

2. Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum

Antrag des Regierungsrates vom 11. Juli 2018 und gleichlautender Antrag der Kommission für Planung und Bau vom 26. März 2019

Vorlage 5482

Andrew Katumba (SP, Zürich), Präsident der Kommission für Planung und Bau (KPB): Am 28. Oktober 2013 stimmte der Kantonsrat dem Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für mehr bezahlbaren Wohnraum» zu. In der darauffolgenden Referendumsabstimmung vom 28. September 2014 stimmte auch die Zürcher Stimmbevölkerung der neuen Bestimmung im Planungs- und Baugesetz deutlich zu, wonach den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt wird, bei planungsrechtlichen Änderungen in ihrem Siedlungsgebiet einen Mindestanteil an preisgünstigen Wohnungen festzulegen.

Nach dem Volksentscheid benötigte die Verwaltung vier Jahre Zeit für die Ausarbeitung der nun vorliegenden Verordnung, was sowohl den Initianten wie auch den Kommunen einiges an Geduld abverlangte. Die Übersetzung des Paragraphen 49b in eine von allen Gemeinden praktikierbare Verordnung bedurfte zudem einer breiten Vernehmlassung. Gestützt auf die Ergebnisse aus dieser Vernehmlassung und den Rückmeldungen der Wohnbaukommission, musste der Verordnungsentwurf erneut überarbeitet werden. Das nun vorliegende Regelwerk gibt den Gemeinden ein nützliches Instrumentarium, das sie bei der qualitativen Siedlungsentwicklung nach innen unterstützt.

Wenn Grundeigentümer durch Planungsmassnahmen wie Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne höhere Ausnutzungsmöglichkeiten erhalten, sollen sie in Zukunft von der Gemeinde verpflichtet werden können, einen Teil der Wohnungen im preisgünstigen Segment – nach Grundsätzen der Kostenmiete – zu erstellen. Diese Neuregelung stellt eine spezielle Form des Mehrwertausgleichs dar, welche als Ergänzung zu der Vorlage 5434 (*Mehrwertausgleichsgesetz, MAG*) gesehen werden kann. Ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum wirkt sich auf die betroffenen Grundstücke wertvermindernd aus. Als Folge davon reduziert sich dessen Verkehrswert bei der Bemessung des Mehrwerts, was zu einer tieferen oder gar keiner Mehrwertabgabe führt. Eine zusätzliche koordinierende Bestimmung zwischen dem Mehrwertausgleichsgesetz und der Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum entfällt daher.

Den Gemeinden wird mit der vorliegenden Verordnung ein grösserer Handlungsspielraum eingeräumt. Somit können sie den Mindestanteil an preisgünstigen Wohnungen bei der Revision ihrer Bau- und Zonenordnung künftig selber festsetzen – theoretisch wären sogar 100 Prozent möglich, was aber selten der Fall sein wird. Das bedingt jedoch, dass sowohl die Sonderbauvorschriften als auch die Bestimmungen über Arealüberbauungen gegenüber der Grundordnung eine Mehrausnutzung erlauben. Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum können auch im Rahmen von Gestaltungsplänen festgelegt werden. Jedoch gilt zum Schutz des Eigentums ausdrücklich die Bestandesgarantie. Gemäss geltender

BZO (*Bau- und Zonenordnung*) dürfen bestehende Ausnutzungsmöglichkeiten nicht nachträglich mit einer Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum verknüpft werden, auch kann die Ausnutzungsziffer zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum nur auf hierfür geeigneten Grundstücken bewilligt werden. So sind zum Beispiel Kleinstparzellen oder Grundstücke mit bestehendem Stockwerkeigentum nicht für den Bau von preisgünstigem Wohnraum geeignet. Die planungsrechtlichen Massnahmen in den Gemeinden werden gemäss Paragraf 89 des PBG (*Planungs- und Baugesetz*) von der Baudirektion genehmigt. Somit untersteht die Festsetzung der Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum einer übergeordneten Kontrolle.

Das Kernstück der vorliegenden Verordnung bildet ein ausgeklügeltes System für die Berechnung von preisgünstigen Mietzinsen. Wohnungen, die zur Erfüllung des Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum erstellt werden, unterstehen nicht mehr den Preisbildungsmechanismen des freien Wohnungsmarktes. Preisgünstiger Wohnraum darf bezüglich Gesamtinvestitionskosten, Erstellungskosten und wertvermehrenden Erneuerungskosten pauschalierte Höchstwerte nicht übersteigen. Die Anforderung an Preisbildung und Wohnungsgrösse werden wie bei der Wohnbauförderung über ein Punktesystem mit den zulässigen Investitionskosten verknüpft. Um die Mietzinse gemäss Paragraph 49b dauerhaft zu sichern, werden auch die Nebenbestimmungen im Grundbuch vermerkt. Somit müssen unter anderem künftig auch wertvermehrnde Massnahmen, die normalerweise keiner Baubewilligung unterstehen, von der Gemeinde genehmigt werden.

Schliesslich sind die Gemeinden angehalten, neben der planungsrechtlichen Festlegung des Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum auch die entsprechenden Belegungsvorschriften zu erlassen, damit die preisgünstigen Wohnungen jenen Menschen zugutekommen, die auch wirklich darauf angewiesen sind.

Die Kommission für Planung und Bau hat das Geschäft an drei Sitzungen beraten und einstimmig genehmigt.

Als Präsident der vorberatenden Kommission beantrage ich dem Rat, die Verordnung zu genehmigen. Besten Dank.

Domenik Ledergerber (SVP, Herrliberg): Die Zürcher Stimmberechtigten möchten den Gemeinden die Möglichkeit geben, bei Auf- oder Einzonungen einen Mindestanteil an preisgünstigen Wohnungen vorzuschreiben. Die vorliegende Verordnung ermöglicht die Umsetzung dieses Anliegens. Die neuen sehr komplexen und marktverzehrenden Bestimmungen im PBG entsprechen nicht der Philosophie der SVP. Wir sind sehr gespannt, welche Gemeinden gewillt sind, die komplizierten Bestimmungen und Vorgaben in die Praxis umzusetzen.

Wir halten der Verordnung zugute, dass sie die Planungsautonomie der Gemeinden berücksichtigt und mit den bewährten Instrumenten der Wohnbauförderung vereinbar ist.

Aus diesen Gründen respektiert die SVP den Volkswillen und stimmt der Verordnung zu.

Jonas Erni (SP, Wädenswil): Wohnen ist ein Grundrecht, denn alle brauchen zum Leben ein Dach über dem Kopf. Und genau deshalb muss Wohnen zwingend bezahlbar sein. Leider ist das für Personen mit kleinen und mittleren Einkommen heutzutage nicht immer der Fall. So geben die unteren Einkommensklassen 20 bis 45 Prozent ihres Einkommens für die Miete aus.

Ein Grund für diesen Missstand ist einerseits die an sich erfreuliche Attraktivitätssteigerung des Kantons Zürich, welche zu einer wachsenden Bevölkerung führt. Der Hauptgrund ist aber die Tatsache, dass Boden ein nicht vermehrbares Gut ist. So können diejenigen, die Boden und Immobilien besitzen, bei steigender Nachfrage immer höhere Gewinne abschöpfen auf Kosten der Mieterinnen und Mieter. Da gleichzeitig die Hypothekarzinsen, welche den grössten Teil der Kosten ausmachen, weiterhin auf einem historischen Tief bleiben, schröpfen Immobilienunternehmen enorme Gewinne ab. Als Folge davon funktioniert der Wohnungsmarkt nicht mehr für alle Bevölkerungsgruppen. Viele Personen – darunter oft auch ältere Menschen insbesondere aber auch junge Familien – sind gezwungen, in viel zu teuren Wohnungen zu leben oder wegzuziehen.

Seit 1980 sind die Mieten im Kanton Zürich um mehr als 100 Prozent angestiegen, während die allgemeine Teuerung in dieser Zeitspanne viel geringer war. Das führt dazu, dass ein immer grösserer Teil des Einkommens für die Wohnungsmiete ausgegeben werden muss. Dadurch sinkt die Kaufkraft eines Grossteils der Bevölkerung. Würden in allen Wohnungen in der Schweiz monatlich 100 Franken weniger an Gewinnen abgeschöpft, würde sich die Kaufkraft der Bevölkerung um 5 Milliarden Franken erhöhen.

Das Fehlen bezahlbarer Wohnungen hat entsprechend auch für unseren Kanton negative Auswirkungen. Dadurch, dass die Menschen keine bezahlbare Wohnung in der Nähe ihres Arbeitsortes finden, werden Pendlerdistanzen grösser, die Kosten für die Infrastruktur wachsen und die Zersiedelung nimmt zu.

Die Bundesverfassung statuiert in den Sozialzielen, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Auch die Zürcher Kantonsverfassung hält explizit fest: Kanton und Gemeinden fördern den gemeinnützigen Wohnungsbau und das selbstbewohnte Wohneigentum.

Eine Untersuchung des statistischen Amtes zeigt ferner auf, dass die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus aus verschiedenen Gründen auch für die Staatsfinanzen von Nutzen ist beispielsweise durch Einsparungen von AHV- und IV-Zusatzleistungen und Sozialhilfeleistungen im zweistelligen Millionenbereich. Es ist deshalb überfällig, dass die Verordnung über preisgünstigen Wohnraum endlich in Kraft tritt, denn bereits vor 5 Jahren hat das Volk mit einer satten Mehrheit von annähernd 60 Prozent der PBG-Änderung für mehr günstigen Wohnraum zugestimmt. Diese Verzögerung der Umsetzung des Volkswillens ist nur ein weiteres Beispiel der verfehlten Politik der bisherigen Mehrheit der vergangenen Legislatur, in der zukunftsfähige Lösungen nicht nur blockiert, sondern auch verzögert und verhindert wurden.

Die SP stimmt der vorliegenden Verordnung entsprechend einstimmig zu.

Sonja Rueff (FDP, Zürich): Die FDP wird die Verordnung ebenfalls genehmigen. Dies ist auch Teil des Kompromisses, den wir in der KPB über den Mehrwertausgleich getroffen haben. Die Volksinitiative über einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich wurde dann in der Folge zurückgezogen, denn diese hatte ebenfalls preisgünstige Mietwohnungen gefordert, was nun mit der Verordnung erfüllt ist. Die FDP akzeptiert den Volksentscheid vom 28. September 2014 zur Einführung des neuen Paragraphen 49b PBG, welcher mit der Verordnung umgesetzt wird.

Unsere Bedenken sind dennoch weiterhin vorhanden. Eine planungsrechtliche Festlegung eines Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum nach 49b PBG ist einen Mehrwertausgleich eigener Art. Dieser Umstand ist bei der Bemessung des Mehrwerts zu berücksichtigen. Der Verkehrswert wird reduziert werden müssen, da die betroffenen Grundstücke eine geringere Renditeerwartung haben. Verringert sich der Verkehrswert, fällt auch die Mehrwertabgabe tiefer aus.

Positiv an der Verordnung ist, dass vieles den Gemeinden überlassen wird. Es ist davon auszugehen, dass vor allem die Städte die Höhe des Anteils preisgünstiger Wohnungen sehr hoch ansetzen werden. Die Frage bleibt daher bestehen, ob dies dem Ziel nicht widerspricht, dass eben in urbanen Zentren verdichtet werden soll. Die Bereitschaft eines Grundeigentümers zu investieren, wird durch einen hohen Anteil nicht gerade gefördert.

Noch eine letzte Bemerkung: Wenn die Bautätigkeit zurückgeht, wird weniger investiert. Und wenn weniger investiert wird, werden weniger Wohnungen gebaut. Gerade weniger Wohnungen beziehungsweise mehr Wohnungen würden eine tiefere Nachfrage generieren, was wiederum tiefere Mietzinsen bewirkt. Besten Dank.

Thomas Wirth (GLP, Hombrechtikon): Wir haben es schon mehrmals gehört: Mit der Zustimmung zu dieser Verordnung schaffen wir eigentlich einen Spezialfall des Mehrwertausgleiches. Den Inhalt will ich nur ganz kurz nochmals erwähnen. Zu den Herausforderungen, die sich bei der Umsetzung ergeben, hat sich Andrew Katumba bereits ausführlich geäußert.

In den Städten und den urbanen Gebieten gibt es nun aber die Möglichkeit, die Zonen grösserflächig aufzuzonen und so beispielsweise Vorgaben zu preisgünstigen Wohnungen zu machen, die sich dann eher in den unteren Stockwerken befinden, während die teureren Wohnungen oben sein werden. Insgesamt wird es aber vermutlich so sein, dass es nur wenige Fälle sein werden, die mit dieser Spezialregelung realisiert werden. Die meisten Kommunen werden eher warten, bis das MAG in Kraft ist und die Verordnung genehmigt ist.

Im September 2014 haben wir im Kanton Zürich dieser Gesetzesänderung zugestimmt. Jetzt, fünf Jahre später, sind wir soweit, dass wir die Verordnung genehmigen. Im März 2013 haben wir dem Raumplanungsgesetz zugestimmt; die Umsetzungsvorlage fehlt im Kanton nach wie vor, sollte dann aber genehmigt werden. Wenn es dann nochmals so lange dauert, bis die Verordnung für den Mehrwertausgleich genehmigt sein wird und in Kraft treten kann, könnte es dann sein,

dass sie noch viel wichtiger sein wird in der städtebaulichen Entwicklung, als wir heute denken.

Thomas Schweizer (Grüne, Hedingen): Die Grünen befürworten die Verordnung über den preisgünstigen Wohnungsbau. Bezahlbare Mieten sind auch eine Voraussetzung für eine gute Durchmischung der Wohnquartiere. Vorlagen, welche sich dafür einsetzen, finden in der Bevölkerung viel Unterstützung. Die vorliegende Verordnung ermöglicht es den Gemeinden bei einer Erhöhung der Ausnutzung, einen Mindestanteil von preisgünstigem Wohnraum anzulegen. Die Verordnung wird als Kann-Formulierung vorgelegt. Damit bleibt die Autonomie der Gemeinden gewahrt – sie müssen nicht, aber sie können davon Gebrauch machen. Eine kantonale Regelung ist vorteilhaft. Setzen die Gemeinden das Instrument um, so sind die Details bereits weitgehend geregelt, und es braucht keine weiterführenden zusätzlichen Regelungen. Auch für die Investorinnen, Bauherren und Baufrauen sind einheitliche Regeln im ganzen Kanton vorteilhaft. Die Verordnung ist mit dem Gesetz über den Mehrwertausgleich abgestimmt. Dieser wird durch den preisgünstigen Wohnungsbau entsprechend vermindert.

Wir hoffen, dass mit dieser Vorlage von der Möglichkeit, an geeigneten Stellen preisgünstigen Wohnungsbau zu realisieren, häufiger Gebrauch gemacht wird.

Josef Wiederkehr (CVP, Dietikon): Nun liegt sie also zur Genehmigung vor, die Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum. Dabei handelt es sich um ein komplexes, um nicht zu sagen, um ein kompliziertes Regelwerk, mit dem der Volkswillen aus dem Jahr 2014 umgesetzt werden soll.

Vorläufig bleibt allerdings wohl offen, ob mit der Verordnung die beabsichtigen und der Bevölkerung in Aussicht gestellten wohnpolitischen Ziele erreicht werden können, oder ob es nicht im Gegenteil einen preistreibenden Effekt geben wird, bei dem die Mieten ansteigen werden. Auch dürfte bei den ausführenden Gemeinden mit der Verordnung der Verwaltungsaufwand mithin die Bürokratie merklich ansteigen.

Wir werden sehen, was die Verordnung bringen wird. Die CVP-Fraktion wird die Verordnung genehmigen, wohl auch in Anbetracht des historischen MAG-Kompromisses.

Barbara Günthard Fitze (EVP, Winterthur): Meine Vorrednerinnen und Vorredner haben die Verordnung schon detailliert beschrieben. Es wird genau bestimmt, wann Wohnraum als preisgünstig eingestuft wird, wie die Mietzinsen berechnet werden und wo die Höchstwerte liegen. Preisgünstiger Wohnungsbau ist im immer dichter besiedelten Kanton zunehmend wichtig, damit Personen mit niedrigerem Einkommen, auch Familien, sich überhaupt Wohnraum leisten können. Es geht weiter darum, dass die knapper werdenden Bodenressourcen den Spekulationen entzogen werden. Im Übrigen fördert und unterstützt die EVP seit jeher preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbau.

Wir genehmigen die Verordnung.

Manuel Sahli (AL, Winterthur): Das Wichtigste vorweg: Die Alternative Liste wird der Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum zustimmen beziehungsweise sie genehmigen. Sie ist wichtig, und wir hoffen, dass sie in den Gemeinden ihren Nutzen entfalten kann und die Gemeinden davon auch Gebrauch machen. Auf allfällige inhaltliche Verbesserungen will ich nicht weiter eingehen, da wir bekanntlich hier im Saal nicht über einzelne Bestimmung der Verordnung bestimmen können. Jedoch müssen wir von der AL an dieser Stelle anmerken, dass inzwischen einige Zeit vergangen ist, seitdem das Volk am 28. September 2014 dem entsprechenden Gesetz zugestimmt hat. Erst vier Jahre danach, nämlich am 11. Juli 2018, hat der Regierungsrat eine entsprechende Verordnung dem Kantonsrat geschickt. Heute, fast fünf Jahre danach, stimmen wir darüber ab. Dies ist unseres Ermessens nach zu lange, und wir müssen dies monieren. Da aber der hierfür verantwortliche Baudirektor (*Altregierungsrat Markus Kägi*) nicht mehr in diesem Ratssaal tätig ist und er der heute Morgen geäußerten Kritik entkommen ist, sind wir guter Dinge, dass dies unter Martin Neukom (*Regierungsrat*) in Zukunft positiver vonstattengehen wird. In diesem Sinn genehmigen wir die Verordnung.

Regierungsrat Martin Neukomm: Ich muss Manuel Sahli recht geben: Es hat ungewöhnlich lange gedauert, bis diese Verordnung vorliegt. 2014 war die Abstimmung; es hat also rund fünf Jahre gedauert, bis wir sie nun genehmigen können. Ich muss aber Markus Kägi ein kleines bisschen in Schutz nehmen, weil eine Extraschleife mit der Stadt Zürich nötig war, wie der Kommissionspräsident bereits erwähnt hat. Deshalb hat es ein bisschen länger gedauert.

Wir reden über die Verordnung über den Artikel 49b im PWG (*preisgünstige Wohn- und Gewerberäume*), der besagt, dass die Gemeinden einen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum ausscheiden können, wenn sie eine höhere Ausnutzung ermöglichen – das ist zusätzlich zum Mehrwertausgleich möglich. Jetzt stellt sich die Frage: Was heisst preisgünstiger Wohnraum? Das muss irgendwo geregelt werden. Genau diese Frage beantwortet diese Verordnung, in dem sie genau definiert, welches die Kriterien sind, die den Wohnraum als preisgünstig einstufen. Da geht es um die Kostenmiete und um wie viel das dann effektiv kosten darf, damit es noch als preisgünstig gilt.

Domenik Ledergerber hat vorhin in seinem Votum gesagt, dass das marktverzerrend sei. Das stimmt. Das ist marktverzerrend. Ich glaube, das war auch die Absicht der Stimmbevölkerung 2014. Vermutlich hat sie damit sagen wollen, dass die Wohnungspreise, die der Markt produziert, zu hoch sind. Ich denke, in diesem Bereich müssen wir ein bisschen vorsichtig sein. Wenn der Markt hier zu stark spielt, dann könnte es zu einer sozialen Entmischung kommen, das heisst, dass sich in den Zentren nur noch wohlhabende Menschen eine Wohnung leisten können, und das könnte wiederum zu sozialen Problemen führen. Ich denke, das ist sicher einer der Punkte, dem man hier entgegenwirken will: Zu schauen, dass die Quartiere immer noch gut durchmischt sind. Ob es zu diesem Effekt kommen wird, Herr Wiederkehr, werden wir in ein paar Jahren sehen.

Ich bitte Sie im Namen des Regierungsrates, diese Verordnung zu genehmigen. Danke.

Ratspräsident Dieter Kläy: Es wurde kein Antrag auf Nichteintreten gestellt. Sie haben Eintreten beschlossen.

*Detailberatung
Titel und Ingress*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

I.–II.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 162 : 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), der Vorlage 5482 zuzustimmen und die Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum zu genehmigen.

Das Geschäft ist erledigt.