

Sitzung vom 10. Februar 1993

487. Motion (Änderung des Wohnbauförderungsgesetzes zu einem Anschlussgesetz zum WEG des Bundes)

Die Kantonsräte Rodolfo Keller, Illnau-Effretikon, und Rolf Krämer, Zürich, haben am 15. Juni 1992 folgende Motion eingereicht und schriftlich begründet:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat so rasch wie möglich eine Vorlage zur Änderung des Wohnbauförderungsgesetzes zu unterbreiten, mit welcher dieses auch die Eigenschaft eines Anschlussgesetzes zum WEG des Bundes erhält.

Die Vorlage soll eine möglichst weitgehende Abstimmung der kantonalen Gesetzgebung an die technischen und finanziellen Bestimmungen des Bundes beinhalten und es den Bauherren ermöglichen, die Grundverbilligung des Bundes mit kantonalen Leistungen zu kombinieren.

Die kantonalen und kommunalen Beitragsbestimmungen sollen vermehrt so gestaltet werden, dass im Zeitverlauf eine Rückzahlung vorgesehen ist und so keine bedeutende, längerfristige Belastung der öffentlichen Hand entsteht.

Auf Antrag der Direktion der Volkswirtschaft

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Zur Motion Rodolfo Keller, Illnau-Effretikon, und Rolf Krämer, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Wohnbauförderung durch den Bund

Der Bund fördert den Wohnungsbau gestützt auf das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG). Die Grundverbilligung und die Zusatzverbilligung stellen die Hauptelemente des WEG dar.

Mit der Grundverbilligung werden zur Senkung der Anfangsmiete rückzahlbare Vorschüsse ausgerichtet, die mit Zins und Zinseszins zurückzuerstatten sind; es handelt sich bei der Grundverbilligung somit um eine reine Finanzierungshilfe, nicht aber um eine Subvention. Entsprechend kann die Grundverbilligung von allen Personen und Haushalten beansprucht werden; es bestehen keine Einkommens- und Vermögenslimiten. Die Anfangsmiete von grundverbilligten Wohnungen wird unabhängig vom jeweiligen Hypothekarzinssatz auf 6,1 % der Anlagekosten festgelegt, erhöht sich aber alle zwei Jahre um rund 7 %. Die Grundverbilligung wird ausbezahlt, bis eine kostendeckende Miete erreicht ist, was ungefähr nach 14 Jahren der Fall ist. Danach steigt die Miete weiterhin in gleichem Umfang wie zuvor an, damit die Vorschüsse mit Zins und Zinseszins zurückbezahlt werden können. Die Laufzeit der Bundeshilfe beträgt in der Regel 25-30 Jahre. Die Mietzinse grundverbilligter Wohnungen werden somit zwingend über einen sehr langen Zeitraum stetig erhöht. Aufgrund dieses Anstiegsmechanismus setzt das Grundverbilligungsmodell auf hohe Teuerungsraten, die über den Teuerungsausgleich die Mietzinssteigerungen für die Mieter verkraftbar machen sollen. Viele Mietinteressenten haben aber grundsätzliche Vorbehalte gegenüber Mietverträgen mit ansteigenden Mietzinsen. Dies kann zu ernsthaften Vermietungsschwierigkeiten führen, vor allem in Zeiten mit niedrigen Teuerungsraten oder in Fällen, da der Teuerungsausgleich nicht oder nicht in vollem Umfang gewährt wird. Besonders nachteilig erweist sich das Grundverbilligungsmodell bei Mieterwechseln während der Laufzeit der Bundeshilfe, indem Mieter in den ersten 12-15 Jahren von einem unter der Kostenmiete liegenden Mietzins profitieren können und die nachfolgenden Mieter mit einem die Kostenmiete übersteigenden Mietzins für die Rückzahlung der Bundeshilfe aufzukommen haben. Dazu kommt, dass die Mietzinsberechnung für grundverbilligte Wohnungen nach einem komplizierten System erfolgt, das von Bauträgern und Mietern

kaum nachvollzogen werden kann und ausserdem mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden ist.

Die Zusatzverbilligung (ZV) wird in Form von nicht rückzahlbaren Beiträgen zur weiteren Verbilligung der Mieten ausgerichtet. Es handelt sich dabei um eine echte Verbilligungsleistung, die im Unterschied zur Grundverbilligung nur wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreisen offensteht (steuerbares Einkommen gemäss direkter Bundessteuer: höchstens Fr. 45 000 zuzüglich Fr. 2300 pro Kind; Vermögen: Fr. 130 000 zuzüglich Fr. 15 300 pro Kind). Die Zusatzverbilligung I (jährliche Beiträge von 0,6 % der Anlagekosten während 11 Jahren nach Bezug) wird Alleinstehenden sowie Familien und Wohngemeinschaften ausgerichtet, die Zusatzverbilligung II (jährliche Beiträge von 1,2 % der Anlagekosten während 25 Jahren nach Bezug) erhalten Betagte, Pflegepersonal und Personen in Ausbildung sowie Invalide und Pflegebedürftige. Gewährt Kanton oder Gemeinde die gleiche oder eine gleichwertige Leistung, erhöht der Bund die Zusatzverbilligung um 0,6 % der Anlagekosten (ZV I auf 1,2 %, ZV II auf 1,8 %).

2. Wohnbauförderung durch den Kanton

Gestützt auf das Gesetz über die Förderung des Wohnungsbaus und des Wohneigentums vom 24. September 1989 fördert der Staat den Bau und die Sanierung von preisgünstigen Wohnungen für Familien, für Personen im Alter von über 60 Jahren sowie für Behinderte mit höchstens mittleren Einkommen und Vermögen. Die Hilfe erfolgt durch die Gewährung von nieder- oder unverzinslichen amortisierbaren Darlehen und stellt sowohl eine Verbilligungs- als auch eine Finanzierungshilfe dar. Die Darlehensform gewährleistet, dass die staatlichen Mittel stets wieder zurückfliessen; Folgekosten ergeben sich aus dem Zinsverlust, der durch die Gewährung von nieder- bzw. unverzinslichen Darlehen entsteht. Für die Förderung des Baus und der Sanierung von Wohnungen kann der Kantonsrat alle drei Jahre einen Rahmenkredit von höchstens 42 Millionen Franken bewilligen. Weiter sieht das Wohnbauförderungsgesetz die Förderung des Wohneigentums durch die Gewährung von nicht rückzahlbaren Beiträgen sowie die Übernahme von Bürgschaften vor; auch diese Hilfe kommt Familien, Betagten und Behinderten mit höchstens mittleren Einkommen und Vermögen zugute. Der Kantonsrat kann zur Gewährung von Beiträgen einen Rahmenkredit von 6 Millionen Franken auf die Dauer von drei Jahren und für Bürgschaften einen Rahmenkredit von 180 Millionen Franken auf die Dauer von 15 Jahren bewilligen.

Die staatlichen Hilfen setzen voraus, dass die Bauortsgemeinde eine gleichwertige Leistung erbringt. Lediglich finanzschwache Gemeinden werden teilweise von ihrer Leistungspflicht befreit, wobei der ausfallende Teil der Gemeindeleistung in der Regel vom Staat übernommen wird. Dieser Grundsatz geht von der Überzeugung aus, dass die Wohnbauförderung vordringlich eine Gemeindeaufgabe darstellt. Die Gemeinden haben zu entscheiden, ob sie den Wohnungsbau und das Wohneigentum fördern wollen; sie haben auch darüber zu befinden, welche Wohnungskategorien im einzelnen zu fördern sind, denn nur sie sind in der Lage, aufgrund der örtlichen Verhältnisse die unterschiedlichen Bedürfnisse und die Nachfrageentwicklung zu beurteilen. Mit der staatlichen Hilfe soll die kommunale Wohnbauförderung unterstützt und ihre Wirkung verstärkt werden.

3. Die Verbindung von Bundeshilfe und kantonaler Hilfe

Die Förderung des Baus von preisgünstigen Wohnungen für sozial schwächere wie auch für mittelständische Personen ist angesichts des hohen Mietzinsniveaus und der unverändert grossen Nachfrage nach Wohnraum nach wie vor notwendig. Mit der Ausrichtung der Grundverbilligung, die über Jahre eine stetige Erhöhung der Mietzinse zur Folge hat, kann die Erstellung von dauerhaft preisgünstigen Wohnungen nicht erreicht werden. Für einkommensschwächere Kreise sind die Mieten grundverbilligter Wohnungen meist nach wenigen Jahren nicht mehr tragbar. Die Zusatzverbilligung ist dagegen darauf ausgerichtet, die Mieten über einen längeren Zeitraum tatsächlich zu verbilligen. Mit der erhöhten Zusatzverbilligung, die ausgerichtet wird, wenn Kanton oder Gemeinde eine gleichwertige Leistung gewähren, wird sogar eine erhebliche Verbilligungswirkung erzielt. Angesichts dieser Umstände erschien es zweckmässig, auf kantonaler Ebene die Wohnbauförderung so auszugestalten, dass die erhöhte Zusatzverbilligung ohne Beanspruchung der Grundverbilligung erhältlich gemacht werden kann. Dieses Ziel ist mit der "Vereinbarung über die Kombination der Bundeshilfe nach WEG mit der Wohnbauförderung des Kantons Zürich" vom

12. September 1991 erreicht worden. Danach richtet der Bund für alle vom Kanton subventionierten Wohnungskategorien die erhöhte Zusatzverbilligung aus. Der Bund anerkennt damit die von Kanton und Gemeinden gewährten Hilfen als gleichwertige Leistung im Sinne des Bundesrechts. Ausserdem hat der Bund zugestimmt, dass bei solch gemischten Subventionsverhältnissen in bezug auf die baulichen Anforderungen, die zulässigen Grundstücks- und anrechenbaren Erstellungskosten sowie die Anforderungen an die Mieter und Wohnungseigentümer, insbesondere bezüglich Einkommens und Vermögens, das kantonale Recht massgebend ist. Die entsprechenden bundesrechtlichen Bestimmungen sind grundsätzlich für die ganze Schweiz einheitlich und enthalten für Kosten Grenzwerte sowie Einkommens- und Vermögenslimiten eher tiefe Ansätze, die den Verhältnissen im Kanton Zürich, insbesondere den hohen Land- und Baukosten, in keiner Weise Rechnung tragen. Der Vorrang der kantonalen Vorschriften stellt daher eine Voraussetzung dar, damit die Verbindung von Bundes- und kantonaler Hilfe zum Tragen kommen kann. Es ergeben sich daraus auch wesentliche Vereinfachungen für das Subventionsverfahren, indem mit dem Ausfüllen des kantonalen Gesuchsformulars gleichzeitig Gemeinde-, Kantons- und Bundesleistungen ausgelöst werden können. Dies bewirkt erhebliche Erleichterungen im administrativen Ablauf, was Gesuchstellern und Verwaltungsbehörden zugute kommt. Entscheidend ist aber, dass durch die Kombination von kantonalen und kommunalen Leistungen mit der erhöhten Zusatzverbilligung des Bundes eine massive Senkung der Mietzinse und Eigentümerlasten erreicht wird. Die Grundverbilligung wird in diesen Fällen nicht ausgerichtet; dies ist auch nicht erforderlich angesichts der stark verbilligten Anfangsmieten und im Hinblick auf die Mietzinsentwicklung, die im Vergleich zur Entwicklung von grundverbilligten Mietzinsen günstiger ist. Aufgrund der aufgezeigten Nachteile der Grundverbilligung ist bei Erlass der heutigen Wohnbauförderungsgesetzgebung bewusst keine auf dieses Modell aufbauende Unterstützungsform gewählt worden; daran ist festzuhalten. Bauträger, welche die Grundverbilligung dennoch in Anspruch nehmen wollen, können dies jederzeit tun, doch entfallen dann die kantonalen und kommunalen Leistungen.

Wie die mit dem Bundesamt für Wohnungswesen getroffene Vereinbarung über die Ausrichtung der erhöhten Zusatzverbilligung zeigt, stellt das kantonale Wohnbauförderungsrecht eine geeignete Grundlage für die Verbindung mit dem System des Bundes dar. Mit der Gewährung von nieder- oder unverzinslichen Darlehen ist zudem sichergestellt, dass die staatlichen Mittel zurückbezahlt werden. Kosten für die Staatskasse ergeben sich aus dem ganzen oder teilweisen Zinsnachlass, der allerdings als kantonale Leistung für das Auslösen der erhöhten Zusatzverbilligung unabdingbar ist. Auch im Bereich der Wohneigentumsförderung ist für den Erhalt der erhöhten Zusatzverbilligung eine entsprechende staatliche Leistung zu erbringen. Mit den nicht rückzahlbaren Beiträgen ist diese Voraussetzung erfüllt, indem mit diesen eine Verbilligungswirkung erzielt wird, die mit derjenigen bei der Gewährung zinsgünstiger oder zinsloser Darlehen vergleichbar ist. In beiden Fällen sind Leistungen von Gemeinde und Kanton notwendig, um die Bundeshilfe erhältlich zu machen. Wollte man die Gemeinden aus der gesetzlich verankerten Leistungspflicht entlassen, müsste der Staat die ausfallenden Gemeindeleistungen übernehmen, d. h. seine Verbilligungshilfe verdoppeln, um die erhöhte Zusatzverbilligung des Bundes auszulösen. Eine solche Entlastung der Gemeinden ist schon aus finanzpolitischen Gründen abzulehnen. Abgesehen davon gehören Wohnbaupolitik und Wohnbauförderung in erster Linie in den Aufgabenbereich der Gemeinden; der Kanton soll lediglich bei der Erfüllung dieser Aufgabe mithelfen. Die Erfahrung zeigt im übrigen, dass die meisten Gemeinden bereit sind, insbesondere den Mietwohnungsbau und - allerdings in wesentlich geringerem Ausmass - den Erwerb von Wohneigentum zu unterstützen. Sie nutzen dabei häufig die im Gesetz vorgesehene Möglichkeit, ihre Leistung in anderer Form als der Staat zu erbringen, z. B. durch die Abgabe von Bauland zu günstigen Preisen bzw. im Baurecht zu günstigen Bedingungen. Der Grundsatz, wonach vorrangig die Gemeinden den Wohnungsbau fördern und dabei vom Kanton unterstützt werden, hat sich bewährt. Weiter erweisen sich die dargestellten Unterstützungsformen der staatlichen Wohnbauförderung als wirkungsvoll, insbesondere auch im Hinblick auf ihre Verknüpfung mit der erhöhten Zusatzverbilligung des Bundes. Auf dieser Grundlage soll deshalb die Wohnbauförderung im Kanton weitergeführt werden.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie die Direktion der Volkswirtschaft.

Zürich, den 10. Februar 1993

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

i.V.

Hirschi