

Zürich, 5. September 2012

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 18. Januar 2012 reichten die SVP-, FDP- und CVP-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2012/12, ein:

Der Stadtrat wird aufgefordert, eine Verordnung zu Art. 2^{quinquies} der Gemeindeordnung zu erlassen, worin zusammen mit den Trägern des gemeinnützigen Wohnungsbau erarbeitete Richtlinien festgelegt werden, die zukünftig sicher stellen, dass gemeinnützige Wohnungen auf städtischem Baurechtsland oder mit städtischen Mitteln geförderte Wohnungen nur Mieterinnen und Mietern zu Gute kommen, die tatsächlich auf gemeinnützige Wohnungen angewiesen sind. Dabei ist auf ein steuerbares Haushaltseinkommen von höchstens CHF 60 000 und ein steuerbares Vermögen von maximal CHF 200 000 als wichtiges Auswahlkriterium abzustellen. Ebenfalls sollen die Richtlinien festlegen, dass die Vermietungsbedingungen regelmässig überprüft werden können. Treffen die Vermietungsbedingungen nicht mehr zu, soll die Mieterschaft den vergünstigten Wohnraum innerhalb von maximal 5 Jahren verlassen müssen und die Preis-Differenz zu einem marktüblichen Mietzins via Wohnbaugenossenschaft an die Stadt Zürich zurückzahlen.

Begründung:

Mit Annahme der Abstimmung vom 27. November 2011 ist der Stadtrat von Zürich verpflichtet, bis ins Jahr 2050 bei den durch Wohnbaugenossenschaften erstellte Wohnungen einen Anteil von einem Drittel – heute rund ein Viertel – anzustreben. Die Stadt Zürich wird deshalb in Zukunft vermehrt Bauland im Baurecht an Wohnbaugenossenschaften abgeben müssen.

In den zukünftig mit Wohnbaugenossenschaften abgeschlossenen Baurechtverträgen sind die Wohnbaugenossenschaften zu verpflichten, die in der Verordnung festgelegten Vermietungsrichtlinien einzuhalten und durchzusetzen.

So soll sichergestellt werden, dass in den gemeinnützigen Wohnungen auch tatsächlich Mieterinnen und Mieter wohnen, die auf die Vergünstigung angewiesen sind. Es soll verhindert werden, dass sich Mieterinnen und Mieter aufgrund der günstigen Wohnsituation Arbeitszeitreduktionen oder Teilzeitpensen auf Kosten der Allgemeinheit bzw. zulasten der Stadtzürcher Steuerzahler leisten können.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

1. Formelles

Die Motion verlangt, dass der Stadtrat eine Verordnung erlässt. Wie einleitend dargelegt, können nur Beschlüsse Gegenstand einer Motion sein, die in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fallen (Art. 90 Abs. 1 GeschO GR). Nachdem der Vorstoss ausdrücklich (und grundsätzlich richtigerweise) auf eine Verordnung in der Zuständigkeit des Stadtrats zielt, kann er nicht als Motion, sondern ausschliesslich als Postulat eingereicht wer-

den. Er ist daher schon aus formellen Gründen in ein Postulat umzuwandeln.

2. Ausgangslage

In der Sache sind zunächst folgende einleitende Bemerkungen zu machen: Der wohnpolitische Grundsatzartikel vom 27. November 2011 verankert eine Reihe von wohnpolitischen Zielen in der Gemeindeordnung. Durch diese Formulierungen erfolgte aber keine Festlegung oder Änderung des Instrumentariums, mit dem diese Ziele zu erreichen sind. Die grundlegenden Instrumente der Förderung des gemeinnützigen Wohnens bleiben damit weiterhin:

- Abgabe von Land, wobei der Preis so festzulegen ist, dass dadurch im Rahmen des jeweiligen Zwecks günstige Wohnungen ermöglicht werden
- Darlehen der Pensionskasse Stadt Zürich, die durch eine Ausfallgarantie der Stadt gesichert werden und dadurch einen günstigen Zinssatz aufweisen
- Beteiligung am Anteilkapital von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen (Verzinsung maximal zum Richtsatz der ZKB für variable Hypotheken)

Diese Instrumente sind in den Grundsätzen betreffend Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus vom 9. Juli 1924 festgelegt (AS 841.110), wo auch eine Reihe von zwecksticheren Bedingungen und Auflagen festgelegt sind: Gemäss diesem Erlass werden Trägerchaften unterstützt, die von der Stadt als gemeinnützig anerkannt sind. Dazu gehört beispielsweise, dass die Mieten nach den Selbstkosten festzusetzen sind, die unterstützten Bauten grundsätzlich nicht verkauft werden dürfen und dass im Liquidationsfall das übrig bleibende Vermögen an die Stadt fällt.

Neben diesen Instrumenten kennt die Stadt seit 1942 die gezielte Subventionierung von Wohnungen durch rückzahlbare Darlehen. Die Subvention besteht in einer Zinsvergünstigung; heute sind die Darlehen zinslos. Auf diese Weise sind derzeit 6600 Wohnungen verbilligt. Davon sind 1500 Wohnungen im Eigentum von Genossenschaften, die als von der Stadt gefördert gelten. Sie verfügen insgesamt über 37 000 Wohnungen. Die Subventionierung ist heute auch im kantonalen Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 verankert (LS 841). Auf städtischer Ebene beschliessen die Stimmberechtigten regelmässig entsprechende Rahmenkredite. Dies war letztmals am 4. September 2011 der Fall, als sie die Wohnbauaktion 2011 genehmigten (AS 842.190 und 842.191). Die aus diesen Mitteln bewilligten Darlehen sind während ihrer Laufzeit mit Auflagen für die Mieterinnen und Mieter verknüpft: Es gelten Belegungsvorgaben (Mindestpersonenzahl, Familienerfordernis) und Limiten betreffend Einkommen und Vermögen. Die Einhaltung der Auflagen wird regelmässig (mindestens zweijährlich) kontrolliert. Sind sie nicht mehr eingehalten, hat die Mieterschaft einen Zuschlag zum Mietzins zu entrichten und muss innert zwei Jahren aus der betreffenden Wohnung ausziehen. Alternativ ist es in gewissen Fällen möglich, das Subventionsdarlehen vorzeitig zurückzuzahlen oder die Subventionierung auf eine andere, gleichwertige Wohnung des betreffenden Wohnträgers umzulegen. Da bei Genossenschaften nur ein geringer Anteil der Wohnungen subventioniert ist, können sie oft eine freitragende Wohnung in derselben Siedlung oder doch im gleichen Quartier als Ersatz für die subventionierte Wohnung anbieten.

Im Bereich der subventionierten Wohnungen mit ihren konsequent durchgesetzten Einkommens-/Vermögenslimiten ist die Motion erfüllt, wobei zu bemerken ist, dass differenzierte Einkommenslimiten gelten: Die Grenzwerte beim steuersatzbestimmenden Einkommen werden unter anderem bestimmt durch die Personenzahl und die Wohndauer. Ausserdem ist für das massgebende Einkommen ein Zwanzigstel des Vermögens, das Fr. 100 000.– übersteigt, hinzuzuzählen. Betreffend Einkommen von Kindern in Ausbildung oder mit Behinderung gelten Sonderregelungen. Die Grenzwerte werden jährlich an den Landesindex der Konsumentenpreise angepasst. Für das Vermögen gilt, grundsätzlich übereinstimmend mit der Motion, eine Limite von Fr. 200 000.–, wobei für Pensionierte oder im Fall von Kapitalab-

findungen Sonderregelungen gelten. Diese kantonal festgelegten und kantonsweit geltenden Regelungen zeigen, dass undifferenzierte Limiten für Einkommen und Vermögen nicht sachgerecht sind. Zu beachten ist noch, dass diese Limiten nur für Wohnungen gelten, die ihrerseits zu den kantonal definierten maximalen Investitionskosten erstellt und zu entsprechenden Mietpreisen vermietet werden können. Ein erheblicher Teil der gemeinnützigen Wohnungen kann aber nicht innerhalb dieser Kostenlimiten erstellt werden. Bei höheren Kosten und damit Mietzinsen müssten auch die Einkommenslimiten entsprechend höher sein, weil die Wohnkosten sonst für die Mieterschaft nicht tragbar wären.

3. Inhalt der Motion

Die Motion verlangt nun sinngemäss, dass für gemeinnützige Wohnungen auf städtischem Baurechtsland «oder mit städtischen Mitteln geförderte Wohnungen» grundsätzlich die skizzierte Regelung für subventionierte Wohnungen gilt. Die so formulierte Stossrichtung zielt auf alle als gemeinnützig anerkannten Wohnungen, ungeachtet der Rechtsform ihrer Trägerschaft (Genossenschaften, privatrechtliche Stiftungen und Vereine, öffentlichrechtliche Stiftungen, Stadt usw.) und ist unabhängig davon, ob es sich um eine künftige Förderung handelt oder ob sie in der Vergangenheit erfolgte. Verschiedene Stellen in Motionstext und Begründung implizieren aber, dass es sich dabei um eine Trägerschaft in der Rechtsform einer Genossenschaft handelt. Entgegen dem Motionstext soll sich der Vorstoss gemäss seiner Begründung lediglich auf künftige Baurechtsverträge beziehen. Bereits früher erfolgte Förderungen und städtische Wohnungen wären damit von der Motion nicht erfasst. Die Begründung geht in ihrem ersten Satz unzutreffend davon aus, dass der wohnpolitische Grundsatzartikel sich einzig auf genossenschaftliche Wohnungen bezieht. Richtig ist, dass der Artikel – soweit er überhaupt gemeinnützige Wohnungen betrifft – nicht nur auf genossenschaftliche Wohnungen zielt, sondern auch auf Wohnungen von Bauträgerinnen anderer Rechtsformen. Dazu gehören insbesondere auch Wohnungen der Stadt und der städtischen Stiftungen sowie von privatrechtlichen Vereinen oder Stiftungen.

4. Massnahmen zur Zielgruppenfokussierung

Ungeachtet der Unklarheiten des Motionstexts geht der Stadtrat mit der Motion soweit einig, dass die städtische Wohnbauförderung vermehrt auf bestimmte Zielgruppen fokussiert werden soll. Im Nachgang zur Volksabstimmung hat er am 29. November 2011 der Öffentlichkeit die Stossrichtungen präsentiert, in die er die städtische Förderung des gemeinnützigen Wohnens weiterentwickeln will. Diese Stossrichtungen haben in das Programm Wohnen des Stadtrats Eingang gefunden, das der Stadtrat am 13. Juli 2012 vorgestellt hat (www.stadt-zuerich.ch/wohnpolitik). Im Sinne der sozial vielseitigen Zusammensetzung der Stadt und ihrer Quartiere legt der Stadtrat in seiner Wohnpolitik das Augenmerk darauf, dass die gemeinnützigen Wohnungen gezielter denjenigen Personen zugutekommen, die auf dem Wohnungsmarkt zunehmend Schwierigkeiten haben, eine angemessene Wohnung zu mieten, die ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten nicht übersteigt. Der Tendenz, dass die Mieten für Personen in bescheideneren wirtschaftlichen Verhältnissen zu teuer werden, soll mit einer entsprechenden Ausrichtung der Wohnbauförderung entgegen getreten werden. Der Stadtrat widmet im Programm Wohnen dieser Zielgruppenfokussierung ein eigenes Kapitel (Massnahmen 9–16). Dazu gehören beispielsweise folgende Massnahmen:

- Die Vergabe von Baurechten und Restfinanzierungsdarlehen werden mit Belegungsaufgaben (Wohnflächenverbrauch pro Kopf) verknüpft. Dies kann beispielsweise auch bedeuten, dass schon beim Vergabeentscheid eine Trägerschaft berücksichtigt wird, die in diesem Bereich über einen entsprechenden Leistungsausweis verfügt. In der Praxis zeigt sich, dass Belegungsaufgaben eine ähnliche Wirkung haben wie Einkommens-/Vermögensauflagen: Bei erheblich verbesserten wirtschaftlichen Verhältnissen steigt oft der Wohnflächenverbrauch pro Person. Wenn Kinder ausziehen, steigt typischerweise das verfügbare Einkommen und gleichzeitig sinkt die Wohnungsbelegung. Mit klaren und regelmässig kontrollierten Belegungsaufgaben lässt sich also indirekt auch das Ziel-

publikum betreffend seiner wirtschaftlichen Verhältnisse steuern. Dies gilt zwar nicht für den Einzelfall, ist aber ein wirksames Mittel, um den gemeinnützigen Wohnungsbau gesamthaft auf Personen in bescheideneren wirtschaftlichen Verhältnissen auszurichten.

Belegungsauflagen betreffen direkt die konkrete Nutzung der Wohnung, also den Vertragsgegenstand bei der Miete. Sie dienen auch der Verdichtung, und damit dem haushalterischen Umgang mit dem Boden und natürlichen Ressourcen. Die Kontrolle der Belegung ist also auch aus ökologischen Gründen angezeigt. In der Wohnbauförderung gegenüber privatrechtlichen Trägerschaften wie gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften will sich der Stadtrat daher auf dieses Kriterium konzentrieren. Die direkte Steuerung über wirtschaftliche Auflagen für die Mieterinnen und Mieter ist dabei hintanzustellen, geht es doch bei Einkommen und Vermögen der Mieterschaft um Tatbestände, die in der Regel ausserhalb des Mietgegenstands liegen.

- Verschiedene Massnahmen des Programms Wohnen zielen darauf, die Zahl der subventionierten Wohnungen wieder zu erhöhen. Sie ist seit 1982 rückläufig, wofür es eine Vielzahl von Gründen gibt. Einer davon ist, dass in der städtischen Wohnbauförderung anfänglich der Grundsatz galt, sämtliche Wohnungen einer Siedlung zu subventionieren und mit entsprechenden Auflagen zu versehen. Im Sinne der sozialen Durchmischung ist die Stadt ab 1960 davon abgekehrt und subventioniert nur noch einen Anteil der Wohnungen einer Siedlung (zum Beispiel einen Fünftel bei einem Genossenschaftsprojekt). Der Rückgang der subventionierten Wohnungen ist teilweise auf diesen Politikwechsel zurückzuführen, an dem aufgrund der positiven Erfahrungen festgehalten werden soll. Hingegen gilt es nun, dem weiteren Schwund an subventionierten Wohnungen Gegensteuer zu geben. So versucht die Stadt, die Genossenschaften im Dialog vermehrt für dieses Instrument zu gewinnen. Die Subventionierung soll deshalb auch mit verschiedenen Massnahmen wieder attraktiver gemacht werden. Dabei ist die Stadt allerdings auf die Mitwirkung der kantonalen und eidgenössischen Behörden angewiesen, die wesentliche Rahmenbedingungen definieren. Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die Subventionierung für die Genossenschaften administrativ aufwändig ist und dass sie daraus keinen wirtschaftlichen Vorteil ziehen: Die Mietzinsreduktion, die sie ihren Mieterinnen und Mietern gewähren müssen, ist mindestens so gross, wie die von Stadt und Kanton ausgerichtete Verbilligungsleistung.
- Die städtischen Wohnungen kommen in besonderem Masse Personen mit kleinem und kleinstem Einkommen zugute, wie die Steuerstatistik zeigt (Stadt Zürich [Hrsg.], 4 x 25 – Günstig wohnen in Zürich, Zürich 2009, S. 146f.). Die 52 städtischen Wohnsiedlungen mit ihren 6500 Wohnungen leisten einen wichtigen Beitrag dazu, dass das Wohnen in der Stadt auch künftig für Personen mit schmalen Budget erschwinglich ist. Hinzu kommt, dass derzeit über 800 städtische Wohnungen im Bau oder in Planung sind (Rautstrasse, Kronenwiese, Hardturm, Hornbach, Leutschenbach). Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Stiftung Alterswohnungen und die Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien ebenfalls überaus aktiv sind. Sie bieten grossmehrheitlich subventionierte Wohnungen an, wodurch dieses Segment auch durch sie eine Stärkung erfährt. Die Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien wendet im Übrigen gestützt auf ihr Statut seit 1998 die Subventionsauflagen auch auf Wohnungen an, die nicht im vorstehenden Sinne subventioniert sind (freitragende Wohnungen).
- Die geplante Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen stellt – entsprechend der Stossrichtung der zugrundeliegenden Volksinitiative – gezielt Wohnungen mit bewusst einfachem Baustandard für Personen mit kleinen und mittleren Einkommen/Vermögen zur Verfügung. Gemäss dem Stiftungsstatut, das derzeit im Gemeinderat pendent ist, sollen für diese Wohnungen also nicht nur Belegungsauflagen gelten, sondern auch verbindliche Grenzen betreffend Einkommen und Vermögen, und dies nicht nur bei der Vermietung, sondern auch bei laufenden Mietverhältnissen. Dass diese

Regelung weiter reicht als jene gegenüber den Genossenschaften hat (neben der Stossrichtung der Volksinitiative) systematische Gründe: Bei der Stiftung handelt es sich – sofern die Stimmberechtigten der Vorlage zustimmen – um eine städtische Gründung, die über ein Kapital verfügt, das allein von der Stadt zur Verfügung gestellt wird. Anders als gegenüber Genossenschaften, die Gesellschaften des Privatrechts sind, von Privatpersonen gegründet werden, mitgliedschaftlich organisiert und grossenteils auch finanziert sind, ist die Stadt bei «ihrer» öffentlichrechtlichen Stiftung legitimiert, Bestimmungen zu erlassen, die tiefer in die Vermietung eingreifen. Bei dieser Stiftung sind Vorgaben betreffend Einkommen/Vermögen der Mieterinnen und Mieter durchaus verhältnismässig: Sie sind nicht nur sachlich nötig und zielführend, sondern auch zumutbar. Da es sich um eine neue städtische Gründung handelt, stellt sich – anders als bei einer bestehenden Genossenschaft – die Frage des Eingriffs in die Autonomie nicht.

Das Stiftungsprojekt stellt die markanteste Erweiterung von Einkommens-/Vermögensauflagen über den Bereich der bisherigen subventionierten Wohnungen hinaus dar und liegt damit auf der Linie der Motion. Hingegen wären die von der Motion verlangten absolut starren und undifferenzierten Limiten von Fr. 60 000.– beim Einkommen und Fr. 200 000.– beim Vermögen einer Mietpartei auch für die Stiftung sehr hinderlich, wie weiter unten (Ziff. 6) zu zeigen ist.

Die vorstehend genannten Massnahmen des Programms Wohnen zur Zielgruppenfokussierung sind realistisch und führen letztlich zu dem Ziel, das die Motion anstrebt.

5. Gründe gegen einheitliche Vermietungsauflagen für alle gemeinnützigen Wohnungen

Hingegen wäre es aus einer Vielzahl von Gründen weder sachgerecht noch überhaupt möglich, sämtliche gemeinnützigen Wohnungen mit Einkommens-/Vermögensvorgaben zu belegen und dies erst noch mit völlig undifferenzierten Ansätzen:

- Der Hauptgrund, weshalb gemeinnützige Wohnungen meist 20 bis 30 Prozent günstiger sind als renditeorientiert bewirtschaftete Wohnungen, liegt in der Tatsache, dass diese Wohnungen zu den Selbstkosten vermietet werden und keine darüber hinaus gehenden Renditeerwartungen befriedigen müssen. Die so berechnete Kostenmiete kalkuliert sich einzig nach den effektiven (nominellen) Land- und Erstellungskosten, den Unterhalts- und Verwaltungsaufwendungen sowie den Rückstellungen für periodische Erneuerungen. Die meisten Trägerschaften des gemeinnützigen Wohnens bestehen seit vielen Jahrzehnten und ihre Liegenschaften sind aus statuarischen Gründen nahezu unveräusserlich. Dies hat zur Folge, dass ihr Bestand gesamthaft gesehen von den Marktpreissteigerungen der neueren Zeit wenig betroffen ist. Schliesslich wirkt auch die Mässigung bei den Wohnungsflächen und Ausbaustandards dämpfend auf die Mieten, ebenso die Tatsache, dass gemeinnützige Wohnungen eher nicht an teuren Lagen in der Stadt erstellt werden. Zwar leistet die Stadt mit ihrer Förderung fallweise ebenfalls einen Beitrag zu den tieferen Mietzinsen, beispielsweise indem sie Land zu günstigen Ansätzen zur Verfügung stellt. Die Differenz zwischen tatsächlichem Mietzins und Marktmiete kann aber keinesfalls gleichgesetzt werden mit einer Ausgabe oder einem «Einnahmeverzicht», der von der Stadt im Rahmen der Förderung geleistet worden wäre. Diese Grundannahme der Motion ist unzutreffend. Dementsprechend ist auch ihr Begehren sachfremd, die Mietzinsdifferenz solle gegebenenfalls der Stadt zufließen. Die Stadt wäre kaum legitimiert, gestützt auf einen nicht von ihr geleisteten «Verzicht» gegenüber Trägerinnen des gemeinnützigen Wohnens Forderungen in Form von Geldleistungen oder Vermietungsauflagen zu stellen. In dieser Hinsicht erweist sich die Motion als sachlich unbegründet.
- Die Förderung der genossenschaftlichen Wohnungen beruht auch auf dem Grundgedanken, dass die Stadt mit verhältnismässig wenig Mitteln eine grosse Zahl günstiger

Wohnungen ermöglicht (Hebelwirkung), was an einem Beispiel gezeigt werden kann: Die städtische Kapitalbeteiligung (bis zu 10 Prozent des Genossenschaftskapitals) kann für die Gründung einer Genossenschaft von entscheidender Bedeutung sein. Nachdem die Gründungsphase überwunden und die Genossenschaft gewachsen ist, sie sich konsolidieren und sich eine Kapitaldecke verschaffen konnte, verliert die ursprüngliche städtische Kapitalbeteiligung an wirtschaftlicher Bedeutung für die Genossenschaft. Auch wenn die Stadt also entscheidend mitgeholfen hat, dass eine Genossenschaft gegründet werden konnte, so arbeitet diese Trägerin des gemeinnützigen Wohnens im Grunde genommen eigenwirtschaftlich und kann später die Eigenmittel für die Erweiterung der Genossenschaft selbst erwirtschaften. Allein gestützt auf diese Kapitalbeteiligung alle Wohnungen mit Auflagen betreffend Einkommen/Vermögen zu belegen, wäre sachlich schwach begründet.

- Von den Förderinstrumenten haben die Landabgaben die grösste praktische Bedeutung. Gemäss Schätzungen stehen etwa ein knappes Drittel aller Genossenschaftswohnungen auf Grundstücken, die die Stadt verkauft oder – insbesondere ab Mitte der 1950er Jahre – im Baurecht abgegeben hat. Das heisst aber: Die Genossenschaftswohnungen stehen mehrheitlich auf Grundstücken, die die Genossenschaften nicht von der Stadt, sondern von dritter Seite erworben haben. Nebenbei sei bemerkt, dass es rechtlich nicht durchsetzbar wäre, einen (vor Jahrzehnten) erfolgten Landverkauf nachträglich mit Auflagen betreffend Vermietung und Bewirtschaftung der Liegenschaft zu versehen.
- Die Landwerte, die bei den Landabgaben zugrunde gelegt werden, erscheinen zwar sehr günstig, können aber mit gängigen Verkehrswerten nicht direkt verglichen werden, also mit Landpreisen, die bei einem Verkauf erzielt werden können:
 - Bei einem Baurecht reduziert sich der Landwert gegenüber dem Verkauf generell um 20 bis 30 Prozent, unter anderem weil das Grundeigentum bei der Stadt bleibt, die Marktpreissteigerung ihr allein zusteht und die Erwerberin daran in keiner Weise partizipiert. Anders als bei einem Verkauf kann die Stadt auch eine Teuerungsanpassung geltend machen.
 - Bei gemeinnützigen Baurechten der Stadt richtet sich der Heimfall lediglich nach den nominellen, effektiven Baukosten, wobei ab dem 11. Jahr nach Erstellung ausserdem jährlich ½ Prozent abzuziehen ist (Amortisation) und die pflichtgemäss geäußneten, aber nicht eingesetzten Rückstellungen ebenfalls an die Stadt als Baurechtsgeberin übergehen. Bei gewöhnlichen Baurechten dagegen partizipiert die Baurechtsnehmerin an der Marktpreissteigerung der Bauten, da die Bezugsgrösse für den Heimfall der Verkehrswert ist.
 - Jedes gemeinnützige Baurecht der Stadt ist mit Auflagen im öffentlichen Interesse verknüpft. Beispielhaft seien folgende Stichworte genannt: Verpflichtender Projektwettbewerb, kostenlose Rohbauflächen für die Quartiersversorgung, Kunst am Bau, 1 Prozent des gesamten Wohnungsbestands ist für Notwohnungen u. ä. zur Verfügung zu stellen. Selbstverständlich ist die Bauträgerin verpflichtet, von den Mieterinnen und Mietern höchstens die städtisch reglementierte Kostenmiete zu verlangen. Soll das Projekt subventionierte Wohnungen enthalten, kommen Investitionslimiten, Flächenvorgaben für die Wohnungen und Vermietungsauflagen als zusätzliche Restriktionen hinzu. Derlei Auflagen und Einschränkungen führen zwangsläufig zu einem kleineren Landwert.

Der Vergleich eines Baurechts zu gemeinnützigen Bedingungen mit einem renditeorientierten Verkehrswert ist damit weitgehend untauglich. Dementsprechend kann die Verbilligungswirkung eines Baurechts nur sehr schwer beziffert werden und ist es fraglich, ob ein Baurecht mit den genannten Auflagen und Bedingungen auf dem Markt überhaupt einen erheblich höheren Preis erzielen könnte.

6. Besondere Einschränkungen

Eine für alle gemeinnützigen Wohnungen geltende Einkommens-/Vermögenslimite wäre aus verschiedenen Gründen nicht praktikabel:

- Die Mietzinsen neu erstellter Wohnungen im gemeinnützigen Bereich unterscheiden sich gegenüber anderen Wohnungen mit gleichem Standard aufgrund der für alle Bauträger analogen Baukosten nur wenig. Erst dadurch, dass die gemeinnützigen Wohnungen keine Handänderungen oder Marktpreissteigerungen bei Mietwechseln mitmachen, werden sie im Lauf der Jahre relativ günstig. Müssten die Genossenschaften die von der Motion geforderte 60 000-Franken-Limite bei ihren neu erstellten Wohnungen einhalten, fänden sie kaum noch die Mieterschaft, die sich diese Wohnungen auch leisten kann. Je grösser und damit teurer die Wohnung, umso weniger ist sie für einen Haushalt tragbar, der über ein steuerbares Einkommen von gesamthaft höchstens Fr. 60 000.– verfügen darf. Dabei ist auch zu beachten, dass die Wohnungen nur an Haushalte vermietet werden könnten, die die Einkommens-/Vermögenslimite deutlich unterschreiten, weil sonst riskiert würde, dass bei der geringsten Lohnerhöhung oder Wegfall eines Steuerabzugs das Mietverhältnis in Frage gestellt würde. Neu erstellte Wohnungen mit 4½ Zimmern liessen sich so kaum mehr vermieten. Die Erstellung grösserer Wohnungen für kinderreiche Familien, Wohngemeinschaften, Pflegewohngruppen oder Cluster-Wohnungen wäre nicht mehr möglich, weil die darin wohnenden Personen gesamthaft mehr als Fr. 60 000.– steuerbares Einkommen erzielen müssen, um sich den Mietzins leisten zu können.
- Dass die Fr. 60 000.– steuerbares Einkommen generell zu tief wären, zeigt auch der Blick auf bestehende und in der Praxis angewendete Ansätze: Das PWG-Reglement (AS 843.332) kennt beim steuerrechtlichen Reineinkommen eine Obergrenze von Fr. 93 800.– für Wohnungen, für die die Stadt Abschreibungsbeiträge ausgerichtet hat, und eine Obergrenze von Fr. 101 400.– für alle übrigen Wohnungen. Diese Beträge erhöhen sich um einen Zuschlag pro minderjährige oder in Ausbildung befindliche Person. Auch wenn sie für die Vergleichbarkeit mit dem steuerbaren Einkommen um die Sozialabzüge zu reduzieren sind, liegen diese Limiten deutlich über den Fr. 60 000.–, die in der Motion genannt werden. Trotzdem ist es für die PWG bei Neubauten und anderen teureren Wohnungen vielfach schwierig, eine Mieterschaft zu finden, die die Einkommensvorgabe erfüllt.
- Gemäss Motionsbegründung soll verhindert werden, dass Mieterinnen und Mieter dank günstigen Mieten zulasten der Allgemeinheit nur teilzeitlich arbeiten. Dieses Ziel kann mit den Einkommens-/Vermögenslimiten gerade nicht erreicht werden. Es wäre auch abwegig, der Stadt die Aufgabe zuzuweisen, für zehntausende Stadtbewohnerinnen und -bewohner zu eruieren, ob sie voll- oder teilzeitlich erwerbstätig sind und ob sie freiwillig oder unfreiwillig nur Teilzeit arbeiten.

Betreffend Genossenschaften sind zusätzlich noch folgende Besonderheiten zu beachten:

- Die meisten Genossenschaften sind Mieterinnen- und Mieter-Genossenschaften. Sie sind auf eine vielseitige Zusammensetzung ihrer Mieterschaft nicht nur für eine gute Nachbarschaft angewiesen, sondern auch um ihre Funktion als Selbsthilfeorganisation sicherzustellen und dementsprechend die Genossenschaftsämter mit geeigneten Personen zu besetzen.
- Baugenossenschaften, wie sie in der Stadt Zürich üblich sind, sind zumeist Selbsthilfeorganisationen, die sich aus freiem Entscheid dem gemeinnützigen Wohnen widmen und dies in ihren eigenen Statuten so verankert haben. Die Statuten sehen in vielen Fällen auch Ausschlussgründe vor. Diese Ausschlussgründe bzw. Vermietungsbedingungen aber plötzlich ohne Verknüpfung mit einer konkreten Förderung staatlicherseits einheitlich vorzugeben, wäre für die mitgliedschaftlich organisierten Genossenschaften sehr

problematisch. Bei Genossenschaften sind Einkommens-, Vermögens- und Belegungsvorgaben für freitragende Wohnungen am ehesten in einem stetigen Diskussionsprozess erreichbar. Die Entwicklung in neuerer Zeit zeigt, dass sich ihr Bewusstsein in diesem Bereich schärft. Eine Reihe von Genossenschaften kennt bereits klar formulierte und wirksame Belegungsauflagen oder Mietzinszuschläge für Gutverdienende.

7. Zusammenfassung

Der Stadtrat erachtet den gemeinsamen Besitz von Wohnungen als demokratische und ressourcenschonende Eigentumsform, die zudem eine gute Nachbarschaft fördert. Die Wohnbaugenossenschaften leisten in Architektur und Städtebau, in der Ökologie und in der Gestaltung attraktiver Grünräume Vorbildliches. Daher bekennt sich der Stadtrat ausdrücklich auch zur künftigen Förderung des genossenschaftlichen Wohnens. Die Stadt muss Mass halten bei der Belastung der Genossenschaften mit Auflagen. Bei einer Überforderung könnte auch eine Lähmung eintreten. Letztlich entstünde ein Desinteresse, die Stadt in der Erfüllung ihrer wohnpolitischen Ziele zu unterstützen.

Wohnen in der Stadt soll für alle Bevölkerungsschichten möglich bleiben. Dies dient dem sozialen Frieden, der Umwelt und einer lebendigen und lebenswerten Stadt. Wie oben gezeigt, will der Stadtrat deshalb dafür sorgen, dass die gemeinnützigen Wohnungen gezielter jenen Personen zugutekommen, die ihrer am dringendsten bedürfen. Eine breite Palette Massnahmen – teilweise auch gegenüber Genossenschaften –, mit denen diese Fokussierung verstärkt werden soll, sind vorstehend dargelegt. Der Stadtrat hat sie in seine Wohnpolitik aufgenommen.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti