

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 13. Mai 2015

Einzelinitiative von Pablo Büniger und drei Mitunterzeichnenden betreffend Umsetzung von Art. 2^{quater} Gemeindeordnung, «Fairness bei staatlich gestützten Wohnbauträgern», Ablehnung

Am 10. September 2013 reichten der Stimmberechtigte Pablo Büniger und drei Mitunterzeichnende dem Büro des Gemeinderats folgende Einzelinitiative, GR Nr. 2013/307, in Form einer allgemeinen Anregung ein:

Der wohnpolitische Grundsatzartikel (Art. 2^{quater} Gemeindeordnung der Stadt Zürich) ist in Bezug auf staatlich gestützte Wohnbauträger (Wohnbauträger die von der öffentlichen Hand Darlehen, Bauland, Baurechte, Abschreibungsbeiträge oder andere Vergünstigungen erhalten) so umzusetzen, dass Menschen, die sich aufgrund ihres Einkommens, ihres Vermögens oder ihrer persönlichen Verhältnisse keine Wohnung auf dem privaten Wohnungsmarkt in der Stadt Zürich leisten können, eine solche dort finden.

Folgende Forderungen sind hierfür zu erfüllen:

1. Für die Vergabe und Weiternutzung einer Wohnung dieser Wohnbauträger darf der Bruttolohn der Bewohner das Vierfache der Mietkosten hierfür nicht überschreiten.
2. Für die Vergabe und Weiternutzung der Wohnungen dieser Wohnbauträger sind angemessene Belegungsvorschriften zu erlassen.
3. Die Einhaltung dieser Forderungen ist periodisch zu überprüfen. Für den Fall von Missbräuchen oder Nichtbeachtung durch die Wohnbauträger ist ein Sanktionskatalog zu erlassen.
4. Es ist dafür zu sorgen, dass Vergleichbarkeit und Transparenz der staatlich gestützten Wohnbauträger mittels einem zentralen, öffentlich zugänglichem, durch die Stadt geführtem Register sichergestellt wird.

In der Gemeinderatssitzung vom 23. Oktober 2013 haben 43 Ratsmitglieder die Einzelinitiative unterstützt, womit sie dem Stadtrat zum Bericht und Antrag überwiesen wurde (GRB 4362, § 139 Abs. 3 Gesetz über die politischen Rechte, GPR, vom 1. September 2003, LS 161; Art. 15 Abs. 4 GO).

1. Anwendbares Recht und Verfahren

Das Verfahren richtet sich nach dem Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161; vgl. § 96 Gemeindegesetz, GG, LS 131.1). Der Stadtrat unterbreitet dem Gemeinderat innert 18 Monaten seit der vorläufigen Unterstützung durch den Gemeinderat einen Bericht und Antrag (§ 139a Abs. 3 GPR). Der Gemeinderat entscheidet über die Gültigkeit (§ 139a Abs. 1 GPR), über Zustimmung oder Ablehnung und bei Ablehnung auch über einen allfälligen Gegenvorschlag. Der Gemeinderat kann den Stadtrat mit der Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage zur allgemein anregenden Einzelinitiative beauftragen (§ 139b GPR).

2. Gültigkeit der Einzelinitiative

2.1 Urhebererschaft der Einzelinitiative

Art. 21 lit. c der Kantonsverfassung hält fest, dass «eine einzelne stimmberechtigte Person» berechtigt ist, eine Einzelinitiative einzureichen. Die Initiative wurde vom Stimmberechtigten Pablo Büniger und drei weiteren stimmberechtigten Personen unterzeichnet. Als Absender firmiert ein «Komitee Fairness bei staatlich gestützten Wohnbauträgern». Da das Komitee nicht stimmberechtigt ist (Art. 22 Kantonsverfassung), kommt es als Einzelinitiant nicht in Frage. Entgegen des Wortlauts von Art. 21 lit. c der Kantonsverfassung können aber auch mehrere Personen die Urhebererschaft einer Einzelinitiative bilden, wobei mindestens eine Person im Kanton stimmberechtigt sein muss (Schuhmacher, Kommentar KV, Art. 24 N 17

und § 67 Abs. 1 Verordnung über die politischen Rechte vom 27. Oktober 2004, LS 161.1). Die Urheberschaft steht der Gültigkeit vorliegend nicht entgegen.

2.2 Gegenstand der Einzelinitiative

Gegenstand einer kommunalen Initiative können Materien sein, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen (§ 96 Ziff. 1 GG). Die Einzelinitiative verlangt Umsetzungsbestimmungen zu Art. 2^{quater} GO. Da solche Bestimmungen grundsätzlich in Form eines Gemeinderatsbeschlusses (Art. 41 lit. I GO) gefasst werden könnten, der dem fakultativen Referendum unterliegt (Art. 12 GO), weist die Initiative einen gültigen Gegenstand auf.

2.3 Verfassungsmässige Gültigkeitsvoraussetzungen

Nach Art. 128 Abs. 1 KV ist eine Initiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt (lit. a), nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst (lit. b) und nicht offensichtlich undurchführbar ist (lit. c).

Die Inhalte der Initiative haben eine einzige Materie zum Gegenstand, nämlich die Vermietung von Wohnungen «staatlich gestützter Wohnbauträger» an Personen in bestimmten wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnissen. Das Erfordernis der Einheit der Materie ist damit gewahrt.

Die Initiative lässt sich aus rechtlichen Gründen teilweise nicht umsetzen: Zumindest bei Wohnungen, die mit kantonalen Mitteln subventioniert sind, geht das kantonale Wohnbauförderungsrecht vor. Betreffend ihrer Vermietung gelten die dort festgelegten Auflagen an die Mieterinnen und Mieter betreffend Einkommen usw. (Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004, LS 841; Wohnbauförderungsverordnung vom 1. Juni 2005, LS 841.1, insbesondere §§ 14, 18). Betreffend die Wohnungen, die sowohl städtische als auch kantonale Förderungen erfahren haben und erfahren werden, ist sie also mit übergeordnetem Recht unvereinbar. Für die übrigen Wohnungen ist an der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht nicht zu zweifeln.

Es sprechen dagegen verschiedene Gründe gegen die Durchführbarkeit der Initiative:

- Die Initiative verlangt nach Umsetzungsregelungen, damit Personen, «die sich aufgrund ihres Einkommens, ihres Vermögens oder ihrer persönlichen Verhältnisse keine Wohnung auf dem privaten Wohnungsmarkt in der Stadt Zürich leisten können, eine solche dort finden». So wünschbar die Erreichung dieses Ziels auch ist, die Stadt wird kaum je über die Mittel und Instrumente verfügen, diese Vorgabe der Initiative in ihrer Absolutheit zu gewährleisten.
- Die Initiative will sämtliche Wohnungen «staatlich gestützter Wohnbauträger» erfassen (Forderungen 1 und 2 der Initiative). Bei diesen Bauträgerinnen handelt es sich zur Hauptsache um Genossenschaften, also Organisationen des Privatrechts (Art. 828 OR), deren Wohnungen in ihrer Mehrheit keine oder keine nennenswerte Förderung erfahren haben. Da, wo eine nennenswerte Förderung stattfindet, steht die Stadt mit der Genossenschaft in vertraglicher Beziehung (vor allem Darlehens- und Baurechtsverträge). Die Verträge sind für beide Seiten bindend und können nicht einseitig geändert werden. Der Stadt stehen gegenüber den Genossenschaften keine hoheitlichen Zwangsmittel zu. Die Initiative ist damit bestenfalls auf künftige Förderungen anwendbar und kann im Bestand nicht umgesetzt werden.
- Auch für die Zukunft ist die Initiative kaum umsetzbar. Keine Wohngenossenschaft würde ein Baurecht der Stadt übernehmen, wenn sie im Gegenzug auf ihrem ganzen Wohnungsbestand die Vorschriften gemäss Einzelinitiative anwenden müsste. Die Initiative betrifft ihrem Wortlaut nach jegliche staatliche Unterstützungen. Oftmals sind diese Unterstützungen im Verhältnis zur Leistung der Wohnbauträgerin und zur Lebensdauer ei-

ner Immobilie von eher untergeordneter Bedeutung. Es muss davon ausgegangen werden, dass keine Wohnbauträgerin bereit ist, beispielsweise allein aufgrund eines zinsgünstigen, rückzahlungspflichtigen Darlehens, weitgehende und starre Einschränkungen in der Vermietung aller ihrer Liegenschaften auf sich zu nehmen. Die staatliche Förderung würde nicht mehr nachgefragt, folglich könnten damit auch keine Auflagen verknüpft werden. Die Initiative ist also nicht nur im Bestand, sondern auch in Zukunft schwer umsetzbar.

Zugunsten der Gültigkeit der Initiative kann angeführt werden, dass ihre Hauptstossrichtung als Zielnorm mit offenem Zeithorizont interpretiert werden kann. Die heutige Einschätzung über ihre Durchführbarkeit ist damit mit einer Unsicherheit behaftet. Für die Ungültigerklärung einer Initiative muss diese jedoch *offensichtlich* und *zweifelsfrei* undurchführbar sein, wobei eine starke Beanspruchung öffentlicher Mittel für sich allein nicht darunter fällt (Schuhmacher, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 28 N 27). Damit erreicht die Undurchführbarkeit, vor allem auch in Anbetracht des allgemein anregenden Charakters der Initiative, nicht den nötigen Grad für eine Ungültigerklärung.

2.4 Ergebnis

Die Einzelinitiative erfüllt die Voraussetzungen der Gültigkeit.

3. Materielle Beurteilung

3.1 Inhalt der Einzelinitiative

Die Initiative verlangt sinngemäss, dass die Wohnungen «staatlich gestützter Wohnbauträger» an Personen zu vermieten sind, deren Einkommen das Vierfache der Mietkosten nicht überschreiten. Zudem sei auf eine angemessene Belegung der Wohnungen zu achten. Diese Vorgaben sollen nicht nur zum Zeitpunkt des Vermietungsentscheids gelten, sondern explizit auch für die «Weiternutzung» der Wohnung, also während der ganzen Dauer des Mietverhältnisses. Die Initiative bezieht sich nicht nur auf die Wohnungen, die eine öffentliche Förderung erfahren haben, sondern auf sämtliche Wohnungen der Wohnbauträgerinnen, die Wohnungen haben, die gefördert wurden. Vom Geltungsbereich sind damit insbesondere die gemeinnützigen Genossenschaften erfasst, aber auch jene der öffentlich-rechtlichen und der privaten Wohnbaustiftungen. Nicht erfasst sind die Wohnungen, die im Eigentum der Stadt stehen. Zu diesen ist eine neue Vermietungsverordnung im Gemeinderat pendent (GR Nr. 2014/407). Die Initiative verlangt schliesslich ein von der Stadt zu führendes öffentliches Register, das die Vergleichbarkeit und Transparenz herstellen soll. Es ist unklar, was registriert und verglichen werden soll.

Die städtische Wohnbauförderung, jedenfalls was den genossenschaftlichen Wohnungsbau betrifft, ist grundsätzlich eine Förderung, die mit einem Objekt verknüpft ist. Darlehen, Bauland oder Abschreibungsbeiträge sind stets mit genau bestimmten Wohnungen verknüpft. Förderungen, die losgelöst von bestimmten Wohnungen auf eine Genossenschaft als solches wirken, werden am ehesten noch in Form von Kapitalbeteiligungen gesprochen. Diese nehmen volumenmässig eine völlig nebensächliche Stellung ein (13,98 Millionen Franken Ende 2014) und stellen insbesondere für mittlere und grosse Genossenschaften keine wesentliche Förderung mehr dar. Die Wohnungen gemeinnütziger Trägerschaften, die eine namhafte Förderung erfahren haben, sind im gemeinnützigen Wohnungsbestand in der Minderzahl. Dies zeigt beispielsweise die Tatsache, dass von den gut 44 000 Wohnungen von Genossenschaften und städtischen Stiftungen lediglich 5300 Wohnungen auf Baurechtsland Stadt Zürich stehen. (Hinzu kommen 900 Zimmer in Alters- und Studierendeneinrichtungen.) Noch geringer ist die Zahl der Genossenschaftswohnungen, für die die Stadt Subventionsdarlehen gewährt (s. nachstehend Abschnitt 3.3). Indem die Einzelinitiative sämtliche Wohnungen gemeinnütziger Wohnungen mit Vermietungsauflagen belegen will, bezieht sie sich

grossenteils auf Wohnungen, die von der Stadt nicht oder nicht nennenswert gefördert wurden.

3.2 Wohnpolitischer Grundsatzartikel

Die Einzelinitiative verlangt, dass gemäss ihren Forderungen 1–4 Umsetzungsbestimmungen zum wohnpolitischen Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung erlassen werden. Die Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

Art. 2^{quater} Gemeindeordnung

¹Die Gemeinde setzt sich aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen ein und verpflichtet sich dem Ziel einer sozialen Durchmischung in allen Quartieren und der Sicherung von Familienwohnungen.

²Sie sorgt mit gezielten Massnahmen dafür, dass auch ein genügender Anteil ökologisch vorbildlicher Wohnungen preisgünstig zur Verfügung gestellt wird.

³Sie sorgt in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Partnerinnen oder Partnern für ein an der Nachfrage orientiertes Angebot an Wohnmöglichkeiten und betreuten Einrichtungen für ältere Menschen.

⁴Sie sorgt dafür, dass sich die Zahl der Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind, stetig erhöht. Sie strebt einen Anteil von einem Drittel an allen Mietwohnungen an; ausgenommen von dieser Berechnung sind Wohnungen und Einfamilienhäuser im selbstgenutzten Eigentum.

⁵Über das Erreichen dieser Ziele legt der Stadtrat dem Gemeinderat alle vier Jahre Rechenschaft ab, namentlich über die Entwicklung des Anteils der gemeinnützigen und der subventionierten Wohnungen durch Erwerb, Neubau und Ersatzneubau und des Angebots an Wohnungen für Familien und für ältere Menschen sowie die getroffenen Massnahmen zu Erhalt und Schaffung preisgünstiger, ökologisch vorbildlicher Wohnungen.

Art. 123 Gemeindeordnung (Übergangsbestimmung)

Für das Erreichen von einem Drittel des Mietwohnungsbestandes im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern setzt die Gemeinde das Jahr 2050 als Ziel.

Der in der Volksabstimmung vom 27. November 2011 beschlossene Artikel verankert eine Reihe von wohnpolitischen Zielen in der Gemeindeordnung. Durch die Formulierungen erfolgte aber keine Festlegung oder Änderung des Instrumentariums oder der Mittel, mit denen die Ziele erreicht werden sollen. Das heisst: Will die Stadt wie bisher ihre wohnpolitischen Ziele nicht allein aus eigener Kraft erreichen, sondern zusammen mit (gemeinnützigen) Privaten, ist sie auf die Kooperation namentlich mit den gemeinnützigen Genossenschaften angewiesen. Die Stadt verfügt gegenüber den Genossenschaften über keine einseitigen Zwangsmittel. Die mit der Förderung verknüpften Forderungen müssen in einem Verhältnis zueinander stehen, das auch für die Genossenschaften attraktiv erscheint. Die Einzelinitiative will die künftige städtische Wohnpolitik und Wohnbauförderung mit einschneidenden Vermietungsvorschriften verknüpfen. Diese sollen sich auf den gesamten Wohnungsbestand der Wohnbauträgerinnen beziehen. Es muss davon ausgegangen werden, dass kaum eine der bestehenden Genossenschaften dazu bereit ist. Die Folge der Einzelinitiative wäre, dass die städtische Förderung nicht mehr nachgefragt würde. Es wäre der Stadt verunmöglicht, die in ihrer Gemeindeordnung verankerten Ziele erfolgversprechend weiterzuverfolgen. Dies kann nicht im Sinne der Stimmberechtigten sein, die den wohnpolitischen Grundsatzartikel am 27. November 2011 angenommen haben.

3.3 Subventionierte Wohnungen

Seit 1942 subventioniert die Stadt Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträgerinnen für Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen. Im Fall der Genossenschaften erfolgt die Subventionierung durch rückzahlungspflichtige Darlehen. Die Subvention besteht nicht in der Darlehenssumme, sondern in der Zinsvergünstigung. Heute sind die Darlehen zinslos. Auf diese Weise sind die Mietzinse von 1300 Genossenschaftswohnungen verbilligt. Die Stimmberechtigten bewilligen die für die Subventionierung nötigen Mittel in Form von

Rahmenkredit, letztmals am 4. September 2011. Die Vermietungsaufgaben (Einkommen, Vermögen, Wohnungsbelegung u. a.) werden behördlich alle zwei Jahre kontrolliert und durchgesetzt. Dabei zeigt sich, dass jeweils weniger als 2 Prozent der subventionierten Wohnungen nicht vorschriftsgemäss verwendet werden, wobei es sich in diesen Fällen oft um Abbruchliegenschaften handelt, bei denen eine Neuvermietung nicht mehr sinnvoll wäre, oder um Personen, denen wegen ihres hohen Alters oder wegen eines Gebrechens der Umzug nicht zugemutet werden kann. Im Bereich der subventionierten Wohnungen ist die Stossrichtung der Einzelinitiative damit nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich umgesetzt.

Bei der Subventionierung handelt es sich im Übrigen um eine Form der Förderung, die nicht den Wohnbauträgerinnen zugutekommt: Sie müssen den wirtschaftlichen Vorteil der zinslosen Darlehen vollständig in Form von Mietzinsreduktionen an die Mieterinnen und Mieter weitergeben. Zudem nehmen die Wohnbauträgerinnen für die Vermietung einen höheren, nicht entschädigten Verwaltungsaufwand in Kauf und müssen bei diesen Wohnungen auch zusätzliche Mietwechsel bewältigen, die sich aus der Verletzung von Zweckerhaltungsvorschriften ergeben.

Sinnvollerweise erfolgt die städtische Subventionierung wenn immer möglich im Gleichschritt zur kantonalen Subventionierung, um Widersprüche zu vermeiden und eine optimale Subventionswirkung zu erzielen. Die entsprechenden kantonalen Regelungen sind im Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 (LS 841) und in der Wohnbauförderungsverordnung vom 1. Juni 2015 (LS 841.1) verankert. Betreffend der Wohnungen, die auch kantonal subventioniert sind, stünde die Einzelinitiative im Widerspruch zu den genannten kantonalen Erlassen und wäre nicht umsetzbar. Es wäre auch bei künftigen Förderungen nicht zielführend, wenn die Stadt im Bereich subventionierter Wohnungen Regelungen aufstellen würde, die von den kantonal festgelegten und kantonsweit geltenden Vorgaben abweichen würden. Nachdem die Zahl subventionierter Wohnungen seit 1982 rückläufig war, vermochte die Stadt ab 2012 im Sinne einer zielgruppenfokussierten Wohnpolitik den Trend zu stoppen und konnte sogar einen leichten Anstieg herbeiführen. Die Einzelinitiative würde es künftig verunmöglichen, dass Stadt und Kanton ihre Subventionen im Gleichschritt ausrichten. Die kantonale Subvention würde wegfallen, denn die Einzelinitiative ist damit nicht vereinbar: Die Einzelinitiative stellt auf das Verhältnis zwischen Mietzins und Bruttolohn ab, wohingegen der Kanton Limiten für das *steuerbare Einkommen* festlegt, die *vom Mietzins unabhängig* sind. Dagegen differenziert der Kanton nach Ein- und Mehrpersonenhaushalten und nach Dauer des Mietverhältnisses. Damit erweist sich die Einzelinitiative als unvereinbar mit der kantonalen Wohnbauförderung und mit der zielgruppenfokussierten städtischen Wohnpolitik.

3.4 Genossenschaftlicher Wohnungsbau

Die gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften stellen über drei Viertel aller gemeinnützigen Wohnungen in der Stadt Zürich und sind damit die Hauptträgerinnen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Genossenschaften sind privatrechtliche Körperschaften, die mitgliederschaftlich organisiert sind und die die wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder in gemeinsamer Selbsthilfe fördern (Art. 828 OR). Die Stadt arbeitet mit ihnen zusammen und fördert ihre Bereitstellung von Wohnungen, sofern sie grundsätzliche Anforderungen erfüllen, wozu insbesondere die Anwendung der Kostenmiete gehört, wie sie auch von der kantonalen Wohnbauförderung vorgesehen ist. Die Genossenschaften finanzieren sich dementsprechend grundsätzlich eigenwirtschaftlich durch die Mietzinseinnahmen, die neben der Deckung laufender Kosten auch Abschreibungen und Bildung von Sanierungsrückstellungen ermöglichen. Die Genossenschaften vermieten ihre Wohnungen in diesem Sinne zu den Selbstkosten und müssen darüber hinaus keine Renditeerwartungen befriedigen. Die meisten Genossenschaften bestehen seit vielen Jahrzehnten und ihre Liegenschaften sind aus

statuarischen Gründen nahezu unverkäuflich. Dies hat zur Folge, dass ihr Bestand gesamthaft gesehen von den Preissteigerungen auf dem Liegenschaftenmarkt wenig betroffen ist. Ebenfalls mässigend wirken die Beschränkung bei den Wohnungsflächen und bei den Ausbaustandards und die Tatsache, dass gemeinnützige Wohnungen eher nicht an teuren Lagen der Stadt erstellt werden. So resultieren Mietzinse, die oft 20 bis 30 Prozent günstiger sind als bei gewöhnlichen renditeorientiert bewirtschafteten Liegenschaften. Diese Wirkung erreichen die Genossenschaften «aus eigener Kraft», ohne eine entsprechende Förderung der Stadt. Es wäre damit auch nicht gerechtfertigt, wenn die Stadt den Genossenschaften über ihren ganzen Wohnungsbestand Vermietungsvorschriften machen würde, wie dies die Einzelinitiative verlangt. Selbst wenn die Stadt solche weitgehenden Vermietungsvorschriften machen wollte, hätte sie kaum die rechtliche und faktische Möglichkeit, diese gegenüber den Genossenschaften durchzusetzen. Wie eingangs im Abschnitt 2.3 dargelegt, erfolgt die Förderung aufgrund von Verträgen (namentlich Baurechts- und Darlehensverträge), die gegenseitig bindend sind und von der Stadt nicht einseitig mit Auflagen, zumal noch so einschneidenden, versehen werden können. Ebenso klar ist, dass ein vor Jahrzehnten erfolgter Landverkauf an eine Genossenschaft nicht plötzlich mit Vermietungsaufgaben belegt werden kann. Es käme damit lediglich in Frage, *künftige* Förderungen von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen mit Vermietungsaufgaben zu verknüpfen. Dies macht die Stadt bereits im Rahmen von Baurechtsverträgen (neue und Verlängerungen), wo sie für die Wohnungen auf dem Baurechtsgrundstück Belegungsvorgaben für die ganze Mietdauer einfordert (vgl. GR Nr. 2013/412, GRB Nr. 4789 vom 12. März 2014). Andere denkbare Vermietungskriterien und Wohnungen ausserhalb des Baurechtsgrundstücks sind von dieser Auflage nicht betroffen. Die Einzelinitiative verlangt dagegen neben Belegungsvorschriften auch Auflagen betreffend wirtschaftlichen Verhältnissen der Mieterschaft, und dies insbesondere auf dem gesamten Wohnungsbestand einer Wohnbauträgerin. Es kann heute ausgeschlossen werden, dass sich eine Wohnbauträgerin findet, die bereit ist, derartige Vermietungsaufgaben über ihren gesamten Wohnungsbestand zu akzeptieren. Die Dachverbände der Wohnbaugenossenschaften haben sich im Rahmen einer Vernehmlassung zur Einzelinitiative auch in diesem Sinn geäussert (wohnbaugenossenschaften schweiz, regionalverband zürich und WOHNEN SCHWEIZ – Verband der Baugenossenschaften, Luzern).

3.5 Zur wirtschaftlichen Vorgabe im Einzelnen

Die Einzelinitiative verlangt, dass geförderte Wohnbauträgerinnen sämtliche ihrer Wohnungen ausschliesslich an Haushalte vermieten dürfen, deren Bruttolohn die Mietkosten um höchstens das Vierfache übersteigt. Diese Limitierung ist in mehrfacher Hinsicht nicht zweckmässig und nicht zielführend:

- Die 1-zu-4-Regelung ist für kleine und teilweise auch mittlere Einkommen äusserst restriktiv, weil für diese Budgets es höchstens knapp tragbar ist, einen Viertel des Bruttolohns (nicht zu verwechseln mit dem steuerbaren Einkommen) für die Mietkosten aufzuwenden. Im Laufe eines Mietverhältnisses ergäbe sich beispielsweise folgende Konstellation: Wohnt eine alleinerziehende Person in einer Wohnung zu einem Mietzins von Fr. 900.– und steigt ihr Bruttolohn auf Fr. 4000.–, so müsste sie die Wohnung verlassen, obwohl ihr verfügbares Einkommen kaum existenzsichernd ist. Sie müsste sich eine teurere Wohnung nehmen, die sie sich ohne Inanspruchnahme von wirtschaftlicher Sozialhilfe nicht mehr leisten kann. Hinzu kommt: Um eine gewisse Einkommensentwicklung zu erlauben und einen «Drehtüreffekt» zu vermeiden, müsste zum Zeitpunkt der Vermietung darauf geachtet werden, dass die Mietkosten einen Drittel oder mehr des Bruttolohns ausmachen. Dies ist bei kleinen bis mittleren Einkommen nicht tragbar.
- Die Einzelinitiative würde insbesondere bei tiefen Haushaltsbruttolöhnen im Ergebnis ein sehr schmales Band für zulässige Lohnentwicklungen schaffen: Einerseits muss der Lohn genügend gross sein, damit ein Haushalt sich die Mietkosten leisten kann, ande-

rerseits würde die Einzelinitiative die Lohnentwicklung gegen oben eng begrenzen. Im Ergebnis wiesen viele Haushalte eine Bruttolohnsumme auf, die sich im Verhältnis zu den Mietkosten knapp unterhalb der Grenze des Zulässigen bewegen würde. Kommt es nun wegen Rückgang des mietrechtlichen Referenzzinssatzes zu einer Reduktion der Mietzinse, so müssten auf einen Schlag eine grosse Zahl von Mietverhältnissen aufgelöst und Wohnungen neu besetzt werden.

- Der Bruttolohn ist als Vermietungskriterium keine geeignete Bezugsgrösse, denn er berücksichtigt weder die Lohnabzüge (AHV, ALV, Pensionskasse usw.) noch die Abzüge, die im Rahmen der Steuererklärung gemacht werden können (Berufsauslagen, Versicherungsprämien, Kinderabzüge). Der Bruttolohn bringt also das verfügbare Einkommen oder die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Haushalts in keiner Weise zum Ausdruck. Das Abstellen auf den Bruttolohn lässt zudem ungeklärt, wie Einkünfte aus selbständiger Haupt- oder Nebenerwerbstätigkeit zu behandeln wären.
- Jede gute Nachbarschaft ist auf eine angemessene soziale Durchmischung angewiesen. Dies gilt für Genossenschaften als Selbsthilfeorganisationen in besonderem Ausmass. Die 1-zu-4-Regelung würde jedoch bewirken, dass ganze Siedlungen des Altbestands mit ihren günstigen Mietzinsen ausschliesslich an Gering- und Nichtverdienende vermietet werden müssten. Dies liefe auch der sozialen Durchmischung in allen Quartieren, also dem in der Gemeindeordnung verankerten Ziel (Art. 4^{quater} Abs. 1 GO, s. oben), völlig zuwider und würde soziale Brennpunkte schaffen, wie Erfahrungen im In- und Ausland deutlich zeigen.

4. Vernehmlassung

Die Stadt hat 2014 die Einzelinitiative verschiedenen Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus und dem Mieterinnen- und Mieterverband zur Vernehmlassung unterbreitet. Es sind folgende fünf Stellungnahmen eingegangen: wohnbaugenossenschaften schweiz, regionalverband zürich; WOHNEN SCHWEIZ – Verband der Baugenossenschaften, Luzern; Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich; Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich; Mieterinnen- und Mieterverband Zürich. Sämtliche Vernehmlassungsantworten lehnen die Einzelinitiative ab. Die Argumente sind im vorliegenden Bericht grossenteils berücksichtigt.

5. Regulierungsfolgenabschätzung

Bei Vorlagen zu Neuerlassen oder zur Änderung bestehender Erlasse, die kleine und mittlere Unternehmen (KMU) betreffen, ist eine Regulierungsfolgenabschätzung vorzunehmen. Dabei muss insbesondere die Verträglichkeit des Erlasses für KMU geprüft werden (Art. 51 Abs. 2 GO; Art. 3 Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU vom 9. März 2011, VO KMU, AS 930.100). Bei den Genossenschaften, die von der Einzelinitiative betroffen wären, handelt es sich ausnahmslos um KMU i.S.v. Art. 2 VO KMU. Mit der Einzelinitiative hätten sie einen erheblichen administrativen Mehraufwand zu gewärtigen bei der Vermietung sämtlicher ihrer Wohnungen, bei der Kontrolle laufender Mietverhältnisse und bei der Bewältigung zusätzlicher Mietwechsel. Entsprechend müssten sie ihre Prozesse anpassen, die Umsetzung dokumentieren und gegenüber der Stadt Rechenschaft ablegen, damit diese ihrerseits die Einhaltung der Vermietungsaufgaben kontrollieren kann. Die Einzelinitiative würde, soweit sie sich überhaupt umsetzen lässt, für die KMU einen erheblichen und – wie vorstehend gezeigt – unverhältnismässigen Aufwand bedeuten.

6. Zusammenfassung

Die Einzelinitiative betrifft in erster Linie Wohnungen von gemeinnützigen Genossenschaften und will sie flächendeckend mit sehr restriktiven Vermietungsvorschriften belegen. Dies liefe der sozial vielseitigen Zusammensetzung der Siedlungen und Quartiere diametral entgegen.

Die Genossenschaften sind aus freier Selbstverpflichtung in der Lage, qualitativ guten und dauerhaft günstigen Wohnraum anbieten zu können. Die Förderung durch die Stadt hat zwar wesentlich zum hohen Anteil genossenschaftlicher Wohnungen beigetragen, ist aber zur Selbstverpflichtung und zur Eigenleistung der Genossenschaften lediglich subsidiär. Restriktive städtische Vermietungsvorschriften entbehren daher einer Rechtfertigung und wären überdies weder rechtlich noch praktisch durchsetzbar. Verliert die Stadt die Genossenschaften als Kooperationspartnerinnen und als Hauptträgerinnen des gemeinnützigen Wohnungsbaus, würde die Erreichung der hochgesteckten wohnpolitischen Ziele, wie sie in der Gemeindeordnung verankert sind, illusorisch. Die Einzelinitiative läuft diesen wohnpolitischen Zielen der Stadt Zürich zuwider und ist daher abzulehnen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Die Einzelinitiative von Pablo Bünger und drei Mitunterzeichnenden vom 10. September 2013 betreffend Umsetzung von Art. 2^{quater} Gemeindeordnung, «Fairness bei staatlich gestützten Wohnbauträgern», wird abgelehnt.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti