

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 28. August 2024

899. Kantonale Volksinitiative «Wohneigentum wieder ermöglichen (Wohneigentums-Initiative)» (Gültigkeit, Gegenvorschlag)

1. Zustandekommen

Am 8. März 2024 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 8. September 2023 (ABl 2023-09-08) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Wohneigentum wieder ermöglichen (Wohneigentums-Initiative)» eingereicht. Mit Verfügung vom 18. April 2024 (ABl 2024-04-19) 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 für 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 wird folgendes Begehren gestellt:

Das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 (LS 841) wird wie folgt geändert:

«§ 1. Zweck

¹Der Staat und die Gemeinden fördern die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen, soweit ein Mangel besteht.

²Sie fördern das selbst genutzte Wohneigentum für Personen mit höchstens mittlerem Einkommen und Vermögen.

³Erstellen der Staat oder die Gemeinden Einfamilienhäuser oder Wohnungen zur Miete oder fördern sie deren Erstellung durch gemeinnützige Wohnbauträger, erstellen bzw. fördern sie im gleichen Umfang selbst genutztes Wohneigentum.

§ 2 bis § 8 bleiben unverändert.

III. Erstellung von selbst genutztem Wohneigentum

§ 8 a. Erstellung durch den Staat oder die Gemeinden

Erstellen oder erwerben der Staat oder die Gemeinden Einfamilienhäuser oder Wohnungen, sind die Hälfte als selbst genutztes Wohneigentum abzugeben.

§ 8 b. durch Dritte

¹Fördern der Staat oder die Gemeinden Dritte beim Erwerb oder der Erstellung von Einfamilienhäusern oder Wohnungen, sind die Hälfte als selbst genutztes Wohneigentum abzugeben.

²Eine Förderung liegt namentlich in folgenden Fällen vor:

- a. Förderung des Mietwohnungsbaus nach § 4 ff.;
- b. entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe von Bauland an Wohnbauträger oder Landabtausch mit Wohnbauträgern;
- c. entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe oder Erneuerung von Bau-rechten an Wohnbauträger;
- d. Gewährung von Darlehen oder Hypotheken sowie Beteiligung am Gesellschafts- oder Stiftungskapital an Wohnbauträger;
- e. Gewährung von Darlehen oder Hypotheken an Wohnbauträger für den Bau oder Erwerb von Wohnungen durch Stiftungen, öffentliche Anstalten oder andere juristische Personen, die der Staat oder die Gemeinde zu diesem Zweck gegründet haben oder an denen der Staat oder die Gemeinde eine wesentliche Beteiligung halten oder deren oberste Leitungsorgane durch sie bestimmt werden. Dies gilt namentlich für Personalvorsorgestiftungen und Versicherungen des Staats oder der Gemeinden. Darlehen und Hypotheken der Gebäudeversicherung des Kanton Zürich, der Zürcher Kantonalbank, der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich oder anderer vom Regierungsrat bezeichneten Institutionen sind davon ausgenommen;
- f. Beteiligung am Gesellschafts- und Stiftungskapital eines Wohnbauträgers, der Wohnungen baut oder erwirbt;
- g. Gewährung von Abschreibungsbeiträgen beim Erwerb von Wohnungen oder Bauland;
- h. anderen Formen der Unterstützung, die den vorgenannten Unterstützungsformen gleichkommen.

§ 8 c. gemeinsame Bestimmungen

¹Stiftungen, öffentlich-rechtliche Anstalten oder andere juristische Personen, die vom Staat oder einer Gemeinde gegründet wurden, oder an denen der Staat eine oder eine Gemeinde eine wesentliche Beteiligung halten oder deren oberste Leitungsorgane durch sie bestimmt werden, sind dem Staat und den Gemeinden gleichgestellt.

² Ausgenommen sind die Gebäudeversicherung, die Zürcher Kantonalbank und die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich. Der Regierungsrat kann weitere Ausnahmen vorsehen.

³ Eine Gemeinde, in der besondere Verhältnisse vorliegen, wie namentlich ein hoher Wohneigentumsanteil, kann mit Zustimmung des Regierungsrates den Anteil, welcher als selbst genutztes Wohneigentum abgegeben wird, auf bis zu einem Viertel verringern.

§ 8 d. Selbst genutztes Wohneigentum

¹ Selbst genutztes Wohneigentum liegt vor, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer

- a. eine natürliche Person ist,
- b. das Wohneigentum allein oder zusammen mit Personen bewohnt, mit denen sie oder er einen gemeinsamen Haushalt bildet,
- c. steuerlichen Wohnsitz in der Gemeinde hat, in der das Wohneigentum liegt, und
- d. das Wohneigentum nicht überwiegend wirtschaftlich nutzt.

² Sind die Voraussetzungen während mehr als einem Jahr innerhalb eines dreijährigen Zeitraums nicht mehr erfüllt, gilt das Wohneigentum nicht mehr als selbst genutzt.

³ Bei gemeinschaftlichem Eigentum müssen die Voraussetzung von mindestens einer Eigentümerin oder einem Eigentümer erfüllt sein.

§ 8 e. Abgabe im Eigentum

¹ Die Aufteilung des Miet- und Wohneigentums erfolgt grundsätzlich grundstücksweise. Grundstücke, die sich dazu eignen, können aufgeteilt werden.

² Ist eine Aufteilung nicht oder nur schwer möglich, dürfen weitere Grundstücke innerhalb der gleichen Gemeinde miteinbezogen werden.

³ An den Grundstücken, die ganz oder teilweise als selbst genutztes Wohneigentum abgegeben werden, ist Stockwerkeigentum zu begründen.

⁴ Bei Wohnungen, die erworben wurden, hat die Aufteilung innert zwei Jahren nach Erwerb zu erfolgen.

§ 8 f. Ausnahmen

Nicht im selbst genutzten Eigentum abzugeben sind:

- a. Luxus-, Zweit- und Ferienwohnungen,
- b. Alters- und Pflegeheime.

§ 8 g. Persönliche Voraussetzungen und Auswahl des Eigentümers

¹Die Eigentümerin oder der Eigentümer hat beim Kauf der Wohnung und im Zeitpunkt des Eigentumsantritts folgende persönlichen Voraussetzungen zu erfüllen:

- a. Schweizer Bürgerrecht oder Niederlassungsbewilligung;
- b. Ausreichend finanzielle Verhältnisse.

²Der Wohnbauträger schreibt die zum Verkauf stehenden Wohnungen öffentlich aus. Die Wohnbauträger stellen für die Auswahl der Käuferinnen und Käufer transparente Regeln auf und der Staat prüft deren Einhaltung.

§ 8 h. Kaufpreis

¹Der Kaufpreis entspricht dem der Wertquote entsprechenden Anteil an den gesamten Investitionskosten.

²Der Kaufpreis von erworbenen Wohnungen entspricht den Anschaffungskosten abzüglich allfälliger Unterstützungsbeiträge.

§ 8 i. Eigentumsbeschränkungen

¹Die Eigentümerin oder der Eigentümer muss öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anmerken lassen, die sicherstellen, dass die Wohnung dem selbst genutzten Wohneigentum dient und jeden Verkauf mit Gewinn ausschliesst. Zu diesem Zweck stehen dem Staat und der Gemeinde folgende im Grundbuch anzumerkende Rechte zu:

- a. Kaufsrecht zum ursprünglichen Kaufpreis, zuzüglich Teuerung und wertvermehrender Investitionen, welches ausgeübt wird, wenn die Wohnung nicht mehr selbst genutzt wird,
- b. Vorkaufsrecht zum ursprünglichen Kaufpreis zuzüglich Teuerung und wertvermehrender Investitionen, welches ausgeübt werden darf, wenn die Wohnung zu einem höheren Preis verkauft wird.

²Die Eigentumsbeschränkungen erlöschen 30 Jahre nach dem Verkauf.

³Der Regierungsrat kann Ausnahmen vom Kaufsrecht vorsehen, um Härtefälle zu vermeiden.

§ 8 j. Wiederverkauf

Haben der Staat oder die Gemeinde ihr Kaufsrecht oder ihr Vorkaufsrecht ausgeübt, geben sie die Wohnung innert einem Jahr wieder als selbst genutztes Wohneigentum ab.

§ 8 k. Eigenmietwert

Der Eigenmietwert wird im Zeitpunkt des Erwerbs festgesetzt und während der Dauer der Eigentumsbeschränkungen nicht verändert.

Abschnitt III–VII werden zu Abschnitt IV–VIII

§ 9 bis § 12 bleiben unverändert.

§ 13. Ausführungsbestimmungen

¹Der Regierungsrat legt durch Verordnung insbesondere fest: das Verfahren, die Bedingungen für die Gewährung und den Umfang der staatlichen Leistungen, den Inhalt der Eigentumsbeschränkungen, die Ausübung der Kaufs- und Vorverkaufsrechte sowie die Aufsicht über die Umsetzung durch die Gemeinden bei der Erstellung von selbst genutztem Wohneigentum.

Abs. 2–5 unverändert

§ 15 bis § 16 bleiben unverändert.»

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]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28. Abs. 2 KV).

3.1 Einheit der Materie

Mit Bezug auf das Erfordernis der Einheit der Materie setzt das Bundesgericht voraus, dass die Vorschriften der Volksinitiative in einer sachlichen Beziehung zueinanderstehen und das gleiche Ziel verfolgen, das eine enge sachliche Verbindung zwischen ihnen schafft (BGE 129 I 366 ff. S. 371). Vorausgesetzt ist damit, dass die Bestimmungen mit dem Hauptanliegen sachlich zusammenhängen, sodass der verfassungsmässige Anspruch der Stimmberechtigten auf unverfälschte Stimmabgabe erfüllt ist (Christian Schuhmacher, in: Isabelle Häner / Markus Rüssli / Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 28 N. 13, mit Hinweisen).

Mit der Volksinitiative soll ein «50/50-Automatismus» eingeführt werden, wonach der Kanton und die Gemeinden im Rahmen der staatlichen Wohnbauförderung nicht nur Mietwohnungen, sondern im gleichen Umfang auch selbstbewohntes Wohneigentum erstellen und fördern. Diese Regel soll auch gelten, wenn der Kanton oder die Gemeinden Dritte beim Erwerb oder bei der Erstellung von Wohnraum fördern. Der Initiativtext enthält dazu Bestimmungen über die grundstückweise Aufteilung der

Mietwohnungen und des Wohneigentums, den Kaufpreis bei der Abgabe des Wohneigentums sowie Vorschriften zu den persönlichen Voraussetzungen von zukünftigen Eigentümerinnen und Eigentümern. Mittels Anmerkung eines Kauf- und Vorkaufsrechts während 30 Jahren im Grundbuch zugunsten von Kanton und Gemeinde wird zudem im Grundsatz sichergestellt, dass das Wohneigentum selbstgenutzt und nicht zweckentfremdet oder mit Gewinn verkauft wird. Weiter enthält die Volksinitiative Bestimmungen zum Eigenmietwert, wonach dieser im Zeitpunkt des Erwerbs festgesetzt wird und während der Dauer der Eigentumsbeschränkungen unverändert bleibt. Die Volksinitiative regelt damit eine einzige in sich abgeschlossene Sachfrage, womit der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt ist.

3.2 Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

Bei der Beurteilung der Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit übergeordnetem Recht misst das Bundesgericht dem Recht der Stimmberechtigten, über die Volksinitiativen abstimmen zu können, grosses Gewicht zu, auch wenn Zweifel an der Gültigkeit der Volksinitiativen bestehen (in dubio pro populo). Dem liegt der Leitgedanke zugrunde, die Ungültigkeit eines Begehrens nach Möglichkeit durch eine mit dem höherrangigen Recht konforme Auslegung abzuwenden, um einen Eingriff in das Stimmrecht zu vermeiden. Initiativbegehren mit mehrdeutigen Texten sollen im Zweifelsfall den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorgelegt werden, sofern sie bei entsprechender Auslegung als mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheinen. Kann einer Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 147 I 183 E. 6.2, S. 186).

3.2.1 Vereinbarkeit mit der Wirtschaftsfreiheit und der Eigentumsgarantie

Bei den vom Kanton oder von den Gemeinden geförderten Wohnbauträgern handelt es sich in der Regel um Gemeinden, öffentlich-rechtliche Stiftungen und Genossenschaften gemäss Art. 828 ff. des Obligationenrechts (OR, SR 220). Wohnbaugenossenschaften fördern oder sichern insbesondere die wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder in gemeinsamer Selbsthilfe oder sind gemeinnützig ausgerichtet (Art. 828 Abs. 1 OR). Ihr Zweck besteht in der Regel darin, den Genossenschafterinnen und Genossenschaftern günstige Wohnungen zu vermieten. Der Verkauf von Eigentumswohnungen ist Wohnbaugenossenschaften demgegenüber regelmässig gemäss den Statuten nicht oder nur unter strengen Voraussetzungen erlaubt, zumal er nicht der Förderung oder Sicherung wirtschaftlicher Interessen der Mitglieder in gemeinsamer Selbsthilfe dient

oder gemeinnützig ausgerichtet ist. Bei der Annahme der Wohneigentums-Initiative wäre ein Verkauf von Eigentumswohnungen nicht die Ausnahme, sondern mit jedem Wohnbauprojekt, das staatlich gefördert wird, zwingend verbunden. Somit könnte die Annahme der Wohneigentums-Initiative dazu führen, dass sich die Genossenschaften faktisch gezwungen sehen, ihre Statuten anzupassen, andernfalls sie Gefahr laufen, vom Kanton oder von den Gemeinden keine Förderleistungen mehr zu erhalten. Zudem schränkt die Wohneigentums-Initiative die Geschäftstätigkeit der Wohnbaugenossenschaften insofern ein, als sie gezwungen sind, die Hälfte des staatlich geförderten Wohneigentums zu bestimmten Bedingungen zu verkaufen. Diese Vorgaben bzw. Einschränkungen verstossen aber weder gegen die Wirtschaftsfreiheit noch gegen die Eigentumsfreiheit. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vermitteln weder die Wirtschaftsfreiheit noch die Eigentumsgarantie einen Anspruch auf Subventionen, weshalb es zulässig ist, dass der Staat die Ausrichtung seiner Subventionen an bestimmte Bedingungen knüpft (BGE 121 I 230, E 3h S. 240).

3.2.2 Vereinbarkeit mit der bundesrechtlichen Kompetenzordnung

Gemäss Initiativtext gilt der «50/50-Automatismus» nicht nur, wenn Kanton und Gemeinde selbst Wohnraum erstellen oder erwerben, sondern auch, wenn sie Dritte beim Erwerb oder der Erstellung von Wohnraum fördern. Diese Regelung soll insbesondere auch auf von der öffentlichen Hand massgeblich beeinflusste juristische Personen anwendbar sein, soweit diese Darlehen oder Hypotheken für den Bau oder Erwerb von Wohnungen gewähren. Dies gilt namentlich für Personalvorsorgestiftungen und Versicherungen des Kantons und der Gemeinden, die bei der Anlage ihres Vermögens bundesrechtlichen Anforderungen unterliegen. Deshalb ist die Vereinbarkeit von § 8 b Abs. 2 lit. e mit dem Bundesrecht zu prüfen.

Der Bund hat gemäss Art. 113 der Bundesverfassung (BV, SR 101) eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der beruflichen Vorsorge. Gestützt darauf hat er das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40) und die entsprechenden Verordnungen erlassen. Darin sind die Anforderungen an die zulässigen Anlagen von Personalvorsorgestiftungen geregelt. Danach dürfen Personalvorsorgestiftungen Darlehen oder Hypotheken an Wohnbauträger für den Bau oder Erwerb von Wohnungen gewähren, allerdings nur mittels schweizerischer Grundpfandtitel, d. h., die Darlehen müssen pfandrechtlich gesichert sein (Art. 53 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVV 2, SR 831.441.1]). Der Anteil der schweizerischen Grundpfandtitel am Ge-

samtvermögen ist begrenzt auf 50% (Art. 55 Bst. a BVV 2). Die Vorgaben der Wohneigentums-Initiative, wonach der Kredit für die Erstellung von günstigem Wohnraum verwendet wird und der Wohnbauträger die Hälfte der Wohnungen als Wohneigentum abgeben muss, stehen nicht im Widerspruch zu den bundesrechtlichen Vorgaben. Dies gilt auch, soweit die Initiative öffentliche Versicherungen, die Darlehen oder Hypotheken an Wohnbauträger gewähren, betrifft: Der Bund erlässt gestützt auf Art. 98 Abs. 3 BV lediglich Vorschriften über das Privatversicherungswesen, weshalb die bundesrechtlichen Kapitalanforderungen auf öffentliche Versicherungen nicht zur Anwendung kommen.

3.2.3 Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Besteuerungsgrundsätzen

Das Bundesrecht schreibt den Kantonen die Eigenmietwertbesteuerung zwingend vor (Art. 2 Abs. 1 Bst. a und Art. 7 Abs. 1 Steuerharmonisierungsgesetz [SR 642.14]). Nach dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) und dem daraus abgeleiteten Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hat der Eigenmietwert grundsätzlich dem Marktmietwert zu entsprechen. Zwar darf der steuerbare Eigenmietwert den Marktmietwert bis zu einem gewissen Grad unterschreiten, wenn dafür sachliche Gründe vorliegen. Allerdings muss er nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung mindestens 60% des Marktmietwerts betragen. Unterschreitet er diese Grenze, liegt in jedem Fall ein Verstoß gegen das Gebot der rechtsgleichen Behandlung vor (vgl. BGE 143 I 137 [E. 3.3, S. 141]).

Die in der Initiative vorgesehene Fixierung des Eigenmietwerts für 30 Jahre (§ 8k) würde dazu führen, dass die Eigenmietwerte des staatlich geförderten Wohneigentums – mindestens zeitweise – unter die verfassungsrechtlich zulässige Grenze von 60% fallen. Die Regelung verstösst deshalb gegen das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot, auch weil ihr klarer Wortlaut keine Begrenzung auf den zulässigen Mindestwert und damit keine bundesrechtskonforme Auslegung zulässt. Hinzu kommt, dass sich die Privilegierung des staatlich geförderten Wohneigentums gegenüber dem privatfinanzierten Wohneigentum bei der Eigenmietwertbesteuerung sachlich nicht begründen lässt und weitere Ungleichheiten schaffen würde, etwa gegenüber Inhaberinnen und Inhabern von Wohn- und Nutznießungsrechten: Diese verfügen ebenfalls nicht über die vollen Eigentumsrechte, müssen den Eigenmietwert aber trotzdem uneingeschränkt versteuern. Vor diesem Hintergrund ist § 8k mit dem Bundesrecht nicht vereinbar und damit ungültig.

3.3 Durchführbarkeit

Es bestehen keine Anhaltspunkte, die darauf hindeuten, dass die Volksinitiative nicht durchführbar wäre.

3.4 Fazit

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen ist § 8k der Initiative mit dem Bundesrecht nicht vereinbar. Da der übrige Teil der Initiative den wesentlichen Teil des Anliegens der Initiantinnen und Initianten enthält und auch ohne § 8k ein sinnvolles Ganzes bildet, kann davon ausgegangen werden, dass die Initiative auch ohne den ungültigen Teil zustande gekommen wäre. Entsprechend ist die Initiative gestützt auf Art. 28 Abs. 2 KV in Verbindung mit § 128 Abs. 2 GPR nur für teilweise ungültig zu erklären.

4. Beurteilung der Volksinitiative

Die Initiative verlangt, dass mindestens gleich viel selbstgenutztes Wohneigentum wie Mietwohnraum entsteht, wenn der Kanton oder Gemeinden Wohnraum selber erstellen bzw. erwerben oder wenn sie dessen Erstellung oder Erwerb durch Dritte fördern. Als Förderung gilt dabei sowohl die Gewährung von Darlehen oder Hypotheken sowie die Abgabe von Bauland und Baurechten an Wohnbauträger als auch eine Beteiligung von Kanton oder Gemeinden an Stiftungen, öffentlichen Anstalten oder anderen juristischen Personen, die Wohnraum erstellen oder erwerben. Ebenfalls an die Auflage gebunden wären Stiftungen, öffentliche Anstalten und andere juristische Personen, die vom Staat oder von einer Gemeinde gegründet oder an denen der Staat oder eine Gemeinde eine wesentliche Beteiligung halten oder deren oberste Leitungsorgane durch sie bestimmt werden.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Regelungen der Wohneigentums-Initiative gegenüber den Gemeinden dann zwingend gelten, wenn diese zusammen mit dem Kanton Wohnbauförderung betreiben oder sie den Wohnungsbau ohne Beteiligung des Kantons fördern, ohne eigene Bestimmungen zu erlassen. Offen bleibt, ob sich die Gemeinden gestützt auf § 14 Abs. 1 des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (LS 841) mittels Erlasses eigener Bestimmungen zur Wohnbauförderung im Rahmen der ausschliesslich gemeindlichen Wohnbauförderung den Auflagen gemäss der Wohneigentums-Initiative entziehen können. Im Falle der Annahme der Wohneigentums-Initiative würde bezüglich dieser Frage eine nicht unerhebliche Unsicherheit bestehen. Unabhängig davon gilt es, aufzuzeigen, welche Auswirkungen die Initiative sowohl auf den Kanton als auch auf die Gemeinden hätte.

Die in der Initiative vorgesehenen Auflagen würden die Wohnraumpolitik von Kanton und Gemeinden sowie die Erstellung von Wohnraum durch Private stark beeinträchtigen. Von den kantonalen und kommunalen Darlehen zur Subventionierung von gemeinnützigem Wohnungsbau könnten nur noch Bauträger profitieren, die gleichzeitig im selben

Umfang Eigentums- wie Mietwohnungen erstellen, unabhängig davon, ob sich dies mit ihren Zielsetzungen und Geschäftsmodellen vereinbaren lässt und lokal überhaupt ein entsprechender Bedarf besteht. Wohnbaugenossenschaften wären gezwungen, ihre Statuten anzupassen, damit sie die mit der Initiative verbundenen Auflagen erfüllen könnten. Auch Gemeinden und Städte, die selber oder durch kommunale Stiftungen geeigneten Wohnraum für ihre Bevölkerung zur Verfügung stellen wollen, wären erheblich in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt. In vielen Fällen wären sie wohl daran gehindert, den entsprechend der lokalen Situation optimalen Wohnraum bereitzustellen. An die starre Quote zugunsten von Wohneigentum wären aber auch zahlreiche weitere Akteure wie Stiftungen, öffentlich-rechtliche Anstalten oder andere juristische Personen gebunden, die vom Kanton oder von einer Gemeinde gegründet wurden oder an denen der Kanton oder Gemeinden eine wesentliche Beteiligung halten oder deren oberste Leitungsorgane durch sie bestimmt werden. Dazu gehören z. B. kommunale Vorsorgestiftungen oder Stiftungen mit dem Zweck des sozialen Wohnungsbaus. Auch Bauträger, denen die öffentliche Hand Bauland oder Baurechte abgegeben hat, wären davon betroffen. Dabei ist es unerheblich, ob es sich dabei um dem gemeinnützigen Wohnungsbau verpflichtete Stiftungen und Genossenschaften handelt oder um Bauträger mit (teilweise) gewinnstrebenenden Absichten. So wäre auch ein privates Unternehmen betroffen, dem eine Gemeinde Bauland verkauft mit der Absicht, mehr Wohnraum für seine Bevölkerung zu sichern. Das Unternehmen müsste mindestens die Hälfte der erstellten Wohnungen für selbstgenutztes Eigentum abgeben, ohne dabei einen über die Investitionskosten hinausgehenden Kaufpreis verlangen zu dürfen. Auch wenn die Zürcher Kantonalbank, die Gebäudeversicherung Kanton Zürich sowie die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich ausgenommen wären, verbliebe noch ein breiter Kreis betroffener privater Akteure, die in ihrer wirtschaftlichen Aktivität und ihren Eigentumsrechten erheblich eingeschränkt wären. Öffentliche Darlehen wären insbesondere für gemeinnützige Bauträger in vielen Fällen keine Unterstützung, sondern ein Hindernis bei der Verfolgung ihrer Ziele. Sie ziehen sich deshalb möglicherweise aus dem Wohnungsbau zurück. Gleiches gilt für heute in der Wohnraumpolitik sehr aktive Gemeinden und Städte. Diesen bliebe zwar unter Umständen die Möglichkeit, vom Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung abweichende Regelungen für die Wohnbauförderung zu erlassen, aber ihre Projekte könnten nicht mehr mit Darlehen der kantonalen Wohnbauförderung unterstützt werden. Insgesamt dürfte deshalb wohl weniger preisgünstiger Wohnraum entstehen. Das Fehlen der kantonalen Wohnbauförderungsdarlehen würde im Besonderen auch bei Ersatzneubauten zum

Wegfallen der Anfangsverbilligung führen, womit die Verdrängungseffekte bei Personen mit geringem Einkommen noch verstärkt würden. Schliesslich würde die Initiative auch den Staat in seiner Rolle als Eigentümer einschränken. Der Kanton hält teilweise aus strategischen Gründen Land, das zu einem späteren Zeitpunkt für die Ausübung öffentlicher Aufgaben vorgesehen ist. Ein Teil davon besteht aus Wohnungen. Im Falle der Annahme der Initiative würde der Kanton diesen Teil seiner strategischen Landreserve verlieren. Auch viele Gemeinden dürften in ähnlicher Weise betroffen sein.

Die Initiative führt auch nicht zu einer erwünschten Vergrösserung des gesamten Wohnraumangebots, sondern allenfalls zu einer Reduktion von Mietwohnraum zugunsten von Wohneigentum. Damit würde sich der Wohnraum weiter verringern, der für finanzschwächere Haushalte noch erschwinglich ist, weil für jene Bevölkerungsgruppe Wohneigentum – wenn auch preisgünstig – aufgrund der Tragbarkeitsanforderungen oftmals ausserhalb der finanziellen Möglichkeiten liegt.

Weiter sieht § 8g der Initiative vor, dass die Wohnbauträger transparente Regeln für das Auswahlverfahren der Käuferinnen und Käufer erlassen und der Staat deren Einhaltung prüft. Es ist jedoch weder verhältnismässig noch zweckmässig, dass der Staat eine Vielzahl von unterschiedlichen Regeln überprüft, die einzelne Private erlassen. Ohnehin wäre die Umsetzung der Initiative mit einem erheblichen Vergabe- und Kontrollaufwand für den Staat verbunden.

Im Übrigen ist die Initiative auch nur bedingt geeignet, die Preisgünstigkeit des Wohnraums und die Zielgerichtetheit der staatlichen Subvention mittel- bis langfristig zu gewährleisten. Bei staatlich verbilligten Mietwohnungen ist eine gezielte Selektion des Begünstigtenkreises aufgrund der geltenden Einkommens- und Vermögenslimiten sowie der Belegungsvorschriften dauerhaft gegeben. Dahingegen würde im Fall der mit dieser Gesetzesänderung entstehenden Eigentumswohnungen in Kauf genommen, dass auch Personen von der Verbilligung profitieren, deren Einkommen im Laufe der Besitzdauer die gemäss Gesetz und Verordnung geltenden Obergrenzen übersteigen. Erfüllen Mieterinnen und Mieter von staatlich subventionierten Wohnungen die Anforderungen nicht mehr, wird ihnen die Wohnung gekündigt oder der subventionierte Mietpreis aufgehoben. Ähnliches wäre beim Eigentumsmodell nur unter Inkaufnahme eines schweren Eingriffs in die Eigentumsrechte möglich und wäre zwingend auf Gesetzesstufe zu regeln.

Auch der Erhalt der Preisgünstigkeit des staatlich geförderten Eigentums wäre nur längstens 30 Jahre gegeben. Der im Rahmen der kantonalen Wohnraumförderung entstandene preisgünstige Wohnraum verringert sich somit regelmässig. Ist eine Gemeinde oder der Kanton im Fall

eines Verstoßes gegen die Auflage der Selbstnutzung des Eigentums oder des Verbots des Verkaufs mit Gewinn nicht in der Lage oder nicht gewillt, das ihr bzw. ihm zustehende Kauf- oder Vorkaufsrecht auszuüben, könnte der Wohnraum unter Umständen bereits nach kurzer Zeit der Preisgünstigkeit entzogen werden. Da das Kaufrecht und das Vorkaufsrecht während 30 Jahren seit dem ursprünglichen Wohneigentumserwerb im Grundbuch bestehen bleibt, bedeutet die Nichtausübung des Vorkaufsrechts jedoch nicht, dass der Kanton oder die Gemeinde das Kaufrecht und Vorkaufsrecht gegenüber der neuen Erwerberin oder dem neuen Erwerber verliert. Jedenfalls fällt der Gewinn, der durch die staatliche Subvention noch höher ausfällt als üblich, spätestens nach 30 Jahren einer Einzelperson bzw. einem einzigen Haushalt und nicht der Allgemeinheit zu.

Insgesamt steht fest, dass die mit der Initiative vorgeschlagene Gesetzesänderung den Handlungsspielraum zahlreicher Akteure im Wohnungsbau unverhältnismässig einschränken und damit die Adressierung der lokal vorhandenen Bedürfnisse und Nachfrage deutlich erschweren würde. Der Wohnraum für finanziell schwächere Haushalte würde zusätzlich verringert. Das Initiativbegehren ist deshalb ein ungeeignetes Mittel, um die Verfügbarkeit von Wohnraum allgemein zu erhöhen und damit für eine Entspannung auf dem Wohnungsmarkt zu sorgen.

Der Regierungsrat anerkennt das Anliegen der Initiative, dass auch Wohneigentum für mehr Bevölkerungskreise erschwinglich sein muss. Dabei führt der Weg jedoch nicht über zusätzliche Vorschriften bei der Erstellung von Wohnraum, sondern vielmehr über Massnahmen, die Anreize setzen, um das Wohnraumangebot insgesamt auszudehnen. Damit entsteht mehr Wohnraum für alle, was mittel- und langfristig auch für eine Entspannung auf dem Wohneigentumsmarkt sorgt. Dazu gehören Massnahmen zum Abbau von Hindernissen und zur Verkürzung der Verfahrensdauer im Bau- und Planungsrecht. In Zusammenarbeit zwischen der Volkswirtschaftsdirektion und der Baudirektion werden entsprechende Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Erstellung von Wohnraum analysiert. Zudem unterstützt der Regierungsrat die Volksinitiative «Starthilfe für Junge und Familien (Starthilfe-Initiative)», die eine Förderung von erschwinglichem Wohneigentum mittels Bürgschaften fordert und ohne die erwähnten negativen Begleiterscheinungen auskommt.

Flankierend und im Sinne einer Sofortmassnahme soll mit den Mitteln der kantonalen Wohnbauförderung dafür gesorgt werden, dass mehr Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen zur Verfügung steht. Da Wohneigentum für diese Bevölkerungsgruppe in den meisten Fällen ausser Reichweite liegt, kann dies nur über die Förderung von gemein-

nützigen Mietwohnungen geschehen. Zu diesem Zweck hat der Regierungsrat dem Kantonsrat beantragt, mit dem Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» den Rahmenkredit der kantonalen Wohnbauförderung von 180 Mio. auf 360 Mio. Franken zu verdoppeln (Vorlage 5969).

Aus diesen Gründen ist die Initiative abzulehnen und auf einen Gegenvorschlag zu verzichten.

5. Finanzielle Auswirkungen der Volksinitiative auf Kanton und Gemeinden

Dem Kanton würde ein zusätzlicher administrativer Aufwand aus der Ausübung seiner Kontrollfunktion in Bezug auf die Einhaltung der Vorschriften zum Kaufpreis, zu den Vergabekriterien und der Einhaltung des Vorbehalts der Selbstnutzung erwachsen. Zusätzlich bestünde für den Kanton mindestens ein temporärer Kapitalbedarf zur Ausübung des Kaufs- bzw. Vorkaufsrechts (§ 8i Abs. 1 lit. a und b). Von dieser Option müsste der Kanton Gebrauch machen, will er sicherstellen, dass die Preisgünstigkeit des betreffenden Wohnraums langfristig erhalten bleiben soll. Auch die Gemeinden müssten über entsprechende Finanzierungsmöglichkeiten verfügen für den Rückkauf von Objekten, die mit kommunaler Förderung oder Beteiligung entstanden sind. Zu diesem Zweck müssten der Kanton und die Gemeinden entsprechende Liquiditätsreserven bilden.

Hingegen würde die Initiative wohl zu einem Rückgang der kantonalen und teilweise kommunalen Wohnbauförderungsdarlehen führen, weil die Wohnbauförderung durch das Erfordernis einer Eigentumsquote für potenziell Begünstigte zu komplex bzw. nicht mehr auf die Bedürfnisse gemeinnütziger Bauträger ausgerichtet wäre. Dies würde zwar den kantonalen und die städtischen oder kommunalen Haushalte entlasten, könnte aber aufgrund des mutmasslichen Rückgangs von Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen zu höheren Kosten im Sozialbereich führen.

6. Regulierungsfolgeabschätzung

Gemäss Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) ist der administrative Aufwand von Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering zu halten. Eine Regulierungsfolgeabschätzung ist nach § 5 Abs. 1 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.11) bei neuen und zu ändernden kantonalen Erlassen durchzuführen, die voraussichtlich Unternehmen administrativ belasten werden.

6.1 Administrativer Aufwand

Von den mit der Volksinitiative vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wären alle Unternehmen betroffen, die Wohnungsbau betreiben oder finanzieren und dafür in irgendeiner Form von der öffentlichen Hand unterstützt werden. Dazu gehören auch Stiftungen, öffentliche Anstalten und andere juristische Personen, die vom Kanton oder von einer Gemeinde gegründet oder deren oberste Leitungsorgane durch sie bestimmt werden, sowie Unternehmen, denen der Kanton oder eine Gemeinde Bauland oder Baurechte abgetreten oder verkauft hat. Sie wären vor allem dadurch belastet, dass sie nicht mehr aufgrund der erwarteten Nachfrage Wohnraum erstellen könnten, sondern allenfalls ein Angebot schaffen müssten, das nicht dem Bedarf auf dem Markt oder ihren Geschäftsmodellen entspricht. Dies erhöht die Komplexität der Vorhaben und führt zu einem beträchtlichen finanziellen und administrativen Mehraufwand in der Projektentwicklung.

6.2 Regulierungsbilanz

Die betroffenen Akteurinnen und Akteure wären in ihrer Wirtschaftsfreiheit eingeschränkt. Die Erfüllung der starren Auflagen wäre mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden. Die Folgen wären insbesondere für gemeinnützige Wohnbauträger unverhältnismässig, da die Regelung weitgehend in Konflikt mit ihren statutarischen Zielen steht. Die vorgeschlagene Massnahme dürfte zudem ihr Ziel verfehlen, da damit zu rechnen ist, dass sich Bauträger durch den Verzicht auf öffentliche Darlehen den Auflagen entziehen. Damit würde wohl die Bautätigkeit insgesamt zurückgehen und sich der Umfang des preisgünstigen Wohnraums insgesamt verkleinern. Der Regierungsrat will das Problem der Wohnraumknappheit hauptsächlich mit Massnahmen, die das Angebot erhöhen, angehen. Dies ist effizienter und effektiver als die mit der Initiative vorgeschlagene Regelung.

6.3 Vollzug

Bei Annahme der Initiative hätte der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Diese wären aufgrund der Kontrollfunktion des Kantons, der notwendigen Eigentumsbeschränkungen einschliesslich des Kauf- und Vorkaufsrechts von Kanton und Gemeinden voraussichtlich sehr komplex.

7. Öffentlichkeit

Es handelt sich vorliegend um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Insbesondere der Entscheid, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll oder nicht, enthält in der Regel 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 8. März 2024 eingereichte kantonale Volksinitiative «Wohneigentum wieder ermöglichen (Wohneigentums-Initiative)» teilweise ungültig ist.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat Bericht und Antrag an den Kantonsrat zur Gültigkeit der Initiative und über deren Inhalt zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag zur Initiative wird verzichtet.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und des Antrags zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli