

Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben*
vom 19. April 2011

KR-Nr. 139a/2009

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von Elisabeth
Derisiotis betreffend Förderung des gemeinnützigen
Wohnungsbaus**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Wirtschaft und Abgaben vom 19. April 2011,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 139/2009 von Elisa-
beth Derisiotis wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag Angelo Barrile, Elisabeth Derisiotis, Julia Gerber,
Ralf Margreiter, Peter Ritschard, Peter Stutz:***

*I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 139/
2009 von Elisabeth Derisiotis wird nachfolgende Gesetzesänderung be-
schlossen.*

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon (Präsidentin); Nicole Barandun-Gross, Zürich; Angelo Barrile, Zürich; Susanne Brunner, Zürich; Julia Gerber Rüegg, Wädenswil; Ralf Margreiter, Zürich; Daniel Oswald, Winterthur; Peter Preisig, Hinwil; Peter Ritschard, Zürich; Peter Roesler, Greifensee; Regine Sauter, Zürich; Hansjörg Schmid, Dinhard; Peter Stutz, Embrach; Arnold Suter, Kilchberg; Thomas Wirth, Hombrechtikon; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung

(Änderung vom; Darlehenshöhe und -sätze, Anpassung an Baukostenentwicklung)

Der Kantonsrat,

*nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Wirtschaft und Abgaben vom 19. April 2011,*

beschliesst:

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

*§ 4. ¹ Der Staat kann den Bau, den Erwerb und die Erneuerung
von Mietwohnungen durch die Gewährung von zinslosen oder zins-
günstigen grundpfandgesicherten Darlehen fördern. Die Darlehen be-
tragen unter Einschluss der Gemeindeleistung 60 Prozent der anre-
chenbaren Investitionskosten.*

Abs. 2 und 3 unverändert.

*§ 7. ¹ Die ausstehenden Darlehen betragen höchstens 250 Millio-
nen Franken. Dieser Betrag wird jährlich an die Entwicklung des Zür-
cher Baukostenindexes angepasst. Nicht wiederbringliche Darlehen
werden abgeschrieben und zählen nicht mehr zu den ausstehenden Dar-
lehen.*

Abs. 2 unverändert.

*§ 8. ¹ Der Staat gewährt Darlehen nur, wenn die Gemeinde eine
Leistung mindestens in der Höhe der Hälfte jener des Kantons erbringt.*

Abs. 2 und 3 unverändert.

*II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referen-
dum.*

*III. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des
Kantonsrates verfasst.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 19. April 2011

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Elisabeth Derisiotis-Scherrer

Der Sekretär:

Andreas Schlagmüller

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 1. Februar 2010 unterstützte der Kantonsrat die von Elisabeth Derisiotis und Mitunterzeichnenden am 4. Mai 2009 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit 65 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben an den Regierungsrat

2.1 Stossrichtung der parlamentarischen Initiative (PI)

Die PI verlangt, dass das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 im Sinne des Minderheitsantrages angepasst wird. In ihrer Begründung halten die Unterzeichnenden der PI zu den einzelnen Paragraphen Folgendes fest:

§ 4

Die geplante Anpassung der Einkommens- und Vermögenslimiten führt dazu, dass sich wieder Mieter finden lassen, welche die Bedingungen erfüllen. Dies war bisher sehr schwierig. Eine allgemein anerkannte Regel besagt, dass die Miete einer Wohnung nicht mehr als einen Drittel des Einkommens betragen sollte, bei tiefen Einkommen sollte der Anteil noch tiefer sein. Setzt man die Mieten der unterstütz-

ten Wohnungen in Relation zum maximal zulässigen Einkommen, so ergibt sich ein Anteil der Miete von mindestens einem Drittel. Das zeigt, dass die Verbilligungswirkung ungenügend ist. Zinslose Darlehen sollten daher nicht wie bisher zu 40%, sondern zu 60% für die Finanzierung zur Verfügung stehen. (Zum Zeitpunkt des Erlasses des Wohnbauförderungsgesetzes konnten die Wohnungen zusätzlich durch den Bund [WEG] unterstützt werden, sodass die Problematik sich damals nicht im selben Ausmass stellte.)

§ 7

Der Regierungsrat plant eine Revision der Wohnbauförderungsverordnung, die eine Erhöhung der maximal zulässigen Investitions-, Erstellungs-, Bau- und Renovationskosten vorsieht. Diese Erhöhung ist unbestritten, nötig und dringend, sind doch in den letzten Jahren die Bau- und Landkosten stark gestiegen. Dies hat dazu geführt, dass es kaum mehr möglich ist, Bauten in adäquater Qualität zu erstellen, welche die Kostengrenzen einhalten, ganz zu schweigen von Minergiebauten oder Bauten, welche bauökologischen Anforderungen genügen.

Bei einem gleichbleibenden Darlehensvolumen gemäss geltender Gesetzgebung könnten mit dem erhöhten Ansatz rund 15% weniger Wohnungen unterstützt werden. Damit kann das Ziel des Wohnbauförderungsgesetzes, preisgünstigen Wohnraum für Menschen (insbesondere Familien) in bescheidenen finanziellen Verhältnissen zu erstellen und zu erhalten, nicht mehr in dem Masse erreicht werden, in dem es der Kantonsrat beim Erlass des Gesetzes beabsichtigte. Die im Wohnbauförderungsgesetz vorgesehene maximale Darlehenssumme von 180 Mio. Franken muss daher angehoben werden. Nachdem die Kostengrenzen in Zukunft der Teuerung angepasst werden, ist es angezeigt und konsequent, wenn auch der Kreditrahmen jeweils der Teuerung angepasst wird.

§ 8

Der Staat hat ein Interesse daran, dass in allen Gemeinden – insbesondere auch in Landgemeinden – Wohnungen für Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen vorhanden sind. Das gesellschaftliche Netz vermag solche Menschen so besser mitzutragen, als wenn es zu einer Konzentration in den Städten kommt. Es geht darum, einen negativen Anreiz für das Errichten von günstigen Wohnungen in Land- und Agglomerationsgemeinden zu vermeiden.

Absicht der PI ist es, das Wohnbauförderungsgesetz so zu revidieren, dass es die Ziele in dem Masse zu erreichen in der Lage ist, wie es der Kantonsrat beim Erlass beabsichtigte.

2.2 Gegenvorschlag

Im Verlaufe der Beratungen wurde ein Gegenvorschlag eingereicht, bei dessen Annahme von der ursprünglichen PI abgerückt worden wäre. Der Gegenvorschlag verzichtete in § 7 Abs. 1 auf die Erhöhung des Gesamtbetrages um 70 Mio. Franken, weil der Rahmenkredit nicht ausgeschöpft ist und noch genügend Mittel vorhanden sind. Die Änderung von § 8 Abs. 1 wurde gänzlich fallen gelassen. Hingegen wurde an § 4 festgehalten und die Anpassung an die Teuerung in § 7 war ebenfalls im Gegenvorschlag enthalten.

Die Begründung des Gegenvorschlages basierte auf der Forderung, dass die Sicherstellung von tragbaren Mieten das Kernanliegen der Wohnbauförderung sei. Dieses Ziel könne jedoch nur mit einer Erhöhung des Darlehensanteils und der dadurch erzielten Verbilligungswirkung erreicht werden. Deshalb sei die Erhöhung des Darlehensanteils auf 60% gemäss § 4 ins Gesetz aufzunehmen.

Nachdem die Kostengrenzen in der Verordnung in Zukunft der Teuerung angepasst werden, sei es angezeigt und konsequent, wenn auch der Rahmenkredit jeweils der Teuerung gemäss dem Zürcher Baukostenindex angepasst werde.

2.3 Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Anlässlich ihrer Sitzung vom 28. September 2010 hat die Kommission – vorbehältlich allfälliger Rückkommensanträge und der Schlussabstimmung – mit 9:6 Stimme beschlossen, sowohl die parlamentarische Initiative als auch den eingebrachten Gegenvorschlag abzulehnen.

2.4 Begründung

Die ablehnende Haltung der Kommissionsmehrheit sowohl gegenüber der ursprünglichen PI als auch zum Gegenvorschlag beruht einerseits auf der Ansicht, dass der Ansatz, als auch die gewählten Ansprechpartner, falsch sei. Vielmehr müssten die Genossenschaften angehalten werden, mehr subventionierte Wohnungen zu bauen. Andererseits sei das Bedürfnis nach subventionierten Wohnungen nicht mehr gleichermassen ausgewiesen wie früher, was auch dadurch belegt werde, dass nebst der Rückläufigkeit der Wohnungszahl vom laufenden Rahmenkredit per Mitte 2010 noch immer rund 50 Mio. Franken verfügbar seien. Weiter gelte es zu bedenken, dass die einmal erstellten

subventionierten Wohnungen auf dem Markt verblieben. Viele Baugesellschaften seien zudem aufgrund des derzeit tiefen Zinsniveaus gar nicht auf Darlehen des Staates angewiesen. Überdies sei das Argument der Befürworterinnen und Befürworter, subventionierte Wohnungen würden die Sozialhilfe entlasten, nicht stichhaltig, weil die öffentliche Hand entweder im Rahmen der Wohnbauförderung oder durch die Sozialhilfe beteiligt sei und somit die Kosten letztendlich gleich hoch ausfielen. Schliesslich verfüge der Markt auch über sehr günstigen Wohnraum, welcher jedoch wegen der stark gestiegenen Anspruchsmentalität der Mieterinnen und Mieter nicht erwünscht sei.

Für die Kommissionsminderheit ist zum einen der Mangel an erschwinglichem Wohnraum eine statistisch belegte Tatsache und der Nutzen sowie die Wirksamkeit der Wohnbauförderung unbestritten erwiesen. Zum anderen meldeten sich insbesondere in den Städten Winterthur und Zürich eine Vielzahl von Interessentinnen und Interessenten auf die wenigen einigermassen zahlbaren Wohnungen, die häufig klein seien und sich an schlechten Lagen befänden. Auch alte Wohnungen ohne Komfort liessen sich ohne Schwierigkeiten vermieten. Ein Teil der Mieterinnen und Mieter von subventionierten Wohnungen beziehe zudem Sozialhilfe oder wäre ansonsten darauf angewiesen. Subventionierte Wohnungen würden somit die Sozialhilfe entlasten. Darüber hinaus sei es sinnvoller, wenn Sozialhilfebeziehende in günstigen Wohnungen lebten, als dass der Staat teure Wohnungen mitfinanzieren müsse. Überdies könne mit Blick auf künftige Entwicklungen das derzeitige tiefe Zinsniveau nicht als Argument gegen die PI herangezogen werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 3. November 2010 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 139/2009 betreffend Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Mit der PI soll das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (WBF, LS 841) so revidiert werden, dass dieses die Ziele wieder in der Masse erreichen könne, wie es der Kantonsrat beim Erlass beabsichtigte. Dazu soll einerseits der Kantonsanteil der Fördergelder von bisher 20% auf neu 40% angehoben werden, um den inzwischen nicht mehr möglichen Bundesbeitrag zu ersetzen, und andererseits soll der Rahmenkredit von 180 auf 250 Mio. Franken angehoben werden.

1. Vom Rahmenkredit von 180 Mio. Franken stehen noch 47,5 Mio. Franken (Stand Ende 2010) zur Verfügung. Da der Kanton zwar den Rahmenkredit zur Verfügung stellt, selbst aber keine Wohnungen baut, braucht es zusätzlich das Engagement gemeinnütziger Bauträger. Diese haben in jüngster Zeit nur sehr wenige Gesuche um Beiträge im Rahmen der kantonalen Wohnbauförderung eingereicht. Die verbliebenen Fondsmittel werden daher voraussichtlich noch längere Zeit ausreichen. Ein Grund für die wenigen Gesuche mag das derzeit äusserst günstige Zinsniveau auf dem Hypothekarmarkt sein, ein anderer die Schwierigkeit, geeignetes und günstiges Bauland zu finden. Unter diesen Umständen erscheint eine Erhöhung des Rahmenkredits auf 250 Mio. Franken nicht angezeigt. Ihre Kommission hat im Gegenvorschlag denn auch den Rahmenkredit bei 180 Mio. Franken belassen.

Bei der 2009 erfolgten Änderung der Wohnbauförderungsverordnung (WBFV, LS 841.1) wurde die Indexierung der Höchstwerte für Bauinvestitionskosten und Einkommen eingeführt. Die von Initiative und Gegenvorschlag geforderte Anpassung des Rahmenkredits an die Teuerung erscheint daher folgerichtig, sollte aber ebenfalls erst eingeführt werden, wenn sich abzeichnet, dass der vorhandene Rahmenkredit ausgeschöpft wird.

2. Die PI fordert, dass die Förderdarlehen unter Einschluss der Gemeindeleistung zwingend 60% betragen sollen. Während die Initiative dies durch Verdoppelung des Kantonsanteils von 20% auf 40% erreichen will, sieht der Gegenvorschlag gleiche Anteile für Kanton und Gemeinde von je 30% vor. Ob Letzteres von den Gemeinden begrüsst wird, sei dahingestellt. Begründet wird die Erhöhung auf 60% mit der bekannten Regel, wonach die Miete einer Wohnung nicht mehr als ein Drittel des Einkommens betragen soll. Setze man die Mieten der unterstützten Wohnungen dem höchstens zulässigen Einkommen gegenüber, so ergebe sich ein Anteil der Miete von mindestens einem Drittel, was zeige, dass die Verbilligungswirkung ungenügend sei. Die Problematik der ungenügenden Verbilligungswirkung habe sich zum Zeitpunkt des Erlasses des WBFG nicht im selben Ausmass gestellt, weil die Wohnungen zusätzlich durch den Bund im Rahmen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (SR 843) unterstützt werden konnten.

Diesbezüglich geht die PI in zweierlei Hinsicht von falschen Annahmen aus:

a) Der Bund spricht seit 2000 keine neuen Beiträge mehr. Das kantonale WBFG, in dem der Rahmenkredit von 180 Mio. Franken eingeführt und die Kantons- und Gemeindeanteile von je 20% bestätigt wurden, datiert vom 7. Juni 2004 und trat am 1. Juli 2005 in Kraft. Vor diesem Hintergrund gibt es nichts zu ersetzen, was bei Einführung des WBFG noch möglich war, heute hingegen nicht mehr.

b) Die Regel, wonach die Miete einer Wohnung nicht mehr als einen Drittel des Einkommens betragen soll, ist richtig. Allerdings ist in dieser Regel das Bruttoeinkommen gemeint, während sich die Höchstwerte im Wohnbauförderungsrecht auf das steuerbare Einkommen beziehen, d. h. Bruttoeinkommen abzüglich Sozial- und alle weiteren möglichen Abzüge, wie z. B. Berufsauslagen, Versicherungsprämien, Kinderabzug (pauschal je Fr. 6800), Abzug für fremdbetretene Kinder (pauschal höchstens Fr. 6000) und Beiträge an die 3. Säule. Das steuerbare Einkommen als Richtwert im geltenden Wohnbauförderungsrecht erlaubt, bei gegebenem Höchstwert, verschiedenste Familienkonstellationen und Lebensmodelle. Aus diesem Höchstwert ergeben sich, nach Aufrechnung der entsprechenden möglichen Abzüge, die unterschiedlichsten Bruttoeinkommen. Vergleicht man nun die Mieten unterstützter Wohnungen mit diesen Bruttoeinkommen, weisen sie einen deutlichen Abstand zum kritischen Drittel nach der genannten Regel auf.

3. Der Vorschlag der PI, den mit dem Übergang ins Jahr 2000 weggefallenen, zuvor möglichen Bundesbeitrag durch die Verdoppelung des Kantonsbeitrags zu ersetzen, ist heikel. Die Bundesbeiträge waren Barbeiträge à fonds perdu an die Mieterinnen und Mieter zur Übernahme eines Teils der Wohnungsmiete. Übernimmt der Kanton, oder, gemäss Gegenvorschlag, der Kanton zusammen mit der Gemeinde, den ehemaligen Bundesbeitrag, so geschieht dies in der Regel durch ein zinsloses Darlehen, das nach einer bestimmten Zeit durch den Bauträger zu amortisieren und allenfalls durch ein verzinsliches Darlehen eines Finanzinstituts zu ersetzen ist. Kleinen Genossenschaften dürfte dies sehr schwerfallen. Mit einer Erhöhung des Kantons- und Gemeindeanteils auf je 30% erhöht sich auch die Amortisationsbelastung für den Bauträger und in der Folge die jeweilige Mietzinserhöhung für Mieterinnen und Mieter.

4. Die Forderung von Initiative und Gegenvorschlag, in § 4 WBFG im Satz «Die Darlehen betragen unter Einschluss der Gemeindeleistung höchstens 60% der anrechenbaren Investitionskosten» das Wort «höchstens» zu streichen, hätte weitreichende Konsequenzen. In der geltenden WBFG wird präzisiert, dass Darlehen für Neubauten und

Gesamterneuerungen je 20% betragen, während bei Erneuerungen und Erwerb von (Alt-)Liegenschaften das Gemeinde- und Kantonsdarlehen je 15% beträgt. Damit soll verhindert werden, dass z. B. im Falle einer Erneuerung die Summe der Darlehen höher ist als die Erneuerungskosten selbst. Denn in der Regel sind Erneuerungskosten wesentlich geringer als Kosten für Neubauten oder Gesamterneuerungen. Die Wohnbauförderungsdarlehen werden, der Einfachheit halber, aber immer auf der Grundlage der Höchstwerte für die pauschalierten Gesamtinvestitionskosten berechnet (§ 7 WBFV). Dieses, aufgrund der Unterscheidung in Neubauten/Gesamterneuerungen einerseits und Erneuerungen/Kauf andererseits, ausgewogene System wäre bei Annahme von Initiative oder Gegenvorschlag mit dem geforderten Darlehensanteil von zwingend 60% nicht mehr möglich und die WBFV müsste in wesentlichen Teilen geändert werden. 2009 trat bereits eine grössere Verordnungsänderung in Kraft.

Aus all diesen Gründen empfehlen wir Ihnen, dem Kantonsrat die Ablehnung sowohl der PI als auch des Gegenvorschlags zu beantragen.

4. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 29. März 2011 nahm die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis. Die Kommissionsmehrheit lehnt sowohl die PI als auch den Gegenvorschlag weiterhin ab. Die Minderheit der Kommission beantragt vor diesem Hintergrund, die ursprüngliche PI und nicht den Gegenvorschlag definitiv zu unterstützen.