



## **Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat**

vom 14. Juli 2022

GR Nr. 2022/358

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

#### **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 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



2/11

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 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.

## **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



3/11

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 (PVW) vom 11. Juli 2018 (KR Nr. 5482/2018) sind die kommunalen Belegungsvorschriften i. S. v. § 49b Abs. 3 PGB zusammen mit der planungsrechtlichen Festlegung des Mindestanteils preisgünstigen Wohnraums zu erlassen. Entsprechend wurde die Umsetzungsverordnung nach den betreffenden Vorschriften des PGB 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 PGB 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.

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



4/11

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 Personenmeldeamt 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.
Geltungsbe- reich	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 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



6/11

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.

Einkommens- limite 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 (VGV, AS 846.100) an. Die weiteren Regelungsinhalte der VGV 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 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 einen 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 Landesindex 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 Grundbucheintragung 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 (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 Investitionkostennachweis 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; 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.
b. Belegungsvorschriften	Art. 21 <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 bis 11 BZO für preisgünstigen Wohnraum vorgeschriebenen Geschossfläche.



10/11

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 vorentschieden zu betrachten. Sie betreffen sodann nicht nur KMU, sondern alle Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken, die mit der nutzungsplanerischen Auflage «preisgünstiger 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.

**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.**

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

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin  
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin  
Dr. Claudia Cuche-Curti



Beilage 1 zu GR Nr. 2022/358

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 GR Nr. 2022/358**

# **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	Alternativen zur Auflösung des Mietverhältnisses
<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</b>	<b>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</b>	<b>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</b>	<b>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 garantieren 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 GR Nr. 2022/358



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