



Protokollauszug vom

13.07.2022

Stadtkanzlei:

Volksinitiative «Wohnen für alle»: Entscheid über Gültigkeit und Gegenvorschlag

IDG-Status: öffentlich

SR.22.124-3

---

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die Volksinitiative «Wohnen für alle» wird als gültig erklärt.
2. Es wird ein Gegenvorschlag ausgearbeitet.
3. Das Departement Kulturelles und Dienste wird beauftragt, in Abstimmung mit dem Departement Finanzen, eine Weisung an das Stadtparlament im Sinne von Dispositivziffer 1 und 2 auszuarbeiten und dem Stadtrat bis spätestens am 24. Mai 2023 zu unterbreiten.
4. Die Medienmitteilung gemäss Beilage 2 wird genehmigt.
5. Mitteilung an: Departement Kulturelles und Dienste; Departement Finanzen; Stadtkanzlei, Rechtskonsulent.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

## **Begründung:**

### **1. Ausgangslage**

Am 3. Februar 2022 reichte das Initiativkomitee die kommunale Volksinitiative «Wohnen für alle» in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs ein. Der Stadtrat entschied mit Beschluss vom 23. März 2022, dass diese zustande gekommen sei. Gemäss § 130 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) hat der Stadtrat innert sechs Monaten seit Einreichung der Initiative über ihre Gültigkeit zu entscheiden und ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll.

### **2. Gültigkeit der Volksinitiative**

#### 2.1 Voraussetzungen und Beurteilung im Allgemeinen

In einer Parlamentsgemeinde wie Winterthur ist eine Volksinitiative gültig, wenn sie einen Gegenstand hat, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht (§ 147 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte [GPR]). Das Begehren muss zudem die Einheit der Materie wahren, darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und darf nicht offensichtlich undurchführbar sein (§ 148 Abs. 2 GPR in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich). Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, ist die Volksinitiative für ungültig zu erklären. Dabei ist nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» die Gültigkeit gegeben, wenn die Volksinitiative nicht klar als unzulässig zu beurteilen ist.

Sind die Voraussetzungen nur für Teile der Volksinitiative erfüllt, ist die Initiative für teilweise gültig zu erklären, wenn angenommen werden kann, dass die Unterzeichnenden die Initiative im Umfang dieser gültigen Teile auch unterzeichnet hätten. Das kann vermutet werden, wenn die gültigen Teile das wesentliche Anliegen der Initiantinnen und Initianten umfassen und immer noch ein sinnvolles Ganzes bilden. Bei der Prüfung der Teile auf ihre Gültigkeit hin ist ebenfalls der Grundsatz «in dubio pro populo» zu beachten.

#### 2.2 Gegenstand der Volksinitiative

Gegenstand der Volksinitiative ist ein ausgearbeiteter Entwurf für eine Ergänzung der Gemeindeordnung. Eine solche Teilrevision der Gemeindeordnung unterliegt dem obligatorischen Referendum (Art. 13 Abs. 1 lit. a GO).

#### 2.3 Einheit der Materie

Inhaltlich will die Volksinitiative, dass sich die Stadt Winterthur aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von zahlbaren und qualitativ hochwertigen Wohnungen und Gewerberäumen einsetzt. Sie soll sich dem Ziel einer soziodemografisch durchmischten Wohnbevölkerung in allen Quartieren verpflichten. Sie soll sie gewährleisten, dass sich mindestens ein

Viertel aller Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern befindet, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip der kostendeckenden Mieten verpflichtet sind. Ausgenommen von der Berechnung sollen die Wohnungen und Einfamilienhäuser im selbst genutzten Eigentum sein. Dieses Ziel soll im Jahr 2040 erreicht sein.

Gemäss der Begründung der Volksinitiative werden gemeinnützige Wohnungen nach dem Prinzip der Kostenmiete preisgünstig erstellt und ohne Gewinnabsichten vermietet. Gemäss Initiativtext sollen diese Wohnungen zahlbar und qualitativ hochwertig sein. Diese Anforderungen stehen jedoch in einem Spannungsverhältnis. Qualitative Hochwertigkeit hat ihren Preis, sodass sich auch kostendeckende Mieten nicht in einem preisgünstigen Segment bewegen dürften. Zudem kann «gemeinnützig» nicht mit «preisgünstig» oder «zahlbar» gleichgesetzt werden und welche Mietzinshöhe als preisgünstig bzw. zahlbar qualifiziert wird, hängt davon ab, in welchen finanziellen Verhältnissen sich eine Mietpartei befindet. Kommt hinzu, dass auch gemeinnützige Wohnbauträger den Marktkräften ausgeliefert sind. Wollen diese im heutigen Marktumfeld neues Eigentum erwerben und zu kostendeckenden Mieten vermieten, stellt sich die Frage, ob solche Mieten noch als «zahlbar für alle» bezeichnet werden können.

Zugleich soll sich die Stadt Winterthur dem Ziel einer soziodemografisch durchmischten Wohnbevölkerung in allen Quartieren verpflichten. Das bedeutet, dass in den einzelnen Quartieren verschiedene Bevölkerungsschichten mit unterschiedlichen Lebensformen, in unterschiedlichem Alter und mit unterschiedlichem Geschlecht, Bildung, Nationalität in verschiedenen Wohnobjekten mit verschieden hohen Preisen wohnen sollen. Dieses Ziel einer soziodemografischen Durchmischung hat nur zu einem kleinen Teil mit preisgünstigen Mietwohnungen zu tun. Im Gegenteil könnte man auch sagen, in einem Quartier mit einem grossen Anteil an preisgünstigen Wohnungen, was die Volksinitiative im Kern anstrebt, besteht eine geringere Durchmischung, da diese Wohnungen für eine Bevölkerungsschicht mit denselben, eher bescheidenen Einkommensverhältnissen gedacht sind. Für eine Durchmischung braucht es neben preisgünstigen auch mittlere und hochpreisige Wohnobjekte, zudem Mietwohnungen wie auch Eigentumswohnungen und Einfamilienhäuser im selbst genutzten Eigentum in einem Quartier. Ausserdem wird eine soziodemografische Durchmischung nicht erreicht allein gestützt auf ein Angebot an unterschiedlichen Wohnräumen zu unterschiedlichen Preisen. Beim Entscheid für ein Wohnobjekt spielen neben dem Preis viele andere Umstände eine Rolle, so das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln, die Nähe zu Erholungszonen und Einkaufsmöglichkeiten, der Umgebungslärm, das Angebot an kulturellen Veranstaltungen etc.

Damit die Einheit der Materie gewahrt ist, ist ein sachlicher Zusammenhang zwischen den verschiedenen Teilen der Volksinitiative notwendig. Ein solcher Zusammenhang ist zwischen dem

Ziel von zahlbarem bzw. preisgünstigem Wohnraum und von qualitativ hochwertigen Wohnungen, der Vorgabe von einem Viertel aller Mitwohnungen im Eigentum von gemeinnützigem Wohnbauträgern und soziodemografischer Durchmischung der Wohnbevölkerung nicht klar gegeben. Gemeinnützige Wohnbauträger können auch mittels des Prinzips der kostendeckenden Mieten aufgrund des Marktumfelds nicht per se preisgünstige Wohnungen garantieren, Zahlbarkeit und qualitative Hochwertigkeit schliessen sich zu einem gewissen Grad aus und eine soziodemografische Durchmischung ist von vielen Faktoren abhängig, nicht nur von günstigen Mietzinsen. Allerdings kann nicht übersehen werden, dass in vielen Fällen Mietwohnungen von gemeinnützigen Wohnbauträgern günstiger sind als solche, für die eine Marktmiete verlangt wird. Zudem kann die Schaffung von zahlbaren Mietwohnungen eine soziodemografische Durchmischung fördern. In Anwendung des Grundsatzes «in dubio pro populo» ist die Voraussetzung der Einheit der Materie alles in allem als erfüllt zu betrachten.

#### 2.4 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Das Ziel der Volksinitiative, nämlich dass sich die Stadt Winterthur aktiv für bezahlbare Wohnungen und Gewerberäume einsetzt, wird auch mit dem kantonalen Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderungen verfolgt, gemäss dessen § 1 Abs. 1 der Staat und die Gemeinden die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen fördern, soweit ein Mangel besteht. Insofern bewegt sich die Volksinitiative im Bereich des übergeordneten Rechts. Irgendwelche Verstösse gegen das übergeordnete Recht sind nicht ersichtlich.

#### 2.5 Durchführbarkeit

Für eine Ungültigkeitserklärung einer Volksinitiative muss eine offensichtliche Undurchführbarkeit vorliegen. Grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung reichen also nicht, sondern es muss ein objektiv unüberwindbares Hindernis vorliegen.

Der erste Teil, wonach die Stadt sich aktiv einsetzt für Schutz, Erhaltung und Erhöhung des Anteils an zahlbaren und qualitativ hochwertigen Wohnungen und Gewerberäumen, ist relativ allgemein gehalten. Darunter können verschiedene Aktivitäten der Stadt wie z.B. Förderungsmassnahmen (die mit der Verordnung über die Vergabe von Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums schon bestehen) oder Kampagnen subsumiert werden. Eine offensichtliche Undurchführbarkeit liegt nicht vor.

Weiter soll sich die Stadt dem Ziel einer soziodemografisch durchmischten Wohnbevölkerung in allen Quartieren verpflichten. Dieses Ziel ist eher als Programmartikel zu betrachten, da es nicht messbar ist und es je nach Betrachtungsweise zumindest in einzelnen Quartieren als bereits

erfüllt angesehen werden kann. Der Stadtrat ist überzeugt, dass mit einer sozialen Stadtentwicklung die Vielfältigkeit der Bevölkerung gefördert wird, wobei die Quartiere im Fokus stehen (vgl. Prinzip der «5-Minuten-Quartiere» der räumlichen Entwicklungsperspektive «Winterthur 2040»). Es gibt also Instrumente und Massnahmen, mit welchen eine soziodemografisch durchmischte Wohnbevölkerung erreicht werden soll. Eine offensichtliche Undurchführbarkeit liegt nicht vor.

Beim Auftrag der Stadt zur Gewährleistung, dass sich bis ins Jahr 2040 mindestens ein Viertel aller Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern befindet, welche die Wohnungen zu kostendeckenden Mieten vermieten, stellt sich die Frage, wie die Umsetzung konkret erfolgen soll. Klar ist, dass es der Stadt Winterthur verwehrt ist, hoheitlich in den privaten Immobilienmarkt einzugreifen. Sie kann also keine Vorschriften in dem Sinne machen, dass neu auf den Markt kommende Immobilien an gemeinnützige Wohnbauträger verkauft werden müssten, bis das Ziel erreicht ist. Alleine mit Förderungsmassnahmen kann die Stadt das verlangte Ziel nicht sicherstellen, hat sie doch keinen direkten Einfluss darauf, dass genügend gemeinnützige Wohnbauträger mit oder auch ohne solche Massnahmen Wohnungen zu kostendeckenden Mieten vermieten. Die Stadt könnte also lediglich indirekt darauf hinwirken, indem sie selbst Grundstücke erwirbt und diese an gemeinnützige Wohnbauträger veräussert mit der Bedingung, die Wohnungen nach dem Prinzip der Kostenmiete zu vermieten. Dies setzt indes voraus, dass gemeinnützige Wohnbauträger zu solchen Geschäften Hand bieten. Grundsätzlich kann also die Stadt gar nicht eine bestimmte Quote an Mietwohnungen zu kostendeckenden Mieten gewährleisten, was für eine Undurchführbarkeit der Volksinitiative spricht. Indessen kann in Anwendung des Grundsatzes «in dubio pro populo» die Quote von einem Viertel eher als Ziel verstanden werden, und nicht als Gewährleistung im Sinne einer Garantie, da der Initiativtext keine Rechtsfolgen für den Fall der Nichterreicherung der verlangten Quote enthält. Insofern kann die Volksinitiative in diesem Punkt als durchführbar angesehen werden.

## 2.6 Ergebnis

Die Volksinitiative erfüllt die Voraussetzungen eines zulässigen Gegenstands, der Einheit der Materie, der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht sowie der Durchführbarkeit (vorstehend Ziffern 2.2 bis 2.5). Sie ist demzufolge als gültig zu erklären.

## 3. Gegenvorschlag

In der Volksabstimmung vom November 2014 hat das Stimmvolk einen Rahmenkredit von zehn Millionen Franken angenommen für die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Der Grosse Gemeinderat (heute Stadtparlament) verabschiedete am 19. März 2018 die entsprechende Verordnung über die Vergabe von Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohn-

und Gewerberaums in der Stadt Winterthur. Zusätzlich werden mit einer sozialen Stadtentwicklung ein respektvolles Zusammenleben einer vielfältigen Bevölkerung und sozialräumliche Entwicklungen, die den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen, gefördert. Dabei stehen die Quartiere im Fokus (vgl. Prinzip der «5-Minuten-Quartiere» der räumlichen Entwicklungsperspektive «Winterthur 2040»). Damit gibt es Instrumente und Massnahmen, welche es - im Sinne der Initiantinnen und Initianten – ebenfalls zum Ziel haben, dass allen Bevölkerungsschichten ermöglicht wird, in der Stadt Winterthur zu wohnen und zu arbeiten und sie als lebenswerte, lebendige und vielfältige Stadt zu erleben.

Die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags erweist sich dennoch als angebracht. Beim Auftrag zur Gewährleistung, dass sich bis ins Jahr 2040 mindestens ein Viertel aller Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern befindet, welche die Wohnungen zu kostendeckenden Mieten vermieten, handelt es sich um eine sehr ehrgeizige Zielsetzung. Im Rahmen der Antragstellung an das Stadtparlament sind daher sowohl die Prozentzahl von gemeinnützigen Mietwohnungen als auch der Zeitrahmen, innert welchem das Ziel zu erreichen ist, vertieft zu prüfen und gegebenenfalls mittels Vorlage eines Gegenvorschlags auf eine Grössenordnung anzupassen, die als realisierbar erachtet wird.

#### **4. Weisung an das Stadtparlament**

Da ein Gegenvorschlag auszuarbeiten ist, hat der Stadtrat gemäss § 130 Abs. 4 GPR innert sechzehn Monaten seit Einreichung der Initiative Bericht und Antrag an das Stadtparlament über die Gültigkeit und den Inhalt der Volksinitiative zu erstatten, das heisst bis zum 3. Juni 2023. Für die Erarbeitung der Weisung ist das Departement Kulturelles und Dienste zu beauftragen, da es aufgrund des Zwecks der Volksinitiative inhaltlich betroffen ist. Damit die gesetzliche Frist eingehalten werden kann, hat es die Weisung bis spätestens am 24. Mai 2023 dem Stadtrat vorzulegen.

#### **5. Externe und interne Kommunikation**

Die Medienmitteilung gemäss Beilage 2 ist zu genehmigen. Eine spezifische interne Kommunikation ist nicht erforderlich.

#### **Beilagen:**

1. Volksinitiative «Wohnen für alle»
2. Medienmitteilung