

An das Stadtparlament

## Winterthur

Kommunale Volksinitiative «JA zur Wohninitiative – Für eusi Stadt, für eusi Familie»;  
Gültigerklärung und Ablehnung

---

**Referendum:** *obligatorisch*

**Ausgabenbremse:** *nein*

**Finanzierung:** -

**Anträge:**

1. Die kommunale Volksinitiative «JA zur Wohninitiative – Für eusi Stadt, für eusi Familie» wird als gültig erklärt.
2. Die kommunale Volksinitiative «JA zur Wohninitiative – Für eusi Stadt, für eusi Familie» wird abgelehnt.
3. Die kommunale Volksinitiative «JA zur Wohninitiative – Für eusi Stadt, für eusi Familie» wird mit der Empfehlung zur Ablehnung der Volksabstimmung unterbreitet.

**Weisung:**

**1. Ausgangslage**

Am 17. Februar 2026 reichte das Initiativkomitee die kommunale Volksinitiative «JA zur Wohninitiative – Für eusi Stadt, für eusi Familie» in der Form der allgemeinen Anregung mit folgendem Wortlaut ein:

1. *Die Stadt Winterthur wird beauftragt, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, dass Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Winterthur bei Vermietungen vorrangig Anspruch auf Wohnraum in den stadteigenen Liegenschaften haben. Voraussetzung ist jedoch, dass die Bewerbungen gleichermaßen den Anforderungen bezüglich der finanziellen Tragbarkeit genügen, d.h. die Mindestanforderungen an die Zahlungsfähigkeit erfüllen, ohne dass ein höheres Einkommen automatisch zu einer bevorzugten Behandlung führt. Um einen Anspruch auf eine bevorzugte Behandlung bei der Vergabe von verfügbarem Wohnraum zu erwerben, müssen Winterthurerinnen und Winterthurer nachweislich ihren zivilrechtlichen Wohnsitz seit mindestens drei Jahren ununterbrochen in der Stadt Winterthur haben oder während mindestens zehn Jahren ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Stadt Winterthur gehabt haben. Bewerberinnen und Bewerber aus anderen Gemeinden, Kantonen oder dem Ausland,*

welche die aufgeführten Wohnsitzanforderungen nicht erfüllen, sollen nur nachrangig berücksichtigt werden.

2. Die Stadt Winterthur wird weiter beauftragt, in Verträgen mit Wohnbaugenossenschaften und Stiftungen, die von städtischen Leistungen wie zum Beispiel Vorzugskonditionen beim Landerwerb, Darlehen oder Subventionen profitieren, ebenfalls die Bedingungen gemäss Ziffer 1 aufzunehmen, damit Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Winterthur vorrangig Anspruch auf vergünstigten Wohnraum haben.
3. Die Bestimmungen in Ziffer 1 und 2 sollen bei Wohnungsmangel in Winterthur (Leerwohnungsstand von unter 1.5%) angewendet werden.
4. Die diesbezüglichen Änderungen im Mieterspiegel legt der Stadtrat jährlich der zuständigen Kommission des Stadtparlaments vor.

Der Stadtrat entschied mit Beschluss vom 1. April 2026 (Beschluss-Nr. 2026/410), dass die Initiative mit 1'108 gültigen Unterschriften zustande gekommen sei.

## 2. Gültigkeit der Volksinitiative

Gemäss § 133 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) hat der Stadtrat dem Stadtparlament bei Volksinitiativen in Form der allgemeinen Anregung innert vier Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit zu erstatten. Gemäss § 148 Abs. 2 GPR gelten für die Gültigkeit kommunaler Volksinitiativen Art. 28 Abs. 1 und Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich (KV, LS 101) und § 121 Abs. 2 GPR sinngemäss. Gleichzeitig hat der Stadtrat einen der folgenden Entscheide zu beantragen: Ablehnung der Initiative, Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag, Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag, Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorlage), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu (vgl. § 133 Abs. 2 GPR).

Mit einer Initiative kann jederzeit der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes verlangt werden (Art. 23 lit. b KV). In einer Parlamentsgemeinde wie Winterthur ist eine Volksinitiative gültig, wenn sie einen Gegenstand beschreibt, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht (§ 147 Abs. 2 GPR; vgl. Art. 11 der Gemeindeordnung [GO]).

Das Volksbegehren muss die Einheit der Materie wahren, darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und nicht offensichtlich undurchführbar sein (Art. 28 Abs. 1 KV). Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit einer Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden. Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinn der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Kann der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen. Bei der Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen haben die zuständigen Organe vom Grundsatz in «dubio pro populo» (im Zweifel zugunsten der Volksrechte) auszugehen (vgl. BGE 149 I 291 E. 3.3. m.H.; 129 I 392 E. 2.2.; Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 23. Januar 2025, VB.2024.00677, E. 2.2. m.H.).

### 2.1 Gegenstand der Vorlage

Gegenstand der vorliegenden Volksinitiative bildet nach deren Wortlaut die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Bevorzugung von Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Winterthur, die ihren zivilrechtlichen Wohnsitz seit mindestens drei Jahren ununterbrochen in der Stadt Winterthur haben oder während mindestens zehn Jahren in der Stadt Winterthur gehabt haben, bei der Vergabe von verfügbarem städtischem und städtisch unterstütztem Wohnraum.

Diese Bevorzugung soll dann erfolgen, wenn der Leerwohnungsstand unter 1.5 % liegt. Damit verbunden ist die diesbezügliche Benachteiligung von Bewerberinnen und Bewerbern aus anderen Gemeinden, Kantonen oder dem Ausland. Die Initiative ist so zu verstehen, dass nur die Neuvermietung bestehender sowie neu geschaffener Wohnungen betroffen sein sollen (keine Rückwirkung).

Zur Begründung der Initiative wird im Wesentlichen auf die Wohnungsknappheit in Winterthur verwiesen, die seit Jahren zunehme. Bezahlbarer Wohnraum und freie Wohnungen seien Mangelware. Die Vergaberichtlinien für städtische und von der Stadt unterstützte gemeinnützige Wohnungen seien ein wichtiges Element zur Steuerung bei der Selektion von Wohnungsvergaben. Die Bevölkerung der Stadt Winterthur habe durch ihre Steuern massgeblich dazu beigetragen, dass zahlreiche städtische Wohnungen hätten entstehen können und sich verschiedene Wohnbaugenossenschaften hätten entwickeln dürfen. Es sei daher nur gerecht, dass die Wohnungen vor allem den Einwohnerinnen und Einwohnern zugutekämen.

Nach Art. 14 Abs. 1 GO entscheiden die Stimmberechtigten auf Verlangen an der Urne über Beschlüsse des Stadtparlaments (fakultatives Referendum). Das Stadtparlament ist nach Art. 17 Abs. 1 GO zuständig für den Erlass wichtiger Rechtssätze (Gemeindeerlasse). Aufgrund des Erfordernisses der genügenden Normstufe ist der Gegenstand der Initiative referendumsfähig.

## **2.2 Einheit der Materie**

Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt werden soll, damit die Stimmberechtigten nicht zugunsten oder zulasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen (vgl. BGE 129 I 366 E. 2.2. f.).

Die vorliegende Initiative weist die Form einer allgemeinen Anregung gemäss § 148 Abs. 1 GPR i.V.m. Art. 25 Abs.1 KV und § 120 Abs. 3 GPR auf. Mit den Begehren wird ein einheitliches Ziel bzw. eine einheitliche wohnpolitische Massnahme verfolgt, nämlich die Bevorzugung von Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Winterthur, welche die Mindestvoraussetzungen gemäss Initiativtext erfüllen, bei der Vergabe von verfügbarem städtischem und städtisch unterstütztem Wohnraum. Die Einheit der Materie ist somit gewahrt.

## **2.3 Kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht**

Unter dem Aspekt der Übereinstimmung mit dem übergeordnetem Recht ist zu prüfen, ob rechtliche Gründe vorliegen, die der Umsetzung der Initiative entgegenstehen.

Die Initiative bezweckt die Bevorzugung von Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Winterthur, welche die Mindestvoraussetzungen gemäss Initiativtext erfüllen, bei der Vergabe von verfügbarem städtischem und städtisch unterstütztem Wohnraum. Die Kehrseite dieses Vorrangs («Einheimischenbonus») ist die diesbezügliche Benachteiligung von Bewerberinnen und Bewerbern aus anderen Gemeinden, Kantonen oder dem Ausland. Tangiert sein könnten insbesondere die Rechtsgleichheit (Art. 8 der Bundesverfassung [BV, SR 101]) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 24 BV) sowie – aus Sicht der städtisch unterstützten Wohnbaugenossenschaften und Stiftungen – auch die Eigentumsfreiheit (Art. 26 BV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV).

Gemäss Art. 35 BV müssen die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen (Abs. 1); wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Abs. 2). Nach Art. 36 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage (Abs. 1), müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt (Abs. 2) und verhältnismässig sein (Abs. 3). Die Frage, ob und inwieweit die Grundrechtsbindung gemäss Art. 35 Abs. 2 BV nicht nur bei der unmittelbaren Erfül-

lung staatlicher Aufgaben, sondern auch beim privatwirtschaftlichen bzw. gewinnorientierten Handeln von Gemeinwesen oder öffentlich-rechtlichen Anstalten anwendbar ist, beantwortet die Rechtsprechung nicht einheitlich. Beim Entscheid über die Benützung öffentlicher Sachen oder des Verwaltungsvermögens ist das Gemeinwesen an die Grundrechte gebunden. Das gilt nicht gleichermassen für Finanzvermögen; so sind jedenfalls in diesem Bereich die Anforderungen an die Gleichbehandlung weniger streng (vgl. Urteile BGer 1C\_602/2018 vom 3. Juli 2019, E. 5.1. m.H., und 2C\_314/2013 vom 19. März 2014, E. 5.4. m.H., in: ZBI 2015 S. 149).<sup>1</sup>

Die Entschärfung der derzeit vorherrschenden Wohnungsknappheit kann ein öffentliches Interesse darstellen. Allerdings liegt es nicht im öffentlichen Interesse, für jeglichen Wohnraum zu jeder Zeit Massnahmen zu treffen. In diesem Sinne wäre ein kommunaler Vorranganspruch, der zeitlich unbegrenzt und allgemein für alle Wohnungen in der Stadt Winterthur gelten soll, kaum von einem öffentlichen Interesse gedeckt.<sup>2</sup> Die vorliegende kommunale Volksinitiative verlangt nun aber – im Vergleich etwa zur sog. «Heimatinitiative» auf kantonaler Ebene<sup>3</sup> – nicht die Einführung eines allgemein verbindlichen «Einheimischenbonus» für sämtlichen Wohnraum.

### 2.3.1 Städtische Wohnungen (Ziffern 1 und 3 der Initiative)

Die Initiative fordert zunächst die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, dass Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Winterthur bei Vermietungen vorrangig Anspruch auf Wohnraum in den stadt eigenen Liegenschaften haben, wobei sie gewisse Voraussetzungen erfüllen müssen. Dies soll aber nur dann gelten, wenn der Leerwohnungsstand unter 1.5 % liegt.

Die vorliegend postulierte Bevorzugung von «Winterthurerinnen und Winterthurern» adressiert die Stadt Winterthur nicht bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben.<sup>4</sup> Bei den stadt eigenen Wohnungen geht es um Objekte, mit welchen die Stadt Winterthur Mittel erwirtschaftet, indem sie diese Immobilien vermietet (Finanzvermögen<sup>5</sup>), nicht um solche, mit welchen sie ihre öffentlichen Aufgaben erfüllt (Verwaltungsvermögen). Die städtischen Wohnliegenschaften stellen somit privatrechtliche Eigentumsobjekte dar. Sinn und Zweck der Liegenschaften im Finanzvermögen ist die Erwirtschaftung einer Rendite (nicht das zur Verfügung stellen von günstigem Wohnraum; vgl. unten Ziffer 3.3). Die Stadt Winterthur ist bei ihrem privatwirtschaftlichen Handeln im Bereich des Finanzvermögens nicht gleichermassen an die Grundrechte gebunden (siehe oben Ziffer 2.3). Sie kann innerhalb der Schranken des Gesetzes grundsätzlich frei entscheiden, ob und mit wem sie welchen Vertrag eingeht.<sup>6</sup> Die privatrechtliche Vertragsfreiheit erlaubt ohne weiteres sachlich begründete Differenzierungen. Eine unterschiedliche Behandlung von Bewerberinnen und Bewerber aus anderen Gemeinden, Kantonen oder dem Ausland ist nicht per se rechtsungleich oder diskriminierend. Sie ist nach der Rechtsprechung und der einhelligen Lehre zulässig, soweit dafür sachliche Gründe (wie z.B. vorliegend die Anknüpfung an die Ortsansässigkeit) bestehen (vgl. BGE 129 I 392 E. 3.2.3. und 3.3. m.H.).<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Vgl. zum Ganzen RÜTSCHKE, Was sind öffentliche Aufgaben?, in: Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis, recht 2013, S. 153 ff.; ABEGG/FREI, Können sich öffentliche Unternehmen auf die Wirtschaftsfreiheit berufen?, in: Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis, recht 2017, S. 290 ff.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu: Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 14. Mai 2025 zur Anfrage «Einheimischenbonus: Wohnungen für Zürcherinnen und Zürcher» (KR-Nr. 57/2025).

<sup>3</sup> Die am 27. Januar 2026 eingereichte kantonale Volksinitiative «Recht auf Heimat – Wohnnige für eusi Lüüt (Heimatinitiative)» (vgl. [Initiativen Kanton Zürich](#); [Amtsblatt des Kantons Zürich](#); [Home - Heimatinitiative](#)).

<sup>4</sup> Anders z.B. die stadtzürcherische Initiative «SchweizerInnen zuerst!» vom 4. Dezember 1998, welche gemäss Bundesgericht das Gebot der Rechtsgleichheit und das Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung verletzte (vgl. BGE 129 I 392 E. 3.).

<sup>5</sup> Siehe auch die Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Zweck der Immobilien im Finanzhaushalt vom 6. Mai 2026 ([Parl-Nr. 2026.15](#)).

<sup>6</sup> Vgl. Art. 19 Abs. 1 des Obligationenrechts (OR). Gemäss Art. 19 Abs. 2 OR darf ein Vertrag zudem nicht gegen die öffentliche Ordnung, die guten Sitten und das Recht der Persönlichkeit verstossen. Zudem hat sich die Stadt an den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 2 des Zivilgesetzbuchs [ZGB]) zu halten.

<sup>7</sup> Selbst wenn die Stadt Winterthur bei ihrem privatwirtschaftlichen Handeln direkt an die Grundrechte gebunden wäre (dies ist im Bereich des Verwaltungsvermögens der Fall), so wäre ein gesetzlich geregelter «Einheimischenbonus», der in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgeht, grundsätzlich mit dem übergeordneten Recht vereinbar (vgl. Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 14. Mai 2025 zur Anfrage «Einheimischenbonus: Wohnungen für Zürcherinnen und Zürcher» [KR-Nr. 57/2025]).

Vor diesem Hintergrund erscheint der gemäss Initiative (Ziffer 1) gesetzlich zu normierende Vorranganspruch von Winterthurerinnen und Winterthurern rechtlich zulässig.

### **2.3.2 Städtisch unterstützte Wohnungen (Ziffern 2 und 3 der Initiative)**

Im Weiteren möchte die Initiative die Stadt Winterthur beauftragen, in Verträgen mit Wohnbaugenossenschaften und Stiftungen, die von städtischen Leistungen wie zum Beispiel Vorzugskonditionen beim Landerwerb, Darlehen oder Subventionen profitieren, künftig ebenfalls die Bedingungen gemäss Ziffer 1 der Initiative aufzunehmen, damit Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Winterthur vorrangig Anspruch auf vergünstigten Wohnraum haben. Auch dies soll nur dann gelten, wenn der Leerwohnungsstand unter 1.5 % liegt.

Angesichts der privatrechtlichen Vertragsfreiheit (vgl. die Ausführungen oben unter Ziffer 2.3.1) steht es der Stadt Winterthur aus rechtlicher Sicht grundsätzlich frei, die Gewährung von Unterstützung an Wohnbaugenossenschaften und Stiftungen an zusätzliche Bedingungen wie die Wohnsitzpflicht von Winterthurerinnen und Winterthurern bei der Wohnungsvergabe zu knüpfen. Eine solche städtische Vorgabe würde weder den gemeinnützigen Zweck noch die Eigentums- oder Wirtschaftsfreiheit der Wohnbaugenossenschaften und Stiftungen in unzulässiger Weise einschränken.<sup>8</sup> Es steht diesen frei, auf eine städtische Unterstützung zu verzichten. Im Übrigen gibt es staatliche bzw. staatlich unterstützte Institutionen, die bei der Vergabe von preisgünstigen (subventionierten) Wohnungen einen sachlich begründeten «Einheimischenbonus» vorsehen.<sup>9</sup>

Demzufolge scheint auch der Auftrag gemäss Ziffer 2 der Initiative nicht gegen übergeordnetes Recht zu verstossen.

### **2.3.3 Berichterstattung (Ziffer 4 der Initiative)**

Ziffer 4 der Initiative, wonach der Stadtrat die diesbezüglichen Änderungen im Mieterspiegel jährlich der zuständigen Kommission des Stadtparlaments vorzulegen habe, verstösst gegen keine gesetzlichen Bestimmungen, sofern und soweit dies datenschutzrechtlich konform in anonymisierter Form geschieht.

### **2.3.4 Ergebnis**

Die Bevorzugung von Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Winterthur bei einem Leerwohnungsstand von unter 1.5 %, welche die Mindestvoraussetzungen gemäss Initiativtext erfüllen, bei der Vergabe von städtischem und städtisch unterstütztem Wohnraum stellt keinen Verstoß gegen bundesrechtliche Bestimmungen dar.

Eine Unvereinbarkeit mit anderen Vorschriften des übergeordneten Rechts ist nicht ersichtlich. Insgesamt kann nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» unter dem Titel «Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht» von der Zulässigkeit der Volksinitiative ausgegangen werden.

## **2.4 Durchführbarkeit**

Eine Initiative ist offensichtlich undurchführbar, wenn sie sich aus tatsächlichen Gründen nicht verwirklichen lässt. Für eine Ungültigerklärung einer Volksinitiative muss eine offensichtliche Undurchführbarkeit vorliegen. Grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung reichen also nicht, sondern es muss ein objektiv unüberwindbares Hindernis vorliegen (vgl. SCHUHMACHER, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007, Art. 28 KV N. 27).

<sup>8</sup> Wenn denn überhaupt von einer direkten Grundrechtsbindung der Stadt Winterthur ausgegangen würde.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. die Praxis der Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich (SAW). Auf diese Praxis verweist auch die Begründung des Postulats [GR Nr. 2024/159](#). Dieses Postulat wurde mit Beschluss des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 22. Januar 2025 dem Stadtrat Zürich zur Prüfung innert 24 Monaten überwiesen.

Es sind keine konkreten Anhaltspunkte ersichtlich, die gegen die Realisierbarkeit der Initiative sprechen würden. Da der Inhalt nicht offensichtlich und völlig zweifelsfrei unerfüllbar ist, kann die Volksinitiative als durchführbar angesehen werden

## **2.5 Fazit zur Gültigkeit der Volksinitiative**

Gemäss den vorstehenden Ausführungen erfüllt die Volksinitiative die notwendigen Voraussetzungen für die Gültigkeit. Sie ist demzufolge als gültig zu erklären.

## **3. Antrag auf Ablehnung der Volksinitiative**

Wird eine Initiative als rechtlich gültig beurteilt, ist in einem zweiten Schritt zum materiellen Inhalt des Begehrens Stellung zu nehmen. Folgende Kernargumente sprechen für die Ablehnung der Initiative:

### **3.1 Keine taugliche Massnahme zur Linderung der Wohnungsnot**

Die mit der Initiative verfolgte Bevorzugung von Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Winterthur bei der Vergabe von städtischem und städtisch unterstütztem Wohnraum ist kein geeignetes bzw. wirksames – und damit auch kein verhältnismässiges – Mittel zur Linderung der Wohnungsnot.

Mit der Einführung eines «Einheimischenbonus» würde keine einzige neue Wohnung geschaffen, sondern es würden nur die vorhandenen und künftigen städtischen bzw. städtisch unterstützten Wohnungen anders verteilt. Die Massnahme würde nichts an den Ursachen des angespannten Wohnungsmarkts (knappes Bauland, zu wenige Neubauten, tiefer Leerstand, hohe Nachfrage, steigende Preise etc.) ändern. Die bestehenden Probleme würden weder reduziert noch behoben, sondern lediglich räumlich verlagert. Im Übrigen machen die städtischen Wohnungen nur einen sehr geringen Anteil am gesamten Wohnungsbestand in der Stadt Winterthur aus.<sup>10</sup> Die Anzahl allenfalls von der Initiative betroffener Wohneinheiten von Wohnbaugenossenschaften und Stiftungen ist ebenfalls überschaubar (vgl. unten Ziffer 3.4).

Der Wohnungsmarkt steht heute auch in der Stadt Winterthur vor grossen Herausforderungen. Er ist durch einen zunehmenden strukturellen Wohnungsmangel geprägt, da die Bautätigkeit in vielen Regionen nicht mit dem Bedarf Schritt hält und gleichzeitig die Nachfrage nach Wohnraum hoch bleibt. Zudem steigen die Kauf- und Mietpreise. Gleichzeitig machen steigende Bau- und Finanzierungskosten sowie komplexe planungs- und baurechtliche Rahmenbedingungen die Umsetzung von Bauvorhaben zunehmend anspruchsvoll.

Der Stadtrat hat auf den angespannten Winterthurer Wohnungsmarkt reagiert und im März 2026 (Beschluss-Nr. 2026/306 vom 11. März 2026) eine neue Wohnstrategie verabschiedet. Die städtische Wohnstrategie 2026 soll mehr Wohnraum schaffen, gemeinnützigen Wohnraum stärken und der Stadt und den Akteurinnen und Akteuren des Wohnungsmarkts als Orientierung dienen. Die neue Wohnstrategie enthält vier Handlungsfelder. Innerhalb dieser Felder setzt der Stadtrat Prioritäten fest und schafft den Rahmen für tatsächlich wirksame Massnahmen.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Die Stadt verfügt über 628 Wohneinheiten. Der aktuelle Wohnungsbestand auf dem Stadtgebiet beläuft sich auf 58'797 Wohnungen (Stand per 31. Dezember 2025): vgl. [Wohnmonitor — Stadt Winterthur](#).

<sup>11</sup> Vgl. [Wohnpolitik in Winterthur: Der Stadtrat setzt klare strategische Leitplanken — Stadt Winterthur](#)

### **3.2 Kein hinreichender sachlicher Grund für eine Differenzierung**

Die Volksinitiative wird mit der Wohnungsknappheit begründet. Sie ist aber so zu verstehen, dass es ihr nicht (nur) um die Bekämpfung der Wohnungsnot geht, sondern um die Förderung der lokalen Bevölkerung in gemeindebeeinflussten Wohnungen und um die Beschränkung der Zuwanderung von Personen aus anderen Gemeinden, Kantonen oder dem Ausland. Dadurch besteht die Gefahr der politischen Instrumentalisierung statt einer sachlichen Wohnpolitik, wie sie der Stadtrat mit der Wohnstrategie 2026 verfolgt.

Sinngemäss führen die Initiantinnen und Initianten für die Bevorzugung fiskalische Interessen an und dazu aus, Wohnungen, die mit städtischen Steuergeldern finanziert worden seien oder würden, sollten primär den Winterthurerinnen und Winterthurern zugutekommen. Die Annahme, dass die betreffenden Wohnungen mit Steuergeldern der «Einheimischen» finanziert worden seien, trifft nun aber nicht zu. Einerseits werden sowohl städtische Wohnungen als auch gemeinnützige Wohnungen, bei einer umfassenden Betrachtung, nicht von den Steuerzahlenden mitfinanziert, sondern von der Mieterschaft (mit den monatlichen Mietzinszahlungen) bzw. den Mitgliedern einer Wohnbaugenossenschaft. Andererseits erschliesst sich der Zusammenhang zwischen dem zivilrechtlichen Wohnsitz und den geleisteten Steuerzahlungen nicht. Es fehlt an der Kausalität zwischen dem in der Initiative bezeichneten zivilrechtlichen (nicht etwa steuerrechtlichen) Wohnsitz und dem Beitrag der Winterthurerinnen und Winterthurer an das Steuersubstrat der Stadt. Aber selbst wenn an den steuerrechtlichen Wohnsitz angeknüpft würde, bestünde keine Gewähr, dass die Betroffenen tatsächlich zum Steuersubstrat beigetragen hätten. Damit fehlt ein hinreichender sachlicher Grund, der eine Ungleichbehandlung begründen würde.

### **3.3 Städtische Wohnungen im Finanzvermögen dienen der Erwirtschaftung einer Rendite**

In der Begründung der Initiative wird unter anderem darauf hingewiesen, dass bezahlbarer Wohnraum und freie Wohnungen in Winterthur Mangelware seien und die Bevölkerung der Stadt Winterthur durch ihre Steuern massgeblich dazu beigetragen habe, dass zahlreiche städtische Wohnungen hätten entstehen können. Daraus könnte der Schluss gezogen werden, dass städtische Wohnungen preisgünstig bzw. staatlich subventioniert seien und daher Einheimische bevorzugt werden sollten. Dies trifft aber nicht zu. Die städtischen Wohnungen befinden sich im Finanzvermögen. Sie werden nicht von den Steuerzahlenden finanziert. Die Durchschnittsmieten für städtische Wohnungen liegen im 50 %-Quantil. Das bedeutet, dass jeweils die Hälfte der angebotenen Wohnungen günstiger beziehungsweise teurer ist als dieser Wert. Anders als bei den Wohnungen der Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich (SAW) oder dem Neuerlass einer Verordnung über die Umsetzung von § 49b des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1)<sup>12</sup> geht es vorliegend somit nicht um preisgünstige Wohnungen.

Die Stadt Winterthur als Eigentümerin möchte ihre Liegenschaften im Rahmen ihrer Immobilienbewirtschaftung zweckmässig nutzen. Die Bewirtschaftung konzentriert sich auf wirtschaftliche Kriterien und insbesondere auf die Ertragsoptimierung. Dabei werden angemessene Erträge und eine nachhaltige Wertentwicklung angestrebt. Sinn und Zweck der Liegenschaften im Finanzvermögen ist nicht das zur Verfügung stellen von günstigem Wohnraum. Die Liegenschaften sind vielmehr zu Anlagezwecken zu halten und erwirtschaften eine Rendite (vgl. oben Ziffer 2.3.1). Die Bevorzugung einer Bevölkerungskategorie bei der Vergabe von städtischen Wohnungen entspricht nicht diesem Zweck.

---

<sup>12</sup> [Neuerlass Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz \(UMV § 49b PBG\) — Stadt Winterthur](#)

Die Vergabep Praxis der Stadt Winterthur ist durch die Berücksichtigung weicher Kriterien geprägt. Die städtischen Richtlinien kennen bereits sinnvolle Kriterien zur Vergabe von Wohnungen, z.B. die gute soziale Durchmischung der Mieterschaft.<sup>13</sup> Eine strikte Vorgabe zwingender Kriterien ist weder nötig noch verhältnismässig.

### **3.4 Zweck der städtisch unterstützten Wohnungen**

Wohnungen von Genossenschaften sind nicht per se subventioniert und nicht steuerfinanziert. Genossenschaften sind durch ihre Mitglieder (mit)finanziert. Sie verfolgen den Zweck, in gemeinsamer Selbsthilfe und Mitverantwortung ihren Mitgliedern gemeinnützigen Wohnraum zu verschaffen und zu erhalten. Genossenschaften und andere gemeinnützige Organisationen können zinslose städtische Darlehen beziehen<sup>14</sup> oder im Baurecht – gegen Leistung eines Baurechtszinses – auf städtischem Boden bauen. Dafür müssen sie gewisse Vorgaben erfüllen. Strenge städtische Vorgaben können dazu führen, dass Genossenschaften ihre Statuten anpassen müssten und kein Interesse mehr an einer städtischen Unterstützung haben.

Gemeinnützige Wohnbauträger sprechen eine breite Bevölkerungsschicht an. Sie leisten einen Beitrag zur sozialen Durchmischung und sind wichtige Kooperationspartner der Stadt Winterthur, um die wohnpolitischen Ziele zu erfüllen. Wesentlich für die Aufnahme in eine Wohnbaugenossenschaft bzw. die Wohnungsvergabe ist in der Regel ein angemessenes Verhältnis zwischen Wohnungsgrösse und Zahl der Bewohnenden.<sup>15</sup> Dabei sollen nicht Einheimische bevorzugt werden, sondern bestehende Mitglieder sowie Menschen, die Bedarf nach gemeinnützigem Wohnraum haben.

Die Anzahl allenfalls von der Initiative betroffener Wohneinheiten von Wohnbaugenossenschaften und Stiftungen ist überschaubar. Sie lässt sich derzeit mangels konkreter Definition des Begriffs «städtische Unterstützung» aber nicht präzise bestimmen. Städtisch unterstützte Wohnbaugenossenschaften und Stiftungen haben bereits heute die Möglichkeit, Winterthurerinnen und Winterthurer bei einer Vermietung zu bevorzugen. Eine strikte Vorgabe zwingender Kriterien ist weder nötig noch verhältnismässig.

Schliesslich mag das Abstellen auf die Ortsansässigkeit an sich ein legitimes Kriterium für die Vergabe von gemeinnützigem Wohnraum sein. Es widerspricht aber den sozialen Prinzipien der Wohnbaugenossenschaften und Stiftungen sowie den gesellschaftspolitischen Gegebenheiten (vgl. unten Ziffer 3.5).

### **3.5 Winterthur als offene Zentrumsgemeinde<sup>16</sup>**

Winterthur – die sechstgrösste Stadt der Schweiz – ist eine vielseitige und lebendige Stadt, in der gewohnt, gearbeitet und gelebt wird. Mit ihrer wachsenden Grösse und ihrer Rolle als Zentrum mit überregionaler Bedeutung übernimmt die Stadt Winterthur eine besondere Verantwortung im gesellschaftlichen Gefüge. Als kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Bezugspunkt wirkt die Stadt über ihre Grenzen hinaus, getragen von der lokalen Bevölkerung ebenso wie von den Menschen, die hier arbeiten, mitgestalten oder zu Besuch sind. Die Stadt Winterthur lebt mitunter von der Diversität und dem Zuzug von Menschen aus anderen Gemeinden, Kantonen oder dem Aus-

---

<sup>13</sup> Gemäss Wohnstrategie 2026 ist eine Strategie für die Ausrichtung des städtischen Wohnportfolios (inkl. Richtlinien für die Vermietung städtischer Wohnungen) zu erarbeiten (Massnahme 10): vgl. [Wohnstrategie Bericht \(März 2026\) \(1\).pdf](#)

<sup>14</sup> Diese beruhen auf einer gesetzlichen Grundlage: [SRS 6.5-1 - Verordnung über die Vergabe von Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums in der Stadt Winterthur - Stadt Winterthur - Erlass-Sammlung](#)

<sup>15</sup> Vgl. z.B. Art. 6 der Statuten sowie die Vermietungsrichtlinien der Heimstätten-Genossenschaft Winterthur ([132\\_hgw-sta-tuten\\_2021.pdf](#); [110\\_hgw\\_vermietungsrichtlinien\\_2021.pdf](#)).

<sup>16</sup> Siehe auch Antrag und Bericht zur Motion betreffend Berücksichtigung des Wohnsitzes bei Eintrittspreisen für Sport & Kultur vom 2. Juli 2025 ([Parl-Nr. 2025.29](#)).

land. Sie versteht sich nicht als abgeschlossene Gemeinschaft mit privilegiertem Zugang zu öffentlichen Einrichtungen oder städtisch finanziertem Wohnraum, sondern als offenes urbanes Zentrum mit weiter Ausstrahlung.

Wohnen ist ein Grundbedürfnis. Geeignete Wohnverhältnisse sind eine Grundvoraussetzung für die gesellschaftliche Integration der Menschen, sei es in den Arbeitsmarkt oder im Quartier.<sup>17</sup> Die städtischen und städtisch unterstützten Wohnungen richten sich bewusst nicht nur an die hiesige Wohnbevölkerung, sondern an alle, die hier wohnen und leben möchten, unabhängig vom bisherigen Wohnort oder von der Nationalität. Eine Vergabe von Wohnraum, die Auswärtige benachteiligt, würde unnötige Hürden schaffen und dem integrativen Anspruch der Stadt Winterthur zuwiderlaufen. Eine Bevorzugung nach Wohnort würde die positive Ausstrahlung der Stadt mindern und die Attraktivität von Winterthur als Lebensstandort untergraben. Mit der wachsenden Zentrumsfunktion steigen auch die Erwartungen an Winterthur, eine offene und integrative Stadt zu sein. Dieser Anspruch prägt die städtische Vorstellung von Urbanität: Im Zentrum stehen Offenheit, Austausch und Teilhabe, nicht Exklusivität. Auch die städtische Wohnstrategie 2026 Wohnpolitik folgt diesem Selbstverständnis.<sup>18</sup> Damit wird auch die Anziehungskraft von Winterthur als lebenswerte und wirtschaftlich prosperierende Stadt gefestigt.

Die mit der Initiative geforderte Bevorzugung von Einheimischen widerspricht dem Zeitgeist und der gesellschaftlichen Realität von heute. Gerade auch die Mobilität ist heutzutage sehr wichtig. Ein Wohnungswechsel aus beruflichen oder familiären Gründen muss – über Gemeindegrenzen hinweg – möglichst rasch und unkompliziert möglich sein. Ein «Einheimischenbonus» würde auch die Mobilität zwischen den Gemeinden erschweren. Dadurch könnten plötzlich Nachwuchs und Fachkräfte fehlen. Unternehmen hätten es schwerer, Fachkräfte anzuziehen, wenn diese keinen Wohnraum in der Stadt finden. Dies wiederum könnte die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt Winterthur hemmen.

Es gibt – nebst einem bereits bestehenden Wohnsitz – die unterschiedlichsten Gründe, weshalb Menschen eine Wohnung in Winterthur suchen, obschon sie weder seit drei Jahren ununterbrochen hier leben noch einst zehn Jahre hier einen zivilrechtlichen Wohnsitz hatten.<sup>19</sup> Der Vorranganspruch kann die Benachteiligung bestimmter Lebensmodelle mit sich bringen. Rückkehrer oder Menschen mit unterbrochener Wohnbiografie wären benachteiligt. So würde beispielsweise die Rückkehr für Personen, die neun Jahre in Winterthur gelebt haben und die Stadt aufgrund einer Leerkündigung oder gestiegenen Mietzinsen verlassen mussten, unnötig erschwert – obwohl sie weiterhin eine Arbeitsstelle in Winterthur haben. Eine strikte Regelung, wie sie mit der Initiative verlangt wird, ist mit diesen Lebensrealitäten nicht vereinbar.

Zudem gibt es gute Gründe, die im Interesse der Stadt Winterthur liegen, weshalb eine Person, die bisher nicht in Winterthur gewohnt hat, eine städtische oder eine städtisch unterstützte Wohnung in Winterthur erhalten soll. Dabei kann es sich um Personen handeln, die ein Studium an der ZHAW aufnehmen oder eine Arbeitsstelle bei einem Unternehmen antreten, das für die Stadt wichtig ist und auf gute Arbeits- und Fachkräfte angewiesen ist.<sup>20</sup>

Schliesslich kann die Einführung eines «Einheimischenbonus» groteske Auswirkungen haben, wenn z.B. die Gründung einer Wohngemeinschaft bestehend aus Personen, die das Wohnsitzerfordernis gemäss Initiative erfüllen und Personen, die noch keine drei Jahre ununterbrochen in Winterthur wohnen, erschwert oder verunmöglicht würde.

---

<sup>17</sup> Wohnstrategie, Kurzversion, Amt für Stadtentwicklung, März 2026, S. 1.

<sup>18</sup> [Städtische Wohnpolitik – Stadt Winterthur](#)

<sup>19</sup> Unter anderem ein Wechsel des Arbeitsorts oder Veränderungen im familiären oder sozialen Umfeld.

<sup>20</sup> Beispielsweise im Dienstleistungsbereich, der Privatwirtschaft (z.B. Ingenieurinnen und Ingenieure bei den ansässigen Industrieunternehmen) oder im Gesundheitswesen (Kantonsspital [KSW], Integrierte Psychiatrie Winterthur [ipw] etc.).

### **3.6 Hoher Verwaltungsaufwand für die Umsetzung**

Mit der Einführung eines Vorranganspruchs, wie ihn die Initiative fordert, wären ein erheblicher bürokratischer Aufwand sowie zusätzliche administrative Kosten verbunden. Für die Umsetzung wären klare Definitionen (z.B. des Begriffs «städtische Unterstützung»: welche Wohnungen sind überhaupt betroffen?), umfangreiche Überprüfungen (z.B. bezüglich Wohnsitzdauer) sowie zielgerichtete Kontrollen erforderlich, nicht zuletzt, um einen Missbrauch und eine Umgehung der Vorschriften zu verhindern.

### **3.7 Fazit zur inhaltlichen Beurteilung der Volksinitiative**

Aus den oben dargelegten Gründen wird der Inhalt der Initiative nicht unterstützt. Die inhaltliche Beurteilung der Initiative zeigt, dass eine Bevorzugung von Einheimischen im Vergleich zu Auswärtigen bei der Wohnungsvergabe weder politisch sinnvoll noch administrativ verhältnismässig wäre. Eine solche Differenzierung widerspräche denn auch der offenen Haltung der Stadt Winterthur. Eine Willkommenskultur zeichnet sich dadurch aus, dass Auswärtige nicht benachteiligt, sondern eingeladen werden, nicht nur in Winterthur zu arbeiten und am städtischen Leben teilzunehmen, sondern auch hier zu wohnen. Schliesslich ist diese Willkommenskultur auch entscheidend für die wirtschaftliche Prosperität der Stadt Winterthur.

Die Initiative wird daher ohne Gegenvorschlag abgelehnt.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon