

Zürich,
1. Februar 2012

Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

Volksinitiative «Bezahlbar UND ökologisch wohnen!», Umsetzung und Gegenvorschlag

Am 3. März 2010 wurde bei der Stadtkanzlei die Volksinitiative «Bezahlbar UND ökologisch wohnen!» eingereicht. Mit StRB Nr. 608/2010 stellte der Stadtrat fest, dass die Initiative zustande gekommen ist. Titel, Text und Begründung der Initiative in Form einer allgemeinen Anregung lauten:

Bezahlbar UND ökologisch wohnen!

Gestützt auf Art. 15ff. der Gemeindeordnung der Stadt Zürich und das Gesetz über die politischen Rechte stellen die unterzeichnenden Stimmberechtigten der Stadt Zürich in Form einer allgemeinen Anregung folgendes Begehren:

Zürich braucht Wohnungen – für alle und nach ökologischen Standards gebaut. Die Stadt Zürich gründet dazu eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Stiftung soll preisgünstige und ökologisch vorbildliche Wohnungen und Gewerberäume in der Stadt Zürich erhalten und schaffen. Sie kann dazu Liegenschaften kaufen und sanieren und neu bauen. Sie ist gemeinnützig und verfolgt keine Gewinnabsicht. Das Stiftungskapital beträgt 80 Millionen Franken.

Begründung:

- Die Stadt Zürich ist in den letzten Jahren ein attraktiver und begehrter Wohnort geworden. Die Einwohnerzahl wächst stark und die Nachfrage nach bezahlbaren Wohnungen wird immer grösser.
- Altbausanierungen, Ersatzneubauten und preistreibende Standarderhöhungen führen dazu, dass bezahlbarer Wohnraum immer knapper wird.
- Dadurch werden immer mehr Leute mit durchschnittlichen und tiefen Einkommen aus der Stadt verdrängt. Dies gefährdet die gute soziale Durchmischung in den einzelnen Quartieren.
- Es ist deshalb dringend nötig, dass die Stadt Zürich selber wieder aktiv wird und den sozialen Wohnbau fördert.

UND!

- Die klaren Abstimmungsresultate der letzten Monate zeigen deutlich, dass die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Zürich den Weg einer nachhaltigen Entwicklung gehen wollen.
- Die neu zu gründende Stiftung hat sich deshalb an den Zielen der 2000-Watt-Gesellschaft zu orientieren. Sie schafft ökologisch beispielhafte Wohn- und Gewerberäume und schöpft dazu die energetischen und baulichen Möglichkeiten aus.
- Ein vernünftiges Mass beim Ausbaustandard und bei der Wohnfläche hilft, die Kosten tief zu halten.
- So können auch Menschen mit durchschnittlichen und tiefen Einkommen in ökologisch hochwertigen Gebäuden wohnen.

Der Stadtrat beantragte dem Gemeinderat die Ablehnung der Initiative (GR Nr. 2011/16). Das Verfahren richtet sich nach dem Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161; vgl. § 96 Gemeindegesetz, GG, LS 131.1).

Der Gemeinderat hat an seiner Sitzung vom 13. Juli 2011 in Anwendung von § 136 GPR beschlossen, die Initiative umzusetzen. Weiter hat er beschlossen, der Umsetzung einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dabei soll der Gegenvorschlag folgende Punkte umfassen (GR Prot. Nr. 1584/2011):

1. Es wird eine öffentlich-rechtliche Stiftung „Bezahlbar und ökologisch wohnen“ gegründet.
2. Die Stiftung ist gemeinnützig und verfolgt keine Gewinnabsichten.
3. Die Stiftung bezweckt den Erhalt und die Schaffung von kostengünstigen Wohnungen, die über einen einfachen und nachhaltigen Standard verfügen. Sie achtet auf den haushälterischen Umgang mit dem Boden und die Schonung der übrigen natürlichen Ressourcen.
4. Zur Erfüllung des Stiftungszwecks erwirbt die Stiftung Bauland, Wohn- und Gewerbeliegenschaften, das sie gemeinnützigen Bauträgern im Baurecht abgibt oder veräussert. Die Baurechts- und Kaufverträge enthalten grundbuchlich gesicherte Auflagen, die die Erstellung resp. Sanierung kostengünstiger und ökologisch vorbildlicher Wohnungen und Gewerberäume gewährleisten. Die Baurechtszinsen sind massvoll anzusetzen, bei der Veräusserung können Abschreibungsbeiträge gewährt werden.
5. Die Stiftung kann auch Darlehen an gemeinnützige Dritte für Landerwerb oder ökologische Sanierungen gewähren.
6. Das Stiftungskapital beträgt 80 Mio. Franken und wird von der Stadt Zürich gestiftet.
7. Die Stiftung finanziert sich vorab aus Baurechteinnahmen, Kapitalerträgen sowie aus allfälligen Beiträgen der Stadt oder Dritter. Die Stadt kann insbesondere auch Abschreibungsbeiträge für die gezielte Vergünstigung bestimmter Vorhaben sprechen.

Der Stadtrat unterbreitet dem Gemeinderat hiermit die Umsetzung und einen Gegenvorschlag je in ausformulierter Form (§ 135 GPR). Das Büro des Gemeinderates hat dafür die Frist auf den 16. Januar 2012 erstreckt (§ 65c Abs. 4 Verordnung über die politischen Rechte, VPR, LS 161.1). Mit der vorliegenden Weisung wird diese Frist geringfügig überschritten, um eine koordinierte Antragstellung mit vier Motionen und einem Postulat zu ermöglichen, die ebenfalls grundsätzliche wohnpolitische Weichenstellungen zum Gegenstand haben (GR Nrn. 2009/324, 2009/225, 2009/326, 2009/327, 2009/549).

Der Gemeinderat hat bis zum 3. August 2012 über Initiative und Gegenvorschlag zu befinden (29 Monate nach Einreichung der Initiative, § 136 Abs. 4 GPR i.V.m. § 65b Abs. 3 VPR). Eine Volksabstimmung ist auf spätestens 3. März 2013 anzusetzen (36 Monate nach Einreichung der Initiative, § 137 lit. d GPR).

A. Umsetzung der Volksinitiative «Bezahlbar UND ökologisch wohnen!»

A 1. Initiativrechtliche Ausgangslage

Die Initiative weist die Form einer allgemeinen Anregung auf, weil sie kein in allen Teilen konkret formulierter Beschlussesentwurf in seiner endgültigen, vollziehbaren Form ist (§ 120 Abs. 3 GPR). Damit ein Beschluss im Sinne der Initiative gefasst und in die Rechtsordnung eingefügt werden kann, muss die Initiative mithin zunächst in eine vollziehbare Form gebracht werden. Bei dieser Umsetzung einer allgemein anregenden Volksinitiative sind Stadt- und Gemeinderat an die Vorgaben des Initiativbegehrens gebunden, denn Stadt- und Gemeinderat handeln dabei im Auftrag der Stimmberechtigten (BGE 121 I 357, 361 f.). Die Umsetzung muss die Forderungen der Initiative erfüllen und darf nichts Widersprechendes enthalten. Soll dagegen die allgemein anregende Initiative in geänderter Form umgesetzt werden, so darf dies auf dem Weg eines Gegenvorschlags geschehen (Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich/St. Gallen 2011, N 195). Da im vorliegenden Fall bereits in der Volksinitiative festgelegt ist, in welcher Rechtsform das Begehren umzusetzen ist – nämlich mit der Schaffung einer Stiftung – besteht diesbezüglich kein Spielraum. Eine allgemein anregende Volksinitiative lässt dagegen im Regelfall Fragen offen, ohne deren Beantwortung sie nicht in eine beschlussreife Sachvorlage umgesetzt werden kann. Vorliegend lässt sich beispielsweise aus der Initiative kaum etwas ableiten über die Organisation der Stiftung, deren Grundzüge aber zwingend in einem Stiftungsstatut zu regeln sind. Bei der Beantwortung solcher Fragen üben Stadt- und Gemeinderat ein gewisses Ermessen aus. Die Richtschnur dafür ist aber in erster Linie die Zielsetzung des Initiativbegehrens, wie sie im Text und seiner Begründung zum Ausdruck kommt.

Lehnt der Gemeinderat die Umsetzung letztendlich ab, so findet die Volksabstimmung über

die Initiative in ihrer allgemein anregenden Form statt (§ 136 Abs. 1 GPR).

A 2. Inhalt der Volksinitiative

Die Volksinitiative enthält in Stichworten folgende Hauptforderungen:

- Ziel: preisgünstige und ökologisch vorbildliche Wohnungen und Gewerberäume in der Stadt Zürich erhalten und schaffen
- Form: Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung mit Rechtspersönlichkeit
- Mittel: Stiftungskapital von 80 Mio. Franken; Kauf, Sanierung und Neuerstellung von Gebäuden
- Auflagen: Gemeinnützigkeit und keine Gewinnabsicht

Gemäss Begründung hat die Initiative eine soziale und gleichzeitig auch ökologische Stossrichtung: Zürich brauche Wohnungen «für alle und nach ökologischen Standards gebaut». Es gehe darum, einer wachsenden Einwohnerzahl zusätzlichen bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Sanierungen, Ersatzneubauten und Standarderhöhungen bewirkten eine Verknappung der bezahlbaren Wohnungen. Es sei insbesondere Personen mit durchschnittlichen und geringen Einkommen und damit auch der sozialen Durchmischung in den Quartieren Beachtung zu schenken. Gleichzeitig zeige es sich in Volksabstimmungen, dass die Bewohnerinnen und Bewohner eine nachhaltige Entwicklung wünschten. Deshalb habe sich die Stiftung an der 2000-Watt-Gesellschaft auszurichten. Dabei soll sie bei ihren Wohn- und Gewerberäumen die energetischen und baulichen Möglichkeiten ausschöpfen und sowohl Ausbaustandard als auch Wohnfläche vernünftig begrenzen. Damit sollen die Kosten tief gehalten werden, womit auch Menschen mit durchschnittlichen und tiefen Einkommen in ökologisch hochwertigen Häusern wohnen können.

A 3. Grundsätzliches zur Umsetzung in Form einer Stiftung

Der Stadtrat hat dem Gemeinderat Anfang 2011 bereits eine Weisung für die Errichtung einer Stiftung für kostengünstige Wohnungen unterbreitet. Die Struktur jenes Stiftungsstatuts kann für die Umsetzung der Volksinitiative «Bezahlbar UND ökologisch wohnen!» übernommen werden. Hingegen erfordert die Volksinitiative, dass verschiedene Punkte geändert oder neu akzentuiert werden:

- Der Stiftungszweck wird durch verschiedene Vorgaben erweitert: Die ökologische Ausrichtung wird verstärkt («ökologisch vorbildlich», «2000 Watt»). Die Gewerberäume werden vom Stiftungszweck mit umfasst. Die sozial vielseitige Zusammensetzung der Quartiere (Durchmischung) wird zu einem weiteren Ziel der Stiftung erhoben.
- Das Stiftungskapital beträgt 80 Mio. Franken (anstelle 75 Mio. Franken).
- Die Erreichung ökologischer Ziele erfolgt nicht allein durch massvolle Ausbaustandards und Wohnflächen, sondern auch durch Ausschöpfen von energetischen Möglichkeiten beim Bau, so dass die Gebäude als ökologisch «beispielhaft» bzw. «vorbildlich» bezeichnet werden können.
- Derartige Vorgaben verteuern investitionsseitig insbesondere den Bau und die Sanierung von Gebäuden. Bei den heutigen Energiepreisen würden die daraus resultierenden höheren Mieten nur teilweise durch Einsparungen bei den Nebenkosten wettgemacht. Damit die Wohnungen gleichwohl von «allen», also auch von Personen mit durchschnittlichen und tiefen Einkommen, bezahlt werden können, muss die Stiftung auch Abschreibungsbeiträge aus ihrem Kapital tätigen können. Deshalb ist vorzusehen, dass sie ihr Kapital zu diesem Zweck angreifen kann. Dies ist vor allem in der Anfangszeit von Bedeutung, in der sie noch nicht durch die Verzinsung des Stiftungskapitals ein Wachstumskapital aufbauen konnte. Eine Abhängigkeit der Stiftung von städtischen Abschreibungsbeiträgen bei jedem einzelnen Liegenschaftserwerb würde die Stiftung in ihrer Handlungs-

fähigkeit stark einschränken und sie wäre nicht in der Lage, ihre Ziele eigenständig zu verfolgen.

Auf weitere Anpassungen wird bei den Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen eingegangen (folgender Abschnitt).

A 4. Erläuterung einzelner Bestimmungen

Art. 2 Zweck

Die Stiftung bezweckt die Bereitstellung und Erhaltung von Wohnungen und Gewerberäumen, die sowohl preisgünstig als auch ökologisch vorbildlich sind. Ihr Angebot richtet sich in erster Linie an Personen mit mittleren und tiefen Einkommen. Grundsätzlich bewirtschaftet sie die von ihr geschaffenen und erhaltenen Wohnungen selber.

Land, das sie nicht oder nicht mehr zu eigenen Zwecken benötigt, kann sie aber auch zu zweckentsprechenden Bedingungen und unter sichernden Auflagen an andere gemeinnützige Wohnbauträger im Baurecht abgeben oder verkaufen. Bei Verkäufen hat die Stadt ein Vorkaufsrecht (siehe Art. 7 Abs. 2 und 3).

Art. 3 Grundkapital

Das Grundkapital von 80 Mio. Franken ist der Stadt nicht zu verzinsen. Der Ausgabenbeschluss fällt in die Zuständigkeit der Gemeinde (Art. 10 lit. d Gemeindeordnung, AS 101.100). Dies bedeutet, dass das vom Gemeinderat beschlossene Statut nur in Kraft treten kann, sofern die Stimmberechtigten dem Ausgabenbeschluss zustimmen.

Der Zweck der Stiftung, ökologisch vorbildliche Wohnungen für Personen mit durchschnittlichen und geringen Einkommen zur Verfügung zu stellen, wird sich grundsätzlich nicht ohne Abschreibungsbeiträge erreichen lassen (siehe vorne A 3). Um die Stiftung dennoch mit dem nötigen Handlungsspielraum auszustatten, ist es ihr erlaubt, bis zur Hälfte ihres Grundkapitals für entsprechende Abschreibungen einzusetzen. Bei erfolgreicher Entwicklung wird dies nur vorübergehend nötig sein: Die Stiftung erhält von der Stadt ihr Kapital zinslos, wohingegen in die Mietzinse gemäss städtischem Kostenmietemodell die Verzinsung der gesamten Anlagekosten einzurechnen ist, einschliesslich des Eigenkapitals. Die Stiftung kann also durch die Verzinsung ihres Kapitals ihre Kapitaldecke wieder stärken. Wenn sie sich zudem günstiger refinanziert als der modellmässige Zinssatz es vorsieht, dann kann sie damit ebenfalls ihr Kapital wieder stärken.

Art. 4 Einkünfte

Die Stadt kann der Stiftung Abschreibungsbeiträge bewilligen, soweit dies für die Realisierung bestimmter Vorhaben der Stiftung nötig ist. Derartige Beiträge stehen immer unter dem Vorbehalt, dass der Gemeinderat im Budget einen entsprechenden Betrag bewilligt hat. Ausserdem ist in Abhängigkeit der Höhe des Betrags das zuständige Organ für den Ausgabenbeschluss zu bestimmen. Praktisch bedeutet dies bei Liegenschaftsgeschäften, dass oft nur Beiträge in der Kompetenz des Stadtrates möglich sind (maximal 2 Mio. Franken). Denn derartige Geschäfte erfordern rasches Handeln, womit höhere Beiträge, die in der Kompetenz des Gemeinderates lägen, aus praktischen Gründen meist ausser Betracht fallen. Da bei diesen Abschreibungsbeiträgen keine Liegenschaften in das städtische Vermögen erworben werden, kann die entsprechende Dringlichkeitsklausel (Art. 41 lit. m) von vornherein keine Anwendung finden.

Art. 5 Bewirtschaftung

Abs. 2 dieser Bestimmung sieht in teilweiser Abweichung vom Kostenmiete-Prinzip vor, dass die Stiftung mittels Beiträgen aus ihrem Kapital Mietzinse verbilligen kann, also günstiger vermieten kann, als es der Kostenmiete-Ansatz erfordert.

Art. 7 Liegenschaften

Die Stiftung ist auch in dem Sinne gemeinnützig, als sie keinen rendite-orientierten Liegenschaftshandel betreibt und beispielsweise zudem dafür sorgt, dass bei ihren Liegenschaften keine gewinnorientierte Untervermietung stattfindet. Für den Fall des Verkaufs einer Liegenschaft ist diese Grundsatzbestimmung zusätzlich gesichert durch ein Vorkaufsrecht der Stadt zu Selbstkosten.

Art. 9 Standard

Den Anliegen der Volksinitiative entsprechend werden hier einerseits die hohen ökologischen Anforderungen für Neubauten und die Sanierung bestehender Bauten definiert. Andererseits zielen diese Bestimmungen teilweise auch darauf, preistreibende Einflussfaktoren zu begrenzen.

Art. 10 Vermietung

Diese Bestimmung führt die Anliegen der Initiative insbesondere in sozialer Hinsicht aus: Die Durchmischung gilt als übergeordnetes Ziel. Bezogen auf das einzelne Mietverhältnis ist sicherzustellen, dass Einkommen und Mietzins in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Wie von der Initiative verlangt, sollen die Wohnungen Personen zugutekommen, die über kleine und mittlere Einkommen verfügen, wobei auch die Vermögenssituation zu berücksichtigen ist. Sinnvollerweise sind Einkommen und Vermögen aller in einem Haushalt lebenden Personen massgebend. Diese wirtschaftlichen Vorgaben gelten sowohl beim Eingehen eines neuen Mietverhältnisses als auch bei laufenden Mietverhältnissen. Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Mieterschaft können sich während eines Mietverhältnisses erheblich verbessern. Im Interesse dauerhafter Mietverhältnisse sind die Limiten im Verlauf des Mietverhältnisses daher so zu gestalten, dass nicht bereits bei der kleinsten Erhöhung des Einkommens ein Wohnungswechsel ins Auge gefasst werden muss. Bei der Vermietung sind die Limiten mithin tendenziell im Bereich der tiefen Einkommen und Vermögen anzusetzen, wohingegen sich diese bei langjährigen Mietverhältnissen in den Bereich der mittleren Einkommen und Vermögen entwickeln können. – Die weitere Konkretisierung dieser Bestimmung erfolgt in einem Mietreglement, das vom Gemeinderat zu genehmigen ist und Bestandteil der Mietverhältnisse bildet (Art. 13).

Art. 11 Belegung

Die Initiative fordert eine Begrenzung des Wohnflächenverbrauchs, entsprechend dem 2000-Watt-Ziel, das in Art. 2^{ter} Gemeindeordnung als Pro-Kopf-Ziel verankert ist und in der Begründung der Initiative ebenfalls angeführt wird. Damit ist verlangt, dass die Stiftung zumindest keinen Beitrag zur weiteren Steigerung des Wohnflächenverbrauchs leistet. Für den Regelfall wird hier eine Belegung vorgesehen, die im gemeinnützigen Wohnungsbau weitverbreitet ist und auch für die städtischen Wohnungen gilt: Die Zimmerzahl darf die Zahl der Personen, die in der Wohnung leben, um höchstens eins überschreiten. Der Grundsatz gemäss Abs. 1 und der als Regelfall formulierte Abs. 2 lassen aber die Berücksichtigung von Sonderfällen und auch alternative Bezugsgrössen zu: Das Mietreglement der Stiftung (Art. 13 Abs. 1) kann es beispielsweise als Sonderfall zulassen, dass eine hochbetagte Frau nach dem Tod ihres Partners weiterhin in der 3-Zimmer-Wohnung bleiben darf, obwohl diese nun eigentlich unterbelegt ist (unter Vorbehalt von Art. 11 Abs. 3). Sollte die Stiftung auch neue Wohnformen in ihr Portfolio aufnehmen, zum Beispiel solche mit Minimierung der Individualwohnfläche zugunsten von gemeinschaftlich genutzten Flächen und individuell zumietbaren Wohn- und Arbeitsräumen, könnte sie direkt die Quadratmeterfläche anstelle der Zimmerzahl als Bezugsgrösse anwenden.

Art. 12 Abgabefonds und Mietzinszuschüsse

Im Interesse von stabilen Mietverhältnissen sind die Vorgaben betreffend Einkommen und Vermögen der Mieterschaft und Belegung der Wohnungen nicht absolut starr formuliert. Es ist vielmehr vorgesehen, das Mietverhältnis in der bisherigen Wohnung fortzuführen, sofern eine angemessene Zusatzabgabe zum Mietzins geleistet wird (Art. 10 Abs. 3 und Art. 11 Abs. 3). Diese Mittel fliessen aber nicht in die allgemeine Stiftungsrechnung, sondern werden im Sinne einer Zweckbindung in einen Fonds gelegt, aus dem Zuschüsse für Mieterinnen und Mieter finanziert werden können, die den auf Kostenbasis festgelegten Mietzins (Art. 5) nicht zu tragen vermögen. Dies dient der sozialen Durchmischung, wie sie von der Volksinitiative gefordert wird.

Art. 13 Mietverhältnisse

Die Umsetzungsbestimmungen zu Art. 10 bis 13 werden im Mietreglement geregelt, das der Stiftungsrat zu erlassen hat. Es unterliegt der Genehmigung durch den Gemeinderat und bildet Bestandteil der Mietverhältnisse. Es konkretisiert die Forderungen der Volksinitiative so weit, dass die Regeln einzelfallbezogen und transparent angewendet werden können. Bei geringer oder bloss zeitweiser Unterschreitung der Belegung bzw. Überschreitung der Einkommens- und Vermögenslimiten kann dies, wie erwähnt, mit einer Zusatzabgabe «kompensiert» werden (Art. 10 Abs. 3, Art. 11 Abs. 3). Eine dauerhafte und erhebliche Unterbelegung (z. B. Zimmerzahl überschreitet Personenzahl um mehr als zwei) kann jedoch im Sinne der Volksinitiative nicht hingenommen werden. Es ist ein Wechsel in eine kleinere Wohnung nötig, wobei die Stiftung zwei angemessene Ersatzangebote macht. Erst wenn diese Angebote abgelehnt wurden oder es sich ergibt, dass innert nützlicher Frist keine gemacht werden können, kündigt die Stiftung das Mietverhältnis. Dieses Vorgehen entspricht jenem, das der Schweizerische Verband für Wohnungswesen in seinen Musterstatuten für gemeinnützige Wohnbauträgerinnen empfiehlt, wobei gemäss jenen Vorgaben lediglich ein Ersatzangebot zu machen ist.

Art. 14 bis 17, Organisation der Stiftung

Die vorgeschlagene Organisation zeichnet eine einfache und klare Zuweisung der Zuständigkeiten vor. Sollte das Bedürfnis zu einer Differenzierung bestehen, so stünde es dem Stiftungsrat beispielsweise frei, einen Ausschuss zu bilden, ist es ihm doch erlaubt, einzelne seiner Kompetenzen zu delegieren und sich weitgehend selber zu konstituieren (Art. 14 Abs. 1 und 3). Auch die Organisation der Geschäftsführung ist seine Sache. Die Geschäftsstelle (Art. 15) kann auf Mandatsbasis auch der Stadt oder einer privaten Verwaltung übertragen werden, was insbesondere in der Anfangsphase zum Tragen kommen kann. In Übereinstimmung mit Art. 99 Kantonsverfassung (KV, LS 101) verfügt die Stiftung über ein fachlich ausgewiesenes, von der operativen Führung unabhängiges Revisionsorgan (Art. 16).

A 5. Finanzielle Folgen

Voraussetzung für die Errichtung der Stiftung ist, dass die Stimmberechtigten die Initiative gutheissen und damit den Kredit von 80 Mio. Franken für den Gründungsbeitrag bewilligen. Der gegebenenfalls erforderliche Budget-Nachtrag ist mit separater Weisung zu beschliessen. Der Gründungsbeitrag zieht Kapitalfolgekosten nach sich (Abschreibung und Verzinsung). Gemäss § 37 lit. a des Kreisschreibens der Direktion der Justiz und des Innern über den Gemeindehaushalt gelten 10 Prozent der Nettoinvestition als Kapitalfolgekosten, womit vorliegend 8 Mio. Franken auszuweisen sind.

B. Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Bezahlbar UND ökologisch wohnen!»: Stiftung für die Bereitstellung von Grundstücken für bezahlbare und ökologische Wohnungen

B 1. Initiativrechtliche Ausgangslage

Der Gemeinderat hat die Umsetzung der Initiative beschlossen und gleichzeitig den Be-

schluss gefasst, ihr einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen (GR Nr. 1584/2011). Im Gegensatz zur Umsetzung ist der Gegenvorschlag inhaltlich freier; er braucht sich lediglich an das Thema der Volksinitiative zu halten, also die Einheit der Materie im weiteren Sinn zu wahren (§ 138a lit. b GPR, Saile/Burgherr, a.a.O., N 118). Da Initiative und Gegenvorschlag in der Volksabstimmung die gleiche Form aufweisen müssen (Art. 30 Abs. 1 Satz 2 KV) und der Gemeinderat die Umsetzung der Volksinitiative beschlossen hat, muss der Gegenvorschlag in ausgearbeiteter Form beschlossen werden.

Beschliesst der Gemeinderat neben der Umsetzung einen Gegenvorschlag, so findet eine Volksabstimmung über beide Vorlagen statt (§ 134 Abs. 3 GPR), wobei er den Stimmberechtigten von Gesetzes wegen die Empfehlung abgibt, den Gegenvorschlag vorzuziehen (§ 136 Abs. 3 Satz 2 GPR). Es bleibt dem Gemeinderat jedoch unbenommen, die Volksinitiative ebenfalls zur Annahme zu empfehlen (Schuhmacher, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 30 N. 11). Initiative und Gegenvorschlag müssen wie erwähnt die gleiche Form (ausgearbeiteter Entwurf oder allgemeine Anregung) aufweisen (Art. 30 Abs. 1 Satz 2 KV). Lehnt der Gemeinderat dagegen die Umsetzung letztlich ab, dann findet einzig eine Volksabstimmung über die Initiative ohne Gegenvorschlag statt, und zwar mangels Umsetzungsvorlage in ihrer allgemein anregenden Form (§ 136 Abs. 1 GPR; Saile/Burgherr, a.a.O., N 206).

B 2. Inhalt des Gegenvorschlags

Der Gemeinderat hat die Grundzüge für den Gegenvorschlag formuliert (GR Nr. 1584/2011), wonach wie bei der Volksinitiative eine Stiftung mit einem Kapital von 80 Mio. Franken errichtet werden soll. Ihre Kernaufgabe ist, Bauland, Wohn- und Gewerbeliegenschaften zu erwerben und diese unter den Selbstkosten an gemeinnützige Wohnbauträger weiterzugeben. Gegen die Einrichtung einer eigenen Stiftung zu diesem Zweck spricht allerdings: Sollte (ausnahmsweise) eine Liegenschaft zu einem Preis angeboten werden, der ohne Abschreibungen günstige Mietzinse ermöglicht, dann kann diese Stiftung kaum eine Funktion haben. In diesem Fall können die gemeinnützigen Wohnbauträger dieses Grundstück direkt und ohne Umweg selber erwerben.

Selber erstellt die Stiftung keine Wohnungen und sie vermietet auch keine. Sie ist in diesem Sinne keine operative Wohn-Stiftung. Die Stiftung soll gemäss den Eckwerten, die vom Gemeinderat formuliert wurden, folgende weiteren Charakteristiken aufweisen:

- Die gemeinnützigen Wohnbauträger sollen auf den Grundstücken, die von der Stiftung beschafft werden, Wohnungen mit einem einfachen und nachhaltigen Standard errichten und bewirtschaften, wobei mit dem Boden und den übrigen natürlichen Ressourcen möglichst haushälterisch umgegangen werden soll.
- Die gemeinnützigen Wohnbauträger sind grundbuchlich zu verpflichten, kostengünstige und ökologisch vorbildliche Wohnungen zu erstellen bzw. mit entsprechenden Standards zu sanieren.
- Die Stiftung kann Darlehen für den Landerwerb und ökologische Sanierungen gewähren.
- Die Stadt kann Abschreibungsbeiträge für die Vergünstigung bestimmter Vorhaben sprechen.

B 3. Statuten

Die Volksinitiative und der vom Gemeinderat skizzierte Gegenvorschlag haben grundsätzlich eine ähnliche Zielsetzung, nämlich die Bereitstellung und Erhaltung von preisgünstigen und ökologischen Wohnungen. Die Statuten der «Stiftung für die Bereitstellung von Grundstücken für bezahlbare und ökologische Wohnungen» entsprechen materiell daher weitgehend jener der «Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen». Für die Erläuterung der Statutenbestimmungen, die bei beiden Entwürfen identisch sind, kann damit auf den Teil A vorne verwiesen werden.

Der erheblichste Unterschied ergibt sich daraus, dass die Stiftung gemäss Volksinitiative selber Wohnungen hält. Die Landbeschaffung, Erstellung, Sanierung, Bewirtschaftung und Vermietung von Wohnungen erfolgt damit aus einer Hand. Die Stiftung gemäss Gegenvorschlag beschränkt sich auf die Landbeschaffung und allfällige Abschreibungsbeiträge. Die weiteren Schritte zur Erreichung des Ziels legt sie in die Hände von Wohnbauträgern, die in den meisten Fällen privatrechtliche Gesellschaften (Genossenschaften) sind. Sie schliesst mit diesen Verträge ab, die die materiellen Auflagen betreffend Kostenmiete, Ökologie, Wohnflächenverbrauch usw. enthalten. Um die Zweckbestimmung des von der Stadt gestifteten Kapitals von 80 Mio. Franken zu gewährleisten, sichert sie die Auflagen so weit als möglich grundbuchlich und nimmt – so weit die dingliche Wirkung nicht möglich ist – in die Verträge Sicherungen (z. B. Konventionalstrafe) auf. Der dinglichen und vertraglichen Sicherung der Zweckerhaltung ist insbesondere dann grosse Beachtung zu schenken, wenn die Stiftung an die Wohnungen erhebliche Abschreibungsbeiträge gewährt, zum Beispiel in einem ähnlichen Ausmass wie dies durch die städtischen Wohnbauaktionen geschieht. Die Überwachung dieser Auflagen auf lange Dauer wird neben dem Grundstücksgeschäft eine weitere Aufgabe der Stiftung bilden.

B 4. Erläuterung einzelner Bestimmungen

Art. 2 Zweck

Die Stiftung hat zum Zweck, gemeinnützigen Bauträgern Grundstücke im Baurecht abzugeben oder Darlehen zu gewähren, und zwar zu einem Zins, der die Bereitstellung von Wohnungen für Personen mit kleinen und mittleren Einkommen ermöglicht. Daneben können auch Gewerberäume so gefördert werden. In jedem Fall ist die Förderung mit den ökologischen Auflagen gemäss Zweckbestimmung der Stiftung zu verknüpfen.

Die Abgabe von Land und Häusern durch Verkauf ist nur als Ausnahmefall in Art. 7 vorgesehen (Begründung siehe dort).

Art. 3 Grundkapital

Für die Erreichung des Stiftungszwecks gemäss Art. 2 wird die Stiftung Abschreibungen tätigen und dafür ihr Kapital angreifen müssen. Nur so kann erreicht werden, dass trotz zu Marktpreisen zu erwerbenden Liegenschaften und ökologisch begründeten Auflagen im Endergebnis Mietzinsen resultieren, die für Personen mit kleinen oder mittleren Einkommen tragbar sind. Da die Abschreibungen durch die Eigenkapitalverzinsung nicht aufgewogen werden können, ist vorzusehen, dass das Stiftungskapital bis auf 0 Franken verbraucht werden kann.

Art. 6 Rechnungswesen

An dieser Stelle ist anhand eines Beispiels ein Hinweis zur Liegenschaftsbewertung zu machen: Wenn die Stiftung aus ihrem Kapital Land für 30 Mio. Franken erwirbt und bei der Weitergabe lediglich 20 Mio. Franken anrechnet, dann hat sie eine entsprechende Abschreibung zu tätigen, d. h. ihr Kapital (ursprünglich 80 Mio. Franken) reduziert sich. Dies gilt unabhängig davon, ob die Stiftung das Land zu 20 Mio. Franken verkauft oder ob sie es im Baurecht abgibt und für die Zinsberechnung einen Landwert von 20 Mio. Franken zugrunde legt. Der Unterschied liegt einzig darin, dass bei einem Verkauf der Verlust ohne Weiteres mit 10 Mio. Franken beziffert werden kann. Im Falle eines Baurechts richtet sich dessen Bewertung nach dem Landwert, der dem Baurechtsvertrag zugrundeliegt (unter der Voraussetzung, dass Baurechtszinssatz usw. nach Art. 8 Abs. 2 festgelegt werden). Die Bestimmungen über die Bewertung von Baurechten gemäss § 16 Abs. 1 lit. f der Verordnung über den Gemeindehaushalt (LS 133.1) und § 43 lit. f des Kreisschreibens über den Gemeindehaushalt (Stand 1. Mai 2011) sind hier *nicht* anwendbar, da sie sich einzig auf die Bewertung von Baurechten des Finanzvermögens beziehen.

Art. 7 Landabgaben

Gemäss Vorgabe des Gemeinderates soll die Stiftung die erworbenen Grundstücke im Baurecht abgeben oder verkaufen. Die Variante Baurecht wird in dieser Bestimmung als Regelfall (Abs. 1) beschrieben, wohingegen der Verkauf lediglich als Ausnahmefall (Abs. 2) genannt wird. Dies hat seinen Grund vor allem darin, dass sich mit einem Baurecht angemessene Sicherungen für die zweckgemässe Verwendung des Grundstücks erheblich besser realisieren lassen als bei einem Verkauf. Eine notfalls erforderliche Rückübertragung lässt sich bei einem Baurecht jederzeit rechtlich einwandfrei realisieren (vorzeitiger Heimfall). Ausserdem besteht bei Baurechten von Gesetzes wegen ein unbefristetes Vorkaufsrecht (Art. 682 Abs. 2 ZGB). Dagegen ist Ähnliches bei einem Verkauf nur mittels Rückkaufsrecht möglich, das lediglich auf 25 Jahre vereinbart und im Grundbuch vorgemerkt werden kann (Art. 216a ZGB). Der Verkauf soll daher nur bei untergeordneten Geschäften zum Zug kommen, beispielsweise bei sehr kleinen Parzellen oder wenn das Grundstück nur mit einer geringen Verbilligung veräussert wird.

Art. 8 Baurechte

Die Zweckbindung des Grundstücks ist bei der Einräumung von Baurechten den Baurechtsnehmerinnen und Baurechtsnehmern zu überbinden. Die entsprechenden materiellen Anforderungen sind insbesondere in Art. 10 bis 13 enthalten. Die formellen Vorgaben, wie die Auflagen zu sichern sind, sind in Art. 15 festgehalten.

Für die allgemeinen Bedingungen des Baurechts wie die Festsetzung des Landwerts oder die Heimfallsbedingungen gelten die städtischen Rechtsgrundlagen. Hier ist insbesondere Ziff. II Abs. 1 der Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaues vom 9. Juli 1924 (AS 841.110) zu beachten. Daraus leitet sich die Praxis der Landwertanrechnung («Richtlinien 65») ab, und die im genannten Erlass festgelegten Rückkaufbedingungen sind gemäss Ziff. II Abs. 2 als Heimfallsbedingungen anzuwenden. Im Übrigen entsprechen die Bedingungen den bewährten städtischen Standards, die der Gemeinderat für die städtischen Baurechte definiert hat und mit der Genehmigung der Baurechtsverträge laufend anwendet (vgl. GRB Nr. 1827 vom 27. März 1996 oder GRB Nr. 4861 vom 27. Februar 2002). Im Sinne des Stiftungszwecks und in Abweichung vom städtischen Recht kann jedoch die Erfüllung ökologischer Auflagen, die über das bei städtischen Baurechten angewendete Mass hinaus gehen, mit einem Abschlag auf dem Landwert abgegolten werden. Hier ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Stadtrat mit separater Weisung eine Motion (GR Nr. 2009/327) erfüllt, die die Berücksichtigung ökologisch begründeter Mehrinvestitionen bei der Landpreisfestlegung verlangt. Dieses Anliegen soll durch eine Anpassung von StRB Nr. 3251/1965 («Richtlinien 65») erfüllt werden. Bei Genehmigung der Weisung durch den Gemeinderat besteht künftig auch hier keine Differenz mehr zu den allgemeinen städtischen Regelungen. Art. 8 Abs. 2 Satz 2 wird in diesem Sinne gegenstandslos.

Art. 9 Förderdarlehen

Gemäss Vorgaben des Gemeinderates zum Gegenvorschlag soll die Stiftung auch Förderdarlehen gewähren können. Hier ist darauf hinzuweisen, dass bereits die städtische Pensionskasse den gemeinnützigen Wohnbauträgern zinsgünstige Darlehen gewährt (Details siehe nachstehend Abschnitt B 6.).

Art. 10 Wohnen und Gewerbe

Die Umschreibung der förderungswürdigen Nicht-Wohnnutzungen gemäss Abs. 2 enthält Elemente aus Normen mit ähnlicher Zielsetzung:

- Ziff. 2 der Verordnung über die Grundsätze der Vermietung vom 6. September 1995 (AS 846.100)
- Art. 14 und 26 des Reglements der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und

Gewerberäumen der Stadt Zürich (PWG) vom 28. August 1991 (AS 843.332)

- Ergänzung der Gemeindeordnung, die von den Stimmberechtigten am 13. Juni 2010 angenommen worden ist (Volksinitiative «Für bezahlbare Wohnungen und Gewerberäume in der Stadt Zürich»)

Art. 12 Vermietung

Die von der Stiftung geförderten Wohnungen werden voraussichtlich in ähnlichem oder stärkerem Ausmass aus Steuermitteln verbilligt, wie es bei den Wohnbauaktionen der Fall ist. (Als Vergleichsgrösse: Bei dem seit 2. Dezember 2011 geltenden Referenzzinssatz von 2,5 Prozent bewirkt die städtische Subvention für eine 4-½-Zimmer-Wohnung kalkulatorisch eine Verbilligung des Mietzinses um 213 Franken monatlich.) Entsprechend müssen die Auflagen, die bei der Subventionierung aus der Wohnbauaktion gelten, auch hier zur Anwendung kommen. Dies betrifft einerseits den Wohnflächenverbrauch (Abs. 1) und andererseits die Limiten für Einkommen und Vermögen der Haushalte (Abs. 2 Satz 1). Hingegen können bei vielen Wohnbauprojekten die Investitionslimiten nicht eingehalten werden, die für den subventionierten Wohnungsbau vorausgesetzt werden (§ 6ff. der Wohnbauförderungsverordnung vom 1. Juni 2005, LS 841.1). Der Grund dafür kann in besonderen Rahmenbedingungen wie Topografie oder Grundstücksform liegen, die eine kostengünstige Bebauung verunmöglichen, oder in besonders weitgehenden Investitionen in die ökologische Ausrichtung des Baus. Damit derartige, etwas teurere Projekte nicht verunmöglicht werden bzw. damit die Mietzinse für die anvisierte Mieterschaft tragbar sind, können die Grenzwerte für Einkommen und Vermögen dieser Haushalte entsprechend angehoben werden (Abs. 2 Satz 2). Dies steht im Einklang mit dem Stiftungszweck, der als Destinatäre auch Personen mit mittlerem Einkommen umfasst (Art. 1 Abs. 1). Wie bei den subventionierten Wohnungen ist die Kontrolle Sache des Büros für Wohnbauförderung (Abs. 3), wobei es von den zuständigen Stellen die dafür erforderliche Auskünfte erhält (analog § 19 Abs. 2 Satz 2 Wohnbauförderungsverordnung).

Art. 13 Anforderungen

Die Anforderungen an die gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen entsprechen weitestgehend jenen, die im allgemeinen städtischen Wohnbauförderungsrecht gelten (Grundsätze 24, Rechnungsreglement, Mietzinsreglement, Musterstatuten).

Art. 17 Geschäftsstelle

Die Stiftung wird nicht operativ in der Erstellung, Sanierung, Bewirtschaftung und Vermietung von Wohnungen tätig sein. Ihre Haupttätigkeit beschränkt sich auf die Vergabe von Grundstücken und Darlehen. Die Aktivität der Stiftung ist damit hauptsächlich projektbezogen. Sobald das Stiftungskapital verbraucht ist, beschränkt sich ihre Aufgabe für lange Zeit (Laufzeit eines Baurechts 62 Jahre, mit Verlängerungsoptionen) hauptsächlich auf die Bewirtschaftung einer kleinen Zahl von Vertragsverhältnissen. Es ist daher fraglich, ob sie eine eigentliche Geschäftsstelle mit eigenem Personal braucht oder ob sie ihre Tätigkeit nicht beispielsweise auf die städtische Liegenschaftenverwaltung übertragen soll, wo das spezifische Know-how und die administrativen Ressourcen vorhanden sind.

B 5. Finanzielle Folgen

Voraussetzung für die Errichtung der Stiftung ist, dass die Stimmberechtigten den Gegenvorschlag gutheissen und damit den Kredit von 80 Mio. Franken für den Gründungsbeitrag bewilligen. Der gegebenenfalls erforderliche Budget-Nachtrag ist mit separater Weisung zu beschliessen. Der Gründungsbeitrag zieht Kapitalfolgekosten nach sich (Abschreibung und Verzinsung). Gemäss § 37 lit. a des Kreisschreibens der Direktion der Justiz und des Innern über den Gemeindehaushalt gelten 10 Prozent der Nettoinvestition als Kapitalfolgekosten, womit vorliegend 8 Mio. Franken auszuweisen sind.

B 6. Ablehnung der «Stiftung für die Bereitstellung von Grundstücken für bezahlbare und ökologische Wohnungen»

Der Stadtrat lehnt eine Stiftung ab, deren Hauptaufgabe es ist, für das gemeinnützige Wohnen Liegenschaften zu beschaffen und zu verbilligen, ohne aber selber Wohnungen und Gewerberäume zu vermieten, und zwar aus den nachfolgenden Gründen:

Landabgaben und Förderdarlehen sind städtische Aufgaben

Die Landabgaben und die Förderdarlehen für den gemeinnützigen Wohnungsbau sind seit jeher städtische Aufgaben. Diese beiden Förderinstrumente bilden denn auch die Kernpunkte der «Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaues» vom 9. Juli 1924 (AS 841.110), dem Grunderlass der gesamten städtischen Wohnbauförderung, der unter der Bezeichnung «Grundsätze 24» bekannt ist.

Gestützt auf diese Grundsätze 24 (Ziff. II) hat die Stadt gegen 150 Hektaren Land an gemeinnützige Bauträgerinnen verkauft oder im Baurecht abgegeben. Zum Vergleich: Das entspricht der Fläche von rund 210 Fussballfeldern. Allein auf die Zeit seit 2002 entfallen 21 Hektaren. Eine Reihe von Baurechten ist noch hängig, die jüngsten darunter sind Tièchestrasse (100 Wohnungen, wovon 70 gemeinnützig) und Aspholz (332 Zimmer für Studierende).

Ebenfalls gestützt auf die Grundsätze 24 (Ziff. III) gewährt die Pensionskasse Stadt Zürich gemeinnützigen Wohnbauträgern zinsgünstige nachrangige Hypothekendarlehen. Per Stichtag 30. Juni 2011 bestanden 223 Restfinanzierungen (zweite Hypotheken) im Betrag von 338,3 Mio. Franken sowie 73 erste Hypotheken ohne Amortisationspflicht im Betrag von 156,5 Mio. Franken. Der Zinssatz beträgt seit 1. Dezember 2011 1,75 Prozent, was insbesondere für nachrangige Finanzierungen sehr günstig ist. Diese ausserordentlichen Konditionen werden der Pensionskasse ermöglicht durch eine Verlustdeckungsgarantie der Stadt (Abs. 2 des Gemeindebeschlusses betreffend Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaues vom 31. August 1924, AS 841.100). Die heute von der Stadt verbürgten Darlehen übersteigen die Möglichkeiten einer Stiftung mit einem Kapital von 80 Mio. Franken um ein Mehrfaches. Mit ihrer vergleichsweise schmalen Kapitalbasis müsste sie bei der Darlehensgewährung zudem auf besondere Sicherheiten bedacht sein. Es ist daher nicht sinnvoll, eine städtische Stiftung zu schaffen, die in diesem Bereich unvergleichlich geringere Möglichkeiten hat als die Stadt selber.

Nachdem die Rechtsgrundlagen die Landabgaben und die Darlehen eindeutig als städtische Aufgabe definieren und die Stadt dieser Aufgabe seit vielen Jahren in namhaftem Umfang nachkommt, bleibt kein Raum für eine von der Stadt zu schaffende Stiftung mit identischer Aufgabe.

Stiftung würde bei Ökologie und Landwertberechnung sehr ähnliche Bedingungen anwenden wie die Stadt

Die Stiftung soll gemäss Entwurf des Statuts – in Übereinstimmung mit dem Auftrag des Gemeinderates vom 13. Juli 2011 – die Bereitstellung von kostengünstigen Wohnungen bezwecken, die über einen einfachen und nachhaltigen Standard verfügen und die die natürlichen Ressourcen schonen. Diese ökologischen Vorgaben der Stiftung bringen gegenüber den Bedingungen, zu denen die Stadt Land für das gemeinnützige Wohnen abgibt, wenig Neues: Schon heute werden die Baurechtsnehmenden verpflichtet, die Richtlinien des Hochbaudepartements zur Bauökologie gemäss Dokumentation «Bauen und Ökologie» einzuhalten. Damit werden ihnen Vorgaben in den Bereichen Energieeffizienz, Baumaterialien (Gesundheit, Ökologie, Stoffflüsse), erneuerbare Energien oder Grünraumgestaltung auferlegt. Deshalb und aufgrund der laufend verschärften gesetzlichen Vorgaben in diesem Bereich bliebe für eine «Landbeschaffungstiftung» nur noch wenig Spielraum, sich bei Bauträgerinnen noch weitergehende ökologische Vorgaben auszubedingen.

Der Stadtrat unterbreitet dem Gemeinderat eine Weisung, mit der – in Erfüllung der Motion GR Nr. 2009/327 – die Buchwert-Limite bei Landabgaben im gemeinnützigen Wohnungsbau ersatzlos aufgehoben werden soll. Dies heisst, dass künftig der hauptsächlich durch Anlagekosten, Verwendungszweck und Ausnützung bestimmte so genannte Richtlinien-Landwert auch dann angewendet wird, wenn dieser unter den Buchwert zu liegen kommt. Dies erlaubt es der Stadt künftig, bei Landabgaben für den gemeinnützigen Wohnungsbau Buchwert und Selbstkosten zu unterschreiten. Sie kann also bei der Abgabe von Land für das gemeinnützige Wohnen Abschreibungen tätigen. Es ist folglich unnötig, eigens zu diesem Zweck eine «Landbeschaffungs- und -abschreibungsstiftung» zu errichten.

Mit der gleichen Weisung teilt der Stadtrat mit, dass – ebenfalls in Erfüllung eines Anliegens der vorerwähnten Motion – Investitionen, die der Energieeinsparung, der Umweltschonung oder der Förderung erneuerbarer Energien dienen, künftig bei der Berechnung des Richtlinien-Landwerts abgezogen werden, so weit diese Investitionen über das gesetzlich geforderte Mass hinausgehen und nicht durch Beiträge Dritter getragen werden. Auch die ökologische Komponente der Stiftung gemäss Gegenvorschlag kann also ebenso gut durch die Stadt erfüllt werden.

Der Stadtrat gab schliesslich mit seinen Leitlinien zur Wohnpolitik im November 2009 bekannt, dass er Baurechte künftig mit Vorgaben für den Wohnflächenverbrauch verknüpft (Wohnungsbelegung). Im Sinne des möglichst gezielten Mitteleinsatzes sollen künftig zudem Auflagen gemacht werden für die wirtschaftlichen Verhältnisse der Mieterschaft auch in freitragenden Wohnungen (Medienorientierung vom 29. November 2011).

Daraus ergibt sich zusammengefasst: Die Stadt verfolgt bei ihrer Wohnbauförderung durch Landabgaben heute schon ökologische Ziele, die in verschiedenster Beziehung über das gesetzlich vorgeschriebene hinausgehen. Der Buchwert gilt künftig nicht mehr als Untergrenze bei der Landwertberechnung; die Stadt kann also künftig bei Landabgaben für den gemeinnützigen Wohnungsbau ohne Weiteres Abschreibungen beschliessen. Ökologische Mehrinvestitionen gelten dabei ausdrücklich als abzugsfähig. Damit besteht für die Stadt kein Anlass, eine Stiftung mit einer identischen Ausrichtung zu schaffen.

Forcierter Liegenschaftserwerb in extremen Hochpreisphasen ist teuer und nicht nachhaltig

Der forcierte Erwerb von Land und Häusern auf dem Markt in extremen Hochpreisphasen wie der heutigen ist erstens teuer und kann zweitens langfristig erhebliche Folgekosten nach sich ziehen. Entsprechende Erfahrungen wurden mit dem 100-Mio.-Franken-Kredit «für eine aktive städtische Liegenschaftenpolitik» gemäss Gemeindebeschluss vom 1. April 1990 gemacht: Auf dem Hintergrund von sprunghaft steigenden Grundstückspreisen und einem Mangel besonders an preisgünstigen Wohnungen beschlossen die Stimmberechtigten diesen Kredit, damit die Stadt auf dem Markt erworbene Wohnliegenschaften teilweise abschreiben kann, um so tragbare Mietzinse zu erreichen. Gestützt darauf hat die Stadt innert knapp zweier Jahre 22 Liegenschaften mit 345 Wohnungen und 13 Gewerberäumen für 91,595 Mio. Franken erworben. Von diesem Erwerbspreis hat sie 29,315 Mio. Franken, also 32,0 Prozent, abgeschrieben. Damit liessen sich Mietzinsaufschläge noch nicht einmal vermeiden. In einer Reihe von Fällen fielen sie derart empfindlich aus, dass die Stadt die Aufschläge aus sozialen Gründen der Mieterschaft nur in mehreren Etappen überwälzen konnte.

Damit hatte es noch nicht sein Bewenden: Im Rahmen der vom Kanton angeordneten Neubewertung der städtischen Liegenschaften des Finanzvermögens per 1. Januar 2007 waren auch diese Liegenschaften der Neubewertung zu unterziehen (Formel: einfacher Realwert plus dreifacher Ertragswert, geteilt durch vier). Daraus ergab sich, dass diese Liegenschaften erneut um 8,241 Mio. Franken abzuwerten und entsprechend abzuschreiben waren. Die ursprüngliche Abschreibung erwies sich damit relativ zur «Marktmiete» als ungenügend. Nur dank Kompensation durch die Bewertungsgewinne der anderen Liegenschaften (Gesamt-

saldo: +262,444 Mio. Franken) musste dieser Verlust nicht vom städtischen Haushalt getragen werden. Im Ergebnis waren also 37,556 Mio. Franken, was 41,0 Prozent des ursprünglichen Erwerbspreises entspricht, abzuschreiben. Pro Wohnung machte dies Fr. 108 857.– aus. Damit wurde in dieser Periode letztlich mit viel Geld verhältnismässig wenig erreicht. Zu heutigen Liegenschaftspreisen müsste der Mitteleinsatz vermutlich noch erheblich höher ausfallen.

Selbstverständlich könnte die Stiftung auch selektiver vorgehen und nur Liegenschaften berücksichtigen, bei denen der Marktpreis bereits relativ nahe an jenem Preisniveau ist, das Mietzinse für eine Mieterschaft mit mittleren oder gar kleinen Einkommen ermöglicht. Doch käme die Stiftung so bei der Verfolgung ihres Zwecks wohl nur langsam voran. Sie könnte so nur alle paar Jahre Grundstücke erwerben, womit sich eine neue Organisation in Form einer eigens errichteten Stiftung kaum rechtfertigen lässt.

Stiftung würde Doppelspurigkeiten und komplizierte Strukturen schaffen

Es wurde vorne bereits erwähnt, dass die neue Stiftung mit Erwerb und Abgabe von Grundstücken sowie mit der Gewährung von Darlehen Tätigkeiten ausüben würde, die bereits von der Stadt als gesetzliche Aufgaben wahrgenommen werden und dass sich auch bei den Abschreibungsbeträgen auf Landgeschäften eine Doppelspurigkeit ergäbe, da die Stadt künftig selber solche Beiträge bewilligen kann. Zu diesen zählen ausdrücklich auch ökologisch begründete Abschreibungen.

Die Stadt sorgt durch differenzierte Kontrollmechanismen dafür, dass ihre Wohnbauförderung die Ziele dauerhaft erreicht (Beispiele: Überprüfen von Bauabrechnungen durch das Amt für Hochbauten, Mietzins- und Belegungskontrolle durch das Büro für Wohnbauförderung, Prüfung der Jahresrechnungen durch die Finanzkontrolle usw.). Auch eine Stiftung muss die zweckgemässe Verwendung ihrer Mittel sicherstellen. Dies ist dann umso dringlicher, wenn sie spezifische ökologische, soziale und demografische Ziele zu verfolgen hat und dabei erhebliche öffentliche Mittel einsetzt. Wenn sie die Umsetzung ihres Stiftungszwecks bis zum «Endprodukt» selber in Händen hält, bietet dies gewöhnlich keine besonderen Schwierigkeiten. Die vorliegende Wohn-Stiftung soll nun aber mit ihren Mitteln lediglich Grundstücke beschaffen, dagegen soll sie die Erstellung, Sanierung, Bewirtschaftung und Vermietung von Wohnungen und Gewerberäumen gemeinnützigen Bauträgerinnen überlassen. Dies verlangt nach besonderen administrativen und rechtlichen Sicherungsmassnahmen gegenüber diesen Partnerinnen, was umso anspruchsvoller ist, als es sich im Immobiliengeschäft um sehr langfristig wirkende Sicherungen handeln muss. Dabei sind einige rechtliche Hindernisse zu bewältigen. So kann beispielsweise ein privatrechtliches Vor- oder Rückkaufsrecht für höchstens 25 Jahre vereinbart und im Grundbuch vorgemerkt werden (Art. 216a OR). Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen (Art. 962 ZGB) unterstehen einer Reihe von Formvorschriften. Für ihre Anmerkung im Grundbuch bedarf es beispielsweise einer vollstreckbaren Verfügung der zuständigen Behörde (Art. 80 Abs. 4 Grundbuchverordnung, SR 211.432.1), was im vorliegenden Fall die Stiftung wäre. Die Massnahmen für langfristige Verhinderung der Zweckentfremdung von Stiftungsmitteln wären damit rechtlich und administrativ sehr aufwändig.

Die städtische Wohnbauförderung baute bisher (nebst den kommunalen Wohnungen) auf der Beziehung zwischen Stadt und Wohnbauträgerin auf. Die Stadt als finanzierende Instanz stünde bei diesem neuen «Modell» künftig dagegen in keiner direkten Beziehung zur Wohnbauträgerin mehr. Mit der neuen Stiftung träte nun eine «Zwischenhändlerin» dazwischen. Dies macht die langfristige Kontrolle der zweckgemässen Verwendung städtischer Mittel kompliziert und schwerfällig.

Landbeschaffungs- und -abschreibungsstiftung wäre ein rechtlich fragwürdiges Vehikel

Das für die Gemeinden seit 1986 verbindliche Rechnungsmodell sieht die Einheit des Ge-

meindehaushalts vor (§ 125 GG): Die Rechnungslegung erfolgt unter Einschluss der Gemeindebetriebe in konsolidierter Form. An die Stelle einer Vielzahl (scheinbar oder tatsächlich) zweckgebundener Fonds tritt das Eigenkapital als allgemeine Reserve. Ähnlich wie Spezialfinanzierungen oder die Bildung von Gemeindeanstalten tangiert die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Gemeindestiftung die Einheit des Gemeindehaushalts und ist daher nur unter restriktiven Bedingungen zulässig. Zu diesen muss gehören, dass es sich um eine echte Verselbständigung einer Gemeindeaufgabe handeln muss.

Bei den bestehenden städtischen Stiftungen (Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien, Stiftung Alterswohnungen, Stiftung für die Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen [PWG]) ist diese Verselbständigung gegeben: Diese Stiftungen vermögen ihre je spezifische Aufgabe eigenwirtschaftlich zu verfolgen. Als finanzielle Basis dienen ihnen insbesondere die Mietzinseinnahmen, die gemäss städtischem Kostenmietemodell zu berechnen sind. Dieses Modell sieht auch eine Eigenkapitalverzinsung vor und lässt beispielsweise auch eine Marge zwischen kalkulatorischem und effektivem Refinanzierungszins zu. Die Stiftung gemäss Umsetzungsvorlage (Teil A dieser Weisung) kann auf diesem Weg ihr Ziel mit dem von der Stadt gestifteten Kapital eigenwirtschaftlich erreichen, auch wenn sie dafür möglicherweise ihr Kapital zeitweilig angreifen muss. Dass eigenwirtschaftliches Handeln und Wachstum bei einer städtischen Stiftung möglich ist, zeigt die jüngste städtische Stiftung, die PWG: Sie hat ihr Stiftungskapital von 50 Mio. Franken in nur 17 Jahren (1990 bis 2006) verdoppelt; Ende 2010 belief es sich beinahe auf das Zweieinhalbfache.

Die Aufgabe der Stiftung gemäss Gegenvorschlag ist dagegen, dass sie Land und Häuser entweder zu kostendeckenden oder (wenn Abschreibungen erfolgen) zu nicht kostendeckenden Preisen abgibt. Ob sie diese verkauft oder im Baurecht abgibt, spielt betriebswirtschaftlich nur für die zeitliche Verteilung des Verlusts eine Rolle: Beim Baurecht fallen die Verluste während der Baurechtsdauer laufend in Teilbeträgen an, bei Verkauf einmalig der ganze Betrag. Verfolgt die Stiftung ihre Aufgabe aktiv, kann sie die Verluste einzig aus dem Kapital decken, das von der Stadt zur Verfügung gestellt wurde. Diese Stiftung wäre im Ergebnis eine «Landbeschaffungs- und -abschreibungsstiftung auf Zeit», bis das Kapital aufgebraucht ist. Als weitere Deckung für die Verluste kommen zwar noch Abschreibungsbeiträge in Frage, für die aber praktisch nur die Stadt aufkommen dürfte. Da der Stiftung eigenwirtschaftliches Handeln bestimmungsgemäss verunmöglicht ist, ist sie also vollständig auf die Stadt angewiesen. Dies gälte nicht nur finanziell, sondern auch rechtlich-administrativ, was die Kontrolle der zweckmässigen Verwendung der Stiftungsmittel betrifft (siehe vorn). Die Schaffung einer nur scheinbar selbständigen Stiftung erscheint in diesem Licht als blosser Zersplitterung des Gemeindevermögens und damit als rechtlich fragwürdiges Vehikel für die Umgehung des Haushaltsrechts und die Ausschaltung der demokratisch legitimierten Instanzen Gemeinde, Gemeinderat und Stadtrat (insbesondere was Budget- und Ausgabenkompetenzen betrifft).

Allein für die «Handlungsfähigkeit» auf dem Liegenschaftenmarkt bedarf es keiner Stiftung. Zwar kann eine derartige Stiftung auf dem Boden- und Liegenschaftenmarkt rascher handeln, als es unter einzelfallbezogenem Einbezug des Gemeinderates möglich wäre. Immerhin kann der Stadtrat bei Dringlichkeit Landkaufgeschäfte aber auch ohne Betragsbegrenzung in eigener Kompetenz tätigen (Art. 41 lit. m GO). Wenn das Grundstück dann einer öffentlichen Aufgabe wie die Wohnbauförderung gewidmet werden soll, so ist dazu ein nachträglicher Ausgabenbeschluss des Gemeinderates oder der Gemeinde erforderlich (Art. 41 lit. c und 10 lit. d GO).

Aus den genannten Gründen beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, den Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Bezahlbar UND ökologisch wohnen!» abzulehnen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Zuhanden der Gemeinde:

1. **Die folgende Umsetzungsvorlage zur Volksinitiative «Bezahlbar UND ökologisch wohnen!» wird beschlossen:**

Der «Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen» wird ein Grundkapital von 80 Mio. Franken bewilligt.

2. **Der folgende Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Bezahlbar UND ökologisch wohnen!» wird beschlossen*:**

Der «Stiftung für die Bereitstellung von Grundstücken für bezahlbare und ökologische Wohnungen» wird ein Grundkapital von 80 Mio. Franken bewilligt.

*** Der Stadtrat empfiehlt diese Vorlage zur Ablehnung.**

Zur Beschlussfassung in eigener Kompetenz:

1. **Die Umsetzungsvorlage und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten gleichzeitig zur Abstimmung unterbreitet.**

2. **Es wird eine «Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen» gemäss beiliegendem Statut errichtet.**

Die Errichtung steht unter dem Vorbehalt, dass die Gemeinde das Grundkapital gemäss Buchstabe A Ziff. 1 bewilligt.

3. **Es wird eine «Stiftung für die Bereitstellung von Grundstücken für bezahlbare und ökologische Wohnungen» gemäss beiliegendem Statut errichtet.**

Die Errichtung steht unter dem Vorbehalt, dass die Gemeinde das Grundkapital gemäss Buchstabe A Ziff. 2 bewilligt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

der Stadtschreiber

Ralph Kühne



Beilage 1 zum Antrag des Stadtrates (GR Nr. 2011/16) vom 1. Februar 2012 an den Gemeinderat

Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen

Gemeinderatsbeschluss vom ...

Der Gemeinderat erlässt gestützt auf Art. 41 lit. I Gemeindeordnung folgendes Stiftungsstatut:

1. Grundlagen

Art. 1 Rechtsnatur und Haftung

¹ Die Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit.

² Für ihre Verbindlichkeiten haftet ausschliesslich das Stiftungsvermögen.

Art. 2 Zweck

¹ Die Stiftung bezweckt die Bereitstellung, Vermietung und Erhaltung von preisgünstigen und ökologisch vorbildlichen Wohnungen und Gewerberäumen, die über einen einfachen und nachhaltigen Standard verfügen. Die Wohnungen sind vorab für Personen mit kleinen und mittleren Einkommen bestimmt. Sie achtet auf den haushälterischen Umgang mit dem Boden und die Schonung der übrigen natürlichen Ressourcen und orientiert sich an den Zielen der 2000-Watt-Gesellschaft.

² Die Stiftung kann Liegenschaften selber erstellen oder erwerben.

³ Die Stiftung ist gemeinnützig und verfolgt keine Gewinnabsichten.

⁴ Die Stiftung trägt dazu bei, dass die Bewohnerschaft der einzelnen Quartiere sozial vielseitig zusammengesetzt ist.

2. Vermögen, Bewirtschaftung, Rechnungswesen

Art. 3 Grundkapital

¹ Das Grundkapital von 80 Mio. Franken wird von der Stadt Zürich gestiftet (Gemeindebeschluss vom ...).

² Soweit es für die Bereitstellung und Erhaltung von preisgünstigem und ökologisch vorbildlichem Wohn- und Gewerberaum erforderlich ist, kann die Stiftung aus ihrem Eigenkapital Abschreibungen für die Verbilligung bestimmter Vorhaben tätigen. Das Eigenkapital darf dabei 40 Mio. Franken nicht unterschreiten.

Art. 4 Einkünfte

¹ Die Stiftung finanziert sich vorab aus den Mietzinseinkünften, Kapitalerträgen sowie aus allfälligen Beiträgen der Stadt oder Dritter.

² Die Stadt kann insbesondere auch Abschreibungsbeiträge für die gezielte Vergünstigung der Anlagekosten bestimmter Vorhaben sprechen.

Art. 5 Bewirtschaftung

¹ Die Liegenschaften werden nach dem Prinzip der Kostenmiete gemäss kantonalem Wohnbauförderungsrecht bewirtschaftet. Die Mietzinse sind so zu bemessen, dass sie mittelfristig die Fremd- und Eigenkapitalzinsen, die Unterhalts- und Verwaltungskosten, die weiteren nötigen Aufwendungen sowie eine angemessene Einlage in den Erneuerungsfonds decken.

² Abschreibungen (Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 2) sind mietzinswirksam zu berücksichtigen.

³ Allfällige Überschüsse sind ausschliesslich im Sinne des Stiftungszwecks einzusetzen.

Art. 6 Darlehen

Die Stiftung kann Hypotheken und Darlehen aufnehmen.

Art. 7 Liegenschaften

¹ Die Liegenschaften der Stiftung sind jeder Verwendung zu entziehen, die das Kostendeckungsprinzip verletzt.

² Der Stadt steht an den Liegenschaften der Stiftung ein übertragbares Vorkaufsrecht zu den Selbstkosten zu (Anlagekosten abzüglich Abschreibungen und Beiträge). Es ist im Grundbuch auf den einzelnen Liegenschaften anzumerken.

³ Die Stiftung kann mit Bewilligung des Stadtrats Grundstücke ausnahmsweise unter sichernden Auflagen an gemeinnützige Wohnbauträger abgeben, soweit dies zur Erfüllung des Stiftungszwecks notwendig ist.

Art. 8 Rechnungswesen

Die Rechnungslegung entspricht den Anforderungen des städtischen und kantonalen Wohnbauförderungsrechts.

3. Ausstattung und Vermietung der Liegenschaften

Art. 9 Standard

¹ Die Neubauten der Stiftungen entsprechen vorbildlichen energetischen und ökologischen Standards. Sie richten sich nach den jeweils geltenden Anforderungen für die Erreichung der 2000-Watt-Gesellschaft.

² Die Wohnungen sollen entsprechend dem Stiftungszweck über bescheidene Flächen und einen einfachen Ausbaustandard verfügen. Es sind Bauweisen mit geringen Lebenszykluskosten zu bevorzugen.

³ Grundrisse, Ausstattung und Ausgestaltung der Wohnungen tragen einer sozial vielseitig zusammengesetzten Mieterschaft Rechnung.

⁴ Neubauten werden auf das autoarme Wohnen ausgerichtet.

⁵ Die vorstehenden Standards gelten, soweit mit vertretbarem Aufwand realisierbar, auch für den Erwerb und die Erneuerung von bestehenden Liegenschaften.

Art. 10 Vermietung

¹ Bei der Vermietung ist auf eine sozial vielseitig zusammengesetzte Mieterschaft zu achten. Die Auswahl der Mieterinnen und Mieter erfolgt diskriminierungsfrei.

² Die Wohnungen werden an Personen mit kleinen und mittleren Einkommen und Vermögen vermietet. Es ist zudem auf ein angemessenes Verhältnis zwischen ihren wirtschaftlichen Verhältnissen und Mietzins zu achten. Vorab sind Personen zu berücksichtigen, die auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt sind.

³ Bei laufenden Mietverhältnissen wird von Mieterinnen und Mietern, die keinen Nachweis über die Einhaltung von Abs. 2 Satz 1 zu erbringen vermögen, für die entsprechende Zeit eine angemessene Solidaritätsabgabe erhoben.

⁴ Der Stiftungsrat regelt die finanziellen Anforderungen an die Mieterschaft so, dass eine angemessene wirtschaftliche Entwicklung während des Mietverhältnisses möglich ist.

Art. 11 Belegung

¹ Die Wohnungsgrösse und die Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

² Die Zimmerzahl einer Wohnung darf die Zahl der darin wohnenden Personen in der Regel um höchstens 1 überschreiten. Massgebend sind dafür ausschliesslich jene Personen, die die Wohnung als ihren einzigen Wohnsitz dauerhaft benutzen und entsprechenden zivilrechtlichen Wohnsitz haben.

³ Für die Zeit der Unterbelegung wird in der Regel eine Unterbelegungsabgabe erhoben.

⁴ Die Untervermietung ist zu den im Mietreglement festgelegten Bedingungen zulässig.

Art. 12 Abgabefonds und Mietzinszuschüsse

¹ Die Abgaben gemäss Art. 10 und 11 werden in einen Fonds eingelegt. Er kann durch weitere Mittel gespeisen werden.

² Im Rahmen der Mittel des Fonds gewährt die Stiftung Mietzinszuschüsse an Mieterinnen und Mieter, soweit der nach Art. 5 Abs. 1 festgelegte Mietzins für sie nicht tragbar ist. Sind Abgaben gemäss Art. 10 oder 11 zu leisten, werden keine Zuschüsse ausgerichtet.

Art. 13 Mietverhältnisse

¹ Das Mietreglement des Stiftungsrats bestimmt das Nähere zu den vorstehenden Vermietungs- und Belegungsgrundsätzen (Zweckerhaltungsvorschriften). Es unterliegt der Genehmigung durch den Gemeinderat.

² Die Bestimmungen des Mietreglements bilden Bestandteil der Mietverhältnisse.

³ Ist wegen Unterbelegung gemäss Art. 11 oder wegen baulicher Massnahmen ein Wohnungswechsel nötig, macht die Stiftung der betroffenen Mieterin oder dem betroffenen Mieter nach Möglichkeit zwei angemessene Ersatzangebote. Lehnt er oder sie die Ersatzangebote ab oder können innert dreier Jahre keine geeigneten Ersatzangebote gemacht werden, kann die Stiftung das Mietverhältnis kündigen.

⁴ Bei Nichteinhaltung der wirtschaftlichen Vorgaben gemäss Art. 10 ist die Stiftung bei der Suche einer Ersatzwohnung behilflich. Das Mietverhältnis ist innert der im Mietreglement festgelegten Frist aufzulösen, spätestens aber nach fünf Jahren.

4. Organisation der Stiftung

Art. 14 Stiftungsrat

¹ Der Stiftungsrat ist das oberste leitende Organ der Stiftung. Er nimmt alle Aufgaben wahr, die keinem anderen Organ zugewiesen sind. Insbesondere erlässt er in einem Organisationsreglement die ausführenden und ergänzenden Bestimmungen zu diesem Statut. Er kann einzelne seiner Kompetenzen delegieren.

² Der Stiftungsrat besteht aus neun Mitgliedern. Sie werden auf Vorschlag des Stadtrats durch den Gemeinderat gewählt. Für ihre Wahl ist das städtische Recht anwendbar, insbesondere die Verordnung über städtische Vertretungen in Organen von Drittinstitutionen¹ oder entsprechende Erlasse.

³ Der Stadtrat bestimmt die Präsidentin oder den Präsidenten. Im Übrigen konstituiert sich der Stiftungsrat selber.

Art. 15 Geschäftsstelle

¹ Die Geschäftsstelle vollzieht die Beschlüsse des Stiftungsrats und sorgt für den ordnungsgemässen Betrieb der Stiftung.

² Das Anstellungsverhältnis der bei der Stiftung Beschäftigten ist öffentlich-rechtlich. Es ist das städtische Personalrecht anwendbar, soweit der Stiftungsrat keine abweichenden Bestimmungen erlässt.

Art. 16 Revisionsstelle

Der Stiftungsrat bestellt zur Überwachung des Finanz- und Rechnungswesens eine Revisionsstelle. Er kann damit die Finanzkontrolle der Stadt oder ein anderes gesetzlich anerkanntes Revisionsunternehmen beauftragen, das über die nötige Kenntnis im öffentlichen Wohnbauförderungsrecht verfügt.

Art. 17 Aufsicht

Die Tätigkeit der Stiftung steht unter der Aufsicht des Stadtrats. Der Stiftungsrat bringt dem Stadtrat die von ihm erlassenen Ausführungsbestimmungen von allgemeiner Bedeutung zur Kenntnis. Ausserdem reicht er ihm jeweils Rechnung und Geschäftsbericht zuhanden des Gemeinderats zur Kenntnisnahme ein.

¹ AS 177.300

5. Schlussbestimmungen

Art. 18 Statutenänderungen

Statutenänderungen bedürfen der Zustimmung des Gemeinderats. Stellt der Stiftungsrat Antrag, so reicht er diesen beim Stadtrat zuhanden des Gemeinderats ein.

Art. 19 Auflösung der Stiftung

Im Falle einer Auflösung der Stiftung fällt ihr Vermögen der Stadtgemeinde zu. Es ist nach Möglichkeit für den gemeinnützigen Wohnungsbau zu verwenden.

Art. 20 Inkrafttreten

Vorbehältlich der Zustimmung der Gemeinde (Art. 3) setzt der Stadtrat dieses Statut in Kraft.

Beilage 2 zum Antrag des Stadtrates (GR Nr. 2011/16) vom 1. Februar 2012 an den Gemeinderat

Stiftung für die Bereitstellung von Grundstücken für bezahlbare und ökologische Wohnungen

Gemeinderatsbeschluss vom ...

Der Gemeinderat erlässt gestützt auf Art. 41 lit. I Gemeindeordnung folgendes Stiftungsstatut:

1. Grundlagen

Art. 1 Rechtsnatur und Haftung

¹ Die Stiftung für die Bereitstellung von Grundstücken für bezahlbare und ökologische Wohnungen ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit.

² Für ihre Verbindlichkeiten haftet ausschliesslich das Stiftungsvermögen.

Art. 2 Zweck

¹ Die Stiftung bezweckt die Bereitstellung von Land und Gebäuden für ökologische Wohnungen und Gewerberäume zu einem Preis, der angemessene Mietzinse für Personen mit kleinen und mittleren Einkommen ermöglicht.

² Zu diesem Zweck erwirbt die Stiftung Grundstücke, stellt sie gemeinnützigen Dritten im Baurecht zur Verfügung und bewilligt aus ihrem Kapital Verbilligungsbeiträge (Abschreibungen) oder Darlehen.

³ Sie achtet auf den haushälterischen Umgang mit dem Boden und Schonung der übrigen natürlichen Ressourcen. Die auf ihrem Grund erstellten Bauten verfügen über einen einfachen und nachhaltigen Standard.

⁴ Die Erstellung, Sanierung, Vermietung und Bewirtschaftung der Häuser überträgt die Stiftung anerkannten gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen und Wohnbauträgern.

⁵ Die Stiftung ist gemeinnützig und verfolgt keine Gewinnabsichten.

2. Vermögen, Bewirtschaftung, Rechnungswesen

Art. 3 Grundkapital

Das Grundkapital von 80 Mio. Franken wird von der Stadt Zürich gestiftet (Gemeindebeschluss vom ...). Es kann zur Erreichung des Stiftungszwecks verbraucht werden.

Art. 4 Einkünfte

Die Einkünfte setzen sich aus Baurechtszinsen, Kapitalerträgen und Verkaufserlösen sowie aus allfälligen Beiträgen der Stadt oder Dritter zusammen. Allfällige Überschüsse sind dem Kapital zuzuschlagen und ausschliesslich im Sinne des Stiftungszwecks einzusetzen.

Art. 5 Darlehen

Die Stiftung kann Hypotheken und Darlehen aufnehmen.

Art. 6 Rechnungswesen

Das Rechnungswesen entspricht den Anforderungen des Haushaltrechts, das für die Gemeinden zur Anwendung kommt.

3. Landabgaben und Darlehen**Art. 7 Landabgaben**

¹ Die Stiftung stellt Grundstücke in der Regel durch Bestellung von Baurechten den gemeinnützigen Bauträgerinnen oder Bauträgern zur Verfügung.

² Ausnahmsweise ist der Verkauf unter Sicherung des Rückkaufsrechts im Falle der Weiterveräußerung oder der vertragswidrigen Verwendung zulässig. Die Stiftung vergütet den Verkaufspreis des Landes und den Anlagewert des Gebäudes abzüglich des Minderwertes zufolge Abnutzung (je ohne Zinsen). Das Rückkaufsrecht ist im Grundbuch vorzumerken.

Art. 8 Baurechte

¹ Die Zweckbestimmung der Stiftungsgrundstücke gemäss diesem Statut wird durch die Baurechtsverträge an die Bauträgerinnen und Bauträger überbunden.

² Die allgemeinen Bedingungen der Baurechte (Landwert, Indexierung, Laufzeit, Zinssatz, Heimfall, Projektwettbewerb) entsprechen den jeweiligen Standards der städtischen Baurechte der Wohnbauförderung. Bei der Festsetzung des Landwerts können die zusätzlichen ökologischen Auflagen berücksichtigt werden.

Art. 9 Förderdarlehen

¹ Die Stiftung kann für den Landerwerb und ökologische Sanierungen an Bauträgerinnen und Bauträger, die die Voraussetzungen von Art. 13 erfüllen, zinsgünstige oder zinslose Darlehen gewähren.

² Das Darlehen wird projektbezogen gewährt, setzt ein Eigenkapital bei der Darlehensnehmerin oder beim Darlehensnehmer von mindestens 6 Prozent des Anlagewerts voraus und hat eine Laufzeit von höchstens 25 Jahren.

3.1 Zweckbestimmung

Art. 10 Wohnen und Gewerbe

¹ Die Gebäude auf den Grundstücken der Stiftung dienen in erster Linie der Bereitstellung von ökologischen und kostengünstigen Wohnungen.

² Daneben können Räume bereit gestellt werden vorab für Betriebe, die der Quartiersversorgung dienen, für Kleingewerbe sowie für gemeinnützige oder kulturelle Institutionen.

Art. 11 Standard

¹ Die Wohnungen sollen über bescheidene Flächen und einen einfachen und nachhaltigen Ausbaustandard verfügen.

² Es ist auf einen besonders schonenden und haushälterischen Umgang mit den natürlichen Ressourcen, einschliesslich des Bodens, zu achten.

³ Die Liegenschaften werden energetisch und ökologisch vorbildlich gestaltet.

⁴ Neubauten sind auf das autoarme Wohnen auszurichten.

Art. 12 Vermietung

¹ Die Wohnungsgrösse und die Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. In der Regel darf die Zimmerzahl die Zahl der darin wohnenden Personen um höchstens 1 überschreiten. Massgebend sind jene Personen, die die Wohnung als ihren einzigen Wohnsitz dauerhaft benutzen und entsprechenden zivilrechtlichen Wohnsitz haben.

² Für Einkommen und Vermögen gelten die Vorschriften des subventionierten Wohnungsbaus. Überschreiten die Land- oder Erstellungskosten die Vorgaben des subventionierten Wohnungsbaus, so erhöhen sich die Grenzwerte bei Einkommen und Vermögen entsprechend.

³ Die vorstehenden Vermietungsbedingungen gelten auch bei laufenden Mietverhältnissen. Sie werden von der Stadt (Büro für Wohnbauförderung) periodisch kontrolliert. Die Wohnbauträgerin oder der Wohnbauträger sowie die zuständigen staatlichen Stellen erteilen die dafür erforderlichen Auskünfte.

3.2 Bauträgerinnen: Anforderungen und Auswahl

Art. 13 Anforderungen

¹ Als Bauträgerin oder als Bauträger kommen Gesellschaften in Frage, die von der Stadt als gemeinnützige Bauträgerschaft anerkannt sind oder gemäss den städtischen Bedingungen anerkannt werden können.

² Sie haben namentlich folgende Auflagen zu gewährleisten und in ihren Statuten zu verankern:

a. ihre Liegenschaften sind grundsätzlich unveräusserlich;

- b. die Mietzinse werden zu den Selbstkosten eingesetzt (Zins-, Unterhalts-, Verwaltungskosten, Abschreibungen, Rückstellungen für periodische Erneuerungen);
 - c. allfällige Dividenden auf dem Kapital werden erst nach den erforderlichen Abschreibungen und Rückstellungen getätigt, maximal zum Zinssatz, der im städtischen Wohnbauförderungsrecht massgebend ist;
 - d. im Liquidationsfall wird das von der Stiftung erhaltene Land zurückübertragen, wofür sie den in Art. 7 Abs. 2 definierten Preis entrichtet; die Stiftung kann zugunsten einer gemeinnützigen Gesellschaft oder der Stadt auf die Rückübertragung verzichten, wobei diese denselben Preis zu entrichten haben
 - e. der Liquidationsgewinn nach Erfüllung aller Verpflichtungen fällt an die Stadt, die ihn nach Möglichkeit wiederum für den gemeinnützigen Wohnungsbau einsetzt;
 - f. Einhaltung des städtischen Wohnbauförderungsrechts;
 - g. für die Anwendung von lit. a und die Änderung der Statutenbestimmungen dieses Absatzes gelten die Beschlussquoren gemäss städtischer Wohnbauförderung.
- ³ Die Abgabe von Land oder die Gewährung eines Darlehens setzt voraus, dass die Gesellschaft die Sicherungsmassnahmen gemäss Art. 15 eingeht und die entsprechenden Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anmerken lässt.

Art. 14 Auswahl

Bewerben sich mehrere Bauträgerinnen und Bauträger um ein Grundstück der Stiftung, so erfolgt der Zuschlag insbesondere nach folgenden Kriterien:

- a. Gewähr, die die Bauträgerin oder der Bauträger bietet, das Grundstück gemäss diesem Statut zweckentsprechend zu verwenden;
- b. Leistungsausweis der Bauträgerin oder des Bauträgers im ökologischen und kostengünstigen Bauen, Bewirtschaften und Vermieten;
- c. Innovation und zukunftsgerichtete Ansätze der Bauträgerin oder des Bauträgers;
- d. Berücksichtigung von Bauträgerinnen und Bauträgern, die im entsprechenden Quartier bereits präsent sind oder die ihren Wohnungsmix sinnvoll ergänzen können;
- e. gleichmässige Berücksichtigung bei mehreren vergleichbar qualifizierten Bewerberinnen oder Bewerbern.

3.3 Sicherungsmassnahmen

Art. 15

¹ Die Einhaltung der Zweckbestimmungen wird in den Baurechts- oder Verkaufsverträgen durch eine angemessene Konventionalstrafe mit Sicherungshypothek (Grundpfandverschreibung) gesichert.

² Im Fall der Weiterübertragung eines Baurechts hat die Stiftung das Recht, den vorzeitigen Heimfall zu bewirken. Sie vergütet dafür den in Art. 7 Abs. 2 definierten Preis. Dasselbe Recht steht ihr zu bei groben Verstössen gegen die Bestimmungen des Baurechtsvertrags.

4. Organisation der Stiftung

Art. 16 Stiftungsrat

¹ Der Stiftungsrat ist das oberste leitende Organ der Stiftung. Er nimmt alle Aufgaben wahr, die keinem anderen Organ zugewiesen sind. Insbesondere erlässt er in einem Organisationsreglement die ausführenden und ergänzenden Bestimmungen zu diesem Statut. Er kann einzelne seiner Kompetenzen delegieren.

² Der Stiftungsrat besteht aus neun Mitgliedern. Sie werden auf Vorschlag des Stadtrats durch den Gemeinderat gewählt. Für ihre Wahl ist das städtische Recht anwendbar, insbesondere die Verordnung über städtische Vertretungen in Organen von Drittinstitutionen¹ oder entsprechende Erlasse.

³ Der Stadtrat bestimmt die Präsidentin oder den Präsidenten. Im Übrigen konstituiert sich der Stiftungsrat selber.

Art. 17 Geschäftsstelle

¹ Die Geschäftsstelle vollzieht die Beschlüsse des Stiftungsrats und sorgt für den ordnungsgemässen Betrieb der Stiftung.

² Das Anstellungsverhältnis der bei der Stiftung Beschäftigten ist öffentlich-rechtlich. Es ist das städtische Personalrecht anwendbar, soweit der Stiftungsrat keine abweichenden Bestimmungen erlässt.

Art. 18 Revisionsstelle

Der Stiftungsrat bestellt zur Überwachung des Finanz- und Rechnungswesens eine Revisionsstelle. Er kann damit die Finanzkontrolle der Stadt oder ein anderes gesetzlich anerkanntes Revisionsunternehmen beauftragen, das über die nötigen Kenntnisse im öffentlichen Wohnbauförderungsrecht verfügt.

Art. 19 Aufsicht

Die Tätigkeit der Stiftung steht unter der Aufsicht des Stadtrats. Der Stiftungsrat bringt dem Stadtrat die von ihm erlassenen Ausführungsbestimmungen von allgemeiner Bedeutung zur Kenntnis. Ausserdem reicht er ihm jeweils Rechnung und Geschäftsbericht zuhanden des Gemeinderats zur Kenntnisnahme ein.

5. Schlussbestimmungen

Art. 20 Statutenänderungen

Statutenänderungen bedürfen der Zustimmung des Gemeinderats. Stellt der Stiftungsrat Antrag, so reicht er diesen beim Stadtrat zuhanden des Gemeinderats ein.

¹ AS 177.300

Art. 21 Auflösung der Stiftung

Im Falle einer Auflösung der Stiftung fällt ihr Vermögen der Stadtgemeinde zu. Es ist nach Möglichkeit für den gemeinnützigen Wohnungsbau zu verwenden.

Art. 22 Inkrafttreten

Vorbehältlich der Zustimmung der Gemeinde (Art. 3) setzt der Stadtrat dieses Statut in Kraft.