

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 31. August 2016

Finanzdepartement, Wohnbauaktion 2017, Rahmenkredit von 90 Millionen Franken

1. Zweck der Vorlage

Wohnbauaktionen sind Rahmenkredite, mit denen die Stadt Wohnungen, die zur Kostenmiete vermietet werden, für Haushalte mit geringem Einkommen und Vermögen gezielt verbilligt. Die resultierenden Mietzinse werden dadurch für breitere Bevölkerungsschichten bezahlbar. Dieses Instrument dient der Förderung der sozialen Vielfalt in der Stadt und ihren Quartieren, einem Ziel, das auch in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich verankert ist (Art. 2^{quater} GO, AS 101.100). Die Mittel der bisherigen Wohnbauaktionen sind weitgehend erschöpft. Mit der vorliegenden Weisung soll deshalb ein neuer Rahmenkredit bewilligt werden, der es erlaubt, die bewährte Politik in den kommenden Jahren fortzusetzen und zu verstärken.

2. Ausgangslage

Aktuell sind in der Stadt Zürich rund 52 000 Wohnungen dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuzurechnen, was rund einem Viertel aller Wohnungen auf dem Stadtgebiet entspricht. Von diesen Wohnungen waren Ende 2015 6636 durch Mittel aus Wohnbaukrediten (Wohnbauaktionen und Jugendwohnkredite) verbilligt. Die Wohnungen sind im Eigentum privatrechtlicher Wohnbauträger (Wohnbaugenossenschaften, Stiftungen und Vereine), der Stadt oder ihrer öffentlich-rechtlichen Stiftungen. Mit diesen Wohnungen wird der Zweck erfüllt, das Wohnbedürfnis für breite Bevölkerungsschichten zu befriedigen und sie dauerhaft zur Kostenmiete anzubieten.

Im Jahr 1943 startete die erste «Wohnbauaktion» im heutigen Sinn mit einem Kredit von 5 Millionen Franken. Insgesamt wurden seither Darlehen und Beiträge in der Höhe von 402 Millionen Franken ausgerichtet; davon wurden bisher 213 Millionen Franken zugunsten der allgemeinen Mittel des städtischen Haushalts zurückbezahlt (Stand 1. August 2016). Die letzte Wohnbauaktion über 30 Millionen Franken wurde mit Gemeindeabstimmung vom 14. September 2011 beschlossen (Wohnbauaktion 2011, AS 842.190). Dieser Rahmenkredit ist nahezu ausgeschöpft, weshalb mit der vorliegenden Vorlage ein neuer Rahmenkredit beschlossen werden soll (Wohnbauaktion 2017).

Stand Wohnbauaktionen (WBA) 1995 bis 2011				
	Kredit (Mio. Fr.)	Ausbezahlt oder zugesichert (Mio. Fr.)	Noch zur Verfü- gung stehend (Mio. Fr.)	Subventionierte Wohnungen (Anzahl)
WBA 1995				
Genossenschaftlicher Wohnungsbau	10,0	10,0		230
Kommunaler Wohnungsbau	10,0	9,0	1,0	350
WBA 2002				
Genossenschaftlicher Wohnungsbau	10,0	3,0		50
Kommunaler Wohnungsbau		7,0		80
WBA 2005				
Genossenschaftlicher Wohnungsbau	30,0	9,5	0,5	110
Kommunaler Wohnungsbau		20,0		300
WBA 2011				
Genossenschaftlicher Wohnungsbau	30,0	17,8	0,3	190
Kommunaler Wohnungsbau		11,9		150

Als «genossenschaftlicher Wohnungsbau» sind in vorstehender Tabelle sämtliche gemeinnützigen privatrechtlichen Trägerschaften zusammengefasst. Der «kommunale Wohnungsbau» umfasst jenen der Stadt und ihrer öffentlich-rechtlichen Stiftungen.

Gemäss dem mit Gemeindeabstimmung vom 27. November 2011 beschlossenen wohnpolitischen Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung (Art. 2^{quater} GO) sorgt die Stadt Zürich dafür, dass sich der Bestand der preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungen stetig erhöht, und sie verpflichtet sich dem Ziel einer sozialen Durchmischung in allen Quartieren. Wohnbauaktionen sind ein Schlüsselinstrument dafür, dass auch Personen mit beschränkten finanziellen Mitteln in der Stadt wohnen können. Die Zahl der Wohnungen, die durch Wohnbauaktionen (und Jugendwohnkredite) verbilligt sind, ist von 1943 bis 1982 auf 23 670 gestiegen und seither bis Ende 2011 auf 6568 gesunken. Um Gegensteuer zu geben, hat der Stadtrat im Programm Wohnen im Juli 2012 verschiedene Massnahmen festgelegt. Seither konnte der Bestand stabilisiert werden: Ende 2015 waren 6636 Wohnungen mit städtischen Steuermitteln verbilligt. Um die Strategie fortzusetzen und die soziale Vielfalt in der Stadt weiter fördern zu können, bedarf es einer neuen Wohnbauaktion.

3. Grundzüge der Wohnbauaktion

Die Subventionen aus Mitteln der Wohnbauaktion bezwecken die Verbilligung von Wohnungen gezielt für Haushalte mit geringem Einkommen und Vermögen. Für die Verbilligung kommen Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger in Frage, die ohne Gewinnabsichten dauerhaft dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind. Für die Wohnungen gelten gewisse Mindeststandards, zum Beispiel was die Flächen oder die hindernisfreie Ausgestaltung betrifft. Andererseits gelten Maximallimiten für die Kosten (Land- und Baukosten). So ist gewährleistet, dass qualitativ gute, aber nicht luxuriöse Wohnungen gefördert und deren Mietzinse verbilligt werden.

Die Zweckerhaltung, d. h. insbesondere die Einhaltung der Vorgaben zur Wohnungsbelegung und die wirtschaftlichen Verhältnisse der Mieterschaft von subventionierten Wohnungen, wird vom städtischen Büro für Wohnbauförderung regelmässig, d. h. mindestens alle zwei Jahre, kontrolliert. Für die Wohnungsbelegung gilt, dass die Zimmerzahl höchstens um eins grösser sein darf als die Personenzahl. Betreffend wirtschaftlichen Verhältnissen gelten Obergrenzen beim steuerbaren Einkommen und Vermögen. Das höchstzulässige steuerbare Haushaltseinkommen (einschliesslich 5 Prozent des Vermögens über 100 000 Franken) liegt zwischen rund 49 000 und 66 000 Franken, in Abhängigkeit von der Personenzahl und der Dauer des Mietverhältnisses. Mit den regelmässigen Kontrollen ist gewährleistet, dass die subventionierten Wohnungen dauerhaft gezielt dem anvisierten Personenkreis zur Verfügung stehen. Bei den Kontrollen zeigt sich, dass der Anteil der Mietverhältnisse, die die Bedingungen vorübergehend oder dauerhaft nicht mehr einhalten, weniger als 3 Prozent beträgt.

Die Subventionierung erfolgt gegenüber privaten gemeinnützigen Trägerschaften (hauptsächlich gemeinnützige Genossenschaften) in Form von unverzinslichen Darlehen mit einer Laufzeit von 30 Jahren. Nach Ablauf dieser Frist sind die Darlehen zu verzinsen und innert 10 Jahren zurückzuzahlen. Mit der Verzinsung und Rückzahlung des Darlehens entfallen auch die Auflagen an die Mieterinnen und Mieter. Hingegen bleiben die übrigen Auflagen (insbesondere Kostenmiete und Verkaufsbeschränkungen für die Liegenschaft) weiter bestehen. Bei städtischen Wohnungen und Wohnungen der städtischen Stiftungen (kommunaler Wohnungsbau) erfolgt die Förderung durch Beiträge, die nicht rückzahlungspflichtig sind, solange die Häuser stehen bleiben und die Wohnungen gemäss den Vorgaben vermietet sind. Im Bereich des kommunalen Wohnungsbaus gelten die Auflagen für die Mieterinnen und Mieter somit grundsätzlich so lange, wie die Gebäude bestehen bleiben.

Die Darlehen und Beiträge werden zinslos gewährt. Die Subventionswirkung besteht im Zinsvorteil. Die absolute Verbilligungswirkung in Franken hängt bei diesem Fördermodell vom Zinsniveau ab, konkret von den Kosten, zu denen sich die Bauträgerschaft auf dem Markt refinanzieren kann. Sie muss diese Verbilligung vollständig an die Mieterinnen und

Mieter weitergeben. Die nachstehende Tabelle zeigt modellhaft, wie sich die Subventionen auf die Mietzinse auswirken.

Verbilligungswirkung der Wohnbauaktionen			
	Mietzinse		
	Freitragend (= Kostenmiete) Fr.	Verbilligung (etwa 17 %) Fr.	subventioniert Fr.
1½-Zimmer-Wohnung	980	170	810
2½-Zimmer-Wohnung	1160	200	960
3½-Zimmer-Wohnung	1430	250	1180
4½-Zimmer-Wohnung	1690	290	1400
5½-Zimmer-Wohnung	2050	350	1700

Die obigen Angaben beziehen sich auf den aktuell geltenden mietrechtlichen Referenzzinssatz von 1,75 Prozent und verstehen sich einschliesslich des kantonalen Beitrags. Sie gelten unter der Annahme, dass die Land- und Baukosten die zulässigen Limiten voll ausschöpfen. Werden diese Limiten beispielsweise um 10 Prozent unterschritten, reduzieren sich die freitragenden Mietzinse um etwa 12 Prozent, und die Verbilligungswirkung beträgt etwa 19 Prozent (statt etwa 17 Prozent).

Die Wohnbausubventionen beziehen sich nicht nur auf ein bestimmtes Zielpublikum, sie sind auch mit genau bezeichneten einzelnen Wohnungen verknüpft. Heute wird nur ein bestimmter Anteil einer Siedlung verbilligt (in der Regel etwa 20 bis 30 Prozent). Die übrigen Wohnungen werden freitragend (kostendeckend) vermietet. Zwischen den freitragenden und subventionierten Wohnungen eines Hauses bestehen keine baulichen Unterschiede. Diese Mischung von subventionierten und freitragenden Wohnungen innerhalb der Liegenschaften ist ein Beitrag für die soziale Vielfalt nicht nur in der ganzen Stadt, sondern auch in der unmittelbaren Nachbarschaft.

Die Stadt richtet die Darlehen und Beiträge aus einer Wohnbauaktion in der Regel nur aus, wenn der Kanton Leistungen in gleicher Höhe gewährt. Umgekehrt macht der Kanton seine Leistungen von gleichwertigen Leistungen der Standortgemeinde abhängig (§ 8 Abs. 1 des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung, LS 841).

4. Subventionsauflagen

Die wichtigsten Auflagen und Bedingungen, die den Subventionsempfängerinnen und -empfängern auferlegt werden, sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

Auflagen und Bedingungen
<p>Auflagen an die Wohnbauträger</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anerkennung als gemeinnütziger Wohnbauträger, der die Befriedigung des Grundbedürfnisses Wohnen zum Zweck hat und breiten Bevölkerungsschichten offensteht; Einhaltung der Kostenmiete, Verzicht auf Gewinnausschüttungen und spekulativen Bodenhandel – Einhaltung besonderer Rechnungslegungsvorschriften der Stadt, beispielsweise betreffend Abschreibungen, Einlagen in den Erneuerungsfonds, Vorstandsentschädigung – Abordnungsrecht der Stadt im Vorstand oder Stiftungsrat <p>Projektbezogene Bedingungen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bauliche Anforderungen an die Bauprojekte, zum Beispiel Mindestflächen oder Anforderungen an hindernisfreies Bauen – Einhalten der Höchstkosten für die Land- und Baukosten

Auflagen für die Mieterinnen und Mieter

- **Belegungsvorschriften:** Während der Mietdauer darf die Personenzahl die Zahl ganzer Zimmer um höchstens eins unterschreiten; der zivilrechtliche Wohnsitz im Kanton Zürich muss seit mindestens zwei Jahren bestehen.
- **Einkommen und Vermögen:** Das steuerrechtlich massgebende Einkommen und Vermögen darf die Limiten während der Mietdauer nicht überschreiten.
- **Zweckerhaltungskontrolle** (mindestens alle zwei Jahre): Sind die Anforderungen nicht mehr eingehalten, wird die Verbilligung aufgehoben. Gegebenenfalls muss die Wohnung gewechselt werden oder der Mietvertrag wird spätestens innerhalb zwei Jahren gekündigt.

Sicherungs- und Vollzugsmassnahmen

- **Behördliche Festsetzung und Kontrolle der Mietzinse:** Die Stadt kontrolliert die Mietzinse generell und in Anfechtungsverfahren.
- **Im Grundbuch anzumerkende Eigentumsbeschränkungen:** Sicherstellung der Benützung der Gebäude zu Wohnzwecken zu einem niedrigen Mietzins für Mieterinnen und Mieter, die die Subventionsbedingungen erfüllen, Bau- und Verkaufsbeschränkungen einschliesslich Vorkaufsrecht der Stadt zum Selbstkostenpreis

Mit Ausnahme des Abordnungsrechts sind sämtliche Auflagen und Bedingungen weitestgehend im kantonalen Recht vorgegeben (namentlich in der Wohnbauförderungsverordnung, LS 941.1).

5. Subventionierungsumfang

Die Subventionierung bezieht sich auf einzelne, genau bezeichnete Wohnungen einer Siedlung. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anteile in Prozenten der anrechenbaren Investitionskosten (Maximalbeträge):

Subventionierungsanteile bei Neubauten / Erneuerungen (in Prozent der anrechenbaren Investitionskosten)				
	Stadt		Kanton	Bund
Unterstützungsart	unverzinsliche und Beiträge	Darlehen	unverzinsliche Darlehen	unverzinsliche Darlehen
Anteil an Investitionskosten¹⁾	20 %		20 %²⁾ / 15 %³⁾	sistiert

¹⁾ pauschaliert gemäss maximal zulässigen Land- und Baukosten (nicht effektive Kosten)

²⁾ Neubauten und Gesamterneuerungen

³⁾ Erneuerungen und Erwerb

Dank dieser Leistungen können die Mietzinse für Haushalte mit geringem Einkommen und Vermögen reduziert werden. Da die Subvention einzig in der Unverzinslichkeit der Darlehen und Beiträge besteht, hängt die Mietzinsreduktion vom allgemeinen Zinsniveau ab. Zur konkreten Auswirkung auf die Mietzinse siehe die Tabelle vorstehend im Kap. 3. Wie dort erwähnt, müssen die Wohnbauträger den Vorteil bei ihren Fremdkapitalkosten vollständig in Form einer Mietzinsreduktion an die Mieterinnen und Mieter weitergeben. Sie ziehen damit keinen Vorteil aus der Subventionierung. Hingegen stellen die Subventionsdarlehen für kapital schwache (neu gegründete) Wohnbauträger allenfalls eine willkommene Reduktion ihres Kapitalbedarfs dar.

6. Nachfrage nach Wohnbausubventionen

Aus der nachstehenden Tabelle ist ersichtlich, in welchem Umfang Wohnbausubventionen von den Wohnbauträgern formell beantragt oder angekündigt worden sind (Stand: Ende Juli 2016).

Aktuelle Nachfrage nach Wohnbausubventionen			
Hängige und erwartete Unterstützungsgesuche		Subventionsbetrag (Fr.)	Anzahl subventionierte Wohnungen
Privatrechtliche Wohnbauträger	7	23 200 000	240
Stadt	7	32 400 000	351
Städtische Stiftungen	7	28 200 000	362
Total	21	83 800 000	953

Die Tabelle umfasst hängige Anträge sowie Gesuche, die angekündigt wurden und zu denen teilweise Vorabklärungen stattgefunden haben. Innert welcher Zeit die Mittel beansprucht werden, lässt sich heute schwer voraussagen, da die Leistungen jeweils ausschliesslich für ein bestimmtes Bauprojekt gesprochen werden und diese Bauprojekte Verzögerungen erfahren können. Die Auszahlung der Leistung erfolgt zur Hauptsache bei Baubeginn, wobei die Restzahlung (in der Regel 20 Prozent der Gesamtleistung) bei Vorliegen der Bauabrechnung erfolgt. Der Stadtrat hat im Programm Wohnen 2012 Massnahmen festgelegt, um die Zahl der subventionierten Wohnungen nach einem jahrzehntelangen Rückgang zu stabilisieren und zu erhöhen. In die gleiche Richtung zielen im Gemeinderat drei Postulate, wovon zwei an den Stadtrat überwiesen sind und eines noch hängig ist (GR Nrn. 2013/259, 2016/206 und 2016/207). Dies rechtfertigt es, für die Wohnbauaktion 2017 einen Rahmen von 90 Millionen Franken festzusetzen.

7. Richtlinien

Die Verwendung der Mittel aus Wohnbauaktionen (einschliesslich Voraussetzungen und Bemessung der Leistungen) ist in sogenannten Richtlinien geregelt. Die Richtlinien zur Wohnbauaktion 2011 (AS 842.191) des Gemeinderats haben sich bewährt. Es sind seither auch keine massgeblichen Änderungen im Rechtsumfeld eingetreten, die eine Anpassung erforderten. Deshalb sollen die Richtlinien zur Wohnbauaktion 2011 unverändert für die Wohnbauaktion 2017 angewendet werden. Dies hat für die Wohnbauträger auch den Vorteil, dass sie keine geänderten Anforderungen zu erfüllen haben.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Spielraum für eigenständige städtische Regelungen ohnehin gering ist: Der Kanton gewährt seine Leistungen nur, wenn die Gemeinde eine gleichwertige Leistung erbringt. Würde die Stadt Regelungen aufstellen, die mit den kantonalen Subventionsleistungen bzw. -bedingungen nicht vereinbar wären, würde sie des kantonalen Beitrags verlustig gehen.

8. Überbrückungsfinanzierung aus dem Zweckerhaltungsfonds

Mit STRB Nr. 486 vom 15. Juni 2016 hat der Stadtrat beschlossen, dass dem im Finanzdepartement verwalteten Zweckerhaltungsfonds überbrückungsweise Mittel für Wohnbausubventionsleistungen entnommen werden können für den Fall, dass der Rahmenkredit gemäss laufender Wohnbauaktion bereits erschöpft und noch keine neue Wohnbauaktion beschlossen ist. Damit soll eine verzögerungsfreie Fortsetzung der Subventionierungspolitik ermöglicht werden. Sobald die Zustimmung zur Wohnbauaktion 2017 vorliegt, soll der dem Zweckerhaltungsfonds allenfalls entnommene Betrag diesem wieder zugewiesen werden.

9. Zuständigkeiten, Budget, AFP und finanzielle Auswirkungen

Für die Bewilligung des Rahmenkredits in der Höhe von 90 Millionen Franken sind die Stimmberechtigten zuständig (Art. 10 lit. d GO). Der Gemeinderat entscheidet über die Regelung der Verwendung der Mittel (Ziff. 2 des Antrags an die Gemeinde). Für die Zuspriechung der einzelnen Leistungen ist der Stadtrat zuständig (Art. 9 Abs. 1 der Richtlinien).

Die benötigten Jahrestanchen werden jeweils ordentlich budgetiert und in den Aufgaben- und Finanzplan aufgenommen. Die Darlehen und Beiträge werden im Verwaltungsvermögen geführt und sind daher gemäss § 17 Abs. 2 lit. b der Verordnung über den Gemeindehaushalt (LS 133.1) abzuschreiben. Entsprechend sind für diese Leistungen gemäss § 37 des

Kreisschreibens über den Gemeindehaushalt der Direktion der Justiz und des Innern jährliche Kapitalfolgekosten in der Höhe von 10 Prozent der jeweils geleisteten Summen auszuweisen. Hinzuweisen ist darauf, dass die Darlehen auf jeden Fall rückzahlungspflichtig sind und die entsprechenden Beträge wieder den allgemeinen Mitteln der Stadt zugutekommen. Dementsprechend wird der städtische Haushalt bei den Unterstützungsleistungen in Darlehensform einzig mit Zinskosten belastet.

10. Regulierungsfolgenabschätzung

Die vorliegende Vorlage umfasst insbesondere die unveränderte Anwendung der Richtlinien zur Wohnbauaktion 2011 auf die Wohnbauaktion 2017. Dadurch ergeben sich keine Mehrbelastungen für die Adressaten des Erlasses, die den Zielsetzungen der Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) zuwiderlaufen würden.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

A. Zuhanden der Gemeinde:

- 1. Für die Wohnbauaktion 2017 wird ein Rahmenkredit über 90 Millionen Franken für die Förderung des gemeinnützigen genossenschaftlichen und kommunalen Wohnungsbaus bewilligt.**
- 2. Die Verwendung der Leistungen aus dem Rahmenkredit regelt der Gemeinderat.**

B. Zur Beschlussfassung in eigener Kompetenz:

- 1. Für die Voraussetzungen und die Bemessung der Unterstützungsleistungen aus dem Rahmenkredit gelten die Richtlinien des Gemeinderats zur Wohnbauaktion 2011 (AS 842.191).**
- 2. Die vom Stadtrat vor Inkrafttreten dieses Beschlusses als Übergangsfinanzierung zulasten des Zweckerhaltungsfonds ausgerichteten Subventionsleistungen gemäss den Richtlinien zur Wohnbauaktion 2011 werden nach Inkrafttreten der Wohnbauaktion 2017 zu deren Lasten an den Zweckerhaltungsfonds zurückerstattet.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti