

An das Stadtparlament

## Winterthur

Volksinitiative «Wohnen für alle»; Bericht und Antrag auf Ablehnung mit Gegenvorschlag

---

### Antrag:

1. Die kommunale Volksinitiative «Wohnen für alle» wird abgelehnt.
2. Der Volksinitiative gemäss Ziffer 1 wird die «Verordnung zur Förderung eines vielfältigen Wohn- und Gewerberaumangebots sowie räumlicher Durchmischung» gegenübergestellt.
3. Die kommunale Volksinitiative «Wohnen für alle» wird mit der Empfehlung zur Ablehnung der Volksabstimmung unterbreitet.
4. Die «Verordnung zur Förderung eines vielfältigen Wohn- und Gewerberaumangebots sowie räumlicher Durchmischung» (Gegenvorschlag) wird mit der Empfehlung zur Annahme der Volksabstimmung unterbreitet.

### Weisung:

#### 1. Ausgangslage

Am 3. Februar 2022 reichte das Initiativkomitee in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs folgende kommunale Volksinitiative «Wohnen für alle» ein:

*«Die Gemeindeordnung vom 26. September 2021 wird wie folgt geändert:  
Gliederungstitel nach Art. 70*

#### **7a Zahlbare und qualitativ hochwertige Wohnungen und Gewerberäume**

*Art. 70a*

*Zahlbare und qualitativ hochwertige Wohnungen und Gewerberäume*

*1. Die Stadt setzt sich aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von zahlbaren und qualitativ hochwertigen Wohnungen und Gewerberäumen ein.*

*2. Sie verpflichtet sich dem Ziel einer soziodemografisch durchmischten Wohnbevölkerung in allen Quartieren. Sie gewährleistet, 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 dieser Berechnung sind Wohnungen und Einfamilienhäuser im selbst genutzten Eigentum.*

#### **Übergangsbestimmung:**

*Für die Erreichung von mindestens einem Viertel des Mietwohnungsbestandes im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern setzt die Gemeinde das Jahr 2040 als Ziel.»*

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 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 und Gewerberäume einsetzen. Angestrebt wird eine Erhöhung des Anteils gemeinnütziger Wohnungen auf 25 Prozent in den nächsten 20 Jahren.

## **2. Gültigkeit der Initiative**

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 darüber, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll. Mit Beschluss vom 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).

## **3. Ablehnung der Volksinitiative**

In seiner Gesamtbeurteilung gelangt der Stadtrat zum Schluss, dass die Initiative abgelehnt und ihr ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden soll. Dies vor dem Hintergrund, dass Umfang und Art der Wohnbautätigkeit auf kommunaler Ebene nur begrenzt beeinflusst und gesteuert werden können, was eine unmittelbare Umsetzung der Initiative durch die Stadt Winterthur faktisch verunmöglicht. Eine Reihe von wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen setzen der Stadt enge Leitplanken. Die wichtigsten sind nachfolgend aufgeführt:

### *Immobilienmarkt*

Die Bautätigkeit und die Preisentwicklung im Immobilienmarkt werden primär durch verschiedene exogene Faktoren und deren Entwicklung beeinflusst (u.a. Finanzierungs-/Zinsumfeld; Bautätigkeit; Bevölkerungsentwicklung; Flächenverbrauch pro Kopf; Raumplanungs- und Energiegesetzgebung) sowie durch zahlreiche unterschiedliche Akteure geprägt. Die Stadt hat kaum Einfluss auf diese exogenen Faktoren und kann sie nicht steuern. Prägend für das aktuelle Angebot und die Preisentwicklung auf dem Immobilienmarkt ist in erster Linie, dass es sich beim Bauland heute um ein knappes und inzwischen auch umkämpftes Gut handelt. Die Stadt selber verfügt derzeit über keine grösseren unbebauten Wohnbaureserven, mit Ausnahme von Maienried.

### *Verdichtung nach Innen*

Mit der Annahme des revidierten eidgenössischen Raumplanungsgesetzes in der Volksabstimmung im Jahr 2013 ist der Grundsatz der «Verdichtung nach Innen» verankert worden. Der Kanton Zürich hat im Rahmen des kantonalen Richtplans nach diesem Grundsatz festgelegt, dass die prognostizierte kantonale Bevölkerungszunahme zu 80 % in den urbanen Räumen («Stadlandschaften» und «urbane Wohnlandschaften») und somit auch in der Stadt Winterthur stattfinden soll (vgl. [Kantonaler Richtplan | Kanton Zürich \(zh.ch\)](#)).

Auf städtischer Ebene legt die Räumliche Entwicklungsperspektive Winterthur 2040 (Winterthur 2040) die Grundzüge der räumlichen Entwicklung für die wachsende Stadt fest. Die bis ins Jahr 2040 prognostizierte Bevölkerungszunahme auf rund 135 000 Einwohnende (Quelle: Statistik Stadt Winterthur, Basis: 2019) muss aufgrund der kantonalen Vorgaben im bestehenden Siedlungsgebiet, d.h. ohne Einzonungen, untergebracht werden. Da kaum mehr unbebaute Bauzonenreserven vorhanden sind, wird die bauliche Entwicklung daher künftig weitgehend im Bestand stattfinden müssen. Diese raumplanerisch erwünschte Konzentration der Entwicklung nach Innen und an gut erschlossenen, zentralen Lagen führt, in Kombination mit einem Bevölkerungswachstum, zu einer Verknappung von Bauland, einer Erhöhung der Bodenpreise und damit auch zu einem verstärkten Druck auf die Mietpreise für Wohnen und Gewerbe.

### *Bau- und Zonenordnung*

Auf der Basis von Winterthur 2040 zeigt der zurzeit in Revision stehende kommunale Richtplan auf, mit welchen Massnahmen die städtischen Behörden die Herausforderungen, u.a. das Bevölkerungs- sowie das Arbeitsplatzwachstum und die damit verbundene Verdichtung, in Angriff nehmen. Für den Immobilienmarkt ist die nachgelagerte (Teil-)Revision der Bau- und Zonenordnung von grosser Bedeutung. Gestützt auf das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz besteht künftig die Möglichkeit, im Rahmen der kommunalen Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs bei Gebiets- /Arealplanungen mit Um-/Aufzonungen verpflichtende Anteile von bezahlbarem Wohn- und/oder Gewerberaum einzufordern.

Obwohl der Stadtrat die allgemeinen Stossrichtungen der Initiative unterstützt, beurteilt er die quantitative Zielsetzung eines 25-Prozent-Anteils an Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern als zu ehrgeizig bzw. in Anbetracht der oben dargelegten Rahmenbedingungen sowie der begrenzten Einflussmöglichkeiten der Stadt Winterthur auf dem Immobilienmarkt als nicht realisierbar. Dem Anliegen der Initiative soll jedoch in Form eines Gegenvorschlages Rechnung getragen werden, weil es mit seinen Zielen der städtischen Wohnpolitik entspricht und damit beim Stadtrat offene Türen einrennt.

### **4. Gegenvorschlag**

Grundsätzlich definiert die vom Stadtrat am 13. September 2017 verabschiedete städtische Wohnpolitik zwei übergeordnete Zielsetzungen: ein vielfältiges und ausgewogenes Wohnraumangebot sowie eine räumliche Durchmischung (SR.17.773-1). Zur Erreichung dieser Ziele sollen die bisherigen wohnpolitischen Leitgedanken (namentlich: kein eigener Wohnungsbau der Stadt, aktive Einflussnahme zwecks qualitativ hoher Innenentwicklung, Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern, Berücksichtigung spezifischer Bedürfnisse älterer Menschen, Unterstützung Dritter bei der Bereitstellung von studentischem Wohnraum sowie Erhalt von Durchmischung und funktionierenden Quartiersstrukturen) fortgesetzt werden. Ein weiterer Schwerpunkt der heutigen Wohnpolitik betrifft die aktive Unterstützung der Integration von Menschen in prekären Situationen in den regulären Wohnungsmarkt. Die Zielsetzung einer Vielfalt unterschiedlicher Wohnraumangebote fördert die erwünschte Durchmischung in den Stadtquartieren und damit letztlich auch die allgemeine Lebens- und Wohnqualität der Bevölkerung.

Der Stadtrat beabsichtigt, die Ausrichtung seiner Wohnpolitik in der neuen Legislaturperiode 2022 – 2026 zu überprüfen. Auch um möglichst aussagekräftige Grundlagen für diese Beurteilung zu erhalten, wird mit dem schrittweisen Aufbau eines quantitativen Wohnmonitorings begonnen. Dieses Monitoring soll relevante Indikatoren zum Winterthurer Wohnungsmarkt enthalten und wird insbesondere als Zeitreihe zur langfristigen Beobachtung von Marktentwicklungen und sich abzeichnenden Trends von Bedeutung sein.

Wie oben bereits festgehalten, unterstützt der Stadtrat vor diesem Hintergrund die allgemeinen Stossrichtungen der Initiative. Auf dieser Grundlage stellt er der Initiative den nachstehenden Gegenvorschlag gegenüber, welcher in weiten Teilen an deren Wortlaut anknüpft. Auf die inhaltlichen Abweichungen vom Initiativtext, die sich aus den bestehenden Rahmenbedingungen ergeben, wird anschliessend im Einzelnen eingegangen:

#### *«Art. 1*

*Die Stadt Winterthur fördert das Ziel eines vielfältigen Wohn- und Gewerberaumangebots sowie einer soziodemografisch durchmischten Wohnbevölkerung.*

#### *Art. 2*

*<sup>1</sup>Sie setzt sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von bezahlbaren und qualitativ hochwertigen Wohn- und Gewerberäumen ein.*

*<sup>2</sup>Sie strebt an, dass bis zum Jahr 2040 durchschnittlich 120 Wohnungen pro Jahr im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern geschaffen werden, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip der kostendeckenden Mieten verpflichtet sind.*

<sup>3</sup>Sie kann sich dabei insbesondere folgender Instrumente bedienen:

- a. städtisches Immobilienportfolio;
- b. Raumplanung;
- c. finanzielle Unterstützung;
- d. sensibilisierende Kommunikation.

Art. 3

<sup>1</sup>Die Stadt veröffentlicht bis ins Jahr 2040 alle vier Jahre einen Bericht mit relevanten Indikatoren zum Winterthurer Wohnungsmarkt.

Art. 4

<sup>1</sup>Der Stadtrat bestimmt das Inkrafttreten dieser Verordnung.»

#### 4.1 Aufnahme der Stossrichtungen

*Vielfältiges Wohnraumangebot und soziografisch durchmischte Wohnbevölkerung:*

Wie die Initiative weist auch der Gegenvorschlag auf die übergeordnete Zielsetzung der aktuellen städtischen Wohnpolitik sowie deren wesentliche Schwerpunkte hin (vgl. Abbildung 1). Der Stadtrat unterstützt das Ziel der soziodemografischen Durchmischung und übernimmt diesen Passus im Gegenvorschlag. Er ergänzt ihn mit dem in der aktuellen städtischen Wohnpolitik verankerten Ziel eines vielfältigen Wohnangebots (vgl. SR.17.773-1).

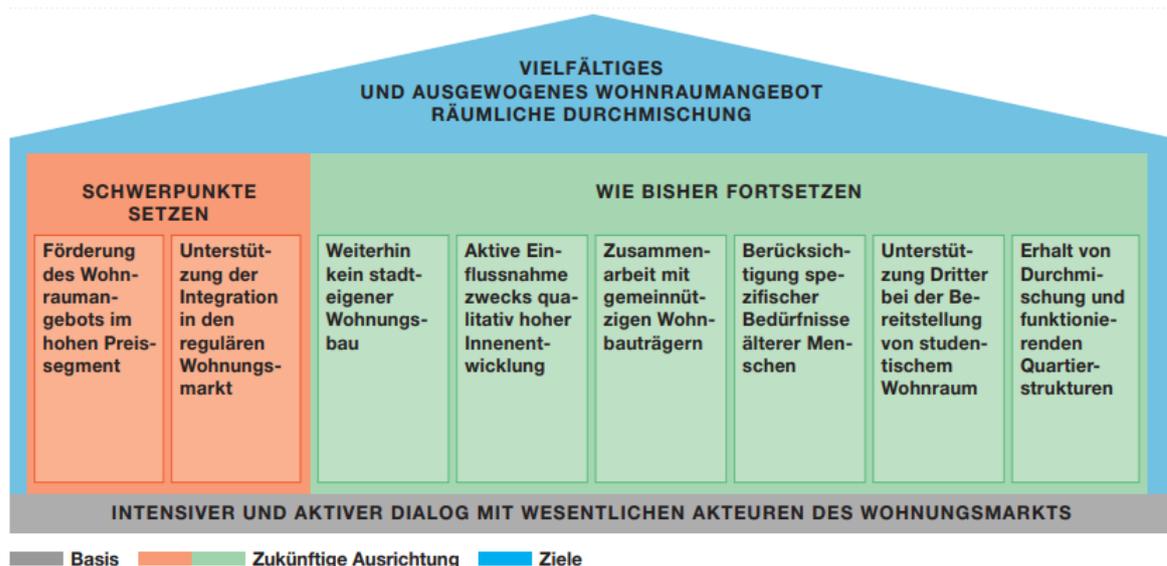


Abbildung 1: Übersicht über Ziele und Schwerpunkte der städtischen Wohnpolitik, September 2017

Die Durchmischung und das vielfältige Angebot beziehen sich auf die ganze Stadt Winterthur, wobei die einzelnen Quartiere jeweils eigene Charakteristika aufweisen. Unterschiedliche Wohnraumangebote innerhalb der einzelnen Quartiere unterstützen die erwünschte Durchmischung.

*Bezahlbarer Wohn- und Gewerberaum:*

Vom Stadtrat ausdrücklich unterstützt wird auch der Miteinbezug von zahlbarem Gewerberaum durch das Initiativkomitee. Diese Ergänzung zum Wohnraum wird als sinnvoll und wichtig erachtet, weil die vorstehend erwähnten Rahmenbedingungen den gesamten Immobilienmarkt und somit auch den Gewerberaum betreffen. Für eine lebendige, vielfältige Stadt ist der Verbleib von weniger wertschöpfungsstarkem (Klein)Gewerbe, das auf zahlbaren Boden und Raum angewiesen ist, von grosser Bedeutung. Aus diesem Grund wird der zahlbare und qualitativ hochwertige Gewerberaum im Gegenvorschlag integriert. Zum heutigen Zeitpunkt liegen bislang nur vereinzelt Grundlagen vor (z.B. Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen in Zürich). Analog zum Wohnen sind mit raumplanerischen Instrumenten auch Vorgaben zu preisgünstigem Gewerberaum möglich.

### *Gemeinnützige Wohnbauträger:*

Die Initiative fokussiert ausschliesslich auf gemeinnützige Wohnbauträger und somit nicht auf preisgünstiges Wohnen allgemein. Der Adressatenkreis ist dadurch eng umfasst und überschaubar. Der Regionalverband der gemeinnützigen Wohnbauträger Region Winterthur weist aktuell knapp 70 Mitglieder unterschiedlicher Grösse und Herkunft<sup>1</sup> auf (vgl. Genossenschaften | Wohnbaugenossenschaften Schweiz - Regionalverband Winterthur (wbg-winterthur.ch)). Wie viele Mitglieder des Regionalverbandes die Kriterien gemäss Initiative (Kostenprinzip und Gewinnverzicht) aktuell in den Statuten verankert haben, ist nicht bekannt.

Die Fokussierung auf gemeinnützige Wohnbauträger wird vom Stadtrat gestützt und im Gegenvorschlag beibehalten. Obwohl der Kreis potentieller Investoren damit stark eingegrenzt wird, sind mit dieser Akteursgruppe für die Stadt wertvolle Qualitäten verbunden. Aufgrund von deren langfristiger Ausrichtung wird Wohnraum dem Markt weitestgehend und dauerhaft entzogen. Auch wenn gemeinnütziger Neubau zum Zeitpunkt der Erstellung nicht per se günstig ist, wird der Wohnraum aufgrund des faktischen Marktentzugs je länger desto günstiger. Gemeinnützige Wohnbauträger sind zudem vielfach Werten wie Solidarität, Gemeinschaft oder Partizipation sowie der Nachhaltigkeit (z.B. reduzierter Flächenverbrauch pro Person) verpflichtet. Insbesondere grössere gemeinnützige Siedlungen können zudem Labore für neue Wohnformen (z.B. Cluster-Wohnungen) sein und bieten ergänzende, innovative Angebote an. Sie können dadurch sowohl Mehrwerte für die Genossenschafterinnen und Genossenschafter als auch positive Ausstrahlungskraft für das Quartier und die Stadtentwicklung an sich schaffen (z.B. Giesserei: Belebung Neuhegi).

## **4.2 Aufnahme eines alternativen quantitativen Ziels**

### *25-Prozent-Anteil der Initiative:*

Die Initiative fordert, dass sich bis 2040 mindestens ein Viertel aller Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern befindet. Vor dem Hintergrund der fehlenden Einflussmöglichkeiten der Stadt, der Entwicklung des Wohnungsmarkts in den letzten Jahren sowie der sich weiter akzentuierenden Bodenknappheit und reduzierten Verfügbarkeit von Grundeigentum wird dieses Ziel – auch unter Einsatz sämtlicher zur Verfügung stehenden Instrumente zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus – als nicht erreichbar beurteilt.

Daher geht eine «Gewährleistung»<sup>2</sup> des geforderten Ziels, im Sinn einer Verbindlichkeit, wie sie die Initiative verlangt, zu weit. Die Stadt kann nicht hoheitlich in den privaten Immobilienmarkt eingreifen. Die Stadt kann sich lediglich mittelbar für die Zielerreichung einsetzen, indem sie sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten gewisser Instrumente zur Förderung des gemeinnützigen und bezahlbaren Wohnungsbaus bedient (vgl. nachfolgend Ziff. 4.3).

Um die Zielsetzung der Initiative in den aktuellen Kontext einordnen zu können, stützt sich der Stadtrat auf folgende Grundlagen des Bundesamts für Wohnungswesen zur Entwicklung des gemeinnützigen Wohnungsbaus in den vergangenen Jahren:

---

<sup>1</sup> Rund 60% der Mitglieder des Regionalverbands sind in der Stadt Winterthur beheimatet.

<sup>2</sup> «Sie [die Stadt] gewährleistet, dass sich mindestens ein Viertel aller Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern befindet, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip der kostendeckenden Mieten verpflichtet sind».

	Wohnungsbestand Total	Mietwohnungsbestand Total	Gemeinnützige Wohnungen*	Anteil am Gesamtwohnungsbestand	Anteil am Mietwohnungsbestand
<b>2020</b>	56'643	47'405	<b>6'453</b>	11.4%	<b>13.6%</b>
<b>2019</b>	55'670	47'431	<b>5'821</b>	10.5%	<b>12.3%</b>
<b>2018</b>	55'314	47'087	<b>5'923</b>	10.7%	<b>12.6%</b>
<b>2017</b>	54'452	46'255	<b>5'897</b>	10.8%	<b>12.7%</b>
<b>2016</b>	54'210	46'025	<b>5'919</b>	10.9%	<b>12.9%</b>
<b>2015</b>	53'478	45'299	<b>5'903</b>	11.0%	<b>13.0%</b>
<b>2014</b>	52'668	44'528	<b>5'698</b>	10.8%	<b>12.8%</b>
<b>2013</b>	52'100	k.A.	<b>5'708</b>	11.0%	--
<b>2012</b>	51'600	k.A.	<b>5'562</b>	10.8%	--
<b>2011</b>	51'200	k.A.	<b>5'534</b>	10.8%	--

Tabelle 1: Wohnungen des gemeinnützigen Wohnungsbaus und deren Anteil am Wohnungsbestand 2011-2020 in der Stadt Winterthur (Quelle: Bundesamt für Wohnungswesen, BWO)<sup>3</sup>

\* Wohnungen von gemeinnützigen Bauträgern – Wohnbaugenossenschaften, Stiftungen, Vereine etc., die sich an der Kostenmiete orientieren und ohne Gewinnabsichten wirtschaften.

Der Anteil der gemeinnützigen Wohnungen am Gesamtbestand der Mietwohnungen lag in Winterthur im Jahr 2020 gemäss BWO-Erhebung bei 13.6 %. Seit 2014 erhöhte sich dieser Anteil um 0.8 %. Anhand dieser Darstellung zeigt sich, dass die Initiative mit ihrer quantitativen Zielsetzung in den nächsten 17 Jahren (2023 bis 2040) beinahe eine Verdoppelung des aktuellen Anteils an gemeinnützigen Mietwohnungen von 13.6 % im Jahr 2020 auf mindestens 25 % verlangt.

Aufgrund der zahlreichen exogenen Einflussfaktoren auf den Immobilienmarkt ist eine Abschätzung bzw. Hochrechnung der gesamten Wohnbautätigkeit bis 2040 nur rudimentär möglich: Berücksichtigt man die Neubautätigkeit der letzten Jahre<sup>4</sup> und interpoliert diese unter Zuhilfenahme stark vereinfachter Annahmen<sup>5</sup> bis 2040, wäre zur Zielerreichung der Bau von rund 3 500 bis 4 000 gemeinnützigen Wohnungen erforderlich. Dies entspricht einem Jahresdurchschnitt von mindestens 200 Wohnungen und somit einer Verdoppelung der seit 2014 durchschnittlich jährlich entstandenen gemeinnützigen Wohnungen. Auf eine solche Zielsetzung, die unrealistisch ist, kann Winterthur nicht verpflichtet werden.

#### *120 Wohnungen des Gegenvorschlags:*

Die Festlegung einer absoluten Zahl von 120 gemeinnützigen Wohnungen pro Jahr als Zielsetzung des Gegenvorschlags beruht auf den Erfahrungen aus den letzten Jahren:

- In diesem Zeitraum sind in Winterthur mehrere grössere Siedlungen von gemeinnützigen Wohnbauträgern entstanden:<sup>6</sup> Giesserei (140 Wohnungen), Sennhof (105 und 140 Wohnungen), Sulzer Stadtmitte (EinViertel: 70 und gaiwo: 50 Wohnungen), Zusammen\_h\_alt (75 Wohnungen), Vogelsang (155 Wohnungen).
- Im Schnitt realisierten gemeinnützige Bauträger in den letzten sieben Jahren durchschnittlich 102 zusätzliche Wohnungen pro Jahr (vgl. obenstehende Tabelle 1). Richtet man den Blick

<sup>3</sup> Erhebungsmethode: Das BWO sammelt in Zusammenarbeit mit den beiden Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Wohnbaugenossenschaften Schweiz und WOHNEN Schweiz) die Gebäudeadressen bei den dem gemeinnützigen Sektor zuzurechnenden Besitzern. Es wird geschätzt, dass rund 90 bis 95 Prozent aller sich im Besitz des gemeinnützigen Sektors befindlichen Wohnungen dadurch erfasst sind. Für die Stadt Winterthur sind 28 gemeinnützige Wohnbauträger abgebildet.

<sup>4</sup> Im Zeitraum von 2010 bis 2022 wurden durchschnittlich 731 Wohnungen (Eigentum und Miete) neu erstellt; von 2000 bis 2022: 647 (Quelle: Statistik Stadt Winterthur).

<sup>5</sup> Vereinfachende Annahmen, die der Grobabschätzung zugrunde liegen: Basisjahr 2020; Bevölkerung 2040: 135'000 Einwohnende; Verhältnis Miet- zu Eigentumswohnungen: 73 %; Anteil gemeinnützige Wohnungen: 14 %; Wohnungsbelegung: 2.0 Personen/Wohnung.

<sup>6</sup> Bei den nachfolgenden Siedlungen handelt es sich teil um Neubauten, teils auch «nur» um Ersatzneubauten; Zahlen sind gerundet.

in die Zukunft, ist – zum heutigen Zeitpunkt – lediglich das alte Busdepot Deutweg mit ca. 120 Wohnungen als weiteres grösseres Vorhaben bekannt. Die städtischen Reserven an unbebautem Wohnbauland sind sehr beschränkt. Als solche Parzellen stehen aktuell lediglich zwei Grundstücke, im Maienried (W3; knapp 15'000m<sup>2</sup>) und in der Grütze (Z6, ca. 14'000 m<sup>2</sup>, maximaler Wohnanteil 40 %), zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund hält es der Stadtrat für kaum realistisch, dass sich der durchschnittliche Zuwachs an neuen, gemeinnützigen Wohnungen bis 2040 noch markant steigern lässt. Er verankert deshalb im Gegenvorschlag die aus seiner Sicht sehr ambitionierte, aber dennoch nicht unrealistische Zahl von durchschnittlich 120 gemeinnützigen Wohnungen bis ins Jahr 2040. Dieser Wert ist als jährlicher Durchschnitt bis ins Jahr 2040 zu verstehen.

### 4.3 Massnahmen zur Zielerreichung

Die Festlegung der Ziele des Gegenvorschlags erfolgen unter der Prämisse, dass sich das Bevölkerungswachstum gemäss Prognose entwickelt. Die Zielerreichung ist unter den gegebenen Voraussetzungen (keine Einzonungen) sowie den beschränkten Möglichkeiten der Stadt sehr ambitioniert und erfordert erhebliche Anstrengungen. Sie bedingt, dass gemeinnütziger Wohnraum gegebenenfalls nicht nur – wie in den letzten Jahren üblich – durch Neubau geschaffen wird, sondern möglicherweise auch mit dem zusätzlichen Kauf von Bestandsliegenschaften. Dies gilt sowohl für die Stadt als auch für gemeinnützige Wohnbauträger.

Zur Förderung des gemeinnützigen bzw. auch des bezahlbaren Wohnungsbaus stehen der Stadt derzeit insbesondere folgende Instrumente zur Verfügung, die im Gegenvorschlag explizit erwähnt werden sollen:

Städt. Immobilienportfolio	Raumplanung	Finanz. Unterstützung
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Abgabe im Baurecht an gemeinnützige Bauträger</li><li>▪ Vermietung Bestandsliegenschaften in Anlehnung an Kostenprinzip (ein Teil der Liegenschaften)</li><li>▪ Aktive Bodenpolitik (Kauf) (gemäss Kompetenzregelung, GO)</li><li>▪ Kommunaler Wohnungsbau (bislang keine Option in Winterthur)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ §49b PBG, preisgünstiger Wohnraum (gebietsweise oder spezifische Zonen)</li><li>▪ Mehrwertausgleich (städtebauliche Verträge)</li><li>▪ Ausnützungsbonus (z.B. Arealüberbauung)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Gewährung von Darlehen (Rahmenkredit 10 Mio.)</li><li>▪ Fonds (gemäss kantonalen Vorgaben)</li><li>▪ Subventionierung von Wohnungen (gemäss kantonalen Vorgaben)</li></ul>
		Kommunikation
		<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Sensibilisierungskampagnen</li></ul>

Abbildung 2: Instrumente zur Förderung des gemeinnützigen und bezahlbaren Wohnungsbaus

- **Städtisches Immobilienportfolio**  
Die Abgabe von städtischem Land im Baurecht an gemeinnützige Bauträger stellt eines der effektivsten Förderinstrumente dar. Allerdings verfügt die Stadt kaum mehr über geeignete Grundstücke in Bauzonen, die zu diesem Zweck abgegeben werden könnten. Vor dem Hintergrund der generell schwindenden Baulandreserven und dem zunehmenden «Verteilungskampf» darum, dürfte es für die Stadt zunehmend schwieriger werden, unbebaute Grundstücke oder Bestandsgebäude zu moderaten Preisen zu kaufen, um diese im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger abzugeben.
- **Raumplanung**  
Gestützt auf das kantonale Mehrwertausgleichsgesetz soll im revidierten Richtplan verankert werden, dass bei Auf- und Umzonungen von geeigneten Arealen im Rahmen von städtebaulichen Verträgen jeweils zwischen 20 bis 50 % preisgünstiger Wohn- und/oder Gewerberaum gesichert wird. Entsprechende Bestimmungen wurden bisher lediglich im Einzelfall im Rahmen von städtebaulichen Verträgen mit den Investoren bei Gestaltungsplänen ausgehandelt

(z.B. Lokstadt). Mit der entsprechenden gesetzlichen Grundlage soll dieses Vorgehen zukünftig bei allen Gestaltungs- und Sondernutzungsplänen mit Auf- oder Umzonungen angewandt werden.

- **Finanzielle Unterstützung**

In einer Volksabstimmung vom November 2014 hat die Winterthurer Stimmbevölkerung einen Rahmenkredit von zehn Millionen Franken für die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus angenommen. Die Verordnung über die Vergabe dieser Mittel wurde am 19. März 2018 verabschiedet. Bis zum heutigen Zeitpunkt wurden Darlehen in der Höhe von 8 Mio. Franken vergeben, deren Rückzahlungen und Zinsen in einen entsprechenden Fonds fliessen.

Im Kanton Zürich ist am Anfang März 2023 die Initiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» eingereicht worden. Sie bezweckt, den Gemeinden die nötigen Kompetenzen zu geben, um mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Dank einem «Vorkaufsrecht» sollen Gemeinden bei grösseren Land- und Liegenschaftsverkäufen auf ihrem Gebiet das Objekt zum vereinbarten Kaufpreis übernehmen können. Der Stadtrat unterstützt diese kantonale Initiative. Würde sie angenommen, bekäme auch die Stadt Winterthur mehr Handlungsspielraum im Immobilienmarkt.

#### **4.4 Berichterstattung**

Als Ergänzung zur Initiative sieht der Gegenvorschlag ausserdem vor, dass die Stadt bis ins Jahr 2040 alle vier Jahre einen Bericht mit relevanten Indikatoren zum Winterthurer Wohnungsmarkt veröffentlichen wird, welcher auch Aufschluss über die Entwicklung des bezahlbaren und gemeinnützigen Wohnanteils gibt.

Grundlage des Berichts wird das städtische Wohnmonitoring sein. Anfang 2022 publizierte die Stadtentwicklung erstmalig den Bericht «Blick in den Winterthurer Wohnungsmarkt». Es handelte sich dabei um einen ersten Schritt im Aufbau eines quantitativen Wohnmonitorings, das zur langfristigen Beobachtung von Entwicklungen und Trends am Winterthurer Wohnungsmarkt dienen soll. Diese erste Ausgabe des Monitoringberichts umfasste primär eine Zusammenstellung und Auswertung bereits vorliegender Daten zum Winterthurer Wohnungsmarkt. Sie schliesst auch Angaben zu den Wohnungsmieten, Bestands- und Angebotsmieten mit ein. Das Monitoring soll künftig alle zwei Jahre aktualisiert und schrittweise um weitere Indikatoren ergänzt werden.

#### **4.5 Erlassform**

Für die Erarbeitung eines Gegenvorschlags sprechen nicht nur die vorstehenden inhaltlichen Überlegungen, sondern auch ein formalrechtlicher Aspekt: Die Gemeindeordnung hat nach heutigem Verständnis die Funktion einer formellen Verfassung der Gemeinde. Ihr Inhalt sollte daher auf grundlegende Zuständigkeitsnormen und organisatorische Bestimmungen beschränkt bleiben und möglichst nicht mit materiell-rechtlichen Inhalten (beispielsweise programmatischen Festlegungen oder Verhaltensvorschriften) angereichert werden. Die neue Gemeindeordnung der Stadt Winterthur vom 26.09.2021 (GO) regelt die Organisation und die Zuständigkeiten der verschiedenen Organe. Im Rahmen der Totalrevision haben sowohl der Stadtrat als auch das Stadtparlament bewusst darauf verzichtet, sogenannte Programmartikel in die Gemeindeordnung aufzunehmen.

Die vorliegende kommunale Volksinitiative «Wohnen für alle» ist in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht worden, d.h. als neuer Artikel in der Gemeindeordnung (Art. 70a GO). Gemäss § 138b lit. a GPR hat ein Gegenvorschlag in der gleichen Form wie die eingereichte Initiative zu erfolgen. Dies bedeutet, dass der Gegenvorschlag ebenfalls als ausgearbeiteter Entwurf auszugestalten ist. Hingegen muss der Gegenvorschlag nicht auf derselben Regelungsstufe stehen wie die Initiative. Einer Initiative, die auf Änderung der Gemeindeordnung abzielt, kann somit ein Gegenvorschlag in der Form einer parlamentarischen Verordnung gegenübergestellt werden. Als Alternative zu einer Regelung in der Gemeindeordnung ist daher für den hier in Frage stehenden Gegenvorschlag ein Gemeindeerlass im Sinn von Art. 17 GO in Betracht zu ziehen.

Inhaltlich muss ein Gegenvorschlag grundsätzlich denselben Regelungsgegenstand betreffen wie die Initiative (§ 138b lit. b GPR). Mit seinem vorliegenden Gegenvorschlag unterstützt der Stadtrat wie dargelegt die Stossrichtung der Volksinitiative «Wohnen für alle». Dementsprechend wird im Gegenvorschlag der Inhalt der programmatischen Grundsatzbestimmung, welche die Volksinitiative in einem neuen Art. 70a der Gemeindeordnung regeln wollte, lediglich mit quantitativen Einschränkungen übernommen.

*Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departements Präsidentiales übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

**Beilagen:**

1. Gegenvorschlag «Verordnung zur Förderung eines vielfältigen Wohn- und Gewerberaumangebots sowie räumlicher Durchmischung»
2. Gegenüberstellung kommunale Initiative und Gegenvorschlag Stadtrat