

Antrag des Regierungsrates vom 20. August 2003

4097

Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 20. August 2003,

beschliesst:

I. Allgemeines

§ 1. Der Staat und die Gemeinden fördern die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringen Einkommen und Vermögen, soweit ein Mangel besteht. Zweck

Der Staat fördert das selbst genutzte Wohneigentum für Personen mit höchstens mittleren Einkommen und Vermögen.

§ 2. Die staatliche Förderung setzt Eigenleistungen von mindestens 10% der gesamten Investitionskosten voraus. Eigenleistung

§ 3. Die Leistungen nach diesem Gesetz erfolgen unabhängig von Leistungen des Bundes. Leistungen des Bundes

II. Förderung des Mietwohnungsbaus

§ 4. Der Staat kann den Bau, den Erwerb und die Erneuerung von Mietwohnungen durch die Gewährung von grundpfandgesicherten, verzinslichen oder unverzinslichen Darlehen fördern. Die Darlehen betragen unter Einschluss der Gemeindeleistung höchstens 60% der anrechenbaren Investitionskosten. Zinslose oder zinsgünstige Wohnbau-darlehen

Die obere Belehnungsgrenze für Darlehen beträgt 90% der gesamten Investitionskosten. Für Bauvorhaben von finanzschwachen Gemeinden oder von gemeinnützigen Wohnbauträgern kann die Belehnungsgrenze auf 95% erhöht werden.

Bei Liegenschaften im Verwaltungsvermögen der Gemeinden und bei landwirtschaftlichen Heimwesen wird auf eine Grundpfandverschreibung verzichtet.

Eigentums-
beschränkungen

§ 5. Empfängerinnen und Empfänger von Darlehen müssen öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anmerken lassen, die sicherstellen, dass die Gebäude hauptsächlich zu Wohnzwecken benutzt und die unterstützten Wohnungen nach dem Grundsatz der Kostenmiete an berechnigte Personen vermietet werden; zudem haben sie jeden Gewinn beim Verkauf auszuschliessen. Zu diesem Zweck steht dem Staat und der Gemeinde ein im Grundbuch anzumerkendes Vorkaufsrecht zum Selbstkostenpreis zu.

Mit der Rückzahlung der staatlichen Hilfe fallen die Eigentumsbeschränkungen mit Ausnahme des Vorkaufsrechts, das frühestens 15 Jahre nach Anmerkung im Grundbuch erlischt, dahin.

Gründungs-
darlehen für
gemeinnützige
Wohnbauträger

§ 6. Gemeinnützige Wohnbauträger können in der Gründungsphase mit Darlehen unterstützt werden, die in der Regel im Zusammenhang mit der Verwirklichung des ersten Wohnbauvorhabens gewährt werden.

Die Darlehenshöhe beträgt höchstens 3% der voraussichtlichen gesamten Investitionskosten.

Finanzierung
und Zuständig-
keit

§ 7. Die ausstehenden Darlehen betragen höchstens 180 Mio. Franken. Nicht wiedereinbringliche Darlehen werden abgeschrieben und zählen nicht mehr zu den ausstehenden Darlehen.

Die zuständige Direktion entscheidet über die Gewährung von Darlehen.

Gemeinde-
leistung

§ 8. Der Staat gewährt Darlehen nur, wenn die Gemeinde eine gleichwertige Leistung erbringt.

Der Regierungsrat kann finanzschwache Gemeinden von den Leistungen ganz oder teilweise befreien. Die ausfallenden Gemeindeleistungen werden in der Regel vom Staat übernommen.

Leistungen von Arbeitgebern, Stiftungen und ähnlichen Institutionen sowie des gemeinnützigen Wohnbauträgers selbst können als Gemeindeleistungen angerechnet werden.

III. Förderung des selbst genutzten Wohneigentums

Bürgschaften

§ 9. Der Staat fördert das selbst genutzte Wohneigentum mit Bürgschaften. Zu diesem Zweck kann er sich am Kapital von Hypothekarbürgschaftsgenossenschaften, die Wohneigentum fördern, beteiligen.

§ 10. Der Staat kann für den erstmaligen Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum Bürgschaftsgebühren für die Dauer von längstens 15 Jahren übernehmen. Übernahme von Bürgschaftsgebühren

Der jährliche Aufwand für Bürgschaftsgebühren darf 2 Mio. Franken nicht übersteigen.

Die zuständige Direktion entscheidet über die Übernahme von Bürgschaftsgebühren.

IV. Vollzug

§ 11. Die Wohnungen dürfen während der Dauer der Unterstützung nur zu Wohnzwecken verwendet werden. Zweckerhaltung

Die zuständige Direktion kann die vorübergehende Benutzung von Wohnungen durch Personen, welche die Voraussetzungen für die staatlichen Leistungen nicht erfüllen, bewilligen. Für die Dauer einer vorübergehenden Zweckentfremdung wird in der Regel die Verbilligungswirkung aufgehoben.

§ 12. Die staatlichen Leistungen werden mit Zins zurückgefordert, wenn sie zu Unrecht ausbezahlt oder erwirkt worden sind sowie wenn die Wohnung zweckentfremdet worden ist. Rückforderung

§ 13. Der Regierungsrat legt durch Verordnung insbesondere das Verfahren, die Bedingungen für die Gewährung und den Umfang der staatlichen Leistungen sowie den Inhalt der Eigentumsbeschränkungen fest. Ausführungsbestimmungen

Er erlässt Vorschriften über die höchstzulässigen und anrechenbaren Investitionskosten und die Anforderungen an die Wohnbauten.

Er legt die Voraussetzungen fest, welche die Mieterinnen und Mieter sowie Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer in personeller und finanzieller Hinsicht zu erfüllen haben, und regelt, wie die Einhaltung dieser Voraussetzungen überprüft wird.

Er setzt die Bedingungen für die Rückzahlung und die Voraussetzungen für die Rückforderung der staatlichen Leistungen fest. Er kann in Zeiten tiefer Hypothekarzinsätze eine erhöhte Rückzahlung verlangen.

Er bestimmt für den Fall vorübergehender Zweckentfremdungen, wie die staatlichen Leistungen zu verzinsen sind und welcher monatliche Mindestbetrag dabei zu entrichten ist.

§ 14. Dieses Gesetz ist auf die Wohnbauförderung der Gemeinden anwendbar, soweit sie keine eigenen Ausführungsbestimmungen erlassen haben. Wohnbauförderung der Gemeinden

Ausführungsbestimmungen der Gemeinden über die Ausdehnung der Eigentumsbeschränkungen bedürfen der Genehmigung des Regierungsrates.

Straf-
bestimmung

§ 15. Wer vorsätzlich durch unwahre oder unvollständige Angaben oder in anderer Weise zu Unrecht Leistungen nach diesem Gesetz erwirkt,

wer vorsätzlich falsche Angaben über seine persönlichen und finanziellen Verhältnisse macht,

wer vorsätzlich eine Wohnung ihrem Zweck entfremdet,

wird mit Busse bis zu 50 000 Franken bestraft.

V. Schlussbestimmungen

Übergangs-
bestimmungen

§ 16. Hängige Gesuche, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingereicht wurden, werden nach neuem Recht behandelt.

Das bisherige Recht bleibt anwendbar auf:

- a) zugesicherte Darlehen zur Förderung des Wohnungsbaus,
- b) zugesicherte Beiträge und übernommene Bürgschaften zur Förderung des Wohneigentums,
- c) bestehende öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen.

Aufhebung bis-
herigen Rechts

§ 17. Das Gesetz über die Förderung des Wohnungsbaus und des Wohneigentums vom 24. September 1989 wird aufgehoben.

Weisung

I. Ausgangslage

Nachdem in den Neunzigerjahren auf dem zürcherischen Wohnungsmarkt eine gewisse Entspannung festgestellt werden konnte, nimmt der Leerwohnungsbestand seit 1999 wieder ab. Es ist davon

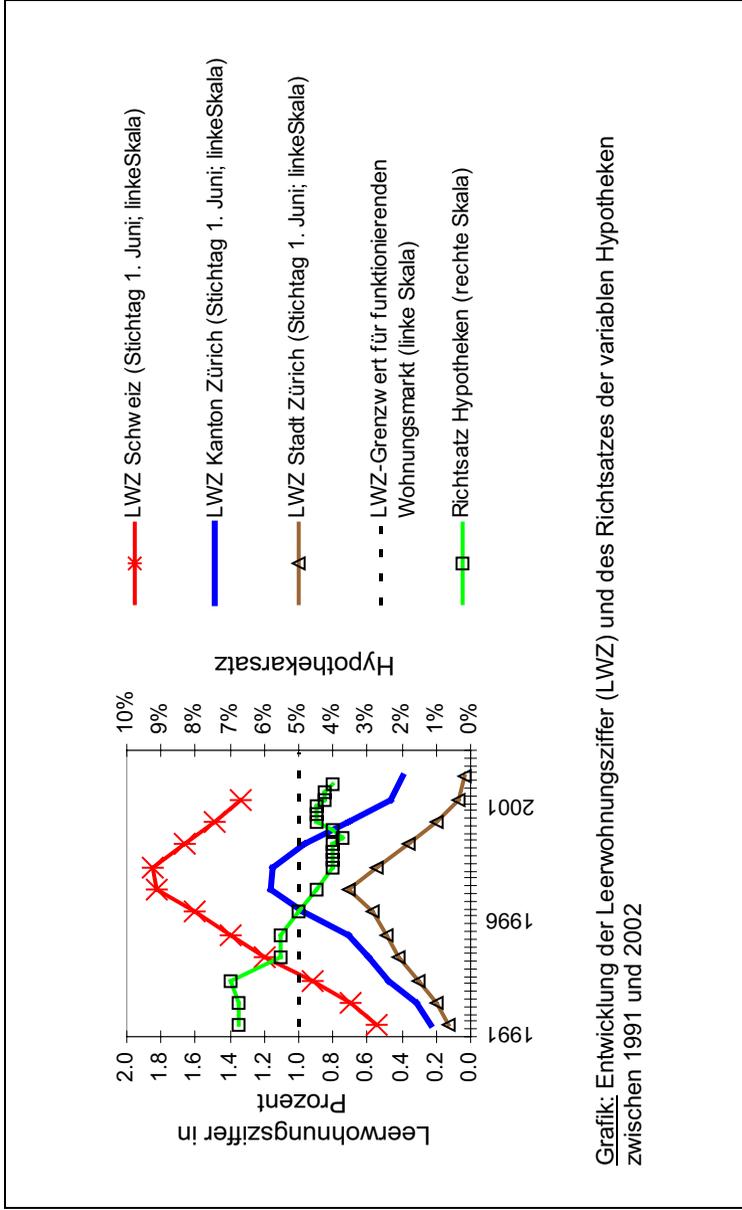
auszugehen, dass die Nachfrage nach Wohnraum und die Wohnkosten weiter zunehmen werden. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die politische Diskussion zur Wohnbau- und Wohneigentumsförderung beauftragte der Regierungsrat mit Beschluss vom 1. März 2000 die Volkswirtschaftsdirektion, eine Neuordnung der kantonalen Wohnbauförderung zu prüfen.

1. Der Wohnungsmarkt im Kanton Zürich

Ende 2001 lebten im Kanton Zürich 1 223 101 Personen (Ende 2000: 1 206 708 Personen). Der gesamte Wohnungsbestand betrug zu dieser Zeit 600 511 Wohnungen (Ende 2000: 594 717 Wohnungen). Der Anteil der Mietwohnungen wird dabei auf 78% geschätzt. Die entsprechende Wohneigentumsquote von 22% liegt im nationalen und internationalen Vergleich sehr tief. Der Anteil des kommunalen und gemeinnützigen Mietwohnungsbaus am gesamten Wohnungsangebot beträgt im Kanton rund 15%.

Der Wohnungsmarkt im Kanton Zürich ist geprägt durch eine wachsende Nachfrage nach Mietwohnungen und Wohneigentum. Dabei ist die Wohnungsnachfrage bedeutend dynamischer als das Wohnungsangebot. Der jährliche Wohnungszuwachs beträgt rund 1% des Bestandes. In den letzten zwei bis drei Jahren hat der Leerwohnungsbestand merklich abgenommen. Diese Situation verursacht mittelfristig höhere Wohnkosten. Dazu kommt, dass auch der Erneuerungsbedarf des alten Wohnungsbestandes gross ist; Erneuerungen führen schliesslich ebenfalls zu höheren Mietzinsen. Überdies weist der Wohnungsmarkt erhebliche strukturelle Mängel auf, indem es einerseits zu wenig grosse Familienwohnungen gibt und andererseits ältere Wohnungen mit ein bis drei Zimmern vermehrt nicht mehr oder nur schlecht vermietet werden können, vor allem wenn sie eine ungenügende Qualität und ein schlechtes Wohnumfeld aufweisen. Zusätzlich sind Tendenzen feststellbar, dass immer weniger Investoren und Wohnbauträger bereit sind, preisgünstige Mietwohnungen anzubieten. Insgesamt ist für finanzschwache Haushalte und sozial benachteiligte Personen die Wohnungsversorgung schwieriger geworden. In den nächsten Jahren dürfte sich die Situation in den städtischen Zentren noch verschärfen.

Damit der Wohnungsmarkt funktioniert, braucht es eine gewisse Anzahl leer stehender Wohnungen bzw. eine gewisse Häufigkeit von Wohnungswechseln. Nach Ansicht von Fachleuten ist eine Leerwohnungsziffer von 1% bis 1,5% erforderlich. Mit einer per 1. Juni 2002 erhobenen Leerwohnungsziffer von 0,39% ist der Wohnungsmarkt im Kantonsgebiet stark ausgetrocknet. In der Stadt Zürich herrscht zurzeit mit einer Ziffer von 0,04% eine ausgeprägte Wohnungsknappheit.



Gratik: Entwicklung der Leerwohnungsziffer (LWZ) und des Richtsatzes der variablen Hypotheken zwischen 1991 und 2002

In Bezug auf das selbst genutzte Wohneigentum ist in den letzten Jahren nicht nur die Nachfrage gestiegen, auch das Angebot an preisgünstigen Wohneigentumsobjekten hat sich vergrössert. Trotzdem bleibt es für viele Haushalte unmöglich, Wohneigentum zu erwerben. Da die Finanzinstitute vermehrt Eigenmittel von 20% und mehr verlangen, ist der Erwerb von Wohneigentum für junge Familien und Haushalte mit wenig Eigenkapital häufig erschwert.

2. Aktuelle Wohnbauförderung

2.1 Kantonale Wohnbauförderung

Gemäss dem Gesetz über die Förderung des Wohnungsbaus und des Wohneigentums vom 24. September 1989 (WBFG; LS 841) und der Wohnbauförderungsverordnung vom 9. Dezember 1998 (WBFO; LS 841.1) fördert der Staat Familien- und Alterswohnungen sowie Wohnungen für Behinderte. In den Genuss der Förderung kommen Personen mit höchstens mittleren Einkommen und Vermögen. Für den Bau und die Sanierung von preisgünstigen Mietwohnungen kann der Kanton zinslose und zinsgünstige Darlehen gewähren. Zurzeit werden ausnahmslos zinslose Darlehen für Wohnungen zu Gunsten von Personen mit kleinen Einkommen und Vermögen gewährt. Dies ist eine Folge der in den Neunzigerjahren erfolgten Entspannung auf dem Wohnungsmarkt für hohe und mittlere Einkommen, die es nahe legte, die Wohnbauförderung gezielt auf finanziell schlechter gestellte Personen auszurichten. Das selbst genutzte Wohneigentum (Eigentumswohnungen und Eigenheime) kann der Kanton durch die Ausrichtung von nicht rückzahlbaren Beiträgen zur Senkung der Anfangslasten und durch die Übernahme von Bürgschaften für die 2. Hypothek fördern.

Gemäss geltendem Gesetz stellt der Kantonsrat die benötigten Mittel in einem Rahmenkredit von höchstens 42 Mio. Franken für die Dauer von drei Jahren zur Verfügung (§ 5 Abs. 1 WBFG). Letztmals wurde am 18. Mai 1998 ein Kredit in der Höhe von 15 Mio. Franken beschlossen; aus diesem Kredit sind bisher Zusicherungen von 5,133 Mio. Franken erfolgt. Insgesamt sind seit 1991 für den Mietwohnungsbau Rahmenkredite im Umfang von 135 Mio. Franken bewilligt worden (Stand Ende 2002).

Für Beiträge zur Förderung des selbst genutzten Wohneigentums kann der Kantonsrat Rahmenkredite von höchstens 6 Mio. Franken auf die Dauer von drei Jahren und für Bürgschaften einen Rahmenkredit von 180 Mio. Franken auf die Dauer von 15 Jahren bewilligen (§ 5 Abs. 2 WBFG). Seit 1991 wurden Rahmenkredite für Beiträge von insgesamt 8 Mio. Franken und für Bürgschaften von 180 Mio. Franken

bewilligt, die aber bis heute nur zu einem kleinen Teil beansprucht worden sind.

2.2 Wohnbauförderung des Bundes

Am 27. Februar 2002 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten Antrag gestellt für ein neues Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG). Dieses sieht an Stelle des bisherigen Grundverbilligungsmodells zinsgünstige Darlehen vor, die als Finanzierungshilfe die Bauträger befähigen sollen, preisgünstigen Wohnraum zu erneuern, zu erstellen oder zu erwerben. Das Instrument soll im Miet- und Eigentumssektor eingesetzt werden. Der Bundesrat beantragte gleichzeitig einen vierjährigen Rahmenkredit, um in den kommenden vier Jahren die Erstellung, die Erneuerung oder den Erwerb von rund 6000 Miet- und Eigentumswohnungen zu vergünstigen. Das Parlament hat am 21. März 2003 das neue Wohnraumförderungsgesetz und für die Gewährung von Darlehen einen Rahmenkredit verabschiedet, der einem Fördervolumen von 3600 Wohnungen entspricht. Am 30. April 2003 hat der Bundesrat ein Sparprogramm vorgelegt, das weitgehende Kreditkürzungen im Bereich der Darlehen gemäss Wohnraumförderungsgesetz vorsieht. Die Botschaft des Bundesrates an das Parlament zum Entlastungsprogramm 03 ist noch vor den Sommerferien verabschiedet worden.

Das bisherige Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes (WEG) kam auch im Kanton Zürich zum Tragen, da der Bund für die meisten 1991 bis 2001 unterstützten Mietwohnungen zusätzlich zu den kommunalen und staatlichen Leistungen nicht rückzahlbare Zusatzverbilligungen ausgerichtet hat.

2.3 Wohnbauförderung der Gemeinden

Die Gemeinden steuern die Siedlungsentwicklung und damit den Wohnungsbau primär im Rahmen ihrer Bau- und Zonenordnungen. Darüber hinaus bestimmen sie frei, ob und in welchem Umfang sie den Wohnungsbau fördern wollen. Eine kommunale Wohnbauförderung ist allerdings Voraussetzung, damit der Kanton Darlehen und Beiträge ausrichtet. Die kantonale Wohnbauförderung kommt nur zum Tragen, wenn die Gemeinde eine gleichwertige Leistung erbringt, d. h. selber Darlehen oder Beiträge gewährt oder Gemeindebauland zu günstigen Kauf- oder Baurechtsbedingungen abgibt. Viele Gemeinden unterstützen den gemeinnützigen und sozialen Mietwohnungsbau, hingegen fördern nur wenige das selbst genutzte Wohneigentum.

3. Nutzen und Wirkungen der Wohnbauförderung

1991 bis 2002 hat der Kanton mit Darlehen im Umfang von 133,2 Mio. Franken den Bau und die Erneuerung von rund 3100 Mietwohnungen gefördert. Bei etwas weniger als der Hälfte dieser Wohnungen ging es um Sanierungen. Im fraglichen Zeitraum hat die kantonale Förderung des Mietwohnungsbaus ein Bauvolumen von über 1000 Mio. Franken ausgelöst (ohne Landkosten). In der gleichen Zeitperiode wurden für 116 Wohneigentumsobjekte Beiträge im Umfang von 2,77 Mio. Franken und Bürgschaften von 4,26 Mio. Franken zugesichert.

Mit der Studie «Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich» (statistik.info 17/2001, Statistisches Amt des Kantons Zürich, Oktober 2001) wurden die Wirkungen der Wohnbauförderung auf dem Wohnungsmarkt analysiert sowie Nutzen und Zusatznutzen des gemeinnützigen und sozialen Mietwohnungsbaus für die Gemeinwesen ermittelt. Die wichtigsten Ergebnisse der Studie können wie folgt zusammengefasst werden:

- Im Vergleich zu den Bestandesmieten (Mietpreise der zurzeit vermieteten Wohnungen) beziehungsweise den Marktmieten (Mietzinsniveau der auf dem Markt angebotenen Wohnungen) bewirkt die Wohnbauförderung bei rund 8700 vom Kanton geförderten Wohnungen (Stand Ende 2000) eine Verbilligung der Mietzinse um 34 bzw. 45 Mio. Franken pro Jahr.
- Die durch Subventionen vergünstigten Mietzinse führen für die begünstigten Mieterinnen und Mieter zu einer merklichen finanziellen Entlastung. Als Folge davon werden die Einsparungen der öffentlichen Hand bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV und bei den Sozialhilfebeiträgen im Kanton auf jährlich rund 22 Mio. Franken geschätzt. Eine methodisch anders angelegte Schätzung beziffert die jährliche Einsparung an Sozialausgaben allein bei den Genossenschaftswohnungen in der Stadt Zürich auf gegen 10 Mio. Franken.
- Die Wohnbauförderung begünstigt die soziale Durchmischung in Wohnsiedlungen.
- Die Subventionierung von Mietwohnungen fördert die Gründung und Entwicklung gemeinnütziger Wohnbauträger, die sich nachhaltig für die Bereitstellung von günstigem Wohnraum einsetzen. Nach der Rückzahlung der Subventionen bleiben die Wohnungen in der Regel preisgünstig, auch wenn für deren Vermietung keine gesetzliche Sozialbindung mehr besteht.

- Im Zusammenhang mit den Subventionsrückzahlungen wird betont, dass die gegenwärtig geltenden Anforderungen an die Mieterinnen und Mieter subventionierter Wohnungen (verhältnismässig tiefe Einkommensgrenzen, Belegung von Familienwohnungen ausschliesslich durch Paare mit Kindern oder Alleinerziehende) vermehrt zu vorzeitigen Subventionsrückzahlungen durch die gemeinnützigen Wohnbauträger führen. Zudem ist ein Rückgang der Subventionsgesuche festzustellen. Der Bestand an subventionierten Wohnungen nimmt entsprechend ab.

Die kantonale Wohneigentumsförderung war nicht Gegenstand der erwähnten Wirkungsanalyse. Das selbst genutzte Wohneigentum konnte jedoch nicht im gewünschten Ausmass gefördert werden, weil die meisten Gemeinden nicht bereit waren, die geforderten gleichwertigen Leistungen zu erbringen. Hingegen konnten dort, wo die Förderungsmassnahmen zum Tragen kamen, die anfänglichen Eigentümerlasten deutlich gesenkt werden.

II. Künftige Ausrichtung der kantonalen Wohnbauförderung

Für die künftige Ausrichtung der kantonalen Wohnbauförderung wurden verschiedene Varianten geprüft und beurteilt. Dabei wurde zu Beginn des Prozesses auch die Frage nach einer gänzlichen Aufhebung der kantonalen Wohnbauförderung gestellt. Die Zahl von sozial und finanziell schlecht gestellten Personen mit Wohnproblemen hat sich jedoch in den letzten Jahren vergrössert. Angesichts des angespannten Wohnungsmarktes und insbesondere der steigenden Wohnkosten dürfte sich ihre Situation in den nächsten Jahren noch verschärfen. Die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen, insbesondere für junge Familien und Alleinerziehende, Seniorinnen und Senioren sowie Behinderte, ist deshalb nach wie vor notwendig. Angesichts der im Kanton immer noch sehr tiefen Wohneigentumsquote ist zudem auch das selbst genutzte Wohneigentum weiterhin zu fördern.

1. Mietwohnungsbau

Für die Förderung des Mietwohnungsbaus wurde geprüft, ob das geltende Darlehensmodell (Objekthilfe) durch ein Wohngeld-Modell (Subjekthilfe) abgelöst werden soll. Mit der Subjekthilfe würden die Wohnkosten nicht mehr wie heute durch die Verbilligung der Wohnbauten, sondern durch die Ausrichtung eines Wohngeldes an finanz-

schwache Haushalte vergünstigt. Als gewichtiger Nachteil fällt bei der Subjekthilfe der hohe Finanzbedarf ins Gewicht. Auf der Grundlage einer Studie des Bundesamtes für Wohnungswesen würde die Einführung von Mietzinsbeiträgen im Kanton Zürich jährliche Kosten von 77 Mio. Franken verursachen (Grundvariante, bei 100-prozentiger Ausschöpfung; vgl. Mietzinsbeiträge, Grundlagen und Musterlösungen, Band 72 Schriftenreihe Wohnungswesen, Bundesamt für Wohnungswesen, 2001, S. 48). Dazu käme ein beträchtlicher Verwaltungs- und Kontrollaufwand. Bei der Objekthilfe ist dagegen der Einsatz an finanziellen Mitteln klar begrenzt. Die gewährten Darlehen haben einen hohen Wirkungsgrad, weil sie bei den unterstützten Wohnungen eine erhebliche Senkung der Mietzinse erreichen. Dazu kommt, dass die eingesetzten Mittel wieder zurückfliessen. Die Mietzinse bleiben in der Regel auch nach der Subventionsrückzahlung preisgünstig, was zu einer erheblichen Langzeitwirkung der staatlichen Darlehen führt. Als weiterer Vorteil ermöglicht die Objekthilfe eine qualitative Beeinflussung des Wohnungsangebots, zudem ist der Verwaltungsaufwand bei dieser Unterstützungsart geringer. Die Förderung des Mietwohnungsbaus soll deshalb weiterhin als Objekthilfe ausgestaltet werden. Neu soll die Hilfe jedoch ausschliesslich Personen mit geringen Einkommen und Vermögen, aber nicht mehr auch mittelständischen Personen zugute kommen.

Die Finanzierung der Wohnbauförderung erfolgt nach geltendem Gesetz durch vom Kantonsrat zu bewilligende Rahmenkredite. Dies ermöglicht periodisch eine Neubeurteilung der Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt und der Notwendigkeit von staatlichen Massnahmen. Ein Nachteil dieser Finanzierungsart ist allerdings, dass eine längerfristige und vorausschauende Planung der Wohnbauförderung schwierig ist. Um diesem Mangel entgegenzuwirken, wurde die Einrichtung eines Fonds de roulement vertieft geprüft, um neue Darlehen zur Förderung des Mietwohnungsbaus aus den laufenden Subventionsrückzahlungen finanzieren zu können. Die Abklärungen haben jedoch ergeben, dass die Einrichtung eines Spezialfonds in diesem Bereich nicht zweckmässig ist, da die technische Abwicklung der Finanzierung über einen Fonds sehr kompliziert ist und angesichts des Umfangs der kantonalen Wohnbauförderung in einem ungünstigen Verhältnis zum Aufwand für die Rechnungsführung steht. Neu soll deshalb im Gesetz ein Höchstbetrag festgesetzt werden, den die ausstehenden Darlehen nicht übersteigen dürfen. Damit wird die Idee eines Fonds de roulement in dem Sinne umgesetzt, als durch Darlehensrückzahlungen Raum für die Gewährung neuer Darlehen geschaffen wird. Die Berechenbarkeit der Darlehensrückzahlungen auf Jahre hinaus ermöglicht auch eine längerfristige aktive Planung der Wohnbauaktivitäten bei klar definiertem Mitteleinsatz des Staates.

Staatliche Darlehen zur Förderung des Mietwohnungsbaus setzen weiterhin gleichwertige Gemeindeleistungen voraus. Der Regierungsrat kann jedoch wie bisher finanzschwache Gemeinden von den Leistungen ganz oder teilweise befreien.

2. Wohneigentumsförderung

Bei der Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass die meisten Gemeinden nicht bereit sind, die vom Wohnbauförderungsgesetz geforderten gleichwertigen Leistungen zu erbringen. Die Wohneigentumsförderung ist deshalb bisher nicht im gewünschten Ausmass zum Tragen gekommen. Neu ist eine kantonale Lösung anzustreben, die unabhängig von Gemeindeleistungen ausgestaltet ist. Dabei geht es vor allem darum, für den Fall des Fehlens von genügend Eigenmitteln zum Erwerb von Wohneigentum eine Hilfe anzubieten, und zwar durch die Gewährung von Bürgerschafts-Genossenschaften für Wohneigentumsförderung beteiligen, und insbesondere kann er beim erstmaligen Erwerb von Wohneigentum für längstens 15 Jahre die Bürgerschaftsgebühren übernehmen. Der jährliche Aufwand für solche Bürgerschaftsgebühren darf 2 Mio. Franken nicht übersteigen. Damit wird das Fördervolumen durch einen im Gesetz festgesetzten Höchstbetrag bestimmt, und nicht mehr wie bisher über Rahmenkredite. Die Ausgestaltung des Bürgerschafts-Modells muss im Übrigen mit einem allfälligen künftigen Wohnbauspar-Modell des Bundes kombinierbar sein.

3. Die einzelnen Bestimmungen des neuen Wohnbauförderungsgesetzes

a) Allgemeines (§§ 1–3)

Die Förderung des preisgünstigen Mietwohnungsbaus erfolgt neu ausschliesslich für Personen mit geringen Einkommen und Vermögen, und nicht mehr wie nach geltendem Recht für Personen mit höchstens mittleren Einkommen und Vermögen. Dagegen soll das selbst genutzte Wohneigentum weiterhin für Personen mit bis zu mittleren Einkommen und Vermögen gefördert werden (§ 1). An der für die staatliche Förderung vorausgesetzten Eigenleistung wird auch im neuen Recht festgehalten (§ 2). Die staatlichen Leistungen erfolgen unabhängig von Leistungen des Bundes; sie sollen aber mit der Wohnbauförderung des Bundes kombiniert werden können (§ 3).

b) Förderung des Mietwohnungsbaus (§§ 4–8)

Künftig sollen grundpfandgesicherte, verzinsliche oder unverzinsliche Darlehen nicht nur für den Bau und die Erneuerung von Mietwohnungen gewährt werden. Neu soll auch der Erwerb von bestehenden Mietwohnungen unterstützt werden können (§ 4 Abs. 1).

Neu können gemeinnützige Wohnbauträger in der Gründungsphase mit rückzahlbaren Darlehen unterstützt werden. Diese Starthilfe soll als Einstiegshilfe im Zusammenhang mit dem ersten Wohnbauprojekt dienen, da es in der Bau- oder Erwerbsphase oft schwierig ist, Eigenkapital zu bilden (§ 6).

Für die Finanzierung der Darlehen soll im Gesetz neu ein Höchstbetrag (180 Mio. Franken) festgesetzt werden (§ 7). Darlehensrückzahlungen schaffen dann jeweils Raum für die Gewährung neuer Darlehen. Ende 2002 betragen die ausstehenden Wohnbaurdarlehen für rund 6200 Mietwohnungen insgesamt rund 169 Mio. Franken. Die auf Grund bestehender Subventionsverträge zu erwartenden Darlehensrückzahlungen werden in den nächsten Jahren 4 bis 9 Mio. Franken pro Jahr betragen. Die ausserordentlichen Subventionsrückzahlungen (in den letzten Jahren 3 bis 5 Mio. Franken pro Jahr) dürften dagegen in Zukunft auf Grund der neuen Rahmenbedingungen abnehmen.

Staatliche Darlehen zur Förderung des Mietwohnungsbaus setzen weiterhin gleichwertige Gemeindeleistungen voraus. Der Regierungsrat kann jedoch wie bisher finanzschwache Gemeinden von den Leistungen ganz oder teilweise befreien. Wie unter der alten Ordnung können Leistungen Dritter und neu auch Leistungen des gemeinnützigen Bauträgers selbst als Gemeindeleistungen angerechnet werden (§ 8).

c) Förderung des selbst genutzten Wohneigentums (§§ 9–10)

Neu soll das selbst genutzte Wohneigentum nur noch mit Bürgschaften gefördert werden. Dazu kann sich der Staat am Kapital von Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften, die Wohneigentum fördern, beteiligen (§ 9). Zusätzlich kann der Staat beim erstmaligen Erwerb von Wohneigentum für längstens 15 Jahre die Bürgschaftsgebühren übernehmen (§ 10 Abs. 1). Mit dem Verzicht auf gleichwertige Gemeindeleistungen soll ein bisheriges Hindernis für eine wirkungsvolle Umsetzung der Wohneigentumsförderung beseitigt werden.

Das Bürgschafts-Modell soll einfach ausgestaltet und kundenfreundlich sein. Bürgschaften sollen von den Finanzinstituten in Zusammenarbeit mit einer Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft, die Wohneigentum fördert, direkt angeboten werden können. Bürge im Einzelfall ist die Genossenschaft und nicht der Staat. Eine Rückbürgschaft ist nicht vorgesehen.

Für die Finanzierung der staatlichen Übernahme von Bürgschaftsgebühren wird im Gesetz eine Obergrenze festgesetzt, die der jährliche Aufwand nicht übersteigen darf (§ 10 Abs. 2).

d) Vollzug (§§ 11–15)

Die Zweckerhaltung der unterstützten Wohnungen stellt sicher, dass die staatlichen Leistungen bestimmungsgemäss eingesetzt werden (§ 11). Die Regelung entspricht im Übrigen dem bisherigen Recht. Auch die Bestimmung über die Rückforderung der Subventionsleistungen (§ 12) stimmt sinngemäss mit dem bisherigen Recht überein.

Der Regierungsrat soll auf dem Verordnungsweg insbesondere die Bedingungen für die Gewährung und den Umfang sowie spezielle Rückzahlungsbedingungen der staatlichen Leistungen festlegen. Er schafft die Voraussetzungen, dass die Bauträger die Eigentümerlasten im Sinne des Bundesrechts tragen können. Zudem soll er den Inhalt der Eigentumsbeschränkungen festsetzen, die unter anderem sicherstellen, dass die unterstützten Wohnungen nach dem Grundsatz der Kostenmiete vermietet werden. Dabei wird zu prüfen sein, ob im Vergleich zum geltenden Recht Massnahmen zu treffen sind, um – insbesondere in Zeiten tiefer Hypothekarzinssätze – die Ertragslage der Wohnbauträger zu verbessern und so die Rückzahlung der Fremdmittel zu erleichtern. Weiter soll der Regierungsrat die Voraussetzungen, welche die Mieterinnen und Mieter sowie Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer in personeller und finanzieller Hinsicht zu erfüllen haben, bestimmen (§ 13). Dies ermöglicht, auf Grund von Veränderungen des Marktes periodisch fällig werdende Anpassungen einfach und rasch vorzunehmen.

Neu wird im Gesetz geregelt, dass der Regierungsrat im Falle von vorübergehenden Zweckentfremdungen unterstützter Wohnungen bestimmt, wie die staatlichen Leistungen zu verzinsen sind und welcher monatliche Mindestbetrag dabei zu entrichten ist. Das Bundesgericht hatte mit Urteil vom 21. März 2000 festgestellt, dass bei solchen Zweckentfremdungen ein Zuschlag erhoben werden darf, soweit er der Verzinsung der tatsächlich noch ausstehenden staatlichen Leistungen entspricht. Geht ein Zuschlag jedoch darüber hinaus – was dann, wenn der Mindestbetrag erhoben wird, der Fall ist – bedarf er einer formellgesetzlichen Grundlage. Diese soll nun im neuen Recht geschaffen werden (§ 13 Abs. 5).

Ausführungsbestimmungen der Gemeinden müssen künftig vom Regierungsrat nur noch genehmigt werden, wenn die kommunalen Eigentumsbeschränkungen gegenüber der kantonalen Regelung ausgedehnt werden sollen (§ 14 Abs. 2). Ob die Gemeinden, wenn sie mit dem Staat den Wohnungsbau fördern, gestützt auf ihre Ausführungs-

bestimmungen eine im Sinn des kantonalen Rechts gleichwertige Leistung erbringen, kann jeweils im Rahmen der einzelnen staatlichen Subventionszusicherung geprüft werden.

Die Strafbestimmung (§ 15) entspricht der geltenden Regelung.

e) Schlussbestimmungen (§§ 16–17)

Die Aufhebung des bisherigen Gesetzes (§ 17) erfolgt mit der Einschränkung, dass es auf zugesicherte Darlehen zur Förderung des Wohnungsbaus, auf zugesicherte Beiträge und übernommene Bürgschaften zur Förderung des Wohneigentums und auf bestehende öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen anwendbar bleibt (§ 16). Dies ist notwendig, um die nach bisherigem Recht eingegangenen Subventionsverhältnisse ordnungsgemäss abwickeln zu können. Was die Anforderungen an die Mieterinnen und Mieter sowie Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer, die Vermietungsvorschriften und die Bestimmungen über die Zweckerhaltung der Wohnungen anbelangt, wird auf die bestehenden Subventionsgeschäfte das neue Recht angewendet.

III. Stellungnahmen

1. Vernehmlassung

Der Regierungsrat hat am 26. September 2002 alle 171 Gemeinden, die 7 im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien und 20 interessierte Organisationen zur Stellungnahme zum neuen Wohnbauförderungsgesetz eingeladen. 25 Gemeinden, 4 politische Parteien und 16 interessierte Organisationen haben sich vernehmen lassen. Drei Gemeinden lehnen die Wohnbauförderung grundsätzlich ab. Alle übrigen Stellungnahmen fielen im Grundsatz positiv aus. Insbesondere wurde die Weiterführung der Förderung von Mietwohnungen mittels Darlehen begrüsst. Zustimmung fand auch die Ablösung der heutigen Wohneigentumsförderung mit Beiträgen durch ein Bürgschaftsmodell.

Kritisch beurteilt wurde vor allem der für die Förderung des Mietwohnungsbaus vorgeschlagene Höchstbetrag von 180 Mio. Franken, weil damit künftig lediglich noch rund 3000 Wohnungen unterstützt werden könnten. Vorgeschlagen wurden Fördervolumen von 200 Mio. Franken bis zu 400 Mio. Franken, um den heutigen Wohnungsbestand halten zu können. Kritische Bemerkungen erfolgten zur Ungleichbehandlung von Mietern und Wohnungseigentümern, da Mietwohnungen ausschliesslich für Personen mit kleinen Einkommen und Vermö-

gen unterstützt werden, während das Wohneigentum für Personen mit höchstens mittleren Einkommen und Vermögen gefördert wird. Zahlreiche Stellungnahmen haben bereits Bezug genommen auf den Inhalt der künftigen Verordnung. Gefordert wurde dabei insbesondere eine Erhöhung der Einkommens- und Vermögenslimiten für die Mieterinnen und Mieter. Im Weiteren wurde ein zusätzliches Förderinstrument vorgeschlagen, indem Organisationen und Projekte, die zur Weiterentwicklung des gemeinnützigen Wohnungsbaus beitragen, mit Beiträgen unterstützt werden sollen.

2. Wohnbaukommission

Die Weiterführung der Wohnbauförderung und der Gesetzesentwurf wurden von der kantonalen Wohnbaukommission ausführlich beraten. Die Kommission befürwortet grundsätzlich die vorgeschlagene Neuordnung. Verschiedene Kommissionsmitglieder schlagen allerdings eine wesentliche Erhöhung des für Darlehen zur Förderung des Mietwohnungsbaus vorgesehenen Betrages von 180 Mio. Franken vor. Sie weisen darauf hin, dass der Anteil subventionierter Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand mit dieser Höchstgrenze stark verkleinert werde, was sozialpolitisch unerwünscht sei. Weiter ist die Kommission der Auffassung, dass die in der Verordnung zu regelnden Voraussetzungen und Bedingungen für den Bezug von subventionierten Wohnungen im Vergleich zum heutigen Recht teilweise zu lockern und im Übrigen grundsätzlich zu überdenken seien. Insbesondere wird eine Erhöhung der Einkommensgrenzen für Mieterinnen und Mieter als dringend erachtet. In diesem Zusammenhang hat die Kommission den Wunsch geäußert, ihre Beratungsfunktion auch bei der Erarbeitung der Verordnung wahrnehmen zu können.

Der im Vernehmlassungsverfahren eingebrachte Vorschlag zur zusätzlichen Förderung von Projekten zur Weiterentwicklung des gemeinnützigen Wohnungsbaus wird von der Kommission unterstützt.

IV. Parlamentarischer Vorstoss

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 18. August 1997 folgende von den Kantonsrätinnen Liliane Waldner, Zürich, und Regina Bapst-Herzog, Zürich, eingereichte Motion als Postulat zur Prüfung überwiesen (KR-Nr. 68/1996):

«Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, die den Geltungsbereich gemäss § 2 des Gesetzes über die Förderung des Wohnungsbaus und des Wohneigentums in Übereinstimmung mit dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes bringt. In diesem Sinne sollen auch finanzschwache Alleinstehende jeden Alters berücksichtigt werden.»

Mit Vorlage 3796 hat der Regierungsrat am 26. Juli 2000 zu diesem Postulat Bericht erstattet und dessen Abschreibung beantragt. In der Folge hat die Kommission für Wirtschaft und Arbeit des Kantonsrates (WAK) die Beratungen aufgenommen und dann wieder ausgesetzt, um diese in Kenntnis der vorgesehenen Neuausrichtung der Wohnbauförderung im Kanton und beim Bund wieder aufzunehmen. Mit dem vorliegenden Antrag soll der Geltungsbereich für die Förderung des gemeinnützigen und sozialen Mietwohnungsbaus allgemein auf Personen mit geringen Einkommen und Vermögen ausgedehnt werden. Damit wird das Ziel des Postulates erreicht und einer Abschreibung des Vorstosses nunmehr nichts entgegenstehen.

V. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, dem Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Huber	Husi