

Erläuternder Bericht nach Art. 47 RPV

Erlass der «Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Bau- gesetz»

Vom Stadtparlament am **xx.yyyy.2025** festgesetzt

Entwurf für die öffentliche Auflage



Departement, Amt	Departement Präsidiales, Amt für Stadtentwicklung
Abteilung	Amt für Stadtentwicklung
Auftraggeber	Stadtrat
Autorin	Fritz Zollinger (Amt für Stadtentwicklung)
Klassifizierung	Entwurf für die öffentliche Auflage
Ausgabedatum	XX.XX.2025

Inhalt

1 Ziele und Inhalte des Erläuterungsberichts	4
2 Ausgangslage	5
2.1 Anlass und Auftrag	5
2.2 Gesetzliche Grundlagen	5
2.2.1 Planungs- und Baugesetz	5
2.2.2 Kommunale Verordnung zur Förderung eines vielfältigen Wohn- und Gewerberaumangebots sowie räumlicher Durchmischung	6
2.2.3 Kommunalen Richtplan	6
2.2.4 Umsetzungsverordnung	6
3 Gegenstand der Verordnung	7
3.1 Übersicht	7
3.2 Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner	7
3.2.1 Wohnsitzverpflichtung	8
3.2.2 Mindestbelegung	8
3.2.3 Einkommenslimiten	8
3.3 Anforderungen an die Vermieterinnen und Vermieter	9
3.4 Aufgaben und Rechte der für die Kontrolle zuständigen Stelle	10
3.5 Investitionskosten- und Mietzinsvorgaben	11
3.6 Anmerkung im Grundbuch	12
3.7 Ausnahmen vom Geltungsbereich der Ausführungsverordnung	13
4 Auswirkungen	14
4.1 Auswirkungen auf das Angebot an preisgünstigem Wohnraum	14
4.2 Auswirkungen auf die Vermieterinnen und Vermieter und die öffentliche Verwaltung	14
4.2.1 Auswirkungen auf die Vermieterinnen und Vermieter	14
4.2.2 Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung	15
5 Interessensabwägung	16
6 Öffentliche Mitwirkung	18
6.1 Mitwirkungsverfahren	18

1 Ziele und Inhalte des Erläuterungsberichts

Gemäss Art. 47 Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) muss die Behörde, welche Nutzungspläne erlässt, der kantonalen Genehmigungsbehörde (im Kanton Zürich: Baudirektion) Bericht erstatten. Darin ist darzulegen, 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 Winterthur wozu diese zur Umsetzung des Planungsinstruments «preisgünstiger Wohnraum» nach § 49b PBG (LS 700.1) auf ihrem Gemeindegebiet eine eigenständige Rechtsetzungskompetenz hat. Es handelt sich insbesondere um den Erlass von Belegungsvorschriften gemäss § 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 für die keine abschliessenden kantonalen Vorschriften bestehen (v.a. Verordnung über preisgünstigen Wohnraum (PWV; LS 700.8).

Die wesentlichen Regulierungen werden in einer «Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz» (nachstehend «Umsetzungsverordnung» genannt) verankert, die vom Stadtparlament zu erlassen ist. Ausnahmeregelungen für Härtefälle werden darin an den Stadtrat delegiert. Weitere Regulierungen einschliesslich die Festlegung der Zuständigkeiten im Rahmen von Art. 32 der Gemeindeordnung (GO; SRS 1.1-1) liegen im Kompetenzbereich des Stadtrats.

Im vorliegenden Bericht werden die Regulierungen der Umsetzungsverordnung erörtert. Durch die öffentliche Auflage wurde der bundesrechtlichen Vorgabe entsprochen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Art. 4 Abs. 4 Raumplanungsgesetz; RPG, SR 700).

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 die Vorlage «Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum» und somit eine Ergänzung des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS700.1) um einen neuen Paragraphen (§ 49b) angenommen. Mit dieser Änderung können Gemeinden bei Auf- und Einzonungen den Bauherrschaften Vorschriften machen, auch günstige Wohnungen zu erstellen. In der Stadt Winterthur wurde diese Vorlage mit 66,8 Prozent Ja-Stimmen 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.

In der Stadt Winterthur ist der preisgünstige Wohnraum schon länger ein Thema. Die lokale Stimmbevölkerung hat am 24. November 2024 die «Verordnung zur Förderung eines vielfältigen Wohn- und Gewerberaumangebots sowie räumlicher Durchmischung», den stadträtlichen Gegenvorschlag zur Initiative «Wohnen für alle», angenommen. Die Verordnung verpflichtet den Stadtrat, die Rahmenbedingungen zu schaffen, damit bis 2040 jährlich mindestens 120 gemeinnützige Wohnungen entstehen.

Aufgrund der Bedeutung des Themas ist im neuen kommunalen Richtplan (August 2024, Stand Weisung an das Stadtparlament) unter dem Titel «Sozialverträgliche räumliche Entwicklung» als behördenverbindliches Ziel festgeschrieben: *«Bei Auf- und Umzonungen von geeigneten Arealen wird – neben anderen Ausgleichsleistungen – im Rahmen von städtebaulichen Verträgen jeweils zwischen 20 und 50% preisgünstiger, vorzugsweise gemeinnütziger Wohn- und/oder Gewerberaum gesichert».*

2.2 Gesetzliche Grundlagen

2.2.1 Planungs- und Baugesetz

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

§ 49 b. ¹ 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.

² 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.

³ *Die Gemeinden erlassen Bestimmungen zur angemessenen Belegung der Wohnräume.*

Dieser neue Paragraph erlaubt es den Gemeinden, bei Nutzungsplanungen unter den genannten Voraussetzungen Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum festzulegen. In der zugehörigen Ausführungsverordnung des Regierungsrats (PWV) werden die Grundsätze für die Festlegung von Mindestanteilen an preisgünstigen Wohnraum in der Bau- und Zonenordnung, die baulichen und finanziellen Anforderungen sowie die Berechnung der höchstzulässigen Mietzinsen detaillierter geregelt. Auf kantonale Ausführungsbestimmungen zu § 49b Abs. 3 PBG hat der Gesetzgeber verzichtet. Damit liegt die Regelung der «angemessenen Belegung» gemäss dieser Bestimmung ausschliesslich in der Kompetenz der Gemeinden, die das neue Planungsinstrument anwenden wollen.

2.2.2 Kommunale Verordnung zur Förderung eines vielfältigen Wohn- und Gewerberaumangebots sowie räumlicher Durchmischung

Als Gegenvorschlag zur kommunalen Volksinitiative «Wohnen für alle» vom 3. Februar 2022 hat der Stadtrat die «Verordnung zur Förderung eines vielfältigen Wohn- und Gewerberaumangebots sowie räumlicher Durchmischung» erarbeitet. Die Winterthurer Stimmbevölkerung hat diese Verordnung am 24. November 2024 mit 53,4% Ja-Stimmen angenommen. Sie wurde per 1. Juli 2025 in Kraft gesetzt und enthält u.a. folgende Bestimmungen:

Art. 1

¹ *Die Stadt Winterthur fördert das Ziel eines vielfältigen Wohn- und Gewerberaumangebots sowie einer soziodemografisch durchmischten Wohnbevölkerung.*

Art. 2

¹ *Sie setzt sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von bezahlbaren und qualitativ hochwertigen Wohn- und Gewerberäumen ein.*

² *Sie strebt an, dass bis zum Jahr 2040 durchschnittlich 120 Wohnungen pro Jahr im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern geschaffen werden, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip der kostendeckenden Mieten verpflichtet sind.*

2.2.3 Kommunalen Richtplan

Im neuen kommunalen Richtplan (August 2024, Stand Weisung an das Stadtparlament) ist als behördenverbindliches Ziel festgeschrieben: «Bei Auf- und Umzonungen von geeigneten Arealen wird – neben anderen Ausgleichsleistungen – im Rahmen von städtebaulichen Verträgen jeweils zwischen 20 bis 50% preisgünstiger, vorzugsweise gemeinnütziger Wohn- und/oder Gewerberaum gesichert». Bestätigt das Stadtparlament diese Vorgabe im Richtplan, wird sie im Rahmen der anstehenden Revision entsprechend in die Bau- und Zonenordnung aufgenommen.

2.2.4 Umsetzungsverordnung

Die «Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz» soll alle wesentlichen Regulierungen für die Umsetzung des Planungsinstruments in der Stadt Winterthur enthalten. Ausnahmeregelungen sowie Organisationsbestimmungen zu den Zuständigkeiten innerhalb der Stadtverwaltung können separat auf Stufe Stadtrat erlassen werden.

3 Gegenstand der Verordnung

3.1 Übersicht

Die Umsetzungsverordnung regelt folgende Hauptthemenbereiche, die nachstehend kurz erläutert werden:

- Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner:
 - Wohnsitzverpflichtung (keine Ferien- oder Zweitwohnung)
 - Mindestbelegung (Personenzahl = mindestens Zimmerzahl minus 1)
 - Einkommenslimiten (steuerbare Einkommen maximal das 4-fache bzw. 6-fache der Bruttomiete unter Anrechnung des Vermögens über einem Freibetrag von Fr. 200 000.– zu 10 %)
- Anforderungen an die Vermieterinnen und Vermieter und Folgen der Nichteinhaltung der Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner
- Kontrolle durch die Stadt
- Investitionskosten- und Mietzinsvorgaben
- Anmerkung 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 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) oder den Materialien zum Gesetzgebungsprozess dieser Erlasse (Regierungsrat und Kantonsrat) wird umschrieben, 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 folgt, dass nebst Regelungen zur Anzahl Personen, die diese Wohnungen mindestens bewohnen sollen, auch Vorgaben über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Bewohnerinnen und Bewohner (Einkommens- und Vermögenslimiten), sowie dazu, dass die Wohnungen nicht als Ferien- oder Zweitwohnungen genutzt werden (sog. Wohnsitzverpflichtung), Bestandteil der kommunalen Belegungsvorschriften sein können.

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 Winterthur in der Umsetzungsverordnung vorgesehenen Regelungen zur Belegung der preisgünstigen Wohnungen kurz erläutert:

3.2.1 Wohnsitzverpflichtung

Es ist folgender Wortlaut vorgesehen (Art. 2):

¹ Die Wohnungsbewerberinnen und Wohnungsbewerber haben zum Zeitpunkt der Bewerbung ihren zivil- und steuerrechtlichen Wohnsitz in der Stadt Winterthur.

² Die Bewohnerinnen und Bewohner von preisgünstigem Wohnraum nutzen die Wohnung dauerhaft als einzigen zivil- und steuerrechtlichen Wohnsitz.

Zusätzlicher preisgünstiger Wohnraum soll in erster Linie der bereits ansässigen Bevölkerung zur Verfügung steht. Der bestehende Mangel an entsprechendem Wohnraum soll verringert werden und es sollen nicht neue Nachfragende angezogen werden.

Die Regelung in Absatz 2 soll verhindern, dass die Wohnungen als Zweit- oder Ferienwohnungen benutzt werden, was Sinn und Zweck von § 49b PBG zuwiderlaufen würde.

3.2.2 Mindestbelegung

Es ist folgender Wortlaut vorgesehen (Art. 3):

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

Die Formel «Zimmerzahl minus 1» entspricht der gängigen Regelung von Wohnbaugenossenschaften, wobei deren Regelungen oftmals Erleichterungen vorsehen, wenn dafür ein Beitrag in einen Solidaritätsfonds der Trägerschaft geleistet wird. Die Verordnung verzichtet auf Erleichterungen, um eine möglichst einfache Bewirtschaftung zu ermöglichen. Der Regelung steht der Gedanke zu Grunde, dass die preisgünstigen Wohnungen Personen zur Verfügung stehen sollen, die eine solche Wohnung benötigen.

3.2.3 Einkommenslimiten

Es ist folgender Wortlaut vorgesehen:

Einkommenslimite bei Mietantritt (Art. 4)

¹ Das steuerbare Einkommen aller Bewohnerinnen und Bewohner einer Wohnung darf bei Mietantritt zusammengezählt das Vierfache des jährlichen Bruttomietzinses nicht überschreiten.

² Zehn Prozent des Fr. 200'000 übersteigenden steuerbaren Vermögens aller Bewohnerinnen und Bewohner ist als Einkommen dem steuerbaren Einkommen anzurechnen.

Einkommensentwicklung während der Mietdauer (Art. 5)

¹ Die Einkommensentwicklung im laufenden Mietverhältnis bleibt ohne Bedeutung, solange sie in einem angemessenen Verhältnis zum Mietzins steht.

² Das angemessene Verhältnis gilt im laufenden Mietverhältnis als verletzt, wenn das steuerbare Einkommen einschliesslich Anrechnung der steuerbaren Vermögen gemäss Artikel 4 Absatz 2 das Sechsfache des jährlichen Bruttomietzinses übersteigt.

Mit diesen Bestimmungen wird festgelegt, dass die Wohnungen nicht von Bewohnerinnen und Bewohner belegt werden, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse nicht auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind. Die gewählte Einkommenslimitenregelung lehnt sich im Grundsatz an die entsprechenden Vermietungsvorschriften für städtische Wohnungen der Stadt Zürich an. Die 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 höhere Limite dient einer gewissen Wohnsicherheit für die Bewohnerinnen und Bewohner.

3.3 Anforderungen an die Vermieterinnen und Vermieter

Zu den Pflichten der Vermieterinnen und Vermieter im Zusammenhang mit den vorerwähnten Belegungsvorschriften ist Folgendes geregelt (Art. 6–7):

Art. 6 Pflichten und Mietverträge

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

³ Sie nehmen in die Mietverträge auf:

- a. Die Pflichten zur Einhaltung der Belegungsvorgaben und die Einkommenslimiten gemäss Artikel 2–5;
- b. Die Kündigungsvorgaben gemäss Artikel 7;
- c. Die Information über die Kontrollen der dafür zuständigen Stellen gemäss Artikeln 8–9.

Art. 7 Kündigung der Mietverhältnisse

¹ Vermieterinnen und Vermieter kündigen den Mietvertrag bei Verletzungen:

- a. Der Wohnsitzverpflichtung spätestens innert einem Jahr nach Kenntnis;
- b. Der Mindestbelegung oder der Einkommenslimite spätestens innert zweier Jahren.

Zur Einhaltung der Vorgabe, dass die preisgünstigen Wohnungen dauerhaft durch Bewohnerinnen und Bewohner belegt werden, die den in der Verordnung definierten Anforderungen entsprechen, bestehen folgende Pflichten der Vermieterschaft:

- Auswahl von Mieterinnen und Mietern, die den Anforderungen gemäss der vorliegenden Verordnung entsprechen.
- Erwähnung der Anforderungen als Mietbedingungen im Mietvertrag sowie Reaktionen im Rahmen des Mietrechts, falls die Anforderungen nach Feststellungen der Kontrollbehörde der Stadt während einer längeren Zeit nicht mehr eingehalten sind (Auflösung des Mietverhältnisses).

3.4 Aufgaben und Rechte der für die Kontrolle zuständigen Stelle

Zu den Aufgaben und Rechten der für die Kontrolle zuständigen Stelle ist folgendes geregelt (Art. 6, 8-9):

Art 6 Pflichten und Mietverträge

² Sie (gemeint sind die Vermieterinnen und Vermieter) sind verpflichtet, im Rahmen von behördlichen Kontrollen, Auskunft über die Mietverhältnisse (insbesondere Mietverträge) und die relevanten Informationen im Zusammenhang mit den vorliegenden Bestimmungen zu geben.

Art. 8 Durchführung

¹ Die Kontrollstelle übt eine zweckmässige Kontrolle der Einhaltung der Vorgaben zum Wohnsitz, zur Belegung und zu den wirtschaftlichen Verhältnissen der Bewohnerinnen und Bewohner aus.

² Die Kontrollen werden für jede Liegenschaft mit preisgünstigen Wohnungen stichprobenweise durchgeführt.

Art. 9 Online-Zugriffe

¹ Die Kontrollstelle verfügt zur Ausübung ihrer Kontrolltätigkeit über einen Online-Zugriff auf folgende Informationen der Einwohnerkontrolle:

- a. Vorname und Nachname;
- b. Adresse;
- c. Einwohnerstatus;
- d. Meldeverhältnisse.

² Die Kontrollstelle verfügt zur Ausübung ihrer Kontrolltätigkeit über einen Online-Zugriff auf folgende Informationen des Steueramts:

- a. Vorname und Nachname;
- b. Steuerbares Einkommen der letzten drei Jahre;
- c. Steuerbares Vermögen der letzten drei Jahre.

³ Zugriffsberechtigt ist eine beschränkte Anzahl von Mitarbeitenden der Kontrollstelle.

Die Stadt richtet eine behördliche Kontrollstelle ein, welche die Einhaltung der Belegungsvorschriften stichprobenweise überprüft. Die Verordnung regelt nur die wichtigsten Punkte. Einzelheiten und Ausnahmen in Härtefällen werden, soweit erforderlich, gemäss Art. 13 auf Stufe Stadtrat geregelt.

Gemäss Art. 9 kann die Kontrollstelle im Rahmen ihrer Tätigkeit via Online-Zugriffen auf spezifische Informationen der Einwohnerkontrolle und des Steueramts erfolgen. Der Zugriff auf die entsprechenden Daten wird von der Kontrollstelle zum gegebenen Zeitpunkt frühzeitig beantragt.

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. 10 Höchstwerte

¹ Die zulässigen Höchstwerte von Investitionskosten und von Mietzinsen werden gemäss kantonalen Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV) berechnet.

² Eigentümerinnen und Eigentümer müssen für die Erhöhung der Investitionskosten gemäss § 4 Absatz 4 PWV ein Gesuch stellen.

³ Das Gesuch enthält einen provisorischen Investitionskostennachweis und einen provisorischen Mietzinsspiegel.

Art. 11 Prüfung der Investitionskosten und Mietzinse

¹ Ein provisorischer Nachweis der Einhaltung der Investitionskosten und der Mietzinse bei den preisgünstigen Wohnungen ist zusammen mit dem Baugesuch einzureichen.

² Die Anfangsmietzinse und Mietzinsanpassungen sind der Kontrollstelle frühzeitig und unter Beilage der betreffenden Mietzinsneuberechnungen zur Genehmigung einzureichen.

³ Die zuständigen Stellen können folgende Unterlagen verlangen:

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

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. Die Umsetzungsverordnung enthält deshalb nur wenige 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. 10 Abs. 2 der Vollzugsverordnung 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. 11 Abs. 1 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.

Die Umsetzung der Investitionskosten- und Mietzinslimiten bei den preisgünstigen Wohnungen ist trotz detaillierter Regelung in der PWV und in der Umsetzungsverordnung noch nicht restlos geklärt. Es wird sich dazu eine Praxis entwickeln müssen, die auch Praktikabilitätsaspekten Rechnung trägt. Es ist denkbar, dass zu Fragen, wie beispielsweise was als «be-

gründete Fälle» für die Erhöhung der Höchstwerte gemäss § 4 Abs. 4 PWV in Frage kommen kann, Merkblätter herausgegeben oder ergänzende Ausführungsbestimmungen auf Stufe Stadtrat erlassen werden.

3.6 Anmerkung im Grundbuch

§ 13 PWV sieht vor, dass die Baubehörde im Rahmen der baurechtlichen Bewilligung für preisgünstigen Wohnraum die Nebenbestimmungen zu erlassen hat und diese zur dauerhaften Sicherstellung im Grundbuch anzumerken sind. Dasselbe muss unter anderem auch für die Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner gelten, wozu die PWV aber keine Regelungen enthält. Daher ist dazu in Art. 12 eine entsprechende Regelung in der Umsetzungsverordnung vorgesehen.

3.7 Ausnahmen vom Geltungsbereich der Ausführungsverordnung

Um auf besondere Umstände oder Härtefälle zu reagieren, kann der Stadtrat Ausnahmeregelungen erlassen (Art. 13).

Art. 13 Zuständigkeiten

¹ Der Stadtrat bezeichnet die zuständigen Kontrollstellen und kann für konkrete Härtefälle oder besondere Umstände im Einzelfall, Detailbestimmungen und Ausnahmeregelungen beschliessen.

Gemäss Art. 13 kann der Stadtrat Voraussetzungen für einen ausnahmsweisen Verzicht auf die Wohnsitzverpflichtung oder die Mindestbelegung festlegen. Dies beispielsweise für Personen in Ausbildung (Wohnsitzverpflichtung) oder aufgrund sozialer Umstände, wenn beispielsweise Personen wegen ihres hohen Alters ein Umzug nicht mehr zuzumuten ist, beim Auszug eines Eltern- oder Konkubinatsteils in einem Haushalt mit minderjährigen Kindern etc. (Mindestbelegung). Die Notwendigkeit entsprechender Ausnahmeregelungen muss im Rahmen der Erarbeitung allfälliger Ausführungsbestimmungen des Stadtrates zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden.

Um den Besonderheiten gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften Rechnung zu tragen, die in aller Regel bereits aus Eigenverpflichtung preisgünstigen Wohnraum erstellen und zur Kostenmiete vermieten, ist folgende Sonderregelung vorgesehen:

Art. 14 Ausnahmen

¹ Gemeinnützige Bauträger können auf Antrag von den stichprobenweisen Kontrollen nach Art. 8 ausgenommen werden, sofern sie bei dem Einreichen des Baugesuchs belegen, dass ihre Statuten entsprechende Bestimmungen i.S. der vorliegenden Verordnung hinsichtlich Belegung, Wohnsitzverpflichtung, Einkommens- und Vermögenslimite sowie Kontrolle enthalten.

² Im Falle von Klagen oder Beschwerden bleibt eine Kontrolle der gemeinnützigen Wohnbauträger vorbehalten.

Um gemeinnützige Bauträger, welche ihre Wohnungen in der Regel sowieso nach dem Prinzip der Kostenmiete vermieten, sowie die Stadtverwaltung von unnötigem Aufwand zu entlasten, sieht Art. 14 vor, diese auf Antrag von den stichprobenweisen Kontrollen auszunehmen. Als Voraussetzung dafür müssen ihre Statuten gleichwertige Bestimmungen im Sinne der vorliegenden Verordnung hinsichtlich Belegung, Wohnsitzverpflichtung, Einkommens- und Vermögenslimite sowie Kontrolle enthalten, die für denjenigen Anteil der Wohnungen einer Überbauung zur Anwendung kommen, die gemäss dieser Verordnung erstellt wurden.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf das Angebot an preisgünstigem Wohnraum

Die Regelungen der vorliegenden Verordnung, namentlich diejenigen zu den Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner, könnten theoretisch zur Folge haben, dass sie die Bereitschaft einer Bauherrschaft, auf ihrem Areal mittels Auf- oder Umzonung bzw. Gestaltungsplan oder Sonderbauvorschriften eine zusätzlich mögliche Ausnützung oder eine höherwertige (Wohn-)nutzung zu realisieren, negativ beeinflussen könnte. Die Umsetzung dieser Vorgaben beinhaltet eine anspruchsvollere Bewirtschaftung der Mietwohnungen durch die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Für einen Grossteil der gemeinnützigen Wohnträgerschaften dürfte 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. Es wird davon ausgegangen, dass das Angebot an preisgünstigem Wohnraum in der Stadt Winterthur durch die Verordnung gesteigert und nicht minimiert wird.

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 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 Mieterschaft über diese Anforderungen in Kenntnis gesetzt wurde, diese damit einverstanden ist, dass die Einhaltung der Anforderungen von der dafür zuständigen Behörde stichprobenweise kontrolliert wird und dass das Mietverhältnis bei Nichteinhaltung einer oder mehrere Anforderungen innert den in der Verordnung genannten Fristen aufgelöst werden muss. Zudem ist im Mietvertrag ein Hinweis auf die geltenden besonderen Mietzinsvorschriften anzubringen.
- Auflösung des Mietverhältnisses im Einvernehmen mit der Mieterschaft oder wenn dies nicht möglich ist, einseitige Kündigung des Mietverhältnisses, im Falle der Nichteinhaltung der 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 haben bei den betroffenen Vermieterinnen und Vermieter einen Mehraufwand zur Folge, der sich allerdings in Grenzen halten dürfte. Dies, weil jeweils nur ein Teil des Wohnungsbestandes einer Wohnüberbauung 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, womit sich der Bewirtschaftungsaufwand der Vermieterinnen und Vermieter ebenfalls reduziert.

Die Vorgaben zur Preisgünstigkeit und Mietzinsen und die betreffenden behördlichen Kontrollen beinhalten ebenfalls wesentliche Auswirkungen auf die Vermieterinnen und Vermieter, welche diese Vorgaben bereits bei einem Bauprojekt miteinbeziehen müssen. Die entsprechenden Themen sind allerdings bereits durch die kantonalen Gesetzgeber (§ 49b PBG und PWV) vorgegeben und detailliert geregelt. Deshalb ergeben sich dazu keine nennenswerten direkten Auswirkungen der Vollzugsverordnung.

4.2.2 Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung

Auswirkungen für die öffentliche Verwaltung ergeben sich hauptsächlich durch den mit der Vorgabe «preisgünstiger Wohnraum» verbundenen Kontrollaufwand betreffend Einhaltung der Preisgünstigkeit (Investitionskosten, Kostenmiete) sowie der Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner der Wohnungen gemäss Vollzugsverordnung. Ein Mehraufwand fällt auch für das Amt für Baubewilligungen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens und den dabei beizuziehenden Fachbehörden an, die vor allem die Vorgaben zur 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 Teil des gesamten 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 ist, 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. Die Organisation dazu ist durch den Stadtrat noch festzulegen. Ebenfalls muss die Informations- und Aufklärungsarbeit behördlicherseits gegenüber Vermieterinnen und Vermieter sowie teilweise auch gegenüber Mieterinnen und Mieter solcher Wohnungen beachtet werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Realisierung von preisgünstigem Wohnraum gemäss Vollzugsverordnung begrenzt ist, da diese nur bei der Auf- und Umzonungen von geeigneten Arealen und dabei auch nur bei einem Teil des Wohnungsangebotes zur Anwendung kommt. Zudem haben die potentiell geeigneten Areale einen unterschiedlichen Entwick-

lungshorizont, weshalb sich der Aufwand für die Stadt Winterthur über mehrere Jahre verteilt. Die Praxis wird zeigen, ob und wie die Aufgaben mit den bestehenden Ressourcen erfolgen kann.

5 Interessensabwägung

Erlasse, Verfügungen und raumplanungsrechtliche Festlegungen müssen rechtmässig, zweckmässig und angemessen sein (vgl. § 5 PBG). Die vorliegende Umsetzungsverordnung ist Teil der Festlegung eines Mindestanteils preisgünstiger Wohnungen im Sinne von § 49b PBG, deshalb muss sie diesen Grundsätzen ebenfalls 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 Interessensabwägung 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 dabei nicht zu stark tangiert werden auf der anderen Seite (Eigentumsgarantie, Art. 36 BV).

Bei der Festlegung der Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner steht im Sinne des öffentlichen Interesses als zentrale Forderung, dass die Wohnungen dauerhaft Personen zur Verfügung stehen, die auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind. Andererseits war bei der Festlegung dieser Anforderung zu berücksichtigen, dass die Bewirtschaftung für die betroffenen Vermieterinnen und Vermieter mit einem zumutbaren administrativen Aufwand möglich ist. Dies auch im Sinne der Interessen der öffentlichen Hand an einer möglichst einfachen und kostengünstigen Kontrolle und daran, dass das Planungsinstrument überhaupt zur Anwendung kommt. Für die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. Vermieterinnen und Vermieter, die keine Erfahrung/Praxis mit Belegungsvorschriften bei ihren bewirtschafteten Wohnungen haben und von denen auch nicht erwartet werden kann, dass sie dazu eine grosse Administration aufbauen, ist 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 die tatsächliche Situation und Entwicklung möglich wird.

Bei der Kontrolle der zulässigen Investitionskosten 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 weitere Erlasse nur Regelungen für die preisgünstigen Wohnungen avisieren.

Belegungsvorschriften gemäss der vorliegenden Umsetzungsverordnung und die Vorgabe der Kostenmiete für die preisgünstigen Wohnungen, welche mit einer Renditeeinbusse verbunden ist, können theoretisch dazu führen, dass bei geeigneten Grundstücken auf eine Um- oder Aufzonung verzichtet wird. Wie stark diese Vorgaben Bauherrschaften tatsächlich in ihrer Entscheidung über ein bestimmtes Bauprojekt beeinflussen, wird sich erst in der Praxis zeigen. Die Erfahrungen gemeinnütziger Wohnbauträger, die Belegungsvorschriften

schon anwenden, zeigt, dass eine betreffende Wohnraumbewirtschaftung durchaus praxistauglich erfolgen kann. Zu den Mietzinsbeschränkungen ist zu sagen, dass auch mit den Vorgaben der kantonalen PWV zur Kostenmiete durchaus noch eine gewisse Rendite erwirtschaftet werden kann. Zudem erhält die Bauherrschaft im Rahmen von Um- und Aufzonen immer auch zusätzlichen Wohnraum, 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 Bauherrschaft durchaus gewährleistet und der Negativanreiz bezüglich der Beanspruchung einer Um- oder Aufzoning dürfte sich in Grenzen halten.

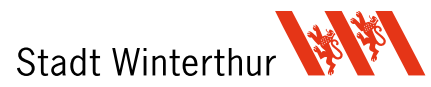
Insgesamt könnten die Regelung zur Umsetzungsvorlage damit als rechtmässig, zweckmässig und angemessen beurteilt werden.

6 Öffentliche Mitwirkung

6.1 Mitwirkungsverfahren

Vom XX. XX. 2025 bis XX. XX. 2025 wird die Umsetzungsverordnung zu § 49b PBG öffentlich aufgelegt.

Die Rückmeldungen aus der öffentlichen Mitwirkung sind Gegenstand dieses Kapitels.



Departement Bau und Mobilität

Amt für Städtebau
Raumentwicklung

Pionierstrasse 7
8403 Winterthur
www.stadt.winterthur.ch/staedtebau

Kontakt

Lea von Moos
Telefon direkt: 052 267 54 66
Lea.vonMoos@win.ch

Winterthur, XX. XX 2025