

An den  
Grossen Stadtrat  
8200 Schaffhausen

**STADTRAT**

STADTHAUS  
POSTFACH 1000  
8200 SCHAFFHAUSEN  
TEL. 052 - 632 51 11  
FAX 052 - 632 52 53  
[www.stadt-schaffhausen.ch](http://www.stadt-schaffhausen.ch)

Vorlage des Stadtrates vom 5. Mai 2015

**Strategie zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus  
(Botschaft und Stellungnahme zu den Initiativen «Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» und «Für bezahlbaren Wohnraum»)**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen eine Vorlage zur Strategie zur Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau.

In der Vorlage wird die Strategie des Stadtrates in Ergänzung zur Wohnraumstrategie konkretisiert und gleichzeitig Stellung genommen zu den beiden Volksinitiativen «Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» und «Für bezahlbaren Wohnraum».

## 1. Zusammenfassung

Durch die Zuwanderung und den Trend zu mehr Einpersonenhaushalten ist der Druck auf dem Wohnungsmarkt gestiegen. In den wirtschaftlichen Zentren sind die Preise für Wohnen deutlich angestiegen. In diesem Umfeld wird die Rolle des Staates bei der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus zur Erhaltung von günstigem Wohnraum und einer guten Durchmischung der Quartiere diskutiert.

Die Situation auf dem Mietwohnungsmarkt in Schaffhausen ist anders als in den grossen Wirtschaftszentren wie Zürich oder Genf. Das Schaffhauser Preisniveau für Wohnen liegt spürbar unter jenem der Agglomeration Zürich und unter dem Schweizer Durchschnitt. Schaffhausen verzeichnet aufgrund des vielerorts alten und günstigen Wohnungsbestandes nach wie vor einen überdurchschnittlichen Zuzug an Sozialhilfebezügern. In den letzten Jahren hat die Attraktivität von Schaffhausen als Wohnstandort zugenommen und es ist eine vergleichsweise moderate Preisentwicklung zu beobachten. Dadurch ist Schaffhausen für Investoren attraktiver geworden und die Wohnbautätigkeit hat zugenommen.

Zwei von der SP und der Juso eingereichte Volksinitiativen fordern ein verstärktes Engagement der Stadt im Wohnungsmarkt zur Senkung des Preisniveaus. Aus Sicht des Stadtrates schiessen die Initiativen – angesichts der Ausgangslage – über das Ziel hinaus. Finanziell würden die Initiativen die Stadt sehr stark belasten. Zudem bestehen nicht genügend verfügbare Baulandreserven und eine überhöhte Bautätigkeit lässt sich schwer mit dem Anliegen «Grünflächen erhalten – Zersiedelung stoppen» überein bringen. Der Stadtrat empfiehlt deshalb, die Initiativen abzulehnen und verzichtet auf einen Gegenvorschlag.

Der Stadtrat hat verschiedene Handlungsoptionen für die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus geprüft. Er möchte private, gemeinnützige Wohnbauträger und vordringlich den altersgerechten Wohnungsbau angemessen fördern. Der Stadtrat verfolgt eine Strategie auf vier Säulen:

- Säule 1: Förderung privater Wohnbaugenossenschaften mit Vorzugskonditionen bei der Baurechtsabgabe (vergünstigte Baurechtzinsen)
- Säule 2: Abgabe geeigneter Grundstücke/Liegenschaften im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger, insbesondere zur Förderung von günstigem und/oder altersgerechtem Wohnraum
- Säule 3: Vernetzungs- und Informationsanlässe für Wohnbaugenossenschaften zur Nachfolgesicherung und für neue Projekte (Hilfe zur Selbsthilfe)
- Säule 4: Stadt als Drehscheibe und Vermittlerin im Liegenschaftsmarkt mit Steuerungsfunktion

## **Inhalt**

<b>1. Zusammenfassung</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Ausgangslage</b> .....	<b>5</b>
2.1 Umfeld und Grundlagen am Wohnungsmarkt.....	5
2.1.1 Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt.....	5
2.1.2 Grundsätzliche Marktwirkungen .....	5
2.1.3 Wirkung des Schweizer Mietrechts auf Mietzinsen.....	5
2.1.4 Die Rolle von Wohnbaugenossenschaften.....	6
2.1.5 Grundsatzpositionen.....	6
2.1.6 Forderungen im Zusammenhang mit staatlichen Eingriffen in den Wohnungsmarkt.....	7
2.1.7 Begriffsklärungen.....	7
2.2 Schaffhauser Wohnungsmarkt .....	8
2.2.1 Entwicklung Wohnungsmieten Schaffhausen.....	8
2.2.2 Gemeinnützige Wohnbauträger in Schaffhausen .....	21
2.2.3 Städteigene Wohnliegenschaften .....	22
2.2.4 Einschätzung und Ausblick Schaffhauser Wohnungsmarkt.....	23
2.3 Parlamentarische Vorstösse.....	24
2.4 Weitere Initiativen zur Boden- und Liegenschaftspolitik .....	25
2.5 Kreditnorm Land- und Liegenschaften.....	25
2.6 Umfeld: Was machen andere? .....	26
2.6.1 Bund .....	26
2.6.2 Kanton Schaffhausen .....	26
2.6.3 Andere Städte.....	27
<b>3. Bisherige und aktuelle Politik des Stadtrates</b> .....	<b>29</b>
3.1 Wohnraumstrategie des Stadtrates .....	29
3.2 Massnahmen zur Förderung vielfältiger Wohnungen im Alter .....	29
3.3 Bisheriges Engagement für den gemeinnützigen Wohnungsbau .....	29
3.3.1 Vorzugskonditionen bei Baurechtsverträgen .....	30
3.3.2 Nutzung des Vorkaufsrechtes bei Gebäuden auf Baurechtsland .....	30
3.3.3 Übernahme von Gebäuden von Wohngenossenschaften mit Nachfolgeproblemen .....	31
3.3.4 Übernahme von durch Baugenossenschaften baurechts-belasteten Grundstücken.....	31
3.3.5 Abgabe von geeigneten Parzellen im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger.....	31
<b>4. Initiativen</b> .....	<b>32</b>
4.1 Volksinitiative «Für bezahlbaren Wohnraum» .....	32
4.1.1 Einreichung.....	32

4.1.2	Initiativtext.....	32
4.1.3	Verfahren.....	33
4.1.4	Gültigkeit.....	33
4.1.5	Einzelne Punkte der Initiative .....	34
4.1.6	Stellungnahme des Stadtrates.....	34
4.2	Volksinitiative «Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» .....	37
4.2.1	Einreichung.....	37
4.2.2	Initiativtext.....	37
4.2.3	Verfahren.....	37
4.2.4	Gültigkeit.....	38
4.2.5	Einzelne Punkte der Initiative .....	38
4.2.6	Stellungnahme des Stadtrates.....	39
<b>5.</b>	<b>Handlungsoptionen.....</b>	<b>41</b>
5.1	Vorzugskonditionen bei Baulandabgabe im Baurecht .....	41
5.2	Abgabe geeigneter Baurechts-Grundstücke an private Wohnbaugenossenschaften.....	41
5.3	Vernetzungs- und Informationsanlässe für gemeinnützige Wohnbauträger .....	42
5.4	Errichtung einer städtischen Wohnbaustiftung .....	42
5.5	Stadt als Drehscheibe für Liegenschaften mit Steuerungsfunktion .....	44
5.6	Stadt als Drehscheibe mit Anpassung des Rahmenkredites .....	45
5.7	Beiträge an private Wohnbaugenossenschaften .....	46
5.8	Darlehen und Bürgschaften an private Wohnbaugenossenschaften.....	46
5.9	Subjekthilfe: Wohngeld.....	47
<b>6.</b>	<b>Strategie zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus.....</b>	<b>48</b>

## 2. Ausgangslage

### 2.1 Umfeld und Grundlagen am Wohnungsmarkt

#### 2.1.1 Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt

Der Druck auf den Wohnungsmarkt in der Schweiz und auch in Schaffhausen hat in den letzten Jahren zugenommen.

Die Nachfrage ist gestiegen. Die wichtigsten Treiber dafür sind:

- Zuwanderung  
(hohe Löhne, hohe Lebensqualität, Personenfreizügigkeit)
- Veränderte Haushaltsformen  
(Trend zu Einpersonenhaushalte, Demografie)
- Gestiegenes Wohlstandsniveau  
(Nachfrage nach komfortablerem und grösserem Wohnraum)
- Verbesserte Verkehrsanbindungen an wirtschaftliche Zentren  
(Mobilität)

Gleichzeitig zeichnet sich eine Limitierung des Angebotes ab, insbesondere wegen der restriktiven Raumplanungspolitik<sup>1</sup> (Zersiedelung stoppen, Grünflächen erhalten).

In der Wahrnehmung vieler Bürgerinnen und Bürger bleiben die Löhne etwa gleich hoch, während Krankenkassenprämien und Wohnungsmieten steigen. Ebenfalls fehlt es an spezifischem Wohnraum (z.B. für Familien und ältere Menschen). Zusammen gibt dies bei vielen Menschen ein subjektives Unbehagen.

#### 2.1.2 Grundsätzliche Marktwirkungen

Eine höhere Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt steigert die Attraktivität von Investitionen und führt zu einer verstärkten Wohnbautätigkeit. Eine Bereinigung des Preisniveaus hat deshalb nicht nur negative Folgen (höhere Kosten für Mieterinnen und Mieter) sondern auch positive Effekte (angemessene Erneuerung des Wohnraumes).

#### 2.1.3 Wirkung des Schweizer Mietrechts auf Mietzinsen

Das Schweizer Mietrecht koppelt die Mietzinsentwicklung an den Referenzzinssatz des Bundes (früher: Hypothekarzinsatz der Kantonalbanken). Das führt dazu, dass Mietzinsanpassungen an den Marktwert grundsätzlich nur bei Mieterwechseln oder nach wertvermehrenden Investitionen möglich sind.

Im Umfeld der steigenden Marktpreise der letzten Jahre hat dies dazu geführt, dass zwischen den Bestandes- und Angebotsmieten eine spürbare Differenz entstand.

---

<sup>1</sup> Revidiertes Raumplanungsgesetz (RPG)

Verstärkend für diese Tendenz wirkt, dass mit neuen Angeboten aus Neubau- und Sanierungsprojekten häufig Wohnungen im oberen Segment auf den Markt kommen.

#### 2.1.4 Die Rolle von Wohnbaugenossenschaften

Wohnbaugenossenschaften spielen eine wichtige Rolle im Schweizer und auch im Schaffhauser Wohnungsmarkt, speziell bei der Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen und von Alterswohnungen.

Wohngenossenschafter pflegen häufig ein gemeinsames gesellschaftliches Leben und bilden Gemeinschaftszellen ähnlich wie in einem Verein, weshalb den Genossenschaften auch ein gesellschaftlicher Wert zugeschrieben werden kann.

Durch die Beteiligung als Genossenschafter sind die Bewohner einer Liegenschaft über das Mietverhältnis hinaus als "Miteigentümer" interessiert am Erhalt und der Weiterentwicklung der Liegenschaft. In diesem Sinne ist die Genossenschaft als Vorstufe zum Wohneigentum zu verstehen, wobei die Zugehörigkeit zur Genossenschaft schon mit geringem Kapital möglich ist.

#### 2.1.5 Grundsatzpositionen

Die Wohnungspolitik und die Rolle des Staates im Wohnungsmarkt wurden in den letzten Jahren kontrovers und emotional diskutiert.

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) forderte im März 2011 als flankierende Massnahme zur Personenfreizügigkeit ein stärkeres Engagement des Staates im Wohnungsmarkt<sup>2</sup>. In der Folge wurden auf Kantons- und Gemeindeebene entsprechende Vorstösse und Initiativen lanciert.

Während die sozialdemokratische Partei den Staat in der Wohnungspolitik in einer stärkeren Rolle sieht, beurteilen bürgerliche Parteien und Organisationen<sup>3</sup> dies als unnötige und teure Einmischung in den freien Markt.

---

<sup>2</sup> Resolution der SP Schweiz vom März 2011, [http://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/erschwinglicher\\_wohnraum\\_fuer\\_alle\\_2011.pdf](http://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/erschwinglicher_wohnraum_fuer_alle_2011.pdf)

<sup>3</sup> Diskussionspapier des liberalen Think Tanks Avenir Suisse mit dem Titel «Wanderung, Wohnen und Wohlstand – Der Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderungsdebatte», [http://www.avenir-suisse.ch/wp-content/uploads/2011/07/AS\\_DP-Wohnungsmarkt\\_110712-1.pdf](http://www.avenir-suisse.ch/wp-content/uploads/2011/07/AS_DP-Wohnungsmarkt_110712-1.pdf)

### 2.1.6 Forderungen im Zusammenhang mit staatlichen Eingriffen in den Wohnungsmarkt

Mit Fördermassnahmen und anderen Engagements der öffentlichen Hand im Wohnungsmarkt lassen sich folgende Ziele verbinden:

- Schaffung und Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum
- Durchmischung Quartiere  
(keine verwahrlosten oder kinderlosen Quartiere)
- Schaffung von spezifischem Wohnraum, insbesondere altersgerechter Wohnungen
- Verhinderung der Anziehung finanzschwacher Zuzüger  
(keine Fehlanreize für Sozialtourismus)

### 2.1.7 Begriffsklärungen

Unter dem Begriff «gemeinnütziger Wohnungsbau» versteht man Wohnungsbau, der sich nach dem Prinzip der Kostenmiete (kein oder nur geringfügiger Gewinn) und dem dauerhaften Spekulationsentzug orientiert.

Der Begriff «sozialer Wohnungsbau» wurde in der Schweiz früher synonym gebraucht für den «gemeinnützigen Wohnungsbau». In der Stadtverfassung<sup>4</sup> sowie im Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb<sup>5</sup> wird der Begriff «sozialer Wohnungsbau» verwendet, gemeint ist jedoch der «gemeinnützige Wohnungsbau».

Im Gegensatz zum «gemeinnützigen Wohnungsbau» oder «sozialem Wohnungsbau» geht es beim «Sozialwohnungsbau» um Wohnungen für sozial bedürftige Einwohnerinnen und Einwohner. Die Stadt Schaffhausen unterhält keine eigenen Sozialwohnungen, weil dies aufgrund des tiefen Preisniveaus in Schaffhausen nicht nötig ist. Im Bedarfsfall mietet die Stadt von Dritten eine kleine Anzahl (aktuell 13) Wohnungen an. Darin wohnen Menschen, die Sozialhilfe beziehen und auf dem freien Wohnungsmarkt keine Aussicht auf eine Wohnung haben. Darüber hinaus unterhält die Stadt eine Liegenschaft auf dem Geissberg als Notunterkunft für vorübergehend Obdachlose («Betreutes Wohnen Geissberg»). Im Mühlental kaufte die Stadt im Jahre 2014 eine Liegenschaft für die Unterbringung von Asylbewerbern.

Gemeinnützige Wohnungen, wie sie typischerweise von Wohnbaugenossenschaften (WBG) angeboten werden, bieten in der Regel keine Wohnungen im untersten Preissegment. Bei gemeinnützigen Wohnungen kann es sich durchaus auch um gehobenen Wohnraum handeln. Durch das Prinzip der Kostenmiete (kein oder nur geringfügiger Gewinn) sind die Mieten aber tiefer als bei kommerziellen Vermietern am Markt, insbesondere weil marktbedingte Preissteigerungen nicht nachvollzogen werden.

---

<sup>4</sup> Stadtverfassung vom 25. September 2011, RSS 100.1, Art. 44 lit. d)

<sup>5</sup> Beschluss der Einwohnergemeinde über einen Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb, RSS 1050.7

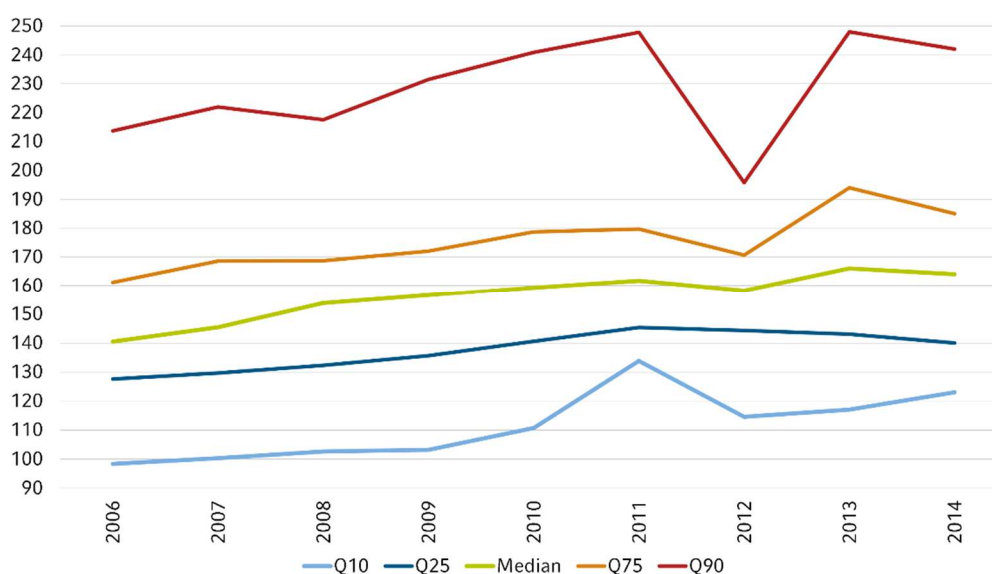
## 2.2 Schaffhauser Wohnungsmarkt

### 2.2.1 Entwicklung Wohnungsmieten Schaffhausen

Um die Diskussion und die politische Entscheidung auf Fakten abstützen zu können, sind in diesem Kapitel relevante Statistiken zum Schaffhauser Wohnungsmarkt zusammen gestellt.

#### 2.2.1.1 Entwicklung Bestandesmieten

**Abb. 1: Entwicklung der Bestandesmieten in Franken pro m<sup>2</sup> und Jahr nach Preissegmenten (Basis: Liegenschaftsdaten).**



Quelle: Marktbericht der IAZI AG vom 31.03.2015 im Auftrag der Stadt Schaffhausen

Die Mietpreise in Abb. 1 zeigen die Bestandesmieten<sup>6</sup> in der Stadt Schaffhausen. Die Daten basieren auf Auswertungen der Mietpreise von Liegenschaften, die der Renditeerzielung dienen. Die Mietdaten stammen aus dem IAZI Swiss Property Benchmark®. Für die Stadt Schaffhausen waren durchschnittlich 46 Beobachtungen seit 2006 vorhanden.

Die Bestandesmieten haben sich seit 2006 positiv entwickelt. In 2014 lag der Median<sup>7</sup> der Mietpreise der untersuchten Bestandesmietverträge bei 164 Franken pro m<sup>2</sup> und Jahr. Der Höhepunkt der Mieten im Median

<sup>6</sup> Bestandesmieten = Mieten von bestehenden Mietverträgen; Angebotsmieten = Mieten von neu angebotenen Wohnungen.

<sup>7</sup> Median: Der Median ist die Mitte einer Zahlengruppe. Das heisst, dass die Hälfte der Wohnungen teurer als der Median und die Hälfte der Wohnungen günstiger als der Median sind.



wurde im 2013 mit 166 Franken pro m<sup>2</sup> und Jahr erreicht. Seit 2013 sind die Mietpreise aller Quantile<sup>8</sup> leicht rückläufig, mit Ausnahme des Q10.

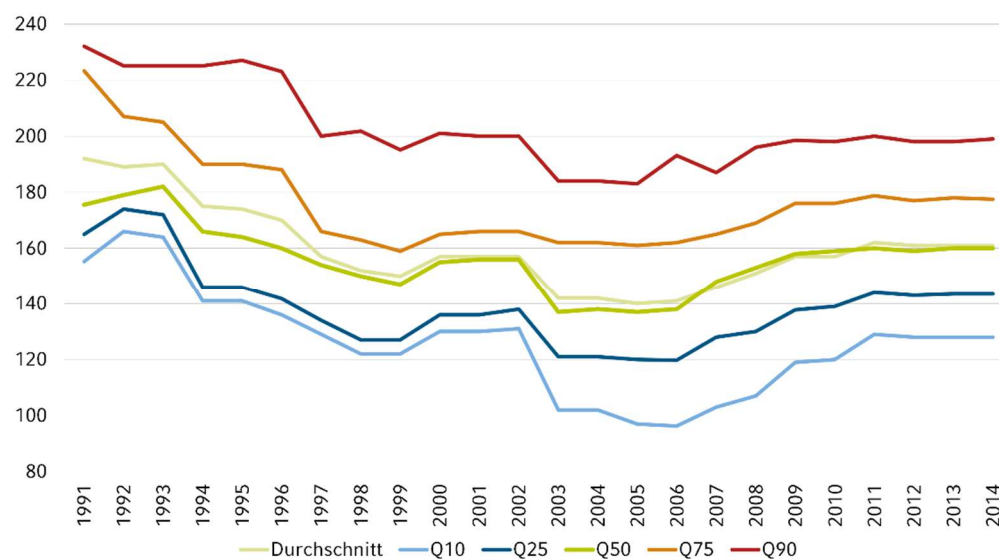
Folgende Tabelle zeigt die durchschnittlichen Mietpreise nach Wohnungsgrösse (Bestandesmieten, Datenbasis: Liegenschaftsdaten):

Wohnung	Altbau, nicht saniert		Altbau, saniert		Neubau	
	Fr./Mt.	Fr./m <sup>2</sup>	Fr./Mt.	Fr./m <sup>2</sup>	Fr./Mt.	Fr./m <sup>2</sup>
2 Zimmer	780	160	780	160	990	200
3 Zimmer	960	140	1'000	150	1'220	180
4 Zimmer	1'120	130	1'170	140	1'430	170
5 Zimmer	1'270	130	1'330	130	1'620	160

Quelle: Marktbericht der IAZI AG vom 31.03.2015 im Auftrag der Stadt Schaffhausen

Auffallend sind die geringen Preisunterschiede zwischen sanierten und unsanierten Altbauten.

**Abb. 2: Entwicklung der Bestandesmieten in Franken pro m<sup>2</sup> und Jahr nach Preissegmenten (Basis: Vertragsdaten)**



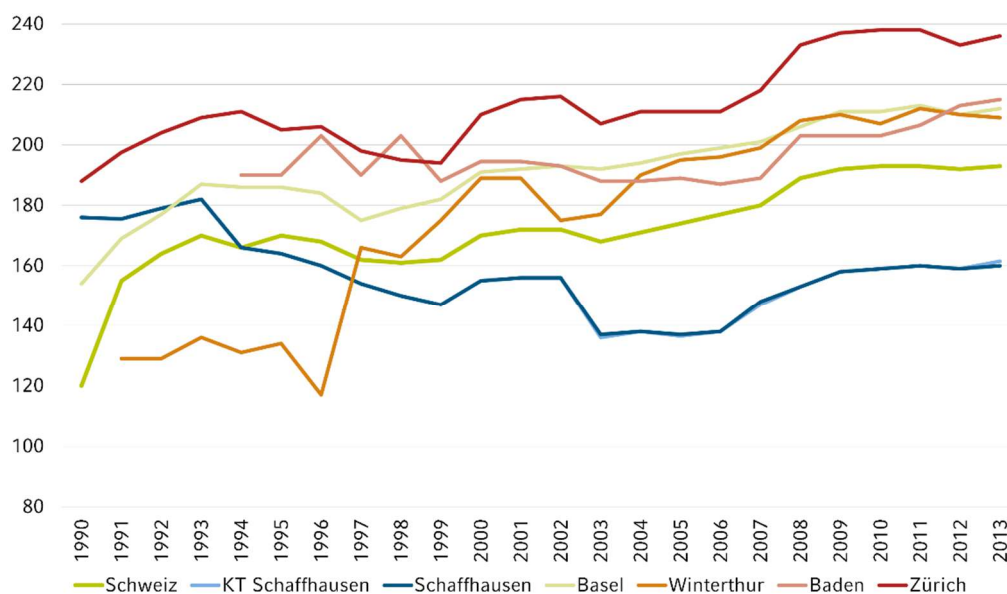
Quelle: Marktbericht der IAZI AG vom 31.03.2015 im Auftrag der Stadt Schaffhausen

In Abb. 2 sind ebenfalls die Bestandesmieten gezeigt. Die Auswertung wurde im Gegensatz zur vorangehenden Grafik (Abb. 1) auf Vertragsebene des IAZI-Datenpools durchgeführt. Auf Vertragsebene waren z.B.

<sup>8</sup> Quantile: Die Quantile (Q10, Q25, Q75, Q90) beziehen sich auf die unteren 10% und 25% bzw. die oberen 75% und 90% der Mietpreise. Beispiel: Q10 = 10% aller Werte liegen unterhalb dieser Grenze.

im Jahr 2014 über 1'000 Beobachtungen für die Stadt Schaffhausen vorhanden. Die Analyse auf Vertragsebene hat mehr Datenpunkte als eine Analyse auf Liegenschaftsebene, weshalb die Ergebnisse variieren. Durch den höheren Detaillierungsgrad der Vertragsanalysen haben die einzelnen Quantile einen ähnlichen Verlauf auf unterschiedlichen Niveaus. Es zeigt sich, dass die Bestandesmieten im Median, als auch im Durchschnitt von 2013 bis 2014 gleich geblieben sind.

**Abb. 3: Entwicklung der Bestandesmieten in Franken pro m<sup>2</sup> und Jahr im Städtevergleich (Vertragsdaten)**

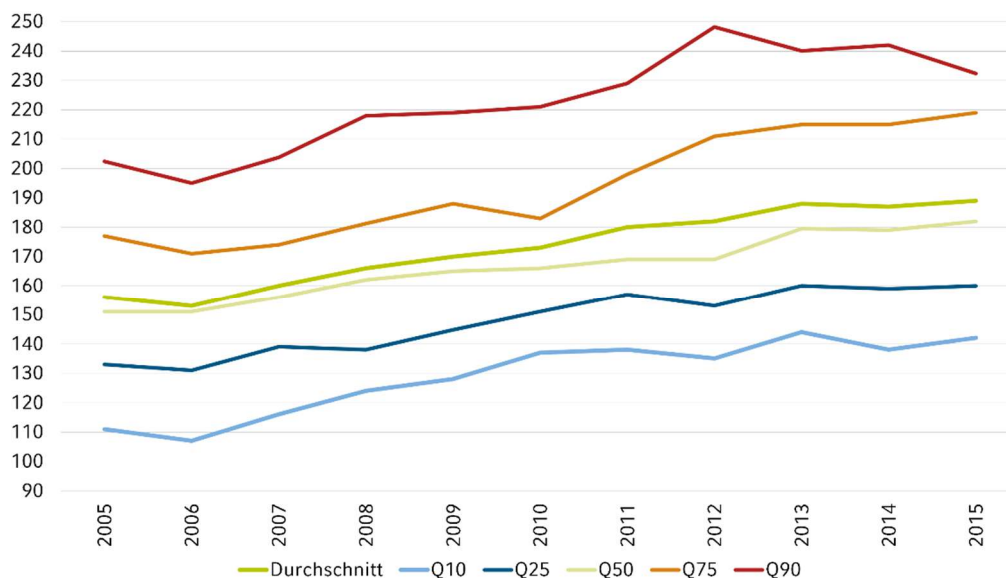


Quelle: Marktbericht der IAZI AG vom 31.03.2015 im Auftrag der Stadt Schaffhausen

Abbildung 3 zeigt jeweils den Median der Bestandesmieten auf Vertragsebene. Vergleicht man die Bestandesmieten der ausgewählten Städte, wird ersichtlich, dass Schaffhausen seit ca. 20 Jahren unter dem Niveau der Schweiz und der Vergleichsstädte liegt. Die Bestandesmieten in Schaffhausen sind 1993 stark gesunken und 1994 unter das Schweizer Niveau gefallen. Sie sind bis 1999 weiter abgefallen. Von 2002 bis 2003 sind die Bestandesmieten in Schaffhausen nochmals gefallen. Seit etwa 2006 orientieren sie sich wieder am Schweizer Mietpreisverlauf. Sie liegen insgesamt weit unter dem Niveau der veranschaulichten Vergleichswerte.

## 2.2.1.2 Entwicklung Angebotsmieten

**Abb. 4: Entwicklung der Angebotsmieten in Franken pro m<sup>2</sup> und Jahr nach Preissegmenten (Basis: Liegenschaftsdaten)**



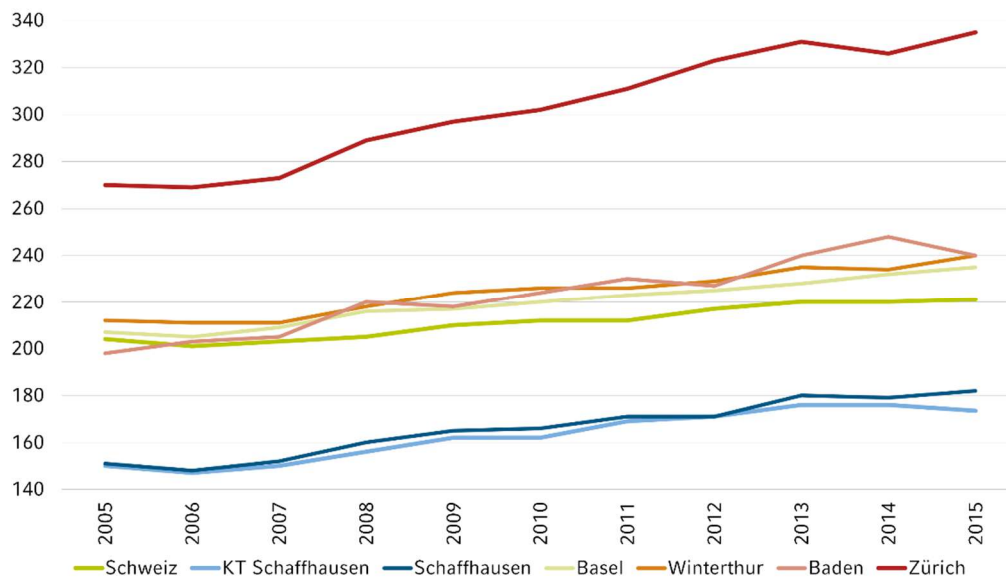
Quelle: Marktbericht der IAZI AG vom 31.03.2015 im Auftrag der Stadt Schaffhausen

Die Angebotsmieten in der Stadt Schaffhausen sind in den vergangenen Jahren mit zwischenzeitlich schwachen Einbrüchen von 2013 bis 2014 (-0.3%) im Median kontinuierlich gestiegen. Die höchsten Rückgänge von 2013 bis 2014 entfielen auf das Quantile Q10 (-4.2%). 2014 liegt der Median der Angebotsmietpreise bei 179 Franken pro m<sup>2</sup> und Jahr.

Die Daten von 2015 weisen einen leichten Anstieg der Angebotsmieten aus. Der Median stieg von 2014 bis 2015 um 1.7%. Lediglich bei den teuersten Wohnungen (Q90) sind die Angebotsmieten von 2014 bis 2015 um 4% gesunken. Insgesamt sind die Angebotsmieten von 2013 bis 2015 im Median (+1.4%) und im Durchschnitt (+0.5%) nur geringfügig gestiegen. Die höchsten Rückgänge von 2013 bis 2015 entfielen wiederum an die Quantile Q90 (-3.2%) und Q10 (-1.4%).

Die Daten in 2015 basieren auf deutlich weniger Beobachtungen der Angebotsmieten als die der Vorjahre, was die Aussagekraft für 2015 einschränkt. Für das Jahr 2014 waren es über 2'000 Beobachtungen, während im Jahr 2015 über 100 vorhanden waren.

**Abb. 5: Entwicklung der Angebotsmieten in Franken pro m<sup>2</sup> und Jahr im Städtevergleich**



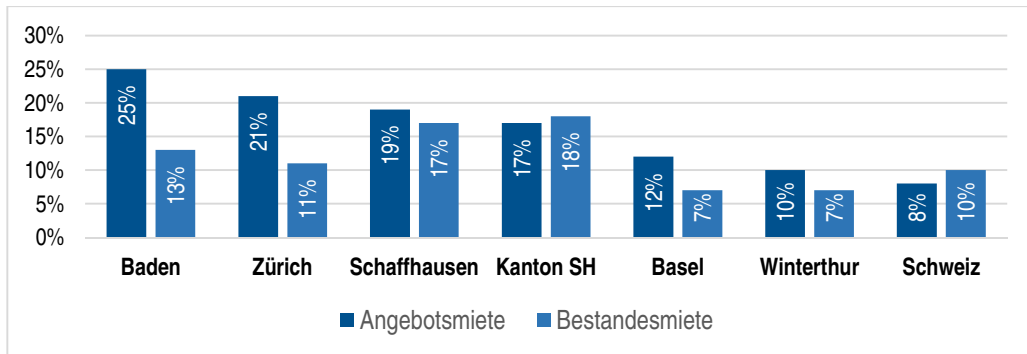
Quelle: Marktbericht der IAZI AG vom 31.03.2015 im Auftrag der Stadt Schaffhausen

Die Angebotsmieten in Schaffhausen liegen deutlich unter dem Niveau der Gesamtschweiz. Abbildung 5 zeigt den Median der Angebotspreise ausgewählter Vergleichsstädte. Die Stadt Schaffhausen ist leicht über dem Median des Kantons Schaffhausen. Zwischen der Stadt und dem Kanton ist ein leichtes Auseinanderdriften zu erkennen. Das städtische Mietpreinsniveau liegt 2014 ca. 1.7% höher als das des Kantons. Die Anzahl an Beobachtungen der Angebotsmieten für die Stadt Schaffhausen liegt in 2014 bei über 2'000, die des Kantons bei ca. 3'500 Beobachtungen.

Die Städte Basel, Winterthur und Baden liegen in etwa beim Schweizer Median. Zürich ist auf einem deutlich höheren Niveau. Die prozentuale Veränderung von 2005 bis 2015 zeigt, dass die Angebotsmieten in Schaffhausen, Baden und Zürich ähnlich stark angestiegen sind. Der ähnlich starke Anstieg könnte auf die Nähe von Baden und Schaffhausen zu Zürich zurückzuführen sein. In Bezug auf den absoluten Bevölkerungsbestand der Städte sind Schaffhausen und Baden am ehesten vergleichbar. Schaffhausen hat jedoch ca. doppelt so viele Einwohner wie Baden.

Die Steigerung bei den Angebotsmieten (Median) betrug in Schaffhausen von 2012 bis 2013 6.2%, bei den Bestandesmieten (Median) lediglich 0.6%. Von 2013 bis 2014 war ein Rückgang bei den Angebotsmieten erkennbar (-0.3%), während die Bestandesmieten unverändert blieben (0.0%).

**Abb. 6: Steigerung der Angebots- und Bestandsmieten 2005-2014 im Städtevergleich**

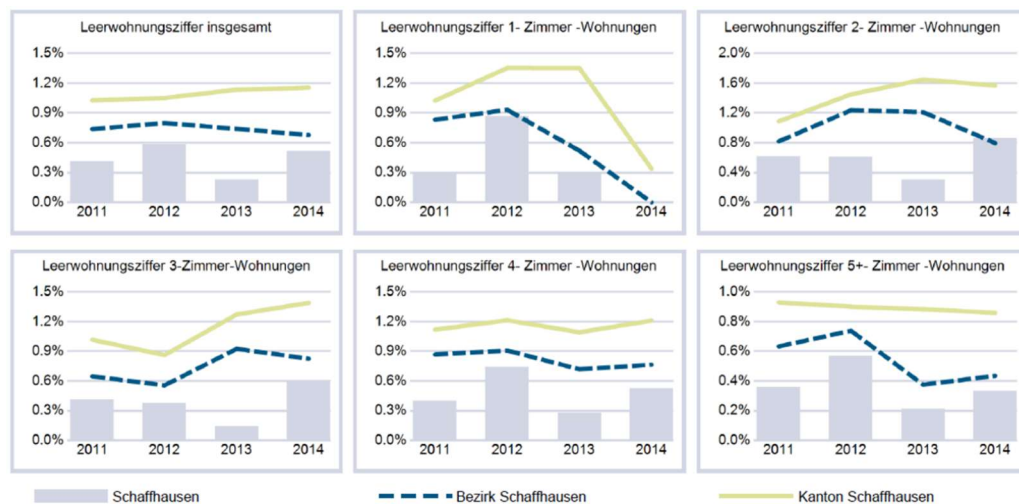


Quelle: Marktbericht der IAZI AG vom 31.03.2015 im Auftrag der Stadt Schaffhausen

Im Städtevergleich wird deutlich, dass Schaffhausen ausgehend von einem tiefen Niveau zwischen 2005 und 2014 eine überdurchschnittliche Entwicklung verzeichnete.

### 2.2.1.3 Leerwohnungsziffern

**Abb. 7: Leerziffern für Wohnungen nach Anzahl Zimmer**



Quelle: Marktbericht der IAZI AG vom 31.03.2015 im Auftrag der Stadt Schaffhausen  
Der Bezirk Schaffhausen umfasst den Hauptteil des Kantons (ohne oberer und unterer Kantenteil).

Die gesamte Leerwohnungsziffer<sup>9</sup> in der Stadt Schaffhausen betrug im Jahr 2014 0.5%. Die Leerwohnungsziffer hat sich von 0.2% im Jahre

<sup>9</sup> Definition der Leerwohnungsziffer gemäss Bund: Die Leerwohnungszählung wird seit 1974 nach Vorgaben des Bundes durchgeführt und erfasst bei allen Gemeinden die am 1. Juni leer stehenden Wohnungen, die entweder zur Miete oder zum Kauf angeboten werden. Leerwohnungen, die zwar unbewohnt, jedoch schon vermietet oder verkauft sind, werden nicht erfasst.

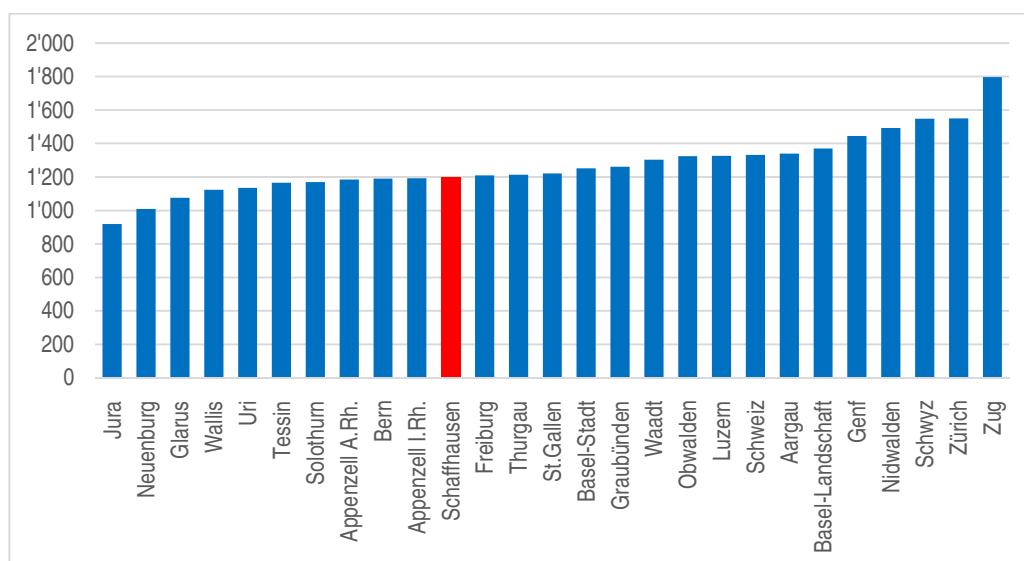
2013 um 0.3% erhöht. Sie liegt unter dem Durchschnitt der Gesamtschweiz (2013: 0.94%; 2014: 1.08%). Der Leerstand der 1-Zimmer-Wohnungen ist seit 2012 stark zurück gegangen und lag im Jahre 2014 bei 0.0%. Der höchste Leerstand ist bei den 2-Zimmer-Wohnungen mit 0.9% (2014) zu verbuchen.

Die Verwendung der Kennzahl Leerwohnungsziffer wird unter Immobilieneinfachleuten kontrovers diskutiert. Die Leerstandsziffern erwecken den Eindruck, das Mietwohnungsangebot in der Stadt Schaffhausen sei so gut wie nicht existent (0.5% = 80 Wohnungen).

Als aussagekräftiger gilt die Kennzahl Angebotsquote, welche den Anteil der zu einem bestimmten Zeitpunkt angebotenen Wohnungen im Verhältnis des Gesamtwohnungsbestandes angibt. Eine Suche auf dem Internetportal homegate.ch (Stichtag 7. April 2015) ergibt 211 Objekte. Das tatsächliche Angebot ist also allein auf dieser Plattform 2.6-mal grösser, als man es aufgrund der Statistik annehmen müsste. Geht man sodann davon aus, dass im Internet etwa die Hälfte aller Wohnungen angeboten wird, verdoppelt sich das Angebot. Damit wäre das Wohnungsangebot am Tage der Veröffentlichung der Leerwohnungsziffer mehr als 5.2-mal so hoch gewesen wie der statistisch erfasste Leerwohnungsbestand. Das zeigt eindrücklich, wie wenig aussagekräftig die Leerstandsziffer ist. In einem perfekt funktionierenden Wohnungsmarkt braucht es keine leeren Wohnungen. Was es braucht sind Wohnungsangebote. Den Wohnungssuchenden interessiert es nicht, ob die Wohnung im Zeitpunkt in welchem er sucht, leer steht. Ihm genügt es vielmehr, wenn die gewünschte Wohnung auf den Zeitpunkt geräumt wird, auf den er sie zu mieten gedenkt. Zwischen dem Auszug des bisherigen Bewohners und dem Einzug des neuen Mieters braucht die Wohnung demzufolge nicht im eigentlichen Sinne leer zu stehen.

#### 2.2.1.4 Vergleich Wohnungsmieten nach Kantonen

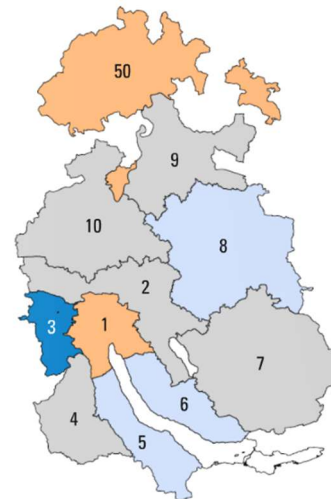
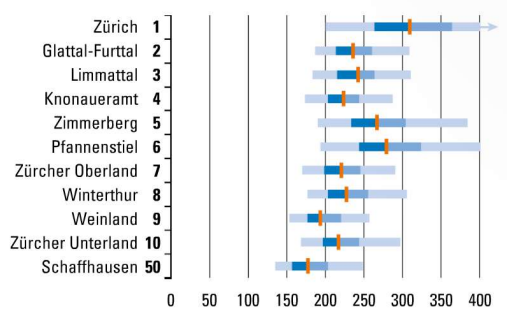
**Abb. 8: Durchschnittliche Mietpreise in Franken nach Kantonen 2013**



Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistisches Lexikon <http://www.bfs.admin.ch/>

## 2.2.1.5 Wohnungspreise in der Zürcher Agglomeration

**Abb. 9: Entwicklung und Vergleich Preisniveau für Mietwohnungen in der Agglomeration Zürich im 4. Quartal 2014 in Franken pro m<sup>2</sup> und Jahr nach MS-Regionen<sup>10</sup>**



Quelle: Immo Monitoring von Wüest & Partner, Version 2, Frühling 2015

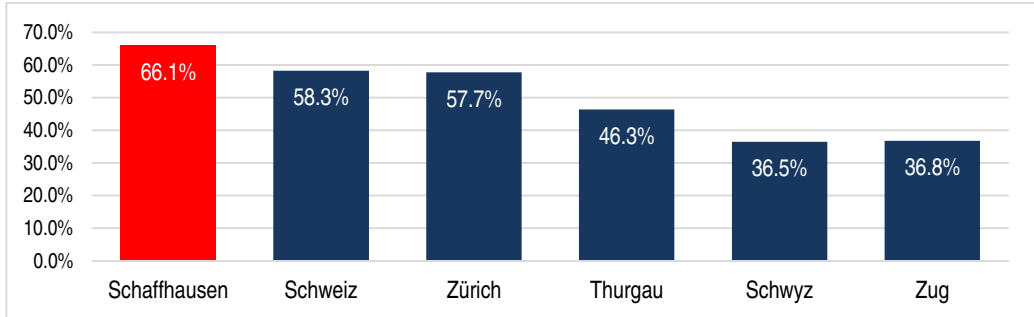
Im Vergleich zur Schweiz:  
● Stark überdurchschnittlich  
● Unterdurchschnittlich  
● Durchschnittlich  
● Stark unterdurchschnittlich

Die aktuellste Ausgabe der Publikation «Immo Monitoring» von Wüest und Partner zeigt, dass Wohnungsmieten in Schaffhausen im Vergleich mit der Zürcher Agglomeration sehr günstig sind, jedoch im 4. Quartal 2014 eine überdurchschnittliche Preisentwicklung stattgefunden hat.

<sup>10</sup> Die MS-Region 50 entspricht dem Kanton Schaffhausen (siehe Karte)

## 2.2.1.6 Altwohnungsbestand

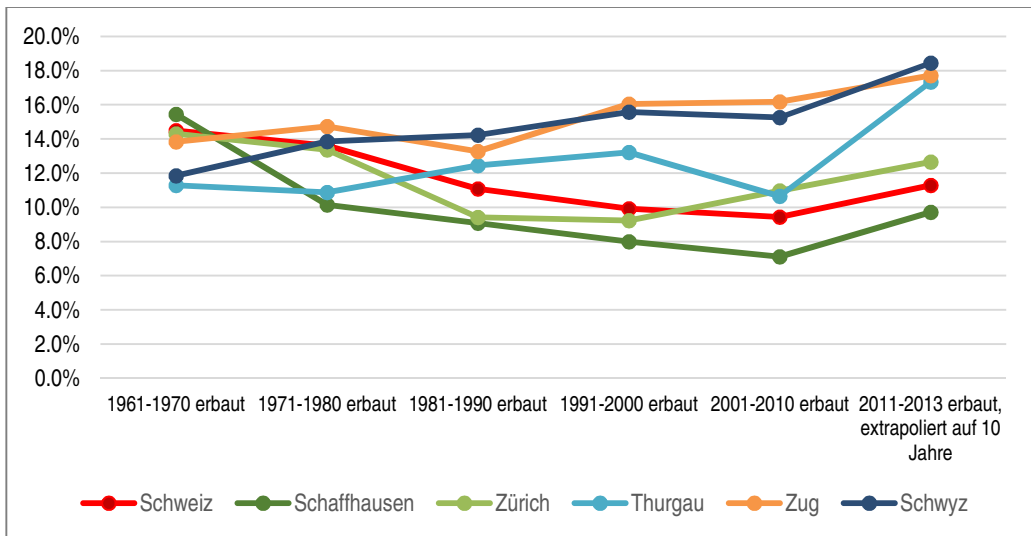
**Abb. 10: Altwohnungsbestand ausgesuchter Kantone  
(Anteil der vor 1980 gebauten Wohnungen am Gesamtbestand)**



Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistisches Lexikon <http://www.bfs.admin.ch/>

Der Kanton Schaffhausen verfügt über einen überdurchschnittlich hohen Altwohnungsbestand. Die Wohnungsbautätigkeit war in den letzten 35 Jahren unterdurchschnittlich.

**Abb. 11: Anteil des neu gebauten Wohnungsbestandes  
ausgesuchter Kantone nach Jahrzehnten**



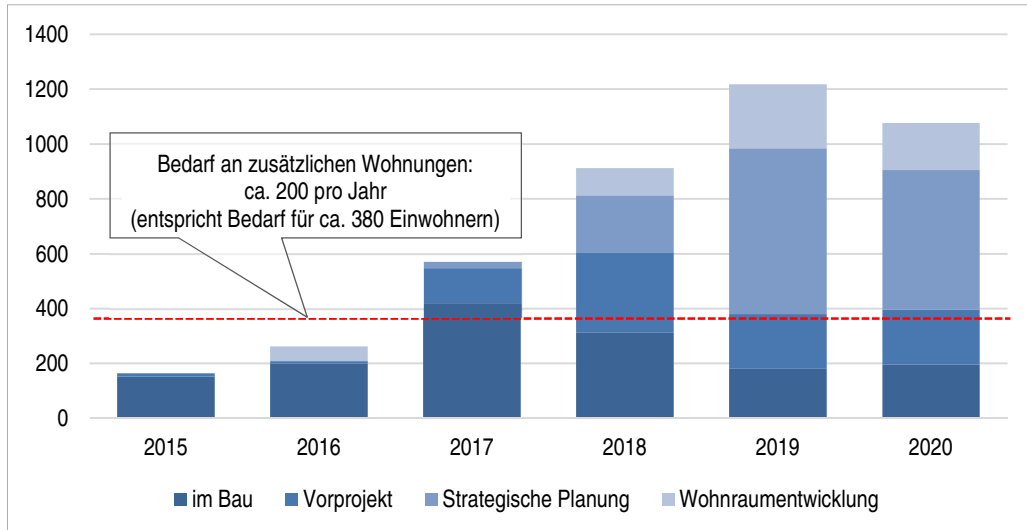
Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistisches Lexikon <http://www.bfs.admin.ch/>

Seit den 80er-Jahren war die Wohnbautätigkeit im Kanton Schaffhausen gemessen am Gesamtbestand rückläufig. Im letzten Jahrzehnt zeichnet sich eine Trendwende ab.



### 2.2.1.7 Entwicklung der Wohnbautätigkeit

**Abb. 12: Geplante Wohnbauprojekte nach Anzahl Einwohnern in der Stadt Schaffhausen**



Quelle: Stadtplanung Schaffhausen

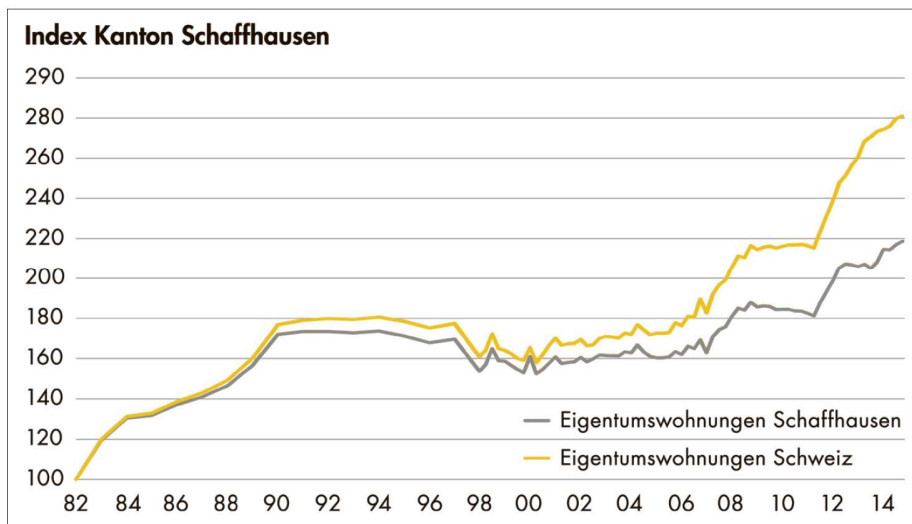
Aktuell besteht in Schaffhausen eine unterdurchschnittliche Wohnbautätigkeit. Das zukünftige Potential (siehe Abbildung 12) ist noch erheblich. Ob und wann das Potential realisiert wird ist schwer abschätzbar, es handelt sich vollumfänglich um private Projekte. Für die kommenden Jahre ist aber anzunehmen, dass ein grosses Neubauvolumen durch private Projekte realisiert wird.

Die aktuelle Bautätigkeit ist mehrheitlich auf die demografische Veränderung der bestehenden Stadtbevölkerung zurückzuführen. Die Anzahl Personen pro Haushalt nimmt stetig ab, der Flächenbedarf pro Person aber stetig zu. Das Verhältnis Eigenbedarf zu Zuzüger beträgt ca. 2/3 zu 1/3. Durch den Trend zu grösseren Wohnungen mit weniger Zimmern (Demografie, mehr Einzelhaushalte) und der Zuwanderung schätzt die Stadtplanung den Bedarf auf mindestens 200 zusätzliche Wohnungen pro Jahr.

### 2.2.1.8 Preisentwicklung Eigentumswohnungen

Die Preise fürs Wohnen haben sich – gemessen am Eigenheimindex<sup>11</sup> – in Schaffhausen unterdurchschnittlich entwickelt.

**Abb. 13: Indexentwicklung Eigentumswohnungen Kanton Schaffhausen**



Quelle: IAZI, Sonderbeilage der Schaffhauser Nachrichten vom 14. November 2014, Beilage Bauen und Wohnen, Seite 3, Bericht von Stefan Klaiber (Stellvertretender Direktor und Leiter der Abteilung Immobilien-Investoren bei der Schaffhauser Kantonalbank)

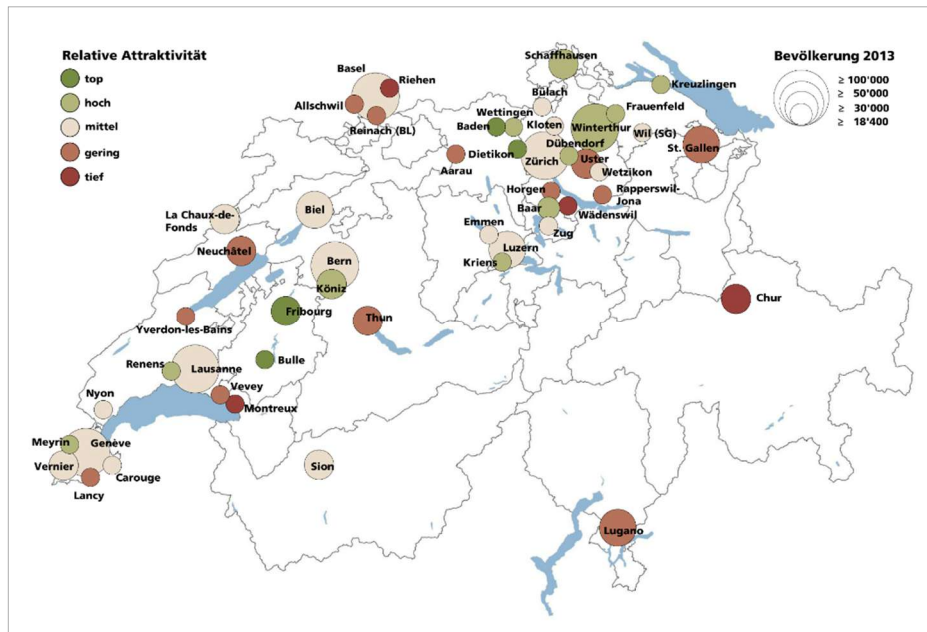
Der Schweizer Index übersteigt denjenigen des Kantons in einer längeren Zeitspanne deutlich. Seit der Jahrtausendwende haben beispielsweise die Preise für Eigentumswohnungen schweizweit um rund 70% zugelegt. Im Vergleich zum Kanton Schaffhausen, welcher in der gleichen Zeitspanne einen Anstieg von 36 Prozent verzeichnete, liegt die nationale Wachstumsrate damit beinahe doppelt so hoch (Stefan Klaiber, SN vom 14. November 2014).

<sup>11</sup> Seit dem Frühjahr 2007 publiziert IAZI im Auftrag der Schaffhauser Kantonalbank, speziell für den Kanton Schaffhausen ein Immobilienpreisindex. Als Grundlage für die Indexberechnung sowie für die Bewertung auch einzelner Objekte dienen IAZI anonymisierte Angaben von Banken, Versicherungen und Pensionskassen zu effektiven Handänderungen. Die Zahlen stützen sich also nicht auf in Inseraten publizierte Wunschpreise. IAZI deckt mit seinen Erhebungen über 60 Prozent der Liegenschaftstransaktionen in der Schweiz ab, was mehr als 25 000 Handänderungen pro Jahr entspricht. Die Bewertung der Immobilien erfolgt nach der hedonischen Methode, womit der Einfluss von Objekt- und Lagefaktoren auf die Marktpreise gemessen wird. Für weitere Informationen siehe <https://www.shkb.ch/immobilien/themen/eigenheim-index/>.

### 2.2.1.9 Investitionsattraktivität

Im Umfeld der Negativzinsen suchen Anleger Möglichkeiten für Investitionen. In diesem Zusammenhang hat die UBS am 25. März 2015 eine Publikation veröffentlicht, in der die Attraktivität der 50 grössten Schweizer Städte zum Erwerb von Wohneigentum zum Zweck der Vermietung (Buy-to-let) ausgewiesen wird.

**Abb. 14: Investitionsattraktivität der 50 grössten Schweizer Städte**



Quelle: UBS Chief Investment Office WM, Publikation «Schweizer Immobilien – Buy-to-let – wo investieren?» vom 25. März 2015

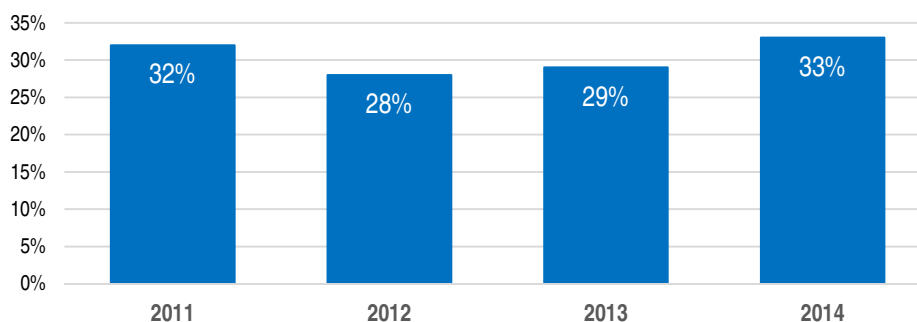
Die Stadt Schaffhausen erzielt mit einer Bruttoanfangsrendite<sup>12</sup> von 4.0% das Prädikat «hohe Attraktivität», das beutet zusammen mit Kreuzlingen Rang 5 unter den 50 grössten Schweizer Städten.

<sup>12</sup> Zur Bestimmung der attraktivsten Orte werden die impliziten Bruttoanfangsrenditen (Bruttomieten dividiert durch den Angebotspreise für Eigentumswohnungen) mit den jeweiligen lokalen Marktrisiken bzw. den lokalen fundamentalen Aussichten verglichen.

### 2.2.1.10 Zuzugsquote Sozialhilfebezügler

Von den neu eröffneten Fällen in der Sozialhilfe der Stadt Schaffhausen (jeweils zwischen 250 und 300 pro Jahr) waren beim Eröffnen des Dossiers in den letzten Jahren zwischen 28% und 33% weniger als zwei Jahre in der Stadt wohnhaft. Der Schweizer Durchschnitt liegt bei 20%.

**Abb. 14: Zuzugsquote Sozialhilfebezügler**  
(Anteil der Neuanmeldungen mit weniger als 2 Jahre Wohnsitzdauer in der Stadt)



Ursache des überdurchschnittlich hohen Zuzugs ist der sehr günstige Wohnraum in Schaffhausen, vor allem auch wegen des hohen Altwohnungsbestandes. Das zeigt die Analyse des Sozialreferates<sup>13</sup>. Die Stadt Schaffhausen untersucht regelmässig Auffälligkeiten bei Wohnungsvermietern. Bei einer Häufung von Vermietungen an Sozialhilfeempfänger wird der Kontakt zu den Vermietern gesucht.

Die überdurchschnittliche Zuzugsquote von Sozialhilfebezügern lässt Rückschlüsse auf das überdurchschnittliche Angebot preisgünstiger Wohnungen, insbesondere an weniger attraktiven Lagen, zu. Der gemeinnützige Wohnungsbau zielt jedoch nicht auf diese Klientel. Im Vordergrund steht eine Durchmischung von Quartieren und Bewohnenden. In den Wohnungen der Genossenschaften ist ein verschwindend kleiner Anteil Sozialhilfebezügler.

---

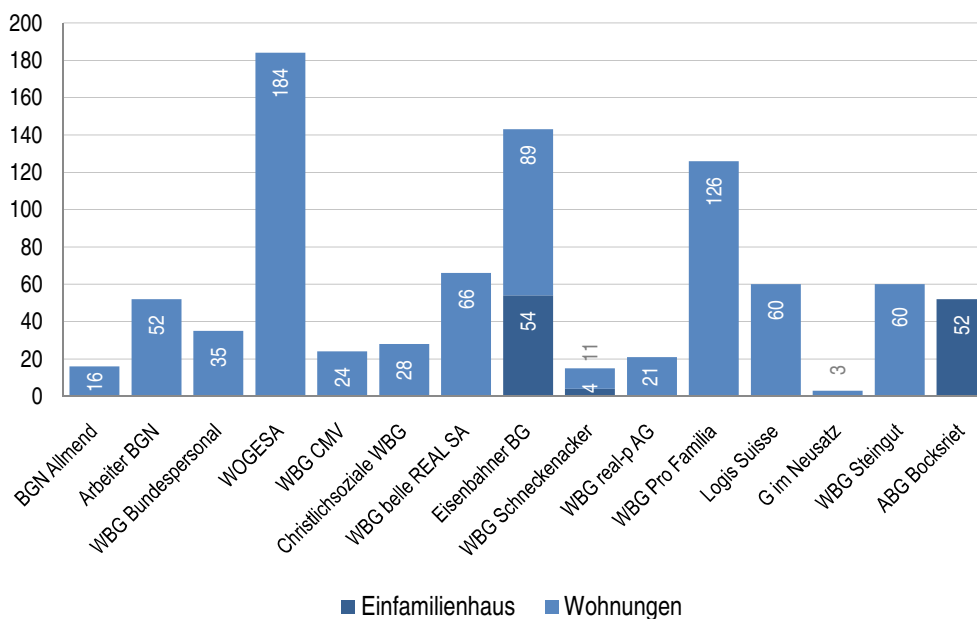
<sup>13</sup> Vgl. Protokoll der GPK-Sitzung vom 26. September 2014

## 2.2.2 Gemeinnützige Wohnbauträger in Schaffhausen

### 2.2.2.1 Bestand gemeinnütziger Wohnungen in Schaffhausen

Der Stadt Schaffhausen sind aktuell<sup>14</sup> insgesamt 15 gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften bekannt, die zusammen 775 Wohnungen und 110 Einfamilienhäuser bewirtschaften.

**Abb. 15: Anzahl Wohnungen und Einfamilienhäuser von privaten, gemeinnützigen Trägern in Schaffhausen**



Quelle: Bericht von B. Häberli im Auftrag des Finanzreferates vom 27.02.2014 mit Aktualisierungen nach den Übernahmen der Liegenschaften der Wohnbaugenossenschaften Talberg, Sennenwiese und Buchthalen.

Zusammen ergibt dies zum Erhebungszeitpunkt einen Anteil von 4.6% am gesamten Schaffhauser Wohnungsbestand (inkl. Einfamilienhäuser).

Die Wohngenossenschaften sind in einem Verband organisiert. Wohnbaugenossenschaften Schweiz ist die Dachorganisation von etwa 1'000 Wohnbaugenossenschaften und weiteren gemeinnützigen Wohnbauträgern. Im Kanton Schaffhausen besteht ein Regionalverband. Weitere Informationen: <http://www.wbg-sh.ch>.

<sup>14</sup> Bei der Erhebung konnten nur Wohnbaugenossenschaften berücksichtigt werden, die entweder über den Dachverband organisiert sind oder von vergünstigtem städtischem Baurechtsland profitieren. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass weitere Genossenschaften bestehen, die der Stadt nicht bekannt sind.

### 2.2.2.2 Entwicklung privater Baugenossenschaften

Die Schaffhauser Wohnbaugenossenschaften sind in unterschiedlicher Verfassung.

Viele Wohngenossenschaften sehen sich mit Nachfolgeproblemen konfrontiert: Die Vorstände sind oft überaltert und die Suche nach motivierten Nachfolgerinnen und Nachfolgern gestaltet sich schwierig.

Die Wohnbaugenossenschaft Steingut plant in Schaffhausen ein Neubauprojekt mit 13 Wohnungen.

Die Logis Suisse, eine schweizweit tätige Wohngesellschaft in der Rechtsform der AG, verfügt in der Region Schaffhausen bereits über 371 Wohnungen in sechs Überbauungen<sup>15</sup> und beabsichtigt diese zu erneuern. Schweizweit plant die Logis Suisse die Erweiterung ihres Liegen-schaftenparks um jährlich 25 bis 30 Mio. Franken.

### 2.2.3 Städteigene Wohnliegenschaften

Die Stadt Schaffhausen ist Eigentümerin von folgenden Wohnliegenschaften:

Liegenschaft	Anzahl Wohnungen			
	Kostenmiete	Marktmiete	Spezialmiete	Total
<b>Furkastrasse 6-16</b> Kauf von der Baugenossenschaft Talberg durch Vorkaufsrecht im Jahre 2012 für 4.6 Mio. Fr.	36			
<b>Sennereistrasse 92/94</b> <b>Fulachstrasse 251/253/255/257</b> Kauf von der Baugenossenschaft Sennewiese nach Nachfolgeproblemen im Jahre 2014 für 6.6 Mio. Fr.	36			
<b>Furkastrasse 1/3</b> <b>Buchthalerstrasse 93/95/97/99</b> Kauf von der Baugenossenschaft Buchthalen nach Nachfolgeproblemen im Jahre 2014 für 5.7 Mio. Fr.	25			
<b>Schlössliweg (6, 8, 10)</b>		14		
<b>Finsterwaldstrasse 88</b>		8		
<b>Hochstrasse 125, 129, 131</b>		2		
<b>Haus zum Ritter, Münstergasse 30</b>		2		
<b>Rheinhaldenstrasse 60</b>		4		
<b>EFH Rheinhaldenstrasse 76</b>		1		
<b>Tanne 7 (in Sanierung)</b>		4		
<b>Dienstwohnungen</b>			10	
<b>Kirchhofplatzschulhaus</b>			1	
<b>Feuerwehrzentrum (Bachstrasse 20)</b>			2	
<b>Alter Emmersberg (Pächterwohnung)</b>			1	

<sup>15</sup> [http://www.logis.ch/site/index.cfm?id\\_art=72513](http://www.logis.ch/site/index.cfm?id_art=72513)

<b>Altes Schützenhaus</b> (Pächterwohnung)			1	
<b>Freizeitwerkstatt Herblingen</b> (Langackerweg 12/14)			1	
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>35</b>	<b>16</b>	<b>148</b>

Quelle: Abteilung Immobilien, Stadt Schaffhausen, Stand: 28.01.2015. Die Liegenschaften für Gewerbenutzungen und Liegenschaften des Verwaltungsvermögens sind nicht aufgeführt.

Insgesamt verfügt die Stadt damit über ca. 150 Wohneinheiten und damit über weniger als 1% aller Wohnungen in der Stadt (ca. 19'000). Der Einfluss auf den gesamtstädtischen Wohnungsmarkt ist gering.

#### 2.2.4 Einschätzung und Ausblick Schaffhauser Wohnungsmarkt

In diesem Kapitel sind Aussagen und Zitate von verschiedenen Experten des Wohnungsmarktes zum Ausblick aufgeführt. Sie unterstreichen oder ergänzen die durch die Zahlen in diesem Kapitel gemachten Feststellungen.

- «Die aktuelle gesamtschweizerische Entwicklung wie die Aufhebung des Euromindestkurses und die daraus resultierende BIP-Prognosesenkung hat wahrscheinlich einen negativen Einfluss auf das Mietpreisniveau, insbesondere für die grenznahe Region wie Schaffhausen.»

Quelle: Marktbericht der IAZI im Auftrag der Stadt Schaffhausen, 31.03.2015

- «Der Markt in Schaffhausen zeigt bereits gewisse Sättigungstendenzen, welche sich aber noch nicht in Zahlen widerspiegeln. An einigen Orten im Kanton wird viel gebaut. Das Angebot dürfte da und dort die Nachfrage übertreffen. Vor allem die Bauaktivität im Raum Beringen wird mittelfristig zu einem temporären Überangebot an Mietwohnungen führen. Leerstände dürften die Folge sein.»

Quelle: Beilage zu den SN vom 14.11.2014, Stefan Klaiber im Bericht auf Seite 3, «Der Immobilienmarkt beruhigt sich»

- «Offensichtlich ist im Kanton Schaffhausen ein gewisser preislicher Nachholbedarf spürbar, nachdem sich der Schaffhauser Immobilienmarkt in den letzten zehn Jahren im landesweiten Vergleich eher unterdurchschnittlich entwickelte.»

Quelle: Beilage zu den SN vom 14.11.2014, Stefan Klaiber im Bericht auf Seite 3, «Der Immobilienmarkt beruhigt sich»

- «Der Frankenschock beschleunigt eine Entwicklung, die sich seit längerem auf dem Schweizer Immobilienmarkt abgezeichnet hat: Die Phase der Stabilität neigt sich dem Ende zu. Der klassische Immobilienzyklus, bei dem das Überangebot die lange Phase steigender Preise ablöst, kehrt wieder. Der Prozess dürfte sich beschleunigen, weil einerseits die Binnenkonjunktur vom Frankenschock in Mitleidenschaft gezogen wird, was die Flä-

chennachfrage reduziert, und andererseits nun noch mehr Kapital in die Immobilienmärkte fliesst. Denn die Negativzinsen treiben Investoren in den Immobilienmarkt, erhöhen die Investitionen in neue Entwicklungen und dehnen damit das Flächenangebot weiter aus.»

Quelle: Publikation Immobilienmarkt 2015 der Credit Suisse, Management Summary Seite 3 (bezieht sich auf die ganze Schweiz), Ausgabe März 2015

### 2.3 Parlamentarische Vorstösse

Das Thema «gemeinnütziger Wohnungsbau» und die Strategie der Stadt in diesem Bereich war in den vergangenen Jahren vielfach Thema in politischen Vorstössen.

Nachfolgend sind die Vorstösse aus dem Grossen Stadtrat aufgeführt:

Vorstoss	Eingereicht	Behandelt / Beantwortet
Kleine Anfrage von René Schmidt: Entspannung am Wohnungsmarkt der Stadt Schaffhausen in Sicht?	03.03.2015	Antwort ausstehend
Interpellation Martin Jung: Engagement der Stadt im gemeinnützigen Wohnungsbau	13.11.2013	18.03.2014
Interpellation Hermann Schlatter: Sozialer Wohnungsbau ohne Strategie und ohne Berechtigung durch Volk und Parlament?	15.09.2014	03.03.2015
Kleine Anfrage Martin Egger: Lösen der Kauf von sanierungsbedürftigen Liegenschaften für bezahlbaren und gemeinnützigen Wohnraum die den 2000 Watt Standard nicht erfüllen automatisch Steuererhöhungen aus?	19.09.2014	16.12.2014
Motion Christa Flückiger und Patrick Simmler: Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau	06.11.2013	04.03.2013 (nicht erheblich erklärt mit 18 : 12 Stimmen)
Motion Andi Kunz: Bodenspekulation stoppen. Kein Verkauf von städtischem Land an Private ohne gemeinnützigen Zweck	06.11.2013	06.04.2014 (nicht erheblich erklärt mit 20 : 11 Stimmen)



## 2.4 Weitere Initiativen zur Boden- und Liegenschaftspolitik

Am 20. April 2015 reichte die AL (Alternative Liste Schaffhausen) folgende zwei Initiativen ein, zu denen der Stadtrat zu einem späteren Zeitpunkt in einem separaten Bericht Stellung nehmen wird:

- Baurechtserlöse und Landerwerbskredit  
Forderung: Ergänzung des Beschlusses über den Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb mit folgender Passage: Die Erträge aus Baurechtszinsen werden dem Rahmenkredit gutgeschrieben.
- Fakultatives Referendum für Landverkäufe ab 1 Mio. Franken  
Forderung: Änderung der Stadtverfassung (Art. 25 und 27). Der Grosse Stadtrat soll nicht mehr abschliessend über Landverkäufe zwischen 1 und 2 Mio. Franken beschliessen können. Sämtliche Verkäufe sollen bereits ab 1 Mio. Franken unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums gefällt werden (bisher ab 2 Mio. Franken).

## 2.5 Kreditnorm Land- und Liegenschaften

Im Jahre 1991 wurde mit Volksabstimmung ein mit 12 Mio. Franken dotierter Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb geschaffen. 1998 wurde der Rahmenkredit mit Volksabstimmung erneuert und um weitere 12 Mio. Franken aufgestockt. In der Revision 1998 wurde zudem festgelegt, dass Verkaufserträge von Land und Liegenschaften dem Rahmenkredit gutgeschrieben werden.

Der Kreditrahmen wurde als Instrument für eine aktive Bodenpolitik geschaffen. Beim Landhandel seien (...) Raschheit und Diskretion von Nöten, weshalb dem Stadtrat ein Rahmenkredit (...) einzuräumen sei, heisst es im Abstimmungsmagazin von 1992.

Im Rahmen dieser Kreditnorm kann der Stadtrat in abschliessender Kompetenz für bestimmte Zwecke Landreserven erwerben. Die Zweckbindung umfasst:

- Wirtschaftsförderung
- Sicherstellung eigener Bedürfnisse
- Sozialer Wohnungsbau und Bau von Alterswohnungen

Während der Kreditrahmen Käufe durch einen abschliessenden Stadtratsentscheid ermöglicht, sind für Verkäufe die einschlägigen Verfassungsbestimmungen massgebend (vgl. Abstimmungsmagazin aus dem Jahre 1998, Seite 9).

## 2.6 Umfeld: Was machen andere?

### 2.6.1 Bund

Der Bund<sup>16</sup> fördert Wohnbaugenossenschaften mit

- zinsgünstigen Darlehen (Fonds de Roulement),
- Anleihenbürgschaften und
- Rückbürgschaften

Der Bund publizierte 2013 einen Leitfaden «Preisgünstiger Wohnraum – Ein Baukasten für Städte und Gemeinden»<sup>17</sup>. Darin werden verschiedene Möglichkeiten zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum vorgestellt, unter anderem auch die Gründung einer Stiftung für günstigen Wohnraum, Darlehen an Wohnbaugenossenschaften und die Abgabe von Bauland.

### 2.6.2 Kanton Schaffhausen

Der Schaffhauser Regierungsrat begrüsst zwar das Engagement von Wohnbaugenossenschaften im Kanton, er sieht aber keinen Bedarf für eine aktive Förderpolitik in diesem Bereich. Dies geht aus einer Antwort auf eine Kleine Anfrage von Jonas Schönberger<sup>18</sup> hervor. Der Regierungsrat begründet seine Haltung wie folgt:

*«Im Kanton Schaffhausen ist in den letzten Jahren – ausgehend von einem sehr tiefen Niveau – eine Preisentwicklung im Sinne eines leichten Anstiegs der Mietpreise zu beobachten. Diese Anpassungen sind durchaus begrüssenswert, weil sich Investitionen erst durch diese Bereinigung der Mietpreise lohnen. Lange war dies nicht der Fall, was zu einer Überalterung des Wohnungsbestandes in Schaffhausen, einem nicht mehr marktgerechten Angebot und einem Wegbleiben von Investoren geführt hat. Überhitzungstendenzen, wie man sie beispielsweise von Zug kennt, sind in Schaffhausen nicht zu beobachten. Wohnen in Schaffhausen ist immer noch bedeutend günstiger als in der Agglomeration Zürich.»*

---

<sup>16</sup> Wohnraumförderung des Bundes auf der Webseite des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO): <http://www.bwo.admin.ch/themen/wohnraumfoerderung/00148/00294/index.html?lang=de>

<sup>17</sup> Dokumentationen auf der Webseite der Wohnraumförderung des Bundes: <http://www.bwo.admin.ch/dokumentation>

<sup>18</sup> Kleine Anfrage von Kantonsrat Jonas Schönberger (AL) «Welche Hürden halten Wohnbaugenossenschaften fern?» mit der Nr. 2013/31 vom 13. November 2013 und Antwort des Regierungsrates vom 28. Januar 2014.

## 2.6.3 Andere Städte

### 2.6.3.1 Stadt Zürich

Die Stadt Zürich fördert den gemeinnützigen Wohnungsbau sehr aktiv durch Baurechtsvergaben an private Wohngenossenschaften und eine Reihe von Stiftungen.

Die grösste stadtzürcher Stiftung ist die «Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich (PWG)<sup>19</sup>». Die PWG ist eine gemeinnützige, öffentlich-rechtliche Stiftung der Stadt Zürich mit eigener Rechtspersönlichkeit. Derzeit bewirtschaftet die Stiftung PWG in 130 Liegenschaften über 1'500 Wohnungen und 260 Gewerberäume im Gesamtwert von knapp 580 Millionen Schweizer Franken.

Die PWG geht zurück auf eine Volksinitiative der SP aus dem Jahre 1985. Die Stadt Zürich leistet unregelmässig Abschreibungsbeiträge aus der Laufenden Rechnung an die Stiftung.

### 2.6.3.2 Winterthur

Der Stadtrat von Winterthur schlug 2013 als Gegenvorschlag zur Initiative «Stiftung für bezahlbaren Wohn- und Gewerberaum» einen Rahmenkredit für die Unterstützung privater Wohnbaugenossenschaften vor<sup>20</sup>. Der Rahmenkredit teilt sich auf in 5 Mio. Franken für Abschreibungsbeiträge und 5 Mio. Franken für zinslose Darlehen an Wohnbaugenossenschaften.

Die Initiative wurde daraufhin zurück gezogen und der Gegenvorschlag am 30. November 2014 von den Stimmberechtigten angenommen.

### 2.6.3.3 Basel

Am 8. März 2015 lehnte das Basler Stimmvolk die Initiative «Wohnen für alle» zur Errichtung einer städtischen, mit 50 Mio. Franken dotierten Stiftung für erschwinglichen Wohn-, Gewerbe und Kulturraum nach dem Vorbild der Zürcher PWG ab.

Der Kanton Basel-Stadt verfolgt eine Wohnraumentwicklungsstrategie auf drei Pfeilern<sup>21</sup>:

1. Förderung privater Wohnbaugenossenschaften durch vergünstigte Baulandabgabe
2. Subjekthilfe für besonders benachteiligte Personen
3. Gute Rahmenbedingungen für Investoren

---

<sup>19</sup> Stiftung PWG, <http://www.pwg.ch/>

<sup>20</sup> Bericht an den Grossen Gemeinderat von Winterthur vom 2. Oktober 2013 betreffend Kommunale Volksinitiative «Stiftung für bezahlbaren Wohn- und Gewerberaum», Umsetzungsvorlage und Gegenvorschlag, <http://stadt.winterthur.ch/daten/weisungen/W12081.pdf>

<sup>21</sup> Wohnraumentwicklungsstrategie des Kantons Basel-Stadt auf drei Pfeilern, <http://www.stadtwohnen.bs.ch/wohnraumentwicklungsstrategie/3-pfeiler.html>

#### 2.6.3.4 Baden

Die Stadt Baden hat eine mit 10 Mio. Franken dotierte Wohnbaustiftung gegründet (Volksabstimmung vom 15. Mai 2011). Die Stiftung wird in erster Linie den Bau von gemeinnützigen Wohnungen im Areal «Brisgi» fördern, wobei es sich um eine der letzten grösseren Baulandreserven der Stadt handelt. Ziele der Vermietung sind eine gute soziale Durchmischung, ein hoher Familienanteil, eine hohe Wohnungsbelegung und der Einbezug von Personen mit unterdurchschnittlichem Einkommen.

#### 2.6.3.5 Luzern

Die Gemeinschaftsstiftung zur Erhaltung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum (GSW) wurde 1984 in der Stadt Luzern errichtet. Zu den Stiftern gehörten neben der Einwohnergemeinde Luzern und der Luzerner Kantonalbank sieben Baugenossenschaften.

Die GSW unterhält 260 Wohnungen, 40 gewerbliche Räume und Studentenwohnungen.

Die Stiftung bezweckt unter Ausschluss jeder spekulativen Absicht die Beschaffung und Vermittlung von preisgünstigen Wohnungen. Der Erwerb, der Bau oder die Renovation der Wohnhäuser oder Wohnungen erfolgt entweder durch die im Stiftungsrat vertretenen gemeinnützigen Baugenossenschaften oder durch die Stiftung selber. Die Weiterveräußerung an gemeinnützige Dritte ist zulässig.

### 3. Bisherige und aktuelle Politik des Stadtrates

#### 3.1 Wohnraumstrategie des Stadtrates

In der Wohnraumstrategie vom April 2014 hat der Stadtrat die übergeordneten Ziele für die Wohnraumentwicklung insgesamt (nicht nur des gemeinnützigen Wohnungsbaus) festgelegt. Die Wohnraumstrategie<sup>22</sup> enthält fünf Grundstrategien:

1. Aktive Baulandpolitik umsetzen
2. Förderung gemeinnütziger Wohnungsbau
3. Umnutzung städtischer Liegenschaften
4. Zusammenarbeit mit Dritten
5. Anpassung von Bau- und Zonenplan

#### 3.2 Massnahmen zur Förderung vielfältiger Wohnungen im Alter

Mit dem «Bericht und Antrag zur Motion Winzeler "Förderung vielfältiger Wohnformen im Alter"» vom 18. März 2014<sup>23</sup> hat der Stadtrat die Situation im Bereich der Alterswohnungen analysiert und Massnahmen aufgezeigt.

Im Bericht hält der Stadtrat fest, dass es in der Stadt Schaffhausen an bezahlbarem und allem voran an zeitgemäsem Wohnraum für ältere Menschen fehlt. Für moderne Wohnformen wie Generationenwohnen gibt es in Schaffhausen noch Potenzial.

In den vorgeschlagenen Massnahmen sind gemeinnützige Wohnbauträger als wichtiger Partner für die Entwicklung von Alterswohnungen vorgesehen.

#### 3.3 Bisheriges Engagement für den gemeinnützigen Wohnungsbau

Die Stadt Schaffhausen fördert bereits heute den gemeinnützigen Wohnungsbau und nimmt mit verschiedenen Instrumenten aktiv Einfluss auf die Entwicklung des Wohnraumes.

	Form des Engagements der Stadt Schaffhausen	Grundlage	Beispiel
1	Vorzugskonditionen bei Baurechtsverträgen für gemeinnützige Wohnbauträger (25% Reduktion des Baurechtszinses)	Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken (...) im Baurecht, RSS 700.4	Alle Liegenschaften von gemeinnützigen Wohngenossenschaften auf Baurechtsland.

<sup>22</sup> Die Wohnraumstrategie ist verfügbar unter <http://www.zukunftstadtleben.ch>

<sup>23</sup> Vorlage des Stadtrates vom 18. März 2014, Bericht und Antrag zur Motion Winzeler (Förderung vielfältiger Wohnformen im Alter), [http://www.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente\\_NiF/Vorlagen/2014/VdSR\\_Bericht\\_und\\_Antrag\\_zur\\_Motion\\_Winzeler.pdf](http://www.stadt-schaffhausen.ch/fileadmin/Redaktoren/Dokumente_NiF/Vorlagen/2014/VdSR_Bericht_und_Antrag_zur_Motion_Winzeler.pdf)

2	Nutzung des Vorkaufsrechtes von Gebäuden auf städtischem Baurechtsland zwecks Verhinderung, dass die Liegenschaften in Hände von Spekulanten geraten.	a) Vorkaufsrecht in Baurechtsverträgen b) Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb, RSS 1050.7	Kauf der Liegenschaften von der Baugenossenschaft Talberg im Jahre 2012 für 4.6 Mio. Fr.
3	Übernahme von Gebäuden von Wohnbaugenossenschaften mit Nachfolgeproblemen zwecks Erhalt des gemeinnützigen Wohnraumes.	Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb, RSS 1050.7	Kauf der Liegenschaften von den Baugenossenschaften Sennenswiese und Buchthalen nach Nachfolgeproblemen im Jahre 2014 für 6.6 und 5.7 Mio. Fr.
4	Übernahme von durch Baugenossenschaften baurechts-belasteten Grundstücken von Dritten zwecks Erhalt des gemeinnützigen Wohnraums	Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb, RSS 1050.7	Übernahme des Grundstücks am Rothüslweg von den SBB mit Baurechtsliegenschaften der Eisenbahner-Baugenossenschaft im Jahre 2014 für 2.2 Mio. Fr.
5	Abgabe von geeigneten Grundstücken im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger mit spezifischen Vorgaben für gemeinnützigen und/oder altersgerechten Wohnraum (unter Vorbehalt der Zustimmung des Grossen Stadtrates und/oder Stimmvolkes)		(siehe Wohnraumstrategie)

Die in dieser Übersichtstabelle genannten Engagements werden nachfolgend detailliert erläutert:

### 3.3.1 Vorzugskonditionen bei Baurechtsverträgen

Die vom Grossen Stadtrat am 18. September 2012 verabschiedeten Richtlinien zur Vergabe von Grundstücken der Stadt Schaffhausen im Baurecht halten in Art. 10 Abs. 2 fest, dass für gemeinnützige Wohnbauten 75% des Baurechtslandwertes und dessen Verzinsung als Basis gelten.

### 3.3.2 Nutzung des Vorkaufsrechtes bei Gebäuden auf Baurechtsland

Veräussern Baurechtsnehmer eine Liegenschaft auf städtischem Baurechtsland an Dritte, so hat die Stadt als Grundeigentümerin das gesetzliche Vorkaufsrecht (Art. 282 Abs. 2 ZGB). Damit hat die Stadt innert drei Monaten ab öffentlicher Beurkundung das Recht, die Liegenschaft zum gleichen Preis (unverhandelbar) zu übernehmen.

Von diesem Vorkaufsrecht hat die Stadt im Jahre 2012 beim Kauf der Gebäude der Baugenossenschaft Talberg Gebrauch gemacht.

Gemäss bisheriger Praxis des Stadtrates macht das Vorkaufsrecht vor allem dann Sinn, wenn absehbar ist, dass der potenzielle Käufer die Liegenschaft nicht in Übereinstimmung mit den Zielen der Wohnraumentwicklung der Stadt bewirtschaften wird. Dies gilt insbesondere, wenn der potenzielle Käufer der Stadt bereits wegen auffällig häufiger Vermietungen an Sozialhilfebezüger bekannt ist.

### 3.3.3 Übernahme von Gebäuden von Wohngenossenschaften mit Nachfolgeproblemen

Zur Sicherung von gemeinnützigem Wohnraum hat die Stadt 2014 die Gebäude der Wohnbaugenossenschaften Sennenwiese und Buchthalen übernommen.

### 3.3.4 Übernahme von durch Baugenossenschaften baurechts-belasteten Grundstücken

Nach einem Strategiewechsel in der Liegenschaftspolitik bei den SBB, wonach Liegenschaften gewinnorientiert bewirtschaftet werden sollen, hat die SBB ihre Baurechts-Grundstücke der Eisenbahner-Baugenossenschaft am Rothüsliweg zum Kauf angeboten. Die Eisenbahner-Baugenossenschaft ging aktiv auf die Stadt zu mit dem Wunsch, das Grundstück von den SBB zu übernehmen. Die Stadt kaufte das Land und übernahm den Baurechtsvertrag im Jahre 2014.

### 3.3.5 Abgabe von geeigneten Parzellen im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger

Der Stadtrat sieht im Rahmen der Wohnraumstrategie in nächster Zukunft die Abgabe von geeigneten Grundstücken an gemeinnützige Wohnbauträger vor. Sämtliche Entwicklungsprojekte stehen unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch die verfassungsmässig zuständigen politischen Instanzen.

## 4. Initiativen

### 4.1 Volksinitiative «Für bezahlbaren Wohnraum»

#### 4.1.1 Einreichung

Am 2. Juli 2013 reichten die JungsozialistInnen (JUSO) der Stadt Schaffhausen die Initiative «Für bezahlbaren Wohnraum» mit 618 gültigen Unterschriften ein.

#### 4.1.2 Initiativtext

Die Initiative wird wie folgt begründet:

*Die Stadt Schaffhausen setzt sich aktiv für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum ein, dabei wird auf eine gute soziale Durchmischung der Bevölkerung geachtet.*

*Die Initiative fördert günstigen Wohnraum für junge und alte Menschen, unabhängig deren kulturellen Hintergrund.*

*Die Initiative wirkt dämpfend auf den Preiswettbewerb im Wohnungsmarkt.*

*Die Initiative garantiert Mietpreise, welche lediglich die Unterhaltskosten und Rückstellungen für Erneuerungen umfassen, ohne dass dabei ein Gewinn erwirtschaftet werden darf (Kostenmiete).*

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

*Die Unterzeichnenden, in der Stadt Schaffhausen stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger, fordern hiermit, gestützt auf Art. 12 der Stadtverfassung vom 25. September 2011, folgende Verordnung:*

#### **Verordnung über die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum**

##### **Art. 1 Förderung von bezahlbarem Wohnraum**

*Im Interesse einer guten sozialen Durchmischung der Bevölkerung fördert die Stadt Schaffhausen die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum.*

##### **Art. 2 Massnahmen**

<sup>1</sup> *Zu diesem Zweck bewirtschaftet und vermietet die Stadt Schaffhausen die in ihrem Eigentum stehenden Wohnliegenschaften nach dem Prinzip der Kostenmiete und ohne Gewinnabsichten. Diese Grundsätze gelten auch für die im Eigentum der Stadt Schaffhausen stehenden Neuüberbauungen.*

<sup>2</sup> *Um eine aktivere Rolle auf dem Wohnungsmarkt spielen zu können und dämpfend auf die Mietpreise zu wirken, erstellt die Stadt Schaffhausen in den kommenden fünf Jahren mindestens 200 Wohnungen, die nach dem Prinzip der Kostenmiete vermietet werden.*

##### **Art. 3 Inkrafttreten**

*Diese Verordnung tritt mit ihrer Annahme in der Volksabstimmung in Kraft. Künftige Änderungen unterstehen nach Art. 25 lit. b der Stadtverfassung dem fakultativen Referendum.*



#### 4.1.3 Verfahren

Nach Einreichung eines Initiativbegehrens hat der Grosse Stadtrat innerhalb von sechs Monaten zu beschliessen, ob er diesem zustimmt, es ablehnt oder ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll (Art. 77 Abs. 1 des Gesetzes über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte vom 15. März 1904 (Wahlgesetz; SHR 160.100).

Eine Ablehnung des Initiativbegehrens durch den Grossen Stadtrat führt direkt zur Volksabstimmung.

Soll einem ausgearbeiteten Entwurf oder einer Vorlage, die aufgrund einer allgemeinen Anregung ausgearbeitet worden ist, ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, so ist die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer sechs Monate vom Grossen Stadtrat zu beraten (Art. 77 Abs. 3 Wahlgesetz).

Anschliessend muss innert sechs Monaten nach der Beratung im Grossen Stadtrat die Volksabstimmung durchgeführt werden (Art. 77 Abs. 4 Wahlgesetz).

Der Stadtrat hat die Verzögerungen in der Behandlung der Initiative gegenüber dem Grossen Stadtrat bereits mehrfach kommuniziert und um Verständnis gebeten (Abklärungsaufträge Museum, Kläranlageverband, Kulturgüterdepot). Nachdem im Juli 2014 eine thematisch ähnlich Initiative der SP eingereicht wurde, wurden die beiden Initiativen terminlich koordiniert behandelt.

#### 4.1.4 Gültigkeit

Die Unterschriftenbogen für die Initiative erfüllen die Formvorschriften für das Volksbegehren. Die Initiative ist mit 618 Unterschriften gültig zu Stande gekommen (Art. 12 Abs. 1 Stadtverfassung; RSS 100.1).

Die Gültigkeit einer Volksinitiative setzt voraus, dass sie nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst, durchführbar ist und die Einheit der Form und der Materie wahrt (Art. 76 Wahlgesetz). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, so erklärt sie der Grosse Stadtrat für ungültig.

Der Initiativtext ist in Kap. 4.1.2 aufgeführt. Er verlangt die Aufnahme einer neuen Verordnung über die Förderung von bezahlbarem Wohnraum in die Rechtssammlung der Stadt Schaffhausen. Bis anhin fehlt eine entsprechende gesetzliche Regelung.

Das Initiativbegehren, das in der Form der ausformulierten Gesetzesinitiative abgefasst ist, wahrt zudem sowohl die Einheit der Form als auch die Einheit der Materie, denn sie verfolgt einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck: Zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum soll die Stadt Schaffhausen die in ihrem Eigentum stehenden Wohnliegenschaften nach dem Prinzip der Kostenmiete und ohne Gewinnabsichten bewirtschaften und vermieten. Weiter soll die Stadt Schaffhausen in den kommenden fünf Jahren mindestens 200 Wohnungen erstellen und nach dem Prinzip der Kostenmiete vermieten.

Das Bundesrecht regelt die Förderung von bezahlbarem Wohnraum in Art. 35 ff. des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 (SR 843). Die genannten Bestimmungen verbieten es den

Gemeinden nicht, im Bereich der Wohnraumförderung auch selbst tätig zu werden. Art. 21 Abs. 5 der Verordnung vom 30. November 1981 zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (SR 843.1) hält die Möglichkeit von Leistungen von Kantonen, Gemeinden und Dritter ausdrücklich fest. Die Volksinitiative steht deshalb nicht im Widerspruch zu übergeordnetem Recht.

Die Umsetzung der Initiative wäre durch den Bau von 200 Wohnungen innert fünf Jahren mit einer erheblichen finanziellen Belastung (vgl. Kap. 4.1.6.2) verbunden, allerdings nicht im Sinne einer Undurchführbarkeit. Im Kommentar zur Verfassung des Kantons Schaffhausen, Art. 28, Seite 96, heisst es: «*Eine Initiative muss faktisch vollzogen werden können; blossе Schwierigkeiten bei der Realisierung sind allerdings nicht genügend. Die Undurchführbarkeit muss offensichtlich und zweifelsfrei sein.*»

Zusammenfassend steht fest, dass die Volksinitiative weder einen Verstoss gegen den Grundsatz der Einheit der Form oder der Materie oder gegen übergeordnetes Recht noch eine Undurchführbarkeit zeigt. Die Volksinitiative ist damit gültig.

#### 4.1.5 Einzelne Punkte der Initiative

Die Initiative fordert mittels Erlass einer Verordnung:

1. Die Stadt muss innert fünf Jahren mindestens 200 Wohnungen erstellen, die nach dem Prinzip der Kostenmiete vermietet werden.
2. Stadteigene Liegenschaften müssen nach dem Prinzip der Kostenmiete (und nicht zum Marktpreis) vermietet werden.
3. Die Stadt muss die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum fördern.

#### 4.1.6 Stellungnahme des Stadtrates

Der Stadtrat teilt grundsätzlich das Ziel der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und die in der Begründung der Initiative genannten Ziele der Durchmischung der Quartiere unabhängig von der Herkunft und des Alters der Bewohnerinnen und Bewohner.

Die Forderung, in den nächsten fünf Jahren mindestens 200 stadteigene Wohnungen zu erstellen, lehnt der Stadtrat wegen des grossen Investitionsbedarfs von total 60 Mio. Franken (12 Mio. Franken/Jahr) und aus ordnungspolitischen Gründen (es ist nicht die Aufgabe der Stadt, Wohnungen zu bauen) ab.

Ebenso lehnt der Stadtrat die Forderung ab, sämtliche stadteigenen Wohnungen nach dem Prinzip der Kostenmiete zu bewirtschaften, da sich nicht alle Wohnungen für die Vermietung als preisgünstige Wohnungen eignen und diese Massnahme zu Mindereinnahmen führen würde.

Unter Berücksichtigung der Ausgangslage und des begrenzten finanziellen Spielraums empfiehlt der Stadtrat, dass sich die Stadt zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit der in Kap. 6 dargelegten Strategie engagiert.

Die Volksinitiative «Für bezahlbaren Wohnraum» empfiehlt der Stadtrat ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung.

Nachfolgend sind die Argumente zur Ablehnung detailliert ausgeführt:

#### 4.1.6.1 Eignung von Wohnungen für günstiges Wohnen (Kostenmiete)

Im Eigentum der Stadt befinden sich verschiedenste Liegenschaften, die heute je nach Eignung nach unterschiedlichen Prinzipien vermietet werden (vgl. Tabelle in Kap. 2.2.3). Die Stadt unterscheidet drei Kategorien:

Kategorie	Vermietung nach ...
<b>Dienstwohnungen</b> (z.B. für Abwarte und Pächter)	Spezialmiete
<b>Gemeinnützige Wohnungen</b> (nach Übernahme von Wohnbaugenossenschaften)	Kostenmiete
<b>Andere Wohnungen</b>	Marktmiete

Die Wohnungen, welche aktuell zu Marktmieten vermietet werden, eignen sich wegen ihrer Lage oder ihrem Ausbaustand nicht für preisgünstiges Wohnen, weshalb diese Wohnungen zu Marktmieten vergeben werden<sup>24</sup>. Grundsätzlich verfolgt die Stadt eine moderate Mietzinspolitik, wobei die Marktmieten von den Kostenmieten nicht stark abweichen.

#### 4.1.6.2 Finanzielle Auswirkungen für die Stadt

Der Bau von 200 Wohnungen durch die Stadt innert fünf Jahren würde den städtischen Haushalt stark belasten.

##### Überschlagsrechnung: Investitionsbedarf für den Bau von 200 Wohnungen

Annahme: Investitionskosten für eine Wohnung (Kauf/Bau): Fr. 300'000

Total Investitionskosten (300'000 Fr. \* 200 =) 60 Mio. Fr.

Investitionsbedarf verteilt über 5 Jahre: 12 Mio. Fr./Jahr

(in den Zahlen nicht berücksichtigt: Bodenpreise)

Zum Vergleich: Nettoinvestitionen der Stadt heute ca. 20 Mio. Fr./Jahr

Zur Erinnerung: Kurz-, mittel- und langfristige Schulden der Stadt (2014): 210.4 Mio. Fr.

Hinzu kommen die Mindereinnahmen aufgrund des Kostenmietenprinzips für alle städtischen Wohnungen.

##### Überschlagsrechnung: Mindereinnahmen durch tiefere Wohnungsmieten (Differenz Marktpreis zu Kostenmiete)

Annahme Mietzinsdifferenz 100 bis 300 Fr./Mt. (je nach Sanierungsstand)

Aktueller Bestand an Wohnungen in Stadtbesitz zu Marktmiete: ~40

Mindereinnahmen: 50'000 bis 150'000 Fr./Jahr

---

<sup>24</sup> In der Immobilienstrategie des Stadtrates sind für Liegenschaften im Finanzvermögen folgende Grundsätze festgehalten: «Wohnungen werden bei Neu- und Wiedervermietungen zu aktuellen Marktkonditionen vermietet. Bei laufenden Mietverhältnissen wird der gesetzliche Spielraum zur Mietzinsanpassung ausgeschöpft. Wertvermehrende Investitionen werden den Mietern nach geltender Rechtspraxis überwältigt. Die Mietzinsgestaltung darf nicht zu indirekten Subventionierungen führen. (...)»

Fazit:

1. Das Investitionsvolumen von ca. 12 Mio. Franken/Jahr ist nicht tragbar.
2. Die Initiative würde zu einer massiven Neuverschuldung führen.
3. Das Marktrisiko als Teilnehmer auf dem Wohnungsmarkt ist für die Stadt nicht unerheblich.
4. Die flächendeckende Anwendung des Kostenmieten-Prinzips (unabhängig von der Eignung der Wohnungen) würde zu Mindereinnahmen von 50'000 bis 150'000 Franken/Jahr führen.

#### 4.1.6.3 Auswirkungen auf Baulandbedarf

Neben den finanziellen Ressourcen benötigt die Umsetzung der Initiative auch Landreserven.

Der Stadtrat sieht im Rahmen der Wohnraumentwicklung die Abgabe von geeigneten Landparzellen an gemeinnützige Wohnbauträger vor (z.B. Wagenareal und Alpenblick). Landreserven für den Wohnungsbau durch die Stadt selbst sind keine vorgesehen.

Die Einzonung von zusätzlichen Baulandflächen zum Bau der geforderten 200 Wohnungen ist aktuell nicht möglich. Bis zum Vorliegen der gesetzlichen Rahmenbedingungen auf kantonaler Ebene zum neuen Raumplanungsgesetz bewilligt der Kanton grundsätzlich keine Neueinzonungen von Bauland. Ausserdem gibt es einen nicht unbedeutenden Zielkonflikt mit dem Legislaturziel des Stadtrates, Grünflächen zu erhalten.

#### 4.1.6.4 Ordnungspolitische Überlegungen

Die Initiative fordert den Bau stadteigener Wohnungen. Der Stadtrat ist der Auffassung, dass die Stadt im Rahmen ihrer Möglichkeiten lenkend wirken soll, der Wohnungsbau aber besser privaten Trägern zu überlassen ist. Der Wohnungsbau ist nicht primär Aufgabe des Staates.

Im Bereich des gemeinnützigen Wohnbaus verfolgt der Stadtrat eine Zusammenarbeits-Strategie mit privaten Trägern (vgl. Kap. 6). Die Stadt fördert dabei private Wohnbaugenossenschaften durch vergünstigte Baurechtszinsen und bevorzugte oder exklusive Abgabe geeigneter Grundstücke an gemeinnützige Wohnbauträger.

## 4.2 Volksinitiative «Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus»

### 4.2.1 Einreichung

Am 1. Juli 2014 reichte die SP der Stadt Schaffhausen die Initiative «Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» mit 647 gültigen Unterschriften ein.

### 4.2.2 Initiativtext

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

*Die unterzeichnenden, in der Stadt Schaffhausen stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger, fordern hiermit, gestützt auf Art. 12 der Stadtverfassung vom 25. September 2011, die folgenden Ergänzungen der Art. 2 und 61 der Stadtverfassung:*

**Art. 2 Abs. 2 lit i) Stadtverfassung (Ziele):**

<sup>2</sup> *Im Rahmen ihrer rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten ...*

*i) setzt sie sich aktiv für den Erhalt und die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ein, mit dem Ziel, bis 2040 einen Mindestanteil von 14 % des Wohnungsbestandes zu erreichen.*

**Art. 61 Abs. 3 Stadtverfassung (Inkrafttreten):**

<sup>4</sup> *Art. 2 Abs. 2 lit i) dieser Verfassung tritt mit seiner Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.*

### 4.2.3 Verfahren

Nach Einreichung eines Initiativbegehrens hat der Grosse Stadtrat innerhalb von sechs Monaten zu beschliessen, ob er diesem zustimmt, es ablehnt oder ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll (Art. 77 Abs. 1 des Gesetzes über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte vom 15. März 1904 (Wahlgesetz; SHR 160.100).

Eine Ablehnung des Initiativbegehrens durch den Grossen Stadtrat führt direkt zur Volksabstimmung.

Soll einem ausgearbeiteten Entwurf oder einer Vorlage, die aufgrund einer allgemeinen Anregung ausgearbeitet worden ist, ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden, so ist die entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer sechs Monate vom Grossen Stadtrat zu beraten (Art. 77 Abs. 3 Wahlgesetz).

Anschliessend muss innert sechs Monaten nach der Beratung im Grossen Stadtrat die Volksabstimmung durchgeführt werden (Art. 77 Abs. 4 Wahlgesetz).

Der Stadtrat hat die Verzögerungen in der Behandlung der Initiative gegenüber dem Grossen Stadtrat bereits mehrfach kommuniziert und um Verständnis gebeten (fehlende Ressourcen aufgrund dringender Abklärungsaufträge Museum, Kläranlageverband, Kulturgüterdepot etc.).

#### 4.2.4 Gültigkeit

Die Unterschriftenbogen für die Initiative erfüllen die Formvorschriften für das Volksbegehren. Die Initiative ist mit 647 Unterschriften gültig zu Stande gekommen (Art. 12 Abs. 1 der Stadtverfassung; RSS 100.1).

Die Gültigkeit einer Volksinitiative setzt voraus, dass sie nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst, durchführbar ist und die Einheit der Form und der Materie wahrt (Art. 76 Wahlgesetz). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, so erklärt sie der Grosse Stadtrat für ungültig.

Der Initiativtext ist in Kap. 4.2.2 aufgeführt. Er verlangt die Ergänzung von Art. 2 Abs. 2 lit. i sowie Art. 61 Abs. 4 der Stadtverfassung, mit der Forderung, dass sich die Stadt aktiv für den Erhalt und die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus einsetzt, mit dem Ziel, bis 2040 einen Mindestanteil von 14% des Wohnungsbestandes zu erreichen. Bis anhin fehlt eine entsprechende gesetzliche Regelung.

Das Initiativbegehren, das in der Form eines ausformulierten Entwurfes abgefasst ist, wahrt zudem sowohl die Einheit der Form als auch die Einheit der Materie, denn sie verfolgt einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck: Zum Erhalt und zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus soll die Stadt Schaffhausen aktiv einsetzen, sodass bis 2040 mindestens 14% des Wohnungsbestandes dem gemeinnützigen Wohnen dienen.

Das Bundesrecht regelt die Förderung von bezahlbarem Wohnraum in Art. 35 ff. des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 (SR 843). Die genannten Bestimmungen verbieten es den Gemeinden nicht, im Bereich der Wohnraumförderung auch selbst tätig zu werden. Art. 21 Abs. 5 der Verordnung vom 30. November 1981 zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (SR 843.1) hält die Möglichkeit von Leistungen von Kantonen, Gemeinden und Dritter ausdrücklich fest. Die Volksinitiative steht deshalb nicht im Widerspruch zu übergeordnetem Recht. Die Umsetzung der Initiative wäre zwar mit einigem finanziellen Aufwand (vgl. Kap. 4.2.6.1) verbunden, allerdings nicht im Sinne einer Undurchführbarkeit.

Zusammenfassend steht fest, dass die Volksinitiative weder einen Verstoss gegen den Grundsatz der Einheit der Form oder der Materie oder gegen übergeordnetes Recht noch eine Undurchführbarkeit zeigt. Die Volksinitiative ist damit gültig.

#### 4.2.5 Einzelne Punkte der Initiative

Die Initiative fordert mit der Ergänzung eines Verfassungsartikels die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Stadt mit dem Ziel, bis im Jahre 2040 einen Mindestanteil von 14% des gesamten Wohnungsbestandes zu erreichen.

Die Initiative lässt offen, mit welchen Mitteln das Ziel erreicht werden soll, insbesondere ob durch die Förderung privater Wohnbaugenossenschaften und/oder durch den Bau/Zukauf von Wohnungen durch die Stadt selbst.

#### 4.2.6 Stellungnahme des Stadtrates

Der Stadtrat teilt grundsätzlich mit den Initianten das Ziel der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus.

Allerdings beurteilt der Stadtrat die Zielgrösse von 14% als unrealistisch bzw. nur in Verbindung mit einer schwerwiegenden Neuverschuldung des städtischen Finanzhaushaltes und mit einer Bereitstellung von neuem Bauland zu realisieren.

Unter Berücksichtigung der Ausgangslage und des begrenzten finanziellen Spielraums empfiehlt der Stadtrat, dass sich die Stadt zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit der in Kap. 6 dargelegten Strategie engagiert.

Die Volksinitiative «Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» empfiehlt der Stadtrat ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung.

Nachfolgend sind die Argumente zur Ablehnung detailliert ausgeführt:

##### 4.2.6.1 Finanzielle Auswirkungen für die Stadt

Die Zielvorgabe alleine mit privaten Wohngenossenschaften zu erreichen, erscheint angesichts der vielerorts bestehenden Nachfolgeprobleme als sehr unrealistisch. Die Unterstützung der Stadt zielt realistisch primär auf die Bestandessicherung ab.

Somit müsste die Stadt zur Steigerung des Bestandes auf die in der Initiative vorgeschriebenen 14% selbst Wohnungen erstellen. Der damit verbundene finanzielle Aufwand wäre für den städtischen Haushalt nicht tragbar, wie folgende Überschlagsrechnung zeigt:

##### Überschlagsrechnung: Investitionsbedarf für Zielerreichung 14%

Situation heute:

Total Anzahl Wohnungen (= Haushalte): ca. 18'000

Total Anzahl Genossenschaftswohnungen: geschätzt ca. 900

Total Anzahl Wohnungen in Stadtbesitz: ca. 100

Total Anteil gemeinnütziger Wohnungsbau: ~1'000 Wohnungen (ca. 6%)

Differenz zu den verlangten 14%: 8% oder ~1'280 Wohnungen

Annahme 1: Mit anderen Massnahmen gelingt es, die Anzahl Wohnungen von privaten Wohnbaugenossenschaften um ca. 250 Wohnungen zu erhöhen.

Es verbleiben ~1'030 Wohnungen

Annahme 2: Investitionskosten für eine Wohnung (Kauf/Bau): Fr. 300'000

Total Investitionskosten (300'000 Fr. \* 1'030 Wohnungen =) 309 Mio. Fr.

Investitionsbedarf verteilt über 25 Jahre (2015 bis 2040): ~12 Mio. Fr./Jahr  
(in den Zahlen nicht berücksichtigt: Bodenpreise)

Zum Vergleich: Nettoinvestitionen gesamter Stadthaushalt heute ca. 20 Mio. Fr. / Jahr.

Zur Erinnerung: Kurz-, mittel- und langfristige Schulden der Stadt (2014): 210.4 Mio. Fr.

Fazit:

1. Das Investitionsvolumen von ca. 12 Mio. Franken/Jahr (ohne Berücksichtigung der Bodenpreise) ist nicht tragbar.
2. Die Initiative würde zu einer massiven Neuverschuldung führen.
3. Das Marktrisiko als Teilnehmer auf dem Wohnungsmarkt ist für die Stadt nicht unerheblich.

#### 4.2.6.2 Auswirkungen auf Baulandbedarf

Neben den finanziellen Ressourcen benötigt die Umsetzung der Initiative auch Landreserven. Aktuell ist die Baulandverfügbarkeit von städtischen Arealen für ca. 1'280 Wohnungen nicht gegeben.

Der Stadtrat sieht im Rahmen der Wohnraumentwicklung die Abgabe von geeigneten Landparzellen an gemeinnützige Wohnbauträger vor (z.B. Wagenareal und Alpenblick).

Die Einzonung von neuen Baulandflächen zur Abgabe an Wohnbaugenossenschaften – wie dies in grossem Ausmass zur Erstellung von rund 1'000 Wohnungen nötig wäre – ist aktuell nicht möglich. Bis zum Vorliegen der gesetzlichen Rahmenbedingungen auf kantonaler Ebene zum neuen Raumplanungsgesetz bewilligt der Kanton grundsätzlich keine Neueinzonungen von Bauland. Ausserdem gibt es einen nicht unbedeutenden Zielkonflikt mit dem Legislaturziel des Stadtrates, Grünflächen zu erhalten.

#### 4.2.6.3 Konkrete Zielvorgaben in der Verfassung

Konkrete Zielvorgaben auf einen langen Zeithorizont sind auf der Stufe der Stadtverfassung unüblich und auch nicht sinnvoll, da sich die Rahmenbedingungen im Laufe der Zeit verändern können. Am 30. November 2014 lehnte die Stimmbevölkerung der Stadt Schaffhausen die Teilrevision der Stadtverfassung mit der Verankerung der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft ab.

Die vorliegende Volksinitiative sieht vor, ein Ziel für 2040 mit Angabe einer Zahl (14% Anteil gemeinnütziger Wohnungen am Gesamtbestand) festzuschreiben.



## 5. Handlungsoptionen

Der Stadtrat hat sich vertieft mit der den beiden Initiativen zugrunde liegenden Fragestellungen auseinandergesetzt und verschiedene Handlungsoptionen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus untersucht.

In diesem Kapitel werden die möglichen Handlungsoptionen mit den wichtigsten Vor- und Nachteilen aufgezeigt. Eine Auswahl und zusammenfassende Würdigung wird schliesslich im folgenden Kapitel 6 vorgenommen.

### 5.1 Vorzugskonditionen bei Baulandabgabe im Baurecht

Die Weiterführung der Vorzugskonditionen für Baurechtsverträge (25% Rabatt auf Baurechtszins) für gemeinnützige Wohnbauträger gemäss den Richtlinien zur Baurechtsabgabe ist unbestritten und soll beibehalten werden. Siehe auch Kap. 3.3.1.

### 5.2 Abgabe geeigneter Baurechts-Grundstücke an private Wohnbaugenossenschaften

Die Abgabe geeigneter Grundstücke/Liegenschaften im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger ist die verbreitetste Form der Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau. Sie hat in Schaffhausen Tradition (siehe auch Kap. 3.3.5). Aktuell zählt die Stadt Liegenschaften von neun gemeinnützigen Wohnbauträgern auf städtischem Baurechtsland.

Für die Zukunft bietet sich die Abgabe von geeigneten Parzellen exklusiv an gemeinnützige Träger an, insbesondere zur Förderung von spezifischem Wohnraum. Mit der Landabgabe verbunden sind gezielte Vorgaben für günstigen und/oder altersgerechten Wohnraum.

Im Rahmen der Wohnraumentwicklung plant der Stadtrat die Abgabe von folgenden Parzellen im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger:

- Auf dem Wagenareal sollen in unmittelbarer Nähe zum Quartierdienstleistungszentrum (Künzle-Heim) altersgerechte Wohnungen (Generationenwohnen) entstehen.
- Die Parzelle Alpenblick bietet sich aufgrund der Genossenschaftswohnungen in der Nachbarschaft speziell für den gemeinnützigen Wohnraum an.
- Das Wohngebäude des Altersheim Steig (Haus Steig) bietet sich zur Abgabe an eine gemeinnützige Wohngenossenschaft mit Fokus auf altersgerechte Wohnungen an.
- Das Areal Pfarrhofgasse / altes Feuerwehrdepot könnte mit dem Ziel einer gemischten Nutzung durch eine Wohngenossenschaft entwickelt werden. Im Zentrum stehen altersgerechte Wohnungen (in der Nähe des Altersheims am Kirchhofplatz) sowie Gewerbe- und Dienstleistungsflächen.

Das Engagement von gemeinnützigen Wohnbauträgern ist ein kritischer Erfolgsfaktor für die Umsetzung der Strategie Alterswohnen.

### 5.3 Vernetzungs- und Informationsanlässe für gemeinnützige Wohnbauträger

Mit Vernetzungsanlässen können die Zusammenarbeit der Schaffhauser Wohnbaugenossenschaften sowie weiterer gemeinnütziger Wohnbauträger gefördert und Erfahrungen ausgetauscht werden.

Hauptziel ist die Sicherung des Fortbestands von bestehenden Wohnbaugenossenschaften (Nachfolgeregelung). Ausserdem können anlässlich der Vernetzungsanlässe neue Projekte (Abgabe von Bauland und Liegenschaften) beworben werden.

Die Vernetzungsanlässe sollen nach dem Prinzip «Hilfe zur Selbsthilfe» und in enger Zusammenarbeit mit dem Schaffhauser Regionalverband der Wohnbaugenossenschaften Schweiz durchgeführt werden. Ein erster Vernetzungsanlass fand bereits am 26. Februar 2015 unter Mitwirkung des Stadtrates im Park Casino statt.

### 5.4 Errichtung einer städtischen Wohnbaustiftung

Der Stadtrat hat die Möglichkeit der Bildung einer städtischen Wohnbaustiftung detailliert geprüft.

Dabei könnten die von den Wohnbaugenossenschaften übernommenen Liegenschaften in die Stiftung überführt und von ihr verwaltet werden.

Vorteile:

- Die Stiftung bietet ein klares Bekenntnis gegen Aussen ("Die Stadt tut etwas!").
- Gemeinnützige Wohnbauträger – und so auch Stiftungen mit diesem Zweck – haben die Möglichkeit, günstiges Kapital und Darlehen aufzunehmen. Es bestehen dazu Subventionsprogramme des Bundes (Fonds de roulement).
- Mit der Überführung in eine Stiftung könnten die betroffenen Liegenschaften aus der Buchhaltung der Stadtrechnung herausgelöst werden.
  - a) Dies steigert die Transparenz über Ein- und Ausgaben im Liegenschaftsportfolio.
  - b) Damit lässt sich ein Zielkonflikt lösen: Das Prinzip der Kostenmiete (= keine oder keine wesentliche Rendite) passt nicht zu den Vorgaben zur kaufmännischen Bewirtschaftung (= angemessene Rendite) von Finanzvermögen<sup>25</sup>.

Nachteile:

- Die Errichtung einer Stiftung würde zum Anstieg der Nettoverschuldung der Stadt führen. Damit die Stiftung finanziell handlungsfähig wäre, müsste sie zu Lasten des städtischen Haushaltes mit mindestens 20% Eigenkapital ausgestattet werden. Bei der

---

<sup>25</sup> In Anlehnung an Art. 19 Abs. 2 bzw. Art. 83 Abs. 1 Finanzhaushaltgesetz sowie Vorgaben durch die geltende Rechnungslegungsnorm HRM 1.

Auslagerung aller von Wohnbaugenossenschaften übernommenen Liegenschaften (Talberg, Sennenwiese und Buchthalen) würde dies rund 3 Mio. Franken ausmachen.

- Die Stiftung wäre nicht in der Lage, aus eigener Kraft zu wachsen. Das Prinzip der Kostenmiete führt zwar zu günstigen Mieten, verhindert aber gleichzeitig die Äufnung von Reserven für Investitionen, die über den Unterhalt und periodische Erneuerungen (Wert-erhalt) der bestehenden Wohnungen hinaus gehen. Das bedeutet dass ...
  - a) entweder die Stiftung mit rund 111 Wohnungen (weniger als 1% des gesamten Wohnungsmarktes) ein unbedeutender Marktteilnehmer im Schaffhauser Wohnungsmarkt bleiben würde und ein entsprechend vernachlässigbarer Einfluss auf das Mietpreisniveau insgesamt hätte («Tropfen auf den heissen Stein») und damit das Ziel der Initianten faktisch nicht erreicht würde ...
  - b) oder die Stadt die Stiftung zu Lasten des eigenen Haushaltes auch in Zukunft wiederkehrend massgeblich finanziell alimentieren müsste, und zwar mit ...
    - Sacheinlagen (Übertragung weiterer Liegenschaften)
    - und/oder namhaften Abschreibungsbeiträgen.
- Werden Wohnungen durch ein starkes Engagement des Staates (also durch Einsatz von Volksvermögen) unter dem Marktpreis abgegeben, so entsteht gegenüber der Öffentlichkeit ein Rechtfertigungsdruck: Es muss sichergestellt werden, dass die Wohnungen ausschliesslich solchen Mietern vergeben werden, die eine Unterstützung auch benötigen. Das bedeutet:
  - a) Nachweis eines fairen Verfahrens bei der Wohnungsvergabe (Gefahr Vorwurf Vetternwirtschaft<sup>26</sup>)
  - b) Belegungsvorschriften:
    - Limitierung nach Einkommen und Vermögen

---

<sup>26</sup> In der Stadt Zürich und Bern wurden 2014 verschiedene Fälle publik, wobei wohlhabende Prominente und Politiker zu Kostenmieten in städtischen Wohnungen logierten. Auswahl an Medienberichten:

- Weltwoche Nr. 4 / 2014, Seite 34: «Billigwohnungen für Millionäre», <http://www.weltwoche.ch/ausgaben/2014-04/billigwohnungen-fuer-millionaere-die-weltwoche-ausgabe-042014.html>
- Tagesanzeiger vom 19.06.2014: «Drei Zimmer an begehrtester Lage zum Spottpreis», <http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/Drei-Zimmer-an-begehrtester-Lage-zum-Spottpreis/story/13568461>
- NZZ vom 11.02.2015 «Im Herrenhaus wird grosszügig aufgerundet», <http://www.nzz.ch/schweiz/im-herrenhaus-wird-grosszuegig-aufgerundet-1.18480118>

- Limitierung nach Wohnungsgrösse (Zimmerregel: Eine Wohnung darf nur 1 Zimmer mehr haben, als Personen darin wohnen)

Die Belegungsvorschriften müssen bei Beginn der Miete und während der Laufzeit des Mietverhältnisses periodisch überprüft werden. Bei Nichteinhaltung wird die Zahlung einer Zusatzmiete fällig.

Diese Verfahren führen zu einem administrativen Mehraufwand bei der Wohnungsverwaltung.

- Im Gegensatz zu privaten Wohnbaugenossenschaften geniessen Stiftungen keine durch die Organisationsform und das Miteigentum der Bewohner (Genossenschafter) begründete gesellschaftliche Gemeinschaftsbildung (vgl. Kap. 2.1.4).
- Trotz formeller juristischer Selbständigkeit der Stiftung entstände für die Stadt eine faktische subsidiäre Haftung (Stadt müsste wohl einschreiten, wenn Handwerkerrechnungen nicht bezahlt werden könnten) und ein entsprechendes Abhängigkeitsverhältnis gegenüber der Stadt bzw. finanzielles Risiko für die Stadt.

## 5.5 Stadt als Drehscheibe für Liegenschaften mit Steuerungsfunktion

Als Alternative zum Stiftungsmodell, bei dem die Stiftung die Liegenschaften dauerhaft übernimmt, könnte die Stadt eine Drehscheibenfunktion übernehmen.

Dabei kauft die Stadt im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten Liegenschaften zur bedarfsgerechten Sicherstellung eines ausgewogenen Anteils altersgerechter und gemeinnütziger Wohnungen zum Wiederverkauf mit entsprechenden Auflagen an geeignete private Trägerschaften (z.B. Wohnbaugenossenschaften). Die Auflagen können die Erhaltung/Bereitstellung von spezifischem Wohnraum (z.B. günstige Wohnungen oder Alterswohnungen) enthalten. Zudem kann der Verkauf durch ein Vorkaufsrecht innert zehn Jahren abgesichert werden.

Die Zwischenhändler-Funktion bietet sich insbesondere im Rahmen des Vorkaufsrechtes an, das der Stadt bei den Baurechtsliegenschaften auf eigenem Land zusteht.

Das Vorkaufsrecht sollte nur als letzte Massnahme ergriffen werden. Im Idealfall sollte die Stadt – vor allem bei Wohnbaugenossenschaften mit Nachfolgeproblemen – vorher schon vermitteln, um einen direkten Verkauf an einen anderen gemeinnützigen Träger zu ermöglichen oder andere Lösungen finden (z.B. Zusammenarbeit mit anderen Genossenschaften, Lösung Nachfolge). Die Einflussnahme als Vermittlerin könnte im Rahmen der Vernetzungsanlässe (siehe Kap. 5.3) geschehen.

Vorteile:

- Keine dauerhafte Kapitalbindung (im Vergleich zu Stiftungslösung).
- Die Stadt kann die Steuerungsfunktion auf dem Wohnungsmarkt mit einem überschaubaren Kapitaleinsatz wahrnehmen. Dies beinhaltet:

- Durch Kauf und Wiederverkauf bzw. durch Vermittlung kann der Bestand des Anteils von gemeinnützigen Wohnungen gesichert werden.
- Durch Abgabe von Liegenschaften mit Auflagen kann direkt Einfluss genommen werden für die Erhaltung und Erstellung von spezifischem Wohnraum, insbesondere von altersgerechtem Wohnraum.
- Durch Wahrnehmung des Vorkaufsrechtes kann sichergestellt werden, dass Liegenschaften nicht in die Hände von Investoren gelangen, welche eine von der Stadt abweichende Wohnraumstrategie verfolgen (Anziehung von Sozialhilfebezügern, siehe Kap. 2.2.1.10).
- Die mittel- und langfristigen Schulden (und damit die Zinsbelastung des städtischen Haushaltes) werden beim Verkauf der Liegenschaften nachhaltig reduziert.

Nachteile:

- Risiko Buchverlust (für den Fall Kaufpreis > Verkaufspreis)
- Die Zweckbindung (z.B. für preisgünstiges oder altersgerechtes Wohnen) kann nur für eine bestimmte Zeit (z.B. 10 Jahre) vertraglich durch ein Rückkaufsrecht abgesichert werden.
- Die Drehscheibenfunktion kann nur funktionieren, wenn gekaufte Liegenschaften durch die Stadt auch wieder verkauft werden können. Dabei gibt es zwei Problemfelder:
  - Verfügbarkeit von geeigneten Käufern
  - Während der Kauf von Liegenschaften – unter Anwendung des Rahmenkredites – in der abschliessenden Kompetenz des Stadtrates abgewickelt werden kann, unterstehen Verkäufe den ordentlichen Finanzkompetenzen<sup>27</sup>. Dies könnte dazu führen, dass der Stadtrat im Wissen um den schwierigen Wiederverkauf schon beim Kauf eher zurückhaltend agieren wird.

## 5.6 Stadt als Drehscheibe mit Anpassung des Rahmenkredites

Um Wiederverkäufe und damit die Drehscheibenfunktion besser zu ermöglichen, hat der Stadtrat die Neuformulierung des Beschlusses zum Rahmenkredit für Land- und Liegenschaftenerwerb untersucht.

<sup>27</sup> Finanzkompetenzen für Verkäufe von Liegenschaften:

Kredit [Fr.]	Kompetenz	Grundlage
bis 1 Mio.	Stadtrat (abschliessend)	Stadtverfassung Art. 44 lit. c
bis 2 Mio.	Grosser Stadtrat (abschliessend)	Stadtverfassung Art. 27 lit. c
> 2 Mio.	Grosser Stadtrates mit fakultativem Referendum	Stadtverfassung Art. 25 lit. g

Zu diesem Zweck könnte der Beschluss über den Rahmenkredit derart angepasst werden, dass auch Wiederverkäufe mit entsprechenden Auflagen und an geeignete Trägerschaften innerhalb der Kreditnorm möglich wäre.

Vorteile:

- Die Hürde für den Wiederverkauf wird gesenkt, der Kaufentscheid erleichtert und damit die Drehscheibenfunktion begünstigt.
- Die Unklarheiten bei der Auslegung des Beschlusses zum Rahmenkredit werden beseitigt.

Nachteile:

- Die demokratische Mitsprache bei Verkäufen wird reduziert. Der Rahmenkredit wurde 1991 mit folgender Begründung eingeführt: Bei Liegenschaftskäufen ist es notwendig, schnell und diskret zu einem Verhandlungsabschluss kommen zu können. Beides ist im parlamentarischen Verfahren, das länger dauert und von grossem medialen Interesse begleitet wird, nicht möglich. Deshalb wurden dem Stadtrat weitreichendere Kompetenzen eingeräumt. Bei Verkäufen ist diese Argumentation nur bedingt anwendbar: Einerseits kann davon ausgegangen werden, dass auch bei längeren Fristen ein Käufer gefunden werden kann. Andererseits spielt das Kriterium «Diskretion» bei Wohnbaugenossenschaften eine untergeordnete Rolle.

Eine Anpassung des Beschlusses über den Rahmenkredit würde dem obligatorischen Referendum unterliegen.

#### 5.7 Beiträge an private Wohnbaugenossenschaften

Beiträge (à fonds perdu) an private Wohnbaugenossenschaften ermöglichen diesen, das Eigenkapital zu erhöhen und entsprechend zu investieren.

Der finanzielle Aufwand für den städtischen Haushalt wäre beträchtlich und die Vergabe schwierig (Wer entscheidet nach welchen Kriterien, welche WBG unterstützt wird?).

#### 5.8 Darlehen und Bürgschaften an private Wohnbaugenossenschaften

Darlehen und Bürgschaften sind eine weitere Möglichkeit zur Unterstützung von privaten Wohnbaugenossenschaften.

Schon heute gewährt der Bund gemeinnützigen Trägern vergünstigte (zinslose) Darlehen.

Bei der Vergabe von Darlehen würde die Stadt „Bank spielen“ und bei Zinsen unter dem marktüblichen Niveau auf die entsprechenden Einnahmen verzichten.

Bei Darlehen und Bürgschaften entsteht für den Gläubiger bzw. Bürgen ein finanzielles Risiko. Die Stadt hat in der Vergangenheit schlechte Erfahrungen mit Bürgschaften an Wohnbaugenossenschaften gemacht (1980 ging die Genossenschaft VHTL Konkurs).

## 5.9 Subjekthilfe: Wohngeld

Anders als bei der Objekthilfe (Vergünstigung von Wohnungen) wird bei der Subjekthilfe den Mietern, die sich sonst keine Wohnung leisten könnten, ein so genanntes Wohngeld ausgerichtet.

Das Modell Wohngeld wird vom Think Tank Avenir Suisse empfohlen<sup>28</sup>.

Vorteil:

- Kein staatlicher Eingriff in den Wohnungsmarkt

Nachteil:

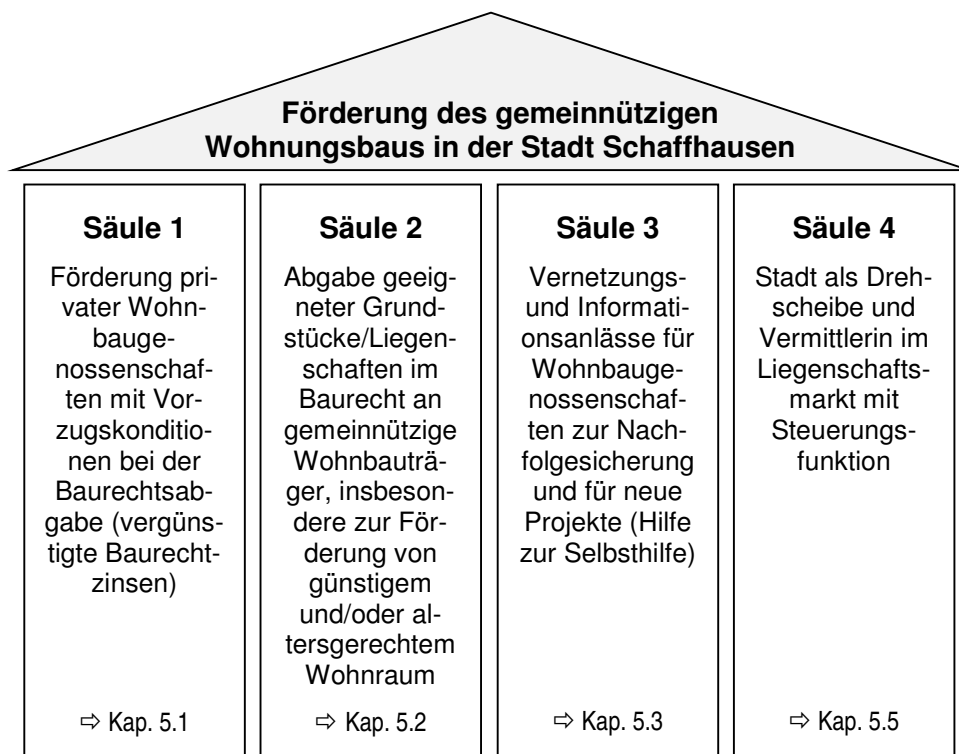
- Hohe Kosten

---

<sup>28</sup> Artikel «Kantonales Wohngeld statt Objekthilfe», <http://www.avenir-suisse.ch/42058/kantonales-wohngeld-statt-objekthilfe/>

## 6. Strategie zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

In Würdigung der Ausgangslage und Abwägung der Handlungsoptionen verfolgt der Stadtrat in Präzisierung der Wohnraumstrategie und Ergänzung der angekündigten Massnahmen im Bereich der Alterswohnungen folgende 4-Säulen-Strategie zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus:



Nach gründlicher Prüfung und Abwägung aller Vor- und Nachteile möchte der Stadtrat auf die Errichtung einer städtischen Stiftung für gemeinnützigen Wohnungsbau (Kap. 5.4) verzichten. Die Stiftung würde zu einem Anstieg der Nettoverschuldung führen und nur dann einen spürbaren Einfluss auf die Wohnungspreise haben können, sofern sie auch in Zukunft von der Stadt massgeblich finanziell alimentiert würde.

Ebenfalls sieht der Stadtrat von einer direkten finanziellen Unterstützung von Wohnbaugenossenschaften mit Beiträgen (Kap. 5.7), Darlehen und Bürgschaften (Kap. 5.8) sowie dem System der Subjekthilfe (Kap. 5.9) ab.

Weiter empfiehlt der Stadtrat, auf eine Anpassung des Beschlusses über den Rahmenkredit (gem. Kap. 5.6) zu verzichten.

Wichtig bei der Festlegung der Strategie des Stadtrates war die klare Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche: Private Wohnbaugenossenschaften müssen wissen, welche Unterstützung sie von der Stadt erwarten können und welche nicht. Das Ziel der Förderung der Stadt sind selbstständig überlebens- und zukunftsfähige Genossenschaften.



Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden

**Anträge:**

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrates vom 5. Mai 2015 betreffend Strategie zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Botschaft und Stellungnahme zu den Initiativen «Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» und «Für bezahlbaren Wohnraum»).
2. Der Grosse Stadtrat erklärt die Initiative «Für bezahlbaren Wohnraum» für gültig.
3. Die Initiative «Für bezahlbaren Wohnraum» wird den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung zur Abstimmung unterbreitet.
4. Der Grosse Stadtrat erklärt die Initiative «Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» für gültig.
5. Die Initiative «Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» wird den Stimmberechtigten mit dem Antrag auf Ablehnung zur Abstimmung unterbreitet.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATES

Peter Neukomm  
Stadtpräsident

Christian Schneider  
Stadtschreiber