

5994 a

A. Beschluss des Kantonsrates über die kantonale Volksinitiative für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen («Wohnungsinitiative»)

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 27. November 2024 und der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 9. September 2025,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen («Wohnungsinitiative») wird abgelehnt.

II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.

III. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem obligatorischen Referendum.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst. Der Bericht zur Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

* Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben besteht aus folgenden Mitgliedern: Marcel Suter, Thalwil (Präsident); Gianna Berger, Zürich; Markus Bopp, Otelfingen; Harry Brandenberger, Gossau; Cristina Cortellini, Dietlikon; Tina Deplazes, Hinwil; Paul Mayer, Marthalen; Doris Meier, Bassersdorf; Rafael Mörgeli, Stäfa; Christian Müller, Steinmaur; Jasmin Pokerschnig, Zürich; Monica Sanesi Muri, Zürich; Donato Scognamiglio, Freienstein-Teufen; Birgit Tognella-Geertsens, Zürich; Patrick Walder, Dübendorf; Sekretär: Andrej Markovic.

Minderheitsantrag Florian Heer (in Vertretung von Jasmin Pokerschnig), Gianna Berger, Harry Brandenberger, Rafael Mörgeli, Birgit Tognella-Geertsen:

I. In Zustimmung zur Volksinitiative für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen («Wohnungsinitiative») wird nachfolgende Verfassungsänderung beschlossen.

II. Auf Teil B dieser Vorlage wird nicht eingetreten.

III. Diese Verfassungsänderung wird den Stimmberechtigten zur Volksabstimmung unterbreitet.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst. Der Bericht zur Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Zürich, 9. September 2025

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Der Sekretär:
Marcel Suter	Andrej Markovic

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Kantonale Volksinitiative für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen («Wohnungsinitiative»)

Die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) 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.

⁵ Der 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]

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

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

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

⁴ Der 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.

B. Gegenvorschlag des Kantonsrates Verfassung des Kantons Zürich

**(Änderung vom.....; Gegenvorschlag zur Volksinitiative
für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen [«Wohnungsini-
tiative»])**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 27. November 2024 und der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 9. September 2025,

beschliesst:

I. Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

Wohnen

Art. 110¹ Kanton und Gemeinden schaffen günstige Rahmenbedingungen für ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Wohnraumangebot.

² Sie fördern den gemeinnützigen Wohnungsbau und das selbst genutzte Wohneigentum.

Übergangsbestimmungen zur Änderung vom [...]

¹ Der Regierungsrat prüft Massnahmen zur Umsetzung der Änderung insbesondere im Bereich der Wohnbau- und Wohneigentumsförderung, der Raumplanung sowie zur Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren.

² Er beantragt dem Kantonsrat innert drei Jahren nach Annahme dieser Änderung in der Volksabstimmung die erforderlichen Gesetzesänderungen.

Verfassung des Kantons Zürich

(Änderung vom; Volksinitiative für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen [«Wohnungsinitiative»])

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 27. November 2024 und der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 9. September 2025,

beschliesst:

I. Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 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.*

⁵ *Der 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]

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

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

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

⁴ *Der 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.*

Bericht

1. Ausgangslage

Die Nachfrage nach Wohnraum im Kanton Zürich steigt. Dazu tragen das Bevölkerungswachstum, die Entwicklung hin zu kleineren Haushalten und der steigende Wohlstand bei. Das Angebot hält damit nicht Schritt. Der Ausbau der Wohnflächen im Zuge der inneren Verdichtung ist anspruchsvoll, was zusammen mit anderen Ursachen wie der Zinsentwicklung zu einer unterdurchschnittlichen Neubautätigkeit beigetragen hat.

Auf dem Wohnungsmarkt ist denn auch eine zunehmende Knappheit festzustellen, welche auch im historischen Vergleich leicht ausgeprägt ist. Diese ist nicht in allen Teilen des Kantons gleich stark, aber eine wichtige Ursache für das akzentuierte Wachstum der Mieten von neu ausgeschrieben Wohnungen. Relativ stabil ist die Entwicklung der Mietzinsen in bestehenden Mietverhältnissen. In solchen wohnt ein Grossteil der Kantonsbevölkerung. Diese ist gemäss Umfragen des Bundesamts für Statistik mit der persönlichen Wohnsituation zu einem sehr grossen Teil zufrieden. Doch die steigenden Angebotsmieten stellen Personen, welche ihre Wohnung wechseln wollen oder umziehen müssen, vor teilweise grosse finanzielle Herausforderungen. Dies erschwert die effizientere Verteilung der Wohnungsflächen, während besonders Betroffene erwägen müssen, weiter weg zu ziehen als ursprünglich gewollt.

Vor dem Hintergrund dieser öffentlich breit diskutierten Entwicklungen wurden im Kanton Zürich innert weniger Monate fünf Volksinitiativen aus dem Bereich der Wohnungspolitik eingereicht, mit denen die Einführung unterschiedlicher Massnahmen zur Bereitstellung von mehr bezahlbaren Mietwohnungen oder mehr erschwinglichen Eigentumswohnungen gefordert wird.

2. Grundzüge der Vorlage

Mit der Volksinitiative für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen («Wohnungsinitiative») soll der Auftrag, für ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Wohnraumangebot zu sorgen und nachhaltige und treibhausgasneutrale Bauweisen zu fördern, Eingang in die Verfassung finden. Zur Umsetzung dieses Auftrags soll der Kanton namentlich eine öffentlich-rechtliche Anstalt gründen, die unter anderem günstigen Wohnraum erstellen, Grundstücke erwerben und Wohnbauträgern Baurechte einräumen können soll. Die Anstalt soll mit einem Dotationskapital von mindestens 500 Millionen Franken ausgestattet werden. Zudem soll der Kanton ihr jene Grundstücke aus seinem Finanzvermögen

übertragen, welche der Wohnnutzung dienen oder sich für eine solche eignen und in absehbarer Zeit nicht für andere öffentliche Zwecke benötigt werden.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) lehnt die Volksinitiative ab und will ihr den vom Regierungsrat beantragten Gegenvorschlag entgegenstellen. Mit diesem soll der Auftrag, günstige Rahmenbedingungen für ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Wohnraumangebot zu schaffen, in der Verfassung verankert werden. Konkret soll der Regierungsrat verpflichtet werden, innert drei Jahren nach der Annahme des Gegenvorschlags die zur Umsetzung erforderlichen Gesetzesbestimmungen dem Kantonsrat zu beantragen.

Eine Minderheit¹ der Kommission beantragt die Annahme der Volksinitiative und will ihr keinen Gegenvorschlag entgegenstellen.

3. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Da im Kanton Zürich innert kurzer Zeit fünf Volksinitiativen aus dem Bereich der Wohnungspolitik eingereicht wurden, hatte die Kommission im Zuge ihrer Beratung der Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» (Vorlage 5969) eine breite Anhörungsrunde angesetzt. Ergänzend dazu hörte sie zur vorliegenden Volksinitiative das Initiativkomitee sowie die Vertretung eines Unternehmens aus der Bau- und Immobilienbranche an und berücksichtigte die schriftlichen Stellungnahmen des Verbandes der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, der Städte Zürich und Winterthur, der Sektion Zürich Schaffhausen des Fachverbands Schweizer Raumplaner, des Verbands Immobilien Schweiz und von Wohnbaugenossenschaften Zürich.

Im Mittelpunkt der Diskussion stand der Wohnungsmangel. In der breiten Diskussion über die Ursachen und Lösungsmöglichkeiten dieses Mangels wurde in Zustimmung zur Volksinitiative betont, dass ein verstärktes Tätigwerden des Kantons zu einem besseren Angebot an günstigen Wohnungen führen würde. Um dieses Angebot zu erweitern, gelte es aufgrund des knapper werdenden überbaubaren Bodens, zu handeln. Das Dotationskapital für die mit der Volksinitiative geforderte Anstalt könne der Kanton mit der Aufnahme von Fremdkapital zu günstigen Konditionen aufbringen.

Gegen die Volksinitiative wurde eingewandt, dass dem Staat eine Aufgabe übertragen würde, welcher Private besser nachkommen könnten. Mit einem Dotationskapital von mindestens 500 Millionen Franken könnten nur einige hunderte Wohnungen realisiert werden. Dies stelle einer-

¹ Florian Heer (in Vertretung von Jasmin Pokerschnig), Gianna Berger, Harry Brandenberger, Rafael Mörgeli, Birgit Tognella-Geertsen

seits keine Lösung für das unzureichende Wohnungsangebot dar und andererseits müssten die Mittel für diese Dotation in Abweichung von der bestehenden Finanzplanung aufgebraucht werden, was zusätzliche Sparanstrengungen oder die Erhöhung von Steuern bedeuten würde. Auch die mit dem Betrieb der Anstalt einhergehenden administrativen Mehraufwendungen wurden kritisch beurteilt, zumal seitens Regierung damit gerechnet wird, dass der Kanton nur rund 300 Wohnungen in die Anstalt einbringen können würde.

Unterschiedliche Bewertungen erfuhr auch der vom Regierungsrat beantragte Gegenvorschlag. Die zuständige Direktion legte im Zuge der Kommissionsberatungen das Ziel dar, das Bauen zu erleichtern und zu beschleunigen und namentlich das dichtere Bauen zu ermöglichen. So sei unter anderem zu erwägen, die baurechtlichen Bestimmungen mit Blick auf das erleichterte Bauen im Bestand und vereinfachte Umnutzen zu entwickeln, Ausnützungsziffern zu erhöhen und Letzteres mit Anteilen an gemeinnützigem Wohnraum zu verbinden. In der Diskussion wurden Änderungen der Rahmenbedingungen einerseits als geeignetes Mittel für eine Erweiterung des Wohnraumangebots begrüsst. Andererseits wurde geltend gemacht, dass die gezielte Ausweitung des Angebots an günstigem Wohnraum im Vordergrund stehen müsse. Darüber hinaus wiederholt wurde an der Wirksamkeit des Gegenvorschlags gezweifelt. Schlussendlich würde es darauf ankommen, welche gesetzlichen Bestimmungen konkret erlassen und wie die Gemeinden ihre Spielräume nutzen würden. Vor diesem Hintergrund bewerteten Teile der Kommission den beantragten Gegenvorschlag als wirkungslos und in der Sache inhaltsleer. Für andere Kommissionsmitglieder war ausschlaggebend, dass der Gegenvorschlag den Stimmberechtigten einen Richtungsentscheid ermögliche und eine gute Grundlage für die künftige Wohnraumpolitik schaffe.

4. Ergebnisse der Kommissionsberatungen

Die Kommissionsmehrheit lehnt die Volksinitiative ab und will ihr den vom Regierungsrat beantragten Gegenvorschlag entgegenstellen. Sie beurteilt die Volksinitiative als Forderung nach einem Systemwechsel in der Wohnungspolitik und lehnt einen solchen ab. Im Grundsatz würde der Staat von Privaten einen Auftrag übernehmen, welche diese besser erbringen können. Eine Annahme der Volksinitiative würde zu mehr Subventionen führen und die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt bedeuten, welche ein Stellenwachstum im öffentlichen Bereich sowie administrative Mehraufwendungen nach sich ziehen würde. Gegen diesen Ansatz sprechen auch die Erfahrungen mit der KANTAG, der ehemaligen separaten Immobiliengesellschaft des Kantons. Ferner weist die Mehrheit darauf hin, dass das Dotationskapital von mindestens

500 Millionen Franken zu Einsparungen in anderen Bereichen staatlichen Handelns oder aber zu Steuererhöhungen führen würde. Zudem wäre im Falle der Gründung der Anstalt mit weiteren Kapitaleinlagen zu rechnen. Für die Mehrheit ist klar, dass sich das Grundproblem des mangelnden Angebots an Wohnraum auf dem mit der Volksinitiative geforderten Weg nicht lösen lässt.

Den richtigen Weg erkennt die Mehrheit vielmehr in der Gewährleistung guter Rahmenbedingungen und der sich aus diesen für private Bauträgerschaften ergebenden Anreizen, mehr Wohnraum bereitzustellen. Um diesem Ansatz eine verfassungsrechtliche Verbindlichkeit zukommen zu lassen, stimmt die Mehrheit der WAK dem vom Regierungsrat beantragten Gegenvorschlag zu.

Die Kommissionsminderheit will die Volksinitiative annehmen und lehnt den vom Regierungsrat beantragten Gegenvorschlag ab. Sie will den Kanton in die Lage versetzen, für mehr günstigen Wohnraum zu sorgen. Dafür braucht es für die Minderheit mehr als Deregulierungen, welche auf eine allgemeine Ausweitung des Wohnraumangebots ausgerichtet sind. Bei einer Annahme der Volksinitiative würde ein neuer Akteur gebildet, der bestehende Fördermassnahmen und Bauträger ergänzen und günstigen und nachhaltigen Wohnraum schaffen würde. Mit dem Gegenvorschlag würde hingegen ein weitaus schmalerer und überflüssiger Auftrag in der Verfassung verankert und kein zusätzlicher bezahlbarer Wohnraum geschaffen. Überhaupt seien die mit dem Gegenvorschlag geforderten Massnahmen noch unbestimmt.

5. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die Volksinitiative an insgesamt sieben Sitzungen:

- 4. Februar 2025: Präsentation der Vorlage
- 20. Mai 2025: Anhörung
- 3. Juni 2025: Anhörung
- 17. Juni 2025: Beratung
- 7. Juli 2025: Beratungsfortsetzung
- 25. August 2025: Beratungsabschluss und Konsultativabstimmung
- 9. September 2025: Schlussabstimmung

6. Antrag der Kommission

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben beantragt dem Kantonsrat mit 10 zu 5 Stimmen, die Volksinitiative abzulehnen und einen direkten Gegenvorschlag zu beschliessen. Eine Minderheit will die Volksinitiative annehmen und auf einen direkten Gegenvorschlag verzichten.