



## **Beschluss des Stadtrats**

vom 14. Juli 2022

### **Nr. 710/2022**

### **Amt für Städtebau, Teilrevision Bau- und Zonenordnung, Änderung der Bauordnung «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen»**

IDG-Status: öffentlich

#### **Zweck dieser Vorlage, Abgrenzung zu anderen Vorlagen**

Mit der vorliegenden Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO, AS 700.100) sollen bei Arealüberbauungen gemäss Art. 8 BZO Anteile an preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49 b Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) eingefordert werden. Wer zukünftig den Ausnützungsbonus von 10 Prozent bei Arealüberbauungen in Anspruch nimmt, muss einen Anteil an preisgünstigem Wohnraum realisieren.

Mit einer späteren BZO-Teilrevision soll in Stadtgebieten, die eine Aufzoning erfahren, ebenfalls die Hälfte der Mehrausnützung mit der Pflicht verknüpft werden, preisgünstigen Wohnraum nach § 49 b PBG zu realisieren (vgl. Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV, Seite 12 ff.). Elemente einer solchen BZO-Teilrevision werden eine neue Vorschrift in der Bauordnung und eine Aufzoning sein, zudem braucht es einen Eintrag im Planwerk über die Höhe des Mindestanteils an preisgünstigen Wohnungen.

Zusammen mit der vorliegenden BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» wird eine weitere Vorlage dem Gemeinderat überwiesen, nämlich die «Verordnung über die Umsetzung von § 49 b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49 b PBG)» (Umsetzungsverordnung). Letztere regelt den Erlass, Vollzug und die Kontrolle der Belegungsvorschriften. Zudem werden die Themen Investitionskosten und Mietzinse ergänzend zu den Vorgaben der Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV, LS 700.8) für die Umsetzung konkretisiert. Dazugehörige Erläuterungen sind der betreffenden Weisung und dem separaten Bericht nach Art. 47 RPV zur «Verordnung über die Umsetzung von § 49 b Planungs- und Baugesetz» zu entnehmen. Sobald diese Umsetzungsverordnung in Kraft ist, soll sie auf zukünftige Arealüberbauungen und Sondernutzungsplanungen angewandt werden. Die Umsetzungsverordnung wird auch bei Zonenplanänderungen, die mit erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten verknüpft sind, angewendet, sobald die hierfür erforderliche Anpassung der Bauordnung in Kraft ist.

#### **Ausgangslage**

Auslöser für die vorliegende BZO-Teilrevision ist der Änderungsantrag 10, mit dem der Gemeinderat anlässlich der Festsetzung der BZO 2016 (GR Nr. 2014/335) die Überweisung einer Vorlage verlangte, wonach bei Arealüberbauungen künftig mindestens 20 Prozent der Wohnfläche mit Kostenmiete zu belegen sind. Dieser Änderungsantrag des Gemeinderats steht in einem Zusammenhang mit verschiedenen politischen Aufträgen, im Rahmen der Nutzungsplanung den Anteil an preisgünstigen Wohnraum zu erhöhen:



2/7

1. Am 28. September 2014 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich mit einem Ja-Stimmenanteil von 58,4 Prozent und die Stimmberechtigten der Stadt Zürich gar mit einem Ja-Stimmenanteil von 72,4 Prozent die Vorlage «Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum» (§ 49 b PBG) angenommen.
2. Mit der Annahme des wohnpolitischen Grundsatzartikels in der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100; Volksabstimmung vom 27. November 2011) sprachen sich die Zürcher Stimmberechtigten klar für eine künftig noch forciere Rolle der Stadt in der Wohnpolitik aus. Er beinhaltet das Ziel, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen in der Stadt bis ins Jahr 2050 auf ein Drittel der Mietwohnungen («Drittelsziel») zu steigern. Derjenige Teil zusätzlich entstehender Wohnungen nach § 49 b PBG, welcher sich im Besitz gemeinnütziger Wohnbauträger befindet, trägt künftig auch zum Drittelsziel gemäss wohnpolitischem Grundsatzartikel in Form von gemeinnützigen Wohnungen bei. Alle weiteren aufgrund von § 49 b PBG erstellten Wohnungen (insbesondere von privaten renditeorientierten Bauherrschaften) zählen nicht zum Drittelsziel, werden jedoch ebenfalls statistisch erfasst. Das Monitoring zu den preisgünstigen Wohnungen i. S. v. § 49 b PBG soll im Rahmen der Berichterstattung des Stadtrats an den Gemeinderat zur Umsetzung des wohnpolitischen Grundsatzartikels erfolgen (Art. 17–19 GO). Dabei sollen preisgünstige Wohnungen gemäss § 49 b PBG – unabhängig, ob von privaten renditeorientierten oder gemeinnützigen Bauherrschaften erstellt – als eigene Kategorie gezählt und statistisch erfasst werden.
3. 2016 hat der Stadtrat den «Strategieschwerpunkt (SSP) preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» beschlossen (Stadtratsbeschluss [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 für die Erhöhung der Anzahl von preisgünstigen Wohnungen auszuschöpfen.
4. Mit STRB Nr. 1114/2018 «Wohnpolitik: Neue und optimierte Instrumente» erneuert der Stadtrat die Inhalte des wohnpolitischen Strategieschwerpunkts (SSP). Der bisherige SSP «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.
5. Im kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (KRP SLÖBA) der Stadt Zürich hält der Stadtrat behördenverbindlich fest, das Angebot an preisgünstigen Wohnungen zu fördern: «*Führen Planungsverfahren zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten, ist ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49 b PBG festzulegen. Der Anteil als auch die Rahmenbedingungen sind auf Stufe Nutzungsplanung zu definieren.*» (Kommunaler Richtplantext, Kap. 3.6.3 lit. I, 1. Absatz). Am 10. April 2021 hat der Gemeinderat den kommunalen Richtplan festgesetzt (GR Nr. 2019/437). Am 28. November 2021 hat sich die Zürcher Stimmbevölkerung klar für die Vorlage ausgesprochen. Die Genehmigung des KRP SLOEBA ist gemäss Verfügung Baudirektion Kanton Zürich am 13. Juni 2022 erfolgt (Publikation Stadt Zürich erfolgt voraussichtlich am 27. Juli 2022).



## **Gegenstand der BZO-Teilrevision**

Der Regierungsrat setzte am 1. November 2019 § 49 b PBG und die dazugehörige Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV) in Kraft. Die PWV präzisiert die Anforderungen an die Erstellung und Erneuerung von preisgünstigem Wohnraum und macht Vorgaben bezüglich der Berechnung der Mietzinsen und des Vollzugs. Damit sind die Voraussetzungen gegeben, um auf kommunaler Stufe bei Arealüberbauungen preisgünstige Wohnungen einzufordern.

Gemäss den Erläuterungen des Regierungsrats zur PWV (vgl. RRB Nr. 724 vom 11. Juli 2018) kann nur die Mehrausnutzung gegenüber der Grundordnung mit der Pflicht, preisgünstige Wohnungen zu erstellen, verknüpft werden. Die Höhe des Anteils muss zweckmässig und angemessen sein und hat den örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Dazu gehören u. a. die vorhandene Parzellen- und Eigentumsstruktur, der bestehende Ausbaugrad und dessen Verhältnis zur angestrebten Nutzungsdichte sowie zur baulichen Dichte. Des Weiteren ist zu beachten, dass die Siedlungsentwicklung nach innen nicht blockiert wird. Somit können nicht – wie vom Gemeinderat ursprünglich beantragt (vgl. Änderungsantrag 10, GR Nr. 2014/335) – pauschal mindestens 20 Prozent der Wohnfläche einer Arealüberbauung als Pflichtanteil belegt werden, sondern ausschliesslich der sogenannte Arealüberbauungsbonus.

Der Arealüberbauungsbonus beträgt gemäss Art. 8 Abs. 6 BZO maximal 10 Prozentpunkte. Nur wenn die 10 Prozentpunkte ganz oder teilweise in Anspruch genommen und/oder ein anrechenbares Untergeschoss gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO realisiert werden, entstehen mit der Arealüberbauung zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeiten gegenüber der Grundordnung. Diese zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten werden mit der Festsetzung eines Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum verknüpft. Werden lediglich die zusätzlichen Vollgeschosse und eine höhere Gebäudehöhe bei einer Arealüberbauung gestützt auf Art. 8 Abs. 5 BZO realisiert, ohne den Arealüberbauungsbonus in Anspruch zu nehmen, besteht keine Pflicht, preisgünstigen Wohnraum in der Arealüberbauung anzubieten.

Die BZO-Teilrevision sieht vor, dass bei einer teilweisen oder vollständigen Beanspruchung der 10 Prozentpunkte (Arealüberbauungsbonus) 5 Prozentpunkte der Ausnutzung als preisgünstiger Wohnraum gemäss § 49 b PBG realisiert werden müssen. Die Vorschrift kommt auch vollumfänglich zur Anwendung, wenn nur ein Teil des Ausnutzungsbonus von 10 Prozent in Anspruch genommen wird (Art. 8 Abs. 9 BZO-E). Die energetischen Anforderungen gemäss Art. 8 Abs. 8 BZO müssen weiterhin erfüllt werden. Zudem wird in den Wohnzonen W4, W5 und W6 künftig auch die Hälfte des gemäss Art. 8 Abs. 7 konsumierbaren zulässigen Fünftels des anrechenbaren Untergeschosses dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet werden (Art. 8 Abs. 10 BZO-E).

Bei Arealüberbauungen, die vor Inkrafttreten der Abs. 9 und 10 bewilligt wurden, ist gemäss Art. 8 Abs. 11 BZO-E Folgendes zu beachten: Werden bei bestehenden Arealüberbauungen nachträglich zusätzliche Wohnflächen erstellt, haben diese neuen Wohnflächen nach den Vorgaben der Abs. 9 und 10 preisgünstig i. S. v. § 49 b PBG zu sein. Zudem hält Art. 8 Abs. 12 fest, dass eine Verlegung des preisgünstigen Wohnraums aus der Arealüberbauung hinaus nicht zulässig ist.



4/7

### **Ergänzung von Art. 8 der Bauordnung**

Somit wird mit der vorliegenden BZO-Teilrevision Art. 8 um folgende vier Absätze erweitert:

<sup>9</sup> *Mindestens fünf Prozentpunkte der Ausnützung in der Arealüberbauung werden mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn der Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten gemäss Abs. 6 ganz oder teilweise beansprucht wird; die energetischen Anforderungen gemäss Abs. 8 gelten zusätzlich.*

<sup>10</sup> *Eine Geschossfläche im Umfang von mindestens der Hälfte des zulässigen Fünftels des anrechenbaren Untergeschosses gemäss Abs. 7 lit. b wird in der Arealüberbauung mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn:*

- a. *in den Zonen W4, W5 oder W6 ein Untergeschoss ganz oder teilweise gemäss Abs. 7 lit. b mit anrechenbaren Räumen genutzt wird; und*
- b. *das Untergeschoss kein Vollgeschoss ersetzt.*

<sup>11</sup> *Nachträglich erstellte zusätzliche Wohnflächen werden mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn eine Arealüberbauung:*

- a. *vor Inkrafttreten von Abs. 9 und 10 bewilligt wurde; und*
- b. *mindestens einen Tatbestand gemäss Abs. 9 und 10 erfüllt.*

<sup>12</sup> *Eine Verlegung des preisgünstigen Wohnraums gemäss Abs. 9–11 aus der Arealüberbauung auf benachbarte Grundstücke ist nicht zulässig.*

### **Öffentliches Mitwirkungsverfahren**

Beide Vorlagen – BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» und «Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49 b PBG)» – wurden gemäss § 7 PBG vom 26. März 2021 bis zum 25. Mai 2021 während 60 Tagen öffentlich aufgelegt.

Innerhalb der Auflagefrist gingen 39 Einwendungsschreiben mit insgesamt 101 Anträgen ein. 24 Anträge bezogen sich auf die BZO-Teilrevision, 50 Anträge auf die Umsetzungsverordnung und 27 Anträge allgemein auf beide Vorlagen. Da es sich hier um zwei verschiedene Vorlagen handelt, wurde zur BZO-Teilrevision und zur Umsetzungsverordnung je ein separater Bericht zu den Einwendungen verfasst, der i. S. v. § 7 PBG in anonymisierter Form Stellung zu den eingegangenen Einwendungen nimmt (vgl. Beilagen).

Gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage fand die städtische Ämtervernehmlassung statt. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden geprüft und weitgehend in die Überarbeitung übernommen. Stellungnahmen, die nicht oder nicht vollumfänglich übernommen werden konnten, wurden mit den Ämtern rückbesprochen und eine einvernehmliche Lösung gefunden.



### **Ergebnis der kantonalen Vorprüfung**

Die vom Amt für Raumentwicklung (ARE) durchgeführte Vorprüfung gelangt zur Einschätzung, dass die BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» (Art. 8 Abs. 9–12 BZO-E) nicht rechtmässig und somit nicht genehmigungsfähig ist. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, dass nach heutiger BZO für die Beanspruchung des Arealüberbauungsbonus bereits die Umsetzung erhöhter energetischer Anforderungen gefordert wird. Soll neu zudem bei Wahrnehmung des Arealüberbauungsbonus ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum verlangt werden, ist nach Ansicht des ARE eine Erhöhung des Arealüberbauungsbonus erforderlich.

### **Rechtliche Beurteilung der kantonalen Vorprüfung**

Gemäss § 72 Abs. 1 PBG kann die Bau- und Zonenordnung Bauvorschriften enthalten, die von den Bestimmungen für die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abweichen. Wesentliches Element der Arealüberbauung ist die städtebauliche Flexibilisierung (z. B. hinsichtlich Geschossigkeit und Gebäudehöhe, vgl. Art. 8 Abs. 5 BZO) gegenüber der Grundordnung. Voraussetzung für die Arealüberbauung ist jeweils die in der Bauordnung vorgeschriebene Mindestarealfläche (§ 69 PBG); in der Stadt Zürich sind dies – gestützt auf Art. 8 Abs. 2 BZO – 6000 m<sup>2</sup>.

Gemäss Art. 8 Abs. 6 und 7 BZO darf mit der Arealüberbauung eine Mehrausnutzung (Arealüberbauungsbonus) wahrgenommen werden. Die Realisierung des Ausnutzungsbonus anlässlich einer Arealüberbauung ist freiwillig, sie wird weder vom kantonalen noch kommunalen Recht vorgeschrieben. Es liegt somit im Ermessen der Bauherrschaft, ob sie eine Arealüberbauung mit oder ohne Ausnutzungsbonus realisieren möchte. Falls der Bonus nicht beansprucht wird, besteht gemäss BZO-Teilrevision keine Pflicht, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. Die neue Regelung führt folglich nicht zu einem Zwang, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. Die Eigentumsgarantie bleibt mit der vorliegenden BZO-Teilrevision gewahrt, weshalb der Stadtrat an der Überweisung des Geschäfts in der vorliegenden Fassung an den Gemeinderat festhält.

Die BZO-Teilrevision stimmt schliesslich auch mit den Intentionen des kantonalen Gesetzgebers überein. In seinen Erläuterungen zur PWV schreibt der Regierungsrat (RRB Nr. 723/2018, Seite 10): *«Es ist sodann auch möglich, in der BZO den Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum (...) im Zusammenhang mit den Bestimmungen über Arealüberbauungen (vgl. §§ 69–73 PBG) vorzusehen. Das bedingt, dass (...) die Bestimmungen über Arealüberbauungen gegenüber der Grundordnung eine Mehrausnutzung erlauben. Bei den Arealüberbauungen ist dies der sogenannte Arealüberbauungsbonus.»* Dieser Grundsatz, wie ihn der Regierungsrat formuliert, wird mit der vorliegenden Revisionsvorlage eingehalten. Dass der bestehende Bonus erhöht werden muss, schreibt der Regierungsrat in seinen Erläuterungen zur PWV nicht vor; von einer «Mehrausnutzung gegenüber der Grundordnung» (nicht Erhöhung des Arealüberbauungsbonus) sprach auch der Präsident der Kommission für Planung und Bau (vgl. Teilprotokoll Kantonsrat, 5. Sitzung vom 27. Mai 2019).

Das Hochbaudepartement wird nach Beschlussfassung durch den Gemeinderat die Genehmigung bei der Baudirektion des Kantons Zürich einholen.



## **Regulierungsfolgenabschätzung**

Gemäss Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) soll bei städtischen Erlassen auf die Verträglichkeit für KMU geachtet werden. Die Regulierungsfolgenabschätzung im Hinblick auf KMU ergibt Folgendes:

Die vorliegende BZO-Teilrevision löst zu Lasten der KMU nur dann neue Handlungspflichten oder Tätigkeiten mit administrativem oder finanziellem Mehraufwand aus, wenn die Grundeigentümerschaft beschliesst, vom freiwilligen Arealbonus zu profitieren. In diesem Fall ist künftig ein Nachweis betreffend preisgünstiger Wohnraum beim Amt für Baubewilligungen zu erbringen.

Vollzug und Kontrolle werden mit einer Umsetzungsverordnung geregelt, die parallel in einer separaten Vorlage dem Gemeinderat zum Entscheid vorgelegt wird. Wie im entsprechenden Abschnitt der Vorlage zur Umsetzungsverordnung aufgeführt, wird diese einen Mehraufwand bei den betroffenen Grundeigentümerschaften auslösen.

## **Schlussbemerkungen**

Mit dieser Vorlage des Stadtrats, die wie weiter oben schon erwähnt, auf einen Änderungsantrag des Gemeinderats anlässlich der Festsetzung der BZO 2016 zurückgeht (GR Nr. 2014/335), wird die Erstellungspflicht von preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen eingeführt. Jedoch können nicht – wie vom Gemeinderat ursprünglich beantragt – pauschal mindestens 20 Prozent der Wohnfläche einer Arealüberbauung als Pflichtanteil belegt werden. Mit dem vorgesehenen Anteil von 50 Prozent des in der BZO-Teilrevision definierten Ausnützungsbonus (Arealbonus und Untergeschoss) wird sichergestellt, dass für die Innenentwicklung ein ökonomischer Anreiz bestehen und die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt und dass gleichzeitig ein grösstmöglicher Beitrag in sozialer Hinsicht geleistet wird.

Weil die Konsumation des Ausnützungsbonus (Art. 8 Abs. 6 und 7 BZO) anlässlich der Arealüberbauung freiwillig ist, bleibt die Eigentumsгарantie gewahrt. Ausserdem gilt im Sinne der Bestandesgarantie, dass bestehende Ausnützungsmöglichkeiten bei bereits realisierten Arealüberbauungen mit dieser BZO-Teilrevision nicht nachträglich mit einer Erstellungspflicht von preisgünstigem Wohnraum verknüpft werden.

Es ist anzunehmen, dass die neue BZO-Regelung gemeinsam mit den Belegungs- und Mietzinsvorschriften zu den preisgünstigen Wohnungen dazu führt, dass bei Arealüberbauungen der zehnpromtente Ausnützungsbonus noch seltener in Anspruch genommen wird, als dies heute schon der Fall ist. Seit der Einführung der erhöhten Energieforderungen 2012 wurde dieser nur bei etwa einem Drittel aller Arealüberbauungen konsumiert. Die Einführung der neuen Regelung könnte dazu führen, dass zukünftig noch weniger Eigentümerschaften davon Gebrauch machen werden. Wie stark die BZO-Teilrevision inklusive der Belegungs- und Mietzinsvorschriften Bauherrschaften tatsächlich in ihrer Entscheidung über ein bestimmtes Bauprojekt beeinflussen, wird sich erst in der Praxis zeigen. Insgesamt wird die Teilrevision als ökonomisch tragbar, rechtmässig und verhältnismässig beurteilt.

Die Umsetzung von § 49 b PBG und PWV ist planungsrechtliches Neuland. Entsprechend liegt diesbezüglich bisher weder eine etablierte Praxis der Behörden noch eine verlässliche Rechtsprechung vor. Wegen der negativen kantonalen Vorprüfung ist eine Nicht-Genehmigung



7/7

durch den Kanton und damit zusammenhängend ein Rechtsmittelverfahren wahrscheinlich. Aus den oben genannten rechtlichen Gründen erachtet der Stadtrat die Prozesschancen als intakt und überweist die Teilrevision der BZO an den Gemeinderat.

Der Stadtrat beschliesst:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Die Bau- und Zonenordnung wird gemäss Beilage (datiert vom 14. Juli 2022) geändert.
2. Der Stadtrat wird ermächtigt, Änderungen an der Festsetzung in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, sofern sich diese als Folge von Rechtsmittelentscheiden oder im Genehmigungsverfahren als notwendig erweisen. Solche Beschlüsse sind im Städtischen Amtsblatt und im Amtsblatt des Kantons Zürich sowie in der Amtlichen Sammlung zu veröffentlichen.
3. Vom Bericht zu den Einwendungen gemäss Beilage (datiert vom 14. Juli 2022) wird zustimmend Kenntnis genommen.
4. Der Stadtrat setzt die Änderungen nach Genehmigung durch die zuständige Direktion in Kraft.

Unter Ausschluss des Referendums:

5. Vom Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV gemäss Beilage (datiert vom 14. Juli 2022) wird Kenntnis genommen.
- II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.
- III. Mitteilung je unter Beilagen an die Stadtpräsidentin, die Vorstehenden des Finanz-, des Sicherheits-, des Gesundheits- und Umwelt-, des Tiefbau- und Entsorgungs-, des Hochbaudepartements, des Departements der Industriellen Betriebe, des Schul- und Sport- sowie des Sozialdepartements, die Stadtschreiberin, den Datenschutzbeauftragten, die Stadtkanzlei (Amtliche Sammlung), die Stadtentwicklung, das Departementssekretariat Finanzdepartement (Fachstelle Gemeinnütziges Wohnen), Liegenschaften Stadt Zürich, Schutz & Rettung, die Dienstabteilung Verkehr, den Umwelt- und Gesundheitsschutz, das Tiefbauamt, ERZ Entsorgung + Recycling Zürich, Grün Stadt Zürich, das Amt für Städtebau, Immobilien Stadt Zürich, das Amt für Baubewilligungen, das Amt für Hochbauten, die Wasserversorgung, das Elektrizitätswerk, die Verkehrsbetriebe, die Energiebeauftragte, das Schulamt, die Sozialen Dienste und durch Weisung an den Gemeinderat.

Im Namen des Stadtrats  
Die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti

**Beilage 1 zu STRB Nr. 710/2022**

**Teilrevision Bau- und Zonenordnung**  
**Änderung der Bauordnung**

**Art. 8 Arealüberbauung Abs. 9, 10, 11 und 12 BZO**

<p><b>Vom Gemeinderat festgesetzt mit GRB Nr. .... vom .....</b></p> <p>Im Namen des Gemeinderats Die Präsidentin / Der Präsident: .....</p> <p>Die Sekretärin / Der Sekretär: .....</p>
<p><b>Von der Baudirektion genehmigt mit BDV Nr. .... vom .....</b></p> <p><b>Für die Baudirektion</b> .....</p>
<p>In Kraft gesetzt mit STRB Nr. ....vom ..... auf den .....</p>



## **B. Allgemeine Vorschriften für Bauzonen**

### **Art. 8 Arealüberbauung**

**Neu:**

<sup>9</sup> Mindestens fünf Prozentpunkte der Ausnützung in der Arealüberbauung werden mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn der Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten gemäss Abs. 6 ganz oder teilweise beansprucht wird; die energetischen Anforderungen gemäss Abs. 8 gelten zusätzlich.

<sup>10</sup> Eine Geschossfläche im Umfang von mindestens der Hälfte des zulässigen Fünftels des anrechenbaren Untergeschosses gemäss Abs. 7 lit. b wird in der Arealüberbauung mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn:

- a. in den Zonen W4, W5 oder W6 ein Untergeschoss ganz oder teilweise gemäss Abs. 7 lit. b mit anrechenbaren Räumen genutzt wird; und
- b. das Untergeschoss kein Vollgeschoss ersetzt.

<sup>11</sup> Nachträglich erstellte zusätzliche Wohnflächen werden mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn eine Arealüberbauung:

- a. vor Inkrafttreten von Abs. 9 und 10 bewilligt wurde; und
- b. mindestens einen Tatbestand gemäss Abs. 9 und 10 erfüllt.

<sup>12</sup> Eine Verlegung des preisgünstigen Wohnraums gemäss Abs. 9–11 aus der Arealüberbauung auf benachbarte Grundstücke ist nicht zulässig.



# Teilrevision Bau- und Zonenordnung

**Änderung der Bauordnung «Einführung  
von Mindestanteilen an preisgünstigem  
Wohnraum bei Arealüberbauungen»**

**Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV**



Herausgeberin:  
Stadt Zürich  
Hochbaudepartement  
Amt für Städtebau (AfS)

Beteiligte Ämter der Stadt Zürich:  
Amt für Städtebau  
Amt für Baubewilligungen  
Rechtsdienst Hochbaudepartement  
Finanzdepartement Departementssekretariat

Externe Mitarbeit:  
EBP Schweiz AG

Fotos/Grafik/Pläne:  
Amt für Städtebau (AfS)

Druck:  
GeoPrint-Shop, Zürich

[stadt-zuerich.ch/hochbau](http://stadt-zuerich.ch/hochbau)

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Ziele und Inhalte des Erläuterungsberichts</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>5</b>
2.1	Anlass und Auftrag	5
2.2	Gesetzliche Grundlagen und Rahmenbedingungen	6
2.3	Bau- und Zonenordnung	9
<b>3</b>	<b>Ziele der BZO-Teilrevision</b>	<b>11</b>
3.1	Generelle wohnpolitische Ziele der Stadt	11
3.2	Ziele der vorliegenden Teilrevision der BZO	12
3.3	Ausblick: Umsetzung von § 49b PBG bei künftigen Revisionen der BZO und bei Sondernutzungsplanungen	12
<b>4</b>	<b>Gegenstand der BZO-Teilrevision</b>	<b>14</b>
4.1	Änderung der Bauordnung	14
4.2	Umsetzungsverordnung	18
<b>5</b>	<b>Auswirkungen</b>	<b>19</b>
5.1	Angebot an preisgünstigem Wohnraum	19
5.2	Mehrwertausgleich	19
5.3	Bauzonenkapazität und –reserve	20
5.4	Ortsbild-, Denkmal-, Natur- und Landschaftsschutz	20
5.5	Verkehr und Erschliessung	20
5.6	Freiraumversorgung	20
5.7	Öffentliche Infrastruktur	21
5.8	Naturgefahren	21
5.9	Umwelt	21
5.10	Energie	21
<b>6</b>	<b>Interessensabwägung</b>	<b>22</b>
<b>7</b>	<b>Verfahren</b>	<b>24</b>
7.1	Öffentliche Auflage	24
7.2	Kantonale Vorprüfung	24
7.3	Bemerkungen zur kantonalen Vorprüfung	25
7.4	Überarbeitung	26
7.5	Festsetzung Gemeinderat	26
7.6	Weiteres Verfahren	26

# **1 Ziele und Inhalte des Erläuterungsberichts**

Nebst Planunterlagen und Vorschriften gehört zur Nutzungsplanung ein Erläuterungsbericht (Art. 47 Raumplanungsverordnung, RPV<sup>1</sup>).

Gemäss Art. 47 RPV hat die Behörde, welche Nutzungspläne erlässt, der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht zu erstatten. Darin ist auszuführen, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, die Anregungen aus der Bevölkerung, die Sachpläne und Konzepte des Bundes und den Richtplan berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen (Art. 47 Abs. 1 RPV).

<sup>1</sup> Vom 28. Juni 2000, SR 700.1

## **2 Ausgangslage**

### **2.1 Anlass und Auftrag**

Am 28. September 2014 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich mit einem Ja-Stimmenanteil von 58.4 Prozent und die Stimmberechtigten der Stadt Zürich gar mit einem Ja-Stimmenanteil von 72.4 Prozent die Vorlage «Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum» und somit eine Ergänzung des Planungs- und Baugesetzes (PBG) um einen neuen Paragraphen (§ 49b) angenommen.

Zur Umsetzung hat der Regierungsrat am 27. Mai 2019 eine ausführende Verordnung («Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum» (PWV)) erlassen, die seit dem 1. November 2019 in Kraft ist. In der PWV werden die Anforderungen an die Erstellung und Erneuerung von preisgünstigem Wohnraum, die Berechnung der Mietzinsen und der Vollzug präzisiert.

Auslöser für die vorliegende BZO-Teilrevision ist der hängige Änderungsantrag 10, mit dem der Gemeinderat anlässlich der Festsetzung der BZO 2016 (GRB Nr. 2014/335, Änderungsantrag 10) die Überweisung einer Vorlage verlangte, wonach bei Arealüberbauungen künftig mindestens 20 Prozent der Wohnfläche mit Kostenmiete zu belegen sind. Dieser Änderungsantrag des Gemeinderats steht in einem Zusammenhang mit verschiedenen politischen Aufträgen, im Rahmen der Nutzungsplanung den Anteil an preisgünstigen Wohnraum zu erhöhen:

1. Mit der Annahme des wohnpolitischen Grundsatzartikels in der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100; Volksabstimmung vom 27. November 2011) sprachen sich die Zürcherinnen und Zürcher klar für eine künftig noch forciere Rolle der Stadt in der Wohnpolitik aus. Er beinhaltet das Ziel, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen in der Stadt bis ins Jahr 2050 auf ein Drittel der Mietwohnungen («Drittelsziel») zu steigern. Derjenige Teil zusätzlich entstehender Wohnungen nach § 49b PBG, welcher sich im Besitz gemeinnütziger Wohnbauträger befindet, trägt künftig auch zum Drittelsziel gemäss wohnpolitischem Grundsatzartikel in Form von gemeinnützigen Wohnungen bei. Alle weiteren aufgrund von § 49b PBG erstellten Wohnungen (insbesondere von privaten renditeorientierten Bauherrschaften) zählen nicht zum Drittelsziel, werden jedoch ebenfalls statistisch erfasst. Das Monitoring zu den preisgünstigen Wohnungen i. S. v. § 49b PBG soll im Rahmen der Berichterstattung des Stadtrats an den Gemeinderat zur Umsetzung des wohnpolitischen Grundsatzartikels erfolgen (Art. 17-19 GO). Dabei sollen preisgünstige Wohnungen gemäss § 49 PBG – unabhängig, ob von privaten renditeorientierten oder gemeinnützigen Bauherrschaften erstellt – als eigene Kategorie gezählt und statistisch erfasst werden.
2. 2016 hat der Stadtrat den «Strategieschwerpunkt (SSP) preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» beschlossen (STRB Nr. 753 vom 14. September 2016), der sich aus den «Strategien Zürich 2035» ableitet. Darin sowie im «Programm Wohnen» (STRB Nr. 778 vom 27. September 2017) bekräftigt er das Ziel, in

Zukunft die planungsrechtlichen Möglichkeiten im Bereich der Richt- und Nutzungsplanung zum Zweck einer Erhöhung der Anzahl von preisgünstigen Wohnungen auszuschöpfen.

3. Mit STRB Nr. 1114/2018 «Wohnpolitik: Neue und optimierte Instrumente» erneuert der Stadtrat die Inhalte des wohnpolitischen Strategieschwerpunkts (SSP). Der bisherige SSP «preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» (STRB Nr. 753/2016) wird darin integriert. Konkret werden im Rahmen des Teilprojekts 3 das Amt für Städtebau des Hochbaudepartements, das Finanzdepartement und die Stadtentwicklung des Präsidialdepartements beauftragt, die Umsetzung von § 49 b PBG voranzutreiben.
4. Im kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (KRP SLÖBA) der Stadt Zürich hält der Stadtrat behördenverbindlich fest, das Angebot an preisgünstigen Wohnungen zu fördern: «Führen Planungsverfahren zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten, ist ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49 b PBG festzulegen. Der Anteil als auch die Rahmenbedingungen sind auf Stufe Nutzungsplanung zu definieren» (Kommunaler Richtplantext, Kap. 3.6.3 lit. I, 1. Absatz). Am 10. April 2021 hat der Gemeinderat den kommunalen Richtplan festgesetzt (GR Nr. 2019/437). Am 28. November 2021 hat sich die Zürcher Stimmbevölkerung klar für die Vorlage ausgesprochen. Die Genehmigung des KRP SLOEBA ist gemäss Verfügung Baudirektion Kanton Zürich am 13. Juni 2022 erfolgt (Publikation Stadt Zürich voraussichtlich am 7. Juli 2022).

## **2.2 Gesetzliche Grundlagen und Rahmenbedingungen**

Die mit Gemeindeabstimmung vom 28. September 2014 erlassene neue Bestimmung im PBG (in Kraft seit 1. November 2019) lautet wie folgt:

*§ 49 b. <sup>1</sup> 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.*

*<sup>2</sup> 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.*

*<sup>3</sup> Die Gemeinden erlassen Bestimmungen zur angemessenen Belegung der Wohnräume.*

**Teilrevision Bau- und Zonenordnung**  
**Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen**

Dieser neue Paragraph ermöglicht den Gemeinden, bei Nutzungsplanungen unter angeführten gesetzlichen Bedingungen Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum festzulegen. Die Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum ist für Gemeinden freiwillig. In der zugehörigen kantonalen Verordnung PWV werden die Grundsätze für diese Festlegung von Mindestanteilen in der Bau- und Zonenordnung, die baulichen und finanziellen Anforderungen sowie die Berechnung der höchstzulässigen Mietzinsen näher geregelt. Der Regierungsrat erläutert mit seinem Beschluss zur Festsetzung der PWV (RRB-2018-0723) die Inhalte.

Die Festlegung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum ist immer dann zulässig, wenn gleichzeitig zusätzliches Nutzungspotenzial oder Ausnutzungsmöglichkeiten durch eine Planung geschaffen werden. Konkret ist bei Zonenänderungen (Ein-, Auf- oder Umzonungen), Sonderbauvorschriften oder Gestaltungsplänen eine Mehrausnutzung gegenüber der Grundordnung möglich. Um einen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum einführen zu können, muss die zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeit für die Erstellung von Wohnraum geeignet sein. Das kantonale Recht lässt es auch zu, die Mindestanteile in der BZO mit den Bestimmungen über Arealüberbauungen festzusetzen. Voraussetzung dafür ist, dass die Arealüberbauung im Vergleich zur Grundordnung zusätzliche Ausnutzung ermöglicht.

Die kommunalen Festlegungen werden von der kantonalen Baudirektion nach Überprüfung von Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit genehmigt. Die Höhe der Mindestanteile muss aufgrund einer umfassenden Interessensabwägung und unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zweckmässig und angemessen festgelegt werden. Zu den örtlichen Verhältnissen gehören die vorhandene Parzellenstruktur, die Eigentumsstruktur, der bestehende Ausbaugrad und dessen Verhältnis zur angestrebten Nutzungsdichte sowie zur baulichen Dichte. Die Festsetzung soll ausserdem einen Beitrag zum räumlichen Entwicklungsziel eines Quartiers leisten und rechtlich durchführbar, ökonomisch sinnvoll sowie in sozialer Hinsicht verträglich sein. Die Wahl grösserer Planungssperimeter erlaubt in der Regel bessere Lösungen im Hinblick auf die angestrebte Siedlungsqualität.

Für eine angemessene Belegung der preisgünstigen Mietwohnungen sind die Gemeinden verantwortlich. Das betrifft in erster Linie den Erlass von Belegungsvorschriften im Sinne von § 49b Abs. 3 PBG. Danach haben die Gemeinden «Bestimmungen zur angemessenen Belegung der Wohnräume» zu erlassen. Hinzu kommen weitere Regulierungen, die für die Umsetzung von § 49b PBG erforderlich sind und wozu keine abschliessenden kantonalen Vorschriften bestehen (v.a. Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV; LS 700.8). Die wesentlichen Regulierungen werden in der separaten «Verordnung über die Umsetzung von § 49b PBG (UmV § 49b PBG)» (nachstehend genannt «Umsetzungsverordnung» verankert, die vom Gemeinderat zu erlassen ist. Als Teil der Festlegung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum durchläuft die Umsetzungsverordnung das gleiche Verfahren (öffentliche Auflage, Festsetzung durch Gemeinderat) wie die Teilrevision der

kommunalen Nutzungsplanung; jedoch wird diese im Gegensatz zur BZO-Teilrevision nicht vom Kanton genehmigt, sondern nur zur Kenntnis genommen.

Für die Mietzinse der entstehenden preisgünstigen Wohnungen gilt der Grundsatz der Kostenmiete. Die massgeblichen Berechnungsfaktoren für die Mietzinse werden im PBG und der PWV geregelt. Für die Berechnung der Mietzinse werden vier Elemente berücksichtigt: 1. Die Verzinsung der tatsächlichen Gesamtinvestitionskosten (resp. maximal der ermittelten Höchstwerte) zum Referenzzinssatz für Hypotheken, 2. die Baurechtszinsen (falls das Land im Baurecht abgegeben wurde), 3. die allfällige Verbilligung durch Leistungen der öffentlichen Hand oder von Dritten, 4. Die Aufwendungen für öffentliche Abgaben, Rückstellungen, Einlagen, Abschreibungen, Versicherungen, Unterhalt und Verwaltung. Diese dürfen maximal 3.25 % des Gebäudeversicherungswerts ausmachen. Mit diesen Vorgaben ist die Berechnung der Mietzinse abschliessend definiert.

Für die tatsächlichen Gesamtinvestitionskosten, die für den ersten Faktor zur Berechnung der Mietzinse wesentlich sind, werden in der PWV pauschalierte Höchstwerte festgelegt. Dabei wird auf die bestehende Regelung der höchstzulässigen Mietzinse gemäss Wohnbauförderungsverordnung (WBFV) Bezug genommen. Die tatsächlichen Kosten von Bauvorhaben, die zur Erfüllung der Mindestanteile vorgesehen sind, dürfen die pauschalierten Höchstwerte nicht übersteigen. Für die Berechnung der maximalen pauschalierten Gesamtinvestitionskosten hat die PWV analog zur WBFV ein Punktesystem definiert, das aufgrund von Zimmerzahl und Gesamtnettowohnfläche (GNF) den einzelnen Wohnungen einen Punktwert zuordnet. Werden die geltenden Richtwerte für Zimmerzahl und GNF unterschritten, kann die Punktzahl gekürzt werden.

Zum Beispiel erhält eine 3,5-Zimmer-Wohnung (Zimmerzahl ohne Küche und ohne Bad/WC-Räume) mit einer GNF von 80 m<sup>2</sup> (einschliesslich Flächen wie Entrée, Korridor) insgesamt 8 Punkte. Zur Ermittlung der pauschalierten Höchstwerte pro Wohnung wird dieser Punktwert mit den pauschalierten Höchstwerten pro Punkt multipliziert. Diese werden von der Fachstelle Wohnbauförderung jährlich dem aktuellen Stand des Zürcher Indexes der Wohnbaupreise angepasst und sowohl im Amtsblatt, wie auch auf der Website der Fachstelle Wohnbauförderung per 1. Juli veröffentlicht. Ausgehend von den pauschalierten Gesamtinvestitionskosten Fr. 53 600 pro Punkt (Indexstand vom 1. April 2021) berechnen sich die höchstzulässigen Gesamtinvestitionskosten im Beispiel der 3,5-Zimmer-Wohnung folgendermassen: 8 x Fr. 53 600 = Fr. 428 800.

Die Höchstwerte können in gut begründeten Ausnahmefällen um bis zu 20 % erhöht werden, um örtlichen Besonderheiten im Kostengefüge Rechnung zu tragen. Gründe für eine Erhöhung der Höchstwerte können gemäss Regierungsrat beispielsweise baukosten-erhöhende Anforderungen sein, die sich aus der Lage des Baugrundstücks ergeben (Hangsicherungen, aufwendige Foundationen). Die Gründe für eine Erhöhung der Höchstwerte sind durch den Kanton nicht abschliessend definiert worden, die Gemeinde kann diese präzisieren.

## **2.3 Bau- und Zonenordnung**

Bislang enthält die Bau- und Zonenordnung noch keine Bestimmungen zum preisgünstigen Wohnraum. Da mit der vorliegenden Teilrevision entsprechende Bestimmungen für Arealüberbauungen eingeführt werden (vgl. Kapitel 4), wird im Folgenden der bisher geltende Artikel dazu ausgeführt.

*Art. 8 Arealüberbauung:*

*<sup>1</sup> Arealüberbauungen sind in allen Wohnzonen, ausgenommen W2b, sowie in allen Zentrumszonen und Zonen für öffentliche Bauten zulässig.*

*<sup>2</sup> Die Arealfläche muss mindestens 6000 m<sup>2</sup> betragen.*

*<sup>3</sup> Für die Arealüberbauung müssen ausreichend Gemeinschaftsräume geschaffen werden. Von den für leichte Zweiräder zu erstellenden Abstellplätzen ist ein angemessener Anteil zu überdecken.*

*<sup>4</sup> Innerhalb der Arealüberbauung gelten für die Grenz- und Gebäudeabstände die kantonalen Abstandsvorschriften. Gegenüber Grundstücken und Gebäuden ausserhalb der Arealüberbauung sind die zonengemässen Abstände einzuhalten.*

*<sup>5</sup> Die zonengemässe Vollgeschosszahl darf in der Wohnzone W2 auf drei, in der Wohnzone W3 auf vier, in der Wohnzone W4b auf fünf Vollgeschosse und in den übrigen Zonen auf sieben Vollgeschosse erhöht werden. Die maximale Gebäudehöhe beträgt in den Wohnzonen W2 und W3 12,5 m, in der Wohnzone W4b 15,5 m und in den übrigen Zonen 25 m.*

*<sup>6</sup> Die Ausnutzungsziffer darf in den Wohn- und Zentrumszonen sowie in den Zonen für öffentliche Bauten Oe2 bis Oe5 um den nach folgender Formel berechneten Wert heraufgesetzt werden: Ausnutzungsziffer geteilt durch die gemäss Regelbauweise zulässige Vollgeschosszahl zuzüglich 10 Prozentpunkte abzüglich in anrechenbaren Dachgeschossen realisierte Ausnutzungsziffer. Ist ein Wohnanteil vorgeschrieben, muss die der realisierten Mehrausnutzung entsprechende Fläche vollumfänglich dem Wohnen dienen.*

*<sup>7</sup> Für die Wohnzonen W4, W5 und W6 gilt im Rahmen der Arealüberbauung abweichend von Art. 13 Abs. 1 und 3 Folgendes: a. ein anrechenbares Untergeschoss ist zulässig; b. das anrechenbare Untergeschoss darf höchstens zu einem Fünftel der Fläche, die sich je Geschoss bei gleichmässiger Aufteilung der gesamten zulässigen Ausnutzung nach Regelbauweise ergäbe, mit anrechenbaren Räumen genutzt werden; c. der fertige Fussboden des darüber liegenden Vollgeschosses darf dabei höher als 1 m über dem gewachsenen Boden entlang der Gebäudeaussenseite liegen.*

<sup>8</sup> *Gebäude haben mindestens dem Minergie-Standard zu entsprechen oder die Anforderungen der kantonalen Wärmedämmvorschriften um 20 % zu übertreffen. Wird der Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten gemäss Abs. 6 ganz oder teilweise beansprucht, müssen Gebäude mindestens den Energiewerten des Minergie-P-Eco-Standards entsprechen, sofern für die betreffende Gebäudekategorie ein solcher Standard festgelegt ist. Ist nur der Minergie-P- oder nur der Minergie-Eco-Standard festgelegt, ist diesen Energiewerten zu entsprechen. Bei Arealüberbauungen, die bereits überbaute Grundstücke umfassen, sind diese Anforderungen bezüglich der bestehenden Bauten zu erfüllen, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Massgeblich sind die Standards des Vereins Minergie oder die kantonalen Wärmedämmvorschriften im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmung. Der Stadtrat ist befugt, bei Änderungen dieser Standards oder Vorschriften die jeweils aktuelle Fassung für massgeblich zu erklären.*

Will eine Grundeigentümerschaft eine Arealüberbauung realisieren, muss sie einerseits die Anforderungen gemäss § 71 PBG (besonders gute Gestaltung, zweckmässige Ausstattung und Ausrüstung) und andererseits die oben genannten Bedingungen nach Art. 8 Absatz 8 der BZO erfüllen. Im Gegenzug kann sie von reduzierten Grenz- und Gebäudeabständen und erhöhten Geschosszahlen und Gebäudehöhen profitieren.

Zudem hat sie die Möglichkeit, einen Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten (vgl. Absatz 6) in Anspruch zu nehmen. Wenn allerdings der Ausnützungsbonus ganz oder teilweise beansprucht wird, müssen die Gebäude höhere Energiestandards erfüllen (vgl. Absatz 8). In den Wohnzonen W4, W5 und W6 kann zudem ein anrechenbares Untergeschoss erstellt werden (vgl. Absatz 7). Somit werden auch damit bei einer Arealüberbauung gegenüber der Grundordnung zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeiten geschaffen.

## **3 Ziele der BZO-Teilrevision**

### **3.1 Generelle wohnpolitische Ziele der Stadt**

Die Stadt Zürich wächst. Die Bevölkerung der Stadt Zürich hat in den letzten 10 Jahren um rund 46 250 Personen zugenommen. Damit liegt die Wachstumsrate zwar etwas unter den starken Zuwächsen der Jahre um 2017, aber immer noch höher wie in den 2000er-Jahren. Nach neusten Szenarien von Statistik Stadt Zürich (Bevölkerungsszenarien 2021) wächst die Stadtzürcher Bevölkerung bis 2040 im mittleren Szenario um weitere 78 000 Personen an.

Die Stadt Zürich richtet ihre Planung auf dieses Wachstum aus. So werden mit dem kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (STRB Nr. 0939/2019) Rahmenbedingungen geschaffen, um ein Wachstum von rund 100 000 Personen bis 2040 aufnehmen zu können. Mit der Gemeindeordnung (Art. 2ff) sowie den stadträtlichen Strategien Zürich 2035 (STRB Nr. 128/2015) hat sich die Stadt Zürich dazu verpflichtet, diese räumliche Entwicklung umwelt-, wirtschafts- und sozialverträglich auszurichten. Um das strategische Ziel eines breiten Wohnraumangebots für eine vielfältige Bevölkerung zu erreichen, engagiert sich der Stadtrat mit der Förderung von bezahlbarem Wohnraum insbesondere für Bevölkerungsgruppen, denen es schwerfällt, auf dem renditeorientierten Wohnungsmarkt eine Wohnung zu finden.

Die Stadt Zürich verfolgt bereits verschiedene wohnpolitische Massnahmen, um preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern. Beispielsweise tritt die Stadt Bauland an gemeinnützige Wohnbauträgerschaften ab und treibt kommunale Wohnbauvorhaben voran. Eine weitere Möglichkeit haben die Zürcher Gemeinden seit der Inkraftsetzung von § 49b PBG: Bei einer Schaffung von zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten durch eine Planung kann ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festgesetzt werden.

Die Stadt Zürich will diese neue Möglichkeit nun nutzen und damit den politischen Auftrag des Stadt- und Gemeinderats umsetzen (siehe dazu Kapitel 2.1). Im Grundsatz will die Stadt Zürich künftig 50 Prozent der zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten, die durch eine Planung entstehen, dem preisgünstigen Wohnen widmen. Dieser Grundsatz gilt für alle Eigentümerschaften bzw. Bauherrschaften gleichermassen, d.h. auch für die öffentliche Hand und für die gemeinnützigen Wohnbauträger (v.a. Baugenossenschaften). Künftig wird deshalb auch bei Bauvorhaben auf Grundstücken im Eigentum einer Baugenossenschaft der festgelegte Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum samt den entsprechenden Bedingungen gelten. Dass die Baugenossenschaften sich in der Regel aber schon statuarisch (von ihrem Gesellschaftszweck her) zur Kostenmiete verpflichtet und darüber hinaus teilweise auch subventionierte Wohnungen anbieten, wird über die Umsetzungsverordnung angemessen berücksichtigt.

## **3.2 Ziele der vorliegenden Teilrevision der BZO**

Mit der vorliegenden Teilrevision der BZO sollen bei Arealüberbauungen Anteile an preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b PBG eingeführt werden. Wer künftig den zehnpromzentigen Ausnützungsbonus bei Arealüberbauungen in Anspruch nehmen will, soll einen Anteil an preisgünstigem Wohnraum realisieren. Unabhängig von der Eigentümerschaft oder Bauherrschaft sollen grundsätzlich 50 Prozent der zusätzlichen Ausnützungsmöglichkeiten dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet werden. Damit kann in neu entstehenden grösseren Wohnüberbauungen ein gewisser Anteil der Wohnungen langfristig preisgünstig gesichert werden.

## **3.3 Ausblick: Umsetzung von § 49b PBG bei künftigen Revisionen der BZO und bei Sondernutzungsplanungen**

Abgesehen von Arealüberbauungen wird dagegen mit der vorliegenden Teilrevision noch kein Anteil an preisgünstigem Wohnraum festgelegt. Dies ist aber bei künftigen Auf- und Umzonungen vorgesehen. Grund für die Priorisierung der Arealüberbauung ist der hängige Änderungsantrag 10 GRB Nr. 2014/335 und die Tatsache, dass 49 b in der Grundordnung erst mit der ersten Auf- oder Umzonung, die einen Anteil preisgünstigen Wohnraum einfordert, in der BZO eingeführt werden kann und aktuell keine entsprechenden Anträge für Auf- und Umzonungen vorliegen.

Bei künftigen Revisionen beabsichtigt die Stadt Zürich ebenfalls 50 % der mit der Auf- resp. Umzonung geschaffenen zusätzlichen Ausnützungsmöglichkeiten an Wohnflächen dem preisgünstigen Wohnen zu widmen. Bei Umzonungen z.B. von Industriezonen oder allenfalls von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen in Zonen, die Wohnen zulassen, sollen zukünftig 50 % der zusätzlichen Wohnflächen dem preisgünstigen Wohnen gewidmet werden. Im Unterschied zur Arealüberbauung soll die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum bei Auf- und Umzonungen Pflicht sein – unabhängig davon, ob das Bauvorhaben die zusätzlichen Ausnützungsmöglichkeiten nutzt.

Entsprechend werden die Mindestanteile nicht anteilmässig an der geplanten zu realisierenden Ausnützung festgelegt. Vielmehr wird die Pflicht, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen, in Form einer absoluten Ausnützungsziffer in einem speziellen Ergänzungsplan parzellenscharf festgelegt werden (siehe Abbildung 1). Die absolute Ziffer gewährt Nachvollziehbarkeit für die Grundeigentümerschaften und die Bevölkerung. Erst wenn ein Bauvorhaben diesen Pflichtanteil an preisgünstigem Wohnraum realisiert hat, dürfen die darüber hinaus gehenden Geschossflächen ohne Vorgaben zu preisgünstigem Wohnraum realisiert werden. Damit wird erreicht, dass der preisgünstige Wohnraum prioritär gebaut wird, anstatt in der letzten Etappe oder gar nicht.

## Teilrevision Bau- und Zonenordnung Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen

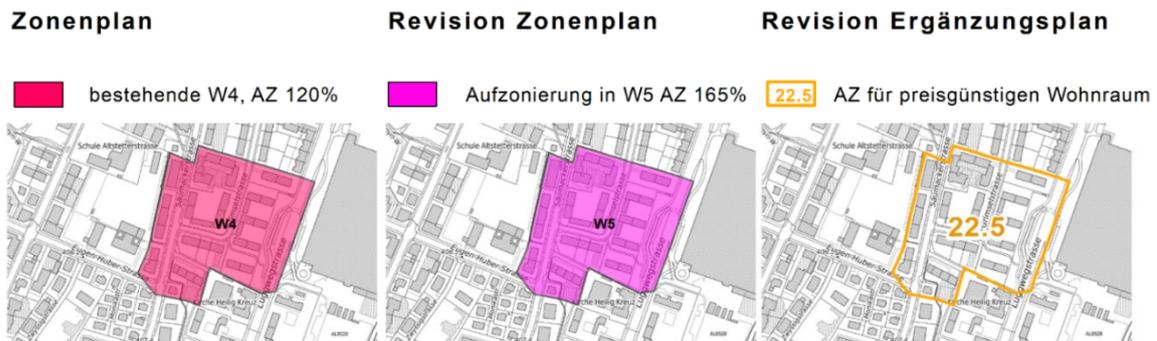


Abbildung 1: Beispielhafte, fiktive Umsetzung von § 49b PBG bei einer Aufzonierung

Ein Spezialfall sind Zonen, welche die Wahl zwischen Wohnen und Nicht-Wohnen zulassen. Solange keine Wohnungen erstellt werden, sind diese Zonen von der Pflicht ausgenommen, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. So wird einerseits in der Zentrumszone auch nach einer Aufzonung weiterhin zulässig sein, nur Büro- und Gewerberaum zu erstellen, und andererseits werden bestehende Wohnanteile nicht mit einer strengeren Vorgabe überschrieben. Entscheidet sich allerdings die Grundeigentümerschaft nach einer Aufzonung dazu, Wohnungen zu erstellen, muss der vorgeschriebene Anteil an preisgünstigem Wohnraum vollumfänglich realisiert werden.

Die Festlegung von Anteilen an preisgünstigem Wohnraum soll künftig auch für Sondernutzungsplanungen (Gestaltungspläne, Sonderbauvorschriften) gelten. Im Grundsatz sind auch bei Sondernutzungsplanungen 50 % der zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten an Wohnflächen dem preisgünstigen Wohnraum zu widmen. Allerdings müssen bei solchen Planungen oft zahlreiche weitere öffentliche Interessen berücksichtigt werden. In einer Interessensabwägung bleibt es deshalb möglich, dass ein anderes oder andere öffentliche(-s) Interesse(-n) (z.B. aus dem kommunalen Richtplan) im Einzelfall als wichtiger eingestuft wird resp. werden. Ob und in welchem Umfang vom Grundsatz, 50% der zusätzlichen Ausnutzung dem preisgünstigen Wohnraum zu widmen, abgewichen werden kann, ist bei Sondernutzungsplanungen im Einzelfall zu prüfen.

Grundsätzlich sind die Mindestanteile unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zweckmässig und angemessen festzulegen. Das bedeutet unter anderem, dass bei kleinen Parzellen oder geringfügigen Aufzonungen eine Bagatellgrenze einzuführen ist. Preisgünstiger Wohnraum wird daher nur bei Bauvorhaben auf Arealen gefordert, die mindestens 6 000 m<sup>2</sup> gross sind oder wenn mit der Erhöhung der Ausnutzung mindestens 2 000 m<sup>2</sup> zusätzliche Geschossfläche an Wohnnutzung geschaffen wird. Mit einem Prozentsatz von 50 % dieser Bagatellgrenze von mindestens 2 000 m<sup>2</sup> wird sichergestellt, dass durchschnittlich minimal 10 Wohnungen preisgünstiger Wohnraum (zu 100 m<sup>2</sup>) entstehen. Somit bleibt im Einzelfall garantiert, dass für die Innenentwicklung ein genügender ökonomischer Anreiz bleibt, die Verhältnismässigkeit gewahrt wird und dass gleichzeitig ein grösstmöglicher Beitrag in sozialer Hinsicht geleistet werden kann.

## 4 Gegenstand der BZO-Teilrevision

### 4.1 Änderung der Bauordnung

Mit der vorliegenden BZO-Teilrevision wird der Art. 8 der BZO, der die Arealüberbauung behandelt, um vier Absätze erweitert:

***<sup>9</sup> Mindestens fünf Prozentpunkte der Ausnützung in der Arealüberbauung werden mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn der Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten gemäss Abs. 6 ganz oder teilweise beansprucht wird; die energetischen Anforderungen gemäss Abs. 8 gelten zusätzlich.***

***<sup>10</sup> Eine Geschossfläche im Umfang von mindestens der Hälfte des zulässigen Fünftels des anrechenbaren Untergeschosses gemäss Abs. 7 lit. b wird in der Arealüberbauung mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn:***

- a. in den Zonen W4, W5 oder W6 ein Untergeschoss ganz oder teilweise gemäss Abs. 7 lit. b mit anrechenbaren Räumen genutzt wird; und***
- b. das Untergeschoss kein Vollgeschoss ersetzt.***

***<sup>11</sup> Nachträglich erstellte zusätzliche Wohnflächen werden mit preisgünstigem Wohnraum belegt, wenn eine Arealüberbauung:***

- a. vor Inkrafttreten von Abs. 9 und 10 bewilligt wurde; und***
- b. mindestens einen Tatbestand gemäss Abs. 9 und 10 erfüllt.***

***<sup>12</sup> Eine Verlegung des preisgünstigen Wohnraums gemäss Abs. 9-11 aus der Arealüberbauung auf benachbarte Grundstücke ist nicht zulässig.***

Nur wenn die 10 Prozentpunkte gemäss Art. 8 Abs. 6 BZO in Anspruch genommen oder ein anrechenbares Untergeschoss gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO realisiert werden, werden mit der Arealüberbauung zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeiten geschaffen. Dies ist Voraussetzung für die Festsetzung eines Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum. Werden lediglich die zusätzlichen Vollgeschosse und die höhere Gebäudehöhe der Arealüberbauung (Art. 8 Abs. 5 BZO) in Anspruch genommen, ist kein Anteil an preisgünstigem Wohnraum zu realisieren, da keine Erhöhung der Ausnutzung gegenüber der Regelüberbauung geschaffen wird.

Der gewährte Ausnützungsbonus gemäss Art. 8 Abs. 6 BZO beträgt 10 %. Von diesen 10 % ist die Hälfte, also 5 % als preisgünstiger Wohnraum gemäss § 49b PBG zu realisieren. Die Vorschrift kommt auch zur Anwendung, wenn nur ein Teil des Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten in Anspruch genommen wird. Ebenfalls müssen die energetischen Anforderungen gemäss Art. 8 Abs. 8 erfüllt werden (Art. 8 Abs. 9).

**Teilrevision Bau- und Zonenordnung**  
**Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen**

In den Wohnzonen W4, W5 und W6 ist im Rahmen der Arealüberbauung ein zusätzliches anrechenbares Untergeschoss zulässig (Art. 8 Abs. 7 BZO). Dieses darf höchstens zu einem Fünftel mit anrechenbaren Räumen genutzt werden. Ersetzt das Untergeschoss kein Vollgeschoss, werden auch mit dieser Regelung zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeiten gegenüber der Regelüberbauung geschaffen. Somit ist die Voraussetzung für eine Festlegung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum § 49b PBG gegeben. Folglich ist auch hier die Hälfte der anrechenbaren Fläche im Untergeschoss dem preisgünstigen Wohnraum zu widmen (Art. 8 Abs. 10). Die Höhe des Anteils variiert in Abhängigkeit von der Wohnzone:

	W4	W5	W6
Zulässige anrechenbare Fläche im Untergeschoss gemäss Art. 8 Abs. 7 lit. b BZO	6 %	6,6 %	6,83 %
Mind. Anteil preisgünstiger Wohnraum gemäss Art. 8 Abs. 10 BZO neu	3 %	3,3 %	3,41 $\bar{6}$ %

Die nach Art. 8 Abs. 10 BZO rechnerisch mindestens geforderte Fläche für preisgünstige Wohnungen kann auch in einem anderen Geschoss der Arealüberbauung realisiert werden. Art. 8 Abs. 10 gilt kumulativ zu und unabhängig von Abs. 9. Der geforderte Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum aufgrund des zusätzlichen anrechenbaren Untergeschosses gilt auch, wenn der zehnpromtente Ausnutzungsbonus nicht in Anspruch genommen wird. Entscheidet sich der Eigentümer also für die Realisierung eines zusätzlich anrechenbaren Untergeschosses, so sind 50 % dieser zusätzlichen Ausnutzung an Wohnflächen dem preisgünstigen Wohnraum zu widmen, unabhängig davon, ob er den Arealbonus konsumiert oder nicht.

Der preisgünstige Wohnraum wird nur bei Arealüberbauungen gefordert, die im Rahmen der erstmaligen Planung den Ausnutzungsbonus ganz oder teilweise beziehen. Bei Arealüberbauungen, die vor Inkrafttreten der Absätze 9 und 10 bewilligt wurden, ist gemäss Art. 8 Abs. 11 Folgendes zu beachten: Werden bei bestehenden Arealüberbauungen, die den 10-prozentigen Ausnutzungsbonus respektive das zusätzliche anrechenbare Untergeschoss gemäss Art. 8 Abs. 7 ganz oder teilweise nutzen, nachträglich zusätzliche Wohnflächen erstellt, haben diese neuen Wohnflächen nach den Vorgaben der Abs. 9 und 10 dem preisgünstigen Wohnungsbau zu dienen.

Im Folgenden werden die Auswirkungen an einem Rechenbeispiel ausgeführt. In der Wohnzone W4 gilt nach Regelbauweise BZO eine maximale Ausnutzungsziffer (AZ) von 120 %. Zusätzlich ist ein Dachgeschoss möglich. Flächen im Dachgeschoss werden gemäss § 255 Abs. 2 PBG und geltender Praxis des Amtes für Baubewilligungen der Stadt Zürich an die Ausnutzung nicht angerechnet, so lange sie die Fläche nicht überschreiten, die sich bei einer gleichmässigen Aufteilung der gesamten zulässigen Ausnutzung (im Fall einer W4: 120 %) auf die zulässige Vollgeschosszahl

**Teilrevision Bau- und Zonenordnung**  
**Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen**

(im Fall einer W4: 4) ergibt. Realisiert eine Grundeigentümerschaft 4 Vollgeschosse, kann sie in einer W4 eine tatsächliche Ausnützung von ungefähr 138 % erreichen (vgl. Darstellung 1 in Abbildung 2). Verzichtet die Grundeigentümerschaft auf ein Vollgeschoss, kann sie im Einzelfall gar eine tatsächliche Ausnützung von ca. 150 % erreichen (vgl. Darstellung 2 in Abbildung 2).

**W4 – Regelbauweise, ohne Arealüberbauung**

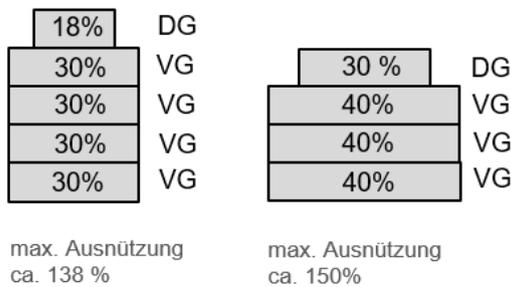


Abbildung 2: Beispielhafte Illustration der Ausnützungsmöglichkeiten in einer Wohnzone 4 nach Regelbauweise

Wird in einer Zone W4 eine Arealüberbauung realisiert, kann nach Art. 8 Abs. 7 BZO ein anrechenbares Untergeschoss realisiert werden (vgl. Darstellung 1 in Abbildung 3). Mit der Umsetzung von § 49b PBG wird die Hälfte dieser zusätzlichen Ausnützungsmöglichkeiten – im Fall einer Zone W4 die Hälfte von 6 %, also 3 % – dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet.

**W4 – mit Arealüberbauung**

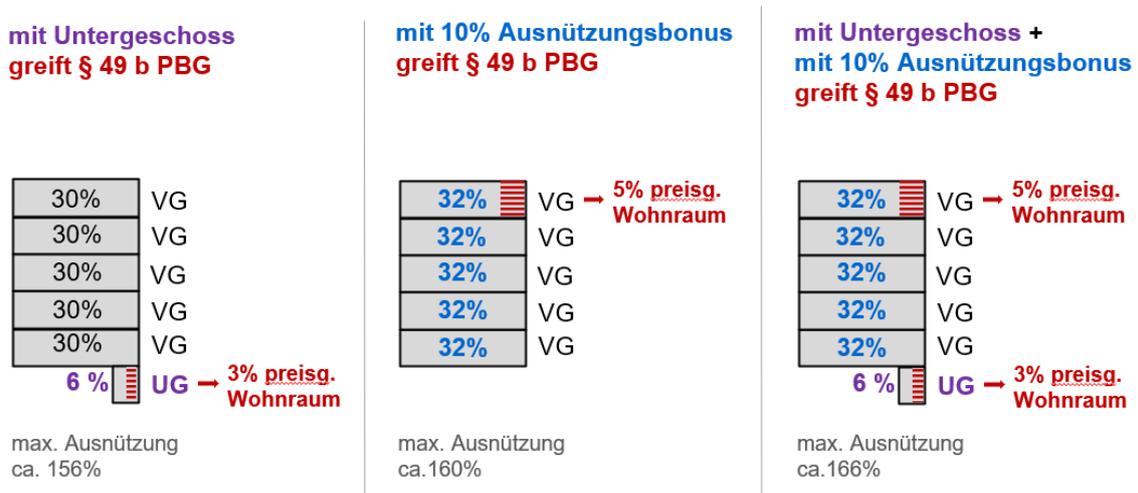


Abbildung 3: Beispielhafte Illustration der Ausnützungsmöglichkeiten und der zu realisierenden Anteile an preisgünstigem Wohnraum bei Realisierung einer Arealüberbauung

**Teilrevision Bau- und Zonenordnung**  
**Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen**

Weiter besteht die Möglichkeit, einen Ausnützungsbonus gemäss Art. 8 Abs. 6 zu beanspruchen. Allerdings kann wie oben beschrieben auch ohne Arealüberbauung mit einer Reduktion der Vollgeschosszahl und einem grösseren Dachgeschoss die tatsächliche Ausnützung deutlich erhöht werden (vgl. Darstellung 2 in Abbildung 2). Es kann deshalb nicht der ganze Ausnützungsbonus als «zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeit» gewertet werden. Lediglich die zusätzliche Ausnutzung von 10 %, die mit erhöhten energetischen Anforderungen (Art. 8 Abs. 8) einhergeht, ist ohne Arealüberbauung nicht erreichbar und entsprechend als zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeit zu werten. Für diesen Teil gilt daher der 50 prozentige Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum (vgl. Darstellung 2 in Abbildung 3). Werden beide zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten Untergeschoss und 10 % Ausnützungsbonus in Anspruch genommen, ist eine maximale Ausnutzung von ca. 166 % mit einem Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum von 8 % möglich (vgl. Darstellung 3 in Abbildung 3).

Abbildung 4 fasst die wichtigsten Vorgaben der BZO zu den Bauzonen, in welchen eine Arealüberbauung möglich ist, in Tabellenform zusammen. Zudem weist die Tabelle zonenweise den jeweiligen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum bei Inanspruchnahme der zusätzlichen Ausnutzung in anrechenbaren Untergeschossen gemäss Art. 8 Abs. 7 sowie bei Inanspruchnahme der zusätzlichen Ausnutzung von 10 %, die mit erhöhten energetischen Anforderungen (Art. 8 Abs. 8) einhergeht, aus.

Zonenregelung Arealüberbauung (AÜ)	W2	W3	W4b	W4	W5	W6	Z5	Z6	Z7	Oe2	Oe3	Oe4	Oe5
Vollgeschosse (VG)	3	4	5	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Gebäudehöhe	12.5	12.5	15.5	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Anrechenbare Untergeschosse (UG)	1	0	0	1*	1*	1*	1	1	1	2**	2**	2**	2**
Ausnutzungsziffer (AZ) Regelüberbauung in % für VG	60	90	105	120	165	205	200	230	260	65	90	130	170
Ausnutzungsziffer (AZ) Regelüberbauung in % für DG	30	30	26.25	30	33	34.17	40	38.33	37.14	32.5	30	32.5	34
Ausnutzungsziffer (AZ) Arealüberbauung in % für VG/ DG	90	120	131.25	150	198	239.17	240	268.33	297.14	97.5	120	162.5	204
Arealbonus in %	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Ausnutzung anrechenbare UG gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO				6	6.6	6.833							
50% von Arealbonus für Mindestanteil preisg. Wohnraum in % (der massgeblichen Grundfläche)	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5***	5***	5***	5***
50% von anrechenbaren UG für Mindestanteil preisg. Wohnraum in % (der massgeblichen Grundfläche)				3	3.3	3.416							

\* Nur teilweise gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO

\*\* Ist ein 7. Vollgeschoss geplant, so ist nur 1 Untergeschoss zulässig

\*\*\* Ausschliesslich bei Bauvorhaben, die gemäss § 60 Abs. 2 PBG eine Nutzung mit Alterswohnen vorsehen

Abbildung 4: Übersicht über zu realisierende Anteile an preisgünstigem Wohnraum bei der Umsetzung einer Arealüberbauung

Der bei einer Arealüberbauung geforderte Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum, der sich aus den Regelungen von Abs. 9 bis Abs. 11 ergibt, kann nicht aus dem Perimeter der Arealüberbauung hinaus transferiert werden (Art. 8 Abs. 12 BZO).

Die mit dieser Teilrevision eingeführten Absätze 9 bis 12 behalten im Zuge von künftigen Umsetzungen von § 49b PBG bei Auf- und Umzonungen ihre uneingeschränkte Gültigkeit. Werden bei Auf- und Umzonungen künftig 50 % der gegenüber der Grundordnung gewährten Mehrausnutzung dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet, kann die Grundeigentümerschaft zusätzlich eine Arealüberbauung realisieren. Wird dabei der 10 % Ausnützungsbonus gemäss Art. 8, Abs. 6 ganz oder teilweise konsumiert, müssen mindestens 5 Prozentpunkte der Ausnutzung dem preisgünstigen Wohnraum dienen. Wird bei Arealüberbauungen zudem in den Zonen W4, W5 oder W6 ein Untergeschoss ganz oder teilweise gemäss Art. 8, Abs. 7 lit. b mit anrechenbaren Räumen genutzt und ersetzt das Untergeschoss kein Vollgeschoss, muss zudem in der Arealüberbauung eine Geschossfläche dem preisgünstigen Wohnraum dienen, welche im Umfang mindestens der Hälfte des zulässigen Fünftels des anrechenbaren Untergeschosses gemäss Abs. 7 lit. b entspricht.

## **4.2 Umsetzungsverordnung**

Die kommunalen Belegungsvorschriften gemäss § 49b Abs. 3 PBG werden nicht in der BZO selbst geregelt. Vielmehr ist vorgesehen, diese in einer separaten, vom Gemeinderat zu erlassenden Verordnung zu regeln. Diese wird als «Verordnung zur Umsetzung und Kontrolle bei preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b PBG» bezeichnet. Nebst den eigentlichen Belegungsvorschriften (Mindestpersonenzahl Zimmerzahl minus 1, Wohnsitzverpflichtung, Einkommenslimiten) und der Regelung von Vollzugs- und Kontrollfragen dazu, beinhaltet die Verordnung auch Regelungen zu Vollzug und Kontrolle betreffend die kantonalen Vorgaben zu den Investitionskosten und Mietzinsen bei den preisgünstigen Wohnungen (§ 49b Abs. 1 und 2 und PWV). Dazugehörige nähere Erläuterungen sind dem Bericht nach Art. 47 RPV Erlass der «Verordnung über die Umsetzung von § 49b PBG (UmV § 49b PBG)» zu entnehmen.

## **5 Auswirkungen**

### **5.1 Angebot an preisgünstigem Wohnraum**

Um die Auswirkungen der vorliegenden Teilrevision auf das Angebot an preisgünstigen Wohnungen abzuschätzen, wurde eine grobe Wirkungsabschätzung vorgenommen. Basis für die Wirkungsabschätzung bildet die Anzahl potenzieller Arealüberbauungen in der Stadt Zürich. Dazu zählen einerseits Parzellen mit Arealflächen, die mindestens 6000 m<sup>2</sup> (die Mindestfläche für eine Arealüberbauung) sind. Andererseits haben benachbarte Parzellen der gleichen Eigentümerschaft, die in der Summe eine Arealfläche von mindestens 6 000 m<sup>2</sup> ergeben, ebenfalls das Potenzial für eine Arealüberbauung. Für die Abschätzung nicht berücksichtigt wurden Areale mit bestehenden Arealüberbauungen, Areale mit Neubauten (Baujahr 2010 und jünger) und Areale mit bestehenden oder projektierten Sondernutzungsplanungen.

Würden alle Areale, die künftig für eine Planung mit Arealüberbauung in Frage kommen, den zehnzehnten Ausnützungsbonus mit erhöhten energetischen Anforderungen in Anspruch nehmen, könnten rund 1 700 preisgünstige Wohnungen à 100m<sup>2</sup> entstehen. Ein Teil der berücksichtigten Areale, rund 800 Wohnungen, sind allerdings im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften. Diese realisieren in der Regel gemäss ihren Statuten gemeinnützigen Wohnraum, dieser muss jedoch nicht in jedem Fall den Anforderungen von preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b PBG entsprechen. Schliesst man diese Areale somit aus, verbleiben rund 900 potenzielle preisgünstige Wohnungen im Sinne von § 49b PBG.

Zu beachten ist, dass in der Vergangenheit längst nicht alle Bauherrschaften den möglichen Ausnützungsbonus von 10 % genutzt haben. Seit der Einführung der erhöhten Energieforderungen im April 2012 wurde dieser nur bei einem Drittel aller Arealüberbauungen konsumiert. Die Einführung der neuen Regelung könnte somit einen zusätzlichen limitierenden Effekt auf die Nutzung des Ausnützungsbonus haben.

### **5.2 Mehrwertausgleich**

Das teilrevidierte Raumplanungsgesetz (RPG) schreibt vor, dass die Kantone den Ausgleich planungsbedingter Mehr- und Minderwerte regeln und die Mindestvorgaben dafür einführen. Der Zürcher Kantonsrat hat ein entsprechendes Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) am 28. Oktober 2019 beschlossen. Die dazugehörige Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) wurde von der kantonalen Baudirektion erarbeitet. MAG und MAV wurden am 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt (RRB 2020-0959). Ab diesem Zeitpunkt können die Gemeinden gestützt auf MAG und MAV den kommunalen Mehrwertausgleich einführen, indem eine entsprechende Regelung in der BZO eingeführt wird.

Die Stadt Zürich hat eine entsprechende BZO-Teilrevision vorbereitet, die die kommunale Mehrwertabgabe auf planerische Massnahmen infolge Auf- und

Umzonungen regelt. Diese wurde vom 13. Mai bis 13. Juli 2020 öffentlich aufgelegt und ist nach Überarbeitung entlang der berücksichtigten Einwendungen und der kantonalen Vorprüfung am 7. Juli 2021 durch den Gemeinderat festgesetzt worden. Im Anschluss daran hat der Kanton die Revision am 17. November 2021 genehmigt. Seit dem 1. April 2022 ist der kommunale Mehrwertausgleich in der Stadt Zürich in Kraft.

Das Erstellen einer Arealüberbauung stellt keinen Mehrwertabgabebetrag dar; d.h. anlässlich einer Arealüberbauung muss keine Mehrwertabgabe geleistet werden. Führt die Stadt Zürich aber künftig – verknüpft mit einer entsprechenden Teilrevision der Bauordnung und entsprechenden Planeinträgen – im Rahmen einer Auf- oder Umzonung einen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b PBG ein, hat dies einen reduzierenden Einfluss auf den Planungsvorteil der Planungsmassnahme; entsprechend wird sich die zu leistende Mehrwertabgabe vermindern.

### **5.3 Bauzonenkapazität und –reserve**

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen (relevanten) Einfluss auf die Bauzonenkapazität und -reserven.

### **5.4 Ortsbild-, Denkmal-, Natur- und Landschaftsschutz**

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen (relevanten) Einfluss auf Ortsbild-, Denkmal-, Natur- und Landschaftsschutz.

### **5.5 Verkehr und Erschliessung**

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen (relevanten) Einfluss auf die Verkehrserschliessung.

### **5.6 Freiraumversorgung**

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen (relevanten) Einfluss auf die Freiraumversorgung.

## **5.7 Öffentliche Infrastruktur**

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme steht im Einklang mit den Planungsgrundsätzen gemäss Art. 3 RPG. Es sind keine Massnahmen im Bereich von öffentlichen Infrastrukturen erforderlich.

## **5.8 Naturgefahren**

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen (relevanten) Einfluss auf Hochwasserschutz/Oberflächenabfluss und Massenbewegungen.

## **5.9 Umwelt**

Die vorgesehene planungsrechtliche Massnahme hat keinen (relevanten) Einfluss auf: Belastete Standorte, Bodenverschiebungen, Klimaanalyse, Luft, Grundwasser, Oberflächengewässer, Gewässerschutz, Wassernutzung, Lärmschutz, Störfallvorsorge, Nichtionisierende Strahlung (NIS), Abfälle, Neobiota, Boden, Wald.

## **5.10 Energie**

Im Hinblick auf das Thema Energie muss ein gewisser Einfluss geltend gemacht werden. Damit der zehnpromtente Ausnützungsbonus einer Arealüberbauung gemäss Art. 8 Abs. 8 in Anspruch genommen werden kann, sind seit 2012 erhöhte energetische Anforderungen zu erbringen. Mit der vorliegenden Revision werden nun zusätzliche Anforderungen an den Ausnützungsbonus geknüpft, die die Attraktivität des Ausnützungsbonus zusätzlich schmälern. Das kann dazu führen, dass die neue Regelung einen limitierenden Effekt auf die Nutzung des Ausnützungsbonus hat und infolgedessen weniger Arealüberbauungen mit erhöhten energetischen Anforderungen realisiert werden.

Zudem möchte der Regierungsrat noch im Jahr 2022 einen entscheidenden Beitrag zum Klimaschutz leisten und beantragt daher beim Kantonsrat die Anpassung der energetischen Normen im kantonalen Energiegesetz. Bei einer Novellierung der übergeordneten Bestimmungen (Energiegesetz/ Besondere Bauverordnung) ist davon auszugehen, dass strengere energetische Standards für bestehende und neue Gebäude gelten werden. Das kann zur Folge haben, dass die bestehenden erhöhten energetischen Anforderungen für Arealüberbauungen gemäss Art. 8 Abs. 8 dann (nochmals) mit einer Revision von Art. 8 entsprechend aktualisiert werden müssten.

## **6 Interessensabwägung**

Im Rahmen von Planungsverfahren sind die Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b Abs. 1 PBG aufgrund einer umfassenden Interessensabwägung zweckmässig und angemessen (vgl. § 5 Abs. 1 PBG) festzulegen. Gemäss § 2 PWV haben die Gemeinden dabei insbesondere die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen. Dazu gehören z.B. die vorhandene Parzellen- und Eigentumsstruktur, der bestehende Ausbaugrad und dessen Verhältnis zur angestrebten Nutzungsdichte sowie zur baulichen Dichte. Des Weiteren ist zu beachten, dass die Siedlungsentwicklung nach Innen nicht blockiert wird. (vgl. RRB 724 vom 11. Juli 2018). Die Festsetzung soll ausserdem einen Beitrag zum räumlichen Entwicklungsziel eines Quartiers leisten und rechtlich durchführbar, ökonomisch sinnvoll sowie in sozialer Hinsicht verträglich sein. Zudem müssen die Gemeinden die Durchführbarkeit der festgelegten Mindestanteile in einem Bericht gemäss Art. 47 RPV erläutern.

Die vorliegende Teilrevision sieht die Einführung von Anteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen vor. Arealüberbauungen sind grundsätzlich freiwillig. Der Grundeigentümerschaft steht es frei, in der Regelbauweise zu bauen oder eine Arealüberbauung mit oder ohne Ausnützungsbonus zu realisieren. Zudem wird der Anteil an preisgünstigem Wohnraum mit dieser BZO-Teilrevision nur für solche Fälle vorgeschrieben, in denen sich die Grundeigentümerschaft anlässlich einer Arealüberbauung entscheidet, den Ausnützungsbonus von 10 Prozentpunkten gemäss Art. 8 Abs. 6 BZO und/oder das anrechenbare Untergeschoss gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO ganz oder teilweise in Anspruch zu nehmen. Dabei sind 50 % der zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten dem preisgünstigen Wohnraum zu widmen.

Es ist anzunehmen, dass der ökonomische Anreiz, die zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten in Anspruch zu nehmen mit der Einführung von Anteilen an preisgünstigem Wohnraum sinkt, da die Vorgabe der Kostenmiete voraussichtlich mit einer Renditeeinbusse verbunden ist. Weil die Konsumation des Ausnützungsbonus (Art. 8 Abs. 6 und 7 BZO) anlässlich der Arealüberbauung aber freiwillig ist, bleibt die Eigentumsgarantie gewahrt. Ausserdem gilt im Sinne der Bestandes-Garantie, dass bestehende Ausnutzungsmöglichkeiten bei bereits realisierten Arealüberbauungen mit dieser BZO-Teilrevision nicht nachträglich mit einer Erstellungspflicht von preisgünstigem Wohnraum verknüpft werden.

Preisgünstiger Wohnraum wird nur dann gefordert, wenn die 10 Prozentpunkte des Ausnützungsbonus (Art. 8 Abs. 6 in Verbindung mit Art. 8 Abs. 8 BZO) und/oder das anrechenbare Untergeschoss gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO im Rahmen der erstmaligen Planung der Arealüberbauung beansprucht werden; oder wenn eine bestehende Arealüberbauung vergrössert wird und zusätzliche, neue Wohnflächen geschaffen werden. Solche neuen Wohnflächen werden nach den Vorgaben von Art. 8 Abs. 11 BZO mit der Pflicht belastet, preisgünstigen Wohnraum zu schaffen.

Die Arealfläche bei Arealüberbauungen muss mindestens 6 000 m<sup>2</sup> betragen (Art. 8 Abs. 2 BZO). Bei der Inanspruchnahme des Ausnützungsbonus gemäss Art. 8

**Teilrevision Bau- und Zonenordnung**  
**Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen**

Abs. 6 BZO ist dank dieser Mindestfläche sichergestellt, dass im Minimalfall 300 m<sup>2</sup> (5 % von 6 000 m<sup>2</sup>) anrechenbare Geschossfläche (aGF) dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet sind. Das entspricht ca. drei 3,5-Zimmer-Wohnungen à 80 m<sup>2</sup> GNF (ca. 300 m<sup>2</sup> aGF). Kleineigentümerschaften sind aufgrund der Mindestfläche für Areale von 6 000 m<sup>2</sup> nicht betroffen.

Bei der Realisierung eines anrechenbaren Untergeschosses gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO ist 50 % der zusätzlichen Ausnützung für preisgünstigen Wohnraum vorzusehen. Beispielsweise gilt für eine W4 mit einer Ausnützung nach Grundordnung von 120 % im Falle einer Arealüberbauung: Das anrechenbare Untergeschoss beträgt gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO maximal ein Fünftel der auf die Stockwerke gleichmässig verteilte Ausnützungsziffer:  $120 / 4 \text{ Stockwerke} = 30 \%$ . Ein Fünftel von diesen 30 % sind 6 %. Gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO wird davon die Hälfte dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet:  $6 / 2 = 3 \%$ . 3 % von mindestens 6 000 m<sup>2</sup> ergibt 180 m<sup>2</sup> anrechenbare Geschossfläche (aGF) für den preisgünstigen Wohnraum, was ca. zwei 3-Zimmer-Wohnungen à 70 m<sup>2</sup> (GNF) entspricht (ca. 180 m<sup>2</sup> aGF).

Wie unter Ziffer 5.1 bereits erwähnt, könnte die neue Regelung in der BZO gemeinsam mit den Belegungsvorschriften zukünftig dazu führen, dass bei Arealüberbauungen der zehnprozentige Ausnützungsbonus noch seltener in Anspruch genommen wird, als dies heute schon der Fall ist. Wie stark jedoch die Mietzinsvorgaben (Kostenmiete) und die Belegungsvorschriften Bauherrschaften tatsächlich in ihrer Entscheidung über ein bestimmtes Bauprojekt beeinflussen, wird sich erst in der Praxis zeigen. Diejenigen, die in ihren Statuten sowieso die Haltung vertreten, eine sozial durchmischte Stadt leben und fördern zu wollen, wird die neue Regelung auch in Zukunft nicht daran hindern, den zehnprozentigen Ausnützungsbonus mit der neuen Forderung des Mindestanteils an preisgünstigen Wohnraum vollständig wahrzunehmen, sofern dies wirtschaftlich tragbar ist.

Insgesamt wird die Teilrevision als ökonomisch tragbar, rechtmässig und verhältnismässig beurteilt.

## **7 Verfahren**

### **7.1 Öffentliche Auflage**

Die BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» wurde gemäss § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 26. März 2021 bis zum 25. Mai 2021 während 60 Tagen öffentlich aufgelegt. Gleichzeitig wurde auch die separate «Verordnung zur Umsetzung und Kontrolle bei preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b PBG» zur öffentlichen Auflage aufgelegt.

Die Unterlagen konnten während der Auflage beim Amt für Städtebau der Stadt Zürich, Amtshaus IV, Lindenhofstrasse 19, Zürich bzw. im Internet ([www.stadt-zuerich.ch/hochbau](http://www.stadt-zuerich.ch/hochbau)) eingesehen werden. Während der Auflage konnte sich jede Interessentin und jeder Interessent zu der BZO-Teilrevision und der Umsetzungsverordnung äussern.

Innerhalb der Auflagefrist gingen insgesamt 39 Einwendungsschreiben mit insgesamt 101 Anträgen ein. 24 Anträge beziehen sich auf die BZO-Teilrevision, 50 Anträge auf die Umsetzungsverordnung und 27 Anträge allgemein auf beide Vorlagen. Da es sich hier um zwei verschiedene Vorlagen handelt, wurde zur BZO-Teilrevision und zur Umsetzungsverordnung je ein separater «Bericht zu den Einwendungen» verfasst, der im Sinne von § 7 PBG in anonymisierter Form Stellung zu den eingegangenen Einwendungen nimmt.

Die eingegangenen Einwendungen zur BZO-Teilrevision betrafen verschiedene Themen. Unter anderem wurde ein höherer Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum beantragt, ein genereller Verzicht einer Anwendung von § 49b PBG bei Arealüberbauungen sowie künftigen Auf- und Umzonungen gefordert sowie die Ausnahme von der Regelung für unterschiedliche Trägerschaften verlangt.

Gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage fand die städtische Ämtervermehrung statt. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden geprüft und weitgehend in die Überarbeitung übernommen. Stellungnahmen, die nicht oder nicht vollumfänglich übernommen werden konnten, wurden mit den Ämtern rückbesprochen und eine einvernehmliche Lösung gefunden.

### **7.2 Kantonale Vorprüfung**

Parallel zur öffentlichen Auflage wurden beide genannten Vorlagen (BZO-Teilrevision, Umsetzungsverordnung) dem Kanton Zürich zur Vorprüfung eingereicht. Die schriftliche Stellungnahme des kantonalen Amtes für Raumentwicklung (ARE) erfolgte am 22. Juni 2021.

Darin gelangt das ARE zur Einschätzung, dass die Regelung der BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei

Arealüberbauungen» (Art. 8 Abs. 9-12 BZO) nicht rechtmässig und somit nicht genehmigungsfähig ist. Dies mit der Begründung, dass für die Inanspruchnahme des Arealüberbauungsbonus, mit welchem bereits die Umsetzung erhöhter energetischer Anforderungen gefordert wird, nun noch Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum verlangt werden. Nach Ansicht des ARE bedarf es für die Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen einer zusätzlichen Erhöhung des Arealüberbauungsbonus.

Zur Umsetzungsverordnung mit den Belegungsvorschriften machte das ARE in seiner Vorprüfung explizit keine Aussagen.

### **7.3 Bemerkungen zur kantonalen Vorprüfung**

Anlässlich der Vorprüfung vom 22. Juni 2021 kommt das ARE zum Schluss, dass die Teilrevision nicht genehmigungsfähig sei, im Wesentlichen deshalb, weil der Arealüberbauungsbonus nicht erhöht wird. Das ARE stellt sich in seiner Vorprüfung auf den Standpunkt, dass mit der Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum der Bonus erhöht werden müsse.

Aus folgenden Gründen wird die rechtliche Einschätzung des ARE im Rahmen der kantonalen Vorprüfung nicht geteilt.

Gemäss § 72 Abs. 1 PBG kann die Bau- und Zonenordnung Bauvorschriften enthalten, die von den Bestimmungen für die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abweichen. Wesentliches Element der Arealüberbauung ist die städtebauliche Flexibilisierung (z.B. Geschossigkeit und Gebäudehöhe) gegenüber der Grundordnung, vorausgesetzt das Areal besitzt eine vorgeschriebene Mindestgrösse von 6000 m<sup>2</sup>. Einen Ausnützungsbonus für die Arealüberbauung schreibt der kantonale Gesetzgeber (PBG) nicht vor, lässt ihn aber zu.

Die Bauordnung der Stadt Zürich gewährt mit der Arealüberbauung sowohl die städtebauliche Flexibilisierung wie auch einen zusätzlichen Ausnützungsbonus. Dabei liegt es im Ermessen der Bauherrschaft, ob sie eine Arealüberbauung mit oder ohne Ausnützungsbonus realisieren möchte. Falls der Bonus nicht beansprucht wird, entfällt auch die Pflicht, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. Die neue Regelung führt folglich nicht zu einem Zwang preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. Die Eigentumsgarantie bleibt somit gewahrt.

In seinen Ausführungen zur PWV schreibt der Regierungsrat (RRB 723/2018, Seite 10): «Es ist sodann auch möglich, in der BZO den Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum als Teil von Sonderbauvorschriften (vgl. §§ 79–82 PBG) oder im Zusammenhang mit den Bestimmungen über Arealüberbauungen (vgl. §§ 69–73 PBG) vorzusehen. Das bedingt, dass sowohl die Sonderbauvorschriften als auch die

Bestimmungen über Arealüberbauungen gegenüber der Grundordnung eine Mehrausnützung erlauben. Bei den Arealüberbauungen ist dies der sogenannte Arealüberbauungsbonus.» Dieser Grundsatz, wie ihn der Regierungsrat formuliert, wird mit der Revisionsvorlage eingehalten. Dass der schon bestehende Bonus erhöht werden muss, schreibt der Regierungsrat in seinen Erläuterungen zur PWV nicht vor und kann auch nicht explizit aus den Debatten im Kantonsrat herausgelesen werden.

Der Wortlaut («Mehrausnützung gegenüber der Grundordnung» – nicht etwa Erhöhung der Mehrausnützung) ist im Übrigen identisch mit der Aussage von Andrew Katumba (SP, Zürich), Präsident der Kommission für Planung und Bau (KPB); vgl. Teilprotokoll Kantonsrat, 5. Sitzung vom 27. Mai 2019. Nichtsdestotrotz ist die Umsetzung von § 49b PBG und PWV planungsrechtliches Neuland. Entsprechend liegen diesbezüglich bisher weder eine etablierte Praxis der Behörden noch eine verlässliche Rechtsprechung vor.

## **7.4 Überarbeitung**

Aufgrund der Rückmeldungen aus der öffentlichen Auflage, der kantonalen Vorprüfung und der städtischen Ämtervernehmlassung wurden die Dokumente überarbeitet.

## **7.5 Festsetzung Gemeinderat**

Die BZO-Teilrevision bedarf der Festsetzung durch den Gemeinderat.

## **7.6 Weiteres Verfahren**

### **7.6.1 Referendums- und Stimmrechtsbeschwerdefrist**

Nachdem der Gemeinderat die Teilrevision festgesetzt hat, wird die Referendumsfrist (60 Tage) und die Frist für den Rekurs in Stimmrechtssachen (5 Tage) angesetzt. Diese beginnen gleichzeitig.

### **7.6.2 Genehmigung Kanton**

Sind die beiden Fristen ungenutzt verstrichen oder ein allfälliges Referendum bzw. ein allfälliges Stimmrechtsrekursverfahren abgeschlossen, verfügt die kantonale Baudirektion die Genehmigung der Teilrevision.

### **7.6.3 Rekursfrist**

Mit Bekanntmachung der Genehmigung durch die kantonale Baudirektion wird die BZO-Teilrevision während 30 Tagen zum Rekurs aufgelegt.

#### **7.6.4 Inkraftsetzung**

Ist die Rekursfrist ungenutzt verstrichen oder sind allfällige Rechtsmittelverfahren abgeschlossen, setzt der Stadtrat die BZO-Teilrevision in Kraft. Der Stadtratsbeschluss betreffend Inkraftsetzung wird während 30 Tagen zum Rekurs aufgelegt. Wird kein Rechtsmittel gegen die Inkraftsetzung ergriffen, erlangt die Vorlage ihre Rechtskraft.

Stadt Zürich  
Hochbaudepartement  
Amt für Städtebau (AfS)  
Lindenhofstrasse 19  
8021 Zürich  
T + 41 44 412 11 11  
[stadt-zuerich.ch/hochbau](http://stadt-zuerich.ch/hochbau)

Hochbaudepartement

**Beilage 3 zu STRB Nr. 710/2022**

## **Teilrevision Bau- und Zonenordnung**

**Änderung der Bauordnung «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen»**

**Bericht zu den Einwendungen**

Zürich, 14. Juli 2022

## **Inhalt**

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>3</b>
1.1 Vorbemerkung .....	3
1.2 Öffentliche Auflage .....	3
1.3 Ämtervernehmlassung .....	3
1.4 Kantonale Vorprüfung .....	3
<b>2. Ergebnis der öffentlichen Auflage</b> .....	<b>4</b>
2.1 Grobübersicht zum Umfang der Einwendungen .....	4
2.2 Grobübersicht der Themen aus den Einwendungen .....	4
<b>3. Zusammenstellung der Einwendungen</b> .....	<b>5</b>
3.1 Sammelanträge .....	5
3.2 Einzelanträge.....	10

## 1. Einleitung

### 1.1 Vorbemerkung

Die Vorlage zur Umsetzung von § 49b PBG besteht aus der hier vorliegenden BZO-Teilrevision von Art. 8 BZO mit der «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» sowie der separaten «Verordnung über die Umsetzung von § 49b PBG (UmV § 49b PBG)» (Umsetzungsverordnung; UV). Die Vorlagen sind aufeinander abgestimmt.

Der vorliegende «Bericht zu den Einwendungen» nimmt im Sinne von § 7 PBG in anonymisierter Form Stellung zu den berücksichtigten und nicht berücksichtigten Einwendungen in Bezug auf die BZO-Teilrevision, die im Rahmen der öffentlichen Auflage eingegangen sind. Daneben existiert ein separater Bericht zu den Einwendungen zur Umsetzungsverordnung.

### 1.2 Öffentliche Auflage

Die BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» wurde gemäss § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 26. März 2021 bis zum 25. Mai 2021 während 60 Tagen öffentlich aufgelegt. Gleichzeitig wurde auch die separate «Verordnung zur Umsetzung und Kontrolle bei preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b PBG» zur öffentlichen Auflage aufgelegt.

Die Unterlagen konnten während der Auflage beim Amt für Städtebau der Stadt Zürich, Amtshaus IV, Lindenhofstrasse 19, Zürich und im Internet ([www.stadt-zuerich.ch/hochbau](http://www.stadt-zuerich.ch/hochbau)) eingesehen werden. Während der Auflage konnte sich jede Interessentin und jeder Interessent zur BZO-Teilrevision und zur Umsetzungsverordnung äussern.

### 1.3 Ämtervernehmlassung

Parallel zur öffentlichen Auflage fand die städtische Ämtervernehmlassung statt. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden geprüft und weitgehend in die Überarbeitung übernommen. Stellungnahmen, die nicht oder nicht vollumfänglich übernommen werden konnten, wurden mit den Ämtern rückbesprochen und eine einvernehmliche Lösung gefunden.

### 1.4 Kantonale Vorprüfung

Parallel zur öffentlichen Auflage wurden beide Vorlagen (BZO-Teilrevision, Umsetzungsverordnung) dem Kanton Zürich zur Vorprüfung eingereicht. Die vom kantonalen Amt für Raumentwicklung (ARE) durchgeführte Vorprüfung gelangt zur Einschätzung, dass die Regelung der BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» (Art. 8 Abs. 9-12 BZO) nicht rechtmässig und somit nicht genehmigungsfähig sei. Diese rechtliche Einschätzung wird seitens der Stadt Zürich nicht geteilt. Die entsprechenden Begründungen sind dem Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV zu entnehmen.

## 2. Ergebnis der öffentlichen Auflage

### 2.1 Grobübersicht zum Umfang der Einwendungen

Innerhalb der Auflagefrist gingen insgesamt 39 Einwendungsschreiben mit insgesamt 101 Anträgen ein. 24 Anträge beziehen sich auf die BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum», 50 Anträge auf die Umsetzungsverordnung und 27 Anträge allgemein auf beide Vorlagen. Da BZO-Teilrevision und zur Umsetzungsverordnung zwei separate Vorlagen sind wird je ein separater «Bericht zu den Einwendungen» verfasst, der im Sinne von § 7 PBG in anonymisierter Form Stellung zu den eingegangenen Einwendungen nimmt. Dieser Bericht behandelt nur die nicht-berücksichtigten Einwendung, die sich auf die BZO-Teilrevision (ev. ergänzen: von Art. 8) beziehen.

### 2.2 Grobübersicht der Themen aus den Einwendungen

Die im Rahmen der öffentlichen Auflage eingereichten Einwendungen zur BZO-Teilrevision betreffen verschiedene Themen.

Im Wesentlichen lassen sich folgende Themenschwerpunkte zusammenfassen:

- Verzicht auf gesamte BZO-Teilrevision zu Arealüberbauungen
- Verzicht auf Anwendung in bereits bestehenden Arealüberbauungen
- Ausnahme von spezifischen Trägerschaften und Institutionen
- Vorgabe von höheren Anteilen an preisgünstigem Wohnraum
- Verzicht auf Anwendung von § 49b bei künftigen Auf- und Umzonungen
- Verzicht auf Anwendung von § 49b bei künftigen Sondernutzungsplanungen

### 3. Zusammenstellung der Einwendungen

Im vorliegenden Kapitel werden sowohl die nicht berücksichtigten als auch die berücksichtigten Anträge zur BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» im Sinne von § 49b PBG behandelt. Der Bericht erfolgt in anonymisierter Form. Die Anträge sind sinngemäss wiedergegeben respektive bei mehreren gleichen Anträgen zusammengefasst.

#### 3.1 Sammelanträge

Ein Antrag wird dann unter Sammelanträge aufgeführt, wenn er von mehreren Einwendungen zu einem Thema genannt wurde.

##### Verzicht auf Teilrevision

<b>Antrag:</b>	Mehrere Einwendungen fordern, die Vorlage gesamthaft zurückzuziehen und somit auf den Erlass des ergänzten Artikel 8 Abs. 9-12 BZO zu verzichten.
<b>Entscheid:</b>	<b>nicht berücksichtigt</b>
<b>Stellungnahme:</b>	Der Gemeinderat der Stadt Zürich hat anlässlich der Festsetzung der BZO am 30. November 2016 beschlossen, dass bei Arealüberbauungen künftig mindestens 20 % der Wohnflächen mit Kostenmiete zu belegen sind. Die Verwaltung der Stadt Zürich hat diesen Auftrag somit umzusetzen. Der Stadtrat setzte sich das Ziel, im Rahmen der Nutzungsplanung den Anteil an preisgünstigem Wohnraum zu erhöhen, konkret durch die Umsetzung von § 49b PBG (siehe Erläuterungsbericht zur Teilrevision, S. 5f.)

##### Verzicht auf Anwendung bei künftigen Auf- und Umzonungen und Sondernutzungsplanungen

<b>Antrag:</b>	In mehreren Einwendungen wird gefordert, dass die Einführung einer Baupflicht für preisgünstigen Wohnraum auf Arealüberbauungen zu beschränken sei. Bei künftigen Auf- und Umzonungen sowie bei Sondernutzungsplanungen sollte auf die Einführung eines Mindestanteils an preisgünstigen Wohnraum verzichtet werden.  Als Eventualiter wird von zwei Einwendungen gefordert, bei künftigen Auf- und Umzonungen Anteile an preisgünstigem Wohnraum erst ab einer Schwelle von 6'000 m <sup>2</sup> zusätzliche Geschossfläche festzulegen. Gemäss Erläuterungsbericht zur Vorlage beabsichtigt der Stadtrat bei künftigen Auf- und Umzonungen eine Bagatellgrenze von 2'000 m <sup>2</sup> zusätzliche Geschossfläche anzuwenden.
<b>Entscheid:</b>	<b>nicht berücksichtigt</b>
<b>Stellungnahme:</b>	Beide Punkte des Antrags beziehen sich auf eine künftig beabsichtigte Revision der BZO betreffend Auf- und Umzonungen sowie Sondernutzungsplanungen und sind somit nicht Teil der vorliegenden BZO-Teilrevision.  Die im Erläuterungsbericht definierte Bagatellgrenze von 2'000 m <sup>2</sup> zusätzlicher Geschossfläche als Grundlage für die Einführung eines Mindestanteils an preisgünstigen Wohnraum ist das Ergebnis zahlreicher Studien. Mit ihr wird sichergestellt, dass bei einem Bauprojekt minimal 10 Wohnungen preisgünstiger

Wohnraum (zu 100 m<sup>2</sup>) entstehen. Mit einem Prozentsatz von 50 % der Mehrausnutzung gegenüber der Grundordnung und der Bagatellgrenze von 2'000 m<sup>2</sup> im Einzelfall wird sichergestellt, dass für die Innenentwicklung ein genügender ökonomischer Anreiz bleibt, die Verhältnismässigkeit gewahrt wird und dass gleichzeitig ein grösstmöglicher Beitrag in sozialer Hinsicht geleistet werden kann.

### **Erhöhung Anteil preisgünstiger Wohnraum auf die gesamte Mehrausnutzung einer Arealüberbauung**

**Antrag:**

Es wird in mehreren Einwendungen gefordert, die gesamte beanspruchte Mehrausnutzung für den preisgünstigen Wohnraum zu reservieren. Diese setze sich zusammen aus den drei Komponenten Vollgeschosszuschlag, 10% Ausnutzungszuschlag und Zulassung einer Untergeschoss-Nutzung (20 % eines Vollgeschosses in den Wohnzonen W4, W5 und W6).

Der Art. 8. Abs. 10 sei zu streichen und dafür Art. 8 Abs. 9 neu wie folgt zu formulieren:

*«Wird die Mehrausnutzung gemäss Art. 8 Abs. 6 und 7 ganz oder teilweise beansprucht, muss die gesamte beanspruchte Mehrausnutzung für den preisgünstigen Wohnraum reserviert werden.»*

In den Einwendungen wird die Festlegung des Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum auf mindestens 5 der 10 Prozentpunkten Arealbonus gemäss Abs. 6 und die Hälfte des zulässigen Fünftels des anrechenbaren Untergeschosses gemäss Abs. 7 lit b als ungenügend bezeichnet. In der Begründung wird eine Berechnung der Mehrausnutzung angefügt. Daraus resultiert nach Einschätzung der Antragsstellenden eine zu tiefe Anzahl preisgünstiger Wohnungen.

**Entscheid:**

**nicht berücksichtigt**

**Stellungnahme:**

Die vorgelegte Berechnung der gesamthaft konsumierten Mehrausnutzung einer Arealüberbauung wird anders interpretiert, als es die geltende Praxis des Amts für Baubewilligungen (AfB) der Stadt Zürich vorgibt. Basis für die Praxis des AfB bildet die allgemeine Bauverordnung ABV. Anstelle des anrechenbaren Dachgeschosses in der Regelbauweise ist in der Arealüberbauung ein zusätzliches Vollgeschoss möglich, welches im Regelfall tatsächlich zu einer grösseren Ausnutzung führt. Wie im Erläuterungsbericht auf den Seiten 16/17 dargelegt, ist es jedoch möglich, auch in der Regelbauweise das Dachgeschoss zu 100 % auszunützen. Darum wäre es nicht korrekt, diesen Parameter pauschal dem Arealüberbauungsbonus zuzuschlagen und infolgedessen mit preisgünstigem Wohnraum zu belegen. Zu Recht wurde er daher nicht mitberücksichtigt. Der tatsächliche «Arealüberbauungsbonus» resp. die tatsächliche Mehrausnutzung gegenüber der Grundordnung, die mit preisgünstigem Wohnraum belegt werden kann, besteht deshalb nur aus Arealbonus von 10% und ev. Untergeschoss

Die Höhe des Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum muss zweckmässig und angemessen sein und hat den örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Dazu gehören u.a. die vorhandene Parzellen- und Eigentumsstruktur, der bestehende Ausbaugrad und dessen Verhältnis zur angestrebten Nutzungsdichte sowie zur baulichen Dichte. Eine Erhöhung der Anteile an preisgünstigem Wohnraum muss zudem mit Blick auf die übrigen strengen Vorgaben für die Arealüberbauung (energetische Anforderungen, besonders gute

Gestaltung, zweckmässige Ausstattung und Ausrüstung) die Verhältnismässigkeit wahren. Eine Erhöhung der Anteile an preisgünstigem Wohnraum auf die gesamte Mehrausnutzung (gemäss Interpretation der Einwender\*innen) würde das Instrument Arealüberbauung massiv einschränken und unattraktiv machen, was langfristig wiederum eine qualitätsvolle Verdichtung nach innen hemmt. Mit einem grundsätzlichen Anteil von 50 % des in der BZO-Teilrevision definierten Ausnutzungsbonus (Arealbonus und Untergeschoss) wird sichergestellt, dass für die Innenentwicklung ein ökonomischer Anreiz und die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt und dass gleichzeitig ein grösstmöglicher Beitrag in sozialer Hinsicht geleistet werden kann.

### Erhöhung Anteil preisgünstiger Wohnraum auf 50 % der gesamten Mehrausnutzung einer Arealüberbauung

#### Antrag:

Mehrere Einwendungen führen ein Rechenbeispiel für den Ausnutzungsbonus auf und fordern, nicht bloss 5 Prozentpunkte des Arealüberbauungsbonus (10 %), sondern 50 % der gesamten konsumierten Mehrausnutzung einer Arealüberbauung (siehe rote Zeile in Tabelle) dem preisgünstigen Wohnraum zu widmen.

Die gesamte Mehrausnutzung bezeichnen sie als effektive Mehrausnutzung, die sich aus der Differenz zwischen totaler Ausnutzung in der Regelbauweise und totaler Ausnutzung einer Arealüberbauung berechnet. Ihre Herleitung der effektiven Mehrausnutzung Arealüberbauung begründen sie mit dem geltenden Art. 8 BZO und ihrem Kenntnisstand zur gängigen Praxis der Bausektion des Stadtrates.

In der Folge soll der neue Art. 8 Abs. 9 der BZO wie folgt umformuliert werden:

*«Wird die Mehrausnutzung gemäss Art. 8 Abs. 6 und 7 ganz oder teilweise beansprucht, müssen mindestens 50 % der effektiven Mehrausnutzung (Differenz zwischen der Mehrausnutzung und der Ausnutzung in der Regelbauweise) gemäss der folgenden Tabelle dem preisgünstigen Wohnraum dienen.»*

	W2	W3	W4b	W4	W5	W6	Z5	Z6	Z7
<b>AZ Regelbauweise</b>									
Regelbauweise	60.00%	90.00%	105.00%	120.00%	165.00%	205.00%	200.00%	230.00%	260.00%
anrechenbares UG / DG	48.00%	18.00%	15.75%	18.00%	19.80%	20.50%	64.00%	61.33%	59.43%
	108.00%	108.00%	120.75%	138.00%	184.80%	225.50%	264.00%	291.33%	319.43%
<b>AZ Arealüberbauung</b>									
Regelbauweise	60.00%	90.00%	105.00%	120.00%	165.00%	205.00%	200.00%	230.00%	260.00%
Art. 8 Abs. 6.	30.00%	30.00%	26.25%	30.00%	33.00%	34.17%	40.00%	38.33%	37.14%
Arealbonus	10.00%	10.00%	10.00%	10.00%	10.00%	10.00%	10.00%	10.00%	10.00%
Untergeschoss	35.00%	0.00%	0.00%	6.00%	6.60%	6.83%	42.00%	40.00%	38.57%
<b>AZ Arealüberbauung</b>	<b>135.00%</b>	<b>130.00%</b>	<b>141.25%</b>	<b>166.00%</b>	<b>214.60%</b>	<b>256.00%</b>	<b>292.00%</b>	<b>318.33%</b>	<b>345.71%</b>
<b>eff. Mehrausnutzung</b>									
<b>Arealüberbauung</b>	<b>27.00%</b>	<b>22.00%</b>	<b>20.50%</b>	<b>28.00%</b>	<b>29.80%</b>	<b>30.50%</b>	<b>28.00%</b>	<b>27.00%</b>	<b>26.29%</b>
<b>50% Anteil preisgünstiger Wohnungsbau</b>	<b>13.50%</b>	<b>11.00%</b>	<b>10.25%</b>	<b>14.00%</b>	<b>14.90%</b>	<b>15.25%</b>	<b>14.00%</b>	<b>13.50%</b>	<b>13.14%</b>

**Entscheid:** nicht berücksichtigt

**Stellungnahme:**

Die vorgelegte Berechnung der gesamthaft konsumierten Mehrausnutzung einer Arealüberbauung wird anders interpretiert, als es die geltende Praxis des Amtes für

Baubewilligungen (AfB) der Stadt Zürich vorgibt. Basis für die Praxis des AfB bildet die allgemeine Bauverordnung ABV. Anstelle des anrechenbaren Dachgeschosses in der Regelbauweise ist in der Arealüberbauung ein zusätzliches Vollgeschoss möglich, welches im Regelfall tatsächlich zu einer grösseren Ausnützung führt. Wie im Erläuterungsbericht auf den Seiten 16/17 dargelegt, ist es jedoch möglich, auch in der Regelbauweise das Dachgeschoss zu 100 % auszunützen. Darum wäre es nicht korrekt, diesen Parameter pauschal dem Arealüberbauungsbonus zuzuschlagen und infolgedessen mit preisgünstigem Wohnraum zu belegen. Zu Recht wurde er daher nicht mitberücksichtigt. Der tatsächliche «Arealüberbauungsbonus», resp. die tatsächliche Mehrausnutzung gegenüber der Grundordnung, die mit preisgünstigem Wohnraum belegt werden kann, besteht deshalb nur aus Arealbonus von 10% und ev. Untergeschoss.

Die Höhe des Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum muss zweckmässig und angemessen sein und hat den örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Dazu gehören u.a. die vorhandene Parzellen- und Eigentumsstruktur, der bestehende Ausbaugrad und dessen Verhältnis zur angestrebten Nutzungsdichte sowie zur baulichen Dichte. Eine Erhöhung der Anteile an preisgünstigem Wohnraum muss zudem mit Blick auf die übrigen strengen Vorgaben für die Arealüberbauung (energetische Anforderungen, besonders gute Gestaltung, zweckmässige Ausstattung und Ausrüstung) die Verhältnismässigkeit wahren. Eine Erhöhung der Anteile an preisgünstigem Wohnraum auf 50 % der gesamthaft konsumierten Mehrausnutzung (gemäss Interpretation der Einwender\*innen) würde das Instrument Arealüberbauung massiv einschränken und unattraktiv machen, was langfristig wiederum eine qualitätsvolle Verdichtung nach innen hemmt. Mit dem grundsätzlichen Anteil von 50 % des in der Teilrevision definierten Ausnutzungsbonus (Arealbonus und Untergeschoss) wird sichergestellt, dass für die Innenentwicklung ein ökonomischer Anreiz und die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt und dass gleichzeitig ein grösstmöglicher Beitrag in sozialer Hinsicht geleistet werden kann.

### Erhöhung Anteil preisgünstiger Wohnraum auf 2/3 der Mehrausnutzung

<b>Antrag:</b>	Mehrere Einwendungen fordern, dass mindestens 2/3 der zusätzlichen Ausnützung bei Arealüberbauungen zukünftig der Einführung einer Baupflicht für preisgünstigen Wohnraum gewidmet werden müssen.
<b>Entscheid:</b>	<b>nicht berücksichtigt</b>
<b>Stellungnahme:</b>	Die Höhe des Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum muss zweckmässig und angemessen sein und hat den örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Dazu gehören u.a. die vorhandene Parzellen- und Eigentumsstruktur, der bestehende Ausbaugrad und dessen Verhältnis zur angestrebten Nutzungsdichte sowie zur baulichen Dichte. Eine Erhöhung der Anteile an preisgünstigem Wohnraum muss zudem mit Blick auf die übrigen strengen Vorgaben für die Arealüberbauung (energetische Anforderungen, besonders gute Gestaltung, zweckmässige Ausstattung und Ausrüstung) die Verhältnismässigkeit wahren. Eine Erhöhung der Anteile an preisgünstigem Wohnraum auf 2/3 der Mehrausnutzung würde das Instrument Arealüberbauung erheblich einschränken und unattraktiv machen, was langfristig wiederum eine qualitätsvolle Verdichtung nach innen hemmt. Mit dem grundsätzlichen Anteil von 50 % des in der Teilrevision definierten Ausnutzungsbonus (Arealbonus und Untergeschoss) wird sichergestellt, dass für die Innenentwicklung ein ökonomischer

Anreiz und die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt und dass gleichzeitig ein grösstmöglicher Beitrag in sozialer Hinsicht geleistet werden kann.

### Umgang mit bestehenden Arealüberbauungen

- Antrag:** Mehrere Einwendungen fordern, den neuen Art. 8 Abs. 11 zu streichen, da der darin geregelte Sachverhalt eine Selbstverständlichkeit sei.
- Inhaltlich stimmen die Einwendungen im Grundsatz dem Umgang mit bestehenden oder unter altem Recht bewilligten Arealüberbauungen zu. Es sei nicht zulässig, in diesen Fällen rückwirkend eine Verpflichtung im Sinne von Art. 8 Abs. 9-10 auszusprechen. Würde aber bei einer bestehenden oder unter altem Recht bewilligten Arealüberbauung ein Baugesuch für weitere Bauten eingegeben, seien die neuen Vorschriften einzig auf die zu bewilligenden neuen Zusatzflächen anzuwenden.
- Entscheid:** **nicht berücksichtigt**
- Stellungnahme:** Da der Abs. 11 die möglichen Fälle von bestehenden Arealüberbauungen explizit und transparent klärt, bleibt er bestehen.

### Ausnahme von spezifischen Trägerschaften / Institutionen

- Antrag:** Mehrere Einwendungen fordern, dass spezifische Trägerschaften wie gemeinnützige Wohnbauträger, Pensionskassen und Anlagestiftungen sowie andere, mehrheitlich mit Vorsorgegelder finanzierte Anlagegefässe ganz vom Geltungsbereich von Art. 8 Abs. 9-12 und somit von der Pflicht zur Erstellung von preisgünstigem Wohnraum ausgenommen werden.
- Entscheid:** **nicht berücksichtigt**
- Stellungnahme:** Grundstücke werden gehandelt und somit können Eigentümer wechseln - im Gegensatz zu planerischen Vorgaben, die an das Grundstück geknüpft sind. Im Zusammenhang mit § 49 b PBG sind Eigentumsverhältnisse daher kein planerisches Kriterium. Die Forderung, die zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten des Arealüberbauungsbonus mit 50 % preisgünstigem Wohnraum zu belegen, muss auf Ebene der Rahmennutzungsplanung für alle Eigentümerschaften bzw. Bauherrschaften gleichermassen gelten. Generell Ausnahmen nur für bestimmte Grundeigentümerschaften zuzulassen, ist nicht rechtmässig (keine gesetzliche Grundlage). Zudem verletzen solche Ausnahmen den Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung.

### 3.2 Einzelanträge

Ein Antrag wird dann unter Einzelanträge aufgeführt, wenn er von einer einzigen Einwendung genannt wurde.

#### Infragestellung der Rechtmässigkeit

**Antrag:** Eine Einwendung postuliert, dass der Vorlage des neuen Art. 8 Abs. 9-12 BZO die gesetzliche Grundlage im PBG fehlt. Die gemäss § 49b Abs. 1 PBG festgesetzten Voraussetzungen für die Festlegung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum würden von der Arealüberbauung nicht erfüllt.

Die Einwendung begründet dies einerseits damit, dass der Arealbonus nicht an eine Zonenplanänderung oder Sondernutzungsplanänderung geknüpft sei, wie dies im PBG verlangt wird (§§ 66 ff. und 79ff sowie 83ff PBG). Andererseits stehe die vorgesehene Vorlage ausserhalb der Kompetenz der Gemeinden nach § 72 PBG.

**Entscheid:** **nicht berücksichtigt**

**Stellungnahme:** In seinen Ausführungen zur Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV) verlangt der Regierungsrat (RRB 723/2018, Seite 10) die Mehrausnutzung gegenüber der Grundordnung. Bei Arealüberbauungen ist das der sogenannte Arealüberbauungsbonus. Dass der schon bestehende Arealüberbauungsbonus an eine konkrete Zonenplanänderung bzw. Sondernutzungsplanänderung geknüpft werden muss, schreibt der Regierungsrat in seinen Erläuterungen zur PWV nicht vor und kann auch nicht aus den Debatten im Kantonsrat herausgelesen werden. Somit wird der formulierte Grundsatz (Mehrausnutzung gegenüber der Grundordnung) mit der Revisionsvorlage eingehalten.

Der Ermessensspielraum (Planungsautonomie der Gemeinde) bezüglich der Frage, mit welchen Anforderungen die Arealüberbauung und im Speziellen die Konsumation der erhöhten Ausnutzung (Bonus) zu verknüpfen ist, ist gross. Das Verwaltungsgericht hatte mit Entscheid VB.1996.00174 (RB 1997 Nr. 94) darüber zu befinden, ob die Verpflichtung zum Anschluss einer Arealüberbauung an das Gasnetz zulässig sei.

Das Verwaltungsgericht führte u.a. aus, dass generell eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung nur zulässig sei, wenn sie auf klarer gesetzlicher Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz genügt. Bei einer Arealüberbauung sei aber nicht von einem eigentlichen «Zwang» der Eigentümerschaft auszugehen, da Letztere der Verpflichtung dadurch entgehen kann, indem sie ihr Grundstück entsprechend der Regelbauweise nutzt. Genauso verhält es sich auch im vorliegenden Fall mit der Festlegung von preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen.

Im Gegensatz zu den obligatorischen Mindestanteilen bei einer Aufzonung führt die neue Regelung bei Arealüberbauungen für den Grundeigentümer nicht zu einem automatischen Zwang preisgünstigen Wohnraum zu erstellen, denn es ist der Grundeigentümerschaft freigestellt, ob sie bei einer Arealüberbauung ausschliesslich von der städtebaulichen Flexibilisierung profitieren oder auch den Arealüberbauungsbonus konsumieren möchte. Durch diese Freiwilligkeit bleibt die Eigentumsgarantie in jedem Fall gewahrt.

### Arealbonus erhöhen

**Antrag:** Eine Einwendung sieht in der vorgeschlagenen Regelung einen Negativanreiz in Bezug auf die Realisierung von preisgünstigem Wohnraum und plädiert dafür, neben dem bisherigen Arealbonus von 10 % einen zusätzlichen Ausnützungsbonus von 10 % für preisgünstigen Wohnraum einzuführen. Damit würde gemäss Einwendung ein freiwilliger Anreiz geschaffen, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. Zugleich würde die Siedlungsentwicklung nach Innen gestärkt ohne zusätzliche Grünfläche zu vernichten. Konkret sollte gemäss Einwendung der bestehende Art. 8 Abs. 6 wie folgt geändert werden:

*«Die Ausnützungsziffer darf in den Wohn- und Zentrumszonen sowie in den Zonen für öffentliche Bauten 0e2 bis 0e5 um den nach folgender Formel berechneten Wert heraufgesetzt werden: Ausnützungsziffer geteilt durch die gemäss Regelbauweise zulässige Vollgeschosszahl zuzüglich 10 Prozentpunkte abzüglich in anrechenbaren Dachgeschossen realisierte Ausnützungsziffer. Ist ein Wohnanteil vorgeschrieben, muss die der realisierten Mehrausnutzung entsprechende Fläche vollumfänglich dem Wohnen dienen. Zusätzlich zu den 10 Prozentpunkten kann zusätzlich nochmals 10 Prozentpunkten für preisgünstigen Wohnraum gemäss Vorgaben Art. 49b PBG erstellt werden.»*

Infolgedessen soll der neue Art. 8 Abs. 9 gestrichen werden.

**Entscheid:** **nicht berücksichtigt**

**Stellungnahme:** Der neue kommunale Richtplan der Stadt Zürich bezeichnet u.a. Gebiete in der Stadt, für die besondere Themen gelten (z.B. Verdichtungsgebiete). Der Entscheid, ob ein Gebiet für die Verdichtung über die BZO 2016 hinaus geeignet ist, wurde im Rahmen der Erarbeitung des Kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen aufgrund unterschiedlicher Kriterien analysiert und entsprechend gefällt.

Würde der bestehende Arealüberbauungsbonus von 10 % Mehrausnutzung um weitere 10 % erhöht werden, würde das Potenzial für eine Verdichtung an Stellen in der Stadt eröffnet werden, die aufgrund von diversen Kriterien als für eine Verdichtung über die geltende BZO 2016 hinaus als ungeeignet beurteilt wurden und somit der Richtplanstrategie zuwiderlaufen. Zudem würde in der Folge die Differenz von Arealüberbauungen zur Regelbauweise weiter erhöht. Bereits der heutige, geringere Bonus führt teilweise zu ungewollten «Massstabssprüngen» im Stadtkörper zwischen Gebieten der Arealüberbauung und der Regelbauweise. Dieses Dilemma würde sich mit einer zusätzlichen Erhöhung des Ausnützungsbonus weiter zuspitzen.

### Dauerhafte Sicherung der Kostenmiete

**Antrag:** Eine Einwendung fordert, dass die Dauerhaftigkeit des Spekulationsentzugs der Wohnungen nach § 49b PBG sichergestellt werden muss. Bei einer allfälligen Handänderung der preisgünstigen Wohnungen nach § 49b PBG sei dies mit der aktuellen Regelung gemäss § 6 Abs. 3 PWV fraglich. Die Verordnung beziehe sich nur auf die Grundstückskosten und nicht auf die Erstellungskosten, wodurch die Eigentümerschaft bei einem Verkauf das Spekulationsverbot umgehen könnte. Es sei wichtig, dass die Prinzipien der Gemeinnützigkeit auch bei Handänderungen strikt gewahrt werden.

**Entscheid:** **berücksichtigt**

**Stellungnahme:** Art. 8 Abs. 9 bis 12 BZO gilt als öffentlich-rechtliche Nutzungsvorschrift (Eigentumsbeschränkung) für jede Grundeigentümerschaft, solange die Regelung besteht. Zu beachten ist ferner die Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV); danach erlässt die örtliche Baubehörde im Rahmen der baurechtlichen Bewilligung u.a. Nebenbestimmungen über den Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum und die Verpflichtung zur Vermietung nach der Verordnung. Diese Nebenbestimmungen werden im Grundbuch als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen angemerkt (§ 13 PWV). Bei einer Veräusserung ist somit auch die Erwerberin oder der Erwerber verpflichtet, die preisgünstigen Wohnungen weiterhin auf Basis der bei der Erstellung massgebenden Gesamterstellungskosten (Grundstücks- und Erstellungskosten), plus allfälligen von der kommunalen Kontrollbehörde anerkannten seitherigen wertvermehrenden Investitionen, gemäss PWV zu vermieten. Das bedeutet, dass ein hoher Verkaufspreis nicht auf die Mietzinse dieser Wohnungen abgewälzt werden kann, womit diese langfristig gegen Spekulation geschützt sind. Durch die Grundbuchanmerkung ist gewährleistet, dass jede Erwerberin oder jeder Erwerber des Grundstücks über die Eigentumsbeschränkung in Kenntnis gesetzt wird.

#### Verlegung Pflichtanteil auf andere Parzellen soll möglich sein

**Antrag:** Eine Einwendung verlangt, dass der neue Art. 8 Abs. 12 dahingehend zu ändern sei, dass die Verlegung der Pflichtanteile an preisgünstigem Wohnraum auf benachbarte Areale derselben Eigentümerschaft oder Bauherrschaft möglich ist.

Darum soll der Art. 9 Abs. 12 umformuliert werden:

*«Eine Verlegung des preisgünstigen Wohnraums gemäss Abs. 9 bis 11 aus der Arealüberbauung hinaus auf benachbarte Grundstücke desselben Eigentümers ist nur dann zulässig, wenn in gleichem Umfang gleichwertiger Wohnraum bereitgestellt wird.»*

**Entscheid:** nicht berücksichtigt

**Stellungnahme:** Eine Verlegung würde bedingen, dass vorgängig nachgewiesen werden müsste, dass der Bestand auf dem Nachbargrundstück gemäss den Vorgaben der Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV) erstellt wurde und entsprechend als preisgünstiger Wohnraum mit Transfer dem Neubau zur Verfügung gestellt werden kann (jedoch nur der Teil, der über den gesetzlich vorgeschriebenen Teil hinausgeht). Dieser nachträgliche Nachweis hat sich nach umfangreichen Recherchen in der Umsetzung als schwierig bis unmöglich erwiesen. Eine Verlegung wurde deshalb bewusst ausgeschlossen.

#### Einführung einer Bagatellgrenze von 2'000 m<sup>2</sup> bei Arealüberbauungen

**Antrag:** Eine Einwendung fordert, dass der neue Art. 8 Abs. 9 und 10 BZO dahingehend zu präzisieren sei, dass die Massnahmen bei Arealüberbauungen erst ab einer Zusatz-Geschossfläche von 2000 m<sup>2</sup> zum Tragen kommen. Damit soll verhindert werden, dass die erwünschte Innenentwicklung nicht durch die zusätzliche Anforderung gefährdet wird.

**Entscheid:** nicht berücksichtigt

**Stellungnahme:** Arealüberbauungen sind erst ab einer Arealfläche von 6'000 m<sup>2</sup> zulässig. Durch diese Bagatellgrenze ist sichergestellt, dass im Minimalfall 300 m<sup>2</sup> (1/2 der 600

m<sup>2</sup> Mehrausnutzung respektive 5 % von 6000 m<sup>2</sup>) anrechenbare Geschossfläche dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet wird. Würde die Bagatellgrenze von 600 m<sup>2</sup> zusätzlich anrechenbarer Geschossfläche nun auf 2'000 m<sup>2</sup> erhöht werden, würde noch erheblich weniger preisgünstiger Wohnraum entstehen als der Gemeinderat eigentlich gefordert hat.

### Reduktion der minimalen Arealfläche auf 4'000 m<sup>2</sup>

**Antrag:** Eine Einwendung fordert, dass die minimale Arealfläche (in Art. 8 Abs. 2) für alle Arealüberbauungen von 6'000 auf 4000 m<sup>2</sup> reduziert wird.

**Entscheid:** **nicht berücksichtigt**

**Stellungnahme:** Der Antrag bezieht sich nicht auf den Inhalt der hier vorliegenden BZO-Teilrevision. Diese knüpft an den rechtsgültigen Art. 8 Abs. 1 bis 8 an, der die bestehende Arealüberbauung behandelt und zum Gegenstand hat.

### Formale Darstellung der Bestimmungen

**Antrag:** Eine Einwendung fordert, dass der ganze Art. 8 BZO formal neu strukturiert werden soll, um diesen benutzerfreundlicher und verständlicher zu machen. Die Einwendung unterbreitet folgenden Vorschlag:

#### «Arealüberbauung

*Art. 8<sup>1</sup> Arealüberbauungen sind in allen Wohnzonen, ausgenommen W2b, sowie in allen Zentrumszonen und Zonen für öffentliche Bauten zulässig.*

*<sup>2</sup> Die Arealfläche muss mindestens 6000 m<sup>2</sup> betragen.*

*<sup>3</sup> Für die Arealüberbauung müssen ausreichend Gemeinschaftsräume geschaffen werden. Von den für leichte Zweiräder zu erstellenden Abstellplätzen ist ein angemessener Anteil zu überdecken.*

*<sup>4</sup> Innerhalb der Arealüberbauung gelten für die Grenz- und Gebäudeabstände die kantonalen Abstandsvorschriften. Gegenüber Grundstücken und Gebäuden ausserhalb der Arealüberbauung sind die zonengemässen Abstände einzuhalten.*

*<sup>5</sup> Es gelten abweichend von der Regelbauweise folgende Grundmasse:*

Zone	W2	W3	W4b	W4	W5	W6	Z5	Z6	Z7	Oe2	Oe3	Oe4	Oe5
Vollgeschosse Arealüberbauung	3	4	5	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Gebäudehöhe	12.5	12.5	15.5	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Vollgeschosse Arealüberbauung	3	4	5	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Anrechenbares Untergeschoss	0	0	0	1 zu 20%	1 zu 20%	1 zu 20%	0	0	0	0	0	0	0
Arealüberbauungsbonus in %	40	40	37	40	43	45	50	49	48	43	40	43	44

*<sup>6</sup> Der bisherige Abs. 8 wird zum Abs. 6. Er ist allenfalls aufgrund der neuen Bestimmungen des Energiegesetzes zu kürzen.*

<sup>7</sup> Wird der Arealüberbauungsbonus gemäss Abs. 5 ganz oder teilweise beansprucht, müssen nebst den energetischen Anforderungen gemäss Abs. 6 in der Arealüberbauung folgende Prozentpunkte der Ausnützung dem preisgünstigen Wohnen dienen:

Zone	W2	W3	W4b	W4	W5	W6	Z5	Z6	Z7
Anteil preisgünstige Wohnungen in %	20	20	19	20	22	23	25	25	24

<sup>8</sup> Wird in den Zonen W4, W5 oder W6 ein Untergeschoss ganz oder teilweise gemäss Abs. 5 mit anrechenbaren Räumen genutzt und ersetzt das Untergeschoss kein Vollgeschoss, muss zudem in der Arealüberbauung eine Geschossfläche dem preisgünstigen Wohnraum dienen, welche im Umfang mindestens der Hälfte des zulässigen Fünftels des anrechenbaren Untergeschosses gemäss Abs. 5 entspricht.

<sup>9</sup> Wurde eine Arealüberbauung vor Inkrafttreten der obigen Abs. 7 und 8 bewilligt und erfüllt sie einen oder beide Tatbestände gemäss Abs. 7 und 8, so müssen nachträglich erstellte, zusätzliche Wohnflächen mit preisgünstigen Wohnungen belegt werden, so dass die Abs. 7 und 8 erfüllt werden.

<sup>10</sup> Eine Verlegung des preisgünstigen Wohnraums gemäss Abs. 7-9 aus der Arealüberbauung hinaus auf benachbarte Grundstücke ist nicht zulässig.»

**Entscheid:** teilweise berücksichtigt

**Stellungnahme:**

Im Grundsatz bezieht sich der Antrag nicht auf den Inhalt der hier vorliegenden BZO-Teilrevision, sondern auf dessen Umfang und Darstellung. Trotzdem ist der Vorschlag zur formalen Vereinfachung von Art. 8 BZO nachvollziehbar. Die Angaben zu Anzahl Vollgeschosse, Gebäudehöhe, Untergeschoss und Arealüberbauungsbonus in Tabellenform darzustellen, führt tatsächlich zu einer verständlicheren und somit auch benutzerfreundlicheren Formulierung der Vorgaben.

Allerdings weichen die im Antrag aufgeführten Berechnungen und die Tabellarische Darstellung zum Arealüberbauungsbonus von der gängigen Praxis des Amtes für Baubewilligungen (AfB) der Stadt Zürich ab. Basis für die Praxis des AfB bildet die allgemeine Bauverordnung (ABV). Anstelle des anrechenbaren Dachgeschosses in der Regelbauweise ist in der Arealüberbauung ein zusätzliches Vollgeschoss möglich, welches im Regelfall tatsächlich zu einer grösseren Ausnützung führt. Wie im Erläuterungsbericht auf den Seiten 16/17 dargelegt, ist es jedoch möglich, auch in der Regelbauweise das Dachgeschoss zu 100 % auszunützen. Darum wäre es nicht korrekt, diesen Parameter pauschal dem Arealüberbauungsbonus zuzuschlagen und infolgedessen mit preisgünstigem Wohnraum zu belegen. Zu Recht wurde er daher nicht mitberücksichtigt. Der tatsächliche «Arealüberbauungsbonus», resp. die tatsächliche Mehrausnutzung gegenüber der Grundordnung, die mit preisgünstigem Wohnraum belegt werden kann, besteht deshalb nur aus Arealbonus von 10% und ev. Untergeschoss.

Die Tabelle wurde entsprechend angepasst und wie folgt als Visualisierung im Erläuterungsbericht ergänzt. Von einer Gesamtüberarbeitung des Artikel 8 wurde abgesehen.

**Teilrevision der Bau- und Zonenordnung / Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum**  
 Bericht zu den Einwendungen

Zonenregelung Arealüberbauung (AÜ)	W2	W3	W4b	W4	W5	W6	Z5	Z6	Z7	Oe2	Oe3	Oe4	Oe5
Vollgeschosse (VG)	3	4	5	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Gebäudehöhe	12.5	12.5	15.5	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Anrechenbare Untergeschosse (UG)	1	0	0	1*	1*	1*	1	1	1	2**	2**	2**	2**
Ausnutzungsziffer (AZ) Regelüberbauung in % für VG	60	90	105	120	165	205	200	230	260	65	90	130	170
Ausnutzungsziffer (AZ) Regelüberbauung in % für DG	30	30	26.25	30	33	34.17	40	38.33	37.14	32.5	30	32.5	34
Ausnutzungsziffer (AZ) Arealüberbauung in % für VG/ DG	90	120	131.25	150	198	239.17	240	268.33	297.14	97.5	120	162.5	204
Arealbonus in %	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Ausnutzung anrechenbare UG gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO				6	6.6	6.833							
50% von Arealbonus für Mindestanteil preisg. Wohnraum in % (der massgeblichen Grundfläche)	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5***	5***	5***	5***
50% von anrechenbaren UG für Mindestanteil preisg. Wohnraum in % (der massgeblichen Grundfläche)				3	3.3	3.416							

\* Nur teilweise gemäss Art. 8 Abs. 7 BZO

\*\* Ist ein 7. Vollgeschoss geplant, so ist nur 1 Untergeschoss zulässig

\*\*\* Ausschliesslich bei Bauvorhaben, die gemäss § 60 Abs. 2 PBG eine Nutzung mit Alterswohnen vorsehen



## Beschluss des Stadtrats

vom 14. Juli 2022

### Nr. 708/2022

### Finanzdepartement, Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49b PBG), Neuerlass

IDG-Status: öffentlich

#### 1. Zweck der Vorlage

Die Vorlage beinhaltet den Neuerlass der «Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49b PBG)» (nachstehend «Umsetzungsverordnung»). Sie wird dem Gemeinderat zusammen mit der Vorlage Amt für Städtebau, Teilrevision Bau- und Zonenordnung, Änderung der Bauordnung «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» vorgelegt.

Die Umsetzungsverordnung enthält kommunale Belegungsvorschriften, welche die Gemeinden für preisgünstige Wohnungen i. S. v. § 49b Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) zu erlassen haben, wenn sie von diesem Planungsinstrument Gebrauch machen wollen. Für die Stadt Zürich ist dies mit der vorgenannten Parallelvorlage zu einer BZO-Revision so vorgesehen. Nebst den Belegungsvorschriften regelt die Umsetzungsverordnung auch den Vollzug und die Kontrolle von deren Einhaltung. Weiter sind im Erlass, ergänzend zur kantonalen Ausführungsverordnung zu § 49b PBG (Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum [PWV, LS 700.8]), Fragen zu Vollzug und Kontrolle der Investitionskosten und Mietzinsen bei den preisgünstigen Wohnungen geregelt.

#### 2. Ausgangslage

##### 2.1 Wohnbaupolitische Vorgaben

Auslöser für die Teilrevision von Art. 8 BZO betreffend preisgünstiger Wohnraum bei Arealüberbauungen gemäss Parallelvorlage, ist der pendente Änderungsantrag 10 GR Nr. 2014/335. Darin hatte der Gemeinderat anlässlich der Festsetzung der BZO mit Beschluss Nr. 2458 vom 30. November 2016 beschlossen, dass bei Arealüberbauungen künftig mindestens 20 Prozent der Wohnfläche mit Kostenmiete zu belegen sind. Dieser Änderungsantrag des Gemeinderats steht im Zusammenhang mit verschiedenen politischen Aufträgen, im Rahmen der Nutzungsplanung den Anteil an preisgünstigen Wohnraum zu erhöhen:

1. Am 28. September 2014 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich mit einem Ja-Stimmenanteil von 58,4 Prozent und die Stimmberechtigten der Stadt Zürich gar mit einem Ja-Stimmenanteil von 72,4 Prozent die Vorlage «Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum» (§ 49 b PBG) angenommen.
2. Mit der Annahme des wohnpolitischen Grundsatzartikels in der Gemeindeordnung (GO, AS 101.100; Volksabstimmung vom 27. November 2011) sprachen sich die Zürcherinnen und Zürcher klar für eine künftig noch forciertere Rolle der Stadt in der Wohnpolitik aus. Er beinhaltet das Ziel, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen in der Stadt bis ins



2/12

Jahr 2050 auf ein Drittel der Mietwohnungen («Drittelsziel») zu steigern. Derjenige Teil zusätzlich entstehender Wohnungen nach § 49b PBG, welcher sich im Besitz gemeinnütziger Wohnbauträger befindet, trägt künftig auch zum Drittelsziel gemäss wohnpolitischem Grundsatzartikel in Form von gemeinnützigen Wohnungen bei. Alle weiteren aufgrund von § 49b PBG erstellten Wohnungen (insbesondere von privaten renditeorientierten Bauherrschaften) zählen nicht zum Drittelsziel, werden jedoch ebenfalls statistisch erfasst. Das Monitoring zu den preisgünstigen Wohnungen i. S. v. § 49b PBG soll im Rahmen der Berichterstattung des Stadtrats an den Gemeinderat zur Umsetzung des wohnpolitischen Grundsatzartikels erfolgen (Art. 17–19 GO). Dabei sollen preisgünstige Wohnungen gemäss § 49b PBG – unabhängig, ob von privaten renditeorientierten oder gemeinnützigen Bauherrschaften erstellt – als eigene Kategorie gezählt und statistisch erfasst werden.

3. 2016 hat der Stadtrat den «Strategieschwerpunkt (SSP) preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» beschlossen (Stadtratsbeschluss [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 für die Erhöhung der Anzahl von preisgünstigen Wohnungen auszuschöpfen.
4. Mit STRB Nr. 1114/2018 «Wohnpolitik: Neue und optimierte Instrumente» erneuert der Stadtrat die Inhalte des wohnpolitischen Strategieschwerpunkts (SSP). Der bisherige SSP «preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» (STRB Nr. 753/2016) wird darin integriert. Konkret werden im Rahmen des Teilprojekts 3 das Amt für Städtebau des Hochbaudepartements, das Finanzdepartement und die Stadtentwicklung des Präsidialdepartements beauftragt, die Umsetzung von § 49 b PBG voranzutreiben.
5. Im kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (KRP SLÖBA) der Stadt Zürich hält der Stadtrat behördenverbindlich fest, das Angebot an preisgünstigen Wohnungen zu fördern: «Führen Planungsverfahren zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten, ist ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49 b PBG festzulegen. Der Anteil als auch die Rahmenbedingungen sind auf Stufe Nutzungsplanung zu definieren» (Kommunaler Richtplantext, Kap. 3.6.3 lit. I, 1. Absatz). Mit Beschluss Nr. 3812 vom 10. April 2021 hat der Gemeinderat den kommunalen Richtplan festgesetzt (GR Nr. 2019/437). Am 28. November 2021 hat sich die Zürcher Stimmbevölkerung klar für die Vorlage ausgesprochen. Die Genehmigung des KRP SLÖBA ist gemäss Verfügung der Baudirektion Kanton Zürich am 13. Juni 2022 erfolgt (Publikation Stadt Zürich am 7. Juli 2022).

Neben der Anwendung bei Arealüberbauungen soll die Umsetzungsverordnung soweit rechtlich möglich grundsätzlich auch Anwendung finden, wenn im Rahmen von Sondernutzungsplanungen (Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften) preisgünstiger Wohnraum gemäss § 49b PBG vorgesehen ist.

Dasselbe gilt für den Fall, dass in einer künftigen BZO-Revision ein Anteil preisgünstigen Wohnraums gemäss § 49b PBG bei Um- und Aufzonungen vorgeschrieben wird.



3/12

## **2.2 Belegungsvorgaben sowie Umsetzungs- und Vollzugsfragen als Regelungsgegenstand der Umsetzungsverordnung**

Der von den Stimmberechtigten des Kantons Zürich am 14. September 2014 angenommene, seit 1. November 2019 geltende neue § 49b PBG zum preisgünstigen Wohnraum ist die übergeordnete kantonale Grundlage für die Ergänzung der BZO mit einer Vorgabe von preisgünstigem Wohnraum bei Vorliegen der dafür definierten Voraussetzungen bei Arealüberbauungen.

In Abs. 3 der genannten kantonalen Vorschrift ist Folgendes festgehalten: «*Die Gemeinden erlassen Bestimmungen zur angemessenen Belegung der Wohnräume*». Gestützt auf diese Bestimmung werden in der vorliegenden Verordnung die nachstehend erörterten Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner der preisgünstigen Wohnungen (Belegungsvorschriften) geregelt, einschliesslich Vollzug und Kontrollen dazu. Zusätzlich werden in der Umsetzungsverordnung Fragen zu Vollzug und Kontrollen hinsichtlich der für die preisgünstigen Wohnungen geltenden maximalen Investitionskosten und Mietzinsen geregelt, soweit dies in Ergänzung zur kantonalen Ausführungsverordnung zu § 49b PGB, d. h., der PWV als notwendig erscheint.

## **2.3 Öffentliches Mitwirkungsverfahren; Vorprüfung Baudirektion**

Gemäss Weisung des Regierungsrats zur Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV) vom 11. Juli 2018 (KR Nr. 5482/2018) sind die kommunalen Belegungsvorschriften i. S. v. § 49b Abs. 3 PBG zusammen mit der planungsrechtlichen Festlegung des Mindestanteils preisgünstigen Wohnraums zu erlassen. Entsprechend wurde die Umsetzungsverordnung nach den betreffenden Vorschriften des PBG zusammen mit der Parallelvorlage zur BZO-Revision vom 26. März 2021 bis 25. Mai 2021 während 60 Tagen öffentlich aufgelegt und bei der Einreichung dieser Vorlage bei der Baudirektion zur Vorprüfung miteingereicht. Inhaltlich wurde die Umsetzungsverordnung von der Baudirektion jedoch nicht geprüft.

Innerhalb der Auflagefrist gingen 39 Einwendungsschreiben mit insgesamt 101 Anträgen ein. 24 Anträge bezogen sich auf die BZO-Teilrevision, 50 Anträge auf die Umsetzungsverordnung und 27 Anträge allgemein auf beide Vorlagen. Da es sich hier um zwei verschiedene Vorlagen handelt, wurde zur BZO-Teilrevision und zur Umsetzungsverordnung je ein separater «Bericht zu den Einwendungen» verfasst, der i. S. v. § 7 PBG in anonymisierter Form Stellung zu den eingegangenen Einwendungen nimmt (Bericht zu den Einwendungen zur Umsetzungsverordnung vom 7. Juli 2021, s. Beilage 2).

Gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage fand die stadtinterne Ämtervernehmlassung statt. Die Stellungnahmen wurden bei der Ausarbeitung der vorliegenden Weisung berücksichtigt, soweit sich dies als sinnvoll erwiesen hat.

Parallel zur öffentlichen Auflage wurde der Entwurf der Umsetzungsverordnung dem Kanton Zürich sodann zusammen mit der Parallelvorlage zur BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» zur Vorprüfung eingereicht.



4/12

In ihrem Bericht vom 22. Juni 2021 beurteilt die Baudirektion die Vorlage zur BZO-Revision als nicht genehmigungsfähig. Als Hauptgrund dafür wird die nachträgliche, zusätzliche Belastung des Arealbonus mit Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum genannt.

Hinsichtlich der Umsetzungsverordnung mit den Belegungsvorschriften wird im Bericht darauf hingewiesen, dass diese als Bestandteil der Vorlage das gleiche Verfahren durchlaufen würden wie die Änderung der kommunalen Nutzungsplanung. Das bedeute, dass sie bei der Vorprüfung der Baudirektion zusammen mit der Vorlage zur BZO-Teilrevision miteinzureichen, inhaltlich aber im Sinne des Kreisschreibens vom 31. Oktober 2019 (betreffend Inkraftsetzung von § 49b PBG und PWV) nicht zu überprüfen waren. Entsprechend finden sich im Vorprüfungsbericht der Baudirektion auch keine die Umsetzungsverordnung betreffenden inhaltlichen Aussagen.

Anzumerken ist, dass laut Vorprüfungsbericht auch im Genehmigungsverfahren (§ 89b PBG) keine inhaltliche Überprüfung der Umsetzungsverordnung bzw. insbesondere der darin enthaltenen Belegungsvorschriften erfolgen wird.

### **3. Grundzüge des Erlasses**

Die Verordnung ist in vier Kapitel unterteilt.

In Kapitel I («Allgemeine Bestimmungen») sind Gegenstand, Zweck und Geltungsbereich des Erlasses umschrieben. Darin werden primär Belegungsvorschriften gemäss § 49b Abs. 3 PBG definiert, und die im Erlass enthaltenen Regelungen in Ergänzung zur PWV angeführt (Gegenstand). Der Erlass bezweckt vor allem die Umsetzung des gesetzgeberischen Ziels von § 49b PBG, mithin, dass mit dem neuen Planungsinstrument die Gemeinden mehr preisgünstigen Wohnraum zugunsten der Zielgruppe erwirken können. Der Erlass soll nicht nur im Zusammenhang mit der Regelung gemäss Parallelvorlage (preisgünstiger Wohnraum bei Arealüberbauungen) sondern allgemein im Zusammenhang mit preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b PBG Anwendung finden können (Geltungsbereich).

In Kapitel II («Anforderungen») sind im Unterkapitel A «Bewohnerinnen und Bewohner» die kommunalen Belegungsvorschriften i. S. v. § 49b PBG Abs. 3 umschrieben (Wohnsitzverpflichtung, Verhältnis von Zimmer- zu Personenzahl, Einkommenslimiten). Das Unterkapitel B «Vermieterinnen und Vermieter» beinhaltet deren Pflichten und Obliegenheiten im Zusammenhang mit der Auflage preisgünstige Wohnungen zu vermieten, insbesondere, wie diese Auflagen in den Mietverträgen umzusetzen sind. Im Unterkapitel C «Kontrolle» sind wichtige Regelungen zu diesen Auflagen (Kontrollen alle zwei Jahre, von den Vermieterinnen und Vermietern herauszugebende Unterlagen sowie die Möglichkeit der Datenabfrage beim Personmeldeamt und beim Steueramt) festgehalten.

Kapitel III («Investitionskosten und Mietzinse») beinhaltet in Ergänzung zu den in der PWV enthaltenen kantonalen Ausführungsbestimmungen zu § 49b PBG Bestimmungen über den Vollzug und die Kontrolle betreffend die zulässigen Investitionskosten und Mietzinsen der preisgünstigen Wohnungen.

Kapitel IV («Schlussbestimmungen») beinhaltet insbesondere zwei Regelungen mit «Sonderlösungen», die ein Abweichen von der Umsetzungsverordnung unter bestimmten Bedingungen ermöglichen.



#### 4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Im Folgenden werden die einzelnen Bestimmungen der Verordnung kurz erläutert.

##### I. Allgemeine Bestimmungen

Gegenstand	Art. 1 <sup>1</sup> Diese Verordnung regelt im Zusammenhang mit preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b Planungs- und Baugesetz (PBG): a. die Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner und Vermieterinnen und Vermieter; b. die Investitionskosten- und Mietzinsvorgaben; c. die Kontrolle. <sup>2</sup> Sie ergänzt die Bestimmungen der Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV).
Zweck	Art. 2 <sup>1</sup> Diese Verordnung bezweckt, dass preisgünstige Wohnungen ausschliesslich durch die vorgesehene Zielgruppe genutzt werden. <sup>2</sup> Sie gewährleistet, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse der Bewohnerinnen und Bewohner und der zu bezahlende Mietzins in einem angemessenen Verhältnis stehen.
Geltungsbereich	Art. 3 Diese Verordnung gilt, wo preisgünstiger Wohnraum gemäss § 49b PBG vorgesehen ist und keine abweichenden Bestimmungen festgelegt sind.

Wie im Kapitel zur Ausgangslage bereits erwähnt, sind Zweck und Gegenstand der Verordnung insofern offen formuliert, als diese nicht bloss im Rahmen der neuen BZO-Bestimmungen zum preisgünstigen Wohnraum bei Arealüberbauungen (Art. 8 Abs. 9–11), sondern grundsätzlich anwendbar sein sollen, soweit ein Tatbestand vorliegt, bei dem preisgünstiger Wohnraum gemäss § 49b PBG vorgeschrieben ist. Leges speciales, wie z. B. abweichende Belegungsvorschriften in Sondernutzungsplanungen (Gestaltungspläne, Sonderbauvorschriften) gehen der Umsetzungsverordnung jedoch vor.

##### II. Anforderungen

###### A. Bewohnerinnen und Bewohner

Wohnsitzverpflichtung	Art. 4 <sup>1</sup> Die Bewohnerinnen und Bewohner von preisgünstigem Wohnraum erfüllen während der gesamten Mietdauer folgende Anforderungen: a. Sie haben ihren zivil- und steuerrechtlichen Wohnsitz in der Stadt Zürich. b. Sie nutzen die Wohnung dauerhaft als einzigen Wohnsitz. c. Sie sind behördlich angemeldet. <sup>2</sup> Der Stadtrat kann Voraussetzungen festlegen, die einen ausnahmsweisen Verzicht auf die Wohnsitzverpflichtung erlauben.
-----------------------	--

Die Wohnsitzverpflichtung soll verhindern, dass die preisgünstigen Wohnungen als Zweit- oder Ferienwohnungen benutzt werden, was Sinn und Zweck von § 49b PBG zuwiderlaufen würde. In Abs. 2 ist vorgesehen, dass der Stadtrat Voraussetzungen für einen ausnahmsweisen Verzicht auf diese Vorgabe festlegen kann. Dabei dürfte insbesondere die Situation von Personen in Ausbildung und von hilfsbedürftigen Personen, für die nach Vermittlung des Sozialdepartements eine vorübergehende Unterbringungsmöglichkeit benötigt wird, näher zu prüfen sein.

Mindestbelegung	Art. 5 <sup>1</sup> Die Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner einer preisgünstigen Wohnung unterschreitet die Zahl ganzer Zimmer während der gesamten Mietdauer um höchstens eins. <sup>2</sup> Der Stadtrat kann Voraussetzungen festlegen, die ausnahmsweise eine tiefere Belegung erlauben.
-----------------	---

Die Formel «Zimmerzahl minus eins» als Vorgabe für eine Mindestbelegung der preisgünstigen Wohnungen entspricht im Grundsatz der Regelung für subventionierte Wohnungen. Sie



6/12

ist, wie die Wohnsitzverpflichtung gemäss Art. 4 und die Einkommenslimitenregelung in Art. 6 ff., dadurch begründet, dass die preisgünstigen Wohnungen möglichst dauernd Personen zur Verfügung stehen sollen, die solche Wohnungen auch benötigen. Damit wird dem Erfordernis von § 49b Abs. 3 entsprochen, wonach die kommunalen Belegungsvorschriften «angemessen» sein müssen. Um besonderen Situationen (z. B. besonders kleine Zimmer oder aufgrund sozialer Umstände, wie etwa, wenn Personen wegen ihres hohen Alters ein Umzug nicht mehr zuzumuten ist) gerecht werden zu können, ist der Stadtrat gemäss Abs. 2 befugt, Voraussetzungen für eine ausnahmsweise tiefere Belegung festzulegen.

Einkommenslimite a. Grundsatz	Art. 6 <sup>1</sup> Für Bewohnerinnen und Bewohner von preisgünstigen Wohnungen gilt eine Einkommenslimite. <sup>2</sup> Die Einkommenslimite gilt während der gesamten Mietdauer. <sup>3</sup> Sie gelangt zur Anwendung, sofern sie höher liegt als die Einkommenslimite für eine subventionierte Wohnung.
b. Berechnung	Art. 7 Das massgebende Einkommen für die Einkommenslimite wird wie folgt berechnet: a. die steuerbaren Einkommen aller Bewohnerinnen und Bewohner; b. zuzüglich zehn Prozent des Fr. 200 000.– übersteigenden steuerbaren Vermögens aller Bewohnerinnen und Bewohner.
c. Höhe	Art. 8 Die Einkommenslimite wird überschritten, wenn das massgebende Einkommen höher liegt als: a. das Vierfache des jährlichen Bruttomietzinses bei Mietantritt; b. das Sechsfache des Bruttomietzinses während der Mietdauer.

§ 49b Abs. 3 PBG lautet wie folgt: «Die Gemeinden erlassen Bestimmungen zur angemessenen Belegung der Wohnräume». Diesem Wortlaut lässt sich nicht entnehmen, ob damit gemeint ist, dass die Gemeinden auch Bestimmungen über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Bewohnerinnen und Bewohner der preisgünstigen Wohnungen (sprich Einkommens- und Vermögenslimiten) erlassen können oder gar müssen, In der Abstimmungszeitung wird an zwei Stellen erwähnt, dass mit den Belegungsbestimmungen nach § 49b Abs. 3 PBG sichergestellt werden soll, dass die preisgünstigen Wohnungen der anvisierten Zielgruppe zur Verfügung stehen sollen, bzw. dass nicht Personen mit hohem Einkommen in den Genuss des preisgünstigen Wohnraums kommen sollen. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber mit § 49b Abs. 3 PBG den Gemeinden eine weitgehende Erlassautonomie zugestehen wollte, so dass diese selbst darüber entscheiden können sollen, in welchem Rahmen sie Einkommenslimitenregelungen erlassen wollen. Dies wird durch den Vorprüfungsbericht der Baudirektion insofern bestätigt, als darin ausgeführt wird, dass die Umsetzungsverordnung bzw. die darin enthaltenen Belegungsvorschriften bei der Vorprüfung und im Genehmigungsverfahren inhaltlich nicht geprüft würden.

Gemäss der in Art. 6–8 vorgesehenen Regelung soll der Bezug von preisgünstigen Wohnungen Personen vorbehalten sein, deren steuerbares Einkommen beim Bezug das Vierfache und nachher das Sechsfache der Bruttomiete nicht übersteigt. Dabei werden die Einkommen aller Bewohnerinnen und Bewohner addiert (Haushaltseinkommen) und jeweils 1/10 des 200 000 Franken übersteigenden steuerbaren Vermögens beim Einkommen angerechnet. Diese Formel lehnt sich an die Regelung zu den wirtschaftlichen Verhältnissen der Bewohnerinnen und Bewohner der Verordnung über die Grundsätze der Vermietung von städtischen Wohnungen (VGW, AS 846.100) an. Die weiteren Regelungsinhalte der VGW in Bezug die Einkommenssituation der Bewohnerinnen und Bewohner sind spezifisch auf die Situation bei den städtischen Wohnungen von Liegenschaften Stadt Zürich zugeschnitten und lassen sich



7/12

entsprechend nicht auf die Wohnungen im Geltungsbereich der Umsetzungsverordnung übertragen.

Die Einkommenslimiten erscheinen insofern angemessen, als sie mit dem Vierfachen der Bruttomiete bei Bezug über der allgemein anerkannten Tragbarkeitslimiten (die Mietzinsbelastung sollte für eine gute Tragbarkeit nicht über ein Drittel des zur Verfügung stehenden Haushaltseinkommens zu liegen kommen) liegen. Das Sechsfache der Bruttomiete während der Mietdauer (Art. 5) ist im Interesse einer gewissen Wohnsicherheit für die Bewohnerinnen und Bewohner der preisgünstigen Wohnungen ebenfalls gerechtfertigt. Mit der Regelung von Art. 6 Abs. 3 wird sodann sichergestellt, dass die Vorgaben zu den Einkommenslimiten für die preisgünstigen Wohnungen in den konkreten Fällen nie strenger sind als bei subventionierten Wohnungen. Diese werden auf Basis der Entwicklung des Landesindexes der Konsumentenpreise angepasst.

## B. Vermieterinnen und Vermieter

Pflichten und Obliegenheiten a. allgemeine Verpflichtung	Art. 9 <sup>1</sup> Vermieterinnen und Vermieter sind verpflichtet, preisgünstige Wohnungen dauerhaft entsprechend den Vorgaben dieser Verordnung zu vermieten. <sup>2</sup> Die Verpflichtung wird Rahmen des Baubewilligungsverfahrens im Grundbuch angemerkt. <sup>3</sup> Der Stadtrat regelt das Verfahren.
b. Mietverträge	Art. 10 <sup>1</sup> Vermieterinnen und Vermieter sorgen im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Einhaltung der Bestimmungen zu Wohnsitz, Mindestbelegung und wirtschaftlichen Verhältnissen (Einkommenslimiten). <sup>2</sup> Sie übernehmen in die Mietverträge mit Bewohnerinnen und Bewohnern insbesondere: a. die Pflichten zur Einhaltung der Belegungsvorgaben und die Einkommenslimiten gemäss Art. 5–8; b. die Kündigungsvorgaben gemäss Art. 11; c. die Information über die Kontrollen der zuständigen Stellen gemäss Art. 12–14.
Auflösung Mietverhältnis	Art. 11 <sup>1</sup> Vermieterinnen und Vermieter kündigen das Mietverhältnis mit Bewohnerinnen und Bewohnern, wenn eine Anforderung gemäss dieser Verordnung nicht eingehalten ist. <sup>2</sup> Die Kündigung erfolgt bei Verletzungen: a. der Wohnsitzverpflichtung spätestens innert einem Jahr nach Kenntnis; b. der Mindestbelegung oder der Einkommenslimite spätestens innert dreier Jahre.

In den Art. 9–11 werden die Pflichten und Obliegenheiten der Vermieterinnen und Vermieter von preisgünstigen Wohnungen festgehalten. Zum einen geht es darum, dass bei Mietverhältnissen zu preisgünstigem Wohnraum die besonderen Belegungsvorgaben und zugehörigen Kontrollen den betroffenen Mieterinnen und Mietern jedenfalls bekannt sein und von diesen unterschriftlich bestätigt werden müssen. Zum andern ist in der Bestimmung genauer geregelt, inwiefern die Vermieterinnen und Vermieter für den Fall, dass seitens der kontrollierenden Stelle festgestellt wird, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner nicht mehr erfüllt sind, Sanktionen (Kündigung des Mietverhältnisses) ergreifen müssen.

Zu Art. 9 Abs. 2 ist noch Folgendes zu bemerken: Diese Bestimmung erfolgt in Ergänzung zu § 13 PWV, nachdem darin nur die Grundbuchanmerkung zu den Eigentumsbeschränkungen nach § 49b Abs. 1 und 2 PBG und der PWV vorgesehen ist, nicht aber diejenige zu den kommunalen Belegungsvorgaben gemäss § 49b Abs. 3 PBG, mithin vorliegend gemäss Art. 4 ff. Umsetzungsverordnung. Auch diese Eigentumsbeschränkungen sind gestützt auf Art. 962 OR



8/12

(SR 220) i. V. m. Art. 129 Abs. 1 lit. d und g Grundbuchverordnung (SR 211.432.1) im Grundbuch anzumerken.

### C. Kontrolle

Durchführung	Art. 12 <sup>1</sup> Der Stadtrat sorgt für die Prüfung der Einhaltung: a. der Vorgaben zum Wohnsitz; b. der Mindestbelegung; c. der Einkommenslimite. <sup>2</sup> Die Kontrolle obliegt der vom Stadtrat bezeichneten Stelle (Kontrollstelle). <sup>3</sup> Die Kontrollen werden für jede Liegenschaft mit preisgünstigen Wohnungen mindestens alle zwei Jahre durchgeführt.
Herausgabe von Unterlagen	Art. 13 Die Kontrollstelle erhält von den Vermieterinnen und Vermietern alle für die Kontrolle erforderlichen Unterlagen, insbesondere die Mietverträge.
Abrufverfahren	Art. 14 Die Kontrollstelle greift auf die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Personendaten im Abrufverfahren gemäss Datenschutzverordnung und OMEGA-Reglement zu.

In Art. 12–14 sind wichtige Punkte zur Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner preisgünstiger Wohnungen durch die dafür zuständige Stelle geregelt. Wie bei den subventionierten Wohnungen sollen periodische Kontrollen aller Mietverhältnisse bei einer betreffenden Liegenschaft mindestens im Zweijahresrhythmus durchgeführt werden (sog. Etappenkontrollen, Art. 12 Abs. 3). Art. 13 sieht sodann die Verpflichtung der Vermieterinnen und Vermieter vor, der für diese Kontrollen zuständigen Stelle auf deren Verlangen sachdienliche Unterlagen wie Mietverträge vorzulegen. Schliesslich beinhaltet Art. 14 einen Hinweis darauf, dass die Kontrollstelle die für die Belegungskontrollen relevanten Daten beim Personenmelde- und beim Steueramt im Rahmen der Regulierungen der Datenschutzverordnung und des OMEGA-Reglements abrufen können.

### III. Investitionskosten und Mietzinse

Höchstwerte	Art. 15 <sup>1</sup> Die zulässigen Höchstwerte von Investitionskosten und von Mietzinsen werden gemäss PWV berechnet. <sup>2</sup> Eine Erhöhung der Investitionskosten gemäss § 4 Abs. 4 PWV wird geprüft, wenn Eigentümerinnen und Eigentümer ein Gesuch stellen. <sup>3</sup> Das Gesuch enthält einen provisorischen Investitionskostennachweis und einen provisorischen Mietzinsnachweis.
Prüfung a. Einreichung	Art. 16 <sup>1</sup> Eigentümerinnen und Eigentümer erbringen bei der Einreichung des Baugesuchs provisorische Nachweise für die Einhaltung der Investitionskosten und der Mietzinse. <sup>2</sup> Sie können vor Einreichung des Baugesuchs bei der zuständigen Stelle ein Gesuch um eine informelle Prüfung stellen.
b. Mietzinse	Art. 17 <sup>1</sup> Eigentümerinnen und Eigentümer oder Vermieterinnen und Vermieter reichen der für die Mietzinskontrolle zuständigen Stelle frühzeitig die Anfangsmietzinse und die Mietzinsanpassungen zur Genehmigung ein. <sup>2</sup> Die Einreichung erfolgt unter Beilage der Mietzinsberechnung oder -neuberechnung.



9/12

c. Herausgabe von Unterlagen	Art. 18 Die zuständigen Stellen können folgende Unterlagen herausverlangen: a. Mietzinsspiegel; b. Kostenvoranschläge, Bauabrechnungen; c. Policen der Gebäudeversicherung; d. weitere sachdienliche Unterlagen.
Einsprachen	Art. 19 <sup>1</sup> Mieterinnen und Mieter können gegen Mietzinsanpassungen bei der zuständigen Stelle Einsprache gemäss § 12 PWV erheben. <sup>2</sup> Das Verfahren richtet sich nach Art. 10 Mietzinsreglement.

Die PWV regelt die für preisgünstigen Wohnraum i. S. v. § 49b PBG zulässigen Investitionskosten und Mietzinse weitgehend abschliessend. Für den Vollzug sehen die Art. 15–19 Umsetzungsverordnung ergänzend einige abwicklungstechnische Regelungen vor. Es betrifft dies zum einen die Regelung, dass für die Anerkennung von höheren Investitionskostenlimiten gemäss § 4 Abs. 4 PWV ein Gesuch im Rahmen des mit dem provisorischen Investitionskostennachweises gemäss Baugesuch eingereicht werden muss (Art. 15 und 16). Damit soll vermieden werden, dass über die Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung von speziell begründeten Mehrkosten nach Bauvollendung diskutiert werden muss, wenn diese schon entstanden sind. Die Regelung dient nicht zuletzt der Planungssicherheit der Bauherrschaft. Mit der Regelung in Art. 16 Abs. 2 wird sodann der Bauherrschaft ermöglicht, ihr Bauprojekt vor Einreichung des offiziellen Baugesuchs bei der dafür zuständigen Stelle hinsichtlich der Vorgaben zu den Investitionskosten und Mietzinsen informell prüfen zu lassen. Die genaue Ausgestaltung dieses Verfahrens ist noch offen bzw. wird aufgrund der Erfahrungen bei den ersten Anwendungsfällen voraussichtlich rollend angepasst werden müssen. Allgemein geht es dabei primär darum, dass die Bauherrschaft sich über die Besonderheiten der Vorgaben zum preisgünstigen Wohnraum bei der dafür sachlich zuständigen Stelle hinsichtlich des geplanten Bauprojekts detailliert informieren können soll, dies nicht zuletzt, um Fehlinvestitionen möglichst schon in der Planungsphase vermeiden zu können.

Art. 19 verweist hinsichtlich der Verfahren über Anfechtung von Mietzinsanpassungen auf das zum unterstützten gemeinnützigen Wohnungsbau geltende Mietzinsreglement. Die betreffenden Bestimmungen können angewandt werden, soweit sich aufgrund der PWV keine Besonderheiten ergeben, die ein Abweichen vom Mietzinsreglement notwendig machen.

Zu den zulässigen Investitionskosten und Mietzinsen bei den preisgünstigen Wohnungen ist trotz detaillierter Regelung in der PWV und den in der Umsetzungsverordnung vorgesehenen Regelungen die Umsetzung noch nicht restlos geklärt. D. h. es wird sich dazu eine Praxis entwickeln müssen, die auch Praktikabilitätsaspekten Rechnung trägt. Dabei ist möglich, dass zu gewissen Fragen, wie z. B. in welchen Fällen oder bei welchen Konstellationen eine Erhöhung der Investitionskostenlimiten gemäss § 4 Abs. 4 PWV in Frage kommt, Merkblätter herausgegeben oder ergänzende Regelungen auf Stufe Stadtrat erlassen werden.

#### IV. Schlussbestimmungen

Übergangsbestimmungen a. subventionierte Wohnungen	Art. 20 Bei subventionierten Wohnungen gehen die städtischen und kantonalen Bestimmungen dieser Verordnung vor: a. für die Dauer ihres Bestandes; und b. soweit sie mindestens der gemäss Art. 8 Abs. 9–11 Bau- und Zonenordnung (BZO) für preisgünstigen Wohnraum vorgeschriebenen Geschossfläche entsprechen.
---	---



10/12

b. Belegungsvorschriften	<p>Art. 21 <sup>1</sup> Die Sanktionen gemäss Art. 11 fallen ausser Betracht, solange:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. mehr Wohnungen die Vorgaben von § 49b Abs. 1 und 2 PBG erfüllen als vorgeschrieben; und</li> <li>b. die Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner gemäss dieser Verordnung bei der vorgeschriebenen Mindestzahl von Wohnungen erfüllt sind.</li> </ul> <p><sup>2</sup> Die Wohnungen entsprechen mindestens der gemäss Art. 8 Abs. 9 bis 11 BZO für preisgünstigen Wohnraum vorgeschriebenen Geschossfläche.</p>
--------------------------	---

Art. 20 und 21 umschreiben zwei Tatbestände mit Ausnahmen von den Regelungen der Umsetzungsverordnung.

Zu Art. 20: Falls bei Vorliegen einer planerischen Festlegung preisgünstiger Wohnraum i. S. v. § 49b PBG eine Wohnliegenschaft mit von Stadt und Kanton subventionierten Wohnungen erstellt und nach den betreffenden Subventionsvorschriften bewirtschaftet werden, sollen bei diesen Mietobjekten die Subventionsvorschriften der Umsetzungsverordnung vorgehen. Dies lässt sich deshalb rechtfertigen, weil die Vorgaben der Subventionsvorschriften hinsichtlich Kosten- und Mietzinslimiten gleich und hinsichtlich der Belegungsvorgaben gleich bzw. teilweise strenger sind als diejenige der Umsetzungsverordnung. Dies wird in Art. 20 als Kollisionsnorm so festgehalten.

Zu Art. 21: Als zweite Ausnahmebestimmung zur teilweisen Nichtanwendbarkeit der Umsetzungsverordnung wird der Fall umschrieben, dass nicht nur die gemäss planerischer Festlegung vorgeschriebene Mindestzahl an preisgünstigen Wohnungen innerhalb der betreffenden Investitionskosten erstellt und nach Kostenmiete gemäss PVW vermietet wird, sondern eine grössere Anzahl der Wohnungen. Gegebenenfalls soll hinsichtlich der Frage der Einhaltung der Belegungsvorschriften ausreichend sein, wenn die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer- bzw. die Vermieterin oder der Vermieter nachweist, dass stets bei einem ausreichenden Anteil der Wohnungen alle Belegungsvorschriften eingehalten sind. Damit wird v. a. der Situation gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften Rechnung getragen, die bei einer Wohnüberbauung ohnehin alle Wohnungen nach demselben Standard realisieren und zur Kostenmiete vermieten, wobei stossend wäre, wenn bei einzelnen Mietverhältnissen Belegungsvorschriften gelten, bei andern aber nicht. Nicht gemeinnützige Eigentümerinnen oder Eigentümer- bzw. Vermieterinnen oder Vermieter können zwar von dieser Sonderregelung theoretisch ebenfalls Gebrauch machen. Es dürfte jedoch bei ihnen in aller Regel der ökonomische Anreiz fehlen, dies auch tatsächlich zu tun. Anzumerken ist, dass die praktische Umsetzung dieser «Anteilslösung» noch nicht restlos geklärt ist, insbesondere was Fragen des Datenschutzes und der Verhältnismässigkeit des Kontrollaufwands anbelangt.

Inkrafttreten	Art. 22 Der Stadtrat setzt diese Verordnung nach der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.
---------------	--

## 5. Regulierungsfolgenabschätzung

Die Umsetzungsverordnung bewirkt einen administrativen Mehraufwand für KMU, die im Bereich der Liegenschaftenbewirtschaftung vom Anwendungsbereich des Erlasses betroffen sind. Die Regelungen sind aufgrund von § 49b PBG und PVW jedoch als im Grundsatz vor-entschieden zu betrachten. Sie betreffen sodann nicht nur KMU, sondern alle Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken, die mit der nutzungsplanerischen Auflage «preisgünstiger



11/12

Wohnraum» belastet sind, gleichermassen. Bei der konkreten Ausgestaltung der Bestimmungen wurde im Rahmen der Interessenabwägung zwischen den gesetzgeberischen Zielsetzungen (Preisgünstigkeit und Vorgabe, dass die preisgünstigen Wohnungen von Personen belegt werden, die solche Mietobjekte auch benötigen) und der Zumutbarkeit des administrativen Mehraufwands bei der Erstellung und Bewirtschaftung der Wohnungen der Aspekt der Regulierungsfolgen für KMU miteinbezogen.

## **6. Finanzielles, Folgekosten**

Die personellen Aufwendungen zu Lasten des städtischen Haushalts, die im Baubewilligungsverfahren, bei der Kontrollstelle durch die Prüfung und Genehmigung der Investitionskosten und der definitiven Mietzinsen sowie die entsprechenden Kontrollen und Berichterstattungspflichten anfallen, lassen sich erst nach detaillierter Festlegung des Vollzugsverfahrens genauer abschätzen. Mit der Erarbeitung der genauen Vollzugsregelungen wird nach der Beschlussfassung des Stadtrats zur vorliegenden Vorlage begonnen, bzw. werden in der Umsetzung von aktuellen Sondernutzungsplanungen mit preisgünstigem Wohnraum nach § 49b PBG erste Erfahrungswerte erhoben. Gegenwärtig ist davon auszugehen, dass die verwaltungsintern zu leistenden Vollzugsarbeiten die Schaffung einer oder mehrerer zusätzlicher Einzelstellen nach sich zieht.

## **7. Zuständigkeit und Budgetierung**

Der Erlass beinhaltet wichtige Regelungen zur Umsetzung von § 49b PBG in der Stadt Zürich. Er wird daher als Verordnung in Kompetenz Gemeinderat erlassen (§ 4 Abs. 2 GG, Art. 54 Abs. 1 GO). Die Kompetenz für den Erlass der Ausführungsbestimmungen i. S. v. Art. 1 Abs. 2 des vorliegenden Verordnungsentwurfs liegt grundsätzlich beim Stadtrat (Art. 86 GO).

Die Schaffung zusätzlicher Stellen, die ihre Grundlage in der Umsetzung von § 49 b PBG haben, erfolgt über das ordentliche Stellenplanverfahren mit dazugehörigem Budgetkredit (Art. 13 Abs. 2 Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht, AS 177.101).

Die Ausgaben für den zusätzlichen Stellenbedarf werden gegebenenfalls mit dem Budget 2023 beantragt und im Finanz- und Aufgabenplan 2023–2026 vorgemerkt.

Der Stadtrat beschliesst:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Es wird eine Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49b PBG) gemäss Beilage 1 (datiert vom 14. Juli 2022) erlassen.
2. Vom Bericht zu den Einwendungen gemäss Beilage 2 (datiert vom 14. Juli 2022) wird zustimmend Kenntnis genommen.

Unter Ausschluss des Referendums:

3. Vom Erläuterungsbericht gemäss Beilage 3 (datiert vom 14. Juli 2022) wird Kenntnis genommen.

II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.



12/12

III. In eigener Befugnis:

Das Hochbaudepartement wird beauftragt, nach Beschlussfassung durch den Gemeinderat die vorliegende Verordnung der Baudirektion des Kantons Zürich, zusammen mit der Eingabe betreffend Genehmigung der Ergänzung von Art. 8 BZO (Abs. 9–12) zur Genehmigung einzureichen.

IV. Mitteilung je unter Beilagen an die Stadtpräsidentin, die Vorstehenden des Finanz- sowie des Hochbaudepartements, die Stadtschreiberin, die Stadtkanzlei (Amtliche Sammlung), die Stadtentwicklung Zürich, das Departementssekretariat Finanzdepartement (Fachstelle Gemeinnütziges Wohnen), Liegenschaften Stadt Zürich, das Amt für Städtebau, das Amt für Hochbauten, das Amt für Baubewilligungen und durch Weisung an den Gemeinderat.

Im Namen des Stadtrats  
Die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti



Beilage 1 zu STRB Nr. 708/2022

14. Juli 2022

## **Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49b PBG)**

vom ...

*Der Gemeinderat,*

gestützt auf Art. 54 GO<sup>1</sup> und nach Einsichtnahme in die Weisung  
des Stadtrats vom 14. Juli 2022<sup>2</sup>,

*beschliesst:*

### **I. Allgemeine Bestimmungen**

Art. 1 <sup>1</sup> Diese Verordnung regelt im Zusammenhang mit preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49 b Planungs- und Baugesetz (PBG)<sup>3</sup>:

Gegenstand

- a. die Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner und Vermieterinnen und Vermieter;
- b. die Investitionskosten- und Mietzinsvorgaben;
- c. die Kontrolle.

<sup>2</sup> Sie ergänzt die Bestimmungen der Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV)<sup>4</sup>.

Art. 2 <sup>1</sup> Diese Verordnung bezweckt, dass preisgünstige Wohnungen ausschliesslich durch die vorgesehene Zielgruppe genutzt werden.

Zweck

<sup>2</sup> Sie gewährleistet, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse der Bewohnerinnen und Bewohner und der zu bezahlende Mietzins in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Art. 3 Diese Verordnung gilt, wo preisgünstiger Wohnraum gemäss § 49b PBG<sup>5</sup> vorgesehen ist und keine abweichenden Bestimmungen festgelegt sind.

Geltungsbereich

---

<sup>1</sup> AS 101.100

<sup>2</sup> STRB Nr. 708 vom 14. Juli 2022.

<sup>3</sup> vom 7. September 1975, LS 700.1.

<sup>4</sup> vom 11. Juli 2018, LS 700.8.

<sup>5</sup> vom 7. September 1975, LS 700.1.

## **II. Anforderungen**

### **A. Bewohnerinnen und Bewohner**

Wohnsitzverpflichtung	<p>Art. 4 <sup>1</sup> Die Bewohnerinnen und Bewohner von preisgünstigem Wohnraum erfüllen während der gesamten Mietdauer folgende Anforderungen:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Sie haben ihren zivil- und steuerrechtlichen Wohnsitz in der Stadt Zürich.</li><li>Sie nutzen die Wohnung dauerhaft als einzigen Wohnsitz.</li><li>Sie sind behördlich angemeldet.</li></ol> <p><sup>2</sup> Der Stadtrat kann Voraussetzungen festlegen, die einen ausnahmsweisen Verzicht auf die Wohnsitzverpflichtung erlauben.</p>
Mindestbelegung	<p>Art. 5 <sup>1</sup> Die Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner einer preisgünstigen Wohnung unterschreitet die Zahl ganzer Zimmer während der gesamten Mietdauer um höchstens eins.</p> <p><sup>2</sup> Der Stadtrat kann Voraussetzungen festlegen, die ausnahmsweise eine tiefere Belegung erlauben.</p>
Einkommenslimite	<p>Art. 6 <sup>1</sup> Für Bewohnerinnen und Bewohner von preisgünstigen Wohnungen gilt eine Einkommenslimite.</p> <p><sup>2</sup> Die Einkommenslimite gilt während der gesamten Mietdauer.</p> <p><sup>3</sup> Sie gelangt zur Anwendung, sofern sie höher liegt als die Einkommenslimite für eine subventionierte Wohnung.</p>
a. Grundsatz	
b. Berechnung	<p>Art. 7 Das massgebende Einkommen für die Einkommenslimite wird wie folgt berechnet:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>steuerbare Einkommen aller Bewohnerinnen und Bewohner;</li><li>zuzüglich zehn Prozent des Fr. 200 000.– übersteigenden steuerbaren Vermögens aller Bewohnerinnen und Bewohner.</li></ol>
c. Höhe	<p>Art. 8 Die Einkommenslimite wird überschritten, wenn das massgebende Einkommen höher liegt als:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>das Vierfache des jährlichen Bruttomietzinses bei Mietantritt;</li><li>das Sechsfache des Bruttomietzinses während der Mietdauer.</li></ol>

## **B. Vermieterinnen und Vermieter**

Art. 9 <sup>1</sup> Vermieterinnen und Vermieter sind verpflichtet, preisgünstige Wohnungen dauerhaft entsprechend den Vorgaben dieser Verordnung zu vermieten.

Pflichten und Obliegenheiten  
a. allgemeine Verpflichtung

<sup>2</sup> Die Verpflichtung wird Rahmen des Baubewilligungsverfahrens im Grundbuch angemerkt.

<sup>3</sup> Der Stadtrat regelt das Verfahren.

Art. 10 <sup>1</sup> Vermieterinnen und Vermieter sorgen im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Einhaltung der Bestimmungen zu Wohnsitz, Mindestbelegung und wirtschaftlichen Verhältnissen (Einkommenslimiten).

b. Mietverträge

<sup>2</sup> Sie übernehmen in die Mietverträge mit Bewohnerinnen und Bewohnern insbesondere:

- a. die Pflichten zur Einhaltung der Belegungsvorgaben und die Einkommenslimiten gemäss Art. 5–8;
- b. die Kündigungsvorgaben gemäss Art. 11;
- c. die Information über die Kontrollen der dafür zuständigen Stellen gemäss Art. 12–14.

Art. 11 <sup>1</sup> Vermieterinnen und Vermieter kündigen das Mietverhältnis mit Bewohnerinnen und Bewohnern, wenn eine Anforderung gemäss dieser Verordnung nicht eingehalten ist.

Auflösung Mietverhältnis

<sup>2</sup> Die Kündigung erfolgt bei Verletzungen:

- a. der Wohnsitzverpflichtung spätestens innert einem Jahr nach Kenntnis;
- b. der Mindestbelegung oder der Einkommenslimite spätestens innert dreier Jahre.

## **C. Kontrolle**

Art. 12 <sup>1</sup> Der Stadtrat sorgt für die Prüfung der Einhaltung:

Durchführung

- a. der Vorgaben zum Wohnsitz;
- b. der Mindestbelegung;
- c. der Einkommenslimite.

<sup>2</sup> Die Kontrolle obliegt der vom Stadtrat bezeichneten Stelle (Kontrollstelle).

<sup>3</sup> Die Kontrollen werden für jede Liegenschaft mit preisgünstigen Wohnungen mindestens alle zwei Jahre durchgeführt.

Herausgabe von Unterlagen

Art. 13 Die Kontrollstelle erhält von den Vermieterinnen und Vermietern alle für die Kontrolle erforderlichen Unterlagen, insbesondere die Mietverträge.

Abrufverfahren

Art. 14 Die Kontrollstelle greift auf die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Personendaten im Abrufverfahren gemäss Datenschutzverordnung<sup>6</sup> und OMEGA-Reglement<sup>7</sup> zu.

### **III. Investitionskosten und Mietzinse**

Höchstwerte

Art. 15 <sup>1</sup> Die zulässigen Höchstwerte von Investitionskosten und von Mietzinsen werden gemäss PWV<sup>8</sup> berechnet.

<sup>2</sup> Eine Erhöhung der Investitionskosten gemäss § 4 Abs. 4 PWV wird geprüft, wenn Eigentümerinnen und Eigentümer ein Gesuch stellen.

<sup>3</sup> Das Gesuch enthält einen provisorischen Investitionskostennachweis und einen provisorischen Mietzinsnachweis.

Prüfung

a. Einreichung

Art. 16 <sup>1</sup> Eigentümerinnen und Eigentümer erbringen bei der Einreichung des Baugesuchs provisorische Nachweise für die Einhaltung der Investitionskosten und der Mietzinse.

<sup>2</sup> Sie können vor Einreichung des Baugesuchs bei der zuständigen Stelle ein Gesuch um eine informelle Prüfung stellen.

b. Mietzinse

Art. 17 <sup>1</sup> Eigentümerinnen und Eigentümer oder Vermieterinnen und Vermieter reichen der für die Mietzinskontrolle zuständigen Stelle frühzeitig die Anfangsmietzinse und die Mietzinsanpassungen zur Genehmigung ein.

<sup>2</sup> Die Einreichung erfolgt unter Beilage der Mietzinsberechnung oder -neuberechnung.

c. Herausgabe von Unterlagen

Art. 18 Die zuständigen Stellen können folgende Unterlagen herausverlangen:

a. Mietzinsspiegel;

---

<sup>6</sup> vom 25. Mai 2011, AS 236.100.

<sup>7</sup> vom 13. Januar 2016, AS 236.500.

<sup>8</sup> vom 11. Juli 2018, LS 700.8.

- b. Kostenvoranschläge, Bauabrechnungen;
- c. Policen der Gebäudeversicherung;
- d. weitere sachdienliche Unterlagen.

Art. 19 <sup>1</sup> Die Mieterinnen und Mieter können gegen Mietzinsanpassungen bei der zuständigen Stelle Einsprache gemäss § 12 PWV<sup>9</sup> erheben.

Einsprachen

<sup>2</sup> Das Verfahren richtet sich nach Art. 10 Mietzinsreglement<sup>10</sup>.

#### **IV. Schlussbestimmungen**

Art. 20 Bei subventionierten Wohnungen gehen die städtischen und kantonalen Bestimmungen dieser Verordnung vor:

Übergangsbestimmungen

a. subventionierte Wohnungen

- a. für die Dauer ihres Bestandes; und
- b. soweit sie mindestens der gemäss Art. 8 Abs. 9–11 Bau- und Zonenordnung (BZO)<sup>11</sup> für preisgünstigen Wohnraum vorgeschriebenen Geschossfläche entsprechen.

Art. 21 <sup>1</sup> Die Sanktionen gemäss Art. 11 fallen ausser Betracht, solange:

b. Belegungsvorschriften

- a. mehr Wohnungen die Vorgaben von § 49b Abs. 1 und 2 PBG<sup>12</sup> erfüllen als vorgeschrieben; und
- b. die Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner gemäss dieser Verordnung bei der vorgeschriebenen Mindestzahl von Wohnungen erfüllt sind.

<sup>2</sup> Die Wohnungen entsprechen mindestens der gemäss Art. 8 Abs. 9–11 BZO<sup>13</sup> für preisgünstigen Wohnraum vorgeschriebenen Geschossfläche.

Art. 22 Der Stadtrat setzt diese Verordnung nach der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft.

Inkrafttreten

<sup>9</sup> vom 11. Juli 2018, LS 700.8.

<sup>10</sup> vom 19. Juni 1996, AS 841.150.

<sup>11</sup> vom 23. Oktober 1991, AS 700.100.

<sup>12</sup> vom 7. September 1975, LS 700.1.

<sup>13</sup> vom 23. Oktober 1991, AS 700.100.



**Beilage 2 zu STRB Nr. 708/2022**

# **Erlass der «Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49b PBG)»**

Bericht zu den Einwendungen

Zürich, 14. Juli 2022

## **Inhalt**

<b>1 Einleitung</b> .....	<b>3</b>
1.2 Vorbemerkung .....	3
1.3 Öffentliche Auflage .....	3
1.4 Ämtervernehmlassung .....	3
1.5 Kantonale Vorprüfung .....	3
<b>2 Ergebnis der öffentlichen Auflage</b> .....	<b>5</b>
2.1 Grobübersicht der Themen aus den Einwendungen .....	5
<b>3 Zusammenstellung der Einwendungen</b> .....	<b>6</b>
3.1 Sammelanträge .....	6
3.2 Einzelanträge.....	11

## 1 Einleitung

### 1.2 Vorbemerkung

Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» wird mit einer separaten «Verordnung zur Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49b PBG)» (nachstehend Umsetzungsverordnung) in die Wege geleitet. Die Vorlagen sind aufeinander abgestimmt.

Der vorliegende Bericht nimmt in anonymisierter Form Stellung zu den spezifisch zum Entwurf der Umsetzungsverordnung eingegangenen Einwendungen. Er ist ein paralleles Dokument zum Bericht zu den Einwendungen zur BZO-Teilrevision. Diejenigen Anträge, die die zusammengehörenden Vorlagen gemischt oder allgemein betreffen, werden im Bericht zur BZO-Teilrevision behandelt, da die Umsetzungsverordnung nicht für sich selbst erlassen wird, sondern notwendige Folge der planungsrechtlichen Festlegungen in der BZO ist.

### 1.3 Öffentliche Auflage

Die BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» wurde gemäss § 7 PBG vom 26. März 2021 bis zum 25. Mai 2021 während 60 Tagen öffentlich aufgelegt. Gleichzeitig wurde auch die separate «Verordnung zur Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz »(UmV § 49b PGG), damals noch unter anderem Arbeitstitel, zur öffentlichen Auflage aufgelegt. Die Unterlagen konnten während der Auflage beim Amt für Städtebau der Stadt Zürich, Amtshaus IV, Lindenhofstrasse 19, Zürich oder im Internet ([www.stadt-zuerich.ch/hochbau](http://www.stadt-zuerich.ch/hochbau)) eingesehen werden. Während der Auflage konnte sich jede Interessentin und jeder Interessent zu der BZO-Teilrevision und der Umsetzungsverordnung äussern.

Innerhalb der Auflagefrist gingen insgesamt 39 Einwendungsschreiben ein, von denen sich gemäss deren Betreff zwei Schreiben auf die BZO-Teilrevision allein, der Rest auf die BZO-Teilrevision und die Umsetzungsverordnung allgemein oder gemischt beziehen. Insgesamt sind 101 Anträge eingegangen. 24 Anträge beziehen sich eindeutig auf die BZO-Teilrevision, 50 Anträge eindeutig auf die Umsetzungsverordnung und 27 Anträge auf die Vorlagen allgemein.

### 1.4 Ämtervernehmlassung

Parallel zur öffentlichen Auflage fand die städtische Ämtervernehmlassung statt. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden geprüft und weitgehend in die Überarbeitung übernommen. Stellungnahmen, die nicht oder nicht vollumfänglich übernommen werden konnten, wurden mit den Ämtern rückbesprochen und eine einvernehmliche Lösung gefunden.

### 1.5 Kantonale Vorprüfung

Parallel zur öffentlichen Auflage wurden beide Vorlagen (BZO-Teilrevision, Umsetzungsverordnung) dem Kanton Zürich zur Vorprüfung eingereicht. Die vom kantonalen Amt für Raumentwicklung (ARE) durchgeführte Vorprüfung gelangt zur Einschätzung, dass die Regelung der BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» (Art. 8 Abs. 9-

12 BZO) nicht rechtmässig und somit nicht genehmigungsfähig sei. Diese Einschätzung wird seitens des Rechtsdienstes des Hochbaudepartements der Stadt Zürich nicht geteilt. Die entsprechenden Begründungen sind dem Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV zur BZO-Teilrevision zu entnehmen.

Hinsichtlich der Umsetzungsverordnung mit den Belegungsvorschriften wird im kantonalen Vorprüfungsbericht sinngemäss darauf hingewiesen, dass diese als Bestandteil der Änderung der kommunalen Nutzungsplanung das gleiche Verfahren durchlaufen würde wie die BZO-Revision. Das bedeute, dass die Umsetzungsverordnung bei der Vorprüfung der Baudirektion zusammen mit der Vorlage zur BZO-Teilrevision miteinzureichen, inhaltlich aber im Sinne des Kreisschreibens vom 31. Oktober 2019 (betreffend Inkraftsetzung von § 49b PBG und PWV) nicht zu überprüfen war. Entsprechend finden sich im Vorprüfungsbericht der Baudirektion auch keine die Umsetzungsverordnung betreffenden inhaltlichen Aussagen.

Anzumerken ist, dass laut Vorprüfungsbericht auch im Genehmigungsverfahren (§ 89b PBG) keine inhaltliche Überprüfung der Umsetzungsverordnung bzw. insbesondere der darin enthaltenen Belegungsvorschriften erfolgen wird.

## 2 Ergebnis der öffentlichen Auflage

### 2.1 Grobübersicht der Themen aus den Einwendungen

Die im Rahmen der öffentlichen Auflage eingereichten, spezifisch den Entwurf der Umsetzungsverordnung betreffenden Einwendungen lassen sich auf folgende Themenschwerpunkte zusammenfassen:

- Verzicht auf die Umsetzungsverordnung, allenfalls zugunsten einer Regelung in der Bauordnung
- Keine Geltung der Umsetzungsverordnung für gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, generell oder unter bestimmten Voraussetzungen
- Belegungsvorgaben der Umsetzungsverordnung nur bei Beginn eines Mietverhältnisses
- Inhaltliche Anpassungen hinsichtlich der Belegungsvorschriften, die grosszügiger sein sollen sowie Verzicht auf Einkommens- und Vermögenslimiten.

Zahlreiche Einwendungen befürchten, dass die Umsetzungsverordnung einen administrativen Mehraufwand auslöst, der nicht im vernünftigen Verhältnis zum Nutzen der Vorgabe preisgünstiger Wohnraum steht - sowohl bei den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, wie auch bei der für die Kontrolle zuständige Stellen bei der Stadt. Diese Kritik wird z.T. auch generell, d.h. unabhängig vom konkreten Inhalt des aufgelegten Verordnungsentwurfs angebracht. Wohnbaugenossenschaften sehen, nebst allgemeinen Bedenken hinsichtlich der rechtlichen Durchsetzbarkeit und des übermässigen administrativen Bewirtschaftungsaufwands ohne ersichtlichen Mehrnutzen, auch das Gebot der genossenschaftlichen Gleichbehandlung ihrer Mitglieder tangiert, wenn sie bei einem Teil der Wohnungen einer Wohnüberbauungen Belegungsvorschriften anwenden müssten und bei einem andern Teil nicht, obwohl alle Wohnungen im Übrigen zu gleichen Bedingungen (gleicher Ausbaustandard, Anwendung der Kostenmiete) vermietet werden.

### 3 Zusammenstellung der Einwendungen

Im vorliegenden Kapitel werden sowohl die nicht berücksichtigten als auch die berücksichtigten Anträge bzw. Einwendungen zur Vorlage «Erlass der Verordnung zur Umsetzung und Kontrolle bei preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b PBG» behandelt. Der Bericht erfolgt in anonymisierter Form. Die Anträge sind sinngemäss wiedergegeben respektive bei mehreren gleichen Anträgen zusammengefasst.

#### 3.1 Sammelanträge

Ein Antrag wird dann unter Sammelanträge aufgeführt, wenn er von mehreren Adressaten genannt wurde; Modifikationen zu den Anträgen werden in derselben Ziffer aufgeführt.

#### 1. **Ersatzloser Verzicht auf die Umsetzungsverordnung oder stattdessen Ergänzung der Regelung der Belegung der preisgünstigen Wohnungen in der Bauordnung (unterschiedliche Vorschläge dazu)**

##### Anträge

In einigen Einwendungen wird gefordert, dass auf die Umsetzungsverordnung ersatzlos verzichtet werden soll.

In zahlreichen anderen Einwendungen wird beantragt, auf die Umsetzungsverordnung zu verzichten und stattdessen in Art. 8 der Bauordnung folgende Vorschriften zu ergänzen:

*Die Baubewilligung ist mit der Nebenbestimmung zu verbinden, wonach in den Mietverträgen nach § 49b PBG bei Bezug die Belegungsvorschrift Personenzahl = mindestens Zimmerzahl minus 1 und eine Wohnsitzverpflichtung aufzunehmen ist. Die Bestimmung ist im Grundbuch anzumerken.*

In einigen Einwendungen wird ebenfalls der Verzicht auf die Umsetzungsverordnung verlangt. Stattdessen werden in diesen Einwendungen aber sinngemäss folgende unterschiedlichen Regelungen in der Bauordnung vorgeschlagen:

- Nur Wohnsitzverpflichtung in den Mietverträgen als im Grundbuch anzumerkende Nebenbestimmung der Baubewilligung
- Mindestbelegungsregelung bei Bezug, «in der Regel» Personenzahl = mindestens Zimmerzahl minus 1, plus Wohnsitzverpflichtung in den Mietverträgen als im Grundbuch anzumerkende Nebenbestimmung der Baubewilligung
- Mindestbelegung bei Bezug Personenzahl = mindestens Zimmerzahl minus 2, plus Wohnsitzverpflichtung in den Mietverträgen als im Grundbuch anzumerkende Nebenbestimmung der Baubewilligung
- Mindestbelegung bei Bezug Personenzahl Anzahl Zimmer – 2 ≤ Anzahl Personen bis 3.5-Zimmerwohnungen und Anzahl Zimmer – 1 ≤ Anzahl Personen ab 4-Zimmerwohnungen, plus Wohnsitzverpflichtung in den Mietverträgen als im Grundbuch anzumerkende Nebenbestimmung der Baubewilligung

**Entscheid:** nicht berücksichtigt

**Stellungnahme:**

Die Umsetzungsverordnung ist notwendig, da die darin enthaltenen Vollzugsregelungen aus rechtlichen Gründen zum grossen Teil nicht in die BZO integriert werden können. Weshalb die Umsetzungsverordnung als solche nachteilig sein soll und eine Regelung in der Bauordnung stattdessen sinnvoller ist, wird in den betreffenden Anträgen nicht begründet.

Die vorgeschlagenen Alternativregelungen wurden inhaltlich geprüft. Im Hinblick auf eine möglichst gute Zielgruppenfokussierung wird an den Regelungen gemäss Entwurf der Umsetzungsverordnung festgehalten. Diese können auch im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips (geeignet im Sinne der gesetzgeberischen Zielsetzungen) als sinnvoll beurteilt werden. Lediglich auf die explizite abschliessende Auflistung der Ausnahmen hinsichtlich der Belegungsvorgaben soll verzichtet werden. Diese Ausnahmen sollen erst auf Stufe Stadtrat näher geregelt werden. Sodann sollen noch zwei Alternativregelungen ergänzt werden, die den Einwendungen zugrundeliegenden Bedenken Rechnung tragen (vgl. dazu nachstehend unter Ziffer 2; betreffend Einkommenslimiten vgl. nachstehend zu Ziffer 4).

## 2. Keine Geltung der Umsetzungsverordnung für gemeinnützige Wohnbauträgerschaften

**Anträge**

In zahlreichen Einwendungen wird als Eventualantrag zu den vorstehend angeführten Anträgen gefordert, bei Art. 1 der Umsetzungsverordnung einen Vorbehalt zugunsten gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften einzufügen. Diese sollen vom Geltungsbereich der Verordnung ausgenommen werden, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen, die unterschiedlich formuliert werden:

- Gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, die sich statutarisch und/oder reglementarisch zur Kostenmiete verpflichtet haben;
- Gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, die sich statutarisch/reglementarisch zur Kostenmiete sowie zu folgenden Belegungsvorschriften verpflichtet haben: Mindestbelegung bei Bezug: Anzahl Zimmer –  $1 \leq$  Anzahl Personen sowie Wohnsitzverpflichtung der Mieterinnen und Mieter.
- Gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, die sich statutarisch/reglementarisch zur Kostenmiete sowie zu folgenden Belegungsvorschriften verpflichtet haben: Mindestbelegung bei Bezug: Anzahl Zimmer –  $2 \leq$  Anzahl Personen sowie Wohnsitzverpflichtung der Mieterinnen und Mieter
- Gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, die sich statutarisch/reglementarisch zu einer «angemessenen Mindestbelegung der Wohnungen» sowie zur Regelung einer Wohnsitzverpflichtung verpflichtet haben
- Gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, die die Bedingungen der städtischen Wohnbauförderung einhalten, d.h. subventionierte Wohnungen führen oder aufgrund anderer städtischer Unterstützungsleistungen den städtischen Wohnbauförderungserlassen unterstehen.

Weitere Einwendungen fordern, dass gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, die sich durch Grundbucheintrag zur Anwendung der Kostenmiete verpflichten und statutarisch Belegungsvorschriften und Wohnsitzpflicht regeln, von allen Kontrollpflichten gemäss Art. 7 der Umsetzungsverordnung befreit sind.

Die Einwände rund um die Vorgaben betreffend Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner der preisgünstigen Wohnungen beinhalten eine gemeinsame Stossrichtung der Wohnbaugenossenschaften. Diese erachten als nicht sinnvoll, nebst der Kategorie der subventionierten und der sog. «freitragenden» Wohnungen (solche, bei denen keine oder genossenschaftseigenen Belegungsvorgaben gelten sowie in der Stadt Zürich bei vielen Wohnbauträgerschaften den städtischen Wohnbauförderungsvorschriften einschliesslich des Mietzinsreglements unterstehen), aufgrund der Umsetzungsverordnung noch eine dritte Kategorie von Mietverhältnissen gemäss PWV und Umsetzungsverordnung bewirtschaften zu müssen. Dies, weil auch die Wohnungen dieser Kategorie sich im Gegensatz zu denjenigen der nicht gemeinnützigen-Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, hinsichtlich Investitionen und Mietzinsen nicht von den preisgünstigen Wohnungen unterscheiden würden. Es ergäbe sich dabei bei Mitgliedergenossenschaften auch ein Widerspruch zur gesetzlichen Vorgabe der Gleichbehandlung der Mitglieder.

**Entscheid**

**teilweise berücksichtigt**

**Stellungnahme:**

Die gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften generell von den Vorgaben gemäss PWV und Umsetzungsverordnung betreffend Mietzinse und Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner oder von einzelnen Artikeln auszunehmen, ist aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Es handelt sich bei den Vorgaben um eine Nutzungsbeschränkung im Sinne des Planungs- und Baugesetzes zulasten eines bestimmten Grundstückes, zu der, wie bei allen Nutzungsbeschränkungen, nicht unterschieden werden kann aufgrund der organisatorischen Rechtsnatur der Eigentümerin oder des Eigentümers (Kapitalgesellschaft, Stiftung, Verein, Privatperson etc.). Ausnahmen verletzen zudem den Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung.

Den Überlegungen der Einwendenden Rechnung tragend sollen in der Umsetzungsverordnung folgende zwei Regelungen ergänzt werden (Wortlaut noch nicht abschliessend festgelegt):

**Regelung 1**

Bei subventionierten Wohnungen gehen die städtischen und kantonale Bestimmungen dieser Verordnung vor:

- a. für die Dauer ihres Bestandes; und
- b. soweit sie mindestens der gemäss Art. 8 Abs. 9–11 BZO für preisgünstigen Wohnraum vorgeschriebenen Geschossfläche entsprechen.

**Regelung 2**

<sup>1</sup> Die Sanktionen gemäss Art. 11 fallen ausser Betracht, solange:

- a. mehr Wohnungen die Vorgaben von § 49b Abs. 1 und 2 PBG erfüllen als vorgeschrieben; und
- b. die Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner gemäss dieser Verordnung bei der vorgeschriebenen Mindestzahl von Wohnungen erfüllt sind.

<sup>2</sup> Die Wohnungen entsprechen mindestens der gemäss Art. 8 Abs. 9–11 BZO für preisgünstigen Wohnraum vorgeschriebenen Geschossfläche.

Die Kollisionsnorm der Regelung 1 lässt sich v.a. deshalb rechtfertigen, weil die Belegungsvorgaben der Subventionsvorschriften zumindest gleich streng oder teilweise strenger sind als die betreffenden Bestimmungen der Umsetzungsverordnung. Dasselbe gilt auch hinsichtlich der Vorgaben zu den zulässigen Investitionskosten und Mietzinsen.

Die Regelung 2 ist v.a. für gemeinnützige Wohnbauträgerschaften interessant, deren Wohnungen ohnehin alle zur Kostenmiete vermietet werden. Entsprechend macht es bei diesen Wohnbauträgerschaften sachlich auch keinen Sinn, bestimmte Wohnungen zu bezeichnen, bei denen die Belegungsvorschriften gemäss Umsetzungsverordnung gelten sollen und solche, bei denen dies nicht der Fall sein soll. Dem Zweck der Belegungsvorschriften ist nach dieser Regelung stets ausreichend entsprochen, wenn stets bei einem ausreichenden Teil der Wohnungen die Belegungsvorschriften eingehalten sind. Es müsste gegebenenfalls dabei aber mietvertraglich sichergestellt werden, dass allen Mieterinnen und Mietern bekannt ist, dass für die Wohnsiedlung Belegungsvorschriften bestehen, die seitens der Stadt kontrolliert werden.

Aufgrund der damit verbundenen Renditeeinbussen dürften nicht gemeinnützige Eigentümerinnen und Eigentümer davon in der Praxis vermutlich kaum Gebrauch machen. Wenn Sie diese aber wollen, steht ihnen diese Lösung ebenfalls zur Verfügung. Der Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung aller Eigentümerinnen und Eigentümer ist damit gewahrt.

### **3. Verzicht auf oder Modifikation bei den Belegungsvorschriften während der Mietdauer**

#### **Anträge**

In zahlreichen Einwendungen wird gefordert, dass die Umsetzungsverordnung nur Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner der preisgünstigen Wohnungen vorsehen soll, die beim Abschluss von Mietverträgen erfüllt sein müssen, nicht aber bei laufenden Mietverhältnissen. Teilweise wird auch eine Modifikation der Belegungsvorschriften während der Mietdauer gefordert. Dabei handelt es sich um Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Belegungsvorschriften bei Veränderungen der Familienverhältnisse und um eine mögliche Unterschreitung der Zahl ganzer Zimmer um höchstens zwei während der Mietdauer.

Dem Verzicht auf die Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner während der Mietdauer liegen verschiedene Überlegungen zu Grunde. Zum Teil wird auf die Rechtsunsicherheit hingewiesen, die bei betreffenden Rechtsstreitigkeiten, auch angesichts der nicht eindeutig umschriebenen kantonalen Rechtsgrundlage (§ 49b Abs. 3) entstehen können. Weiter wird die damit tangierte Wohnsicherheit der Bewohnerinnen und Bewohner angesprochen und auch insgesamt die Verhältnismässigkeit aufgrund des damit verbundenen grossen administrativen Bewirtschaftungsaufwands, der bei Beschränkung auf Vorschriften bei Mietantritt auf ein Minimum reduziert werden könnte. Schliesslich sind v.a. die Wohnbaugenossenschaften der Ansicht, dass auf die bei ihnen vorliegenden Verhältnisse (Wohnungsstruktur, Grösse der Trägerschaft) zugeschnittene eigenen Belegungsvorschriften zielführender seien.

**Entscheid:** teilweise berücksichtigt

**Stellungnahme:** Die Überlegungen der Einwendungen wurden nochmals eingehend geprüft. Im Sinne der bereits bei der Ausarbeitung der aufgelegten Vorlage erfolgten Abwägung des öffentlichen Interesses an der zielgruppenkonformen Vermietung des preisgünstigen Wohnraums gegenüber den in den Einwendungen aufgeworfenen Bedenken, soll an den Regelungen gemäss dem aufgelegten Entwurf der Umsetzungsverordnung grossmehrheitlich festgehalten werden. Den Bedenken aus der öffentlichen Auflage soll indessen wie folgt Rechnung getragen werden:

Mit den unter Ziffer 2 beschriebenen zwei Alternativregelungen (Vorrang der Subventionsvorschriften und «Anteillösung») soll erreicht werden, dass die Auflage der Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner gemäss Umsetzungsverordnung nur soweit greifen sollen, als dies für eine dauerhafte zielgruppenkonforme Vermietung der preisgünstigen Wohnungen unabdingbar erscheint.

#### 4

#### Verzicht auf oder Modifikation bei den Einkommenslimiten im Besonderen

**Antrag:** Aus zahlreichen Einwendungen ergibt sich die Forderung, auf Einkommenslimiten für die Bewohnerinnen und Bewohner der preisgünstigen Wohnungen zu verzichten. Zum Teil wird generell die Rechtmässigkeit der Regelung bestritten d.h., es wird grundsätzlich in Frage gestellt, dass die Gemeinden befugt sind, in ihren Vorschriften für eine angemessene Belegung der preisgünstigen Wohnungen gemäss § 49b Abs. 3 PBG auch Einkommenslimiten für die Bewohnerinnen und Bewohner der preisgünstigen Wohnungen vorzusehen.

In einigen Einwendungen wird sodann verlangt, dass die Einhaltung von Einkommenslimiten jeweils nur bei Bezug der Wohnungen geprüft werden sollen. Sodann wird teils für strengere, teils für grosszügigere oder flexibler angewandte Limiten plädiert. In wenigen Einwänden wird schliesslich auch die Anrechnung des Vermögens für den Fall von PK-Vermögensbezügen als nicht sachgerecht moniert, da dieses Vermögen zur Bestreitung der Lebenskosten für viele Jahre reichen sollte.

**Entscheid:** nicht berücksichtigt

**Stellungnahme:** Aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt sich in der Tat nicht zweifelsfrei, ob die Gemeinden zu Einkommenslimitenregelungen verpflichtet oder zumindest berechtigt sind oder nicht. Einzig in der Abstimmungszeitung wird in klaren Worten festgehalten, dass die kommunalen Belegungsvorschriften u.a. bezwecken, dass die preisgünstigen Wohnungen nicht Personen mit hohem Einkommen zur Verfügung stehen sollen. Im Übrigen lässt sich dazu auch aus Materialien keine eindeutige Antwort herleiten.

Die Stadt vertritt die Auffassung, dass die Gemeinden zum Erlass von Einkommenslimitenregelungen zwar nicht verpflichtet, aber berechtigt sind. Dieselbe Einschätzung ist auch das Ergebnis eines informellen Austausches des Finanz- und Hochbaudepartements mit dem Amt für Raumentwicklung, wobei deren in-

formellen Äusserungen selbstverständlich keine präjudizierende Wirkung zukommen können. Aus Sicht der Stadt machen die Einkommenslimiten gemäss Entwurf der Umsetzungsverordnung im Sinne der Erwägungen im Erläuterungsbericht Sinn, weshalb daran festgehalten werden soll.

Was die Höhe der Einkommenslimiten anbelangt, liegt das Vierfache der Bruttomiete wenig über der landläufig als «tragfähig» betrachtete Faustformel, dass der Mietzins nicht mehr als ein Drittel des verfügbaren Einkommens ausmachen soll. Das Sechsfache der Bruttomiete, das während der Mietdauer als zulässig erachtet werden soll, ermöglicht eine gewisse wirtschaftliche Entwicklung der Mieterinnen und Mieter und erscheint im Sinne des Gebotes einer gewissen Wohnsicherheit für Bewohnerinnen und Bewohner auch sachgerecht. Aufgrund der vorgeschriebenen Kostenlimiten ergeben sich zudem auch keine Mietzinse im oberen Preissegment des Stadtzürcher Mietwohnungsmarkts und damit auch keine sehr hohen Einkommenslimiten. Die Berücksichtigung von Pensionskassen-Vermögensbezügen soll im Rahmen von möglichen Ausnahmenregelungen auf Stufe Stadtrat näher geprüft werden. Dazu explizite Ausnahmen in der Umsetzungsverordnung vorzusehen, würde der damit im Zusammenhang stehenden Vielfalt möglicher Lebenssituationen nicht gerecht. Dieselben Überlegungen können gemacht werden hinsichtlich des in einigen Einwendungen eingebrachten Hinweises darauf, dass gerade bei Familien die Einkommenssituation, etwa durch Anpassungen bei den Arbeitspensen in Abhängigkeit des Alters der Kinder, stark variieren können im Laufe der Jahre.

### 3.2 Einzelanträge

Ein Antrag wird dann unter Einzelanträge aufgeführt, wenn er von einem einzigen Adressaten genannt wurde. Es wurde vorliegend die Darstellungsweise gewählt, dass nachstehend nur Einzelanträge aufgeführt werden, die nicht als Modalität zu den vorstehenden Sammelanträgen aufgenommen wurden. Dies erklärt die kleine Zahl von nur gerade vier Einzelanträgen, die nachstehend angeführt werden.

1	<b>Alternativen zur Auflösung des Mietverhältnisses</b>
<b>Antrag:</b>	In einer Einwendung werden Alternativen zur Auflösung des Mietverhältnisses spätestens innert drei Jahren bei Verletzung der Belegungsvorgaben der Umsetzungsverordnung gefordert. Konkret wird verlangt, dass wenn vermietetseitig keine Kündigung verlangt wird, darauf verzichtet werden können soll, ebenso, wenn keine zumutbare Ersatzwohnung durch die Stadt Zürich angeboten werden kann.
<b>Entscheid:</b>	<b>nicht berücksichtigt</b>
<b>Stellungnahme</b>	Die vorgeschlagenen Alternativregelungen liefen der zielgruppenkonformen Vermietung der preisgünstigen Wohnungen zuwider. Sachlich wäre auch nicht zu rechtfertigen, Mieterinnen und Mieter preisgünstiger Wohnungen, die den betreffenden Vorgaben nicht mehr entsprechen, bei der Vergabe von städtischen Wohnungen privilegiert zu behandeln.

<b>2 Grundbuchanmerkungen</b>	
<b>Antrag:</b>	In einer Einwendung wird gefordert, die Regelung zu streichen, die Verpflichtung, die preisgünstigen Wohnungen dauerhaft entsprechend den Vorgaben der Umsetzungsverordnung zu vermieten, im Grundbuch anzumerken. In der Eingabe wird vorgebracht, dass die in der Umsetzungsverordnung vorgeschriebene Grundbuchanmerkung bei der Finanzierung hinderlich sei.
<b>Entscheid:</b>	<b>nicht berücksichtigt</b>
<b>Stellungnahme</b>	Die Anmerkung öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch sind für den vorliegenden Bereich bundesrechtlich vorgeschrieben. Grundbuchanmerkungen sind sodann lediglich deklaratorisch. D.h., die Eigentumsbeschränkungen würden auch ohne solche Einträge gelten.
<b>3 Übernahme der für städtische Wohnungen geltenden Belegungsvorgaben</b>	
<b>Antrag:</b>	In einer Einwendung wird gefordert, dass die Bestimmungen über die Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner gemäss Umsetzungsverordnung mit den Vorschriften zu den stadteigenen Wohnungen und derjenigen der Wohnbaustiftungen der Stadt harmonisiert werden, sprich dafür gesorgt wird, dass die Vorgaben der Umsetzungsverordnung nicht strenger sind als diejenigen, die die Stadt für ihre eigenen Wohnungen anwendet.
<b>Entscheid:</b>	<b>nicht berücksichtigt</b>
<b>Stellungnahme</b>	Die Belegungsvorschriften zu den städtischen Wohnungen sind auf die konkrete Situation bei Liegenschaften Stadt Zürich ausgerichtet. Sie können daher nicht einfach generell in der Umsetzungsverordnung für die preisgünstigen Wohnungen im Sinne von § 49b PBG übernommen werden, wo es nicht um den ganzen Wohnungsbestand einer bestimmten Trägerschaft geht, sondern nur um Wohnungen auf einem bestimmten Areal.
<b>4 Verzicht auf Kontrolle durch Vermieterinnen und Vermieter</b>	
<b>Antrag:</b>	In einer Einwendung wird gefordert, auf Art. 7 Abs. 1 des Entwurfs zur Umsetzungsverordnung zu verzichten, worin die VVermieterinnen und Vermieter verpflichtet werden, dafür besorgt zu sein, dass die entsprechenden Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner eingehalten werden. Dies sei mit der verfassungsrechtlich garantierten Eigentumsgarantie nicht zu vereinbaren.
<b>Entscheid:</b>	<b>nicht berücksichtigt</b>
<b>Stellungnahme</b>	Die Bestimmung ist keine zusätzliche Beschränkung zulasten der Eigentümerinnen und Eigentümer, deren Grundstück mit der Nutzungsbeschränkung Erstellung und Bewirtschaftung von einem Teil der Wohnungen als «preisgünstige» im Sinne von § 49b PBG belegt ist. Selbst wenn die betreffende Regelung nicht bestünde, läge es in der Verantwortung der Eigentümerinnen und Eigentümer, diese Wohnungen so zu vermieten, dass die Belegungsvorschriften gemäss Umsetzungsverordnung eingehalten sind.



# Erlass der «Verordnung über die Umsetzung von § 49 b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49b PBG)»

Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV

Beilage 3 zu STRB Nr. 708/2022



Herausgeberin:  
Stadt Zürich  
Finanzdepartement (FD)  
Departementssekretariat

Beteiligte Ämter der Stadt Zürich:  
Departementssekretariat FD  
Rechtsdienst Hochbaudepartement  
Amt für Städtebau  
Amt für Baubewilligungen

Externe Mitarbeit:  
EBP Schweiz AG

Fotos/Grafik/Pläne:  
Amt für Städtebau (AFS)

Druck:  
GeoPrint-Shop, Zürich

[stadt-zuerich.ch/hochbau](http://stadt-zuerich.ch/hochbau)

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Ziele und Inhalte des Erläuterungsberichts</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>5</b>
2.1	Anlass und Auftrag	5
2.2	Gesetzliche Grundlagen	6
2.3	Teilrevision Bau- und Zonenordnung	7
2.4	Umsetzungsverordnung	7
<b>3</b>	<b>Gegenstand der Verordnung</b>	<b>8</b>
3.1	Übersicht	8
3.2	Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner	8
3.2.1	Wohnsitzverpflichtung	9
3.2.2	Mindestbelegung	10
3.2.3	Einkommenslimiten	10
3.3	Pflichten und Obliegenheiten der Vermieterinnen und Vermieter	11
3.4	Aufgaben der für die Kontrolle zuständigen Stelle	12
3.5	Investitionskosten- und Mietzinsvorgaben	13
3.6	Ausnahmen vom Geltungsbereich der Umsetzungsverordnung	15
<b>4</b>	<b>Auswirkungen</b>	<b>17</b>
4.1	Auswirkungen auf das Angebot an preisgünstigem Wohnraum	17
4.2	Auswirkungen auf die Vermieterinnen und Vermieter und die öffentliche Verwaltung	18
4.2.1	Auswirkungen auf die Vermieterinnen und Vermieter	18
4.2.2	Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung	19
<b>5</b>	<b>Interessenabwägung</b>	<b>21</b>
<b>6</b>	<b>Verfahren</b>	<b>23</b>
6.1	Öffentliche Auflage	23
6.2	Kantonale Vorprüfung	24
6.3	Festsetzung Gemeinderat	24
6.4	Weiteres Verfahren	24
6.4.1	Referendums- und Stimmrechtsbeschwerdefrist	24
6.4.2	Genehmigung Kanton	24
6.4.3	Rekursfrist	25
6.4.4	Inkraftsetzung	25

# 1 Ziele und Inhalte des Erläuterungsberichts

Gemäss Art. 47 Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) hat die Behörde, welche Nutzungspläne erlässt, der kantonalen Genehmigungsbehörde (im Kanton Zürich: Baudirektion) Bericht zu erstatten. Darin ist auszuführen, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, die Anregungen aus der Bevölkerung, die Sachpläne und Konzepte des Bundes und den Richtplan berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen (Art. 47 Abs. 1 RPV).

Gegenstand des vorliegenden Berichts sind Regulierungen der Stadt Zürich, wozu diese zur Umsetzung des Planungsinstruments «preisgünstiger Wohnraum» nach § 49b PBG (LS 700.1) auf ihrem Gemeindegebiet eine eigenständige Rechtsetzungskompetenz nebst derjenigen zur betreffenden BZO-Revision hat. Es betrifft dies v.a. den Erlass von Belegungsvorschriften im Sinne von § 49b Abs. 3 PBG. Danach haben die Gemeinden «Bestimmungen zur angemessenen Belegung der Wohnräume» zu erlassen. Hinzu kommen weitere Regulierungen, die für die Umsetzung von § 49b PBG erforderlich sind und wozu keine abschliessenden kantonalen Vorschriften bestehen (v.a. Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV; LS 700.8).

Die wesentlichen Regulierungen werden in einer «Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49b PBG)» (nachstehend genannt «Umsetzungsverordnung») verankert, die vom Gemeinderat zu erlassen ist. Ausnahmeregelungen zu den Belegungsvorschriften werden darin an den Stadtrat delegiert. Sodann obliegen weitere Regulierungen einschliesslich die Festlegung der Zuständigkeiten im Rahmen von Art. 86 GO im Kompetenzbereich des Stadtrats.

Im vorliegenden Bericht werden die Regulierungen der Umsetzungsverordnung erörtert. Diese wurde gleichzeitig mit der Vorlage «Änderung der Bauordnung, Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen», womit eine neue Grundlage in der BZO zur Umsetzung von § 49b PBG auf Stadtgebiet bei Arealüberbauungen geschaffen werden soll, öffentlich aufgelegt und der Baudirektion zur Genehmigung eingereicht. Durch die öffentliche Auflage der beiden im Zusammenhang stehenden Rechtsgrundlagen (BZO und Umsetzungsverordnung) und zugehörigen Erläuterungsberichte wird auch der bundesrechtlichen Vorgabe entsprochen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken können muss (Art. 4 Abs. 4 Raumplanungsgesetz; RPG, SR 700).

Die Umsetzungsverordnung soll auch dann angewendet werden können, wenn im Rahmen einer späteren BZO-Revision preisgünstiger Wohnraum auch bei Auf- oder Umzonungen oder im Rahmen von Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen vorgeschrieben werden sollte.

## 2 Ausgangslage

### 2.1 Anlass und Auftrag

Am 28. September 2014 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich mit einem Ja-Stimmenanteil von 58.4 Prozent und die Stimmberechtigten der Stadt Zürich gar mit einem Ja-Stimmenanteil von 72.4 Prozent die Vorlage «Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum» und somit eine Ergänzung des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS700.1) um einen neuen Paragraphen (§ 49b) angenommen.

Zur Umsetzung hat der Regierungsrat am 27. Mai 2019 eine ausführende Verordnung («Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum» (PWV, LS700.8) erlassen, die seit dem 1. November 2019 in Kraft ist. In der PWV werden die Anforderungen an die Erstellung und Erneuerung von preisgünstigem Wohnraum, die Berechnung der Mietzinsen und der Vollzug präzisiert.

Auslöser für die vorliegende BZO-Teilrevision ist der hängige Änderungsantrag 10, mit dem der Gemeinderat anlässlich der Festsetzung der BZO 2016 (GRB Nr. 2014/335, Änderungsantrag 10) die Überweisung einer Vorlage verlangte, wonach bei Arealüberbauungen künftig mindestens 20 Prozent der Wohnfläche mit Kostenmiete zu belegen sind. Dieser Änderungsantrag des Gemeinderats steht in einem Zusammenhang mit verschiedenen politischen Aufträgen, im Rahmen der Nutzungsplanung den Anteil an preisgünstigen Wohnraum zu erhöhen:

1. Mit der Annahme des wohnpolitischen Grundsatzartikels in der Zürcher Gemeindeordnung (Volksabstimmung vom 27. November 2011) sprachen sich die Zürcherinnen und Zürcher klar für eine künftig noch forciere Rolle der Stadt in der Wohnpolitik aus. Er beinhaltet das Ziel, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen in der Stadt bis ins Jahr 2050 auf ein Drittel der Mietwohnungen ("Drittelsziel") zu steigern. Derjenige Teil zusätzlich entstehender Wohnungen nach § 49b PBG, welcher sich im Besitz gemeinnütziger Wohnbauträger befindet, trägt künftig auch zum Drittelsziel gemäss wohnpolitischen Grundsatzartikel in Form von gemeinnützigen Wohnungen bei. Alle weiteren aufgrund von § 49b PBG erstellten Wohnungen (insbesondere von privaten renditeorientierten Bauherrschaften) zählen nicht zum Drittelsziel, werden jedoch ebenfalls statistisch erfasst. Das Monitoring zu den preisgünstigen Wohnungen im Sinne von § 49b PBG soll im Rahmen der Berichterstattung des Stadtrats an den Gemeinderat zur Umsetzung des wohnpolitischen Grundsatzartikels erfolgen (Art. 17 bis 19 GO). Dabei sollen preisgünstige Wohnungen gemäss § 49 PBG – unabhängig, ob von privaten renditeorientierten oder gemeinnützigen Bauherrschaften erstellt - als eigene Kategorie gezählt und statistisch erfasst werden.
2. 2016 hat der Stadtrat den «Strategieschwerpunkt (SSP) preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» beschlossen (STRB Nr. 753 vom 14. September 2016), der sich aus den «Strategien Zürich 2035» ableitet. Darin sowie im «Programm Wohnen» (STRB Nr. 778 vom 27. September 2017) bekräftigt er das Ziel, in

Zukunft die planungsrechtlichen Möglichkeiten im Bereich der Richt- und Nutzungsplanung zum Zweck einer Erhöhung der Anzahl von preisgünstigen Wohnungen auszuschöpfen.

3. Mit der Weisung vom 19. Dezember 2018 (STRB Nr. 1114 «Wohnpolitik: Neue und optimierte Instrumente») lässt der Stadtrat einen neuen wohnpolitischen Strategieschwerpunkt (SSP) folgen, in dem neue wohnpolitische Instrumente entwickelt und eingeführt sowie bestehende optimiert und besser aufeinander abgestimmt werden sollen. Der bisherige SSP «preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» (STRB Nr. 753/2016) wird darin integriert. Konkret werden im Rahmen des Teilprojekts 3 das Amt für Städtebau des Hochbau-departements, das Finanzdepartement und die Stadtentwicklung des Präsidial-departements beauftragt, die Umsetzung von § 49b PBG anzugehen.
4. Im kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen der Stadt Zürich hält der Stadtrat das behördenverbindliche Ziel fest, das Angebot an preisgünstigen Wohnungen zu fördern: «Führen Planungsverfahren zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten, ist ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b PBG festzulegen. Der Anteil als auch die Bedingungen (z.B. Bagatellgrenze oder Ausnahmen) sind auf Stufe Nutzungsplanung zu definieren» (Kommunaler Richtplantext, Kap. 3.6.3 lit. i, 1. Absatz. Am 10. April 2021 hat der Gemeinderat den kommunalen Richtplan festgesetzt. Gegen den Gemeinderatsbeschluss wurde das Parlamentsreferendum ergriffen. Am 28. November 2021 hat sich die Zürcher Stimmbevölkerung für die Vorlage ausgesprochen. Die Genehmigung des KRP SLOEBA durch die Baudirektion datiert vom 13. Juni 2022.

## **2.2 Gesetzliche Grundlagen**

Die mit Gemeindeabstimmung vom 28. September 2014 erlassene neue Bestimmung im PBG (in Kraft seit 1. November 2019) lautet wie folgt:

*§ 49 b. <sup>1</sup> 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.*

*<sup>2</sup> 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.*

*<sup>3</sup> Die Gemeinden erlassen Bestimmungen zur angemessenen Belegung der Wohnräume.*

Dieser neue Paragraph ermöglicht den Gemeinden, bei Nutzungsplanungen unter den angeführten Voraussetzungen Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum festzulegen. Eine Verpflichtung, dies zu tun, besteht jedoch nicht. In der zugehörigen Ausführungsverordnung des Regierungsrats (PWV) werden die Grundsätze für die Festlegung von Mindestanteilen preisgünstigen Wohnraums in der Bau- und Zonenordnung, die baulichen und finanziellen Anforderungen sowie die Berechnung der höchstzulässigen Mietzinsen näher geregelt. Hingegen hat der Gesetzgeber auf kantonale Ausführungsbestimmungen zu § 49b Abs. 3 PBG verzichtet. Damit obliegt die Regelung der «angemessenen Belegung» gemäss dieser Bestimmung ausschliesslich in der Kompetenz der Gemeinden, die vom neuen Planungsinstrument Gebrauch machen wollen.

## **2.3 Teilrevision Bau- und Zonenordnung**

Mit der Teilrevision «Art. 8 Arealüberbauung, Abs. 9, 10, 11 und 12 BZO» der Stadt Zürich sollen bei Arealüberbauungen Anteile an preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49 b PBG eingeführt werden.

Wer künftig den Ausnützungsbonus bei Arealüberbauungen in Anspruch nehmen will, soll einen Anteil an preisgünstigem Wohnraum realisieren. Unabhängig von der Eigentümerschaft oder Bauherrschaft sollen grundsätzlich 50 % der zusätzlichen Ausnützungsmöglichkeiten dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet werden. Damit kann in neu entstehenden grösseren Wohnüberbauungen ein gewisser Anteil der Wohnungen langfristig preisgünstig gesichert werden. Ausserhalb von Arealüberbauungen wird dagegen mit der vorliegenden Teilrevision noch kein Anteil an preisgünstigem Wohnraum festgelegt. Dies ist aber bei künftigen Auf- und Umzonungen geplant und ist teilweise auch schon Bestandteil von Sondernutzungsplanungen (Sonderbauvorschriften, Gestaltungspläne). Einzelheiten zur BZO-Teilrevision sind dem Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV «Teilrevision Bau- und Zonenordnung, Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» zu entnehmen.

## **2.4 Umsetzungsverordnung**

Die «Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49b PBG)» (nachstehend «Umsetzungsverordnung») soll alle wesentlichen Regulierungen für die Umsetzung des Planungsinstruments in der Stadt Zürich enthalten, die nicht Bestandteil der im Kapitel 2.3 erwähnten BZO-Teilrevision sind. Einige Ausnahmeregelungen, weniger wichtige Regulierungen sowie Organisationsbestimmungen zu den Zuständigkeiten innerhalb der Stadtverwaltung werden auf Stufe Stadtrat erlassen. Sie waren nicht Bestandteil der öffentlichen Auflage und des vorliegenden Berichts und werden erst erlassen, wenn die Vorlagen zur Teilrevision der BZO und zum Erlass der Umsetzungsverordnung im Gemeinderat bereits behandelt und beschlossen sein werden.

## 3 Gegenstand der Verordnung

### 3.1 Übersicht

In der Umsetzungsverordnung werden folgende Hauptthemenbereiche geregelt, die nachstehend kurz erörtert werden:

- Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner, nämlich:
  - Wohnsitzverpflichtung (keine Ferien- oder Zweitwohnung)
  - Mindestbelegung (Personenzahl = mindestens Zimmerzahl minus 1)
  - Einkommenslimiten (steuerbares Einkommen maximal das 4-fache bzw. 6-fache der Bruttomiete unter Anrechnung des Vermögens über einem Freibetrag von Fr. 200 000.– zu 10 %)
- Folgen der Nichteinhaltung der Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner; Pflichten und Obliegenheiten der Vermieterinnen und Vermieter und Kontrolle der zuständigen Stelle der Stadt
- Investitionskosten- und Mietzinsvorgaben
- Investitionskosten- und Mietzinskontrolle, Einspracheverfahren
- Anmerkungen im Grundbuch
- Ausnahmen vom Geltungsbereich der Umsetzungsverordnung

### 3.2 Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner

Gemäss § 49b Abs. 3 PBG erlassen die Gemeinden «Bestimmungen zur angemessenen Belegung» der preisgünstigen Wohnungen.

In § 2 Abs. 2 PWV steht dazu:

*«Sie (gemeint die Gemeinden) erlassen mit der Festlegung (gemeint von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum) Vorschriften zur Sicherstellung einer angemessenen Belegung der preisgünstigen Wohnungen.»*

Weder im Gesetz (PBG), noch in der Ausführungsverordnung des Regierungsrats (PWV) und den Materialien zum Gesetzgebungsprozess dieser Erlasse (Regierungsrat und Kantonsrat) findet sich eine Umschreibung dessen, was unter einer «angemessenen Belegung» zu verstehen ist. Einzig aus der Abstimmungszeitung ergibt sich, dass mit den Belegungsvorschriften sichergestellt werden soll, dass die preisgünstigen Wohnungen ausschliesslich Personen zur Verfügung stehen, die darauf

angewiesen sind. Daraus ergibt sich, dass nebst Regelungen zur Anzahl Personen, die diese Wohnungen mindestens bewohnen sollen, auch Vorgaben über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Bewohnerinnen und Bewohner (Einkommenslimiten) Bestandteil der Belegungsvorschriften sein können.

Aus der Abstimmungszeitung:

*«Legt eine Gemeinde Mindestanteile für preisgünstigen Wohnraum fest, muss sie auch Bestimmungen zur angemessenen Belegung der Wohnräume erlassen (Absatz 3). Sogenannte Belegungsvorschriften sollen sicherstellen, dass der preisgünstige Wohnraum auch der vorgesehenen Zielgruppe zur Verfügung steht».*

*«Die Pflicht, Belegungsvorschriften zu erlassen, schliesst eine Lücke in der Volksinitiative. Sie stellt sicher, dass nicht Personen mit hohem Einkommen in den Genuss von preisgünstigem Wohnraum kommen».*

Da das kantonale Recht keine konkretisierenden Vorschriften zu den kommunalen Belegungsvorschriften im weiteren Sinne (einschliesslich der Wohnsitzverpflichtung und Einkommensvorgaben) enthält, wird davon ausgegangen, dass die Gemeinden dazu eine weitreichende Rechtsetzungsautonomie haben, die sie nach pflichtgemäsem Ermessen und unter Abwägung der unterschiedlichen Interessen umzusetzen haben. Nachstehend werden die für die Stadt Zürich in der Umsetzungsverordnung vorgesehenen Regelungen zur Belegung der preisgünstigen Wohnungen kurz erläutert:

### **3.2.1 Wohnsitzverpflichtung**

Es ist dazu folgender Wortlaut vorgesehen (Art. 4):

<sup>1</sup> *Die Bewohnerinnen und Bewohner von preisgünstigem Wohnraum erfüllen während der gesamten Mietdauer folgende Anforderungen:*

- a. Sie haben ihren zivil- und steuerrechtlichen Wohnsitz in der Stadt Zürich.*
- b. Sie nutzen die Wohnung dauerhaft als einzigen Wohnsitz.*
- c. Sie sind behördlich angemeldet.*

<sup>2</sup> *Der Stadtrat kann Voraussetzungen festlegen, die einen ausnahmsweisen Verzicht auf die Wohnsitzverpflichtung erlauben.*

Die Regelung soll verhindern, dass die Wohnungen als Zweit- oder Ferienwohnungen benutzt werden, was Sinn und Zweck von § 49b PBG zuwiderlaufen würde. Gemäss Abs. 2 soll der Stadtrat Voraussetzungen für einen ausnahmsweisen Verzicht auf diese Anforderung festlegen können. Dabei dürfte insbesondere die Situation von Personen in Ausbildung und von hilfsbedürftigen Personen, für die durch Vermittlung des

Sozialdepartements eine vorübergehende Unterbringungsmöglichkeit benötigt wird, näher zu prüfen sein.

### **3.2.2 Mindestbelegung**

Dazu ist folgender Wortlaut vorgesehen (Art. 5):

*<sup>1</sup> Die Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner einer preisgünstigen Wohnung unterschreitet die Zahl ganzer Zimmer während der gesamten Mietdauer um höchstens eins.*

*<sup>2</sup> Der Stadtrat kann Voraussetzungen festlegen, die ausnahmsweise eine tiefere Belegung erlauben.*

Die Formel «Zimmerzahl minus eins» entspricht der gängigen Regelung für subventionierte Wohnungen und derjenigen zahlreicher Wohnbaugenossenschaften, wobei deren Regelungen oftmals Erleichterungen für nachträgliche Unterbelegungen vorsehen, wenn dafür ein Beitrag in einen Solidaritätsfonds der Trägerschaft geleistet wird. Der Regelung liegt ebenfalls der Gedanke zu Grunde, dass die preisgünstigen Wohnungen Personen zur Verfügung stehen sollen, die eine solche Wohnung benötigen. Gemäss Abs. 2 kann der Stadtrat, gleich wie zur Wohnsitzverpflichtung, Voraussetzungen festlegen, die ausnahmsweise eine tiefere Belegung erlauben. Im Rahmen der Ausführungsbestimmungen des Stadtrats, die erst nach Erlass der Umsetzungsverordnung ausgearbeitet werden, wird dies eingehend geprüft werden.

### **3.2.3 Einkommenslimiten**

Es ist folgender Wortlaut vorgesehen:

#### *Art. 6 a Grundsatz*

*<sup>1</sup> Für Bewohnerinnen und Bewohner von preisgünstigen Wohnungen gilt eine Einkommenslimite.*

*<sup>2</sup> Die Einkommenslimite gilt während der gesamten Mietdauer.*

*<sup>3</sup> Sie gelangt zur Anwendung, sofern sie höher liegt als die Einkommenslimite für eine subventionierte Wohnung.*

#### *Art. 7 b Berechnung*

*Das massgebende Einkommen für die Einkommenslimite wird wie folgt berechnet:*

- a. die steuerbaren Einkommen aller Bewohnerinnen und Bewohner;*
- b. zuzüglich zehn Prozent des Fr. 200 000.– übersteigenden steuerbaren Vermögens aller Bewohnerinnen und Bewohner.*

*Art. 8 c Höhe*

*Die Einkommenslimite wird überschritten, wenn das massgebende Einkommen höher liegt als:*

- a. das Vierfache des jährlichen Bruttomietzinses bei Mietantritt;*
- b. das Sechsfache des Bruttomietzinses während der Mietdauer.*

Mit diesen Regelungen ist anvisiert, dass die preisgünstigen Wohnungen nicht von Bewohnerinnen und Bewohnern belegt werden, die aufgrund ihrer finanziellen Verhältnisse nicht auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind. Die gewählte Einkommenslimitenregelung lehnt sich im Grundsatz an die entsprechenden Vermietungsvorschriften für städtische Wohnungen an (VGV und Mietreglement). Die während der Mietdauer geltende Einkommenslimite (das Sechsfache der Bruttomiete) ist im Geltungsbereich der Umsetzungsverordnung jedoch unmittelbar anwendbar, wohingegen bei den städtischen Wohnungen eine Überschreitung der Limite erst unter definierten weiteren Umständen sanktioniert wird, wenn dies bei mehr als 15% der Mietverhältnisse der Fall ist. Die für den Wohnungsbezug geltende Limite liegt etwas über der allgemein anerkannten Tragbarkeitslimite (der Mietzins sollte einen Drittel des Haushaltseinkommens nicht übersteigen), was sinnvoll erscheint. Die während der Mietdauer geltende Limite erscheint im Sinne einer gewissen Wohnsicherheit der Bewohnerinnen und Bewohnern ebenfalls gerechtfertigt. Weiter ist geregelt, dass die anwendbaren Einkommenslimiten in concreto nie tiefer und damit strenger sein sollen als im subventionierten Wohnungsbau. D.h., wenn sich nach der Regelung der Umsetzungsverordnung eine Einkommenslimite ergäbe, die tiefer ist als nach der Regelung der kantonalen Subventionsvorschriften, wird diese angewandt.

### **3.3 Pflichten und Obliegenheiten der Vermieterinnen und Vermieter**

Zu den Pflichten und Obliegenheiten der Vermieterinnen und Vermieter im Zusammenhang mit den vorerwähnten Belegungsvorschriften ist Folgendes geregelt (Art. 9 bis 11):

*Art. 9 a Allgemeine Verpflichtung*

<sup>1</sup> *Vermieterinnen und Vermieter sind verpflichtet, preisgünstige Wohnungen dauerhaft entsprechend den Vorgaben dieser Verordnung zu vermieten.*

<sup>2</sup> *Die Verpflichtung wird Rahmen des Baubewilligungsverfahrens im Grundbuch angemerkt.*

<sup>3</sup> *Der Stadtrat regelt das Verfahren.*

*Art. 10 b Mietverträge*

<sup>1</sup> *Vermieterinnen und Vermieter sorgen im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Einhaltung der Bestimmungen zu Wohnsitz, Mindestbelegung und wirtschaftlichen Verhältnissen (Einkommenslimiten).*

<sup>2</sup> *Sie übernehmen in die Mietverträge mit Bewohnerinnen und Bewohnern insbesondere:*

- a. die Pflichten zur Einhaltung der Belegungsvorgaben und die Einkommenslimiten gemäss dieser Verordnung;*
- b. die Kündigungsvorgaben gemäss dieser Verordnung;*
- c. die Information über die Kontrollen der zuständigen Stellen gemäss Art.12–14.*

*Art. 11 Auflösung Mietverhältnis*

<sup>1</sup> *Vermieterinnen und Vermieter kündigen das Mietverhältnis mit Bewohnerinnen und Bewohnern, wenn eine Anforderung gemäss dieser Verordnung nicht eingehalten ist.*

<sup>2</sup> *Die Kündigung erfolgt bei Verletzungen:*

- a. der Wohnsitzverpflichtung spätestens innert einem Jahr nach Kenntnis;*
- b. der Mindestbelegung oder der Einkommenslimite spätestens innert dreier Jahre.*

Aus den Verpflichtungen und Obliegenheiten der Vermieterinnen und Vermieter ergibt sich in der Praxis v.a., dass diese primär darauf zu achten haben, dass die ausgewählten Mieterinnen und Mieter den Anforderungen gemäss den genannten Bestimmungen entspricht und dass die speziellen Bestimmungen in den Mietverträgen festgehalten sind. Danebst besteht ein Handlungsbedarf für die Vermieterinnen und Vermieter, wenn von der für die Kontrolle zuständigen Stelle festgestellt wird, dass bei einem Mietverhältnis die Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner nicht mehr eingehalten sind (Kündigung nach einer bestimmten Zeit).

Zur Anmerkung im Grundbuch gemäss Art. 9 Abs. 2 ist noch Folgendes zu bemerken: § 13 PWV sieht vor, dass die Baubehörde die wichtigsten Vorgaben dieser Verordnung (Anteil preisgünstiger Wohnungen und andere Verpflichtungen) als Nebenbestimmungen zu erlassen hat und diese zur dauerhaften Sicherstellung im Grundbuch anzumerken sind. Dasselbe muss auch hinsichtlich der Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner gelten, wozu die PWV aber keine Regelung enthält. Daher ist dazu eine entsprechende Regelung in der Umsetzungsverordnung vorgesehen.

### **3.4 Aufgaben der für die Kontrolle zuständigen Stelle**

Zur Belegungskontrolle durch die dafür zuständige Stelle der Stadt ist Folgendes geregelt

*Art. 12 Durchführung*

<sup>1</sup> *Der Stadtrat sorgt für die Prüfung der Einhaltung:*

- a. der Vorgaben zum Wohnsitz;*

- b. der Mindestbelegung;*
- c. der Einkommenslimite*

<sup>2</sup> Die Kontrolle obliegt der vom Stadtrat bezeichneten Stelle (Kontrollstelle).

<sup>3</sup> Die Kontrollen werden für jede Liegenschaft mit preisgünstigen Wohnungen in der Regel alle zwei Jahre durchgeführt.

#### *Art. 13 Herausgabe von Unterlagen*

*Die Kontrollstelle erhält von den Vermieterinnen und Vermietern alle für die Kontrolle erforderlichen Unterlagen, insbesondere die Mietverträge.*

#### *Art. 14 Abrufverfahren*

*Die Kontrollstelle greift auf die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Personendaten im Abrufverfahren gemäss Datenschutzverordnung und OMEGA-Reglement zu.*

Das in diesen Bestimmungen geregelte Verfahren zur Kontrolle der Einhaltung der Belegungsvorschriften durch die dafür zuständige Stelle der Stadt lehnt sich mit den vorgesehenen sog. «Etappenkontrollen» alle zwei Jahre, eng an das Verfahren bei subventionierten Wohnungen an. Es ist vorgesehen, dass dieselbe Stelle, welche die Einhaltung der Belegungsvorschriften bei den von der Stadt subventionierten Wohnungen kontrolliert, dies künftig auch bei den preisgünstigen Wohnungen im Sinne von § 49b PBG machen wird. Gemäss Art. 14 sollen diese Kontrollen im Rahmen der Regulierungen der Datenschutzverordnung und des OMEGA-Reglements im Abrufverfahren erfolgen.

### **3.5 Investitionskosten- und Mietzinsvorgaben**

Ergänzend zu den primär massgebenden kantonalen Vorschriften der PWV hinsichtlich der zulässigen Investitionskosten und Mietzinsen bei den preisgünstigen Wohnungen beinhaltet die Umsetzungsverordnung folgende Regelungen:

#### *Art. 15 Höchstwerte*

<sup>1</sup> Die zulässigen Höchstwerte von Investitionskosten und von Mietzinsen werden gemäss PWV berechnet.

<sup>2</sup> Eine Erhöhung der Investitionskosten gemäss § 4 Abs. 4 PWV wird geprüft, wenn Eigentümerinnen und Eigentümer ein Gesuch stellen.

<sup>3</sup> Das Gesuch enthält einen provisorischen Investitionskostennachweis und einen provisorischen Mietzinsnachweis.

#### *Art. 16 Prüfung a Einreichung*

<sup>1</sup> Eigentümerinnen und Eigentümer erbringen bei der Einreichung des Baugesuchs provisorische Nachweise der Einhaltung der Investitionskosten und der Mietzinse.

<sup>2</sup> Sie können vor Einreichung des Baugesuchs bei der zuständigen Stelle ein Gesuch um eine informelle Prüfung stellen.

*Art. 17 b Mietzinse*

<sup>1</sup> *Eigentümerinnen und Eigentümer oder Vermieterinnen und Vermieter reichen der für die Mietzinskontrolle zuständigen Stelle frühzeitig die Anfangsmietzinse und die Mietzinsanpassungen zur Genehmigung ein.*

<sup>2</sup> *Die Einreichung erfolgt unter Beilage der Mietzinsberechnung oder -neuberechnung.*

*Art. 18 Die zuständigen Stellen können herausverlangen:*

- a. Mietzinsspiegel;*
- b. Kostenvoranschläge, Bauabrechnungen;*
- c. Policen der Gebäudeversicherung;*
- d. weitere sachdienliche Unterlagen.*

*Art. 19 Einsprachen*

<sup>1</sup> *Mieterinnen und Mieter können gegen Mietzinsanpassungen bei der zuständigen Stelle Einsprache gemäss § 12 PWV erheben.*

<sup>2</sup> *Das Verfahren richtet sich nach Art. 10 Mietzinsreglement.*

Hinsichtlich der Investitionskosten und Mietzinse bei den preisgünstigen Wohnungen hat der Regierungsrat gestützt auf § 49b Abs. 2 und § 359 Abs. 1 lit. o PBG detaillierte Ausführungsbestimmungen in der PWV erlassen, die nur wenig Raum lassen für kommunale Vorschriften. Entsprechend enthält die Umsetzungsverordnung dazu nur wenige, für die Umsetzung dieser Vorgaben in der Stadt Zürich notwendig erscheinende ergänzende Regulierungen. Eine dieser Regelungen beinhaltet die Überschreitung der Investitionskostenlimiten gemäss § 4 Abs. 4 PWV bis maximal 20%, welche gemäss dieser kantonalen Regelung in begründeten Fällen gewährt werden kann. Diese soll gemäss Art. 15 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 16 des Verordnungsentwurfs nur berücksichtigt werden können, wenn die Bauherrschaft ein betreffendes Gesuch schon im Rahmen der Baueingabe stellt. Damit soll vermieden werden, dass nach Bauabschluss Diskussionen entstehen über die zulässigen Investitionskosten, die tatsächlich entstanden sind. Die Regelung dient nicht zuletzt der Planungssicherheit der Bauherrschaft.

In Art. 16 Abs. 1 der Bestimmung ist geregelt, dass zusammen mit dem Baugesuch ein provisorischer Nachweis der Einhaltung der zulässigen Investitionskosten (Basis Kostenvoranschlag +/- 10%) und Mietzinse einzureichen ist. Dabei dürfte die Plausibilität im Vordergrund stehen, mithin, dass mit dem beabsichtigten Projekt diese Vorgaben eingehalten werden können.

Schliesslich soll gemäss Art. 16 Abs. 2 die Möglichkeit gewährt werden, dass die Bauherrschaft ihr Projekt vor Einreichung des Baugesuchs hinsichtlich der Einhaltung der Vorgaben zum preisgünstigen Wohnraum durch die dafür zuständige Fachbehörde prüfen lassen kann. Dabei handelt es sich um ein rein informelles Verfahren, wobei es keine Rechtsschutzmöglichkeiten gibt im Falle, dass eine Bauherrschaft mit der

(negativen) Beurteilung der zuständigen Stelle der Stadt nicht einverstanden ist. Die genaue Ausgestaltung dieses Verfahrens ist noch offen, bzw. wird allenfalls aufgrund der Erfahrungen bei den ersten Anwendungsfällen auch noch rollend angepasst werden müssen. Allgemein geht es dabei primär darum, dass die Bauherrschaft sich über die Besonderheiten der Vorgaben zum preisgünstigen Wohnraum bei der dafür sachlich zuständigen Stelle hinsichtlich des geplanten Bauprojekts detailliert informieren können soll, dies nicht zuletzt, um Fehlinvestitionen möglichst schon in der Planungsphase vermeiden zu können. Falls die Bauherrschaft mit der Beurteilung der zuständigen Stelle ganz oder teilweise nicht einverstanden ist, kann sie das Baugesuch nach ihrer Überzeugung einreichen. D.h. die ordentlichen Rechtsschutzmöglichkeiten im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens werden dabei in keiner Art und Weise tangiert. Sodann ist die Baubehörde nicht an die im Rahmen der informellen Prüfung gemachten Einschätzungen gebunden.

Zur Bestimmung betreffend Mieterrechtsschutz/Einsprachen (Art. 19) ist schliesslich noch Folgendes zu sagen: Auch diese Bestimmung der Umsetzungsverordnung ist eine Ergänzung zur PWV, die eine ausführliche Regulierung zum Rechtsschutz der Mieterinnen und Mieter (behördliche Mietzinskontrolle) enthält. Der Verweis auf das für die behördliche Mietzinskontrolle der Stadt Zürich im unterstützten gemeinnützigen Wohnungsbau geltende städtische Mietzinsreglement steht mit den Regelungen in der PWV im Einklang.

Zu den Investitionskosten- und Mietzinslimiten bei den preisgünstigen Wohnungen ist trotz detaillierter Regelung in der PWV und der für die Umsetzungsverordnung vorgesehenen Regelungen die Umsetzung noch nicht restlos geklärt. D.h. es wird sich dazu eine Praxis entwickeln müssen, die auch Praktikabilitätsaspekten Rechnung trägt. Dabei ist durchaus denkbar, dass zu gewissen Fragen, was als «begründete Fälle» gemäss § 4 Abs. 4 PWV in Frage kommen kann, Merkblätter herausgegeben oder ergänzende Ausführungsbestimmungen auf Stufe Stadtrat erlassen werden.

### **3.6 Ausnahmen vom Geltungsbereich der Umsetzungsverordnung**

Den Besonderheiten gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften Rechnung tragend, die in aller Regel bereits aus Eigenverpflichtung preisgünstigen Wohnraum erstellen und zur Kostenmiete vermieten, sind folgende zwei Sonderregelungen vorgesehen (Art. 20 und 21):

Art. 20 Übergangsbestimmungen a subventionierte Wohnungen

Bei subventionierten Wohnungen gehen die städtischen und kantonale Bestimmungen dieser Verordnung vor:

- a. für die Dauer ihres Bestandes; und

- b. soweit sie mindestens der gemäss Art. 8 Abs. 9–11 BZO für preisgünstigen Wohnraum vorgeschriebenen anrechenbaren Geschossfläche entsprechen.

Art. 21 b Belegungsvorschriften

<sup>1</sup> Die Sanktionen gemäss Art. 11 fallen ausser Betracht, solange:

- a. mehr Wohnungen die Vorgaben von § 49b Abs. 1 und 2 PBG erfüllen als vorgeschrieben; und
- b. die Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner gemäss dieser Verordnung bei der vorgeschriebenen Mindestzahl von Wohnungen erfüllt sind.

<sup>2</sup> Die Wohnungen entsprechen mindestens der gemäss Art. 8 Abs. 9–11 BZO für preisgünstigen Wohnraum vorgeschriebenen Geschossfläche.

Art. 20 und 21 umschreiben zwei Tatbestände mit Ausnahmen von den Regelungen der Umsetzungsverordnung.

Erste Ausnahmeregelung: Falls bei Vorliegen einer planerischen Festlegung preisgünstiger Wohnraum im Sinne von § 49b PBG eine Wohnliegenschaft mit von Stadt und Kanton subventionierten Wohnungen erstellt und nach den betreffenden Subventionsvorschriften bewirtschaftet werden, sollen bei diesen Mietobjekten alleine die Subventionsvorschriften und nicht diejenigen der Umsetzungsverordnung gelten. Dies lässt sich deshalb rechtfertigen, weil die Vorgaben der Subventionsvorschriften hinsichtlich Kosten- und Mietzinslimiten sowie Belegungsvorgaben gleich bzw. teilweise strenger sind als die entsprechenden Bestimmungen der Umsetzungsverordnung.

Als zweite Ausnahmebestimmung zur teilweisen Nichtanwendbarkeit der Umsetzungsverordnung wird der Fall umschrieben, dass nicht nur die gemäss planerischer Festlegung vorgeschriebene Mindestzahl an preisgünstigen Wohnungen innerhalb der betreffenden Investitionskosten erstellt und nach Kostenmiete gemäss PVW vermietet wird, sondern eine grössere Anzahl der Wohnungen. Gegebenenfalls soll hinsichtlich der Frage der Einhaltung der Belegungsvorschriften ausreichend sein, wenn die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer- bzw. die Vermieterin oder der Vermieter belegt, dass stets bei einem ausreichenden Anteil der Wohnungen alle Belegungsvorschriften eingehalten sind. Damit wird v.a. der Situation gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften Rechnung getragen, die bei einer Wohnüberbauung in aller Regel ohnehin alle Wohnungen nach demselben Standard realisieren und zur Kostenmiete vermieten. Dabei wäre stossend, wenn bei einzelnen Mietverhältnissen Belegungsvorschriften gelten, bei andern aber nicht. Nichtgemeinnützige Vermieterinnen und Vermieter können zwar von dieser Sonderregelung theoretisch ebenfalls Gebrauch machen. Es dürfte jedoch bei ihnen in aller Regel der ökonomische Anreiz fehlen, dies auch tatsächlich zu tun.

## **4 Auswirkungen**

### **4.1 Auswirkungen auf das Angebot an preisgünstigem Wohnraum**

Um die Auswirkungen der BZO-Teilrevision «Art. 8 Arealüberbauung, Abs. 9, 10, 11 und 12 BZO» auf das Angebot an preisgünstigen Wohnungen abzuschätzen, wurde eine grobe Wirkungsabschätzung vorgenommen. Basis für diese bildet die Anzahl potenzieller Arealüberbauungen in der Stadt Zürich. Dazu zählen Parzellen mit Arealflächen, die mindestens 6000 m<sup>2</sup> (die Mindestfläche für eine Arealüberbauung) sind. Hinzu kommen benachbarte Parzellen der gleichen Eigentümerin oder des gleichen Eigentümers, die in der Summe eine Arealfläche von mindestens 6000 m<sup>2</sup> ergeben und ebenfalls das Potenzial für eine Arealüberbauung haben. Ausgenommen wurden Areale mit bestehenden Arealüberbauungen, Areale mit Neubauten (Baujahr 2010 und jünger) und Areale mit bestehenden oder projektierten Sondernutzungsplanungen.

Würden alle Areale, die künftig für eine Planung mit Arealüberbauung in Frage kommen, den zehnpromtigen Ausnützungsbonus mit erhöhten energetischen Anforderungen in Anspruch nehmen, könnten rund 1700 preisgünstige Wohnungen à 100m<sup>2</sup> entstehen – davon rund 800 Wohnungen in Arealen gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften. Diese realisieren in der Regel schon aufgrund ihrer Statuten günstigen Wohnraum – der jedoch nicht in jedem Fall preisgünstiger Wohnraum im Sinne von § 49b PBG sein muss.

Die Regelungen der vorliegenden Verordnung, namentlich diejenigen zu den Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner, haben nur indirekte Auswirkungen auf das Angebot an preisgünstigem Wohnraum, als sie die Bereitschaft einer Bauherrschaft, den Arealbonus, womit die Auflage preisgünstiger Wohnraum verbunden ist, in Anspruch zu nehmen, negativ beeinflussen können. Die Umsetzung dieser Vorgaben beinhaltet eine anspruchsvollere Bewirtschaftung der Mietwohnungen, wozu den meisten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern bzw. deren Liegenschaftenverwaltungen das Wissen und die Erfahrung fehlen. Einem grossen Teil der gemeinnützigen Wohnträgerschaften dürfte hingegen der Umgang mit Belegungsvorschriften aufgrund interner Vermietungsrichtlinien und/oder ihrer Erfahrung mit der Vermietung subventionierter Wohnungen geläufig sein. Dasselbe gilt für die vorgegebene Kostenmiete und behördliche Mietzinskontrolle. Die grosse Mehrheit der Baugenossenschaften in der Stadt Zürich ist den weitgehend identischen städtischen und kantonalen Mietzinsvorschriften für den von der öffentlichen Hand unterstützten gemeinnützigen Wohnungsbau unterstellt. D.h. für diese Eigentümerkategorie gibt es im Bereich der Mietzinsgestaltung für die preisgünstigen Wohnungen gemäss § 49b PBG, im Gegensatz zu allen andern Vermieterinnen und Vermietern keinen Unterschied zur gewohnten Praxis. Anzuführen ist, dass die Investitionskosten- und Mietzinsvorgaben für preisgünstigen Wohnraum weitgehend durch die PWV vorgegeben ist. Die vorliegende

Verordnung hat somit auch diesbezüglich für sich allein keine direkten Auswirkungen auf das Angebot preis-günstiger Wohnungen.

## **4.2 Auswirkungen auf die Vermieterinnen und Vermieter und die öffentliche Verwaltung**

### **4.2.1 Auswirkungen auf die Vermieterinnen und Vermieter**

Die in der Verordnung definierten Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner der preisgünstigen Wohnungen und Regelungen zum Mietzins haben die folgenden Verpflichtungen und Obliegenheiten der Vermieterinnen und Vermieter zur Folge:

- Mietvertragsabschluss nur mit Personen, die den in der Verordnung definierten Anforderungen entsprechen (einschliesslich der Bewohnerinnen und Bewohner, die den Mietvertrag nicht unterzeichnen);
- Erwähnung im Mietvertrag, dass die Mieterinnen und Mieter über diese Anforderungen in Kenntnis gesetzt wurde, sie oder er damit einverstanden ist, dass die Einhaltung der Anforderungen von der dafür zuständigen Behörde regelmässig kontrolliert wird und dass das Mietverhältnis bei Nichteinhaltung einer oder mehrerer Anforderungen innert den in der Verordnung genannten Fristen aufgelöst werden muss. Schliesslich ist im Mietvertrag auch ein Hinweis auf die geltenden besonderen Mietzinsvorschriften anzubringen.
- Auflösung des Mietverhältnisses im Einvernehmen mit den Mieterinnen oder Mietern oder wenn dies nicht möglich ist, einseitige Kündigung des Mietverhältnisses, im Falle der Nichteinhaltung der genannten Belegungsvorschriften.
- Orientierung der Kontrollbehörde über die Erstvermietung und Neuvermietungen der preisgünstigen Wohnungen.
- Orientierung der Kontrollbehörde über beabsichtigte wertvermehrende Investitionen und Mietzinsanpassungen oder im Falle, dass Senkungen des Referenzzinssatzes nicht mietzinswirksam gemacht werden sollen.
- Einreichung von Kopien derjenigen Dokumente, die die zuständigen Vollzugs- und Kontrollbehörden für ihre Prüf- und Kontrolltätigkeit benötigen.

Die genannten Verpflichtungen bzw. Obliegenheiten haben bei der betroffenen Vermieterinnen und Vermietern einen Mehraufwand bei der Wohnungsbewirtschaftung zur Folge, der sich allerdings in Grenzen halten dürfte. Dies, weil jeweils nur ein kleiner Teil des Wohnungsbestandes einer Wohnliegenschaft mit der Auflage «preisgünstiger

Wohnraum» belegt ist. Ferner wurden die Regelungen zu den Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner der preisgünstigen Wohnungen bewusst einfach formuliert (mit wenigen Ausnahmeregelungen, vgl. Kapitel 3.2.1 und 3.2.2), womit der Bewirtschaftungsaufwand der Vermieterinnen und Vermietern ebenfalls reduziert werden kann.

Die Vorgaben zur Preisgünstigkeit und der Mietzinse (Kostenmiete) und die betreffende behördliche Kontrolle beinhalten natürlich ebenfalls wesentliche Auswirkungen auf die Vermieterinnen und Vermieter, welche diese Vorgaben bereits bei einem Bauprojekt miteinbeziehen muss, sofern dieses unter die neue BZO-Regelung zu Arealüberbauungen fällt. Wie bereits in Kapitel 3.5 erwähnt, sind die Fragen zu Preisgünstigkeit und Mietzinsen durch den kantonalen Gesetzgeber (§ 49b PBG und PWV) weitgehend vorgegeben und detailliert geregelt. Deshalb ergeben sich dazu auch keine nennenswerten direkten Auswirkungen der Umsetzungsverordnung. Die wenigen ergänzenden Regelungen dieses kommunalen Erlasses stützen sich sodann auf die bewährte Praxis beim von der Stadt unterstützten gemeinnützigen Wohnungsbau.

#### **4.2.2 Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung**

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung ist v.a. der mit der Vorgabe «preisgünstiger Wohnraum» verbundene grössere Kontrollaufwand betreffend die Einhaltung der Preisgünstigkeit (Investitionskosten, Kostenmiete) sowie der Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner der Wohnungen gemäss der Umsetzungsverordnung als bei Bauprojekten ohne diese Auflage zu nennen. Ins Gewicht fällt auch der Mehraufwand für die Baubehörde (Amt für Baubewilligungen) im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens und den dabei beizuziehenden Fachbehörden, die v.a. die Vorgaben zu Preisgünstigkeit und Mietzinsen zu prüfen haben. Ein wichtiger Punkt ist dabei die Abgrenzung der preisgünstigen Wohnungen von den übrigen Wohnungen und weiteren Bauteilen, wozu das ganze Bauprojekt miteinbezogen werden muss, obwohl die Auflage «preisgünstiger Wohnraum» jeweils nur einen kleinen Teil des ganzen Wohnungsbestandes der Wohnbaute(n) betrifft. Es wird sich in der Praxis zeigen müssen, wie dieser Prozess gesetzeskonform und trotzdem möglichst einfach und effizient, abgewickelt werden kann. Da die Vorschriften des Baubewilligungsverfahrens, wie auch die Vorschriften zu den Investitionskosten und Mietzinsen bei den preisgünstigen Wohnungen weitgehend kantonal geregelt sind, hat die Stadt dazu nur wenig legislatorischen Spielraum.

Für die Zeit nach Bauvollendung und Bezug der Wohnungen kommen die Kontrollaufgaben bezüglich der Mietzinsfestlegung und Einhaltung der Anforderungen der Bewohnerinnen und Bewohner hinzu. Da diese Verfahren vergleichbar sind mit denjenigen beim subventionierten oder anderweitig durch die Stadt unterstützten gemeinnützigen Wohnungsbau, können sie durch dieselben, bereits bestehenden Behördenorganisationen wahrgenommen werden. Es gibt dazu also v.a. eine Mengenausweitung, die stetig erfolgt, solange die Vorschrift «preisgünstiger Wohnraum» in der BZO besteht, da diese zeitlich nicht befristet ist. Hinzu kommt die Informations- und

Aufklärungsarbeit behördlicherseits gegenüber Vermieterinnen und Vermietern sowie teilweise auch gegenüber Mieterinnen und Mietern solcher Wohnungen. Diese Aufgaben dürften etwas anspruchsvoller sein als beim gemeinnützigen Wohnungsbau und damit eine Aufstockung beim Personalbestand vermutlich unumgänglich machen.

## 5 Interessenabwägung

Erlasse, Verfügungen und raumplanungsrechtliche Festlegungen müssen rechtmässig, zweckmässig und angemessen sein (vgl. § 5 PBG). Da sie Teil der Festlegung eines Mindestanteils preisgünstiger Wohnungen im Sinne von § 49b PBG sind, müssen auch die von der Stadt Zürich in eigener Rechtssetzungskompetenz erlassenen Regelungen der vorliegenden Umsetzungsverordnung diesen Grundsätzen entsprechen. Dies gilt insbesondere für die Regelung der Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner der preisgünstigen Wohnungen, aber auch für die weiteren, in diesem Bericht erörterten Regelungen zur Umsetzung von § 49b PBG in der BZO. D.h., es ist bei diesen Regelungen soweit möglich eine Interessenabwägung vorzunehmen. Dazu gehören insbesondere das öffentliche Interesse am Planungsinstrument § 49b PBG zur Förderung von preisgünstigen Wohnungen auf der einen Seite und das Interesse der privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, dass ihre Eigentümerrechte und Wirtschaftsfreiheit dabei nicht zu stark tangiert werden auf der anderen Seite.

Hinsichtlich der Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner steht im Sinne des öffentlichen Interesses als zentrale Forderung, dass die Wohnungen dauerhaft ausschliesslich Personen zur Verfügung stehen, die auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind. Auf der anderen Seite war bei der Festlegung dieser Anforderungen zu berücksichtigen, dass die Bewirtschaftung der preisgünstigen Wohnungen für die betroffenen Vermieterinnen und Vermieter nicht zu einem unzumutbaren administrativen Aufwand führt, was gleichzeitig auch im Interesse der öffentlichen Hand an einer möglichst einfachen, kostengünstigen Kontrolle liegt und daran, dass das Planungsinstrument überhaupt angewandt werden kann. V.a. ist für die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. Vermieterinnen und Vermieter, die oftmals keine Erfahrung/Praxis mit Belegungsvorschriften bei ihren bewirtschafteten Wohnungen haben dürften und von denen auch nicht erwartet werden kann, dass sie dazu eine grosse Administration aufbauen, eine praxisorientierte Umsetzung von grosser Wichtigkeit. Entsprechend werden z.B. Ausnahmen zu den Belegungsvorschriften nicht schon in der Umsetzungsverordnung abschliessend verankert. Vielmehr sind entsprechende Regulierungen an den Stadtrat delegiert, womit eine flexible Anpassung an tatsächliche Situationen und Entwicklungen ermöglicht wird. Bei der Kontrolle der zulässigen Investitionskosten, zumal im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens, aber auch bei späteren wertvermehrenden Investitionen, wird zu berücksichtigen sein, dass die Bauherrschaft in ihrer Baufreiheit nicht zu stark eingeschränkt und administrativ nicht zu stark belastet wird, da § 49b PBG und zugehörige weiteren Erlasse nur Regelungen für die preisgünstigen Wohnungen anvisieren.

Wie unter Ziffer 4.1 bereits erwähnt, könnten die Belegungsvorschriften gemäss der vorliegenden Umsetzungsverordnung dazu führen, dass bei Arealüberbauungen der Arealbonus noch seltener in Anspruch genommen wird, als dies heute schon der Fall ist. Dasselbe gilt hinsichtlich der Vorgabe der Kostenmiete für die preisgünstigen Wohnungen, welche mit einer Renditeeinbusse verbunden ist. Dazu ist unter dem Gesichtspunkt der Interessenabwägung Folgendes zu bemerken: Wie stark die Belegungsvorschriften Bauherrschaften tatsächlich in ihrer Entscheidung über ein

bestimmtes Bauprojekt beeinflussen, wird sich erst in der Praxis zeigen. Die Erfahrung gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften, die Belegungsvorschriften schon anwenden, sei es statutarisch festgelegte oder für subventionierte Wohnungen geltende öffentlich-rechtliche Regelungen, zeigt indessen, dass eine betreffende Wohnungsbewirtschaftung durchaus praxistauglich erfolgen kann. Was die Mietzinsbeschränkung anbelangt, ist zu sagen, dass auch mit der vom kantonalen Recht vorgeschriebenen Kostenmiete für die preisgünstigen Wohnungen analog derjenigen beim gemeinnützigen Wohnungsbau durchaus noch eine gewisse Rendite erwirtschaftet werden kann. Zudem erhält die Bauherrschaft bei Inanspruchnahme des Arealbonus auch zusätzlichen Wohnraum im gleichen Umfange, zu dem es keine Renditebeschränkung und auch keine Belegungsvorschriften gibt. Auch in dieser Hinsicht ist ein Interessenausgleich zwischen dem öffentlichen Interesse am preisgünstigen Wohnraum und den privaten Interessen der Bauherrschaften also durchaus gewährleistet und dürfte sich der Negativanreiz bezüglich der Inanspruchnahme des Arealbonus dadurch in Grenzen halten.

Insgesamt können die Regelungen der Umsetzungsverordnung damit als rechtmässig, zweckmässig und angemessen beurteilt werden.

## 6 Verfahren

### 6.1 Öffentliche Auflage

Die BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen» wurde gemäss § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 26. März 2021 bis zum 25. Mai 2021 während 60 Tagen öffentlich aufgelegt. Gleichzeitig wurde auch die separate «Verordnung zur Umsetzung und Kontrolle bei preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b PBG» zur öffentlichen Auflage aufgelegt. Die Unterlagen konnten während der Auflage beim Amt für Städtebau der Stadt Zürich, Amtshaus IV, Lindenhofstrasse 19, Zürich, oder im Internet ([www.stadt-zuerich.ch/hochbau](http://www.stadt-zuerich.ch/hochbau)) eingesehen werden. Während der Auflage konnte sich jede Interessentin und jeder Interessent zu der BZO-Teilrevision und der Umsetzungsverordnung äussern.

Innerhalb der Auflagefrist gingen insgesamt 39 Einwendungsschreiben ein, von denen sich gemäss deren Betreff 2 Schreiben auf die BZO-Teilrevision alleine, der Rest auf die BZO-Teilrevision und die Umsetzungsverordnung allgemein oder gemischt beziehen. Insgesamt sind 101 Anträge eingegangen. 24 Anträge beziehen sich eindeutig auf die BZO-Teilrevision, 50 Anträge eindeutig auf die Umsetzungsverordnung und 27 Anträge auf die Vorlagen allgemein.

Es wurde daher zur BZO-Teilrevision und der Umsetzungsverordnung je ein separater «Bericht zu den Einwendungen» verfasst, der im Sinne von § 7 PBG in anonymisierter Form Stellung zu den eingegangenen Einwendungen nimmt.

Die eingegangenen Einwendungen zur BZO-Teilrevision betrafen verschiedene Themen. Unter anderem wurde ein höherer Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum beantragt, ein genereller Verzicht einer Anwendung von § 49b bei künftigen Auf- und Umzonungen gefordert und die Ausnahme von der Regelung für gemeinnützige Bauträgerschaften und Pensionskassen verlangt.

Die eingegangenen Einwendungen zur Umsetzungsverordnung betrafen folgende Hauptthemen:

- Verzicht auf Belegungsvorgaben oder ev. bei laufenden Mietverhältnissen, da der damit verbundene Aufwand zu gross sei
- Keine Anwendung auf gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, generell oder unter bestimmten Voraussetzungen
- Diverse inhaltliche Anpassungen, weil die vorgeschlagenen Regelungen als nicht sachgemäss eingeschätzt wurden.

Gleichzeitig mit der öffentlichen Auflage fand eine stadinterne Ämtervernehmlassung statt. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden geprüft und in die Weiterbearbeitung der Vorlage miteinbezogen.

## **6.2 Kantonale Vorprüfung**

Parallel zur öffentlichen Auflage wurde der Entwurf der Umsetzungsverordnung dem Kanton Zürich zur Vorprüfung eingereicht. Gleiches gilt für die BZO-Teilrevision «Einführung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen». In der schriftlichen Stellungnahme vom 22. Juni 2021 beurteilt die Baudirektion die Vorlage als nicht genehmigungsfähig. Als Hauptgrund der Nichtgenehmigung wird die nachträgliche, zusätzliche Belastung des Arealbonus mit Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum genannt.

Hinsichtlich der Umsetzungsverordnung mit den Belegungsvorschriften wird im Bericht darauf hingewiesen, dass diese als Bestandteil der Vorlage das gleiche Verfahren durchlaufen würden wie die Änderung der kommunalen Nutzungsplanung. Das bedeute, dass sie bei der Vorprüfung der Baudirektion zusammen mit der Vorlage zur BZO-Teilrevision miteinzureichen, inhaltlich aber im Sinne des Kreisschreibens vom 31. Oktober 2019 (betreffend Inkraftsetzung von § 49b PBG und PWV) nicht zu überprüfen waren. Entsprechend finden sich im Vorprüfungsbericht der Baudirektion auch keine die Umsetzungsverordnung betreffenden inhaltlichen Aussagen.

Anzumerken ist, dass laut Vorprüfungsbericht auch im Genehmigungsverfahren (§ 89b PBG) keine inhaltliche Überprüfung der Umsetzungsverordnung bzw. insbesondere der darin enthaltenen Belegungsvorschriften erfolgen wird.

## **6.3 Festsetzung Gemeinderat**

Die Umsetzungsverordnung bedarf der Festsetzung durch den Gemeinderat. Die weiteren Ausführungsbestimmungen zu Modalitäten einschliesslich der Bestimmung der zuständigen Stellen werden durch den Stadtrat erlassen.

## **6.4 Weiteres Verfahren**

### **6.4.1 Referendums- und Stimmrechtsbeschwerdefrist**

Nachdem der Gemeinderat die Teilrevision festgesetzt hat, wird die Referendumsfrist (60 Tage) und die Frist für den Rekurs in Stimmrechtssachen (5 Tage) angesetzt. Diese beginnen gleichzeitig.

### **6.4.2 Genehmigung Kanton**

Sind die beiden Fristen ungenutzt verstrichen oder ein allfälliges Referendum bzw. ein allfälliges Stimmrechtsrekursverfahren abgeschlossen, verfügt die kantonale Baudirektion die Genehmigung der Umsetzungsverordnung.

#### **6.4.3 Rekursfrist**

Mit Bekanntmachung der Genehmigung durch die kantonale Baudirektion wird die BZO-Teilrevision inklusive der hier vorliegenden Umsetzungsverordnung während 30 Tagen zum Rekurs aufgelegt.

#### **6.4.4 Inkraftsetzung**

Ist die Rekursfrist ungenutzt verstrichen oder sind allfällige Rechtsmittelverfahren abgeschlossen, setzt der Stadtrat die Umsetzungsverordnung in Kraft. Der Stadtratsbeschluss betreffend Inkraftsetzung wird während 30 Tagen zum Rekurs aufgelegt, wird kein Rechtsmittel gegen die Inkraftsetzung ergriffen, erlangt die Vorlage ihre Rechtskraft.

Zürich, 13. Juli 2022

Stadt Zürich  
Finanzdepartement (FD)  
Werdstrasse 75  
Postfach  
8036 Zürich  
T +41 44 412 11 11  
[stadt-zuerich.ch/fd](http://stadt-zuerich.ch/fd)

Finanzdepartement