

Rechtsgutachten betreffend die Vorlage 5969 (Kantonale Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich») – Zulässigkeit eines Gegenvorschlags

Prof. Dr. Andreas Glaser

A. Verfahrensrechtliche Ausgangslage

Die Direktion der Justiz und des Innern stellte am 22. März 2023 gemäss Art. 127 Abs. 4 GPR¹ das Zustandekommen der Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» fest.² Der Regierungsrat beauftragte mit Beschluss vom 23. August 2023 die Volkswirtschaftsdirektion, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten und ihn zusammen mit dem Bericht und Antrag an den Kantonsrat über die Gültigkeit und den Inhalt zu unterbreiten.³ Am 24. Juni 2024 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, im Rahmen des Beschlusses über die Volksinitiative einen Gegenvorschlag zu beschliessen.⁴ Die in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes verfasste Initiative wird gegenwärtig durch den Kantonsrat behandelt.

Bei Volksinitiativen in Form des ausgearbeiteten Entwurfes hat der Kantonsrat, sofern er überhaupt einen Gegenvorschlag beschliessen will (vgl. Art. 30 Abs. 1 Satz 1 KV),⁵ mit Blick auf die Abstimmungsempfehlung an die Stimmberechtigten zwei Möglichkeiten. Er kann die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung empfehlen. Stimmt der Kantonsrat der Initiative zu und beschliesst er einen Gegenvorschlag, findet eine Volksabstimmung über die beiden Vorlagen statt (§ 131 Abs. 2 Satz 1 GPR). Im Beleuchtenden Bericht wird ausgeführt, dass der Kantonsrat den Gegenvorschlag der Initiative vorziehe (§ 131 Abs. 2 Satz 1 GPR). Lehnt der Kantonsrat die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, findet ebenfalls eine Volksabstimmung statt (§ 131 Abs. 3 GPR).

¹ Gesetz über die politischen Rechte (GPR) (LS 161).

² ABI 2023-03-24.

³ RRB Nr. 984/2023.

⁴ Antrag an den Kantonsrat – 5969 – A. Beschluss des Kantonsrates über die kantonale Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» – B. Gegenvorschlag des Regierungsrates (im Folgenden: Antrag), ABI 2024-07-12.

⁵ Verfassung des Kantons Zürich (LS 101).

Gelangen zwei Vorlagen zur Abstimmung, die sich gegenseitig ausschliessen, so können die Stimmberechtigten beiden Vorlagen zustimmen und angeben, welche sie bevorzugen (Art. 36 KV). Diese Bestimmung findet auf die Abstimmung über Volksinitiative und Gegenvorschlag Anwendung.⁶ Bei der Abstimmung über zwei einander ausschliessende Vorlagen werden die Stimmberechtigten auf dem Stimmzettel gefragt, a. ob sie den einzelnen Vorlagen zustimmen (Hauptfragen), b. welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, falls beide Vorlagen mehr zustimmende als ablehnende Stimmen erhalten (Stichfrage) (§ 60a Abs. 2 GPR).

Die Sachkommissionen sind für die Vorberatung der zugewiesenen Beratungsgegenstände zuständig (§ 27 Abs. 3 KRG)⁷. Die für die Vorberatung zuständige Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Zürcher Kantonsrates erteilte am 16. Januar 2025 den Auftrag zur Erstellung dieses Gutachtens betreffend die Vorlage 5969 (Kantonale Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich»). Die Kommission stellte zu dem vom Regierungsrat beantragten Gegenvorschlag zur genannten Volksinitiative zwei Fragen:

- 1) Darf der beantragte direkte Gegenvorschlag dem Stimmvolk vorgelegt werden oder würde dies die unverfälschte Willenskundgabe verletzen?
- 2) Falls er nicht als direkter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden kann, wie darf er dann dem Stimmvolk vorgelegt werden?

Frage 1) zur Zulässigkeit des direkten Gegenvorschlags wird unter B. beantwortet. Die Ausführungen zu Frage 2) bezüglich möglicher alternativer Vorgehensweisen finden sich unter C. In einer Schlussbetrachtung werden unter D. die Vor- und Nachteile der zur Debatte stehenden Optionen gegeneinander abgewogen.

⁶ SCHUHMACHER, in: Kommentar KV, Art. 36 N. 11.

⁷ Kantonsratsgesetz (KRG) (LS 171.1).

B. Zulässigkeit des direkten Gegenvorschlags (Frage 1)

I. Formelle und materielle Anforderungen

Der Kantonsrat kann einer Initiative in der Volksabstimmung einen Gegenvorschlag gegenüberstellen (Art. 30 Abs. 1 Satz 1 KV). Dieser muss die gleiche Rechtsform haben wie die Hauptvorlage (Art. 30 Abs. 1 Satz 1 KV). Über die auf Verfassungsstufe verankerte Anforderung an die Rechtsform hinaus (vgl. auch § 138b Bst. a GPR) enthalten die gesetzlichen Bestimmungen drei weitere Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung des Gegenvorschlags. So muss der Gegenstand eines Gegenvorschlags dem Gegenstand einer Initiative gemäss Art. 23 KV entsprechen (§ 138a GPR). Der Gegenvorschlag muss ausserdem denselben Regelungsgegenstand betreffen wie die Initiative (§ 138b Bst. b GPR). Schliesslich muss der Gegenvorschlag eine selbstständige, von der Initiative unabhängige Vorlage bilden (§ 138b Bst. c GPR).

Der Gegenvorschlag des Regierungsrates ist ein ausgearbeiteter Entwurf und hat somit die gleiche Form wie die Volksinitiative. Der Gegenstand des Gegenvorschlags besteht aus einem Gesetz und entspricht folglich dem Gegenstand einer Initiative gemäss Art. 23 Bst. b KV. Der Gegenvorschlag bildet zudem den Gegenstand eines gesonderten Beschlusses, sodass er eine selbstständige, von der Initiative unabhängige Vorlage bildet. Der Gegenvorschlag erfüllt demnach die formellen Voraussetzungen der gleichen Rechtsform, des initiativfähigen Gegenstandes und der selbstständigen Vorlage. Problematisch ist einzig, ob der Gegenvorschlag in materieller Hinsicht denselben Regelungsgegenstand betrifft wie die Initiative (dazu II.).

II. Regelungsgegenstände von Gegenvorschlag und Volksinitiative

1. Gegenstand des Gegenvorschlags

Der Gegenstand des Gegenvorschlags besteht aus folgender Änderung des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung⁸ (im Folgenden: WBFG) mit der Marginalie «Finanzierung und Zuständigkeit»:

§ 7. ¹ Die ausstehenden Darlehen betragen höchstens 360 Millionen Franken. Nicht wiedereinbringliche Darlehen werden abgeschrieben und zählen nicht mehr zu den ausstehenden Darlehen.

⁸ LS 841.

Abs. 2 unverändert.

2. Gegenstand der Volksinitiative

Die Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» verlangt ebenfalls eine Änderung des WBFG. Sie umfasst neu zu erlassende Bestimmungen (§ 14b – § 14f). Das Kernanliegen der Initiative besteht in der Möglichkeit zur Einführung eines kommunalen Vorkaufsrechts. Die wichtigste Bestimmung der Initiative ist § 14b Abs. 1 (neu), der wie folgt lautet:

§ 14 b. ¹ Zur Förderung des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnens sowie der Bereitstellung von Alterswohnungen können die Gemeinden in einem Gemeindeerlass ein Vorkaufsrecht an Grundstücken vorsehen und alle erforderlichen Bestimmungen erlassen.

III. Identität der Regelungsgegenstände

1. Kriterien für die Ermittlung der Identität

Gemäss § 138b Bst. b GPR muss der Gegenvorschlag denselben Regelungsgegenstand betreffen wie die Initiative. Die gesetzliche Bestimmung enthält keine weitere Konkretisierung in Form von Kriterien für die Ermittlung der vorausgesetzten Identität der Regelungsgegenstände. Die Anforderungen an die Ausgestaltung eines Gegenvorschlags sind vor diesem Hintergrund unter Heranziehung des Gehalts der Abstimmungsfreiheit aus Art. 34 Abs. 2 BV⁹ zu ermitteln. Die Abstimmungsfreiheit schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. In Bezug auf das ehemals im Kanton Zürich bestehende Referendum mit Gegenvorschlag, für das ganz ähnliche Voraussetzungen galten wie für einen parlamentarischen Gegenvorschlag, ging das Bundesgericht davon aus, dass im Kanton Zürich kein vom Bundesverfassungsrecht abweichendes Begriffsverständnis ersichtlich ist.¹⁰

Das Bundesgericht hat in langjähriger Rechtsprechung Ausführungen zum Zusammenhang von Volksinitiative und Gegenvorschlag gemacht. Es wendet den Grundsatz der Einheit der Materie an. Verschiedene Materien, die auf Initiative hin oder aufgrund eines (obligatorischen oder fakultativen) Referendums dem Volk für sich allein stehend zur Abstimmung

⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101).

¹⁰ BGer., Urteil vom 6. Oktober 2010, 1C_22/2010, E. 2.2.

unterbreitet werden müssen, dürfen grundsätzlich nicht zu einer Abstimmungsfrage verbunden werden.¹¹ Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt somit im Verhältnis von Volksinitiative und Gegenvorschlag insoweit, als zwischen beiden ein enger Sachzusammenhang bestehen muss und beide Vorlagen die gleiche Materie betreffen müssen.¹² Auch in der Literatur wird festgehalten, dass der Gegenvorschlag einen genügenden sachlichen Zusammenhang zur Volksinitiative aufweisen muss (sog. Einheit der Materie im weiteren Sinn).¹³ Das Kriterium des hinreichenden Sachzusammenhangs gewährleistet die au der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) abgeleitete Chancengleichheit der Volksinitiative im Verhältnis zum Gegenvorschlag.¹⁴

Das Bundesgericht hat die Grundzüge des Verhältnisses von Volksinitiative und Gegenvorschlag jüngst in einem Leiturteil wie folgt zusammengefasst:

«Das Bundesgericht führte hierzu aus, zwar vermindere die Vorlage eines Gegenvorschlags die Aussichten eines Volksbegehrens, in der Abstimmung angenommen zu werden. Dies sei jedoch im Hinblick auf die den Stimmberechtigten gebotene grössere Entscheidungsfreiheit sowie in Anbetracht der dem Parlament zukommenden Aufgabe der Gesetzgebung und der durch ein Initiativbegehren ausgelösten Fortentwicklung des Rechts in Kauf zu nehmen. Die Gegenüberstellung eines Gegenvorschlags sei indessen an gewisse Schranken in formeller und materieller Hinsicht gebunden. Zum einen wies das Bundesgericht darauf hin, es sei in jedem Fall darauf zu achten, dass das Abstimmungsverfahren eine genügend differenzierte Stimmabgabe ermögliche. Der Gegenvorschlag dürfe gegenüber der Initiative im Abstimmungsverfahren nicht bevorteilt werden und insbesondere nicht vor der Initiative zur Abstimmung gelangen. Zum andern müsse der Gegenvorschlag in materieller Hinsicht mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative eng zusammenhängen und dem Stimmbürger eine echte Alternative einräumen. Mit dem Gegenvorschlag dürfe eine Initiative zwar sowohl formell als auch materiell

¹¹ BGE 113 Ia 46 E. 4a.

¹² BGE 137 I 200 E. 2.2.

¹³ MARTENET/VON BÜREN, in: CR, Art. 34 N. 75; STEINMANN/BESSON, in: SG-Komm., Art. 34 N. 17; insbesondere zum Kanton Zürich SCHUHMACHER, in: Kommentar KV, Art. 30 N. 13.

¹⁴ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. 2073.

verbessert werden, doch dürfe mit ihm keine andere Frage als mit der Initiative gestellt, sondern lediglich andere Antworten vorgeschlagen werden».¹⁵

Das massgebliche materielle Kriterium ist somit der enge sachliche Zusammenhang («rapport intrinsèque étroit»)¹⁶ von Zweck und Gegenstand der Volksinitiative einerseits und des Gegenvorschlags andererseits. Der Gegenvorschlag muss materiell das Anliegen der Initiative aufgreifen, darf dieses aber abschwächen und inhaltlich und im Vorgehen anderen Lösungen zuführen.¹⁷ In der Literatur wird darüber hinaus mit Blick auf den Regelungsumfang der beiden Vorlagen materielle Deckungsgleichheit gefordert, wonach nur Anträge, die sich materiell weitgehend decken, einander gegenübergestellt werden dürfen.¹⁸

Konstituierendes Element eines Gegenvorschlags ist nach übereinstimmender Auffassung, dass er eine Alternative zur Volksinitiative darstellt.¹⁹ Voraussetzung für die Qualifikation eines Beschlusses des Parlaments als Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative ist namentlich, dass sich die beiden Vorlagen gegenseitig ausschliessen.²⁰ Volksinitiative und Gegenvorschlag müssen demnach die gleiche Frage stellen, aber eine unterschiedliche Antwort vorsehen.²¹

In Rechnung zu stellen ist bei der rechtlichen Beurteilung eines Gegenvorschlags die verfassungsmässige Aufgabe des Parlaments zur Gesetzgebung.²² Das Parlament kann Gesetzesvorlagen nicht nur auf eigene Initiative oder auf Antrag des Regierungsrates hin erarbeiten, sondern ein Volksbegehren auch zum Anlass für den Erlass oder eine Revision von Gesetzen nehmen. Das verfassungsmässige Vorschlagsrecht des Parlamentes wird durch die Ausübung des ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten Initiativrechts nicht aufgehoben oder aufgeschoben. Eine Grenze findet das Vorschlagsrecht des Parlaments dort, wo ein Gegenvorschlag aus sachwidrigen Motiven ausgearbeitet wird und damit als rechtsmissbräuchlich erscheint.

¹⁵ BGE 150 I 17 E. 4.2.

¹⁶ Vgl. dazu BGE 112 Ia 391 E. 3.b).

¹⁷ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. 2073; siehe auch SCHUHMACHER, in: Kommentar KV, Art. 30 N. 14.

¹⁸ BISAZ, N. 443.

¹⁹ Dazu und zum Folgenden BGE 150 I 17 E. 4.3.

²⁰ Siehe auch BISAZ, N. 434.

²¹ BISAZ, N. 436.

²² Dazu und zum Folgenden BGE 113 Ia 46 E. 5.b). Siehe auch TORNAY, S. 127.

2. Gegenvorschlag und Initiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich»

a) Gleichgerichtete Zielsetzung

Volksinitiative und Gegenvorschlag verfolgen jeweils das Ziel, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Bezüglich der Initiative ergibt sich die Zielsetzung der Förderung des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnens aus dem vorgeschlagenen § 14a Abs. 1 WBFG. Der Regierungsrat bezweckt mit dem Gegenvorschlag ebenfalls die Förderung von Wohnraum für einkommensschwache Personen.²³ Der Gegenvorschlag nehme somit das Ziel der Initiative, die Schaffung von mehr preisgünstigem Wohnraum, auf.²⁴ Auch die geplante Verankerung im gleichen Erlass ist ein Indiz für den gleichen Regelungsgegenstand hinsichtlich des Ziels. Sowohl die Bestimmungen der Volksinitiative als auch jene des Gegenvorschlags stünden im Zeichen des Zweckartikels (§ 1 Abs. 1 WBFG), wonach der Staat und die Gemeinden die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen fördern, soweit ein Mangel besteht. Volksinitiative und Gegenvorschlag verfolgen somit gleichgerichtete Ziele.

b) Unterschiedliche Instrumente

Volksinitiative und Gegenvorschlag unterscheiden sich demgegenüber in den Instrumenten zur Zielerreichung. Während die Volksinitiative die Einführung eines Vorkaufsrechts zugunsten der Gemeinden verlangt, möchte der Regierungsrat die finanziellen Mittel der kantonalen Wohnbauförderung erhöhen. Insoweit ist fraglich, ob Volksinitiative und Gegenvorschlag denselben Regelungsgegenstand betreffen. Insbesondere ist zweifelhaft, ob der Gegenvorschlag eine Alternative zur Volksinitiative dahingehend darstellt, dass sich beide Vorlagen gegenseitig ausschliessen.

Gegen einen hinreichenden Sachzusammenhang infolge gegenseitiger Ausschliesslichkeit spricht, dass die Stimmberechtigten beiden Vorlagen zustimmen könnten, ohne dass dies die rechtliche Undurchführbarkeit einer der beiden Vorlagen bewirken würde. Zwischen den Texten von Volksinitiative und Gegenvorschlag besteht kein normativer Widerspruch. Das kantonale Recht könnte bei rechtlicher Betrachtung zugleich sowohl ein Vorkaufsrecht für die Gemeinden vorsehen als auch eine Erhöhung der finanziellen Mittel für die Förderung

²³ Antrag, S. 7.

²⁴ Antrag, S. 8.

des Mietwohnungsbaus. Das mit der Volksinitiative verlangte Vorkaufsrecht der Gemeinden erstreckt sich auch auf den gemeinnützigen Wohnungsbau (vgl. § 14b Abs. 1 WBFG [neu]), während sich der Gegenvorschlag auf subventionierten Wohnungsbau im engeren Sinn beschränkt. Die Volksinitiative wäre im Unterschied zum Gegenvorschlag für den Kanton zudem nicht unmittelbar mit höherem finanziellem Aufwand verbunden.

Für einen hinreichenden Sachzusammenhang spricht demgegenüber, dass die Erhöhung der finanziellen Mittel für den sozialen Wohnungsbau als Anreiz einerseits und das Vorkaufsrecht der Gemeinden als repressive Massnahme andererseits bei politischer Betrachtung alternative Konzepte sind. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass ein Verdrängungswettbewerb um die begrenzte Anzahl der für Wohnüberbauungen geeigneten Grundstücke entstehen könnte.²⁵ Gemeinden, die das Vorkaufsrecht als Instrument zur Wohnraumförderung einsetzen, könnten unter Umständen private Investorinnen und Investoren verdrängen, die ansonsten mittels geförderter Darlehen preisgünstigen Wohnraum schaffen würden.

Ausserdem besteht mit Blick auf die Finanzierbarkeit der Wohnbauförderung eine Wechselwirkung, wenn auch keine Ausschliesslichkeit, zwischen den beiden Ansätzen. So erfordert die Gewährung von Darlehen für den Wohnungsbau durch den Kanton die Erbringung einer gleichwertigen Leistung durch die Gemeinde (§ 8 Abs. 1 WBFG). Dies dürfte jeweils mit einem finanziellen Aufwand für die Gemeinde verbunden sein. Die Ausübung des Vorkaufsrechts hätte jeweils zur Folge, dass die Gemeinde den zwischen den Parteien vereinbarten Preis zuzüglich Aufwendungen und Zinsen zu entrichten hätte (vgl. § 14d WBFG [neu]). Angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen müssten sich die meisten Gemeinden wohl für eine der beiden Strategien – Ausübung des Vorkaufsrechts oder Bezuschussung von Darlehen – entscheiden.

Der Regierungsrat befürwortet die verstärkte Förderung gemeinnützigen Wohnraums mit dem im Gegenvorschlag enthaltenen Instrument anstelle des mit der Volksinitiative verlangten Konzepts.²⁶ Er erachtet den Ansatz finanzieller Anreize als geeignetes Instrument, um die Bautätigkeit anzuregen und das Angebot an preisgünstigem Wohnraum zu erhöhen.²⁷ Das Vorkaufsrecht zugunsten der Gemeinden führe demgegenüber nicht unmittelbar zur

²⁵ Vgl. Antrag, S. 13 f.

²⁶ Antrag, S. 9.

²⁷ Antrag, S. 7 f.

Schaffung zusätzlicher preisgünstiger Wohnungen.²⁸ Zusammenfassend argumentiert der Regierungsrat: «Mit der Stärkung der kantonalen Wohnbauförderung lässt sich die zusätzliche Bereitstellung von preiswertem Wohnraum wesentlich günstiger, zielgerichteter und schneller erreichen als mit der Volksinitiative».²⁹

In die Beurteilung der für und gegen einen hinreichenden Sachzusammenhang sprechenden Gesichtspunkte ist einzubeziehen, dass das Bundesgericht den Gestaltungsspielräumen des Kantonsparlaments Raum lässt. Das Initiativrecht schränkt das Gesetzgebungsrecht nicht ein. Der Gegenvorschlag darf lediglich nicht auf sachwidrigen Motiven beruhen und nicht rechtsmissbräuchlich sein. Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht der Stimmberechtigten zu überlegen, ob sie durch die Koppelung von Volksinitiative und Gegenvorschlag mittels der Stichfrage in eine Zwangslage versetzt würden. Mit Blick auf die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) als problematisch erweist sich dies für Personen, die beiden Vorschlägen kumulativ zum Erfolg verhelfen wollen. Anlässlich der Stichfrage muss sich eine stimmberechtigte Person, die eigentlich beiden Vorschlägen zustimmen will, für eines der beiden Instrumente entscheiden.

Massgeblich für die Zulässigkeit des Gegenvorschlags spricht in der Abwägung, dass der Kantonsrat die Erhöhung der finanziellen Mittel für den Wohnungsbau im Wege einer Gesetzesänderung beschliessen muss. Erachtet er dieses Instrument aus politischen Gründen als nicht kompatibel mit der gleichzeitigen Einräumung eines Vorkaufsrechts an die Gemeinden, könnte der Kantonsrat bei einer Annahme der Volksinitiative durch die Stimmberechtigten von der Erhöhung der finanziellen Förderung absehen. Beschliesst die Mehrheit des Kantonsrates den Gegenvorschlag, signalisiert sie damit den Stimmberechtigten, dass sie im Fall einer Annahme der Volksinitiative neben dem Vorkaufsrecht der Gemeinden keine Erhöhung der kantonalen Mittel für die Wohnbauförderung beschliessen würde. Dies schwächt zwar die politischen Chancen der Volksinitiative erheblich, der Kantonsrat wäre aber nicht verpflichtet, überhaupt eine Erhöhung der Förderungsbeiträge zu beschliessen.

Die Behandlung des vom Kantonsrat überwiesenen Postulats Nr. 424/2021 (Anpassung der Wohnbauförderungsverordnung zur Stärkung des gemeinnützigen Wohnungsbaus im Kanton Zürich) ergibt keine Anhaltspunkte, die auf ein rechtsmissbräuchliches Verhalten im

²⁸ Antrag, S. 8.

²⁹ Antrag, S. 12.

Zusammenhang mit dem Gegenvorschlag schliessen lassen. Den Antrag vom 3. Juli 2024 auf Fristverlängerung für die Berichterstattung und Antragstellung begründete der Regierungsrat mit der beabsichtigten Anpassung der Wohnbauförderungsverordnung (WBFV),³⁰ der ein eingehender Meinungsbildungsprozess zugrunde liege. Insbesondere sei geplant, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Zum einen liegt die Anpassung der WBFV in der Zuständigkeit des Regierungsrates und bindet somit den Kantonsrat nicht. Zum anderen lässt sich auch inhaltlich nicht erkennen, dass der Regierungsrat ungeachtet der Volksinitiative bereits fest entschlossen gewesen sei, ohnehin eine Verdoppelung der Förderungsbeiträge zu beantragen, zumal es hierfür einer Änderung des WBFG bedürfte. Der Kantonsrat stimmte der Verlängerung der Frist am 4. November 2024 zu.

Antwort auf Frage 1): Der beantragte direkte Gegenvorschlag darf dem Stimmvolk vorgelegt werden, da dies die unverfälschte Willenskundgabe nicht verletzen würde.

C. Alternative Vorgehensweise (Frage 2)

I. Politischer Wille des Kantonsrates zur Ausschliesslichkeit beider Instrumente

Der Kantonsrat hat mehrere Optionen für die politische Positionierung im Zusammenhang mit der Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich».³¹ Die Mehrheit könnte die Volksinitiative zur Ablehnung empfehlen, ohne das Anliegen der Förderung preisgünstigen Wohnungsbaus aufzugreifen. Umgekehrt könnte die Mehrheit beschliessen, sowohl die Volksinitiative zu unterstützen als auch die Mittel für die kantonale Wohnbauförderung zu verdoppeln. Es stellen sich in beiden Fällen keine weiteren rechtlichen Fragen. Im Folgenden wird einzig auf die Variante eingegangen, dass sich im Kantonsrat, wie vom Regierungsrat beantragt, die mehrheitliche Auffassung durchsetzt, bei dem Vorkaufsrecht zugunsten der Gemeinden und der Erhöhung der Fördermittel handle es sich um alternative politische Konzepte, die sich nicht miteinander vereinbaren liessen. Es ginge dem Kantonsrat somit darum, die gleichzeitige Geltung beider Vorlagen auszuschliessen. Es wird überlegt, wie der Kantonsrat verhindern könnte, dass eine von ihm beschlossene Aufstockung der Fördermittel kumulativ mit einem Vorkaufsrecht zugunsten der Gemeinden wirksam wird.

³⁰ LS 841.1.

³¹ Zum genuin politischen Charakter der Entscheidung über Volksinitiative und Gegenvorschlag JACQUEMOUD, N. 420.

II. Umsetzung der politischen Ausschliesslichkeit beider Vorlagen

Der Kantonsrat könnte zunächst den Beschluss zur Änderung von § 7 Abs. 1 WFBG verschieben, bis die Stimmberechtigten über die Volksinitiative entschieden haben. In den Abstimmungserläuterungen könnten die Stimmberechtigten darüber informiert werden, dass im Kantonsrat eine Erhöhung der Fördermittel diskutiert und vermutlich beschlossen werde, im Falle, dass die Volksinitiative abgelehnt worden ist. Um die Überzeugungskraft der Argumentation gegen die Volksinitiative zu stärken, wird die Mehrheit des Kantonsrates die Änderung von § 7 Abs. 1 WFBG als alternatives Konzept jedoch bereits vor der Volksabstimmung beschliessen wollen.

Der Kantonsrat könnte zu diesem Zweck die beschlossene Änderung von § 7 Abs. 1 WFBG mit der Bedingung versehen, dass diese, unter Vorbehalt einer Volksabstimmung, nur in Kraft tritt, sofern die Stimmberechtigten die Volksinitiative «Für mehr bezahlbare Wohnungen in Zürich» abgelehnt haben. In den Abstimmungserläuterungen zur Volksinitiative könnte darauf hingewiesen werden, dass der Kantonsrat bereits die Verdoppelung der Fördermittel gesetzlich verankert habe, diese Massnahme aber nur wirksam würde, wenn die Stimmberechtigten die Volksinitiative ablehnen.

In der Sache würde es sich um einen «indirekten» Gegenvorschlag handeln.³² Ein solcher wird als materielle Alternative zur Volksinitiative unter der Voraussetzung in Aussicht gestellt oder formuliert, dass das Initiativbegehren zurückgezogen oder in der Volksabstimmung verworfen wird, wobei er der Volksinitiative im Gegensatz zum direkten Gegenvorschlag nicht in einem qualifizierten Abstimmungsverfahren gegenübergestellt wird.³³ Der massgebliche Unterschied dieses Vorgehens im Vergleich zu einem direkten Gegenvorschlag bestünde darin, dass formell keine Koppelung zwischen Volksinitiative und Kantonsratsbeschluss erfolgen würde.³⁴ Die Stimmberechtigten müssten demnach keine Stichfrage beantworten. Der Stimmzettel betreffend die Volksinitiative enthielte nur die Abstimmungsfrage hierzu. Eine Einschränkung der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) würde dadurch vermieden.

³² Vgl. dazu GRAF, Rz. 6.

³³ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. 2063, 2077.

³⁴ JACQUEMOUD, N. 198.

Indirekte Gegenvorschläge sind grundsätzlich zulässig, da sie Ausdruck der Gesetzgebungsbefugnisse des Parlaments sind, die nicht durch eine hängige Volksinitiative beeinträchtigt werden dürfen.³⁵ Rechtsprechung und Lehre anerkennen die Befugnis des Parlaments, das Inkrafttreten eines Gesetzes oder Beschlusses (als indirekten Gegenvorschlag) mittels einer Resolutiv- oder Hinfälligkeitsklausel mit der Ablehnung oder dem Rückzug der Volksinitiative zu verbinden.³⁶ Für diese Technik findet sich auch der Begriff der «Alternativklausel».³⁷

Das Parlament kann demnach anordnen, dass der betreffende Beschluss erst in Kraft tritt, wenn die Initiative zurückgezogen oder in der Volksabstimmung verworfen worden ist.³⁸ Zwar wird die durch die Hinfälligkeitsklausel bewirkte Verknüpfung von Initiative und indirektem Gegenvorschlag teilweise als problematisch angesehen, da die Zustimmung zur Initiative die unmittelbare Änderung der geltenden Rechtslage durch den indirekten Gegenvorschlag verhindert.³⁹ Die Zulässigkeit der Verknüpfung durch Resolutivklauseln wird jedoch damit begründet, dass hierdurch Klarheit bezüglich der Auswirkungen der Stimmabgabe herbeigeführt wird, weil das kumulative Inkrafttreten beider Vorlagen aus politischen Gründen ausgeschlossen ist.⁴⁰

Vereinzelt wird in der Literatur die Auffassung vertreten, Hinfälligkeits- oder Alternativklauseln seien nur dann zulässig, wenn indirekter Gegenentwurf und Volksinitiative sich ausschliessen.⁴¹ Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts hindert die Eingabe einer Initiative indes den Gesetzgeber nicht, ein Gesetz mit gleichem Inhalt zu erlassen und ihm eine Hinfälligkeitsklausel für den Fall der Annahme der Initiative anzufügen.⁴²

Antwort auf Frage 2): Verzichtet der Kantonsrat auf einen direkten Gegenvorschlag, kann er die Gesetzesänderung mit einer Hinfälligkeitsklausel für den Fall der Annahme der Volksinitiative versehen und diese somit funktional als «indirekten Gegenvorschlag» ausgestalten. In den Abstimmungserläuterungen zur Volksinitiative dürfte dieses Vorgehen erläutert

³⁵ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. 2078.

³⁶ BGE 112 Ia 391 E. 5; BIAGGINI, Art. 139 N. 26; GRISEL, N. 720; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. 850.

³⁷ GRAF, Rz. 1.

³⁸ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. 850.

³⁹ AUER, ZBJV 1986, S. 209, 243.

⁴⁰ ALBRECHT, S. 194 Fn. 677.

⁴¹ GRAF, Rz. 49.

⁴² BGE 112 Ia 391 E. 5.

werden. Nach Ablehnung der Volksinitiative unterstünde die vom Kantonsrat beschlossene Gesetzesänderung dem fakultativen Referendum.

D. Abwägung zwischen direktem und indirektem Gegenvorschlag

I. Vor- und Nachteile des direkten Gegenvorschlags

Grundsätzlich nimmt das Bundesgericht die durch die Unterbreitung eines Gegenvorschlags stets bewirkte (politische) Verminderung der Aussichten eines Volksbegehrens, in der Volksabstimmung angenommen zu werden, im Hinblick auf die den Stimmberechtigten gebotene grössere Entscheidungsfreiheit in Kauf.⁴³ Den Stimmberechtigten wird neben der von der Initiative vorgeschlagenen Lösung und dem Status quo gleichsam eine dritte Option eröffnet.⁴⁴

In der hierdurch bewirkten Transparenz läge der Mehrwert der Koppelung von Volksinitiative und direktem Gegenvorschlag. Die Stimmberechtigten könnten in einem Verfahren über beide Konzepte auf einem Stimmzettel entscheiden. Den Abstimmenden würde klar dargelegt, dass die Mehrheit des Kantonsrates aus politischen Gründen nicht gewillt ist, beide Konzepte – ein Vorkaufsrecht der Gemeinden und die Erhöhung der Mittel zur finanziellen Unterstützung des Wohnungsbaus – gleichzeitig zu verwirklichen. Die Abstimmungsempfehlung und die Stichfrage in Bezug auf den direkten Gegenvorschlag würden die rechtliche Umsetzung des politischen Willens der Mehrheit des Kantonsrates gewährleisten.

Ausgehend davon, dass der Kantonsrat eine Erhöhung der finanziellen Mittel nur will, wenn es kein Vorkaufsrecht gibt, würde für mit der Gegenüberstellung von Volksinitiative und Gegenvorschlag politische Klarheit geschaffen. Wenn die Stimmberechtigten hingegen das Vorkaufsrecht bevorzugen sollten, würde der Kantonsrat auf die Erhöhung der finanziellen Mittel verzichten. Wenn Stimmberechtigte beide Instrumente verwirklichen wollen, müssen sie den Weg über eine weitere Volksinitiative für eine Erhöhung der finanziellen Mittel einschlagen. Immerhin könnten die Stimmberechtigten aufgrund der Möglichkeit des doppelten Ja zum Ausdruck bringen, dass sie kumulativ beide Instrumente befürworten.

Der Nachteil der Ausgestaltung als direkter Gegenvorschlag liegt in der rechtlichen Einschränkung der Abstimmungsfreiheit. Die Stimmberechtigten würden im Fall eines doppelten

⁴³ Vgl. BGE 113 Ia 46 E. 5 a).

⁴⁴ GRISEL, N. 720.

Jas mittels Stichfrage dazu gezwungen, sich für eines der beiden Anliegen zu entscheiden. Die Erfolgsaussichten der Volksinitiative würden auf diese Weise erheblich vermindert. Dieser Umstand könnte eine Beschwerde von Stimmberechtigten gegen die Verknüpfung in Form eines Gegenvorschlags hervorrufen. Angesichts der bisherigen Rechtsprechung sprechen überwiegende Gründe dafür, dass das Bundesgericht eine derartige Beschwerde im Ergebnis abweisen würde. So hat das Bundesgericht bislang keinen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative für unzulässig erklärt oder den hinreichenden Sachzusammenhang verneint.⁴⁵ Eine Verschärfung der Rechtsprechung zu den Anforderungen an den Sachzusammenhang oder eine abweichende Bewertung der politischen Alternativität durch das Bundesgericht ist indes nicht völlig auszuschliessen. Ausserdem könnte es zu einer zeitlichen Verzögerung des Abstimmungstermins kommen.

II. Vor- und Nachteile des indirekten Gegenvorschlags

Das Vorgehen über einen indirekten Vorschlag würde keine verfahrensrechtliche, sondern lediglich eine politische Verringerung der Erfolgsaussichten der Volksinitiative bewirken. Über die Volksinitiative würde gesondert, ohne Koppelung mittels der Stichfrage, abgestimmt. Der indirekte Gegenvorschlag als politisches Alternativkonzept würde in den Abstimmungserläuterungen dargestellt. Die Mehrheit des Kantonsrates könnte die Ablehnung der Volksinitiative unter Verweis auf den indirekten Gegenvorschlag empfehlen. Zugleich könnte die Mehrheit mit Blick auf die Hinfälligkeitsklausel im indirekten Gegenvorschlag in den Abstimmungserläuterungen argumentieren, dass die Erhöhung der finanziellen Mittel nur im Fall der Ablehnung der Volksinitiative – unter Vorbehalt einer gesonderten Volksabstimmung über den indirekten Gegenvorschlag – in Kraft träte.

Ein Vorteil des Vorgehens im Wege eines indirekten Vorschlags läge darin, dass kaum mit einer Beschwerde zu rechnen wäre beziehungsweise eine solche sehr geringe Erfolgsaussichten hätte. Transparenz über den politischen Willen des Kantonsrates würde jedoch nur in den Abstimmungserläuterungen geschaffen. Einer möglichen Enttäuschung seitens von Stimmberechtigten, die beide Konzepte – das Vorkaufsrecht der Gemeinden und die Erhöhung der finanziellen Mittel – befürworten, könnte auch mit einem indirekten Gegenvorschlag nicht begegnet werden. Im Fall der Annahme der Volksinitiative könnten sich die Stimmberechtigten – anders als beim direkten Gegenvorschlag – gar nicht im Rahmen einer

⁴⁵ TORNAY, S. 128.

Volksabstimmung zur Erhöhung der finanziellen Mittel äussern, denn der Kantonsrat würde keine entsprechende Gesetzesänderung beschliessen.

III. Vorgehen nach politischer Opportunität

Sowohl ein direkter Gegenvorschlag als auch ein indirekter Gegenvorschlag bergen gewisse Vor- und Nachteile. Der stärkste Vorzug des Vorgehens mit direktem Gegenvorschlag liegt in der dadurch geschaffenen Eindeutigkeit: Die Stimmberechtigten können sich politisch alternativ zwischen dem Status quo, dem Vorkaufsrecht der Gemeinden und der Erhöhung der finanziellen Mittel entscheiden. Der grösste Nachteil des direkten Gegenvorschlags liegt in der Gefahr, dass wegen der lediglich politischen Ausschliesslichkeit der beiden Konzepte unter Berufung auf die Verletzung der Abstimmungsfreiheit wegen angeblich fehlendem Sachzusammenhang Beschwerde vor dem Bundesgericht erhoben wird. Das politische Risiko für die Mehrheit des Kantonsrates ist allerdings auch im Fall der – unwahrscheinlichen – Gutheissung einer Beschwerde gering, da es im ungünstigsten Fall zu einer Entkoppelung von Volksinitiative und direktem Gegenvorschlag käme. Der Kantonsrat könnte dann immer noch den Weg über einen indirekten Gegenvorschlag wählen.

Der wesentliche Vorteil eines indirekten Gegenvorschlags liegt darin, dass die Abstimmungsfreiheit rechtlich nicht mittels einer Stichfrage eingeschränkt wird. Dadurch wird die Gefahr einer Beschwerde an das Bundesgericht verringert. Der grösste Nachteil des Vorgehens mit einem indirekten Vorschlag liegt in einer gewissen Intransparenz der verfahrensrechtlichen Einkleidung mit einer Hinfalligkeitsklausel. Die Stimmberechtigten erfahren nur aus den Abstimmungserläuterungen, dass für den Fall einer Ablehnung der Volksinitiative die Erhöhung der Fördermittel beschlossen wurde.

Ergebnis: Sowohl ein direkter Gegenvorschlag als auch ein indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» ist rechtlich zulässig. Die Mehrheit des Kantonsrates muss demnach politisch entscheiden, welches Vorgehen sie als vorzugswürdig erachtet. Das vom Regierungsrat angeregte Vorgehen mit einem direkten Gegenvorschlag ist ungeachtet der Gefahr einer Beschwerde vor Bundesgericht nicht mit erhöhten politischen Risiken verbunden, da das Bundesgericht selbst im eher unwahrscheinlichen Fall eines Erfolgs der Beschwerde die gesonderte Volksabstimmung über die Volksinitiative anordnen würde. Der Kantonsrat könnte dann immer noch das Vorgehen mit einem indirekten Gegenvorschlag wählen.

Literaturverzeichnis

ALBRECHT CHRISTOPH, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen, St. Gallen 2003.

AUER ANDREAS, Contre-projet indirect, procédure à une phase et clause référendaire conditionnelle, ZBJV 1986, S. 209 ff.

BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017.

BISAZ CORSIN, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Zürich/St. Gallen 2020.

Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zitiert: BEARBEITER/IN, in: SG-Komm.).

GRAF MARTIN, Volksinitiative und indirekter Gegenentwurf: «Sowohl – als auch» oder «Entweder – oder»? , LeGes 33 (2022).

GRISEL ETIENNE, Initiative et référendum populaires, 3. Aufl., Bern 2004.

Häner Isabelle/Rüssli Markus/Schwarzenbach Evi (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007 (zitiert: BEARBEITER/IN, in: Kommentar KV).

HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS/BRAUN BINDER NADJA/GLASER ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023.

JACQUEMOUD CAMILLA, Les initiants et leur volonté, Genf/Zürich 2022.

Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), Constitution fédérale, Basel 2021 (zitiert: BEARBEITER/IN, in: CR).

TORNAY BENEDICTE, La démocratie directe saisie par le juge, Genf/Zürich/Basel 2008.