

Antrag des Regierungsrates vom 26. Juni 2024

**5969**

**A. Beschluss des Kantonsrates  
über die kantonale Volksinitiative  
«Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich»**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Juni 2024,

*beschliesst:*

I. Die Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» 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 fakultativen Referendum.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

V. Mitteilung an das Initiativkomitee.

---

**Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:**

Kantonale Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich»

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

§ 14 b. <sup>1</sup> 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.

Kommunales  
Vorkaufsrecht  
a. Allgemeines

<sup>2</sup> Das Vorkaufsrecht kann für Eigentumsübertragungen von Grundstücken in Bauzonen vorgesehen werden, die mehrheitlich der Wohnnutzung dienen oder auf denen eine mehrheitliche Wohnnutzung planungs- und baurechtlich zulässig ist.

<sup>3</sup> Es geht vertraglichen Vorkaufsrechten vor und ist zum gesetzlichen Vorkaufsrecht gemäss Art. 682 ZGB subsidiär.

- b. Ausnahmen      § 14 c. <sup>1</sup> Vom Vorkaufsrecht ausgenommen sind Eigentumsübertragungen
- a. zwischen Familienangehörigen, die in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis und mit dem vierten Grad verwandt oder verschwägert sind,
  - b. wegen Eigenbedarfs der erwerbenden Person,
  - c. an gemeinnützige Wohnbauträger.
- <sup>2</sup> Die Gemeinden können weitere Ausnahmen vorsehen, insbesondere können sie Grundstücke bis zu einer bestimmten Grösse vom Vorkaufsrecht ausnehmen.
- c. Ausübungspreis und Aufwendersatz      § 14 d. <sup>1</sup> Die Gemeinde kann das Vorkaufsrecht zu den Bedingungen der erwerbenden Person ausüben.
- <sup>2</sup> Sie vergütet den Parteien die angemessenen Aufwendungen und aufgelaufenen Zinsen.
- d. Verfahren      § 14 e. <sup>1</sup> Lässt sich ein Vorkaufsfall nicht ausschliessen, trägt das Grundbuchamt die Grundbuchanmeldung in das Tagebuch ein und sistiert das weitere Eintragungsverfahren. Es stellt der Gemeinde die Grundbuchanmeldung und den Rechtsgrundaussweis zu.
- <sup>2</sup> Beabsichtigt die Gemeinde, das Vorkaufsrecht auszuüben, setzt der Gemeindevorstand die Parteien und das Grundbuchamt innert einer Verwirkungsfrist von 60 Tagen schriftlich und unter Angabe der Gründe davon in Kenntnis. Zugleich setzt der Gemeindevorstand den Parteien eine Frist von 20 Tagen zur Stellungnahme. Unterbleibt die Absichtserklärung, kann der Verkauf in das Hauptbuch eingetragen werden.
- <sup>3</sup> Innert einer Ordnungsfrist von 60 Tagen ab Eingang der Stellungnahmen kann der Gemeindevorstand das Vorkaufsrecht mit schriftlichem und begründetem Entscheid definitiv ausüben.
- <sup>4</sup> Eine allfällige Ausgabenbewilligung durch ein anderes Organ ist vorbehalten und kann nach Ablauf der Frist erfolgen.
- e. Rechtsschutz      § 14 f. Der Entscheid des Gemeindevorstands kann mit Rekurs beim Baurekursgericht angefochten werden.

### **Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:**

Die Mieten im Kanton Zürich steigen unablässig und das Problem beschränkt sich längst nicht mehr auf die grossen Städte Zürich und Winterthur. Auch in vielen Agglomerationsgemeinden hat der Preisdruck in den letzten Jahren zugenommen. Gleichzeitig stehen in den Städten immer weniger Landreserven zur Verfügung, um bezahlbare Wohnungen zu schaffen. Für eine nachhaltige Entwicklung der Städte wäre das aber eine wichtige Grundvoraussetzung.

---

## **B. Gegenvorschlag des Regierungsrates**

### **Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung**

**(Änderung vom . . . . . : Gegenvorschlag zur Volksinitiative  
«Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich»)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Juni 2024,

*beschliesst:*

I. Das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 wird wie folgt geändert:

Titel:

### **Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (WBFG)**

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

Finanzierung  
und Zuständig-  
keit

Abs. 2 unverändert.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

## **Bericht**

### **1. Formelles**

Am 2. März 2023 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 9. September 2022 (ABI 2022-09-09) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» eingereicht. Mit Verfügung vom 22. März 2023 (ABI 2023-03-24) 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 23. August 2023 die Gültigkeit der Volksinitiative fest (RRB Nr. 984/2023). Gleichzeitig beauftragte er die Volkswirtschaftsdirektion, 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 [GPR, 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]). Die vorliegende Volksinitiative verlangt eine Änderung des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (WBF, LS 841). Die Gemeinden sollen ermächtigt werden, ein kommunales Vorkaufsrecht zur Förderung des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnens sowie von Alterswohnungen vorzusehen. Dazu sieht der ausgearbeitete Entwurf Ausnahmen vom Vorkaufsrecht vor, umschreibt das Verfahren und bestimmt den Rechtsschutz. Die Volksinitiative betrifft eine einzige, in sich abgeschlossene Sachfrage, womit der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt ist. Was die Vereinbarkeit des Vorkaufsrechts mit dem übergeordneten Recht betrifft, erachtete das Bundesgericht sowohl in allgemeiner Weise das im Kanton Genf bestehende Vorkaufsrecht der Gemeinden als auch dessen Ausübung durch die Genfer Gemeinden im konkreten Fall als verfassungsmässig. Es hat zwar ausgeführt, dass die Ausübung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts durch eine Gemeinde einen schwerwiegenden Eingriff in die Eigentumsgarantie darstellt (BGE 142 I 76 E. 3.1, S. 79). Doch kam es zum Schluss, dass die Einführung eines Vorkaufsrechts zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus in einem formellen Gesetz nicht gegen übergeordnetes Recht und damit nicht gegen die Wirtschaftsfreiheit

und die Eigentumsgarantie verstösst (BGE 142 I 76 E. 3.4, S. 80 ff.). Das in der Volksinitiative vorgesehene Vorkaufsrecht ähnelt dem Genfer Vorkaufsrecht. In grundrechtlicher Sicht unterscheidet es sich insofern vom Genfer Vorkaufsrecht, als es nicht schon aufgrund des kantonalen Rechts besteht, sondern einer Grundlage in einem Gemeindeerlass bedarf, während im Kanton Genf das kantonale Gesetz die alleinige Grundlage für das Vorkaufsrecht bildet. Darüber hinaus kann das in der Volksinitiative vorgesehene Vorkaufsrecht nur zu den von den Parteien ausgehandelten Konditionen ausgeübt werden und ihre Aufwendungen sind zu entschädigen. Die Gemeinden im Kanton Genf hingegen können vom ausgehandelten Kaufpreis abweichen und gegebenenfalls das Enteignungsverfahren einleiten. Allerdings beschränkt sich das Vorkaufsrecht nur auf Transaktionen in sogenannten Entwicklungszonen, demgegenüber sieht die vorliegende Volksinitiative keine Einschränkungen vor. Gesamthaft erweist sich die Volksinitiative mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts mit dem übergeordneten Recht konform. Anhaltspunkte für eine Undurchführbarkeit der Volksinitiative sind keine ersichtlich. Die am 2. März 2023 eingereichte kantonale Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» ist somit gültig (§ 128 Abs. 1 GPR).

### **3. Überblick 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 2022 auf 716 000. Folglich ist auch die Nachfrage nach Wohnraum in den letzten Jahren stetig gestiegen. Die Gründe sind im Bevölkerungswachstum (insbesondere Zuwanderung und Binnenmigration), dem 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 – darunter der Paradigmenwechsel hin zur Innenentwicklung und die damit verbundenen erhöhten Anforderungen, die gestiegenen Zinsen und Baukosten oder die aufwendigeren Baubewilligungsverfahren (im Kanton Zürich hat sich die Baubewilligungsprozessdauer für ein Bauprojekt in den letzten zehn Jahren fast verdoppelt [Zürcher Wirtschaftsmonitoring 03/2023]). Dadurch stieg die Zahl der Haushalte in den letzten Jahren stärker als die Zahl der neuen Wohnungen. Diese Unausgewogenheit auf dem Wohnungsmarkt macht sich mit einer zunehmenden Knappheit bemerkbar. Ausdruck der Wohnungsknappheit ist auch die stark rückläufige

Leerwohnungsziffer, die das Verhältnis der leer stehenden Wohnungen zum gesamten Wohnungsbestand abbildet. Unterschreitet dieser Wert 1%, spricht das Bundesamt für Wohnungswesen von Wohnungsnot. Im Kanton Zürich beträgt die Leerwohnungsziffer insgesamt 0,5%. Auch im Wohneigentumsmarkt übersteigt die Nachfrage das Angebot, weshalb die Preise in den letzten fünf Jahren um einen Viertel gestiegen sind (ZKB-Immobilienstudie 2024). Die relativ knappen Verhältnisse haben zu teilweise hohen Miet- bzw. Kaufpreisanstiegen bei neu ausgeschriebenen 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. 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 relativ stabil. Beim Wohneigentum zeigt sich ebenfalls ein geteiltes Bild: Während die Hürden für den Eintritt in den Wohneigentumsmarkt vielerorts stark gestiegen sind, leidet jener Teil der Bevölkerung, der seit Jahren im selbstgenutzten Eigentum wohnt oder Liegenschaften besitzt, nicht unter den hohen Preisen. Ein sehr grosser Teil der Zürcher Bevölkerung ist denn auch mit der aktuellen Wohnsituation zufrieden (Bundesamt für Statistik, 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](https://www.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 ausgeschriebenen 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 der bestehenden Wohnungen beizutragen.

Die derzeitige 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 – mit unterschiedlichen Mitteln – zum Ziel, 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 Effekte hin zu untersuchen, sondern auch mittel- und langfristige sowie indirekte Folgen zu berücksichtigen. Die Problematik der hohen Mietpreisdiskapazität 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 hohen und missbräuchlichen Mietpreiserhöhungen. Weitergehende Bestimmungen mit Wirkung auf die Entwicklung der Mietpreise hebeln wichtige Markt- und Preissignale aus. Sie dürften eher kontraproduktiv wirken, weil sich private Bauträger zurückziehen. Um die Verhältnisse auf dem Mietwohnungs- und Eigentumsmarkt wieder ausgewogener und erschwinglicher zu gestalten, ist der Staat auf die Expertise und die Bautätigkeit von Privaten angewiesen.

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 derzeitigen Situation am stärksten betroffene Bevölkerungsschicht entsteht. Damit mittel- und langfristig die Wohnungsknappheit insgesamt entschärft wird, werden Massnahmen erarbeitet, die Anreize zu ver-

stärker Bautätigkeit setzen und damit den Nachfrageüberhang zu reduzieren vermögen. Mit diesem Ansatz wird auch das Ziel der vorliegenden Volksinitiative – die Schaffung von mehr preisgünstigem Wohnraum – aufgenommen.

#### **4. Inhalt der Volksinitiative**

Mit der Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» sollen die Gemeinden ermächtigt werden, in ihren Erlassen ein Vorkaufsrecht an Grundstücken zur Förderung des gemeinnützigen Wohnens sowie von Alterswohnungen vorzusehen. Das Vorkaufsrecht gibt den Gemeinden die Möglichkeit, Grundstücke zu den vereinbarten Verkaufsbedingungen zu übernehmen, wobei sie den Parteien die Aufwendungen und die aufgelaufenen Zinsen zu vergüten haben. Vom Vorkaufsrecht sind Erwerbstatbestände wie verwandtschaftliche Übertragungen, Erwerb zum Eigengebrauch und Übertragungen an gemeinnützige Wohnbauträger ausgenommen. Darüber hinaus sollen die Gemeinden weitere Lockerungen vom Vorkaufsrecht wie z.B. Mindestgrösse der Grundstücke, vorsehen können. Das Initiativkomitee macht geltend, dass die (Angebots-)Mieten im Kanton Zürich unablässig steigen und dies nicht nur in den Städten Zürich und Winterthur. Mit dem Vorkaufsrecht hätten die Gemeinden die Möglichkeit, mehr gemeinnützige Wohnungen zu schaffen. Gleichzeitig würde verhindert, dass immer mehr Grundstücke in die Hände von Immobiliengesellschaften fallen.

#### **5. Beurteilung der Volksinitiative**

Das in der Volksinitiative vorgesehene Vorkaufsrecht stellt einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie dar und greift in die Vertragsfreiheit als Teil der Wirtschaftsfreiheit ein. Das Vorkaufsrecht würde private Investorinnen und Investoren, aber auch institutionelle Anlegerinnen und Anleger wie Pensionskassen auf dem Immobilienmarkt benachteiligen. Daran ändert auch die im Initiativtext enthaltene Vorgabe nichts, dass die Gemeinden das Vorkaufsrecht zum Marktpreis ausüben und den Parteien die angemessenen Aufwendungen und aufgelaufenen Zinsen vergüten müssen. Übt eine Gemeinde das Vorkaufsrecht aus und kauft sie das Grundstück zum Marktpreis, entstehen dadurch noch keine zusätzlichen (günstigen) Wohnungen. Dies geschieht erst durch Erstellung günstiger oder allenfalls subventionierter Wohnungen durch die Gemeinde selbst bzw. durch Verkauf oder Abgabe des Grundstücks im Baurecht an Institutionen, die sich dem preisgünstigen

Wohnungsbau verpflichtet haben. In vielen Fällen dürfte die von der Gemeinde zu tätigende Ausgabe dem Referendum unterstehen, was den Prozess nicht nur erheblich verzögern, sondern auch zum Scheitern bringen könnte. Hinzu kommt das Risiko von langwierigen Rechtsmittelverfahren (vgl. § 14f. Initiativtext, Rekurs gegen Entscheid des Gemeindevorstands beim Baurekursgericht). Dies macht das Vorkaufsrecht für Gemeinden und damit ihre Steuerzahlenden zu einem teuren Instrument, wenn es darum geht, preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Die zur Ausübung des Vorkaufsrechts erforderlichen Mittel stehen unter Umständen auch in Konkurrenz mit anderen öffentlichen Aufgaben der Gemeinden. Zudem ist zu erwarten, dass private Investorinnen und Investoren durch das Vorkaufsrecht abgeschreckt werden, der Wohnungsbau dadurch gehemmt wird und sich die drohende Wohnungsknappheit sogar noch verschärfen könnte. In Gemeinden, die das Vorkaufsrecht umfassend nutzen, würden private Nachfragerinnen und Nachfrager, aber auch institutionelle Anlegerinnen und Anleger im Prinzip ausgeschlossen. Hinzu kommt eine zusätzliche Verzögerung des bereits heute langwierigen Planungs- und Bauprozesses durch die in der Initiative vorgesehenen Fristen von jeweils 60 Tagen, die den Gemeinden eingeräumt werden, um einerseits die Absicht zur Ausübung des Vorkaufsrechts kundzutun und andererseits das Vorkaufsrecht auszuüben. Verzögerungen würden auch dadurch entstehen, dass bei jedem Grundstückskauf in Bauzonen, die mehrheitlich der Wohnnutzung dienen und bei denen kein Ausnahmetatbestand im Sinne von § 14c des Initiativtextes vorliegt, ein Vorkaufsfall nicht ausgeschlossen werden kann. Dies führte dazu, dass das Grundbuchamt bei einem Grossteil der Grundstückskäufe in Wohnbauzonen das Eintragungsverfahren sistieren und der Gemeinde eine entsprechende Bedenkzeit einräumen muss. Die gemäss § 14e Abs. 4 des Initiativtextes vorbehaltene Ausgabenbewilligung eines anderen Organs auch nach Ausübung des Vorkaufsrechts kann zusätzlich zu einer für die Verkäuferschaft unzumutbaren Rechtsunsicherheit führen. Schliesslich ist nicht nachvollziehbar, weshalb zwar Eigentumsübertragungen zwischen Familienangehörigen, die verwandt oder verschwägert sind, vom Vorkaufsrecht gemäss § 14c Abs. 1 lit. a des Initiativtextes ausgenommen werden, während dies für Ehegattinnen und Ehegatten oder eingetragene Partnerinnen und Partner nicht gelten soll. Aus all diesen Gründen ist die Volksinitiative abzulehnen. Die verstärkte Förderung des gemeinnützigen Wohnungsraums ist stattdessen über den mit dem Genevorschlag aufgezeigten Weg umzusetzen.

## **6. Gegenvorschlag**

### **6.1 Zweck und Form**

Der Gegenvorschlag verfolgt wie die Initiative das Ziel, die Schaffung von günstigen Wohnungen zu fördern, schlägt jedoch zur Erreichung dieses Ziels einen anderen Weg vor. 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). Zudem muss nach Art. 30 KV ein Gegenvorschlag die gleiche Rechtsform aufweisen wie die Hauptvorlage. Der vorliegende Gegenvorschlag ist wie die Initiative ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf und erfüllt damit die Anforderungen von Art. 30 KV.

### **6.2 Inhalt des Gegenvorschlags**

Mit dem Gegenvorschlag zur Vorkaufsrechts-Initiative sollen durch eine Stärkung der bewährten kantonalen Wohnbauförderung dem gemeinnützigen Wohnungsbau im Kanton rasch zusätzliche Impulse verliehen werden. Die kantonale Wohnbauförderung verfügt heute gestützt auf § 7 Abs. 1 WBFVG über einen Rahmenkredit von 180 Mio. Franken für die Vergabe von zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen zur Finanzierung des Baus, des Erwerbs und der Erneuerung von Mietwohnungen, die nach dem Grundsatz der Kostenmiete vermietet werden. Die Darlehensvergabe durch die kantonale Wohnbauförderung setzt eine Finanzierung durch die Standortgemeinde in gleicher Höhe voraus (§ 8 Abs. 1 WBFVG). Empfängerinnen der Darlehen sind gemeinnützige Wohnbauträgerinnen wie Genossenschaften, Stiftungen, öffentliche Anstalten und auch Privatpersonen. Die Darlehenshöhe ist von Gesetzes wegen auf höchstens 60% der anrechenbaren bzw. gesamten pauschalierten Investitionskosten – unter Einschluss der Gemeindeleistung – beschränkt (§ 4 Abs. 1 WBFVG). Gestützt auf diese Grundlage setzte der Regierungsrat in § 7 Abs. 1 der Wohnbauförderungsverordnung (WBFV, LS 841.1) die Obergrenze der kantonalen Wohnbauförderungsdarlehen und der entsprechenden Gemeindeleistungen bei je 20% der pauschalierten Gesamtinvestitionskosten fest.

Von 2005 bis Ende 2023 konnten mit dem Rahmenkredit und den entsprechenden Darlehen insgesamt 1861 Mietwohnungen verbilligt bereitgestellt werden. Die dafür eingesetzten kantonalen Darlehen beliefen sich auf 152 Mio. Franken.

Dem Gegenvorschlag liegt das Bestreben zugrunde, möglichst rasch mehr Mittel für die Erstellung von Wohnraum für finanziell schlechter gestellte Bevölkerungsschichten bereitzustellen. Der Weg dazu führt über die noch bessere Ausschöpfung des Potenzials der kantonalen Wohnbauförderung – einem bewährten und schlanken Instrument. Dafür soll der Rahmenkredit für die Darlehen der Wohnbauförderung von 180 Mio. auf 360 Mio. verdoppelt werden. Da die Gewährung der kantonalen Darlehen eine gleich hohe Mitfinanzierung auf kommunaler Ebene voraussetzt, wird damit ein Potenzial von 720 Mio. Franken, das gezielt in die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum im Kanton Zürich fliesst, geschaffen. Damit kann erstens eine grössere Anzahl Wohnungen gefördert und zweitens eine höhere Darlehenssumme pro Objekt gewährt werden. Letzteres wird über eine Erhöhung der Obergrenze der Wohnbauförderungsdarlehen von 20% auf 25% der pauschalierten Gesamtinvestitionskosten erreicht; die WBVF wird entsprechend angepasst werden müssen. Die Erhöhung der Subvention pro Objekt soll einen Anreiz schaffen, zusätzlichen gemeinnützigen Wohnraum zu erstellen. Zusammen mit der Gemeindeleistung erhöht sich damit die maximale Darlehenshöhe von 40% auf 50% der pauschalierten Gesamtinvestitionskosten. Weitere Verordnungsanpassungen in Bezug auf einzelne Förderkriterien und Schwellenwerte sollen den Bau von gemeinnützigen Wohnungen zusätzlich erleichtern.

Mit dem Gegenvorschlag soll § 7 Abs. 1 WBFG insoweit angepasst werden, als die ausstehenden Darlehen höchstens 360 Mio. Franken betragen dürfen. Da der Regierungsrat seine Kompetenz bei der Festlegung der Obergrenze der Wohnbauförderungsdarlehen gestützt auf § 4 Abs. 1 WBFG auch mit der Erhöhung auf 25% bzw. einschliesslich Gemeindeleistung auf 50% der pauschalierten Gesamtinvestitionskosten noch nicht ausgeschöpft hat, ist dazu keine weitere Gesetzesänderung erforderlich. Es ist stattdessen vorgesehen, dass der Regierungsrat auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gegenvorschlags hin § 7 Abs. 1 WBFG entsprechend anpasst und die Obergrenze der Darlehen für Neubauvorhaben und Gesamterneuerungen von Wohnbauten entsprechend anhebt.

Um die Wohnbauförderung noch attraktiver zu gestalten und den veränderten Bedürfnissen Rechnung zu tragen, prüft der Regierungsrat zusätzlich, auch mit Blick auf die Berichterstattung zum überwiesenen Postulat KR-Nr. 424/2021 betreffend Anpassung der Wohnbauförderungsverordnung zur Stärkung des gemeinnützigen Wohnungsbaus im Kanton Zürich, verschiedene Möglichkeiten, wie der gemeinnützige Wohnungsbau im Kanton Zürich gestärkt werden kann, zum Beispiel durch ressourcenschonendes Bauen mit kleineren Mindestwohnflächen pro Wohnungsgrösse. Weiter wird geprüft, wie bei den Voraussetzungen an die höchstzulässigen Gesamtinvestitionskosten den gestiegenen

Landpreisen besser Rechnung getragen werden kann. Ebenfalls wird geprüft, wie bei Hochhäusern die anfallenden Mehrkosten gegenüber Flachbauten bis zu einem gewissen Grad bei den höchstzulässigen Erstellungs- bzw. Gesamtinvestitionskosten zu berücksichtigen sind. Das Ziel der sich in Erarbeitung befindenden Massnahmen ist, den Spielraum der Wohnbauträger bei der Erstellung von preisgünstigen Mietwohnungen zu vergrössern.

Auch wird geprüft, ob der Kreis der möglichen Mieterinnen und Mieter erheblich erweitert werden soll, etwa mit Erleichterungen beim Familienerfordernis.

Mit der Stärkung der kantonalen Wohnbauförderung lässt sich die zusätzliche Bereitstellung von preiswertem Wohnraum wesentlich günstiger, zielgerichteter und schneller erreichen als mit der Volksinitiative. Sie baut auf bewährten Instrumenten und Strukturen auf. Die Wohnbauförderung kann gezielt dort Wohnungen verbilligen, wo sie gebraucht werden, und für jene Bevölkerungsschichten, die auf eine Vergünstigung angewiesen sind. Es ist davon auszugehen, dass das derzeitige Zinsumfeld wieder zu einer vermehrten Nachfrage führen wird. Die Wohnbauförderung ist ein etabliertes und wirksames Instrument.

Mit der gleichzeitigen Erhöhung des Rahmenkredits für die Wohnbauförderung und der Anhebung der an den pauschalierten Investitionskosten bemessenen Darlehensanteile der öffentlichen Hand sowie geplanten zusätzlichen Änderungen der WBFV wird dem gemeinnützigen Wohnungsbau im Kanton Zürich mit einfachen, aber effektiven Massnahmen ein zusätzlicher Impuls verliehen, ohne dabei in die Eigentumsgarantie und Vertragsfreiheit einzugreifen.

### **6.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden**

Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2024–2027 betragen die budgetierten Ausgaben aufgrund der Wohnbauförderungsdarlehen jährlich 14,4 Mio. Franken. Demgegenüber wird mit Rückzahlungen von jährlich 6,6 Mio. Franken gerechnet. Die budgetierten Ausgaben orientieren sich an der erwarteten Nachfrage und der Limite des Rahmenkredits, sind aber schwer voraussehbar. Der Rahmenkredit ist gegenwärtig zu rund 78% ausgelastet. Die Erhöhung des Rahmenkredits allein hätte deshalb anfangs keine zwingende direkte Folge auf die jährlichen Ausgaben der Wohnbauförderung. Hingegen hätte die erwartete höhere Nachfrage, vor allem aufgrund der Erhöhung des maximalen Darlehensanteils von 20% auf 25% der pauschalierten Gesamtinvestitionskosten und der derzeitigen Marktsituation, Einfluss auf

die jährlich auszahlenden Darlehen des Kantons. Die zu budgetierenden jährlichen Ausgaben würden zunächst um 25% und damit frühestens ab 2026 von 14,4 Mio. auf 18 Mio. Franken ansteigen. Die ausbezahlten Darlehen dürften danach je nach zusätzlicher Nachfrage sukzessive steigen. Für einen kontinuierlich ausgelasteten Rahmenkredit darf der durchschnittliche jährliche Auszahlungsbetrag 26,2 Mio. Franken nicht übersteigen. Hingegen wären die budgetierten jährlichen Rückflüsse früher ausbezahlter Darlehen von heute 6,6 Mio. Franken von der Gesetzes- und Verordnungsänderung vorerst nicht betroffen, da die Darlehen der Wohnbauförderung erst ab dem siebten Jahr amortisationspflichtig sind (§ 7 Abs. 2 WBFV). Sie würden sich aber langfristig an die Summen der ausbezahlten Darlehen angleichen, da Darlehen nach geltendem Recht im Regelfall nach 20 Jahren vollständig zurückbezahlt sein müssen. Je nach Anzahl und Komplexität der zusätzlichen Gesuche kann es sein, dass die kantonale Wohnbauförderung zusätzliche personelle Mittel benötigt.

Auch die Darlehen der Gemeinden würden sich mit der Erhöhung der Obergrenze der Wohnbauförderungsdarlehen pro unterstütztes Projekt um potenziell 25% erhöhen. Sollte dies die finanziellen Möglichkeiten einer Gemeinde übersteigen, könnte diese sich weiterhin lediglich mit einem Darlehen im Umfang von 20% der pauschalierten Gesamtinvestitionskosten am Projekt beteiligen. Allerdings würde sich das kantonale Wohnbauförderungsdarlehen entsprechend verringern, da sich das Darlehen der kantonalen Wohnbauförderung grundsätzlich nach der Höhe der Gemeindeleistung zu richten hat (§ 8 Abs. 1 WBFV).

#### **6.4 Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Nutzen**

Mit der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus geht vor allem ein gesellschaftlicher Nutzen einher, indem Personen in geringen Einkommensverhältnissen preisgünstig Wohnraum zur Verfügung gestellt wird. Gelingt es mit der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, gleichzeitig das Angebot an Wohnraum insgesamt auszuweiten, profitiert die gesamte Gesellschaft davon. Der Gegenvorschlag ist insofern wirtschaftlicher, als er zwar Initiativen und Bestrebungen zur Produktion von gemeinnützigem Wohnungsbau fördert, Projekte von nicht gemeinnützig ausgerichteten Bauträgern jedoch nicht erschwert. Demgegenüber führt das Modell der Volksinitiative zu einer Benachteiligung von gewinnstrebenden Bauträgern, zu denen beispielsweise auch Vorsorgeeinrichtungen gehören. Das Vorkaufsrecht verlangsamt zudem die Realisierung von Bauprojekten und verursacht höhere Kosten für die Allgemeinheit. Durch den staatlichen Eingriff wird die Produktion von Wohnraum nicht nur verzögert und verteuert, sondern aufgrund der

Verdrängung von privaten Investorinnen und Investoren reduziert. Insgesamt würde sich die Wohnungsknappheit sogar noch verschärfen. Das Modell des Gegenvorschlags ist auch deshalb effizienter, da es sich auf etablierte Instrumente und Verfahren stützt und deshalb umgehend eingesetzt werden und schnell Wirkung entfalten könnte.

## **7. Regulierungsfolgeabschätzung**

Gemäss Gesetz zur administrativen Entlastung der 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 der Unternehmen [LS 930.11]).

Da sich durch den Gegenvorschlag keine Mehrbelastungen für private Unternehmen ergäben, beziehen sich die folgenden Ausführungen ausschliesslich auf die mit der Volksinitiative geforderte Gesetzesänderung.

### **7.1 Administrativer Aufwand**

Von der mit der Volksinitiative vorgeschlagenen Gesetzesänderung wären nicht nur sämtliche Unternehmen der Immobilienwirtschaft potenziell betroffen, sondern all jene Unternehmen, die beabsichtigen, Land zu erwerben. Sie alle wären aufgrund der Planungs- und Rechtsunsicherheit mit finanziellen Risiken konfrontiert. An der Entwicklung eines Immobilienprojekts beteiligte Unternehmen müssten stets befürchten, dass am Ende eines längeren Aushandlungsprozesses der Landkauf und somit das gesamte Projekt scheitert, weil die Gemeinde ihr Vorkaufsrecht ausübt. Die Gemeinde müsste zwar die Aufwendungen und aufgelaufenen Zinsen angemessen entschädigen. Dies kompensiert aber nicht die aus dem geplatzten Projekt entgangenen künftigen Einnahmen sowie die Opportunitätskosten für die beteiligten Unternehmen. Für das Projekt bereitgehaltenes Personal müsste allenfalls wieder abgebaut werden. Zudem würde das von der Initiative geforderte Modell private Immobilienunternehmen gegenüber den Gemeinden benachteiligen und vom Immobilienmarkt ausschliessen.

## **7.2 Regulierungsbilanz**

Diese erheblichen Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit einer potenziell grossen Anzahl von Unternehmen steht einem begrenzten Nutzen gegenüber. Das Vorkaufsrecht für Gemeinden ist ein wenig effizientes Mittel, um das Ziel der Volksinitiative zu erreichen.

## **7.3 Vollzug**

Die Bestimmungen für den Vollzug der neuen Gesetzesbestimmung hätten kommunal zu erfolgen und können deshalb nicht beurteilt werden.

## **8. Zusammenfassung und Antrag**

Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnens und von Alterswohnungen will die Initiative den Gemeinden die Möglichkeit geben, ein Vorkaufsrecht an Grundstücken einzuführen. Dieses Instrument stellt einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie dar und greift in die Vertragsfreiheit ein. Private Unternehmen, darunter auch Pensionskassen, würden benachteiligt und einer erheblichen Rechts- und Planungsunsicherheit ausgesetzt. Die finanziellen Risiken könnten private Bauträger zurückdrängen, was die Wohnungsknappheit insgesamt noch verstärken würde. Der Gegenvorschlag will das Ziel der Stärkung des gemeinnützigen Wohnungsbaus hingegen gestützt auf die bestehenden, bewährten Strukturen und Instrumente fördern. Zu diesem Zweck soll mit einem Gegenvorschlag der Rahmenkredit der kantonalen Wohnbauförderung von heute 180 Mio. auf neu 360 Mio. Franken erhöht werden. Gleichzeitig soll als ergänzende Massnahme die Darlehensobergrenze in der Wohnbauförderungsverordnung angehoben werden, womit Kanton und Gemeinden neu Darlehen im Umfang von je bis zu 25% (heute 20%) der pauschalierten Gesamtinvestitionskosten pro Projekt vergeben dürfen. Durch diese zusätzliche Verbilligung des Baus von gemeinnützigen Wohnungen und mit den weiteren sich in Prüfung befindenden Anpassungen der WBFV wird es für Bauträger noch attraktiver, preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Dank der Verdopplung des Rahmenkredits würden auch die notwendigen Mittel für die daraus resultierende zusätzliche Nachfrage zur Verfügung stehen. Mit dem Gegenvorschlag kann das mit der Initiative verfolgte Ziel effizienter, rascher und für die Allgemeinheit kostengünstiger und ohne Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und in die Eigentumsgarantie erreicht werden.

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Der Gegenvorschlag betrifft Staatsbeiträge und wird Mehrausgaben nach sich ziehen, weshalb der Beschluss gemäss Art. 56 Abs. 2 lit. d KV der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder des Kantonsrates bedarf.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli	Kathrin Arioli