

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 10. Juni 2020

Motion der SP-, Grüne- und AL-Fraktionen betreffend Errichtung eines kommunalen Wohnraumfonds zur Förderung des Kaufs von Bauland und Liegenschaften durch gemeinnützige Wohnbauträger, Antrag auf Fristerstreckung

Am 12. April 2017 reichten die SP-, Grüne- und AL-Fraktionen folgende Motion, GR Nr. 2017/104, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung mit folgendem Inhalt vorzulegen:

1. Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 wird wie folgt ergänzt:
 1. Die Stadt Zürich führt einen kommunalen Wohnraumfonds gemäss Art 14a des Gesetzes über die Wohnbau- und Eigentumsförderung.
 2. Der Fonds fördert den Kauf von Bauland und Liegenschaften durch gemeinnützige Wohnbauträger mit zinsgünstigen oder unverzinslichen Darlehen und Abschreibungsbeiträgen.
 3. Der Stadtrat entscheidet nach Massgabe der finanziellen Mittel über die Ausrichtung von Beiträgen aus dem Fonds und deren Höhe im Einzelfall.
 4. Dem Fonds werden jährlich Beiträge von mindestens 10 Millionen Franken zugewiesen.
 5. Eine solche Zuweisung entfällt in Jahren, in denen die Rechnung der Stadt Zürich einen Bilanzfehlbetrag ausweist.
 6. Der Gemeinderat erlässt ein Ausführungsreglement.
2. Der Wohnraumfonds wird mit 50 Millionen Franken dotiert.

Begründung

Das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung gibt den Gemeinden die Möglichkeit, kommunale Wohnraumfonds zu führen. Die Stadt verfolgt das Ziel, dass sich bis 2050 ein Drittel des Mietwohnungsbestandes im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern befindet. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn die Wohnbauträger Bauland und Liegenschaften kaufen können. Mit einem Wohnraumfonds, aus dem der Stadtrat Darlehen und Abschreibungsbeiträge für den Kauf von Bauland und Liegenschaften vergibt, kann dies gefördert werden. Rückzahlungen und Zinsen aus Darlehen fliessen in den Fonds zurück (Art. 14a Abs. 2 des Gesetzes über die Wohnbau- und Eigentumsförderung).

Mit der Neubewertung der Liegenschaften des Finanzvermögens hat die Stadt Zürich in der Rechnung 2016 einen Bilanzgewinn von rund 53 Millionen Franken verbuchen können. 50 Millionen dieses Bilanzgewinns sollen dem Wohnraumfonds zugewiesen werden. Ausserdem sollen dem Fonds jährlich mit dem Budget mindestens 10 Millionen Franken zugewiesen werden. Die Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer und die Buchgewinne der Rechnungskreise der Liegenschaftsverwaltung sollen bei der Festsetzung dieses Betrags berücksichtigt werden. Der Gemeinderat kann dem Fonds weitere Mittel zuweisen. Zu denken ist dabei namentlich an Erträge aus dem Verkauf von Liegenschaften.

Eine Motion verpflichtet den Stadtrat, dem Gemeinderat innert zwei Jahren nach der Überweisung 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. Die Überweisung der vorliegenden Motion hat am 6. Juni 2018 stattgefunden. Gestützt auf Art. 92 Abs. 2 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) ersucht der Stadtrat den Gemeinderat, die am 6. Juni 2020 ablaufende Bearbeitungsfrist von zwei Jahren um zwölf Monate bis zum 6. Juni 2021 zu erstrecken.

1. Ausgangslage

Am 2. Oktober 2012 wurde die kantonale Volksinitiative «Bezahlbar Wohnen im Kanton Zürich!» eingereicht. Deren Zielsetzung wird im Antrag des Regierungsrats vom 29. Januar 2014 (Vorlage 5057, Kapitel 2.1) wie folgt beschrieben: «Die kantonale Volksinitiative verlangt eine Änderung des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung, um die bisher im

Gesetz vorgesehene Förderung des Mietwohnungsbaus für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen mit einer allgemeinen Förderung des «gemeinnützigen Wohnungsbaus» zu ergänzen. Einerseits soll ein kantonaler Wohnraumfonds errichtet werden, aus dem Darlehen für den Kauf von Land und Liegenschaften gewährt werden können. Anstelle von Darlehen sollen auch einmalige Abschreibungsbeiträge gewährt werden können, um die Anforderungen an die höchstzulässigen Investitionskosten zu erfüllen. Andererseits soll der Kanton geeignetes Land und geeignete Liegenschaften veräussern oder zu tragbaren Bedingungen Baurechte daran gewähren. Zu diesem Zweck soll er den Gemeinden ein Vorkaufsrecht einräumen. Und schliesslich sollen die Gemeinden ebenfalls einen Wohnraumfonds einrichten können.»

Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat die Ablehnung der Volksinitiative und stellte ihr einen Gegenvorschlag gegenüber. Dieser verzichtete auf die Errichtung eines kantonalen Wohnraumfonds sowie die gesetzliche Verankerung eines Vorkaufsrechts zugunsten der Gemeinden und beschränkte sich auf die Verankerung der Möglichkeit zur Errichtung eines Wohnraumfonds durch die Gemeinden im kantonalen Recht. Dazu schlug er die Ergänzung des Gesetzes über Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (WBFG, LS 841) mit folgender neuer Bestimmung vor:

§ 14a Kommunale Wohnraumfonds

¹ *Die Gemeinden können kommunale Fonds zur Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen schaffen. Aus den Fonds werden zu diesem Zweck Beiträge oder zinslose bzw. zinsgünstige Darlehen ausgerichtet an:*

- a. den Erwerb von Baugrundstücken,*
- b. den Bau, den Erwerb und die Erneuerung von Mietwohnungen.*

² *Rückzahlungen und Zinsen fliessen in die Fonds.*

³ *Der Regierungsrat regelt in einer Verordnung als Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen und Darlehen:*

- a. die Kostenmiete,*
- b. die Erstellungs- und Gesamtinvestitionskostengrenzen,*
- c. die Belegungsvorschriften,*
- d. das Wohnsitzerfordernis,*
- e. Einkommens- und Vermögensobergrenzen der Mieterinnen und Mieter,*
- f. die langfristige Zweckerhaltung.*

Die kantonsrätliche Kommission für Planung und Bau lehnte die Volksinitiative ebenfalls ab und unterstützte im Grundsatz den Gegenvorschlag des Regierungsrats. Sie vertrat jedoch den Standpunkt, dass nicht der Regierungsrat, sondern die Gemeinden selbst die Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen und Darlehen aus den kommunalen Fonds regeln sollen und schlug deshalb folgenden neuen Wortlaut für § 14a Abs. 3 vor:

³ *Die Gemeinden regeln die Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen und Darlehen.*

Der Kantonsrat stimmte am 2. März 2015 dem Gegenvorschlag mit dieser Modifikation zu. Die Initiative wurde in der Folge zurückgezogen und der neue § 14a WBFG auf den 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt.

Mit § 14a WBFG wurde die erforderliche Rechtsgrundlage für die freiwillige Errichtung eines städtischen Wohnraumfonds im übergeordneten Recht geschaffen. Zentrale Fragen zur wohnpolitischen und rechtlichen Abgrenzung und zur Implementierung im kommunalen Recht blieben dabei aber offen. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene kantonale Verordnung zur einheitlichen Regelung der Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen und Darlehen aus kommunalen Wohnraumfonds zielte u. a. darauf ab, die neuen Fördermöglichkeiten an die

bestehenden Möglichkeiten anzubinden, damit sie deren Funktionsfähigkeit nicht beeinträchtigen (vgl. RRB Nr. 1369/2014, Kapitel 3). Mit dem Verzicht auf diesen Erlass durch den Kanton wird den Gemeinden nun ein erheblicher Regelungsspielraum gewährt, gleichzeitig aber auch eine hohe Verantwortung in Bezug auf die Detailabstimmung unter den verschiedenen Förderinstrumenten übertragen. Den Materialien zu § 14a WBFG können dazu aufgrund der beschriebenen Entstehungsgeschichte nur bedingt Anhaltspunkte entnommen werden.

Es sind bislang auch keine Beispiele anderer Gemeinden bekannt geworden, die einen kommunalen Wohnraumfonds bereits eingeführt und ein entsprechendes Regulativ dazu verabschiedet hätten. Erste Schritte dazu sind in der Stadt Winterthur erfolgt. Dort hat der Grosse Gemeinderat am 18. März 2018 eine Verordnung über die Vergabe von Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums in der Stadt Winterthur (https://winterthur.tlex.ch/app/de/texts_of_law/6.5-1) erlassen, die über einen durch die Gemeinde am 30. November 2014 beschlossenen Rahmenkredit finanziert werden. Mit gleichem Beschluss hat er den Stadtrat beauftragt, «*zuhanden der Volksabstimmung eine Vorlage zur Errichtung eines Fonds zur Förderung des gemeinnützigen Wohnraums zu unterbreiten*», der den Rahmenkredit ablösen und dem die Amortisationsraten des Rahmenkredits zufließen sollen.

2. Komplexität der Vorlage

Die Schaffung eines städtischen Wohnraumfonds weist eine höhere Komplexität auf als erwartet. Die zentralen Fragen drehen sich um folgende Themen:

- a. Anfangsdotation und spätere Äufnung
- b. Art der gewährten Unterstützung
- c. Kreis der Begünstigten
- d. Voraussetzungen und Umfang der Unterstützung
- e. Erforderliche Erlassstufen

Damit verbunden sind wichtige Weichenstellungen zur Integration bestehender Förderinstrumente und -gefässe oder zur entsprechenden Abgrenzung. Das Ganze findet auf der Basis neuer finanzhaushaltrechtlicher Grundlagen (Harmonisiertes Rechnungsmodell 2, HRM2) statt, deren Implementierung bis ins laufende Jahr hin andauerte und mit zahlreichen neuen Praxiserfahrungen verbunden ist, die es zu berücksichtigen gilt. Auch auf zahlreichen anderen Gebieten haben seit Einreichung der Motion Entwicklungen stattgefunden, deren direkte und indirekte Auswirkungen auf die Gestaltung eines städtischen Wohnraumfonds näher zu prüfen sind.

a. Anfangsdotation und spätere Äufnung

Die Höhe der Anfangsdotation und die Möglichkeiten der späteren Äufnung waren bereits Gegenstand einer breiten politischen Diskussion:

Die am 6. Juni 2018 überwiesene Motion GR Nr. 2017/104, die Gegenstand des vorliegenden Fristerstreckungsgesuchs ist, verlangt eine Anfangsdotation von 50 Millionen Franken. Die vorgeschlagene Höhe wird mit dem Aufwertungsgewinn aus der Neubewertung der Liegenschaften des Finanzvermögens im Jahr 2016 von rund 53 Millionen Franken begründet. Mittlerweile hat im Rahmen der Eingangsbilanz 2019 (Umstellung auf HRM2) eine weitere obligatorische Neubewertung Liegenschaften des Finanzvermögens stattgefunden, aus der eine Abwertung im Umfang von rund 49 Millionen Franken resultierte (vgl. STRB Nr. 762/2019, Kapitel 6). Weiter sollen dem Fonds gemäss Motionstext jährlich Beiträge von mindestens 10 Millionen Franken zugewiesen werden, ausser in Jahren, in denen die Rechnung der Stadt einen Bilanzfehlbetrag ausweist. Die Höhe dieser periodischen Äufnung wird nicht näher begründet.

Am 25. Juni 2018 wurde die kantonale Volksinitiative «Für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich» eingereicht. Die mit Blick auf die laufenden Beratungen zum Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) im Kantonsrat in Form der allgemeinen Anregung gefasste Initiative enthielt u. a. auch folgendes Begehren (vgl. Vorlage 5498): «4. Die Gemeinden weisen die kommunale Mehrwertabgabe einem Fonds zu. Die Mittel können generell für Massnahmen nach Art. 3 und 5 Abs. 2 RPG und nach § 14a Wohnbauförderungsgesetz für die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen verwendet werden. Die Verwendung der Geld- und Sachleistungen aus städtebaulichen Verträgen richtet sich nach der individuellen Vereinbarung.» Die Möglichkeit der Verwendung der den Gemeinden zustehenden Erträge aus Mehrwertabgeltungen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus wurde zuvor bereits in der Vernehmlassung der Stadt zum Entwurf für das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz gefordert (STRB Nr. 795/2016, Ziffer 8). Zwischenzeitlich hat sich diese Option zur Speisung des Wohnraumfonds weitgehend wieder geschlossen. Die Initiative wurde zugunsten eines Kompromissvorschlags zurückgezogen. Am 28. Oktober 2019 (Vorlage 5434) hat der Kantonsrat das MAG verabschiedet. Die Finanzierung von Massnahmen nach Art. 14a WBBG findet darin keine Erwähnung. Danach hat sich auch die noch zu verabschiedende kantonale Mehrwertausgleichsverordnung zu richten. Inwiefern eine solche Möglichkeit im Rahmen des Gestaltungsspielraums für städtebauliche Verträge gemäss § 19 Abs. 6 und § 21 Abs. 2 lit. e MAG geschaffen werden kann, kann aufgrund der ausstehenden Umsetzungserlasse auf kantonaler und kommunaler Stufe nicht abschliessend beantwortet werden.

Am 26. September 2018 hat der Gemeinderat das Postulat GR Nr. 2018/288 der Grüne-Fraktion überwiesen, das den Stadtrat um Prüfung ersucht, «wie er Bauland- und Liegenschaftsverkäufe so lange einstellen kann, bis der Wohnraumfonds [...] eingerichtet ist.» Gemäss Begründung des Postulats sollen «Erträge aus Verkäufen von Liegenschaften und Bauland in den noch zu gründenden Wohnraumfonds fliessen», um zur Erreichung des Drittels-Ziels beizutragen.

Am 28. November 2018 hat der Gemeinderat das dringliche Postulat GR Nr. 2018/432 der AL-Fraktion überwiesen, das den Stadtrat um Prüfung ersucht, «wie die Gelder des Zweckerhaltungsfonds in den künftigen kommunalen Wohnraumfonds zur Förderung des Kaufs von Bauland und Liegenschaften durch gemeinnützige Wohnbauträger (Motion GR Nr. 2017/104) überführt werden können» (Textänderung gemäss GR Nr. 618/2018). Die Mittel des Fonds sollen der von der Motion geforderten Dotation angerechnet werden. Dieses Anliegen erweist sich vorweg als nicht direkt umsetzbar, weil der Zweckerhaltungsfonds die Voraussetzungen zur Weiterführung als Sonderrechnung gemäss den Vorgaben des neuen Gemeindegesetzes nicht mehr erfüllt und der Kanton überdies eine Übergangslösung bis zur Schaffung des kommunalen Wohnraumfonds abgelehnt hat. Der Zweckerhaltungsfonds, der einen Bestand von rund 25 Millionen Franken aufwies, musste zugunsten der Jahresrechnung 2018 aufgelöst werden; die Fondsgelder sind dem allgemeinen Eigenkapital zugeflossen (vgl. STRB Nr. 1010/2018).

Die Höhe der erforderlichen Anfangsdotation und der späteren Äufnung des Fonds hängt indes weniger von zufällig entstandenen Buchgewinnen und aufgelaufenen Mitteln des ehemaligen Zweckerhaltungsfonds, sondern vielmehr davon ab, welche Förderinstrumente mit diesen Mitteln künftig finanziert werden sollen. Dazu sind noch weitere Abklärungen zu tätigen (vgl. insbesondere lit. b). Überdies sind die Fondsdotation und spätere Äufnung auf die realen Möglichkeiten auf dem Immobilienmarkt auszurichten (vgl. dazu das weiter unten erwähnte Beispiel des «100 Mio.-Rahmenkredits» aus dem Jahre 1990, der grösstenteils ungenutzt blieb). Für Letzteres ist es alsdann entscheidend, inwieweit man bereit ist, der seit längerem stattfindenden Preisentwicklung allgemein und im Einzelfall zu folgen (vgl. lit. d).

Zu beachten ist überdies, dass § 14a WBFV keine Rechtsgrundlage zur Speisung eines kommunalen Wohnraumfonds als gebundene Ausgabe bietet. Fondseinlagen haben über die Erfolgsrechnung zu erfolgen. Sie haben sich nach den allgemein gültigen Ausgabenkompetenzen zu richten und sind in der Regel als einmalige neue Ausgaben durch das zuständige Organ zu beschliessen. Soweit Automatismen für die Fondspeisung in Betracht gezogen werden, bedarf deren finanzhaushaltrechtliche Zulässigkeit, Ausgestaltung und Verankerung im kommunalen Recht insbesondere mit Blick auf das Zweckbindungsverbot in jedem Fall der vertieften Abklärung.

Eine besondere Äufnungskonstellation liegt vor, soweit Mittelzuflüsse im Sinne eines Fonds de Roulement erneut in den Finanzierungskreislauf eingespiesen werden. § 14a Abs. 2 WBFV schreibt vor, dass Rückzahlungen und Zinsen in den Fonds zu fliessen haben. Soweit diese Mittelzuflüsse ihren Ursprung in den Beiträgen oder Darlehen haben, die aus dem neu geschaffenen Wohnraumfonds ausgerichtet wurden, besteht kein Ermessensspielraum. Eine andere Frage ist, inwieweit es zulässig wäre und welche Grundlagen geschaffen werden müssten, um Rückzahlungen von Subventionen, Amortisationen von Darlehen oder Mehrzinsen aus temporären Zweckentfremdungen, die ihren Ursprung in den bisherigen Wohnbauaktionen haben, in den neuen Wohnraumfonds fliessen zu lassen. Das ist umso mehr von Relevanz, als der Zweckerhaltungsfonds aufgelöst werden musste. Auch diese Frage hängt direkt mit der Festlegung zusammen, welche Förderinstrumente mit den Mitteln des neuen Wohnraumfonds überhaupt finanziert werden sollen.

Letztlich gilt es im Zuge der Errichtung des kommunalen Wohnraumfonds auch das weitere Schicksal des von der Gemeinde am 1. April 1990 bewilligten Rahmenkredits «Aktive städtische Wohnbaupolitik, Verbilligung der Mietzinse durch Abschreibungsbeiträge» über 100 Millionen Franken zu klären. Mit Beiträgen aus diesem Rahmenkredit wurden in den Jahren 1989 und 1990 die Erwerbspreise von Mehrfamilienhäusern, die die Stadt erworben hat, so weit abgeschrieben, dass tragbare Mieten für die Mieterschaft entstanden. Seither wurde der Kredit nicht mehr beansprucht und die Restkreditsumme von rund 70 Millionen Franken bis heute in der Rechnung unter den Verpflichtungskrediten fortgeschrieben. Der Zweck des Kredits ist auf die Verbilligung der Mieten bei Erwerb von Liegenschaften durch die Stadt selber begrenzt.

b. Art der gewährten Unterstützung

Gemäss § 14a WBFV können zur Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen aus den kommunalen Wohnraumfonds Beiträge oder zinslose bzw. zinsgünstige Darlehen an den Erwerb von Baugrundstücken sowie an den Bau, den Erwerb und die Erneuerung von Mietwohnungen ausgerichtet werden. Dieser Bandbreite können auch die von der Stadt bisher im Rahmen der Wohnbauförderung nach bestehendem Recht ausgerichteten Leistungen zur Subventionierung von Wohnungen zugeordnet werden.

Die Stadt verbilligt (in der Regel zusammen mit dem Kanton) seit Jahrzehnten gezielt Wohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen und Vermögen, in dem sie gemeinnützigen Wohnbauträgern (privaten und städtischen), die ihre Wohnungen ohne Gewinnabsicht zur Kostenmiete vermieten, zinslose Darlehen oder Beiträge gewährt. Dafür wurden den Stimmberechtigten regelmässig Rahmenkredite im Umfang von zweistelligen Millionenbeträgen (sog. Wohnbauaktionen) zur Genehmigung vorgelegt. Diese Subventionierung richtet sich nach den bestehenden kantonalen und städtischen Rechtsgrundlagen (insbesondere nach der kantonalen Wohnbauförderungsverordnung, WBFV, LS 841, und dem städtischen Reglement über die Zweckerhaltung unterstützter Wohnungen, Zweckerhaltungsreglement, AS 841.160, sowie den für die jeweiligen Wohnbauaktionen erlassenen Richtlinien). Für die subventionierten Wohnungen gelten strenge Höchstwerte für die Investitionskosten sowie Einkommens- und Belegungsvorschriften für die Bewohnenden. Es ist ein erklärtes Ziel des Stadtrats, dass künftig Rückzahlungen von Subventionsdarlehen nicht mehr, wie seit der Wohnbauaktion

1980 üblich, in die allgemeine Stadtrechnung, sondern in einen Fonds de Roulement fließen (vgl. Programm Wohnen, Massnahme 6, überarbeitete Fassung gemäss STRB Nr. 778/2017). Ebenfalls wird erwogen, die Subventionierung künftig allein über die Möglichkeiten des neuen Wohnraumfonds zu realisieren bzw. die Wohnbauaktionen gänzlich durch den Wohnraumfonds abzulösen (vgl. Geschäftsbericht 2019 des Stadtrats, S. 3, Langfristige Planung und Strategieschwerpunkte, sowie die Voten zur Begründung der Motion GR Nr. 2017/104 während der Überweisungsdebatte).

Die Förderziele der Wohnbauförderungsinitiative waren indessen nicht primär auf subventionierte Wohnungen ausgerichtet. Vielmehr ging es darum, dieses bestehende Förderinstrument für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen mit einem zusätzlichen Instrument zur allgemeinen Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu ergänzen (vgl. Zielsetzung unter Kapitel 1). Das trat beim Gegenvorschlag des Gegenvorschlags des Regierungsrats etwas in den Hintergrund, indem er die Absicht äusserte, die Voraussetzungen zur Gewährung von Beiträgen und Darlehen aus den kommunalen Wohnraumfonds in Bezug auf die Kostenmiete, die Investitionskosten, die Belegungs- und Wohnsitzvorschriften, die Einkommens- und Vermögensobergrenzen sowie die langfristige Zweckerhaltung auf Verordnungsstufe weitestgehend an die bestehenden Regelungen der WBFV anzubinden (Vorlage 5057, Kapitel 3.2). Mit der Verabschiedung des Gegenvorschlags der Kommission für Planung und Bau, der die Zuständigkeit für die Regelung der Voraussetzungen vollumfänglich den Gemeinden zuwies, ist dieser Weg wieder geöffnet worden. Der Wille zur Erweiterung der Fördermöglichkeiten kommt letztlich auch in den vorstehend unter lit. a aufgeführten parlamentarischen Vorstössen deutlich zum Ausdruck. Insbesondere der Wortlaut der Motion GR Nr. 2017/104, die Anlass für vorliegende Weisung war, stellt die Förderung des Kaufs von Bauland und von Liegenschaften durch gemeinnützige Wohnbauträger klar in den Vordergrund. Es geht entsprechend um deutlich mehr als die blosser Ablösung des bisherigen Systems der Wohnbauaktionen mit Rückflüssen in die Stadtkasse durch ein «Fonds de Roulement-System» und die Wiedereinführung der Möglichkeiten des ehemaligen Zweckerhaltungsfonds.

Wenn künftig bisherige und neue Förderinstrumente zur Anwendung gelangen sollen, so stellt sich die Frage, ob sich diese innerhalb ein und desselben Fördergefässes wie dem städtischen Wohnraumfonds unter genügender Berücksichtigung der jeweiligen besonderen Anforderungen und ausreichend transparent organisieren lassen. Es bedarf insbesondere der rechtlichen und politischen Klärung, ob künftige Einlagen in den Fonds in jedem Fall ohne weitere Vorgaben für deren Verwendung genehmigt werden und damit für die ganze Breite der möglichen Fördermassnahmen (Subventionierung analog bisheriger Wohnbauaktionen, Abschreibungsbeiträge bei Liegenschaftenerwerb zur Ermöglichung preisgünstiger Wohnungen ausserhalb bestehender Subventionsbedingungen usw.) zur Verfügung stehen, oder ob solche Einlagen bei Bedarf und entsprechendem politischem Willen an einen bestimmten Verwendungszweck (wie z. B. klassische Subventionierung nach WBFV) gebunden werden können. Im letzteren Fall wäre überdies zu regeln, ob die späteren Rückzahlungen in den Fonds von dieser Bindung befreit wären.

Daneben sind Leitlinien zu definieren, die sicherstellen, dass die bisherigen Unterstützungsleistungen bei subventionierten Wohnungen nicht von den neu vorgesehenen Leistungen konkurrenziert oder gar verdrängt werden.

Besondere Aufmerksamkeit erfordert aber nicht nur das möglichst reibungslose Nebeneinander Bestehen, sondern auch das wirkungsvolle Zusammenspiel von bisherigen und neuen Förderinstrumenten. Beispielsweise wenn es um die Frage geht, welche (zusätzlichen?) Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit die für Land- und Liegenschaftenkäufe aus dem Wohnraumfonds ausgerichteten Beiträge als Gemeindeleistungen i. S. v. § 8 WBFV bzw. § 8 WBFV angerechnet werden.

c. Kreis der Begünstigten

Beim Kreis der Begünstigten dürften sich kaum Abweichungen zwischen den bisherigen und den neuen Förderinstrumenten ergeben. Dazu gehören im Grundsatz privatrechtliche Wohnbauträger wie Wohnbaugenossenschaften, Stiftungen und Vereine, die öffentlich-rechtlichen Wohnbaustiftungen der Stadt und die Stadt selber, soweit sie als Träger des kommunalen Wohnungsbaus handelt. Zentralste Voraussetzung für eine Unterstützung ist, dass sich die Wohnbauträgerschaft während einer ausreichenden Laufzeit gemeinnützig i. S. v. § 24 Abs. 2 WBFV verhält.

In Bezug auf die privatrechtlichen gemeinnützigen Wohnbauträger und die städtischen Wohnbaustiftungen steht aufgrund ihrer selbstständigen Rechtspersönlichkeit ausser Frage, dass sie sowohl als Empfänger von Subventionsdarlehen oder -beiträgen nach WBFV, als auch als Empfänger von Abschreibungs- und anderweitigen Beiträgen sowie Darlehen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von preisgünstigen Wohnungen i. S. v. § 14a WBFV in Frage kommen.

In Bezug auf die Stadt als Trägerin des kommunalen Wohnungsbaus müssen dagegen einige Sonderaspekte beachtet werden. Mit Einführung des neuen Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) haben sich beispielsweise Änderungen im Bereich der Abschreibungen ergeben. Bislang konnten die Gemeinden zusätzliche Abschreibungen vornehmen, sofern diese im Budget eingestellt waren (vgl. § 137 Abs. 4 altGG: *«Zusätzliche Abschreibungen können vorgenommen werden, wenn sie im Voranschlag eingestellt sind.»*) Neu sind solche sogenannten Zusatzabschreibungen nicht mehr vorgesehen. Das ist im neuen Gemeindegesetz zwar nicht explizit als Verbot festgeschrieben, doch wurde der bisherigen Praxis mit der Revision nach eingehender Diskussion in Kommission und Kantonsrat die zuvor vorhandene gesetzliche Grundlage entzogen. Wie sich diese Praxisänderung auf die neuen Möglichkeiten nach Einführung eines städtischen Wohnraumfonds auswirkt, muss noch näher beleuchtet und mit dem Kanton abgesprochen werden. Einiges spricht dafür, dass die Stadt nicht nur die bisherigen Subventionsbeiträge nach WBFV, sondern auch die neuen Fördermöglichkeiten für ihren eigenen kommunalen Wohnungsbau nutzen kann. Den Materialien zu § 14a WBFV kann jedenfalls entnommen werden: *«Die neuen Förderinstrumente stehen allen Erstellerinnen und Erstellern von preisgünstigen Wohnungen unabhängig von ihrer Rechtsform (öffentliche, private, institutionelle Trägerschaften offen [...]).»* Zudem fällt ins Gewicht, dass die Stadt alle ihre für eine solche Förderung in Frage kommenden Wohnobjekte seit Einführung der neuen Rechnungslegung im neu gebildeten Eigenwirtschaftsbetrieb *«Wohnen und Gewerbe (2034)»*, einem gegenüber der Stadtkasse geschlossenen Rechnungskreis, führt.

d. Voraussetzungen und Umfang der Unterstützung

Klar ist, dass die (allenfalls) aus dem Wohnraumfonds unterstützten Subventionsvorhaben die Anforderungen und Unterstützungsgrenzen gemäss WBFV zu erfüllen haben. Neu zu bestimmen sind hingegen die Anforderungen und das Ausmass der Unterstützung bei den weiteren Förderinstrumenten.

Zentrale Bedeutung kommt dabei der Festlegung zu, was unter preisgünstigen Wohnungen i. S. v. § 14a WBFV zu verstehen ist. Mit Blick auf den Kreis der möglichen Begünstigten steht fest, dass es sich um Wohnungen handeln muss, die ohne Gewinnabsicht zur Kostenmiete vermietet werden. Darüber hinaus gilt es abzuwägen, ob und wie eng zusätzlich die bestehenden, für subventionierte Wohnungen geltenden Investitionskostenvorgaben nach § 6 WBFV zur Anwendung gelangen können, ohne damit den neuen Möglichkeiten ihre zusätzliche Wirkung zur breiteren Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu entziehen.

Zusätzlich bedarf es einer konkreten Vorstellung, bis zu welchem Kaufpreisanteil, Maximalbetrag und Marktpreisniveau der Erwerb von Baugrundstücken und Wohnliegenschaften unterstützt werden soll. Soweit dies allgemeingültig im Voraus sinnvoll bestimmt werden kann, sind dazu Festlegungen in Form von Bandbreiten zu treffen. In jedem Fall sind solche Vorgaben mit entsprechenden Potentialanalysen zu verbinden. Auch dazu sind verschiedene Lösungsansätze denkbar.

Ebenfalls einer vertieften Analyse bedarf die Thematik, bei welchen Vorhaben in welchem Umfang weitere Bedingungen an die Förderleistungen geknüpft werden sollen (Vermietungsgrundsätze, Wohnungen zur Verfügung des Sozialdepartements, Realisierung subventionierter Wohnungen, Vorkaufsrechte usw.) und an welche bestehenden Regelwerke diese allenfalls anknüpfen können (VGV, Bedingungen in Standard-Baurechtsverträgen der Stadt usw.). Zu diesem Thema sind auch die Meinungen der potentiell Begünstigten einzuholen, um zu gewährleisten, dass die Unterstützungsleistungen letztlich auch im gewünschten Mass nachgefragt werden.

e. Erforderliche Erlassstufen

Für die Errichtung eines kommunalen Wohnraumfonds ist ein Gemeindeerlass nach § 4 Abs. 2 GG erforderlich. Zuständig dafür sind die Stimmberechtigten oder der Gemeinderat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums. Die Regelungsgegenstände sind im Gemeindeerlass entweder umfassend zu regeln oder nur im Grundsatz und dann verbunden mit der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Stadtrat. Eine Verankerung des städtischen Wohnraumfonds in der Gemeindeordnung, wie sie die Motion GR Nr. 2017/104 verlangt, ist nicht zwingend.

Welche Regelungsgegenstände mit welchem Detaillierungsgrad auf welcher Erlassstufe statuiert werden sollen hängt massgeblich von der definitiven Klärung der im vorliegenden Beschluss skizzierten Fragestellungen ab. Ein entsprechendes Erlasskonzept kann entsprechend erst gegen Schluss der Arbeiten definitiv erstellt werden.

3. Notwendigkeit der Fristerstreckung

Die Erarbeitung der Grundlagen des städtischen Wohnraumfonds erfordert aufgrund der beschriebenen Komplexität einen hohen Zeitaufwand. Aufgrund anderweitiger hoher Belastungen (insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung von HRM2) der in das Projekt involvierten Fachpersonen sowie Entscheidungsträgerinnen und -träger aus den Organisationseinheiten des Finanzdepartements (Departementssekretariat, Liegenschaften Stadt Zürich, Finanzverwaltung) konnte dieser bislang nicht in erforderlichem Mass geleistet werden. Hinzu kommt, dass im gleichen Zeitraum verschiedene Rahmenbedingungen einer gewissen Entwicklung unterworfen waren. Die noch zu leistenden Arbeiten und verwaltungsintern und -extern zu führenden Besprechungen sind nach wie vor umfangreich. Auf den 1. Juni 2020 hat die Leiterin der Fachstelle gemeinnütziges Wohnen ihre neu geschaffene Stelle im Departementssekretariat des Finanzdepartements angetreten. Sie wird das Projekt zusätzlich mitgestalten und unterstützen. Aus diesen Gründen wird dem Gemeinderat beantragt, die Frist um zwölf Monate bis zum 6. Juni 2021 zu erstrecken.

Die aktuelle Lage im Zusammenhang mit dem Coronavirus und die damit verbundenen Zusatzbelastungen bei den vorgenannten in das Projekt involvierten Personen verunmöglichten es, das vorliegende Erstreckungsgesuch zu einem früheren Zeitpunkt einzureichen.

Dem Gemeinderat wird zur sofortigen materiellen Behandlung beantragt:

Die Frist zur Erfüllung der am 6. Juni 2018 überwiesenen Motion, GR Nr. 2017/104 der SP-, Grüne- und AL-Fraktionen vom 12. April 2017 betreffend Errichtung eines kommunalen Wohnraumfonds zur Förderung des Kaufs von Bauland und Liegenschaften durch gemeinnützige Wohnbauträger, wird um zwölf Monate bis zum 6. Juni 2021 verlängert.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti