



Uster, 15. April 2025

Nr. 545/2023

V4.04.71

Zuteilung: KÖS

**EINZELINITIATIVE 545/2023 VON HEIDI LONGERICH,
FRITZ PFÄFFLI, WALTER STRUCKEN, ANNA SCHLUMPF,
WOLFHARD BISCHOFF, BARBARA FISCHER UND JÜRIG
BINKERT: «PREISGÜNSTIGER WOHNUNGSBAU FÜR USTER»;
BERICHT UND ANTRAG DES STADTRATES**

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, gestützt auf §§ 139 a und 139 b Abs. 1 lit. b i.V.m. Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) und Art. 13 Abs. 2 der Gemeindeordnung vom 28. November 2021, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Vom Inhalt der Einzelinitiative «Preisgünstiger Wohnungsbau für Uster» wird Kenntnis genommen.
2. Die Einzelinitiative wird für gültig erklärt.
3. Die Einzelinitiative wird abgelehnt.
4. Der Gegenvorschlag des Stadtrates wird genehmigt. Dieser lautet wie folgt: «Die Gemeinde setzt sich aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils an preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen ein. Sie betreibt zu diesem Zweck eine aktive Immobilienstrategie und nutzt die zur Verfügung stehenden planerischen Instrumente». Dies wird in der Gemeindeordnung der Stadt Uster, als neuen Absatz 7, unter I. Allgemeine Bestimmungen, Art. 3 Aufgaben der Stadt, verankert.
5. Mitteilung an den Stadtrat.

Referent des Stadtrates: Abteilungsvorsteher Finanzen, Dr. Cla Famos



Am 5. Oktober 2023 reichten Heidi Longerich, Fritz Pfäffli, Walter Strucken, Anna Schlumpf, Wolfhard Bischoff, Barbara Fischer und Jürg Binkert bei der Geschäftsleitung des Gemeinderates die Einzelinitiative Nr. 545/2023 betreffend «Preisgünstiger Wohnungsbau für Uster» ein.

An seiner Sitzung vom 13. November 2023 hat der Gemeinderat die Einzelinitiative Nr. 545/2023 mit 18 Stimmen vorläufig unterstützt (Quorum 12).

Die Einzelinitiative wurde zur Prüfung auf ihre Gültigkeit und für Bericht und Antrag an die Abteilung Finanzen weitergeleitet. Die Abteilung Bau wurde zum Mitbericht eingeladen.

Initiativtext

Die Stadt Uster sorgt dafür, dass künftig mindestens 20% aller Ersatzneubauten oder Neubauwohnungen im preisgünstigen Segment gemäss kantonalen Wohnbauförderung errichtet und dauerhaft nach dem Prinzip der Kostenmiete vermietet werden.

Die Stadt betreibt zu diesem Zweck eine aktive Immobilienstrategie und nutzt planerische Instrumente, insbesondere:

- *Mindestanteile preisgünstigen Wohnraums gemäss Planungs- und Baugesetz, §49b*
- *Gestaltungspläne und städtebauliche Verträge*
- *Voraussetzung für die Einzonung von Reservezonen und für Bauten auf stadteigenem Land ist ein Anteil von mindestens 40% im preisgünstigen Segment*
- *Die Stadt nutzt eigene Grundstücke, sofern sie nicht für öffentliche Nutzungen gebraucht werden, zum Bau preisgünstigen Wohnraums oder zur Abgabe an gemeinnützige Bauträgerinnen*
- *Zusätzlich erwirbt die Stadt geeignete Bestandesliegenschaften und Grundstücke bzw. unterstützt deren Erwerb durch gemeinnützige Wohnbauträgerinnen*

Zur Finanzierung von Zukäufen oder als Abschreibungsbeiträge kann die Stadt Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer einsetzen und/oder günstige Darlehen gewähren. Für die entsprechenden Aufwendungen ist jährlich ein angemessener Beitrag zu budgetieren. Der Stadtrat legt alle vier Jahre Rechenschaft über den Erfolg der Massnahmen ab.

Begründung

Das raumplanerische Gebot der Verdichtung ist richtig. Höhere Ausnutzungspotenziale verstärken aber noch den Anreiz für renditegetriebene Ersatz- oder Neubauten. Diese bedeuten erfahrungsgemäss einen Verlust an einfachen und preisgünstigen Wohnungen; und erfahrungsgemäss entsteht stattdessen allzu oft «gehobener», grossflächiger und entsprechend teurer Wohnraum.

Die Medien berichten immer öfter von Beispielen für diese Entwicklung. Besonders betroffen sind Haushalte mit tieferen Einkommen und junge Familien; andererseits Seniorinnen und Senioren, wenn sie – freiwillig oder aus gesundheitlichen Gründen – ihren nicht altersgerechten und/oder zu grossen Wohnraum freigeben und in eine kleinere Wohnung ziehen wollen oder müssen. Doch absurderweise bedeutet der Umzug in eine kleinere Wohnung oft eine Preissteigerung. Usters Alterswohngenossenschaften registrieren ihrerseits viele Bewerbungen auf die wenigen freiwerdenden Wohnungen.

Diese Umstände zwingen Familien zum Wegzug und ältere Personen unfreiwillig zum frühzeitigen Übertritt in ein Heim. Bereits in der durch die Stadt Uster veranlassten Studie «Zimraum» von 2019 wurde auf diese Probleme aufmerksam gemacht. Erschwerend kommt hinzu, dass demografisch bedingt der Anteil der älteren Bevölkerung noch während Jahren laufend zunehmen wird, und dass bestehender preisgünstiger Wohnraum aus Rentabilitätsüberlegungen vermehrt abgerissen und durch teurere, grössere Wohnungen ersetzt wird.

Deshalb braucht es planerische Leitplanken. Die Stadt Uster muss die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente viel entschiedener nutzen!



Preisgünstige Wohnungen kommen nicht nur deren Mieterinnen und Mietern zugute. Sie helfen auch, den Bedarf an Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe zu vermindern. Wenn die planerischen Instrumente ausserdem die soziale Durchmischung fördern, ist dies ganz im Sinn von Usters Ziel einer inklusiven Stadt.

A. Gültigkeit der Einzelinitiative

Gemäss Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) sind folgende Gültigkeitserfordernisse zu prüfen:

- Wahrung der Einheit der Materie
- Kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht
- keine offensichtliche Undurchführbarkeit

Wahrung des Grundsatzes der Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie beinhaltet nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachvorlagen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang haben, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden sein dürfen. Die Einzelinitiative verlangt als generelle Zielsetzung im Ingress, dass künftig mindestens 20 % aller Ersatzneubauten oder Neubauwohnungen im preisgünstigen Segment gemäss kantonaler Wohnbauförderung errichtet und dauerhaft nach dem Prinzip der Kostenmiete vermietet werden. Zu diesem Zweck solle die Stadt eine aktive Immobilienstrategie betreiben und planerische Instrumente nutzen. Die in der Folge in der Einzelinitiative angeführten Massnahmen dienen allesamt dem preisgünstigen Wohnungsbau, mithin einem abgeschlossenen Sachbereich. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist somit gewahrt.

Kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht

Ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht liegt vor, wenn die von der Initiative vorgesehene Regelung einer Sachfrage anders lautet als jene, die sich aus dem übergeordneten Recht ergibt. Sodann ist eine Initiative rechtswidrig, wenn der Gemeinde kein Regelungsspielraum durch Bund und Kanton zugestanden wird.

Gemäss Art. 108 Bundesverfassung (BV) hat der Bund eine umfassende Förderkompetenz von Wohnbau und Wohneigentum. Dies auch im Rahmen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Eine kantonale oder auch kommunale Förderung kann jedoch ohne Weiteres uneingeschränkt danebenstehen (Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, N3 zu Art. 110). Gemäss Art. 110 Kantonsverfassung (KV) fördern Kanton und Gemeinden denn auch den gemeinnützigen Wohnungsbau und das selbstgenutzte Wohneigentum. Die Stadt Uster besitzt somit einen entsprechenden Regelungsspielraum.

Was die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht anbelangt, können die in der Einzelinitiative angeführten Massnahmen (thematisch zusammengefasst) wie folgt beurteilt werden:

Gestaltungspläne und städtebauliche Verträge: gemäss § 49b Abs. 1 Planungs- und Baugesetz (PBG) sowie § 21 Abs. 2 lit. e Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) ist es zulässig, in Gestaltungsplänen und städtebaulichen Verträgen bei erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten einen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festzulegen.

Anteil von mindestens 40 % im preisgünstigen Segment als Voraussetzung für die Einzonung von Reservezonen: gemäss § 49b Abs. 1 PBG kann bei Zonenänderungen, die zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten führen, ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festgelegt werden. Eine



Obergrenze hierfür ist nicht vorgesehen. Eine planungsrechtliche Festlegung «Mindestanteil preisgünstiger Wohnraum» nach § 49b PBG stellt einen Mehrwertausgleich eigener Art dar. In den Fällen, in denen die Bau- und Zonenordnung einen solchen Mindestanteil vorschreibt, ist die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum als Erfüllung von öffentlich-rechtlichen Pflichten anzusehen, die im Rahmen eines (nach wie vor möglichen) städtebaulichen Vertrags dann nicht als Leistung angerechnet werden kann (Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 11. Juli 2018 über die Genehmigung einer Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum S. 3, Pt. 3 Verhältnis zum Mehrwertausgleich).

Nutzung bestehender oder neu erworbener Grundstücke hauptsächlich des Finanzvermögens für den Bau von preisgünstigen Wohnungen bzw. die Abgabe an gemeinnützige Bauträger: gemäss Art. 35 Abs. 2 Ziff. 6-8 der Gemeindeordnung (GO) ist der Stadtrat insbesondere für den Erwerb, die Investitionen sowie die Einräumung von Baurechten bei Grundstücken und Liegenschaften des Finanzvermögens im Wert bis 3 Millionen Franken zuständig. Über diesen Beträgen ist abschliessend der Gemeinderat zuständig. Allerdings hat eine vergünstigte Abgabe eines Grundstücks im Finanzvermögen an einen gemeinnützigen Bauträger einen Übertrag vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen zur Folge, was hohe Kosten nach sich zieht.

Finanzierung von Zukäufen der Stadt und von gemeinnützigen Wohnbauträgern bzw. von Abschreibungsbeiträgen durch günstige Darlehen oder Erträge der Grundstückgewinnsteuer: Das kantonale Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung sieht die Förderung von Bau, Erwerb und Erneuerung von preisgünstigen Mietwohnungen durch die Gewährung von zinslosen oder zinsgünstigen, grundpfandversicherten Darlehen ausdrücklich vor. Gemäss § 1 des entsprechenden Gesetzes steht diese Möglichkeit nicht nur dem Kanton sondern auch den Gemeinden zu. Grundstücksgewinnsteuern sodann werden nicht zweckgebunden der laufenden Rechnung gutgeschrieben. Unter Einhaltung der kreditrechtlichen Vorgaben könnten auch diese für die Förderung des preisgünstigen Wohnraums eingesetzt werden.

Keine offensichtliche Undurchführbarkeit

Eine Initiative ist ungültig, wenn sie offensichtlich undurchführbar ist. Das ist der Fall, wenn sie sich aus tatsächlichen Gründen nicht verwirklichen lässt, insbesondere, weil ihr Begehren gegen ein Naturgesetz verstösst, ferner wenn ihre Forderungen widersprüchlich sind. Die Undurchführbarkeit beurteilt sich nach den Verhältnissen im Zeitpunkt des Entscheids des Parlamentes über die Initiative.

Lassen sich die in einer Initiative genannten zeitlichen Vorgaben nicht einhalten, ist zu prüfen, ob sich die Initiative zu einem späteren Zeitpunkt verwirklichen lässt, so dass – dem Verhältnismässigkeitsprinzip folgend – auf eine vollständige oder teilweise Ungültigerklärung verzichtet werden kann.

Die Undurchführbarkeit muss offensichtlich und völlig zweifelsfrei sein, d.h. die Initiative darf sich unter keinen Umständen verwirklichen lassen. Das ist nicht der Fall, wenn das Parlament das Begehren für unzweckmässig oder unvernünftig hält oder wenn es die Staatskasse stark belasten würde (zum Ganzen: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, N 25-27 zu Art. 28).

Bei der vorliegenden Einzelinitiative ist nicht ersichtlich, dass das Begehren aus tatsächlichen Gründen nicht verwirklicht werden könnte. Aus der Beantwortung der Anfrage 583/2013 (Gemeinnütziger Wohnungsbau) erhellt, dass die Stadt einen grossen Teil der geforderten Massnahmen bereits umsetzt. Die einzelnen Begehren der Initiative weisen sodann auch keine Widersprüchlichkeiten auf. Die Initiative enthält im Weiteren keine zeitlichen Vorgaben für die Umsetzung, so dass sich die Frage der Durchführbarkeit unter diesem Titel nicht stellt.

Was die finanziellen Folgen der Initiative anbelangt, so verlangt diese, dass für die Aufwendungen jährlich ein angemessener Betrag zu budgetieren ist. Mit dem Hinweis auf die Angemessenheit der



Ausgaben und den Budgetprozess ist sichergestellt, dass es nicht zu einer übermässigen Belastung des Gemeindehaushaltes kommen würde.

Die vorliegende Einzelinitiative erweist sich somit zusammenfassend als rechtmässig und damit als gültig.

B. Stellungnahme des Stadtrates

1. Ausgangslage

Bund

Die Wohnungspolitik des Bundes basiert auf dem Verfassungsauftrag mit Art. 108 BV. Als Ausführungsgesetz diente bis 2003 das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974. Dieses wurde vom Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz) vom 21. März 2003 abgelöst.

Aktuell soll der Aktionsplan «Wohnungsknappheit» zu einer Ausweitung des Wohnangebots und u.a. zu mehr preisgünstigem Wohnraum beitragen.

Kanton Zürich

Der Kanton Zürich fördert den preisgünstigen Wohnungsbau. Hierzu werden zinslose Darlehen gewährt, unter der Voraussetzung einer gleichwertigen Gemeindeleistung. Diese kann auch in anderer Form erbracht oder durch die Leistung Dritter (z.B. gemeinnütziger Wohnbauträger) ersetzt werden. Auf diese Weise können preisgünstige Wohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen zur Verfügung gestellt werden. Voraussetzung dafür ist, dass Wohnungen, die nach kantonalem Wohnbauförderungsrecht gefördert werden, Vorgaben betreffend Kosten und Wohnungsgrössen einhalten und hindernisfrei gebaut sein müssen. Zudem müssen Personen, die eine geförderte Wohnung mieten, einige Anforderungen erfüllen. Zum Beispiel darf ihr Einkommen und Vermögen einen bestimmten Höchstwert nicht überschreiten. Zudem gilt für grosse Wohnungen das Familienerfordernis. Die kantonale Wohnbauförderungsverordnung befindet sich zur Zeit in Revision.

Stadt Uster

Die Stadt Uster besitzt seit 2019 eine Immobilienstrategie inkl. Positionspapier. Diese orientiert sich an den strategischen Handlungsfeldern der «Strategie Uster 2030» und definiert die gültigen Grundsätze für den Umgang mit den städtischen Grundstücken. Das erste von fünf strategischen Handlungsfeldern definiert, dass die Stadt Uster für alle ist – «In Uster gehört jede und jeder dazu». Darin wird festgehalten, dass Uster ein vielfältiges Wohnangebot, zukunftsgerichtete Wohnformen und den gemeinnützigen Wohnungsbau fördert. Die «Strategie Uster 2030» fliesst in den jeweils aktuellen Leistungsauftrag ein.

In der Immobilienstrategie wird auch festgehalten, dass grundsätzlich eine Abtretung von städtischen Grundstücken an Dritte nur im Baurecht oder als Tausch erfolgen soll. Ein Verkauf ist nur in Ausnahmefällen möglich, wenn übergeordnete öffentliche Interessen dafürsprechen. Sowohl Verkauf als auch Baurecht erfolgen grundsätzlich in einem öffentlichen Verfahren. Zudem soll die Stadt Uster mit ihren Grundstücken im Finanzvermögen eine angemessene Rendite erwirtschaften. Die Grundstückserträge sollen die Aufwendungen aus Personal- und Sachaufwand, kalkulatorischen Zinsen, betriebsnotwendigen Abschreibungen und Unterhalt übersteigen.



2. Mindestanteile preisgünstigen Wohnraums gemäss Planungs- und Baugesetz (§49b)

In Uster wird als Vorbereitung zur Revision der Nutzungsplanung derzeit der kommunale Richtplan revidiert. Bis zur Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO) dauert es einige Jahre. In diesem Zusammenhang hat der Stadtrat das Postulat Nr. 633/2021 «Mehr preisgünstiger Wohnraum für Uster» beantwortet. Der Stadtrat empfiehlt darin, die Umsetzung des preisgünstigen Wohnraums nach § 49b PBG im Zuge der Revision der Bau- und Zonenordnung zu prüfen.

Die Förderung eines vielfältigen Wohnraumangebotes ist dem Stadtrat ein zentrales Anliegen. Die Ziele für den Erhalt und die Förderung eines diversifizierten Wohnungsangebotes für alle Lebensformen und Preiskategorien sind mit der «Strategie Uster 2030» und dem Stadtentwicklungskonzept (STEK) vom Stadtrat beschlossene Vorgaben für die Stadtentwicklung.

Gemäss dem Planungs- und Baugesetz (PBG) können die Gemeinden mit dem § 49b PBG einen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festlegen, wenn durch Zonenänderungen oder Sondernutzungspläne eine Mehrausnützung entsteht. Der Pflichtanteil an preisgünstigem Wohnraum ist jedoch auf die geschaffene Mehrausnützung beschränkt. Zusammen mit der Forderung nach preisgünstigem Wohnraum in der Bau- und Zonenordnung muss die Gemeinde Vorschriften erlassen, welche eine angemessene Belegung der preisgünstigen Wohnungen regeln und diese periodisch überprüfen. § 49b Abs. 2 PBG enthält Grundsätze zur Berechnung der höchstzulässigen Mietzinse für den preisgünstigen Wohnraum und verlangt, dass die Mietzinse dauerhaft im Grundbuch gesichert werden.

Diese Anwendung von § 49b PBG hat der Stadtrat bereits im behördenverbindlichen Richtplanentwurf verankert, welchen er im März 2024 dem Gemeinderat zur Festsetzung überwiesen hat. Teil Siedlung S5, Allgemeine Festlegungen, Absatz i sieht vor, dass *in der Nutzungsplanung rechtliche Anreizsysteme zur Unterstützung eines vielfältigen Wohnangebots vorgesehen werden. Preisgünstiges Wohnen (inkl. Alterswohnen) wird an geeigneten Lagen gefördert, bspw. durch § 49b PBG oder städtebauliche Verträge. Das Potenzial und die geeigneten Instrumente sind gebietsweise zu ermitteln.* Es liegt jetzt am Gemeinderat, darüber zu befinden.

3. Gestaltungspläne und städtebauliche Verträge

Der Stadtrat plant, die im 2019 erstellte Immobilienstrategie inkl. Positionspapier im Jahr 2025 zu überarbeiten. Es geht dabei um eine grundsätzliche Überprüfung inkl. einer Aktualisierung mit neuen Themen, u.a. dass der Ausbau von «bezahlbarem Wohnraum für alle» in städtebaulichen Verträgen, Gestaltungsplänen sowie bei Revisionen der Bau- und Zonenordnung zukünftig berücksichtigt werden sollen. Dies entspricht dem strategischen Handlungsfeld, der Strategie Uster 2030: Stadt für alle – «In Uster gehört jede und jeder dazu».

Im Rahmen von Gestaltungsplänen erhalten Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen Anreize zur Nutzung, die es ihnen ermöglichen, deutlich mehr zu bauen als es die Bauordnung normalerweise zulässt. Im Gegenzug können die Gemeinden von den Bauträgern verlangen, dass ein bestimmter Anteil des Wohnraums für preisgünstiges Wohnen bereitgestellt wird. Bei der Gestaltungsplanung werden direkte Verhandlungen mit Investoren und Bauträgern geführt, um auch weitere Anliegen der Gemeinde, wie die Gestaltung und die Aussenräume, einzubringen. Ein wichtiger Aspekt kann dabei auch die Förderung von preisgünstigem Wohnraum sein. Deshalb hat der Stadtrat bereits im behördenverbindlichen Richtplanentwurf die Verankerung von preisgünstigem Wohnen in städtebaulichen Verträgen im Rahmen von Gestaltungsplänen festgelegt, Teil Siedlung S5 Allgemeine Festlegungen, Absatz i: *In der Nutzungsplanung werden rechtliche Anreizsysteme zur Unterstützung eines vielfältigen Wohnangebots vorgesehen. Preisgünstiges Wohnen (inkl. Alterswohnen) wird an geeigneten Lagen gefördert, bspw. durch § 49b PBG oder städtebauliche Verträge. Das Potenzial und die geeigneten Instrumente sind gebietsweise zu ermitteln.*



4. Voraussetzung für die Einzonung von Reservezonen und für Bauten auf stadteigenem Land ist ein Anteil von mindestens 40 % im preisgünstigen Segment

Als «preisgünstig» wird Wohnraum verstanden, der im Vergleich zu ähnlichen Wohnungen in der gleichen Region einen günstigen Preis aufweist. Als preisgünstige Wohnungen versteht man auch all jene, die sich im Besitz von Genossenschaften oder anderen als gemeinnützig anerkannten Eigentümern befinden.

Das Immobilienportfolio der Stadt Uster teilt sich in das Verwaltungs- und das Finanzvermögen sowie in die Fremdmieten auf. Die Grundstücke im Verwaltungsvermögen dienen der Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand, diejenigen im Finanzvermögen dienen aktuell keinen öffentlichen Aufgaben. Sie stellen einerseits die zukünftigen Räumlichkeiten für die Verwaltung oder für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben sicher, andererseits als Erweiterung des zukünftigen Verwaltungsvermögens, und berücksichtigen die Bedürfnisse der Stadtentwicklung.

Wie bereits in der Ausgangslage (Kap. A) erwähnt, soll die Stadt Uster gemäss Immobilienstrategie mit ihren Grundstücken im Finanzvermögen eine angemessene Rendite erwirtschaften. Wird nun ein Grundstück im Finanzvermögen zu einem vergünstigten Preis (im Vergleich zum Marktpreis) abgegeben, muss gemäss Rechnungslegung dieses Grundstück vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen übertragen werden. Mit dem Transfer des Grundstücks ins Verwaltungsvermögen wird das Nettovermögen der Stadt Uster um den Betrag reduziert. Bei einer hohen Nettoschuld ist es für die Stadt Uster schwieriger sich auf dem Kapitalmarkt zu refinanzieren.

Mit der Festlegung von bestimmten Anteilen in der Nutzungsplanung können private Eigentümer bei Um-, Neu- und Aufzonungen verpflichtet werden, einen Beitrag zum preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbau zu leisten. Dieses Instrument ist ein starker Hebel, weil es nur geringe finanzielle Aufwendungen für die Gemeinde erfordert und dauerhaft wirksam ist. Es fördert die Durchmischung in neuen Überbauungen und kann dämpfend auf die übrigen Mietpreise wirken.

Die Prüfung und Festlegung von Anteilen für preisgünstiges Wohnen bei Einzonungen ist deshalb ebenfalls im Richtplanentwurf vorgesehen, Teil Siedlung S4 Allgemeine Festlegungen Absatz g: *Zum Zeitpunkt der Aktivierung von Reservezonen in Wohn- und Mischgebieten sind jeweils der Wohnstandort Uster zu untersuchen, Vorgaben für dessen Entwicklung abzuleiten und der Anteil an preisgünstigem Wohnen zu prüfen und festzulegen.*

Der Stadtrat hat auf Richtplanstufe keine fixen Quoten vorgegeben, da dies im Rahmen einer Einzonung geprüft werden muss. Je nach räumlicher Situation kann ein anderer Anteil sinnvoll sein. Zudem ist es wichtig, konkret festzulegen, ab welchem Bauvolumen die Anteilsregelung zum Tragen kommen soll. Ein gutes Mittelmass ist entscheidend: Bei zu kleinen Volumen macht es keinen Sinn, und wenn nur grosse Areale betroffen sind, wird das Ziel ebenfalls verfehlt.

5. Bau preisgünstiger Wohnraum oder Abgabe an gemeinnützige Bauträgerinnen

Die Mehrheit der Wohnungen in Uster gehören privaten Immobilienfirmen oder Liegenschaftsbesitzenden.

Die Immobilienstrategie der Stadt Uster sieht vor, dass grundsätzlich die Abtretung von städtischen Grundstücken an Dritte nur im Baurecht oder als Tausch erfolgen darf. Ein Verkauf ist nur in Ausnahmefällen möglich. Im Rahmen der Immobilienstrategie prüft die Stadt Uster laufend, ob sich gemeindeeigene Grundstücke des Finanzvermögens für eine Abgabe im Baurecht eignen.

Der Stadtrat hat mit Beschluss Nr. 207 vom 14. Mai 2024 den **Leitfaden «Vergabe von Baurechten»** genehmigt und auf den 1. Juni 2024 in Kraft gesetzt. Der Leitfaden bildet die Grundlage für eine einheitliche, transparente und faire Vergabe von Baurechten. Durch die Einführung dieses Leitfadens wurde sichergestellt, dass das Interesse der Stadt Uster zur Förderung von mehr und günstigem Wohnraum vorangetrieben werden kann.



Als Beispiele können hier folgende Abgaben von städtischen Grundstücken im Baurecht erwähnt werden:

Im 2023 hat die Stadt Uster mit der «armasuisse Immobilien» für den Westteil des Zeughausareals einen Baurechtsvertrag unterzeichnet und beurkundet. Die Weitergabe an einen Unterbaurechtsnehmenden wurde öffentlich ausgeschrieben. Die Vertragsunterzeichnung mit der Wohnbaugenossenschaft GWG Winterthur hat bereits stattgefunden. Am 20. Januar 2025 hat der Gemeinderat die Vergabe im Baurecht der «Seestrasse 169» genehmigt. Weitere Grundstücke werden aktuell durch die Abteilung Finanzen geprüft.

Der Vorteil ist, dass ein städtisches Grundstück im Finanzvermögen verbleibt, die Rendite weiterhin besteht und die Genossenschaft auf den Gewinn verzichtet.

Falls ein Grundstück im Finanzvermögen zu einem vergünstigten Preis, beispielsweise für den gemeinnützigen Wohnungsbau, im Baurecht abgegeben wird, muss dieses gemäss Rechnungslegung vom Finanz- in das Verwaltungsvermögen übertragen werden. Die Auswirkungen auf den Finanzhaushalt der Stadt Uster wurden bereits beschrieben.

Die Stadt Uster besitzt insgesamt 43 Wohnungen. Davon sind 26 Wohnungen an Private/Dritte vermietet und 17 Wohnungen an die Abteilung Soziales der Stadt Uster. Diese werden auch für Personen aus dem Asylbereich benötigt. Alle Wohnungen (2,5 bis 5,5-Zimmer-Wohnungen) sind in älteren Liegenschaften untergebracht. Die Mieten sind entsprechend tief und können als sehr preisgünstig bezeichnet werden.

Die Abteilung Finanzen hat das **«Reglement über die Vermietung von städtischen Wohnungen»** erarbeitet, welches voraussichtlich am 1. Mai 2025 in Kraft tritt. Darin werden u.a. Wohnspflicht, Belegungsvorgaben, Einkommens- und Vermögensvorgaben sowie Vergabegrundsätze festgehalten.

Mit der **«Altersstrategie 2030»**, die 2021 vom Stadtrat verabschiedet worden ist, hat sich die Stadt Uster zudem zum Ziel gesetzt, ein vielseitiges Angebot an unterschiedlichen Wohnformen auch für Menschen im Alter zu fördern. Neu sollen sogenannte «intermediäre» Angebote wie betreute Wohnformen als Nahtstelle zwischen ambulanten und stationären Formen dazukommen. Im Ergänzungsbericht zum Postulat 501/2022 (Operative Umsetzung der Altersstrategie «Ambulant vor Stationär») führt der Stadtrat aus, dass laufend städtische Areale aus dem Finanzvermögen identifiziert werden, die im Baurecht für altersdurchmisches Wohnen abgegeben werden können. Auf einem der identifizierten Areale soll ein «Betreutes Wohnen» realisiert werden.

Mit diesen Massnahmen werden in der Stadt Uster gute Voraussetzungen für innovative, bezahlbare, altersfreundliche und generationendurchmischte Wohnformen geschaffen.

6. Erwerb geeigneter Bestandsliegenschaften und Grundstücke bzw. Unterstützung beim Erwerb durch gemeinnützige Wohnbauträgerinnen

Gemäss aktueller Immobilienstrategie erweitert die Stadt Uster ihren Grundstücksbestand kontinuierlich und proaktiv. Mit gezielten Zukäufen von Grundstücken an strategisch günstigen Lagen werden Eigenbedarf, Stadtentwicklung und Bedürfnisse Dritter sichergestellt.

Der Zukauf von Grundstücken ist für die öffentliche Hand eine Herausforderung. Ein Mitbieten bei öffentlichen Ausschreibungen von Grundstücken ist durch die längere terminliche Entscheidungsfindung (SR, GR und Volk) sowie der finanziellen Komponente (Verkauf an den Meistbietenden) von Anbeginn eingeschränkt und selten voraussehbar. Am Beispiel der Ermächtigung zur Ausübung des Vorkaufsrechts der «Wagerenstrasse 47» vom Februar 2025 zeigt sich, dass Zukäufe auch vor dem Volk scheitern können. Trotzdem konnten in den letzten Jahren über 125 000 m² zusätzliche Grundstücksfläche erworben werden, darunter befinden sich auch einige Wohnliegenschaften.



Der direkte Verkauf von Bestandesliegenschaften und Grundstücken von Privaten oder Institutionen an die Stadt Uster erfolgt leider oft nur, wenn das Grundstück mit Dienstbarkeiten, Baulinien oder einer Inventarisierung belastet und damit für renditeorientierte Immobilienfirmen ungeeignet ist. Dies führt dazu, dass die Liegenschaft durch die Stadt Uster zwar günstiger gekauft werden kann, das Grundstück inkl. Liegenschaft jedoch kaum Entwicklungspotential hat. Die bestehenden Liegenschaften müssen durch die Inventarisierung so teuer saniert werden, dass die Kostenmiete teurer zu stehen kommt als die Marktmiete.

Die Stadt Uster kann zudem bei Bedarf und geeigneter Form den Erwerb von Bestandesliegenschaften und Grundstücken durch gemeinnützige Wohnbauträgerinnen unterstützen. Die Einflussnahme wird jedoch als gering erachtet.

7. Gegenvorschlag des Stadtrates

Der Stadtrat ist davon überzeugt, dass mit den oben beschriebenen und bereits bestehenden Instrumenten und Massnahmen in Uster mittel- und langfristig zusätzlicher günstiger Wohnraum für alle geschaffen werden kann.

Die Stadt Uster anerkennt die Dringlichkeit einer Förderung von preisgünstigem Wohnungsbau für Uster. Sie verzichtet aber auf die Festlegung eines Mindestanteils, bei Ersatzneubauten oder Neubauwohnungen im preisgünstigen Segment. Dies ist zu starr und kann je nach Grundstücksgrösse und Einzonung kontraproduktiv sein. Aus diesem Grund lehnt er die Einzelinitiative ab.

Der Stadtrat teilt aber den Kerngehalt der Forderungen der Einzelinitiative und steht dem Anliegen positiv gegenüber. Er ist davon überzeugt, dass das Anliegen auch einer grossen Mehrheit der Ustermer Bevölkerung wichtig ist. In Artikel 3, Aufgaben der Stadt, haben die Ustermer Stimmberechtigten bereits in der Vergangenheit wichtige Anliegen in der Gemeindeordnung verankert. Die in diesem Artikel dargelegten Forderungen sind als generelle Handlungsanweisungen an die städtischen Behörden und ihrer Verwaltung zu verstehen. Diesen Themen sind bei allen Entscheiden die nötige Aufmerksamkeit zu schenken und auf das entsprechende Ziel hinzuarbeiten. Da es sich bei der Forderung nach der Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus aus Sicht des Stadtrates ohne Zweifel um ein wichtiges und drängendes Problem handelt, erachtet es der Stadtrat als angezeigt, den Aufgabenkatalog in der Gemeindeordnung um dieses Thema zu ergänzen. Der Stadtrat wird den Leistungsauftrag entsprechend anpassen.

Der Gegenvorschlag des Stadtrates beinhaltet daher einen Zusatzartikel mit einer entsprechenden Bestimmung in der Gemeindeordnung. Unter I. allgemeine Bestimmungen, Art. 3, wird der folgende Satz – als Absatz 7 – ergänzt:

«Die Gemeinde setzt sich aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils an preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen ein. Sie betreibt zu diesem Zweck eine aktive Immobilienstrategie und nutzt die zur Verfügung stehenden planerischen Instrumente».

Stadtrat Uster

Barbara Thalmann
Stadtpräsidentin

Pascal Sidler
Stadtschreiber