

Antrag des Regierungsrates vom 23. Oktober 2024

5987

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«Bezahlbare Wohnungen schützen. Leerkündigungen
stoppen (Wohnschutz-Initiative)»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 23. Oktober 2024,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Bezahlbare Wohnungen schützen. Leerkündigungen stoppen (Wohnschutz-Initiative)» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Kantonale Volksinitiative «Bezahlbare Wohnungen schützen. Leerkündigungen stoppen (Wohnschutz-Initiative)»

Das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 (LS 841) wird wie folgt geändert:

Titel vor § 14:

V. Wohnbauförderung und Wohnschutzmassnahmen der Gemeinden

Kommunale
Wohnschutz-
massnahmen
a. im
Allgemeinen

§ 14 a. ¹ Zum Erhalt und zur Sicherung von Mietwohnungen, die für breite Bevölkerungskreise finanziell tragbar sind, können die Gemeinden selbstständig Vorschriften zum Wohnschutz erlassen, insbesondere

- a. eine Bewilligungspflicht für Abbrüche, Umbauten und Renovationen sowie Zweckänderungen,
- b. Beschränkungen für die Umwandlung von Mietwohnungen in Stockwerkeigentum.

² Die Bewilligung kann mit Auflagen zur Begrenzung der Mietzinse verbunden werden. Die Auflagen sind zeitlich zu beschränken.

³ Die Anwendung der Vorschriften und Auflagen zum Wohnschutz ist an das Vorliegen eines Wohnungsmangels auf dem Gemeindegebiet (Leerwohnungsbestand von weniger als 1,5%) zu knüpfen.

⁴ Die Gemeinden regeln die Wohnschutzmassnahmen in einem Gemeindeerlass. Die Wohnschutzmassnahmen gelten nicht für Wohnbauträger, die der Gemeinnützigkeit und dem Prinzip kostendeckender Mieten ohne Gewinnabsichten verpflichtet sind.

b. Verfahren

§ 14 b. ¹ Bei Bauvorhaben in Gemeinden, die Massnahmen zum Wohnschutz erlassen haben, wird die Anwendbarkeit der Vorschriften zum Wohnschutz öffentlich bekannt gemacht.

² Bei der Umwandlung in Stockwerkeigentum stellt das Grundbuchamt der Bewilligungsbehörde die Grundbuchanmeldung und den Rechtsgrundausweis zu. Es sistiert das Eintragungsverfahren bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheides.

³ Die Auflagen zur Begrenzung der Mietzinse sind im Grundbuch als Anmerkung gemäss Art. 962 ZGB einzutragen.

c. Rechtsschutz

§ 14 c. ¹ Die Anordnungen betreffend Wohnschutz werden zusammen mit der Baubewilligung eröffnet. Rekursinstanz ist das Baurekursgericht. Die Rechtsmittelinstanzen überprüfen die Angemessenheit der Auflagen zur Begrenzung der Mietpreise.

² Zum Rekurs und zur Beschwerde berechtigt ist, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat, insbesondere

- a. Mieterinnen und Mieter, deren Mietobjekt Gegenstand des Entscheides ist,
- b. gesamtkantonal tätige Verbände, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Mieterschutz widmen.

³ Die Berechtigung zum Rekurs und zur Beschwerde ist vom Fortbestand des Mietverhältnisses unabhängig.

§ 14 a wird zu § 14 d.

§ 15. Mit Busse bis zu 50 000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich

lit. a–c unverändert.

d. gegen Auflagen zur Begrenzung der Mietzinse verstösst.

² Bei Verstössen gemäss lit. d kann bei Gewinnsucht auf Busse in unbeschränkter Höhe erkannt werden.

³ Bei Verstössen gegen Vorschriften zum Wohnschutz ist der rechtmässige Zustand im Sinne von § 341 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 wieder herzustellen.

Wird sowohl die Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» als auch die Volksinitiative «Bezahlbare Wohnungen schützen. Leerkündigungen stoppen (Wohnschutz-Initiative)» angenommen, lauten die Änderungen des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 wie folgt:

Titel vor § 14:

V. Wohnbauförderung und Wohnschutzmassnahmen der Gemeinden

§ 14 g. ¹ Zum Erhalt und zur Sicherung von Mietwohnungen, die für breite Bevölkerungskreise finanziell tragbar sind, können die Gemeinden selbstständig Vorschriften zum Wohnschutz erlassen, insbesondere

Kommunale
Wohnschutz-
massnahmen
a. im
Allgemeinen

a. eine Bewilligungspflicht für Abbrüche, Umbauten und Renovationen sowie Zweckänderungen,

b. Beschränkungen für die Umwandlung von Mietwohnungen in Stockwerkeigentum.

² Die Bewilligung kann mit Auflagen zur Begrenzung der Mietzinse verbunden werden. Die Auflagen sind zeitlich zu beschränken.

³ Die Anwendung der Vorschriften und Auflagen zum Wohnschutz ist an das Vorliegen eines Wohnungsmangels auf dem Gemeindegebiet (Leerwohnungsbestand von weniger als 1,5%) zu knüpfen.

⁴ Die Gemeinden regeln die Wohnschutzmassnahmen in einem Gemeindeerlass. Die Wohnschutzmassnahmen gelten nicht für Wohnbauträger, die der Gemeinnützigkeit und dem Prinzip kostendeckender Mieten ohne Gewinnabsichten verpflichtet sind.

§ 14 h. ¹ Bei Bauvorhaben in Gemeinden, die Massnahmen zum Wohnschutz erlassen haben, wird die Anwendbarkeit der Vorschriften zum Wohnschutz öffentlich bekannt gemacht.

b. Verfahren

² Bei der Umwandlung in Stockwerkeigentum stellt das Grundbuchamt der Bewilligungsbehörde die Grundbuchanmeldung und den Rechtsgrundausweis zu. Es sistiert das Eintragungsverfahren bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheides.

³ Die Auflagen zur Begrenzung der Mietzinse sind im Grundbuch als Anmerkung gemäss Art. 962 ZGB einzutragen.

c. Rechtsschutz

§ 14 i. ¹ Die Anordnungen betreffend Wohnschutz werden zusammen mit der Baubewilligung eröffnet. Rekursinstanz ist das Baurekursgericht. Die Rechtsmittelinstanzen überprüfen die Angemessenheit der Auflagen zur Begrenzung der Mietpreise.

² Zum Rekurs und zur Beschwerde berechtigt ist, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung oder Änderung hat, insbesondere

- a. Mieterinnen und Mieter, deren Mietobjekt Gegenstand des Entscheides ist,
- b. gesamtkantonal tätige Verbände, die sich seit wenigstens zehn Jahren im Kanton statutengemäss dem Mieterschutz widmen.

³ Die Berechtigung zum Rekurs und zur Beschwerde ist vom Fortbestand des Mietverhältnisses unabhängig.

§ 15. Mit Busse bis zu 50 000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich

lit. a–c unverändert.

- d. gegen Auflagen zur Begrenzung der Mietzinse verstösst.

² Bei Verstössen gemäss lit. d kann bei Gewinnsucht auf Busse in unbeschränkter Höhe erkannt werden.

³ Bei Verstössen gegen Vorschriften zum Wohnschutz ist der rechtmässige Zustand im Sinne von § 341 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 wieder herzustellen.

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

Unter Mieterinnen und Mietern geht die Angst um: Die Angst, dass auch ihr Haus in den Strudel von Verkauf, Luxussanierung und Ersatzneubau gerät. Mieterinnen und Mieter werden aus ihren Wohnungen und ihren Quartieren vertrieben, weil höhere Renditen locken. So wird bauliche Erneuerung zum Schreckgespenst. Das wollen wir stoppen.

Deshalb will die Zürcher Wohnschutz-Initiative Städten und Gemeinden ein Instrument in die Hand geben, um bezahlbaren Wohnraum zu schützen.

Bericht

1. Formelles

Am 2. Februar 2024 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 18. August 2023 (ABI 2023-08-18) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Bezahlbare Wohnungen schützen. Leerkündigungen stoppen (Wohnschutz-Initiative)» eingereicht. Mit Verfügung vom 20. Februar 2024 (ABI 2024-02-23) stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Im Zuge der Prüfung der Volksinitiative stellte die Volkswirtschaftsdirektion fest, dass der Gesetzestext des Initiativkomitees Ergänzungen des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vorsieht, die sich teilweise mit dem Gesetzestext der Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» (ABI 2023-03-24) überschneiden. Auf Anfrage der Volkswirtschaftsdirektion stimmten 11 der 14 Mitglieder des Initiativkomitees mit Eingabe vom 5. September 2024 der rechtsetzungstechnischen Bereinigung des Initiativtexts gemäss § 129 des Gesetzes über die politischen Rechte (LS 161) zu. Der Regierungsrat hat am 18. September 2024 die Bereinigung des Initiativtexts beschlossen (RRB Nr. 965/2024).

2. Gültigkeit der Volksinitiative

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

2.1 Einheit der Materie

Mit Bezug auf das Erfordernis der Einheit der Materie setzt das Bundesgericht voraus, dass die Vorschriften der Volksinitiative in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und das gleiche Ziel verfolgen, das eine enge sachliche Verbindung zwischen ihnen schafft (BGE 129 I 366 S. 371 ff.). Vorausgesetzt ist damit, dass die Bestimmungen mit dem Hauptanliegen sachlich zusammenhängen, sodass der verfassungsmässige Anspruch der Stimmberechtigten auf unverfälschte Stimmm

abgabe erfüllt ist (Christian Schuhmacher, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 28 N. 13, mit Hinweisen). Die Volksinitiative verlangt eine Änderung des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (WBF, LS 841). Die Gemeinden sollen mit der Volksinitiative zum Schutz und Erhalt von Wohnraum ermächtigt werden, eine Bewilligungspflicht für Abbrüche, Umbauten, Renovationen und Zweckänderungen sowie Beschränkungen für die Umwandlung von Mietwohnungen in Stockwerkeigentum einführen zu können. Die Bewilligung kann mit Auflagen zur Begrenzung der Mietzinse verbunden werden, wobei diese zeitlich zu beschränken sind. Die Anwendung der Vorschriften und Auflagen zum Wohnschutz setzt das Vorliegen eines Leerwohnungsbestands auf dem Gemeindegebiet von weniger als 1,5% voraus. Generell ausgenommen von diesen Bestimmungen sind Wohnbauträger, die der Gemeinnützigkeit und dem Prinzip kostendeckender Mieten ohne Gewinnabsichten verpflichtet sind. Weiter enthält die Volksinitiative Vorschriften zum Verfahren und zum Rechtsschutz sowie eine Strafbestimmung. Die Volksinitiative regelt damit eine einzige in sich abgeschlossene Sachfrage, womit der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt ist.

2.2 Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

Ferner ist zu prüfen, ob die mit der Initiative verlangte Änderung des WBF gegen übergeordnetes Recht, u.a. gegen den Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts im Sinne von Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) verstösst. Diesem Grundsatz entsprechend ist eine kantonale Rechtsetzung in Sachgebieten ausgeschlossen, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend regelt. Damit wäre eine kantonale Regelung, die direkt in die Verträge zwischen Mieterinnen bzw. Mietern und Vermieterinnen bzw. Vermietern eingreift, unzulässig, weil das Bundesrecht das Mietrecht umfassend regelt (BGE 146 I 70 E. 5.2.1). Hingegen kann gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein kantonales Gesetz in einem bestimmten Bereich Bestand haben, auch wenn die bundesrechtliche Regelung in diesem Bereich umfassend ist, und zwar dann, wenn das kantonale Recht ein anderes Ziel verfolgt als das Bundesrecht (BGE 146 I 70 E. 5.2.1 mit Hinweis auf BGE 143 I 109 E. 4.2.2. S. 113 f.). So bleibt es gemäss Bundesgericht den Kantonen unbenommen, verhältnismässige Massnahmen zur Bekämpfung der Mietwohnungsknappheit zu treffen, indem sie beispielsweise, wie mit der vorliegenden Volksinitiative gefordert, den Umbau und Abbruch von Wohnhäusern einer Bewilligungspflicht unterstellen bzw. die Bewilligung an die Bedingung knüpfen, während

einer bestimmten Zeit die Höhe der Mieten zu kontrollieren und damit Mieterhöhungen zu verhindern, die dem Ziel der kantonalen Regelung widersprechen (BGE 146 I 70 E 5.2.2). Nach Auffassung des Bundesgerichts ändert der Umstand an der Zulässigkeit derartiger kantonalen Bestimmungen nichts, dass die entsprechenden Massnahmen zur Bekämpfung der Mietknappheit indirekt das Verhältnis zwischen Vermieterinnen bzw. Vermietern und Mieterinnen bzw. Mietern beeinflussen können, indem sie höhere Mieten für die von den Massnahmen betroffenen Wohnungen verhindern. Kantonale bzw. kommunale Massnahmen, die dazu dienen, das Wohnraumangebot zu erhalten bzw. zu vergrössern, haben eine andere Stossrichtung als die bundesrechtlichen Bestimmungen zur Bekämpfung missbräuchlicher Mietzinse. So sollen die Art. 269 ff. des Obligationenrechts (SR 220) im Sinne eines individuellen Mieterinnen- und Mieterschutzes verhindern, dass die Vermieterinnen und Vermieter aus der Mietsache zum Nachteil von Mieterinnen und Mietern eine übermässige Rendite erzielen. Diese Bestimmungen zielen jedoch nicht darauf ab, den Vermieterinnen und Vermietern eine Rendite von einer bestimmten Höhe oder gar eine maximal zulässige Rendite zu garantieren. Das Bedürfnis der Bevölkerung an einem genügenden Angebot von Mietwohnungen in einem bestimmten Preissegment zu befriedigen, widerspricht weder Sinn und Geist des Bundesrechts noch beeinträchtigt oder vereitelt es die Durchsetzung desselben (BGE 146 I 70 E. 5.2.3). Vor diesem Hintergrund steht die Volksinitiative dem Vorrang des Bundesrechts im Sinne von Art. 49 Abs. 1 BV nicht entgegen.

Die mit der Volksinitiative angestrebten Regelungen greifen in die Wirtschaftsfreiheit und in die Eigentumsgarantie und damit in verfassungsmässige Grundrechte der Vermieterinnen und Vermieter ein. Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, wobei für schwerwiegende Einschränkungen eine Regelung in einem formellen Gesetz erforderlich ist. Zudem müssen solche Eingriffe durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein und dürfen den Kerngehalt der Grundrechte nicht verletzen (Art. 36 BV).

Den Gemeinden in ihren Erlassen zu ermöglichen, eine Bewilligungspflicht für Abbrüche, Umbauten, Renovationen und Zweckänderungen einzuführen sowie Beschränkungen für die Umwandlung von Mietwohnungen in Stockwerkeigentum vorzusehen, stellt zumindest indirekt einen schwerwiegenden Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie von Vermieterinnen und Vermietern dar. Dies gilt auch für die Möglichkeit, eine Bewilligung mit einer zeitlichen Beschränkung der Mietzinse zu verbinden. Mit der vorgeschlagenen Änderung des WBFG wird das Erfordernis der formell-gesetzlichen Grundlage für schwerwiegende Eingriffe in die Grundrechte erfüllt. Auch besteht

an Massnahmen, die darauf abzielen, das Bedürfnis der Bevölkerung an einem genügenden Angebot von preisgünstigen Mietwohnungen zu befriedigen, wie das Bundesgericht verschiedentlich festgestellt hat, ein starkes öffentliches Interesse (BGE 146 I 70 E. 5.3).

Eingriffe in die Grundrechte sind verhältnismässig, wenn sie geeignet und erforderlich sind, um den im öffentlichen Interesse liegenden Zweck zu erreichen, und zudem in der Beziehung zwischen Ziel und Wirkung in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Gemäss Lehre und Rechtsprechung des Bundesgerichts wird das Kriterium der Geeignetheit der Massnahmen schon dann angenommen, wenn der im öffentlichen Interesse verfolgte Zweck – vorliegend ein genügendes Angebot an Mietwohnungen zu günstigen Mietzinsen – zumindest teilweise erreicht werden kann (Phil Baumann, *Regelungsinstrumente für bezahlbare Mietwohnungen*, recht 2022, S. 193–206). Da mit den vorgeschlagenen Massnahmen zumindest teilweise eine kostendämpfende Wirkung bei den betroffenen Mietzinsen erzielt werden kann, ist das Kriterium der Geeignetheit als erfüllt zu betrachten.

Weiter wird vorausgesetzt, dass die angestrebte Sicherstellung eines genügenden und preisgünstigen Angebots an Wohnungen nicht auch durch weniger einschneidende Massnahmen erreicht werden kann (BGE 146 I 70 E. 6.4.2). Aus Sicht des Regierungsrates wäre die Verstärkung der kantonalen Wohnbauförderung grundsätzlich eine solche mildere Massnahme, um das Angebot an preisgünstigen Wohnungen zu erhöhen, weil sie weit weniger stark in die Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie von Vermieterinnen und Vermietern eingreift als die mit der Volksinitiative angestrebten Massnahmen. Entsprechend hat der Regierungsrat dem Kantonsrat beantragt, der Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» die Stärkung der kantonalen Wohnbauförderung als Gegenvorschlag gegenüberzustellen (RRB Nr. 718/2024). Allerdings greift die Verbilligungswirkung der kantonalen Wohnbauförderung ausschliesslich beim Neubau und bei Erneuerungen von Wohnungen, welche die baulichen Anforderungen der kantonalen Wohnbauförderung erfüllen und bei denen die Mietwohnungen nach Massgabe der Kostenmiete an Personen mit geringem Einkommen und Vermögen vermietet werden. Hingegen sind vom Anwendungsbereich der vorliegenden Volksinitiative andere Wohnungen betroffen, nämlich jene, die u. a. umgebaut, erneuert oder deren Zweck geändert oder in Stockwerkeigentum umgewandelt werden sollen. Mit Bezug auf diese Wohnungen ist eine mildere Massnahme, mit der eine vergleichbare mietzinsdämpfende Wirkung erzielt werden kann, nicht zu erkennen.

Das Bundesgericht hat eine Bewilligung für den Abbruch, Umbau, Verkauf und die Zweckentfremdung für die betroffenen Vermieterinnen und Vermieter als zumutbar erachtet, solange es die entsprechenden Regelungen erlauben, die privaten Interessen bei der Bewilligungserteilung genügend zu berücksichtigen. Kritisch sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Bewilligungspflichten, die für bestimmte Fälle zwingend die Verweigerung einer Bewilligung vorsehen und damit den Verkauf, den Abbruch, den Umbau usw. von Wohnraum absolut verbieten (Phil Baumann, a. a. O., S. 204, und Appellationsgericht Basel-Stadt VG.2020.10 vom 7. Februar 2022, E. 3.6.2.6). Entsprechendes würde gelten, wenn die Umwandlung von Mietwohnungen in Stockwerkeigentum generell verboten würde. In diesem Fall wäre die Zumutbarkeit nicht mehr gegeben und der Kerngehalt der Eigentumsgarantie verletzt. Mietzinsfestsetzungen und Mietzinskontrollen als Auflage bei einer Bewilligung zum Umbau usw. sind gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zumutbar, wenn sie befristet sind und der Vermieterin oder dem Vermieter durch die Mietzinsfestlegung dadurch kein Verlust entsteht (Phil Baumann, a. a. O., S. 204, mit Hinweis auf das Urteil des Bundesgerichts 1C_110/2017 vom 29. Mai 2018, E. 4.3). Bei der Konkretisierung der Bestimmung auf Gemeindeebene wird deshalb darauf zu achten sein, dass die Kriterien der Verhältnismässigkeit erfüllt sind und der Kerngehalt sowohl der Wirtschaftsfreiheit als auch der Eigentumsgarantie erhalten bleibt. Vor diesem Hintergrund ist die Volksinitiative, was die Regelung auf kantonaler Ebene betrifft, als bundesrechtskonform zu beurteilen.

2.3 Durchführbarkeit

Es liegen keine Anhaltspunkte vor, die darauf hindeuten, dass die Anliegen der Volksinitiative nicht durchführbar wären.

Damit ist festzuhalten, dass die am 2. Februar 2024 eingereichte kantonale Volksinitiative «Bezahlbare Wohnungen schützen. Leerkündigungen stoppen (Wohnschutz-Initiative)» gültig ist.

3. Überblick über die Wohnraumsituation im Kanton Zürich

Der Kanton Zürich ist ein attraktiver Wohnort, insbesondere auch für jüngere Bevölkerungsschichten. Die Anzahl Haushalte hat in den letzten zehn Jahren um fast 14% zugenommen und belief sich 2022 auf 716 000. Folglich ist auch die Nachfrage nach Wohnraum in den letzten Jahren stetig gestiegen. Die Gründe sind im Bevölkerungswachstum

(insbesondere Zuwanderung und Binnenmigration), im Trend zu kleineren Haushalten infolge Alterung und Individualisierung sowie im gestiegenen Wohlstand zu suchen. Auf der Angebotsseite hat die Dynamik hingegen nachgelassen. In den letzten Jahren war die Neubautätigkeit aufgrund vielfältiger Faktoren unterdurchschnittlich – darunter der Paradigmenwechsel hin zur Innenentwicklung und die damit verbundenen erhöhten Anforderungen, die gestiegenen Zinsen und Baukosten oder die aufwendigeren Baubewilligungsverfahren (im Kanton Zürich hat sich die Baubewilligungsprozessdauer für ein Bauprojekt in den letzten zehn Jahren fast verdoppelt (Zürcher Wirtschaftsmonitoring [03/2023]) sowie die Zunahme von Rechtsmittelverfahren und entsprechend längerer Gesamtverfahrensdauer. Dadurch stieg die Zahl der Haushalte in den letzten Jahren stärker als die Zahl der neuen Wohnungen. Diese Unausgewogenheit auf dem Wohnungsmarkt macht sich in einer zunehmenden Knappheit bemerkbar. Ausdruck der Wohnungsknappheit ist auch die stark rückläufige Leerwohnungsziffer, die das Verhältnis der leerstehenden Wohnungen zum gesamten Wohnungsbestand abbildet. Unterschreitet dieser Wert 1%, spricht das Bundesamt für Wohnungswesen von Wohnungsnot. Im Kanton Zürich beträgt die Leerwohnungsziffer 2024 0,6%, 2018 lag sie noch bei 1%. Auch im Wohneigentumsmarkt übersteigt die Nachfrage das Angebot, weshalb die Preise in den letzten fünf Jahren um ein Viertel gestiegen sind (ZKB-Immobilienstudie 2024). Die relativ knappen Verhältnisse haben zu teilweise hohen Miet- bzw. Kaufpreisanstiegen bei neu ausgeschriebenem Miet- und Eigentumsobjekten geführt.

Der Wohnungsmarkt ist jedoch nicht in allen Teilen des Kantons gleich angespannt. In über einem Viertel der Zürcher Gemeinden beträgt die Leerwohnungsziffer über 1%. Im historischen Vergleich zeigt sich zudem, dass die gegenwärtige Leerwohnungsziffer im Kanton Zürich nur leicht unter dem langjährigen Mittelwert liegt. 2024 ist sie erstmals seit mehreren Jahren nicht mehr weiter gesunken. Zudem lebt ein Grossteil der Zürcher Bevölkerung in langjährigen Mietverhältnissen und ist nur am Rande von gestiegenen Mietkosten infolge Wohnungsknappheit betroffen, da die Erhöhung der sogenannten Bestandesmieten mietrechtlich stark eingeschränkt ist. Auch deshalb blieb der Anteil der Mietkosten am Einkommen in der gesamten Schweizer Bevölkerung im letzten Jahrzehnt verhältnismässig stabil. Beim Wohneigentum zeigt sich ebenfalls ein geteiltes Bild: Während die finanziellen Hürden für den Eintritt in den Wohneigentumsmarkt für viele stark gestiegen sind, profitiert potenziell jener Teil der Bevölkerung, der seit Jahren im selbstgenutzten Eigentum wohnt oder Liegenschaften privat vermietet, gar von der Preisentwicklung. Ein sehr grosser Teil der Zürcher Bevölkerung ist denn auch mit der aktuellen Wohnsituation zufrieden (Bundesamt für Statistik, subjektive Einschätzung der Wohnsituation,

bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/subjektives-wohlbefinden-und-lebensbedingungen.assetdetail.30526457.html).

Der Druck der mancherorts sehr knappen Verfügbarkeit von Wohnungen und der gewollten Preisabschottung bestehender Mietverhältnisse entlädt sich vor allem in den Mieten von neu ausgeschrieben Wohnungen, den sogenannten Angebotsmieten. Es ist dieser Teil der Mieten, der auch im Kanton Zürich insbesondere in den letzten drei Jahren stark gestiegen ist und Wohnungssuchende und Umzugswillige vor teilweise grosse finanzielle Herausforderungen stellt. Die grosse Ungleichheit zwischen Bestandes- und Angebotsmieten hält ausserdem viele Menschen davon ab, durch einen Umzug in eine kleinere Wohnung ihren Wohnflächenverbrauch zu optimieren und dadurch zu einer besseren Verteilung des bestehenden Wohnraums beizutragen.

Die bestehende Wohnraumknappheit und ihr konzentrierter Niederschlag im Bereich der Angebotsmieten und Immobilienpreise haben das Thema trotz der sehr unterschiedlichen Betroffenheit der Bevölkerung in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt und verschiedene politische Vorstösse und Initiativen ausgelöst. Im Kanton Zürich wurden innert weniger Monate insgesamt fünf Volksinitiativen zum Thema eingereicht. Sie alle haben zum Ziel – mit unterschiedlichen Mitteln –, für mehr bezahlbaren Wohnraum im Kanton zu sorgen.

Bei der Identifikation von Abhilfemassnahmen ist es wichtig, mögliche Massnahmen nicht nur auf ihre kurzfristigen und direkten Effekte hin zu untersuchen, sondern auch mittel- und langfristige sowie indirekte Folgen zu berücksichtigen. Die Problematik der hohen Mietpreisdiskrepanz zeigt, dass mit einer blossen Ausdehnung der Mietpreisregulierung das Grundproblem der Knappheit nicht gelöst werden kann. Der Schutz des einen Teils der Mieterinnen und Mieter kommt den restlichen Teil und die Allgemeinheit teuer zu stehen. Gleiches gilt für die Förderung von erschwinglichem Wohneigentum, wenn dafür weniger Mittel für preisgünstige Mietwohnungen zur Verfügung stehen. Gefragt sind deshalb Lösungen, welche die Bautätigkeit anregen und damit das Angebot an Wohnraum insgesamt ausdehnen, was sich automatisch dämpfend auf die Miet- und Kaufpreise auswirkt. Dadurch entsteht mehr Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten. Zusätzlich ist dafür zu sorgen, dass mehr Wohnraum für Menschen in finanziell bescheidenen Verhältnissen zur Verfügung steht. In diesen beiden Bereichen liegen auch die Steuerungsmöglichkeiten des Kantons. Das Mietrecht ist auf Bundesebene geregelt und schützt Mieterinnen und Mieter vor hohen und missbräuchlichen Mietpreiserhöhungen. Weitergehende Bestimmungen mit Wirkung auf die Entwicklung der Mietpreise hebeln wichtige Markt- und Preissignale aus. Sie dürften eher kontraproduktiv wir-

ken, weil sich private Bauträger zurückziehen. Um die Verhältnisse auf dem Mietwohnungs- und Eigentumsmarkt wieder ausgewogener und erschwinglicher zu gestalten, ist der Staat aber auf die Expertise und die Bautätigkeit von Privaten angewiesen.

Der heutigen Situation und den Anliegen der hängigen fünf Volksinitiativen soll deshalb mit einem koordinierten Ansatz begegnet werden, der einerseits die gezielte Förderung von Wohnraum für einkommensschwache Personen zusätzlich stärkt und andererseits regulatorische Rahmenbedingungen dahingehend anpasst, dass die Erstellung von Wohnraum allgemein erleichtert wird. Mit der Erhöhung der Mittel der kantonalen Wohnbauförderung und der Anpassung einzelner Kriterien soll dafür gesorgt werden, dass rasch mehr Wohnraum für die von der gegenwärtigen Situation am stärksten betroffene Bevölkerungsschicht entsteht. Entsprechend hat der Regierungsrat bei der Beurteilung der Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag beantragt, der eine Verdoppelung der Mittel für Darlehen der kantonalen Wohnbauförderung vorsieht (Vorlage 5969). Zusätzlich befindet sich eine Revision der kantonalen Wohnbauförderungsverordnung (LS 841.1) in Vernehmlassung, welche die Vergabe der Darlehen der Wohnbauförderung an die veränderten Rahmenbedingungen anpasst und erleichtert. Damit mittel- und langfristig die Wohnungsknappheit insgesamt entschärft wird, werden Massnahmen erarbeitet, die Anreize zu verstärkter Bautätigkeit setzen und damit den Nachfrageüberhang zu reduzieren vermögen. Mit diesem Ansatz wird auch das Ziel der vorliegenden Volksinitiative – der Erhalt von bezahlbarem Wohnraum – aufgenommen.

4. Inhalt und Beurteilung der Volksinitiative

Die Initiative hat zum Ziel, die Entwicklung der Mietpreise staatlich zu dämpfen, indem Mietaufschläge aufgrund von wertvermehrenden Investitionen an bestehenden Wohnungen durch die Gemeinden temporär plafoniert werden können. Zusätzlich sollen die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, die Umwandlung einer Mietwohnung in Stockwerkeigentum zu beschränken. Ausgenommen von den Vorschriften sind gemeinnützige und nicht gewinnstrebende Wohnbauträger.

Die vorgeschlagene staatliche Mietzinskontrolle hätte auf die Mietpreisentwicklung von Wohnungen, die renoviert, um- oder nach einem Abbruch neugebaut werden, temporär einen dämpfenden Effekt. Die Auswirkungen auf die gesamte Mieterschaft wären aber insgesamt kontraproduktiv, denn der Schutz dieses Teils der Mieterinnen und Mieter käme den anderen teuer zu stehen. Vorschriften, welche die

Entwicklung der entsprechenden Mieten einschränken, schirmen zwar Mieterinnen und Mieter mit laufenden Mietverträgen von den Ausschlägen am Wohnungsmarkt weitgehend ab. Personen, die einen Wohnungswechsel vollziehen wollen oder müssen, sehen sich dafür mit umso höheren Kosten bzw. Angebotsmieten konfrontiert, da Vermietende nur noch im weniger regulierten Teil des Markts die Möglichkeit haben, ihre Investitionen in gewünschter Frist zu amortisieren. Je stärker bzw. je breiter die Regulierungen greifen, umso spürbarer sind die preistreibenden Auswirkungen auf die weniger regulierten Teile des Mietmarkts. Die Schere zwischen Bestandes- und Angebotsmieten – die sogenannte Mietpreisdiskrepanz – geht denn auch in keiner anderen grossen Schweizer Stadt so weit auseinander wie in der Stadt Genf (Wüest Partner, Immo-Monitoring 2023/2), die bereits seit den 1980er-Jahren eine Bewilligungspflicht mit Mietzinskontrolle kennt. Gleichzeitig weist Genf die tiefste Mieterfluktuation auf: In keiner anderen grossen Stadt verweilen die Menschen so lange in der gleichen Wohnung. Die grosse Differenz zwischen den Bestandes- und Angebotsmieten dürfte viele Mieterinnen und Mieter von einem Wohnungswechsel abhalten. Dies gilt auch für Haushalte, deren Personenanzahl z.B. durch den Wegzug der Kinder sinkt. Dadurch wird der Wohnraum nicht mehr optimal ausgenutzt, was zu einer weiteren Verknappung des Angebots an freien Wohnungen führt und die Angebotsmieten weiter in die Höhe treibt. Zudem werden die Erstellung und Vermietung von Wohnraum mit zunehmender staatlicher Regulierung allgemein weniger attraktiv. Dies zeigt sich wiederum in Genf, wo die Neubauquote im Städtevergleich sehr tief ist. Ein stagnierendes Angebot führt jedoch bei gleichzeitigem Bevölkerungswachstum zu einer weiteren Verknappung und zu noch höheren Preisen. Mietpreisplafonierungen und ähnliche Instrumente können deshalb gar kontraproduktiv wirken.

Werden – wie in der Initiative vorgesehen – Renovationen, Um- und Ersatzbauten mit einer Mietzinsbegrenzung verbunden, kann dies abgesehen von den Preiseffekten weitere ungewollte Folgen haben. Die Erreichung anderer gesellschaftlich und politisch gewünschter Ziele wie die energetische Sanierung des Immobilienbestands und die verdichtete Bauweise wird erschwert, wenn sich Vermietende aufgrund von Renditeüberlegungen vermehrt gegen eine Renovation ihrer Liegenschaft entscheiden. Daneben führt dies grundsätzlich zu einer Verschlechterung des Zustands der Wohnungen insgesamt, wie wiederum das Beispiel Genf zeigt: In keiner anderen grossen Schweizer Stadt ist der Zustand der Bausubstanz so schlecht wie in Genf, wie eine Untersuchung von Wüest Partner zeigt (Wüest Partner, Immo-Monitoring 2023/2).

Mit der Möglichkeit zur Einführung von Bewilligungspflichten, Mietzinsbegrenzungen und Vorschriften für die Umwandlung von Mietwohnungen in Stockwerkeigentum bekämen die Gemeinden ein Instrument

in die Hand, mit dem sie potenziell sehr stark in den Markt und die Eigentums- und Wirtschaftsfreiheit eingreifen können. Diese Aufgabe wäre u.a. aufgrund der erforderlichen technischen und ökonomischen Kenntnisse und der Auswirkungen auf sowie der Wechselwirkungen mit anderen Zielen der öffentlichen Politik sehr komplex und daher mit hohen inhaltlichen und formellen Anforderungen verbunden. Die Verfahren dürften entsprechend aufwendig und zeitraubend ausgestaltet werden. Dies bekämen vor allem die Eigentümerinnen und Eigentümer von Liegenschaften zu spüren, die mit Planungsunsicherheit und von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlichen Regelungen umgehen und unter Umständen umfangreichen Dokumentationspflichten nachkommen müssten.

Aus den genannten Gründen ist die vorliegende Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

5. Finanzielle Auswirkungen der Volksinitiative

Die Initiative führt zu keinerlei direkten Kosten für den Kanton oder die Gemeinden. Es stünde jeder Gemeinde frei, die Bewilligungspflicht auf ihrem Gebiet einzuführen. Führt sie eine Bewilligungspflicht ein, wäre dies je nach Grösse der Gemeinde und der konkreten Ausgestaltung des Verfahrens jedoch mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden. Dieser kann nicht generell beziffert werden.

6. Regulierungsfolgeabschätzung

Gemäss Gesetz zur administrativen Entlastung von Unternehmen (EntlG, LS 930.1) ist der administrative Aufwand von Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering zu halten. Zu diesem Zweck werden alle neuen oder zu ändernden Erlasse einer Regulierungsfolgeabschätzung unterzogen (§ 3 Abs. 2 EntlG in Verbindung mit § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung von Unternehmen [LS 930.11]). Die folgenden Abschnitte beschreiben die Auswirkungen einer Annahme der Volksinitiative auf die Unternehmen.

6.1 Administrativer Aufwand

Von der mit der Volksinitiative vorgeschlagenen Gesetzesänderung wären potenziell primär alle Unternehmen betroffen, die Mietwohnungen besitzen oder zu erwerben bzw. zu bauen beabsichtigen.

Da davon auszugehen ist, dass die in der Initiative vorgesehenen Regulierungsmöglichkeiten zu weniger Renovationen, Umbauten und Sanierungen führen, wären indirekt auch jene Unternehmen tangiert, die Leistungen und Produkte in diesem Bereich anbieten, darunter eine Vielzahl von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Die Anzahl der tatsächlich betroffenen Unternehmen wäre abhängig von der Anzahl und der Grösse der Gemeinden, welche die Regulierung auf ihrem Gebiet umsetzen.

Der Umfang der Auswirkungen auf Unternehmen, die ihre vermietete Liegenschaft erneuern wollen, wäre erheblich. Zunächst wäre das Durchlaufen des Bewilligungsverfahrens einschliesslich eines allfälligen Rechtsmittelverfahrens mit einem administrativen Aufwand sowie Verzögerungen in der Umsetzung des Vorhabens verbunden. Allfällige Auflagen bei der künftigen Mietzinsgestaltung würden zudem die Renditemöglichkeiten der Eigentümerinnen und Eigentümer von Liegenschaften einschränken. Kämen die Eigentümerinnen und Eigentümer nach Bekanntgabe der behördlichen Auflagen zum Schluss, dass sich die Renovation wirtschaftlich nicht lohnt, müssten sie die bisherigen Investitionen in den Planungs- und Genehmigungsprozess abschreiben. Unternehmen, die Leistungen und Produkte in Zusammenhang mit Renovationen und Umbauten anbieten, hätten mit einem Rückgang der Nachfrage und Einnahmeneinbussen zu rechnen. Damit können gerade bei lokalen KMU mit weniger Ausweichmöglichkeiten negative Auswirkungen auf die Arbeitsplätze nicht ausgeschlossen werden.

6.2 Regulierungsbilanz

Es ist nicht ersichtlich, inwiefern mit staatlichen Bewilligungen und möglichen Mietzinsbegrenzungen im Zuge einer Renovation sichergestellt werden kann, dass für breite Kreise erschwinglicher Wohnraum zur Verfügung steht, wie es der Initiativtext fordert. Die Bestimmung schützt nur einen begrenzten Teil der Mieterinnen und Mieter und hätte wohl auf die Angebotsmieten gar einen preistreibenden Effekt. Die Regulierung würde zudem dazu verleiten, Renovationen hinauszuschieben oder zu vermeiden, was schliesslich zu einer allgemeinen Verschlechterung des Zustands des Wohnungsbestands führte. Zudem werden damit auch andere politische und gesellschaftliche Ziele wie der energetische Umbau des Wohnungsbestands behindert. Vor dem Hintergrund der längerfristig beschränkten bzw. kontraproduktiven Wirkung und der negativen Nebeneffekte der vorgeschlagenen Regulierung erscheinen die damit verbundenen Mehrbelastungen und Einnahmeneinbussen für die betroffenen Unternehmen unverhältnismässig.

6.3 Vollzug

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

7. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die kantonale Volksinitiative «Bezahlbare Wohnungen schützen. Leerkündigungen stoppen (Wohnschutz-Initiative)» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Natalie Rickli

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli