

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 25. September 2013

**887.**

**Stadtentwicklung, Kantonale Volksinitiative zur Förderung von preisgünstigem Wohnungsbau, Stellungnahme der Stadt Zürich an den Kanton Zürich, Zuschrift**

### **IDG-Status: öffentlich**

Der Regierungsrat ist derzeit mit der Ausarbeitung von Bericht und Antrag zur kantonalen Volksinitiative «Bezahlbar wohnen im Kanton Zürich!» befasst. In diesem Zusammenhang hat die zuständige Direktion die Städte Zürich und Winterthur sowie den Gemeindepräsidentenverband eingeladen, insbesondere zu vier Fragen Stellung zu nehmen.

Auf Antrag der Stadtpräsidentin wird an die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich geschrieben:

Die Stadt Zürich bedankt sich für die Möglichkeit, im Zusammenhang mit der Ausarbeitung von Bericht und Antrag an den Kantonsrat zur kantonalen Volksinitiative «Bezahlbar wohnen im Kanton Zürich» Stellung nehmen zu können.

### **Allgemeine Bemerkungen:**

Die Initiative sieht zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus eine Ergänzung bzw. Änderung des kantonalen Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 (LS 841) durch die Schaffung eines kantonalen sowie – fakultativ – eines kommunalen Wohnraumfonds vor. Die daraus finanzierten zinsgünstigen (und rückerstattungsbedingten) Darlehen und Abschreibungsbeiträge sollen für den Kauf von Land und Liegenschaften verwendet werden können. Weiter verlangt die Initiative, dass der Kanton im Rahmen seiner Bodenpolitik bebaute oder unbebaute Grundstücke dem gemeinnützigen Wohnungsbau zu tragbaren Bedingungen zur Verfügung stellt. Ausserdem verlangt die Initiative ein Vorkaufsrecht der Gemeinden bei Landverkäufen durch den Kanton.

Der Stadtrat von Zürich unterstützt die Stossrichtung der Volksinitiative: Der gemeinnützige Wohnungsbau muss im Sinne von Art. 110 der Kantonsverfassung weiter gestärkt werden, um auch unter der Bedingung eines sehr angespannten Wohnungsmarkts einer sozial vielfältig zusammengesetzten Bevölkerung angemessenen und bezahlbaren Wohnraum zu bieten. Richtig ist auch der Grundansatz der langfristigen Sicherung günstiger Wohnbauten, die gemeinnützig bewirtschaftet werden. Wie aus der Antwort zu Frage 3 ersichtlich wird, sind aus Sicht der Stadt Zürich darüber hinaus weitere Instrumente und Veränderungen von Rahmenbedingungen notwendig.

Die zinsgünstigen Darlehen und die Abschreibungsbeiträge, wie sie von der Initiative gefordert werden, sollen die bisherigen Subventionsdarlehen ergänzen. Diese haben eine relativ eng definierte Zweckbestimmung hinsichtlich der zulässigen Investitionskosten, der Wohnungsbelegung (Personenzahl im Verhältnis zur Wohnungsgrösse) sowie der wirtschaftlichen Verhältnisse der Bewohnerschaft (steuerbares Einkommen und Vermögen). Diese Zweckbestimmung wird durch Eigentumsbeschränkungen und regelmässige behördliche Kontrollen gesichert.

Die von der Initiative geforderten finanziellen Unterstützungsleistungen des Staats sehen gemäss Initiativtext keine derartigen Zweckbestimmungen und Sicherungsmassnahmen vor. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen und Wohnbauträger die zweckgebundenen Mittel, die an sich zur Verfügung stehen, laufend weniger nach-

fragen. Der Rahmen von 180 Millionen Franken, der dem Kanton für Subventionsdarlehen zur Verfügung steht, wird seit langem nicht mehr ausgeschöpft. In der Stadt Zürich ist es mehrheitlich die Stadt mit ihren kommunalen Wohnungen und zwei ihrer öffentlich-rechtlichen Stiftungen, die diese Mittel zugunsten von Haushalten mit kleinem Einkommen beantragen.

Für den Stadtrat von Zürich stehen gemäss seinem «Programm Wohnen» bei der Erhöhung der Zahl der gemeinnützigen Wohnungen zwei Ziele im Zentrum: Einerseits soll die Schaffung von mehr gemeinnützigen Wohnungen für breite Bevölkerungsschichten gefördert werden, andererseits soll ein Anteil der gemeinnützigen Wohnungen gezielt Haushalten mit tiefem Einkommen und Vermögen zugutekommen und zu diesem Zweck subventioniert werden.

Wichtigstes Instrument zur Erreichung dieses Ziels ist der (Wieder-)Ausbau des Anteils subventionierter Wohnungen. Dabei ist es zentral, dass die bisherigen Unterstützungsleistungen nicht von den neu vorgesehenen konkurrenziert oder gar verdrängt werden. Deshalb ist es notwendig, die neuen zinsgünstigen Darlehen und die Abschreibungsbeiträge entweder mit einem expliziten Mindestanteil subventionierter Wohnungen zu verknüpfen, oder die Konkurrenzierung mit anderen Mitteln zu verhindern. Es ist auch zu prüfen, ob die Darlehen und insbesondere die Abschreibungsbeiträge nicht mit gezielten Auflagen verknüpft werden sollen, zum Beispiel mit Wohnungsbelegungsvorschriften (Verhältnis zwischen Wohnungsgrösse und Personenzahl) und einer Auflage, wie die zweckentsprechende Verwendung gesichert wird.

Der Stadtrat begrüsst die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Errichtung und Speisung kommunaler Wohnraumfonds. Diese Fonds entsprechen denn auch einer Forderung, die er in seinem «Programm Wohnen» im Juni 2012 definiert hat (Details unten, Frage 1). Fraglich ist hingegen, ob die Initiative dafür eine genügende Rechtsgrundlage schaffen würde: Die Zweckbindung von Mitteln der Gemeinden ist gemäss § 127 Abs. 1 Ziff. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (AS 131.1; GG) nur zur Speisung von denjenigen Fonds zulässig, die «das übergeordnete Recht *vorschreibt*». Die Festschreibung der blossen Möglichkeit zur Einrichtung von kommunalen Wohnbau- und Wohneigentumsförderungsfonds im kantonalen und damit übergeordneten Wohnbau- und Wohneigentumsförderungsgesetz, wie dies die Initiative in § 3 d vorschlägt, ist daher möglicherweise keine ausreichende Rechtsgrundlage zur Speisung solcher Fonds aus Mitteln der Gemeinde. Eine solche wäre hingegen zu schaffen.

#### **Antworten zu den einzelnen Fragen:**

##### **Zu Frage 1: «Inwieweit ist eine Förderung von preisgünstigem Wohnraum aus Sicht der Gemeinden notwendig?»**

Die Stadt Zürich blickt auf eine über 100-jährige Tradition in der Wohnpolitik mit sozialpolitischer Zielsetzung zurück und erreicht landesweit den grössten Anteil gemeinnütziger Wohnungen (rund ein Viertel aller Wohnungen in der Stadt Zürich ist gemeinnützig). Dennoch besteht in Zürich ein Mangel an Wohnungen, die für breite Bevölkerungsschichten, insbesondere Personen mit kleinen Einkommen, bezahlbar sind. Dementsprechend haben die sieben städtischen wohnpolitischen Vorlagen seit 2006, die eine aktive Rolle der Stadt auf diesem Gebiet forderten, Ja-Mehrheiten zwischen 71 und 86 Prozent der Stimmenden erreicht.

Der Handlungsbedarf ist erwiesen: Vor allem Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, vermehrt aber auch Haushalte aus dem Mittelstand haben Schwierigkeiten, eine ihren Bedürfnissen angemessene bezahlbare Wohnung zu finden. Langfristige gesell-

schaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen (Verdichtung der Zentren auch aus Überlegungen der Nachhaltigkeit, kleinere Haushaltsgrössen, Attraktivität von Immobilienanlagen im Verhältnis zu anderen Investitionen) lassen schliessen, dass Nachfrage und Preise in der Stadt Zürich auch in Zukunft relativ hoch bleiben werden. Zudem rechnen die städtischen Bevölkerungsszenarien für die kommenden Jahrzehnte mit einem weiteren Bevölkerungswachstum. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Förderung des gemeinnützigen Wohnens eine Daueraufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden bleiben wird. Für die Umsetzung und die Erreichung der Ziele ist die Stadt auf unterstützende Massnahmen in der Zuständigkeit des Kantons angewiesen.

Gemäss dem mittels Volksentscheid vom 27. November 2011 in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (GO; AS 101.100) ergänzten Art. 2<sup>quater</sup>, der von 76 Prozent der Abstimmenden angenommen wurde, hat sich die Stadt Zürich aktiv für den Schutz, den Erhalt und die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen einzusetzen. Dabei ist sie dem Ziel einer sozialen Durchmischung in allen Quartieren und der Sicherung von Familienwohnungen verpflichtet. Die Übergangsbestimmung zu diesem neuen wohnpolitischen Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung legt als Ziel fest, dass bis im Jahr 2050 ein Drittel aller Mietwohnungen gemeinnützig (mit Kostenmiete) bewirtschaftet werden soll (Art. 127 GO).

Vor dem Hintergrund dieses wohnpolitischen Grundsatzartikels in der Gemeindeordnung aktualisierte der Stadtrat der Stadt Zürich 2012 sein «Programm Wohnen». Die darin konkretisierten Ziele werden mit der Unterstützung des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbaus für breite Bevölkerungsschichten, einer klaren Ausrichtung auch auf diejenigen Zielgruppen, die auf dem freien Markt den schwierigsten Zugang zu angemessenem Wohnraum haben, einem sozialverträglichen nachhaltigen Umgang mit der Bausubstanz und einer aktiven Kooperation mit den relevanten privaten Akteuren und Akteurinnen auf dem Immobilienmarkt verfolgt.

**Frage 2: «Sofern sie als notwendig empfunden wird: Unter welchen Rahmenbedingungen und mit welchen Mitteln (raumplanerische, finanzielle oder weitere) sollte die Förderung erfolgen?»**

Der Stadtrat von Zürich setzt in seinem «Programm Wohnen» sowohl auf raumplanerische wie auch auf finanzielle und weitere Massnahmen. Diejenigen Instrumente, welche auf kantonaler Handlungsebene wichtig sind, werden in der Antwort zu Frage 3 detaillierter aufgeführt.

**Frage 3: «Gibt es seitens der Gemeinden Vorschläge für konkrete Förderungsmechanismen?»**

Zu den Förderungsmechanismen mit *finanziellem* Charakter, die (auch) in der Zuständigkeit des Kantons liegen, gehören:

- Die Stadt ist darauf angewiesen, dass auch Bauland und Häuser im Besitz des Kantons gemeinnützigen Wohnbauträgern, und nicht nur den meistbietenden Investorinnen und Investoren angeboten werden.
- Die Bereitstellung von Kapital für Stiftungen, die bezahlbare Wohnungen anbieten.
- Die Vergabe von Restfinanzierungsdarlehen an gemeinnützige Wohnbauträger schaffen (zinsgünstige nachrangige Darlehen von Pensionskassen, die mit einer Ausfallgarantie versehen sind. Dies könnte durch die Beamtenversicherungskasse des Kantons erfolgen).

- Die vermehrte Förderung des Anteils subventionierter Wohnungen gemäss kantonalen Wohnbauförderungsbedingungen für einkommensschwache Haushalte (einschliesslich Wiedereinführung der Möglichkeit für einen «Mehrzins» im kantonalen Wohnbauförderungsgesetz, damit der Mietzins bei wirtschaftlich verbesserten Verhältnissen angepasst werden kann).
- Die Zulassung von Ausnahmen beim kantonalen Verbot kommunaler Fonds zugunsten der Wohnbauförderung (Ermöglichung von Fonds de Roulement).

Zu den Förderungsmechanismen mit *raumplanerischem* Charakter, welche auf kantonalen Ebene nötig sind, gehören:

- Die Legitimation erweiterter planungsrechtlicher Nutzungsfestlegungen mittels eines entsprechenden Ausbaus kantonalen Planungsinstrumente, um den Anteil eines Drittels gemeinnütziger Wohnungen in der Stadt Zürich zu erreichen.
- Die Förderung von Anteilen gemeinnütziger Wohnungen aus den Mitteln einer Mehrwertabschöpfung. Dies könnte im Zusammenhang mit der Umsetzung des kantonalen Raumplanungsgesetzes geregelt werden.

Zu den weiteren Massnahmen, welche auf kantonalen Ebene nötig sind, gehören:

- Die Vermeidung von Zweitwohnungen via Vermietungsrichtlinien. Dies könnte auch bei Wohnungen im Besitz des Kantons oder der Beamtenversicherungskasse des Kantons erfolgen.
- Die Unterstützung nicht nur ökologischer, sondern gleichzeitig auch kostengünstiger Sanierungen (auch bei Wohnungen im kantonalen Besitz).

Darüber hinaus unterstützt der Stadtrat von Zürich auch das in der Initiative erwähnte Vorkaufsrecht der Gemeinden bei Landverkäufen durch den Kanton.

Wir plädieren dafür, diese bzw. in diese Richtung zielende Massnahmen sowohl im Kanton als auch in den übrigen Gemeinden umzusetzen.

#### **Frage 4: «Auf welcher Staatsebene sollte die Förderung angesiedelt sein (Entscheidungsbefugnis, Vollzug)?»**

Art. 110 der Kantonsverfassung legt die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus in die Zuständigkeit des Kantons und der Gemeinden. Art. 108 der Bundesverfassung räumt dem Bund in diesem Bereich ebenfalls eine Förderkompetenz ein. Damit liegt eine parallele Kompetenz von Bund, Kanton und Gemeinden vor. Die in Bundes- und Kantonsverfassung gewählten Formulierungen zeigen, dass Bund, Kantone und Gemeinden zur Wahrnehmung dieser Aufgabe verpflichtet sind, sie ihnen also nicht freigestellt ist. Wie einleitend bemerkt, bedarf es angesichts der in den Ballungszentren sehr angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt auch der vereinten Anstrengungen aller drei Staatsebenen.

Dies hat auch der Bundesrat anerkannt, indem er mit besonders betroffenen Kantonen und Städten einen wohnungspolitischen Dialog gestartet hat (Medienorientierung vom 23. August 2013). Dabei sind die Städte und Gemeinden sehr gut in der Lage, den konkreten wohnpolitischen Handlungsbedarf festzustellen und die entsprechenden Massnahmen mit anderen Politikzielen, zum Beispiel der Stadtentwicklung, abzustimmen. Den Städten und Gemeinden soll gemäss dem Subsidiaritätsprinzip daher auch weiterhin eine Schlüsselstellung zukommen.

Mitteilung an die Stadtpräsidentin, die Vorstehenden des Finanz-, des Gesundheits- und Umwelt- sowie des Hochbaudepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stadtentwicklung, die Liegenschaftenverwaltung, die Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien, das Büro für Wohnbauförderung, das Amt für Städtebau, und durch Zuschrift an den Kanton Zürich, Volkswirtschaftsdirektion, Regierungsrat Ernst Stocker, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich und elektronisch im Wordformat an [generalsekretariat@vd.zh.ch](mailto:generalsekretariat@vd.zh.ch).

Für getreuen Auszug  
die Stadtschreiberin