Stadt Zürich
Stadtrat

Beschluss des Stadtrats

vom 16. März 2022

Nr. 226/2022
Städtischer Wohnraumfonds, Teilrevision Gemeindeordnung

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.

Die Errichtung eines solchen Fonds («städtischer Wohnraumfonds») als neues Förderinstrument für den gemeinnützigen Wohnungsbau soll in Form einer Kreditvorlage zur Fondsspeisung mit gleichzeitigem Erlass einer Wohnraumfondsverordnung erfolgen. Beides wird den zuständigen Genehmigungsinstanzen (Stimmberechtigte für Kreditvorlage, Gemeinderat für Wohnraumfondsverordnung) parallel zur vorliegenden Vorlage separat zur Genehmigung unterbreitet (Parallelvorlage).

Mit dieser Vorlage wird den Stimmberechtigten zusätzlich eine Verankerung des städtischen Wohnraumfonds in der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) beantragt.

2. Ausgangslage und Handlungsziel

Kommunale Fonds sind Spezialfinanzierungen, deren Mittel zweckgebunden sind; ihre Bildung muss durch das übergeordnete Recht vorgesehen sein (§ 87 Abs. 2 lit. b Gemeindegesetz, GG, LS 131.1). Für die Schaffung eines kommunalen Wohnraumfonds besteht diese Grundlage in § 14a WBFG. 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 freiwillige Errichtung des Fonds durch eine Gemeinde hat alsdann durch einen Gemeindeerlass gemäss § 4 Abs. 2 GG zu erfolgen. Nach Art. 54 Abs. 1 GO ist der Gemeinderat als Gemeindeparlament für Gemeindeerlasse bzw. für den Erlass von Verordnungen zuständig. Die Verordnungen unterstehen dem fakultativen Referendum (§ 4 Abs. 2 GG, Art. 36 GO).

Am 6. Juni 2018 hat der Gemeinderat die Motion GR Nr. 2017/104 betreffend Errichtung eines kommunalen Wohnraumfonds zur Förderung des Kaufs von Bauland und Liegenschaften durch gemeinnützige Wohnbauträger mit folgendem Wortlaut überwiesen:

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.

Die Motion GR Nr. 2017/104 schlägt damit insbesondere in Bezug auf die Äufnung des Fonds eine relativ detaillierte Ergänzung der GO vor. Der Stadtrat nimmt die Anliegen der Motion auf, beantragt indessen, diese auf einem angepassten Weg zu realisieren, der in Bezug auf die Fondsäufnung und die unterstützten Vorhaben mehr Flexibilität zulässt. Dazu werden zwei separate Vorlagen unterbreitet:

- Mit der vorliegenden Vorlage soll die Führung des städtischen Wohnraumfonds und dessen grundsätzliche Ausrichtung in der GO verankert werden.
- Mit der Parallelvorlage soll den Stimmberechtigten ein Objektkredit über 100 Millionen Franken für die Anfangsdotation sowie ein Rahmenkredit über 200 Millionen Franken für die weitere Äufnung des städtischen Wohnraumfonds zur Genehmigung unterbreitet werden. Der Entscheid über die Aufteilung des Rahmenkredits in einzelne Objektkredite soll dem Gemeinderat obliegen.
- Gleichzeitig wird mit der Parallelvorlage dem Gemeinderat der Erlass einer Wohnraumfondsverordnung beantragt. Diese regelt den Kreis der Leistungsberechtigten, die Voraussetzungen und den Umfang der Leistungen, die Zuständigkeiten sowie die Grundzüge des Verfahrens.

Dieser Weg bietet zum einen die Möglichkeit, auf den künftigen Mittelbedarf und allfällige künftige Anliegen zur Änderung der Voraussetzungen zur Leistungsausrichtung zeitgerecht zu reagieren. Zum andern wird durch die Verankerung des städtischen Wohnraumfonds in der Gemeindeordnung der Bedeutung des neuen Instruments zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus Rechnung getragen.

Da die Verankerung des städtischen Wohnraumfonds in der GO für das Bestehen und Funktionieren des Fonds, wie er mit der Parallelvorlage umgesetzt werden soll, weder eine rechtliche noch eine sachliche Voraussetzung ist, sondern vielmehr der langfristigen Etablierung des Fördermittels dient, werden die beiden Vorlagen den Stimmberechtigten separat vorgelegt.

Die Abschreibung der Motion GR Nr. 2017/104 wird mit der Parallelvorlage beantragt. Zwar verlangt die Motion auch eine Verankerung in der GO, doch werden die inhaltlichen Kernanliegen des Vorstosses schwergewichtig über die Parallelvorlage umgesetzt.

3. Anpassung der Gemeindeordnung

Beantragte Änderungen

Aktuelle Fassung GO	Beantragte neue Fassung GO
4. Teil: Der Gemeinderat **III. Befugnisse** Art. 54 Rechtsetzung a. Erlasse [1] Der Gemeinderat ist zuständig für den Erlass von Verordnungen. [2] Er erlässt insbesondere die wesentlichen Bestimmungen über: a. das Arbeitsverhältnis der Angestellten; b. das Schulwesen; c. die Organisation des Parlaments; d. die Entschädigung von Behördenmitgliedern; e. die Haushaltsführung mit oder ohne Globalbudget; f. das Polizeiwesen; g. Gebühren in wesentlicher Höhe.	**4. Teil: Der Gemeinderat** **III. Befugnisse** Art. 54 Rechtsetzung a. Erlasse [1] (unverändert) [2] (unverändert) a. (unverändert) b. (unverändert) c. (unverändert) d. (unverändert) e. (unverändert) f. (unverändert) g. (unverändert) h. die städtischen Wohnraumfonds.
-	**8. Teil: Umsetzung von Aufgaben und Zielen** Art. 155a 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.
9. Teil: Schlussbestimmungen Art. 158 Inkrafttreten Der Stadtrat setzt diese Gemeindeordnung nach der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.	**9. Teil: Schlussbestimmungen** Art. 158 Inkrafttreten Der Stadtrat setzt diese Gemeindeordnung und deren Änderungen jeweils nach der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 54 (Rechtsetzung, a. Erlasse): Gemäss § 4 Abs. 2 GG sind sämtliche wichtigen Rechtssätze in Form des Gemeindeerlasses unter Vorbehalt des fakultativen Referendums zu beschliessen. Art. 54 GO weist die Zuständigkeit für den Erlass von Verordnungen grundsätzlich dem Gemeinderat zu. Die Aufzählung unter Abs. 2 ist lediglich beispielhaft und gibt nicht abschliessend wieder, welche Regelungsmaterien als wichtige Rechtssätze im Sinne von § 4 Abs. 2 GG gelten. Die zusätzliche Erwähnung städtischer Wohnraumfonds unter lit. h ist entsprechend nicht zwingend, aber mit Blick auf die Bedeutung des neuen Förderinstruments und die dafür aufzuwendenden Mittel angezeigt.

Art. 155a (Wohnraumfonds): Der Wortlaut von **Abs. 1** folgt weitestgehend dem Wortlaut von § 14a Abs. 1 Satz 1 WBFG.

Gemäss **Abs. 2** soll sich die Ausrichtung der Leistungen aus dem städtischen Wohnraumfonds an den Massnahmen und Zielen orientieren, die Art. 18 GO zur Erhöhung des Anteils preisgünstiger Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind, festhält. Die neue Bestimmung schliesst im «8. Teil: Umsetzung von Aufgaben und Zielen» denn auch unmittelbar an Art. 155 (Gemeinnütziger Wohnungsbau) an, der für das Erreichen des in Art. 18 Abs. 4 festgelegten Drittelsziels das Jahr 2050 festlegt.

Unter Berücksichtigung der langfristigen Ausrichtung der neuen GO-Bestimmung spricht **Abs. 2** weder von Beiträgen noch von Darlehen, sondern 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 mit der Parallelvorlage vorgelegten Wohnraumfondsverordnung mit Blick auf die gegenwärtigen Herausforderungen und die bereits bestehenden städtischen Förderinstrumente (u. a. Darlehen der Pensionskasse mit Verlustdeckungsgarantie durch die Stadt) lediglich Abschreibungs- und Investitionsbeiträge vorgesehen, doch lässt sich nicht ausschliessen, dass zu einem späteren Zeitpunkt, je nach Entwicklung aller Rahmenbedingungen, eine Anpassung der Verordnung notwendig wird.

Gemäss **Abs. 3** soll die Ausrichtung der Leistungen an öffentliche und private gemeinnützige Wohnbauträgerschaften möglich sein. Auch dies entspricht dem gemäss § 14a WBFG Zulässigen. Es kann dazu auf die ausführlichen Erläuterungen zu den Rechtsgrundlagen in der Parallelvorlage, Kapitel 2.1, Abschnitte «Entstehungsgeschichte und Zielsetzung von § 14a WBFG» und «Kreis der Leistungsberechtigten», verwiesen werden.

Abs. 3 lit. a und b übernehmen weitestgehend den Wortlaut von § 14a Abs. 1 lit. a und b WBFG, wobei beim Erwerb anstelle von Baugrundstücken von Wohnbaugrundstücken und anstelle von Mietwohnungen von Wohnliegenschaften gesprochen wird. Im ersteren Fall soll verdeutlicht werden, dass es nur um Baugrundstücke gehen kann, auf denen eine mehrheitliche Wohnnutzung zulässig ist oder in absehbarer Zeit zulässig wird. Im letzteren Fall soll zum Ausdruck gebracht werden, dass nicht der Erwerb einzelner Mietwohnungen, sondern nur der Erwerb ganzer Liegenschaften, die mehrheitlich dem Wohnen dienen, unterstützt wird.

Art. 158 (Inkrafttreten): Unter der alten Gemeindeordnung wurde die Inkraftsetzung durch den Stadtrat jeweils in einer separaten Ziffer des Änderungsbeschlusses geregelt. Diese Praxis ist namentlich beim kantonalen Gemeindeamt auf Kritik gestossen, da sich die Bestimmung

von Art. 158 GO bei wörtlicher Auslegung nur auf die Inkraftsetzung der totalrevidierten GO beziehe. Mit der vorliegenden Änderung wird einerseits das Inkrafttreten der Bestimmungen zum städtischen Wohnraumfonds geregelt. Andererseits wird die GO dahingehend präzisiert, dass der Stadtrat neue und geänderte Bestimmungen der Gemeindeordnung in Kraft setzt. Dabei bleibt es weiterhin möglich, dass das Inkrafttreten für eine bestimmte Vorlage in der Gemeindeordnung direkt bzw. abweichend zu Art. 158 GO geregelt wird.

4. Zuständigkeit

Gemäss Art. 34 lit. a GO entscheiden die Stimmberechtigten über die mit dieser Vorlage vorgeschlagene Teilrevisionen der GO.

Da sich diese Vorlage zur Teilrevision der GO und die parallele Kreditvorlage zur Fondsspeisung mit gleichzeitigem Erlass einer Wohnraumfondsverordnung nicht gegenseitig bedingen (vgl. Kapitel 2), werden sie dem Gemeinderat bzw. sind sie den Stimmberechtigten mit Blick auf den Grundsatz der Einheit der Materie (Saile/Burgherr/Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, N. 95) zwar gleichzeitig, aber zur je separaten Genehmigung vorzulegen.

Der Stadtrat beschliesst:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

Zuhanden der Gemeinde:

Die Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) vom 13. Juni 2021 wird wie folgt geändert:

Art. 54 Rechtsetzung
a. Erlasse

Abs. 1 unverändert.

[2] Er erlässt insbesondere die wesentlichen Bestimmungen über:

lit. a–g unverändert.

h. die städtischen Wohnraumfonds.

Art. 155a 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. 158 Inkrafttreten

Der Stadtrat setzt diese Gemeindeordnung und deren Änderungen jeweils nach der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.

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

III. Mitteilung an 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