

5994

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

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 27. November 2024,

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.

V. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

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.

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

Der Wohnungsmarkt im Kanton Zürich ist aus den Fugen. Die Mietpreise steigen Jahr für Jahr und bezahlbare Wohnungen werden immer rarer. Mit der kantonalen «Volksinitiative für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen» («Wohnungsinitiative») werden Kanton und Gemeinden beauftragt, für ausreichend günstigen und klimafreundlichen Wohnraum zu sorgen.

B. Gegenvorschlag des Regierungsrates

Verfassung des Kantons Zürich

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

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 27. November 2024,

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.

II. Diese Verfassungsänderung untersteht dem obligatorischen Referendum.

Bericht

1. Formelles

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.

Der Regierungsrat stellte mit Beschluss vom 10. April 2024 die Gültigkeit der Volksinitiative fest (RRB Nr. 374/2024). Gleichzeitig beauftragte er die Volkswirtschaftsdirektion unter Einbezug der Baudirektion, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten und ihn zusammen mit dem Bericht und Antrag an den Kantonsrat über die Gültigkeit und den Inhalt zu unterbreiten (§ 130 Gesetz über die politischen Rechte [LS 161]).

2. Gültigkeit der Volksinitiative

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung, [KV, LS 101]). 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). 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, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, 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 Staatsbeiträgen. 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 für 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.

3. Überblick über die Wohnraumsituation im Kanton Zürich

Der Kanton Zürich ist ein attraktiver Wohnort, insbesondere auch für jüngere Bevölkerungsschichten. Die Anzahl Haushalte hat in den letzten zehn Jahren um fast 14% zugenommen und belief sich 2023 auf 723 000.

Folglich ist auch die Nachfrage nach Wohnraum in den letzten Jahren stetig gestiegen. Die Gründe sind im Bevölkerungswachstum, im Trend zu kleineren Haushalten infolge Alterung und Individualisierung sowie im gestiegenen Wohlstand zu suchen. Auf der Angebotsseite hat die Dynamik hingegen nachgelassen. In den letzten Jahren war die Neubautätigkeit aufgrund vielfältiger Faktoren unterdurchschnittlich – zu erwähnen sind der Paradigmenwechsel hin zur Innenentwicklung mit den damit verbundenen erhöhten baulichen Anforderungen, die gestiegenen Zinsen und Baukosten, die aufwendigeren Baubewilligungsverfahren sowie die Zunahme von Rechtsmittelverfahren und entsprechend längerer Gesamtverfahrensdauer. Insgesamt hat sich die Dauer für die Erlangung einer Baubewilligung für ein Bauprojekt im Kanton Zürich in den letzten zehn Jahren fast verdoppelt (vgl. Zürcher Wirtschaftsmonitoring 03/2023). Dadurch stieg das Angebot an neuen Wohnungen in den letzten Jahren weniger stark als die Zahl der Haushalte, was sich in einer zunehmenden Verknappung an Wohnraum bemerkbar macht. Ausdruck der Wohnungsknappheit ist auch die stark rückläufige Leerwohnungsziffer, die das Verhältnis der leerstehenden Wohnungen zum gesamten Wohnungsbestand abbildet. Unterschreitet dieser Wert 1%, spricht das Bundesamt für Wohnungswesen von Wohnungsnot. Im Kanton Zürich beträgt die Leerwohnungsziffer 2024 0,6%, 2018 lag sie noch bei 1%. Auch im Wohneigentumsmarkt übersteigt die Nachfrage das Angebot, weshalb die Preise in den letzten fünf Jahren um ein Viertel gestiegen sind (ZKB-Immobilienstudie 2024). Die Verknappung des Angebots hat zu teilweise starken Miet- bzw. Kaufpreisanstiegen bei neu ausgeschriebenem Miet- und Eigentumsobjekten geführt.

Der Wohnungsmarkt ist jedoch nicht in allen Teilen des Kantons gleich angespannt. In über einem Viertel der Zürcher Gemeinden beträgt die Leerwohnungsziffer über 1%. Im historischen Vergleich zeigt sich zudem, dass die gegenwärtige Leerwohnungsziffer im Kanton Zürich nur leicht unter dem langjährigen Mittelwert liegt. 2024 ist sie erstmals seit mehreren Jahren nicht mehr weiter gesunken. Zudem lebt ein Grossteil der Zürcher Bevölkerung in langjährigen Mietverhältnissen und ist nur am Rande von gestiegenen Mietkosten infolge Wohnungsknappheit betroffen, da die Erhöhung der sogenannten Bestandesmieten mietrechtlich stark eingeschränkt ist. Auch deshalb blieb der Anteil der Mietkosten am Einkommen in der gesamten Schweizer Bevölkerung im letzten Jahrzehnt verhältnismässig stabil. Beim Wohneigentum zeigt sich ebenfalls ein geteiltes Bild: Während die finanziellen Hürden für den Eintritt in den Wohneigentumsmarkt für viele stark gestiegen sind, profitiert potenziell jener Teil der Bevölkerung, der seit Jahren im selbst genutzten Eigentum wohnt oder Liegenschaften privat vermietet, gar von der Preisentwicklung. Ein sehr grosser Teil der Zürcher Bevölkerung ist denn auch mit der aktuellen Wohnsituation zufrieden (Bundesamt für Statis-

tik, subjektive Einschätzung der Wohnsituation, bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/subjektives-wohlbefinden-und-lebensbedingungen.assetdetail.30526457.html).

Der Druck der mancherorts sehr knappen Verfügbarkeit von Wohnungen und der gewollten Preisabschottung bestehender Mietverhältnisse entlädt sich vor allem in den Mieten von neu ausgeschrieben Wohnungen, den sogenannten Angebotsmieten. Es ist dieser Teil der Mieten, der auch im Kanton Zürich insbesondere in den letzten drei Jahren stark gestiegen ist und Wohnungssuchende und Umzugswillige vor teilweise grosse finanzielle Herausforderungen stellt. Die grosse Ungleichheit zwischen Bestandes- und Angebotsmieten hält ausserdem viele Menschen davon ab, durch einen Umzug in eine kleinere Wohnung ihren Wohnflächenverbrauch zu optimieren und dadurch zu einer besseren Verteilung des bestehenden Wohnraums beizutragen.

Die bestehende Wohnraumknappheit und ihr konzentrierter Niederschlag im Bereich der Angebotsmieten und Immobilienpreise haben das Thema trotz der sehr unterschiedlichen Betroffenheit der Bevölkerung in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt und verschiedene politische Vorstösse und Initiativen ausgelöst. Im Kanton Zürich wurden innert weniger Monate insgesamt fünf Volksinitiativen zum Thema eingereicht. Sie alle haben zum Ziel – mit unterschiedlichen Mitteln –, für mehr bezahlbaren Wohnraum im Kanton zu sorgen.

Bei der Identifikation von Abhilfemassnahmen ist es wichtig, mögliche Massnahmen nicht nur auf ihre kurzfristigen und direkten Auswirkungen hin zu untersuchen, sondern auch mittel- und langfristige sowie indirekte Folgen zu berücksichtigen. Die Problematik der hohen Mietpreisdisparität zeigt, dass mit einer blossen Ausdehnung der Mietpreisregulierung das Grundproblem der Knappheit nicht gelöst werden kann. Der Schutz des einen Teils der Mieterinnen und Mieter kommt den restlichen Teil und die Allgemeinheit teuer zu stehen. Gleiches gilt für die Förderung von erschwinglichem Wohneigentum, wenn dafür weniger Mittel für preisgünstige Mietwohnungen zur Verfügung stehen. Gefragt sind deshalb Lösungen, welche die Bautätigkeit anregen und damit das Angebot an Wohnraum insgesamt ausdehnen, was sich automatisch dämpfend auf die Miet- und Kaufpreise auswirkt. Dadurch entsteht mehr Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten. Zusätzlich ist dafür zu sorgen, dass mehr Wohnraum für Menschen in finanziell bescheidenen Verhältnissen zur Verfügung steht. In diesen beiden Bereichen liegen auch die Steuerungsmöglichkeiten des Kantons. Das Mietrecht ist auf Bundesebene geregelt und schützt Mieterinnen und Mieter vor starken und missbräuchlichen Mietpreiserhöhungen. Weitergehende Bestimmungen mit Wirkung auf die Entwicklung der Mietpreise hebeln wichtige Markt- und Preissignale aus. Sie dürften eher kontraproduktiv wir-

ken, weil sich private Bauträger zurückziehen. Um die Verhältnisse auf dem Mietwohnungs- und Eigentumsmarkt wieder ausgewogener und erschwinglicher zu gestalten, ist der Staat aber auf die Expertise und die Bautätigkeit von Privaten angewiesen. Entsprechend empfiehlt der Regierungsrat auch die Ablehnung der kantonalen Volksinitiative «Bezahlbare Wohnungen schützen. Leerkündigungen stoppen (Wohnschutz-Initiative)» (Vorlage 5987).

Der heutigen Situation und den Anliegen der hängigen fünf Volksinitiativen soll deshalb mit einem koordinierten Ansatz begegnet werden, der einerseits die gezielte Förderung von Wohnraum für einkommensschwache Personen zusätzlich stärkt und andererseits regulatorische Rahmenbedingungen dahingehend anpasst, dass die Erstellung von Wohnraum allgemein erleichtert wird. Mit der Erhöhung der Mittel der kantonalen Wohnbauförderung und der Anpassung einzelner Kriterien soll dafür gesorgt werden, dass rasch mehr Wohnraum für die von der gegenwärtigen Situation am stärksten betroffene Bevölkerungsschicht entsteht. Entsprechend hat der Regierungsrat bei der Beurteilung der Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag beantragt, der eine Verdoppelung der Mittel für Darlehen der kantonalen Wohnbauförderung vorsieht (Vorlage 5969). Zusätzlich befindet sich eine Revision der Wohnbauförderungsverordnung (LS 841.1) in der Vernehmlassung, welche die Vergabe der Darlehen der Wohnbauförderung an die veränderten Rahmenbedingungen anpasst und erleichtert. Damit auch selbst genutztes Wohneigentum wieder erschwinglicher wird, empfiehlt der Regierungsrat die Volksinitiative «Starthilfe für Jung und Familien (Starthilfe-Initiative)» zur Annahme (Vorlage 5995). Diese sieht vor, dass der Kanton Private beim Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum unter bestimmten Voraussetzungen mit einer Bürgschaft unterstützt. Damit hingegen die Wohnungsknappheit mittel- und langfristig entschärft wird, werden Massnahmen erarbeitet, die Anreize zu verstärkter Bautätigkeit setzen und damit den Nachfrageüberhang zu reduzieren vermögen. Mit diesem differenzierten Ansatz wird auch das Ziel der vorliegenden Volksinitiative – die Schaffung von mehr preisgünstigem Wohnraum – aufgenommen.

4. Inhalt und 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 in absehbarer Zeit 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 primär 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 Fördermassnahmen 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, selbst genutztes Wohneigentum für Personen mit höchstens mittlerem Einkommen und Vermögen zu fördern. Für die Förderung des selbst genutzten Wohneigentums steht ihm das Instrument der Übernahme von Bürgschaftsgebühren zur Verfügung. Mangels Nachfrage wurde jedoch die Wohneigentumsförderung 2007 faktisch eingestellt. Die vom Regierungsrat unterstützte Starthilfe-Initiative schlägt ein vereinfachtes Modell vor, mit dem die Wohneigentumsförderung wieder aufgenommen werden könnte (vgl. Vorlage 5995). Hingegen fördert der Kanton den Mietwohnungsbau mittels zinsloser Darlehen. Damit werden gegenwärtig rund 2750 Wohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen vergünstigt. Für die Finanzierung der zinslosen Darlehen steht dem Kanton ein Rahmenkredit von 180 Mio. Franken zur Verfügung (§ 7 Abs. 1 WBFG). Der Regierungsrat hat am 26. Juni 2024 im Rahmen der Beurteilung der Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» einen

Gegenvorschlag beantragt, mit dem die Mittel der Wohnbauförderung auf 360 Mio. Franken erhöht werden sollen. Auch die sich derzeit in der Vernehmlassung befindende Revision der Wohnbauförderungsverordnung (WBFV) soll weitere Anpassungen und Erleichterungen bei der Vergabe der kantonalen Darlehen bringen. Mit diesen Massnahmen soll der Erstellung von gemeinnützigem Wohnraum ein zusätzlicher Impuls verliehen werden. Damit 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 Staats kann jedoch zur Verdrängung privater Akteure, darunter auch Genossenschaften oder institutionelle Anlegerinnen und Anleger (u. a. Pensionskassen), und damit zu einer verminderten privaten Bautätigkeit führen, was wiederum die Erwartungen an den Staat im Bereich Wohnungsbau weiter erhöhen könnte. Ohnehin ist es nicht erwiesen, dass der Staat bei der Erstellung von Wohnraum rascher als die erwähnten privaten Bauträger ist. Die mit der Volksinitiative geforderte öffentlich-rechtliche Anstalt, dotiert mit einem Kapital von mindestens 500 Mio. Franken, das durch Einsparung bei anderen staatlichen Aufgaben oder durch Erhöhung des Steuerfusses aufgebracht werden müsste, kann zudem die Bodenpreise und damit auch die Wohnungspreise und -mieten weiter in die Höhe treiben. Der Kanton wäre auch verpflichtet, strategische Landreserven, die allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt für die Ausübung öffentlicher Aufgaben eingesetzt werden könnten, an die zu gründende Anstalt abzutreten. Dies würde ihn bei der Wahrnehmung seiner Verantwortung für eine vorausschauende Landpolitik erheblich einschränken. Weiter hätte dies 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 der Wohnungsknappheit ist unverhältnismässig. Die Wohnungsknappheit betrifft den Kanton auch nicht flächendeckend. In ländlichen Regionen und Gemeinden präsentiert sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt entspannter. Zudem ist die Leerwohnungsziffer erstmals seit mehreren Jahren 2024 nicht mehr gesunken. Aus diesen Gründen ist ein derartiger Eingriff in den kantonalen Wohnungsmarkt nicht gerechtfertigt und die Initiative abzulehnen.

5. Finanzielle Auswirkungen der Volksinitiative

Die Initiative verlangt vom Kanton, die zu gründende Anstalt mit einem Mindestdotationskapital von 500 Mio. Franken auszustatten. Der Betrieb der Anstalt hätte eine Erhöhung des kantonalen Stellenetats und administrative Kosten zur Folge. 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) 2025–2028 mit durchschnittlich 374 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. Da Investitionen in den Immobilienmarkt erfahrungsgemäss mit einem erhöhten Risiko verbunden sind, könnten die finanziellen Auswirkungen der Initiative potenziell noch stärker ausfallen als das Dotationskapital der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Neben den inhaltlichen Gründen ist die Initiative deshalb auch aufgrund der erheblichen und unklaren finanziellen Auswirkungen abzulehnen.

6. Gegenvorschlag

6.1 Zweck und Form

Die Initiative will mehr preisgünstigen Wohnraum im Kanton Zürich bewirken. Dies soll über eine verstärkte staatliche Intervention und damit mehrheitlich über eine Erhöhung des Anteils des preisgünstigen Wohnraums am gesamten Wohnungsbestand im Kanton erreicht werden. Auch der Gegenvorschlag verfolgt das Ziel, wieder mehr erschwinglichen Wohnraum für die Zürcher Bevölkerung zu schaffen. Zur Erreichung dieses Ziels werden jedoch andere Massnahmen als geeignet erachtet, als dies die Initiative vorsieht. Damit sind auch die Anforderungen aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach der Gegenvorschlag in materieller Sicht eng mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative zusammenhängen muss, erfüllt (BGE 113 Ia 46 ff.). Zudem muss nach Art. 30 KV ein Gegenvorschlag die gleiche Rechtsform aufweisen wie die Hauptvorlage. Der Gegenvorschlag ist wie der Initiativtext ein ausgearbeiteter Entwurf eines Verfassungsartikels und erfüllt damit die Anforderungen von Art. 30 KV.

6.2 Inhalt des Gegenvorschlags

Im Gegensatz zur Initiative schlägt der Regierungsrat vor, regulierend Anreize für eine allgemeine Ausdehnung des Wohnraumangebots – und nicht nur isoliert für ein bestimmtes Segment – zu schaffen. Dies soll mittels der Ausgestaltung günstiger Rahmenbedingungen für die Erstellung von Wohnraum erreicht werden und nicht mit der Einführung einer neuen kantonalen Aufgabe, wie dies die Initiative vorsieht. Der Gegenvorschlag setzt damit in erster Linie auf die Kompetenz und Effizienz erfahrener und bewährter Unternehmen und Akteure der Immobilien- und Bauwirtschaft. Dazu zählen auch institutionelle Anlegerinnen und Anleger wie Pensionskassen, deren Investitionen in Immobilien auch Vorsorgegelder der Bevölkerung binden.

Eine Ausdehnung des Angebots an Wohnraum wirkt grundsätzlich preisdämpfend und trägt damit dazu bei, dass Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten wieder erschwinglicher wird. So lässt sich die preisdämpfende Wirkung einer stärkeren Bautätigkeit anhand der Entwicklung der Angebotsmieten im Verhältnis zum Wohnbausaldo ablesen: Beispielsweise setzte der starke Anstieg der Angebotsmieten ein, als die Bautätigkeit im Jahr 2021 stark rückläufig wurde und unterdurchschnittlich blieb. Flankierend zur Ausdehnung des Angebots an Wohnraum durch eine stärkere Wohnbautätigkeit ist die gezielte Unterstützung von einkommensschwachen Haushalten durch die kantonale Wohnbauförderung weiter zu stärken, wie dies der Regierungsrat dem Kantonsrat mit dem Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» beantragt hat (Vorlage 5969).

Für die Erstellung von mehr Wohnraum sind grundsätzlich Massnahmen geeignet, die dem Abbau der Regulierungsdichte dienen, das Bauen im Bestand erleichtern, eine verdichtete Bauweise an geeigneten Orten fördern und die Verfahren beschleunigen. Dadurch dürften sich auch die Baukosten entsprechend verringern.

Zur Beschleunigung der Verfahren ist eine Analyse der Ursachen für die zunehmende Dauer der Baubewilligungsverfahren durchzuführen (vgl. Postulat KR-Nr. 226/2023 betreffend Mehr Tempo bei Baubewilligungen) und entsprechende Massnahmen z. B. in Bezug auf die Baubewilligungspflicht, die Beschleunigung des Verfahrens der Vorprüfung (Motionen KR-Nrn. 182/2021 betreffend Verkürzte Fristen im Baubewilligungsverfahren und 228/2023 betreffend Stopp mit Sistierungen nach der Vorprüfung im Baubewilligungsverfahren), die Ausdehnung und weitere Vereinfachung des Anzeigeverfahrens (Motionen KR-Nrn. 181/2021 betreffend Zonenkonforme Nutzungsänderungen im Anzeigeverfahren und 229/2023 betreffend Automatische Bewilligung im Anzeigeverfahren) oder allgemein der Abbau von Regulierungen und

Auflagen abzuleiten. Die Möglichkeiten der Digitalisierung sind dabei gezielt auszunützen (vgl. Postulat KR-Nr. 40/2024 betreffend KI im Baubewilligungsverfahren). Weiter soll geprüft werden, wie an geeigneten Orten die Ausnützung – allenfalls in Kombination mit einer Anhebung des Anteils von Wohnungen mit Kostenmiete – erhöht werden kann. Ebenso sind Massnahmen zu prüfen, die mehr Flexibilität in der Zonenplanung und in Bezug auf die Bauvorschriften (vgl. Postulat KR-Nr. 172/2024 betreffend Flexibilität im PBG von Arbeitsplatz- und Wohnzonen zur Förderung von Wohnraum) und Gebiete mit besonderem Entwicklungspotenzial ermöglichen. Schliesslich ist der Handlungsspielraum bei der Beschleunigung von Verfahren und der Ausgestaltung von Rechtsmittelmöglichkeiten zu identifizieren, damit Massnahmen daraus abgeleitet werden können.

Es handelt sich dabei um ein breit gefächertes Bündel an Massnahmen, die sich auf verschiedene gesetzliche Grundlagen stützen und unterschiedliche Umsetzungshorizonte aufweisen. Als Grundlage für diese inhaltlich unterschiedlichen Massnahmen soll ein neuer Absatz in Art. 110 KV eingeführt werden, der den Kanton inhaltlich zum Handeln verpflichtet, ohne dabei eine seriöse und ergebnisoffene Evaluation und Ausarbeitung von geeigneten Massnahmen vorwegzunehmen. Konkret soll Art. 110 KV mit folgendem neuen Abs. 1 ergänzt werden: «Kanton und Gemeinden schaffen günstige Rahmenbedingungen für ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Wohnraumangebot.» Damit werden die Begriffe «ausreichend» und «bedarfsgerecht» aus Art. 110 Abs. 1 KV des Initiativtextes wörtlich übernommen. Der geltende Abs. 1 «Kanton und Gemeinden fördern den gemeinnützigen Wohnungsbau und das selbst genutzte Wohneigentum» wird neu zu Abs. 2. Kanton und Gemeinden würden somit künftig verpflichtet, zur Erreichung eines ausreichenden und bedarfsgerechten Wohnraumangebots auch über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und des selbst genutzten Wohneigentums hinausgehende Massnahmen zu identifizieren und bei Bedarf umzusetzen.

Dazu soll in die Übergangsbestimmungen von Art. 110 KV zusätzlich ein konkreter Handlungsauftrag aufgenommen werden. Dieser verpflichtet den Regierungsrat, innert drei Jahren nach Annahme des Gegenvorschlags in der Volksabstimmung entsprechende Massnahmen zur Umsetzung der Änderung insbesondere in den Bereichen Wohnbau- und Wohneigentumsförderung, der Raumplanung (d. h. Richtplanung und Gesetzgebung) sowie zur Beschleunigung und Vereinfachung der baurechtlichen Verfahren zu prüfen und dem Kantonsrat gestützt auf die identifizierten, bewerteten und priorisierten Massnahmen die erforderlichen Gesetzesänderungen zu unterbreiten. Dies verstärkt zum einen

die Verbindlichkeit des verfassungsrechtlichen Auftrags zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen und lässt dem Kanton zum anderen die erforderliche Zeit und den inhaltlichen Spielraum für ein seriöses, koordiniertes und ganzheitliches Vorgehen.

6.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden

Die Verfassungsänderung löst keine unmittelbaren finanziellen oder personellen Aufwände auf Stufe Kanton und Gemeinden aus. Die Auswirkungen der daraus fliessenden einzelnen Massnahmen auf den Finanzhaushalt von Kanton und Gemeinden werden dannzumal in den entsprechend ausgearbeiteten Vorlagen ausgewiesen.

6.4 Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Nutzen

Die Verfügbarkeit von Wohnraum ist ein existenzielles Bedürfnis der Bevölkerung. Von der Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die Bereitstellung eines ausreichenden und bedarfsgerechten Wohnraumangebots profitiert deshalb die ganze Gesellschaft. Der wirtschaftliche Nutzen einer Vereinfachung der Erstellung von Wohnraum besteht in der Reduktion von Aufwand und Kosten von Bauprojekten für Unternehmen und Private, was sich auch positiv auf die Situation für Mieterinnen und Mieter auswirkt.

7. Regulierungsfolgeabschätzung

Gemäss Gesetz zur administrativen Entlastung von Unternehmen (EntlG, LS 930.1) ist der administrative Aufwand von Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering zu halten. Zu diesem Zweck werden alle neuen oder zu ändernden Erlasse einer Regulierungsfolgeabschätzung unterzogen (§ 3 Abs. 2 EntlG in Verbindung mit § 5 Verordnung zur administrativen Entlastung von Unternehmen [LS 930.11]).

Durch den Gegenvorschlag ergeben sich keine Mehrbelastungen für private Unternehmen. Auf der Grundlage dieses Verfassungsartikels ergriffene Massnahmen würden einer separaten Regulierungsfolgeabschätzung unterzogen. Aus diesem Grund beziehen sich die folgenden Ausführungen ausschliesslich auf die mit der Volksinitiative geforderte Verfassungsänderung.

7.1 Administrativer Aufwand

Bei Annahme der Volksinitiative hätte insbesondere die Tätigkeit der gestützt auf Art. 110 Abs. 5 KV zu gründenden öffentlich-rechtlichen Anstalt eine direkte Auswirkung auf Unternehmen vorwiegend aus der Immobilien- und Bauwirtschaft. Der Staat würde beim Erwerb von Land und Liegenschaften sowie in der Liegenschaftsverwaltung in direkte

Konkurrenz zu diesen treten, was entsprechende Auswirkungen auf die Preisentwicklung sowie die Auftragslage von Unternehmen in der Immobilienbranche hätte. Auch die Anlagestrategien von Vorsorgeeinrichtungen wären davon betroffen. Die Belastung würde damit insbesondere in einer Verschlechterung der Marktstellung von Unternehmen, die ebenfalls Wohnraum erstellen, unterhalten und vermieten, bestehen. Da der Staat als wichtiger Auftraggeber im Wohnungsbau auftreten würde, wären Unternehmen der Immobilien- und Baubranche zudem regelmässig gezwungen, aufwendige Submissionsverfahren zu durchlaufen, um sich entsprechende Aufträge zu sichern. Dies wäre für sie mit einem grossen zusätzlichen administrativen Aufwand verbunden.

7.2 Regulierungsbilanz

Die Umsetzung der Initiative würde den Staatshaushalt erheblich belasten und den Kanton damit in seinem Handlungsspielraum einschränken. Zusätzlich würde durch die neu geschaffene Konkurrenzsituation die Marktstellung von Immobilien- und Bauunternehmen sowie institutionellen Anlegerinnen und Anlegern potenziell verschlechtert und der administrative Aufwand für Unternehmen, die vom Staat für die Erstellung, den Unterhalt oder die Vermietung von Liegenschaften beauftragt werden, aufgrund der submissionsrechtlichen Anforderungen erheblich erhöht. In der Folge müsste mit einer Verdrängung privater Akteure und einer Verschlechterung ihrer Erträge gerechnet werden. Dies könnte insgesamt zu einer verminderten privaten Bautätigkeit führen und damit zu noch höheren Erwartungen an die Rolle des Staats. Ohnehin ist es sehr fraglich, ob die kantonale Verwaltung besser in der Lage ist, Wohnraum zu erstellen, zu unterhalten und zu vermieten als die bisher im Kanton tätigen Bauträger oder allenfalls die Gemeinden, welche die besonderen örtlichen Verhältnisse besser kennen. Vor diesem Hintergrund erscheint die mit der Initiative angestrebte Regelung unverhältnismässig und nicht gerechtfertigt.

Zur Erreichung des Ziels der Volksinitiative stehen andere Massnahmen zur Verfügung, die ohne derartige negative Begleiterscheinungen für die Unternehmen auskommen und gleichzeitig weniger öffentliche Mittel binden. Der Gegenvorschlag schafft die Grundlage für die Ausarbeitung eines entsprechenden Massnahmenkatalogs. Die Auswirkung der einzelnen Massnahmen auf die Unternehmen kann erst bei deren Vorliegen beurteilt werden.

7.3 Vollzug

Der Vollzug der Bestimmungen der Volksinitiative hätte erhebliche Auswirkungen auf Unternehmen der Immobilien- und Baubranche. Tritt der Staat vermehrt als Auftraggeber im Bereich Wohnraumerstel-

lung, -unterhalt und -vermietung auf, müssen potenzielle private Auftragnehmende aufwendige Submissionsverfahren durchlaufen. Dies erhöht ihre Kosten bei der Auftragsakquise erheblich im Vergleich zur heutigen Situation, in der vor allem private Akteure als Auftraggebende auftreten.

8. Zusammenfassung und Antrag

Die Umsetzung der Volksinitiative wäre mit erheblichen Kosten für den Staat und somit die Allgemeinheit verbunden. Der Kanton würde im Immobilienmarkt zudem in direkte Konkurrenz zu bisher im Kanton tätigen Bauträgern wie private Unternehmen, Genossenschaften oder Vorsorgeeinrichtungen treten mit dem Risiko, diese zu verdrängen und die Immobilienpreise weiter in die Höhe zu treiben. Private Unternehmen sowie Investorinnen und Investoren sind jedoch unerlässlich, um die Wohnraumversorgung auch in Zukunft sicherzustellen. Dies gehört nicht zu den Kernaufgaben des Staats. Vielmehr ist es seine Rolle, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass die Erstellung von Wohnraum wieder attraktiver wird. Mit dem Gegenvorschlag wird der Regierungsrat deshalb verpflichtet, innerhalb einer Frist von drei Jahren dem Kantonsrat konkrete Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen vorzulegen, mit dem Ziel, mehr Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten zu schaffen. Zur gezielten Förderung von Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen und Vermögen hat der Regierungsrat bereits am 26. Juni 2024 im Rahmen der Beurteilung der Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag beantragt, mit dem die Mittel der Wohnbauförderung von 180 Mio. auf 360 Mio. Franken verdoppelt werden sollen (Vorlage 5969). Zudem will er die WBFV mit verschiedenen Anpassungen aktualisieren. Ausserdem empfiehlt er die Starthilfe-Initiative, die eine kantonale Bürgschaft für den Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum vorsieht, zur Annahme (Vorlage 5995).

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen («Wohnungsinitiative») abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli Kathrin Arioli