

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 10. April 2024

374. Kantonale Volksinitiative für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen («Wohnungsinitiative») (Gültigkeit und Gegenvorschlag, Auftrag)

1. Zustandekommen

Am 28. September 2023 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 21. April 2023 (ABl 2023-04-21) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative für mehr günstigen und gemeinnützigen Wohnraum («Wohnungsinitiative») eingereicht. Mit Verfügung vom 7. November 2023 (ABl 2023-11-10) stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) beschliesst der Regierungsrat sechs Monate nach Einreichen der Initiative über deren Gültigkeit (Abs. 1). Hält er die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigkeitserklärung (Abs. 2). Hält er sie für wenigstens teilweise gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er dem Kantonsrat Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichen der Initiative vor (Abs. 4).

2. Wortlaut der Initiative

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgendes Begehren gestellt:

Die Kantonsverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 110 Wohnen

¹ Kanton und Gemeinden sorgen für ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Wohnraumangebot.

² Sie berücksichtigen und fördern dabei Bauweisen, die nachhaltig und treibhausgasneutral sind.

³ Sie fördern:

- a. den gemeinnützigen Wohnungsbau;
- b. das selbst genutzte Wohneigentum.

⁴ Der Kanton unterstützt den gemeinnützigen Wohnungsbau durch die Einräumung von Baurechten sowie die Gewährung von Bürgschaften, Darlehen und Staatsbeiträgen.

⁵Der Kanton betreibt eine öffentlich-rechtliche Anstalt, die günstigen Wohnraum erstellt, unterhält oder vermietet oder gemeinnützigen Wohnbauträgern Baurechte einräumt oder überträgt. Sie kann dazu Grundstücke erwerben.

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom [Datum der Abstimmung]

¹Die Änderung tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach der Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.

²Die Anstalt wird innert drei Jahren nach Inkrafttreten der Änderung errichtet.

³Der Kanton stattet die Anstalt mit einem Dotationskapital von mindestens 500 Mio. Franken aus.

⁴Der Kanton überträgt der Anstalt alle Grundstücke aus dem Finanzvermögen, die bereits der Wohnnutzung dienen oder sich dafür eignen und die in absehbarer Zeit nicht für andere öffentliche Zwecke benötigt werden.

3. Gültigkeit

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]).

Mit Bezug auf das Erfordernis der Einheit der Materie setzt das Bundesgericht voraus, dass die Vorschriften der Volksinitiative in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und das gleiche Ziel verfolgen, das eine enge sachliche Verbindung zwischen ihnen schafft (BGE 129 I 366 ff., S. 371). Gemäss der Lehre ist die Einheit der Materie auch dann gewahrt, wenn die Volksinitiative Massnahmen zur Erreichung eines vorgegebenen Ziels vorsieht, die Finanzierung regelt und Bestimmungen über das Inkrafttreten enthält. Vorausgesetzt ist allerdings, dass die Bestimmungen mit dem Hauptanliegen sachlich zusammenhängen, sodass der verfassungsmässige Anspruch der Stimmberechtigten auf unverfälschte Stimmabgabe erfüllt ist (Christian Schuhmacher, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 28 N. 13, mit Hinweisen).

Als Hauptziel gibt die Volksinitiative vor, dass der Kanton und die Gemeinden für ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Wohnraumangebot zu sorgen haben und dabei Bauweisen fördern, die nachhaltig und treibhausneutral sind. Dabei haben Kanton und Gemeinden auch den gemeinnützigen Wohnungsbau und das selbst genutzte Wohneigentum zu fördern. Mit Bezug auf die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus gibt die Volksinitiative konkrete Massnahmen vor: Einräumung von Baurechten sowie die Gewährung von Bürgschaften, Darlehen und Staats-

beitragen. Als weitere Massnahme verlangt die Volksinitiative, dass der Kanton eine öffentlich-rechtliche Anstalt betreibt, die günstigen Wohnraum erstellt, unterhält oder vermietet oder gemeinnützigen Wohnbauträgern Baurechte einräumt oder überträgt. Dazu kann sie Grundstücke erwerben.

Diese Massnahmen stehen in einem thematischen Zusammenhang zueinander und dienen alle dem Hauptanliegen, im Kanton bzw. in den Gemeinden für ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Wohnraumangebot zu sorgen. Das Erfordernis der Einheit der Materie ist somit für diese Massnahmen als gegeben zu betrachten. Gleiches gilt für die weiteren Bestimmungen der Volksinitiative über das Inkrafttreten sowie bezüglich Ausstattung der öffentlich-rechtlichen Anstalt mit mindestens 500 Mio. Franken Dotationskapital. Unter dem Aspekt der Einheit der Materie ist auch die Verpflichtung des Kantons nicht zu beanstanden, alle Grundstücke aus dem Finanzvermögen, die bereits der Wohnnutzung dienen oder sich dafür eignen, auf die öffentlich-rechtliche Anstalt zu übertragen, soweit sie nicht in absehbarer Zeit für andere öffentliche Zwecke benötigt werden. Das Gültigkeitskriterium der Einheit der Materie ist insgesamt als erfüllt zu betrachten, da alle Einzelaspekte der Volksinitiative auf das Hauptziel des ausreichenden und bedarfsgerechten Wohnraumangebots ausgerichtet sind und zueinander in einem inneren sachlichen Zusammenhang stehen.

Weiter darf die Volksinitiative nicht gegen übergeordnetes Recht und damit gegen Bundesrecht verstossen. Gemäss Art. 41 Abs. 1 Bst. e der Bundesverfassung (BV, SR 101) setzen sich sowohl der Bund als auch die Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familien eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Diese Zielvorgabe für Bund und Kantone begründet keine alleinige Bundeszuständigkeit. Zwar fördert der Bund gemäss Art. 108 Abs. 1 BV den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeiten von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus, doch handelt es sich hierbei um parallele Kompetenzen, die sowohl dem Bund als auch den Kantonen zustehen. Vor diesem Hintergrund ist die Volksinitiative als bundesrechtskonform zu beurteilen.

Schliesslich liegen auch keine Anhaltspunkte vor, die darauf hindeuten, dass die Volksinitiative nicht durchführbar wäre. Damit ist festzuhalten, dass die am 28. September 2023 eingereichte kantonale Volksinitiative für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen (Wohnungsinitiative) gültig ist.

4. Beurteilung der Volksinitiative

Die Volksinitiative verlangt, dass Kanton und Gemeinden tätig werden und für ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Wohnraumangebot sorgen, in dem sie den gemeinnützigen sowie den günstigen Wohnungsbau fördern. Dabei sollen sie Bauweisen berücksichtigen und fördern, die nachhaltig und treibhausgasneutral sind. Der gemeinnützige Wohnungsbau soll mit Massnahmen wie Einräumung von Baurechten sowie Gewährung von Bürgschaften, Darlehen und Staatsbeiträgen gefördert werden. Günstiger Wohnraum ist mittels einer eigens dafür zu errichtenden kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalt zu erstellen, zu unterhalten oder zu vermieten. Die öffentlich-rechtliche Anstalt kann auch gemeinnützigen Wohnbauträgern Baurechte einräumen oder übertragen. Damit die öffentlich-rechtliche Anstalt ihre Aufgaben erfüllen kann, ist sie vom Kanton mit mindestens 500 Mio. Franken auszustatten. Es sollen auf sie auch alle Grundstücke aus dem Finanzvermögen des Kantons übertragen werden, die bereits der Wohnnutzung dienen oder sich dafür eignen und nicht für die öffentliche Nutzung vorgesehen sind.

Im Rahmen des Sozialziels von Art. 41 Abs. 1 Bst. e BV setzen sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Ein gerichtlich durchsetzbares Individualrecht auf Wohnung besteht nicht, da die Wohnungen sich in erster Linie im Eigentum Privater befinden sollen. Das Primat der marktwirtschaftlichen Ordnung mit der persönlichen Eigenverantwortung und privaten Initiative wird durch Art. 41 Abs. 4 BV untermauert, indem klargestellt wird, dass aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können.

Die Umsetzung des Sozialziels Wohnen hat deshalb mittels Förderungsmassnahmen zu erfolgen, da dem Staat gegenüber dem privaten Wohnungsmarkt lediglich eine subsidiäre Aufgabe zukommt. Mit dem Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (WBFG, LS 841) hat der Kanton bereits eine Grundlage zur Förderung der Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen (vgl. § 1 Abs. 1 WBFG). Der Kanton verfügt gemäss § 1 Abs. 2 WBFG auch über eine Grundlage, selbstgenutztes Wohneigentum für Personen mit höchstens mittlerem Einkommen und Vermögen zu fördern. Für die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums steht ihm das Instrument der Übernahme von Bürgschaftsgebühren zur Verfügung. Mangels Nachfrage wurde jedoch die Wohneigentumsförderung 2007 eingestellt. Hingegen fördert der Kanton den Mietwohnungsbau mittels zinsloser Darlehen. Damit werden zurzeit rund 2900 Wohnungen

für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen subventioniert. Für die Finanzierung der zinslosen Darlehen steht dem Kanton ein Rahmenkredit von 180 Mio. Franken zur Verfügung (§ 7 Abs. 1 WBFG). Mit dem geltenden Modell der Förderung des Mietwohnungsbaus unterstützt der Kanton gezielt und mit geringen administrativen Kosten Personen auf dem Wohnungsmarkt, die in geringen Einkommens- und Vermögensverhältnissen leben.

Die Volksinitiative verlangt, dass der Kanton und die Gemeinden für ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Wohnraumangebot zu sorgen haben. Damit soll der Staat bezüglich Wohnungsbau nicht mehr nur subsidiär fördernd wirken, sondern eine aktivere Rolle übernehmen und sogar als Marktakteur auftreten. Insbesondere mit der neu zu gründenden kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalt soll er Grundstücke erwerben, Wohnungen erstellen, unterhalten und vermieten. Diese aktive Rolle des Staates kann jedoch zur Verdrängung privater Akteurinnen und Akteure und damit zu einer verminderten privaten Bautätigkeit führen. Ein Markteintritt der in der Volksinitiative geforderten öffentlich-rechtlichen Anstalt mit einem Dotationskapital von mindestens 500 Mio. Franken, das durch Einsparung bei anderen staatlichen Aufgaben oder durch Erhöhung des Steuersatzes aufgebracht werden müsste, kann zudem die Bodenpreise und damit auch die Wohnungspreise und -mieten weiter in die Höhe treiben. Weiter hätte ein solches Modell zur Folge, dass die hohen Kosten für den Betrieb der notwendigen Verwaltungsstrukturen sowie das finanzielle Risiko, das mit einer Aktivität auf dem Immobilienmarkt verbunden ist, von den Steuerzahlenden getragen werden müssten. Ein solcher Paradigmenwechsel mit entsprechenden Folgen für den privaten Sektor zur Bekämpfung einer eher parziellen und auch wohl vorübergehenden Wohnungsknappheit ist unverhältnismässig. Die Wohnungsknappheit betrifft den Kanton nicht flächendeckend, sondern konzentriert sich in erster Linie auf urbane Gebiete wie u. a. die Städte Zürich und Winterthur. In ländlichen Regionen und Gemeinden präsentiert sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt hingegen deutlich entspannter. Aufgrund der regional unterschiedlichen Betroffenheit ist ein derartiger Eingriff in den kantonalen Wohnungsmarkt nicht gerechtfertigt. Aus diesen Gründen ist die Initiative abzulehnen.

5. Finanzielle Auswirkungen der Volksinitiative

Die Initiative verlangt vom Kanton, die zu gründende Anstalt mit mindestens 500 Mio. Franken auszustatten. Zusätzlich wäre für die Übertragung der Immobilien an diese Anstalt eine Investitionsausgabe erforderlich, wobei der Wert der dafür geeigneten Grundstücke im Finanzvermögen heute noch nicht beziffert ist. Beides würde jedoch zu einer

zusätzlichen Verschlechterung des im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2024–2027 mit durchschnittlich 770 Mio. Franken ausgewiesenen Finanzierungsdefizits führen bzw. den Finanzhaushalt in späteren KEF-Perioden erheblich beeinträchtigen. Eine zusätzliche Belastung des Staatshaushalts ist abzulehnen. Bei den in der Initiative genannten 500 Mio. Franken handelt es sich zudem nur um die Definition der finanziellen Untergrenze des Dotationskapitals. Die tatsächlichen Kosten dieser nicht beschränkten Einlage für den Kanton Zürich sind nicht absehbar. Neben den inhaltlichen Gründen ist die Initiative deshalb auch aufgrund der finanziellen Dimension abzulehnen.

6. Gegenvorschlag

Es ist unbestritten, dass die Wohnbautätigkeit in den letzten Jahren nicht mit der durch das Bevölkerungswachstum und die veränderten Wohnbedürfnisse gestiegenen Nachfrage Schritt gehalten hat. Dies zeigt sich in Teilen des Kantons in hohen Angebotsmieten und stellt Wohnungssuchende teilweise vor grosse Herausforderungen. Personen, die bereits seit mehreren Jahren in der gleichen Wohnung wohnen, sind hingegen aufgrund entsprechender Bestimmungen im Mietrecht weitgehend von starken Mietpreisausschlägen abgeschirmt und haben deshalb auch bei einer Unterbelegung wenig Anreiz, die Wohnung zu wechseln. Dies führt zu einer weiteren Verknappung des Angebots an freien Wohnungen und treibt die Angebotsmieten weiter in die Höhe.

Dem Problem der Wohnungsknappheit wird am wirksamsten begegnet, wenn das Angebot an Wohnraum insgesamt vergrössert wird. Mit einem Gegenvorschlag auf Stufe Verfassung soll der Kanton ausdrücklich verpflichtet werden, günstige Rahmenbedingungen für die rasche Erstellung von Wohnraum zu schaffen. Damit wird zum einen klar signalisiert, dass der Regierungsrat bereit ist, das Problem der Wohnungsknappheit aktiv und umfassend anzugehen. Zum anderen besteht genügend Zeit, das Thema Wohnraumförderung sachbereichsübergreifend anzugehen, mögliche Massnahmen gesamthaft zu prüfen und aufeinander abzustimmen. Idealerweise liegen zum Zeitpunkt der Volksabstimmung die definierten Massnahmen bereits vor oder befinden sich zumindest in einem fortgeschrittenen politischen Prozess.

Die Volkswirtschaftsdirektion ist deshalb gestützt auf § 130 Abs. 1 und 4 GPR zu beauftragen, unter Einbezug der Baudirektion einen entsprechenden Gegenvorschlag auszuarbeiten und dem Regierungsrat zusammen mit Bericht und Antrag an den Kantonsrat zur Gültigkeit der Initiative und deren Inhalt zu unterbreiten.

7. Öffentlichkeit

Es handelt sich vorliegend um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Insbesondere der Entscheid, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll oder nicht, enthält auch politische Überlegungen, die bis zum Bericht und Antrag an den Kantonsrat vertraulich bleiben müssen, um die weitere Meinungsbildung des Regierungsrates nicht zu beeinträchtigen. Dieser Zwischenentscheid ist daher bis zur Veröffentlichung des Berichts und des Antrags zur Volksinitiative nicht öffentlich (§ 23 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Information und den Datenschutz [LS 170.4]).

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 28. September 2023 eingereichte kantonale Volksinitiative für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen («Wohnungsinitiative») gültig ist.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, unter Einbezug der Baudirektion einen Gegenvorschlag auszuarbeiten und dem Regierungsrat zusammen mit Bericht und Antrag an den Kantonsrat zur Gültigkeit der Initiative und deren Inhalt zu unterbreiten.

III. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, zwecks Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Erstellung von Wohnraum in Zusammenarbeit mit der Baudirektion abzuklären, welche Massnahmen sinnvoll und umsetzbar sind.

IV. Über die Ergebnisse der Abklärungen ist dem Regierungsrat Bericht zu erstatten und es sind ihm gegebenenfalls Anträge zur Schaffung bzw. Änderung entsprechender Erlasse zu stellen.

V. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und des Antrags zur Volksinitiative nicht öffentlich.

VI. Mitteilung an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli