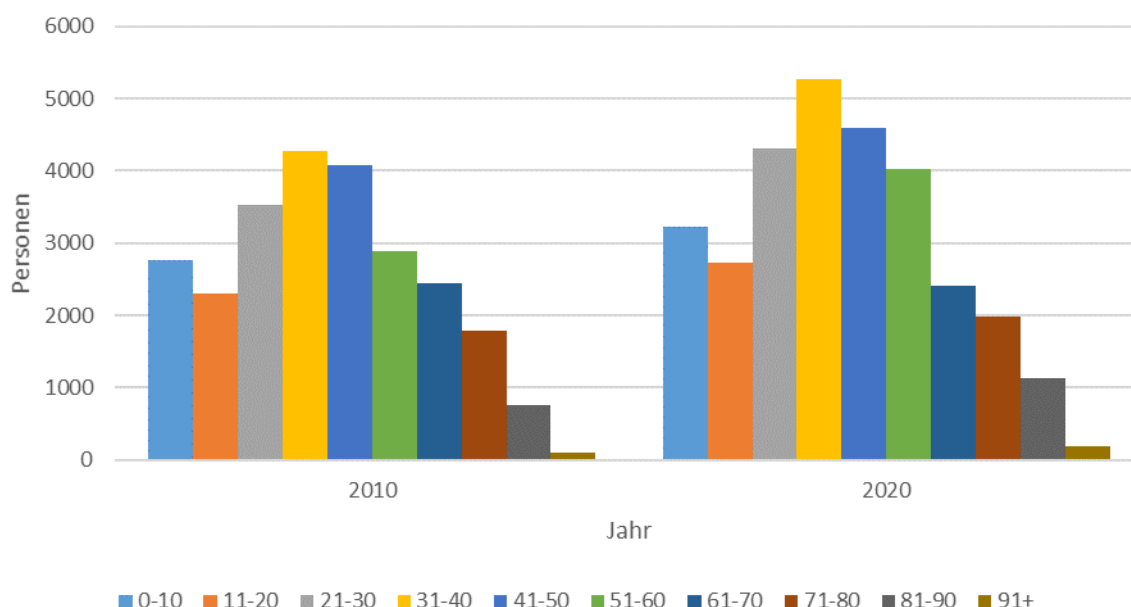


Abbildung 2 – Bevölkerung nach Alterskategorie und Jahr

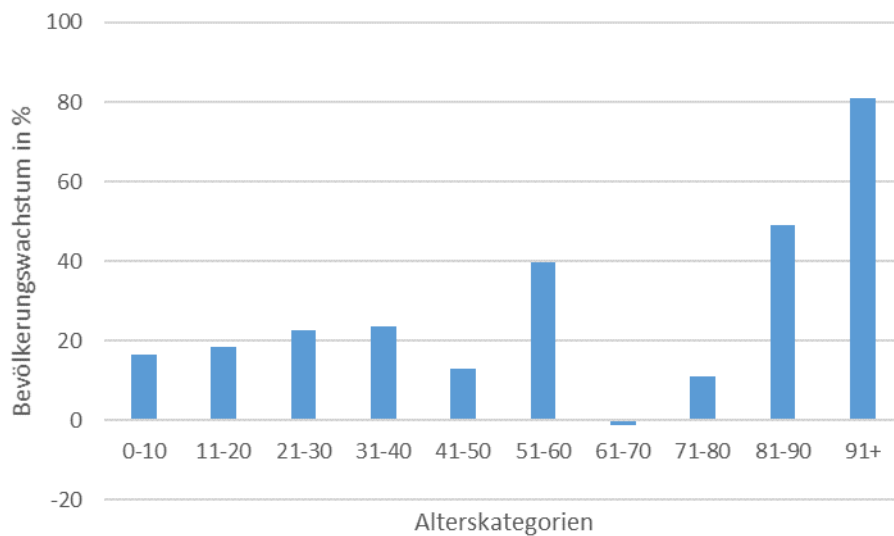


Abbildung 3 - Bevölkerungswachstum nach Alterskategorie von 2010 bis 2020 in %

Der Kanton Zürich hat in seinem Prognoselauf 2021 (Szenario "Trend ZH 2021") auch die zu erwartende Bevölkerungspyramiden dargestellt (vgl. Abbildung 4). Es ist zu sehen, dass die Bevöl-

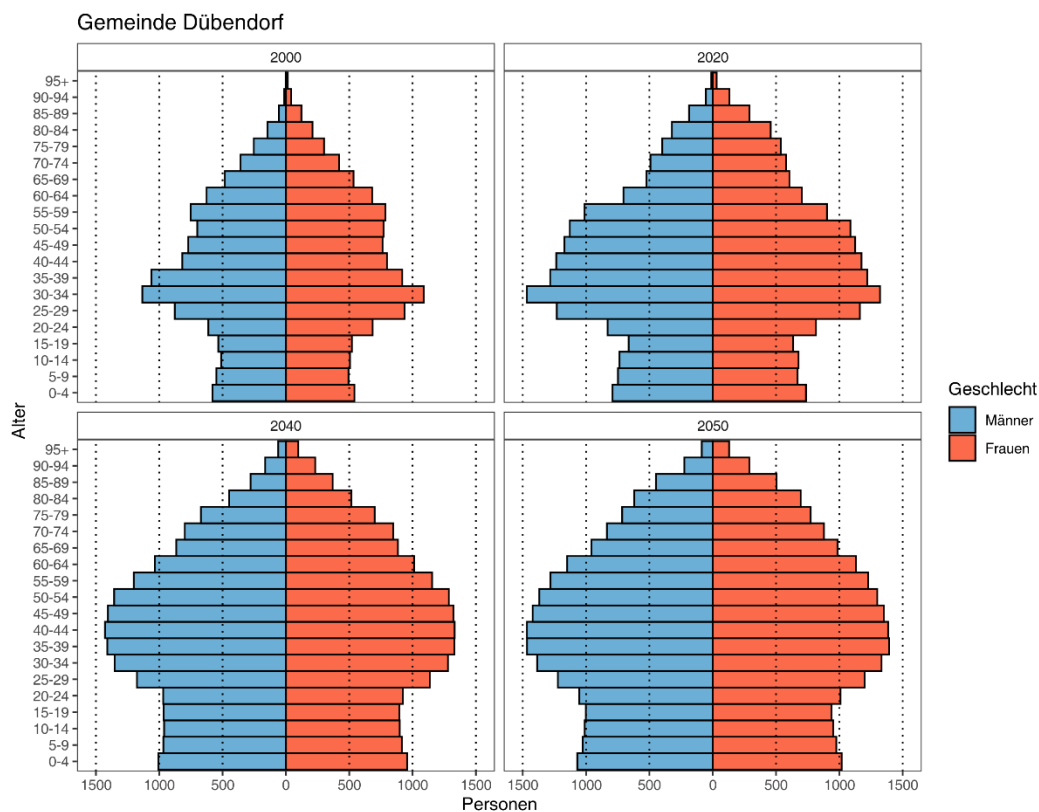


Abbildung 4 - Bevölkerungspyramiden "Trend ZH 2021"

kerung in allen Altersgruppen ansteigt. Bei den 0 – 24-Jährigen und den 40 – 80-Jährigen ist das Wachstum etwas grösser als in den anderen Alterskategorien.

Steuerbares Einkommen

Eine Auswertung der Anzahl steuerpflichtigen natürlichen Personen in der Stadt Dübendorf über die letzten 15 Jahre (2005 bis 2020) zeigt (vgl. Abbildung 5):

- Die Anzahl steuerpflichtigen natürlichen Personen hat – parallel zur Einwohnerentwicklung – innert 15 Jahren von 14'115 (2005) auf 17'228 (2020) um 22% zugenommen.
- Die Anzahl steuerpflichtigen natürlichen Personen je Einkommensklasse ist recht stabil geblieben.
- Die Anzahl steuerpflichtigen natürlichen Personen hat vorab bei den Einkommensklassen 0 – 20'000 (+24%), 20'000 – 40'000 (+ 4%), 40'000 – 60'000 (+17%) und 60'000 – 80'000 (+25%) zugenommen.

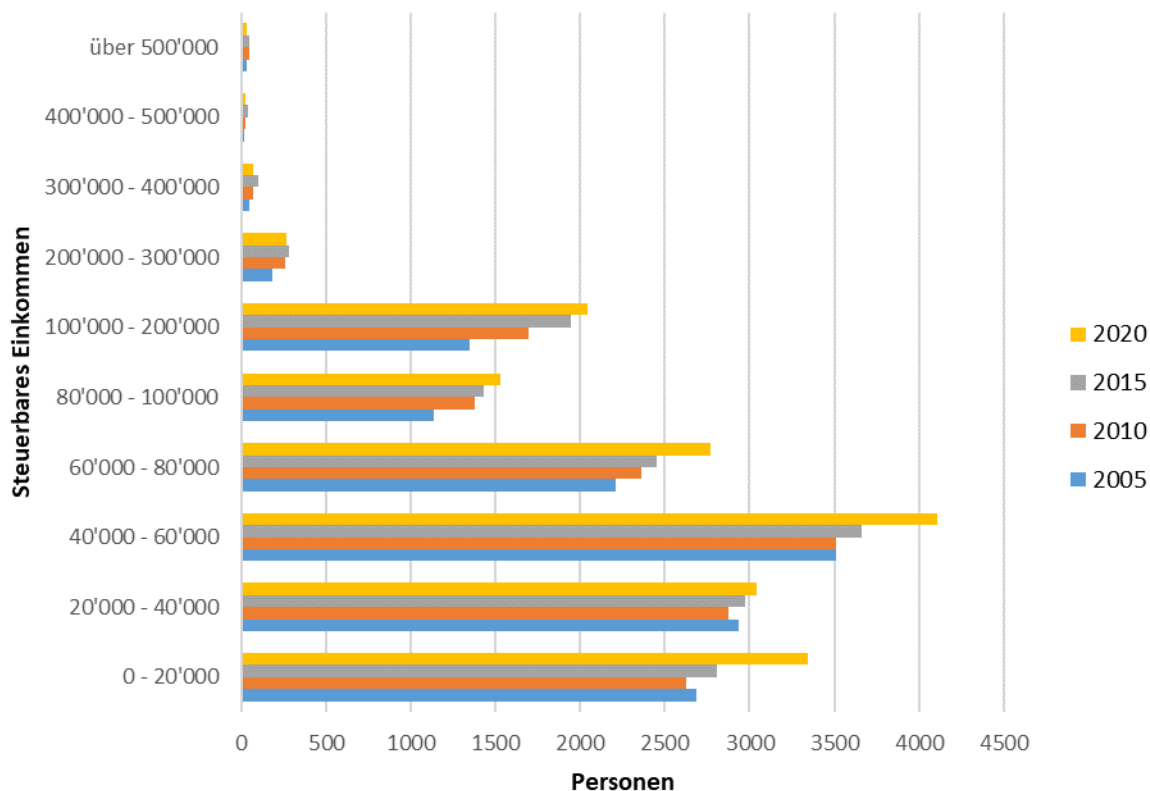


Abbildung 5 – Anzahl Steuerpflichtige 2005 bis 2020

Das steuerbare Einkommen und Vermögen von natürlichen Personen können zudem wie folgt eingeordnet werden im Vergleich zum Kanton Zürich und der Stadt Zürich:

Tabelle 2 - Steuerbares Einkommen natürlicher Personen

Steuerbares Einkommen natürliche Personen		Dübendorf	Kanton Zürich	Stadt Zürich
25%-Quantil	2017	Fr. 29'600	26'400	23'000
Median	2017	Fr. 52'100	52'000	50'600
Durchschnitt	2017	Fr. 64'200	69'200	67'900
75%-Quantil	2017	Fr. 79'000	82'000	83'200

Tabelle 3 - steuerbares Vermögen natürlicher Personen

Steuerbares Vermögen natürliche Personen		Dübendorf	Kanton Zürich	Stadt Zürich
25%-Quantil	2017	Fr. 1'000	3'000	1'000
Median	2017	Fr. 37'000	52'000	40'000
Durschnitt	2017	Fr. 327'000	497'000	374'000
75%-Quantil	2017	Fr. 237'000	307'000	210'000

In Dübendorf ist das 25%-Quantil des steuerbaren Einkommens von natürlichen Personen leicht höher als im kantonalen Durschnitt, das 75%-Quantil ist hingegen leicht tiefer. In Dübendorf ist die Einkommensverteilung der Bevölkerung also weniger divers verglichen mit dem Kanton Zürich und insbesondere mit der Stadt Zürich. Das durchschnittliche Einkommen ist ebenfalls leicht tiefer als im kantonalen Durchschnitt und in der Stadt Zürich (vgl. Tabelle 2). Beim steuerbaren Vermögen von natürlichen Personen liegen die Werte der Stadt Dübendorf unter dem Wert des Kantons Zürichs (vgl.

Tabelle 3). Im Grossen und Ganzen weicht Dübendorf aber nicht wesentlich von den Werten des Kantons Zürich ab.

In der Regel wird davon ausgegangen, dass die für die Miete eingesetzten Mittel eines Haushalts nicht mehr als ein Drittel des Jahreslohns ausmachen sollte. Bei der Interpretation der vorliegenden Zahlen ist einerseits zu beachten, dass es sich hierbei nicht um Jahreslöhne, sondern um steuerbare Einkommen handelt und andererseits, dass Nicht-Verheiratete aber im selben Haushalt lebende Personen steuerlich getrennt erfasst sind. Es lässt sich aber dennoch herauslesen, dass ein beachtlicher Teil der Dübendorfer Bevölkerung heute und wohl auch in Zukunft auf moderate Mieten angewiesen sein wird.

Haushalte

In Dübendorf gibt es viele 1- 2-Personenhaushalte (zusammen 70% der Haushalte). Lediglich je ca. 13% der Haushalte leben in einem 3 oder 4 Personenhaushalt. In Dübendorf gibt es, verglichen mit dem Kanton Zürich, etwas mehr 1-3-Personenhaushalte und etwas weniger Haushalte mit mehr als 4 Personen. Die Unterschiede sind allerdings sehr gering. In der Stadt Zürich ist insbesondere der Anteil der 1-Personenhaushalte sehr gross. (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4 - Haushaltsgrössen

Haushaltsgrösse	Jahr der Daten	Anzahl Haushalte in Dübendorf	Dübendorf	Kt. ZH	Stadt Zürich
Privathaushalte Total	2019	13'448	100 %		204'411
1-Personenhaushalte	2019	5'033	37,4 %	36,8 %	45,1 %
2-Personenhaushalte	2019	4'447	33,1 %	32,9 %	30,0 %
3-Personenhaushalte	2019	1'782	13,3 %	12,9 %	11,8 %
4-Personenhaushalte	2019	1'618	12,0 %	12,3 %	9,3 %
5-Personenhaushalte	2019	411	3,1 %	3,8 %	2,7 %
6 und mehr Personenhaushalte	2019	157	1,2 %	1,4 %	1,1 %
Durchschnittliche Haushaltsgrösse	2019		2,14	2,18	1,99

3.2. Wohnraumangebot

Wohnungsbestand nach Netto-Mietpreis

In der Tabelle 5 sind die durchschnittlichen Nettomieten für Mietwohnungen und Genossenschaftswohnungen in der Stadt Dübendorf ersichtlich. Die Daten beruhen auf einer Stichprobe der ständigen Wohnbevölkerung und stammen aus der Strukturhebung des Bundesamts für Statistik der Jahre 2016, 2017 und 2018. Das Konfidenzintervall (KI) definiert den Wertebereich, in dem der wahre Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent liegt. Konfidenzintervalle werden breiter, je weniger Beobachtungen in der Stichprobe vorliegen und/oder je breiter die Streuung des erhobenen Merkmals ist. In der Tabelle 6 sind die durchschnittlichen Nettomieten im Glattal dargestellt.

Beim Vergleich ist ersichtlich, dass die Mieten in Dübendorf leicht höher sind im Vergleich zum Glattal. Beim Vergleich ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Zahlen nur teilweise vom gleichen Jahr stammen und ein minimaler Anteil der höheren Miete durch allgemein steigende Mieten zu begründen ist. Im Glattal sind die Mieten leicht tiefer als in der Stadt Zürich (vgl. Abbildung 6).

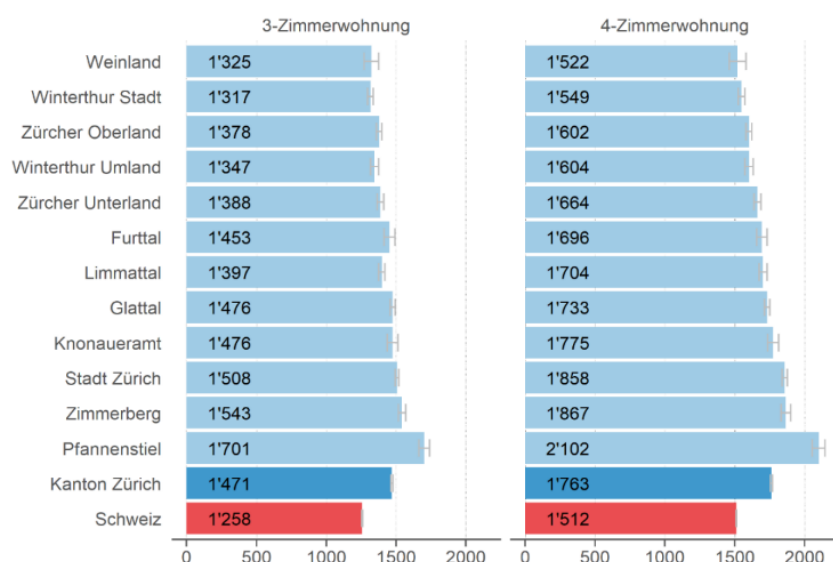
Tabelle 5 - Nettomietpreise Dübendorf nach Zimmerzahl

Stadt Dübendorf (2016 – 2018)			
Zimmerzahl	Nettomiete Durchschnitt	Durchschnitt untere Grenze des 95% KI	Durchschnitt obere Grenze des 95% KI
1	902.67	837.71	967.62
2	1334.9	1277.94	1391.85
3	1516.5	1476.18	1556.83
4	1785.17	1734	1836.34
5+	2463.74	2276.53	2650.94

Tabelle 6 - Nettomietpreise Glattal nach Zimmerzahl

Glattal (2015 – 2017)			
Zimmerzahl	Nettomiete Durchschnitt	25%-Quantil	75%-Quantil
1	875	738	996
2	1'274	1'045	1'480
3	1'476	1'180	1'700
4	1'733	1'400	2'000
5	2'085	1'650	2'409
6+	2'728	1'983	3'200

Netto-Bestandsmieten in Franken



Erläuterungen: Die grauen Striche an den Balkenenden markieren die 95%-Konfidenzintervalle der Schätzwerte. Der wahre Wert liegt mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent in diesem Bereich. / Quelle: Bundesamt für Statistik, Strukturerhebung 2015-2017

Abbildung 6 - Nettomieten Kanton Zürich

Entwicklung Netto-Mietpreise

Die Mieten sind in den letzten Jahren sowohl in der Schweiz als auch im Kanton Zürich stetig gestiegen (vgl. Abbildung 7). Im Jahr 2015 und 2018 wurden die Erhebungsmethoden der Netto-Mieten angepasst. Deshalb zeigt die Grafik eine Abnahme der Mietzinse im Jahr 2015. Das liegt aber nicht unbedingt daran, dass die Mieten damals tatsächlich gesunken sind, sondern lediglich an der anderen Erhebungsmethode. Deshalb kann auch die Mietentwicklung in der Stadt Dübendorf nicht aufgezeigt werden, da es aufgrund der niedrigen Datenmengen zu falschen Schlüssen kommen könnte.

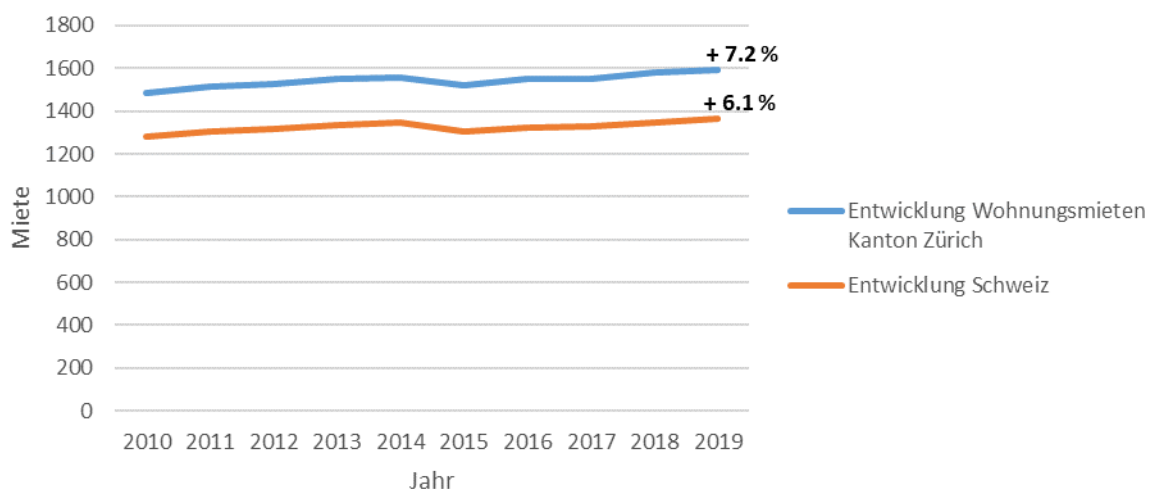


Abbildung 7 - Entwicklung Nettowohnungsmieten

Wohnungsbestand nach Grösse

In Dübendorf gibt es am meisten 3- und 4-Zimmerwohnungen (je ca. 30%). Der Anteil an Einfamilienhäuser liegt bei 11,4 %. Dieser Anteil ist tiefer als im kantonalen Durchschnitt, dies ist jedoch normal in urbanen Gebieten. In der Stadt Zürich liegt der Anteil bei nur 4,2%. Der Anteil 1-, 5- und 6+-Zimmerwohnungen ist in Dübendorf geringer als im kantonalen Durchschnitt. Der Anteil 2-, 3-, und 4-Zimmerwohnungen ist hingegen leicht höher. Der Leerwohnungsanteil ist in Dübendorf höher im Vergleich zum Kanton Zürich. In der Stadt Zürich sind insbesondere die Anteile der 1- und 2-Zimmerwohnungen höher im Vergleich zu Dübendorf. Ab der Wohnungsgrösse 4-Zimmerwohnungen nimmt der Anteil in der Stadt Zürich ab im Vergleich zur Stadt Dübendorf. Interessant ist, dass der Anteil an 2-Zimmerwohnungen in der Stadt Zürich höher ist als der Anteil an 4-Zimmerwohnungen. Sowohl in Dübendorf als auch im kantonalen Vergleich ist dies nicht der Fall (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7 – Anteil Wohnungen nach Zimmergrössen

Wohnung	Jahr der Daten	Dübendorf Anzahl Wohnungen	Kt. ZH	Stadt Zürich
Wohnungsbestand	2019	14'495	756'044	227'889
EFH –Bestand	2019	1'654	118'474	9'478
Anteil EFH am Wohnungsbestand	2019	11,4 %	15,7 %	4,2 %
Anteil 1 Zi-Wohnungen	2019	5,6 %	6,7 %	11,9 %
Anteil 2 Zi-Wohnungen	2019	16,2 %	15,3 %	22,8 %
Anteil 3 Zi-Wohnungen	2019	32,5 %	29,2 %	35,7 %
Anteil 4 Zi-Wohnungen	2019	31,0 %	27,7 %	21,0 %
Anteil 5 Zi-Wohnungen	2019	9,9 %	13,4 %	5,9 %
Anteil 6+ Zi-Wohnungen	2019	4,9 %	7,7 %	2,7 %
Leerwohnungen Total	2020	217 / 1,47%	6'848 / 0,9 %	339 / 0,15%
Wohnungen: Anteil Eigentumsobjekte	2018	26,1%	32,2 %	14,8 %

Wohnbautätigkeit

Die Wohnbautätigkeit in Dübendorf unterliegt starken Schwankungen (Betrachtungsperiode 1971 bis 2018). Seit dem Peak in den 70er-Jahren gab es immer wieder Jahre mit sehr wenig neu gebauten Wohnungen und dann wieder Jahre mit vielen Wohnungen (vgl. Abbildung 8). Im Mittel gibt es 140 neue Wohnungen pro Jahr in der Stadt Dübendorf. Ohne Peak (ab 1974) ergibt sich ein Mittelwert von 128 Wohnungen pro Jahr.

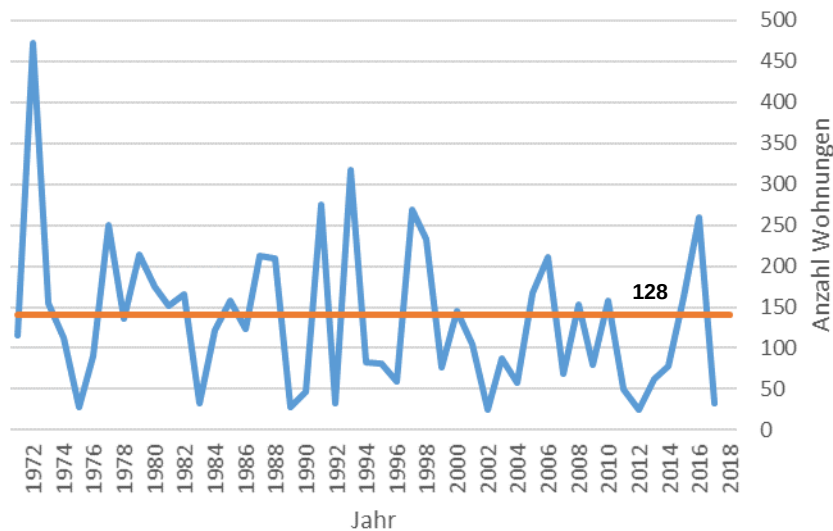


Abbildung 8 – Total neu gebaute Wohnungen in Dübendorf

Alterswohnungen

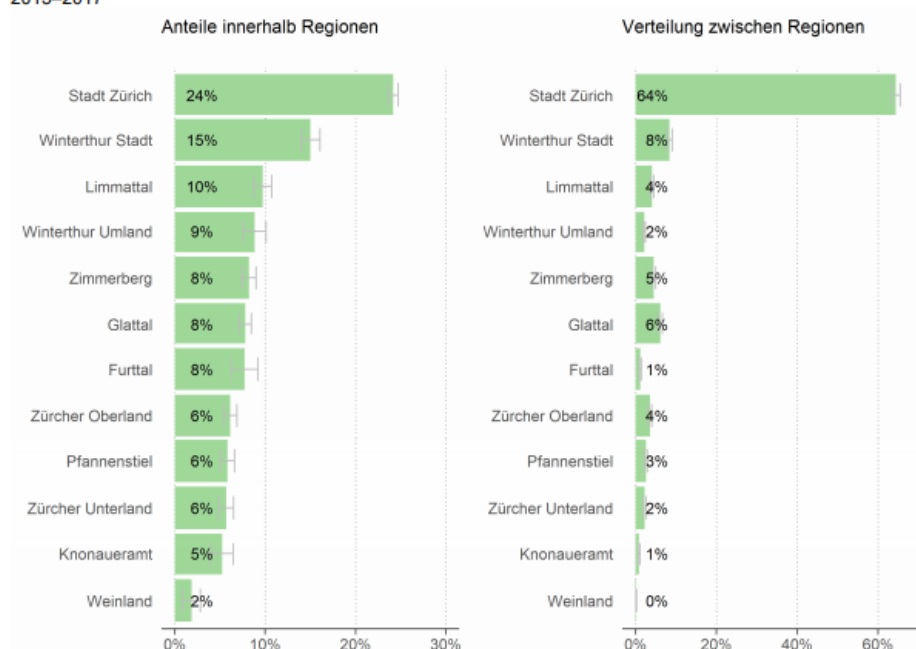
Es gibt keine Statistik zu den Alterswohnungen. Im Jahr 2016 hat der Gemeinderat die Umsetzung der Volksinitiative "Alterswohnungen im Zentrum" beschlossen. Daraufhin wurde die Liegenschaft an der Tulpenstrasse, welche von der Stadt im Baurecht abgegeben wurde, erstellt. Als Bedingung wurde u.a. definiert, dass die Wohnungen auf Basis der Kostenmiete vermietet werden und dass diese Wohnungen an ältere Menschen abgegeben werden müssen, die bei Mietantritt das 62. Altersjahr erreicht haben oder älter sind und die seit mindestens 5 Jahren in Dübendorf leben. Zudem wurden Vorgaben zur Wohnungsgrösse gemacht.

In der Abbildung 9 werden die Grundstücke gezeigt, welche Wohnbauten mit gemeinnützigen Bau-trägern enthält. Zusätzlich zu diesen Grundstücken wird im Quartier Hochbord in Zusammenarbeit mit der Wogeno und dem privaten Eigentümer ein Bauvorhaben umgesetzt, welches preisgünsti-ges und durchmisches Wohnen schaffen soll. Ebenfalls hat sich die Stadt Dübendorf dazu ver-pflichtet, dass beim Grundstück Gumpisbühl mindestens 2/3 der Wohnungen nach dem Kosten-miete-Prinzip vermietet werden.

Die Abbildung 10 zeigt wie viel Prozent der Haushalte in gemeinnützig vermieteten Wohnungen leben. Die Abbildung zeigt, dass vor allem in den grossen Städten wie Zürich und Winterthur der Anteil der gemeinnützigen Wohnungen hoch ist. In den anderen Regionen des Kantons Zürich ist der Anteil sehr gering, so auch im Glattal.

Grafik 7: Haushalte in gemeinnützig vermieteten Wohnungen

2015–2017



Erläuterungen: 24 Prozent aller Miethaushalte in der Stadt Zürich wohnen gemeinnützig (links). Von kantonsweit allen Miethaushalten in einer gemeinnützigen Wohnung wohnen 64 Prozent in der Stadt Zürich (rechts). Die grauen Striche markieren die 95%-Konfidenzintervalle der Schätzwerte.

Grafik: Statistisches Amt des Kantons Zürich; Quelle: BFS, gepoolte Strukturerhebung 2015 bis 2017

Abbildung 10 - Haushalte in gemeinnützig vermieteten Wohnungen

3.3. Quartieranalyse

Aus den Quartiersteckbriefen des Räumlichen Entwicklungskonzepts (REK) und den Zielen und Handlungsansätzen ergibt sich, dass insbesondere in den Quartieren *Überlandstrasse* und *Mitte* die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum geprüft werden soll (vgl. Tabelle 8 und Abbildung 11). Diese beiden Quartiere werden aufgrund alter Bebauungen teilweise erneuert und andererseits stark transformiert. In stark transformierenden Gebieten steigt die Gefahr eines sozioökonomischen Strukturwandels.

Tabelle 8- Quartieranalyse gemäss REK

Quartier	Ziel	Handlungsansätze
Zentrum	Zentrum als Treffpunkt stärken, Nutzerdichte erhöhen	Weiterentwickeln und bewahren.
Bahnhof	Bahnhof als Ankunftsort und Treffpunkt stärken, Nutzerdichte stark erhöhen	Weiterentwickeln und Umstrukturieren
Innovationspark Birchlen (Mitte)	Für Wohnen nicht relevant Als urbanes Wohnquartier mit Mischnutzung stärken, Nutzerdichte stark erhöhen.	Weiterentwickeln und umstrukturieren. Schaffung von preisgünstigem Wohnraum prüfen.
Hochbord	Bestehender Wandel vorantreiben und als urbanes Nebenzentrum vorantreiben. Nutzerdichte stark erhöhen	Weiterentwickeln.
Überlandstrasse	Quartier zu einem urbanen Mischgebiet zwischen Hochbord und Bahnhof/ Innovationspark weiterentwickeln. Nutzerdichte erhöhen.	Weiterentwickeln und umstrukturieren. Möglicher sozioökonomischer Strukturwandel und Verdrängungsprozess durch preisgünstiger Wohnraum entgegenwirken.
Nord	Als ruhiges Wohnquartier stärken, Nutzerdichte moderat erhöhen.	Bewahren.
Süd	Als ruhiges Wohnquartier stärken, Nutzerdichte moderat erhöhen.	Weiterentwickeln und bewahren.
Sonnenberg	Als ruhiges Wohnquartier stärken, Nutzerdichte moderat erhöhen.	Bewahren
Gfenn	Als ruhiges Wohnquartier stärken, Nutzerdichte moderat erhöhen.	Bewahren
Gockhausen	Als ruhiges Wohnquartier stärken, Nutzerdichte moderat erhöhen.	Bewahren
Aussenwachten	Als ruhiges Wohnquartier stärken, Nutzerdichte moderat erhöhen.	Bewahren

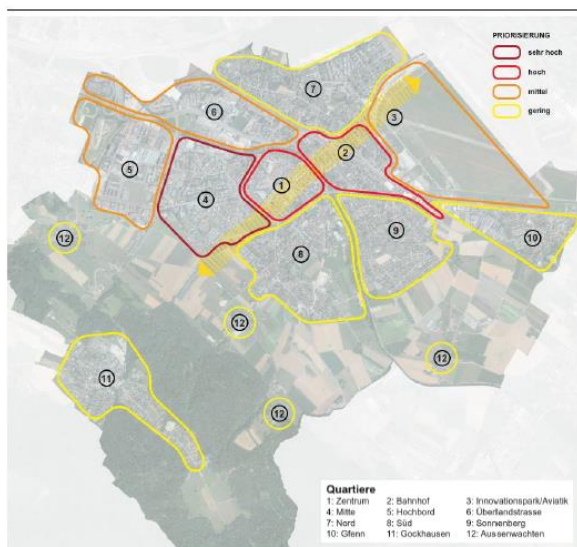


Abbildung 11 - Quartiereinteilung mit Priorisierung (Quelle: REK)

3.4. Eigentumsverhältnisse Übersicht

Die Abbildung 12 zeigt die Eigentumsverhältnisse von öffentlichen Institutionen und Stiftungen. Die Stadt Dübendorf besitzt einige Grundstücke. Bei vielen Grundstücken handelt es sich jedoch nicht um Bauland oder es sind Grundstücke für Schulen und sonstige öffentliche Einrichtungen.

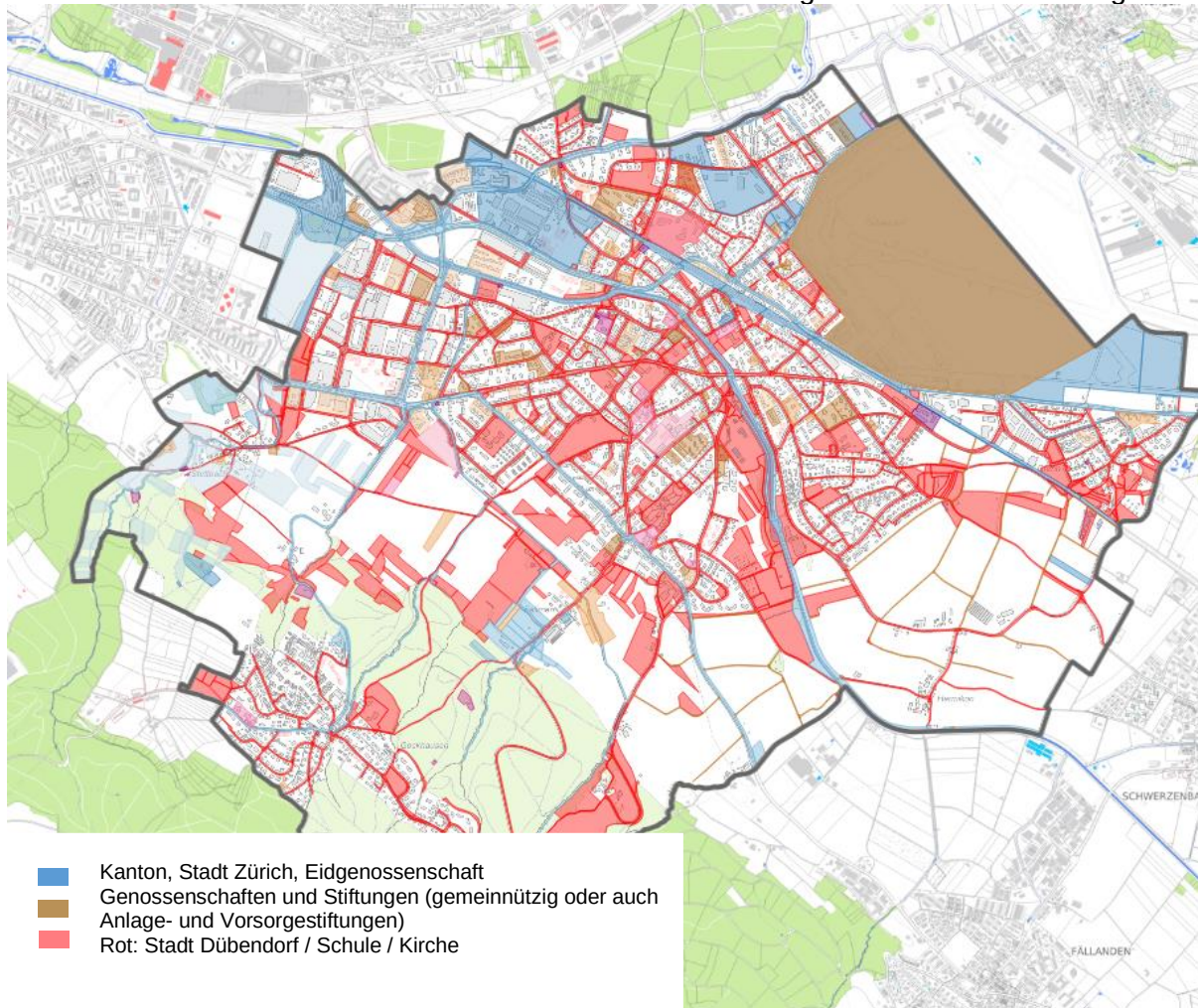


Abbildung 12 – Eigentumsverhältnisse

3.5. Zu- und Wegzugbefragung

Das statistische Amt des Kantons Zürich hat im 2019 in 20 Städten und Gemeinden der Kantone Aargau, St. Gallen und Zürich eine umfassende Zu- und Wegzugbefragung durchgeführt. Dübendorf war ebenfalls Teil dieser Befragung und die Ergebnisse für die Stadt Dübendorf sind in einem separaten Bericht festgehalten. An der Befragung haben insgesamt 11'500 Personen teilgenommen. In Dübendorf waren es 622 Zugezogene und 391 Weggezogene. Für 58% der zugezogenen Haushalte war Dübendorf der Wunschwohrt.

Für einen Überblick über die Resultate wurden die zahlreichen abgefragten Aspekte zu acht Standortfaktoren zusammengefasst und in einem Gemeindeprofil dargestellt. Aus dem Gemeindeprofil wird sichtbar, wie Dübendorf bezüglich der Standortfaktoren im Vergleich zu den Gemeindemittelwerten abgeschnitten hat. Relative Werte über Null entsprechen überdurchschnittlichen Ergebnissen, Werte kleiner als Null liegen im roten Bereich und entsprechen Ergebnissen unterhalb der Gemeindemittelwerten. Die Gemeindemittelwerte hängen von den Gemeinden ab, welche im Jahr 2019 an der Befragung teilgenommen haben.

Im Gemeindeprofil erscheint die Stadt Dübendorf aufgrund ihrer Grösse, der unterschiedlichen Wohnquartiere und der Heterogenität der Einwohnerinnen und Einwohner als "Durchschnittsgemeinde". Die Zuzüger nach Dübendorf beurteilen die Faktoren ähnlich den Referenzwerten aus allen untersuchten Gemeinden. Zwei Ausreisser sind zu beobachten: Eine Vielzahl der Zuzüger schätzt die Anbindung an den öffentlichen Verkehr und an das Strassennetz, die Nähe zum Arbeits- und Studienort und die Nähe zu einer grösseren Zentrumsgemeinde (Zürich) als wichtigen Standortfaktor ein. Der Faktor Engagement und Integration wird unterdurchschnittlich beurteilt. Das Profilmuster der Zuzugsbefragung setzt sich in der Wegzugbefragung fort. Auffällig ist die leicht unterdurchschnittliche Bewertung beim Faktor Immobilien. Gemäss Einschätzung des Amtes für Statistik sind offenbar preiswerte und passende Wohnobjekte nicht in dem Ausmass vorhanden, wie man es in Dübendorf vermuten könnte.

Grafik: Gemeindeprofil

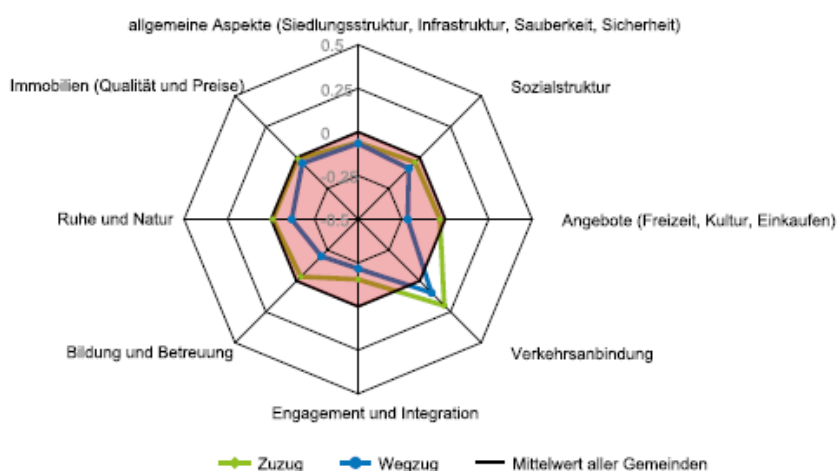


Abbildung 13 - Gemeindeprofil

3.6. Schlussfolgerung Situationsanalyse

Die Stadt Dübendorf ist in den letzten Jahren stark gewachsen. Aufgrund der Nähe zur Stadt Zürich wird die Stadt auch weiterhin stark wachsen und attraktiv bleiben. Aufgrund der immer älter werdenden Bevölkerung ist darauf zu achten, dass genügend Alterswohnungen und Plätze in Altersheimen geschaffen werden. In Dübendorf ist der Anteil der über 81-Jährigen bereits heute grösser als in der Stadt Zürich und im Vergleich zum Kanton Zürich und diese Altersgruppe ist in den letzten Jahren stark gewachsen.

Die Anzahl der steuerpflichtigen und natürlichen Personen je Einkommensklasse ist stabil geblieben. Anhand des Einkommens und des Vermögens ist abzuleiten, dass Dübendorferinnen und Dübendorfer auch in Zukunft auf moderate Mieten angewiesen sein werden. Die Mieten in Dübendorf sind leicht höher im Vergleich zum Glattal. Die Mieten in der Stadt Zürich sind aber nach wie vor höher. Es ist zu erwarten, dass die Wohnungsmieten auch in Zukunft weiter steigen werden. In den Daten zeigt sich, dass es sehr viele 1-2-Personenhaushalte gibt, das Wohnungsangebot bietet jedoch am meisten 3-4-Zimmerwohnungen. Diese Erkenntnis ist jedoch nicht Dübendorf spezifisch, sondern auch in anderen Gemeinden zu beobachten. Das zeigt jedoch, dass bei preisgünstigen Wohnungen Belegungsvorschriften sinnvoll sind, um haushälterisch mit dem Boden umzugehen (Art. 75 Bundesverfassung). Im Grossen und Ganzen kann Dübendorf als "Durchschnittsgemeinde" betrachtet werden. Alle untersuchten Daten sind sehr ähnlich wie im kantonalen Durchschnitt. Es lässt sich jedoch ein kleiner Trend in Richtung Urbanisierung beobachten, da sich die Zahlen in Richtung der Zahlen der Stadt Zürich entwickeln.

Die Daten zeigen, dass bis anhin kein Handlungsbedarf beim Wohnungsangebot angezeigt war. Die Zu- und Wegzugbefragung zeigte, dass teilweise kein preiswertes und passendes Wohnungsangebot vorhanden war, weshalb es zum Wegzug kam. Dübendorf wird auch in Zukunft ein attraktiver Wohnstandort sein und die Stadt wird weiter stark wachsen. Kann das Wohnungsangebot in Zukunft nicht mehr mit der Nachfrage mithalten, werden die Wohnungsmieten weiter steigen. Zudem wird die Gesamtrevision der Richt- und Nutzungsplanung eine Transformation von einzelnen Quartieren auslösen und die alte Bausubstanz (eher günstige Mieten) werden durch Neubauten (höhere Mieten) ersetzt. In diesen Quartieren kann diese Entwicklung zu einer Verdrängung von gewissen Bevölkerungsschichten führen, weshalb zukünftig Handlungsbedarf besteht.

4. Handlungsbedarf

Die Situationsanalyse zeigt, dass es in Dübendorf heute noch genügend passenden Wohnraum hat und somit bisher kein Handlungsbedarf angezeigt war. Die zu erwartende Entwicklung zeigt jedoch, dass es in Zukunft schwierig sein könnte, passenden Wohnraum in Dübendorf zu finden. Die Implementierung von Massnahmen braucht Zeit und je nach Massnahme zeigt diese erst nach ein paar Jahren ihre Wirkung. Da davon ausgegangen werden kann, dass die Nachfrage nach Wohnraum in Dübendorf auch in Zukunft hoch bleibt und aufgrund der Transformation von einzelnen Quartieren, müssen bereits heute die Strategie und mögliche Massnahmen zum Thema preisgünstiger Wohnraum diskutiert werden.

Insbesondere in den Quartieren Birchlen (Mitte) und Überlandstrasse, in denen eine Transformation angestrebt wird, sind Massnahmen zu prüfen, damit keine Verdrängung und kein sozioökonomischer Strukturwandel stattfinden. Ebenfalls auffällig ist der starke Anstieg der älteren Alterskategorien. Es ist deshalb darauf zu achten, dass genügend Alterswohnungen gebaut werden.

5. Zielsetzung und Definitionen

5.1. Definitionen

Preisgünstiger Wohnraum und Kostenmiete

Gemäss Gemeindeordnung Art. 1a Abs. 1 setzt sich die Stadt Dübendorf für die Erhaltung und die Schaffung von preisgünstigen Wohnungen nach dem Kostenmiete-Prinzip ein. Bei der Kostenmiete darf der Vermieter oder die Vermieterin keinen oder höchstens einen geringfügigen Gewinn auf dem Mietzins erzielen. Der Mietzins deckt also nur die effektiven Kosten (Anlagekosten, Kapitalverzinsung, Abschreibungen und Betriebskosten) des Vermietenden. Die Kostenmiete kann jedoch unterschiedlich interpretiert werden. Bei hohen Anlagekosten können bei Anwendung der Kostenmiete auch hohe Mietzinse entstehen. Beim Projekt Gumpisbüel wurde der Begriff wie folgt spezifiziert:

- Mietpreise befinden sich unter dem 50% Quantil der Marktmieten der Stadt Dübendorf.

Beim Projekt Gumpisbüel wurden weitere Vorgaben gemacht:

- Es werden Vorgaben für eine Bandbreite für die max. m²-Flächen pro Wohnungstyp definiert.
- Für die Realisierung der preisgünstigen Wohnungen sollen gemeinnützige Bauträger (Genossenschaften, Stiftungen, gemeinnützige AG) der Baurechtnnehmer sein.
- Der Wohnungsmix soll nicht vorgeschrieben werden.

Die kantonale Verordnung zum preisgünstigen Wohnraum gibt vor, wie die Mietzinse zu berechnen sind. Deshalb kann die bisherige Praxis der Stadt Dübendorf bei der Umsetzung von §49b PBG nicht angewendet werden. Zusätzlich kann die Stadt Dübendorf Belegungsvorschriften erlassen. Belegungsvorschriften sind zu empfehlen, da sonst die Gefahr besteht, dass aufgrund der günstigen Mieten mehr Wohnfläche konsumiert wird, was dem Prinzip "haushälterischer Umgang mit dem Boden" (Art. 75 Bundesverfassung) widerspricht. Wird die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum in der Bauordnung festgehalten, um Art. 49b PBG umzusetzen, so sind zusätzlich Belegungsvorschriften zwingend zu erstellen.

Soziale Durchmischung

Der Begriff "soziale Durchmischung" ist diffus und in der Fachliteratur sowie in der planerischen Anwendung nicht genau definiert. Diverse Studien haben sich bereits mit dem Begriff der sozialen Durchmischung im Kontext der Stadtentwicklung auseinandergesetzt, um den Begriff einzuordnen. Die Berner Fachhochschule hat sich dem Begriff am Beispiel der Stadt Bern angenähert.¹ In der Studie wird darauf hingewiesen, dass für die Definition des Begriffs oft drei Dimensionen genannt werden: "*Anzustreben ist eine soziale, ethnische und altersmässige Durchmischung*". Unter dem Begriff "sozial" ist dabei der "sozio-ökonomische Status", aber auch der "Bildungsstatus" oder die "Sozialkompetenz" zu verstehen. Eine genaue Definition des Begriffs, welche auch messbar ist, ist jedoch schwierig.

Eine Studie des Bundesamtes für Raumentwicklung ("Soziale Mischung und Quartierentwicklung: Anspruch versus Machbarkeit") hat sich ebenfalls mit dem Begriff soziale Durchmischung im Kontext der Stadt- und Quartierentwicklung auseinandergesetzt. Am Wirksamsten sei die Zusammensetzung der Bevölkerung in neu entstehenden Quartieren über die Wohnbau- und Wohnvermietungspolitik zu steuern. Dies ist allerdings nur möglich, wenn sich die öffentliche Hand entweder selbst massgeblich mittels gemeinnützigem Wohnungsbau beteiligt oder mit entsprechenden Auflagen für private Investoren und Immobilienfirmen interveniert. Der kommunale Wohnungsbau spielt – besonders für einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen und für Familien – eine entscheidende Rolle auf dem Wohnungsmarkt.

¹ Jan Zichlinski, Sanna Frischknecht, Ulrike Franklin-Habermalz, Christian von Büren: Soziale Durchmischung: Mythos oder Realität? Eine empirische Untersuchung eines städtebaulichen Leitbildes am Beispiel der Stadt Bern. Berner Fachhochschule/Soziale Arbeit (15.5.2015)

In der Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf wird explizit erwähnt, dass insbesondere für Familien und ältere Menschen preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden soll und in möglichst allen Quartieren eine soziale Durchmischung gefördert werden soll. Der Begriff der sozialen Durchmischung muss definiert werden und messbar sein. Dabei ist sowohl darauf zu achten, dass die Massnahmen zur Förderung einer sozialen Durchmischung, aber auch die Kontrolle der Umsetzung durch die Stadt Dübendorf nicht zu aufwendig wird. Der Begriff der sozialen Durchmischung wird deshalb enger begrenzt als sozio-ökonomische, altersmässige und ethnische Durchmischung.

5.2. Zielsetzung

Die Grundsätze sind bereits in der Gemeindeordnung festhalten. In der Gemeindeordnung Art. 1a steht Folgendes:

- ¹ Die Gemeinde setzt sich für die Erhaltung und die Schaffung von preisgünstigen Wohnungen nach dem Kostenmiete-Prinzip insbesondere für Familien und ältere Menschen ein und fördert eine soziale Durchmischung in möglichst vielen Quartieren.
- ² Sie sorgt dafür, dass auch die preisgünstigen Wohnungen nach hohen ökologischen Anforderungen erstellt und betrieben werden.
- ³ Sie sorgt in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Partnern für ein angemessenes Angebot an Wohnmöglichkeiten.

Zeithorizont: Da bisher kein dringender Handlungsbedarf angezeigt war, ist es das Ziel, mittel bis langfristig preisgünstigen Wohnraum zu schaffen.

6. Handlungsoptionen

6.1. Mögliche Massnahmen

Gemäss dem Baukasten des BWO gibt es folgende Möglichkeiten preisgünstigen Wohnraum zu fördern:

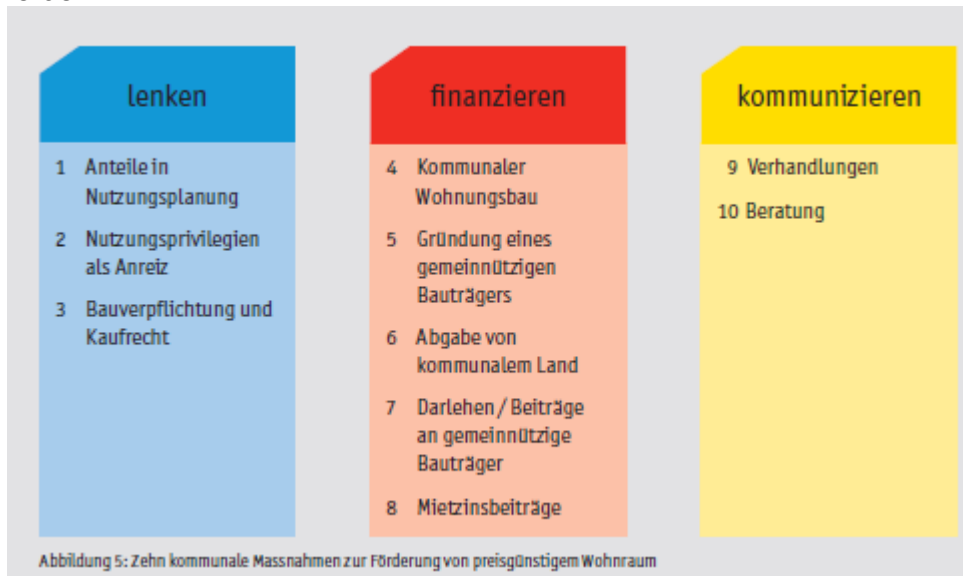


Abbildung 14 - Massnahmen BWO-Baukasten

Bei der Bewertung der Massnahmen, welche für Dübendorf in Frage kommen, wird von folgenden Grundsätzen ausgegangen:

1. Die Massnahme soll möglichst wenig zusätzliche personelle Ressourcen generieren.
2. Die Massnahme soll kein direktes finanzielles Engagement zur Folge haben.
3. Die Stadt Dübendorf will nicht selbst bauen.
4. Es soll langfristig preisgünstiger Wohnraum entstehen.
5. Ein- / Um- und Aufzonungen werden getätigt.
6. Die Stadt Dübendorf hat eigenes Land.

Die Abbildung 15 zeigt eine Übersicht der möglichen Massnahmen und bewertet diese. Aufgrund der obigen Grundsätze werden nur folgende Massnahmen genauer beleuchtet:

- Nutzungsprivilegien als Anreiz
- Anteil in Nutzungsplanung
- Abgabe von kommunalem Land
- Darlehen / Beiträge an gemeinnützige Bauträger

Verhandlungen und *Beratungen* sind praktisch nur als Begleitmassnahmen sinnvoll. Diese Massnahmen werden deshalb nicht genauer diskutiert. Die Massnahme *Bauverpflichtung und Kaufrecht* bedingt eine gesetzliche Grundlage auf kantonaler und kommunaler Ebene. Da diese gesetzliche Grundlage auf kantonaler Ebene fehlt, wird diese Massnahme ebenfalls nicht weiter behandelt. Eine weitere mögliche Massnahme zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum ist die Vereinbarung von *städtebaulichen Verträgen* im Rahmen des Mehrwertausgleichs. Diese Massnahme wird ebenfalls erläutert.

Eignung der Massnahmen für unterschiedliche Rahmenbedingungen und Absichten

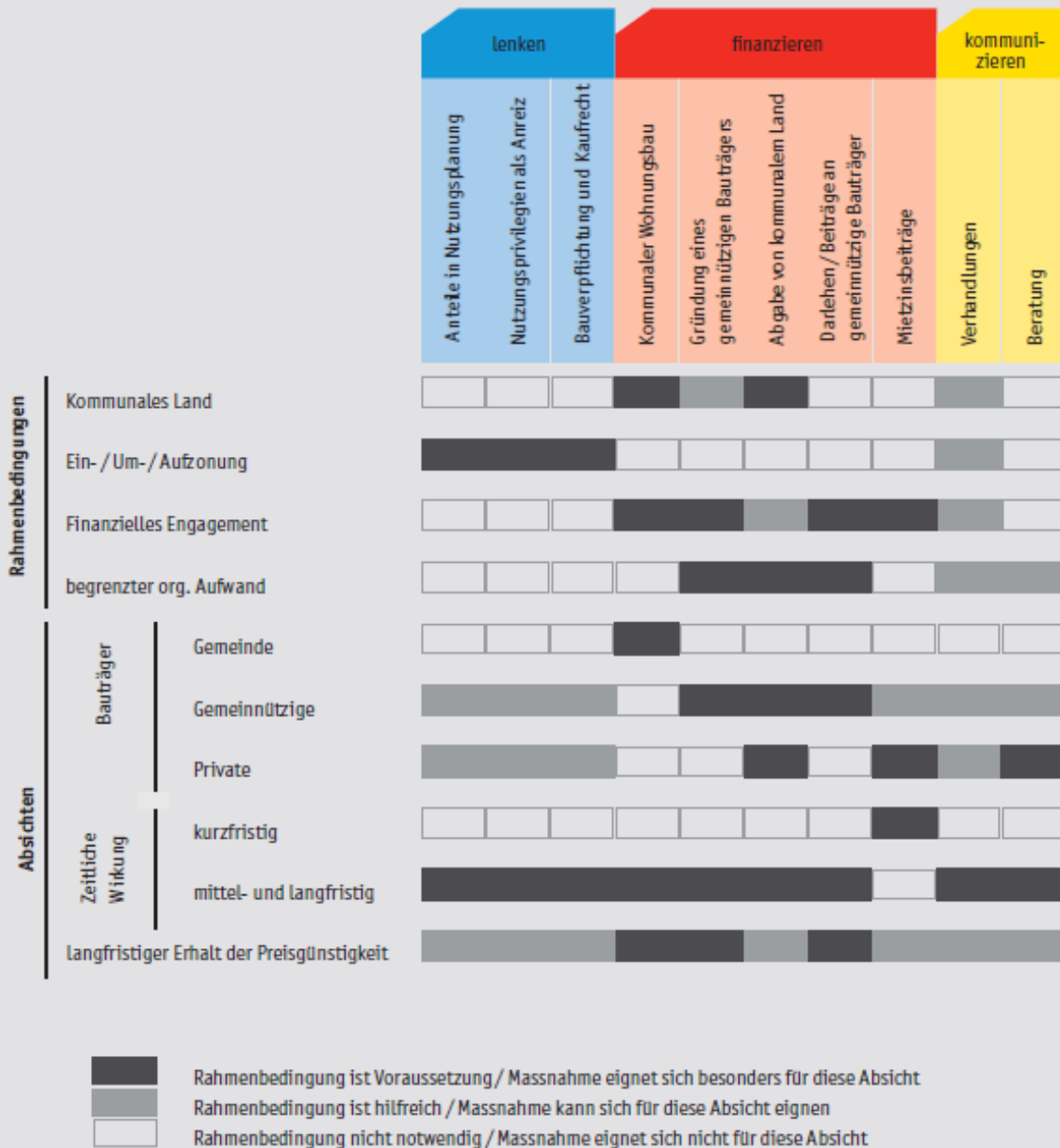


Abbildung 15 - Bewertung Massnahmen (BWO)

6.2. Beurteilung Massnahmen

Nutzungsprivilegien als Anreiz

Wenn ein bestimmter Anteil an preisgünstigen Wohnungen realisiert wird, dann gibt es einen Bonus (z.B. Ausnützungsbonus, Zuschlag Gebäudehöhe oder -länge, Reduktion der internen Grenz- und Gebäudeabstände). Variante 1: Bei Sondernutzungsplanungen werden individuell Nutzungsprivilegien ausgehandelt (z.B. bei Gestaltungsplänen oder in Verträgen). Variante 2: In der Bauordnung werden pauschal Nutzungsprivilegien als Anreiz vorgesehen, wenn ein Mindestanteil von preisgünstigem Wohnraum realisiert wird. Diese Massnahme bedingt eine gesetzliche Grundlage auf kantonaler Ebene, welche mit dem Art. 49b PBG vorhanden ist. Die notwendige gesetzliche Grundlage auf kommunaler Ebene müsste noch geschaffen werden. Der organisatorische Aufwand begrenzt sich auf die Schaffung der rechtlichen Grundlagen, den Aushandlungsprozess und die Überwachung der Mieten.

Vorteile	Nachteile	Umsetzung
- Geringer finanzieller Aufwand - Mittel- bis langfristige Wirkung - Kein Eingriff ins Privateigentum - Variante 1: Preisgünstiger Wohnraum kann individuell ausgehandelt werden, wo sinnvoll.	- Variante 2: Birgt Gefahr, dass hohe Dichte an Orten entsteht, die aus raumplanerischer Sicht ungeeignet sind; städtebauliche Qualität nur schwer steuerbar. - Mittlerer organisatorischer Aufwand	- Kommunale Bauordnung anpassen. - Z.T. Verhandlungen - Variante 1: Bedingt Einzelfallentscheide durch zuständige Behörde im Anschluss an Verhandlung

Arealüberbauungen, Sonderbauvorschriften, Gestaltungspläne

Gemäss § 49b PBG ist die Festlegung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum immer dann möglich, wenn gleichzeitig die Ausnutzungsmöglichkeiten durch eine Planung – nämlich Zonenänderungen, Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne 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 Aufzonung 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 (Bestandsgarantie).

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. 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.

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.

Sondernutzungsplanungen und Arealüberbauung im Vergleich:

	Arealüberbauung	Sonderbauvorschriften	Gestaltungsplan
Verhandlungen	Nein	Nein	Ja
Klare Regelung in BZO	Ja	Ja	BZO Anpassung ja, aber Details werden im Rahmen der GP-Vorschriften geregelt.
Anwendung	Z1, Z2, Wohnzonen. Grundstücksfläche > 3000 m ² (Fläche könnte auch vergrössert werden) Eher nicht für abgegrenzte Gebiete anwendbar.	In BZO festgelegt für Zonen, Gebiete Bei besonderen Voraussetzungen	Gestaltungsplanpflicht mit Ziel Schaffung preisgünstiger Wohnraum, (Wesentliches öffentliches Interesse, bei besonderen Voraussetzungen)
Weiteres	Es kann nicht beeinflusst werden, wo preisgünstiger Wohnraum entsteht, sofern die Bedingungen gemäss BZO erfüllt sind.	Es besteht keine Pflicht nach SBV zu bauen. Somit gibt es keine Gewähr wie oft bzw. ob diese SBV in Anspruch genommen werden.	Als Grundlage braucht es eine Gestaltungsplanpflicht mit Ziel der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum. Dies ist allerdings nur unter bestimmten Umständen möglich. Liegt dies vor und wird ein GP erstellt, dann muss die Stadt individuelle Nutzungsprivilegien mit den GP-Verfassern aushandeln.

Beispiel 1 Stadt Zürich: Die Stadt Zürich hat festgelegt, dass, wenn Planungsverfahren zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten führen, ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festzulegen ist. Zukünftig sollen 50% der zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten als preisgünstiger Wohnraum festgelegt werden. Im Januar 2021 hat die Stadt Zürich bereits die Anpassung der BZO in die öffentliche Auflage gegeben. Diese Anpassung sieht vor, dass bei Arealüberbauungen bei 50% des Ausnutzungsbonus preisgünstiger Wohnraum erstellt wird. In einer separaten Verordnung "Verordnung zur Umsetzung und Kontrolle bei preisgünstigen Wohnraum im Sinne von §49b PBG" wird der Erlass, Vollzug und die Kontrolle der Belegungsvorschriften geregelt. Zudem werden die Themen Investitionskosten und Mietzinse ergänzend zu den Vorgaben der PWV für die Umset-

zung konkretisiert. In einem nächsten Schritt will die Stadt Zürich auch preisgünstigen Wohnraum bei allen Sondernutzungsplanungen sowie bei Auf- und Umzonungen festlegen. Im Gegensatz zu Arealüberbauungen beabsichtigt die Stadt Zürich bei Auf- und Umzonungen eine Festlegung einzuführen, welche Private verpflichtet, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. Dieses Beispiel wird unter "Anteil in Nutzungsplanung" beschrieben.

Beispiel Küsnacht: Die politische Gemeinde Küsnacht unterstützt den genossenschaftlichen Wohnungsbau, indem für preisgünstige Familienwohnungen in den dreigeschossigen Wohnzonen ein Nutzungsbonus von 10% der Grundnutzung beansprucht werden kann. Ein Ausführungsreglement hält die Bestimmungen fest, um zu gewährleisten, dass die Familienwohnungen, die von einem Nutzungsbonus profitieren, zweckmässig vermietet werden. Das Ausführungsreglement hält fest, dass der Nutzungsbonus ausschliesslich Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus gewährt wird. Die durch den Nutzungsbonus begünstigten gemeinnützigen Wohnbauträgern sind verpflichtet mindestens 25% der realisierten Hauptnutzflächen dauerhaft als Familienwohnungen mit mindestens 4 Zimmern gemäss den festgelegten Bestimmungen zu vermieten.

Anteil in Nutzungsplanung

Die Gemeinde sieht in der Nutzungsplanung Zonen vor, in denen ein bestimmter Anteil an preisgünstigen Wohnungen vorgeschrieben ist. Sie wendet diese Zonen bei gleichzeitiger Ein-, Auf- oder Umzonung an. Bei einem Bauprojekt in dieser Zone muss der Bauherr preisgünstige Wohnungen realisieren. Diese Massnahme bedingt eine gesetzliche Grundlage auf kantonaler Ebene, welche mit dem Art. 49b PBG vorhanden ist. Die notwendige gesetzliche Grundlage auf kommunaler Ebene müsste noch geschaffen werden. Der organisatorische Aufwand begrenzt sich auf die Schaffung der rechtlichen Grundlagen, die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften und allenfalls der Mieten.

Vorteile	Nachteile	Umsetzung
- Geringer finanzieller Aufwand - Mittel- bis langfristige Wirkung	- Hoher Eingriff ins Privateigentum. - Mittel bis hoher organisatorischer Aufwand. - Gefahr, dass Investoren die entgangenen Erträge innerhalb des Bauvorhabens kompensieren.	- Kommunale Bauordnung anpassen. - Verhandlungen sind notwendig

Beispiel 2 Stadt Zürich: Die Pflicht, preisgünstigen Wohnraum bei Auf- und Umzonungen zu erstellen, wird in Form einer absoluten Ausnützungsziffer im Ergänzungsplan parzellenscharf festgelegt. Erst wenn ein Bauvorhaben diesen Pflichtanteil realisiert hat, dürfen die darüberhinausgehenden Geschossflächen ohne Vorgaben realisiert werden. Grundsätzlich sind die Mindestanteile unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zweckmässig und angemessen festzulegen. Das bedeutet unter anderem, dass bei kleinen Parzellen oder geringfügigen Aufzonungen eine Bagatellgrenze eingeführt werden muss. Preisgünstiger Wohnraum wird künftig nur bei Bauvorhaben auf Arealen gefordert, die mindestens 6'000 m² gross sind oder wenn mit der Erhöhung der Ausnützung mindestens 2'000 m² zusätzliche Geschossfläche geschaffen wird. So wird auch sichergestellt, dass durchschnittlich minimal 10 Wohnungen preisgünstiger Wohnraum (zu 100 m²) entstehen. Mit einem Prozentsatz von 50 % im Grundsatz und der Bagatellgrenze im Einzelfall wird sichergestellt, dass für die Innenentwicklung ein genügender ökonomischer Anreiz bleibt, die Verhältnismässigkeit gewahrt wird und dass gleichzeitig ein grösstmöglicher Beitrag in sozialer Hinsicht geleistet werden kann.

Abgabe von kommunalem Land

Die Gemeinde gibt eigenes Land an Bauträger im Baurecht ab (langfristig) oder verkauft das Land zu günstigen Konditionen unter der Bedingung, dass der Bauträger preisgünstigen Wohnraum errichtet. Der Bauträger erstellt auf dem Land Wohnraum und vermietet diesen preisgünstig. Variante 1: Land wird an gemeinnützigen Bauträger abgegeben. Variante 2: Land wird an private Bauträger abgegeben.

Vorteile	Nachteile	Umsetzung
- Finanzieller Aufwand tief bis hoch (je nach Preisgestaltung) - Mittel- bis langfristige Wirkung - Kein Eingriff ins Privateigentum. - Sehr verbreitetes Instrument (auch in Dübendorf) - Tief bis mittlerer organisatorischer Aufwand - Langfristige Kostenmiete möglich - Zielgruppen können gezielt gefördert werden (Verknüpfung mit Belegungsvorschriften)	- Kommunales Land für Abgabe ist begrenzt.	- Abgabe an gemeinnützigen Bauträger reduziert personellen Aufwand der Gemeinde. - Abgabe an private Bauträger braucht mehr Regelungs- und Kontrollaufwand

Darlehen / Beiträge an gemeinnützige Bauträger

Die Gemeinde vergibt zinslose / zinsgünstige Darlehen an gemeinnützige Bauträger (Reduktion der Zinslast), gewährt ihnen Bürgschaften oder vergibt à-fonds-perdu-Beiträge zur Abschreibung von Kapitalkosten. Zins-/Kapitalkosten für gemeinnützige Bauträger werden dadurch reduziert und die Einsparung dank Kostenmiete an die Mieter weitergegeben.

Vorteile	Nachteile	Umsetzung
- Finanzieller Aufwand tief (zinslose Darlehen) bis hoch (A-fonds-perdu- Beiträge) - Mittel bis langfristige Wirkung - Kein Eingriff ins Privateigentum - Verbreitetes Instrument (Nyon, Zürich etc.) - Org. Aufwand tief - Gemeinnützigkeit der Bauträger garantiert Kostenmiete langfristig.	- A-fonds-perdu-Beiträge: Hohe Subvention.	- Regelung in einem kommunalen Gesetz / Verordnung oder fallweise Zustimmung der kommunalen Gremien

Mehrwertausgleich: Städtebauliche Verträge

Eine weitere Möglichkeit ist, dass bei Auf- und Umzonungen anstelle der Mehrwertabschöpfung städtebauliche Verträge abgeschlossen werden und dort ein Anteil an preisgünstigem Wohnraum verlangt wird. Dies bedingt eine gesetzliche Grundlage auf kommunaler Ebene. Ein Nachteil ist jedoch, dass der Grundeigentümer nicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum gezwungen werden kann, sondern dass er immer auch die Wahl hat, anstelle des städtebaulichen Vertrags den Mehrwertausgleich zu zahlen.

Städtebauliche Verträge:

Vorteile	Nachteile	Umsetzung
- Preisgünstiger Wohnraum kann dort geschaffen werden, wo eine Transformation stattfindet und wo örtlich sinnvoll. - Eingriff ins Privateigentum auf freiwilliger Basis. - Finanzieller Aufwand tief bis hoch (Verzicht auf Mehrwertabgabe) - Mittel bis langfristige Wirkung - Kombination mit weiteren Zielen und Steuerung der Qualität	- Mittel bis hoher org. Aufwand.	- Kommunale Bauordnung anpassen - Verhandlungen

7. Umsetzungsvarianten

Für die Massnahmen, welche eine Anpassung der Bau- und Zonenordnung benötigen (inklusive Mehrwertausgleich) und in Quartieren angewendet werden können, werden je ein möglicher Umsetzungsvorschlag präsentiert.

7.1. Variante A: Anteil in Nutzungsplanung (§49b PBG)

Wenn sich der Stadtrat dafür ausspricht in gewissen Quartieren bei Auf- oder Umzonungen preisgünstigen Wohnraum in der BZO festzulegen, dann könnte dies wie folgt aussehen:

Es soll ein Ergänzungsplan "Preisgünstiger Wohnraum" erstellt werden, welcher in den Quartieren Birchlen (Mitte) und Überlandstrasse greift. Im Ergänzungsplan sind grundeigentümerverbindlich und parzellenscharf festgelegt, welche Grundstücke einen gewissen Anteil preisgünstigen Wohnraum erstellen müssen, wenn ein Bauvorhaben realisiert werden soll. In der Bauordnung werden die Details zum Thema preisgünstiger Wohnraum geregelt. In einer Verordnung wird die Umsetzung näher beschrieben.

Für die Auswahl der Grundstücke, welche preisgünstigen Wohnraum realisieren müssen, sind Kriterien festzulegen. Dabei ist darauf zu achten, dass nur auf Grundstücken mit einer gewissen Grösse, preisgünstiger Wohnraum realisiert werden muss, um den Controlling-Aufwand der Stadt gering zu halten. Ebenfalls ist darauf zu achten, dass nur Grundstücke ausgewählt werden, welche durch die Umzonung eine Mehrausnützung haben. Da Industrie- und Gewerbezone bereits eine hohe Ausnützung aufweisen, entsteht durch die Umzonung in eine Zone Z1 oder Z3 keine Mehrausnützung.

Mögliche Kriterien für die Auswahl der Parzellen, welche einen Anteil preisgünstigen Wohnraum realisieren müssen:

- Erhöhung der Ausnützungsziffer um mindestens 30% (W2 → W4, W3 → W5, W4 → Z1, W5 → Z2)
- Grundstück ist grösser gleich 4'000 m²
- Begrenzt auf die Quartiere Birchlen (Mitte) / Zentrum / Überlandstrasse
- Wenn bereits ein gemeinnütziger Wohnbauträger Eigentümer ist, dann wird auf eine Massnahme, welche zusätzliche oder andere Vorschriften erlassen würde, verzichtet.
- Wenn bereits eine Sondernutzungsplanung verabschiedet wurde, wird auf eine Massnahme verzichtet.

Umsetzungsvorschlag:

- Im Ergänzungsplan bezeichnete Grundstücke müssen mind. 40%, von der durch die Aufzonung zusätzlich geschaffenen Geschossnettofläche für preisgünstigen Wohnraum vorsehen.
- Die Grundeigentümer sind frei, das Grundstück ganz oder zum Teil im Baurecht an eine gemeinnützige Institution abzugeben, um preisgünstigen Wohnraum zu realisieren.
- Parzellierungen eines Grundstücks heben die Forderung nach preisgünstigen Wohnraum nicht auf.
- Die Umsetzung erfolgt nach der Verordnung "preisgünstiger Wohnraum". Die Verordnung ist noch zu erstellen.
 - o Möglicher Inhalt:
 - Belegungsvorschrift
 - Vorschrift zu Einkommen und Vermögen
 - Controlling
 - Definition des Begriffs Kostenmiete (siehe Kapitel 5.1).
 - Usw.

Werden die Kriterien angewendet dann müssten folgende Grundstücke preisgünstigen Wohnraum realisieren:

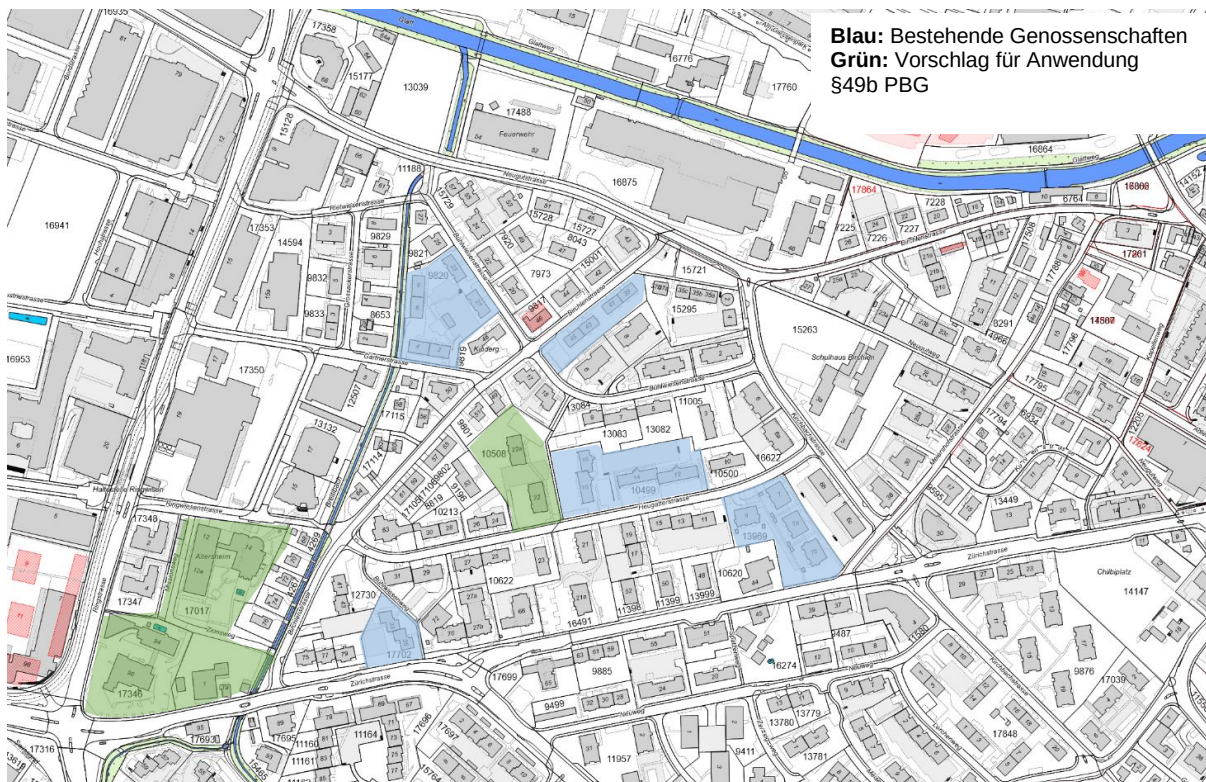


Abbildung 16 – Übersicht bestehende Genossenschaften und Vorschlag Anwendung §49b PBG

W4 → Z3: Zusätzlich Ausnützung von 60%

- Mehrausnützung in Geschossfläche (m²): 19'100 m² * 60% = 11'460 m²
- Anteil preisgünstiger Wohnraum: 40% * 11'460 m² = 4'584 m²
- Anzahl Wohnungen: 4'584 m² / 90 m² = 51 preisgünstige Wohnungen

W3 → W5: Zusätzliche Ausnützung von 35%

- Mehrausnützung in Geschossfläche (m²): 5'284 m² * 35% = 1'849.4 m²
- Anteil preisgünstiger Wohnraum: 40% * 1'849.4 m² = 739.76 m²
- Anzahl Wohnungen: 739.76 m² / 90 m² = 8 preisgünstige Wohnungen

Im Quartier Überlandstrasse wird mit den Kriterien kein preisgünstiger Wohnraum realisiert. Aufgrund der Lage ist es jedoch aus Sicht Stadtplanung auch nicht notwendig, dass dort preisgünstiger Wohnraum geschaffen wird. Da mit einer Grundstücksgrösse und den weiteren Kriterien nur gerade 4 Grundstücke betroffen sind, könnte bei Bedarf die Grundstücksgrösse auch auf 3'000 m² verkleinert werden. So wären einige Grundstücke mehr betroffen und es könnte mehr preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden.

7.2. Variante B: Städtebauliche Verträge im Rahmen des Mehrwertausgleichs

In den Quartieren Birchlen (Mitte) und Überlandstrasse wird den Grundeigentümern von grösseren Grundstücken angeboten, anstelle der Mehrwertabgabe preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. Die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum erfolgt somit freiwillig und es kann auf individuelle Gegebenheiten eingegangen werden. Die städtebaulichen Verträge müssen bereits bei der öffentlichen Auflage der Gesamtrevision vorliegen, da diese ebenfalls öffentlich aufgelegt werden müssen. Wenn diese Massnahme weiterverfolgt werden soll, dann ist in einem nächsten Schritt zu entscheiden mit welchen Grundeigentümer Verhandlungen geführt werden sollen. Die Verhandlungen sind unverzüglich aufzunehmen. Bei der Auswahl der Grundstücke werden diejenigen gemäss Abbildung 17 vorgeschlagen. Ob städtebauliche Verträge bis zur öffentlichen Auflage zustande kommen, kann jedoch nicht garantiert werden.

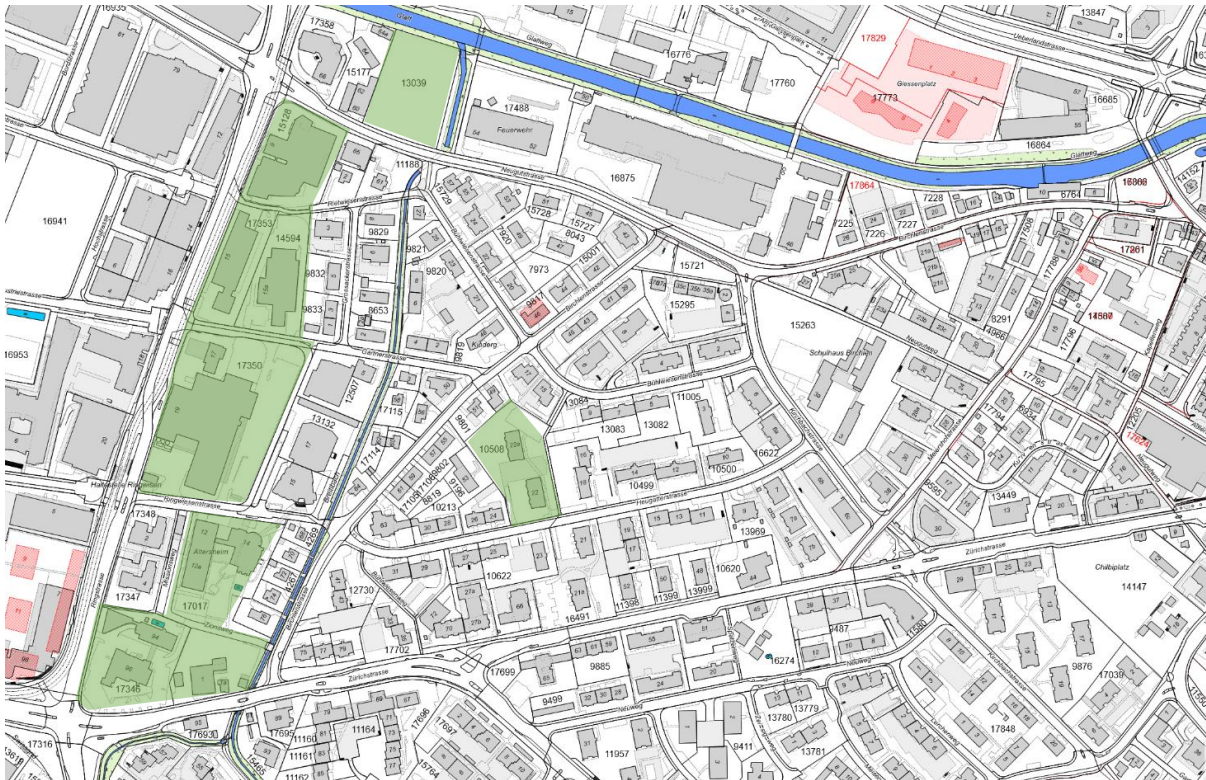


Abbildung 17 - Vorschlag Verhandlungen für städtebauliche Verträge

In den städtebaulichen Verträgen sind weitere Aspekte zu definieren:

- Die entgangenen Mieterträge dürfen nicht innerhalb des Bauprojektes kompensiert werden.
- Belegungsvorschriften
- Vorschrift zu Einkommen und Vermögen der Mieterschaft.
- Controlling
- Definition des Begriffs Kostenmiete (siehe Kapitel 5.1).
- Usw.

Da die Grundstücke bebaut sind und eine Neubebauung in den nächsten Jahren eher unwahrscheinlich ist, werden sich die Eigentümer vermutlich nicht auf einen städtebaulichen Vertrag einlassen.

7.3. Variante C: Nutzungsprivilegien als Anreiz – Sonderbauvorschriften

Gestützt auf ein Quartierentwicklungskonzept können Sonderbauvorschriften erlassen werden. Sonderbauvorschriften (SBV) ermöglichen und erleichtern die freie Überbauung bestimmter geeigneter Gebiete nach einheitlichen Gestaltungsgrundsätzen und können die Voraussetzungen für besondere Nutzungsarten schaffen (Art. 79 PBG). Für ein Gebiet, beispielsweise wie in Abbildung 18, können SBV erlassen werden, die einen Anteil an preisgünstigem Wohnraum einfordern, sofern ein Grundeigentümer vom Ausnützungsbonus profitieren möchte. Der Vorschlag gemäss Abbildung 18 richtet sich nach dem Konzept im Flugfeldquartier. Die Strasse wird als städtebauliche Achse ausgebildet mit einer moderaten Verdichtung des dahinterliegenden Quartiers, um die Wahrnehmung der städtebaulichen Achse zu unterstützen.

Es besteht keine Pflicht nach SBV zu bauen, somit ist die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum freiwillig und es kann nicht vorausgesagt werden, wie viel preisgünstiger Wohnraum dadurch entsteht. Ausserdem gelten die SBV auch für kleine Parzellen. Wenn das Anreizsystem sehr attraktiv ist und viel preisgünstiger Wohnraum entstehen würde, dann gäbe es auf vielen Parzellen wenige preisgünstige Wohnungen. Der Controlling-Aufwand für die Stadt wäre dadurch ver-

gleichsweise hoch. Ist der Anreiz hingegen tief, ist es wahrscheinlich, dass praktisch kein Grundeigentümer nach den SBV bauen möchte und somit kein preisgünstiger Wohnraum entsteht.

In einem nächsten Schritt sind die konkrete BZO-Anpassung auszuarbeiten sowie der Erläuterungsbericht zu erstellen. In diesem Zusammenhang ist zu entscheiden, welches Anreizsystem angewendet werden soll (z.B. Anpassung Abstände, Gebäudehöhen, zusätzliches Geschoss).

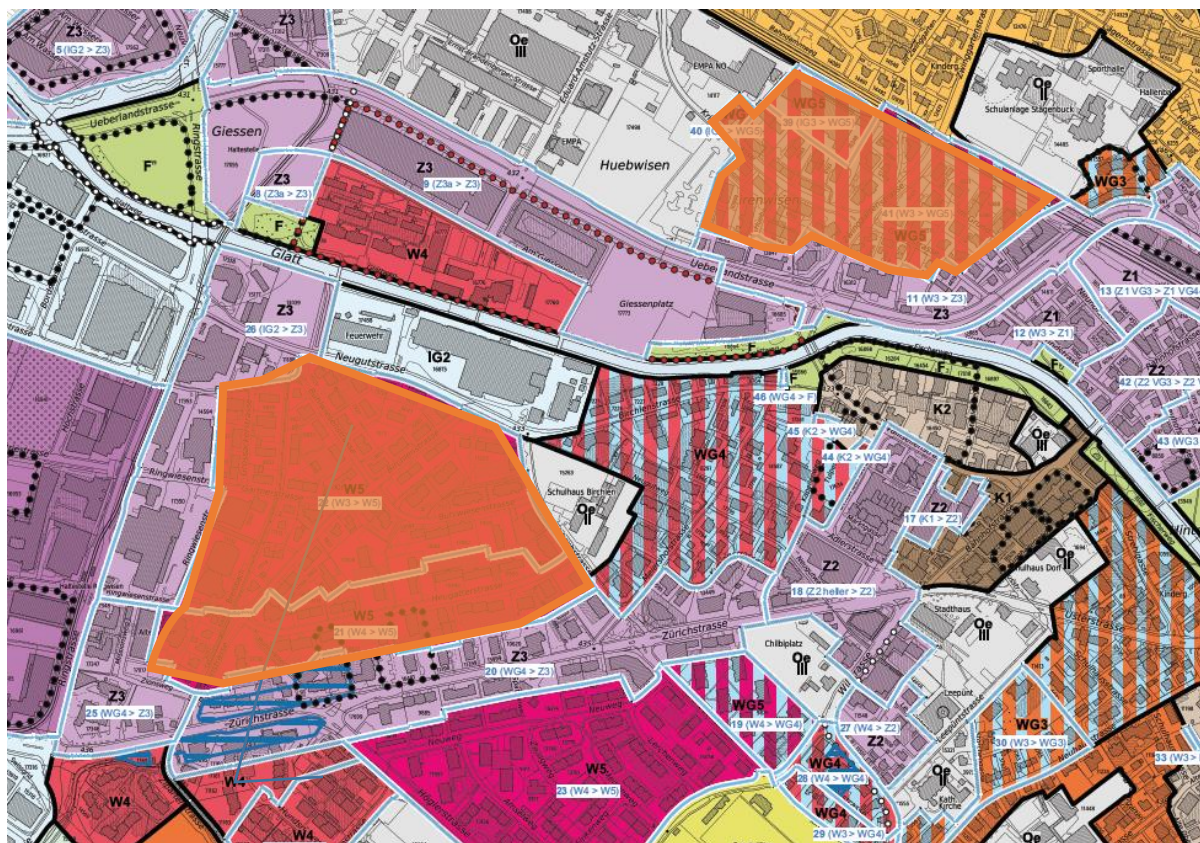


Abbildung 18 - Vorschlag für Sonderbauvorschriften (Orange Überlagerung)

Wenn Sonderbauvorschriften festgesetzt werden sollen, dann gäbe es zwei Optionen:

- 1) Die Aufzonung gemäss Gesamtrevision vollziehen und mit Sonderbauvorschriften ein zusätzliches Geschoss als Anreiz ermöglichen. Das würde dazu führen, dass man in der Zone W5 sechsgeschossig bauen kann und somit teilweise die Gebäude in der W5 mit SBV grösser sind als bei der Randbebauung, wo die Zone Z3 gilt. Der Anreiz ist vermutlich eher klein, wenn nur ein zusätzliches Geschoss realisiert werden kann, davon aber 30% oder gar 40% preisgünstiger Wohnraum realisiert werden muss. Zudem wäre es möglich, dass auf kleinen Grundstücken nur wenige preisgünstige Wohnungen realisiert werden und somit der Controlling-Aufwand für die Stadt vergleichsweise hoch wird.
- 2) Die Grundzonierung wird wie heute (W3 oder W4) belassen. Mit Sonderbauvorschriften können 1-2 zusätzliche Geschosse realisiert werden. Damit auch nach Sonderbauvorschriften gebaut wird und somit die erwünschte Ausnützung entsteht, muss der Anreiz genügend gross sein. Dies führt aber dazu, dass bei Grundstücken, wo der Grundeigentümer keinen preisgünstigen Wohnraum realisieren will, der Grundeigentümer auf die SBV verzichtet und damit das Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen nicht erreicht werden kann.

Rechnungsbeispiele:

Beispiel 1

- W4 auf W5: Zusätzliche Ausnützung von 20%
- Grundstück von 3000 m²
- Anteil preisgünstiger Wohnraum: 40 %
- Annahme Wohnungsgrösse: 90 m²
- Anzahl preisgünstige Wohnungen: 3

Beispiel 2

- W3 auf W5: Zusätzliche Ausnützung von 35%
- Grundstück von 3000 m²
- Anteil preisgünstiger Wohnraum: 40 %
- Annahme Wohnungsgrösse: 90 m²
- Anzahl preisgünstige Wohnungen: 4 bis 5

7.4. Variante D: Nutzungsprivilegien als Anreiz – Arealüberbauungen

Analog dem Beispiel der Stadt Zürich kann bei Arealüberbauungen ein Anteil preisgünstiger Wohnraum festgelegt werden. Um einen Anteil preisgünstigen Wohnraum einzufordern, muss gegenüber der Grundordnung eine Mehrausnützung zugelassen werden. Der vorgeschriebene Mindestanteil ist dann zu realisieren, wenn die geschaffene Mehrausnützung durch das Bauvorhaben konsumiert wird. Die Arealüberbauung kann auch nur für gewisse Zonen oder Gebiete festgelegt werden. Dann ist das Instrument ähnlich wie Sonderbauvorschriften mit dem Unterschied, dass die Arealüberbauung erst ab einer gewissen Grundstücksgrösse (in Dübendorf > 3000 m²) zulässig ist. Im Gegensatz zu den SBV macht es beim Instrument der Arealüberbauung keinen Sinn die Grundzonierung gemäss Vorschlag Gesamtrevision anzupassen, da nur einzelne Grundstücke (> 3000 m²) in einem Quartier vom Ausnützungsbonus profitieren können und sonst die gewünschte Dichte nicht erreicht werden kann. Wenn eine Arealüberbauung mit Ausnützungsbonus (z.B. + 1 Geschoss) angestrebt wird, dann wäre die Problematik gleich wie bei den SBV. Es wäre dann möglich, dass Gebäude in der W5 höher gebaut werden, als in der Randbebauung Z3.

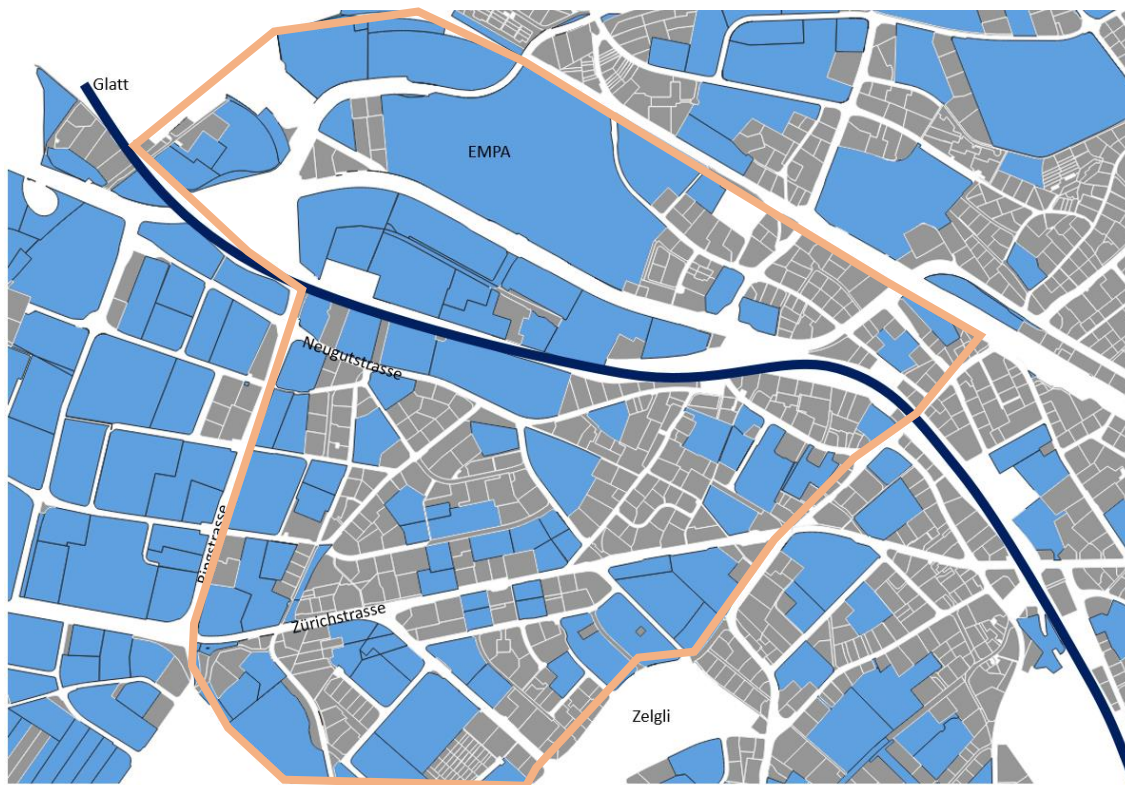


Abbildung 19 - Grundstücke > 3000 m² (blau) (Arealüberbauungen möglich) – Vorschlag räumliche Begrenzung (orange)

7.5. Variante E: Nutzungsprivilegien als Anreiz – Gestaltungsplanpflicht

Bei der Transformation von grossen Gebieten (insbesondere von Industrie- und Gewerbeareal) kann eine Gestaltungsplanpflicht erlassen werden, da diese Transformation einer fein abgestimmten Planung bedarf. Im Rahmen des Gestaltungsplans können Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum festgelegt werden, wenn im Vergleich zur Grundordnung eine zusätzliche Ausnützung ermöglicht wird und die Gestaltungsplanpflicht zum Ziel hat preisgünstigen Wohnraum zu fördern. Für die Fläche gemäss Abbildung 20 könnte eine solche Gestaltungsplanpflicht erlassen werden.

In einem nächsten Schritt müsste die Gestaltungsplanpflicht mit dem Ziel preisgünstiger Wohnraum zu erstellen in der BZO verankert werden und der Erläuterungsbericht muss erarbeitet werden.

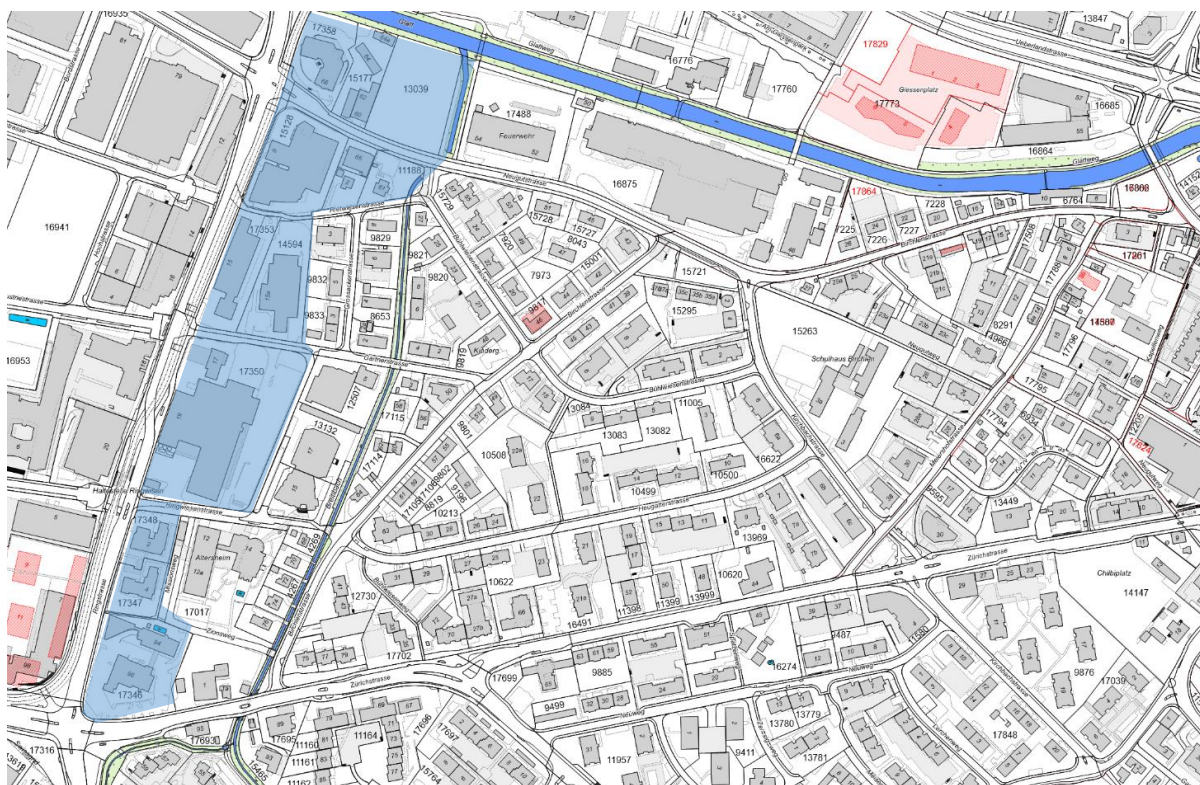


Abbildung 20 - Vorschlag für Gestaltungsplanpflicht (blau)

Bei der Umsetzung der Gestaltungsplanpflicht gibt es ebenfalls mehrere Möglichkeiten:

- Grundzonierung wird auf Z3 aufgezoht (Vorschlag Gesamtrevision). Mit dem Gestaltungsplan kann dann eine Mehrausnützung von 165% statt 140% erlaubt werden, wenn ein bestimmter Anteil preisgünstiger Wohnraum (z.B. 40% der Mehrausnützung) realisiert wird.
- Es wird eine tiefere Grundzonierung als die vorgesehene Z3 (z.B. W5) angestrebt. Mit der Mehrausnützung des Gestaltungsplans könnte dann die 140% der Z3 erlaubt werden, wenn preisgünstiger Wohnraum realisiert wird.

Da die Gestaltungspläne von der Grundordnung abweichen würden, müssten die Gestaltungspläne vom Gemeinderat festgesetzt werden. Dies kann jedoch umgangen werden in dem in der BZO, analog Wangenstrasse, bereits die Möglichkeit einer Mehrausnützung festgehalten wird.

Die Gestaltungsplanpflicht hat zudem den Vorteil, dass eine fein abgestimmte Planung möglich ist. Da die Umzonung von grösseren Industrie- und Gewerbeazonen in eine Zentrumszone eine starke Transformation bedeutet, wäre eine abgestimmte Planung durchaus sinnvoll.

5 Für den Gestaltungsplan Eingangstor Wangenstrasse gelten folgende Ziel- und Bauungsvorgaben:

- Anordnung von publikumsorientierte Nutzungen und Dienstleistungen im Erdgeschoss
- benutzerfreundliche und attraktive Gestaltung der Vorplätze mit hoher Aufenthaltsqualität und Bezug zum Strassenraum
- Setzung eines städtebaulichen Akzentes
- es gilt eine max. Ausnützungsziffer von 165 %
- es ist eine maximale Gebäudehöhe von 25 m zulässig

Abbildung 21 - Ausschnitt Bauordnung (S. 53) – Beispiel Wangenstrasse

Rechenbeispiele

Beispiel 1:

- W5 auf Z3: Zusätzliche Ausnützung von 40%
- Grundstück von 6000 m² (betroffene Grundstücke sind eher grösser)
- Anteil preisgünstiger Wohnraum: 40 %
- Annahme Wohnungsgrösse: 90 m²
- Anzahl preisgünstige Wohnungen: 10 - 11

Beispiel 2: Z3 auf AZ 165%

- Z3 auf eine AZ von 165%: Zusätzliche Ausnützung von 25%
- Grundstück von 6000 m² (betroffene Grundstücke sind eher grösser)
- Anteil preisgünstiger Wohnraum: 40 %
- Annahme Wohnungsgrösse: 90 m²
- Anzahl preisgünstige Wohnungen: 6 bis 7

7.6. Beurteilung Varianten

	Städtebaulich	Verwaltungsaufwand - Umsetzung	Aufwand Controlling	Berücksichtigung individuelle Bedürfnisse	Effizienz für Förderung
Variante A	Keine zusätzliche Dichte	Ergänzungsplan, Verordnung, BZO-Anpassung, Erläuterungsbericht	Wenige, grosse Parzellen	Nicht möglich	Es entsteht dort PGW wo vorgegeben
Variante B	Keine zusätzliche Dichte	Verhandlungen führen, evtl. weitere Analysen (z.B. Ermittlung Mehrwert)	Wenige, grosse Parzellen	Möglich	Eigentümer entscheidet auf freiwilliger Basis
Variante C	Ausnützungsbonus – Innerhalb SBV weiss man nicht wo Dichte entsteht	BZO-Anpassung, Erläuterungsbericht, Verordnung	Möglich, dass mehrere kleine Parzellen PGW umsetzen	Nicht möglich	Eigentümer entscheidet auf freiwilliger Basis
Variante D	Ausnützungsbonus – Man nicht wo Dichte entsteht	BZO-Anpassung, Erläuterungsbericht, Verordnung	Mittel bis grosse Parzellen.	Nicht möglich	Eigentümer entscheidet auf freiwilliger Basis
Variante E	Ausnützungsbonus – Innerhalb GP-Pflicht weiss man nicht wo Dichte entsteht. Gebiet GP-Pflicht ist jedoch stark begrenzt	BZO-Anpassung, Erläuterungsbericht, Verordnung	Wenige, auch eher grosse Parzellen	z.T. möglich. Ausnützungsbonus muss nicht in BZO festgehalten werden, wird verhandelt.	Eigentümer entscheidet auf freiwilliger Basis

7.7. Empfehlung Stadtplanung

Wenn der Stadtrat preisgünstigen Wohnraum gezielt fördern möchte, dann wird die Variante A empfohlen. Nur mit dieser Variante weiss man, wo und wieviel preisgünstiger Wohnraum entstehen wird.

Wenn preisgünstiger Wohnraum nur leicht gefördert werden soll und die Freiwilligkeit und Flexibilität einen hohen Stellenwert haben soll, dann wird die Variante E empfohlen. Die Variante B wäre grundsätzlich ebenfalls eine gute Möglichkeit, aufgrund des Zeitplans der Gesamtrevision ist diese Variante aber nicht mehr zielführend.

8. Erfolgskontrolle

Damit überprüft werden kann, dass die Massnahmen auch die erwartete Wirkung zeigen und der preisgünstige Wohnraum auch langfristig gesichert wird, braucht es eine Erfolgskontrolle. Bei der Ausarbeitung von Massnahmen ist die Erfolgskontrolle zu berücksichtigen. Das Beispiel der Stadt Zürich (Verordnung Umsetzung und Kontrolle zu preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b PBG) zeigt, dass auch pragmatische Kontrollmechanismen möglich sind.

Beispiel Verordnung Stadt Zürich:

Art. 7 Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner

¹ Die Vermieterschaft sorgt im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür, dass die Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner der preisgünstigen Wohnungen betreffend Wohnsitz, Mindestbelegung und wirtschaftlichen Verhältnisse (Einkommenslimiten) eingehalten werden. Insbesondere sind die Vorgaben und das Bestehen einer behördliche Kontrolle im Abrufverfahren im Mietvertrag ausdrücklich festzuhalten.

² Die Kontrollbehörde übt eine zweckmässige Kontrolle der Einhaltung der Vorgaben zum Wohnsitz, zur Belegung und zu den wirtschaftlichen Verhältnisse der Bewohnerinnen und Bewohner aus.

³ Die Kontrollen werden für jede Liegenschaft mindestens alle zwei Jahre durchgeführt. Von der Eigentümerin oder vom Eigentümer können sachdienliche Unterlagen, wie Mietverträge eingefordert werden.

⁴ Die Kontrollbehörde kann die für ihre Kontrollen benötigten Daten beim Personenmeldeamt und beim Steueramt im Abrufverfahren einholen. Nebst den massgebenden Daten der aktuellen Steuereinschätzung können auch solche früherer Einschätzungen abgerufen werden.

9. Schlussfolgerung (aktualisiert am 22. November 2024)

Im Planungsausschuss vom 6. Juli wurde das Thema preisgünstiger Wohnraum diskutiert. Die Planungskommission hält fest, dass er keinen Handlungsbedarf für die flächendeckende Förderung von preisgünstigem Wohnraum sieht. In den Wohngebieten, bei welchen mit der laufenden Gesamtrevision eine starke bauliche Verdichtung ermöglicht wird, soll aber geprüft werden, ob eine gezielte auf diese Gebiete beschränkte Massnahme zu preisgünstigem Wohnraum in der neuen BZO sinnvoll wäre, um eine zu starke Verdrängung der ansässigen Bevölkerung zu verhindern. Der Stadtrat hat an seiner Klausur vom 10. September 2021 die Massnahmen diskutiert und sich für folgendes Vorgehen entschieden:

In der Stadt Dübendorf ist es bereits heute gängige Praxis, dass stadteigenes Land nicht verkauft, sondern im Baurecht abgegeben wird und bei der Abgabe des Landes im Baurecht gewisse Bedingungen an den Baurechtnehmer gestellt werden, unter anderem auch Bedingungen zum preisgünstigen Wohnraum. Diese Praxis soll weiterverfolgt werden. Wenn immer sich die Möglichkeit bietet, soll die Stadt Dübendorf Land zu vernünftigen Konditionen erwerben, dieses Land soll dann im Baurecht abgegeben werden. Ein Landerwerb zu vernünftigen Konditionen ist allerdings nur bei Grundstücken der öffentlichen Hand (Bund, Kanton, Stadt Zürich) realistisch. Da insbesondere die Quartiere Birchlen (Mitte) und Überlandstrasse mit der vorliegenden Gesamtrevision stark verdichtet werden, sind dort Massnahmen zur Verhinderung einer sozioökonomischen Verdrängung zu prüfen. Im vorliegenden Bericht wurde eine Situationsanalyse der Bevölkerungsstruktur und des Wohnungsangebotes der Stadt Dübendorf erstellt und mögliche Massnahmen diskutiert. Die Analyse hat gezeigt, dass es im Quartier Birchlen (Mitte) bereits einige gemeinnützige Bauträger hat, die von der Aufzoning profitieren und dadurch mehr preisgünstiger Wohnraum entstehen wird. Der Stadtrat hat sich zudem für zwei Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums in diesen Gebieten, wo eine starke Verdichtung angestrebt wird (insbesondere in den Quartieren Birchlen, Überlandstrasse, an der Zürichstrasse und im Vogelquartier), entschieden.

Mit §49b PBG können die Gemeinden nun bei Auf- und Einzonungen einen Anteil preisgünstiger Wohnraum grundeigentümergebunden festlegen. Da die Quartiere Birchlen (Mitte) und Überlandstrasse mit der vorliegenden Gesamtrevision der Nutzungsplanung stark verdichtet werden und eine sozioökonomische Verdrängung verhindert werden soll, sind in diesen Quartieren bei Grundstücken ab einer Grösse ab 1'500 m² ein Mindestanteil preisgünstiger Wohnraum festzulegen.

In einem Ergänzungsplan "Preisgünstiger Wohnraum" soll grundeigentümergebunden und parzellenscharf festgelegt werden, welche Grundstücke einen Mindestanteil preisgünstiger Wohnraum von 40% der durch die Aufzoning entstandene zusätzlichen Geschossnettofläche für Wohnen realisieren müssen. Sind Grundstücke im Besitz eines gemeinnützigen Bauträgers kann der Stadtrat Abweichungen von der Verordnung zum preisgünstigen Wohnraum festlegen. Werden Grundstücke zu einer Grundstücksgrösse von mindestens 1'500 m² arrondiert oder ein Bebauungsprojekt über mehrere Grundstücke realisiert (Fläche $\geq$ 1'500 m²), so gilt die Pflicht preisgünstigen Wohnraum zu erstellen, ebenfalls.

An der Ringstrasse wird ein grösseres Gebiet von der Industrie- und Gewerbezone in eine Zentrumszone umgezont. Die Ringstrasse und die Kreuzung Ring-/Zürichstrasse sind städtebaulich wichtige Orte, welche den Übergang zwischen dem aktuell sich transformierenden Zentrumsgebiet Hochbord und dem nun zur Transformation vorgesehenen Quartier Birchlen bilden. Diese Transformation bedarf deshalb einer städtebaulichen Begleitung. Da das Quartier Birchlen mit der vorliegenden Gesamtrevision stark verdichtet wird und mit Ersatzneubauten üblicherweise teurere Wohnungen entstehen, ist die Festlegung von preisgünstigem Wohnraum für dieses Quartier zentral. In diesem Sinne ist eine Gestaltungsplanpflicht auf die ganze Länge der Ringstrasse festzulegen mit dem Ziel eine hohe Qualität und gute Integration der Gebäude und Freiräume in das bestehende und sich transformierende Umfeld zu erreichen sowie preisgünstigen Wohnraum zu

schaffen. Die Festlegung eines Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum ist nur möglich, wenn im Vergleich zur Grundordnung eine zusätzliche Ausnützung ermöglicht wird. Die Grundzonierung ist daher eine Z3 mit Gestaltungsplanpflicht, wobei mit der Realisierung von preisgünstigem Wohnraum eine maximale Ausnützungsziffer von 165% möglich ist. Gemäss § 86 PBG genügt bei einem privaten Gestaltungsplan die Zustimmung des Gemeinderates, sofern nicht das zulässige Mass einer Arealüberbauung überschritten wird. Damit rechtlich eine Mehrausnützung im Rahmen eines Gestaltungsplanes gesichert wird und die Zustimmung des Stadtrates genügt, wird eine max. Ausnützungsziffer von 165 % bereits in der Bauordnung festgelegt.

Die Umsetzung der Realisierung des preisgünstigen Wohnraums wird in einer Verordnung festgehalten. Die Definition preisgünstiger Wohnraum richtet sich nach der kantonalen Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV, V 700.8). Weitere Vorgaben sind in der Ausführungsverordnung "Umsetzung und Kontrolle zu preisgünstigem Wohnraum im Sinne von §49b PBG" des Stadtrates geregelt