

Antrag des Regierungsrates vom 29. Januar 2014

5057

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative «Bezahlbar wohnen im
Kanton Zürich!»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. Januar 2014,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Bezahlbar wohnen im Kanton Zürich!» wird abgelehnt.

II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.

III. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

«Das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 wird wie folgt geändert:

§ 1. ¹ Der Staat und die Gemeinden fördern den gemeinnützigen Zweck Wohnungsbau.

Abs. 1 und 2 werden zu Abs. 2 und 3.

II a. Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Land und
Bauten

§ 3 b. ¹ Für den Kauf von Land und Liegenschaften gewährt der Staat nachrangige, zinsgünstige und ab 20 Jahren rückzahlbare Darlehen.

² Für den Kauf von Land und Liegenschaften können anstelle von Darlehen einmalige Abschreibungsbeiträge gewährt werden, um die Anforderungen an die höchstzulässigen Investitionskosten zu erfüllen.

Wohnraum-
fonds

§ 3 c. ¹ Die Darlehen und Abschreibungsbeiträge werden durch einen Fonds finanziert. Der Kantonsrat weist dem Fonds mit dem Budget jährliche Einlagen zu.

² Die jährlichen Einlagen betragen während 10 Jahren wenigstens 0,1 Promille der bei der Gebäudeversicherung versicherten Versicherungswerte.

³ Darlehensrückzahlungen und Zinsen fliessen in den Fonds zurück.

⁴ Darlehen und Abschreibungsbeiträge werden gewährt, soweit Mittel des Fonds zur Verfügung stehen.

⁵ Der Regierungsrat erstattet jährlich mit dem Budget Bericht über den Stand des Fonds.

⁶ Der Regierungsrat kann Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit der Fondsverwaltung beauftragen.

Kommunale
Fonds

§ 3 d. Die Gemeinden können ebenfalls einen Wohnraumfonds einrichten.

Landverkauf

§ 3 e. Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus veräussert der Staat geeignetes Land und geeignete Liegenschaften oder gewährt Baurechte daran zu tragbaren Bedingungen. Der Staat räumt den Gemeinden zu diesem Zweck ein Vorkaufsrecht ein.

Titel vor § 4:

II b. Förderung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen

Eigentums-
beschränkungen

§ 5 wird zu § 12 a.

Gründungs-
darlehen für
gemeinnützige
Wohnbauträger

§ 6 wird zu § 3 a.

§ 13. Abs. 1 unverändert.

Ausführungs-
bestimmungen

² Für preisgünstige Wohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen erlässt der Regierungsrat Vorschriften über die höchstzulässigen und anrechenbaren Investitionskosten und die Anforderungen an die Wohnbauten.

³ Der Regierungsrat legt die Voraussetzungen fest, welche die Mieterinnen und Mieter von preisgünstigen Wohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen sowie Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer in personeller und finanzieller Hinsicht zu erfüllen haben, und regelt, wie die Einhaltung dieser Voraussetzungen überprüft wird.

Abs. 4 und 5 unverändert.»

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

Die steigende Nachfrage führt dazu, dass immer mehr Menschen im Kanton Zürich Mühe haben, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Vor allem Familien und Haushalte mit bescheidenem und mittlerem Einkommen sind betroffen. Alle Prognosen weisen auf eine Verschärfung der Situation hin.

Gemeinnützige Wohnbauträger und insbesondere die Wohnbaugenossenschaften leisten heute schon einen wichtigen Beitrag zur Linderung dieser Wohnprobleme. Sie erfüllen die hohen Ansprüche der Nachhaltigkeit – wirtschaftlich, energetisch und sozial. Eine verstärkte Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern und bessere Rahmenbedingungen bieten die beste Gewähr für eine langfristig gesicherte Versorgung der Bevölkerung mit zahlbarem Wohnraum.

Die Initiative bewirkt, dass:

1. Die Genossenschaften mehr Wohnungen bauen;
2. Die Wohnungen besser ausgelastet sind;
3. Den Mieterinnen und Mietern mehr Kaufkraft bleibt;
4. Es weniger Working-Poor-Gefährdete gibt;
5. Die Kassen der öffentlichen Hand entlastet werden.

Unsere Kantonsverfassung verpflichtet in Art. 110 den Kanton und die Gemeinden schon heute dazu, den gemeinnützigen Wohnungsbau und das selbst genutzte Wohneigentum zu fördern. Das bestehende

Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung stellt aber nur Mittel zur Vergünstigung einer geringen Anzahl Wohnungen für finanziell schwache Haushalte zur Verfügung.

Die vorliegende Initiative ergänzt das Wohnbauförderungsgesetz: Gemeinnützige Wohnbauträger werden beim Kauf von Land und Liegenschaften mit langfristigen, zinsgünstigen Darlehen oder Abschreibungsbeiträgen unterstützt. Dazu wird ein Wohnraumfonds geäufnet und so lange gespeisen, bis dieser eine ausreichende Höhe erreicht hat oder dank der Zinsen und der zurückbezahlten Darlehen auf dieser Höhe bleibt. Die Initiative schafft die Rechtsgrundlage, damit auch Gemeinden Wohnraumfonds einrichten und ergänzend eine aktive Boden- und Wohnpolitik betreiben können. Sie verlangt ausserdem, dass der Kanton eigenes Land zu tragbaren Bedingungen verkauft oder im Baurecht abgibt und dass er den Gemeinden für diesen Zweck Vorkaufsrechte einräumt.

Weitere wesentliche Bestimmungen sind auf Verordnungsstufe zu regeln. Dazu gehören:

- Rückzahlbare Darlehen betragen beim Kauf von Land mindestens 50% und bei Liegenschaften mindestens 25% des anrechenbaren Kaufpreises. Dieser entspricht bei Liegenschaften den pauschalieren maximalen Gesamtinvestitionskosten gemäss der heutigen Wohnbauförderungsverordnung.
- Beim Kauf von Land wird von einem Landanteil von 25% der maximalen Gesamtinvestitionskosten ausgegangen.
- Als günstig gilt ein Zinssatz, der höchstens der Hälfte des Referenzzinssatzes entspricht.
- Die Darlehen sollen nach 20 Jahren innert 10 Jahren in Tranchen zurückbezahlt werden.

Der verwaltungsinterne Arbeitsablauf ermöglicht rasche Kaufentscheide und innerhalb einer festgelegten Frist einen nachträglichen Entscheid zur Förderung.

B. Gegenvorschlag des Kantonsrates

Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung sowie Planungs- und Baugesetz

(Änderung vom;
kommunale Förderung von preisgünstigen Mietwohnungen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. Januar 2014,

beschliesst:

I. Das **Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung** vom 7. Juni 2004 wird wie folgt geändert:

Titel vor § 14:

V. Wohnbauförderung der Gemeinden

Marginalie zu § 14:

Verhältnis zum kommunalen Recht

§ 14 a. ¹ Die Gemeinden können kommunale Fonds zur Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen schaffen. Aus den Fonds werden zu diesem Zweck Beiträge oder zinslose bzw. zinsgünstige Darlehen ausgerichtet an: Kommunale
Wohnraum-
fonds

- a. den Erwerb von Baugrundstücken,
- b. den Bau, den Erwerb und die Erneuerung von Mietwohnungen.

² Rückzahlungen und Zinsen fliessen in die Fonds.

³ Der Regierungsrat regelt in einer Verordnung als Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen und Darlehen:

- a. die Kostenmiete,
- b. die Erstellungs- und Gesamtinvestitionskostengrenzen,
- c. die Belegungsvorschriften,
- d. das Wohnsitzerfordernis,
- e. Einkommens- und Vermögenobergrenzen der Mieterinnen und Mieter,
- f. die langfristige Zweckerhaltung.

Titel vor § 15:

VI. Strafbestimmung

Die Marginalie zu § 15 wird aufgehoben.

Titel V. wird zu Titel VII.

II. Das **Planungs- und Baugesetz (PBG)** vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

B. Zonenarten
I. Zulässige
Zonen

§ 48. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Besteht ein wesentliches öffentliches Interesse, beispielsweise am Ortsbild-, Landschafts-, Aussichts- oder Immissionsschutz, an einer differenzierten baulichen Verdichtung oder der Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen, kann mit der Zonenzuweisung festgelegt werden, dass für bestimmte Teilbereiche ein Gestaltungsplan aufzustellen ist.

Marginalie zu § 83:

A. Inhalt

I. Im Allgemeinen

II. Bereitstel-
lung von preis-
günstigen Miet-
wohnungen im
Besonderen

§ 83 a. ¹ Die inhaltlichen Vorgaben für Gestaltungspläne zur Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen entsprechen den Voraussetzungen für Beiträge und Darlehen aus den kommunalen Wohnraumfonds gemäss § 14 a Abs. 3 des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004.

² Der Anteil der preisgünstigen Wohnungen umfasst mindestens 20% der zulässigen Ausnützung des vom Gestaltungsplan umfassten Gebiets.

Weisung

1. Grundlagen

In der Debatte über den Mietwohnungsmarkt werden viele Begriffe verwendet. Grob lassen sich drei Bereiche unterscheiden: Der freie Mietwohnungsmarkt, der gemeinnützige Mietwohnungsbau und der Bereich der staatlich subventionierten Wohnungen. Der freie Mietwohnungsmarkt wird über das Obligationenrecht geregelt; eine staatliche Unterstützung der Erstellung der Mietwohnungen entfällt. Im gemeinnützigen Wohnungsbau bestehen neben den Vorschriften des Mietrechts oft freiwillige Selbstregulierungen durch die Wohnbauträger (z. B. Vermietung der Wohnungen zu Mieten in der Grössenordnung einer vergleichbaren Kostenmiete). Bei den staatlich subventionierten Wohnungen fördern Kanton und Gemeinden die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen.

Der Begriff des gemeinnützigen Wohnungsbaus wird unterschiedlich und unabhängig vom Vorliegen staatlicher Unterstützung verwendet. Er wird beispielsweise (wie auch der Begriff «sozialer Wohnungsbau») für den genossenschaftlichen Wohnungsbau, für den Wohnungsbau für Personen mit tiefen Einkommen und/oder Vermögen oder für den – unabhängig von Trägerschaft und Mieterinnen und Mietern – nicht profitorientierten Wohnungsbau verwendet.

Im Kanton Zürich gilt eine Wohnbauträgerschaft gemäss § 24 der Wohnbauförderungsverordnung (WBFV; LS 841.1) als gemeinnützig, wenn sie nicht gewinnstrebig ist und wenn das Vermögen bei ihrer Auflösung einer im gleichen Sinne tätigen Trägerschaft zugewendet wird. Die gesetzliche Definition der Gemeinnützigkeit umschreibt somit nicht den Kreis der Personen, für den die Wohnungen erstellt werden, sondern die Erstellerin oder den Ersteller der Wohnungen. Im Bundesrecht besteht ebenfalls eine Definition der Gemeinnützigkeit (Art. 4 Abs. 3 Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum [SR 842] und Art. 37, 39 und 40 Verordnung über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum [SR 842.1]). Danach verfolgen gemeinnützige Bauträger den Zweck, dauerhaft den Bedarf an Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen zu decken; die Dividende gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben (StG; SR 641.10) wird beschränkt und die Ausrichtung von Tantemen verboten. Bei Auflösung der Gesellschaft, der Genossenschaft oder der Stiftung muss der nach Rückzahlung des einbezahlten Gesellschafts-, Genossenschafts- oder Stiftungskapitals verbleibende Teil des Vermögens dem gleichen Zweck zugewendet werden. Das Kapital darf höchstens zum Nennwert zurückbezahlt werden. Es ist ein Geschäfts-

bericht nach den Grundsätzen von Art. 662–670 OR (SR 220) zu erstellen. Es gibt Bestimmungen zur Revision, zu Statuten und Statutenänderungen. Sodann werden weitere vier Punkte als Empfehlung zur Ausgestaltung der Statuten abgegeben. Darunter finden sich der ausdrückliche Ausschluss der Gewinnstrebigkeit im Zweckartikel und die ausdrückliche Erwähnung des Grundsatzes der Kostenmiete. Die bundesrechtliche Definition der Gemeinnützigkeit im Wohnungsbau enthält keine Vorschriften über die Belegung der gemeinnützigen Wohnungen. Die gemeinnützigen Wohnbauträger der Schweiz richten sich – gemäss Vorgabe des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) und der Dachverbände der Wohnbaugenossenschaften vom 1. September 2004 – nach den Grundsätzen der «Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz». Diese sieht unter anderem vor, dass die gemeinnützigen Wohnbauträger vorzugsweise preisgünstigen Wohnraum erstellen, erhalten und erwerben sowie Wohnraum für alle Bevölkerungskreise anbieten.

Das geltende kantonale Wohnbauförderungsrecht befasst sich nicht mit allen Bereichen des Mietwohnungsmarkts. Im Zentrum steht die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen, soweit ein Mangel besteht. Mit Bezug auf Mietwohnungen stehen die Begriffe «preisgünstige Mietwohnungen» sowie «gemeinnützige Wohnbauträger» im Vordergrund. Der Staat tritt nicht als Ersteller von preisgünstigen Mietwohnungen auf, sondern richtet Unterstützungsbeiträge aus.

Die Unterstützungsleistungen des Kantons erfolgen unabhängig von Leistungen des Bundes (§ 3 Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung [WBFG; LS 841]). Dabei können der Bau, der Erwerb und die Erneuerung von Mietwohnungen durch die Gewährung zinsloser oder zinsgünstiger grundpfandgesicherter Darlehen gefördert werden, wobei insbesondere folgende gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen:

- eine gleichwertige Leistung durch die Gemeinde (§ 8 WBFG und § 8 WBFV)
- die Anmerkung gewisser öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch (§ 5 WBFG und § 10 WBFV)
- die Einhaltung der höchstzulässigen und anrechenbaren Investitionskosten (§ 13 WBFG und §§ 6 ff. WBFV)
- die Anforderungen an die Wohnbauten, z. B. im Hinblick auf Mindestgrössen (§ 13 WBFG und § 5 WBFV)
- die Einhaltung der Anforderungen an die Mieterinnen und Mieter in personeller und finanzieller Hinsicht sowie die Überprüfung dieser Voraussetzungen (§ 13 WBFG und §§ 13 f. sowie § 19 WBFV)

- die Festsetzung der Mietzinse nach dem Grundsatz der Kostenmiete (§§ 15 und 16 WBFV)

Mit diesen Voraussetzungen wird sichergestellt, dass der Förderzweck, nämlich die Erstellung preisgünstiger Wohnungen, erreicht und auch langfristig sichergestellt wird. Vergleicht man neu erstellte Wohnungen nach Kostenmiete mit solchen zu Marktpreisen, so sind die Mieten bei der Erstvermietung in der Regel gleich hoch, da der Preis zu diesem Zeitpunkt durch die Erstellungskosten bestimmt wird. Während bei Wohnungen zu Marktpreisen bei Mieterwechseln die Mietzinse angepasst werden können, behalten Wohnungen nach Kostenmiete im Laufe ihrer Lebensdauer ihr Preisniveau mehr oder weniger bei. Die Mieten können sich zwar infolge von Renovationen erhöhen, folgen im Grundsatz jedoch lediglich den Schwankungen des hypothekarischen Referenzzinssatzes und des Gebäudeversicherungswerts. Mit zunehmender Lebensdauer liegen die Mieten von Wohnungen nach Kostenmiete etwa 20–30% unter den Marktmieten (vgl. Durchschnittliche Mietpreise von Miet- und Genossenschaftswohnungen, in: Statistisches Jahrbuch des Kantons Zürich 2013, 23. Ausgabe, Februar 2013).

Gemäss geltendem Recht können gemeinnützige Wohnbauträger in der Gründungsphase mit Darlehen unterstützt werden, die in der Regel im Zusammenhang mit der Verwirklichung des ersten Wohnbauvorhabens gewährt werden (§ 6 WBFV). Zudem können gemeinnützige Wohnbauträger von der öffentlichen Hand durch die Gewährung von Baurechtsverträgen unterstützt werden; damit wird ihnen bei Kapitalmangel der Zugang zu Bauland erleichtert. Eine Unterstützung erfolgt hier indirekt, d. h. ohne Zuwendung von öffentlichen Geldern, indem die Vertragsbedingungen durch die öffentliche Hand vorteilhaft ausgestaltet werden können. Der tatsächliche Nutzen ist indessen schwer zu bestimmen, da im privaten Bodenmarkt Baurechtsverträge nicht üblich sind.

Der Wohnungsmarkt wird durch verschiedene überwiegend lokale Faktoren geprägt: geografische Lage, Siedlungsstruktur, soziales Gefüge usw. Die Bevölkerung des Kantons Zürich ist von 2002 bis 2012 um 13,6% auf 1,406 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner angewachsen. Dieses Wachstum verteilt sich jedoch nicht gleichmässig auf alle Gemeinden. Während es auf der einen Seite Gemeinden mit grossem Wachstum (über 50%) gab, finden sich auf der anderen Seite auch Gemeinden mit nur geringem oder sogar negativem Wachstum. 2011 war der prozentuale Wohnungszugang im Bezirk Winterthur am grössten, 2010 im Bezirk Pfäffikon und 2009 im Bezirk Affoltern. Während 2011 im Bezirk Winterthur die Gemeinde Pfungen ihren Wohnungsbestand um 9,32% und die Stadt Winterthur den ihren um 3,02% vergrösserte,

waren es in den Gemeinden Seuzach 0,85% und in Elgg gar nur 0,02%. Diese Beispiele zeigen, dass Bevölkerungszunahme und Siedlungswachstum von Region zu Region und von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich verlaufen. Niemand kennt die Lage vor Ort besser als die Gemeinden selbst.

Mit zunehmender Zersiedelung stehen neben dem Bevölkerungswachstum zusehends auch die Wohnungsbelegung und der damit zusammenhängende Wohnflächenverbrauch pro Person zur Diskussion. Gemäss einer Studie der Stadt Zürich vom März 2013 hat der durchschnittliche Wohnflächenverbrauch in der Stadt Zürich seit 1970 um rund 40% auf 41m² pro Person zugenommen. Während der durchschnittliche Flächenverbrauch von Baugenossenschaftswohnungen bei etwa 38 m² liegt, kommen die übrigen Mietwohnungen auf etwa 44 m². Der zunehmende Anteil an Stockwerkeigentum kommt, je nach Quartier, auf teilweise über 60 m² pro Person. Der Anteil an Stockwerkeigentum liegt in der Stadt Zürich bei etwa 8%, was im Vergleich mit den übrigen Regionen des Kantons Zürich verhältnismässig gering ist. Wer umzieht, sucht sich in der Regel eine Wohnung, die zur Haushaltsgrösse passt und dementsprechend wenig Fläche pro Person verbraucht. Mit den Jahren führen jedoch das Ausziehen der Kinder, Trennungen oder Todesfälle zur Verkleinerung der Haushalte. Emotionale und finanzielle Gründe – oft ist eine neue kleinere Wohnung teurer als die alte grosse –, aber auch der grosse Aufwand, den Wohnungssuche und Umzug mit sich bringen, halten jedoch oft davon ab, eine neue angepasste Wohnung zu suchen. Dies trifft besonders auf Gemeinden mit einem hohen Eigentumsanteil zu.

Die Unterschiede zwischen den Gemeinden und damit der direkte Einfluss einer Gemeinde oder einer Stadt auf den Wohnungsmarkt sind allerdings gross. Die Gemeinden spielen eine zentrale Rolle. Entsprechend stellt das kantonale Wohnbauförderungsrecht stark auf die Standortgemeinden ab. Eine Stadt oder eine Gemeinde kann nicht nur als Immobilieneigentümerin in den Markt eingreifen. Sie kann beispielsweise mit der Nutzungsplanung das Bauen von Wohnungen erleichtern oder durch den Kauf und die Abgabe von Land eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik betreiben. Sie kann zudem Massnahmen ergreifen, um die Schaffung und den Erhalt von Wohnraum zu fördern. Städte und Gemeinden sind mit den spezifischen örtlichen Verhältnissen vertraut und wissen um die Bedürfnisse ihrer Einwohnerinnen und Einwohner, sie kennen den lokalen Wohnungsmarkt und verfügen oftmals über langjährige Beziehungen zu den Grundeigentümerinnen und -eigentümern. So können sie gemeinsam mit den weiteren Akteuren im Wohnungsmarkt auf ein geeignetes Wohnraumangebot hinwirken. Dies ist allerdings nicht grenzenlos möglich. So muss die kommunale Wohnpolitik mit den anderen Politikbereichen und

der kommunalen Entwicklungsstrategie abgestimmt werden und auch der übergeordnete gesetzliche Rahmen setzt Grenzen (Raumplanungsrecht des Bundes und der Kantone, Mietrecht, Umweltrecht usw.; vgl. zum Ganzen Preisgünstiger Wohnraum, Ein Baukasten für Städte und Gemeinden, herausgegeben vom Bundesamt für Wohnungswesen BWO, November 2013).

2. Die Initiative

2.1 Zielsetzung

Die kantonale Volksinitiative verlangt eine Änderung des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung, um die bisher im Gesetz vorgesehene Förderung des Mietwohnungsbaus für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen mit einer allgemeinen Förderung des «gemeinnützigen Wohnungsbaus» zu ergänzen. Einerseits soll ein kantonaler Wohnraumfonds errichtet werden, aus dem Darlehen für den Kauf von Land und Liegenschaften gewährt werden können. Anstelle von Darlehen sollen auch einmalige Abschreibungsbeiträge gewährt werden können, um die Anforderungen an die höchstzulässigen Investitionskosten zu erfüllen. Andererseits soll der Kanton geeignetes Land und geeignete Liegenschaften veräußern oder zu tragbaren Bedingungen Baurechte daran gewähren. Zu diesem Zweck soll er den Gemeinden ein Vorkaufsrecht einräumen. Und schliesslich sollen die Gemeinden ebenfalls einen Wohnraumfonds einrichten können.

2.2 Einordnung in das geltende Recht

Die Initiative weicht in verschiedenen Punkten vom geltenden Wohnbauförderungsrecht ab. Zwar gälte auch im Hinblick auf die neuen Fördergefässe, dass der Regierungsrat durch Verordnung das Verfahren, die Bedingungen für die Gewährung, den Umfang der staatlichen Leistung sowie den Inhalt der Eigentumsbeschränkung regelt (im Initiativtext unveränderter § 13 Abs. 1 WBFG). Doch werden einige wichtige Punkte in der Initiative bereits vorweggenommen. Beispielsweise wird durch die verlangte Umformulierung in § 13 Abs. 2 WBFG die Funktionsfähigkeit des bestehenden Wohnbauförderungsrechts beeinträchtigt; der Regierungsrat erlässt nach geltendem Recht die Vorschriften über die höchstzulässigen und anrechenbaren Investitionskosten und die Anforderungen an die gesamten

Wohnbauten einschliesslich freitragende Wohnungen. Zusammenfassend sind insbesondere in den folgenden Bereichen Unklarheiten und Unterschiede auszumachen:

Förderbereiche

Die Initiative möchte die kantonale Wohnbauförderung auf den «gemeinnützigen Wohnungsbau» ausdehnen, ohne diesen dabei näher zu definieren. Wie dargelegt, wird dieser Begriff im allgemeinen Sprachgebrauch für verschiedene Wohnbauformen verwendet. Rechtliche Definitionen von Gemeinnützigkeit finden sich im Steuerrecht oder im Wohnbauförderungsrecht des Bundes sowie in § 24 Abs. 2 WBFV. Die Initiative lässt offen, ob der Gemeinnützigkeitsbegriff in § 24 Abs. 2 WBFV auch für den neuen Förderbereich angewendet werden soll. Abgesehen davon ist nicht ersichtlich, inwiefern sich der neue Förderbereich vom bisherigen abhebt. Die geltende Wohnbauförderung zielt auf die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen ab und stellt damit Gemeinnützigkeit im eigentlichen Sinn dar. Deren Förderung durch Kanton und Gemeinden steht, aufgrund der Festlegung der Mieten nach dem Grundsatz der Kostenmiete, allen Bauträgern offen, die bereit sind, sich während der Laufzeit der Wohnbauförderungsdarlehen und möglichst auch darüber hinaus gemeinnützig im Sinne von § 24 Abs. 2 WBFV zu verhalten. Die mit der Initiative vorgeschlagene Unterscheidung in «Förderung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen» und «Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» ist daher nicht nachvollziehbar.

Förderungskriterien und Ausgestaltung der Förderbeiträge

Mit der Initiative soll die staatliche Subventionierung von Mietwohnungen auf Haushalte des Mittelstandes ausgedehnt werden (vgl. Begründung der Initiative), obschon die staatliche Förderung von Mietwohnungen für Haushalte des Mittelstandes erst 2005 mittels Änderung des Wohnbauförderungsrechts aufgehoben worden ist. Für diese Förderung sollen allerdings nicht dieselben Voraussetzungen gelten wie für die Wohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen.

Das geltende Recht regelt die Bedingungen für die Gewährung von Förderbeiträgen und die Überprüfung der Einhaltung derselben klar. Ausserdem enthält es Höchstgrenzen für die staatlichen Beiträge. Diese Einschränkungen sollen gemäss Initiative nur bei der staatlichen Förderung für preisgünstige Wohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen gelten (vgl. geänderter § 13 WBFV ge-

mäss Initiativtext). Die neuen Darlehen und Abschreibungsbeiträge zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus sollen hingegen gesprochen werden, «soweit Mittel des Fonds zur Verfügung stehen» (vgl. zum Leistungsumfang § 3c Abs. 4 Initiativtext, ergänzt durch die Ausführungen in der Begründung der Initiative). Es ist keine Obergrenze, sondern eine Untergrenze vorgesehen: Laut Begründung der Initiative sollen die rückzahlbaren Darlehen beim Kauf von Land mindestens 50% des anrechenbaren Kaufpreises betragen, beim Kauf von Liegenschaften mindestens 25%. Dabei soll von einem Landanteil von 25% der maximalen Gesamtinvestitionskosten ausgegangen werden. Der Landanteil beträgt im geltenden Wohnbauförderungsrecht rund 20% (19,33%) der pauschalierten Gesamtinvestitionskosten. Der von den Initianten zugrunde gelegte Landanteil wäre also beim neu zu schaffenden Fördergrund «Gemeinnütziger Wohnungsbau» grösser. Eine Anbindung an das bestehende Recht wäre somit schwierig, da dann auch die Höchstwerte für die Gesamtinvestitionskosten entsprechend angepasst werden müssten.

Der Zinssatz gemäss Initiative darf höchstens der Hälfte des Referenzzinssatzes entsprechen und die Darlehen sollen nach 20 Jahren in zehner Jahren in Tranchen zurückbezahlt werden. Bei Darlehen – nicht jedoch bei Abschreibungsbeiträgen – wird die Eintragung öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen, die Vermietung nach dem Grundsatz der Kostenmiete sowie ein Gewinnausschluss im Falle eines Weiterverkaufs geregelt (§ 12a WBFG gemäss Initiativtext).

Schliesslich soll mittels Abschreibungsbeiträgen erreicht werden können, dass die Investitionskosten des geltenden Rechts erfüllt sind (§ 3b Abs. 2 Initiativtext). Nach heutigem Recht werden jedoch Beiträge, die dazu dienen, den Landpreis auf das zulässige Niveau zu senken, nicht angerechnet. Gemeinde- und Kantonsbeiträge werden vielmehr erst dann zugesichert, wenn das Projekt die Kostenhöchstwerte einhält. Nur wenn diese eingehalten sind, können die erstellten Wohnungen «preisgünstig» im Sinne des Gesetzes sein. Das bedeutet: Sollte eine im Sinne der Initiative mithilfe eines kantonalen Abschreibungsbeitrages erworbene Liegenschaft auch noch einer Subventionierung nach geltendem Recht zugeführt werden, so müsste nicht nur der Kanton seinen Abschreibungsbeitrag abschreiben, sondern auch der Empfänger desselben.

Einbezug der Standortgemeinden

Die Volksinitiative legt ihren Forderungen grundsätzlich Verhältnisse, wie sie in der Stadt Zürich herrschen, zugrunde. Die Erfahrung zeigt aber, dass die Bedürfnisse der Gemeinden im Hinblick auf die Wohnbauförderung sehr unterschiedlich sind. Das geltende Recht

sieht vor, dass eine kantonale Unterstützung nur für jene Projekte infrage kommt, die von den Standortgemeinden erwünscht sind. Die Gemeindeleistung kann dabei in der Praxis auch von Dritten übernommen werden (§ 8 Abs. 3 WBFG). Der Grundsatz, wonach eine kantonale Leistung eine gleichwertige Leistung der Gemeinde bedingt, soll jedoch gemäss Initiativtext im Bereich des «gemeinnützigen Wohnungsbaus» nicht gelten.

2.3 Einschätzung durch die Wohnbaukommission

Die Wohnbaukommission setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der am Wohnungswesen beteiligten Kreise zusammen und berät den Regierungsrat in Fragen der Wohnbauförderung (§ 2 WBFV). Zusammenfassend unterstützt eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder die Volksinitiative und empfiehlt, bei Ablehnung einen Gegenvorschlag zu unterbreiten, der sich an den §§ 3d und 3e der Initiative orientiert. Insbesondere die Möglichkeit der Schaffung kommunaler Wohnraumfonds (§ 3d) sei sehr wichtig. So sei z. B. in Wädenswil die Schaffung eines solchen Fonds mangels gesetzlicher Grundlage durch den Bezirksrat untersagt worden. Und in der Stadt Zürich müsse für entsprechende Vorhaben stets ein neuer Kredit bewilligt werden; zudem bestehe bei solchen Krediten keine Möglichkeit, zurückbezahlte Darlehen oder Zinsen in den Kredit zurückfliessen zu lassen. Auch ein Vorkaufsrecht der Gemeinden bei Landverkäufen (§ 3e) wurde von den Kommissionsmitgliedern grundsätzlich begrüsst.

Zur Begründung der Unterstützung wurden vornehmlich der Druck auf den Wohnungsmarkt in gewissen Städten oder Gebieten angeführt sowie die Beunruhigung der Bevölkerung. Es sei daher notwendig, mittelständische Familien, ältere Personen sowie Studentinnen und Studenten zu unterstützen. Mit den vorgesehenen Wohnraumfonds würde zudem eine haushaltsrechtlich transparente Form der Verwendung von zweckgebundenen Mitteln geschaffen; die Schaffung auf Gemeindeebene sei in der Praxis ein Anliegen. Im Hinblick auf die Ausführungsbestimmungen wurden einerseits Belegungsvorschriften gefordert, andererseits eine möglichst einfache Ausgestaltung der Voraussetzungen. Gemäss Einschätzung einiger Kommissionsmitglieder hielten die derzeitigen, als kompliziert empfundenen Erlasse die Wohnbauträger davon ab, die vorhandenen Instrumente in Anspruch zu nehmen.

2.4 Würdigung durch den Regierungsrat

Die Volksinitiative greift ein sozialpolitisch bedeutsames Thema auf; dies zeigen zahlreiche politische Vorstösse auf kantonaler und kommunaler Ebene mit ähnlichen Zielsetzungen. Zu nennen sind hier auf kantonaler Ebene insbesondere die – inzwischen zurückgezogene – Volksinitiative «Für mehr bezahlbaren Wohnraum», die parlamentarische Initiative KR-Nr. 57/2011 betreffend Günstiger Wohnraum für Familien und Mittelstand sowie die parlamentarische Initiative KR-Nr. 60/2012 betreffend Änderung des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG; LS 611), Vorkaufsrecht der Gemeinden bei Verkäufen von Liegenschaften des Finanzvermögens. Auf eidgenössischer Ebene ist ausserdem der wohnungspolitische Dialog mit Kantonen, Städten und Gemeinden im Gange.

Vor allem in städtischen Gebieten ist die Lage auf dem Mietwohnungsmarkt teilweise angespannt. Als Ursachen werden die zunehmenden Wohnflächenansprüche, sinkende Haushaltsgrössen, ein starker Trend zum städtischen Wohnen sowie die innerschweizerische und grenzüberschreitende Zuwanderung genannt. Angespannt ist die Lage vor allem im unteren bis mittleren Preissegment. Günstige Wohnungen finden sich in den städtischen Gebieten vorwiegend in älteren Gebäuden. Werden diese saniert oder erneuert, ist unabhängig davon, ob sich die Eigentümerinnen und Eigentümer für einen Um- oder einen Ersatzneubau entscheiden, aufgrund des investierten Kapitals mit einer Erhöhung der Mieten zu rechnen. Preistreibend wirkt sich auch die Verknappung von Bauland aus. Zum einen stellen die Baulandkosten einen wesentlichen Bestandteil der Anlagekosten dar und zum andern zwingen die hohen Landkosten zu einer bestmöglichen Ausnützung. Letzteres führt namentlich bei älteren Liegenschaften zu einem Sanierungsdruck, was wiederum tendenziell zu höheren Mieten führt.

Die Studie «Zuwanderung im Kanton Zürich; Auswirkungen auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt» des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (2012) zeigt, dass Schweizer Familien in den Städten ihren Mietwohnungsanteil halten konnten. Bei anderen Gruppen kam es aber zu Verdrängungseffekten. Am stärksten aus den zentralen städtischen Lagen weggezogen sind ausländische Familien der in der Studie verwendeten Kategorie der sogenannten «alten Herkunftsländer» (insbesondere Südeuropa sowie Westbalkan und Türkei). Die vom Bundesamt für Wohnungswesen herausgegebene Studie «Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt» (2013; Ausgabe für die Entwicklung 2012 im Grossraum Zürich) zeigt auch auf, dass aufgrund der tiefen Hypothekarzinsen immer mehr junge Schweizer Familien in der Agglomeration und in ländlichen Gemeinden Wohneigentum erwerben, wodurch sich der Preisdruck auch auf diese Gebiete ausdehnt.

Bei dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, ob und – wenn ja – mit welchen Mitteln in den Wohnungsmarkt eingegriffen werden soll. Aus ordnungspolitischer Sicht ist von Bedeutung, dass die wettbewerblichen Marktmechanismen im Immobilienbereich bereits heute aufgrund von staatlichen Vorschriften sehr stark eingeschränkt sind (vgl. auch Vorlage 4879). Bei einem Wohnungsmarkt, der insgesamt durch ein begrenztes Baugebiet und eine begrenzte Wohnbautätigkeit geprägt ist, lassen sich Verschiebungen zwischen den Wohnungssegmenten häufig nur zulasten anderer Segmente umsetzen. Durch vermehrte staatliche Unterstützung kann es mithin im übrigen Bereich der wettbewerbsbestimmten Mieten zu negativen Auswirkungen kommen, von denen auch institutionelle Anleger im Immobilienbereich betroffen sind. Das geltende Wohnbauförderungsrecht trägt diesem Umstand Rechnung, indem es die Fördergelder verhältnismässig eng begrenzt und zudem auf einen klar umschriebenen Personenkreis ausrichtet, der auf die Unterstützung objektiv angewiesen ist.

Die Änderungen gemäss Initiative sind schlecht bzw. teilweise gar nicht mit dem bestehenden System vereinbar (vgl. die Ausführungen unter Ziffer 2.2.). Weiter stellt sich die Frage nach den Kosten bzw. nach dem sinnvollen Einsatz der öffentlichen Mittel. Die Initiative verlangt während zehn Jahren eine jährliche Fondseinlage von mindestens 0,1% der bei der Gebäudeversicherung versicherten Versicherungswerte. Bei einem versicherten Gebäudebestand von 433,415 Mrd. Franken und bestehenden Bauzeitversicherungen (Gebäude im Bau) von 17,638 Mrd. Franken am 31. Dezember 2011 würde dies rund 45 Mio. Franken pro Jahr entsprechen, was mit zunehmender Gebäudezahl in zehn Jahren ein Fondsvolumen von rund 500 Mio. Franken ergeben würde. Der Kanton ist verpflichtet, seine Rechnung mittelfristig, d. h. über einen Zeitraum von acht Jahren, auszugleichen (Art. 123 Abs. 1 KV und § 4 CRG). Ein Ausblick auf die Achtjahresperioden 2011–2018 und 2012–2019 offenbart, dass zurzeit kein Handlungsspielraum für zusätzliche Ausgaben besteht. Die zusätzliche Belastung müsste durch Ausgabenkürzungen in anderen Bereichen kompensiert oder durch zusätzliche Einnahmen ausgeglichen werden. Der Betrag entspräche ungefähr einer Erhöhung des Steuerfusses um 1%. In der Begründung der Initiative wird ausgeführt, dass der Wohnraumfonds so lange zu äufnen ist, bis er eine «ausreichende Höhe» erreicht hat. Es ist unklar, ob nach Ablauf von zehn Jahren weiterhin ein Beitrag geschuldet ist und wenn ja, in welcher Höhe. Hinzu kommt, dass sich das Budget als ein in die Zukunft gerichtetes Instrument der Finanzplanung nicht für eine Berichterstattung über den Stand des Wohnraumfonds eignet und § 3c Abs. 5 des Initiativtextes in dieser Form nicht umgesetzt werden könnte.

Ein vergleichbares Institut wie der angestrebte kantonale Wohnraumfonds findet sich im Fonds de Roulement des Bundes, der von den beiden Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften im Rahmen eines Leistungsvertrags verwaltet wird und in einigen Jahren ebenfalls einen Bestand von rund 500 Mio. Franken aufweisen soll. Der Fonds de Roulement des Bundes wurde aber über einen wesentlich längeren Zeitraum geäufnet und steht überdies gemeinnützigen Bauträgern der ganzen Schweiz zur Verfügung. Der kantonale Wohnraumfonds würde gemäss Initiative in den ersten zehn Jahren nach einem starren Schlüssel automatisch geäufnet und eine Ausschüttung würde erfolgen, «soweit Mittel des Fonds zur Verfügung stehen» (§ 3c Abs. 4 Initiativtext). Hingegen werden keine Bemessungskriterien für die einzelnen Projektbeiträge geregelt. Der einfache Automatismus bei der Äufnung und Auszahlung der Gelder wird der Komplexität der Zusammenhänge nicht gerecht und die verlangte langfristige Alimentierung des Fonds berücksichtigt den konkreten Bedarf nicht. Schliesslich ist auch zu beachten, dass die Mittel des bestehenden Fonds zur Wohnbauförderung bisher nicht ausgeschöpft wurden; vom Rahmenkredit von 180 Mio. sind noch rund 53 Mio. Franken verfügbar (Stand Ende Dezember 2013).

Mit der Initiative wird nicht geregelt, zu welchen Bedingungen das verlangte Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann. Vermögenswerte, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können, gehören zum Finanzvermögen und werden zum Verkehrswert bilanziert (§ 49 Abs. 2 CRG und § 56 Abs. 1 CRG). Vermögenswerte im Finanzvermögen werden grundsätzlich zum Verkehrswert an Dritte veräussert, nur bei überwiegendem öffentlichem Interesse kann ein niedrigerer Wert festgelegt werden (§ 56 Abs. 3 CRG). Bei einem Verkauf zu «tragbaren Bedingungen» ist von einem Verkaufspreis unterhalb des Verkehrswertes auszugehen. Die entsprechende – mangels Definition nicht bezifferbare – Differenz wäre zulasten der Erfolgsrechnung des Kantons abzuschreiben.

Die im Kantonsrat hängige parlamentarische Initiative KR-Nr. 60/2012 verlangt ebenfalls die Verankerung eines Vorkaufsrechts der jeweiligen Standortgemeinde bei Liegenschaftsverkäufen (im CRG). Der Erwerb soll zum bilanzierten Verkehrswert möglich sein; die Gemeinden dürften eine vom Kanton erworbene Liegenschaft überdies während 20 Jahren nicht weiterverkaufen. Die vorberatende Kommission für Staat und Gemeinden lehnte die gesetzliche Verankerung eines solchen Vorkaufsrechts mehrheitlich ab und verwies darauf, dass bereits heute eine analoge Praxis besteht: Das Immobilienamt der Baudirektion informiert die Standortgemeinden vorgängig über geplante Verkäufe. Bei Interesse erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, die Liegenschaft zum gemeinsam durch Gutachten oder Verhand-

lungen ermittelten Verkehrswert zu erwerben. Auf eine öffentliche Ausschreibung wird in diesen Fällen verzichtet. Die Baudirektion wurde im Rahmen der Behandlung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 60/2012 formell beauftragt, die bisherige bewährte Praxis weiterzuführen. Dies ist verbindlich genug. Ein allgemeines Vorkaufsrecht «zu tragbaren Bedingungen» zum Zweck der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus greift sehr weit in die finanzpolitischen Entscheide des Kantons ein und kann daher massgebliche Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen haben. Der Initiativtext ist diesbezüglich zu starr formuliert.

Da die – von einem Mitglied der Wohnbaukommission vorgeschlagene – Finanzierung des gemeinnützigen Wohnungsbaus über die Mehrwertabschöpfung gemäss revidiertem Raumplanungsgesetz (zumindest vorerst) nicht möglich ist, hätte die mit der Initiative angestrebte Förderung von gemeinnützigem Mietwohnungsbau durch allgemeine Steuergelder zu erfolgen. Im Ergebnis käme es hauptsächlich zu einer Umverteilung von Steuergeldern, wobei alle Steuerzahlenden beitragen und nur wenige profitieren würden. Dabei wäre eine Umverteilung zwischen Haushalten mit vergleichbarer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit nicht auszuschliessen. Für eine solche gibt es jedoch keine sachlichen Gründe. Weiter ist zu beachten, dass neue gemeinnützige Mietwohnungen, z. B. Genossenschaftswohnungen, in Konkurrenz zu Immobilienvorhaben von Pensionskassen – und damit zu dem in der 2. und 3. Säule gebundenen Volksvermögen – stehen.

Aus diesen Gründen ist die Initiative «Bezahlbar wohnen im Kanton Zürich!» zur Ablehnung zu empfehlen. Angesichts der angespannten Situation im Mietwohnungsmarkt und der Empfehlung der Mehrheit der Mitglieder der Wohnbaukommission ist jedoch dem Grundanliegen der Initiative Rechnung zu tragen und ein Gegenvorschlag zu unterbreiten.

3. Gegenvorschlag

3.1 Zweck und Form

Ein Gegenvorschlag muss nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung in materieller Sicht eng mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative zusammenhängen (BGE 113 Ia 46 ff.). Er darf die Initiative zwar verbessern, jedoch keine andere Frage stellen, sondern lediglich eine andere Antwort vorschlagen.

Der Initiative liegt im Kern die Problematik hoher Wohnungskosten aufgrund des knapper und teurer werdenden Baulandes zugrunde.

Mit der Ermöglichung von kommunalen Wohnraumfonds, die Beiträge oder Darlehen für den Erwerb von Baugrundstücken oder den Bau, den Erwerb und die Erneuerung von Mietwohnungen ausrichten können, wird direkt eine Forderung der Initiative aufgenommen. Auch die Erweiterung der Zulässigkeit von öffentlichen Gestaltungsplänen (Sondernutzungsplanung) zur Erhöhung der Ausnützung und damit zur Erstellung von preisgünstigen Mietwohnungen setzt direkt bei der Problematik der knappen Landressourcen an. Eine höhere Ausnützung führt im bestehenden Punktesystem der Wohnbauförderung zu mehr Punkten und ermöglicht somit höhere Bodenpreise innerhalb der geltenden Höchstwerte. Mit diesen Instrumenten wird das Anliegen der Initiative aufgenommen.

Formell sieht der Gegenvorschlag Änderungen des Wohnbauförderungsgesetzes sowie des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) vor. Es handelt sich somit um einen direkten Gegenvorschlag. Das Inkraftsetzungsdatum ist durch den Regierungsrat abhängig vom Abstimmungstermin und von der Änderung der Verordnung festzulegen.

3.2 Inhalt des Gegenvorschlags

Der Entscheid, ob preisgünstige Wohnungen gefördert werden sollen oder nicht, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Einerseits sind allgemeine volkswirtschaftliche Überlegungen für das ganze Kantonsgebiet zu beachten. Andererseits sind für konkrete Förderprojekte die Bevölkerungsstruktur und der Wohnungsmarkt in den Gemeinden ausschlaggebend und es sind soziale Überlegungen gestützt auf lokale Verhältnisse und Bedürfnisse anzustellen. Die mangelnde Kenntnis derselben spricht gegen eine kantonale Förderung, die über das geltende Recht hinausgeht. Die Gemeinden hingegen kennen sie und können sachgerecht reagieren. Entsprechend ist mit dem Gegenvorschlag sicherzustellen, dass den Gemeinden Raum gegeben wird, individuell angepasste Lösungen zu finden. Bei der Wahl des planungsrechtlichen Instruments ist im Hinblick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung sodann auf einen haushälterischen Umgang mit dem Boden hinzuwirken.

§ 3d des Initiativtextes will den Gemeinden die Errichtung eines Wohnraumfonds in eigener Kompetenz ermöglichen. Dieses Anliegen ist nicht neu und wurde beispielsweise von der Stadt Zürich bereits im Rahmen des Erlasses des geltenden Wohnbauförderungsgesetzes vorgebracht. Kommunale Fonds können – im Gegensatz zum verlangten kantonalen Fonds – gezielt auf die vorhandenen Bedürfnisse ausgerichtet und entsprechend geäuft werden. Auch sind durch die kom-

munale Lenkung geringere unerwünschte Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt zu befürchten, da die Gemeinden auf Erfahrungen zurückgreifen können. So können Gemeinden bereits heute mit den folgenden vier Instrumenten eine eigene Wohnbaupolitik betreiben:

- die Bewilligung neuer jährlich wiederkehrender Ausgaben
- die Bewilligung eines Rahmenkredits mit der Ermächtigung, diesen Kredit über mehrere Jahre in Tranchen aufzuteilen
- die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage bzw. eines Reglements, das festlegt, wie die Gemeinde günstigen Wohnraum fördert (in dem z. B. festgelegt wird, unter welchen Bedingungen Mietkostenbeiträge in einer bestimmten Höhe ausgerichtet werden)
- die Errichtung einer Stiftung.

Keines dieser Instrumente ermöglicht jedoch einen Fonds de Roulement, d. h. eine Finanzierungsgrundlage mit der Möglichkeit, Zinsen und Rückerstattungen erneut in den Finanzierungskreislauf einzuspeisen.

Allerdings ist zu beachten, dass die Errichtung kommunaler Fonds die politischen Mitbestimmungsrechte auf Gemeindeebene berührt, indem nicht mehr über einzelne Vorhaben, sondern über ein Programm abgestimmt wird; entsprechend zurückhaltend ist deren Zulässigkeit ausgestaltet. Zweckbindungen von Mitteln der Gemeinde sind wie eine Ausgabe zu beschliessen und einzig zur Speisung von Fonds möglich, die das übergeordnete Recht vorschreibt (§ 127 Gemeindegesetz). Vor diesem Hintergrund sollen die kommunalen Fördergefässe einzig als Fonds de Roulement zugelassen (§ 14a Abs. 2) und die Rahmenbedingungen für die Förderung möglichst weitgehend auf kantonaler Ebene geregelt werden (§ 14a Abs. 3). Die Rahmenbedingungen sollen sich an den bestehenden Fördermechanismen orientieren, damit sich die neuen Möglichkeiten sinnvoll an die bestehenden Fördermöglichkeiten anbinden lassen und deren Funktionsfähigkeit nicht beeinträchtigen. Kommunale Wohnraumfonds zur Ausrichtung von Beiträgen oder Darlehen an den Erwerb von Baugrundstücken oder den Bau, den Erwerb und die Erneuerung von Mietwohnungen (§ 14a Abs. 1) sollen daher nur Mittel an Projekte ausrichten dürfen, welche die Erstellung von preisgünstigen Mietwohnungen bezwecken, wobei sich der Begriff «preisgünstig» an den Kostengrenzen nach geltendem Recht hält. Bestimmungen über die Kostenmiete, die Erstellung- und Gesamtinvestitionskostengrenzen, die Belegungsvorschriften, das Wohnsitzerfordernis, die Einkommens- und Vermögensobergrenzen sowie die langfristige Zweckerhaltung werden durch den Regierungsrat auf kantonaler Ebene geregelt. Dabei wird beabsichtigt, die bestehenden Regelungen dieser Punkte für anwendbar zu erklären. Im Sinne einer massvollen Erweiterung der bestehenden För-

dermöglichkeiten soll zudem die Möglichkeit eröffnet werden, auf die höheren Einkommens- und Vermögensgrenzen in § 28 Abs. 2 WBFV (übergangsrechtliche Bestimmung für Wohnungen der Kategorie II) abzustellen. Für den Vollzug sind die Gemeinden zuständig, da es sich um kommunale Fonds handelt. Mit der klaren Regelung der Rahmenbedingungen kann der Vollzug möglichst einfach gehalten werden und es wird verhindert, dass das Ausführungsrecht durch die Gesetzesänderung komplizierter oder unübersichtlicher wird.

Die von den Gemeinden für Land- oder Liegenschaftskäufe aus einem neuen kommunalen Wohnraumfonds ausgerichteten Beiträge können, bei einer zusätzlichen Förderung nach bestehendem Recht, als Gemeindeförderungen im Sinne von § 8 WBFV angerechnet werden, wenn die tatsächlichen Gesamtinvestitionskosten des Projekts die entsprechenden Kostenhöchstwerte nach geltendem WBF-Recht einhalten.

Die inzwischen zurückgezogene Volksinitiative «Für mehr bezahlbaren Wohnraum» verlangte, die Gemeinden sollten Anordnungen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum in ihre Bau- und Zonenordnung aufnehmen können, sofern sie es für nötig erachteten. Für die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum sollte zonen- und gebietsmässig eine erhöhte Nutzungsziffer festgesetzt werden können. Schliesslich sollten Nutzungszonen mit Zonen für preisgünstigen Wohnungsbau überlagert werden und für Gemeinden ein Vorkaufsrecht festgelegt werden können. Am 28. Oktober 2013 hat der Kantonsrat einem Gegenvorschlag zugestimmt (Vorlage 4879c). Dieser sieht in einem neuen § 49b PBG (Preisgünstiger Wohnraum) vor, dass eine Gemeinde bei Zonenänderungen, Sonderbauvorschriften oder Gestaltungsplänen, die zu verbesserten Ausnutzungsmöglichkeiten führen, für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse, die ganz oder teilweise für Wohnzwecke bestimmt sind, einen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festlegen kann (Abs. 1). Zudem werden die höchstzulässigen Mietzinse in den Grundzügen geregelt (die Einzelheiten regelt der Regierungsrat in einer Verordnung; Abs. 2) und die Kompetenz zur Regelung der angemessenen Belegung der Wohnräume auf die Gemeinden übertragen (Abs. 3). Die vom Regierungsrat zu erlassende Verordnung bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat. Gegen diese Änderung des Planungs- und Baugesetzes wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen (ABI 2014-01-07).

Der neue § 49b PBG ist mit dem geltenden Wohnbauförderungsrecht nicht vereinbar. Eine Anbindung an die bestehenden Fördermechanismen ist – unabhängig von der Ausgestaltung der Einzelheiten auf Verordnungsebene – bereits aufgrund von Abweichungen im Gesetzestext (höchstzulässiger Mietzins lässt eine Rendite zu; die Bele-

gungsvorschriften sollen auf Gemeindeebene bestimmt werden) kaum möglich. Sollte die Bestimmung in Kraft treten, so wäre mithin das Verhältnis zum geltenden Wohnbauförderungsrecht zu klären. Unabhängig davon ist im vorliegenden Gegenvorschlag die Aufnahme eines planungsrechtlichen Umsetzungselementes angezeigt. So soll neben der bereits bestehenden Möglichkeit der Festsetzung von privaten Gestaltungsplänen auch eine solche von öffentlichen Gestaltungsplänen (Sondernutzungsplanung) geschaffen werden, um im Bereich der Wohnbauförderung erhöhte Ausnutzungsziffern zu ermöglichen. Hierzu soll die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen zum wesentlichen öffentlichen Interesse gemäss § 48 Abs. 3 PBG erklärt werden.

§ 83a PBG des Gegenvorschlags stellt in Abs. 1 klar, dass bei Inanspruchnahme dieses Instruments dieselben Voraussetzungen gelten sollen wie bei einer direkten finanziellen Förderung aus den kommunalen Fonds. Damit werden sowohl das Anliegen der Initiative als auch das Anliegen der haushälterischen Bodennutzung bzw. der Verdichtung aus dem Raumplanungsrecht aufgenommen. Das Instrument ermöglicht den Bau von mehr Wohnungen in sowohl demokratisch legitimer als auch haushaltsneutral umsetzbarer Weise. Durch die Regelung im PBG wird sichergestellt, dass dieses als in sich geschlossene planungs- und baurechtliche Grundlage erhalten bleibt. Abs. 2 legt fest, dass mindestens 20% der zulässigen Ausnutzung im Gestaltungsplanperimeter für preisgünstige Wohnungen vorgesehen werden müssen. Die Gemeinden können auch höhere Anteile festlegen. Mit der Festlegung eines Mindestanteils wird klargestellt, dass der öffentliche Gestaltungsplan nicht ausschliesslich preisgünstige Wohnungen umfassen muss. Andererseits wird sichergestellt, dass die zusätzlichen baulichen Möglichkeiten nicht ohne Gegenleistung zugestanden werden. In diesem Sinn konkretisiert Abs. 2 das wesentliche öffentliche Interesse gemäss Art. 48 Abs. 3 PBG. Auch hier verbleibt den Gemeinden ein grosser Entscheidungsfreiraum. Sie können Lösungen finden, die gleichermaßen auf die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Nutzungsplanung Rücksicht nehmen.

Die neuen Förderinstrumente stehen allen Erstellerinnen und Erstellern von preisgünstigen Wohnungen unabhängig von ihrer Rechtsform (öffentliche, private und institutionelle Trägerschaften) offen, sofern sie sich mindestens während der Laufzeit der ausgerichteten Darlehen gemeinnützig im Sinne von § 24 Abs. 2 WBFV verhalten, dies von den Gemeinden überprüft und – vornehmlich durch die Eintragung öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch – langfristig sichergestellt wird. Durch den Verzicht auf Bestimmungen, die vom geltenden Wohnbauförderungsrecht abweichen, werden einerseits die Erfüllung des Förderzwecks, andererseits aber

auch die Durchlässigkeit sichergestellt: Werden einzig Beiträge bzw. Darlehen aus den kommunalen Wohnraumfonds oder eine erhöhte Ausnutzungsziffer in Anspruch genommen, so stellen § 14a Abs. 3 WBFVG und § 83a PBG gemäss Gegenvorschlag sicher, dass im Gegenzug zur Inanspruchnahme einer Leistung auch tatsächlich preisgünstige Mietwohnungen erstellt und langfristig sichergestellt werden. Da diese Mindestanforderungen auf das geltende Recht abgestimmt sind, können die Beiträge bzw. Darlehen aus den kommunalen Wohnraumfonds und die Gestaltungspläne jedoch auch mit einer kantonalen Förderung nach geltendem Recht verknüpft werden, sofern über die erwähnten Mindestanforderungen hinaus alle Voraussetzungen für eine Leistung nach kantonalem Wohnbauförderungsrecht eingehalten werden. Entsprechend ist es künftig auch möglich, den Gemeindebeitrag gemäss § 8 WBFVG aus einem kommunalen Wohnraumfonds zu leisten.

3.3 Einschätzung der Wohnbaukommission

Eine Mehrheit der Mitglieder der Wohnbaukommission begrüsst sowohl die Möglichkeit der Einrichtung kommunaler Wohnraumfonds als auch die Möglichkeit öffentlicher Gestaltungspläne. Teilweise werden darüber hinaus noch weitere Massnahmen vorgeschlagen, insbesondere die in der Volksinitiative vorgesehenen Instrumente des Vorkaufsrechts und des kantonalen Wohnraumfonds sowie eine Ausweitung des Anwendungsbereiches der für die Wohnbauförderung zur Verfügung stehenden Mittel auf den Landerwerb und auf weitere Berechtigte, d. h. eine allgemeine Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, die nicht auf Personen unterhalb einer gewissen Vermögens- und Einkommensgrenze beschränkt ist. In diesem Sinne wird einerseits empfohlen, die Vorgaben gemäss § 14a Abs. 3 des Gegenvorschlags ersatzlos zu streichen, und zudem vorgeschlagen, die nutzungsplanerische Massnahme nicht auf die Gestaltungsplanpflicht nach § 48 Abs. 3 PBG zu beschränken, sondern den Gemeinden die Möglichkeit einzuräumen, selber mit dem öffentlichen Gestaltungsplan nach § 84 Abs. 1 PBG Vorschriften zum preisgünstigen Wohnungsbau aufzustellen. Die Kommission betont aber auch, dass die bisherigen Unterstützungsleistungen bei den subventionierten Wohnungen nicht von den neu vorgesehenen Leistungen konkurrenziert oder gar verdrängt werden dürfen.

3.4 Finanzielle Auswirkungen des Gegenvorschlags

Der Gegenvorschlag schafft über das Zulassen kommunaler Fonds und der Festsetzung öffentlicher Gestaltungspläne (Sondernutzungsplanung) mehr Handlungsspielraum für die Gemeinden und die Möglichkeit zu planerischen Mehrwerten, die haushaltsneutral umsetzbar sind. Er hat keine Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen. Die Regelung entfaltet zudem weder über die Änderung des Wohnbauförderungsgesetzes noch über die Änderung des Planungs- und Baugesetzes unmittelbare Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen, da sie lediglich Ermächtigungen, nicht jedoch Verpflichtungen enthält.

3.5 Regulierungsfolgeabschätzung

Gemäss Gesetz zur administrativen Entlastung von Unternehmen (EntlG) ist der administrative Aufwand von Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering zu halten. Zu diesem Zweck werden alle neuen oder zu ändernden Erlasse einer Regulierungsfolgeabschätzung unterzogen (§ 3 Abs. 2 EntlG in Verbindung mit § 5 Verordnung zur administrativen Entlastung von Unternehmen [EntlV]).

Vorliegend bedeuten die Vollzugsvorgaben in § 14a Abs. 3 WBFG und § 83a PBG gemäss Gegenvorschlag einerseits einen Aufwand für die vollziehenden Gemeinden, andererseits eine administrative Mehrbelastung für Unternehmen, welche die Einhaltung der Vorgaben gegenüber den Vollzugsbehörden nachzuweisen haben. Das genaue Ausmass der administrativen Belastung wird auch von der in den Gemeinden gewählten Art des Vollzugs abhängen. Allerdings entsteht die administrative Mehrbelastung für Unternehmen nur im Gegenzug zur Inanspruchnahme einer kommunalen Leistung. Die Vorgaben sollen die Zweckerfüllung dieses Mitteleinsatzes sicherstellen. Es besteht keine alternative Regelungsmöglichkeit, welche die Erreichung des Regelungszwecks ebenfalls sicherstellen würde, aber für die Unternehmen eine geringere administrative Belastung zur Folge hätte (vgl. § 5 Abs. 2 lit. e EntlV). Zudem wird im Rahmen des Gegenvorschlags darauf verzichtet, parallel zum bestehenden Fördersystem eine weitere finanzielle Förderkategorie mit abweichenden Voraussetzungen zu schaffen. Durch das Abstellen auf die bestehenden Regelungen wird der administrative Aufwand für alle Beteiligten – auch die Vollzugsbehörden – möglichst gering gehalten und die Komplexität des Wohnbauförderungsrechts nicht weiter erhöht. Die zu erwartende administrative Mehrbelastung steht somit in einem vernünftigen Verhältnis zu dem von der Regelung verfolgten Zweck (§ 5 Abs. 2 lit. d EntlV).

3.6 Annahme des Gegenvorschlags

Der Gegenvorschlag nimmt das Anliegen der Initiantinnen und Initianten mit verschiedenen Instrumenten auf. Insbesondere wird einem zentralen Punkt der Initiative – die Ermöglichung von kommunalen Wohnraumfonds – Rechnung getragen. Der Wohnraumfonds auf kommunaler Ebene ist sinnvoll, da die Bedürfnisse von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich sind. Ein kantonaler Wohnraumfonds würde diesen Unterschieden kaum gerecht. Durch die Ausgestaltung als Kann-Bestimmung liegt die Nutzung im Ermessen der Gemeinden, gleich wie die Möglichkeit öffentlicher Gestaltungspläne (Sondernutzungsplanung).

Der Gegenvorschlag dürfte zu weniger Wettbewerbsverzerrungen führen als die Initiative und hat überdies für den Kanton auch keine neuen Aufgaben oder finanziellen Verpflichtungen zur Folge. Die Regelung ist gesamtheitlich und nachhaltig, da sie auf die finanzielle Situation des Kantons und die unterschiedlichen Bedürfnisse der Gemeinden Rücksicht nimmt. Sie fügt sich sinnvoll und mit möglichst wenigen neuen Bestimmungen in das bestehende Wohnbauförderungsrecht ein und entspricht – wie zahlreiche politische Vorstösse auf kantonaler und kommunaler Ebene mit ähnlichen Zielsetzungen zeigen – einem Bedürfnis eines grossen Teils der Bevölkerung. Der Gegenvorschlag ist zur Annahme zu empfehlen.

4. Abstimmungsverfahren

Sofern der Kantonsrat der Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüberstellt, untersteht dieser gemäss Art. 32 lit. e KV dem obligatorischen Referendum. Die vorliegende Volksinitiative und der Gegenvorschlag schliessen sich gegenseitig aus. Gelangen zwei konkurrierende Vorlagen zur Abstimmung, ist zwingend ein Stichentscheid vorzusehen (Art. 36 KV). Wird die Initiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum (Art. 33 Abs. 1 lit. a KV).

5. Zusammenfassung und Antrag

Der Kanton Zürich soll weiterhin ein attraktiver Wirtschafts- und Lebensraum sein. Dabei ist das Vorhandensein von genügend Wohnraum ein wichtiger Faktor und dem Regierungsrat ein grosses Anlie-

gen. Er ist sich des Preisdrucks auf dem Mietwohnungsmarkt bzw. des Mietwohnungsmangels insbesondere in den städtischen Bereichen bewusst. Die Volkswirtschaftsdirektion hat die Thematik im Rahmen der Studie «Zuwanderung im Kanton Zürich; Auswirkungen auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt» 2012 untersuchen lassen.

Eine Ausdehnung der kantonalen Wohnbauförderung im Sinne der Initiative geht allerdings zu weit. Zum einen ist nicht auszuschliessen, dass die Wohnraumproblematik durch Fördermassnahmen, die über die bisherigen hinausgehen, verschärft statt entschärft wird (Verstärkung der Trennung zwischen wettbewerbsbestimmten Mieten und solchen, die der wettbewerblichen Preisbildung entzogen sind). Zum anderen bestehen keine sachlichen Gründe für eine Umverteilung von Steuermitteln zwischen Haushalten mit vergleichbarer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Und schliesslich rechtfertigt sich ein zusätzliches Fördergefäss von jährlich rund 45 Mio. Franken während mindestens zehn Jahren angesichts der angespannten Finanzlage nicht. Ein allgemeines Vorkaufsrecht der Gemeinden bei Landverkäufen zu «tragbaren Bedingungen» lehnt der Regierungsrat ebenfalls ab; ein solches würde sehr weit in die finanzpolitischen Entscheide des Kantons eingreifen. Heute erhalten die Gemeinden jeweils die Möglichkeit, die Liegenschaft zum gemeinsam durch Gutachten oder Verhandlungen ermittelten Verkehrswert zu erwerben. Auf eine öffentliche Ausschreibung wird in diesen Fällen verzichtet.

Die Initiative ist insgesamt auch deshalb nicht zielführend, weil sich in Bezug auf Vollzug und Ausrichtung Widersprüche zum bestehenden Recht ergeben. Vereinzelt wäre sogar die Funktionsfähigkeit der geltenden Wohnbauförderung für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen gefährdet. Zudem werden weder die Standortgemeinden einbezogen noch der jeweilige lokale Bedarf berücksichtigt. Die Initiative ist insgesamt stark aus Sicht der beanspruchenden Institutionen formuliert: Während sie für das Sprechen der Beiträge aus dem geforderten kantonalen Wohnraumfonds den Gemeinden keine Mitsprache einräumt, sieht sie für die Verwaltung des Fonds sogar die Möglichkeit einer Auslagerung an Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus vor. Im Rahmen einer diesbezüglichen Umfrage kamen auch die Gemeinden zum Schluss, dass die Initiative ihnen keine genügende Mitsprache einräumt. Die Gemeinden im Kanton Zürich haben unterschiedliche Anforderungen und verfolgen unterschiedliche Strategien, um ihre Ziele zu erreichen. Sie kennen die Probleme und Eigenheiten ihrer Situation am besten und sollen daher grösstmögliche Freiheit bei der Wahl und Verfolgung der für sie besten Strategie erhalten. Der vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) im November 2013 herausgegebene Leitfaden «Preisgünstiger Wohnraum – Ein Baukasten für Städte und Gemeinden»

zeigt diese Tatsache ebenfalls auf. Er legt verschiedene Strategien und Fallbeispiele dar und soll die Gemeinden bei ihrer Arbeit unterstützen.

Der Gegenvorschlag stellt eine sinnvolle Ergänzung zur bestehenden Wohnbauförderung dar. Den Gemeinden werden zwei neue Förderinstrumente zur Verfügung gestellt: Mit kommunalen Fonds (im Sinne von Fonds de Roulement) kann die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen gefördert werden. Damit wird direkt ein in der Initiative vorgeschlagenes Förderinstrument übernommen, allerdings in einer mit gewissen Mindestvoraussetzungen regulierten Form, sodass es sich gut in das bestehende Recht einfügt und die langfristige Zweckerfüllung sichergestellt ist. Mit der Erweiterung der Zulässigkeit von öffentlichen Gestaltungsplänen (Sondernutzungsplanung) zur Erhöhung der Ausnützung und damit zur Erstellung von preisgünstigen Mietwohnungen wird direkt bei der Problematik der knappen Landreserven angesetzt. Eine höhere Ausnützung führt im bestehenden Punktesystem der Wohnbauförderung zu mehr Punkten und ermöglicht somit höhere Bodenpreise innerhalb der geltenden Höchstwerte. Mit diesem Instrument werden sowohl das Anliegen der Initiative als auch das Anliegen der haushälterischen Bodennutzung bzw. der Verdichtung aus dem Raumplanungsrecht aufgenommen. Es ermöglicht den Bau von mehr Wohnungen in sowohl demokratisch legitimierter als auch haushaltsneutral umsetzbarer Weise. Durch die Regelung in § 83a Abs. 1 PBG in der Fassung des Gegenvorschlags werden auch hier die Erfüllung des Förderzwecks und die Möglichkeit einer Anbindung an kantonale Fördermassnahmen nach geltendem Recht sichergestellt. Mit der Festsetzung eines Mindestanteils an preisgünstigen Mietwohnungen von 20% der zulässigen Ausnützung wird die Zielerreichung gesichert und gleichzeitig den Gemeinden ein Entscheidungsfreiraum eingeräumt.

Schliesslich ist auch zu beachten, dass die Mittel des bestehenden Fonds zur Wohnbauförderung bisher nicht ausgeschöpft wurden; vom Rahmenkredit von 180 Mio. Franken sind noch rund 53 Mio. Franken verfügbar (Stand Ende Dezember 2013). Die verbliebenen Fondsmittel werden daher voraussichtlich noch längere Zeit ausreichen und könnten bei Bedarf grundsätzlich auch erhöht werden. Ein Grund für die derzeit eher geringe Anzahl von Gesuchen mag das gegenwärtig äusserst günstige Zinsniveau auf dem Hypothekarmarkt sein, ein anderer die Schwierigkeit, geeignetes und günstiges Bauland zu finden. Der vorliegende Gegenvorschlag ermöglicht den Gemeinden nun – je nach spezifischen Verhältnissen und Bedürfnissen – eine Ausdehnung der Wohnbauförderung durch zusätzliche Förderinstrumente, stellt aber keine Ausdehnung der kantonalen Unterstützung auf weitere Berechtigten dar.

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Bezahlbar wohnen im Kanton Zürich!» abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Heiniger

Der Staatsschreiber:

Husi