

Antrag des Regierungsrates vom 21. März 2012

4879

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«Für mehr bezahlbaren Wohnraum»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 21. März 2012,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Für mehr bezahlbaren Wohnraum» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Die unterzeichnenden, im Kanton Zürich wohnhaften Stimmberechtigten stellen gestützt auf Art. 23 ff. der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 sowie das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und die zugehörige Verordnung (VPR) in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs folgendes Begehren:

«Das Planungs- und Baugesetz wird wie folgt geändert:

2. Besonderes

§ 49a. Abs. 1–3 unverändert

Abs. 4 (neu)

Für ganze Zonen, Gebiete oder einzelne Geschosse, deren Nutzung ganz oder teilweise zu Wohnzwecken vorgeschrieben ist, kann ein Mindestanteil festgelegt werden, der nach den Grundsätzen der Kostenmiete zu vermieten ist.»

Begründung:

«Als eine Folge der Attraktivität des Kantons Zürich steigen die Mieten in den Städten und zunehmend auch in den Agglomerationen stetig an. Weil der Boden knapp ist und sich nicht vermehren lässt, können die Besitzer von Boden und Immobilien bei höherer Nachfrage nach Wohnraum immer höhere Gewinne abschöpfen – auf Kosten der Mieterinnen und Mieter.

Das muss nicht sein: Die vorliegende Initiative ermöglicht es den Gemeinden, in einzelnen Gebieten einen Mindestanteil an Wohnungen festzulegen, die nach dem Grundsatz der Kostenmiete vermietet werden müssen. Durch die Kostenmiete werden Unterhaltskosten und eine faire Rendite abgedeckt – nicht aber übermässige Profite für die Immobilienbesitzer. Der Begriff der Kostenmiete richtet sich nach dem Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung.

Der durch die Initiative geförderte Wohnraum ist weder staatlich subventioniert, noch handelt es sich dabei um Sozialwohnungen. Die Initiative sorgt aber dafür, dass die breite Bevölkerung weiterhin eine bezahlbare Wohnung findet.»

Weisung**A. Formelles**

Am 24. Juni 2011 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im Amtsblatt vom 25. Februar 2011 (ABI 2011, 583) unter dem Titel «Für mehr bezahlbaren Wohnraum» veröffentlichten kantonalen Volksinitiative bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 11. August 2011 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABI 2011, 2127).

Mit Beschluss vom 13. Dezember 2011 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative gültig ist, und verzichtete gleichzeitig auf einen Gegenvorschlag zur Initiative (RRB Nr. 1542/2011).

B. Gültigkeit der Volksinitiative

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG, LS 700.1) soll lediglich eine neue planerische Differenzierung von Wohnzonen ermöglicht werden. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist ohne Weiteres gewahrt.

Ein Verstoß gegen übergeordnetes Recht und Gründe, die das neue Planungsinstrument als offensichtlich undurchführbar erscheinen lassen, sind ebenfalls nicht erkennbar. Die Einführung der Kostenmiete bedeutet – soweit der Kanton von dieser Vorschrift direkt betroffen ist – in finanzrechtlicher Hinsicht eine verdeckte Subvention in Form eines Einnahmeverzichts (vgl. § 29 Abs. 1 lit. e Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 [FCV, LS 611.2]), was aber nicht unzulässig ist.

Die Volksinitiative «Für mehr bezahlbaren Wohnraum» erweist sich somit als gültig.

C. Ausgangslage

Mit der in der Volksinitiative vorgeschlagenen Änderung des PBG soll die Grundlage dafür geschaffen werden, dass die Gemeinden in ihren Zonenordnungen in einzelnen Gebieten einen Mindestanteil an Wohnungen festlegen können, der nach den Grundsätzen der Kostenmiete zu vermieten ist. Mithin obliegt es den einzelnen Gemeinden bzw. den dortigen Stimmberechtigten, inwieweit die Initiative konkret zum Tragen kommt. Das Prinzip der Kostenmiete besagt im Wesentlichen, dass nur die im Zusammenhang mit dem Eigentum und der Vermietung einer Liegenschaft anfallenden Kosten sowie deren Veränderungen durch die Mietzinseinnahmen gedeckt werden sollen (vgl. dazu § 15 Wohnbauförderungsverordnung vom 1. Juni 2005 [WBFV, LS 841.1]).

D. Stellungnahme

Die Volksinitiative greift ein sozialpolitisch wichtiges und drängendes Thema auf. Zahlreiche politische Vorstösse auf kantonaler und kommunaler Ebene mit vergleichbaren Zielsetzungen machen das deutlich. Erhebungen des Statistischen Amtes zeigen überdies, dass die Nachfrage nach nicht allzu teuren Mietwohnungen an zentralen Lagen stark gestiegen ist.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob und – wenn ja – mit welchen Instrumenten in den Wohnungsmarkt eingegriffen werden soll. Aus ordnungspolitischer Sicht ist diesbezüglich von Bedeutung, dass die Marktmechanismen im Immobilienbereich schon heute sehr stark eingeschränkt sind. Eine weitere Einschränkung kann zu einer Trennung zwischen marktbestimmten Mieten und solchen, die der Marktsteuerung entzogen sind, weiter verstärken. In grossen Immobilienportfolios mit Objekten aus beiden Marktsegmenten können die Mieten im freien Marktsegment noch stärker ansteigen, um die Mindererträge von Gebäuden, bei denen die Kostenmiete gilt, auszugleichen. Zum andern können die aufgrund der Kostenmiete herabgesetzten Renditeerwartungen zu einem Rückzug von Investoren aus dem Wohnungsbau und damit zu einem weiteren Nachfrageüberhang auf dem Wohnungsmarkt führen. Die Wohnraumproblematik würde dadurch verschärft und die von der Initiative angestrebte Entspannung auf dem Wohnungsmarkt nicht eintreten.

Die Festlegung von Mindestanteilen von Wohnzwecken dienenden Zonen, Gebieten oder Geschossen, die nach den Grundsätzen der Kostenmiete zu vermieten sind, würden nicht nur gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, sondern alle von dieser Festlegung erfassten Grundstücke betreffen. Die Verpflichtung zur Kostenmiete stellt aufgrund der verminderten Rendite eine Eigentumsbeschränkung der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer dar. Aufgrund des Wortlauts der neuen Bestimmung ist davon auszugehen, dass die Festlegung nicht nur auf neu einzuzonende Flächen oder umzunehmende Transformationsflächen (Industriebrachen) anwendbar wäre, sondern dass das Instrument auch auf bereits überbaute oder weitgehend überbaute Bauzonen angewendet werden könnte und diese rückwirkend mit einer Verpflichtung zur Kostenmiete belegt würden. Dies käme einem schweren Eigentumseingriff gleich, bei dem Entschädigungsfolgen für die Gemeinden aus materieller Enteignung nicht auszuschliessen wären und deshalb in der Praxis nur selten in Betracht gezogen würden.

Im Weiteren lässt sich mit dem vorgeschlagenen Instrument das eigentliche Anliegen der Initiative nicht umsetzen. Um einer breiten

Bevölkerung weiterhin bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen, müsste die Kostenmiete mit Belegungsvorschriften kombiniert werden, wie eine vom Amt für Raumentwicklung in Auftrag gegebene Studie zeigt. Nur mit Zusatzbestimmungen zur Belegung des Wohnraums könnte sichergestellt werden, dass die anvisierte Zielgruppe auch erreicht wird. Ansonsten ist nicht ausgeschlossen, dass eine alleinstehende einkommensstarke Einzelperson ebenfalls eine preisgünstige Wohnung mit vier und mehr Zimmern belegt. Stellt jedoch bereits die Verpflichtung zur Kostenmiete eine Eigentumsbeschränkung dar, würde der Eingriff ins Eigentum mit ergänzenden Belegungsvorschriften in nicht hinnehmbarer Weise verstärkt werden. Auch bei raumplanerischen Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsraums ist die Eigentumsgarantie zu beachten.

Die Umsetzung des Anliegens bedürfte ferner – auch ohne Ergänzung mit Belegungsvorschriften – umfassender Kontrollmassnahmen. Ein erstes Kontrollinstrument bestünde im Baubewilligungsverfahren. Die einzuhaltenden Vorgaben müssten überprüft und durchgesetzt werden. Weiter müsste sichergestellt werden, dass die Wohnungen in den bezeichneten Gebieten auch wirklich nach dem Grundsatz der Kostenmiete vermietet werden. Überdies gälte es zu verhindern, dass diese Wohnungen mit Profit untervermietet werden. Diese Kontrollen würden einen grossen zusätzlichen Aufwand zulasten der öffentlichen Hand verursachen.

Schliesslich und insbesondere ist zu berücksichtigen, dass die geltende Rechtsordnung bereits wirksame Instrumente zur Förderung von günstigem Wohnraum kennt:

- Auf bundesrechtlicher Ebene bestimmt Art. 269 des Obligationenrechts, dass Mietzinse missbräuchlich sind, wenn damit ein übersetzter Ertrag erzielt wird oder wenn sie auf einem offensichtlich übersetzten Kaufpreis beruhen. Gemäss bundesgerichtlicher Praxis gilt ein Ertrag aus Eigenkapital dann als nicht übersetzt, wenn er den Leitzatz der Grossbanken bzw. der marktführenden Kantonalbanken für erste Hypotheken nicht um mehr als ein halbes Prozent übersteigt. Damit besteht bereits im Bundesrecht eine Grundlage, um überhöhten Mietzinsen entgegenzuwirken.

Der Kanton Zürich sieht sodann folgende Instrumente vor:

- Gemäss § 4 des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 (WBFG, LS 841) kann der Kanton den Bau, den Erwerb und die Erneuerungen von Mietwohnungen durch die Gewährung von zinslosen oder zinsgünstigen grundpfandgesicherten Darlehen fördern. Die Darlehen dürfen dabei unter Einschluss der Gemeindeleistung höchstens 60% der anrechenbaren Investitionskosten betragen.

- Gemeinnützige Wohnbauträger können in der Gründungsphase mit Darlehen unterstützt werden, die in der Regel mit der Verwirklichung des ersten Wohnbauvorhabens gewährt werden. Die Darlehenshöhe beträgt höchstens 3% der voraussichtlichen gesamten Investitionskosten (§ 6 WBFG).
- Der Kanton fördert das selbst genutzte Wohneigentum mit Bürgschaften. Zu diesem Zweck kann er sich am Kapital von Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften beteiligen, die Wohneigentum fördern (§ 9 WBFG).

Im Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass die mit der Initiative angestrebte Gesetzesänderung die gewünschte preisdämpfende Wirkung auf den Wohnraum nicht oder nur im Verbund mit unerwünschten Eigentumsbeschränkungen gewährleisten könnte. Angesichts der bestehenden und bewährten Wohnbauförderung im Kanton Zürich ist auf die Verankerung dieses raumplanerischen Instrumentes zu verzichten.

E. Antrag

Gestützt auf die vorstehend dargelegten Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Für mehr bezahlbaren Wohnraum» abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger Husi