

An das Stadtparlament

Winterthur

Neuerlass einer Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz

Referendum: *fakultativ*

Ausgabenbremse: *nein*

Finanzierung: *keine Finanzierungsvorlage*

Antrag:

1. Es wird eine Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz gemäss Beilage 1 erlassen.
2. Der Stadtrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Weisung:

1. Ausgangslage

Am 28. September 2014 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich die Vorlage «Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum» angenommen. In der Folge wurde das Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) um einen neuen Paragraphen (§ 49b) ergänzt. Diese Anpassung ermöglicht es den Gemeinden, bei Auf- und Umzonungen den Bauherrschaften vorzuschreiben, auch preisgünstige Wohnungen zu erstellen. Zur Regelung der Umsetzung hat der Regierungsrat am 27. Mai 2019 die Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV, LS 700.8) 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 den Vollzug präzisiert und verankert.

Im neuen kommunalen Richtplan der Stadt Winterthur (Stand August 2024, 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». Die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum bei solchen Arealen soll im Rahmen der Anwendung des Mehrwertausgleichs (Art. 1a und 1b BZO) eingefordert werden. Etwaige Änderungen der im Richtplan vorgesehenen Prozentspanne bleiben ohne Einfluss auf die vorliegende Verordnung.

Wird ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum in der Nutzungs- und Sondernutzungsplanung (insbesondere in Gestaltungsplänen) festgelegt, sind die Vorschriften der PWV bei der Erstellung und Erneuerung von Wohnungen sowie bei der Berechnung der Mietzinse zu beachten. Im Weiteren müssen die Gemeinden Belegungsvorschriften erlassen, um § 49b PBG auf kommunaler Stufe umsetzen zu können und damit die Ziele rechtsverbindlich zu sichern. Als Teil der Festlegung durchlaufen die Belegungsvorschriften weitgehend das gleiche Verfahren wie eine Änderung der kommunalen Nutzungsplanung. Einzig die Vorprüfung durch den Kanton und die Genehmigung durch die Baudirektion fallen weg.

2. Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz (PBG)

§ 49b Abs. 3 PBG sieht vor, dass die Gemeinden Vorschriften zur angemessenen Belegung der Wohnräume erlassen. Gestützt darauf regelt die vorliegende Verordnung die Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner von preisgünstigen Wohnungen (Belegungsvorschriften) sowie deren Vollzug und Kontrolle. Zudem regelt die Verordnung die Kontrolle der für preisgünstige Wohnungen geltenden maximalen Investitionskosten und Mietzinse, soweit dies in Ergänzung zur PWV als kantonaler Ausführungsverordnung zu § 49b PBG erforderlich ist.

Die Verordnung findet ausschliesslich auf denjenigen Wohnanteil einer Überbauung Anwendung, der in den jeweiligen Gestaltungsplänen beziehungsweise den zugehörigen städtebaulichen Verträgen als preisgünstiger Wohnraum im Sinn dieser Verordnung festgelegt ist.

Die Verordnung ist in sieben Kapitel gegliedert:

- In Kapitel A («Allgemeine Bestimmungen») ist der Zweck der Verordnung umschrieben. Sie bezweckt vor allem die Umsetzung des § 49b PBG verankerten Ziels, wonach mit dem neuen Planungsinstrument in Winterthur mehr preisgünstiger Wohnraum für die Zielgruppe geschaffen werden soll.
- In Kapitel B («Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner») sind die kommunalen Belegungsvorschriften im Sinne von § 49b Abs. 3 PBG umschrieben (Wohnsitzverpflichtung, Verhältnis von Zimmer- zu Personenzahl, Einkommenslimiten).

Die Wohnsitzverpflichtung soll verhindern, dass preisgünstige Wohnungen als Zweit- oder Ferienwohnungen genutzt werden, was dem Sinn und Zweck von § 49b PBG widerspräche.

Die Belegungsformel «Zimmerzahl minus eins» sowie die Festlegung eines maximalen Gesamteinkommens (Einkommenslimitenregelung) dienen dem Zweck, dass preisgünstige Wohnungen möglichst dauerhaft Personen vorbehalten bleiben, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit darauf angewiesen sind.

Um besonderen Situationen gerecht werden zu können, sind Ausnahmeregelungen möglich (siehe Kapitel G).

- Kapitel C («Anforderungen an Vermieterinnen und Vermieter») regelt die Pflichten und Obliegenheiten der Vermieterinnen und Vermieter im Zusammenhang mit der Vermietung preisgünstiger Wohnungen; insbesondere die Umsetzung der entsprechenden Auflagen in den Mietverträgen. Zum einen geht es darum, dass bei Mietverhältnissen in preisgünstigen Wohnungen die Belegungsvorgaben und zugehörigen Kontrollen den betroffenen Mieter:innen bekannt sein und von diesen schriftlich bestätigt werden müssen. Zudem wird festgelegt, unter welchen Voraussetzungen Sanktionen, namentlich Kündigungen von Mietverhältnissen, zu ergreifen sind, wenn die Kontrollstelle feststellt, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Bewohnerschaft nicht mehr erfüllt sind.
- Kapitel D («Kontrolle») regelt wesentliche Aspekte der Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen an die Bewohner:innen preisgünstiger Wohnungen durch die zuständige Stelle. Es sollen stichprobenweise Kontrollen aller Mietverhältnisse durchgeführt werden.

Art. 9 gibt vor, auf welche Daten die Kontrollstelle bei der Einwohnerkontrolle und beim Steueramt zugreifen kann.

- Kapitel E («Investitionskosten und Mietzinse») regelt den Vollzug und die Kontrolle hinsichtlich der zulässigen Investitionskosten und Mietzinse preisgünstiger Wohnungen. Es ergänzt die in der PWV enthaltenen kantonalen Ausführungsbestimmungen zu § 49b PBG. Für den Vollzug enthält die Verordnung zudem einige abwicklungstechnische Bestimmungen. So ist für die Anerkennung höherer Investitionskostenlimiten gemäss § 4 Abs. 4 PWV ein Gesuch im Rahmen des provisorischen Investitionskostenachweises einzureichen. Damit soll vermieden werden, dass über die Berücksichtigung von speziell begründeten Mehrkosten erst nach Bauvollendung entschieden werden muss, nachdem diese bereits angefallen sind. Die Regelung dient nicht zuletzt der Planungssicherheit für Bauherrschaften.
- Kapitel F («Anmerkungen im Grundbuch») enthält die Regelung, dass die Vorgaben der Verordnung zur dauerhaften Sicherstellung im Grundbuch anzumerken sind.
- Kapitel G («Schlussbestimmungen») enthält zwei Bestimmungen, die unter bestimmten Bedingungen ein Abweichen von der Verordnung erlauben.

Um besonderen Situationen gerecht werden zu können, etwa bei sehr kleinen Zimmern oder aufgrund sozialer Umstände (wenn beispielsweise Personen wegen ihres hohen Alters ein Umzug nicht mehr zugemutet werden kann, beim Auszug eines Eltern- oder Konkubinats in Haushalten mit minderjährigen Kindern oder beim Tod einer Lebenspartnerin oder eines Lebenspartners) kann der Stadtrat gestützt auf Art. 13 Ausnahmeregelungen für Härtefälle vorsehen.

Art. 14 sieht zur Entlastung gemeinnütziger Bauträger sowie zur Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwands vor, dass diese auf Antrag von der stichprobenweisen Kontrolle ausgenommen werden können. Voraussetzung ist, dass ihre Statuten für den nach dieser Verordnung erstellten Wohnungsanteil gleichwertige Bestimmungen hinsichtlich Belegung, Wohnsitzverpflichtung, Einkommens- und Vermögenslimiten sowie Kontrolle enthalten.

3. Abschätzung der Anzahl Wohnungen

Die Verordnung findet ausschliesslich im Rahmen von Auf- und Umzonungen sowie von Gestaltungsplänen auf geeigneten Arealen Anwendung und gilt nur für einen Teil des auf diesen Arealen realisierbaren Wohnraum. Daher ist davon auszugehen, dass in den nächsten vier bis sieben Jahren maximal 100 bis 150 Wohnungen nach den entsprechenden Vorgaben erstellt werden. Eine Aussage über die mittel- bis langfristige mögliche Zahl kann derzeit nicht gemacht werden, da sie von der Entwicklung auf dem Immobilienmarkt, der Bautätigkeit und den Spielräumen der zukünftigen BZO bzw. von zukünftigen Gestaltungsplänen abhängt.

4. Interessenabwägung

Stehen den Behörden gemäss Art. 3 Raumplanungsverordnung (RPV) bei der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu, so wägen sie die Interessen gegeneinander ab, indem sie:

- a. die betroffenen Interessen ermitteln;
- b. diese Interessen beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigen;
- c. diese Interessen auf Grund der Bewertung / Gewichtung in der Entscheidungsfindung möglichst umfassend berücksichtigen.

Die Interessenabwägung wird in Kapitel 5 im erläuternden Bericht nach Art. 47 RPV (Beilage 2) ausführlich dargelegt. Sie kommt zu folgendem Schluss:

Auch mit den Vorgaben der kantonalen PWV zur Kostenmiete kann noch eine gewisse Rendite erwirtschaftet werden. Zudem erhalten die Bauherrschaften im Rahmen von Um- und Aufzonungen sowie Gestaltungsplänen immer auch zusätzlichen Wohnraum, bei welchem es weder eine

Renditebeschränkung noch Belegungsvorschriften durch die Verordnung gibt. Ein Interessenausgleich zwischen dem öffentlichen Interesse an preisgünstigen Wohnraum und den privaten Interessen der Bauherrschaften ist durchaus gewährleistet, und die Negativanreize bezüglich der Beanspruchung einer Um- oder Aufzoning oder eines Gestaltungsplans dürften sich in Grenzen halten.

5. Öffentliche Auflage und Behandlung der Einwendungen

Als Teil der Festlegung von § 49b PBG durchläuft die Verordnung weitgehend das gleiche Verfahren wie eine Änderung der kommunalen Nutzungsplanung (ausgenommen kantonale Vorprüfung und regierungsrätliche Genehmigung). Der Stadtrat hat den Verordnungsentwurf am 5. November 2025 für die öffentliche Auflage gemäss § 7 Abs. 2 PBG freigegeben (Beschluss-Nr.: 2025/851). Die Auflage wurde mit Medienmitteilung kommuniziert. Sie dauerte vom 14. November 2025 bis 13 Januar 2026.

5.1 Einwendungen

Im Rahmen der öffentlichen Auflage wurden zwei Einwendungen mit elf Anträgen eingereicht. Im erläuternden Bericht nach Art. 47 RPV (Beilage 2) werden diese im Detail aufgeführt und es wird begründet, ob und wie die Anträge berücksichtigt wurden. Nachfolgend eine summarische Zusammenfassung der Anträge und ihrer Behandlung:

- Art. 2 Abs. 1: Die Wohnsitzpflicht in Winterthur zum Zeitpunkt der Bewerbung sei zu streichen (*berücksichtigt*).
- Art. 4 Abs. 1: Das Einkommen von Haushaltmitgliedern in Erstausbildung sei nicht/nur teilweise an das steuerbare Haushalteinkommen anzurechnen (*berücksichtigt*).
- Art. 4 Abs. 2: Der Vermögensfreibetrag sei pro erwachsene Person statt pro Haushalt anzurechnen, für Pensionäre soll ein höherer Freibetrag gelten (*nicht berücksichtigt*).
- Art. 4 / 5: Der maximal zulässige Faktor zwischen steuerbarem Einkommen und Bruttomietzins bzw. eine ergänzende Verknüpfung mit einem Mindestlohn sei zu prüfen (*nicht berücksichtigt*).
- Art. 7: Eine Kündigung soll erst erfolgen, wenn die Bestimmungen bezüglich Maximaleinkommen und Mindestbelegung während zweier aufeinanderfolgender Jahre verletzt werden (*berücksichtigt*).
- Art. 13: Härtefälle und Ausnahmeregelungen seien in der Verordnung abschliessend zu regeln (*nicht berücksichtigt*).
- Art. 14 Abs. 1: Es sei zu präzisieren, dass die gleichwertigen Statuten der gemeinnützigen Wohnbauträger nur für diejenigen Wohnungen gelten, die nach dieser Verordnung erstellt werden (*berücksichtigt*).

5.1.1 Berücksichtigte Einwendungsanträge

- Art. 2 Abs. 2: Die Wohnsitzpflicht zum Zeitpunkt der Bewerbung wird gestrichen. Mieter:innen, die Winterthur beispielsweise infolge einer Kündigung wegen Sanierung oder Abbruch ihrer günstigen Wohnung verlassen müssen, soll eine Rückkehr nicht unnötig erschwert werden. Zudem könnte der beabsichtigte Zweck der Bestimmung durch eine kurzfristige Anmeldung an einer Adresse in Winterthur leicht umgangen werden.
- Art. 4: Ergänzend wird aufgenommen, dass Einkommen aus einer Erstausbildung nicht an das steuerbare Haushalteinkommen angerechnet werden. Eine Erstausbildung soll nicht zum Auszug eines Haushaltes führen.
- Art. 7 Abs. 1 lit. a.: Ergänzend wird festgelegt, dass eine Kündigung erst erfolgen muss, wenn die Bestimmungen bezüglich Maximaleinkommen und Mindestbelegung während zweier aufeinanderfolgender Jahre verletzt werden. Es ist sinnvoll, dass ein Haushalt ohne Konsequenzen

in einem Jahr ausserordentlich ein höheres Einkommen erzielen oder sich die Suche nach neuen Bewohner:innen verzögern kann.

- Art. 14 Abs. 1: Es wird präzisiert, dass sich die Bestimmungen in den Statuten ausschliesslich auf jene Wohnungen einer Überbauung beziehen müssen, die gemäss Verordnung erstellt werden.

5.1.2 Nicht berücksichtigte Einwendungsanträge

- Art. 4 Abs. 1: Das Vierfache des Bruttomietzinses liegt leicht über der gemeinhin als tragfähig erachteten Faustformel, wonach der Mietzins höchstens ein Drittel des verfügbaren Haushaltseinkommens betragen soll. Die während der Mietdauer zulässige Einkommensgrenze beim Sechsfachen der Bruttomiete ermöglicht den Mieter:innen eine gewisse wirtschaftliche Entwicklung. Das zulässige steuerbare Haushaltseinkommen von ca. Fr. 76'000.- für eine beispielhafte günstige 3-Zimmer-Neubauwohnung mit einem Bruttomietzins von Fr. 1'590.- ist eher tief angesetzt. Es ist jedoch das erklärte Ziel der Verordnung, dass die mutmasslich wenigen gemäss § 49b PBG erstellten Wohnungen jenen Personen zur Verfügung stehen, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geringere Chancen auf dem freien Wohnungsmarkt haben.

Wie der Abgleich mit den städtischen Steuerdaten zeigt, verfügten im Jahr 2023 ca. 39 % aller in Winterthur steuerpflichtigen Zweipersonenhaushalte (ca. 5'960) und ca. 75 % aller Einelternhaushalte (ca. 1'700) über ein steuerbares Einkommen von maximal Fr. 76'000.-. Unter der Annahme, dass mindestens 50 % der Einelternhaushalte ein Kind haben (ca. 850), hätten im Jahr 2023 bei Anwendung des Faktors Vier somit mindestens ca. 6'800 Haushalte die Einkommenslimite für eine günstige 3-Zimmer-Neubauwohnung unterschritten.

Eine Ausweitung des Kreises der potentiellen Bewerber:innen durch eine direkte oder indirekte Erhöhung des Faktors ist daher nicht zielführend.

- Art. 4 Abs. 2: Wie der Abgleich mit den städtischen Steuerdaten zeigt, ist die Zahl der Haushalte, bei denen kein Vermögensanteil an das steuerbare Einkommen angerechnet wird, bereits mit der aktuellen Berechnungsmethode sehr gross. Im Jahr 2023 verfügten über 50% aller in Winterthur steuerpflichtigen Haushaltstypen (Einpersonen-, Zweipersonen-, Eineltern-, Paarhaushalte mit Kindern sowie andere Mehrpersonenhaushalte) über ein Vermögen, das teilweise deutlich unter Fr. 200'000.- lag. Werden hohe Guthaben aus der Pensionskasse bezogen, besteht in der Regel kein Anlass, diese Vermögen anders zu behandeln als übrige Vermögenswerte bzw. als die monatlichen Pensionsleistungen, die dem Einkommen angerechnet werden. Eine Änderung der Berechnungsmethode ist daher nicht sinnvoll.
- Art. 13: Eine abschliessende Regelung von Härtefällen und Ausnahmen wäre kontraproduktiv. Es ist nicht möglich, sämtliche denkbaren Ausnahmen in der Verordnung abschliessend zu erfassen. Gleichzeitig würden selbst geringfügige Verordnungspassungen jeweils einen aufwendigen Genehmigungsprozess nach sich ziehen. Die Kann-Formulierung eröffnet dem Stadtrat die Möglichkeit, bei Bedarf notwendigen Ausnahmen unbürokratisch und flexibel Rechnung tragen zu können.

6. Inkrafttreten

Das vorliegende Geschäft untersteht dem fakultativen Referendum. Sobald die Referendumsfrist abgelaufen ist, bestimmt der Stadtrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departements Präsidiäles übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Beilagen:

1. Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz
2. Erläuternder Bericht nach Art. 47 RPV inkl. Bericht zu den Einwendungen, Stand Antrag an das Stadtparlament