



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 10. Dezember 2025

GR Nr. 2025/589

Amt für Städtebau, Volksinitiative «Hier leben, hier wohnen, hier bleiben (Umsetzungs-Initiative)», Antrag auf Teilungsgültigkeit, Ablehnung und Gegenvorschlag

1. Ausgangslage

Die Volksinitiative «Hier leben, hier wohnen, hier bleiben (Umsetzungs-Initiative)» wurde am 4. September 2024 mit 5554 Unterschriften (Angabe Initiativkomitee) bei der Stadtkanzlei eingereicht. Die Volksinitiative verlangt in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs folgende Änderung der Gemeindeordnung (GO, AS 100.101):

Die Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) wird wie folgt ergänzt:

Preisgünstiger Wohnraum

Art. 19a d. Ein-, Um- und Aufzonungen

1. Soweit ein Wohnanteil vorgeschrieben ist, wird bei Aufzonungen in der Regel die gesamte Mehrausnutzung mit preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b PBG belegt.
2. Bei Ein- und Umzonungen von Arealen, auf denen neu Wohnnutzung zugelassen wird, ist mindestens die Hälfte der für Wohnnutzung reservierten Geschossfläche mit preisgünstigem Wohnraum zu belegen.
3. Diese Regelung gilt als Grundsatz auch für Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne.
4. Der Gemeinderat legt Mindestgrenzen für die Anwendung von Abs. 1 und 2 fest.
5. Für gemeinnützige Wohnbauträger, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind, kann der Gemeinderat für die Umsetzung von Abs. 1 und 2 gleichwertige Regelungen treffen.

Begründung:

In der Stadt wird viel gebaut. Das Angebot an teuren Wohnungen wird immer grösser – auf Kosten von preisgünstigem Wohnraum. Es sind längst nicht mehr nur Familien, ältere Menschen und Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, die sich das teure Pflaster nicht mehr leisten können.

Vor zehn Jahren hat der Kanton Zürich deutlich Ja gesagt zu mehr preisgünstigem Wohnraum, die Stadt Zürich sogar mit 72 %. Seither gilt dank dem neuen § 49b des Planungs- und Baugesetzes (PBG): Wenn Gemeinden Bauland ein-, um- oder aufzonen, können sie Grundeigentümer:innen verpflichten, auch preisgünstige Wohnungen zu bauen.

Seit dem 1. Januar 2019 können die Zürcher Gemeinden von dieser neuen Möglichkeit Gebrauch machen. Die Stadt Zürich muss das tun, bevor der Stadtrat die nächste Revision der Bau- und Zonenordnung auf den Tisch legt und den Grundeigentümer:innen neue Geschenke macht. Die «Umsetzungs-Initiative» ist ein wichtiges Element, um eine sozial nachhaltige Weiterentwicklung der Stadt Zürich zu ermöglichen.

Für die Umsetzung bei gemeinnützigen Wohnbauträgern – die ja heute schon Wohnungen in Kostenmiete anbieten – soll der Gemeinderat abweichende Regelungen treffen können, die aber gleichwertig sein müssen. Als gleichwertig betrachtet werden kann insbesondere der Bau von subventionierten Wohnungen gemäss kantonaler Wohnbauförderung.

Mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 3137/2024 stellte der Stadtrat das Zustandekommen der Initiative fest und beauftragte den Vorsteher des Hochbaudepartements, die Gültigkeit der Initiative zu prüfen und bis zum 4. März 2025 entweder dem Stadtrat zuhanden des



Gemeinderats Antrag betreffend eine allfällige Ungültigkeitserklärung zu stellen oder, im Fall der Gültigkeit, beim Stadtrat den Entscheid hierüber und über die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags einzuholen.

Mit STRB Nr. 644/2025 vom 5. März 2025 stellte der Stadtrat die Teilgültigkeit der Volksinitiative fest und beauftragte den Vorsteher des Hochbaudepartements, dem Stadtrat Bericht und Antrag mit Gegenvorschlag rechtzeitig vorzulegen, so dass das Geschäft bis zum 4. Januar 2026 dem Gemeinderat unterbreitet werden kann. Der Stadtrat hielt dabei fest, dass der Gegenvorschlag in Form einer Teilrevision des kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (SLÖBA) auszuarbeiten ist.

Mit STRB Nr. 1946/2025 vom 25. Juni 2025 beschloss der Stadtrat die Teilrevision «Preisgünstiger Wohnraum» des kommunalen Richtplans SLÖBA, Revisionsinhalt bestehend aus dem Richtplantext (Auszug), gemäss § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) vom 13. August bis 13. Oktober 2025 öffentlich aufzulegen und die nebengeordneten Planungsträger anzuhören.

2. Gültigkeit der Initiative

Mit einer kommunalen Volksinitiative kann der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses über alle Gegenstände verlangt werden, die dem obligatorischen oder dem facultativen Referendum unterstehen (§ 147 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte [GPR, LS 161] und Art. 31 GO). Die Bestimmungen über die kantonale Initiative (§§ 122–139b GPR) gelten unter Beachtung von Besonderheiten sinngemäss (§ 155 GPR).

Zur Beurteilung der Gültigkeit der Initiative gelten §§ 148 Abs. 2 und 155 i. V. m. § 128 Abs. 1 GPR, Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung (KV, LS 101) und sinngemäss § 121 Abs. 2 GPR. Die Volksinitiative ist somit gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 lit. a–c KV).

Für die Form der Initiative gelten gemäss § 148 Abs. 1 GPR Art. 25 KV sinngemäss sowie § 120 Abs. 2 und 3 GPR.

2.1 Initiativfähiger Inhalt

Die Initiative verlangt eine Ergänzung der Gemeindeordnung der Stadt Zürich. Gemäss Art. 89 Abs. 2 KV sind Änderungen der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum unterstellt. Die Initiative hat damit einen initiativfähigen Inhalt zum Gegenstand. Der Gegenstand der Initiative ist somit initiativfähig i. S. v. § 147 Abs. 2 GPR.

2.2 Einheit der Materie

Die Initiative weist die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gemäss § 148 Abs. 1 GPR i. V. m. Art. 25 Abs. 1 KV und § 120 Abs. 2 GPR auf. Mit dem Begehrten wird ein einheitliches Ziel verfolgt, nämlich die Umsetzung von § 49 b Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1). Die Einheit der Materie ist somit gewahrt.



2.3 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Das Gebot der Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht verlangt, dass die mit der Initiative verlangten Regelungen nicht gegen für die Schweiz verbindliches Völkerrecht, Bundesrecht oder kantonales Recht verstossen. Eine Volksinitiative, welche diese Anforderungen nicht erfüllt, ist für ungültig zu erklären (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 KV). Verstösst nur ein Teil der Initiative gegen übergeordnetes Recht, wird nur dieser für ungültig erklärt, wenn der restliche Teil die wesentlichen Anliegen der Initiative enthält und noch ein sinnvolles Ganzes ergibt (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 KV i. V. m. § 128 Abs. 2 GPR).

Die vorliegende Volksinitiative zielt darauf ab, die Gemeindeordnung um Art. 19a mit Marginalie «d. Ein-, Um- und Aufzonungen» zu ergänzen.

Der neue Art. 19a GO (kurz: n-Art. 19a GO) enthält Regelungen, die § 49b PBG zum preisgünstigen Wohnraum ausführen sollen (so neben der Begründung der Initiative auch explizit n-Art. 19a Abs. 1 GO). Es ist deshalb zu prüfen, ob n-Art. 19a GO eine Bauvorschrift i. S. v. § 49 b PBG darstellt. Dieser lautet:

§ 49 b [3. Preisgünstiger Wohnraum]

1 Führen Zonenänderungen, Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten, kann für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse, die ganz oder teilweise für Wohnzwecke bestimmt sind, ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festgelegt werden.

2 Die höchstzulässigen Mietzinse für preisgünstigen Wohnraum orientieren sich an den Investitionskosten, den laufenden Kosten, den Rückstellungen für Erneuerung, den Abschreibungen und einer angemessenen Rendite. Die Mietzinse sind dauerhaft zu sichern. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in der Verordnung.

3 Die Gemeinden erlassen Bestimmungen zur angemessenen Belegung der Wohnräume.

Der Kanton hat § 49 b PBG mit der Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV, LS 700.8) ausgeführt. Die Verordnung regelt die Grundsätze für die Festlegung von Mindestanteilen in der Bau- und Zonenordnung, die baulichen und finanziellen Anforderungen sowie die Berechnung der höchstzulässigen Mietzinse (§ 1 PWV). Gemäss § 2 Abs. 1 und 3 PWV berücksichtigen die Gemeinden bei der Festlegung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum die örtlichen Verhältnisse und erläutern die Durchführbarkeit der festgelegten Mindestanteile in einem Bericht gemäss Art. 47 Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1). § 2 PWV betont damit, was ohnehin gilt: planerische Festlegungen sind mit den dafür vorgesehenen bundes- und kantonalrechtlich geregelten Instrumenten und im planerischen Verfahren zu erlassen. In materieller Hinsicht müssen Bauvorschriften insbesondere genügend bestimmt sein, um eigentumsbeschränkende Wirkung zu entfalten (Art. 26 i. V. m. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 Bundesverfassung [BV, SR 101]). Diesen materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Anforderungen genügt n-Art. 19a GO nicht:

a) Materiell-rechtliche Anforderungen

Gemäss n-Art. 19a soll bei Aufzonungen in der Regel die gesamte Mehrausnutzung mit preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b PBG belegt werden (Abs. 1). Bei Ein- und Umzonungen von Arealen, auf denen neu Wohnnutzung zugelassen wird, soll mindestens die Hälfte der für Wohnnutzung reservierten Geschossfläche mit preisgünstigem Wohnraum belegt werden



(Abs. 2). Diese Regelungen sollen als Grundsatz auch für Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne gelten (Abs. 3). Der Gemeinderat soll sodann Mindestgrenzen für die Anwendung der ersten beiden Absätze festlegen (Abs. 4). Für gemeinnützige Wohnbauträger, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind, soll der Gemeinderat für die Umsetzung von Abs. 1 und 2 gleichwertige Regelungen treffen können (Abs. 5).

N-Art. 19a Abs. 1–4 GO definieren Grundsätze bzw. Mindestanforderungen für die Umsetzung von § 49b Abs. 1 PBG auf kommunaler Ebene. Als direkt anwendbare Bauvorschriften sind die Absätze jedoch zu unbestimmt. Die Formulierungen «in der Regel» (Abs. 1), «mindestens» (Abs. 2), «als Grundsatz» (Abs. 3) sowie der Auftrag «Mindestgrenzen» festzulegen (Abs. 4) räumen der Baubehörde erhebliches Ermessen ein, welches diese aufgrund der Tragweite der Vorschriften für die betroffenen Grundeigentümerschaften durch präzisierende Vorschriften auszuüben hat. Die Regelungen von Abs. 1–4 sind auch deshalb zu unbestimmt, um als Bauvorschriften unmittelbar Wirkung zu entfalten, weil parzellenscharfe Angaben zur Bemessung der Mindestanteile für preisgünstigen Wohnraum fehlen. Den Grundeigentümerschaften erschliesst sich nicht, welche Pflichten sie in Bezug auf die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum treffen. Zudem fehlen weitere – für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit und Rechtmässigkeit der Normen relevante – Regelungen. So bleibt unklar, ob die Pflicht zur Erstellung von preisgünstigem Wohnraum auch für neubauähnliche Sanierungen oder bei Neubauten, deren Mehrausnutzung nicht konsumiert wird, gilt. Auch hierzu bedarf es einer Ergänzung.

Initiativen in Form des ausgearbeiteten Entwurfs sind aber nur dann gültig, wenn sie unverändert vollzogen werden können und ihr Wortlaut keiner weiteren Ergänzung oder Konkretisierung bedarf (Schumacher Christian, in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, hrsg. von Häner Isabelle/Rüssli Markus/Schwarzenbach Evi, Zürich/Basel/Genf 2007, Art. 25 Rz. 11). Wird n-Art. 19a GO als Bauvorschrift gelesen, sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt.

Der von den Initiantinnen und Initianten vorgelegte n-Art. 19a GO ist als Bauvorschrift aber nicht nur zu wenig bestimmt. Der Artikel weist auch weitere materiell-rechtliche Mängel auf. So liefe Abs. 3, wonach die Regelungen gemäss Abs. 1 und 2 als Grundsatz auch für Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne gelten sollen, ins Leere. Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne dürfen von den Vorschriften der Bau- und Zonenordnung (BZO) abweichen – § 80 Abs. 1 bzw. 83 Abs. 1 PBG statuieren dies ausdrücklich. Eine entsprechende Regelung in der BZO könnte übersteuert werden und bliebe damit wirkungslos.

Zudem ist Abs. 5 – wonach der Gemeinderat für gemeinnützige Wohnbauträger, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind, gleichwertige Regeln für die Umsetzung von Abs. 1 und 2 treffen können soll – nicht mit übergeordnetem Recht vereinbar. Für eine regulatorische Unterscheidung nach der Art der Wohnbauträgerschaft fehlt die gesetzliche Grundlage; § 49 b PBG sieht eine solche nicht vor (so auch bereits Beilage 2 zur Weisung GR Nr. 2022/358 betreffend den Neuerlass der Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz [UmV § 49 b PBG], S. 8f.). Sofern subventionierte Wohnungen – welche gemäss Begründung der Initiative als gleichwertig betrachtet werden können sollen – die Voraussetzung der PWV und der durch den Gemeinderat noch zu erlassenden (kommunalen) Verordnung über die Umsetzung von § 49 b Planungs- und Baugesetz erfüllen, sind sie ohne weiteres an den zu erbringenden Mindestanteil an preisgünstigen Wohnraum



anzurechnen (vgl. Weisung GR Nr. 2022/358, Ausführungen zu Art. 20, S. 9 f.). Einer spezifischen Regelung bedarf es hierzu nicht. Erfüllen die Wohnungen die Bedingungen hingegen nicht, ist deren Anrechenbarkeit ausgeschlossen und wären privilegierende Regelungen zugunsten gemeinnütziger Wohnbauträger unrechtmässig. Abs. 5 ist folglich nicht umsetzbar und damit ungültig. Daran ändert nichts, dass Abs. 5 als Kann-Vorschrift ausgestaltet ist, da der dem zuständigen Organ eingeräumte Ermessensspielraum rechtlich von vornherein nicht besteht.

b) Verfahrensrechtliche Anforderungen

Neben den materiell-rechtlichen Mängeln der unzureichenden Bestimmtheit (Abs. 1–4), der fehlenden Zweckmässigkeit (Abs. 3) und der Unvereinbarkeit mit übergeordnetem Recht (Abs. 5) stünde n-Art. 19a GO in der Lesart einer Bauvorschrift sodann im Widerspruch zu den verfahrensrechtlichen Vorschriften des PBG: Zwar ist es unproblematisch, dass die Bau- und Zonenordnung durch den Gemeinderat festgesetzt (§ 2 lit. c PBG i. V. m. § 56 Abs. 1 lit. a GO) und durch die Baudirektion des Kantons Zürich genehmigt wird (§ 2 lit. b PBG i. V. m. Anhang 1 lit. g Ziff. 11 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [VOG RR, LS 172.11]), während die Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum (Art. 34 lit. a GO) und der Genehmigung des Regierungsrats des Kantons Zürich (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Gemeindegesetz [GG, 131.1]) untersteht. Die Beschlüsse würden von der jeweils übergeordneten Instanz gefasst werden und wären demokratisch stärker abgesichert als gesetzlich vorgesehen. Da Gemeindeordnungsbestimmungen jedoch anders als Bauvorschriften nicht zur Mitwirkung der Bevölkerung öffentlich aufgelegt werden (Art. 4 RPG, §§ 6 und 7 PBG), keiner umfassenden, die örtlichen Verhältnisse berücksichtigenden Interessenabwägung unterzogen werden (Art. 3 und 47 RPV, § 2 Abs. 1 und 3 PWV) und der Rechtsweg nicht über das Baurekursgericht, sondern über den Bezirksrat Zürich führt (§§ 329 ff. PBG vs. § 19 Abs. 1 lit. a i. V. m. § 19b Abs. 2 lit. c Verwaltungsrechtspflegegesetz [LS 175.2]), bliebe die Norm dennoch rechtsfehlerhaft. Namentlich verstieße sie sowohl gegen Bundes- als auch kantonales Recht.

c) Zulässigkeit als Programm-Norm

Die Volksinitiative zielt auf eine Änderung der Gemeindeordnung der Stadt Zürich ab, obschon sie Bauvorschriften enthält. Aus den materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Anforderungen erschliesst sich daher, dass die Volksinitiative gesamthaft für ungültig erklärt werden müsste, wenn n-Art. 19a GO als direkt anwendbare Bauvorschrift verstanden werden müsste. Die Verankerung von Bauvorschriften in der GO ist weder vorgesehen noch zulässig.

Die Volksinitiative kann jedoch als (teilweise) gültig beurteilt werden, soweit n-Art. 19a GO als sogenannte Programm-Norm verstanden werden kann. Solche Programm-Normen bringen die in der Stadt herrschende Wertvorstellung zum Ausdruck (s. Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat betr. die Totalrevision der Gemeindeordnung, GR Nr. 2019/355, S. 15). Die Gemeindeordnung enthält in ihrem 2. Teil «Aufgaben und Ziele» bereits eine Vielzahl von Programm-Normen. Diese vermitteln keine durchsetzbaren Rechtsansprüche. Die Erfüllung der generellen Aufträge in den Programm-Normen verlangt vielmehr nach konkreten Umsetzungsbeschlüssen der zuständigen Organe (s. Weisung des Stadtrats von Zürich an



den Gemeinderat betr. die Totalrevision der Gemeindeordnung, a.a.O., S. 15). Normative Funktion kommt Programm-Normen also nur insofern zu, als sie als Anleitung für die Konkretisierung und Umsetzung von Erlassen dienen (Saile Peter/Burgherr Marc/Loretan Theo, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, Zürich/St. Gallen 2009, S. 18 f., 27 f.). Zu prüfen ist, ob ein solches Verständnis von n-Art. 19a GO noch als vom Willen der Initiantinnen und Initianten gedeckt gelten kann und darf.

Für die Lesart von n-Art. 19a GO als Programm-Norm spricht einerseits die Rechtsnatur der Gemeindeordnung. Die Gemeindeordnung ist die Verfassung der Stadt (Art. 1 Abs. 1 GO). Sie regelt im Kern die Grundzüge der Organisation der Stadt und die Zuständigkeiten ihrer Organe (§ 4 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 2 GO). Weitergehende Festlegungen kennt die Gemeindeordnung nur im Sinne der erwähnten Programm-Normen, welche die Zuständigkeiten unverändert lassen. Durch die systematische Einbettung von n-Art. 19a GO in den 2. Teil «Aufgaben und Ziele» haben die Initiantinnen und Initianten andererseits zum Ausdruck gebracht, dass die Bestimmung zur Umsetzung von § 49 b PBG als eine solche Programm-Norm zu verstehen ist. Gegen diese Lesart spricht, dass n-Art. 19a GO letztlich nicht zur unmittelbaren Umsetzung von § 49 b PBG führt und die Absicht der Initiantinnen und Initianten eine eigentliche «Umsetzungs-Initiative» vorzulegen, nicht erfüllbar ist.

Nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» («im Zweifel für die Volksrechte»; sog. Günstigkeitsprinzip) ist eine Volksinitiative für gültig zu erklären, wenn ihr nach den anerkannten Auslegungsmethoden ein Sinn beigemessen werden kann, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt (BGE 149 I 291, E. 3.3). Bei einer unklaren oder umstrittenen Rechtslage ist jenem Auslegungsergebnis der Vorzug zu geben, welches die Ausübung des Volksrechts ermöglicht. Das Bundesgericht leitet diese Vorgehensweise aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ab (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV), wonach ein staatlicher Eingriff die Rechte der Stimmberechtigten nur so geringfügig wie möglich beeinträchtigen darf. Ungültigerklärungen sollen demnach vermieden werden, indem die für die Initiantinnen und Initianten günstigste Lösung gewählt wird (BGE 143 I 129, E. 2.2). Eine solche ist in der Lesart von n-Art. 19a GO als Programm-Norm zu sehen.

Im Ergebnis käme n-Art. 19a GO nach einer Annahme durch die Stimmberechtigten somit die Funktion einer politischen Orientierungshilfe bei der Umsetzung von § 49 b PBG zu. Rechtlich beliesse die Programm-Norm dem Gesetzgeber den Gestaltungsspielraum, ausführende Bestimmungen im Rahmen und in den Grenzen des übergeordneten Rechts zu erlassen. Der Artikel leitet die Gesetzgebung insofern an. Er bringt zum Ausdruck, dass in allen von § 49 b Abs. 1 PBG erwähnten Tatbeständen, namentlich der Erhöhung planerischer Ausnutzungsmöglichkeiten aufgrund von Zonenänderungen, Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen, und im Umfang des rechtlich Zulässigen preisgünstiger Wohnraum verlangt und der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum auf städtischer Ebene insofern ausgeschöpft werden soll. Zwar besteht nach einer allfälligen Annahme der Initiative kein durchsetzbarer Anspruch auf eine Umsetzung, jedoch wird die Stossrichtung zur Umsetzung von § 49 b PBG durch den Gesetzgeber zumindest politisch vorgegeben.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Initiative nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» in Bezug auf n-Art. 19a Abs. 1–4 GO gültig ist. Abs. 5, der sich auch bei



einem Verständnis als Programm-Norm nicht umsetzen lässt, ist hingegen ungültig. Da Abs. 1–4 die wesentlichen Anliegen der Initiative enthalten und noch ein sinnvolles Ganzes ergeben, ist die Initiative insgesamt teilweise gültig.

2.4 Durchführbarkeit

Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, die gegen die Realisierbarkeit der Initiative sprechen würden. Die Initiative ist durchführbar.

2.5 Fazit Gültigkeitsprüfung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die vorliegende Initiative einen initiativfähigen Inhalt aufweist, den Grundsatz der Einheit der Materie wahrt und durchführbar ist. N-Art. 19a Abs. 5 ist aufgrund dessen Unvereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht ungültig. Im Übrigen ist die Initiative i. S. v. § 128 Abs. 2, § 147 Abs. 2 und § 148 Abs. 2 GPR i. V. m. Art. 28 Abs. 1 lit. a–c KV gültig.

3. Ablehnung der Initiative und Gegenvorschlag des Stadtrats

Die Volksinitiative zielt darauf ab, die rechtlichen Möglichkeiten von § 49 b PBG auszuschöpfen, um preisgünstigen Wohnraum in einer wachsenden Stadt zu stärken. In STRB Nr. 644/2025 hält der Stadtrat fest, dass er die Stossrichtung der Initiative teilt. Gleichzeitig sieht er aber Bedarf für eine vertiefte Abklärung, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum bei der nutzungsplanerischen Zuweisung von Mehrausnützungen rechtlich zulässig und anreizkompatibel sind. Mit dem kommunalen Richtplan SLÖBA besteht bereits heute ein planerisches Instrument, das Aussagen sowohl zur Siedlungsentwicklung nach innen durch eine qualitätsvolle bauliche Verdichtung (Richtplantext, Kap. 3.1.2) als auch zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum (Richtplantext, Kap. 3.6.2 Ziff. c und Kap. 3.6.3 Ziffer I) enthält. Es ist deshalb stufengerecht, diesen Richtplan durch präzisierende Angaben im Sinne der Initiative zu ergänzen. Die Festlegungen sind behördenverbindlich und bei der Nutzungsplanung zu beachten. Vor diesem Hintergrund lehnt der Stadtrat die Initiative ab und legt stattdessen als direkten Gegenvorschlag die Teilrevision «Preisgünstiger Wohnraum» des kommunalen Richtplans SLÖBA vor.

3.1 Teilrevision «Preisgünstiger Wohnraum» des kommunalen Richtplans SLÖBA

Mit der Vorlage für eine Teilrevision «Preisgünstiger Wohnraum» des kommunalen Richtplans SLÖBA soll Kapitel 3.6 «Sozialverträgliche räumliche Entwicklung» des KRP SLÖBA in Bezug auf die Angaben zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum im Sinne der Initiative ergänzt werden.

Mit der Ergänzung des Richtplaneintrags wird die Stadt verpflichtet, die rechtlichen Möglichkeiten von § 49 b PBG auszuschöpfen. Damit wird dem Anliegen von n-Art. 19a Abs. 1 und 2 GO entsprochen. Dem Anliegen von n-Art. 19a Abs. 4 GO, wonach aus Gründen der Verhältnismässigkeit Mindestgrenzen für die Pflicht zur Erstellung von preisgünstigem



Wohnraum bei Ein-, Um- und Aufzonungen festzulegen sind, entspricht der Richtplantext mit dem Verweis auf Bagatellgrenzen bereits heute. Diesbezüglich ist keine weitere Ergänzung erforderlich. Gemäss n-Art. 19a Abs. 3 GO soll preisgünstiger Wohnraum auch bei Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen eingefordert werden, wenn diese erhöhte Ausnutzungsmöglichkeiten vorsehen. Da Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne von den Vorschriften der Bau- und Zonenordnung (BZO) abweichen dürfen (vgl. § 80 Abs. 1 bzw. § 83 Abs. 1 PBG), bliebe eine entsprechende Regelung in der BZO wirkungslos. Das Anliegen wird deshalb im Richtplantext verankert und ist damit für die genannten Planungsverfahren zu berücksichtigen. Die Pflicht zur Erstellung von preisgünstigem Wohnraum entsprechend den Vorgaben der BZO gilt dabei im Grundsatz: Je nach Ausgangslage stehen bei der Festsetzung von Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen unterschiedliche öffentliche Interessen im Vordergrund. Neben der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum ist unter anderem an die Erstellung von öffentlichen Freiräumen zu denken. Der Richtplaneintrag soll deshalb Spielraum lassen, um im Einzelfall und je nach Ausgangslage und städtebaulichen Zielen Opportunitäten nutzen zu können. Nicht berücksichtigt wird n-Art. 19a Abs. 5 GO, der, wie oben dargelegt, mit übergeordnetem Recht nicht vereinbar und dessen Umsetzung in der Richtplanung folglich ausgeschlossen ist.

Da der kommunale Richtplan SLÖBA gemäss § 16 Abs. 1 PBG für nachfolgende Nutzungsplanungen, allem voran die Bau- und Zonenordnung (AS 700.100), verbindlich ist, ist mit der Festlegung sichergestellt, dass erhöhte Ausnutzungsmöglichkeiten mit der Pflicht zur Erstellung von preisgünstigem Wohnraum einhergehen. Insgesamt wird mit der Ergänzung des Richtplantexts dem Anliegen der Initiative stufengerecht Rechnung getragen.

3.2 Vereinbarkeit der Teilrevision mit wohnpolitischen Zielen der Stadt

Die Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA steht im Einklang mit den wohnpolitischen Zielen der Stadt: Am 28. September 2014 haben die Stimmberchtigten des Kantons Zürich mit einem Ja-Stimmenanteil von 58,4 Prozent und die Stimmberchtigten der Stadt Zürich gar mit einem Ja-Stimmenanteil von 72,4 Prozent die Vorlage «Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum» (§ 49 b PBG) angenommen. Mit der Aufnahme des wohnpolitischen Grundsatzartikels in die Gemeindeordnung hatten sich die Zürcher Stimmberchtigten bereits 2011 klar für eine künftig noch forcierte Rolle der Stadt in der Wohnpolitik ausgesprochen. Er beinhaltet das Ziel, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen in der Stadt stetig und bis ins Jahr 2050 auf ein Drittel der Mietwohnungen («Drittelsziel») zu steigern (s. Art. 17 ff. i. V. m. Art. 155 GO).

2016 hat der Stadtrat den «Strategieschwerpunkt (SSP) preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» beschlossen (STRB Nr. 753/2016), der sich aus den «Strategien Zürich 2035» ableitet. Darin sowie im «Programm Wohnen» (STRB Nr. 778/2017) bekräftigt er das Ziel, die planungsrechtlichen Möglichkeiten im Bereich der Richt- und Nutzungsplanung zur Erhöhung der Anzahl von preisgünstigen Wohnungen auszuschöpfen. Mit STRB Nr. 1114/2018 «Wohnpolitik: Neue und optimierte Instrumente» erneuert der Stadtrat die Inhalte des wohnpolitischen Strategieschwerpunkts. Der bisherige wohnpolitische Strategieschwerpunkt «preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» (STRB Nr. 753/2016) wird darin integriert. Konkret werden im Rahmen des Teilprojekts 3 das Amt für Städtebau,



das Finanzdepartement und die Stadtentwicklung beauftragt, die Umsetzung von § 49 b PBG voranzutreiben. Der im September 2022 in Kraft getretene kommunale Richtplan SLÖBA hält die Förderung des preisgünstigen Wohnraums im Sinne von § 49 b PBG fest.

In seinem Bericht «Umsetzung wohnpolitischer Grundsatzartikel» für die Periode 2019–2023 beziffert der Stadtrat den Anteil gemeinnütziger Wohnungen auf 25,9 Prozent per Ende 2023 und betont die Bedeutung raumplanerischer Massnahmen zur Erreichung des Drittelsziels (s. GR Nr. 2024/546). Mit dem prognostizierten Bevölkerungswachstum und der daraus resultierenden Verdichtung der Stadt über die BZO 2016 hinaus ist der Bedarf an preisgünstigem Wohnraum weiterhin hoch. Eine grundlegende Entspannung auf dem Stadtzürcher Wohnungsmarkt ist in den kommenden Jahren nicht zu erwarten, was v. a. Bevölkerungsgruppen mit tieferen, vermehrt aber auch mit mittleren Einkommen betrifft.

Vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt und stufengerecht, das wohnpolitische Ziel, die Möglichkeiten von § 49 b PBG rechtlich auszuschöpfen, im kommunalen Richtplan SLÖBA behördenverbindlich zu verankern. Damit wird eine planungsrechtliche Grundlage gelegt, um auf soziale Herausforderungen der baulichen Verdichtung zu reagieren und preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Mit der anstehenden BZO-Revision wird auszuloten sein, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen substanzelle Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum bei der nutzungsplanerischen Zuweisung von Mehrausnützungen festgelegt werden können.

3.3 Mitwirkung, Anhörung, kantonale Vorprüfung

Die Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA «Preisgünstiger Wohnraum» wurde gemäss § 7 Abs. 1 und 2 PBG während 60 Tagen durch das Hochbaudepartement öffentlich aufgelegt. Gleichzeitig wurde sie den nebengeordneten Planungsträgern zur Anhörung unterbreitet und den Nachbarregionen sowie dem Verein Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU) zur Information zugestellt. Des Weiteren fand eine städtische Ämtervernehmlassung statt.

Innerhalb der Anhörungs- bzw. Auflagefrist wurden 10 Einwendungen eingereicht. Eine Einwenderin legte zudem eine Liste bei, auf der 720 Personen mit Namen und Adresse verzeichnet sind. Sie werden von der Einwenderin als «Unterzeichnende» bezeichnet. In die Liste konnten sich alle Personen eintragen, unabhängig von deren Stimmberechtigung oder Wohnort. Die Angaben wurden nicht überprüft.

Die Einwendungen werden grösstenteils nicht berücksichtigt. Drei Einwendungen beziehen sich nicht auf die vorliegende Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA, sondern auf die Nutzungsplanung. Diese werden zur Kenntnis genommen. In keiner Einwendung wird beanstandet, dass der Stadtrat dem Gemeinderat beantragt, der vorliegenden Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Die nebengeordneten Planungsträger haben keine Einwendung zur vorliegenden Teilrevision eingereicht (s. Bericht zu den Einwendungen [Beilage 3]).

Aufgrund der eingegangenen Einwendungen und Rückmeldungen aus der Ämtervernehmlassung hat der Stadtrat den Richtplantext gegenüber der Auflagevorlage

10/11

inhaltlich nicht geändert, sondern lediglich geringfügige redaktionelle Anpassungen vorgenommen.

Parallel zur öffentlichen Auflage wurde die Vorlage der kantonalen Baudirektion zur Vorprüfung eingereicht. Mit Schreiben vom 2. Oktober 2025 stufte die Baudirektion diese als genehmigungsfähig ein.

4. Zuständigkeit

Ist eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zustande gekommen, beschliesst der Stadtrat innert sechs Monaten seit der Einreichung über ihre Gültigkeit (§ 155 i. V. m. § 130 Abs. 1 GPR). Hält der Stadtrat die Initiative für wenigstens teilweise gültig, erstattet er dem Gemeinderat innert neun Monaten nach Einreichung der Initiative Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (§ 130 Abs. 3 GPR). Beabsichtigt der Stadtrat, dem Gemeinderat einen Gegenvorschlag zu unterbreiten, so beträgt die Frist für Bericht und Antrag 16 Monate nach Einreichung der Initiative (§ 130 Abs. 4 GPR). Die Unterbreitung eines Gegenvorschlags ist gemäss § 130 Abs. 1 GPR zusammen mit dem Beschluss über die Gültigkeit zu beschliessen. Vorliegend hat der Stadtrat dem Gemeinderat Bericht und Antrag bis 4. Januar 2026 zu stellen. Mit dieser Vorlage wird die Frist gewahrt.

Stimmt der Gemeinderat der Initiative zu und beschliesst er einen Gegenvorschlag, findet gemäss § 131 Abs. 2 GPR eine Volksabstimmung über beide Vorlagen statt. Lehnt der Gemeinderat gemäss § 131 Abs. 3 GPR die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, findet eine Volksabstimmung statt. Beschliesst der Gemeinderat den Gegenvorschlag und wird die Initiative rechtzeitig zurückgezogen, gilt der Gegenvorschlag als Beschluss des Gemeinderats, der dem fakultativen Referendum untersteht (§ 155 i. V. m. § 138 d Abs. 2 GPR). Wird der vorliegende Gegenvorschlag in Form einer Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA von den Stimmberechtigten angenommen bzw. obsiegt dieser gegenüber der Volksinitiative in der Stichfrage, bedarf er anschliessend der Genehmigung durch die Baudirektion (§ 2 lit. b PBG). Danach erfolgt die öffentliche Bekanntmachung. Dasselbe gilt bei einer Annahme des Gegenvorschlags durch den Gemeinderat und einem rechtzeitigen Rückzug der Initiative.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

A. In eigener Kompetenz unter Ausschluss des Referendums:

Folgende Bestimmung der Volksinitiative «Hier leben, hier wohnen, hier bleiben (Umsetzungs-Initiative)» vom 4. September 2024 wird als ungültig erklärt:

Art. 19 a d. Ein-, Um- und Aufzonungen

⁵ Für gemeinnützige Wohnbauträger, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind, kann der Gemeinderat für die Umsetzung von Abs. 1 und 2 gleichwertige Regelungen treffen.

Im Übrigen ist die Initiative gültig.

11/11

B. Zuhanden der Stimmberechtigten:

1. Die Volksinitiative «Hier leben, hier wohnen, hier bleiben (Umsetzungs-Initiative)» vom 4. September 2024 wird abgelehnt.
2. Als direkter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Hier leben, hier wohnen, hier bleiben (Umsetzungs-Initiative)» vom 4. September 2024 wird die Teilrevision «Preisgünstiger Wohnraum» des kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen gemäss nachstehenden Unterlagen, datiert vom 18. November 2025, festgesetzt:

- **Richtplantext (Auszug [Beilage 1])**

C. Unter Ausschluss des Referendums:

1. Dem Bericht zu den Einwendungen gemäss Beilage 2 wird gesamthaft zugestimmt.
2. Vom Erläuternden Bericht gemäss Beilage 3 wird Kenntnis genommen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter