

## Änderung Planungs- und Baugesetz (PBG): Festlegung Mindestanteil preisgünstiger Wohnraum. Abstimmung vom 28. September 2014

# Argumentarium

### Der neue Artikel 49b des Planungs- und Baugesetzes

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.

### Die Entstehungsgeschichte

- Am 24. Juni 2011 hat die SP Kanton Zürich die Volksinitiative „für mehr bezahlbaren Wohnraum“ eingereicht.
- Der Regierungsrat hat am 21. März 2012 die Ablehnung der Volksinitiative ohne Gegenvorschlag beantragt.
- Am 18.2.2013 hat der Kantonsrat die Vorlage an die vorberatende Kommission zurückgewiesen und dieser den Auftrag erteilt, einen Gegenvorschlag zu erarbeiten, der neben der Initiative auch die Forderungen der Parlamentarischen Initiative Kutter (KR-Nr. 57/2011 „Günstiger Wohnraum für Familien und Mittelstand“) aufgreift.
- Am 28. Oktober 2013 hat der Kantonsrat dem von einer Minderheit der vorberatenden Kommission ausgearbeiteten Gegenvorschlag zugestimmt.
- Die SP hat die Initiative „für mehr bezahlbaren Wohnraum“ in der Folge zurückgezogen. Aufgrund eines von SVP und FDP im Kantonsrat eingereichten Behördenreferendums wird am 28. September 2014 über den Gegenvorschlag abgestimmt.

### Die Vorlage im Detail

#### Mindestanteil gemeinnütziger Wohnraum

Mit der Gesetzesänderung erhalten die Gemeinden die Kompetenz, den Bau von preisgünstigem Wohnraum mit planerischen Mitteln zu fördern. Bei Bedarf sollen Gemeinden sowohl für ganze Zonen (Bau- und Zonenordnung BZO), als auch für einzelne Gebiete (über Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne) die Erstellung eines Mindestanteils an preisgünstigen Wohnungen verlangen können. Solche Festlegungen sind allerdings nur erlaubt, wenn der

Grundeigentümer gleichzeitig in den Genuss höherer Ausnutzungsmöglichkeiten kommt. Ein Teil des aufgrund von Beschlüssen der Gemeinde bei den Grundeigentümern anfallenden planerischen Mehrwerts wird in Form einer indirekten Mehrwertabschöpfung (Bau eines Anteils von preisgünstigen Wohnungen mit festgelegten Höchstmieten) abgeschöpft.<sup>1</sup>

#### Festlegung der höchstzulässigen Mietzinse

Die höchstzulässigen Mietzinse für preisgünstigen Wohnraum sollen analog zu den im Rahmen der kantonalen Wohnbauförderung geltenden Vorschriften über die Kostenmiete festgelegt werden. Diese sehen eine Begrenzung der Investitionskosten und der Wohnungsgrößen vor und erlauben es dem Eigentümer, Rückstellungen für Sanierungen zu bilden. Sie garantieren zudem eine vernünftige Rendite auf dem Eigenkapital. Der Regierungsrat wird die Bestimmungen über den höchstzulässigen Mietzins in einer Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum festlegen, die dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten ist. In dieser Verordnung wird auch festzuhalten sein, wie die höchstzulässigen Mietzinse dauerhaft zu sichern sind. Sicherzustellen ist zum Beispiel, dass die preisgünstigen Wohnungen bei einem Verkauf nicht zweckentfremdet werden.

#### Belegungsvorschriften

Gemeinden, die den preisgünstigen Wohnraum mit planerischen Mitteln fördern wollen, müssen zusätzlich Belegungsvorschriften erlassen. Mit Belegungsvorschriften wird gewährleistet, dass die preisgünstigen Wohnungen an die auf den Wohnraum angewiesenen Haushalte vermietet werden. Gleichzeitig wird der häusliche Umgang mit dem Boden gefördert<sup>2</sup>. Die kantonale Wohnbauförderung sieht vor, dass in einer Vierzimmerwohnung mindestens drei Personen leben müssen<sup>3</sup>. Die Gemeinden sind jedoch frei, diese Belegungsvorschriften den lokalen Bedürfnissen anzupassen.

#### **Gemeindeautonomie, Rechtssicherheit, sozialverträgliche Verdichtung**

Verschiedenen Gemeinden haben in den letzten Jahren versucht, den Bau von preisgünstigen Wohnungen mit planerischen Mitteln zu fördern. So wollte die Stadt Bülach im Gestaltungsplan Bülach Nord entsprechende Vorschriften zum Mehrwertausgleich erlassen. Die Grundeigentümer sollten verpflichtet werden, mindestens 10 Prozent der für Wohnzwecke erstellten Geschossfläche preisgünstig zu vermieten.

Die kantonale Baudirektion, die Änderungen der Bau- und Zonenordnung und Gestaltungspläne genehmigen muss, hat diese Passage aus dem Gestaltungsplan Bülach Nord gestrichen, weil eine gesetzliche Grundlage für solche Festlegungen fehle.

---

<sup>1</sup> Philipp Kutter hat in der Ratsdebatte den Mechanismus wie folgt beschrieben: Gemeinden können dann einen Anteil an preisgünstigen Wohnungen festlegen, wenn gleichzeitig durch eine Änderung des Zonenplans der Boden aufgewertet wird. Das heisst, es kann eine Umzonung von Gewerbe in Wohnen sein oder eine Aufzonung von zwei auf drei Stockwerke oder über die Festlegung eines Gestaltungsplans, der eine höhere Ausnutzung erlaubt. (...) Der Vorschlag kommt (...) einer Mehrwertabschöpfung nahe, für die sich das Schweizer Stimmvolk und auch der Kanton Zürich erst vor kurzem mit dem neuen Raumplanungsgesetz ausgesprochen hat.

<sup>2</sup> Thomas Wirth (GLP) hat in der Ratsdebatte den Zweck der Belegungsvorschriften wie folgt beschrieben: „Die Belegungsvorschriften sind wichtig, weil es auch darum geht, dass man mit einer solchen neuen Vorschrift nicht eine Klasse von Profiteuren schafft, die dann mehr oder weniger in einem dereguliert günstigen Wohnraum übermässig Wohnflächen beanspruchen.“

<sup>3</sup> In Art 13 Abs 2 der Wohnbauförderungsverordnung (WBFV 841.1) heisst es: Die Zahl der in einer Wohnung lebenden Personen muss mindestens der um eins verminderten Zahl der Zimmer der Wohnung entsprechen.

Im zuhanden des Bundesamts für Wohnungswesen erstellten Gutachten des Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus heisst es dazu:

*Es gibt Kantone (beispielsweise Zürich, St. Gallen und Zug), die eine abschliessende Aufzählung der zulässigen Zonenarten kennen und oft auch den Inhalt der Nutzungszonen umschreiben. Der Spielraum der Gemeinden zur Definition von Nutzungszonen ist in diesen Kantonen somit relativ klein und ohne Anpassung des kantonalen Rechts können die nachfolgend aufgezeigten Lösungen oft nicht realisiert werden. ... Als Beispiel sei hier § 49a Absatz 3 des Zürcher Planungs- und Baugesetzes erwähnt. Dieser lässt eine Mindest- oder Maximalnutzung zu Wohnzwecken oder gewerblichen Zwecken sowie eine Erhöhung der Nutzungsziffer für Familienwohnungen mit vier und mehr Zimmern zu<sup>18</sup>. Eine gesetzliche Grundlage zur raumplanerischen Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus lässt sich daraus nicht ohne weiteres ableiten; hierfür müsste man die Bestimmung wohl anpassen. (VLP/ASPAN, Raum und Umwelt, Nr 1/10, Januar 2010)*

Der neue Artikel 49b des PBG schafft diese gesetzliche Grundlage und stärkt die Gemeindeautonomie. Die PBG-Änderung definiert die Bedingungen, die einzuhalten sind, wenn Gemeinden Grundeigentümer zur Erstellung eines Mindestanteils an preisgünstigen Wohnungen verpflichten wollen. Für die Grundeigentümer wird Rechtssicherheit geschaffen und die Spielräume für Vereinbarungen über einen Mindestanteil an preisgünstigen Wohnungen im Rahmen von kooperativen Planungen definiert.

Artikel 49b schafft auch die Grundlage für eine nachhaltige Verdichtung. Mit der Festlegung eines Mindestanteils an preisgünstigen Wohnungen können die Gemeinden die soziale Nachhaltigkeit von Verdichtungsprojekten sicherstellen. Mit den Belegungsvorschriften wird zudem sichergestellt, dass höhere Ausnutzungsmöglichkeiten nicht über einen höheren Flächenbedarf pro Bewohnerin bzw. Bewohner konsumiert und damit die Ziele einer nachhaltigen Verdichtung unterlaufen werden.

### **Kontrolle**

Die höchstzulässigen Mietzinse und die Belegungsvorschriften sind zu kontrollieren. Im Rahmen des subventionierten Wohnungsbaus werden im Kanton Zürich solche Kontrollen seit langem durchgeführt. Die dafür nötigen Prozess und -organe existieren bereits<sup>4</sup>. Zahlreiche gemeinnützige und kommunale Bauträger wenden die entsprechenden Vorschriften auch im freitragenden Wohnungsbau an.

---

<sup>4</sup> Die Organe sind die kantonale Fachstelle für Wohnbauförderung in der Volkswirtschaftsdirektion und das Büro für Wohnbauförderung der Stadt Zürich. Für die Überprüfung der Zulässigkeit von Mietzinsfestsetzungen sind im subventionierten Wohnungsbau (Kanton) und gemeinnützigen Wohnungsbau (Stadt Zürich) nicht die Schlichtungsbehörden, sondern die Fachstelle bzw. das Büro für Wohnförderung zuständig. Sie überprüfen auch die Belegungsvorschriften.

## Fragen und Antworten

### Kann mit der Gesetzesänderung das Angebot an preisgünstigen Wohnungen erhöht werden?

Ja. Die Festlegung eines Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum ist für alle attraktiv. Den Gemeinden entstehen keine Kosten und die Grundeigentümer profitieren, weil sie mehr Wohnungen bauen können. Wichtig ist auch, dass viele Gemeinden ihre Bau- und Zonenordnungen an die neuen raumplanerischen Vorgaben anpassen müssen. In den nächsten Jahren können deshalb zahlreiche Projekte mit preisgünstigen Wohnungen realisiert werden. In Fachkreisen ist deshalb unbestritten, dass der raumplanerische Ansatz das effektivste Instrument ist, um das Angebot an preisgünstigen Wohnungen zu erhöhen. Anerkannt ist auch, dass die Gemeinden die richtige staatliche Ebene sind, um solche Massnahmen umzusetzen. Sie kennen den Bedarf und können das neue Planungs-Instrument nach ihren Bedürfnissen einsetzen.

### Können die Gemeinden nicht schon heute den Bau von preisgünstigen Wohnungen verlangen?

Verschiedenen Gemeinden haben in den letzten Jahren versucht, den Bau von preisgünstigen Wohnungen mit planerischen Mitteln zu fördern. Die Stadt Bülach zum Beispiel wollte im Gestaltungsplan Bülach Nord Vorschriften zum Mehrwertausgleich erlassen. Die Grundeigentümer sollten verpflichtet werden, mindestens 10 Prozent der für Wohnzwecke erstellten Geschossfläche preisgünstig zu vermieten. Die kantonale Baudirektion hat diese Passage aus dem Gestaltungsplan Bülach Nord gestrichen, weil eine gesetzliche Grundlage für solche Festlegungen fehlt. Diese Rechtsgrundlage wird mit der vom Kantonsrat beschlossenen Änderung der Planungs- und Baugesetzes geschaffen.

### Ist Artikel 49b ein Eingriff in die Eigentumsfreiheit?

Wie jede planerische Massnahme beschränkt auch der neue Artikel 49b des Planungs- und Baugesetzes die Gestaltungsfreiheit der Eigentümer. Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum dürfen jedoch nur festgelegt werden, wenn die Ausnutzungsmöglichkeit des Grundeigentümers durch eine Aufzoning erweitert wird. Ausgeschlossen ist damit insbesondere, dass eine Gemeinde Vorschriften erlässt, die Einfluss auf die Mietzinsgestaltung bestehender Wohnungen hat. Eine materielle Enteignung, die Entschädigungsansprüche der Grundeigentümer gegenüber der Gemeinde auslösen könnte, ist damit faktisch ausgeschlossen. Deshalb schreibt der Regierungsrat auf Seite 5 der Abstimmungszeitung, dass „der Gegenvorschlag ... die Eigentumsgarantie wahrt“.

### Können auch private Bauherren die preisgünstigen Wohnungen erstellen und vermieten?

Ja. Sie sind nicht verpflichtet, Land für den Bau von preisgünstigem Wohnraum einem gemeinnützigen Bauträger zu verkaufen. Gemeinnützige Bauträger (Wohngenossenschaften) können aber ein guter Partner sein.

### Im Kanton Zürich gibt es die Wohnbauförderung. Reicht diese nicht aus, um ein ausgewogenes Angebot an Wohnungen in allen Preiskategorien bereit zu stellen?

Die Wohnbauförderung des Kantons fördert nicht den Bau von preisgünstigen Wohnungen oder die gemeinnützigen Wohnbauträger an sich, sondern vergünstigt neu erstellte Wohnungen für eine bestimmte Zeitdauer für Haushalte mit beschränktem Einkommen. Bei einem Gesamtbestand von 480'000 Mietwohnungen gibt im Kanton Zürich zurzeit nur gerade 4150 Wohnungen, die so die gemäss Wohnbauförderung vom Kanton und den Gemeinden mit zinslosen Darlehen verbilligt werden. Die Zahl dieser subventionierten Wohnungen war in den letzten Jahren stark rückläufig. Hinzu kommt, dass die Baugenossenschaften wegen den

hohen Bodenpreisen grosse Mühe haben, bezahlbare Grundstücke für den Bau von preisgünstigen Genossenschaftswohnungen zu finden. Deshalb sinkt der Anteil an preisgünstigem Wohnraum und deshalb braucht es auf kantonaler Ebene ein neues Instrument, um das Angebot an preisgünstigen Wohnungen zu erhöhen.

Wie teuer ist eine nach den Vorschriften des neuen Artikels erstellte Wohnung?

Die vom Kantonsrat beschlossene Gesetzesänderung verpflichtet den Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Verordnung, die auch die Einzelheiten der Mietzinsfestsetzung regelt. Vorgabe ist, dass sich der höchstzulässige Mietzins an den Investitionskosten, den laufenden Kosten, den Rückstellungen für Erneuerung, den Abschreibungen und einer angemessenen Rendite orientiert. Diese Vorgaben lehnen sich an das Kostenmietmodell der Wohnbauförderung an. Als Anhaltspunkt für die Mieten von preisgünstigen Wohnungen können deshalb die aktuellen Nettomieten für eine nach Wohnbauförderung erstellte Wohnung genannt werden. Eine 2,5-Zimmerwohnung darf nach diesem Modell maximal 1247 Franken kosten, eine Viereinhalbzimmerwohnung maximal 1822 Franken. Zu beachten ist, dass dies die Nettomiete bei der Erstellung der Wohnungen sind.

Wie wird verhindert, dass Haushalte mit einem hohen Einkommen die preisgünstigen Wohnungen belegen?

Die Festlegung von maximal zulässigen Mieten verhindert, dass Luxusbauten erstellt werden. Die von den Gemeinden festzulegenden Belegungsvorschriften reduzieren den Wohnflächenverbrauch. Mit diesen Auflagen wird sichergestellt, dass die vom Preisdruck am stärksten betroffenen Haushalte Zugang zum preisgünstigen Wohnraum erhalten.

Wird es neue Stellen brauchen, um die Mieten und die Belegung der preisgünstigen Wohnungen zu kontrollieren?

In der Stadt Zürich kontrolliert das kleine Büro für Wohnbauförderung die Mieten von rund 36'000 Genossenschaftswohnungen. Das Kostenmietmodell ist viel einfacher, als die Bestimmungen des Mietrechts. Deshalb ist der Kontrollaufwand auch klein. Ähnlich ist es mit den Belegungsvorschriften. Bei den 4150 Wohnungen, die vom Kanton und von den Gemeinden mit zinslosen Darlehen verbilligt werden, funktioniert die Kontrolle anstandslos, ohne dass ein grosser Verwaltungsapparat aufgebaut werden müsste. Der Aufwand für die Bewirtschaftung und die Kontrolle der preisgünstigen Wohnungen wird vergleichbar sein mit dem Aufwand für die Bewirtschaftung einer x-beliebigen Mietwohnung.

Werden die neue Vorschrift im Planungs- und Baugesetz dazu führen, dass im Kanton Zürich weniger Wohnungen gebaut werden?

Grundeigentümer haben ein grosses Interesse an Änderungen des Zonenplans oder an Gestaltungsplänen, weil diese Änderungen die Realisierung neuer Projekte möglich machen. Bei solchen Änderungen werden Gemeinden nur dann einen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festlegen können, wenn die Grundeigentümer auch mehr Wohnungen bauen können. In den letzten Jahren sind verschiedene grosse Wohn-Projekte an der Urne verworfen worden, weil ausschliesslich teure Wohnungen gebaut werden sollten. Die Festlegung eines Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum wird die Akzeptanz von grosser Planungs- und Bauvorhaben vergrössern. Deshalb kann ausgeschlossen werden, dass die neue Vorschrift die Wohnbautätigkeit bremsen könnte. Die Investoren werden nicht in den Streik treten, weil sie auch preisgünstige Wohnungen bauen müssen.

Führen die neuen Vorschriften zum preisgünstigen Wohnraum bei der Umsetzung nicht zu einer Wohn-Bürokratie?

Von Bürokratie kann keine Rede sein. In der Stadt Zürich sind rund ein Viertel der Mietwohnungen im gemeinnützigen Wohnungsbau erstellt worden. Sie alle werden nach dem Prinzip der genossenschaftlichen Kostenmiete bewirtschaftet, das auch beim preisgünstigen Wohnraum zur Anwendung kommen wird. Für die meisten dieser Wohnungen gelten auch Belegungsvorschriften. Weder die gemeinnützigen Vermieter noch ihre Mieterinnen und Mieter klagen über Bürokratie und Kontrolle. Einziger Zusatzaufwand bei der Bewirtschaftung preisgünstiger Wohnungen wird ein einmaliger Eintrag im Grundbuch sein, in dem die Auflage für den Fall eines Verkaufs der Parzelle festgehalten werden muss.

Wird die zum Bau von preisgünstigem Wohnraum verpflichtete Immobilienwirtschaft nicht versuchen, die Mieten ihrer anderen Wohnungen noch stärker zu erhöhen?

Immobilienfonds und institutionelle Anleger reizen bei der Vermietung ihrer Wohnungen die Möglichkeiten des Marktes heute schon aus. Und die bei der Festlegung der Mietzinse zurückhaltend agierenden privaten Vermieter werden sich von einer Änderung des Planungs- und Baugesetzes nicht beeinflussen lassen. Die Behauptung einzelner Immobilienfunktionäre, die Marktmieten würden bei einem Ja am 28. September noch stärker anziehen, ist eine leere Behauptung.

Wäre es nicht sinnvoller, auf den Bau von preisgünstigen Wohnungen zu verzichten und Personen oder Familien, die sich die Miete nicht leisten können, einzeln zu unterstützen?

Mit der Unterstützung einzelner Personen oder Familien, die die Mieten nicht mehr bezahlen können, würde der Staat aus Steuermitteln die auf dem Markt angebotenen und oftmals übersetzten Mieten finanzieren. Mit der Förderung des Baus von preisgünstigen Wohnungen ist dies nicht der Fall. Der Regierungsrat hat in der Antwort auf eine Anfrage im Kantonsrat<sup>5</sup> klar gegen den von Immobilienkreisen geforderten Wechsel von der Objekt- zur Subjekthilfe ausgesprochen. „Die Objektfinanzierung und die finanzielle Unterstützung von Genossenschaftswohnungen entfalten insbesondere in Zeiten, in denen das Angebot mit der steigenden Nachfrage nach Wohnraum nicht Schritt halten kann, einen dämpfenden Einfluss auf die Preisentwicklung. Die Subjektfinanzierung dämpft solche überschüssenden Preisentwicklungen hingegen nicht ... Zudem ist die Subjektfinanzierung flächendeckend und damit sehr teuer.“

---

<sup>5</sup> Anfrage von Kantonsrat Josef Wiederkehr, Dietikon, Kantonsrätin Regine Sauter, Zürich, und Kantonsrat Franco Albanese, Winterthur vom 3. März 2014. KR-Nr. 61/2014  
<http://www.kantonsrat.zh.ch/Dokumente/D6af8316b-cdae-4485-870c-7e4a75424ba2/K14061.pdf#View=Fit>