Beschluss des Stadtrats

vom 16. März 2022

Nr. 225/2022
Finanzdepartement, Anfangsdotation und weitere Äufnung Wohnraumfonds, Objektkredit und Rahmenkredit; Erlass einer Wohnraumfondsverordnung; Aufhebung eines Rahmenkredits; Abschreibung Motion und Postulate

IDG-Status: öffentlich

1. Zweck der Vorlage

Gemäss § 14a Gesetz über Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (WBFG, LS 841) können die Gemeinden kommunale Fonds zur Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen schaffen. Die Bestimmung ist seit 1. Januar 2016 in Kraft.

Im Jahr 2018 wurden durch den Gemeinderat drei parlamentarische Vorstösse überwiesen, die die Schaffung eines kommunalen Wohnraumfonds durch die Stadt verlangten (Motion GR Nr. 2017/104) oder bereits spezifische Anliegen in Bezug auf die Äufnung des zu schaffenden Wohnraumfonds vorbrachten (Postulate GR Nrn. 2018/288 und 2018/432).

Die Entwicklung eines kommunalen Wohnraumfonds hat auch Eingang ins «Programm Wohnen» des Stadtrats (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 778/2017) und in den Strategie-Schwerpunkt (SSP) «Wohnpolitik: Neue und optimierte Instrumente» des Stadtrats (STRB Nr. 1114/2018) gefunden.

Mit dieser Vorlage soll ein städtischer Wohnraumfonds i. S. v. § 14a WBFG errichtet werden, der als neues Förderinstrument Beiträge an den Erwerb von Wohnbaugrundstücken und Wohnliegenschaften sowie an den Bau und die Erneuerung von Mietwohnungen durch gemeinnützige Wohnbauträgerschaften ausrichten kann, um die Bereitstellung von preisgünstigen, für breite Bevölkerungsschichten tragbare Mietwohnungen zu fördern.

Die Vorlage umfasst

- den Objektkredit für die Anfangsdotation des Fonds,
- den Rahmenkredit für die künftige Alimentierung des Fonds,
- den Erlass einer Verordnung über den städtischen Wohnraumfonds,
- die Aufhebung des Rahmenkredits für eine aktive städtische Liegenschaftenpolitik aus dem Jahre 1990 (Restkreditsumme rund 70 Millionen Franken).

Die Verankerung des Instruments Wohnraumfonds in der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) wird mit separater Vorlage beantragt, die parallel vorgelegt wird (Teilrevision GO).

Nicht in den Anwendungsbereich des mit dieser Vorlage geschaffenen Wohnraumfonds fällt die Ausrichtung von Darlehen und Beiträgen zur gezielten Subventionierung von Wohnungen

für Haushalte mit geringem Einkommen und Vermögen. Dafür soll im Rahmen einer der nächsten Wohnbauaktionsvorlagen ein eigener Fonds i. S. v. § 14a WBFG geschaffen werden.

2. Ausgangslage

2.1 Rechtsgrundlagen

Allgemeines

Mit der Bildung von Fonds werden finanzielle Mittel für einen bestimmten Verwendungszweck gebunden und dürfen nicht anderweitig verwendet werden. Fonds weichen vom Grundsatz der Einheit des Haushalts (§ 86 Abs. 1 Gemeindegesetz, GG, LS 131.1) ab. Die Zweckbindung kann deshalb nicht allein durch einen kommunalen Entscheid erfolgen. Sie erfordert immer eine Grundlage im übergeordneten Recht (§ 87 Abs. 2 lit. b GG).

Für die freiwillige Errichtung von Wohnraumfonds durch Gemeinden besteht seit 2016 mit § 14a WBFG eine entsprechende Abstützung im kantonalen Recht. Die Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

§ 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] Die Gemeinden regeln die Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen und Darlehen.

Die Errichtung des Fonds durch eine Gemeinde bedarf eines Gemeindeerlasses gemäss § 4 Abs. 2 GG. Nach Art. 54 Abs. 1 GO ist der Gemeinderat als Gemeindeparlament für Gemeindeerlasse bzw. für den Erlass von Verordnungen zuständig. Solche Verordnungen unterstehen dem fakultativen Referendum (§ 4 Abs. 2 GG, Art. 36 GO). Die Regelungsgegenstände sind im Gemeindeerlass bzw. in der Verordnung entweder umfassend zu regeln oder nur im Grundsatz, im letzteren Fall verbunden mit der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Gemeindevorstand.

Zu beachten ist, dass § 14a WBFG keine Rechtsgrundlage zur Speisung eines kommunalen Wohnraumfonds als gebundene Ausgabe bietet. Fondseinlagen haben sich nach den allgemein gültigen Ausgabenkompetenzen zu richten und sind als einmalige neue Ausgaben durch das zuständige Organ zu beschliessen (vgl. zum Ganzen: Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 15 Fonds, Abschnitt 8 Wohnraumfonds; https://www.zh.ch/de/steuern-finanzen/gemeindefinanzen/finanzhaushalt-gemeinden.html).

Entstehungsgeschichte und Zielsetzung von § 14a WBFG

Am 2. Oktober 2012 wurde die von «Wohnbaugenossenschaften Schweiz – Regionalverband Zürich» lancierte kantonale Volksinitiative «Bezahlbar Wohnen im Kanton Zürich!» eingereicht. Deren Zielsetzung wird im Antrag des Regierungsrats vom 29. Januar 2014 (Vorlage 5057, Kapitel 2.1, vgl. ABl 2014-02-07) 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. Anderseits 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 WBFG mit einem neuen § 14a vor. Der Vorschlag entsprach mit Ausnahme des dritten Absatzes dem im vorstehenden Abschnitt dargestellten Wortlaut. Anstelle des heute geltenden dritten Absatzes, wonach die Gemeinden allein die Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen und Darlehen bestimmen, schlug der Regierungsrat damals folgende Regelung vor:

[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 Wohnbaukommission, die den Regierungsrat in Fragen der Wohnbauförderung berät (§ 2 Wohnbauförderungsverordnung, WBFV, LS 841.1), hat die Möglichkeit zur Errichtung kommunaler Wohnraumfonds begrüsst und sich gleichzeitig für eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der für die Wohnbauförderung zur Verfügung stehenden Mittel auf weitere Berechtigte, d. h. für eine allgemeine Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, die nicht auf Personen unterhalb einer gewissen Vermögens- und Einkommensgrenze beschränkt ist, ausgesprochen. Entsprechend empfahl sie, den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Absatz 3 des Gegenvorschlags ersatzlos zu streichen (Vorlage 5057, Kapitel 3.3).

Dieses Anliegen hat die kantonsrätliche Kommission für Planung und Bau (KPB) aufgenommen und den entsprechenden Absatz 3 durch die heute geltende Version (*«[3]Die Gemeinden regeln die Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen und Darlehen.»*) ersetzt. Es war der Kommission *«wichtig, dass die Gemeinden selber, nicht der Regierungsrat, die Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen und Darlehen regeln»; «die einzelnen Gemeinden [sollen] das Sagen haben – sie kennen den Bedarf vor Ort» (Medienmitteilung KPB vom 28. November 2014).*

Der Kantonsrat stimmte am 2. März 2015 dem Gegenvorschlag mit dieser Änderung mit deutlicher Mehrheit (109 zu 55 Stimmen) zu. Die Initiative wurde in der Folge zurückgezogen. Die Initianten begründeten den Rückzug unter anderem damit, es sei ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, *«dass den Gemeinden das Recht eingeräumt wird, zwecks Schaffung kommunaler Fonds selber Substanzielles zum Bau von mehr bezahlbarem Wohnraum beizutragen.»* (Medienmitteilung «Wohnbaugenossenschaften Schweiz – Regionalverband Zürich», vom 2. März 2015).

Den Gemeinden steht damit in verschiedenster Hinsicht ein erheblicher Regulierungsspielraum zu. Insbesondere ist auch der Begriff «preisgünstige Mietwohnungen» i. S. v. § 14a WBFG eigenständig auszulegen und durch die Gemeinde zu bestimmen. Dadurch unterscheidet sich § 14a WBFG von § 49b Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1). In letzterem Fall ist es der Regierungsrat, der die Einzelheiten zur Beurteilung, ob preisgünstiger Wohnraum im Sinne der Bestimmung vorliegt, in einer Verordnung festzulegen hat (vgl. § 49 Abs. 2 PBG).

Kreis der Leistungsberechtigten

Zentralste Voraussetzung für eine Unterstützung aus dem Wohnraumfonds ist, dass sich eine Wohnbauträgerschaft während einer ausreichenden Laufzeit gemeinnützig i. S. v. § 24 Abs. 2 WBFV verhält. Der Wortlaut von § 14a WBFG lässt es alsdann zu, dass die neuen Fördermöglichkeiten auch den Gemeinden selber als Trägerinnen des kommunalen Wohnungsbaus zugutekommen. Die Materialien halten entsprechend fest: *«Die neuen Förderinstrumente stehen allen Erstellerinnen und Erstellern von preisgünstigen Wohnungen unabhängig von ihrer Rechtsform (öffentliche, private und institutionelle Trägerschaften) offen […]»* (Vorlage 5057, Kapitel 3.2).

Das Gemeindeamt des Kantons Zürich (GAZ), mit dem im Verlaufe des vergangenen Jahres ein intensiver Austausch über die Möglichkeiten kommunaler Wohnraumfonds stattgefunden hat, bestätigt, dass Gemeinden als kommunale Wohnbauträgerinnen selber Empfängerinnen von Leistungen aus dem Wohnraumfonds sein können, soweit für sie dafür im Grundsatz die gleichen Regulative und Voraussetzungen gelten wie für die anderen gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften.

Mehrere Wohnraumfonds pro Gemeinde

§ 14a WBFG lässt es den Gemeinden offen, ob sie einen oder mehrere kommunale Wohnraumfonds führen wollen. Beispielsweise können ein Wohnraumfonds zur Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit einer etwas breiteren Ausrichtung (wie vorliegend beantragt) und ein separater Wohnraumfonds zur gezielten Subventionierung von Wohnungen für Haushalte mit geringen Einkommen und Vermögen (später vorgesehen) nebeneinander geführt werden.

Auch diese Beurteilung wurde durch das Gemeindeamt des Kantons Zürich bestätigt.

2.2 Parlamentarische Vorstösse

a. Motion GR Nr. 2017/104

Am 12. April 2017 reichten die AL-, Grüne- und SP-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 Liegenschaftenverwaltung 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.

Die Motion wurde vom Gemeinderat am 6. Juni 2018 überwiesen. Am 17. Juni 2020 hat der Gemeinderat die Frist zur Erfüllung der Motion ein erstes Mal um zwölf Monate bis zum 6. Juni 2021 (GRB Nr. 2618/2020) und am 23. Juni 2021 um weitere drei Monate bis zum 6. September 2021 (GRB Nr. 4112/2021) verlängert. Das Finanzdepartement hat die Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderats in der Folge brieflich über weitere Verzögerungen informiert.

b. Postulat GR Nr. 2018/288

Am 26. September 2018 hat der Gemeinderat das Postulat GR Nr. 2018/288 betreffend «Einstellung von Bauland- und Liegenschaftsverkäufen bis zur Einrichtung des Wohnraumfonds» der Grüne-Fraktion überwiesen. Dieses ersucht den Stadtrat um Prüfung, *«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». Nur so könne *«gewährleistet werden, dass die Erträge wiederum in den Kauf von Land für den gemeinnützigen Wohnungsbau fliessen und wir dem Drittelsziel in der Gemeindeordnung näherkommen»*.

c. Postulat GR Nr. 2018/432

Am 28. November 2018 hat der Gemeinderat das dringliche Postulat GR Nr. 2018/432 betreffend «Anpassung des Zweckerhaltungsreglements, Verwendung der Mittel des Zweckerhaltungsfonds nach den Vorgaben von Art. 14a des kantonalen Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (kommunaler Wohnraumfonds)» der AL-Fraktion überwiesen. Dieses ersucht den Stadtrat um Prüfung, *«wie die Gelder des Zweckerhaltungsfonds in den künftigen kommunalen Wohnraumfonds zur Förderung des Kaufs von Bauland und Liegenschaften durch gemeinnützige Wohnbauträger (Motion 2017/104) überführt werden können»* (Textänderung gemäss GRB Nr. 618/2018). Die Mittel des Fonds sollen der von der Motion geforderten Dotation angerechnet werden. Dieses Anliegen erweist sich vorweg auf direktem Weg nicht mehr 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).

2.3 Städtische Wohnpolitik

Gemäss Art. 18 Abs. 3 GO sorgt die Stadt dafür, dass sich die Zahl der Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip der kostendeckenden Mieten verpflichtet sind, stetig erhöht. Art. 18 Abs. 4 GO verankert das Ziel, dass diese Wohnungen einen Drittel aller Mietwohnungen in der Stadt ausmachen sollen (Drittelsziel). Art. 155 GO hält fest, dass dieses Ziel bis zum Jahr 2050 erreicht werden soll.

Zur Umsetzung des wohnpolitischen Grundsatzartikels der Gemeindeordnung (Art. 2^{quater} gemäss der bis Ende 2021 gültigen GO, Art. 17–19 gemäss aktueller GO) hat der Stadtrat das Programm Wohnen formuliert (letztmals aktualisiert am 27. September 2017 mit STRB Nr. 778/2017). Eine der vier Stossrichtungen des Programms ist «Mehr gemeinnütziger und preisgünstiger Wohnungsbau». Dazu wurden zehn Massnahmen formuliert. Bei fünf von ihnen besteht eine direkte oder indirekte Korrelation in Bezug auf die Errichtung städtischer Wohnraumfonds.

- Massnahme 1: *«Die Stadt kauft auch in Zukunft Bauland beziehungsweise Häuser für den kommunalen Wohnungsbau und für die günstige Abgabe an andere gemeinnützige Wohnbauträgerschaften zum Richtlinienlandwert. […].»*
- Massnahme 4: *«Die Stadt treibt kommunale Wohnbauvorhaben aktiv voran. Sie realisiert laufend kommunale Wohnbauprojekte, inklusive Projekte der städtischen Stiftungen. […]. Bei der Entwicklung von städtischen Infrastrukturen untersucht sie die Möglichkeit von Mischnutzungen […].»*
- Massnahme 6: *«Künftig sollen Rückzahlungen von Subventionsdarlehen und weitere definierte Beiträge in kommunale Fonds de Roulement fliessen können. Die Stadt schafft einen kommunalen Fonds zur Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen […].»*

- Massnahme 7: *«Die Abschreibungsbeiträge der Stiftung PWG zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen werden fortgeführt. […].»*
- Massnahme 10: *«Die Stadt setzt sich beim Kanton dafür ein, dass zusätzlich zu den ökologischen Mehrkosten neu auch diejenigen verdichteten Bauens (auch bei Hochhausbauten) bei den Kostenlimiten für subventionierten Wohnungsbau berücksichtigt werden. […].»*

Mit Blick auf die wachsenden Herausforderungen bei der Umsetzung des Auftrags gemäss Art. 17–19 GO hat der Stadtrat am 19. Dezember 2019 einen Strategie-Schwerpunkt «Wohnpolitik: Neue und optimierte Instrumente» (SSP Wohnen) gesetzt und die Wichtigkeit einer aktiven Wohnpolitik in der Stadt bekräftigt (STRB Nr. 1114/2018). Eines der sieben darin enthaltenen Teilprojekte (TP) betrifft den Wohnraumfonds («TP 2: Umsetzung des kommunalen Wohnraumfonds» [§ 14a Wohnbauförderungsgesetz, WFG, LS 841]), durch den Vorhaben des gemeinnützigen Wohnungsbaus finanziell gefördert werden.

3. Förderinstrumente und Ergänzungsbedarf

3.1 Bestehende Förderinstrumente

Allgemeine Förderung gemeinnütziger Wohnungen

Die klassischen städtischen Instrumente zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und zur Erreichung des Drittelsziels sind:

- Erstellung städtischer Wohnsiedlungen
- Erwerb von Bauland und Wohnliegenschaften durch die Stadt
- Errichtung und Alimentierung städtischer Wohnbaustiftungen (öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit) zum Erwerb und zur Realisierung von Wohnbauten
- Abgabe von Bauland und Wohnliegenschaften im Baurecht an private gemeinnützige Wohnbauträgerschaften und städtische Wohnbaustiftungen zum Richtlinienlandwert
- Gewährung von Darlehen an private gemeinnützige Wohnbauträgerschaften für den Erwerb bebauter oder unbebauter Grundstücke, für die Erstellung von Neubauten und für die Durchführung von Umbauten (durch die Pensionskasse Stadt Zürich, wobei für zweite Hypotheken, sogenannte Restfinanzierungsdarlehen, eine Verlustdeckungsgarantie durch die Stadt besteht [vgl. Hypothekarreglement Pensionskasse Stadt Zürich])
- Beteiligung am Genossenschaftskapital durch die Übernahme von Anteilen
- Gewährung von Abschreibungsbeiträgen (bislang nur an die städtische Stiftung PWG)

Diese Förderinstrumente stützen sich entweder auf die durch die Gemeinde und den Gemeinderat beschlossenen «Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» («Grundsätze 24», AS 841.110) und entsprechende Folgebeschlüsse und Ausführungserlasse oder auf Beschlüsse der zuständigen Organe im Rahmen ihrer allgemein gültigen Finanzkompetenzen.

Subventionierte Wohnungen

Neben der allgemeinen Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus richtet die Stadt (in der Regel zusammen mit dem Kanton) auch zusätzliche Leistungen aus, um einen gewissen Anteil an gemeinnützigen Wohnungen, die zur Kostenmiete vermietet werden, für Haushalte mit geringem Einkommen und Vermögen gezielt zu verbilligen (subventionierte Wohnungen). Für solche Wohnungen gelten einerseits gewisse Mindeststandards, zum Beispiel was die Flächen oder die hindernisfreie Ausgestaltung betrifft, andererseits aber auch Maximallimiten für die Land- und Baukosten (vgl. §§ 6–6c WBFV). Zudem wird die Einhaltung der Vorgaben zur Wohnungsbelegung und zu den wirtschaftlichen Verhältnissen der Mieterschaft regelmässig behördlich kontrolliert. Die Subventionierung kann für Wohnungen privater gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften (mittels zinsloser Darlehen) oder für Wohnungen der Stadt oder von städtischen Stiftungen (mittels Investitionsbeiträgen) erfolgen.

Die Subventionierung von Wohnungen hat ihre Rechtsgrundlage in den jeweils von der Gemeinde bewilligten Rahmenkrediten, den sogenannten Wohnbauaktionen (vgl. letztmals Wohnbauaktion 2017, GR Nr. 2016/283).

3.2 Notwendige Ergänzung durch städtische Wohnraumfonds

3.2.1 Wohnraumfonds zur Förderung gemeinnütziger Wohnungen

Herausforderung Drittelsziel

Der Weg zur Erreichung des seit zehn Jahren in der Gemeindeordnung verankerten Drittelsziels (vgl. vorstehend Kapitel 2.3) ist herausfordernd. Zwar ist die absolute Anzahl gemeinnütziger Wohnungen in der Stadt in den letzten Jahren stark gewachsen, doch konnte damit aufgrund des ebenso starken Wachstums bei den übrigen Wohnungen der relative Anteil gemeinnütziger Wohnungen am Gesamtbestand lediglich stabil gehalten werden. Per Ende 2019, der letzten exakten Erhebung, betrug der Anteil gemeinnütziger Wohnungen im engeren Sinne 26,4 Prozent und der Anteil gemeinnütziger Wohnungen im weiteren Sinne 29,3 Prozent (zur letzteren Kategorie zählen Wohnungen von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften, die sich nicht oder nicht exakt nach dem Kostenmiete-Modell gemäss kantonalen und städtischen Wohnbauförderungsgrundlagen richten – vgl. zum Ganzen: Berichterstattung des Stadtrats an den Gemeinderat zum wohnpolitischen Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung vom 9. September 2020, GR Nr. 2020/383).

Aufgrund der Dynamik auf dem gesamten Wohnungsmarkt erfordert bereits das Halten des relativen Anteils an gemeinnützigen Wohnungen in den kommenden Jahren grosse Anstrengungen seitens der Stadt, der städtischen Stiftungen und der privaten gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften.

Situation auf dem Immobilienmarkt

Verfügbare Wohnungen in der Stadt Zürich sind seit Jahren knapp und die Leerstandsquoten entsprechend tief. Hinzu kommt, dass viele Investoren Möglichkeiten für ertragsstabile Anlagen wie Immobilien in Städten aufgrund des ebenfalls seit Jahren bestehenden Niedrigzinsumfelds mit hoher Nachfrage suchen. Die Kombination aus hoher Wohnungsnachfrage, tiefen Zinsen und Boden als nicht vermehrbarem Gut führt zu einem entsprechend sehr hohen und

nach wie vor steigenden Immobilienpreisniveau in Zürich (vgl. u. a. «Weiterhin steigende Zürcher Immobilienpreise», Publikation Statistik Stadt Zürich, 9. August 2018, https://www.stadtzuerich.ch/content/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2018-08-09_Weiterhin-steigende-Zuercher-Immobilienpreise.html; ZWEX Zürcher Wohneigentumsindex, ZKB, https://www.zkb.ch/de/private/hypotheken-immobilien/rechner-hilfsmittel/wohneigentumsindex.html; Transaktionspreisindizes Fahrländer Partner, https://fpre.ch/marktdaten/marktbeobachtung/immobilien-indizes/interaktive-analyse-immobilien-indizes/).

Die gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften erstellen, erhalten und erwerben vorzugsweise preisgünstigen Wohnraum, den sie zu Kostenmiete anbieten (vgl. «Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz», https://www.wbg-schweiz.ch/dienstleistungen/fachpublikationen/171/charta). Das hohe Preisniveau und die anhaltende Preisentwicklung erschweren oder verunmöglichen es ihnen, ihren Bestand an Wohnungen, deren Mietpreise für breite Bevölkerungsschichten tragbar sind, durch Erwerb von Bauland oder Wohnliegenschaften zu erhöhen. Noch grösser sind die Herausforderungen, wenn es darum geht, auf neu erworbenem Bauland die Kostenlimiten für subventionierte Wohnungen einzuhalten.

Ökologische Herausforderungen

Die Stadt, ihre Wohnbaustiftungen und private gemeinnützige Wohnbauträgerschaften nehmen seit Langem eine Vorreiterrolle ein, wenn es darum geht, beim Wohnungsbau ökologischen Aspekten die notwendige Beachtung zu schenken. Sie leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der umwelt- und energiepolitischen Ziele der Stadt. Ökologische Massnahmen können indessen mit höheren Investitionen verbunden sein und damit den Kostendruck erhöhen.

Notwendigkeit von Abschreibungs- oder Investitionsbeiträgen aus Wohnraumfonds

Stellt bereits das Halten des relativen Anteils an gemeinnützigen Wohnungen eine Herausforderung dar (vgl. vorstehend), so ist dessen Steigerung unter den aktuellen Rahmenbedingungen ohne zusätzliche Unterstützung kaum möglich.

Ein städtischer Wohnraumfonds kann zusätzliche Unterstützung leisten, indem er den Erwerb von Baugrundstücken und Wohnliegenschaften gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften mit Beiträgen unterstützt und sich an bestimmten Zusatzkosten bei sozialverträglicher Verdichtung oder besonderen ökologischen Massnahmen beteiligt. Eine Möglichkeit, die bisher – in begrenztem Umfang – der städtischen Stiftung PWG vorbehalten ist (vgl. Kapitel 3.1, Abschnitt «Allgemeine Förderung gemeinnütziger Wohnungen»).

Abschreibungs- oder Investitionsbeiträge aus einem Wohnraumfonds an Erwerb, Bau oder Sanierung, die nicht rückzahlungspflichtig sind (vorbehältlich einer Zweckentfremdung des begünstigten Objekts), werden bei der Bilanzierung auf Empfängerseite in Abzug gebracht. Sie leisten dadurch einen rasch und klar bestimmbaren und überdies dauerhaften Beitrag zur Reduktion der Anlagekosten. Damit lässt sich in vielen Fällen erreichen, dass trotz höherer Erwerbs- oder Sanierungspreise bei einem Vorhaben

- ein für breite Bevölkerungsschichten tragbares Mietzinsniveau realisiert und/oder beibehalten werden kann,
- die übrige Finanzierung erleichtert wird,
- die Investitionskostenlimiten für den subventionierten Wohnungsbau eingehalten werden.

Auch wenn durch diese neuen Unterstützungsmöglichkeiten nicht in jedem Fall und insbesondere nicht bei jedem Preisniveau einem Vorhaben zum Erfolg verholfen werden kann, können sie entscheidend dazu beitragen, dass durch gemeinnützige Wohnbauträgerschaften auch im noch auf längere Zeit sehr anspruchsvollen Umfeld mehr Optionen zum Ausbau ihres Bestandes wahrgenommen werden können.

Das neue Instrument, das nur mit Beiträgen operiert, ist eine sinnvolle Ergänzung der bestehenden finanziellen Förderinstrumente. Die Möglichkeit für Darlehen besteht bereits und kann auch weiterhin genutzt werden. Die bisherigen Abschreibungsbeiträge an die PWG können separat fortgeführt oder in den neuen Wohnraumfonds integriert werden.

Stadt als kommunale Wohnbauträgerin gleichstellen

Mit Einführung des neuen Gemeindegesetzes haben sich Änderungen im Bereich der Abschreibungen für die stadteigenen Liegenschaften ergeben. Früher konnten die Gemeinden zusätzliche Abschreibungen vornehmen, sofern diese im Budget eingestellt waren (§ 137 Abs. 4 altGG). So wurde beispielsweise für die noch unter dem alten Gemeinderecht entwickelte Wohnsiedlung Leutschenbach durch die Gemeinde mit dem Objektkredit auch eine Buchwertabschreibung beim Land von rund 9,4 Millionen Franken genehmigt, um damit den Richtlinienlandwert und so letztlich die Gesamtinvestitionskostenlimiten gemäss WBFV zu erreichen. Im neuen Gemeindegesetz sind solche Zusatzabschreibungen nicht mehr vorgesehen. Hingegen ergibt sich die Möglichkeit, über Beiträge aus einem kommunalen Wohnraumfonds in Übereinstimmung mit dem neuen Gemeinderecht den gleichen Effekt zu erzielen. Gemäss § 25 Abs. 1 Gemeindeverordnung (VGG, LS 131.11) wird das Verwaltungsvermögen zum Anschaffungswert abzüglich erhaltener Beiträge bilanziert (Aktivierung der Nettoinvestitionen). Das können auch Beiträge aus einem kommunalen Wohnraumfonds an gemeindeeigene Liegenschaften (kommunaler gemeinnütziger Wohnungsbau) sein, wenn dies im entsprechenden Gemeindeerlass so bestimmt ist (vgl. Kapitel 2.1, Abschnitte «Allgemeines» und «Kreis der Leistungsberechtigten»).

Die Errichtung des kommunalen Wohnraumfonds hat entsprechend nicht nur für die privaten gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften und die städtischen Wohnbaustiftungen, sondern auch für die Stadt als Trägerin des kommunalen Wohnungsbaus grosse Bedeutung.

3.2.2 Wohnraumfonds für subventionierte Wohnungen

Die Förderung subventionierter Wohnungen und die Erhöhung ihres Anteils ist ein weiteres strategisches Ziel der städtischen Wohnpolitik. Die Anzahl der so für Haushalte mit klar definierten Einkommenslimiten verbilligten Wohnungen hat sich in den letzten Jahren stabilisiert, nachdem sie zuvor deutlich zurückgegangen ist.

Dieses Förderinstrument soll im bewährten Rahmen (vgl. Kapitel 3.1, Abschnitt «Subventionierte Wohnungen») fortgeführt, indessen in Bezug auf die Ausgestaltung der Finanzierungs-

gefässe ergänzt werden. Angestrebt wird die Überführung in ein «Fonds de Roulement»-System, bei dem künftig insbesondere Rückzahlungen von Subventionsdarlehen in einen separaten Wohnraumfonds für subventionierte Wohnungen zurückfliessen (vgl. Kapitel 2.3, Programm Wohnen, Massnahme 6). Die Mittel stehen dann für weitere Subventionsvorhaben zur Verfügung und können so künftige Rahmenkredite für Wohnbauaktionen entlasten oder zu gegebener Zeit sogar weitestgehend ersetzen.

Ein direkter oder gar zwingender Zusammenhang zwischen der Errichtung eines solchen Wohnraumfonds für subventionierte Wohnungen mit der aktuellen Vorlage besteht nicht. Die Stadt kann ohne Weiteres zwei separate Wohnraumfonds i. S. v. § 14a WBFG mit differenzierter Ausrichtung führen (vgl. Kapitel 2.1, Abschnitt «Mehrere Wohnraumfonds pro Gemeinde») oder auf einen von ihnen verzichten. Die Schaffung des Fonds für subventionierte Wohnungen wird entsprechend separat im Rahmen einer der nächsten Wohnbauaktionsvorlagen weiterverfolgt.

Ein indirekter Zusammenhang besteht insofern, als Beiträge aus dem Wohnraumfonds zur Förderung gemeinnütziger Wohnungen (Gegenstand der heutigen Vorlage) dazu beitragen, dass bei Wohnbauvorhaben die Investitionskostenlimiten für den subventionierten Wohnungsbau eingehalten werden können. Die Frage, ob ein Teil dieser Wohnungen zusätzlich für Haushalte mit geringem Einkommen und Vermögen vergünstigt (subventioniert) werden soll, bleibt jedoch immer separat zu beantworten.

4. Umsetzungsschritte

4.1 Verankerung in der GO

Die Errichtung des Wohnraumfonds hat durch einen Gemeindeerlass zu erfolgen. Ein solcher kann durch die Stimmberechtigten oder durch den Gemeinderat, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, beschlossen werden (vgl. Kapitel 2.1, Abschnitt «Allgemeines»). Die Motion GR Nr. 2017/104 schlägt eine relativ detaillierte Ergänzung der GO vor. Die nun vorliegende Vorlage nimmt die inhaltlichen Anliegen der Motion auf, möchte diese aber in Form einer Kreditvorlage zur Fondspeisung mit gleichzeitigem Erlass einer Wohnraumfondsverordnung (VWRF) durch den Gemeinderat umsetzen. Dieser Weg bietet mehr Flexibilität, um auf allfällige künftige Änderungsanliegen zeitnah reagieren zu können, was angesichts des mit dem Wohnraumfonds betretenen Neulands ein wesentlicher Vorteil sein kann.

Dem Anliegen der Motion nach einer Regelung auf Stufe GO und der Bedeutung des neuen zusätzlichen Instruments zur Förderung des gemeinnützigen preisgünstigen Wohnungsbaus soll indessen Rechnung getragen werden, indem die Führung des städtischen Wohnraumfonds im Grundsatz in der GO verankert wird. Da diese Verankerung für das Bestehen und Funktionieren des Fonds, wie er mit dieser Vorlage umgesetzt werden soll, weder eine rechtliche noch eine sachliche Voraussetzung ist, sondern der langfristigen Etablierung des Fördermittels dient, soll sie über eine parallele Vorlage den Stimmberechtigten separat vorgelegt werden.

Um eine Vorstellung von der Regelungstiefe der entsprechenden GO-Bestimmungen und damit ein Gesamtbild zu erhalten, werden sie hier ebenfalls dargestellt:

Art. 155a GO Wohnraumfonds

[1] Die Stadt führt einen städtischen Wohnraumfonds nach dem Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung zur Bereitstellung von preisgünstigen, für breite Bevölkerungsschichten tragbaren Mietwohnungen.

[2] Die Ausrichtung der Leistungen orientiert sich an den Zielen gemäss Art. 18.

[3] Sie erfolgt an öffentliche und private gemeinnützige Wohnbauträgerschaften für:

a. den Erwerb von Wohnbaugrundstücken und Wohnliegenschaften;

b. den Bau und die Erneuerung von Mietwohnungen.

Art. 54 GO Rechtsetzung a. Erlasse

[1] Der Gemeinderat ist zuständig für den Erlass von Verordnungen.

[2] Er erlässt insbesondere die wesentlichen Bestimmungen über:

lit. a-g unverändert;

h. die städtischen Wohnraumfonds.

Unter Berücksichtigung der langfristigen Geltungsperspektive der neuen GO-Bestimmung spricht Art. 155a GO von der Ausrichtung von Leistungen. Dieser Begriff umfasst sowohl Beiträge als auch Darlehen und deckt damit das ganze gemäss § 14a WBFG Zulässige ab. Zwar sind in der aktuell vorgelegten VWRF mit Blick auf die gegenwärtigen Herausforderungen und die bereits bestehenden Förderinstrumente lediglich Beiträge vorgesehen, doch lässt sich nicht ausschliessen, dass zu einem späteren Zeitpunkt je nach Entwicklung aller Rahmenbedingungen eine Anpassung der Verordnung notwendig wird.

4.2 Anfangsdotation und künftige Äufnung des Wohnraumfonds

Alimentierungsanliegen in parlamentarischen Vorstössen

Die bisherigen parlamentarischen Vorstösse zum Wohnraumfonds haben sich auch zur Alimentierung des Fonds geäussert (vgl. Kapitel 2.2). Gemäss Motion GR Nr. 2017/104 sollen dem Fonds eine Anfangsdotation von 50 Millionen Franken und jährliche Zuweisungen von mindestens 10 Millionen Franken zukommen. Die Höhe der Anfangsdotation wird mit dem Aufwertungsgewinn aus der Neubewertung der Liegenschaften des Finanzvermögens im Jahr 2016 im Umfang von rund 53 Millionen Franken begründet (mittlerweile hat allerdings eine weitere Neubewertung stattgefunden, aus der eine Abwertung um rund 49 Millionen Franken resultierte [STRB Nr. 762/2019, Kapitel 6]). Das Postulat GR Nr. 2018/288 zielt darauf ab, Liegenschaftsverkäufe erst wieder in Erwägung zu ziehen, wenn es möglich ist, die damit erzielten «Erträge» (gemeint: Buchgewinne) in den Wohnraumfonds fliessen zu lassen. Das zeigte bereits Vorwirkung. Beim Verkauf zweier Liegenschaften des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich im Kanton Graubünden im Jahr 2021 sicherte das Finanzdepartement der zuständigen Gemeinderatskommission auf Wunsch hin zu, dass der aus dem Verkauf der Stadtkasse zufliessende Buchgewinn (rund 2 Millionen Franken) bei der Erstdotation zusätzlich berücksichtigt wird. Mit Postulat GR Nr. 2018/432 soll erreicht werden, dass die Gelder des ehemaligen Zweckerhaltungsfonds von rund 25 Millionen Franken, die bei Auflösung in die Stadtkasse geflossen sind, dem Wohnraumfonds gutgeschrieben werden.

Restkreditsumme aus dem Rahmenkredit «Aktive städtische Wohnpolitik»

Am 1. April 1990 bewilligten die Stimmberechtigten den Rahmenkredit «Aktive städtische Wohnbaupolitik» über 100 Millionen Franken mit folgender Zweckbestimmung: *«Für die Gewährung von Abschreibungsbeiträgen zur Verbilligung der Mietzinse im Zusammenhang mit dem Erwerb von Wohnliegenschaften ins Finanzvermögen wird ein Rahmenkredit von 100 Mio. Franken bewilligt.»* Mit Beiträgen zulasten dieses Rahmenkredits wurden in den Jahren 1989 und 1990 die Erwerbspreise von 41 Mehrfamilienhäusern, die die Stadt erworben hat, so weit abgeschrieben, dass tragbare Mieten für die Mieterschaft entstanden. Seither wurde der Kredit nicht mehr beansprucht (vgl. zu den Gründen STRB Nr. 530/1993 sowie GR Nr. 2012/34). Die Restkreditsumme von rund 70 Millionen Franken wird bis heute unter den Verpflichtungskrediten im Anhang zur Rechnung fortgeschrieben und steht grundsätzlich noch zur Verfügung. Er darf jedoch nur für den vorgeschriebenen Zweck eingesetzt werden.

Der Rahmenkredit ist allein auf Liegenschaftskäufe durch die Stadt ausgerichtet. Die Zweckbestimmung nennt den Erwerb von Liegenschaften ins Finanzvermögen, weil damals die städtischen Wohnliegenschaften dem Finanzvermögen zugewiesen waren. Das ist seit 2009 bei den städtischen Wohnsiedlungen und seit 2017 auch bei den städtischen Einzelwohnliegenschaften nicht mehr der Fall (vgl. STRB Nr. 1049/2016 [GR Nr. 2016/453]). Die Verwendung der Restkreditsumme in seiner ursprünglichen (aus heutiger Sicht zu eng formulierten) Zielrichtung steht denn auch in Konflikt mit den aktuellen finanzhaushaltrechtlichen Grundlagen. Bei diesen Prämissen soll der Rahmenkredit mit dieser Vorlage aufgehoben werden. Eine formelle Übertragung der Restkreditsumme auf einen neuen Rahmenkredit zur Speisung des Wohnraumfonds ist nicht möglich. Die Auflösung kann indessen indirekt bei der Festlegung der Kredithöhen zur Alimentierung des Wohnraumfonds mitberücksichtigt werden.

Anfangsdotation (Objektkredit) und weitere Äufnung (Rahmenkredit)

Zentral für das Funktionieren des neuen Förderinstruments wird es sein, dass die Beiträge aus dem Wohnraumfonds zeitgerecht gesprochen werden können. Dies bedingt vorab eine ausreichende Alimentierung des Fonds, um nicht bereits bei den ersten grösseren Projekten einen erneuten Entscheid der Stimmberechtigten erwirken zu müssen. Auf der anderen Seite macht es keinen Sinn, umfangreiche Mittel aus dem Haushalt definitiv in eine Spezialfinanzierung (Fonds) einzulegen, wenn sie dort noch nicht benötigt werden. Diesen unterschiedlichen Interessen soll durch das Zusammenspiel eines Objektkredits für eine ausreichende Anfangsdotation mit einem Rahmenkredit für die tranchenmässige künftige Äufnung, die sich nach dem effektiven Bedarf richtet, Rechnung getragen werden.

Mit Blick auf die in den parlamentarischen Vorstössen vorgebrachten Alimentierungsanliegen, die Restkreditsumme des aufzuhebenden Rahmenkredits «Aktive städtische Wohnpolitik» sowie die aktuellen Herausforderungen und erwarteten Projekte erweist sich folgende Ausgestaltung der Kredite als sachgerecht:

- Objektkredit zur Anfangsdotation im Umfang von 100 Millionen Franken
- Rahmenkredit für die weitere Äufnung im Umfang von 200 Millionen Franken

Die Zuständigkeit für die Aufteilung des Rahmenkredits in einzelne Objektkredite zur künftigen Äufnung des Fonds soll beim Gemeinderat liegen. Dies in Übereinstimmung mit dem Konzept,

das der VWRF zugrunde liegt: Da der Wohnraumfonds Abschreibungs- und Investitionsbeiträge ausrichtet, die nicht rückzahlungspflichtig sind, soll der Gemeinderat gemäss Verordnung auch bei der Beitragsausrichtung ab einer bestimmten Grössenordnung miteingebunden werden (vgl. Kapitel 4.3, Abschnitt «Grundsätzliche Ausrichtung des Erlasses» sowie Art. 13, 16, 19, 21 und 23 VWRF).

4.3 Erlass einer Wohnraumfondsverordnung

Vorbereitender Fachaustausch

Das neue Instrument zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus kann nur dann die gewünschte Wirkung erzielen und zur Erreichung des Drittelsziels beitragen, wenn es von den potentiell Beitragsberechtigten sinnvoll genutzt werden kann, um ihren Wohnungsbestand zu erhöhen. Zu diesem Zweck wurde mit den betroffenen Kreisen ein intensiver Fachaustausch geführt. Ein besonderes Gewicht kam dabei den Beurteilungen durch den Verband «Wohnbaugenossenschaften Schweiz – Regionalverband Zürich» zu, der den Anstoss zur Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung von Wohnraumfonds durch die Gemeinden gegeben hat (vgl. Kapitel 2.1, Abschnitt «Allgemeines»). Ebenso wurde mit Blick auf die Bedeutung des Fonds für die Stadt als Trägerin des kommunalen gemeinnützigen Wohnungsbaus (vgl. Kapitel 3.2.1, Abschnitt «Stadt als kommunale Wohnbauträgerin gleichstellen») die Ausgestaltung des neuen Instruments eingehend mit Liegenschaften Stadt Zürich erörtert. In den Fachaustausch miteinbezogen waren überdies Vertretungen der städtischen Wohnbaustiftungen. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse wurden bei der Entwicklung der VWRF laufend berücksichtigt.

Grundsätzliche Ausrichtung des Erlasses

Die Verordnung nutzt den Handlungsspielraum, den das übergeordnete Recht (§ 14a WBFG) für die Ausgestaltung kommunaler Wohnraumfonds gewährt, sei es in Bezug auf die möglichen beitragsberechtigten juristischen Personen (öffentliche und private gemeinnützige Wohnbauträgerschaften), sei es in Bezug auf die beitragsberechtigten Vorhaben (Erwerb, Bau und Erneuerung). Damit geht sie teilweise über die Motion GR Nr. 2017/104 (vgl. Kapitel 2.2) hinaus, um möglichst viele Optionen zur Erhöhung des Bestandes an gemeinnützigen Wohnungen in der Stadt Zürich im Grundsatz offen zu halten. Weniger weit als im Text der Motion vorgeschlagen reicht die Regelung hingegen betreffend der aus dem Fonds ausgerichteten Leistungsarten. Während die Motion Abschreibungsbeiträge und zinsgünstige oder unverzinsliche Darlehen vorschlägt, sieht die VWRF nur die Gewährung von bilanzwirksamen Abschreibungs- und Investitionsbeiträgen vor, da die Förderung über die Gewährung von Darlehen bereits über bestehende bewährte Förderinstrumente abgedeckt ist (vgl. Kapitel 3.1). Sollte sich in Bezug auf die Darlehensgewährung in der Praxis ein Anpassungsbedarf zeigen, wäre dieser in erster Linie beim bereits dafür bestehenden Förderinstrument zu berücksichtigen.

Die Verordnung umfasst fünf Grundtypen beitragsberechtigter Vorhaben:

- Erwerb von Baugrundstücken
- Erwerb von Mietwohnungen
- Bau von Mietwohnungen
- Erneuerung erworbener Liegenschaften
- Erneuerung von Bestandesliegenschaften

Viele Aspekte bei solchen Vorhaben sind vergleichbar, andere stark vom konkreten Einzelfall geprägt. Die VWRF kann nicht alle Details im Voraus regeln, schafft aber für alle Grundtypen ein Vorgehensraster durch Festlegung von:

- Beitragsvoraussetzungen (Bedingungen)
- Betragsrahmen (Zuständigkeiten)
- Beitragsbemessungskriterien (Orientierung)

Wichtigste Richtschnur für die Beitragsbemessung bildet immer das Verhältnis zwischen den aus dem Fonds auszurichtenden Mitteln und den damit erzielbaren Wirkungen (Beitrag zum Drittelsziel, erzieltes Mietpreisniveau usw.). Das beinhaltet unweigerlich auch Ermessensspielraum. Diesem Umstand wird bei der Festsetzung des Beitragsrahmens Rechnung getragen, indem Beiträge, die eine bestimmte Betragshöhe oder eine bestimmte Abweichung zu Referenzwerten überschreiten, durch den Gemeinderat zu beschliessen sind und damit eine breitere Abstützung erfahren.

Die Kompetenz für den Erlass von Ausführungsbestimmungen liegt grundsätzlich beim Stadtrat (vgl. Kapitel 6, Abschnitt «Zuständigkeiten»; Art.86 Abs. 2 lit. a GO).

Kurzkommentierung der einzelnen Bestimmungen

1. Teil Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 (Zweck): Abs. 1 und 2 der Zweckbestimmung lehnen sich bewusst an den Wortlaut von Art. 17 und 18 Abs. 3 und 4 GO an. Sie übernehmen damit die Zielsetzungen des wohnpolitischen Grundsatzartikels. Im Zentrum steht das Erreichen des Drittelsziels. Auf die Unterstützung dieses Ziels ist der städtische Wohnraumfonds ausgerichtet (Abs. 3).

Zwar gibt Abs. 2 der Zweckbestimmung den Wortlaut von Art. 18 Abs. 3 GO (*«Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen und Wohnbauträgern, die ohne Gewinnabsicht dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind»*) lediglich verkürzt wieder, doch steht i. V. m. Art. 10 und 11 VWRF ausser Zweifel, dass es um dieselben Wohnungen geht.

Art. 2 (Gegenstand): Die Bestimmung zum Gegenstand ist selbstredend. Sie spiegelt die VWRF als vollständigen Erlass zur Errichtung eines kommunalen Wohnraumfonds i. S. v. § 4 Abs. 2 GG.

Art. 3 (Geltungsbereich; Beiträge für preisgünstige Wohnungen): Der Wohnraumfonds richtet Abschreibungs- und Investitionsbeiträge aus, jedoch keine Darlehen (Abs. 1). Das Spektrum der beitragsberechtigten Vorhaben umfasst alle Optionen, die § 14a WBFG zulässt, d. h. Erwerbs-, Bau- und Erneuerungsvorhaben (Abs. 2). Es wird dazu auf die Erläuterungen im Abschnitt «Grundsätzliche Ausrichtung des Erlasses» verwiesen.

Die Beiträge sollen auf Empfängerseite zu einer rasch bestimmbaren, dauerhaften Reduktion der Anlagekosten führen (vgl. Kapitel 3.2.1). Sie sind deshalb, vorbehältlich einer Zweckentfremdung des begünstigten Objekts (vgl. Art. 32 VWRF), nicht rückzahlungspflichtig (Abs. 3).

Art. 4 (Geltungsbereich; zusätzliche Leistungen für subventionierte Wohnungen): Diese Bestimmung dient der Abgrenzung des Geltungsbereichs des vorliegenden Wohnraumfonds zum bestehenden Förderinstrument für subventionierte Wohnungen und einem allenfalls dafür separat errichteten Wohnraumfonds (vgl. Kapitel 3.2.2).

Art. 5 (Fondsmittel; Äufnung): Die Äufnung des Wohnraumfonds hat sich nach den allgemein gültigen Ausgabenkompetenzen zu richten (vgl. Kapitel 2.1, Abschnitt «Allgemeines»). Abs. 1 lit. a und b sowie Abs. 2 spiegeln im Grundsatz die aus der aktuellen Kreditvorlage (Objektkredit für Anfangsdotation, Rahmenkredit für weitere Äufnungen durch den Gemeinderat) resultierende Ausgangslage. Sie gilt aber auch für allfällig später folgende Rahmenkredite. Grundsätzlich haben die Stimmberechtigten gleichzeitig mit dem Rahmenkredit auch die Zuständigkeit für die Aufteilung in einzelne Objektkredite zu beschliessen (vgl. Kapitel 6, Abschnitt «Zuständigkeiten»). Abs. 3 geht jedoch davon aus, dass diese Zuständigkeit auch bei künftigen Rahmenkrediten beim Gemeinderat liegt (vgl. Begründung unter Kapitel 4.2, Abschnitt «Anfangsdotation (Objektkredit) und weitere Äufnung (Rahmenkredit)»).

Für die Fondsäufnung zulasten des Rahmenkredits durch den Gemeinderat statuieren Abs. 2 und 3 drei Regeln: Zum einen können Fondszuweisungen periodisch (z. B. jährlich) oder einzelfallbezogen (z. B. aus Anlass eines erzielten Buchgewinnes oder im Hinblick auf ein bestimmtes Vorhaben) beschlossen werden. Zum andern haben alle Fondszuweisungen (mit denen die eigentliche Ausgabe finanztechnisch erst erfolgt; vgl. Kapitel 6, Abschnitt «Zuständigkeiten») den Zustand des Finanzhaushalts und seine erwartete Entwicklung zu berücksichtigen. Und letztlich sind keine Fondszuweisungen möglich, wenn die städtische Rechnung einen Bilanzfehlbetrag aufweist.

Abs. 1 lit. c hält fest, was bereits § 14a Abs. 2 WBFG vorgibt: Rückzahlungen von Beiträgen, die vorliegend nur im Falle der Zweckentfremdung gemäss Art. 32 VWRF vorgesehen sind, müssen wieder dem Fonds zufliessen.

Art. 6 (Fondsmittel; Begrenzung): Mit der Äufnung des Wohnraumfonds werden finanzielle Mittel dem allgemeinen Haushalt entnommen und stehen nur noch für die Zwecke des Fonds zur Verfügung. Entsprechend sollen diesem nicht mehr Mittel zugewiesen werden, als dafür in naher Zukunft Bedarf besteht (vgl. Kapitel 4.2, Abschnitt «Anfangsdotation (Objektkredit) und weitere Äufnung (Rahmenkredit)»). Art. 6 legt eine absolute Obergrenze für den Fondsbestand fest. Da sich der Gemeinderat bei seinen Fondszuweisungen zulasten des Rahmenkredits zum einen am Bedarf orientieren wird und zum andern über eine hohe Flexibilität verfügt (vgl. Art. 5 Abs. 2), ist nicht zu erwarten, dass die Fondsobergrenze die zeit- und sachgerechte Ausrichtung von Beiträgen zu irgendeinem Zeitpunkt in unbeabsichtigtem Masse beeinträchtigt.

Art. 7 (Fondsmittel; Minimalbestand und Verzinsung): Beiträge i. S. v. Art. 3 oder anderweitige Verpflichtungen zulasten des Fonds (vgl. insbesondere Art. 36 Abs. 3) dürfen nur gesprochen werden, soweit der Fonds dafür über ausreichende Mittel verfügt; ein negativer Fondsbestand ist nicht zulässig. Der Fondbestand wird nicht verzinst (vgl. Begründung unter Kapitel 5). Die Vorgaben gemäss Artikel 7 bilden geltende finanzhaushaltrechtliche Vorgaben ab und haben entsprechend deklaratorischen Charakter.

Art. 8 (Anspruch): Es kann und soll nicht jedes Vorhaben zu jedem Preis mit Beiträgen aus dem Wohnraumfonds unterstützt werden. Die begrenzten Mittel sind möglichst wirksam einzusetzen (vgl. vorstehend unter «Grundsätzliche Ausrichtung des Erlasses»). Dabei spielt auch ein gewisses Ermessen eine Rolle. Einen Rechtsanspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen kann es dementsprechend nicht geben. Der Stadtrat wird indessen beim Erlass der

Ausführungsbestimmungen der rechtsgleichen Umsetzung der Verordnung die notwendige Beachtung schenken.

2. Teil Beitragsberechtigung

I. Personen

Art. 9 (Juristische Personen): Gemeinnützige Wohnbauträgerschaften müssen als juristische Personen organisiert sein. Die mit ihrer Charakterisierung einhergehenden Verpflichtungen zur dauerhaften Sicherstellung des gemeinnützigen Wohnraums lassen sich ohne diese Organisationsform in der Praxis nicht erfüllen. Privatpersonen und Gesellschaften ohne eigene Rechtspersönlichkeit zählen daher nicht zum beitragsberechtigten Personenkreis.

Die Aufzählung der berechtigten juristischen Personen stellt klar, dass nicht nur private Wohnbauträgerschaften wie beispielsweise Wohnbaugenossenschaften, sondern auch die Stadt selber, soweit sie als Trägerin des kommunalen Wohnungsbaus agiert, sowie die städtischen Wohnbaustiftungen Beiträge aus dem Wohnraumfonds erhalten können (vgl. zur Zulässigkeit Kapitel 2.1, Abschnitt «Kreis der Leistungsberechtigten», und zur Notwendigkeit Kapitel 3.2.1, Abschnitt «Stadt als kommunale Wohnbauträgerin gleichstellen»).

Art. 10 (Private Wohnbauträgerschaften): Die Ausrichtung der gemeinnützigen privaten Wohnbauträgerschaften in der Stadt Zürich ist in Bezug auf die von ihnen verfolgten Zielsetzungen, die statutarischen Festlegungen und die Ausrichtung ihrer Geschäftstätigkeit im Alltag sehr ähnlich. Es bestehen ein hohes Engagement und ein gemeinsames Verständnis zu den Kernanliegen des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbaus. Die Vielzahl der Akteure macht es gleichwohl erforderlich, die qualitativen Voraussetzungen festzulegen, die Wohnbauträgerschaften im Hinblick auf die Ausrichtung von Beiträgen aus dem Wohnraumfonds zu erfüllen haben. Die in Art. 10 Abs. 1 enthaltenen Vorgaben bilden weitestgehend das ab, was in trägerschaftsübergreifenden Leitlinien der gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften sowie in städtischen Rechtsgrundlagen zum gemeinnützigen Wohnungsbau Niederschlag gefunden hat (vgl. u. a. «Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz», «Grundsätze 24» und entsprechende Folgebeschlüsse und Ausführungserlasse sowie überdies Art. 37 Wohnbauförderungsverordnung [SR 842.1], Art. 24 Abs. 2 WBFV). Einen etwas besonderen Akzent setzt Abs.1 lit. e, der ein Vermietungsreglement mit transparenten Vergaberegeln und einem ausreichend offenen Zugang für Aussenstehende verlangt. Aber auch dies ist für die meisten gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften bereits heute gelebter Alltag. Abweichungen sollen indessen möglich sein, wenn sich eine Wohnbauträgerschaft (allgemein oder allenfalls bezogen auf ein bestimmtes Projekt) der gezielten Unterstützung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen verschrieben hat (beispielsweise betagte Menschen, kinderreiche Familien, Menschen mit besonderen gesundheitlichen Belastungen) und diese Ausrichtung im öffentlichen Interesse liegt (Abs. 2).

Art. 11 (Öffentliche Wohnbauträgerschaften): Auch bei öffentlichen Wohnbauträgerschaften gehören die für private Wohnbauträgerschaften in Art. 10 statuierten Qualitätsmerkmale zur Grundausrichtung. Teilweise enthalten indessen die trägerschaftsspezifischen Rechtsgrundlagen (in der Regel beschlossen durch die Stimmberechtigten oder den Gemeinderat) zusätzliche Vorgaben oder setzen im öffentlichen Interesse besondere Akzente. Insgesamt resultieren daraus engere Rahmenbedingungen (vgl. dazu für die stadteigenen Wohnungen

beispielsweise die Verordnung über die Grundsätze der Vermietung von städtischen Wohnungen [AS 846.100], das Reglement über die Vermietung von städtischen Wohnungen [AS 846.101], die Zuweisung der zur Kostenmiete bewirtschafteten städtischen Wohnungen zu einem Eigenwirtschaftsbetrieb i. S. v. § 7 VGG [Art. 5 sowie Anhang 1 Finanzhaushaltverordnung, FHVO, AS 611.101], sowie für die städtischen Wohnbaustiftungen die aktuellen Vorlagen zur Revision der Statuten der Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich [SAW, AS 845.200, GR Nr. 2020/426], der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich [Stiftung PWG, AS 843.331, GR Nr. 2020/425], der Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen – Einfach Wohnen [SEW, AS 843.250, GR Nr. 2020/424] sowie der Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien [SWkF, AS 844.300, GR Nr. 2020/423]).

II. Vorhaben

A. Erwerb von Baugrundstücken

Art. 12 (Beitragsvoraussetzungen): Beiträge an den Erwerb von Grundstücken können nur ausgerichtet werden, wenn diese dem Zweck des Wohnraumfonds entsprechen, d. h. es muss sich durch deren Zugang in absehbarer Zeit ein relevanter Zuwachs an gemeinnützigen Wohnungen realisieren lassen (Abs. 1 und Abs. 2 lit. a). Beiträge an den Erwerb von Baugrundstücken, die nicht zur Hauptsache für eine Wohnnutzung Verwendung finden können, widersprächen der übergeordneten Rechtsgrundlage. § 14a WBFG dient der Bereitstellung preisgünstiger Mietwohnungen. Die Bereitstellung von Gewerberäumen fällt nicht darunter.

Das in Aussicht stehende Realisierungsvorhaben muss eine minimale Grösse aufweisen (Abs. 2 lit. b). Sowohl die begrenzten Mittel des Fonds als auch die Ressourcen zur Bearbeitung und Prüfung der Gesuche sind möglichst effizient einzusetzen. Kleinvorhaben weisen diesbezüglich in der Regel eine ungünstige Zweck-Mittel-Relation auf.

Vorhaben, die mit Beiträgen unterstützt werden, sollen relativ zeitnah zu einem Anstieg an gemeinnützigen Wohnungen beitragen. Alles andere käme einer vorsorglichen Beitragsgewährung gleich und wäre mit der Zielsetzung, die dem Fonds zugrunde liegt, nicht vereinbar. Abs. 2 lit. c bezieht sich auf Umstände, die unabhängig eines konkreten Projektverlaufs (mit allfälligen Verzögerungen) bestehen, wie beispielsweise auf dem Grundstück lastende Personaldienstbarkeiten (Wohnrechte und Nutzniessungen) oder obligatorische Verpflichtungen, die einer Realisierung von Wohnungen während mindestens zehn Jahren nach Erwerb entgegenstehen. Eine Ausnahmeregelung gilt bei Arrondierungen im Hinblick auf spätere Grossprojekte (Abs. 3).

Mit Beiträgen aus dem Wohnraumfonds sollen preisgünstige Wohnungen ermöglicht werden. Dazu ist es erforderlich, dass sowohl die Grundstückkosten als auch die Erstellungskosten je für sich ein bestimmtes Mass nicht überschreiten. Wohnraumfondsbeiträge an den Erwerb von Baugrundstücken sollen nicht dazu beitragen, dass im Gegenzug teurerer gebaut werden kann. Darauf zielt die Vorgabe ab, dass sich das Wohnbauvorhaben auf dem mit Beiträgen erworbenen Land im Grundsatz an den Erstellungskostenvorgaben gemäss WBFV zu orientieren hat (Abs. 2 lit. d).

Bei der Festlegung, was als preisgünstige Mietwohnungen gilt, deren Bereitstellung mit Beiträgen aus dem städtischen Wohnraumfonds unterstützt werden sollen, verfügt die Stadt über

erheblichen Regulierungsspielraum bei der Gestaltung des Gemeindeerlasses (vgl. Kapitel 2.1, Abschnitt «Entstehungsgeschichte und Zielsetzung von § 14a WBFG»). Abs. 2 lit. e legt als Minimalanforderung fest, dass das langfristige durchschnittliche Mietzinsniveau nach Kostenmiete bei den mit Fondsbeiträgen unterstützten Vorhaben letztlich unterhalb des Medians der Mietpreise im betroffenen Stadtkreis und in der gesamten Stadt liegt. Angestrebt wird ein Mietzinsniveau, dass bei einer Langfristbetrachtung unterhalb des Medians der *Bestandesmieten* liegt. Dazu kann es ausreichend sein, wenn in der Anfangsphase ein Mietzinsniveau unterhalb des Medians der *Abschlussmieten* erreicht wird. Als Beitragsvoraussetzung ist die Minimalanforderung gemäss lit. e bewusst nicht allzu eng gehalten, um möglichst wenige Optionen von vornherein auszuschliessen. Ein tieferes Mietpreisniveau ist selbstredend zulässig und – wenn unter vertretbarem Aufwand möglich – auch anzustreben. Dieses Austarieren findet im Rahmen der Beitragsbemessung statt (vgl. Art. 14 lit. c).

Die doppelte Vorgabe in Abs. 2 lit e, dass sowohl der Median im Stadtkreis als auch der in der ganzen Stadt unterschritten werden muss (und nicht bloss der Median im Stadtkreis oder bloss der Median in der ganzen Stadt), ist bewusst gewählt. In Stadtkreisen mit tieferen Mietzinsen wirkt die erste Vorgabe dämpfend, im Stadtkreisen mit höheren Mietzinsen ist das durch die zweite Vorgabe der Fall.

Die Bedingung, dass für die Auswahl der Architekturleistungen ein adäquates Konkurrenzverfahren durchzuführen ist (Abs. 2 lit. f), trägt zur Sicherstellung einer ausreichenden Qualität bei und ist bei grösseren und komplexeren Vorhaben ein Gebot der Sorgfalt. Das Vorgehen entspricht der Praxis bei der Stadt, bei den städtischen Wohnbaustiftungen und bei einem Grossteil der privaten gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften. Durch die Eingrenzung der Vorgabe auf ein *adäquates* Konkurrenzverfahren wird den Gegebenheiten des Einzelfalls ausreichend Rechnung getragen. Eine Ausnahmeregelung gilt für den Fall, dass die veräussernde Partei anderweitige Vorgaben zur Bedingung macht (Abs. 4).

Art. 13 (Beitragsrahmen): An den Erwerb von Baugrundstücken werden Beiträge ausgerichtet, die grundsätzlich nicht rückzahlbar sind. Die Beurteilung der Beitragsgesuche im Einzelfall ist zudem mit Ermessen verbunden. Auch wenn mit der Ausrichtung von Beiträgen aus dem Fonds finanzrechtlich keine Ausgaben mehr zu beschliessen sind (diese erfolgen im Zuge der Einlagen in den Fonds – vgl. Kapitel 6), soll dafür eine nach Beitragshöhe abgestufte Zuständigkeit gelten. Je höher der Beitrag, desto breiter abgestützt soll die Legitimation sein (vgl. vorstehend unter Kapitel 4.2, Abschnitt «Anfangsdotation (Objektkredit) und weitere Äufnung (Rahmenkredit)» sowie vorstehender Abschnitt «Grundsätzliche Ausrichtung des Erlasses»). Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass die Verfahrensdauern bei höheren Instanzen in der Regel mehr Zeit in Anspruch nehmen.

Die Kompetenz des Stadtrats soll die Ausrichtung von Beiträgen bis 10 Millionen Franken umfassen (Abs. 1 lit. a). Damit dürfte bereits in zahlreichen Fällen eine relativ rasche Beitragszusage möglich sein. Eine zusätzliche Beschleunigung kann erreicht werden, wenn der Stadtrat von seiner Kompetenz Gebrauch macht, und eine unter ihm stehende Organisationseinheit ganz oder teilweise mit dem Entscheid über die Beitragsausrichtung betraut (beispielsweise den Finanzvorstand bei Beträgen bis zu einem bestimmten Betrag).

Die Genehmigung von Beiträgen über 10 Millionen Franken soll dem Gemeinderat vorbehalten bleiben (Abs. 1 lit. b). Dies ist der Höhe der grundsätzlich à fonds perdu ausgerichteten Beiträge angemessen, auch wenn sich das mit Blick auf die längere Verfahrensdauer allenfalls für kleinere Wohnbauträgerschaften, die nicht über die gleichen Finanzierungsmöglichkeiten verfügen, nachteilig auswirkt. Letzteres ist insoweit zu relativieren, als dass Beiträge über 10 Millionen Franken nur für grössere Vorhaben in Frage kommen, die in der Regel unbesehen des Beitrags aus dem Wohnraumfonds auf Seite der Trägerschaft eine bestimmte Grösse voraussetzen.

Der nach Abzug der Abschreibungs- und Investitionsbeiträge resultierende Landwert soll überdies in keinem Fall den sogenannten Richtlinienlandwert unterschreiten (Abs. 2). Bereits eine Abschreibung auf den Richtlinienlandwert erfordert unter den aktuellen Marktgegebenheiten umfangreiche Mittel. Dies lässt sich in der Regel nur dann rechtfertigen, wenn mit dem entsprechenden Vorhaben auch ein bedeutender Anteil an subventionierten Wohnungen realisiert wird. Eine Beitragsleistung, die im Ergebnis zu einem Landwert unterhalb des Richtlinienlandwerts führte, liesse sich unter keinem Titel mehr begründen.

Art. 14 (Beitragsbemessung): Die Bemessung des Beitrags hat in jedem Fall vorab die jeweils aktuelle Situation auf dem Immobilienmarkt zu berücksichtigen (lit. a). Dies gilt in mehrfacher Hinsicht. Die aktuelle Preisentwicklung ist nicht in Stein gemeisselt und kann je nach Verlauf der Rahmenbedingungen auch Änderungen erfahren. Eine Beruhigung des Marktes müsste sich auch in tieferen oder weniger zahlreicheren Beiträgen spiegeln. Eine gegenteilige Entwicklung kann allenfalls höhere und zahlreichere Beiträge nach sich ziehen, wobei hier bestimmte Grenzen bestehen: Der Wohnraumfonds kann keine übertriebenen Preisentwicklungen auffangen und entsprechend keinen Erwerb um jeden Preis unterstützen. In diesem Sinne kann es auch einmal angezeigt sein, während einer bestimmten Phase die notwendige Zurückhaltung zu üben.

Mit dem Wohnraumfonds soll ein Erwerb ermöglicht werden, wenn die Gelegenheit dergestalt ist, dass mit einem angemessenen Beitrag ein für alle Beteiligten stimmiges Vorhaben realisiert werden kann, das ohne Beitrag (mit Blick auf die resultierenden Mietzinsen nach Kostenmiete) nicht realisiert worden wäre.

Entscheidend im Einzelfall wird immer sein, welche Wirkung mit dem Beitrag in Bezug auf die Erhöhung des Bestandes an gemeinnützigen Wohnungen erzielt werden kann (lit. b). Ein hoher Beitrag zum Drittelsziel kann, wenn auch die übrigen relevanten Aspekte stimmen, einen entsprechend hohen Beitrag aus dem Wohnraumfonds auslösen. Dieses Verhältnis bleibt, zusammen mit der Wirkung, die der Beitrag auf das langfristige Mietzinsniveau der betreffenden Wohnungen ausübt (lit. c), wichtigster Gradmesser für die Beitragsbemessung (vgl. vorstehend unter «Grundsätzliche Ausrichtung des Erlasses»).

Letztlich soll bei der Bemessung berücksichtigt werden, in welchem Ausmass Flächen für subventionierte Wohnungen, für Wohnangebote des Sozialdepartements oder für quartierbezogene öffentliche Bedürfnisse entstehen (lit. d). Dies in Anlehnung an die Bedingungen in städtischen Baurechtsverträgen. Dabei sind die objektspezifischen Verhältnisse ausreichend zu berücksichtigen. Subventionierte Wohnungen sollen insbesondere dann stark gewichtet werden, wenn deren Realisierung mit vertretbarem Aufwand möglich ist. Hingegen kann ganz auf sie verzichtet werden, wenn ein Absenken des Landwerts auf den Richtlinienlandwert (zur

Einhaltung der Gesamtinvestitionskostenlimiten nach WBFV) mit unverhältnismässig hohen Abschreibungs- und Investitionsbeiträgen zu Lasten des Wohnraumfonds verbunden wäre.

B. Erwerb von Mietwohnungen

Art. 15 (Beitragsvoraussetzungen): Die Unterstützung beim Erwerb von Mietwohnungen weist weniger komplexe Zusammenhänge auf als der Erwerb von Baugrundstücken, weil die Liegenschaft bereits überbaut ist. Entsprechend können die Beitragsvoraussetzungen hier einfacher gehalten werden.

Unterstützt wird nur der Erwerb ganzer Wohnliegenschafen (Abs. 1); für den Erwerb einzelner Wohnungen werden keine Beiträge ausgerichtet. Im Übrigen soll die Liegenschaft im Regelfall eine minimale Grösse aufweisen (Abs. 2 lit. a). Das geforderte Minimum von 500 m^2 Gesamtnettowohnfläche entspricht (gemessen an den minimalen Flächenanforderungen pro Wohnung gemäss WBFV) beispielsweise einer Liegenschaft mit drei 3-Zimmer- und drei 4½-Zimmer-Wohnungen.

Entscheidende Voraussetzung ist auch in diesem Fall das mit dem Beitrag erreichte langfristige Mietpreisniveau nach Kostenmiete (Abs. 2 lit. b). Es kann dazu sinngemäss auf die Ausführungen zu Art. 12 Abs. 2 lit. e verwiesen werden.

Art. 16 (Beitragsrahmen): Auch zum Beitragsrahmen gilt sinngemäss das bereits zum Erwerb von Baugrundstücken Ausgeführte (vgl. bei Art. 13 Abs. 1). Als zusätzliches Kriterium für den Zuständigkeitswechsel vom Stadtrat zum Gemeinderat wird hier aber nicht nur auf die Beitragshöhe, sondern auch auf die Abweichung von einem Referenzwert abgestellt. Der Stadtrat oder die von ihm bezeichnete Organisationseinheit ist zuständig für Beiträge bis zu 20 Prozent des Erwerbspreises und maximal 10 Millionen Franken. Das zusätzliche Kriterium bringt zum Ausdruck, was unterhalb der Beitragsgrenze von 10 Millionen Franken noch als Regelfall betrachtet wird, der einer weniger breiten Abstützung bedarf. Dies berücksichtigt die im Vergleich zum Baulanderwerb etwas andere Ausgangslage. Im ersteren Fall geht mit Blick auf die aktuell gehandelten Baulandpreise bereits von der Grenze von 10 Millionen Franken eine deutlich limitierende Wirkung aus.

Art. 17 (Beitragsbemessung): In Bezug auf die Beitragsbemessungskriterien unter lit. a–c kann sinngemäss auf die Ausführungen zur Art. 14 lit. a–c verwiesen werden.

Beitragsbemessungskriterien wie die in Aussicht stehenden Flächen für subventionierten Wohnungsbau (vgl. Art. 14 lit. d) haben beim Erwerb von bestehenden Einzelwohnliegenschaften indessen keine Bedeutung. Zu berücksichtigen ist hier aber die Höhe des Anteils der Gewerbeflächen an der gesamten Bruttogeschossfläche. Geht dieser über eine vernachlässigbare Randnutzung hinaus, ist er bei der Beitragsbemessung in Abzug zu bringen (die Bereitstellung von Gewerberäumen fällt nicht in den Anwendungsbereich von § 14a WBFG – vgl. Ausführungen zu Art. 12 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a).

C. Bau von Mietwohnungen

Art. 18 (Beitragsvoraussetzungen): Bauvorhaben für preisgünstige Wohnungen im hier verstandenen Sinne haben sich im Grundsatz an die Erstellungskostenvorgaben gemäss WBFV

zu halten (Abs. 4; vgl. vorstehend Erläuterungen zu Art. 12 Abs. 2 lit. d). Das wirkt sich kostendämpfend auf die Art aus, wie gebaut wird und trägt überdies dazu bei, dass die erstellten Wohnungen grundsätzlich subventionierbar sind (vgl. Kapitel 3.2.2).

Im Zusammenhang mit der Erfüllung verschiedenster, im öffentlichen, ökologischen oder sozialen Interesse stehenden Zielsetzungen können indessen Kosten entstehen, die in den erwähnten Kostenvorgaben nicht (oder unter den aktuellen Rechtsgrundlagen noch nicht) berücksichtigt sind. Das kann in der Regel nicht anderweitig kompensiert werden und führt entsprechend dazu, dass neu erstellte Wohnungen verteuert werden und nicht subventionierbar sind.

Die beschriebenen Zusatzkosten sollen durch Beiträge aus dem Wohnraumfonds kompensiert werden können. Deren Ausrichtung ist an enge Voraussetzung gebunden (Abs. 1 lit. a und b, Abs. 2, Abs. 4). Bauliche Massnahmen, die lediglich der Erhöhung des allgemeinen Qualitätsstandards oder des Komforts dienen, werden nicht unterstützt. Ebenso sollen alle anderweitig erhältlichen Förderbeiträge, die zur Abfederung der Zusatzkosten vorgesehen sind, soweit in der Praxis umsetzbar, vorab beansprucht werden.

Der unter Abs. 3 aufgeführte Katalog möglicher Gründe für zusätzliche Kosten, die mit Fondsbeiträgen kompensiert werden sollen, ist nicht abschliessend (vgl. «insbesondere»), gibt aber bereits ein sehr umfassendes Bild zu den im Einzelfall relevanten Themenbereichen ab.

Bei Ersatzneubauten, Erweiterungsbauten und Umnutzungsbauvorhaben wird die Ausrichtung von Beiträgen von ausreichenden unterstützenden Massnahmen für die bestehende Mieterschaft abhängig gemacht (Abs. 5).

Art. 19 (Beitragsrahmen): Aufgrund des direkten Zusammenhangs der ausgerichteten Beiträge zu den Erstellungskostenlimiten gemäss WBFV ist es naheliegend, neben der Beitragshöhe auch die prozentuale Abweichung von diesen Limiten als Kriterium für einen Zuständigkeitswechsel zum Gemeinderat festzulegen. Das zusätzliche Kriterium bringt auch in diesem Fall (vgl. bereits zu Art. 16), über die Festlegung der Zuständigkeit hinaus, zum Ausdruck, welche prozentuale Abweichung unabhängig von der Beitragshöhe noch als Regelfall betrachtet wird. Es kann dazu sinngemäss auf das zu Art. 13 Abs. 1 Ausgeführte verwiesen werden.

Art. 20 (Beitragsbemessung): Für die Beitragsbemessung sind, neben den tatsächlichen zusätzlichen Kosten, die mit den Massnahmen zur Zielerfüllung gemäss Art. 18 Abs. 2 verbunden sind (lit. a), die gleichen Kriterien zu berücksichtigen, die auch beim Erwerb von Baugrundstücken, dort im Hinblick auf die erwartete Wohnüberbauung, zur Anwendung gelangen. Es kann sinngemäss auf die Ausführungen zu Art. 14 lit. b–d verwiesen werden.

D. Erneuerung erworbener Liegenschaften und von Bestandesliegenschaften

Art. 21 (Erworbene Liegenschaften): Der Erneuerungsbedarf einer Liegenschaft schlägt sich in der Regel im Erwerbspreis nieder. Damit die Wohnbauträgerschaften in Bezug auf das Einkalkulieren von Erneuerungskosten und den Sanierungszeitpunkt über den notwendigen Handlungsspielraum verfügen, soll die Ausrichtung von Beiträgen an die Erneuerung von in den letzten 15 Jahren erworbenen Wohnliegenschaften an die gleichen Voraussetzungen,

Rahmen und Bemessungskriterien anknüpfen, wie sie für Beiträge an den Erwerb solcher Liegenschaften gelten (Abs. 1 und 3). Das ermöglicht es ihnen beispielsweise, eine noch ausreichend bewohnbare Liegenschaft, die einen klaren Erneuerungsbedarf aufweist, zu einem um diesen Bedarf reduzierten Preis zu kaufen und noch über eine gewisse Zeit zu den bisherigen, in der Regel günstigeren Konditionen weiter zu vermieten. Dazu sind keine oder nur entsprechend tiefere Wohnraumfondsbeiträge an den Erwerb notwendig. Diese Unterstützung kann dafür später notwendig sein, wenn die Erneuerung unausweichlich wird.

Wegen dieses Zusammenhangs werden die (allenfalls bereits geleisteten) Beiträge an den Erwerb und die notwendigen Beiträge an die Erneuerung erworbener Liegenschaften für die Bestimmung der Genehmigungszuständigkeit zusammengerechnet (Abs. 4). Aus dem gleichen Grund werden überdies die Beiträge an die Erneuerung erworbener Liegenschaften nicht auf bestimmte bauliche Massnahmen eingegrenzt (wie dies bei Beiträgen an den Bau [vgl. Art. 18] oder an die Erneuerung von Bestandesliegenschaften [vgl. Art. 22] der Fall ist). Diese Erleichterung gilt nur für Erneuerungen, deren Baubeginn innert 15 Jahren ab Eigentumsübertragungen vorgenommen werden; in begründeten Fällen kann die Frist erstreckt werden (Abs. 2). Nach endgültigem Fristablauf sind die Regeln für die Erneuerung von Bestandesliegenschaften anwendbar.

Art. 22 (Bestandesliegenschaften; Beitragsvoraussetzungen): Die Erneuerung von Bestandesliegenschaften wird analog unterstützt wie der Bau von Mietwohnungen. Das heisst, dass grundsätzlich im Rahmen der Kostenvorgaben gemäss WBFV erneuert werden soll und lediglich darin nicht enthaltene Zusatzkosten für bauliche Massnahmen, die im Zusammenhang mit der Erfüllung bestimmter Zielsetzungen stehen, durch Beiträge unterstützt oder ausgeglichen werden sollen. Es kann sinngemäss auf die entsprechenden Ausführungen zu Art. 18 verwiesen werden.

Art. 23 (Bestandesliegenschaften; Beitragsrahmen): Auch die Statuierung des Beitragsrahmens erfolgt analog zu den Beiträgen an den Bau von Mietwohnungen (vgl. Ausführungen zu Art. 19). Einzige Abweichung: Referenzgrösse für die prozentuale Abweichung bilden hier die pauschalierten Erneuerungskosten gemäss WBFV.

Art. 24 (Bestandesliegenschaften; Beitragsbemessung): Die Bemessungskriterien sind im Kern dieselben wie bei den Beiträgen an den Bau. Es kann sinngemäss auf die Ausführungen zu Art. 20 verwiesen werden.

III. Beitragskoordination

Art. 25 (Baulanderwerb und Mietwohnungsbau): Die Beiträge an den Erwerb von Baugrundstücken (Art. 12–14) und die Beiträge an den Bau von Mietwohnungen (Art. 18–20) decken einen unterschiedlichen Bedarf ab. Letztere gleichen lediglich Zusatzkosten für bestimmte bauliche Massnahmen aus, die im öffentlichen, ökologischen oder sozialen Interesse stehen. Die beiden Beitragsarten können deshalb nebeneinander ausgerichtet werden.

Art. 26 (Mietwohnungsbau auf Baurechtsland): Hier gilt sinngemäss dasselbe, wie zu Art. 25 ausgeführt. Ob die Unterstützung bei der Bereitstellung von Wohnbauland über Beiträge an den Erwerb oder über Gewährung eines Baurechts erfolgt, macht in Bezug auf die Koordination mit Beiträgen an den Bau oder die Erneuerung von Mietwohnungen keinen Unterschied.

Art. 27 (Mietwohnungserwerb und Mietwohnungserneuerung): Die Koordination zwischen diesen Vorhaben wird durch Art. 21 bestimmt. Die Erwähnung an dieser Stelle dient der Vollständigkeit der Übersicht über die wesentlichen Koordinationsregeln.

Art. 28 (Baurechtsabgabe nach Erwerb durch die Stadt): Gibt die Stadt ein Grundstück im Baurecht an Wohnbauträgerschaften ab, sind dazu keine Beiträge aus dem Wohnraumfonds erforderlich. Die Baurechtsabgabe zum Richtlinienlandwert kann sich auf eine ausreichende Rechtsgrundlage abstützen. Durch diesen Vorgang verändert sich der Buchwert des Grundstücks bei der Stadt nicht. Sollte sich das Grundstück vor Abgabe im Baurecht im Finanzvermögen befinden, ist es im Zuge der Baurechtsgewährung ins Verwaltungsvermögen zu übertragen. Die damit verbundenen Ausgaben sind durch das zuständige Organ im Rahmen der allgemein gültigen Finanzkompetenzen zu beschliessen.

Art. 29 (Wohnraumfondsbeiträge und Subventionierung): Es geht bereits aus der Marginale zu Art. 4 *(«b. zusätzliche Leistungen für subventionierte Wohnungen»*) und dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 (*«Diese Verordnung gilt nicht für die Ausrichtung zusätzlicher Leistungen zur gezielten Verbilligung von Wohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen und Vermögen»)* hervor, dass die Subventionierung als zusätzliches bzw. selbstständiges Förderinstrument zur Anwendung gelangen kann (vgl. überdies Kapitel 3.2.2, letzter Textabsatz). Die Erwähnung an dieser Stelle dient auch hier der Vollständigkeit der Übersicht über die wesentlichen Koordinationsthemen.

Abschreibungs- und Investitionsbeiträge aus dem städtischen Wohnraumfonds sind ein neues Förderinstrument, dass ergänzend zu den heute bereits bestehenden Förderinstrumenten (vgl. Kapitel 3.1) zur Anwendung gelangt.

3. Teil Zweckerhaltung und Sicherungsmittel

Art. 30 (Zweckerhaltungspflicht): Die Beitragsgewährung aus dem Wohnraumfonds ist an die dauernde Verwendung des unterstützten Objekts zu Wohnzwecken (Abs. 1 lit. a) und an die Einhaltung der für die einzelnen Vorhabenarten in der Verordnung festgelegten Voraussetzungen gebunden (Abs. 1 lit. b). Daneben können weitere einzelfallspezifische Vorgaben erfolgen (Abs. 1 lit. c). Für jede Beitragsausrichtung wird eine Beitragsvereinbarung abgeschlossen, die auch die Pflichten zur Zweckerhaltung umfasst.

Art. 31 (Sicherungsmittel): Die zweck- und beitragskonforme Umsetzung der Vorhaben ist ausreichend obligatorisch und dinglich abzusichern (Abs. 1). Da andere Förder- und Finanzierungsinstrumente ähnliche Sicherungsbedürfnisse haben, ist hier das notwendige Augenmass zu wahren, um nicht das Vorhaben an sich zu gefährden (Abs. 2). Die Verordnung legt deshalb Art und Umfang der Sicherungsmittel nicht im Voraus fest. Es soll die für den jeweiligen Einzelfall sachgerechteste Lösung gefunden werden.

Bei öffentlichen Wohnbauträgerschaften, die vorliegend allesamt vollumfänglich mit der Stadt verbunden (städtisch) sind, kann auf die Sicherung verzichtet werden.

Art. 32 (Folgen der Zweckentfremdung): Unter den in Abs. 1 genannten Voraussetzungen können Beitragszusagen widerrufen oder Beitragsauszahlungen zurückgefordert werden. Anstelle einer Rückforderung kann die Übernahme des geförderten Objekts durch die Stadt erfolgen. Schlüsselelement für Letzteres ist auch hier die Beitragsvereinbarung (Art. 30 Abs. 2).

In besonderen Fällen kann auf die Rückzahlung ganz oder teilweise verzichtet werden. Die dazu in Abs. 3 lit. a und b genannten Bedingungen müssen kumulativ erfüllt sein.

Art. 33 (Verwendung von Rückzahlungen): Der Rückfluss von Beitragsrückzahlungen in den Wohnraumfonds ist durch das kantonale Recht vorgegeben (§ 14a Abs. 2 WBFG).

4. Teil Schlussbestimmungen

Art. 34 (Verfahren; Vollzugsstelle): Der Stadtrat ist für den Vollzug von Verordnungen und den Erlass von Vollzugsbestimmungen zuständig (Art. 86 Abs. 2 lit. a GO). Zudem obliegt ihm in abschliessender Kompetenz auch die Organisation der Verwaltung (§ 48 Abs. 2 GG; Art. 86 Abs. 2 lit. b GO). Aus Orientierungsgründen wird in der Verordnung festgehalten, dass der Stadtrat die Vollzugsstelle bezeichnet. Darüber hinaus erlässt der Stadtrat für alle weiteren Einzelheiten des Verfahrens die erforderlichen Vollzugsbestimmungen (vgl. vorstehend unter «Grundsätzliche Ausrichtung des Erlasses»). Im Rahmen der Erarbeitung dieser Bestimmungen wird wiederum ein intensiver Fachaustausch mit den potentiellen Beitragsberechtigten und mit Fachexpertinnen und -experten (aus den Bereichen Finanzierung, Bewertung, Bau usw.) erfolgen, um die Verfahrensvorgaben mit den Anforderungen im Praxisalltag in Übereinstimmung zu bringen.

Von besonderer Bedeutung wird es sein, die Rückmeldungen seitens der Vollzugsstelle und die Entscheide der Genehmigungsinstanzen in zeitlicher Hinsicht auf die Eigenheiten der zu unterstützenden Vorhaben abzustimmen. Beiträge an den Erwerb finden in einem zeitkritischeren Umfeld statt als Beiträge an den Bau oder die Erneuerung. Unterstützend kann die Möglichkeit zur Einreichung von Gesuchsunterlagen zur technischen Vorprüfung und unverbindlichen Erstbeurteilung durch die Vollzugstelle sein. Ebenso kann zur Beschleunigung beitragen, wenn zur Beurteilung der Gesuche und Abgabe von Empfehlungen zuhanden der Genehmigungsinstanzen auf einen Pool von Fachexpertinnen und -experten oder ständige Fachgremien zurückgegriffen werden kann. Letztlich ist anzumerken, dass Beiträge von der zuständigen Instanz unter der Bedingung zugesprochen werden können, dass die bei der Beitragsprüfung gestützt auf die Gesuchsbegründung und -dokumentation getroffenen Annahmen eintreten werden. Auch das ist mit einem zeitlichen Vorteil verbunden. Die Beitragsauszahlung erfolgt hingegen erst, wenn der Eintritt der bei der bedingten Beitragszusage getroffenen Annahmen mit ausreichender Sicherheit feststeht.

Art. 35 (Verfahren; Beitragsgesuche): Für die Beurteilung der Gesuche wird es in vielen Fällen unumgänglich sein, dass eine Wirtschaftlichkeitsberechnung vorliegt, anhand derer sich die massgeblichen Beitragsvoraussetzungen und Bemessungskriterien messen lassen (vgl. exemplarisch Art. 12 Abs. 2 lit. e und Art. 14 lit. b, c und d). Sie werden in der Praxis von den Wohnbauträgerschaften bereits heute und unabhängig von Beitragsgesuchen erstellt, bevor über die Anhandnahme eines Vorhabens entschieden wird. Der Stadtrat kann in den Vollzugsbestimmungen einheitliche Kriterien für solche Wirtschaftlichkeitsberechnungen festlegen.

Art. 36 (Verfahren; Verfahrenskosten): Die Wohnbauträgerschaften haben nur die Kosten für die erforderliche Dokumentation des Gesuches zu tragen (Abs. 1 und 2). Beigezogene Fachexpertinnen und -experten und eingesetzte Fachgremien dienen der effizienten und sachgerechten Abwicklung der Gesuche; die dafür anfallenden Kosten sollen dem Wohnraumfonds belastet werden können.

Art. 37 (Mietzinskontrolle): Nach Art. 253b Abs. 3 Schweizerisches Obligationenrecht (OR) gelten die Bestimmungen zur Anfechtung von missbräuchlichen Mietzinsen *«nicht für Wohnräume, deren Bereitstellung von der öffentlichen Hand gefördert wurde und deren Mietzinse durch eine Behörde kontrolliert werden»*. Beiträge aus dem Wohnraumfonds erfüllen das Förderkriterium gemäss dieser Bestimmung. Die Mietzinse von Objekten privater Wohnbauträgerschaften, die mit Beiträgen aus dem städtischen Wohnraumfonds unterstützt werden, sollen entsprechend durch die städtische Mietzinskontrolle kontrolliert werden. Die Einzelheiten dieser Kontrolle richten sich sinngemäss nach dem städtischen Mietzinsreglement (AS 841.150), das für Wohnungen gilt, die gestützt auf die «Grundsätze 24» und ihre Folgebeschlüsse gefördert werden (lit. a).

Bei öffentlichen Wohnbauträgerschaften richtet sich die Mietzinskontrolle nach den trägerschaftspezifischen Grundlagen. Bei den stadteigenen Wohnungen kommen dafür beispielsweise die Bestimmungen des OR zum Zug.

Art. 38 (Offenlegung): Die Bestimmungen zur Offenlegung und Berichterstattung entsprechen den kantonalen Vorgaben (vgl. Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 15 Fonds, Abschnitt 8 Wohnraumfonds).

Art. 39 (Berichterstattung): Vgl. Hinweis bei Art. 38.

Art. 40 (Übergangsbestimmungen; erstmalige Ausrichtung von Erwerbsbeiträgen): Die Bestimmung dient der intertemporalen Abgrenzung. Für den Erwerb von Baugrundstücken und Wohnliegenschaften, bei denen das Erwerbsgeschäft bereits vor Inkrafttreten der VWRF grundbuchlich vollzogen wurde, können keine Beiträge beansprucht werden (Abs. 1). Bei vergleichbaren Konstellationen, die die Stadt als kommunale Wohnbauträgerin betreffen, ist auf den Zeitpunkt der Widmung abzustellen.

Art. 41 (Übergangsbestimmungen; erstmalige Ausrichtung von Baubeiträgen): Zur intertemporalen Abgrenzung von Beiträgen an den Bau oder die Erneuerung wird auf den Beginn der Realisierungsphase abgestellt.

Art. 42 (Inkrafttreten): Die Inkraftsetzung der Verordnung soll gleichzeitig mit den noch zu erarbeitenden, durch den Stadtrat zu beschliessenden Vollzugsbestimmungen erfolgen. Entsprechend wird die Inkraftsetzung dieser Verordnung mittels Schlussbestimmung dem Stadtrat übertragen.

5. Finanzielles, Folgekosten

Einlagen in den städtischen Wohnraumfonds erfolgen über die Erfolgsrechnung. Der Fonds wird im zweckgebundenen Eigenkapital bilanziert. Der Fondsbestand wird nominal geführt und unterliegt keiner Bewertung. Eine Verzinsung des Fonds findet nicht statt, da es sich bei den Einlagen um Mittel aus dem allgemeinen Haushalt handelt. Im Falle der Auflösung des Fonds sind die Mittel zugunsten der Erfolgsrechnung aufzulösen und dem allgemeinen Haushalt zuzuführen (vgl. Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 15 Fonds, Abschnitt 8 Wohnraumfonds). Vorliegend werden aus dem Fonds nur Beiträge ausgerichtet, die nicht rückzahlbar sind. Der Fondsbestand vermindert sich sukzessive, entweder direkt bei einer Beitragsgewährung zulasten der Erfolgsrechnung oder indirekt durch die Finanzierung von Abschreibungen im Zuge der Gewährung von Beiträgen zulasten der Investitionsrechnung.

Die personellen Aufwendungen zu Lasten des städtischen Haushalts, die zur Bearbeitung der Gesuche und deren Vorlage an die Genehmigungsinstanzen sowie zur Führung des Fonds mit entsprechenden Berichterstattungspflichten anfallen, lassen sich erst nach detaillierter Festlegung des Vollzugsverfahrens genauer abschätzen. Sie hängen stark davon ab, inwieweit sich das Verfahren auf beigezogene Fachpersonen und eingesetzte Fachgremien abstützen wird, deren Kosten dem Wohnraumfonds belastet werden (Art. 36 VWRF). Mit der Erarbeitung der genauen Vollzugsregelungen wird nach der Beschlussfassung des Stadtrats zur vorliegenden Vorlage begonnen. Gegenwärtig ist davon auszugehen, dass die verwaltungsintern zu leistenden Vollzugsarbeiten die Schaffung einer oder mehrerer zusätzlicher Einzelstellen nach sich zieht. Pro zusätzlicher Einzelstelle ist auf Basis eines 100%-Pensums mit jährlich wiederkehrend rund 150 000 Franken (einschliesslich Sozialabgaben) an personellen Folgekosten zu rechnen. Hinzu kommen als jährlich wiederkehrende betriebliche Folgekosten die Aufwendungen für den Arbeitsplatz.

6. Zuständigkeit und Budgetnachweis

Zuständigkeiten

Die Alimentierung des Wohnraumfonds richtet sich nach den allgemein gültigen Ausgabenkompetenzen (vgl. Kapitel 2.1, Abschnitt «Allgemeines»).

Die Stimmberechtigten entscheiden über neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 20 Millionen Franken (Art. 35 Abs. 1 lit. a GO). Bei einem Einzelvorhaben wird die Ausgabe als Objektkredit beschlossen (§ 106 Abs. 2 lit. a GG). Bei einem Programm können die Gesamtausgaben des Programms als Rahmenkredit und die einzelnen Teilausgaben als Objektkredite beschlossen werden (§ 106 Abs. 2 lit. b GG). Im Beschluss über den Rahmenkredit ist auch die Zuständigkeit für die einzelnen Objektkredite zu bestimmen (§ 106 Abs. 3 GG).

Der Objektkredit für die Anfangsdotation des städtischen Wohnraumfonds über 100 Millionen Franken ist durch die Stimmberechtigten zu beschliessen. Dasselbe trifft für den Rahmenkredit über 200 Millionen Franken für die künftige Äufnung des Fonds zu. Ebenso haben die Stimmberechtigten dem Gemeinderat (vgl. Kapitel 4.2) die Kompetenz für die Aufteilung des Rahmenkredits in die einzelnen Objektkredite zur künftigen Äufnung zu erteilen. Da beide Verpflichtungskredite in ihrer Höhe aufeinander abgestimmt sind und einen sachlichen Zusammenhang aufweisen (vgl. Kapitel 4.2), werden sie nach dem Prinzip des gemeinsamen Zwecks (vgl. Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, N. 696 ff.) den Stimmberechtigten als Einheit zur Abstimmung unterbreitet.

Die spätere Bewilligung von Objektkrediten als Teil des bewilligten Rahmenkredits zur Äufnung des Fonds durch den Gemeinderat ist alsdann vom fakultativen Referendum ausgenommen (Art. 37 lit. d GO).

Bei den späteren Fondsentnahmen zugunsten der beitragsberechtigten Vorhaben handelt es sich finanzrechtlich nicht mehr um Ausgaben. Die Bewilligung der Mittelverwendung (Entnahmen) richtet sich nach den Vorgaben im entsprechenden Gemeindeerlass, d. h. im vorliegenden Fall nach der VWRF.

Die Zuständigkeit für den Erlass der VWRF liegt beim Gemeinderat (§ 4 Abs. 2 GG, Art. 54 Abs. 1 GO), diejenige für den Erlass der dazu notwendigen Vollzugsbestimmungen beim Stadtrat (Art. 86 GO).

Die Zuständigkeit für die Aufhebung des Rahmenkredits «Aktive städtische Wohnpolitik» (vgl. Kapitel 4.2) liegt beim Gemeinderat (§ 111 Abs. 2 GG).

Die Schaffung zusätzlicher Stellen, die ihre Grundlage in der VWRF haben, erfolgt über das ordentliche Stellenplanverfahren mit dazugehörigem Budgetkredit (Art. 13 Abs. 2 Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht).

Für Beschlüsse über parlamentarische Vorstösse, wie vorliegend die Abschreibung einer Motion und von zwei Postulaten (vgl. Kapitel 8), ist abschliessend der Gemeinderat zuständig (Art. 37 lit. k GO).

Budgetierung

Die Ausgaben für die Anfangsdotation des Wohnraumfonds und den zusätzlichen Stellenbedarf werden mit dem Budget 2023 ordentlich beantragt und im Finanz- und Aufgabenplan (FAP) 2023–2026 eingestellt.

Der jeweilige Zeitpunkt der Ausgaben (Objektkredite) zu Lasten des Rahmenkredits für die künftige Äufnung des Fonds ist heute noch nicht abschätzbar; sie werden bei der Budgetierung und im FAP berücksichtigt, sobald ein entsprechender Bedarf absehbar ist. Überdies bleibt es dem Gemeinderat unbenommen, im Falle eines unvorhersehbaren ereignisbezogenen Bedarfs zusammen mit dem Objektkredit zur Äufnung des Fonds auch die dafür erforderliche Budgetposition als Nachtragskredit zu beschliessen.

7. KMU-Regulierungsfolgeabschätzung

Für einen neuen Erlass ist eine Regulierungsfolgeabschätzung i. S. v. Art. 3 Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) durchzuführen, wenn er die kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) branchenübergreifend betrifft oder für einzelne Branchen bedeutende Auswirkungen hat und wenn er zusätzlich eines der folgenden Kriterien erfüllt (vgl. STRB Nr. 1490/2012, «Leitfaden für die Durchführung der Regulierungsfolgeabschätzung [RFA] und für die Prüfung von Erlassen des geltenden Rechts», Art. 3.2, 1. Schritt):

- Der Erlass führt zu neuen Handlungspflichten/Tätigkeiten mit administrativem oder finanziellem Mehraufwand.
- Die neuen Handlungspflichten bzw. der Mehraufwand lösen Veränderungen in den Prozessen aus.
- Die Wettbewerbsbedingungen am Markt verschlechtern sich.

Die Verordnung über den städtischen Wohnraumfonds betrifft lediglich gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, die für ihr Wohnbauvorhaben Beiträge aus dem neu geschaffenen Förderinstrument beantragen wollen. Die damit verbundenen administrativen Aufwendungen gehen nicht über das hinaus, was üblicherweise im Rahmen der Finanzierung eines solchen Projekts oder von Teilen davon erbracht werden muss. Im Falle des Wohnraumfonds fällt überdies ins Gewicht, dass den beizubringenden Nachweisen bei Gutheissung eines Gesuchs Leistungen

gegenüberstehen, die im Regelfall nicht rückzahlungspflichtig sind, was nicht nur mit einer finanziellen, sondern auch mit einer administrativen Entlastung verbunden ist. Zusätzliche administrative Pflichten oder Aufwendungen für KMU einer oder mehrerer Branchen oder eine Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen im Sinne der Regulierungsfolgeabschätzung sind mit dem Erlass der VWRF nicht verbunden.

8. Abschreibung von Vorstössen

a. Motion GR Nr. 2017/104 betreffend Errichtung eines kommunalen Wohnraumfonds zur Förderung des Kaufs von Bauland und Liegenschaften durch gemeinnützige Wohnbauträger

Die Motion wird mit der vorliegenden Vorlage erfüllt. Die Verankerung des städtischen Wohnraumfonds in den städtischen Erlassen sowie die Alimentierung des Fonds werden zwar mit der vorliegenden Vorlage nicht exakt in der gleichen Form geregelt, wie in der Motion vorgeschlagen, sind aber insgesamt mindestens ebenbürtig. Was die Form der Unterstützung anbelangt, so wurde zwar auf die Möglichkeit der Darlehensgewährung verzichtet, weil dieses Förderinstrument bereits existiert, doch wurde im Gegenzug das Spektrum der Vorhaben, an die Abschreibungs- oder Investitionsbeiträge geleistet werden können, erweitert. Der Stadtrat beantragt aus diesen Gründen dem Gemeinderat, die Motion als erledigt abzuschreiben.

b. Postulat GR Nr. 2018/288 betreffend Einstellung von Bauland- und Liegenschaftsverkäufen bis zur Einrichtung des Wohnraumfonds

Das Postulatsanliegen wird mit Schaffung des städtischen Wohnraumfonds erfüllt. Der Stadtrat beantragt deshalb dem Gemeinderat, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

c. Postulat GR Nr. 2018/432 betreffend Anpassung des Zweckerhaltungsreglements, Verwendung der Mittel des Zweckerhaltungsfonds nach den Vorgaben von Art. 14a des kantonalen Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (kommunaler Wohnraumfonds)

Die Mittel des Zweckerhaltungsfonds, die bei Auflösung des Fonds in die Jahresrechnung der Stadt geflossen sind (vgl. Kapitel 2.2, Abschnitt «Postulat GR Nr. 2018/432»), wurden bei der Festsetzung des Umfangs der Anfangsdotation gemäss dieser Vorlage berücksichtigt. Das Postulatsanliegen wird damit erfüllt. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

Der Stadtrat beschliesst:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

A. Zuhanden der Gemeinde:

1.a. Für die Anfangsdotation des städtischen Wohnraumfonds wird ein Objektkredit von Fr. 100 000 000.– bewilligt.

1.b. Für die weitere Äufnung des städtischen Wohnraumfonds wird ein Rahmenkredit von Fr. 200 000 000.– bewilligt.

1.c. Über die Aufteilung des Rahmenkredits in einzelne Objektkredite entscheidet der Gemeinderat.

B. Zur Beschlussfassung in eigener Kompetenz:

Unter Vorbehalt der Zustimmung der Gemeinde:

1. Es wird eine Verordnung über den städtischen Wohnraumfonds (Wohnraumfondsverordnung, VWRF) gemäss Beilage (datiert vom 16. März 2022) erlassen.

Unter Ausschluss des Referendums:

2. Der von der Gemeinde am 1. April 1990 beschlossene «Rahmenkredit von Fr. 100 000 000.– für eine aktive städtische Liegenschaftenpolitik» zur Gewährung von Abschreibungsbeiträgen beim Kauf von Wohnliegenschaften durch die Stadt mit einer Restkreditsumme von Fr. 70 685 000.– wird aufgehoben.
3. Die 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 als erledigt abgeschrieben.
4. Das Postulat, GR Nr. 2018/288, der Grüne-Fraktion vom 11. Juli 2018 betreffend Einstellung von Bauland- und Liegenschaftsverkäufen bis zur Einrichtung des Wohnraumfonds wird als erledigt abgeschrieben.
5. Das Postulat, GR Nr. 2018/432, der AL-Fraktion vom 10. November 2018 betreffend Anpassung des Zweckerhaltungsreglements, Verwendung der Mittel des Zweckerhaltungsfonds nach den Vorgaben von Art. 14a des kantonalen Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (kommunaler Wohnraumfonds) wird als erledigt abgeschrieben.

II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

III. In eigener Kompetenz:

Die Einlage gemäss Dispositiv-Ziffer I.A.1.a wird dem Konto (2004) 3511 00 000, Einlage in Fonds des Eigenkapitals belastet.

IV. Mitteilung je unter Beilage an die Stadtpräsidentin, den Vorsteher des Finanzdepartements, die Stadtschreiberin, die Stadtkanzlei (Abstimmungen und Wahlen. Amtliche Sammlung), die Stadtentwicklung, das Departementssekretariat des Finanzdepartements, die Finanzverwaltung, Liegenschaften Stadt Zürich und durch Weisung an den Gemeinderat.

Im Namen des Stadtrats
Die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti