

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

12. März 2014

Motion der FDP-Fraktion betreffend Überarbeitung der Grundsätze und des Zwecks betreffend der Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 11. September 2013 reichte die FDP-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2013/315, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, zuhanden des Gemeinderates eine Weisung auszuarbeiten mit dem Zweck, die Grundsätze betreffend Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus aus dem Jahre 1924 und die späteren Anpassungen von Grund auf neu zu überarbeiten. Ziel der Überarbeitung soll sein, dass der gemeinnützige Wohnungsbau in der Stadt Zürich inskünftig langfristig eigenwirtschaftlich und kostendeckend betrieben werden kann, ohne dass jährlich zweistellige Millionenbeträge öffentliche Mittel in Form von Abschreibungsbeiträgen einfließen. Dazu sollen die Definition der Kostenmieten und die Berechnungsvorgaben für Mietzinse und Belegung soweit erforderlich angepasst werden.

Begründung:

Die Stadt Zürcher Bevölkerung hat Volksabstimmungen, die bezahlbare Wohnungen versprochen immer wieder mit grosser Mehrheit angenommen. Diese Volksabstimmungen schwiegen sich aber leider teils über die Kostenfolgen für das Gemeinwesen aus. Nun zeichnet sich immer mehr ab, dass die sehr hohe Zielsetzung von 33 % gemeinnützigem Wohnungsbau bei den Mietwohnungen für die städtischen Finanzen eine erhebliche Belastung darstellt. Die Antworten des Stadtrates auf die Motion der GR 2012/12 zeigen auf, wie vielschichtig und unübersichtlich heute die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus organisiert ist. Es lassen sich weder exakte Angaben über Kostenvergünstigungen im Vergleich zu privaten Bauinvestoren machen, noch lässt sich eindeutig festlegen und durchsetzen, wer in den Genuss dieser Wohnungen kommt. Die Tatsache, dass das mittlere steuerbare Einkommen bei den Genossenschaftswohnungen sogar leicht höher liegt als bei den übrigen Mietern zeigt auf, dass im Bereich des gemeinnützigen Wohnungsbaus eine wesentliche Umverteilung zwischen gleichen Einkommenschichten erfolgt. Die Leidtragenden sind die zwei Drittel der Stadtbewohner, die selbst nicht von den Vorzugsbedingungen des gemeinnützigen Wohnungsbaus profitieren, diesen aber mit ihren Steuern direkt oder indirekt mitfinanzieren.

Insgesamt müssten die Einnahmen des jeweiligen Wohnbauträgers dem Grundsatz der Kostenmiete entsprechen. Für die einzelne Wohnung könnte sich der Mietpreis bei höheren Einkommen aber auf das quartierübliche Niveau erhöhen.

Auf diese Weise wäre es möglich, dass sich gemeinnützige Wohnbauträger langfristig ohne die Belastung des Gemeinwesens finanzieren könnten. Die soziale Durchmischung wäre gewährleistet und es wäre sichergestellt, dass Mieter mit höheren Einkommen einen angemessenen Beitrag leisten. Der Nachfragedruck auf die gemeinnützigen Wohnungen würde insgesamt abnehmen. Alte längst amortisierte Liegenschaften würden einen positiven Beitrag zum Gesamtergebnis leisten, neuere, teurere Liegenschaften wären in den ersten Jahren u.U. noch defizitär. Insgesamt würde sich das unter den Beständen jedoch ausgleichen.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Dies ist bei vorliegender Motion gegeben. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Am 9. Juli 1924 hat der Grosse Stadtrat die «Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaues» (AS 841.110) beschlossen. Das als «Grundsätze 24» bekannte Gesetz regelt in erster Linie Instrumente der städtischen Wohnbauförderung, näm-

lich die Abgabe von Land, die Gewährung von Darlehen und die Beteiligung am Kapital von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen. Diese Instrumente sind auch im Gemeindebeschluss vom 31. August 1924 (AS 841.100) verankert, der dem Gesetz zugrunde liegt. Es legt die Modalitäten der Förderinstrumente fest und macht den Wohnbauträgerinnen eine Reihe von Auflagen, wovon die Verpflichtung, die Wohnungen zu Selbstkosten zu vermieten, ein durchgängiges Prinzip ist. Die wesentlichen Auflagen sind grundbuchlich zu sichern oder in den Statuten der Wohnbauträgerin zu verankern. Damit ist sichergestellt, dass die gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen die Wohnungen dauerhaft ohne Gewinnabsicht zur Kostenmiete anbieten.

Dieser Kostenmietegrundsatz wird insbesondere in folgenden zwei städtischen Erlassen konkretisiert:

- Reglement über die Festsetzung, Kontrolle und Anfechtung der Mietzinse bei den unterstützten Wohnungen (Mietzinsreglement) vom 19. Juni 1996 (AS 841.150)
- Reglement über das Rechnungswesen der von der Stadt unterstützten Wohnbauträger (Rechnungsreglement) vom 19. November 2003 (AS 841.170)

Diese Kostenmieteregelung ist mit jener eng abgestimmt, die der Kanton in seiner Wohnbauförderung anwendet (Wohnbauförderungsverordnung vom 1. Juni 2005, LS 841.1, §§ 15ff.). Demgemäss deckt die Kostenmiete die Verzinsung der gesamten Investitionskosten (Fremd- und Eigenkapital), allfällige Baurechtszinsen, die Einlagen in den Erneuerungs- und den Heimfallfonds, die Abschreibungen, den Unterhalt, die Verwaltung, die Versicherungen und die öffentlichen Abgaben. Die Kostenmiete erlaubt damit, die Liegenschaft langfristig zu finanzieren einschliesslich der periodisch erforderlichen umfassenden Renovationen. Dabei resultieren erfahrungsgemäss Mietzinse, die (ausser bei Neuliegenschaften) signifikant unter dem Marktniveau liegen.

Die Stadt hat den gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen in den vergangenen hundert Jahren über 150 Hektaren Land verkauft oder im Baurecht abgegeben. Gemäss Wortlaut der Grundsätze 24, der bis 1966 Gültigkeit hatte, verlangte sie dafür einen «mässig angesetzten Verkehrswert». Mit der Änderung der Grundsätze 24 vom 2. Februar 1966 durch den Gemeinderat kam dann der sogenannte Richtlinienlandwert zum Tragen, der den Landwert in Prozenten der Gesamtanlagekosten festlegt und günstiger ist. Hingegen durfte der Landwert die Selbstkosten nicht unterschreiten. Diese Untergrenze hat der Gemeinderat in Erfüllung einer Motion am 11. Juli 2012 gestrichen. Zu vereinzelt Abweichungen von dieser Regel kam es gestützt auf Beschlüsse des Gemeinderats seit den frühen 1970er-Jahren. Diesen Abschreibungen standen aber jeweils Buchgewinne aus anderen Landgeschäften gegenüber (Landwertausgleich). Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die vom Kanton regelmässig angeordnete Neubewertung der Baulandreserven bei der neuesten Runde des Jahres 2007 einen Buchgewinn von 59 Millionen Franken bewirkte. Ausgelöst durch ein Kommissionspostulat vom 9. April 1991 erfährt der Landwert bei Baurechtsverträgen ab 1995 zudem eine Anpassung an die halbe Teuerung der Konsumentinnen- und Konsumentenpreise. Inzwischen konnten sämtliche Baurechtsverträge auf dieses Modell umgestellt werden. Diese Regelung führt zu kontinuierlich höheren Landwerten und Baurechtszinseinnahmen. Über die ganzen hundert Jahre erfolgten die Landabgaben durch die Stadt damit gesamthaft über den Selbstkosten.

Die verzinslichen und rückzahlbaren Darlehen im Sinne der Grundsätze 24 sind seit jeher aus dem Vermögen der städtischen Pensionskasse ausgerichtet worden. Seit ihrer Verselbstständigung per 1. Januar 2003 ist sie als Stiftung formelle Darlehensgeberin, wobei die Stadt gestützt auf den Gemeindefbeschluss vom 7. September 2003 eine Deckungsgarantie beim Eintritt des Verlustfalls übernimmt. Entsprechend enthält die Rechnung 2013 der Stadt Zü-

rich im Gewährleistungsspiegel den Darlehensbetrag per Ende 2013 von Fr. 363 620 605.–. Dieses Instrument der Wohnbauförderung hat sich bisher für die Stadt als sehr kostengünstig erwiesen, musste doch ihre Deckungsgarantie noch nicht in Anspruch genommen werden.

Die Kapitalbeteiligungen schliesslich sind mit Fr. 13 980 760.– per Ende 2013 quantitativ weniger bedeutend. Sie gelten jedoch als sichere Anlage und werfen, je nach Dividendenpolitik der Wohnbauträgerin, einen Ertrag ab.

Zusammengefasst ist also zu sagen, dass die Grundsätze 24 durchgängig dem Selbstkostengedanken verpflichtet sind. Die von der Motion geforderte Ausrichtung der Grundsätze 24 auf Eigenwirtschaftlichkeit und Kostendeckung zielt weitgehendst ins Leere. Die Streichung der Selbstkostenlimite bei den Landabgaben hat der Gemeinderat durch eine Motion veranlasst und am 11. Juli 2012 beschlossen.

Die von der Motion angesprochenen Abschreibungsbeiträge stützen sich nicht auf die Grundsätze 24 ab; sie ergeben sich vielmehr aus Einzelbeschlüssen. Die Kostenfolgen dieser ergänzenden Förderinstrumente, die mit Steuergeldern finanziert werden, werden klar beziffert und offen ausgewiesen: So hat der Gemeinderat durch eine Motion die maximalen Abschreibungsbeiträge an die Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen (PWG) am 23. Mai 2012 von 3 auf 5 Millionen Franken jährlich erhöht (AS 843.330). Sind generell im Rahmen eines Projekts der Wohnbauförderung Abschreibungen oder Abschreibungsbeiträge erforderlich, so werden diese im Antrag klar beziffert und kompetenzgemäss beschlossen, in der Regel durch den Gemeinderat. Seit 2007 kam dies in zwei Fällen vor: Der Gemeinderat hat für Alterswohnungen an der Traktorenstrasse eine Abschreibung von Fr. 1 568 200.– bewilligt (GRB Nr. 5692/2010). Beim Wohnraum für Studierende an der Cäsar-Ritz-Strasse belief sich der Betrag auf Fr. 1 728 000.– (GRB Nr. 2281/2012). Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Mittel für die Subventionierung von Wohnungen für Personen mit kleinen Einkommen regelmässig von den Stimmberechtigten mit deutlichem Mehr bewilligt werden, letztmals im Betrag von 30 Millionen Franken am 4. September 2011. Diese Rahmenkredite reichen jeweils für mehrere Jahre. Zudem sind die Genossenschaften verpflichtet, die daraus finanzierten Darlehen innert 40 Jahren zurückzuzahlen. Die Rückzahlungen können nicht dem Rahmenkredit gutgeschrieben werden, sondern sind der Stadtkasse zuzuweisen (§ 127 Gemeindegesetz, LS 131.1). Die von der Motion anvisierten Instrumente der Wohnbauförderung stützen sich damit nicht auf die Grundsätze 24, sondern auf klar bezifferte Ausgabenbeschlüsse im Einzelfall. Es trifft zudem nicht zu, dass die Stadt jährlich zweistellige Millionenbeträge für Abschreibungsbeiträge aufwendet, wie die Motion suggeriert.

Die Genossenschaften, in deren Eigentum die Mehrheit aller gemeinnützigen Wohnungen in der Stadt stehen, sind dem Gedanken verpflichtet, das Wohnbedürfnis zu ihren Selbstkosten und ohne Gewinnabsicht zu befriedigen. Diese Ausrichtung haben sie ausnahmslos im Zweckartikel ihrer Statuten verankert. Sie erstellen und bewirtschaften ihre Wohnungen mehrheitlich ohne städtische Förderung. Sie sind in hohem Masse eigenwirtschaftlich und entlasten mit ihren dennoch günstigen Wohnungen die privaten und öffentlichen Kassen. Die teilweise Angleichung ihrer Mietzinse an das quartierübliche Niveau würde diese Wirkung schmälern und liefe auch dem wohnpolitischen Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung (Art. 2^{quater}) zuwider. In ihm ist das Kostenmietprinzip an zentraler Stelle verankert.

Zusammengefasst ergibt sich: Eine grundlegende Neuausrichtung der Grundsätze 24 auf die Eigenwirtschaftlichkeit gemeinnütziger Wohnbauträgerinnen ist nicht erforderlich, da dieses Gesetz und weitgehend auch der gesamte gemeinnützige Wohnungsbau diesem Prinzip bereits heute in hohem Mass verpflichtet sind. Das Gesetz hat sich in eben so hohem Mass bewährt. Selbstverständlich ist die städtische Wohnbauförderung stets auch den aktuellen

Anforderungen anzupassen, zum Beispiel in der gezielten Ausrichtung auf bestimmte Bevölkerungsschichten oder bei der verstärkten Beachtung ökologischer Aspekte. Der Stadtrat hat die Stossrichtungen im Programm Wohnen (Juli 2012) vorgestellt. Verschiedene Massnahmen sind in Umsetzung. Um zwei Beispiele zu nennen: Die Baurechte (neue und Verlängerungen) werden mit Belegungsvorschriften für die Wohnungen verknüpft. Die neue Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen hat in ihrem Statut auch die Regelungen verankert, die nötig sind, damit ihre Wohnungen dauerhaft Personen mit kleinen und mittleren Einkommen zu gute kommen.

Die Grundsätze 24 sind in ihrem Ansatz heute noch aktuell, richtungsweisend und durch eine Reihe von Volksabstimmungen bestätigt. Gleichwohl zeigt es sich, dass sie nicht mehr in allen Einzelheiten zeitgemäss sind und die Regelungsdichte aus heutiger Sicht teils zu hoch ist und andernteils wichtige Regelungen zu wenig ausgeführt sind. Auch haben sich die Gewichtungen verschoben: So gibt die Stadt heute das Land im Baurecht ab und Landverkäufe sind Ausnahmefällen vorbehalten. Es ist deshalb angezeigt, diese Grundlage der städtischen Wohnbauförderung einer Revision zu unterziehen. Vorher ist ein Regelungskonzept zu erarbeiten, das Antwort gibt auf Fragen wie die folgenden: Welche Regelungsmaterien sollen berücksichtigt werden? Soll ein Rahmenerlass über alle Förderinstrumente geschaffen werden? Wie sind die Regelungsmaterien auf die Zuständigkeit von Gemeinde, Gemeinderat und Stadtrat zu verteilen? Der Stadtrat wird dem Gemeinderat zu gegebener Zeit eine oder mehrere Vorlagen unterbreiten. Dies kann aber nicht innerhalb der Erfüllungsfrist einer Motion erfolgen. Ob einzelne Anliegen der Motion bei einer künftigen Revision berücksichtigt werden können, muss in einer Gesamtschau geprüft werden. Wie dargelegt läuft aber die Hauptstossrichtung der Motion einer Reihe aktueller Beschlüsse der Stimmberechtigten und des Gemeinderats zuwider. Das Kostenmietemodell hat sich in Vergangenheit und Gegenwart bewährt und bedarf keiner grundlegenden Überarbeitung. Überdies ist darauf hinzuweisen, dass ein Systemwechsel zuerst in den entsprechenden kantonalen Rechtsgrundlagen (Wohnbauförderungsverordnung) zu bewerkstelligen wäre.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti