

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 21. Dezember 2016

1049.

Liegenschaftenverwaltung, Volksinitiative «Für bezahlbare Wohnungen und Gewerberäume in der Stadt Zürich», Umsetzung betreffend Wohnungen, Genehmigung Ausnahmeliste und Erlass Kostenmieteverordnung; Inkraftsetzung einer Gemeindeordnungsbestimmung, Bewilligung gebundener Ausgaben von 621,7 Millionen Franken

IDG-Status: öffentlich

1. Zweck der Vorlage

Am 13. Juni 2010 haben die Stimmberechtigten der Stadt Zürich die Volksinitiative «Für bezahlbare Wohnungen und Gewerberäume in der Stadt Zürich» mit einem Ja-Anteil von 70,9 Prozent angenommen. Die gemäss ausformulierter Initiative neu in die Gemeindeordnung einzufügende Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

Im Interesse einer guten sozialen Durchmischung der städtischen Bevölkerung und der kleingewerblichen Versorgung fördert die Stadt Zürich die Bereitstellung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum.

Zu diesem Zweck bewirtschaftet und vermietet die Stadt Zürich nicht nur die im Rahmen des gemeinnützigen Wohnungsbaus erstellten kommunalen Wohnsiedlungen, sondern auch ihre übrigen Wohnliegenschaften ohne Beanspruchung von Steuergeldern und ohne Gewinnabsicht grundsätzlich nach dem Prinzip der Kostenmiete. Dabei stützt sie sich hinsichtlich Investitions- und Kapitalkosten, Abschreibungen und Erneuerungs-Rückstellungen sinngemäss auf die anerkannten Grundsätze der Wohnbauförderung für gemeinnützige Bauträger. Der Gemeinderat erlässt hierzu ein Reglement.

Preisgünstige Gewerberäume für ertragsschwaches, förderungswürdiges Kleingewerbe werden durch die Stadt Zürich gezielt zur Verfügung gestellt. Das Nähere bestimmt ein Reglement.

Spezielle Wohnobjekte, die für die Versorgung der Bevölkerung nicht erforderlich sind, werden durch Genehmigung des Gemeinderates von diesen Bestimmungen ausgenommen. Geschäftsräume, die nicht kleingewerblich genutzt werden, sind generell von diesen Bestimmungen ausgenommen.

Auslöser der Initiative bildeten die Erfahrungen im Zusammenhang mit der letzten, nach kantonalem Recht vorgeschriebenen Neubewertungsrunde für Liegenschaften des Finanzvermögens, die zu einer markanten Aufwertung der von der Liegenschaftenverwaltung bewirtschafteten Einzelwohnliegenschaften mit ihren rund 2500 Wohnungen und mehreren hundert Gewerberäumen und damit letztlich zu einer Verteuerung der Mieten führte, ohne dass der Stadt effektiv höhere Kosten für Erneuerung, Unterhalt und Betrieb entstanden wären. Hauptanliegen des neuen Gemeindeordnungsartikels ist es, dieses Liegenschaftensegment künftig von solchen Aufwertungen auszunehmen. Dazu sollen die Einzelwohnliegenschaften genau gleich wie die dem Verwaltungsvermögen zugewiesenen Wohnsiedlungen des kommunalen Wohnungsbaus (rund 6500 Wohnungen) nach den Grundsätzen der Wohnbauförderung für gemeinnützige Wohnbauträger bewirtschaftet und nach dem Prinzip der Kostenmiete vermietet werden. Davon ausgenommen sind nur spezielle Wohnobjekte, die für die Versorgung der Bevölkerung nicht erforderlich sind. Überdies soll mit dem neuen Gemeindeordnungsartikel eine Grundlage geschaffen werden, um gezielt Gewerberäume aus dem Bestand der Liegenschaftenverwaltung, die sich zur kleingewerblichen Nutzung eignen, zu günstigen Mietkonditionen anzubieten.

Die Umsetzung im Bereich Wohnungen erfordert

- die Genehmigung der Auswahl der speziellen Wohnobjekte durch den Gemeinderat,
- die anschliessende Übertragung der übrigen Einzelwohnliegenschaften vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen durch den Stadtrat und
- den Erlass eines Reglements zur Anwendung der Kostenmiete (Kostenmieteverordnung) durch den Gemeinderat.

Diese drei Umsetzungsschritte bilden Gegenstand der vorliegenden Weisung.

Die Schaffung der Grundlagen zur Umsetzung im Bereich der kleingewerblich nutzbaren, preisgünstigen Gewerberäume erfolgt im Rahmen einer separaten Vorlage.

Nicht in den Regelungsbereich des neuen Gemeindeordnungsartikels fallen die Kriterien, die die Mieterschaft städtischer Wohnungen zu erfüllen hat. Zu dieser Thematik hat der Stadtrat dem Gemeinderat am 17. Dezember 2014 den Neuerlass einer Verordnung über die Grundsätze der Vermietung städtischer Wohnungen beantragt (GR Nr. 2014/407).

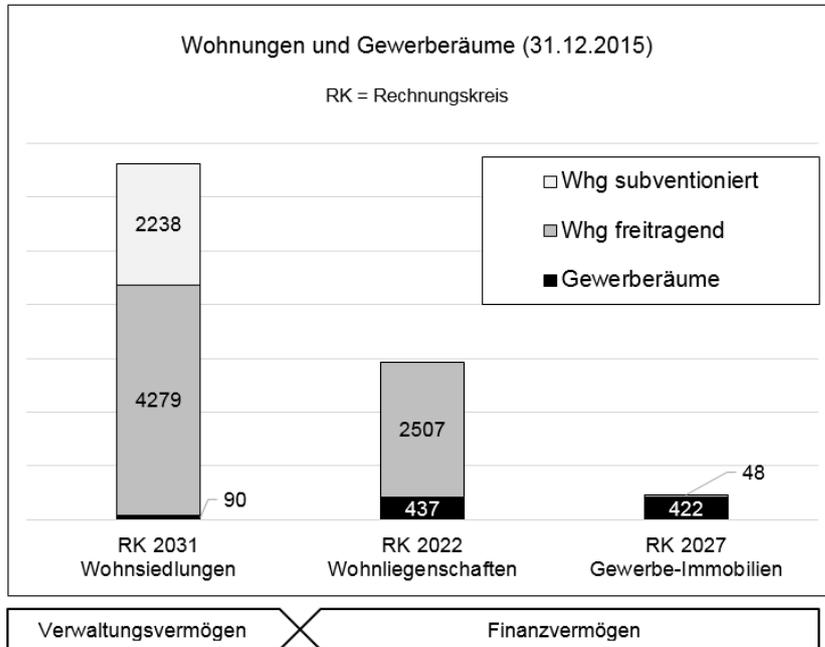
2. Ausgangslage

2.1 Die Wohnungen im Portfolio der Liegenschaftenverwaltung

Die Liegenschaften der Stadt Zürich werden unter den Aktiven der Bestandesrechnung entweder als Finanz- oder als Verwaltungsvermögen geführt. Zum Finanzvermögen gehören Objekte, *«die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können»*; im Verwaltungsvermögen sind jene Vermögenswerte zu führen, *«die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen»* (§ 11 des Finanzhaushaltsgesetzes [FHG] i.V.m. § 165 des Gemeindegesetzes [GG, LS 131.1]).

Die Liegenschaftenverwaltung führt ihre Wohn- und Gewerbeliegenschaften zur Hauptsache in geschlossenen Rechnungskreisen (Betriebsrechnungen). Im Gegensatz zu offenen Rechnungskreisen haben ihre Jahresergebnisse keine Auswirkung auf das Jahresergebnis der Stadt. Allfällige Jahresgewinne werden in ein Ausgleichskonto innerhalb des Rechnungskreises gelegt und allfällige Jahresverluste werden diesem Konto belastet (§ 72 Abs. 1 Kreisreiben der Direktion der Justiz und des Innern über den Gemeindehaushalt [KSGH]). Das gesamte Ausgleichskonto dient dem langfristigen Werterhalt dieser Liegenschaften.

Die Wohnungen und Gewerberäume verteilen sich bis auf wenige Ausnahmen auf folgende drei geschlossenen Rechnungskreise:



Im Zentrum dieser Vorlage stehen die 2507 freitragenden Wohnungen des Rechnungskreises «2022 Wohnliegenschaften».

Bei den genannten Ausnahmen handelt es sich um 24 Wohnungen im geschlossenen Rechnungskreis «2025 Restaurants» (vornehmlich als Wirte- bzw. Personalwohnungen genutzt), 14 Wohnobjekte auf Stadtgebiet im offenen Rechnungskreis «2026 Landreserven» (mit temporärem Charakter) und 7 Liegenschaften mit 71 Zimmern im offenen Rechnungskreis «2028 Liegenschaften des Verwaltungsvermögens» (langfristig an gemeinnützige Institutionen vermietet).

2.2 Unterschiedliche Bewertungsvorschriften für Verwaltungs- und Finanzvermögen

Liegenschaften des Verwaltungsvermögens sind nach den einschlägigen Vorschriften der Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH, LS 133.1) zu Anschaffungswerten zu bilanzieren (Aktivierung der Nettoinvestitionen in Grundstück und Bauten). Anschliessend sind diese mit 10 Prozent des (Rest-)Buchwerts linear abzuschreiben. Für bestimmte Aufgabenbereiche, unter anderem für kommunale Bauten der Wohnbauförderung, bestehen gesetzliche Spezialregelungen (sogenannte Branchenregelungen) mit eigenen Abschreibungssätzen, die in der Verordnung über die Abschreibungen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten (BAV, LS 133.15) zusammengefasst sind. Liegenschaften des Verwaltungsvermögens unterliegen keiner periodischen Neubewertung.

Liegenschaften des Finanzvermögens sind gemäss VGH grundsätzlich zum Verkehrswert zu bilanzieren. Die Objekte unterliegen keiner ordentlichen Abschreibung, sind aber gemäss § 16 Abs. 4 VGH nach jeweils längstens zehn Jahren einer Neubewertung nach den kantonalen Richtlinien und Vorgaben zu unterziehen (Grundstück und Bauten). Mit der neuen Gemeindeverordnung (Inkrafttreten 1. Januar 2018) wird der Neubewertungsrhythmus künftig auf vier Jahre verkürzt.

2.3 Bewertung und Bewirtschaftung der Wohnsiedlungen

Die für die Wohnungen in den stadteigenen Wohnsiedlungen anwendbaren Bewertungs- und Bewirtschaftungsregeln entsprechen bereits seit dem 1. Januar 2009 vollumfänglich den mit dem neuen Gemeindeordnungsartikel geforderten Grundsätzen (Abs. 2).

Die Entwicklung und aktuelle Ausgestaltung dieser Regeln lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Bis Ende 2008 waren die Wohnsiedlungen (kommunaler Wohnungsbau) dem Finanzvermögen zugeteilt. Gleichwohl wurde bei diesen Liegenschaften unter Verweis auf ihren gemeinnützigen Charakter im Einvernehmen mit dem Kanton jeweils auf eine Neubewertung verzichtet (sowohl bei Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells 1 [HRM 1] 1986 als auch bei der periodischen Neubewertungsrunde 1996).

Im Rahmen der letzten periodischen Neubewertung des Finanzvermögens (Neubewertungsrunde 2006) hat die kantonale Direktion der Justiz und des Innern (DJI) durch Ergänzung der BAV eine explizite Rechtsgrundlage geschaffen, die den Gemeinden eine situationsgerechte Bewirtschaftung ihrer gemeinnützigen Wohnsiedlungen erlaubt (§ 5b BAV, in Kraft seit 1. Januar 2009). Gleichzeitig wurden die Gemeinden angewiesen, diese Liegenschaften bis spätestens 1. Januar 2011 vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen zu übertragen. Für die Stadt Zürich wurde die Übertragung der Wohnsiedlungen durch die DJI bereits auf den 1. Januar 2009 angeordnet. Der Steuerhaushalt erfuhr dadurch keine Belastung, da die Wohnsiedlungen auch nach der Übertragung eigenwirtschaftlich und in einem geschlossenen Rechnungskreis geführt wurden.

Durch die Zuordnung zum Verwaltungsvermögen unterliegen die stadteigenen Wohnsiedlungen seit diesem Zeitpunkt keiner periodischen Neubewertung mehr.

Die Bewirtschaftung und Vermietung der Wohnungen der Wohnsiedlungen erfolgt nach dem Kostenmiete-Modell gemäss kantonaler Wohnbauförderungsverordnung (WBFV, LS 841.1). Dieses verwendet für die Kalkulation der kostendeckenden Mietzinse pro Liegenschaft folgende Formel:

Kapitalkosten	Verzinsung der Anlage- bzw. Buchwerte zum jeweiligen hypothekarischen Referenzzinssatz an die Stadtkasse
+ Bewirtschaftungskosten	In der Regel 3¼ % des Gebäude-Neuversicherungswerts für: a) laufenden Unterhalt, Verwaltung, Gebühren, Versicherungen b) Erneuerungsreserven (1 % des Gebäude-Neuversicherungswerts) c) Abschreibung (½ % des Gebäude-Anlagewerts)
= Kostenmiete	(maximal zulässige Miete)

Zu den einzelnen Komponenten:

- Das Kostenmiete-Modell geht davon aus, dass die jeweiligen Kapitalkosten bzw. ein steigender oder sinkender hypothekarischer Referenzzinssatz mittels Mietzinsanpassungen an die Mieterschaft weitergegeben werden.
- Mit der Quote von 3¼ Prozent des Gebäude-Neuversicherungswerts sind die gesamten Bewirtschaftungskosten zu decken. Dieser Ansatz bezieht sich ausschliesslich auf die Bewirtschaftung der Bausubstanz, einschliesslich Umschwung und Werkleitungen.

Die kantonale Gebäudeversicherung passt den Gebäude-Neuversicherungswert periodisch der Bauteuerung an. Bei den Wohnungen, die der behördlichen Mietzinskontrolle unterliegen, wird die Bauteuerung nach einer entsprechenden Neukalkulation der Kostenmiete auf die Mietzinse überwältigt. Bei den übrigen Wohnungen erfolgt dies durch Geltendmachung von Kostensteigerungen im Rahmen von Mietzinsanpassungen.

- Nach § 23 Abs. 2 WBFV sind jährlich mindestens ein Prozent des Gebäudeversicherungswerts in einen Erneuerungsfonds einzulegen
- § 5b BAV i.V.m. § 23 Abs. 3 WBFV schreibt eine lineare indirekte Abschreibung von einem halben Prozent der gesamten Erstellungskosten ohne Landwert ab dem 11. Jahr nach Erstbezug vor.

Das Kostenmiete-Modell nach WBFV ist für die vom Kanton mitsubventionierten stadteigenen Wohnsiedlungen gestützt auf kantonales Recht verbindlich. Diese subventionierten Wohnungen unterliegen in der Folge der behördlichen Mietzinskontrolle.

Für die freitragenden Wohnungen der Wohnsiedlungen kommt gestützt auf einen Stadtratsbeschluss (STRB Nr. 3357/1992) dasselbe Kostenmiete-Modell zur Anwendung. In der Umsetzung gegenüber der Mieterschaft ist die Stadt hier jedoch zusätzlich an die formellen und materiellen Vorschriften des Obligationenrechts gebunden. In Bezug auf die materielle Mietzinsgestaltung ergeben sich daraus kaum zusätzliche Einschränkungen, da die nach dem beschriebenen Modell festgelegte Kostenmiete in der Regel tiefer liegt als das obligationenrechtlich Zulässige.

2.4 Bewertung und Bewirtschaftung der Einzelwohnliegenschaften

Die Einzelwohnliegenschaften sind dem Finanzvermögen zugewiesen.

Seit Einführung von HRM I mit entsprechender Bilanzbereinigung im Jahr 1986 unterlagen die Liegenschaften des Finanzvermögens zwei Neubewertungsrunden. Bei der Bewertungsrunde 1996 (vollzogen 1. Januar 2000) erklärte sich der Kanton noch damit einverstanden, nicht nur die Wohnsiedlungen, sondern auch die erworbenen Einzelwohnliegenschaften von einer Neubewertung auszunehmen. Dies, weil die 1991 eingeführte Kostenmiete aus mietrechtlichen Gründen erst teilweise, d. h. bei Neuvermietungen umgesetzt werden konnte. Bei der Bewertungsrunde 2006 (vollzogen auf 1. Januar 2007) bestand der Kanton hingegen auf einer Neubewertung der Einzelwohnliegenschaften, was zu einer markanten Aufwertung um Fr. 104 209 547.– auf Fr. 536 831 000.– führte.

Der Aufwertungsgewinn wurde dem Eigenkapital der Stadt zugeschlagen (ohne Auswirkung auf das Jahresergebnis). Da die Liegenschaften des Finanzvermögens gegenüber dem Steu-erhaushalt zu verzinsen sind (§ 24 VGH), wuchs die Zinsbelastung durch die höheren Buchwerte beim Rechnungskreis «2022 Wohnliegenschaften» entsprechend an. Der höhere Zinsaufwand liess sich aber aus mietrechtlichen Gründen nicht über Mietzinsaufschläge, sondern grundsätzlich nur bei Neuvermietungen einkalkulieren.

Die Bewirtschaftung und Vermietung der Einzelwohnliegenschaften erfolgt gestützt auf einen Stadtratsbeschluss (STRB Nr. 1459/1991), abgesehen von den sich aus der Zuordnung zum Finanzvermögen ergebenden Abweichungen (Neubewertung statt Abschreibung), bereits heute nach dem gleichen Kostenmiete-Modell wie bei den Wohnsiedlungen.

In den Einzelwohnliegenschaften befinden sich ausnahmslos freitragende Wohnungen. Bei der Umsetzung des Kostenmiete-Modells gegenüber der Mieterschaft sind entsprechend auch hier zusätzlich die formellen und materiellen Vorschriften des Obligationenrechts zu beachten.

2.5 Handlungsbedarf bei Umsetzung des neuen Gemeindeordnungsartikels

Wohnsiedlungen

In Bezug auf die Bewirtschaftung und Vermietung der Wohnungen in den Wohnsiedlungen ergibt sich grundsätzlich kein Handlungsbedarf in materieller Hinsicht. Die Überbauungen sind bereits dem Verwaltungsvermögen zugeteilt und Bewirtschaftung und Mietzinskalkulation erfolgen nach den im neuen Gemeindeordnungsartikel genannten anerkannten Grundsätzen der Wohnbauförderung (vgl. vorne Ziff. 2.2).

In formeller Hinsicht verlangt der neue Gemeindeordnungsartikel den Erlass eines Reglements (Verordnung) durch den Gemeinderat (Abs. 2 Satz 3). In dieses sind auch die freitragenden Wohnungen der Wohnsiedlungen miteinzubeziehen.

Einzelwohnliegenschaften

Der neue Gemeindeordnungsartikel schreibt vor, dass die Stadt nicht nur ihre eigenen Wohnsiedlungen, sondern auch ihre Einzelwohnliegenschaften ohne Beanspruchung von Steuergeldern und ohne Gewinnabsicht nach dem Prinzip der Kostenmiete zu bewirtschaften hat; für Kapitalkosten, Abschreibungen und Erneuerungs-Rückstellungen sollen sinngemäss die Grundsätze der Wohnbauförderung für gemeinnützige Bauträger gelten. Das ist heute, wie dargestellt, noch nicht in allen Teilen der Fall.

Die verkehrswertorientierte kalkulatorische Ermittlung der im Finanzvermögen liegenden Einzelwohnliegenschaften im Rahmen von periodischen Neubewertungen führt im Regelfall zu einer markanten Aufwertung der Buchwerte, die von den tatsächlichen Investitionskosten deutlich abweichen. Ein solches Vorgehen ist mit einer Mietkalkulation auf Basis des Kostenmiete-Modells nach den Grundsätzen der Wohnbauförderung, das sich an den effektiven Anlagekosten und nicht an periodisch an die Marktsituation angepassten Buchwerten orientiert, nicht vereinbar.

Hinzu kommt, dass die Liegenschaftenverwaltung die höheren Buchwerte gegenüber der Stadtkasse vollumfänglich zu verzinsen hat (vgl. § 24 Abs. 1 VGH und § 41 Abs. 3 i.V.m. § 65 Abs. 1 KSGH), ohne dass sie den durch die Neubewertung ausgelösten Zinsanstieg (anders als ein Zinsanstieg aufgrund hypothekarischer Referenzzinssatzentwicklung) auf die Mieten der laufenden Mietverhältnisse überwälzen kann.

Damit die Einzelwohnliegenschaften künftig keiner periodischen Neubewertung mehr unterliegen und wie die Wohnsiedlungen bewirtschaftet werden können, ist eine Übertragung vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen erforderlich, wie dies bei den Wohnsiedlungen auf Anweisung des Kantons auf das Jahr 2009 vorgenommen wurde (vgl. Ziff. 2.2).

Abgesehen von der Neubewertungsproblematik erweist sich die Zuweisung der Einzelwohnliegenschaften zum Verwaltungsvermögen auch aus finanzhaushaltrechtlicher Optik als sachgerecht und notwendig, da die Einzelwohnliegenschaften mit Annahme der Volksinitiative am 13. Juni 2010 unmittelbar und dauerhaft einer öffentlichen Aufgabe gewidmet worden sind (vgl. § 11 FHG i.V.m § 165 GG).

Vor der Übertragung sind diejenigen speziellen Wohnobjekte zu bestimmen und durch den Gemeinderat zu genehmigen, die für die Versorgung der Bevölkerung nicht erforderlich und deshalb gemäss Abs. 4 Satz 1 des neuen Gemeindeordnungsartikels vom Geltungsbereich der neuen Bestimmungen ausgenommen sind. Sie verbleiben im Finanzvermögen.

Überdies sind auch die Grundsätze der Bewirtschaftung und Vermietung der Einzelwohnliegenschaften im formellen, durch den Gemeinderat zu erlassenden Reglement (Verordnung) festzuhalten (Abs. 2 Satz 3 neuer Gemeindeordnungsartikel).

2.6 Keine Beeinträchtigung der Umsetzung durch aktuelle Neubewertungsrunde

Obwohl mit der auf 1. Januar 2018 geplanten Inkraftsetzung des neuen Gemeindegesetzes und der damit verbundenen Einführung des neuen harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) auf das Jahr 2019 eine Neubewertung der Liegenschaften im Finanzvermögen ansteht, teilte die DJI den Gemeinden im Juli 2015 mit, dass die nächste Neubewertung gemäss geltender VGH per 1. Januar 2016 durchzuführen sei. Davon betroffen sind grundsätzlich alle Liegenschaften, die per 31. Dezember 2015 im Finanzvermögen bilanziert sind.

Wegen des grossen Liegenschaftenbestands der Stadt Zürich, der im Kanton einzigartig ist, beanspruchte die Stadt bei den bisherigen Neubewertungsrunden jeweils auch das Bewertungsjahr für die umfangreichen Arbeiten. Dies ist auch bei der Neubewertung 2016 der Fall. Die Verbuchung der Neubewertung erfolgt im Rahmen des Jahresabschlusses per 31. Dezember 2016.

Was die zur Übertragung ins Verwaltungsvermögen vorgesehenen Wohnliegenschaften betrifft, hielt die DJI gegenüber der Stadt schriftlich fest, dass diese von der Neubewertung 2016 ausgenommen seien, nachdem der Regierungsrat dem neuen Gemeindeordnungsartikel vorbehaltlos zugestimmt habe (Schreiben des Vorstehers der DJI vom 15. Mai 2015).

2.7 Vereinbarkeit der Umsetzung mit künftigem Haushaltsrecht

Mit dem neuen Gemeindegesetz (nGG) und der neuen Gemeindeverordnung (VGG) werden neue haushaltrechtliche Grundlagen für die Gemeinden eingeführt. Das nGG wurde am 20. April 2015 durch den Kantonsrat verabschiedet (Vorlage 4974). Die dazu gehörende VGG wurde am 29. Juni 2016 vom Regierungsrat beschlossen (RRB Nr. 679/2016) und am 7. November 2016 vom Kantonsrat genehmigt (Vorlage 5300). Gesetz und Verordnung treten auf den 1. Januar 2018 in Kraft (RRB Nr. 678/2016). Die Einführung des darauf basierenden HRM 2 ist per 1. Januar 2019 geplant.

Die Stadt wurde bei der Entwicklung der für die Bewirtschaftung von vermieteten Liegenschaften relevanten Bestimmungen der VGG miteinbezogen. Die genehmigte Verordnung stellt alle notwendigen Instrumente zur Umsetzung des neuen Gemeindeordnungsartikels zur Verfügung. Zum einen können die sich im Verwaltungsvermögen befindenden Wohnsiedlungen und ins Verwaltungsvermögen zu übertragenden Einzelwohnliegenschaften wie heute je in einem geschlossenen Rechnungskreis geführt werden (sogenannte Eigenwirtschaftsbetriebe). Weiter dürfen für solche an Dritte vermietete Liegenschaften aus den Mieteinnahmen sogenannte Liegenschaftsfonds als zweckgebundenes Eigenkapital zur Vorfinanzierung von grosszyklischen Instandsetzungen gebildet werden. Und letztlich wird für kommunale Wohnsiedlungen und Einzelwohnliegenschaften, die über einen Liegenschaftsfonds verfügen, vorgeschrieben, die Abschreibungen nach § 23 Abs. 2 WBFV vorzunehmen.

3. Vom Geltungsbereich auszunehmende «spezielle Wohnobjekte»

3.1 Auswahlkriterien

Nach dem Wortlaut des neuen Gemeindeordnungsartikels (Abs. 4 Satz 1) sind «*spezielle Wohnobjekte, die für die Versorgung der Bevölkerung nicht erforderlich sind*», vom Geltungsbereich ausgenommen. Diese speziellen Wohnobjekte wurden in der Begründung zur Volksinitiative wie folgt eingegrenzt:

- «Mit einer Ausnahmebestimmung wird zudem sichergestellt, dass Luxuswohnungen und andere besondere Mietobjekte nicht nach den Prinzipien der Kostenmiete bewirtschaftet werden müssen.»
- «Die Verteuerung der Mieten trifft besonders die Zürcher Altstadt, weil dort 800 Wohnungen oder ein Fünftel des Bestandes der Stadt gehören. Um die städtischen Wohnliegenschaften dauerhaft Preisanpassungen, die sich an einem spekulativen Marktumfeld orientieren, zu entziehen und damit einen wirksamen Beitrag zu einer guten sozialen Durchmischung in der Stadt Zürich zu leisten, verankert die vorgeschlagene Änderung der Gemeindeordnung die Kostenmiete als Vermietungsprinzip für alle städtischen Wohnungen.»

Die auf dieser Grundlage vorgenommene Ermittlung der speziellen Wohnobjekte erfolgte in drei Schritten. In einem ersten Schritt wurden sämtliche Wohnungen in den Einzelwohnliegenschaften aufgelistet, deren Sollnettomietzinse eine bestimmte Höhe überschritten. Anschliessend wurde nach Wohnungen gesucht, die zwar unterhalb dieser Sollnettomietzinsgrenze liegen, aber wegen ihrer besonderen Ausstattung und gleichzeitig attraktiven Lage einen stark repräsentativen Charakter aufweisen. In einem letzten Schritt wurden die nach diesen zwei Kriterien ermittelten Wohnungen mit dem Gesamtbild der betroffenen Liegenschaft abgeglichen. Wenn die Mehrzahl der Wohnungen im Haus das erste oder zweite Kriterium erfüllte, wurde die Liegenschaft als Ganzes den speziellen Wohnobjekten zugewiesen. Diesem Vorgehen lagen nachstehende Überlegungen zugrunde:

Auswahlkriterium «Hoher Mietzins»

Grundlage bildete die Festlegung, dass eine 4½-Zimmerwohnung mit einem Sollnettomietzins (Kostenmiete) über Fr. 3600.– den speziellen Wohnobjekten, die für die Versorgung der Bevölkerung nicht notwendig sind, zuzuordnen sind. Dieser Mietzins entspricht rund dem Doppelten des Werts, der bei Anwendung der pauschalisierten Investitionskostenlimiten für eine 4½-Zimmerwohnung nach Wohnbauförderungsverordnung resultiert. Davon ausgehend wurden anschliessend die Sollnettomietzinsgrenzen für die übrigen Wohnungstypen unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten von Klein- bzw. Grosswohnungen wie folgt festgelegt:

Wohnungen	mtl. Soll-Netto-Mietzins* / Fr.
1 und 1½ Zimmer	1400
2 und 2½ Zimmer	1950
3 und 3½ Zimmer	2750
4 und 4½ Zimmer	3600
5 und 5½ Zimmer	4500
6 und 6½ Zimmer	5100

*Basis hypothekarischer Referenzzinssatz 1,75 Prozent

Wohnungen ab dieser Preislage kann sich nur ein kleiner Teil der Stadtbevölkerung leisten. Entsprechend können diese Wohnungen grundsätzlich als «*für die Versorgung der Bevölkerung nicht erforderlich*» eingestuft werden.

Auswahlkriterium «Repräsentativer Charakter»

Mittels dieses Kriteriums sollen jene Wohnungen ermittelt werden, die zwar die vorgenannten Mietzinsgrenzen nicht überschreiten, aber aufgrund ihrer besonderen Ausstattung oder grossen Flächen und gleichzeitig attraktiven Lage einen offensichtlich grosszügigen bzw. luxuriösen Charakter aufweisen.

In Übereinstimmung mit der Begründung der Initiative, wonach der sozialen Durchmischung in der Altstadt besondere Beachtung zu schenken sei, wurde das Kriterium «attraktive Lage» sehr zurückhaltend angewandt. Zu beachten ist zudem, dass das Segment der Altstadtliegenschaften sehr heterogen ist. Oftmals sind es nur einzelne Wohnungen in einem Gebäude, die auch gehobenen Ansprüchen genügen, während den übrigen Objekten mit ihren kleinen und engen Grundrissen jeder repräsentative Charakter fehlt.

Liegenschaftenzuweisung nach «Schwerpunktprinzip»

Der neue Gemeindeordnungsartikel spricht in Abs. 2 von (ganzen) Wohnliegenschaften und nicht von einzelnen Wohnungen. Abgesehen davon wäre die Führung von Liegenschaftsrechnungen für einzelne Wohnungen innerhalb eines Gebäudes auf der Basis aufgetrennter Anlagekosten sehr aufwendig. Entsprechend wurde die Zuweisung unter Beachtung des Schwerpunktprinzips immer für ganze Gebäude vorgenommen: Erfüllt die Mehrzahl der Wohnungen die Zuordnungskriterien, gelten diese für die ganze Liegenschaft.

3.2 Auswahlergebnis (Liste «Spezielle Wohnobjekte»)

Die nach den beschriebenen Kriterien vorgenommene Auswahl ergibt 12 Mehrfamilienhäuser mit insgesamt 50 Wohnungen sowie 3 Einfamilienhäuser. Das entspricht 2,5 Prozent der 558 betroffenen Einzelwohnliegenschaften (Stand per Ende 2015) bzw. rund 2 Prozent der in diesen Liegenschaften enthaltenen 2507 Wohneinheiten. 14 der 15 Liegenschaften sind im kommunalen Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte erfasst.

Standort	Wohneinheiten und Wohnflächen	Stadtkreis	Plan-Nr.
Flössergasse 15	6-Zi-Wohnung (267 m ²) 6-Zi-Wohnung (251 m ²) 6-Zi-Wohnung (258 m ²)	1	1
Lindenhofstrasse 13	2 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (75 m ²) 2 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (75 m ²) 4 ¹ / ₂ -Zi-Maisonette (154 m ²)	1	2
Schipfe 30, 32, 57, Uraniastrasse 1	2 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (146 m ²) 3 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (122 m ²) 3 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (102 m ²) 3 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (145 m ²) 5-Zi-Wohnung (148 m ²)	1	3
Schipfe 53	6 ¹ / ₂ -Zi-Maisonette (220 m ²)	1	4
Schipfe 51	2 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (99 m ²) 2-Zi-Wohnung (105 m ²) 2 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (46 m ²) 3-Zi-Wohnung (114 m ²)	1	5
Brunngasse 4	3 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (119 m ²) 3 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (107 m ²) 4 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (117 m ²) 4-Zi-Wohnung (112 m ²)	1	6

Predigerplatz 2	3 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (97 m ²) 3 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (105 m ²) 3 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (113 m ²) 2 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (84 m ²)	1	7
Kirchgasse 32	1-Zi-Wohnung (48 m ²) 1 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (43 m ²) 2-Zi-Wohnung (63 m ²) 2 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (92 m ²) 2 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (92 m ²) 3-Zi-Wohnung (110 m ²) 3 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (93 m ²)	1	8
Frankengasse 5	3-Zi-EFH (170 m ²)	1	9
Stadelhoferstrasse 26	4-Zi-Wohnung (125 m ²) 4 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (143 m ²) 5-Zi-Wohnung (153 m ²)	1	10
Stadelhoferstrasse 12	2 ¹ / ₂ -Zi-Maisonette (77 m ²) 3 ¹ / ₂ -Zi-Maisonette (96 m ²) 4 ¹ / ₂ -Zi-Maisonette (117 m ²)	1	11
Zweierstrasse 15	4-Zi-Wohnung (135 m ²) 5-Zi-Wohnung (135 m ²) 5-Zi-Wohnung (135 m ²) 5-Zi-Wohnung (135 m ²) 5-Zi-Wohnung (135 m ²)	4	12
Hohenbühlstrasse 1 / Villa Kreuzbühl	4-Zi-Wohnung (153 m ²) 4-Zi-Wohnung (150 m ²) 4-Zi-Wohnung (157 m ²) 4-Zi-Wohnung (135 m ²) 5-Zi-EFH (124 m ²)	7	13
Forchstrasse 246	7-Zi-EFH (184 m ²)	8	14
Hönggerstrasse 127	3-Zi-Wohnung (95 m ²) 3 ¹ / ₂ -Zi-Wohnung (128 m ²) 4-Zi-Wohnung (124 m ²) 4-Zi-Wohnung (102 m ²)	10	15
15 Liegenschaften	53 Wohneinheiten		

Die Liegenschaften verteilen sich über fünf Stadtkreise. Der grösste Teil, 11 Liegenschaften mit 37 Wohnungen und einem Einfamilienhaus, befindet sich im Kreis 1 (Altstadt). Gemessen an der von der Stadt in diesem Stadtkreis angebotenen rund 740 Wohnungen entspricht dies einem Anteil von 5 Prozent.



4. Übertragung der Einzelwohnliegenschaften ins Verwaltungsvermögen

Die speziellen Wohnobjekte, die zur Versorgung der Bevölkerung nicht erforderlich sind, bleiben dem bisherigen Rechnungskreis «2022 Wohnliegenschaften» und dem Finanzvermögen zugeteilt.

Die übrigen Liegenschaften des bisherigen Rechnungskreises «2022 Wohnliegenschaften» werden nach Genehmigung der Objektauswahl rückwirkend per 1. Januar 2017 in den neu zu schaffenden Rechnungskreis «2033 Einzelwohnliegenschaften im Verwaltungsvermögen» überführt.

Der bisherige Rechnungskreis «2022 Wohnliegenschaften» ist nach der Aufteilung per 1. Januar 2017 in «2022 Einzelwohnliegenschaften im Finanzvermögen» umzubenennen.

Für die Übertragung der Liegenschaften in den neuen Rechnungskreis «2033 Einzelwohnliegenschaften im Verwaltungsvermögen» ist eine Ausgabe im Umfang der übertragenen Buchwerte zu bewilligen. Per Ende 2015 beläuft sich das Total dieser Buchwerte auf Fr. 621 722 563.– (vgl. nachfolgende Tabelle). Die Wertveränderung durch die im Jahr 2016 im bisherigen Rechnungskreis «2022 Wohnliegenschaften» vereinzelt abgewickelten Liegenschaftsmutationen ist dagegen noch nicht definitiv bekannt. Die Ausgabenbewilligung hat unter Berücksichtigung der Mutationen des Jahres 2016 zu erfolgen.

Die Neugliederung erfordert überdies eine Aufteilung der bestehenden Erneuerungsreserven (Ausgleichskonto) des bisherigen Rechnungskreises 2022. Dazu wurde der aktuelle Erneuerungsbedarf für die 15 speziellen Wohnobjekte anhand bestehender Zustandsanalysen rechnerisch ermittelt. Gestützt darauf sind für diese Liegenschaften Erneuerungsreserven im Umfang von rund Fr. 19 271 721.– im Rechnungskreis 2022 zu belassen. Der Betrag entspricht 5,9 Prozent der per Ende 2015 für den ungeteilten Rechnungskreis 2022 insgesamt ausgewiesenen Erneuerungsreserven (Ausgleichskonto) von Fr. 345 098 706.–.

Stand 31. Dezember 2015	RK 2022 Wohnliegenschaften im Finanzvermögen / Fr.	RK 2033 Wohnliegenschaften im Verwaltungsvermögen / Fr.
Buchwert (Anlagewert)	31 357 733	621 722 563
Gebäudeversicherungswert	70 744 275	1 134 718 950
Erneuerungsreserven (Ausgleichskonto)	19 271 721	325 826 985

Dass diese Zuweisung sachgerecht ist, zeigt der Blick auf die praktisch identische prozentuale Verteilung bei den Gebäudeversicherungswerten: Die für die 15 speziellen Wohnobjekte ausgewiesenen Versicherungswerte von rund 70,7 Millionen Franken entsprechen 5,6 Prozent der per Ende 2015 im ungeteilten Rechnungskreis 2022 insgesamt bestehenden Gebäudeversicherungswerte von Fr. 1 205 493 225.–.

5. Vermögenszuweisung bei künftigen Mutationen

Bei künftigen Neuzugängen von Liegenschaften durch Kauf oder Tausch sowie bei Umnutzungen von Liegenschaften mit entsprechender verwaltungsinterner Übertragung ist die Frage, welchem Rechnungskreis Wohnobjekte zuzuweisen sind, erneut zu beantworten.

Der Entscheid über die Zuweisung hat in solchen Fällen in erster Linie im Rahmen der entsprechenden Kreditvorlage an den Gemeinderat (bzw. die Gemeinde) zu erfolgen. Soweit jedoch Mutationen in die Kompetenz des Stadtrats fallen, soll die Zuweisung der Einfachheit halber ebenfalls durch den Stadtrat erfolgen können. Dazu ist er im Rahmen dieser Vorlage zu ermächtigen.

Ebenso werden auch Abgänge aus dem künftigen Rechnungskreis «2033 Einzelwohnliegenschaften im Verwaltungsvermögen» möglich sein, sei es im Rahmen eines Tauschs, einer verwaltungsinternen Umnutzung oder eines Verkaufs. Auch diese sollen ohne weiteres im Rahmen der bestehenden Kompetenzordnung erfolgen können. Das heisst, dass beispielsweise der Verkauf einer solchen Einzelwohnliegenschaft sowie die dazu vorab erforderliche Entwidmung (Übertragung aus dem Verwaltungs- ins Finanzvermögen) trotz des neuen Gemeindeordnungsartikels (vgl. Abs. 4 Satz 1) allein durch den Stadtrat beschlossen werden können, sofern der Verkehrswert unter einer Million Franken liegt (vgl. Art. 41 lit. m Gemeindeordnung der Stadt Zürich [AS 101.100]).

6. Verordnung über die Kostenmiete der Wohnungen im Verwaltungsvermögen (Kostenmieteverordnung, VKW)

Der neue Gemeindeordnungsartikel verlangt in Abs. 2, dass die Stadt nicht nur die im Rahmen des gemeinnützigen Wohnungsbaus erstellten kommunalen Wohnsiedlungen, sondern auch ihre übrigen Wohnliegenschaften in Bezug auf Mietzinsfestsetzung und Bewirtschaftung gleich behandelt und der Gemeinderat zu diesem Zweck ein «Reglement» (Kostenmieteverordnung) erlässt.

Abs. 2 des neuen Gemeindeordnungsartikels bestimmt den Inhalt des Erlasses durch Festlegung des Kostenmietepinzips und der entsprechenden Mechanismen nach den anerkannten Grundsätzen der Wohnbauförderung für gemeinnützige Wohnbauträger bereits umfassend. Auf Stufe Verordnung besteht deshalb kein materieller Entscheidungsspielraum, so dass sie sich darauf beschränken kann, die massgeblichen Regelungen in bestehenden Rechtsgrundlagen für anwendbar zu erklären.

Die durch Verweis als anwendbar erklärten Regelungen wurden in ihrer materiellen Ausgestaltung unter Ziff. 2.3 erläutert: Massgebend ist die Kostenmiete, wie sie in der WBFV verankert ist. Die Mietzinsgestaltung der stadteigenen Wohnungen, soweit sie nicht kantonally subventioniert sind, ist zusätzlich den materiellen und formellen Vorschriften des Obligationenrechts unterworfen. Auf Letzteres ist in der Verordnung ebenfalls hinzuweisen.

Da die Liegenschaftenverwaltung in der Praxis die erworbenen Einzelwohnliegenschaften bereits heute nach dem Prinzip der Kostenmiete vermietet und weitestgehend nach den gleichen Grundsätzen wie die Wohnsiedlungen bewirtschaftet (abgesehen von den sich durch die bisherige Zuweisung zum Finanzvermögen ergebenden Besonderheiten – vgl. Ziff. 2.4), erfahren die aktuellen Wohnungsmietzinse bei den erworbenen Einzelwohnliegenschaften durch die Umsetzung der Initiative und den Erlass der Kostenmieteverordnung keine Veränderung.

Bei Erlassen des Gemeinderats wird das Datum des Inkrafttretens in der Regel nicht in der Verordnung selbst geregelt, sondern mittels einer Schlussbestimmung dem Stadtrat übertragen. Es gibt keinen Grund, vorliegend davon abzuweichen.

7. Mietzinsfestsetzung für «Spezielle Wohnobjekte»

Für die «speziellen Wohnobjekte» gelten künftig, wie in der Vorlage zur Abstimmung vom 13. Juni 2010 beschrieben, marktkonforme Mieten.

Die Einstufung als spezielles Wohnobjekt und der damit verbundene Verbleib im Finanzvermögen bewirkt bei den laufenden Mietverhältnissen indessen noch keine Mietzinserhöhung auf den marktüblichen Ansatz. Eine solche ist aus mietrechtlichen Gründen erst im Zuge der Neuvermietung realisierbar. Und auch in diesen Fällen kann ein Mietzinssprung nur und insoweit erfolgen, als er sich unter Beachtung der mietrechtlichen Voraussetzungen (z. B. kein übersetzter Ertrag, orts- und quartierübliche Mietzinse) begründen und belegen lässt.

8. Inkraftsetzung

Gemäss Art. 89 Abs. 3 der Kantonsverfassung (LS 101) bedarf die von den Stimmberechtigten beschlossene Gemeindeordnung und deren Änderung der Genehmigung durch den Regierungsrat. Der Regierungsrat prüft sie auf ihre Rechtmässigkeit. Sein Genehmigungsbeschluss hat konstitutive Wirkung.

Auf Ersuchen des Stadtrats hat der Regierungsrat die von den Stimmberechtigten angenommene Änderung der Gemeindeordnung am 27. Oktober 2010 vorbehaltlos genehmigt (RRB Nr. 1514).

Die Abstimmungsvorlage bzw. der Initiativtext enthält keine Bestimmung über die Inkraftsetzung. Da die städtische Publikationsverordnung (AS 170.520), anders als das Publikationsgesetz des Kantons (LS 170.5), für diesen Fall keine Regelung trifft, liegt eine Gesetzeslücke vor.

ins Verwaltungsvermögen handelt es sich lediglich noch um eine finanztechnische Transaktion, die eine gebundene Ausgabe darstellt (Art. 39 lit. c Geschäftsordnung Stadtrat [AS 172.100]). Diese Beurteilung wird durch die DJI geteilt (Schreiben des Vorstehers der DJI vom 15. Mai 2015).

Ebenfalls in die Zuständigkeit des Stadtrats fallen die im Zusammenhang mit der Übertragung erforderliche Zuweisung von Erneuerungsreserven und Bildung sowie Umbenennung von Rechnungskreisen (Art. 49 GO i.V.m. § 64 Ziff. 2 GG).

12. KMU-Regulierungsfolgenabschätzung

Der Erlass des Mietzinsreglements hat keine Auswirkungen auf die Rahmenbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Die Regulierungsfolgenabschätzung i.S.v. Art. 3 der Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) erübrigt sich damit.

Auf Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements beschliesst der Stadtrat:

- I. Dem Gemeinderat wird beantragt:
 1. Die Liste «Spezielle Wohnobjekte» gemäss Ziff. 3.2 der Erwägungen wird genehmigt.
 2. Es wird eine Verordnung über die Kostenmiete stadteigener Wohnungen (VKW, AS ...) gemäss Beilage (Entwurf des Finanzdepartements vom 9. Dezember 2016) erlassen.
 3. Der Stadtrat wird ermächtigt, bei künftigen Liegenschaftenmutationen, die im Rahmen seiner Kompetenz erfolgen, auch über die Zuweisung i.S.v. Abs. 4 Satz 1 des neuen Gemeindeordnungsartikels Art. 2^{septies} zu befinden.
 4. Unter Ausschluss des Referendums:

Der Gemeinderat nimmt zur Kenntnis, dass die mit der Umsetzung des neuen Gemeindeordnungsartikels Art. 2^{septies} verbundenen, saldoneutralen Auswirkungen auf das Budget 2017 lediglich im Rahmen der Rechnung 2017, unter Erläuterung der Budgetabweichungen, abgebildet werden.
- II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.
- III. In eigener Befugnis:
 1. Vom Beschluss des Regierungsrats betreffend die Genehmigung der Änderung der Gemeindeordnung vom 13. Juni 2010 (RRB Nr. 1514 vom 27. Oktober 2010) wird Kenntnis genommen.
 2. Die Änderung der Gemeindeordnung vom 13. Juni 2010 wird auf den 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt.
 3. Die neue Bestimmung wird als Art. 2^{septies} in die Gemeindeordnung eingefügt.
 4. Der Titel der Weisung an den Gemeinderat lautet wie folgt: Liegenschaftenverwaltung, Volksinitiative «Für bezahlbare Wohnungen und Gewerberäume in der Stadt Zürich», Umsetzung betreffend Wohnungen, Genehmigung Ausnahmeliste und Erlass Kostenmieteverordnung.

Unter Vorbehalt der Zustimmung zu Ziff. I.1. durch den Gemeinderat:

5. Die Liegenschaften des Rechnungskreises «2022 Wohnliegenschaften», ausgenommen die speziellen Wohnobjekte gemäss Ziff. I. 1, werden unter Zuweisung von Erneuerungsreserven von Fr. 325 826 985.– auf den 1. Januar 2017 in einen neuen Rechnungskreis «2033 Einzelwohnliegenschaften im Verwaltungsvermögen» übertragen.
6. Für die Übertragung der Liegenschaften gemäss Ziff. III. 5 wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 621 722 563.– bewilligt. Die Bewilligung erhöht oder vermindert sich entsprechend der im Jahr 2016 im Rechnungskreis «2022 Wohnliegenschaften» stattfindenden Liegenschaftenmutationen.
7. Der Rechnungskreis «2022 Wohnliegenschaften», beinhaltend die speziellen Wohnobjekte gemäss Ziff. I.1, wird auf den 1. Januar 2017 in «2022 Einzelwohnliegenschaften im Finanzvermögen» umbenannt.

Unter Vorbehalt der Zustimmung zu Ziff. I.2. durch den Gemeinderat:

8. Die Verordnung gemäss Ziff. I.2. wird auf den 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt.
- IV. Mitteilung je unter Beilage an den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stadtkanzlei (Amtliche Sammlung), die Liegenschaftenverwaltung, das Gemeindeamt, Wilhelmstrasse 10, Postfach, 8090 Zürich und durch Weisung an den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti