

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Kommunale Volksinitiative «Stiftung für bezahlbaren Wohn- und Gewerberaum»

Anträge:

1. Es wird festgestellt, dass die Kommunale Volksinitiative «Stiftung für bezahlbaren Wohn- und Gewerberaum» gültig ist.
2. Der Volksinitiative gemäss Ziff. 1 wird zugestimmt und der Stadtrat wird beauftragt, eine Umsetzungsvorlage auszuarbeiten, die der Initiative entspricht.

Weisung:

A) Gültigkeit der Initiative

1. Zustandekommen der Initiative

Mit Stadtratsbeschluss vom 4. April 2012 wurde das Zustandekommen der am 14. März 2012 eingereichten Volksinitiative «Stiftung für bezahlbaren Wohn- und Gewerberaum» festgestellt. Die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung hat folgenden Wortlaut:

«Die Unterzeichnenden fordern, dass die Stadt eine Stiftung oder eine andere geeignete Trägerschaft errichtet mit dem Zweck, in der Stadt Winterthur den nicht renditeorientierten Bau von Wohnungen und Gewerberäumen zu fördern. Die Stiftung soll – auch in Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern – Liegenschaften erwerben und diese nach den Grundsätzen der Kostenmiete zur Verfügung stellen. Die Stiftung orientiert sich dabei auch an ökologischen Kriterien wie Energieeffizienz und Nachhaltigkeit. Die Stiftung soll mit einem Grundkapital von mindestens SFr. 10 Mio. ausgestattet werden. Ein vom Gemeinderat zu beschliessender Erlass soll das Nähere regeln.»

Begründung:

In Winterthur muss Wohnen für alle möglich und erschwinglich sein. Die Wohnkosten sind jedoch bereits heute der grösste Posten in einem Haushaltbudget – und immer mehr Winterthurerinnen und Winterthurer haben Schwierigkeiten eine Wohnung zu finden, welche für sie finanziell tragbar ist. Die unaufhörlich steigenden Miet- und Immobilienpreise sind zudem Gift für die Wirtschaft: wer viel Miete zahlt, kann sich weniger leisten, und dieses Geld fehlt somit dem Konsum und damit dem Gewerbe. Die Mietpreise beeinflussen auch die Zusammensetzung der Bevölkerung in den Quartieren. Eine gute Durchmischung ist jedoch Voraussetzung für eine funktionierende und lebenswerte Stadt.

Die Stadt Winterthur soll sich deshalb zum Ziel setzen, preiswerten Wohn- und Gewerberaum zu erhalten und zu schaffen. Das eingesetzte Stiftungs-Kapital soll dazu verwendet werden, einer wachsenden Zahl Wohnungssuchender erschwingliche Mietzinse zu ermöglichen. Die Stiftung kann – auch in Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern, welche der kostendeckenden Miete verpflichtet und allen zugänglich sind – Liegenschaften und Bauland erwerben und nach dem Prinzip der Kostenmiete zur Verfügung stellen. Die Liegenschaften werden dadurch der Renditeorientierung und der Spekulation entzogen und nicht-gewinnorientiert bewirtschaftet.»

2. Rechtmässigkeit der Initiative

Rechtmässigkeit liegt vor, wenn eine Volksinitiative weder gegen übergeordnetes Recht verstösst noch offensichtlich undurchführbar ist und sie dem Grundsatz der Materieneinheit genügt (§§ 121 und 128 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte [GPR] in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung [KV]). Die Initiative kann entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (§ 120 GPR i. V. m. Art. 25 Abs. 1 KV).

Gegenstand einer kommunalen Volksinitiative kann nur sein, was der Sache nach dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht (§ 96 Ziff. 1 Gemeindegesetz [GG] in Verbindung mit §§ 8 ff. Gemeindeordnung der Stadt Winterthur [GO]).

2.1 Gegenstand der Initiative

Die Initianten fordern die Gründung einer Stiftung oder einer anderen geeigneten Trägerschaft mit einem Grundkapital von mindestens 10 Millionen Franken. Ein Ausgabenbeschluss oder eine Beteiligung an einer Unternehmung in dieser Höhe fällt in die Zuständigkeit der Gemeinde; ebenso die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung und deren Verankerung in der Gemeindeordnung (§ 8 Abs. 1 Ziff. 1, 2 und 7 GO), weshalb das fragliche Volksbegehren ungeachtet dessen, in welcher Form es umgesetzt wird, Gegenstand einer Volksinitiative sein kann.

2.2 Kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht

Da die Gemeindeordnung die Beteiligung an einer Unternehmung und demzufolge auch an einer Stiftung ausdrücklich vorsieht, und der beantragte Zweck der Stiftung rechtmässig ist, verstösst das vorliegende Begehren nicht gegen übergeordnetes Recht. Die vorliegende Volksinitiative ist folglich auch unter diesem Aspekt zulässig.

2.3 Einhaltung des Grundsatzes der Materieneinheit

Der Grundsatz der Materieneinheit verlangt, dass zwischen einzelnen Teilen einer Vorlage ein sachlicher Konnex besteht. Die vorliegende Volksinitiative entspricht dieser Anforderung. Ferner weist die Initiative die zulässige Form einer allgemeinen Anregung auf (Art. 25 Abs. 1 KV).

2.4 Schlussfolgerung und weiteres Vorgehen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die vorliegende Volksinitiative weder gegen übergeordnetes Recht verstösst, noch offensichtlich undurchführbar ist und dass sie dem Grundsatz der Materieneinheit genügt. Sie erweist sich somit als rechtmässig, das heisst gültig im Sinne von § 128 GPR.

Demzufolge hat der Stadtrat dem Parlament einen Entscheid betreffend Zustimmung oder Ablehnung der Initiative, einen allfälligen Gegenvorschlag und die allfällige Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage zu beantragen (§ 133 GPR).

Bezüglich eines möglichen Gegenvorschlags bestehen zwei Vorgehensvarianten: Der Stadtrat kann der allgemeinen Anregung direkt einen Gegenvorschlag in gleicher Form gegenüberstellen (§ 133 Abs. 2 lit. b und c GPR) oder er kann sich zur Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage zur Initiative sowie zu einem Gegenvorschlag in ebenfalls ausgearbeiteter Form verpflichten lassen (gleiche Bestimmung lit. d).

Aus Gründen, auf welche nachstehend im Einzelnen eingegangen wird, beantragt der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat Zustimmung zur Volksinitiative und die Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage.

B) Grundlagen zum Wohnungswesen

1. Grundlagen zum Thema «bezahlbarer Wohnraum» – Schweiz

1.1. Kriterium «Bezahlbarkeit»

Für die «Bezahlbarkeit» von Wohnraum gibt es keine präzise, allgemein geteilte Definition. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Bezahlbarkeit am besser bekannten Kriterium der «Tragbarkeit» zu orientieren, welche den Wohnkostenanteil in Bezug zum verfügbaren Einkommen eines Haushalts setzt. Auch wenn es teilweise erhebliche Unterschiede zwischen Regionen und Städten gibt, gilt in der Schweiz die Marke von 20 bis maximal 30 Prozent der Wohnkosten an den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln als üblicher Wert für die Abgrenzung des Begriffs «bezahlbarer Wohnraum».

Das Bundesamt für Statistik (BfS) wertet in regelmässigen Zeitabständen die wirtschaftliche und soziale Situation der Schweizer Haushalte aus. Die neusten Zahlen der Haushaltsbudgeterhebung des BfS weisen auf knapp eine halbe Million Haushalte in der Schweiz hin, die mit einem Bruttoeinkommen von unter 4600 Franken pro Monat auskommen müssen respektive auf eine Wohnung angewiesen sind, die nicht mehr als 1000 Franken brutto pro Monat kosten sollte, und nochmals eine halbe Million Haushalte, die mit einem Mietbudget von rund 1200 Franken auskommen müssen (Bruttoeinkommen bis maximal 6700 Franken pro Monat).

Die Bezahlbarkeit des Wohnraums ist auch für die Stadt Winterthur, namentlich im Zusammenhang mit der Sozialhilfe und den Zusatzleistungen zur AHV/IV, ein ständiges Thema. Oft geraten Personen mit geringem Einkommen wegen Verlusts von günstigem Wohnraum in eine Notlage. Für diese Personen ist es trotz Unterstützung durch Fachstellen fast unmöglich, eine adäquate und bezahlbare Wohnung zu finden.

Die Bezahlbarkeit des Wohnraums ist auch bei der Winterthurer Bevölkerung ein wichtiges Thema; dies zeigt die Einwohnerbefragung 2011. Den Wohnungssuchenden fällt es zunehmend schwer, geeigneten Wohnraum zu finden, was dazu führt, dass die Wohnungsproblematik auf Platz 2 der dringendsten Probleme rangiert. Bezahlbarer Wohnraum ist auch eine zentrale Forderung des neuen Integrationsleitbildes.

1.2. «Günstige» Wohnungen

Das Gros des schweizerischen Wohnungsbestandes stammt aus der Nachkriegs- und Hochkonjunkturzeit des 20. Jahrhunderts (1946–1980). Gleichzeitig sind dies auch die kostengünstigsten (und nicht für alle gleich attraktiven) Wohnungen. Der noch existierende Bestand aus dem 19. Jahrhundert weist, genau wie der Neubauzuwachs seit 1990, eher grosszügigere und komfortablere Wohnungen auf, die entsprechend teurer sind. Nach Einschätzung des bekannten Immobilienberatungs-Unternehmens Wüest & Partner dürfte der Bestand an erschwinglichen Wohnungen (unter 1200 Franken netto pro Monat) gesamtschweizerisch deutlich über der Millionengrenze liegen. Allerdings gilt sowohl für den Bestand als auch für das Marktangebot, dass die günstigen Wohnungen nicht da sind, wo sie gebraucht werden: In den Ballungszentren wie Zürich, Genfer See und Basel ist der Bedarf an günstigen Wohnungen besonders hoch, während das entsprechende Angebot im Jura, den Alpenregionen, dem nördlichen Tessin und der Nordostschweiz am grössten ist.

Ausgehend von den grossen regionalen Unterschieden ist es sinnvoll, das Kriterium «günstige» Wohnungen in Relation zum jeweiligen Marktpreisniveau zu verstehen. Denkbar wäre zum Beispiel die Verwendung einer durchschnittlichen Angebotsmiete in der betreffenden Gemeinde, ausgedrückt in Franken pro Quadratmeter Wohnfläche, wie dies beispielsweise Wüest & Partner im jährlichen Immo-Monitoring ausweist. Als «günstig» können Mietangebote betrachtet werden, welche die Durchschnittsmiete um einen bestimmten Prozentsatz unterschreiten. Die Stiftung PWG der Stadt Zürich (Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberaum) verfolgt beispielsweise eine Zielmiete von 15 bis 25 Prozent «unter Markt». Der «Markt» meint dabei die auf der jeweiligen Liegenschaft erzielbare Marktmiete, das heisst, es handelt sich um eine objektspezifische Marktmiete. Als vereinfachter Referenzwert wird jedoch auch die durchschnittliche Angebotsmiete des jeweiligen Stadtkreises herangezogen.

1.3. Gemeinnützige Wohnbauträger

Unter gemeinnützigem Wohnungsbau werden gemeinhin Wohnbauträger verstanden, die Wohnraum ohne Gewinnabsicht und nach dem Prinzip kostendeckender Mieten zur Verfügung stellen. Die Mietzinse entsprechen dabei den sogenannten Selbstkosten, die sich aus den Zins-, Instandhaltungs- und Betriebskosten zusammensetzen. Zusätzlich werden für grosszyklische Erneuerungen entsprechende Rückstellungen einkalkuliert. In der langen Frist führt dies in der Regel zu Mieten, die 10 bis 30 Prozent tiefer liegen als bei renditeorientierten Liegenschaften. Eine wichtige Determinante dieser tiefen Mieten gründet auf dem Verzicht auf Handänderungen, denn bei Transaktionen geht ein gestiegener Liegenschaftswert direkt auf die Anlagekosten über und treibt über die Verzinsung die Selbstkosten in die Höhe.

In der Schweiz leben heute rund 400 000 Menschen in 144 000 Wohnungen von rund 1000 Baugenossenschaften oder von Gemeinden. Mehr als ein Drittel davon (ca. 50 000 Wohnungen) steht in der Stadt Zürich, die in diesem Thema schweizweit führend ist. Nicht vergessen werden darf, dass günstiger Wohnraum keineswegs nur von gemeinnützigen Einrichtungen angeboten wird. Der weitaus grösste Teil des kostengünstigen Wohnraums gehört Privatpersonen und teilweise auch institutionellen Anlegern (Pensionskassen, Versicherungen etc.), die über ältere Bestände verfügen oder eine Politik moderater Mieten verfolgen.

1.4. Aktuelle Entwicklung

Aktuell werden schweizweit pro Jahr gut 40 000 neue Wohneinheiten erstellt. Von diesen erfüllen erwartungsgemäss nur wenige das Prädikat «kostengünstig», zumal unterdessen mehr Eigentums- als Mietwohnungen erstellt werden. Zudem setzt der Markt heute vermehrt auf Ersatzneubauten, wobei in vielen Fällen günstiger Altbestand durch höherwertigen Wohnraum ersetzt wird. Ins Gewicht fallen auch die günstigen Altbauwohnungen, die nach und nach saniert und entsprechend teurer neu vermietet werden.

Bei Ersatzneubauten sind Wohnbaugenossenschaften in der Lage, tiefere Anfangsmieten anzusetzen, da sie durch das Prinzip der Kostenmiete die Grundstücke zu einem oft sehr tiefen Buchwert einsetzen können. Ähnliches gilt für Grundstücke, welche die öffentliche Hand zu Vorzugskonditionen gemeinnützigen Bauträgern zur Verfügung stellt. Bei Neubauten auf der grünen Wiese starten Wohnbaugenossenschaften hingegen mit gleich langen Spiessen wie die renditeorientierte Konkurrenz, indem sie das Land zu Marktbedingungen erwerben müssen. Hinzu kommt, dass Wohnbaugenossenschaften nicht selten unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit höhere Energie- und Baustandards anstreben oder mehr in die dem Zusammenleben dienenden Räume investieren. Neuerdings zeichnet sich eine erste Trendwende weg von immer grossflächigeren Wohnungen mit immer mehr Nasszellen und Balkonen hin zum erstmals von Pensimo praktizierten «affordable housing» (erschwingliches

Wohnen) ab. Letzteres heisst nichts anderes, als sich wieder auf das von den Nutzenden nachgefragte Notwendige zu besinnen und damit den Flächenbedarf pro Kopf wieder zu senken. In diesem Zusammenhang ist jedoch anzumerken, dass sich die Mietzinse auch bei anfänglich eventuell gleichem Niveau im Zeitverlauf unterschiedlich entwickeln, indem die Anwendung der Kostenmiete bei den gemeinnützigen Wohnbauträgern zu einem in der längeren Frist deutlich geringeren Mietzinsanstieg führt (vgl. Kapitel 3.2).

Insgesamt kann gefolgert werden, dass im heutigen Marktumfeld der Anteil günstiger Wohnungen am Gesamtbestand tendenziell abnimmt. Von dieser Tendenz sind die Ballungszentren und kaufkräftigen Wirtschaftsräume noch in stärkerem Masse betroffen.

2. Wohnungsbestand Winterthur

2.1. Bestand nach Wohnungstypen

In der Stadt Winterthur bestanden per 2010 rund 50 700 Wohneinheiten (Statistik Winterthur, Volkszählung). Mit 68 Prozent respektive rund 34 500 Einheiten entfällt die Mehrheit davon auf Mietwohnungen, der Rest verteilt sich zu etwa gleichen Teilen auf Eigentumswohnungen und Einfamilienhäuser (vgl. Tabelle 1). Der Mietwohnungsanteil liegt damit im kantonalen Vergleich leicht über dem Durchschnitt, jedoch deutlich tiefer als in der Stadt Zürich, die einen Mietwohnungsanteil von über 80 Prozent aufweist (vgl. Abbildung 1).

Wohnungstyp	Anzahl Wohnungen 2010
Mietwohnungen	34'500
Eigentumswohnungen	8'200
Einfamilienhäuser	8'000
Total	50'700

Tabelle 1: Anzahl Wohnungen nach Typ in der Stadt Winterthur; Quellen: Statistik Winterthur, Immo-Monitoring Wüest & Partner.

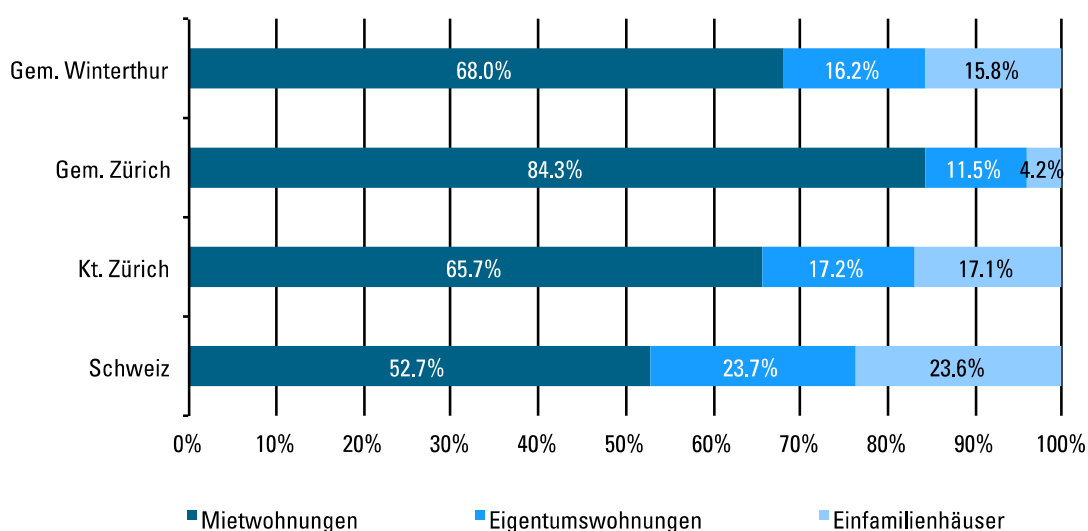


Abbildung 1: Relative Anteile der Wohnungstypen, Stand 2010, vergleichende Darstellung; Quellen: Statistik Winterthur, Immo-Monitoring Wüest & Partner.

2.2. Gemeinnützige Wohnungen

In der Stadt Winterthur ist eine Vielzahl gemeinnütziger Wohnbauträger präsent. Zu den grössten zählen die Heimstätten-Genossenschaft, die Gemeinnützige Wohnbaugenossenschaft und die Gesellschaft für Erstellung billiger Wohnhäuser (vgl. Tabelle 2).

Zusammen mit den Wohnliegenschaften im Eigentum der Stadt Winterthur befinden sich gut 6400 Wohnungen in den Händen gemeinnütziger Wohnbauträger (vgl. Tabelle 2). Gemessen am Total der in Winterthur bestehenden Mietwohnungen (34 500) machen die gemeinnützigen einen Anteil von 18,5 Prozent aus. Bezogen auf die Gesamtzahl an zur Verfügung stehenden Wohnungen (inklusive Eigentumswohnungen, jedoch ohne Einfamilienhäuser, da es sich dabei um eine nicht vergleichbare Sparte handelt; 42 700 Wohnungen) beträgt der Anteil gemeinnütziger Wohnungen 15,0 Prozent.

Gemeinnützige Wohnbauträger Winterthur	Anzahl Wohnungen
<i>Genossenschaften im Schweizerischen Verband für Wohnungswesen</i>	
Heimstätten - Genossenschaft	1'800
Gemeinnützige Wohnbaugenossenschaft	1'151
Gesellschaft für Erstellung billiger Wohnhäuser	822
GAIWO Alters-/Invalidenwohnungen	445
Wohnbaugenossenschaft Waldheim	292
Wohnbaugenossenschaft Talgut	259
Baugenossenschaft Allmend Winterthur	176
Siedlungsgenossenschaft Winterthur und Umgebung	139
Eisenbahner Baugenossenschaft	115
GESEWO Baugenossenschaft	115
Wohnbaugenossenschaft Etzberg	81
Genossenschaft Konkordia	73
Allgemeine Baugenossenschaft	66
Baugenossenschaft «Sunnigi Heimat»	57
Baugenossenschaft Union	41
Baugenossenschaft Blumenau	24
Genossenschaft Pressunion Winterthur	24
Wohnhotel-Genossenschaft	22
Wohnbaugenossenschaft Noah	17
Genossenschaft Wohnsinn	15
weitere	ca. 15
Total	ca. 5'750
<i>Weitere Genossenschaften</i>	
Baugenossenschaften im liberalen Verband «Wohnen Schweiz» und Genossenschaften ohne Mitgliedschaft in einem Verband	ca. 250
<i>Stadt Winterthur</i>	
Wohnliegenschaften im Finanzvermögen	435
Total	ca. 6'435

Tabelle 2: Gemeinnützige Wohnbauträger in Winterthur, Stand 2012; Quelle: Schweizerischer Verband für Wohnungswesen.

Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass Winterthur vor allem in den 1940er-Jahren einen Schub im genossenschaftlichen Wohnungsbau erfahren hat. In dieser Dekade wurde jede zweite neu erstellte Wohnung von Genossenschaften getragen (vgl. Abbildung 2). Aus dem zeitlichen Verlauf ist auch ersichtlich, dass die Bedeutung des gemeinnützigen Wohnungsbaus nach der Boomphase der 1930er- und 1940er-Jahre im ganzen Kanton Zürich stetig abgenommen hat. Allerdings ist in der Stadt Zürich seit den 1990er-Jahren trotz des Eigenheimbooms wieder eine Zunahme des genossenschaftlichen Wohnungsbaus zu verzeichnen. In Winterthur ist der Neubauanteil im gleichen Zeitraum hingegen weiter gesunken und liegt aktuell auf dem Niveau des Kantons Zürich.

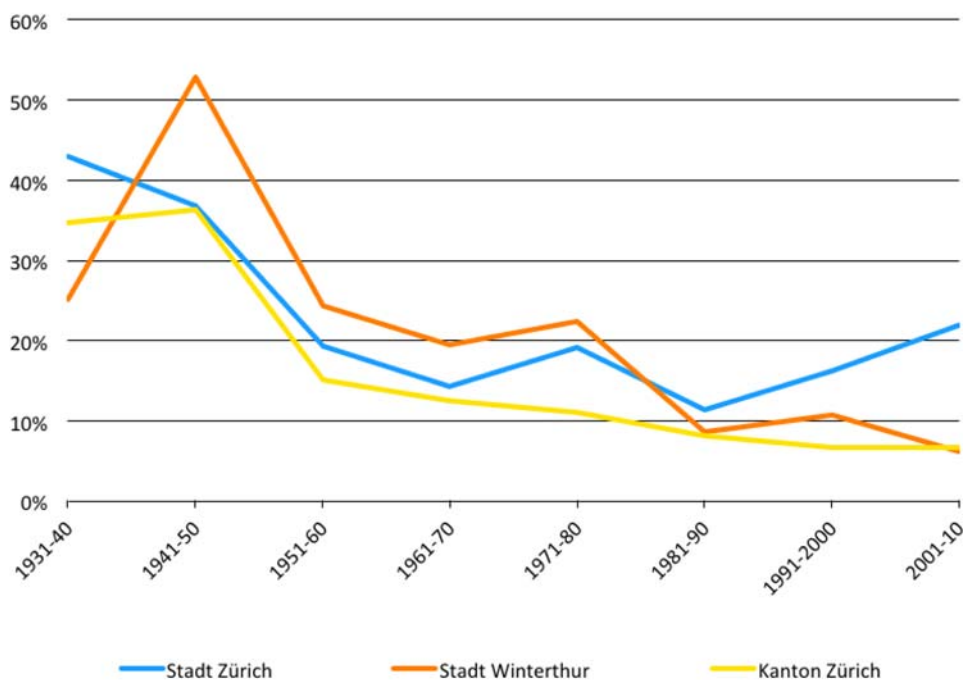


Abbildung 2: Anteil der gemeinnützigen Wohnungen am Total der neu erstellen Wohnungen; Quelle: Schweizerischer Verband für Wohnungswesen.

Aufgrund des in den letzten Jahren beobachtbaren Booms im Stockwerkeigentum und des aktuell historisch tiefen Hypothekarzinsniveaus ist zu erwarten, dass der Anteil gemeinnütziger Wohnungen in Winterthur – wie allgemein der Anteil der Mietwohnungen – gemessen am gesamten Wohnungsbestand tendenziell leicht zurückgehen wird.

Zum Vergleich: Die Stadt Zürich weist aktuell einen Anteil an gemeinnützigen Wohnungen von einem Viertel auf, der sich auf Wohnbaugenossenschaften, Stiftungen und die Stadt selbst verteilt. Die Bevölkerung der Stadt Zürich hat sich in der kommunalen Volksabstimmung vom November 2011 zu einer langfristigen Erhöhung dieses Anteils auf einen Drittel bekannt. Dieser soll bis zum Jahr 2050 erreicht werden.

3. Mietmarkt Winterthur

Die Initiative «Stiftung für bezahlbaren Wohn- und Gewerberaum» ist vor dem Hintergrund gestiegener Mieten zustande gekommen. Im Folgenden ist die Preisentwicklung von Wohn- und Gewerbeflächen über die Jahre 2005 bis 2012 beschrieben.

3.1. Wohnungsmieten allgemein

Zurzeit werden in Winterthur Mietwohnungen im Mittel zu 220 Franken pro Quadratmeter und Jahr angeboten (Abbildung 3, roter Balken). Eine 90 Quadratmeter grosse Vier-Zimmer-Wohnung kommt damit zu durchschnittlich 1650 Franken netto pro Monat auf den Markt (Nebenkosten exklusive). 2005 lag die durchschnittliche Angebotsmiete noch bei rund 200 Franken pro Quadratmeter und Jahr, was eine Preissteigerung für den Quadratmeter Wohnfläche von 10 Prozent innerhalb von 6 Jahren bedeutet.

Die gleiche Entwicklung zeigt sich auch bei den Mieten für 4-Zimmer-Wohnungen, die von leicht unter 1500 Franken netto pro Monat im Jahr 2005 auf gut 1600 Franken im Jahr 2012 gestiegen sind (Abbildung 4, roter Balken). Demnach sind auch die absoluten Wohnungspreise im Umfang von rund 8 bis 10 Prozent gestiegen. Der gleich hohe Quadratmeter-Preis-Anstieg ist möglicherweise auf einen gestiegenen Anteil kleinerer Wohnungen zurückzuführen, für die in der Regel höhere Preise pro Quadratmeter verlangt werden können.

Betroffen von den Steigerungen war das gesamte Spektrum vom mittleren Preissegment (blaue Balken) bis zu den günstigen und teuren Wohnungen (graue Balken). Für die Preissteigerungen sind zweierlei Faktoren ausschlaggebend: Zum einen sind die gestiegenen Preise Ausdruck einer höheren Nachfrage aufgrund einer gestiegenen Attraktivität der Stadt Winterthur. Zum anderen ist ein Teil der Preissteigerungen auch auf Qualitätserhöhungen und grössere Wohnungen zurückzuführen, welche die hohe Neubautätigkeit der letzten Jahre mit sich brachte.

CHF pro m²

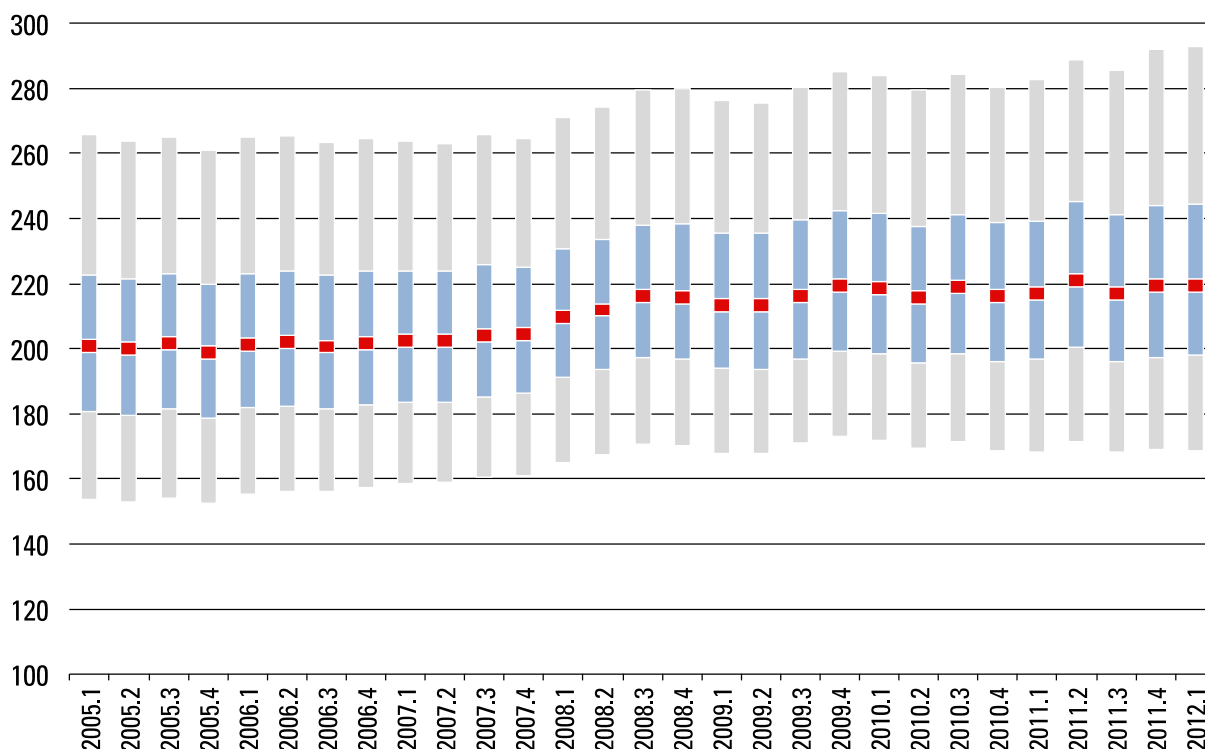


Abbildung 3: Entwicklung der Angebotsmieten (netto) für Wohnungen in Winterthur, in Franken pro Quadratmeter Wohnfläche und Jahr, rot = Durchschnitt; Quelle: Immo-Monitoring Wüest & Partner.

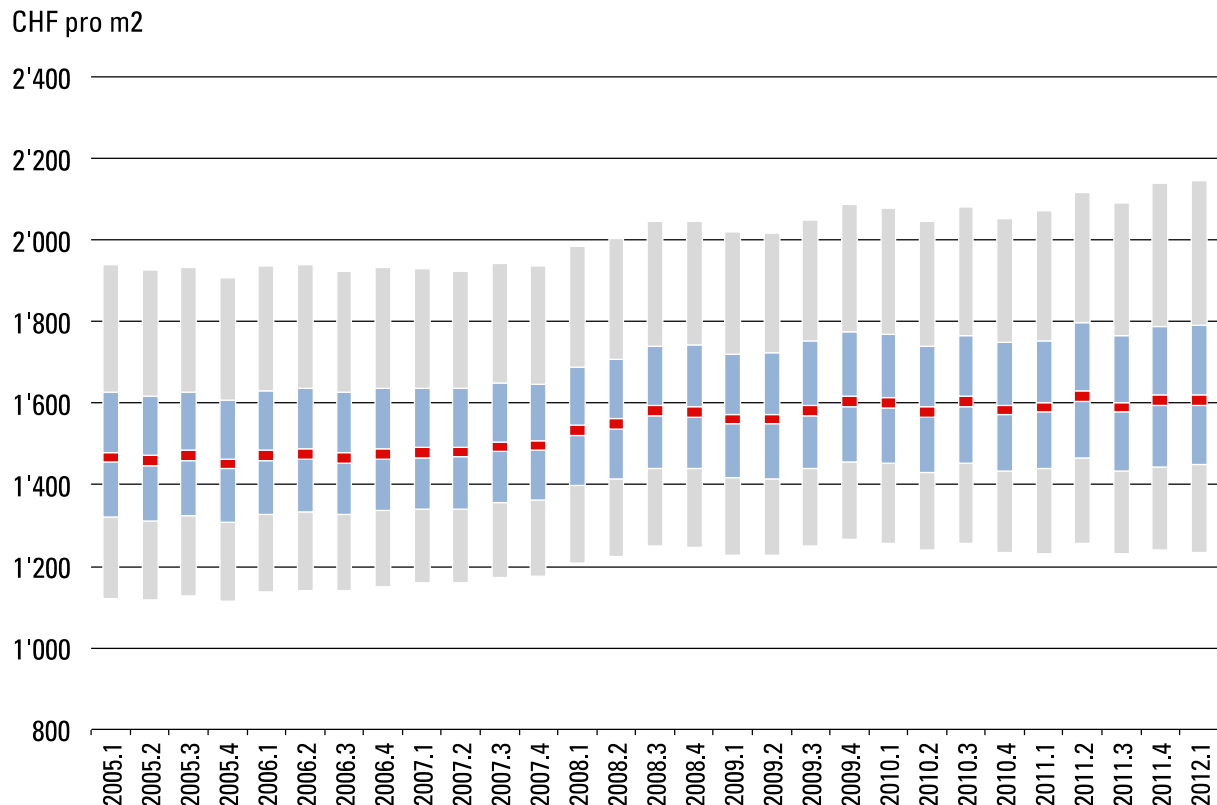


Abbildung 4: Entwicklung der Angebotsmieten (netto) für 4-Zimmer-Wohnungen in Winterthur, rot = Durchschnitt;
Quelle: Immo-Monitoring Wüest & Partner.

Zum Vergleich: Die Stadt Zürich hat im selben Zeitraum eine Mietpreissteigerung von 15 Prozent erfahren, während die schweizweite Zunahme der Preise knapp 3 Prozent betrug.

3.2. gemeinnützige Wohnungsmieten

Die Mieten gemeinnütziger Wohnungen präsentieren sich im Vergleich zu Renditeobjekten insbesondere in der langfristigen Entwicklung unterschiedlich: Im Gegensatz zu Renditeobjekten fallen die Mietzinssteigerungen bei gemeinnützigen Wohnungen aufgrund des verfolgten Prinzips der kostendeckenden Miete deutlich geringer aus.

Dass die Mieten der gemeinnützig getragenen Wohnungen im Durchschnitt tiefer als vergleichbare Marktmieten liegen, zeigt Abbildung 5 exemplarisch für die 435 städtischen Wohnungen, welche vor allem bei den 3- und 4-Zimmer-Wohnungen unter dem durchschnittlichen Preisniveau der Stadt Winterthur liegen. Die Wohnungen sind auch unter Berücksichtigung ihres einfachen Standards und der unterdurchschnittlichen Wohnungsgrösse noch als «preisgünstig» zu werten.

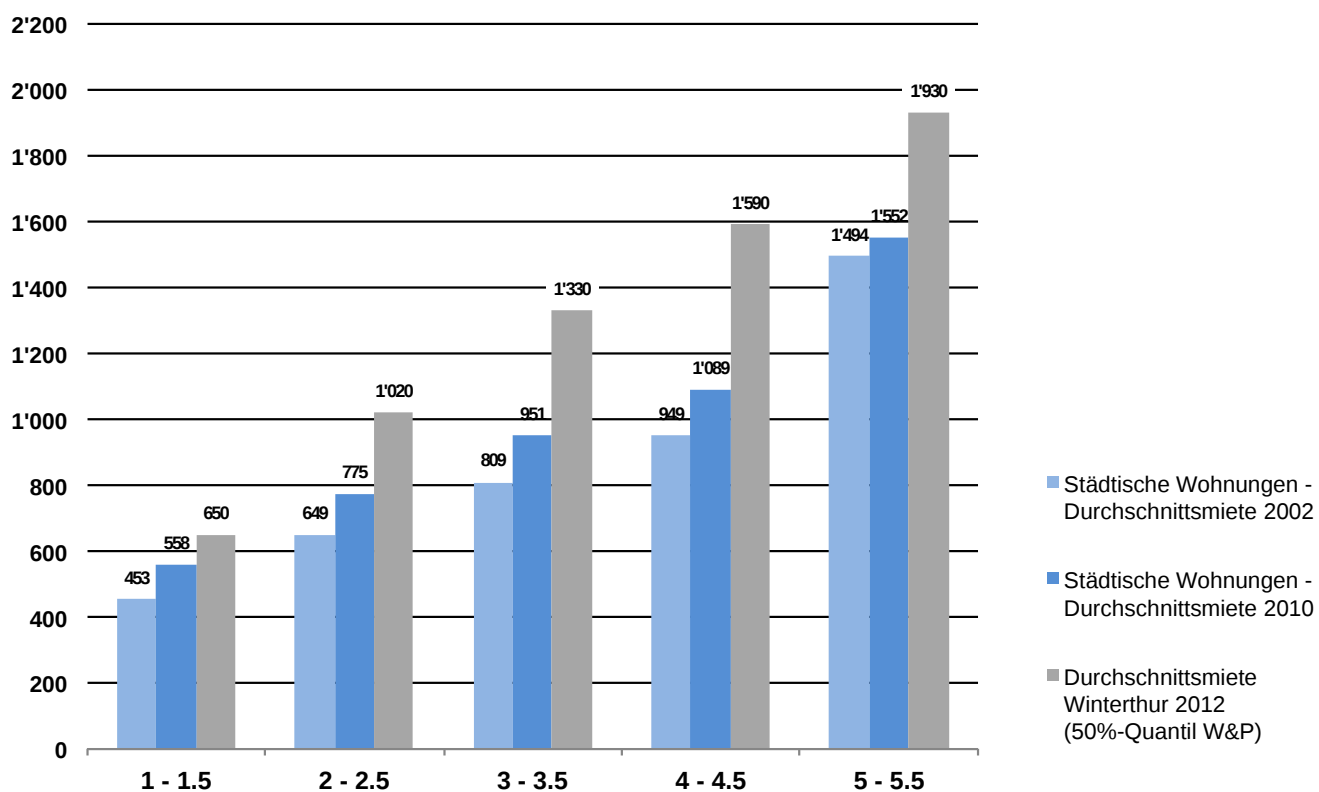


Abbildung 5: Monatliche Netto-Mieten der städtischen Wohnungen (Eigentum Stadtverwaltung Winterthur) im Vergleich zum mittleren Preisniveau der Stadt Winterthur (50%-Quantil Wüest & Partner).

3.3. Leerstandsquote Wohnen

Neben der Preisentwicklung stellt die Leerstandsquote einen weiteren Indikator für die Lage auf dem Wohnungsmarkt dar. Über die letzten Jahre standen in Winterthur zwischen 0,2 und 0,5 Prozent der Wohnungen leer (vgl. Abbildung 6). Die Quote liegt damit im schweizerischen und kantonalen Vergleich auf tiefem Niveau, was auf einen vergleichsweise angespannten Wohnungsmarkt hindeutet. Die Lage auf dem Stadtzürcher Wohnungsmarkt ist mit durchschnittlichen Leerständen von unter 0,1 Prozent noch deutlich angespannter.

Eine tiefe Leerstandsquote bedeutet nicht, dass auf dem Mietmarkt keine Wohnungen erhältlich sind. Schweizweit betrachtet wechseln pro Jahr rund ein Viertel aller Mieter/innen ihre Wohnung. Das heisst, die durchschnittliche Verweildauer eines Mieters/einer Mieterin beträgt zirka vier Jahre. Die Leerstandsquote kann allerdings aussagen, wie sich ein Markt über die Zeit hinweg entwickelt hat. Ausserdem geben Vergleiche der Leerstandsquote mit anderen Gemeinden und Regionen Aufschluss über die (relative) Lage auf einem spezifischen Teilmarkt.

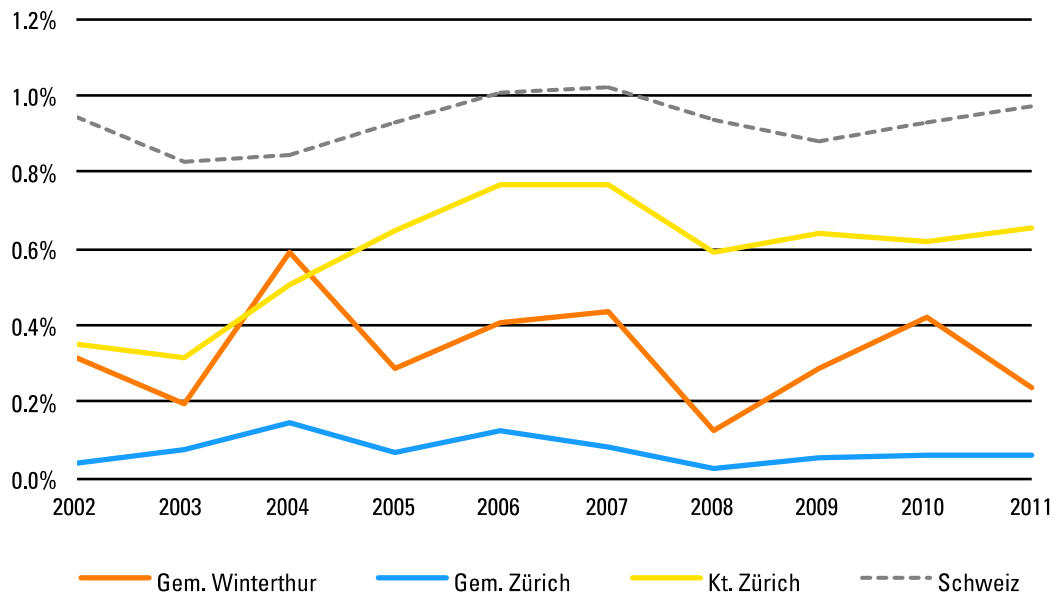


Abbildung 6: Entwicklung der Leerstandsquote beim Wohnen, vergleichende Darstellung; Quelle: Leerwohnungszählungen/BfS.

3.4. Gewerbemieten

Ein uneinheitliches Bild zeigt sich bei den Mietpreisen für Gewerbeflächen. Die zwischen 2005 und 2012 beobachteten Gewerbemieten schwankten je nach Grösse, Standard und Lage erheblich. Grundsätzlich ist aus Abbildung 7 eine stagnierende Preisentwicklung ablesbar, nach temporären Preisanstiegen in den Jahren 2007 und 2008. Allerdings sind die von Wüest & Partner unter «Gewerbeflächen» subsummierten Mietobjekte sehr heterogen und reichen von altstadtnahen Klein-Ateliers bis zu peripher gelegenen Gewerbehallen. In dieser allgemeinen Betrachtung können daher keine abschliessenden Aussagen zur Lage auf dem Gewerbeflächenmarkt gemacht werden.

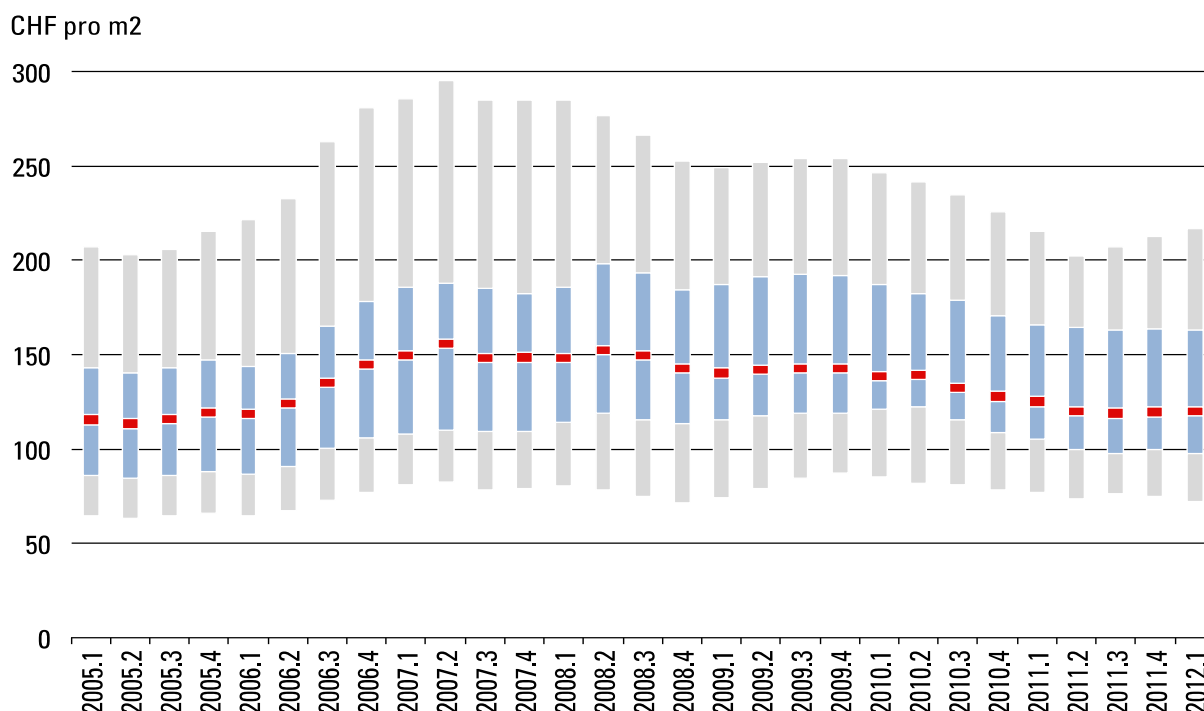


Abbildung 7: Entwicklung der Angebotsmieten für Gewerbeflächen in Winterthur, in Franken pro Quadratmeter Gewerbefläche und Jahr, rot = Durchschnitt; Quelle: Immo-Monitoring Wüest & Partner.

4. Ansatzpunkte für bezahlbaren Wohn- und Gewerberaum

4.1. Baukosten

Bezahlbarer Wohnraum hat wesentlich mit Baukosten zu tun. In der Regel verursachen beim Mietwohnungsbau die Baukosten 75 bis 85 Prozent der Anlagekosten. Der Rest wird durch die Höhe des Landpreises bestimmt. Im Zuge der boomenden Baukonjunktur der letzten Jahre sind auch die Baukosten stetig gestiegen. Parallel dazu führen berechnete, aber anspruchsvolle Baustandards bezüglich Sicherheit, Nutzbarkeit und Nachhaltigkeit zu höheren Kosten. Schliesslich müssen auch selbstauferlegte Kostentreiber wie zunehmende Flächen- und Ausstattungswünsche kritisch hinterfragt werden.

Das Thema Baukosten kann in einen qualitativen und einen quantitativen Aspekt gegliedert werden:

- Der qualitative Aspekt umfasst vor allem den Standard und Komfort der Wohnungen. Das Vorhandensein eines Balkons, die Anzahl der Sanitärräume, unterirdische Parkplätze, die Anzahl der Lifte und die Grösse der Fenster sind wichtige Determinanten der Erstellungskosten und können von den Bauherren weitgehend selbst festgelegt werden.
- Beim quantitativen Aspekt sind vor allem die Wohnungsgrössen und Raumhöhen zu nennen, die über die letzten Jahrzehnte stetig gestiegen sind. Mit ein Grund, weshalb Genossenschaftswohnungen meist günstiger sind, liegt in den vergleichsweise kleinen Wohnungen. Allerdings haben sich Grösse und Standard der gemeinnützig getragenen Neubauwohnungen in den letzten Jahren mehr und mehr dem Niveau der kommerziell erstellten Wohnungen angepasst.

Im Folgenden wird der Effekt der Baukosten auf den Mietpreis exemplarisch aufgezeigt. In Tabelle 3 werden die Baukosten eines marktüblichen Mehrfamilienhausprojekts einem preisgünstigen, «abgespeckten» Projekt gegenübergestellt. Das Beispiel zeigt, dass über eine

konsequente Reduktion der quantitativen und qualitativen Ansprüche Mietreduktionen in der Grössenordnung von 20 Prozent erzielbar sind.

Beispiel-Rechnung	Standard-Neubau	«preisgünstiger» Neubau
Anzahl Wohnungen	12	12
Wohnungsgrösse	110 m ²	90 m ²
Zimmer	4	4
Sanitärräume	Bad und separates WC	eine Nasszelle
Fassade und Kubatur	helle Wohnungen mit hohem Fensteranteil, geringe Gebäudetiefe	angemessener Fensteranteil, tiefe Grundrisse, kompakte Kubatur
Balkon	12 m ²	6 m ²
Erschliessung	Zweispänner	Treppenhaus mit Laubengang
Ausstattung	Waschmaschine und Trockner in der Wohnung	gemeinsame Waschküche
Auflagen	- Minergie-Standard - 12 + 4 Parkplätze	- angepasste Auflagen - 6 Aussen-PP für Besucher
Tiefgarage	12 Einstellplätze im Untergeschoss	keine Tiefgarage / kein Untergeschoss
Baukosten (Benchmarks)		
BKP 0	CHF 220'000	CHF 220'000
BKP 1	CHF 60'000	CHF 40'000
BKP 2	CHF 4'550'000 (CHF 3'180 / m ² ; CHF 30'000 je PP im UG)	CHF 3'120'000 (CHF 2'850 / m ² ; CHF 7'000 je Aussen-PP)
BKP 4	CHF 230'000	CHF 180'000
BKP 5	CHF 280'000	CHF 230'000
Total	CHF 5'340'000	CHF 3'790'000
Landpreis		
CHF 1'000 / m ²	CHF 800'000 (800 m ²)	CHF 700'000 (700 m ²) (kleinerer Baukörper)
Mietkosten		
Netto-Monatsmiete (bei 5.5% Brutto-Rendite)	CHF 2'340 (inkl. Einstellplatz)	CHF 1'720 (kein Parkplatz)

Tabelle 3: Vergleich Baukosten Standard-Bau versus «preisgünstiger» Bau; Quelle: Berechnung Wüest & Partner.

4.2. Landpreis

Neben den Baukosten stellt der Landpreis eine weitere Determinante günstigen Wohnraums dar. Im Zuge der guten Wirtschaftslage und des niedrigen Zinsumfeldes sind die Landpreise im Kanton Zürich in den letzten Jahren gestiegen. Besonders mittlere bis gute Wohnlagen haben aufgrund der Attraktivität von Stockwerkeigentum, das den Entwicklern höhere Gewinne einbringt als Mietwohnungen, Preisanstiege verzeichnet.

Während die Baukosten weitgehend von der Bauherrschaft selbst gesteuert werden können, stellen die Landpreise in der Regel eine vom Markt vorgegebene Grösse dar. Das heisst, ein gemeinnütziger Wohnbauträger, der nicht über eigene Landreserven verfügt, muss diese

extern zu entsprechenden Marktkonditionen beschaffen. Der (hohe) Landpreis findet Eingang in die Selbstkosten und treibt damit die Mietpreise in die Höhe.

In der Vergangenheit haben Städte und Gemeinden häufig Bauland zu günstigen Konditionen an gemeinnützige Wohnbauträger abgegeben. Dies kann grundsätzlich über den Verkauf von Grundstücken oder deren Abgabe im Baurecht geschehen. Die Schwierigkeit im aktuellen Marktumfeld besteht darin, dass einerseits die Konkurrenz um geeignete Grundstücke relativ gross ist und andererseits die Stadt Winterthur nicht über grössere Wohnbaulandreserven verfügt. Die grossen Wohnbaulandreserven sind bereits veräussert (Zelgli, Schenkelwiese, Tägelmooos) beziehungsweise im Baurecht abgegeben worden (Kastellweg) oder es sind entsprechende Vertragsverhandlungen am Laufen (Maierenried, Vogelsang).

Möglichkeiten bestünden allenfalls in der Um- und Einzonung städtischer Landreserven und deren Entwicklung durch gemeinnützige Träger. Die Stadt besitzt jedoch wenig Land in der Reservezone, das sich für Wohnnutzung eignen würde (z.B. Gotzenwil). Leicht besser sieht es bezüglich Landreserven in der Reservezone aus, die sich für eine gewerbliche Nutzung eignen würden (z.B. Rosenberg). Neues Siedlungsgebiet einzonen kann allerdings nur der Kanton. Das Beispiel Gotzenwil zeigt jedoch, dass solche Versuche in der Bevölkerung umstritten sind. Grössere Einzonungen können zudem auch den Raumplanungszielen von Bund und Kanton widersprechen. Durch die kürzlich angenommene Kulturlandinitiative werden die Einzonungsmöglichkeiten im Kanton Zürich überdies voraussichtlich noch weiter beschränkt werden.

4.3. Planungsrecht, Sonderbauvorschriften

Die in der Bau- und Zonenordnung vorgegebene Baumassenziffer stellt einen weiteren wichtigen Einflussfaktor für preisgünstiges Bauen dar. Je höher die bauliche Dichte, desto kleiner wird der Kostenfaktor Land, weil pro Quadratmeter Wohnfläche weniger Bauland konsumiert wird. Damit kann indirekt eine Verbilligung des Baulandes erreicht werden, indem beispielsweise für gemeinnützige Wohnbauträger mittels Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplanverfahren Ausnützungsboni eingeräumt werden.

Das Baurecht hat zudem über die Vorschriften zu Energie, Komfort und Sicherheit einen direkten Einfluss auf die Baukosten. Allerdings ist der Handlungsspielraum im Rahmen der bestehenden Gesetzgebungen beschränkt.

4.4. Dialog und Verhandlungen

Neben den planungsrechtlichen Instrumenten bestehen Einflussmöglichkeiten über den laufenden Dialog mit privaten Grundeigentümern/innen. Insbesondere dort, wo die Stadt mit Infrastruktur- oder planerischen Massnahmen Mehrwerte schafft, kann sie sich über Verhandlungen für einen angemessenen Anteil an gemeinnützigen Wohnungen einsetzen. Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplanverfahren können solche Verhandlungen rechtlich untermauern (z.B. Gestaltungsplan Werk 1). Die Erfahrung zeigt aber, dass ein solches Vorgehen schwierig und der Erfolg nicht garantiert ist.

4.5. Kantonale Wohnbauförderung

Der Kanton Zürich unterstützt gemeinnützige Wohnbauträger mit zinslosen und zinsgünstigen Darlehen. Voraussetzung für ein kantonales Darlehen ist eine gleichwertige Beteiligung der Gemeinde, in der sich die Liegenschaft befindet. Weitere Bedingungen für den Erhalt vergünstigter Darlehen sind eine gute bauliche und architektonische Qualität des Wohnbauvorhabens sowie die Erfüllung der Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus und der SIA Norm 500 «Hindernisfreie Bauten». Die Vermietung geförderter Wohnungen wird an Einkommenshöchstgrenzen und Mindestbelegungen geknüpft. Ein aktuelles Beispiel für eine

kantonale Wohnbauförderung in Winterthur ist das Projekt «Giesserei – ein Mehr-Generationenhaus» der Genossenschaft GESEWO.

5. Städtische Aktivitäten im Bereich der Wohnungs- und Gewerbelandpolitik

Die Bekenntnisse und Bemühungen der Stadt Winterthur im Bereich der «Wohnungs- und Gewerbelandpolitik» machen deutlich, dass die Stadt seit Längerem den gemeinnützigen Wohnungsbau fördert und sich für die Schaffung von günstigem Wohn- und Gewerberaum einsetzt.

- Wohnungspolitik: Die städtische Wohnungspolitik setzt auf drei Pfeiler, nämlich Neubau, Erneuerung des Bestandes und Angebot für spezielle Gruppen. Zu Letzterem gehört unter anderem die Förderung von günstigem Wohnraum.
- Integrationspolitik der Stadt Winterthur: Die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum ist eine zentrale Forderung des neuen Integrationsleitbildes.
- Gewerbelandpolitik: Ziel der städtischen Industrie- und Gewerbelandpolitik ist, genügend Flächen für ein breites Nutzerspektrum verfügbar zu machen.

In diesem Zusammenhang sind folgende aktuellen Beispiele zu nennen:

- Erfolgte Abgaben von städtischem Land an Wohnbaugenossenschaften zu günstigen Konditionen (Tägelmoos, Kastellweg).
- Beantragte Umzonungen von städtischem Land und anschliessende Abgabe an Wohnbaugenossenschaften zu günstigen Konditionen (Vogelsang, Busdepot Deutweg).
- Beim Projekt Maienried ist eine Abgabe von städtischem Land an Wohnbaugenossenschaften zu günstigen Konditionen sowie - im Rahmen der kantonalen Wohnbauförderung - eine Reduktion des Baurechtszinses während 20 Jahren geplant.
- Kantonale Wohnbauförderung: Gewährung eines zinsgünstigen Darlehens im gleichen Umfang wie der Kanton Zürich (je 3 Mio. Fr.) an die Genossenschaft GESEWO für den Bau des Mehrgenerationenhauses «Giesserei».
- Gewährung von zwei Darlehen an den Verein «Studentischer Wohnraum Winterthur (Swowi)» für die Bereitstellung von Studentenwohnungen (total 400 000 Fr.).
- Im Gestaltungsplan Sulzerareal Stadtmitte Werk 1 ist die Festlegung eines Anteils an gemeinnützigem Wohnraum von 30 Prozent vorgesehen.
- Das städtische Grundstück nördlich der Taggenbergstrasse in Wülflingen wurde in eine Gewerbezone umgeteilt mit der Idee, Gewerbetreibenden Raum zur Selbstnutzung zur Verfügung zu stellen (Gewerbehause A1).
- In der Planungszone Neuhegi-Grüze können Angebote für gemeinnützige Bauträger entstehen.

Die Stadt Winterthur hat somit bereits einiges für mehr bezahlbaren Wohn- und Gewerberaum unternommen. Aufgrund der aktuellen Marktsituation und der Bedeutung von preisgünstigem Wohnraum erachtet es der Stadtrat als sinnvoll, noch einen weiteren Effort im Sinne der Initiative und im Einklang mit seinen Grundsätzen zur Wohnungspolitik zu leisten.

Neben der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus hat die Stadt auch den Wohnungsbau im gehobenen Segment unterstützt, um guten Steuerzahlenden in Winterthur eine adäquate Wohngelegenheit anbieten zu können (Schenkelwiese, Zelgli, Zeughausareal). Damit soll einerseits die unterdurchschnittliche Steuerkraft der Stadt erhöht werden, und andererseits können die aus dem Verkauf erzielten Gewinne für andere Massnahmen, wie bei-

spielsweise die oben beschriebene Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus, eingesetzt werden.

6. Kantonale Volksinitiative «Bezahlbar wohnen im Kanton Zürich»

Im Kanton Zürich wurde am 20. April 2012 die Volksinitiative «Bezahlbar wohnen im Kanton Zürich» amtlich publiziert. Diese Initiative bezweckt die Änderung des kantonalen Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 (WEG) und hat folgenden Wortlaut:

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

Zweck	§ 1.	¹ Der Staat und die Gemeinden fördern den gemeinnützigen Wohnungsbau. Abs. 1 und 2 werden zu Abs. 2 und 3.
	II a.	Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus
Land und Bauten	§ 3b.	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.
Wohnraumfonds	§ 3c.	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	§ 3d.	Die Gemeinden können ebenfalls einen Wohnraumfonds einrichten.
Landverkauf	§ 3e.	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.
	II b.	Titel vor § 4.: Förderung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen
Eigentumsbeschränkungen	§ 5 wird	zu § 12a
Gründungsdarlehen für gemeinnützige Wohnbauträger	§ 6 wird	zu § 3a.
Ausführungsbestimmungen	§ 13.	Abs. 1 unverändert. 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 kantonale Volksinitiative verlangt, dass der Kanton mehr für den genossenschaftlichen Wohnungsbau tut. Zu diesem Zweck soll ein Fonds geschaffen werden, in welchen während 10 Jahren jährlich mindestens 0,1 Promille des Versicherungsvolumens der kantonalen Gebäudeversicherung fliessen; das sind rund 42 Millionen Franken pro Jahr, somit total rund 420 Millionen Franken Mit diesem Geld sollen zinsgünstige Darlehen und Abschreibungs-

beiträge für Wohnbaugenossenschaften finanziert werden. Auch den Gemeinden soll ermöglicht werden, entsprechende Fonds zu schaffen.

Mit der Annahme der kantonalen Volksinitiative «Bezahlbar wohnen im Kanton Zürich» würde ein weiteres Instrument zur Schaffung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum zur Verfügung gestellt.

C) Umsetzung der Initiative

1. Organisationsform

1.1. Selbstständige und unabhängige Einheit

Die Volksinitiative verlangt die Errichtung einer Stiftung oder einer anderen geeigneten Trägerschaft. Mögliche Organisationsformen sind daher:

- privatrechtliche Stiftung,
- öffentlich-rechtliche Stiftung,
- Gesellschaft des Privatrechts, z.B. Aktiengesellschaft,
- Beteiligung an einer bestehenden Organisation.

Bei all diesen Organisationsformen wird eine selbstständige, von der Stadt Winterthur mehr oder weniger unabhängige juristische Person mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen, welche über den notwendigen Handlungsspielraum und kurze Entscheidungswege verfügt. Zu bedenken ist jedoch, dass mit der Errichtung einer selbstständigen Trägerschaft stets auch der Einfluss des Parlaments auf die Verwendung der zur Verfügung gestellten Finanzmittel eingeschränkt wird. Jede Trägerschaft – ungeachtet ihrer Organisationsform – muss zudem nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen handeln, um langfristig bestehen zu können.

1.2. Privatrechtliche Stiftung nach ZGB Artikel 80 ff.

Bei der Errichtung einer privatrechtlichen Stiftung bedarf es der Widmung eines Vermögens (Stiftungskapital) zu einem bestimmten Zweck (Art. 80 ZGB). Der entsprechende Ausgabenbeschluss über 10 Millionen Franken unterliegt der Volksabstimmung (§ 8 Abs. 1 Ziff. 2 GO). Der Zweck der Stiftung und ihre Organisation (Stiftungsrat, Revisionsstelle) werden in der Stiftungsurkunde geregelt (Art. 83 Abs. 1 ZGB). Privatrechtliche Stiftungen, welche der Gemeinde angehören, stehen unter der Aufsicht des Stadtrates (Art. 84 ZGB; § 6 Abs. 3 Verordnung über die berufliche Vorsorge und das Stiftungswesen). Der Nachteil einer Stiftung nach ZGB besteht vor allem darin, dass eine spätere Änderung der Organisation oder des Zwecks nur unter den gesetzlich vorgesehenen Bedingungen möglich ist und der Zustimmung des Kantons bedarf (Art. 85 ff. ZGB; § 9 Verordnung über die berufliche Vorsorge und das Stiftungswesen).

1.3. Öffentlich-rechtliche Stiftung nach GG § 15a (Anstalt)

Die öffentlich-rechtliche Stiftung ist im Kanton Zürich eine Unterform der öffentlich-rechtlichen Anstalt im Sinne von § 15a des Gemeindegesetzes (GG).

Beispiele: Stiftung PWG der Stadt Zürich, Pensionskasse Winterthur (geplant).

Auch bei der Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung wird ein Vermögen (Stiftungskapital) einem bestimmten Zweck gewidmet. Die Errichtung der Stiftung erfolgt in einem zweistufigen Rechtssetzungsverfahren. Die Grundelemente der Stiftung (Aufgabenbereich, Fi-

finanzierung und Organisation) sind in der Gemeindeordnung (GO) zu verankern und unterliegen somit der Volksabstimmung (§ 8 Abs. 1 Ziff. 1 GO). Die konkrete Ausgestaltung der Stiftung erfolgt in der Stiftungsurkunde, welche in der Form eines formellen Gesetzes (Rechtsverordnung des Grossen Gemeinderates) zu erlassen ist. Im Unterschied zur privatrechtlichen Stiftung kann die öffentlich-rechtliche Stiftung von der Trägergemeinde freier ausgestaltet und geändert werden.

Die öffentlich-rechtliche Stiftung hat eine mit der privatrechtlichen Stiftung vergleichbare Organisation und steht unter der Aufsicht der Trägergemeinde. Vorgeschrieben sind mindestens zwei Organe: ein Führungsorgan (Stiftungsrat) und ein Kontrollorgan (Revisionsstelle).

1.4. Gesellschaft des Privatrechts, z.B. Aktiengesellschaft

Die Gründung einer Aktiengesellschaft oder einer anderen juristischen Person des Privatrechts erscheint dem Stadtrat angesichts des von der Trägerschaft zu verfolgenden gemeinnützigen Zwecks weder sinnvoll noch zweckmässig.

1.5. Beteiligung an einer bestehenden Organisation

Bei der Bildung einer neuen Trägerschaft gilt es zu bedenken, dass sie die bestehenden Wohnbaugenossenschaften konkurrieren und den Druck auf den ausgetrockneten Wohnungsmarkt zusätzlich erhöhen könnte. Zudem ist die aufzubauende Organisationsform für eine eher kleine Stiftung aufwändig. In Betracht zu ziehen ist deshalb auch die Beteiligung der Stadt Winterthur an einer bestehenden gemeinnützigen Trägerschaft. Auf diese Weise könnten die Mittel effizienter eingesetzt werden, da keine neue Organisation aufgebaut werden muss.

2. Finanzierung der Trägerschaft

2.1. Höhe des Kapitals

Die Initiative «bezahlbarer Wohn- und Gewerberaum» sieht für die einzurichtende Trägerschaft ein Grundkapital von mindestens 10 Millionen Franken vor.

Unter Annahme einer branchenüblichen Fremdfinanzierungsquote von 80 Prozent kann damit ein Gesamtkapital von 50 Millionen Franken zur Verfügung gestellt werden. Legt man pro Wohnung durchschnittliche Anlagekosten von 330 000 Franken an, könnten damit etwa 150 Mietwohnungen erstellt respektive gekauft werden. Angesichts der 34 500 in Winterthur existierenden Mietwohnungen, wovon sich 6400 im Eigentum gemeinnütziger Träger befinden, bedeutet dies einen Anteil von 0,5 Prozent am Mietwohnungsmarkt.

Mit einem Kapital von 10 Millionen Franken kann ein bescheidener Beitrag zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsangebots in Winterthur geleistet werden. Um einen massgeblichen Einfluss auf den Wohnungsmarkt ausüben zu können, müsste das Kapital jedoch noch erheblich ausgebaut werden. Wie nachstehend näher ausgeführt, ist es der Stadt Winterthur aus finanziellen Überlegungen aber derzeit nicht möglich, einen höheren Kapitalbeitrag zu leisten (vgl. Kapitel 2.3). Der Kapitalausbau müsste demzufolge durch den Aufbau von Partnerschaften mit anderen Organisationen erreicht werden.

2.2. Einbringung des Kapitals

Das Kapital kann grundsätzlich in zwei Formen eingebracht werden: Flüssige Mittel (Geld) oder Liegenschaften.

Einbringung des Kapitals in Form von Liegenschaften

Wie vorstehend dargelegt, verfügt die Stadt Winterthur aktuell über keine grösseren Baulandparzellen, welche sie in die Trägerschaft einbringen könnte.

Die Stadt besitzt im Finanzvermögen zehn grössere Wohnliegenschaften mit insgesamt rund 140 Wohnungen, welche grundsätzlich ins Vermögen der Trägerschaft übertragen werden könnten. Bei diesen Liegenschaften wird allerdings bereits heute eine moderate Mietzinspolitik verfolgt, so dass keine nennenswerten Vorteile aus der Eigentumsübertragung resultieren würden. Im Gegenzug würden der Stadt ein wichtiger Teil ihres Anlagekapitals und die zugehörigen Mietzinseinnahmen entzogen. Mit der Übertragung von Finanzliegenschaften in die Stiftung würden diese zudem der direkten politischen Einflussnahme entzogen.

Denkbar ist die Übertragung der auf 2015 frei werdenden Fokus-Liegenschaften. Allerdings handelt es sich dabei mehrheitlich um Büronutzungen. Der Umbau in Wohnungen würde grössere Investitionen zur Folge haben.

Die Stadt Winterthur verfügt auch über wenig eigene Landreserven, welche um- beziehungsweise eingezont werden könnten, um zusätzliches Wohn- oder Gewerbebauland zu schaffen, welches der Trägerschaft zur Verfügung gestellt werden könnte.

Einbringung des Kapitals in Form von Geld

Die Einbringung des Kapitals in Form von Geld wird die Trägerschaft vor die Herausforderung stellen, auf dem Immobilienmarkt günstige Liegenschaften zu erwerben. Angesichts des aktuellen Marktumfelds, das von hoher Anlegerkonkurrenz und hohen Preisen geprägt ist, stellt dies ein eher schwieriges Unterfangen dar.

Wie vorstehend dargelegt, verfügt die Stadt nicht über genügend geeignete Liegenschaften, welche in die Trägerschaft eingebracht beziehungsweise ihr günstig verkauft oder im Baurecht abgegeben werden könnten. Eine vermutlich teure Beschaffung auf dem Immobilienmarkt lässt aber befürchten, dass die Mietpreise in die Höhe getrieben werden und damit die Vorgabe zur Bereitstellung von günstigem Wohnraum zunichte gemacht werden könnte.

Ein Vergleich mit der PWG der Stadt Zürich zeigt, dass diese Stiftung Anspruch auf Abschreibungsbeiträge der Stadt von derzeit jährlich 5 Millionen Franken hat. Diese Beiträge ermöglichen der PWG den Kauf von auch relativ teurem Bauland ohne Tragung der vollen Kapitalfolgekosten. Sie sind in der Vergangenheit sporadisch ausgeschöpft und entsprechend heraufgesetzt worden.

Dieses Beispiel zeigt auf, dass die Ausstattung einer Stiftung oder sonstigen Trägerschaft allein mit Kapital nicht ausreichen dürfte, um die Bereitstellung von günstigem Wohn- und Gewerbebaum wirksam zu fördern. Der Stadt Winterthur wird es aber nicht möglich sein, der Trägerschaft in den Folgejahren noch zusätzliche Mittel auszurichten, damit sie genügend Wohn- oder Gewerbebaum zu erwerben vermag.

2.3. Finanzielle Auswirkungen für die Stadt Winterthur

In den letzten Jahren konnte die bescheidene Eigenkapitalbasis des städtischen Haushalts nicht verbessert werden; sie liegt mit 25 Millionen Franken immer noch weit entfernt von einer guten Basis für die hohe Anzahl anstehender Investitionen. Oberstes Ziel der städtischen Finanzpolitik ist deshalb eine substanzielle Stärkung der Eigenkapitalbasis.

Hinzu kommt, dass die Ausgaben der Stadt deutlich stärker wachsen als die Einnahmen. Im Hinblick auf die sich im Voranschlag 2013 und den Folgejahren abzeichnende schwierige Finanzlage ist deshalb eine Priorisierung der Aufgaben unumgänglich, bevor sich die Stadt zu neuen erheblichen Ausgaben verpflichtet. In diesem Zusammenhang wird sich auch die Frage des für die Stadt Winterthur zumutbaren Steuerfusses stellen.

Bei der Finanzierung einer Wohn- und Gewerberaum-Trägerschaft mit einem Grundkapital von 10 Millionen Franken – sei es in Form von Geld oder von Liegenschaften – sind folgende finanziellen Auswirkungen in die Beurteilung mit einzubeziehen:

- Wird das Grundkapital als ein à fonds perdu Betrag beurteilt, gilt es als direkte Ausgabe, welche der Laufenden Rechnung zu belasten ist. Die Finanzierung dieser Ausgabe über die Laufende Rechnung bedeutet entweder eine Verminderung des Ertragsüberschusses oder eine Erhöhung des Aufwandüberschusses. Ist letzteres der Fall, hätte die Ausgabe eine entsprechende Reduktion des Eigenkapitals zur Folge.
- Wird das Grundkapital für die Stadt Winterthur als nutzbringende Investition beurteilt, ist es wie ein Investitionsbeitrag zu behandeln und zieht Kapitalfolgekosten (Abschreibungen und Verzinsung) nach sich. Nach dem neuen Rechnungsmodell HRM2, welches ab 2014 in der Stadt Winterthur angewendet wird, sind Investitionen entsprechend ihrer Nutzdauer linear abzuschreiben. Vorliegend kommen die Vorschriften für Liegenschaften zur Anwendung mit einer Abschreibungsdauer von 33 Jahren und einem Abschreibungssatz von 3 Prozent. Hinzu kommt die Kapitalverzinsung zum internen Zinssatz (derzeit 2,5 %) auf der Hälfte der Investition. Eine Investitionsausgabe von 10 Millionen Franken zieht demnach Kapitalfolgekosten von jährlich rund 475 000 Franken nach sich.
- Eine Finanzierung über die Investitionsrechnung steht zudem in Konkurrenz mit den anderen Investitionsvorhaben der Stadt.

Die Finanzierung der Trägerschaft mit einem Grundkapital von 10 Millionen Franken wird demnach entweder die Eigenkapitalbasis entsprechend schmälern oder die Laufende Rechnung mit Investitionsfolgekosten belasten.

Im Rahmen der Revision des Gemeindegesetzes plant der Kanton Zürich, neue Haushaltsregeln einzuführen. Da die Finanzlage der Stadt Winterthur unter strukturellen Schwächen leidet, würden diese Regeln den finanziellen Handlungsspielraum insbesondere bei den Investitionen einschränken und die Umsetzung der Initiative zusätzlich erschweren.

D) Schlussfolgerungen

1. Zustimmung zur Initiative

Aufgrund der vorstehend dargestellten Marktsituation kann zusammenfassend festgehalten werden, dass im Wesentlichen folgende Argumente für das Anliegen der Initiative sprechen:

- Die Bezahlbarkeit des Wohnraums ist für die Bevölkerung ein wichtiges Bedürfnis, da es den Wohnungssuchenden zunehmend schwer fällt, geeigneten Wohnraum zu finden (vgl. Einwohnerbefragung 2011).
- Wichtig ist die Bezahlbarkeit des Wohnraums auch für die Stadt Winterthur im Zusammenhang mit der Sozialhilfe und den Zusatzleistungen zur AHV/IV. Für diese Personen ist es trotz Unterstützung durch Fachstellen fast unmöglich, eine adäquate und bezahlbare Wohnung zu finden.
- Bezahlbarer Wohnraum ist zudem eine zentrale Forderung des neuen Integrationsleitbildes der Stadt Winterthur.
- Von den bestehenden oder neu erstellten Wohnungen erfüllen nur einige das Prädikat «kostengünstig» (so insbesondere die 18,5 % der Mietwohnungen im Eigentum gemeinnütziger Wohnbauträger, inkl. Stadt Winterthur).

- Aufgrund der aktuellen Marktsituation ist zu erwarten, dass der Anteil gemeinnütziger Wohnungen auch in Winterthur tendenziell zurückgehen wird, da oft günstige Altbauwohnungen durch höherwertigen Wohnraum ersetzt und teurer neu vermietet werden.
- Die Quadratmeterpreise der auf dem Mietmarkt Winterthur angebotenen Wohnungen haben sich zwischen 2005 und Anfang 2012 um rund 10 Prozent verteuert. Seit einigen Jahren werden zudem vermehrt Eigentums- zulasten von Mietwohnungen gebaut.
- Günstige Gewerberäume sind insbesondere für neu gegründete Firmen oder für eher wertschöpfungsarme Wirtschaftszweige von hoher Bedeutung, da beide nicht mit den stetig steigenden Gewerbelandpreisen mithalten können.

Nach einer umfassenden Abwägung der Vor- und Nachteile gewichtet der Stadtrat die Förderung der Initiative nach zusätzlichem preisgünstigem Wohnraum höher als die Schwierigkeiten bei der Umsetzung. Er kommt deshalb zum Schluss, dem Grossen Gemeinderat die Zustimmung zur Initiative zu beantragen.

2. Umsetzungsvorlage

Bei der Zustimmung zur Initiative ist der Stadtrat zur Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage, welche der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag zu beauftragen.

Im Rahmen der Umsetzungsvorlage wird über die Organisationsform und die Finanzierung der Trägerschaft zu entscheiden sein. Dabei werden insbesondere folgende Rahmenbedingungen vorzuschreiben sein:

- Es muss ausdrücklich festgeschrieben werden, dass die Stadt ausschliesslich zur Finanzierung des Grundkapitals von maximal 10 Millionen Franken und zu keinen weiteren Beiträgen verpflichtet wird.
- Die Trägerschaft muss zu günstigem Bauen verpflichtet werden. Dabei sind Abstriche bei der Grösse und beim Komfort der Wohnungen bewusst hinzunehmen. Unterstützt werden könnte das preisgünstige Bauen durch die kritische Anwendung von Baustandards, die Abkehr von Energielabels zu Gunsten eines Absenkpades der 2000-Watt / 1 Tonne CO₂ Gesellschaft und durch die Gewährung von hohen Dichten an dafür geeigneten Orten. So hat beispielsweise die PWG klar darauf hingewiesen, dass sie sich bei einem Neubau/Umbau wohl an ökologischen Kriterien orientiert, in der Regel aber auf Labels verzichtet.
- Um sicherzustellen, dass tatsächlich die einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten von den Wohnungen profitieren, müssen klare Belegungsrichtlinien erlassen und angewendet werden.
- «Gewerberaum» ist ein äusserst heterogener Flächentyp, der von kleinen Altstadt-Ateliers bis zu grossen Industriehallen reichen kann. Bei der Umsetzung der Initiative muss klar definiert werden, welche Art von Gewerberaum gefördert werden soll. Im Sinne der Initiative kann von kleinen bis mittleren Gewerberäumen (keine Grossindustrie) an weniger publikumsintensiven Lagen (keine verkaufstarken Lagen) ausgegangen werden. Die Definition möglicher Zielgruppen könnte das Verständnis zusätzlich schärfen (z.B. Handwerk, Kleingewerbe, Kreativwirtschaft, gemeinnützige Organisationen etc.).

3. Weiteres Vorgehen

Die vorliegende Volksinitiative ist als allgemeine Anregung formuliert. Ihre Behandlung richtet sich daher nach §§ 133 ff. GPR und § 65 b VPR.

Der Grosse Gemeinderat hat nach diesen Bestimmungen innert neun Monaten nach Einreichung der Volksinitiative (d.h. bis spätestens 14. Dezember 2012) über die vorliegenden Anträge des Stadtrates zu befinden (§ 134 Abs. 1 GPR). Lehnt er die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, kommt es – den Rückzug der Initiative vorbehalten – unmittelbar zur Volksabstimmung (§ 134 Abs. 2 und 3 GPR).

Beschliesst das Parlament hingegen, vom Stadtrat eine Umsetzungsvorlage zur Initiative ausarbeiten zu lassen, gelten für das weitere Verfahren unterschiedliche Fristen, je nachdem ob gleichzeitig auch ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden muss oder nicht. Ist Ersteres der Fall, hat der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat binnen 19 Monaten seit Einreichung der Initiative (also bis spätestens 14. Oktober 2013) Antrag zu stellen und das Parlament innert 29 Monaten (d.h. bis spätestens 14. August 2014) über Umsetzungsvorlage und Gegenvorschlag zu beschliessen (§ 65 b Abs. 3 VPR). Wird dagegen nur eine Umsetzungsvorlage ohne Gegenvorschlag verlangt, laufen die besagten Fristen nur 16 und 23 Monate (d.h. bis spätestens 14. Juli 2013 bzw. 14. Februar 2014, § 65 b Abs. 2 VPR).

Zu einer abschliessenden Volksabstimmung kommt es nach den erwähnten Parlamentsbeschlüssen, wenn die gutgeheissene Umsetzungsvorlage inhaltlich dem obligatorischen Referendum unterliegt – was vorliegend der Fall sein wird – oder wenn zu ihr gleichzeitig auch ein Gegenvorschlag in ausgearbeiteter Form beschlossen worden ist (§ 136 Abs. 2 und 3 GPR). Eine Volksabstimmung über die ursprüngliche Initiative wäre durchzuführen, wenn das Parlament trotz Auftrag letztlich doch keine Umsetzungsvorlage beschliessen sollte (§ 136 Abs. 1 GPR).

Folgt der Grosse Gemeinderat dem eingangs gestellten Antrag des Stadtrats, ist sein aktueller Beschluss (Auftrag zur Erarbeitung einer Umsetzungsvorlage) gemäss § 93 Ziff. 8 des Gemeindegesetzes dem fakultativen Referendum entzogen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder