

Winterthur, 04.03.2026
Parl-Nr. 2026.21

An das Stadtparlament
(zuhanden Volksabstimmung)

Winterthur

Fonds zur Förderung des gemeinnützigen Wohnraums (kommunaler Wohnraumfonds) –
Teilrevision der Verordnung über die Vergabe von Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums in der Stadt Winterthur vom 19. März 2018 (SRS 6.5-1) und Errichtung Fonds

Referendum: *obligatorisch*

Ausgabenbremse: *ja*

Finanzierung: *steuerfinanziert*

Anträge:

1. Es wird gestützt auf § 14a des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 ein Fonds zur Förderung des gemeinnützigen Wohnraums (kommunaler Wohnraumfonds) errichtet und mit 10 Millionen Franken gemäss Volksabstimmung vom 30. November 2014 (vgl. GGR-Nr. 2012-081) alimentiert.
2. Die Verordnung über die Vergabe von Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums in der Stadt Winterthur vom 19. März 2018 wird gemäss Beilage geändert.

Weisung:

I. Einleitende Bemerkungen

Die vorliegende Weisung basiert einerseits auf einem Auftrag gemäss Volksabstimmung vom 30. November 2014 und andererseits auf dem Interesse der Stadt Winterthur sowie deren Bevölkerung an der Förderung von gemeinnützigem Wohnraum auf dem Gemeindegebiet. Ziel ist die Überführung des bewilligten Rahmenkredits von 10 Millionen Franken in einen Fonds, um das Förderinstrument nachhaltig zu sichern.

II. Ausgangslage

1. Grundsatzbeschluss gemäss Volksabstimmung vom 30. November 2014

Mit Volksabstimmung vom 30. November 2014 wurde ein Rahmenkredit von 10 Millionen Franken als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Stiftung für bezahlbaren Wohn- und Gewerberman» bewilligt und folgender Beschluss gefasst:

1. Es wird ein Rahmenkredit im Umfang von 10 Millionen Franken zulasten der Investitionsrechnung des allgemeinen Verwaltungsvermögens bewilligt, aus welchem gemeinnützigen Wohnbauträgern für Massnahmen, die zu einer quantitativen Erhöhung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums auf dem Gemeindegebiet der Stadt Winterthur führen, zinslose, rückzahlbare Darlehen ausgerichtet werden.
2. Falls in Zukunft rechtlich zulässig, werden die zinslosen Darlehen in einen neu zu schaffenden Fonds zur Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau zurückbezahlt. Ohne Fonds erfolgt die Rückzahlung in die Stadtkasse.
3. Aus dem Rahmenkredit werden jährlich mindestens 1 Millionen Franken in das Investitionsprogramm des allgemeinen Verwaltungsvermögens eingestellt.
4. Der Stadtrat erlässt ein Reglement, welches die Beitragsbedingungen sowie die Rückzahlungsmodalitäten der zinslosen Darlehen festlegt. Das Reglement wird vom Grossen Gemeinderat genehmigt.
5. Der Stadtrat bewilligt die Ausrichtung der einzelnen Darlehen (Objektkredite).

Zu diesem Zeitpunkt existierte noch keine Rechtsgrundlage auf kantonaler Ebene für die Errichtung eines kommunalen Fonds zur Förderung des gemeinnützigen Wohnraums. Aus diesem Grund konnte lediglich der Rahmenkredit in Höhe von 10 Millionen Franken sowie eine Absichtserklärung für eine spätere allfällig mögliche Rückzahlung der Darlehen in einen solchen Fonds bewilligt werden.

2. Kantonale Rechtsgrundlage

Mit Beschluss vom 2. März 2015 hat der Kantonsrat die kantonale Volksinitiative «Bezahlbar wohnen im Kanton Zürich» abgelehnt und dafür im Sinne eines Gegenvorschlags folgende Änderung des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (WBFG)¹ angenommen:

**V. Wohnbauförderung der Gemeinden:
§ 14a Kommunale Wohnraumfonds**

¹ Die Gemeinden können kommunale Fonds zur Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen schaffen. Aus den Fonds werden zu diesem Zweck Beiträge oder zinslose bzw. zinsgünstige Darlehen ausgerichtet an:

- a. den Erwerb von Baugrundstücken,
- b. den Bau, den Erwerb und die Erneuerung von Mietwohnungen.

² Rückzahlungen und Zinsen fliessen in die Fonds.

³ Die Gemeinden regeln die Voraussetzungen für die Gewährung von Beiträgen und Darlehen.

§ 14a WBFG bezweckt die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen. Das Gesetz verlangt explizit, dass die mit Darlehen der öffentlichen Hand unterstützten Gebäude hauptsächlich zu Wohnzwecken benutzt werden (§§ 5 und 11 WBFG). Demzufolge sind die zu vergebenden Darlehen auf Wohnbauten ausgerichtet.

¹ LS 841 - Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung | Kanton Zürich

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat diesen Nachtrag am 23. September 2015 per 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt. Damit wurde die Rechtsgrundlage geschaffen, auf Gemeindeebene einen entsprechenden Wohnraumfonds zu errichten.

3. Beschluss des Grossen Gemeinderats vom 19. März 2018

Am 19. März 2018 hat der Grosse Gemeinderat den Erlass einer Verordnung über die Vergabe von Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums sowie den Auftrag zur Errichtung eines Fonds zur Förderung des gemeinnützigen Wohnraums beschlossen (GGR-Nr. 2017.167):

1. Es wird eine Verordnung über die Vergabe von Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungs- und Gewerberaums in der Stadt Winterthur gemäss Beilage erlassen und bei unbenutztem Ablauf der Referendums- und Rechtsmittelfrist per 1. April 2018 in Kraft gesetzt.
2. Der Stadtrat wird beauftragt, dem Grossen Gemeinderat zuhanden der Volksabstimmung eine Vorlage zur Errichtung eines Fonds zur Förderung des gemeinnützigen Wohnraums zu unterbreiten.

Zur Begründung von Antrag-Ziff. 1 wurde im Wesentlichen ausgeführt, die aus dem Rahmenkredit finanzierten Darlehen sollten den gemeinnützigen Bauträgern die Akquisition und Finanzierung geeigneter Liegenschaften erleichtern. Die städtische Unterstützung könne dazu beitragen, die Zuschlagschancen bei Liegenschaftskäufen zu verbessern, indem ein Teil des Kaufpreises durch städtische Darlehen finanziert werde. Die Unterstützung der Stadt helfe auf diese Weise mit, das von gemeinnützigen Bauträgern verwaltete Wohnportfolio schrittweise zu vergrössern. Zinslose Darlehen verbesserten die Erhältlichkeit von Kapital. Die Darlehen sollten allen gemeinnützigen Bauträgern mit Sitz in der Schweiz offenstehen. Die Vielzahl an Teilnehmenden mache die Definition von Kriterien erforderlich, nach welchen die Darlehen ausgerichtet würden.

Zur Begründung von Antrag-Ziff. 2 wurde im Wesentlichen vorgebracht, da zum Zeitpunkt der Volksabstimmung vom 30. November 2014 noch keine Rechtsgrundlage auf kantonaler Ebene für die Errichtung eines kommunalen Fonds zur Förderung gemeinnützigen Wohnraums existiert habe, habe damals lediglich der Rahmenkredit sowie eine Absichtserklärung rechtsgültig bewilligt werden können. Inzwischen liege mit § 14a WBFG die erforderliche kantonale Rechtsgrundlage vor, um auf Gemeindeebene einen entsprechenden Fonds zu errichten.

4. Verordnung über die Vergabe von Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums in der Stadt Winterthur

Die Verordnung über die Vergabe von Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums in der Stadt Winterthur² wurde per 1. Juni 2018 in Kraft gesetzt. Sie regelt die Gewährung von zinslosen, rückzahlbaren Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums auf dem Gemeindegebiet der Stadt Winterthur (Art. 1 Abs. 1 der Verordnung). Mit der Gewährung der Darlehen soll die Anzahl gemeinnütziger Wohnungen und Gewerberäume in der Stadt Winterthur erhöht werden (Art. 1 Abs. 2 der Verordnung).

Für die Finanzierung der Darlehen steht der mit Volksabstimmung vom 30. November 2014 bewilligte Rahmenkredit in der Höhe von 10 Millionen Franken zur Verfügung (Art. 2 Abs. 1

² 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

der Verordnung). Nach Errichtung eines städtischen Fonds zur Förderung von gemeinnützigem Wohnraum im Sinne von § 14a WBFG dient das Fondsvermögen ebenfalls der Darlehensfinanzierung (Art. 2 Abs. 3 der Verordnung).

5. Gestützt auf die Verordnung bewilligte Darlehensgesuche

Am 23. Oktober 2019 hat der Stadtrat die Gesuche der Baugenossenschaft «mehr als wohnen» betreffend die Überbauung «Hobelwerk»³ und der Genossenschaft für selbstverwaltetes Wohnen (Gesewo) betreffend das Bauprojekt «EinViertel», Haus Krokodil, Lokstadt⁴, um Ausrichtung eines Darlehens in Höhe von je 4 Millionen Franken bewilligt. Am 21. Januar 2026 hat der Stadtrat zudem das Gesuch der Baugenossenschaft Glattal Zürich um Ausrichtung eines Darlehens von 2 Millionen Franken für den Erwerb der Wohnsiedlung Büelhofstrasse 36-48, 8405 Winterthur⁵, bewilligt. Somit ist der Rahmenkredit von 10 Millionen Franken ausgeschöpft.

Dabei wurde jeweils vereinbart, dass für die ersten 11 Jahre der Laufzeit keine Amortisationszahlungen zu leisten sind. Die ab dem 12. Jahr zu leistenden Amortisationsraten fliessen gemäss Art. 11 Abs. 2 der Verordnung über die Vergabe von Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums in der Stadt Winterthur bis zur Errichtung eines städtischen Fonds zur Förderung von gemeinnützigem Wohnraum in die Erfolgsrechnung, danach in diesen Fonds.

6. Zweck der Vorlage

Mit der vorliegenden Weisung soll – entsprechend dem Grundsatzbeschluss gemäss Volksabstimmung vom 30. November 2014 – ein städtischer Wohnraumfonds im Sinne von § 14a WBFG errichtet und mit 10 Millionen Franken gemäss Volksabstimmung vom 30. November 2014 (vgl. GGR-Nr. 2012-081) alimentiert werden. Zudem ist die Verordnung über die Vergabe von Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums in der Stadt Winterthur zu revidieren.

Der Wohnraumfonds soll einerseits als Gefäss für die zurückzubehaltenden Darlehen dienen und andererseits (auch künftig) eine zweckbestimmte Geldverwendung (aktuell: Rahmenkredit von 10 Millionen Franken) sicherstellen. Eine Erhöhung des Fondsvermögens bzw. des bewilligten Rahmenkredits bleibt vorbehalten. Die Äufnung richtet sich nach den allgemein gültigen Ausgabekompetenzen.

Im Rahmen der Volksabstimmung vom 24. November 2024 wurden sowohl die kommunale Volksinitiative «Wohnen für alle» als auch der Gegenvorschlag des Stadtparlaments abgelehnt. Hingegen wurde der Gegenvorschlag des Stadtrates angenommen. Gestützt darauf wurde per 1. Juli 2025 die Verordnung zur Förderung eines vielfältigen Wohn- und Gewerbe- raumangebots sowie räumlicher Durchmischung⁶ in Kraft gesetzt. Gemäss deren Art. 2 Abs. 2 strebt die Stadt Winterthur an, dass bis zum Jahr 2040 durchschnittlich 120 Wohnungen pro Jahr im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern geschaffen werden, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip der kostendeckenden Mieten verpflichtet sind.

³ SR.19.744-1 vom 23. Oktober 2019.

⁴ SR.19.745-1 vom 23. Oktober 2019.

⁵ Beschluss-Nr. 2026/83 vom 21. Januar 2026.

⁶ SRS 6.5-3 - Verordnung zur Förderung eines vielfältigen Wohn- und Gewerbe- raumangebots sowie räumlicher Durchmischung - Stadt Winterthur - Erlass-Sammlung

Die in der Verordnung formulierten Ziele sowie deren Umsetzung werden im Rahmen der sich in Erarbeitung befindlichen und vom Stadtrat zu verabschiedenden städtischen Wohnstrategie 2026 sowie in der anstehenden Revision der Bau- und Zonenordnung berücksichtigt. Mit dem kommunalen Wohnraumfonds wird ein weiteres Instrument für die Umsetzung der wohnpolitischen Ziele geschaffen.

III. Rechtsgrundlagen

Mit der Bildung von Fonds werden finanzielle Mittel für einen bestimmten Verwendungszweck gebunden und dürfen nicht anderweitig verwendet werden. Fonds weichen vom Grundsatz der Einheit des Haushalts (§ 86 Abs. 1 des Gemeindegesetzes [GG]⁷) ab. Die Zweckbindung kann deshalb nicht allein durch einen kommunalen Entscheid erfolgen. Sie erfordert immer eine Grundlage im übergeordneten Recht (§ 87 Abs. 2 lit. b GG). Für die freiwillige Errichtung von Wohnraumfonds durch Gemeinden besteht seit dem 1. Januar 2016 mit § 14a WBFG eine entsprechende Abstützung im kantonalen Recht.

Die Errichtung eines Wohnraumfonds durch eine Gemeinde bedarf eines Gemeindeerlasses gemäss § 4 Abs. 2 GG. Zuständig sind die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament unter Vorbehalt des fakultativen Referendums.⁸

§ 14a WBFG lässt es den Gemeinden offen, ob sie einen oder mehrere kommunale Wohnraumfonds führen wollen. Beispielsweise können ein Wohnraumfonds zur Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit einer etwas breiteren Ausrichtung (wie vorliegend beantragt) und ein separater Wohnraumfonds zur gezielten Subventionierung von Wohnungen für Haushalte mit geringen Einkommen und Vermögen nebeneinander geführt werden.⁹

Die gewährten Darlehen bzw. die Amortisationszahlungen sollen dauerhaft einem bestimmten Zweck gewidmet und damit dem frei verfügbaren Vermögenssubstrat entzogen werden. Letztlich soll die gesamte Summe des Rahmenkredits in Höhe von 10 Millionen Franken dem Wohnraumfonds zufließen und damit für die Ausrichtung von (weiteren) Darlehen zur Verfügung stehen. Mit dieser Zweckbindung wird der Betrag dem allgemeinen städtischen Haushalt entzogen. Deshalb muss die Einlage in den Fonds wie eine neue Ausgabe beschlossen werden.

Gemäss Art. 13 lit. g der Gemeindeordnung (GO)¹⁰ entscheiden die Stimmberechtigten an der Urne über die Bewilligung von Verpflichtungskrediten für neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 8 Millionen Franken.

⁷ LS 131.1 - [Gemeindegesetz \(GG\) | Kanton Zürich](#)

⁸ Vgl. Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 15 Fonds, Abschnitt 8 Wohnraumfonds, Ziff. 8.1.

⁹ Vgl. Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat der Stadt Zürich vom 16. März 2022 (GR Nr. 2022/85), Ziff. 2.1 Rechtsgrundlagen, S. 4.

¹⁰ [SRS 1.1-1 - Gemeindeordnung - Stadt Winterthur - Erlass-Sammlung](#)

IV. Teilrevision der Verordnung über die Vergabe von Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums in der Stadt Winterthur

Art. 2 Finanzierung

Die revidierte Bestimmung (Abs. 3) hält fest, dass die Stadt zur Förderung von gemeinnützigem Wohnraum auf dem Gemeindegebiet der Stadt Winterthur nunmehr einen kommunalen Wohnraumfonds gemäss § 14a WBFG führt.

Das Fondsvermögen dient der Darlehensfinanzierung im Rahmen des Zwecks gemäss Art. 1 Abs. 2 der Verordnung (vgl. Art. 2 Abs. 3 der Verordnung über die Vergabe von Darlehen). Der konkrete Anwendungsbereich der Darlehensfinanzierung ist bereits in Art. 3 der Verordnung geregelt.

Art. 2a (neu) Fondsmittel

Die Äufnung des Wohnraumfonds erfolgt durch:

- Fondszuweisungen zulasten der bewilligten Verpflichtungskredite
- Amortisationsraten und Rückzahlungen der gewährten Darlehen
- Beitragsrückzahlungen bei nicht mehr erfüllten Voraussetzungen

Die Äufnung richtet sich nach den allgemein gültigen Ausgabekompetenzen.

Art. 11 (geändert) Auszahlung

Da zur Förderung von gemeinnützigem Wohnraum nunmehr ein städtischer Wohnraumfonds errichtet wird, ist Abs. 2 aufzuheben. Gemäss Art. 2a (neu) erfolgt die Äufnung des Wohnraumfonds unter anderem durch die Amortisationsraten der gewährten Darlehen.

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Beilagen:

1. Teilrevision Verordnung über die Vergabe von Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums in der Stadt Winterthur (Arbeitsversion)
2. Teilrevision Verordnung über die Vergabe von Darlehen zur Förderung des gemeinnützigen Wohn- und Gewerberaums in der Stadt Winterthur (Synopsis)