

Zürich, den 4. November 2009

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 8. Juli 2009 reichten Gemeinderätin Jacqueline Badran (SP) und Gemeinderat Dr. André Odermatt (SP) folgende Motion, GR Nr. 2009/327, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, die neuen und (bezüglich Ziff. 4 soweit möglich und die Vertragspartner zustimmen) die bestehenden Baurechtsverträge der Stadt Zürich mit gemeinnützigen Baurechtsträgern zu revidieren sowie eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen vorzunehmen. Dabei soll Folgendes berücksichtigt werden:

1. Festlegung des Anfangslandwertes: Abzugsfähigkeit von ökologischen, nicht subventionierten oder anderweitig durch Beiträge Dritter unterstützten Investitionen (z. B. allfällige Mehrkosten gegenüber den jeweils gültigen gesetzlichen Vorgaben für Minergie Standard) bei der Ermittlung der für den Anfangslandwert relevanten Erstellungskosten.
2. Bei der Festsetzung des Anfangslandwertes gilt bei neuen Baurechten der nach den sogenannten «Richtlinien 65» ermittelte Wert auch dann, wenn der aktuelle Buchwert des im Baurecht abzugebenden Grundstücks höher liegt; dieser ist entsprechend abzuschreiben.
3. Ablauf Baurechtsdauer: Die Stadt verpflichtet sich, Objekte des gemeinnützigen Wohnbaus beim Ablauf der Baurechtsdauer weiterhin dem Zweck des gemeinnützigen Wohnungsbaus zuzuführen, ausser bei gesteigertem Bedarf für Bauten für die Verwaltung selbst oder für eine öffentliche Nutzung. Dies kann in der Regel primär durch Verlängerung des Baurechtsvertrags zu den jeweils gültigen Bedingungen gemäss den «Richtlinien 65» geschehen, durch Übertrag in den Bestand der eigenen, nach Kostenmiete-Grundsätzen bewirtschafteten Wohnliegenschaften der Stadt Zürich (ohne Aufwertung) oder durch Übertrag auf einen anderen gemeinnützigen Wohnbauträger (ebenfalls ohne Aufwertung). Für diese Zweckbindung ist der Erlass des Gemeinderats (841.110) «Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» vom 9. Juli 1924 entsprechend zu ergänzen.
4. Festlegung Zinssatz beim Abschluss des Baurechts und bei späteren Revisionen: Übernahme der jeweiligen Empfehlungen des Kantons für gemeinnützige Wohnbauträger; aktuell Verwendung des vom Bundesamt für Wohnungswesen publizierten, mietrechtlich relevanten Referenzzinssatzes, jeweils reduziert um $\frac{1}{4}$ %.

Begründung:

Mit der bisherigen Regelung bestehen negative Anreize für ökologische Investitionen, da der Anfangslandwert aufgrund der Erstellungskosten (Baukosten) berechnet wird. Die ökologischen Investitionen können die Erstellungskosten erhöhen. Die Mietzinse werden dann noch zusätzlich durch die höhere Baurechtszinsbelastung verteuert. Die Beseitigung dieses negativen Anreizes entspricht dem nun festgesetzten Ziel der 2000-Watt-Gesellschaft in der Stadt Zürich.

Die Erstellungskosten für ein gleichwertiges Haus als Ersatzinvestition ist aufgrund der Steigerung des Baukostenindex um ein vielfaches teurer (Erfahrungswerte zeigen eine Steigerung um das Zehnfache innerhalb 62 Jahren) als die Stadt im Heimfall vergüten müsste. Der Rest des effektiven Gebäudewertes geht entschädigungslos an die Grundeigentümerin über.

Diese Tatsache schafft für die Stadt Zürich einen Anreiz den Heimfall geltend zu machen und durch Veräusserungen der Immobilien hohe Buchgewinne zu erzielen, um ein allfälliges Bilanzdefizit zu beseitigen. Eine Sanie-

zung der Stadtfinanzen auf Kosten des für die Stadt Zürich so wertvollen gemeinnützigen Wohnbaus ist auszuschliessen.

Zudem verteuert die mit der geltenden Heimfallregelung gekoppelte Pflicht zur Öffnung eines Heimfallfonds zur Deckung der restlichen 25% der Erstellungskosten die Kostenmiete. Dies kann in Kauf genommen werden, solange Rechtssicherheit besteht über eine Verlängerung des Baurechtsvertrages, sodass Erneuerungsinvestitionen vor Ablauf des ersten Baurechts erfolgen können.

Die Koppelung des anzuwendenden Zinssatzes an die variable 1. Althypothek der ZKB ist nicht mehr zeitgemäss, werden doch die Hypothekenverzinsungen heutzutage nach der jeweiligen Bonität des Kunden festgelegt. Sowohl gemeinnützige Bauträger als auch die Stadt Zürich haben ein ausgesprochen gutes «Kundenrating» und können sich deshalb zu günstigeren Konditionen finanzieren. Zudem ist bei den variablen Hypotheken der ZKB immer auch eine Marge von 0,5 - 1% einkalkuliert.

Der Gemeinderat erklärte die Motion am 26. August 2009 auf Antrag von Jacqueline Badran als dringlich. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer dringlich erklärten Motion ab, hat er gemäss Art. 88 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Gemeinderates innerhalb eines Monats nach der Dringlicherklärung entweder einen Ablehnungsantrag oder einen Antrag auf Umwandlung in ein Postulat zu stellen.

Die Motionärin Jacqueline Badran erklärte sich nach Anfrage einverstanden, dass die Stellungnahme des Stadtrates wegen der Herbstferien erst Ende Oktober erfolgen kann.

Ausgangslage

Der gemeinnützige Wohnungsbau geniesst in der Stadt Zürich eine lange Tradition. Dessen Förderung wurde bereits 1907 als öffentliche Aufgabe in die Gemeindeordnung aufgenommen.

Die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum und der damit einher gehende Beitrag zur sozialen Durchmischung sind für die Stadt Zürich als Wohn- und Wirtschaftsstandort äusserst wichtig. Diese Aufgabe nehmen im Wesentlichen die dem Selbstkostenprinzip verpflichteten gemeinnützigen Baugenossenschaften und städtischen Stiftungen sowie die Stadt selber wahr. Der Anteil der gemeinnützigen Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand in der Stadt Zürich (Ende 2008: rund 207 000) beträgt knapp 25 Prozent.

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts beschafften sich die gemeinnützigen Bauträger überwiegend selber Bauland. Die Stadt verkaufte ihnen in dieser Zeit aber immerhin beachtliche 84,6 Hektaren. Seit den 1950er-Jahren tritt die Stadt ihre Grundstücke im Baurecht ab. Bis heute schloss sie 96 Baurechtsverträge ab. Nach Ablauf der Baurechtsdauer von in der Regel 60 Jahren kann die Stadt – sofern der Baurechtsvertrag nicht erneuert wird – wieder über das Land verfügen. In diesem Fall hat sie dem Bauträger eine zurückhaltend bemessene Heimfallsentschädigung für die Bauten zu entrichten, die sich wie folgt berechnet: Erstellungskosten zuzüglich wertvermehrnde Investitionen, abzüglich ½ Prozent Amortisation pro Jahr.

Die Stimmberechtigten beschliessen regelmässig so genannte Wohnbauaktionen. Das sind Rahmenkredite, mit denen ein Teil der erstellten Wohnungen verbilligt (subventioniert) wer-

den kann. In diesen Fällen gelten für die Mieterinnen und Mieter strenge Auflagen bezüglich Einkommen/Vermögen bzw. Belegung der Wohnung.

Zu Frage 1

Landpreisberechnung

Der Preis für das von der Stadt abgegebene Land unterlag im Laufe der Zeit einigen Modifikationen. Grundlage für die erste konkrete Regelung bildete folgender von den Stimmberechtigten am 31. August 1924 gefasste Beschluss:

¹ Der Stadtrat wird ermächtigt, den gemeinnützigen Wohnungsbau nach den vom Grossen Stadtrat am 9. Juli 1924 aufgestellten Grundsätzen durch Gewährung von Darlehen, Abgabe von Bauland und durch Beteiligung an gemeinnützigen Baugesellschaften zu unterstützen.

² [Absatz eingefügt durch Gemeindebeschluss vom 7. September 2003] Der Stadtrat wird ermächtigt, die Darlehensgewährung im Sinne von Abs. 1 dieses Beschlusses der Stiftung Pensionskasse Stadt Zürich oder andere Dritte zu übertragen, verbunden mit der Zusicherung einer Deckungsgarantie beim Eintritt eines Verlustfalles.

³ Unter Vorbehalt der §§ 18 und 19 des Zuteilungsgesetzes vom 9. August 1891 ist der Grosse Stadtrat befugt, die Grundsätze abzuändern.

Die vom Grossen Stadtrat (Gemeinderat) 1924 erlassenen Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus bestimmten für die Landabgabe einen «mässig angesetzten Verkehrswert».

Der Gemeinderat passte diese Grundsätze am 2. Februar 1966 an (AS 841.110). Der bisher angewendete mässige Verkehrswert bei der Landabgabe verhindere angesichts der Bodenpreisentwicklung zunehmend den Bau preiswerter Wohnungen. Künftig solle ein Landpreis angesetzt werden, «der den Bau von Wohnungen mit günstigen, dem jeweiligen Bestimmungszweck angemessenen Mietzinsen ermöglicht, mindestens aber zu den Selbstkosten, einschliesslich einer angemessenen Verzinsung des Kaufpreises».

Dieser Beschluss basierte auf den vom Stadtrat vorgeschlagenen «Richtlinien für die Anrechnung von Land beim Wohnungsbau auf städtischen Grundstücken» (StRB Nr. 3251/1965). Seither bestimmt sich der Landpreis bei Landabgaben an gemeinnützige Bauträger in Prozenten der Gesamtanlagekosten (Baukosten plus Land) wie folgt:

Vollgeschosse Bauliche Ausnutzungsziffer (%)	5 G. > 1.5	4 G. 1.25 – 1.49	3 G. 1.0 – 1.24	2.5 G. 0.75 – 0.99	2 G. < 0.75
Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien ¹	7 %	8 %	9 %	10 %	11 %
Kommunaler Wohnungsbau Subventionierter Wohnungsbau I ²	10 %	11 %	12 %	13 %	14 %

Subventionierter Wohnungsbau II ³	13 %	14 %	15 %	16 %	17 %
Freitragender Wohnungsbau Gewerberäume	16 %	17 %	18 %	19 %	20 %

¹ Die Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich fällt seit der Eigenkapitalerhöhung um 60 Mio. Franken (Gemeindeabstimmung vom 21. Mai 2006) in die gleiche Kategorie wie die Baugenossenschaften (Freitragender Wohnungsbau bzw. Familienwohnungsbau I und II).

² Stark subventioniert (früher Sozialer Wohnungsbau genannt)

³ Weniger stark subventioniert (früher Allgemeiner Wohnungsbau genannt)

Diese Richtlinien sehen zudem vor, dass der besonderen Lage des Grundstücks durch Erhöhung oder Ermässigung des Prozentsatzes um maximal einen Drittel Rechnung getragen werden kann.

Am 27. März 1995 beschloss der Gemeinderat – gestützt auf zwei Postulate zur Baurechtspolitik unter anderem, der in den Baurechtsverträgen – festgelegte Landwert müsse künftig alle fünf Jahre zu 50 Prozent an die Teuerung (Landesindex der Konsumentenpreise) angepasst werden. Umgekehrt sei der Anlagewert der Bauten, der für die Heimfallsentschädigung bei Ablauf der Baurechtsdauer massgeblich ist, statt mit 1 Prozent jährlich nur noch mit einem ½ Prozent abzuschreiben. Diese Amortisationsregelung entspricht der in der Kantonalen Wohnbauförderungsverordnung und im städtischen Rechnungsreglement für gemeinnützige Wohnbauträger festgehaltenen Mindestvorgabe für Liegenschaften auf bauträgereigenem Land.

Abzüge bei der Landwertberechnung

Bei der Berechnung des Landpreises für ein Baurecht sind, wie vorne ausgeführt, die Anlagekosten der Überbauung massgebend. Gemäss den geltenden Richtlinien des Stadtrates werden Investitionen für Garagen oder allfällige besondere Aufwendungen, wie ausserordentliche Foundationen, von den Anlagekosten abgezogen, d. h. nicht in die Landwertberechnung einbezogen.

Die vorliegende Motion verlangt, dass auch (nicht subventionierte) ökologische Investitionen, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen, unberücksichtigt bleiben sollen.

Nachdem die Stimmberechtigten am 30. November 2008 die Vorlage zur Verankerung der Nachhaltigkeit und der 2000-Watt-Gesellschaft in der Gemeindeordnung angenommen haben, schliesst sich der Stadtrat dem Anliegen der Motionäre an. Hinzu kommt, dass die für den subventionierten Wohnungsbau massgeblichen maximalen Investitionslimiten des Kantons ohnehin knapp bemessen sind und wenig Spielraum für zusätzliche umweltfreundliche Investitionen zulassen.

Die entsprechende Anpassung der Richtlinien für die Anrechnung von Land beim Wohnungsbau auf städtischen Grundstücken (StRB Nr. 3251/1965) fällt in die Zuständigkeit des

Stadtrates. Er wird diese unabhängig von der Motion vornehmen. In Anlehnung an die vom Gemeinderat am 7. Februar 2007 überwiesene Motion der AL-Fraktion (GR Nr. 2006/565) soll die Abzugsmöglichkeit grundsätzlich folgende Positionen umfassen:

Zusätzliche Investitionen, die der Energieeinsparung, der Umweltschonung und der Förderung erneuerbarer Energien dienen, soweit diese noch nicht wirtschaftlich sind.

Eine rückwirkende Anpassung bei bestehenden Baurechtsverträgen erachtet der Stadtrat als nicht erforderlich. Er geht davon aus, dass die Bauträger nur solche Investitionen getätigt haben, die wirtschaftlich vertretbar waren.

Zu Frage 2: Sowohl die gemeinderätlichen Grundsätze (1924) als auch die stadträtlichen Richtlinien (1965) bestimmten, dass der Landpreis bei der Landabgabe die städtischen Anlagekosten nicht unterschreiten dürfe. Dies führte jedoch, wenn die Stadt das Land erst in jüngerer Zeit bzw. zu aktuellen Baulandpreisen erworben hatte, zu höheren Landkosten bzw. zu einer Ungleichbehandlung der gemeinnützigen Bauträger bei der Landpreisbestimmung. Die Rechnungsprüfungskommission, die damals die Landabgaben als vorberatende Kommission behandelte, befürwortete in ihrer Sitzung vom 26. Februar 1973 die Anwendung des reinen Richtlinienansatzes. Ein den Landpreis übersteigender Buchwert sei abzuschreiben. Fortan wurde bei Baurechten mit gemeinnützigen Bauträgern nach diesem Modell verfahren. Die erforderlichen Abschreibungen wurden jeweils in den Vorlagen an den Gemeinderat offengelegt und von diesem beschlossen.

2000 beschloss der Stadtrat aus finanzpolitischen Gründen, die Landpreisberechnung dürfe – vorbehaltlich spezieller Einzelfälle – nicht mehr zur Abschreibung des Buchwerts (Bilanzwert) führen. Derartige Fälle liessen sich bisher weitgehend vermeiden, da der Kanton im Zuge der periodischen Neubewertung des Grundeigentums auf die Aufwertung jener Baulandgrundstücke verzichtete, die den Baugenossenschaften im Zuge des Legislaturziels «10 000 Wohnungen» bzw. «Wohnen für alle» bereits zugesichert waren. Lediglich in zwei Fällen musste dem Baurechtsvertrag wegen vorgängiger Erschliessungsmassnahmen ein Landwert zugrunde gelegt werden, der je Fr. 284 000.-- über dem Richtlinienwert lag. Es handelt sich um die 2005 vom Gemeinderat genehmigten Baurechtsverträge mit den Baugenossenschaften Linth-Escher und Schönau für die Wohnüberbauung auf dem Areal Stähelimmatt in Seebach.

Mit der erwähnten Ausnahmeregelung des Kantons kann künftig nicht mehr gerechnet werden. Die Baulandreserven sind in dem vom Kanton vorgeschriebenen zehnjährigen Turnus jeweils neu zu bewerten und zu bilanzieren.

Um weiterhin preiswerten Wohnungsbau auf städtischem Land zu ermöglichen ist der Stadtrat mit der Forderung der Motion einverstanden, dass beim Landpreis künftig allein auf die Berechnung nach den Richtlinien 1965 abgestellt und die erforderliche Abschreibung wieder zusammen mit der Vertragsgenehmigung beantragt wird. Die Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaues sind entsprechend anzupassen. Die mit der Motion verlangte rückwirkende Anpassung der Baurechtsverträge betrifft den Zeitraum ab 2000 und hat eine Buchwertabschreibung von Fr. 568 000.-- zur Folge.

Zu Frage 3: Unter diesem Punkt verlangt die Motion, dass die Areale, auf denen gemeinnützige Wohnungen erstellt wurden, auch nach Ablauf der Baurechtsdauer diesem Zweck zu erhalten sei. Vorbehalten bleibe der Eigenbedarf für die Verwaltung oder eine öffentliche Nutzung. Bei der Verlängerung der Baurechtsdauer, dem Abschluss eines neuen Baurechtsvertrags oder der Übernahme in den kommunalen Wohnungsbestand solle keine Aufwertung des Landes erfolgen.

Mit dieser Anpassung der Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ist der Stadtrat einverstanden.

Zu Frage 4: Der Baurechtsvertrag verpflichtet die gemeinnützigen Bauträger, den nach den Richtlinien berechneten Landwert zu verzinsen (Baurechtszins). Massgeblicher Zinssatz war bis Anfang September 2008 jener der ZKB für erste (Alt-)Hypotheken. Seither gilt der hypothekarische Referenzzinssatz des Bundes. Dieser liegt derzeit bei 3 Prozent (Erhebungstichtag 30. Juni 2009).

Der Stadtrat erachtet die Forderung der Motionäre, den hypothekarischen Referenzzinssatz bei der Verzinsung des Baurechtslandes um $\frac{1}{4}$ Prozent zu unterschreiten, als ungerechtfertigt bzw. problematisch. Würde der momentane Referenzzinssatz von 3 Prozent auf einen Satz von 2,75 Prozent gesenkt, läge dieser gar unter den eigenen Kapitalkosten der Stadt von aktuell 2,92 Prozent.

Nachdem die Stadt das Bauland für den gemeinnützigen Wohnungsbau ohnehin zum Vorzugspreis (Richtlinienwert) abgibt und gemäss Motion künftig weitere Abzüge für energetische Massnahmen sowie Abschreibungen des Buchwerts in Kauf genommen werden sollen, erachtet der Stadtrat eine zusätzliche Zinsermässigung als nicht vertretbar.

Der Stadtrat lehnt die Motion aus den genannten Gründen ab. Er ist jedoch bereit, den Vorstoss in Form eines Postulats entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy