

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 424/2021
betreffend Anpassung der Wohnbauförderungs-
verordnung zur Stärkung des gemeinnützigen
Wohnungsbaus im Kanton Zürich**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 19. November 2025,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 424/2021 betreffend Anpassung der Wohnbauförderungsverordnung zur Stärkung des gemeinnützigen Wohnungsbaus im Kanton Zürich wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 21. November 2022 folgendes von Kantonsrat Tobias Langenegger, Zürich, und Mitunterzeichnenden am 6. Dezember 2021 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Kanton Zürich ist stark von steigenden Bodenpreisen betroffen. Das hat auch Konsequenzen für den gemeinnützigen Wohnungsbau. Einerseits wird es für gemeinnützige Bauträgerinnen immer schwieriger, die Richtlinien der Wohnbauförderungsverordnung (WBFV) einzuhalten, anderseits wird das ökologische Bauen erschwert. Um diese negativen Folgen zu minimieren, wird der Regierungsrat eingeladen in einem Bericht aufzuzeigen, mit welchen Anpassungen der WBFV diesen Entwicklungen entgegengewirkt werden kann. Insbesondere soll aufgezeigt werden, wie

- die Mehrkosten für CO₂-reduziertes Bauen (insbesondere auch Mehrkosten von Holzbauten) sowie für die Erreichung von weiteren Zertifikaten, Labels und Standards (SNBS, SIA Effizienzpfad, 2000-Watt-Areal) berücksichtigt werden können.

- die Mehrkosten durch die gestiegenen Landpreise bei der WBFV besser berücksichtigt werden können, beispielsweise durch eine Erhöhung der Darlehen, verbunden mit einer Verlängerung der Amortisationsdauer sowie durch eine Vergrösserung der Differenz zwischen den pauschalierten Gesamtinvestitionskosten und den pauschalierten Erstellungskosten.

Am 4. November 2024 hat der Kantonsrat die Frist für die Berichterstattung und Antragstellung zu diesem Postulat bis zum 21. November 2025 erstreckt.

Bericht des Regierungsrates:

1. Ausgangslage

Mit dem Postulat KR-Nr. 424/2021 wird der Regierungsrat beauftragt, in einem Bericht aufzuzeigen, mit welchen Anpassungen der Wohnbauförderungsverordnung (WBFV, LS 841.1) den Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere den steigenden Landpreisen sowie den Mehrkosten für CO₂-reduziertes und ressourcenschonendes Bauen, Rechnung getragen werden kann. Diese Anliegen wurden im Rahmen der laufenden Teilrevision der Wohnbauförderungsverordnung und der Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV, LS 700.8) von der Volkswirtschaftsdirektion aufgegriffen und – in Abstimmung mit den verschiedenen Anspruchsgruppen – bei der Ausarbeitung des Revisionsentwurfs berücksichtigt. Mit Beschluss Nr. 871/2024 ermächtigte der Regierungsrat die Volkswirtschaftsdirektion, dazu ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

2. Ziele und Inhalt der Vernehmlassungsvorlage

Die WBFV ist seit dem 1. Juli 2005 in Kraft und wurde 2009 einer grösseren Teilrevision unterzogen. Seither haben sich die Baukosten, die Landpreise und die gesetzlichen Anforderungen stark verändert. Die geplante Revision der WBFV verfolgt deshalb – über die mit dem vorliegenden Postulat verlangten Anpassungen hinaus – das Ziel, die WBFV an die heutigen wirtschaftlichen und baulichen Rahmenbedingungen anzupassen und ihre Wirksamkeit und Anwendbarkeit insgesamt zu verbessern. Dabei ist es wichtig, den Umfang der vorgeschlagenen Massnahmen immer am Hauptzweck der Wohnbauförderung zu bemessen, nämlich der Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen, soweit ein Mangel besteht.

Ein zentraler Bestandteil der geplanten Verordnungsänderung ist die Anpassung der pauschalierten Erstellungs-, Gesamtinvestitions- und Erneuerungskosten. Diese sollen neu festgesetzt werden. Einerseits soll dies erfolgen, um die höheren Kosten pro Quadratmeter bei Kleinwohnungen gegenüber grösseren Wohnungen stärker zu berücksichtigen, als dies im geltenden Recht der Fall ist. Anderseits soll die ausserordentliche Teuerung der letzten Jahre, die unter anderem auf gestiegene Baukosten, verschärzte gesetzliche Anforderungen, höhere Energie- und Materialpreise sowie die Erhöhung der Mehrwertsteuer zurückzuführen ist, berücksichtigt werden. Zudem sieht der Entwurf einen neuen Landkostenzuschlag vor, mit dem künftig höhere Landerwerbskosten bis zu einem bestimmten Umfang berücksichtigt werden können, sofern sie nachweislich dem marktüblichen Preis in der jeweiligen Lage entsprechen. Mit Blick auf den Hauptzweck der Wohnbauförderung ist der Zuschlag jedoch begrenzt, um eine übermässige Verteuerung der Mietzinse zu vermeiden. Ein weiterer neuer Zuschlag betrifft den Hochhausbau, um die gegenüber Flachbauten entstehenden Mehrkosten abzugelten. Auch dieser Zuschlag ist eher knapp bemessen. Die angepassten pauschalierten Kostensätze sowie die neu einzuführenden Zuschläge erhöhen die anrechenbaren Gesamtinvestitionskosten und wirken sich damit auf die Berechnungsgrundlage für die Förderbeiträge aus. Insofern greift der Entwurf das Anliegen des Postulats auf, die Förderpraxis an die gestiegenen Bau- und Landkosten anzupassen.

Das Anliegen, das ressourcenschonende Bauen stärker zu fördern, soll ebenfalls berücksichtigt werden. So sollen die Mindestwohnflächen pro Wohnungstyp verringert werden, um kompaktere und flächeneffiziente Grundrisse zu ermöglichen. Dadurch wird sowohl der Material- als auch der Energieverbrauch pro Wohneinheit verringert. Zusätzlich können für Massnahmen, die der sparsamen und rationellen Energieverwendung sowie der Schonung der Umwelt dienen, wie bislang 5% der pauschalierten Erstellungskosten als Zuschlag angerechnet werden (§ 6c Entwurf WBFV). Dabei ist klarzustellen, dass der Energiezuschlag kein Instrument zur Förderung ökologischen Bauens ist. Dafür ist die kantonale Wohnbauförderung nicht der geeignete Rahmen. Vorschriften, Anreizsysteme oder Förderinstrumente für ökologisches Bauen, sei es auf Bundes- oder Kantonebene, müssen für die Allgemeinheit und für sämtliche Bauvorhaben gelten. Der Energiezuschlag in der WBFV ist als Würdigung für die Anstrengungen von Bauträgerinnen und -trägern zu verstehen, die mehr tun, als verlangt wird, sofern dabei auch tatsächlich Mehrkosten entstehen. Dass für die Gewährung des Energiezuschlags heute einzig der zertifizierte Minergie-Standard als Alternative zu den allgemein formulierten Anforderungen anerkannt wird,

ist nicht Ausdruck einer Bevorzugung, sondern darauf zurückzuführen, dass dieser Standard als einziger eine kontrollierte Wohnungslüftung vorschreibt – eine Massnahme, die in jedem Fall Mehrkosten verursacht. Der Umfang des Energiezuschlags ist ebenfalls begrenzt, um das Hauptziel der Wohnbauförderung – die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen – nicht durch einen Anstieg der Kostenmieten zu gefährden. Hinzu kommt, dass sich ökologische Massnahmen nicht zwingend verteuernd auf ein Bauvorhaben auswirken. Bei frühzeitiger Planung können sie häufig kostenneutral umgesetzt werden.

Dem Wunsch nach einfacheren Verfahren soll mit gezielten Anpassungen Rechnung tragen werden. Vorgesehen ist etwa eine Bagatellgrenze für wertvermehrende Investitionen, damit Bauherrschaften kleinere bauliche Veränderungen, die oftmals einem Zeitdruck unterliegen, künftig ohne vorgängige Bewilligung der Vollzugsbehörde vornehmen können. Dies würde den administrativen Aufwand verringern und den Vollzug vereinfachen. Auch die Regelung zu den Einkommensgrenzen soll vereinfacht werden. Diese legt fest, bis zu welchem Einkommen Haushalte Anspruch auf eine geförderte Wohnung haben. Nach gelgendem Recht werden die Einkommensgrenzen jährlich an den Landesindex der Konsumentenpreise angepasst und in den Zweckerhaltungskontrollen angewandt, auch bei minimalen Veränderungen und negativer Teuerung. Neu soll eine Anpassung der Einkommensgrenzen bei rückläufigem Index erst erfolgen, wenn dieser um mehr als 2% sinkt. Damit würden häufige, administrativ aufwendige Anpassungen vermieden und die Rechtssicherheit für Haushalte mit Einkommen nahe an den Einkommensgrenzen verbessert.

Darüber hinaus enthält die Vernehmlassungsvorlage weitere Anpassungen, die der Aktualisierung und besseren Anwendbarkeit der Verordnung dienen. So soll das bisherige Familienerfordernis gelockert werden, was künftig auch kinderlosen Paaren mit geringem Einkommen und Vermögen ermöglichen würde, eine geförderte Wohnung zu erhalten. Es soll neu erst bei Wohnungen mit vier oder mehr Zimmern gelten. Damit würde der Zugang zum subventionierten Wohnraum sozial breiter abgestützt. In Bezug auf unterschiedliche Wohnformen orientiert sich die Vernehmlassungsvorlage aus Praktikabilitätsgründen zwar weiterhin an den gängigen Wohnungsgrößen und Wohnungstypen, doch lässt der Vollzug hier – wie bislang – eine flexible Handhabung zu. Nach wie vor können auch neue Wohnformen berücksichtigt werden, sofern sie bestimmte Kriterien berücksichtigen. Die Fachstelle Wohnbauförderung wird zur Klärung ein Merkblatt erstellen.

Schliesslich soll die Revision der WBFV und der PWV verschiedene redaktionelle und systematische Anpassungen umfassen, um die Übersichtlichkeit und Einheitlichkeit der beiden Verordnungen zu verbessern. Dazu gehören die Vereinheitlichung der Terminologie, die Präzisierung von Querverweisen und die Neuordnung der Berechnungstabellen.

3. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Vernehmlassung zur Teilrevision der beiden Verordnungen dauerte vom 20. September bis zum 20. Dezember 2024. Insgesamt gingen 41 Stellungnahmen von politischen Parteien, Städten, Gemeinden, Verbänden und gemeinnützigen Bauträgerschaften ein.

Die Vernehmlassungsvorlage wurde grossmehrheitlich positiv aufgenommen. Breite Zustimmung fand insbesondere die Stossrichtung, die WBFV an die aktuellen wirtschaftlichen und baulichen Rahmenbedingungen anzupassen. Besonders begrüsst wurden die Anpassung der Kostenpauschalen, die Verringerung der Mindestwohnflächen und die Einführung einer Bagatellgrenze für kleinere Investitionen. Die Vorlage wurde überwiegend als sachgerecht, praxistauglich und zeitgemäß beurteilt.

Ebenfalls breit unterstützt wurde die Einführung des Landkostenzuschlags. Allerdings erachteten verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende die vorgesehene Höhe des Zuschlags als zu tief, um die realen Grundstücksspreise in städtischen Lagen abzubilden. Teilweise wurde eine flexiblere oder standortabhängige Ausgestaltung des Zuschlags gefordert. Andere Stellungnahmen unterstützten die gewählte Lösung als ausgewogenen Kompromiss zwischen Kostenrealität und Preisgünstigkeit. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende äusserten die Befürchtung, dass höhere anrechenbare Landerwerbskosten zu steigenden Kostenmieten führen könnten und sich einkommensschwächere Haushalte die geförderten Wohnungen künftig nicht mehr leisten können.

Auch der Hochhauszuschlag wurde mehrheitlich positiv aufgenommen. Einzelne Teilnehmende wiesen jedoch darauf hin, dass die vorgesehenen 8% Mehrkosten bei Hochhäusern in der Praxis häufig nicht ausreichten, um die durch bauliche und technische Mehranforderungen entstehenden Mehrkosten abzudecken. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende regten deshalb an, den Zuschlag bei Bedarf anpassen zu können oder durch Vollzugshinweise zu präzisieren. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmende lehnten den Zuschlag hingegen ab oder äusserten sich skeptisch dazu, da sie Hochhäuser grundsätzlich als wenig geeignet für den subventionierten Wohnungsbau betrachten.

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende forderten eine Erhöhung des ökologischen Zuschlags gemäss § 6c E-WBFV. Die Begrenzung auf 5% wurde vielfach als unzureichend beurteilt, um die Mehrkosten für nachhaltige oder ressourcenschonende Bauweisen angemessen abzugelten. Gefordert wurde eine Erhöhung auf 8–10%. Andere Teilnehmende betonten hingegen, dass ökologische Kriterien bereits über andere kantonale Förderinstrumente berücksichtigt würden und dass deshalb kein Anpassungsbedarf bestehe.

Ein wiederkehrendes Thema betraf die Abgrenzung der Zuschläge gemäss WBFV und PWV. Dabei wurde von zahlreichen Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert, die Vorlage müsse klarstellen, dass die neuen Zuschläge für Landkosten und Hochhäuser nicht zusätzlich zum Zuschlag von 20%, den die PWV gegenüber der WBFV heute vorsieht, geltend gemacht werden könnten. Eine doppelte Förderung sei auszuschliessen, um die Kohärenz der Regelwerke sicherzustellen.

Die Lockerung des Familienerfordernisses wurde ebenfalls grossmehrheitlich begrüsst. Sie wird als Beitrag zu einer flexibleren Wohnungsbelegung und zu einem besseren Zugang für kleinere Haushalte gewertet. Einige Stellungnehmende regten an, im Vollzug auch alternative Wohnformen wie Clusterwohnungen, gemeinschaftliche Wohnprojekte oder Mehrgenerationenmodelle zu berücksichtigen.

Schliesslich forderten zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende eine Erhöhung der Darlehensobergrenze von derzeit 20% auf 25% oder 30% der pauschalierten Gesamtinvestitionskosten. Diese Anpassung sei notwendig, um die gestiegenen Bau- und Landkosten sowie die erhöhten Anforderungen an Energieeffizienz und Nachhaltigkeit abzufedern.

4. Schlussfolgerung und weitere Schritte

Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung bestätigen, dass die beabsichtigte Teilrevision der kantonalen Wohnbauförderung den heutigen Bedürfnissen entspricht, auch wenn bei einzelnen Punkten noch Klärungsbedarf besteht. Die Einwände aus der Vernehmlassung werden deshalb im weiteren Prozess geprüft und gegebenenfalls präzisiert. Ziel ist es, eine Grundlage für eine kohärente, transparente und zeitgemässse Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu schaffen. Dabei bleibt die Grundausrichtung der kantonalen Wohnbauförderung massgebend, preisgünstigen Wohnraum für Haushalte mit tiefem Einkommen und Vermögen bereitzustellen.

Es ist geplant, dass der Regierungsrat die Verordnungsänderungen im Laufe des Jahres 2026 erlässt. Der Entscheid über die endgültige Ausgestaltung der Verordnungen erfolgt bewusst erst nach der Volksabstimmung vom 30. November 2025 über die kantonale Volksinitiative

«Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» bzw. den Gegenvorschlag des Kantonsrates vom 30. Juni 2025. Je nach Ausgang der Abstimmung soll die Obergrenze der Darlehen in der WBFV von 20% auf 25% angehoben werden.

Da die geplante Teilrevision der WBFV und der PWV die Anliegen des Postulats KR-Nr. 424/2021 weitgehend berücksichtigt, beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Die Staatsschreiberin:
Martin Neukom Kathrin Arioli