



Protokollauszug vom

10.07.2024

Departement Präsidiales; Amt für Stadtentwicklung:

Kommunale Volksinitiative «Wohnen für Alle»: Festsetzung des Abstimmungstermins und Abstimmungsempfehlung

IDG-Status: teilweise öffentlich

SR.24.480-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Der Abstimmungstermin zur kommunalen Volksinitiative «Wohnen für alle», zum Gegenvorschlag des Stadtrats vom 24. Mai 2023 und zum Gegenvorschlag des Stadtparlaments vom 8. April 2024 wird auf den 24. November 2024 festgelegt.
2. Der Stadtrat empfiehlt die kommunale Volksinitiative «Wohnen für alle» und den Gegenvorschlag des Stadtparlaments zur Ablehnung.
3. Der Stadtrat unterbreitet seinen Gegenvorschlag, die «Verordnung zur Förderung eines vielfältigen Wohn- und Gewerberaumangebotes sowie räumlicher Durchmischung» vom 24. Mai 2023, der Volksabstimmung und empfiehlt sie zur Annahme.
4. Das Departement Präsidiales, Amt für Stadtentwicklung, wird beauftragt, zuhanden der Stadtkanzlei die Manuskripte und Illustrationen für die Abstimmungszeitung bis am 20. August 2024 auszuarbeiten.
5. Die Stadtkanzlei wird beauftragt, beim Initiativkomitee bis am 20. August 2024 die Stellungnahme für die Abstimmungszeitung einzuholen.
6. Die Stadtkanzlei wird beauftragt, dem Stadtrat die bereinigten Manuskripte und Illustrationen für die Abstimmungszeitung bis am 11. September 2024 zur Genehmigung zu unterbreiten.
7. Die Medienmitteilung zum Abstimmungstermin vom 24. November 2024 für diese Vorlage wird gemäss Beilage genehmigt. Sie wird in Absprache zwischen Stadtkanzlei und Departement Präsidiales veröffentlicht.

8. Die Stadtkanzlei publiziert Dispositivziffer 1 dieses Beschlusses amtlich mit Rechtsmittelbelehrung (Stimmrechtsrekurs). Die amtliche Publikation und die Publikation des vorliegenden Beschlusses werden mit der Medienmitteilung gemäss Dispositivziffer 7 koordiniert.

9. Mitteilung an: Alle Departemente; Stadtkanzlei.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Simon', is written over the printed name.

A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Am 3. Februar 2022 reichte das Initiativkomitee in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs die kommunale Volksinitiative «Wohnen für alle» ein. Mit Stadtratsbeschluss vom 23. März 2022 wurde das Zustandekommen der Initiative mit mindestens 1060 gültigen Unterschriften festgestellt (SR.22.124-2). Die Initiative verlangt im Wesentlichen, dass in der Stadt Winterthur ein Wohnen für alle möglich sein soll. Dazu soll sich die Stadt dem Ziel einer durchmischten Wohnbevölkerung in allen Quartieren verpflichten und sich aktiv für zahlbare und qualitativ hochwertige Wohnungen sowie Gewerberäume einsetzen. Konkret wird eine Erhöhung des Anteils gemeinnütziger Wohnungen auf mindestens 25 % aller Mietwohnungen bis ins Jahr 2040 gefordert.

Am 13. Juli 2022 hat der Stadtrat die Volksinitiative als gültig erklärt und das Departement Präsidiales beauftragt, in Abstimmung mit dem Departement Finanzen einen Gegenvorschlag auszuarbeiten (SR.22.124-3). Der Gegenvorschlag des Stadtrats, die «Verordnung zur Förderung eines vielfältigen Wohn- und Gewerberaumangebots sowie räumlicher Durchmischung» wurde am 24. Mai 2023 ans Stadtparlament überwiesen (Parl-Nr. 2023.39). Er nimmt allgemeine Ziele der Initiative auf, setzt jedoch die quantitativen Ziele tiefer an und ist in Form eines Gemeindeerlasses verfasst.

Die vorberatende parlamentarische Aufsichtskommission (AK) hat das Geschäft beraten und dem Stadtparlament am 25. März 2024 einen eigenen Gegenvorschlag zur Annahme empfohlen. Das Stadtparlament ist in seiner Sitzung am 8. April 2024 der Empfehlung der AK teilweise gefolgt und hat deren Vorschlag verabschiedet¹. Der Gegenvorschlag des Parlaments setzt den inhaltlichen Fokus – im Gegensatz zur Initiative und zum stadträtlichen Gegenvorschlag – auf «preisgünstigen» und nicht auf «gemeinnützigen» Wohn- und Gewerberaum. Ausserdem wird das quantitative Ziel nicht mehr als Prozentsatz des Wohnungsbestands bis 2040 festgelegt, sondern als bezifferter jährlicher Durchschnittszuwachs bis 2050. Das Stadtparlament empfiehlt jedoch, im Gegensatz zur Empfehlung der AK, nicht nur die Volksinitiative, sondern auch den eigenen Gegenvorschlag zur Ablehnung in der anstehenden Volksabstimmung. Die Gegenüberstellung der drei Vorlagen in Beilage 1 zeigt deren Gemeinsamkeiten und Unterschiede auf.

¹ vgl. Protokoll der 18./19. Parlamentssitzungen des Stadtparlamentes im Amtsjahr 2023/2024 vom 8. April 2024

Da die Initianten an der Volksinitiative festhalten, werden Initiative und Gegenvorschlag des Stadtparlaments einer Volksabstimmung unterbreitet. Der Stadtrat nutzt mit dem Doppelantragsrecht die Möglichkeit, im Rahmen dieser Abstimmung ergänzend seinen eigenen Gegenvorschlag einzubringen.

2. Ablehnung Volksinitiative «Wohnen für alle»

Der Stadtrat ist nach einer umfassenden Bewertung der Volksinitiative «Wohnen für alle» zum Schluss gekommen, dass die Initiative abzulehnen sei. In der Weisung an das Stadtparlament hat er die relevanten Erwägungen erläutert und den Entscheid einlässlich begründet (Parl-Nr. 2023.39). Ausschlaggebend für die Ablehnung ist primär die als zu ehrgeizig beurteilte quantitative Zielsetzung der Initiative. Angesichts des aktuellen Immobilienmarkts, der raumplanerischen Rahmenbedingungen und der begrenzten Einflussmöglichkeiten der Stadt wird eine Umsetzung als unrealistisch erachtet. Ein weiterer Grund zur Ablehnung ist die geforderte Verankerung in der Gemeindeordnung. Letztere sollte ihrem Wesen entsprechend grundlegende Zuständigkeitsnormen und organisatorische Bestimmungen umfassen, jedoch keine materiellrechtlichen Inhalte. Im Rahmen der Totalrevision der Gemeindeordnung im Jahr 2021 haben Stadtrat und Parlament vor diesem Hintergrund bewusst auf die Aufnahme von so genannten Programmartikeln mit materiellrechtlichem Inhalt verzichtet.

3. Gegenvorschlag Stadtrat

Da der Stadtrat die allgemeine Stossrichtung der Initiative unterstützt, hat er beschlossen, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten. In der entsprechenden Weisung an das Stadtparlament wurde dieser Entscheid ausführlich begründet (Parl-Nr. 2023.39). Die übergeordneten Ziele der Initiative – ein vielfältiges, hochwertiges und bezahlbares Wohn- und Gewerberaumangebot, eine soziodemografische Durchmischung der Wohnbevölkerung sowie die Förderung gemeinnütziger Bauträger – hat der Stadtrat in seinen Gegenvorschlag aufgenommen, allerdings mit leicht angepassten Formulierungen. Das quantitative Ziel des Gegenvorschlags, jährlich durchschnittlich 120 gemeinnützige Wohnungen bis zum Jahr 2040 zu schaffen, ist aus Sicht des Stadtrates bedeutend realistischer als das Ziel der Initiative. Darüber hinaus sieht der Gegenvorschlag des Stadtrats eine regelmässige Berichterstattung über die Entwicklung des Winterthurer Wohnungsmarktes vor. Schliesslich wird der stadträtliche Gegenvorschlag, die «Verordnung zur Förderung eines vielfältigen Wohn- und Gewerberaumangebots sowie räumlicher Durchmischung», rechtlich in Form eines Gemeindeerlasses gemäss Art. 17 der Gemeindeordnung zur Entscheidfindung unterbreitet.

Die Stadt kann auf eine langjährige und erfolgreiche Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern zurückblicken. Mit seinem Gegenvorschlag bekennt sich der Stadtrat zu diesen

Wohnbauträgern und den mit ihnen verbundenen Qualitäten. Insbesondere grössere gemeinnützige Siedlungen können als Labore für neue Wohnformen (z.B. Cluster-Wohnungen) dienen und innovative Angebote bieten. Sie schaffen damit nicht nur Mehrwert für ihre Genossenschafterinnen und Genossenschafter, sondern können auch positive Impulse für ein Quartier und die Stadtentwicklung insgesamt geben (z.B. die Siedlung Giesserei wesentlich zur Belebung von Neuhegi beiträgt oder die Siedlung Vogelsang der GWG, die Massstäbe im Genossenschaftswohnbau setzt). Darüber hinaus sind gemeinnützige Wohnbauträger häufig Werten wie Solidarität, Gemeinschaft, Partizipation und Nachhaltigkeit (z.B. reduzierter Flächenverbrauch pro Person) verpflichtet.

4. Haltung des Stadtrates zu preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum generell

Der Stadtrat hat unabhängig von der vorliegenden Volksinitiative und seinem Gegenvorschlag bereits verschiedentlich die Schaffung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum befürwortet. Diese Haltung ist im Entwurf des kommunalen Richtplans wie folgt festgehalten²: «Die Stadt setzt sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten für einen substanziellen Anteil preisgünstigen Wohn- und Gewerberaum ein». «Bei Auf- und Umzonungen von geeigneten Arealen wird – neben anderen Ausgleichsleistungen – im Rahmen von städtebaulichen Verträgen jeweils zwischen 20 bis 50 % preisgünstiger Wohn- und/oder Gewerberaum gesichert». Der Stadtrat beabsichtigt damit, die vom Kanton geschaffene Möglichkeit zu nutzen, Investoren zur Realisierung von preisgünstigem Wohnraum zu verpflichten, basierend auf Art. 49b PBG und der zugehörigen kantonalen «Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV)» vom 11. Juli 2018.

Auf der Grundlage dieser kantonalen Bestimmungen wird in den kommenden Monaten eine kommunale Vorlage zur Realisierung von preisgünstigem Wohnraum im Rahmen von wertsteigernden Um- und Aufzonungen erarbeitet. Darin werden Aspekte wie kommunale Zuständigkeiten, Kontrolle, Anforderungen an die finanzielle Situation der Bewohnerinnen und Bewohner sowie Investitionskosten- und Mietzinsvorgaben geregelt. Diese Vorlage wird zeitnah umgesetzt, da in bereits laufenden Arealentwicklungen preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden soll und Gestaltungspläne mit entsprechenden Vorgaben voraussichtlich in den kommenden Jahren in Kraft treten werden.

Im Gegensatz zum preisgünstigen Wohnraum existiert bisher keine kantonale Grundlage für preisgünstigen Gewerberaum. Daher müssen entsprechende Lösungsansätze auf kommunaler Ebene noch erarbeitet werden. Diese Aufgabe stellt eine grosse Herausforderung dar, da das

² Kapitel *Sozialverträgliche Räumliche Entwicklung*, Stand für die öffentliche Auflage, September 2023

Thema Gewerberaum – im Gegensatz zum Wohnraum³ – auch nicht in der Bundesverfassung verankert ist, wodurch eine rechtliche Bezugnahme auf vorhandene übergeordnete Grundlagen nicht möglich ist.

5. Gegenvorschlag Stadtparlament

Am 8. April 2024 verabschiedete das Stadtparlament einen eigenen Gegenvorschlag, in welchem die Artikel 1 und 2 der vom Stadtrat vorgelegten «Verordnung zur Förderung eines vielfältigen Wohn- und Gewerberaumangebots sowie räumlicher Durchmischung» inhaltlich abgeändert und erweitert wurden. Ein entscheidender Unterschied zur Volksinitiative und zum Gegenvorschlag des Stadtrats besteht darin, dass er sich auf den Begriff «preisgünstiger Wohn- und Gewerberaum» stützt (Art. 2 Abs. 1). Das quantitative Ziel wird gegenüber dem Vorschlag des Stadtrats auf durchschnittlich 150 Wohnungen pro Jahr bis 2050 angehoben. Zudem wird der Gegenvorschlag durch einen Passus zur Überprüfung der Einhaltung des Prinzips der Kostenmiete ergänzt (Art. 2 Abs. 4).

Der Begriff «preisgünstig» bezieht sich auf die kantonalen Grundlagen zum preisgünstigen Wohnraum (Art. 49b PBG, PWV) und die darin festgelegte Definition. Obwohl diese Bezugnahme im Verordnungstext nicht explizit erwähnt wird, spiegelt sie sich doch in den Diskussionen der Aufsichtskommission und den Beratungen im Stadtparlament wider⁴. Es ist jedoch wichtig anzumerken, dass eine generelle rechtliche Bezugnahme auf den entsprechenden PBG-Artikel und die PWV für die Umsetzung des parlamentarischen Gegenvorschlags nicht möglich ist. Art. 49b PBG bezieht sich spezifisch nur auf preisgünstige Wohnungen, die im Rahmen einer Mehrausnützung bei Auf- und Umzonungen eingefordert werden können.

Der Gegenvorschlag des Stadtparlaments ist mit weiteren Unsicherheiten behaftet. Die kantonalen Grundlagen umfassen materiell ausschliesslich preisgünstigen Wohnraum. Es existiert keine rechtliche Grundlage zur Definition von preisgünstigem Gewerberaum, wie ihn das Stadtparlament in seinem Gegenvorschlag – allerdings ohne qualitative Zielvorgabe – ebenfalls verankert hat. Zusätzlich enthält der Gegenvorschlag mit Art. 2 Abs. 4 einen Passus zur Überprüfung bzw. Kontrolle. Es ist unklar, ob dieser allenfalls § 10 der PWV (Genehmigung) widerspricht.

³ Art. 108 Wohnbau- und Wohneigentumsförderung, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Stand am 3. März 2024

⁴ vgl. Protokoll der 18./19. Parlamentssitzungen des Stadtparlamentes im Amtsjahr 2023/2024 vom 8. April 2024; 3. AK-Antrag: Formulierungsänderung

6. Festsetzung Abstimmungstermin

Den Initiant:innen gehen die Gegenvorschläge von Stadtrat und Stadtparlament zu wenig weit. Aus diesem Grund haben sie ihre Volksinitiative nicht zurückgezogen, wodurch es zur Volksabstimmung kommt, die auf den 24. November 2024 angesetzt wird.

7. Wahrnehmung Doppelantragsrecht Stadtrat

Gemäss § 11 des kantonalen Gemeindegesetzes (GG) besitzt der Stadtrat unter bestimmten Bedingungen ein so genanntes «Doppelantragsrecht» bei einer Volksabstimmung. Dieses kann zur Anwendung gelangen, wenn das Parlament eine vom Stadtrat vorgelegte Vorlage, wie im aktuellen Fall die «Verordnung zur Förderung eines vielfältigen Wohn- und Gewerberaumangebots sowie räumlicher Durchmischung» vom 24. Mai 2023, abändert. Das Doppelantragsrecht ermöglicht es dem Stadtrat, den Stimmberechtigten auch die ursprüngliche Vorlage zur Abstimmung vorzulegen. In Anbetracht der vorangegangenen Überlegungen ist der Stadtrat der Ansicht, dass sein Gegenvorschlag die geeignetste und realistischste Lösung zur Umsetzung der Anliegen der Initiantinnen und Initianten darstellt, weshalb er vorliegend von seinem Doppelantragsrecht Gebrauch macht.

8. Abstimmungsempfehlung des Stadtrates

Das quantitative Ziel der Initiative «Wohnen für alle», welches bis zum Jahr 2040 anstrebt, ein Viertel aller städtischen Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern zu gewährleisten, wird als unrealistisch bewertet. Daher wird die Initiative als nicht umsetzbar eingestuft. Zudem ist die Verankerung der Ziele in der Gemeindeordnung aus den dargelegten Gründen nicht sachgerecht. Vor diesem Hintergrund wird die Initiative zur Ablehnung in der Volksabstimmung empfohlen.

Der Gegenvorschlag des Stadtparlaments, die überarbeitete «Verordnung zur Förderung eines vielfältigen Wohn- und Gewerberaumangebots sowie räumlicher Durchmischung», fokussiert auf so genannt «preisgünstigen» Wohnraum, der nach dem Prinzip der Kostenmiete realisiert werden soll. Gemeinnützige Wohnbauträger können dabei als Ersteller auftreten, jedoch ist der Kreis der Ersteller nicht zwingend auf sie beschränkt; auch andere Akteure sind als Ersteller möglich. In den letzten Jahrzehnten haben gemeinnützige Wohnbauträger zahlreiche Siedlungen realisiert, die einen nachgewiesenen Mehrwert nicht nur für die Genossenschafter:innen, sondern auch für die Stadt bieten und eine hohe Qualität aufweisen. Obwohl private Investoren auch hochwertigen preisgünstigen Wohnraum schaffen können, besteht hierbei keine Garantie. Vor diesem Hintergrund, den dargelegten rechtlichen Unsicherheiten bezüglich der Umsetzung sowie schliesslich der Empfehlung des Stadtparlaments, den eigenen Gegenvorschlag abzulehnen, wird auch dieser zur Ablehnung in der Volksabstimmung empfohlen.

Der stadträtliche Gegenvorschlag wird hingegen als geeignete und sinnvolle Lösung betrachtet. Er greift den zentralen Inhalt der Initiative auf und setzt mit jährlich durchschnittlich 120 zusätzlichen Wohnungen bis 2040 ein ambitioniertes, aber erreichbares quantitatives Ziel. Zudem werden die Grundanliegen der Initiative stufengerecht in Form eines Gemeindeerlass auf Parlamentsstufe (Rechtsverordnung) festgeschrieben. Gestützt auf das Doppelantragsrecht wird der Gegenvorschlag des Stadtrats deshalb der Volksabstimmung unterbreitet und zur Annahme empfohlen.

9. Ausarbeitung Stimmzettel und Abstimmungsunterlagen

Die Initiative und die beiden Gegenvorschläge müssen jeweils einzeln dem Volk zum Entscheid vorgelegt werden und dann jeweils einander gegenübergestellt werden (Haupt- und Stichfragen gemäss § 60a Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Zürich, GPR).

Das Departement Präsidiales / Amt für Stadtentwicklung erarbeitet unter Einbezug von Kommunikation Stadt Winterthur die Manuskripte und Illustrationen für die Abstimmungszeitung zuhanden der Stadtkanzlei.

10. Kommunikation und Veröffentlichung

Die Ansetzung des Abstimmungstermin für diese Vorlage wird mit beiliegender Medienmitteilung kommuniziert. Eine Medienmitteilung zum Inhalt aller für den Abstimmungstermin vom 24. November 2024 vorgesehenen Abstimmungsvorlagen erfolgt mit einem separaten Antrag der Stadtkanzlei. Eine spezifische interne Kommunikation zu diesem Beschluss ist nicht erforderlich.

Dieser Beschluss wird in Koordination mit der amtlichen Publikation sowie der Veröffentlichung der Medienmitteilung zur Ansetzung der Abstimmungsvorlagen veröffentlicht.

Beilagen:

1. Gegenüberstellung der drei Vorlagen
2. Medienmitteilung