

Sitzung vom 21. Mai 2014

**593. Anfrage (Wirksamkeit von staatlichen Investitionen
im Wohnungsmarkt)**

Kantonsrat Josef Wiederkehr, Dietikon, Kantonsrätin Regine Sauter, Zürich, und Kantonsrat Franco Albanese, Winterthur, haben am 3. März 2014 folgende Anfrage eingereicht:

Bei einer Überprüfung subventionierter Wohnungen in der Stadt Bern hat sich gezeigt, dass in 298 der 560 untersuchten Fällen die Vermietungskriterien nicht erfüllt wurden. Die Mieter verfügten über ein zu hohes Einkommen oder Vermögen oder eine zu tiefe Wohnungsbelegung. In mehreren Fällen waren gleich zwei oder drei der Kriterien nicht erfüllt. Auch in Zürich steht die Vergabep Praxis günstiger Wohnungen unter Beschuss. Laut der Wohnbauförderung Zürich werden zwar subventionierte Wohnungen alle zwei Jahre auf ihre Zweckerhaltung geprüft. Jedoch besitzt Zürich einen markanten Anteil an gemeinnützigen Wohnungen, welche nicht überprüft werden, solange sie nicht noch zusätzliche Subventionen aufweisen. Diese Wohnungen profitieren von indirekten Förderungen durch die Gemeinden, den Kanton und den Bund und können deshalb günstig vermietet werden.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Liegen dem Regierungsrat Informationen darüber vor, wie sich die Praxis bei der Vergabe günstigen Wohnraums im Kanton Zürich präsentiert? Ist der Regierungsrat der Meinung, dass sie das Ziel erfüllt, dass günstiger Wohnraum nur Mietern mit tiefem Einkommen zur Verfügung steht, und zwar sowohl bei der Wohnungsvergabe als auch zu späteren Zeitpunkten, wenn sich beispielsweise die wirtschaftliche oder die familiäre Situation der Begünstigten verändert?
2. Wie kann wirkungsvoll sichergestellt werden, dass durch den genossenschaftlichen Wohnungsbau nicht private Anbieter günstiger Wohnungen von dem staatlich direkt oder indirekt subventionierten günstigen Wohnraum konkurriert werden, was eine negative Auswirkung auf den Wohnungsmarkt hätte?
3. Ein wichtiges Anliegen des Kantons sollte eine gute soziale Durchmischung des Wohnraums sein. Gerade mittels staatlichen Interventionen besteht die Gefahr einer zusätzlichen Entmischung. Sieht der Regierungsrat keine alternative Vorgehensweise?

4. Beim Wechsel von einer Objekt- zu einer Subjektfinanzierung werden nicht die Mieten einzelner Objekte heruntergesetzt, sondern die Subventionen gehen direkt an die Unterstützungsbedürftigen. Dieses System ist bedeutend transparenter. Würden sich für den Kanton Zürich bei einem Wechsel zur Subjektfinanzierung Vorteile ergeben? Wie schätzt der Regierungsrat diesbezüglich die Wirksamkeit und die Verbesserung der sozialen Durchmischung ein? Wie können auf kantonaler Ebene rechtliche Grundlagen am zweckmässigsten geschaffen werden, um den Wechsel von der Objekt- zur Subjekthilfe zu forcieren?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Josef Wiederkehr, Dietikon, Regine Sauter, Zürich, und Franco Albanese, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

In der Anfrage ist von günstigen, subventionierten und gemeinnützigen Wohnungen die Rede. Dabei handelt es sich um Begriffe, die sich ergänzen und teils überschneiden. Gemeinnützig sind Leistungen zum Wohle der Allgemeinheit. Eine subventionierte Wohnung ist stets gemeinnützig, da sich der Bauträger gemeinnützig verhalten muss, um Gelder der kantonalen Wohnbauförderung zu erhalten. Ein geringer Teil günstiger Wohnungen verfügt über anderweitige staatliche oder kommunale Förderung, wie z.B. vergünstigtes Baurechtsland. Nicht jede gemeinnützige Wohnung ist jedoch subventioniert. Gemeinnützige Wohnbauträger können freiwillig auf Gewinn verzichten und die Wohnungen im Rahmen der Kostenmiete günstig anbieten. Insgesamt lassen sich drei Szenarien bilden:

- *Szenario 1:* Eine Wohnbaugenossenschaft erwirbt Land zu Marktpreisen und betreibt darauf eine Wohnsiedlung, ohne Subventionen nach kantonalem Wohnbauförderungsrecht zu beziehen. Diese Wohnungen sind günstig, weil die Wohnbaugenossenschaft die Wohnungen freiwillig zur Kostenmiete anbietet. Dieses Szenario betrifft rund 70% der gemeinnützigen Wohnungen in der Stadt Zürich.
- *Szenario 2:* Eine Wohnbaugenossenschaft erwirbt vergünstigt von der Gemeinde Land, z. B. im Baurecht, und betreibt darauf eine Wohnsiedlung, ohne Subventionen nach kantonalem Wohnbauförderungsrecht zu beziehen. Diese Wohnungen sind einerseits günstig, weil die Wohnbaugenossenschaft die Wohnungen zur Kostenmiete anbietet, und andererseits sind sie gegenüber gleich alten Siedlungen anderer Bauträger zusätzlich günstiger, weil das Land vergünstigt abgegeben wurde. Die

vergünstigte Abgabe von Land im Baurecht ist im Sinne einer Gegenleistung an Bedingungen geknüpft (in der Stadt Zürich u. a. die Einhaltung von ökologischen und energetischen Anforderungen und von Belegungsvorschriften, die Anwendung der Kostenmiete und die Zurverfügung-Stellung gewisser Anteile, z. B. für quartierbezogene öffentliche Bedürfnisse). Dieses Szenario betrifft rund 30% der gemeinnützigen Wohnungen der Stadt Zürich.

- *Szenario 3:* Eine Wohnbaugenossenschaft erwirbt entweder Land zu Marktpreisen oder zu vergünstigten Bedingungen von der Gemeinde und erhält (zusätzlich) für einen Anteil der Wohnungen Subventionen nach kantonalem Wohnbauförderungsrecht. Zurzeit sind dies rund 4500 Wohnungen im Kanton.

Zu Frage 1:

Dem Kanton fehlen die gesetzlichen Grundlagen für eine flächendeckende einheitliche Vergabe von günstigem Wohnraum. Für Wohnungen gemäss Szenario 1 können weder bei der Wohnungsvergabe noch zu einem späteren Zeitpunkt kantonale Vorschriften über die persönlichen oder finanziellen Verhältnisse der Mieterinnen und Mieter aufgestellt werden. Es handelt sich um Wohnungen im Privatbesitz, über deren Vermietung allein die Eigentümerin oder der Eigentümer entscheidet. Es steht den Bauträgern jedoch frei, eigene Vorgaben zu finanziellen und persönlichen Verhältnissen der Mieterinnen und Mieter aufzustellen (Reglement). Bei Wohnungen gemäss Szenario 2 ist es Sache des subventionierenden Gemeinwesens, die für die Vergünstigung zu erbringenden Gegenleistungen zu bestimmen. Auch hier greifen kantonale Vorschriften zu persönlichen und finanziellen Voraussetzungen der Mieterinnen und Mieter nicht. Nur für Wohnungen gemäss Szenario 3 gelten für den subventionierten Wohnungsanteil die Zweckerhaltungsvorschriften nach kantonalem Wohnbauförderungsrecht. Mieterinnen und Mieter von solchermaßen subventionierten Wohnungen müssen sowohl bei Bezug als auch während der Mietdauer personelle und finanzielle Voraussetzungen erfüllen (§ 13 Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung [LS 841] in Verbindung mit §§ 13 und 14 Wohnbauförderungsverordnung, WBFV [LS 841.1]). Die Mietverträge enthalten zudem den Hinweis, dass die Wohnung durch die öffentliche Hand unterstützt wird, und verpflichten die Bewohnerinnen und Bewohner dazu, Änderungen in den persönlichen und finanziellen Verhältnissen der Vermieterin oder dem Vermieter zu melden. Die kantonale Vollzugsbehörde und die Gemeinden führen regelmässig Zweckerhaltungskontrollen durch (§ 19 WBFV).

Zu Frage 2:

Nicht jede Genossenschaftswohnung ist subventioniert. Bei einem sehr grossen Anteil wird der tiefe Mietzins durch die Eigentümerin oder den Eigentümer selbst festgelegt (Szenario 1). Diese Wohnungen stehen in Konkurrenz zu andern günstigen Wohnungen von Privaten und sind wie diese zu behandeln. Die rund 4500 Wohnungen, die gemäss kantonalem Wohnbauförderungsrecht (Szenario 3) subventioniert sind, treten in Konkurrenz zu privaten Anbietenden günstiger Wohnungen. Bei einem Gesamtbestand von rund 700000 Wohnungen im Kanton ist die dadurch ausgelöste Konkurrenz jedoch gering, zumal sie Personen mit geringem Einkommen vorbehalten sind. Wohnungen gemäss Szenario 2 (Abgabe von vergünstigtem Land) werden dort gebaut, wo ein entsprechender politischer Wille vorhanden ist. In der Regel handelt es sich um Gemeinden mit knappem Wohnungsangebot. Insgesamt konkurrenziert jede auf dem Markt befindliche Wohnung die nächste und gemeinnützige Wohnungen konkurrenzieren sich gegenseitig.

Zu Frage 3:

Eine gute soziale Durchmischung des Wohnraums ist erstrebenswert. Eine grosse Konzentration preisgünstiger Wohnungen kann diesem Ziel entgegenwirken. Nach geltendem Recht kann der Kanton nur dort Einfluss nehmen, wo Subventionen nach kantonalem Wohnbauförderungsrecht ausbezahlt werden. Dabei geht es meistens um Objektfinanzierung, wobei in der Regel nur ein Teil der Wohnungen innerhalb einer Siedlung unterstützt wird. Dadurch findet durchaus eine gewisse soziale Durchmischung statt, indem nicht nur Personen in der Siedlung wohnen, die sich auch die freitragenden Mieten dort leisten können, sondern auch Personen, die dazu nicht in der Lage sind und deshalb normalerweise verdrängt würden. Insoweit kann das geltende kantonale Wohnbauförderungsrecht aktiv zu einer guten sozialen Durchmischung beitragen. Das Ziel, die subventionierten Wohnungen möglichst kostengünstig zu erstellen, bestimmt allerdings die Lage derselben mit. Begünstigt werden Wohnlagen, die für Personen mit geringem Einkommen tendenziell üblich sind, weil dort die Objektkosten geringer sind. Dies bewirkt eine geringere soziale Durchmischung des Wohnraums, als wenn Wohnungen an teureren Wohnlagen subventioniert würden. Über die Zeit kann sich allerdings, beispielsweise infolge der Aufwertung von städtischen Wohnlagen, die ursprüngliche soziale Durchmischung verbessern. Bei staatlich in geringerem Ausmass oder gar nicht subventionierten Genossenschaftswohnungen wurde dagegen nachgewiesen, dass die soziale Durchmischung sehr gut ist.

Zu Frage 4:

Sowohl die Objekt- als auch die Subjektfinanzierung weisen Vor- und Nachteile auf. Die Objektfinanzierung hat sich im Kanton grundsätzlich bewährt. Sie ist zielgerichtet, transparent und es wird ein haushälterischer Umgang mit Steuergeldern sichergestellt: Das Kapital wird nachhaltig eingesetzt und muss zurückbezahlt werden; die öffentliche Hand verzichtet lediglich auf den Zins. Die Objektfinanzierung und die finanzielle Unterstützung von Genossenschaftswohnungen entfalten insbesondere in Zeiten, in denen das Angebot mit der steigenden Nachfrage nach Wohnraum nicht Schritt halten kann, einen dämpfenden Einfluss auf die Preisentwicklung. Die Subjektfinanzierung dämpft solche überschüssenden Preisentwicklungen hingegen nicht. Bei einer geringen Verfügbarkeit von günstigeren Wohnungen wird die Handhabung einer Subjektfinanzierung zusätzlich erschwert; sie bietet sich eher in einem flexiblen Wohnungsmarkt mit genügend grossem Angebot an. Zudem ist die Subjektfinanzierung flächendeckend und damit sehr teuer.

Die Objektfinanzierung wird in Absprache mit den Gemeinden im Einzelfall dort vorgenommen, wo Wohnungsnot herrscht, und führt somit zu einer gewissen sozialen Durchmischung. Die Subjektfinanzierung hingegen bietet keine Garantie für eine gute soziale Durchmischung, weil der Preis einer Wohnung bei der Wahl des Wohnorts eine geringere Rolle spielt, wenn der Staat einen Teil der Miete übernimmt. Die Vorlieben der Mieterinnen und Mieter bei der Wahl der Wohnlage sind sehr stark sozial geprägt. Die Ausbildung und die soziale und geografische Herkunft üben einen grossen Einfluss aus. Die Bevölkerung verteilt sich bei der Wohnlage vielfach nach beruflichem und gesellschaftlichem Status oder nach Nationalität.

Vor diesem Hintergrund sieht der Regierungsrat keinen Anlass für einen Wechsel von der Objekt- zur Subjekthilfe.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi