

Sitzung vom 14. Mai 2025

**510. Anfrage (Einheimischenbonus: Wohnungen für
Zürcherinnen und Zürcher)**

Kantonsrat Mario Senn, Adliswil, sowie die Kantonsrätinnen Astrid Furrer, Wädenswil, und Barbara Franzen, Niederweningen, haben am 24. Februar 2025 folgende Anfrage eingereicht:

Zur Entschärfung der derzeit im Kanton Zürich vorherrschenden Wohnungsknappheit braucht es unter anderem mehr bedarfsgerechte Wohnungen. Verschiedene Volksentscheide in Zürcher Gemeinden zeigen jedoch, dass insbesondere grössere Auf- und Umzonungen äusserst umstritten sind. Neben vielen anderen Vorbehalten scheitern solche Entwicklungsvorhaben regelmässig aus Angst vor einer Übernutzung der bestehenden kommunalen Infrastrukturen. Gleichzeitig besteht das Gefühl, dass Wohnungen vor allem für Zuziehende erbaut würden.

Die Raumplanung sollte sich auch um Ortsansässige kümmern. Die bereits in einer Gemeinde wohnhaften Personen sind es, welche die zusätzlichen Lasten (Neubau von Schulhäusern, Erschliessung, Ausbau öV usw.) der raumplanerischen Massnahmen tragen. Bei preisgünstigen Wohnungen verzichten sie sogar auf einen Teil der Einnahmen – mit entsprechenden Konsequenzen für die Gemeindefinanzen. Gleichzeitig haben viele den verständlichen Wunsch, in einer neuen Lebenssituation (z. B. Ältere Personen beim Auszug der Kinder, Paare in der Familiengründungsphase) eine neue Wohnung in der gleichen Gemeinde zu finden.

Die Gemeinden sollten deshalb bei Auf- und Umzonungen, die einen Mehrwertausgleich nach sich ziehen, Vorkehrungen treffen können, damit zumindest bei einem Teil der neuen und zusätzlichen Wohnungen zuallererst die bisherigen Bewohner zum Zug kommen – insbesondere, aber nicht nur, bei vorgeschriebenen preisgünstigen Wohnungen. Dies könnte bspw. mit einer Klausel in einem städtebaulichen Vertrag, wonach die bisherige Ortsansässigkeit bei der Wohnungsvergabe als relevantes Kriterium zur Wohnungszuteilung festgelegt wird, geschehen. Oder es wird in einer Sonderbauvorschrift festgehalten, dass sich mindestens seit fünf Jahren in der Gemeinde wohnhafte Personen mit einem zeitlichen Vorsprung für eine Wohnung bewerben können.

Ein «Einheimischenbonus» würde nicht nur die Mehrheitsfähigkeit von grösseren Überbauungen steigern und so die kantonalen raumplanerischen Ziele befördern, sondern auch die kommunalen Wohnungs-

märkte dynamisieren: Die in die neuen Wohnungen ziehenden Personen geben ihrerseits Wohnraum frei, womit nachgelagert in eigentlichen Umzugsketten wiederum freier Wohnraum entsteht. Der Lock-In-Effekt auf dem Wohnungsmarkt könnte vermindert werden.

Indes ist unklar, ob und wie ein «Einheimischenbonus» rechtskonform umgesetzt werden könnte.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Ansicht, dass die Forderung, bei Auf- und Umzügen Personen mit Ortsbezug bei der Wohnungsvergabe auf gewisse Weise zu bevorzugen, eine rechtmässige Form des Mehrwertausgleichs darstellt?
2. Inwiefern ist aus Sicht des Regierungsrates ein «Einheimischenbonus» bei Auf- und Umzügen umsetzbar in
 - a. der Gemeindeordnung (z. B. als Zweckartikel, wonach bei allen raumplanerischen Massnahmen eine besondere Berücksichtigung der bisherigen Bewohner verlangt wird),
 - b. Richtplänen,
 - c. der Bau- und Zonenordnung,
 - d. der Nutzungsplanung,
 - e. Sonderbauvorschriften,
 - f. städtebaulichen Verträgen gemäss § 19 Mehrwertausgleichsgesetz,
 - g. weiteren Erlassen des Planungs- und Baurechts?
3. Wie unterscheidet sich die Antwort auf Frage 2, wenn ein «Einheimischenbonus» lediglich für preisgünstige Wohnungen vorgeschrieben würde?
4. Welche der beschriebenen Formen eines «Einheimischenbonus» (Ortsbezug als Wohnungszuteilungskriterium, frühzeitige Bewerbungsmöglichkeiten für einheimische Wohnungsinteressierte) erachtet der Regierungsrat als zulässig? Welche weiteren Vorschriften sind zulässig oder eindeutig unzulässig?
5. Wie beurteilt der Regierungsrat das beschriebene Konzept des «Einheimischenbonus» in Bezug auf die Förderung von Umzugsketten und auf die Vermeidung von Lock-In-Effekten?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Mario Senn, Adliswil, Astrid Furrer, Wädenswil, und Barbara Franzen, Niederweningen, wird wie folgt beantwortet:

Die Niederlassungsfreiheit garantiert Schweizer Staatsangehörigen das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen (Art. 24 Bundesverfassung [BV, SR 101]). Kantone und Gemeinden dürfen die Verlegung des Wohnsitzes weder verhindern noch erschweren. In diesem Sinne umfasst die Niederlassungsfreiheit das Recht, sich an einem beliebigen Ort in der Schweiz für kürzere oder längere Zeit niederzulassen. Ein kommunaler «Einheimischenbonus» bei der Wohnungsvergabe schränkt die Niederlassungsfreiheit von Schweizerinnen und Schweizern, die nicht in der betreffenden Gemeinde wohnen und sich gerne dort niederlassen wollen, ein. Ein solcher Grundrechtseingriff ist nur zulässig, wenn eine hinreichende gesetzliche Grundlage vorliegt, die Einschränkung im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV).

Die Entschärfung der derzeit vorherrschenden Wohnungsknappheit kann ein öffentliches Interesse darstellen. Allerdings liegt es gemäss Bundesgericht nicht im öffentlichen Interesse, für jeglichen Wohnraum zu jeder Zeit Massnahmen zu treffen. In diesem Sinne wäre ein kommunaler «Einheimischenbonus», der zeitlich unbegrenzt und allgemein für alle neuen und zusätzlichen Wohnungen im Rahmen von Auf- und Umzonungen gilt, nicht von einem öffentlichen Interesse gedeckt – insbesondere nicht in Gemeinden, in denen keine Wohnungsknappheit besteht. Schliesslich muss ein gesetzlich geregelter «Einheimischenbonus» geeignet und erforderlich sein, um die Wohnungsknappheit zu bekämpfen. Für die Betroffenen muss die Grundrechtseinschränkung zumutbar sein. Insbesondere ist zu prüfen, ob auch mildere Massnahmen für die Bekämpfung der Wohnungsknappheit infrage kommen. Ein allfälliger «Einheimischenbonus» wäre so zu regeln, dass er in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgeht.

Die Niederlassungsfreiheit steht gemäss Wortlaut nur Schweizerinnen und Schweizern zu. EU-Staatsangehörige haben aber gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen das Recht auf geografische Mobilität bzw. das Recht, innerhalb der Schweiz den Wohnsitz frei wechseln zu können. Drittstaatsangehörige mit einer Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung benötigen für die Wohnsitznahme in einem anderen Kanton eine Bewilligung. Innerhalb des Kantons können aber auch sie den Wohnsitz frei wählen.

Der «Einheimischenbonus» tangiert im Weiteren auch die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und die von der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) abgeleitete Vertragsfreiheit.

Ein «Einheimischenbonus», der in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgeht, ist grundsätzlich mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Eine entsprechende Bestimmung muss im Gesetz geregelt werden. Eine Verordnungsbestimmung wäre nicht ausreichend.

Zu Frage 1:

Erhebliche Vor- und Nachteile, die durch die Raumplanung entstehen, müssen angemessen ausgeglichen werden. Den Ausgleich der Planungsvorteile von Auf- und Umzonungen regeln die Gemeinden (§ 19 Abs. 1 Mehrwertausgleichsgesetz [MAG, LS 700.9]). Sofern die Gemeinden einen kommunalen Mehrwertausgleich in ihrer Bau- und Zonenordnung verankert haben, kann der Ausgleich auch mittels städtebaulicher Verträge erfolgen und vom Mehrwert der geschuldeten Abgabe abweichen (§ 19 Abs. 6 in Verbindung mit § 21 MAG). Ein sachlicher Zusammenhang zwischen dem Gegenstand des Vertrages und dem Bauvorhaben ist zwingend. Die Leistung des Vertragsgegenstands kann somit den Mehrwert der Auf- bzw. Umzonung ausgleichen. Voraussetzung ist einerseits die Bemessung des Mehrwerts, den die Auf- oder Umzonung mit sich bringt, und andererseits die Bemessung des Werts des Vertragsgegenstands (sogenannte Ausgleichsleistung). Die Forderung, Personen mit Ortsbezug bei der Wohnungsvergabe zu bevorzugen, hat keinen Geldwert, da sie keinen nennenswerten finanziellen Aufwand für die betroffene Eigentümerschaft mit sich bringt. Es erfolgt damit kein angemessener Ausgleich für den Planungsvorteil. Der «Einheimischenbonus» stellt somit keine rechtmässige Anwendung des Mehrwertausgleichs dar.

Zu Fragen 2 und 3:

a. Gemeindeordnung

In der Gemeindeordnung regeln die Gemeinden die Grundzüge ihrer Organisation und die Zuständigkeit ihrer Organe (sogenannter Organisationserlass). Dabei können auch Ziel- und Programmnormen verankert werden. Solche Normen legen grundlegende und richtungsweisende Entscheidungen fest und bringen die in der Gesellschaft herrschende Wertvorstellung zum Ausdruck. Sie sind weder direkt anwendbar noch unmittelbar umsetzbar. Vielmehr dienen Ziel- und Programmnormen als Anleitung für die Umsetzung und Konkretisierung eines Erlasses oder schreiben den im Rechtsetzungsverfahren erreichten Konsens fest. Sie werden regelmässig vom Regierungsrat genehmigt, sofern sie nicht übergeordnetem Recht widersprechen. Vor diesem Hintergrund erweist

sich die Aufnahme eines Zweckartikels zu einem «Einheimischenbonus» bei Auf- und Umzonungen grundsätzlich als zulässig, auch wenn daraus keine konkreten Rechte abgeleitet werden können. Eine solche Regelung kann als allgemeine Leitlinie ausgelegt werden, nach der die Gemeinde ihre raumplanerischen Festlegungen auszurichten hat, soweit diese mit dem übergeordneten Recht und der planerischen Stufenordnung vereinbar sind.

b. Richtplanung

Die Richtplanung skizziert in Form einer Grobplanung, wie sich der Kanton räumlich entwickeln soll, und setzt Prioritäten bei sich widersprechenden Planungsinteressen. Er dient der Abstimmung raumwirksamer Aufgabe innerhalb des Kantons sowie mit dem Bund und den Nachbarkantonen. Die regionalen und kommunalen Richtpläne verfeinern und konkretisieren die Inhalte des kantonalen Richtplans. Richtpläne sind für Behörden verbindlich, nicht aber für Grundeigentümerschaften. Eine Verankerung eines «Einheimischenbonus» im Richtplan-Text hätte rein programmatischen Charakter. Aufgrund des Planungshorizonts von 20 bis 25 Jahren eignet sich der Richtplan auch in zeitlicher Hinsicht nicht. Zudem wäre der Richtplan keine rechtsgenügende gesetzliche Grundlage.

c.–e. Nutzungsplanung

Mit der Nutzungsplanung werden Art, Ort und Intensität der Bodennutzung grundeigentümergebunden und parzellenscharf für einen Zeithorizont von 15 Jahren geordnet. Man unterscheidet zwischen Rahmennutzungsplanung und Sondernutzungsplanung. Der Rahmennutzungsplan legt die Grundordnung über das gesamte Gemeindegebiet fest. Er kann durch Sondernutzungspläne (Gestaltungsplan, Sonderbauvorschriften usw.) weitergeführt und differenziert werden.

Für den Erlass der Bau- und Zonenordnung sind die Gemeinden zuständig. Sie sind dabei an die Institute, Begriffe, Mess- und Berechnungsweise sowie an die Mindestanforderungen des kantonalen Rechts gebunden, soweit es ihnen nicht ausdrücklich Abweichungen gestattet (§ 45 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz [PBG, LS 700.1]). Die Bau- und Zonenordnung regelt die bauliche Grundstücksnutzung mit Vorschriften über die Ausnützung, die Bauweise und die Nutzweise. Gleiches gilt für Sondernutzungspläne (wie z. B. Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne).

Für die Regelung eines «Einheimischenbonus» für Auf- und Umzonungen in der Bau- und Zonenordnung bzw. in einem Sondernutzungsplan bräuchte es eine Grundlage im PBG.

f. Städtebauliche Verträge

Aufgrund der weitgehenden Möglichkeiten betreffend die Inhalte von städtebaulichen Verträgen erscheint die Regelung eines «Einheimischenbonus» nicht ausgeschlossen. Weil sich städtebauliche Verträge jeweils auf konkrete Vorhaben in einem bestimmten Zeitraum beziehen, sind sie jedenfalls geeigneter als eine dauernde und gemeindeweit gültige Bestimmung in der Bau- und Zonenordnung.

g. Weitere Erlasse des Planungs- und Baurechts

Die Verankerung eines «Einheimischenbonus» im PBG ist unter den dargelegten engen Voraussetzungen nicht von vornherein ausgeschlossen (vgl. einleitende Ausführungen: sachliche, örtliche, zeitliche und personelle Beschränkung auf das Notwendige). Insbesondere im Hinblick auf den Zeithorizont von Nutzungsplanungen dürfte es jedoch fraglich sein, ob eine entsprechende Bestimmung verhältnismässig ist. Eine Beschränkung des «Einheimischenbonus» auf preisgünstige Wohnungen (vgl. § 49b PBG) könnte zumindest eine mögliche zweckmässige sachliche Einschränkung darstellen.

Im Weiteren wäre zu prüfen, ob allenfalls die Verankerung eines «Einheimischenbonus» im Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (LS 841) zulässig wäre. Dies brächte bereits eine Einschränkung auf preisgünstige Mietwohnungen mit sich.

Zu Frage 4:

Die genannten Kriterien der Ortsansässigkeit bzw. ein zeitlicher Bewerbungsvorsprung scheinen – sofern ein «Einheimischenbonus» überhaupt verhältnismässig ist – zumindest nicht ausgeschlossen.

Zu Frage 5:

Die Wohnungsknappheit ist ein vielschichtiges und komplexes Thema. Ob ein allgemeiner, gesetzlich geregelter «Einheimischenbonus» tatsächlich geeignet und erforderlich ist, um die Wohnungsknappheit zu bekämpfen, steht infrage. Ein «Einheimischenbonus» kann dynamisierend auf den Wohnungsmarkt wirken, indem er den Bedarf der länger ansässigen Bevölkerung besser abdeckt. Demgegenüber können sich weitere Regulierungen negativ auf die Anreize für Vermietende und den Wettbewerb auf dem Wohnungsmarkt auswirken.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli