



## Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 4. Oktober 2023

GR Nr. 2023/469

### Finanzdepartement, Volksinitiative «Bezahlbare Wohnungen für Zürich», Ablehnung und Gegenvorschlag

#### 1. Ausgangslage

Am 15. März 2022 wurde die Volksinitiative «Bezahlbare Wohnungen für Zürich» der Stadtkanzlei eingereicht. Die Volksinitiative verlangt in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eine Änderung der Gemeindeordnung (GO, AS 100.101) sowie als Nebenänderung dazu die Anpassung dreier Gemeindebeschlüsse. Das Begehren hat folgenden Inhalt:

1. Die Gemeindeordnung wird wie folgt geändert:

Art. 18a c. Erhöhung gemeinnütziger Wohnungsbestand

<sup>1</sup> Die Stadt sorgt dafür, dass sich der gemeinnützige Wohnungsbestand der Stadt und der stadt eigenen Stiftungen stetig erhöht.

<sup>2</sup> Die Erhöhung erfolgt insbesondere über den Erwerb von Liegenschaften.

Art. 91a Bürgschaften und Darlehen

<sup>1</sup> Der Stadtrat ist abschliessend für die Bewilligung von Bürgschaften an gemeinnützige Wohnbauträgerinnen, insbesondere stadt eigene Stiftungen und Genossenschaften, zur Ermöglichung des Kaufs oder Baus von neuen Wohnungen zuständig.

<sup>2</sup> Er kann zu diesem Zweck stadt eigenen Stiftungen in abschliessender Kompetenz rückzahlbare und verzinsliche Darlehen gewähren.

Art. 155 Gemeinnütziger Wohnungsbau (Der bisherige Artikel wird neu Abs. 1.)

<sup>2</sup> Die Stadt sorgt dafür, dass ein angemessener Anteil der nach Inkrafttreten dieser Bestimmung durch sie neu erstellten oder erworbenen Wohnungen sozial benachteiligten Menschen zur Verfügung gestellt wird, die sich auf dem Wohnungsmarkt selber nicht angemessen versorgen können.

<sup>3</sup> Sie strebt für diese sozial benachteiligten Menschen einen Anteil von mindestens 5 Prozent der ersten 10 000 selbst erworbenen Wohnungen oder eine entsprechende Anzahl an freiwerdenden Wohnungen aus dem bisherigen Bestand an.

Art. 157a Änderung bisherigen Rechts

Die nachfolgenden Gemeindebeschlüsse werden wie folgt geändert:

*a. Gemeindebeschluss über die Errichtung der Stiftung «Wohnungsfürsorge für betagte Einwohner der Stadt Zürich» vom 1. Oktober 1950*

Das Stiftungskapital wird um Fr. 100 000 000.– erhöht. Das zusätzliche Stiftungskapital bezweckt die Erhöhung des Wohnungsbestands bis zum Jahr 2040 um mindestens 2 000 Wohnungen.

*b. Gemeindebeschluss über die Errichtung der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen vom 9. Juni 1985*

Das Stiftungskapital wird um Fr. 100 000 000.– erhöht.

*c. Gemeindebeschluss über die Errichtung der Stiftung «Wohnungsfürsorge für kinderreiche Familien der Stadt Zürich» vom 31. August 1924*

Das Stiftungskapital wird um Fr. 50 000 000.– erhöht.

2. Der Stadtrat setzt diese Ergänzung der Gemeindeordnung in Kraft.

Begründung:



2/19

Wer in Zürich eine Wohnung sucht, muss heute fast doppelt so viel Miete bezahlen wie noch vor 20 Jahren. Darum braucht es jetzt effektive Massnahmen, um den Anteil gemeinnütziger Wohnungen zu erhöhen. Mit dieser Initiative ermöglichen wir, dass der Stadtrat, die städtischen Wohnbaustiftungen und die Genossenschaften in den nächsten Jahren mehr bezahlbare Wohnungen für die ganze Bevölkerung schaffen können.

Die Volksinitiative ist am 15. März 2022 mit 8869 Unterzeichnungen (Angabe Komitee) eingereicht worden. Mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 314/2022 stellte der Stadtrat deren Zustandekommen, mit STRB Nr. 864/2022 deren Gültigkeit fest. Mit diesem Beschluss beauftragte der Stadtrat den Vorsteher des Finanzdepartements sodann mit der Ausarbeitung eines Berichts und Antrags des Stadtrats an den Gemeinderat zu einem Gegenvorschlag zur Volksinitiative. Die dafür vorgesehene Frist von 16 Monaten nach Einreichung der Initiative ist mit dem vorliegenden Stadtratsbeschluss gewahrt.

## 2. Allgemeine Würdigung

Mit Beschluss der Stimmberechtigten vom 27. November 2011 wurde die Gemeindeordnung (GO) mit einem wohnpolitischen Grundsatzartikel ergänzt, wonach sich die Stadt aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen einsetzt. Gemäss diesem Programmartikel ist u. a. anzustreben, dass sich die Zahl der Wohnungen, die sich im Eigentum gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften befinden und nach dem Prinzip der Kostenmiete vermietet werden, bis spätestens 2050 auf einen Drittel des ganzen Mietwohnungsbestands der Stadt erhöht (sog. «Drittelsziel»; Art. 2<sup>quater</sup> und Art. 123 aGO). Diese Bestimmungen wurden als Art. 17–19 und Art. 155 inhaltlich unverändert in die seit 1. Januar 2022 geltende neue GO übernommen.

Der Stadtrat erstattet dem Gemeinderat zur Umsetzung dieser Programmartikel, wie darin vorgesehen, alle vier Jahre Bericht. Der erste Bericht erfolgte im Jahre 2016 zum Zeitraum 2012–2015 (GR Nr. 2016/155). Der zweite Bericht zum Zeitraum 2016 bis 2019 wurde dem Gemeinderat im Jahre 2020 vorgelegt (GR Nr. 2020/383). Der nächste Bericht wird die Jahre 2020–2023 beleuchten und dem Gemeinderat im Jahre 2024 zur Kenntnisnahme unterbreitet werden.

Seit Erlass des Grundsatzartikels in der GO im Jahr 2011 hat sich das Wachstum der Stadt Zürich unvermindert fortgesetzt, und es ist absehbar, dass sich daran in den nächsten Jahren nichts ändern wird. Die Stadt ist und bleibt eine attraktive Wohn- und Arbeitsstadt mit einem vielfältigen, hochwertigen Angebot u. a. im Bildungs-, Kultur- oder Freizeitbereich. So hat die städtische Bevölkerung Ende 2022 erstmal seit 1962 auch einen neuen Höchststand von über 443 000 Menschen erreicht.<sup>1</sup> Als Folge ist die Nachfrage nach Wohnraum auf Stadtgebiet seit langem viel höher als das Angebot. So sank Mitte 2022 die schon tiefe Leerwohnungsziffer nochmals deutlich von 0,17 auf 0,07 Prozent. Dies ist die tiefste Leerwohnungsziffer seit 2011. Damit hat sich die Wohnungsknappheit in Zürich akzentuiert.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vergleiche dazu die Medienmitteilung vom 14.2.2023 zum neuen Bevölkerungshöchststand unter: [https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/ueber\\_das\\_departement/medien/medienmitteilungen/2023/februar/230214a.html](https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen/2023/februar/230214a.html)

<sup>2</sup> Vergleiche dazu die Medienmitteilung vom 30.8.2022 zur letzten Leerwohnungsziffer unter: [https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/ueber\\_das\\_departement/medien/medienmitteilungen/2022/august/220830a.html](https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen/2022/august/220830a.html)



Das wirkt sich gerade auf das Wohnsegment mit für eine breite Bevölkerungsschicht bezahlbaren Mietzinsen stark aus. Wie in der Begründung zur vorliegenden Volksinitiative erwähnt, sind die Angebotsmieten der Wohnungen auf dem freien Wohnungsmarkt in den letzten Jahren stark angestiegen<sup>3</sup>. Gleichzeitig ist die Fluktuation bei den Wohnungen mit günstigen Mietzinsen, auch bedingt durch die Marktsituation, gering.

Im Beschluss über die Gültigkeit der vorliegenden Volksinitiative (STRB Nr. 864/2022) hat der Stadtrat bereits die grundsätzliche Stossrichtung der Volksinitiative befürwortet, nämlich sich weiterhin entsprechend der GO für eine Erhöhung der Anzahl preisgünstiger und gemeinnütziger Wohnungen einzusetzen. Entsprechend beurteilt es der Stadtrat als gerechtfertigt, die bestehenden Rechtsgrundlagen in der GO zum vorerwähnten «Drittelsziel», wie von der Volksinitiative gefordert, v. a. betreffend den Erwerb von Liegenschaften noch etwas zu verdeutlichen. Ebenso wird die von der Volksinitiative angeregte Schaffung einer Grundsatzbestimmung in der GO für die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften für den Kauf oder Bau von Liegenschaften in Kompetenz Stadtrat zum Zweck der Vergrößerung des gemeinnützigen Wohnungsbestands, insbesondere derjenige der städtischen Wohnbaustiftungen<sup>4</sup>, unterstützt. Dasselbe gilt schliesslich hinsichtlich der Erhöhung deren Stiftungskapitalien, die v. a. auch der Vergrößerung des Wohnungsbestands dieser Wohnbauträgerschaften dienen soll. Im Gegenvorschlag ist vorgesehen, dass das Stiftungskapital aller vier städtischen Wohnbaustiftungen erhöht werden soll, wohingegen die Volksinitiative zur jüngsten Wohnbaustiftung, der SEW, keinen entsprechenden Antrag enthält. Als weitere Abweichung von der Volksinitiative wird im Gegenvorschlag die Ergänzung, dass die Stiftungskapitalerhöhung bei der SAW bezwecke, deren Wohnungsbestand bis zum Jahr 2040 um mindestens 2000 Wohnungen zu erhöhen, nicht übernommen. Dasselbe gilt für die Forderung der Volksinitiative, wonach ein bestimmter Anteil der von der Stadt neu erworbenen Wohnungen für sozial benachteiligte Menschen reserviert werden soll.

### **3. Würdigung der einzelnen Regulierungsvorschläge der Volksinitiative und Gegenvorschläge dazu**

Nachstehend werden die mit der Volksinitiative vorgeschlagenen Regelungen und gegebenenfalls die Gegenvorschläge oder Ablehnungen dazu im Einzelnen erörtert.

#### **3.1 Erhöhung gemeinnütziger Wohnungsbestand (nArt. 18a GO)**

Die Volksinitiative sieht zur Erhöhung des gemeinnützigen Wohnungsbestands vor, in der GO einen neuen Art. 18a mit folgendem Wortlaut zu ergänzen:

---

<sup>3</sup> Vergleiche dazu den Webartikel vom 3.11.2022 zum aktuellen Mietpreisindex der Stadt Zürich unter: [https://www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2022-11-03\\_Mietpreise-in-der-Stadt-Zuerich.html](https://www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2022-11-03_Mietpreise-in-der-Stadt-Zuerich.html)

<sup>4</sup> Sofern nicht anders erwähnt, sind mit «städtische Wohnbaustiftungen» immer alle vier städtischen Wohnbaustiftungen gemeint, d. h. die Stiftung Einfach Wohnen (SEW), die Stiftung PWG zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen, die Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien (SWkF) und die Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich (SAW). Die SWkF nennt sich neu Stiftung für Familienwohnungen (SFW). Für die offizielle Verwendung im Rechtsverkehr fehlt dafür aber noch eine entsprechende Statutenänderung und der Eintrag im Handelsregister, daher wird in diesem Antrag noch der formell gültige Name verwendet.



4/19

nArt. 18a c Erhöhung gemeinnütziger Wohnungsbestand

<sup>1</sup> Die Stadt sorgt dafür, dass sich der gemeinnützige Wohnungsbestand der Stadt und der stadt eigenen Stiftungen stetig erhöht.

<sup>2</sup> Die Erhöhung erfolgt insbesondere über den Erwerb von Liegenschaften.

Dieser neue Artikel soll inhaltlich unverändert in den Gegenvorschlag aufgenommen werden. Die Bestimmung ergänzt v. a. den bereits bestehenden Art. 18 Abs. 3 GO zum Drittelsziel mit folgendem Wortlaut: *«Sie [gemeint ist die Stadt] sorgt dafür, dass sich die Zahl der Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen und Wohnbauträgern, die ohne Gewinnabsicht dem Prinzip der kostendeckenden Mieten verpflichtet sind, stetig erhöht.»*

Mit dem zusätzlichen Artikel soll auf Stufe GO verdeutlicht werden, dass die Stadt und deren Wohnbaustiftungen, die mit «stadteigenen Stiftungen» gemeint sind, im Rahmen des Drittelsziels auch selbst danach bestrebt sein sollen, ihren Wohnungsbestand, den sie zur Kostermiete vermieten, insbesondere über den Erwerb von Liegenschaften zu vergrössern. Für den Gegenvorschlag wird lediglich der Begriff «stadteigene Stiftungen» in Abs. 1 durch «städtische öffentlich-rechtliche Anstalten» ersetzt, was der rechtlichen Qualifikation dieser Trägerschaften entspricht.

In der Praxis wurden die Erwerbsbemühungen bereits verstärkt. Entsprechend wurde im Jahre 2022 bei Liegenschaften Stadt Zürich (LSZ) dafür eine besondere Akquisitionsstelle geschaffen, die vor Kurzem mit einer zweiten Person ergänzt wurde. Im Weiteren wird die Erhöhung des Wohnungsbestands der städtischen Wohnbaustiftungen über den Erwerb von Liegenschaften bereits einzelfallweise mit Abschreibungsbeiträgen in Kompetenz Gemeinderat unterstützt.

Gute Kaufoptionen für den gemeinnützigen Wohnungsbau präsentieren sich im derzeitigen Wohnungsmarkt in der Stadt bekanntermassen nicht in hoher Zahl. Somit werden auch dem Drittelsziel dienende Wachstumsmöglichkeiten auf den Grundstücken, die bereits im Besitz der Stadt und der städtischen Wohnbaustiftungen sind, wie Verdichtungsmassnahmen und auch planerische Massnahmen, weiterhin eine tragende Rolle spielen bei den Bestrebungen, mehr gemeinnützigen Wohnraum zu schaffen.

### **3.2 Bürgschaften und Darlehen (nArt. 91a GO)**

Die Volksinitiative sieht vor, die GO mit einem neuen Artikel zu ergänzen, der dem Stadtrat ermöglichen soll, den städtischen Wohnbaustiftungen Darlehen für den Kauf oder Bau von Liegenschaften und potenziell allen gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften Bürgschaften für denselben Zweck in abschliessender Kompetenz zu gewähren.

Der mit der Volksinitiative beantragte Artikel hat folgenden Wortlaut:

nArt. 91a: Bürgschaften und Darlehen

<sup>1</sup> Der Stadtrat ist abschliessend für die Bewilligung von Bürgschaften an gemeinnützige Wohnbauträgerinnen, insbesondere stadteigene Stiftungen und Genossenschaften, zur Ermöglichung des Kaufs oder Baus von neuen Wohnungen zuständig.

<sup>2</sup> Er kann zu diesem Zweck stadteigenen Stiftungen in abschliessender Kompetenz rückzahlbare und verzinsliche Darlehen gewähren.



5/19

Auch dieser Artikel erscheint im Sinne der anvisierten Zielsetzung zur Erhöhung des gemeinnützigen Wohnungsbestands durch den Kauf oder Bau von Liegenschaften und als Ergänzung zum mit dieser Vorlage neu vorgesehenen Artikel 18a GO inhaltlich unterstützenswert. Die darin enthaltene Regelung der abschliessenden Kompetenz Stadtrat, d.h., dass dieser die besagten Darlehen und Bürgschaften in unbeschränkter Höhe gewähren können soll, steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zu den Vorgaben der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes zum obligatorischen Referendum (Art. 86 KV und § 107 Abs. 3 GG). Danach muss in der Gemeindeordnung gewährleistet werden, dass die Stimmberechtigten über Ausgaben ab einer bestimmten Höhe obligatorisch entscheiden können. Entsprechend ist für den Gegenvorschlag vorgesehen, dass der Stadtrat nur bis zum Betrag von 20 Millionen Franken pro Liegenschaft zuständig sein soll. Ferner enthält der Gegenvorschlag einen zusätzlichen Absatz, wonach der Gemeinderat die Bedingungen für die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften in einer Verordnung regelt. Schliesslich wird, wie beim neuen Art. 18a «stadteigene Stiftungen» durch «städtische öffentlich-rechtliche Anstalten» ersetzt und die Marginalie «Bürgschaften und Darlehen» präzisierend mit dem Zusatz «zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» ergänzt.

Der Wortlaut des Artikels 91a GO soll damit gemäss Gegenvorschlag wie folgt lauten:

nArt. 91a Bürgschaften und Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

<sup>1</sup> Der Stadtrat ist abschliessend zuständig für die Bewilligung von Bürgschaften bis Fr. 20 000 000.– für ein und dieselbe Liegenschaft an gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, insbesondere die städtischen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Genossenschaften, zur Ermöglichung des Kaufs oder Baus von neuen Wohnungen.

<sup>2</sup> Er kann zum gleichen Zweck den städtischen öffentlich-rechtlichen Anstalten in abschliessender Kompetenz rückzahlbare und verzinsliche Darlehen bis Fr. 20 000 000.– für ein und dieselbe Liegenschaft gewähren.

<sup>3</sup> Der Gemeinderat regelt die Bedingungen für die Gewährung der Darlehen und Bürgschaften in einer Verordnung.

### **3.2.1 Allgemeine Bemerkungen**

Für die Gewährung von Darlehen, die Abgabe von Bauland im Baurecht sowie die Kapitalbeteiligung an gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften besteht mit dem Gemeindeerlass von 1924 zur Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus (AS 841.100) bereits eine rechtliche Grundlage mit Verfassungsrang. Allerdings sind die Voraussetzungen und Modalitäten zu den in diesem Grundsatzbeschluss erwähnten Darlehen in den sog. «Grundsätzen 24» (Grundsätze über die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaues, GRB vom 9. Juli 1924 mit seitherigen Änderungen [AS 841.110]) sehr detailliert geregelt. Diese Regelungen sind so ausgestaltet, dass sie keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Gewährung von Darlehen an die Wohnbaustiftungen zum Kauf oder Bau von Liegenschaften beinhalten, die über die heutigen Förderinstrumente hinausgehen, wie dies von der Volksinitiative anvisiert wird. Auch für Bürgschaften zum von der Volksinitiative vorgesehenen Zweck gibt es aktuell noch keine Rechtsgrundlage im städtischen Wohnbauförderungsrecht.

Im Rahmen des laufenden Teilprojekts 1 «Optimierung bestehender Förderinstrumente» des wohnpolitischen Strategie-Schwerpunkts des Stadtrats «Neue und optimierte Instrumente für die Wohnpolitik einsetzen» sind die bestehenden und die zukünftig in Frage kommenden För-



derinstrumente und Rechtsgrundlagen der städtischen Wohnbauförderungen Gegenstand einer breitgefächerten Überprüfung. Auch der vorgenannte Gemeindeerlass zur Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ist Teil dieses Projekts. Im Hinblick darauf erscheint die von der Volksinitiative verlangte Verankerung der beiden Förderinstrumente Bürgschaften und Darlehen in der GO in gewisser Hinsicht eine Vorwegnahme des Ergebnisses der Abklärungen im Rahmen dieses Strategieprojekts des Stadtrats und von daher nicht ganz unproblematisch. Da der vorgesehene neue Artikel in der GO jedoch sehr offen formuliert ist, lässt er auch noch einen ausreichenden legislatorischen Spielraum für Regulierungen im Rahmen des genannten Gesetzgebungsprojekts zu. Zudem bestimmt nArt. 91 Abs. 3 des Gegenvorschlags, dass der Gemeinderat die Bedingungen für die Gewährung der Darlehen und Bürgschaften in einer Verordnung regelt. In diesem Rahmen besteht ausreichend Raum, die Ergebnisse der Abklärungen beim Gemeindeamt des Kanton Zürich einfließen zu lassen. Das Gebot einer möglichst rechtsgleichen Behandlung der potentiellen Unterstützungsempfängerinnen und Unterstützungsempfänger wird in der Verordnung zu berücksichtigen sein.

### **3.2.2 Limitierte Kompetenzen des Stadtrats**

Liegenschaftenkäufe sind oftmals zeitkritische Geschäfte, bei denen auch die Finanzierung rasch sichergestellt werden muss. Insoweit ist nachvollziehbar, dass die Volksinitiative vorsieht, dass der Stadtrat die Darlehen und Bürgschaften in ausschliesslicher Kompetenz, d. h. unabhängig der Höhe dieser Unterstützungsleistungen im Einzelfall, gewähren können soll. Wie bereits im Kapitel 3.2. erwähnt, wäre eine solche betragsmässig unlimitierte Kompetenz des Stadtrats im Lichte der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes nicht rechtskonform, und es müsste damit gerechnet werden, dass diese Regelung in der GO vom Regierungsrat nicht genehmigt würde. Für den Gegenvorschlag ist daher vorgesehen, die Ausgabenkompetenz des Stadtrats für die Darlehen und Bürgschaften auf maximal 20 Millionen Franken pro Liegenschaft zu beschränken (nArt. 91 Abs. 1 und 2 GO). Für höhere Beträge wäre gemäss geltender Kompetenzordnung die Zustimmung der Stimmberechtigten, also eine Volksabstimmung nötig (Art. 35 Abs. 1 lit. a und c GO). Mit dieser Regelung wird der oftmals zeitkritischen Natur von Liegenschaftengeschäften wie von der Volksinitiative gefordert Rechnung getragen und die Abwicklung mittels Delegation der gemeinderätlichen Finanzkompetenz an den Stadtrat beschleunigt (Der Gemeinderat ist grundsätzlich für Darlehen und Bürgschaften von mehr als 2 Millionen bis 20 Millionen Franken zuständig, vgl. Art. 59 lit. a und d GO). Die verfassungsmässigen Vorgaben zum obligatorischen Referendum sind mit dieser Kompetenzübetragung vom Gemeinderat an den Stadtrat eingehalten. Das Gemeindeamt Kanton Zürich, dem diese gesetzgeberische Lösung zur Vorprüfung unterbreitet worden ist, hat deren Rechtmässigkeit im Lichte dieser Vorgaben bestätigt.

### **3.2.3 Bürgschaften**

Mit der Verlustdeckungsgarantie für sog. «Restfinanzierungsdarlehen» der Pensionskasse Stadt Zürich (PKZH, Abs. 2 des vorerwähnten Grundsatzbeschlusses zur Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus) besteht bereits eine Art «Bürgschaft» durch die Stadt Zürich für Darlehen der städtischen Wohnbauförderung. Es betrifft dies aber lediglich Hypotheken im zweiten Rang, die von der PKZH gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften im Rahmen der städtischen Wohnbauförderung zu Vorzugsbedingungen gewährt werden. Auch beinhaltet



7/19

diese Verlustdeckungsgarantie keine Garantieleistung für die Rückzahlung dieser Hypotheken anstelle der Wohnbauträgerschaften wie bei einer ordentlichen Bürgschaft. Die Verlustdeckungsgarantie greift erst, wenn die PKZH nach einem Konkursverfahren, bei dem die Trägerschaft liquidiert wird, einen Verlust haben sollte (ähnlich einer sog. «Schadlosbürgschaft» nach OR). Der hauptsächliche Zweck der Verlustdeckungsgarantie der Stadt ist, dass die PKZH dadurch Wohnbauträgerschaften mit sehr wenig Eigenkapital eine Finanzierung von Wohnbauprojekten ermöglicht (das Eigenkapital muss dabei, kombiniert mit einer Anteilscheinkapitalbeteiligung der Stadt, lediglich 5,4 Prozent betragen, was aufgrund der für Pensionskassen geltenden Anlagevorschriften ohne die Verlustdeckungsgarantie der Stadt nicht möglich wäre).

Im Rahmen der nationalen Wohnraumförderung kennt auch der Bund Bürgschaften in ähnlicher Weise. Dies durch die Verbürgung der Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW), die ihren Mitgliedern mit den am Kapitalmarkt aufgenommenen Mitteln Darlehen zur Finanzierung des preisgünstigen Wohnungsbaus gewährt, sowie durch die Rückbürgschaften der Bürgschaften der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft schweizerischer Bau- und Wohnbaugenossenschaften (HBG), welche die Finanzierung von preisgünstigen Mietwohnungen ermöglicht. Die Bürgschaften der HBG decken die Finanzierung bis zu 90 Prozent der Anlagekosten, wobei auf dem gesamten Kapital der Zinssatz für Ersthypotheken angewandt wird.<sup>5</sup>

Ein informeller Austausch mit den städtischen Wohnbaustiftungen und einigen privaten gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften hat ergeben, dass städtische Bürgschaften seitens der Wohnbauträgerschaften nicht als prioritär erachtet werden. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass die Bonität der Wohnbauträgerschaften von den Finanzinstituten aufgrund der hohen Verkehrswerte der Liegenschaften im Allgemeinen bereits als sehr gut taxiert wird und die Finanzierung aktuell kein grösseres Problem darstellt. In Einzelfällen und im grösseren Rahmen für den Fall, dass die Hypothekarzinsen künftig rasch und übermässig stark ansteigen, wird dieses Unterstützungsinstrument seitens der befragten Wohnbauträgerschaften jedoch begrüsst, da gegebenenfalls vorteilhaftere Finanzierungsbedingungen von grösserer Relevanz sind als bei tiefen Zinsen. Somit erscheint es auch aus wohnpolitischer Sicht sinnvoll, dieses Förderinstrument im Grundsatz in der GO zu verankern, obwohl gegenwärtig keine grosse Nachfrage zu erwarten ist.

Für die konkrete Anwendung von Bürgschaften als neues Förderinstrument der städtischen Wohnbauförderung bedarf es nebst der Ausarbeitung der Verordnung gemäss nArt.91a Abs. 3 zu den Bedingungen für die Gewährung dieser Unterstützungsleistung auch noch e weiterer Abklärungen, wobei dazu etwa auch eingehendere Kosten-Nutzen-Überlegungen gehören. Auch fundierte Bedarfs- und Risikoabschätzungen erscheinen unerlässlich, selbst wenn das Ausfallrisiko bei den gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften ganz generell als sehr gering einzuschätzen ist (wenn dies in einem Einzelfall nicht der Fall wäre, würde keine Bürgschaft

---

<sup>5</sup> Eine Übersicht über die Wohnraumförderungsinstrumente des Bundes findet sich hier: <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnraumfoerderung/wfg/indirekte-foerderung-des-gemeinnuetzigen-wohnungsbaus.html>  
Eine Übersicht über alle nationalen Förderinstrumente findet sich hier: [https://www.wbg-schweiz.ch/data/Nr\\_55\\_Wohnraumfoerderung\\_9729.pdf](https://www.wbg-schweiz.ch/data/Nr_55_Wohnraumfoerderung_9729.pdf)



gewährt). Im Rahmen des in Kapitel 3.2.1 bereits erwähnten Teilprojekts 1 des laufenden wohnpolitischen Strategie-Schwerpunkts des Stadtrats (STRB Nr. 1114/2018) sollen unabhängig der vorliegenden Volksinitiative Abklärungen zu möglichen weiteren Förderinstrumenten erfolgen, und dazu gehören auch Bürgschaften und weitere Darlehensformen (dazu nachstehend). Auf Basis der Ergebnisse dieser Abklärungen ist vorgesehen, zu gegebener Zeit einen konkreten Vorschlag mit einer eingehenden Regelung zum neuen Förderinstrument (u. a. die vorgenannte Verordnung und allenfalls ein Ausführungsreglement des Stadtrats) vorzulegen.

### **3.2.4 Darlehen**

Städtische Darlehen für alle gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften sind im oben genannten Gemeindeerlass zur Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus bereits vorgesehen. Im dazugehörigen Rahmenerlass «Grundsätze 24» sind diese als sog. «Restfinanzierungsdarlehen» der PKZH ausgestaltet (Zweihypotheken aus dem Vermögen der PKZH bis maximal 94 Prozent der Anlagekosten). Ergänzend dazu sieht die Volksinitiative im vorgeschlagenen Artikel der GO vor, den städtischen Wohnbaustiftungen weitere Darlehen in Kompetenz des Stadtrats für den Kauf oder Bau von Liegenschaften gewähren zu können.

Dazu ist Folgendes zu sagen: Der Finanzierungsmarkt für Hypotheken ist äusserst effizient und professionell. Finanzinstitute oder Pensionskassen hatten und haben seit langem ein grosses Interesse an hypothekarisch besicherten Anlagen. Daher bieten v. a. die grösseren Finanzinstitute ihren Hypothekarschuldern eine grosse Palette von massgeschneiderten Finanzierungsmöglichkeiten, die den konkreten Gegebenheiten in flexibler Weise Rechnung tragen können. Ob die Stadt selbst in der Rolle als Gemeinwesen ihr Finanzierungsangebot in diesem hochkompetitiven Umfeld tatsächlich konkurrenzfähig ausbauen kann und soll, ist hingegen fraglich. Ein grosses Hindernis stellen insbesondere die erforderlichen formalen Abläufe und Risikoprüfungen dar, die ein zeitkritisches Geschäft wie einen Liegenschaftenerwerb ohne ausreichende Kompetenzen nur beschränkt ermöglichen.

Allenfalls könnten diese Darlehen, wie die vorerwähnten Restfinanzierungsdarlehen, dereinst ebenfalls aus dem Vermögen der PKZH geleistet werden. Allerdings müsste der Stiftungsrat der PKZH grundsätzlich beschliessen, solche Darlehen vergeben zu wollen, und dem müsste eine detaillierte Prüfung vorangehen. Weitere Abklärungen dazu sind auch Bestandteil des vorerwähnten Strategieprojekts des Stadtrats zur Prüfung und Überarbeitung aller Förderinstrumente der «Grundsätze 24».

Das anspruchsvolle, komplexe Gesetzgebungsprojekt im Rahmen des Strategie-Schwerpunkts «Wohnpolitik: Neue und optimierte Instrumente» bedarf mehr Zeit als die Beschlussfassung über die vorliegende Volksinitiative bzw. den Gegenvorschlag dazu. Es ist daher zielführend, wenn bereits mit dieser Entscheidung der Stimmberechtigten eine Grundlage für solche Darlehen in der GO geschaffen wird. Die nähere Ausgestaltung des Instruments soll anschliessend im Rahmen des genannten Teilprojekts des wohnpolitischen Strategie-Schwerpunkts sowie der in Art. 91a Abs. 3 vorgesehenen Verordnung und allenfalls in einem Ausführungsreglement des Stadtrats erfolgen (dasselbe gilt wie bereits gesagt für die Bürgschaften, vgl. Ausführungen dazu im vorstehenden Kapitel 3.2.3).



### **3.3 Gemeinnütziger Wohnungsbau – sozial benachteiligte Menschen (nArt. 155 GO)**

Gemäss der Volksinitiative soll im Art. 155 GO eine Regelung verankert werden, die die Stadt verpflichtet, bei neu erworbenen oder neu erstellten Wohnliegenschaften einen bestimmten Anteil der Wohnungen für sozial benachteiligte Personen zu reservieren. Die beantragte Bestimmung hat folgenden Wortlaut (neue Abs. 2 und 3, die bisherige Regelung soll neu zu Abs. 1 werden):

nArt. 155 GO Gemeinnütziger Wohnungsbau

...

<sup>2</sup> Die Stadt sorgt dafür, dass ein angemessener Anteil der nach Inkrafttreten dieser Bestimmung durch sie neu erstellten oder erworbenen Wohnungen sozial benachteiligten Menschen zur Verfügung gestellt wird, die sich auf dem Wohnungsmarkt selber nicht angemessen versorgen können.

<sup>3</sup> Sie strebt für diese sozial benachteiligten Menschen einen Anteil von mindestens 5 Prozent der ersten 10 000 selbst erworbenen Wohnungen oder eine entsprechende Anzahl an freiwerdenden Wohnungen aus dem bisherigen Bestand an.

Der Stadtrat anerkennt die Problemlage von sozial benachteiligten Menschen auf Wohnungssuche und sieht, dass die Herausforderungen weiter angegangen werden müssen. Dieser Teil der Volksinitiative wird für den Gegenvorschlag aus den nachfolgend angeführten Überlegungen ohne alternative Regelung dennoch nicht in den Gegenvorschlag aufgenommen.

Für sozial benachteiligte Menschen ist es auf dem Wohnungsmarkt in der Stadt Zürich besonders schwierig, bezahlbaren und angemessenen Wohnraum zu finden. Diese Menschen verfügen meist bloss über einen geringen finanziellen Spielraum aufgrund tiefer Einkommen und Vermögen. Erschwerend kommen oft zusätzliche Faktoren hinzu, die ihre Position auf dem Wohnungsmarkt weiter schwächen – dazu gehören Einträge im Betreibungsregisterauszug, mangelnde Kompetenzen im Umgang mit neuen Technologien, wenig zeitliche oder körperliche Flexibilität für die Wohnungssuche oder fehlende Deutschkenntnisse. Eine Kombination dieser Faktoren kann die Schwierigkeiten betroffener Menschen auf Wohnungssuche um ein Vielfaches verstärken. Betroffen sein können Einelternfamilien, Haushalte mit mehr als drei Kindern, Einpersonenhaushalte, ältere Menschen, Working Poor, Personen mit psychischen oder physischen Beeinträchtigungen sowie Menschen mit Migrationshintergrund.

Menschen mit Anspruch auf Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen erhalten von den Sozialen Diensten (SOD) bzw. dem Amt für Zusatzleistungen (AZL) der Stadt Zürich strukturelle Unterstützung. Über die Sozialleistungen können die Wohnkosten grundsätzlich gedeckt werden, zudem setzen die Sozialarbeitenden in der Arbeit mit Klientinnen und Klienten des Sozialdepartements (SD) verschiedene Massnahmen zur Prävention von Wohnungsverlust ein. Weiter werden jene Personen, die u. a. aufgrund gesundheitlicher Probleme (z. B. Suchterkrankungen, psychische Erkrankungen) betreute Wohnmöglichkeiten oder verstärkte Hilfe bei der Wohnungssuche im freien Wohnungsmarkt benötigen, von den Sozialen Einrichtungen und Betrieben (SEB) entsprechend untergebracht und begleitet. In der Stadt Zürich führt der Verlust einer Wohnung nicht zu Obdachlosigkeit. Betroffene Einzelpersonen, Jugendliche, Paare und Familien mit Kindern finden bei den SEB entsprechende Unterstützungsangebote wie



10/19

z. B. die Notschlafstelle oder Angebote von Übergangswohnen. Mit den Wohnangeboten verbunden ist stets eine sozialarbeiterische Begleitung der Betroffenen. Das Finden einer nachhaltigen Anschlusslösung bleibt hingegen anspruchsvoll.

Menschen, die nicht durch die bestehenden sozialen Institutionen unterstützt werden (weil sie sich z. B. ausserhalb dieser Strukturen bewegen), treffen auf dem freien Wohnungsmarkt jedoch auf noch grössere Herausforderungen. Dabei handelt es sich wie oben beschrieben um Menschen, die tiefe Einkommen und Vermögen haben und allenfalls durch zusätzliche Faktoren sozial benachteiligt sind. Insbesondere Personen, die lediglich über ein Haushaltseinkommen knapp über dem Existenzminimum verfügen (sogenannte Working Poor) können sich das Wohnen in der Stadt Zürich immer weniger leisten. Hier verfügt die Stadt zwar über Beratungs- und Unterstützungsangebote für die Wohnungssuche (z. B. Schreibdienst), diese Anstrengungen sind aber noch ungenügend. Diese Darlegung zeigt, dass die Zielgruppen genügend breit gefasst werden müssen, um dem effektiven Bedarf nach bezahlbarem Wohnraum für benachteiligte Menschen gerecht zu werden.

Die in der Volksinitiative enthaltene Forderung ist aus Sicht des Stadtrats jedoch nicht der richtige Ansatz als Beitrag zur Lösung der erläuterten Herausforderungen für die genannten Zielgruppen. Diese Mindestanforderung wird durch die Praxis bei LSZ weitgehend erfüllt. LSZ bietet bereits heute auch Haushalten mit wenig Einkommen und Vermögen angemessenen Wohnraum. Im Zuge der laufenden Umsetzung der per 1. Januar 2019 in Kraft getretenen neuen Verordnung über die Grundsätze der Vermietung von städtischen Wohnungen (VGV; AS 846.109) wird sich dies noch weiter akzentuieren. Ergänzend dazu bieten LSZ und die städtischen Wohnbaustiftungen (SAW und SWkF sogar mehrheitlich, SEW in Planung) zum einen insgesamt knapp 4200 subventionierte Wohnungen für Haushalte mit tiefen Einkommen und Vermögen an. Das sind über 60 Prozent aller subventionierten Wohnungen auf Stadtgebiet. Zum anderen erhalten bestimmte Klientinnen und Klienten des SD über die Möglichkeit der Härtefallgesuche einen erleichterten Zugang zu städtischen Wohnungen. Über die «1%-Klausel» in Baurechtsverträgen sowie zusätzliche freiwillige Zuweisungen vermieten zudem diverse private gemeinnützige Wohnbauträgerschaften einen Teil ihrer Wohnungen auf Stadtgebiet an das SD sowie andere Organisationen mit sozialen Zwecksetzungen. Insgesamt handelt es sich dabei mit Stand 2022 um 413 Wohnungen, wovon 74 Wohnungen dem SD zur Verfügung stehen.

Der Stadtrat ist sich bewusst, dass die bisherigen Massnahmen noch nicht ausreichen, um die Schwierigkeiten der sozial benachteiligten Menschen auf dem Wohnungsmarkt zu mindern – insbesondere, wenn im Zusammenhang mit den aktuellen Entwicklungen der Erneuerung und Verdichtung davon auszugehen ist, dass sich die Bedingungen auf dem Wohnungsmarkt für diese Zielgruppen eher noch verschärfen. Er ist der Ansicht, dass die konkrete quantitative Forderung der Initiantinnen und Initianten hierfür, wie oben dargelegt, jedoch keinen wesentlichen Mehrwert bringt. Zudem kann das Problem des bezahlbaren und angemessenen Wohnraums für sozial benachteiligte Menschen nicht alleine im Segment der gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften gelöst werden. Der Stadtrat beabsichtigt daher, diese Forderung nicht in den Gegenvorschlag aufzunehmen. Er möchte aber bestehende Instrumente verstärkt nutzen sowie wo möglich und sinnvoll weitere Massnahmen prüfen, um sozial benachteiligten Menschen den Zugang zu bezahlbarem und angemessenem Wohnraum zu ermöglichen. Es ist



11/19

auch in Prüfung, wie diese Zielgruppen umfassender in den Bericht zur Umsetzung des wohnpolitischen Grundsatzartikels des STR an den GR aufgenommen werden können, um deren Erreichbarkeit und damit die Wirkung der Massnahmen besser nachvollziehen zu können.

### **3.4 Änderung bisherigen Rechts – Kapitalerhöhung für drei städtische Wohnbaustiftungen (nArt. 157 GO)**

Mit der Volksinitiative wird im Weiteren die Ergänzung eines neuen Art. 157a in der GO als Nebenbestimmung zur Änderung der Gemeindebeschlüsse betreffend die Errichtung der angeführten drei Wohnbaustiftungen PWG, SAW und SWkF beantragt. In diesen Beschlüssen soll eine signifikante Erhöhung des Stiftungskapitals bei den drei Wohnbauträgerschaften verankert werden. Dabei ist zur SAW auch noch der Verwendungszweck, mithin die Erhöhung des Wohnungsbestands bis zum Jahr 2040 um mindestens 2000 Wohnungen, enthalten. Der Wortlaut der beantragten Bestimmung lautet wie folgt:

nArt. 157a Änderung bisherigen Rechts

Die nachfolgenden Gemeindebeschlüsse werden wie folgt geändert:

*a. Gemeindebeschluss über die Errichtung der Stiftung «Wohnungsfürsorge für betagte Einwohner der Stadt Zürich» vom 1. Oktober 1950*

Das Stiftungskapital wird um Fr. 100 000 000.– erhöht. Das zusätzliche Stiftungskapital bezweckt die Erhöhung des Wohnungsbestands bis zum Jahr 2040 um mindestens 2 000 Wohnungen.

*b. Gemeindebeschluss über die Errichtung der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen vom 9. Juni 1985*

Das Stiftungskapital wird um Fr. 100 000 000.– erhöht.

*c. Gemeindebeschluss über die Errichtung der Stiftung «Wohnungsfürsorge für kinderreiche Familien der Stadt Zürich» vom 31. August 1924*

Das Stiftungskapital wird um Fr. 50 000 000.– erhöht.

Die von der Volksinitiative geforderte Erhöhung der Stiftungskapitalien der städtischen Wohnbaustiftungen ist zu begrüssen. Damit erhalten diese einen grösseren finanziellen Spielraum zur gezielten Erweiterung ihres Wohnungsbestands und leisten damit einen massgebenden Beitrag für mehr preisgünstige und gemeinnützige Wohnungen.

Für den Gegenvorschlag sind folgende Abweichungen von der Volksinitiative vorgesehen, die teilweise formalrechtlicher und teilweise inhaltlicher Natur sind:

- Ausgabenbeschluss und Anpassung der Statuten der Wohnbauträgerschaften statt der Änderung der Errichtungsbeschlüsse;
- auch die SEW soll eine Stiftungskapitalerhöhung erhalten;
- Verzicht auf die Festlegung des Verwendungszwecks zum Stiftungskapital bei der SAW;
- Regelung, dass 80 Prozent der Stiftungskapitalerhöhung erhalten bleiben muss.

#### **3.4.1 Allgemeine Bemerkungen**

Die Volksinitiative umfasst eine Anpassung der Errichtungsbeschlüsse der städtischen Wohnbaustiftungen als Nebenänderung der GO (Änderungen weiteren Rechts). Aus gesetzge-



12/19

bungstechnischen Gründen und im Sinne der bisherigen Praxis soll als indirekter Gegenvorschlag dazu zum einen ein Beschluss der Gemeinde i. S. v. Art. 34 lit. b GO zur Übertragung von Vermögenswerten (bes. Ausgabenbeschluss) auf die städtischen Wohnbaustiftungen erfolgen. Damit verbunden sollen die Stiftungskapitalerhöhungen auch in den Statuten der Wohnbaustiftungen verankert werden, und zwar jeweils in derjenigen Bestimmung, in der das bestehende Stiftungskapital bereits aufgeführt ist.

Hinsichtlich des Umfangs der Stiftungskapitalerhöhungen soll dem Antrag der Volksinitiative gefolgt werden. Zusätzlich wird in den Gegenvorschlag jedoch auch noch eine Erhöhung des Stiftungskapitals der vierten städtischen Wohnbaustiftung, der SEW, im Umfang von 50 Millionen Franken aufgenommen. Auf die im Antrag der Volksinitiative enthaltene Umschreibung des Verwendungszwecks der Stiftungskapitalerhöhung bei der SAW (Erhöhung des Wohnungsbestands um 2000 Einheiten bis 2040) wird im Gegenvorschlag hingegen verzichtet.

Schliesslich ist für die Regelungen in den Statuten vorgesehen, dass jeweils maximal 20 Prozent dieses zusätzlichen Stiftungskapitals für Abschreibungen zur Verfügung stehen. Der Rest ist als Eigenkapital ungeschmälert zu erhalten.

### **3.4.2 Kapitalerhöhungen**

Die von der Volksinitiative geforderten Kapitalerhöhungen für die drei städtischen Wohnbaustiftungen PWG, SWkF und SAW<sup>6</sup> sollen in erster Linie der Stärkung der Eigenkapitalbasis der drei Wohnbaustiftungen dienen und ihnen damit ein stärkeres und längerfristiges Wachstum ermöglichen. Die vorgesehenen Kapitalerhöhungen erlauben den Wohnbaustiftungen, ihre Finanzierungskosten insofern geringer zu halten, als dadurch tiefere Fremdkapitalkosten aufgrund günstigerer Konditionen für Hypotheken zu erwarten sind. Zugleich ermöglichen sie, in mehr Projekte zu investieren, da die Finanzierung entsprechend ausgebaut und auch Kaufopportunitäten unter zeitkritischen Umständen wahrgenommen werden können, ohne dass dadurch die solide Eigenkapitalbasis tangiert wird.

Aktuell ist die SEW als jüngste städtische Wohnbaustiftung in einer erheblichen Aufbau- und Wachstumsphase und ist bestrebt, mit dem aktuellen Kapital ihren aktuellen Wohnungsbestand von 129 Wohnungen per Ende 2022 auf rund 460 Wohnungen bis 2028 zu erhöhen. Zu diesem Zeitpunkt wird die Schwelle von 260 Millionen Franken Anlagewert erreicht, und bei einer Eigenkapitalbasis von 30 Prozent wird das Finanzierungsvolumen erschöpft sein, sofern alle geplanten Projekte umgesetzt werden können. Um aber in ähnlichem Tempo weiterwachsen und sich entsprechend auch als Organisation zu einer zweckmässigen Grösse entwickeln zu können, ist auch für diese Wohnbaustiftung weiteres Kapital nötig. Es erscheint damit angezeigt, dieser Wohnbauträgerschaft ebenfalls eine Kapitalerhöhung zuzusprechen. Im Hinblick auf das bestehende Stiftungskapital sowie den bisherigen und anvisierten Wohnungsbestand erscheint angemessen, diese Kapitalerhöhung wie bei der SWkF mit 50 Millionen Franken zu alimentieren.

---

<sup>6</sup> Für die SWkF und die SAW wäre dies die zweite Erhöhung seit Gründung der Wohnbaustiftungen im Jahre 1924 bzw. 1950. Eine Erhöhung erfolgte 2005 für die SWkF um 10 Millionen Franken und 2006 für die SAW um 60 Millionen Franken. Dies sind aber auch deutlich die ältesten Organisationen.



13/19

Nun kann Wachstum aber nicht ohne Vorinvestitionen geschehen. Projektbezogene Kosten können bei der Berechnung der Mietzinse zwar auf diese überwält werden, d. h. aktiviert werden. Übergeordnete Kosten, insbesondere Personalkosten, die z. B. für die Akquisition nötig sind, aber auch etwa Kosten für Machbarkeitsstudien oder Projektwettbewerbe zu potentiellen Projekten, die insbesondere im Falle eines Nichtzustandekommens nicht anderweitig gedeckt werden können, können jedoch nicht direkt und vollumfänglich über Einnahmen aus der Kostenmiete finanziert werden. Sie bedingen ungebundenes Kapital, das für diese Ausgaben zur Verfügung steht. Weiter haben insbesondere die beiden Wohnbaustiftungen SWkF und SAW zum Ziel, mehrheitlich subventionierte Wohnungen anzubieten. Auch die SEW subventioniert Wohnungen, dort wo dies möglich ist. Für die Subventionierung von Wohnungen bestehen jedoch kantonale Investitions- und Landkostenlimiten, die im Falle des Erwerbs von Liegenschaften bei den aktuellen Marktpreisen kaum eingehalten werden können. Um in solchen Fällen Wohnungen subventionieren zu können, muss daher zumindest das Land teilweise abgeschrieben werden können.

Aufgrund dieser Überlegungen soll die Kapitalerhöhung aufgeteilt werden: Ein überwiegender Teil von 80 Prozent soll erhalten werden, wie dies heute gemäss den Statuten aller städtischen Wohnbaustiftungen für das Stiftungskapital vorgesehen ist. Der restliche Teil von 20 Prozent soll für die oben genannten Zwecke (zusätzliche Abschreibungen oder wachstumsrelevante Massnahmen) verwendet werden können. Damit soll das Wachstum der Wohnbaustiftungen bestmöglich gefördert werden.

Die aktuelle finanzielle Situation der städtischen Wohnbaustiftungen und die Kapitalentwicklung zeigt sich wie folgt:

	SEW	SWkF	PWG	SAW
Gründungsjahr	2014	1924	1990	1950
Sachanlagen VV (Anlagewert Liegenschaften)*	<b>82,2 Mio.</b>	<b>115,1 Mio.</b>	<b>999,9 Mio.</b>	<b>443,5 Mio.</b>
Anzahl Wohnungen (vermietet)*	129	541	2082	2121
Anzahl Wohnungen in Realisierung*	111	78	6	131
Anzahl Gewerberäume*	6	4	320	50
Zu erhaltendes Stiftungskapital*	80,0 Mio.	11,4 Mio.	50,0 Mio.	61,6 Mio.
Zuwachs zweckfreies Eigenkapital*	0,7 Mio.	39,1 Mio.	150,0 Mio.	10,7 Mio.
<b>Total zweckfreies Eigenkapital</b>	<b>80,7 Mio.</b>	<b>50,5 Mio.</b>	<b>200,0 Mio.</b>	<b>72,3 Mio.</b>
Zweckgebundenes Eigenkapital (Liegenschaftsfonds)*	1,2 Mio.	36,9 Mio.	73,3 Mio.	96,3 Mio.
<b>Total Eigenkapital*</b>	<b>81,9 Mio.</b>	<b>87,4 Mio.</b>	<b>273,2 Mio.</b>	<b>168,6 Mio.</b>
Anteil zweckfreies Eigenkapital an den Sachanlagen VV*	98,2 %	43,9 %	20 %	16,3 %
Anteil gesamtes Eigenkapital an den Sachanlagen VV	99,6 %	75,9 %	27,3 %	38 %
Kapitalerhöhung mit diesem Antrag	50,0 Mio.	50,0 Mio.	100,0 Mio.	100,0 Mio.
– davon Option zur Abschreibung	–10,0 Mio.	–10,0 Mio.	–20,0 Mio.	–20,0 Mio.
<b>Total zu erhaltendes Kapital mit diesem Antrag</b>	<b>120,0 Mio.</b>	<b>51,4 Mio.</b>	<b>130,0 Mio.</b>	<b>141,7 Mio.</b>

\* Zahlen per 31.12.2022

Die Vergleichbarkeit der finanziellen Situation der städtischen Wohnbaustiftungen ist nicht ganz einfach. So haben die beiden älteren Stiftungen SWkF und SAW im Verhältnis zum Anlagewert z. B. ein hohes zweckgebundenes Eigenkapital (Liegenschaftsfonds), das auf die



14/19

grossen anstehenden Erneuerungen hinweist und zu diesem Zweck gebunden ist. Für eine Aussage zur Eigenkapitalbasis eignet sich daher das Verhältnis vom zweckfreien Eigenkapital zum Anlagewert der Liegenschaften besser. Basierend auf den heutigen Zahlen würde sich dieses Verhältnis bei den beiden grossen Wohnbaustiftungen PWG und SAW von 20,0 bzw. 16,3 auf 28,0 bzw. 34,3 Prozent erhöhen. Da beide Stiftungen auch eine Vielzahl neuer Wohnungen in Planung haben und für eine solide Situation das Eigenkapital rund 30 Prozent beitragen sollte, ist eine Kapitalerhöhung in der vorgesehenen Höhe notwendig, um das geplante Wachstum zu realisieren und weiter ausbauen zu können. Die SWkF hat im Vergleich zu den anderen Wohnbaustiftungen ein sehr tiefes Stiftungskapital. Dessen Erhöhung ist für ein weiteres Wachstum dieser Wohnbaustiftung unabdingbar. Die SEW könnte mit der Kapitalerhöhung ihr Wachstumsziel bis 2028 umsetzen, bei Bedarf zwischenzeitlich weitere Opportunitäten wahrnehmen und anschliessend in ähnlichem Umfang weiterwachsen.

### **3.4.3 Quantitatives Ziel – 2000 SAW-Wohnungen**

Gemäss Volksinitiative soll die Erhöhung des Stiftungskapitals der SAW mit einem konkreten quantitativen Wachstumsziel verknüpft werden:

(...) Das zusätzliche Stiftungskapital bezweckt die Erhöhung des Wohnungsbestands bis zum Jahr 2040 um mindestens 2 000 Wohnungen.

Diese Forderung wird aus nachfolgend dargelegten Gründen nicht in den Gegenvorschlag übernommen. Dass eine Kapitalerhöhung bei allen Wohnbaustiftungen zu einem Wachstum führen und das zusätzliche Stiftungskapital mehrheitlich zu diesem Zweck eingesetzt werden soll, ist unbestritten (siehe oben). Aufgrund der schwer zu erfassenden Opportunitäten auf dem Immobilienmarkt ist ein realistisches Wachstum aber nur schwer zu quantifizieren. Da zudem die Stadt als kommunale Wohnbauträgerin, die städtischen Wohnbaustiftungen wie auch die privaten gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften gleichermaßen preisgünstigen Wohnraum realisieren und einen Beitrag an das Drittelsziel leisten, und zudem der gemeinnützige Wohnraum gemäss GO auch die Anforderung einer sozialen Durchmischung berücksichtigen soll, erscheint die Verankerung quantitativer und zeitlicher Ziele mit Bezug auf eine einzelne Wohnbauträgerschaft in der GO nicht sachgerecht. Das Ziel von 2000 zusätzlichen Alterswohnungen soll mit der am 4. Januar 2022 eingereichten Volksinitiative «Mehr Alterswohnungen für Zürich (Plus 2000)», die gleichzeitig mit dem vorliegenden Gegenvorschlag zur Abstimmung gelangen soll, in Art. 155 GO verankert werden. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass das Ziel von 2000 zusätzlichen Alterswohnungen unabhängig der Wohnbauträgerschaft sinnvoll ist und im Besonderen auch durch die SAW zu verfolgen ist. Somit soll auf die Verankerung der verlangten Wachstumsvorgabe von 2000 zusätzlichen, spezifisch für die SAW erstellte oder akquirierte Wohnungen bis 2040 auf Stufe Gemeinde verzichtet werden. Um dem im Grundsatz unterstützenswerten Anliegen der Volksinitiative nach einem signifikanten Wachstum des Wohnungsbestands der SAW dennoch Rechnung zu tragen, ist beabsichtigt, betreffende quantitative Wachstumsziele in der Trägerstrategie der SAW zu formulieren. Die Trägerstrategie wird jährlich überprüft.



15/19

#### 4. Zusammenfassende Gegenüberstellung Volksinitiative und Gegenvorschlag

Nachstehende Tabelle beinhaltet eine Gegenüberstellung aller Regelungen gemäss Volksinitiative und Gegenvorschlag:

Volksinitiative	Gegenvorschlag
<b>Anpassung der GO</b>	<b>Anpassung der GO</b>
<p>nArt. 18a c Erhöhung gemeinnütziger Wohnungsbestand  <sup>1</sup> Die Stadt sorgt dafür, dass sich der gemeinnützige Wohnungsbestand der Stadt und der stadt eigenen Stiftungen stetig erhöht.  <sup>2</sup> Die Erhöhung erfolgt insbesondere über den Erwerb von Liegenschaften.</p>	<p>(  nArt. 18a c Erhöhung gemeinnütziger Wohnungsbestand  <sup>1</sup> Die Stadt sorgt dafür, dass sich der gemeinnützige Wohnungsbestand der Stadt und der <b>städtischen öffentlich-rechtlichen Anstalten</b> stetig erhöht.  <sup>2</sup> Die Erhöhung erfolgt insbesondere über den Erwerb von Liegenschaften.</p>
<p>nArt. 91a Bürgschaften und Darlehen  <sup>1</sup> Der Stadtrat ist abschliessend für die Bewilligung von Bürgschaften an gemeinnützige Wohnbauträgerinnen, insbesondere stadt eigene Stiftungen und Genossenschaften, zur Ermöglichung des Kaufs oder Baus von neuen Wohnungen zuständig.  <sup>2</sup> Er kann zu diesem Zweck stadt eigenen Stiftungen in abschliessender Kompetenz rückzahlbare und verzinsliche Darlehen gewähren.</p>	<p>nArt. 91a Bürgschaften und Darlehen <b>zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus</b>  <sup>1</sup> Der Stadtrat ist abschliessend zuständig für die Bewilligung von Bürgschaften <b>bis Fr. 20 000 000.– für ein und dieselbe Liegenschaft</b> an gemeinnützige <b>Wohnbauträgerschaften</b>, insbesondere <b>die städtischen öffentlich-rechtlichen Anstalten</b> und Genossenschaften, zur Ermöglichung des Kaufs oder Baus von neuen Wohnungen.  <sup>2</sup> Er kann <b>zum gleichen Zweck den städtischen öffentlich-rechtlichen Anstalten</b> in abschliessender Kompetenz rückzahlbare und verzinsliche Darlehen <b>bis Fr. 20 000 000.– für ein und dieselbe Liegenschaft</b> gewähren  <sup>3</sup> <b>Der Gemeinderat regelt die Bedingungen für die Gewährung der Darlehen und Bürgschaften in einer Verordnung.</b></p>
<p>nArt. 155 Gemeinnütziger Wohnungsbau  ....  <sup>2</sup> Die Stadt sorgt dafür, dass ein angemessener Anteil der nach Inkrafttreten dieser Bestimmung durch sie neu erstellten oder erworbenen Wohnungen sozial benachteiligten Menschen zur Verfügung gestellt wird, die sich auf dem Wohnungsmarkt selber nicht angemessen versorgen können.  <sup>3</sup> Sie strebt für diese sozial benachteiligten Menschen einen Anteil von mindestens 5 Prozent der ersten 10 000 selbst erworbenen Wohnungen oder eine entsprechende Anzahl an freiwerdenden Wohnungen aus dem bisherigen Bestand an.  (Bisheriger Artikel soll zu Abs. 1 werden)</p>	<p>(Artikel für den Gegenvorschlag nicht übernommen)</p>



16/19

Anpassung der GO	Gemeindebeschluss zur Übertragung von Vermögenswerten
<p>nArt. 157a Änderung bisherigen Rechts Die nachfolgenden Gemeindebeschlüsse werden wie folgt geändert:</p> <p>a. Gemeindebeschluss über die Errichtung der Stiftung «Wohnungsfürsorge für betagte Einwohner der Stadt Zürich» vom 1. Oktober 1950 Das Stiftungskapital wird um Fr. 100 000 000.- erhöht. <b>Das zusätzliche Stiftungskapital bezweckt die Erhöhung des Wohnungsbestands bis zum Jahr 2040 um mindestens 2 000 Wohnungen.</b></p> <p>b. Gemeindebeschluss über die Errichtung der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen vom 9. Juni 1985 Das Stiftungskapital wird um Fr. 100 000 000.- erhöht.</p> <p>c. Gemeindebeschluss über die Errichtung der Stiftung «Wohnungsfürsorge für kinderreiche Familien der Stadt Zürich» vom 31. August 1924 Das Stiftungskapital wird um Fr. 50 000 000.- erhöht.</p>	<p><b>Zur Aufstockung der Stiftungskapitalien der vier städtischen Wohnbaustiftungen werden Vermögenswerte von insgesamt 300 Millionen Franken wie folgt übertragen:</b></p> <p><b>a. 50 Millionen Franken für die Stiftung Einfach Wohnen (SEW);</b></p> <p><b>b. 100 Millionen Franken für die Stiftung PWG zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich;</b></p> <p><b>c. 50 Millionen Franken für die Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien (SWkF);</b></p> <p><b>d. 100 Millionen Franken für die Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich (SAW).</b></p>
	<p><b>GB betr. Statutenanpassungen</b></p>
	<p><b>Stiftung Einfach Wohnen (SEW)</b> Art. 3 Stiftungskapital <sup>1</sup> Als Gründungskapital bestehen 80 Millionen Franken gemäss Gemeindebeschluss vom 3. März 2013. Hinzu kommt eine Kapitalerhöhung von 50 Millionen Franken gemäss Gemeindebeschluss vom...</p> <p><sup>2</sup> Soweit es für die Bereitstellung und Erhaltung von preisgünstigen und ökologisch vorbildlichen Wohn- und Gewerberaum erforderlich ist, kann die Stiftung aus ihrem Eigenkapital Abschreibungen für die Verbilligung bestimmter Vorhaben tätigen.</p> <p><sup>3</sup> Das Stiftungskapital gemäss Abs. 1 wird im Umfang von 120 Millionen Franken erhalten.</p> <p><b>Stiftung PWG</b> Art. 4 Stiftungskapital <sup>1</sup> Das von der Stadt mit Gemeindebeschluss vom 9. Juni 1985 gewidmete Gründungskapital beträgt 50 Millionen Franken. Hinzu kommt eine Kapitalerhöhung von 100 Millionen Franken gemäss Gemeindebeschluss vom...</p> <p><sup>2</sup> Die Kapitalerhöhung gemäss Gemeindebeschluss vom... wird im Umfange von 80 Millionen Franken, der Wert des Gründungskapitals vollumfänglich erhalten.</p>



	<p><b>Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien (SWkF)</b></p> <p>Art. 5 Stiftungsvermögen</p> <p><sup>1</sup> Das Vermögen der Stiftung besteht aus dem Gründungskapital von 1,4 Millionen Franken gemäss Gemeindebeschluss vom 31. August 1924, der Kapitalerhöhung um 10 Millionen Franken gemäss Gemeinderatsbeschluss vom 21. September 2005, <b>der Kapitalerhöhung von 50 Millionen Franken gemäss Gemeindebeschluss vom.....</b>, weiteren Zuwendungen der Stadt und anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften oder Privater, den Erträgen des Stiftungskapitals sowie den aus diesen Kapitalien erworbenen Liegenschaften und den erstellten Bauten.</p> <p><sup>2</sup> <b>Die Kapitalerhöhung gemäss Gemeindebeschluss vom... wird im Umfange von 40 Millionen Franken erhalten. Das Gründungskapital und die Kapitalerhöhung von 2005 werden vollumfänglich erhalten.</b></p> <p><b>Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich (SAW)</b></p> <p>Art. 5 Stiftungsvermögen</p> <p><sup>1</sup> Das Vermögen der Stiftung besteht aus dem Gründungsbeitrag von 1,595 Millionen Franken gemäss Gemeindebeschluss vom 1. Oktober 1950, der Kapitalerhöhung von 60 Millionen Franken gemäss Gemeindebeschluss vom 21. Mai 2006, <b>der Kapitalerhöhung von 100 Millionen Franken gemäss Gemeindebeschluss vom....</b>, weiteren Zuwendungen der Stadt, anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften oder Privater, den aus diesen Kapitalien erworbenen Grundstücken sowie den erstellten Wohnbauten.</p> <p><sup>2</sup> <b>Die Kapitalerhöhung gemäss Gemeindebeschluss vom... wird im Umfange von 80 Millionen Franken erhalten. Das Gründungskapital und die Kapitalerhöhung von 2006 werden vollumfänglich erhalten.</b></p>
--	--

## 5. Folgekosten

Die Regelungen in der GO sind Programm- bzw. Grundsatzartikel, wozu für eine sinnvolle Umsetzung weitere Regularien unabdingbar erscheinen. Entsprechend lassen sich im gegenwärtigen Zeitpunkt auch noch keine Aussagen zu den Folgekosten machen. Hinsichtlich der Ausgabenbeschlüsse (Erhöhung der Stiftungskapitalien) sind bei der Budgetierung die ordentlichen Kapitalfolgekosten zu berücksichtigen.



## **6. Zuständigkeiten und Budgetnachweis**

### **6.1 Zuständigkeiten**

Die Änderung der GO untersteht der Beschlussfassung durch die Stimmberechtigten (Art. 34 lit. a GO, obligatorisches Referendum). Dasselbe gilt hinsichtlich der Erhöhung der Stiftungskapitalien für die Wohnbaustiftungen, und zwar hinsichtlich des Verpflichtungskredits wie auch hinsichtlich der Statutenanpassungen (Übertragung von Vermögenswerten von mehr als 20 Millionen Franken i. S. v. Art. 34 lit. b GO i. V. m. § 69 Gemeindegesetz, GG, LS 131.1). Mit der Inkraftsetzung der Änderung der GO und der Statuten der Wohnbaustiftungen wird gemäss dem vorliegenden Antrag an den Gemeinderat der Stadtrat ermächtigt.

### **6.2 Budgetnachweis**

Die Stiftungskapitalerhöhungen für die vier Wohnbaustiftungen sollen nicht auf einmal, sondern in drei gleichhohen Tranchen verteilt auf drei Jahre (je ein Drittel nach Rechtskraft des Beschlusses der Stimmberechtigten über drei Jahre in Folge) ausbezahlt werden. Diese Ausgaben sind entsprechend in die ordentlichen Budgets der betreffenden Rechnungsjahre und in die aktuellen Finanz- und Aufgabenpläne einzustellen. Für die Darlehen und Bürgschaften gemäss dem beantragten neuen Art. 91a GO wird eine Budgetierung vorgenommen, sobald die für diese Förderinstrumente notwendigen konkretisierenden Regelungen vorliegen.

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

**Zuhanden der Stimmberechtigten:**

- 1. Die Volksinitiative «Bezahlbare Wohnungen für Zürich» vom 15. März 2022 wird abgelehnt.**
- 2.1 Als direkter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Bezahlbare Wohnungen für Zürich» vom 15. März 2022 wird die Änderung der Gemeindeordnung (AS 101.100) gemäss Beilage 1 (datiert vom 4. Oktober 2023) beschlossen.**
- 2.2 Der Stadtrat setzt die Änderungen gemäss Ziffer 2.1 nach der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.**
- 3.1 Zur Aufstockung der Stiftungskapitalien der vier städtischen Wohnbaustiftungen werden Vermögenswerte von insgesamt 300 Millionen Franken wie folgt übertragen:**
  - a. 50 Millionen Franken für die Stiftung Einfach Wohnen (SEW);**
  - b. 100 Millionen Franken für die Stiftung PWG zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich;**
  - c. 50 Millionen Franken für die Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien (SWkF);**
  - d. 100 Millionen Franken für die Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich (SAW).**
- 3.2 Die Statuten der vier städtischen Wohnbaustiftungen**
  - a. Stiftung Einfach Wohnen (SEW; AS 843.250)**



19/19

- b. Stiftung PWG zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich (AS 843.331)**
  - c. Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien (SWkF; AS 844.300)**
  - d. Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich (SAW; AS 845.200)**
- werden gemäss Beilage 2 (datiert vom 4. Oktober 2023) geändert.**
- 3.3. Der Stadtrat setzt die Änderungen gemäss Ziffer 3.2 nach Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.**
- 3.4 Die Übertragung der Vermögenswerte gemäss Ziffern 3.1–3.3 steht unter dem Vorbehalt, dass die Volksinitiative «Bezahlbare Wohnungen für Zürich» von den Stimmberechtigten abgelehnt oder vom Initiativkomitee zurückgezogen wird.**
- Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin  
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin  
Dr. Claudia Cuche-Curti