

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 langfristig 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 Präsidiates 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



Arbeitsversion

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

vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (SRS Nummern)

Neu: ?.-?-?

Geändert: –

Aufgehoben: –

Der [Autor]

hat beschlossen:

I.

Der Erlass SRS ?.-?-? (Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz) wird als neuer Erlass publiziert.

A Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Zweck

¹ Die Verordnung regelt die Umsetzung und Kontrolle bei preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b Planungs- und Baugesetz (PBG).

² Sie bezweckt, dass preisgünstige Wohnungen ausschliesslich durch Bewohnerinnen und Bewohner, welche die Voraussetzungen nach Abschnitt B erfüllen, genutzt werden.

B Anforderungen an die Bewohnerinnen und Bewohner

Art. 2 Wohnsitzverpflichtung

¹ Die Bewohnerinnen und Bewohner von preisgünstigem Wohnraum nutzen die Wohnung dauerhaft als einzigen zivil- und steuerrechtlichen Wohnsitz.

Art. 3 Mindestbelegung

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

Art. 4 Einkommenslimite und Vermögen bei Mietantritt

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

² Das Einkommen von Bewohnerinnen und Bewohner in Erstausbildung wird nicht angerechnet.

³ Zehn Prozent des Fr. 200'000 übersteigenden steuerbaren Vermögens gemäss Staatsteuer aller Bewohnerinnen und Bewohner ist als Einkommen dem steuerbaren Einkommen anzurechnen.

Art. 5 Einkommensentwicklung während der Mietdauer

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.

C Anforderungen an Vermieterinnen und Vermieter

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).

² Sie 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.

³ Sie nehmen in die Mietverträge auf:

- a. die Pflichten zur Einhaltung der Belegungsvorgaben und die Einkommenslimiten gemäss Art. 2–5;
- b. die Kündigungsvorgaben gemäss Art. 7;
- c. die Information über die Kontrollen der dafür zuständigen Stellen gemäss Art. 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 während zwei aufeinanderfolgenden Jahren spätestens innert zwei Jahren nach Kenntnis.

D Kontrolle

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 Zugriff auf Kontrolldaten

¹ Die Kontrollstelle hat zur Ausübung ihrer Kontrolltätigkeit einen Zugriff im Abrufverfahren auf folgende Daten der Einwohnerkontrolle:

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

² Die Kontrollstelle erhält zur Ausübung ihrer Kontrolltätigkeit im Abfrageverfahren folgende Daten 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.

E Investitionskosten und Mietzinse

Art. 10 Höchstwerte

¹ Die zulässigen Höchstwerte von Investitionskosten und von Mietzinsen werden gemäss kantonaler 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 Investitionkostennachweis und einen provisorischen Mietzinsspiegel.

Art. 11 Prüfung der Investitionskosten und Mietzinse

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

² Die Anfangsmietzinse und Mietzinsanpassungen sind der Kontrollbehörde frühzeitig und unter Beilage der betreffenden Mietzinsneuberechnung zur Genehmigung einzureichen.

³ Die zuständigen Stellen können folgende Unterlagen einverlangen:

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

F Anmerkungen im Grundbuch

Art. 12 Anmerkung im Grundbuch

¹ Die Verpflichtung, die preisgünstigen Wohnungen dauerhaft entsprechend den Vorgaben gemäss Artikeln 2 bis 5 zu vermieten, ist im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens im Grundbuch anzumerken.

² Die Anmerkung hat im gleichen Verfahren zu erfolgen wie die Anmerkung gemäss § 13 Absatz 2 PWV

G Kompetenzen und Ausnahmen

Art. 13 Zuständigkeiten

¹ Der Stadtrat bezeichnet die zuständigen Kontrollstellen.

² Der Stadtrat kann für konkrete Härtefälle oder besondere Umstände im Einzelfall Detailbestimmungen und Ausnahmeregelungen beschliessen.

Art. 14 Ausnahmen

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

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

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

[Abschlussklausel]

[Ort], [Datum]

[Behörde]

[Funktion 1]
[NAME 1]

[Funktion 2]
[NAME 2]

Erläuternder Bericht nach Art. 47 RPV

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

Vom Stadtparlament am **xx.xx.2026** zur Kenntnis genommen.



Departement, Amt	Departement Präsidiales, Amt für Stadtentwicklung
Abteilung	Amt für Stadtentwicklung
Auftraggeber	Stadtrat
Autorin	Fritz Zollinger (Amt für Stadtentwicklung)
Klassifizierung	Zur Kenntnisnahme
Ausgabedatum	XX.XX.2026

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 Kommunaler Richtplan	6
2.2.4 Verordnung über die Umsetzung von § 49b PBG	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 Verordnung	12
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 Interessenabwägung	17
6 Öffentliche Auflage	19
6.1 Bericht zu den Einwendungen	19
6.2 Präzisierung von Art. 9	24

1 Ziele und Inhalte des Erläuterungsberichts

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 «Verordnung» 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 Bericht werden die Regulierungen der Verordnung 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:

§ 49b¹ 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».

2.2.4 Verordnung über die Umsetzung von § 49b PBG

Die vorliegende «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 Verordnung 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 Vierfache bzw. Sechsfache 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 Verordnung

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 Verordnung vorgesehenen Regelungen zur Belegung der preisgünstigen Wohnungen kurz erläutert:

3.2.1 Wohnsitzverpflichtung

Es ist folgender Wortlaut vorgesehen (Art. 2):

¹ Die Bewohnerinnen und Bewohner von preisgünstigem Wohnraum nutzen die Wohnung dauerhaft als einzigen zivil- und steuerrechtlichen Wohnsitz.

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

Die Belegungsformel «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 aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit benötigen.

3.2.3 Einkommenslimiten

Es ist folgender Wortlaut vorgesehen:

Einkommenslimite und Vermögen bei Mietantritt (Art. 4)

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

² Das Einkommen von Bewohnerinnen und Bewohner in Erstausbildung wird nicht angerechnet.

³ Zehn Prozent des Fr. 200'000 übersteigenden steuerbaren Vermögens gemäss Staatssteuer 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 während zwei aufeinanderfolgenden Jahren spätestens innert zwei Jahren nach Kenntnis.

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 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 Zugriff auf Kontrolldaten

¹ Die Kontrollstelle hat zur Ausübung ihrer Kontrolltätigkeit einen Zugriff im Abrufverfahren auf folgende Daten der Einwohnerkontrolle:

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

² Die Kontrollstelle erhält zur Ausübung ihrer Kontrolltätigkeit im Abfrageverfahren folgende Daten 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 auf spezifische Informationen der Einwohnerkontrolle und des Steueramts zugreifen. 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 Verordnung 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 Investitionkostennachweis und einen provisorischen Mietzinsspiegel.

Art. 11 Prüfung der Investitionskosten und Mietzinse

¹ Ein provisorischer Nachweis der Einhaltung der Investitionskosten und der Mietzinse bei 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 einverlangen:

- 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 Verordnung 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 Verordnung 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 Vollzugsverordnung 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 in Art. 12 eine entsprechende Regelung in der Verordnung vorgesehen.

¹ Die Verpflichtung, die preisgünstigen Wohnungen dauerhaft entsprechend den Vorgaben gemäss Artikeln 2 bis 5 zu vermieten, ist im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens im Grundbuch anzumerken.

² Die Anmerkung hat im gleichen Verfahren zu erfolgen wie die Anmerkung gemäss § 13 Absatz 2 PWV.

3.7 Ausnahmen vom Geltungsbereich der Verordnung

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.

² Der Stadtrat 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, für getrennt lebende Elternteile mit Besuchsrechts des Kindes etc. (Wohnsitzverpflichtung) oder aufgrund sozialer Umstände, wenn Personen aufgrund ihres hohen Alters, beim Tod eines Lebenspartners, beim Auszug eines Eltern- oder Konkubinats- teils in einem Haushalt mit minderjährigen Kindern etc. ein Umzug nicht zuzumuten ist (Mindestbelegung). Diese Auflistung ist nicht abschliessend.

Die Notwendigkeit entsprechender Ausnahmeregelungen muss im Rahmen der Erarbeitung allfälliger Ausführungsbestimmungen des Stadtrates zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden.

Art. 14 Ausnahmen

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

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 für die nach dieser Verordnung erstellten Wohnungen entsprechende Bestimmungen hinsichtlich Belegung, Wohnsitzverpflichtung, Einkommens- und Vermögenslimite sowie Kontrolle enthalten.

² Im Falle von Klagen oder Beschwerden bleibt eine Kontrolle der gemeinnützigen Wohnbau-träger vorbehalten.

Um gemeinnützige Bauträger 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 Verordnung erstellt wurden.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf das Angebot an preisgünstigem Wohnraum

Die Regelungen der 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 Vermietern 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 Verordnung.

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 Verordnung. 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 Vermietern sowie teilweise auch gegenüber Mieterinnen und Mieter solcher Wohnungen beachtet werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Realisierung von preisgünstigem Wohnraum gemäss Verordnung 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 Entwicklungshorizont, weshalb sich der Aufwand für die Stadt Winterthur über mehrere Jahre verteilt. Es ist absehbar, dass in den nächsten 4 bis 7 Jahren maximal 100 bis 150 Wohnungen nach den ent-

sprechenden Vorgaben erstellt werden. Eine Aussage über die mittel- bis langfristig mögliche Zahl kann derzeit nicht gemacht werden, da sie von der Entwicklung auf dem Immobilienmarkt, der Bautätigkeit und den Spielräumen der zukünftigen BZO abhängt. Die Praxis wird zeigen, ob und wie die Aufgaben mit den bestehenden Ressourcen erfolgen kann.

5 Interessenabwägung

Erlasse, Verfügungen und raumplanungsrechtliche Festlegungen müssen rechtmässig, zweckmässig und angemessen sein (vgl. § 5 PBG). Die vorliegende Verordnung 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 Verordnung 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 Verordnung 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 Aufzonungen immer auch zusätzli-

chen 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 Auflage

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 die Verordnung am 5. November 2025 für die öffentliche Auflage gemäss § 7 Abs. 2 PBG freigegeben. Sie wurde vom 14. November 2025 bis zum 13. Januar 2026 öffentlich aufgelegt.

6.1 Bericht zu den Einwendungen

Während der Auflagefrist gingen zwei Einwendungen mit insgesamt elf Anträgen ein. Die Anträge und Begründungen werden nachfolgend sinngemäss zusammengefasst.

Antrag	Begründung
Art. 2 Abs. 1 sei zu streichen.	<p>Ein valides Bedürfnis nach einer Wohnung in Winterthur kann sich neben einem bestehenden Wohnsitz aus verschiedensten anderen Gründen ergeben. Insbesondere würde Personen, die Winterthur wegen der gestiegenen Mieten verlassen mussten, eine Rückkehr unnötig erschwert. Wohnungsgründungen bestehend aus in Winterthur gemeldeten Personen und Neuzuzüger:innen wären nach Wortlaut nicht möglich.</p> <p>Der Bezug zu Winterthur wird durch die Verpflichtung, den Wohnsitz dauerhaft in die Stadt zu verlegen, genügend sichergestellt. Die vorliegende Formulierung ist zu rigide und wird den verschiedenen Lebensrealitäten nicht gerecht.</p>

Behandlung der Einwendung

Der Antrag wird berücksichtigt.

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.

Anträge	Begründung
Art. 4 Abs. 1: Die Höhe der Einkommenslimite bzw. die Berechnungsmethode sei zu überprüfen.	<p>Das Beispiel einer Winterthurer 4-Zi-Genossenschaftswohnung mit einer Bruttomiete von unter Fr. 1'000.- zeigt die Problematik. Es ist unrealistisch, mindestens drei Bewohner:innen zu finden, die zusammen weniger als Fr. 48'000.- steuerbares Jahreseinkommen haben, um die Vorgaben einhalten zu können. Bei sehr günstigen Wohnungen (= Ziel) funktioniert die Formel nicht.</p> <p>Die vorgeschlagene Berechnungsmethode trägt dem Umstand, dass in einer Wohnung je nach Grösse gemäss Belegungsricht-</p>

linien unterschiedlich viele Personen leben (und Einkommen generieren), nicht Rechnung. Es ist ein grosser Unterschied, ob ein Paar in einer 3.5-Zi-Whg oder eine alleinstehende Person in einer gleich teuren 2.5-Zi-Whg lebt. Ein Paar in einer 1500fränkigen 3.5-Zi-Whg dürfte gemäss Verordnung zusammen ein maximales steuerbares Jahreseinkommen von gemittelt je Fr. 36'000.- haben, was unrealistisch tief ist. Die alleinstehende Person in der 2.5-Zi-Whg darf ein doppelt so hohes Einkommen von Fr. 72'000.- vorweisen.

Art 4 Abs. 1: Es sei ergänzend zur Einkommenslimite ein Mindesteinkommen festlegen, das pro erwachsene Person im Haushalt unabhängig von der Höhe der Miete angerechnet wird.

Um Spielraum zu haben, soll dieses Mindesteinkommen um einen gewissen Prozentsatz überschritten werden dürfen (z.B. 20 %). Zwei Personen in einer 1500fränkigen 3.5-Zi-Whg dürften mit Faktor vier ein steuerbares Einkommen von höchstens Fr. 72'000.- generieren. Wenn das steuerbare Mindesteinkommen inkl. 20 %-Zuschlag beispielsweise auf Fr. 55'000.- pro Person festgelegt wird, kommen sie zusammen auf ein Einkommen von Fr. 110'000.-. Als höherer Betrag kommen somit die Fr. 110'000.- als Einkommenslimite zum Tragen. Wohnt das selbe Paar in einer 2500fränkigen Wohnung, beträgt die vierfache Jahresmiete Fr. 120'000.-. Da dieser Betrag höher als die Berechnung der Mindesteinkommen ist, kommen die Fr. 120'000.- als Einkommenslimite zum Tragen.

Art. 4 Abs. 1: Der Faktor 4 sei zu überprüfen. Allenfalls sei die zulässige Lohnobergrenze nicht als Faktor, sondern im Verhältnis zum Winterthurer Medianlohn zu definieren.

Bei Wohnungen, welche eine Belegung von mindestens zwei Personen voraussetzen und unter der Annahme, bei den Interessent*innen handle es sich um erwerbstätige Personen, ist Faktor vier zu niedrig angesetzt. Verschiedenen Wohnformen, Gleichstellungsbestrebungen (alle Geschlechter in die Arbeitswelt zu integrieren) und ökologischen Anliegen (Reduktion der Wohnfläche pro Person) wird zu wenig Rechnung getragen. Eine Berechnung mit den Mietzinsen der Wohnüberbauung Hardau in Zürich als Richtwert, ergibt für eine 3-Zi-Whg zu Fr. 1'590.- Bruttomiete ein zulässiges steuerbares Haushaltseinkommen von Fr. 76'320.- (je Fr. 38'160 bei 2 Personen). Selbst niedrige mittlere Einkommen, aber auch Wohngemeinschaften mit unteren Einkommen, würden mit dem Faktor vier von preisgünstigen Wohnungen ausgeschlossen. Dies wird bemängelt.

Behandlung der Einwendungen

Die Anträge werden aus den folgenden Gründen nicht berücksichtigt:

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.

Der Faktor Vier lehnt sich im Grundsatz an die Vermietungsverordnung der Stadt Zürich für städtische Wohnungen an. Somit wird auch die beispielhaft erwähnte Neubauwohnung der

städtischen Überbauung Hardau in Zürich mit einem Bruttomietzins von Fr. 1'590.- ausschliesslich an Haushalte mit einem maximalen Einkommen gemäss vorliegender Verordnung vermietet, auch wenn sie nicht gemäss den Bedingungen von § 49b PBG erstellt wurde.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die in einer Einwendung angeführte 4-Zimmer-Genossenschaftswohnung in Winterthur mit einer Bruttomiete unter Fr. 1'000.- im Kontext der Verordnung nicht relevant ist. Diese bezieht sich explizit auf Neubauwohnungen, die sich in Winterthur in dieser Preiskategorie nicht realisieren lassen.

Das zulässige steuerbare Haushalteneinkommen von ca. Fr. 76'000.- für eine günstige 3-Zimmer-Neubauwohnung mit einem Bruttomietzins von Fr. 1'590.- ist eher tief angesetzt. Es ist das Ziel der Verordnung, dass die mutmasslich wenigen gemäss § 49b PBG erstellten Wohnungen jenen Personen zur Verfügung stehen, die aufgrund ihres Einkommens geringere Chancen auf dem freien Wohnungsmarkt haben. Eine Ausweitung des Kreises der potentiellen Bewerber:innen durch eine direkte oder indirekte Erhöhung des Faktors ist deshalb nicht zielführend.

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

<i>Antrag</i>	<i>Begründung</i>
Art 4 Abs. 1: Das Einkommen von Haushaltsmitgliedern in Erstausbildung sei nicht oder nur teilweise (z.B. zu 50 %) anzurechnen.	Bei Familienhaushalten kommt es zu einer Erhöhung des Einkommens, wenn jugendliche Familienmitglieder eine Berufsausbildung machen und Einkommen generieren. Dieser Umstand sollte nicht zu einem Auszug der Familie führen.

Behandlung der Einwendung

Der Antrag wird berücksichtigt:

Die Nichtanrechnung des Einkommens aus einer Erstausbildung an das steuerbare Haushalteneinkommen ist zweckmässig. Art. 4 wird entsprechend ergänzt.

<i>Anträge</i>	<i>Begründung</i>
Art. 4 Abs. 2: Der Vermögensfreibetrag sei pro erwachsene Person im Haushalt zu rechnen (z.B. Fr. 100'000.- pro Person).	Auch beim Vermögen ist es ein Unterschied, ob ein Haushalt aus einer oder zwei Personen besteht.

Art. 4 Abs. 2: für Pensionierte soll ein anderer Freibetrag gelten (z.B. Fr. 250'000.- pro Person).

Pensionär:innen, die sich ihr Pensionskassenguthaben ausbezahlen lassen, verfügen schnell über viel Vermögen, ohne tatsächlich vermögend zu sein.

Behandlung der Einwendungen

Die Anträge werden aus den folgenden Gründen nicht berücksichtigt:

Eine Anpassung der Berechnungsart der Vermögensfreibeträge führt bei grösseren Wohnungen dazu, dass eine zielgruppengerechte Vermietung an einen Personenkreis mit tieferen Vermögen erschwert wird.

Der Bezug des Pensionskassenguthabens ist bei tiefen Einkommen grundsätzlich wenig sinnvoll. Werden dennoch 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 an das Einkommen angerechnet werden. Im Rahmen möglicher Ausnahmeregelungen gemäss Art. 13 der Verordnung könnte der Stadtrat das Thema Pensionskassen-Vermögensbezüge bei Bedarf vertieft prüfen, sofern sich bei der Umsetzung der Verordnung Handlungsbedarf zeigt.

Der Abgleich mit den städtischen Steuerdaten zeigt zudem, dass im Jahr 2023 über 50 % aller in Winterthur steuerpflichtigen Einzelpersonen-, Zweipersonen- und Paarhaushalte mit Kindern sowie der anderen Mehrpersonenhaushalte über ein Vermögen verfügten, das teilweise deutlich unter Fr. 200'000.- liegt. Bei den Einelternhaushalten sind es über 75 %. Die Zahl der Haushalte, bei denen kein Vermögensanteil an das steuerbare Einkommen angerechnet wird, ist somit bereits mit der aktuellen Berechnungsart sehr gross.

<i>Antrag</i>	<i>Begründung</i>
Art. 5 Abs. 2: Analog zum Vorschlag zu Art. 4 Abs. 1 sei zusätzlich zum Faktor sechs der Jahresmiete ein Mindesteinkommen pro erwachsene Person festzulegen. Allerdings mit einem höheren Zuschlag (z.B. 35% statt 20 %).	Siehe Begründung bei entsprechendem Antrag zum Thema Mindesteinkommen bei Art 4 Abs. 1:

Behandlung der Einwendung

Der Antrag wird aus den folgenden Gründen nicht berücksichtigt:

Das während der Mietdauer zulässige Sechsfache steuerbare Einkommen bezogen auf den Bruttomietzins ermöglicht eine gewisse wirtschaftliche Entwicklung der Mieter:innen. Es ist das Ziel der Verordnung, dass die gemäss § 49b PBG erstellten Wohnungen denjenigen Personen zur Verfügung stehen, die aufgrund tiefer Einkommen weniger Chancen auf dem freien Wohnungsmarkt haben. Beispielsweise wenn sie aufgrund einer Sanierung eine günstige Altbauwohnung verlassen müssen.

Das zulässige steuerbare Haushalteinkommen von ca. Fr. 114'000.- für den längerfristigen Verbleib in einer günstige 3-Zimmer-Neubauwohnung mit einem Bruttomietzins von Fr. 1'590.- ist eher tief angesetzt. Es ist das Ziel der Verordnung, dass die mutmasslich wenigen gemäss § 49b PBG erstellten Wohnungen jenen Personen zur Verfügung stehen, die aufgrund ihres Einkommens geringere Chancen auf dem freien Wohnungsmarkt haben. Eine Ausweitung des Kreises der potentiellen Bewerber:innen durch eine direkte oder indirekte Erhöhung des Faktors ist deshalb nicht zielführend.

Der Abgleich mit städtischen Steuerdaten zeigt zudem, dass im Jahr 2023 über 50 % aller in Winterthur steuerpflichtigen Zweipersonenhaushalte (ca. 7'640) und über 90 % aller steuerpflichtigen Einelternhaushalte (ca. 2'040) ein steuerbares Einkommen von teilweise deutlich unter Fr. 114'000.- auswiesen. Unter der Annahme, dass mindestens 50% der Einelternhaushalte ein Kind umfassen (ca. 1'020) hätten im Jahr 2023 bei Anwendung des Faktors Sechs mehr als 8'660 Haushalte in Winterthur die zulässige Einkommenslimite für den längerfristigen Verbleib in einer günstige 3-Zimmer-Neubauwohnung unterschritten.

<i>Antrag</i>	<i>Begründung</i>
Art. 7 Abs. 1 sei wie folgt zu ergänzen: <i>Vermieterinnen und Vermieter kündigen den Mietvertrag wenn in zweiaufeinanderfolgenden Jahren folgende Bestimmungen verletzt werden.</i>	Ein Haushalt kann aufgrund eines ausserordentlichen Ereignisses in einem Jahr ein höheres Einkommen erzielen. Auch ist es denkbar, dass eine Person auszieht und der Haushalt durch die Suche einer neuen Bewohner:in die Belegungsrichtlinie in- nert nützlicher Frist wieder einhalten kann. Solche Spielräume sollten gewährleistet sein.

Behandlung der Einwendung

Der Antrag wird berücksichtigt:

Es ist sinnvoll, dass ein Haushalt in einem Jahr ohne Konsequenzen ein ausserordentlich höheres Einkommen erzielen oder sich die Suche nach neuen Bewohner:innen verzögern kann.

Eine längerfristige Verletzung der Wohnsitzpflicht ist hingegen nicht erwünscht. Um nur die die in der Einwendung genannten Fälle abzudecken, wird die vorgeschlagene Anpassung explizit auf Abs. 1 lit. b bezogen.

<i>Antrag</i>	<i>Begründung</i>
Art. 13 Abs. 1: Die Kann-Formulierung sei zu streichen und Bestimmungen für Härtefälle und Ausnahmeregelungen seien abschliessend in der Verordnung zu definieren.	Insbesondere folgende Themen sollen abschliessend geregelt werden: getrennt lebende Elternteile mit Besuchsrecht der Kinder (Mindestbelegung/Zivilrechtlicher Wohnsitz des Kindes), Wohngemeinschaften (kurzfristige Abweichungen der Einkommenslimite / Mindestbelegung), Alter und Gesundheit (Mindestbelegung bei Tod eines Lebenspartners im hohen Alter oder bei Unzumutbarkeit eines Umzugs aufgrund des Alters).

Behandlung der Einwendung

Der Antrag wird aus den folgenden Gründen nicht berücksichtigt:

Eine abschliessende Regelung von Härtefällen und Ausnahmen wäre kontraproduktiv. Es ist nicht möglich, sämtliche denkbaren Ausnahmen bereits in der Verordnung abschliessend zu erfassen. Gleichzeitig würden selbst geringfügige Verordnungsänderungen jeweils einen aufwendigen Genehmigungsprozess nach sich ziehen. Die Kann-Formulierung überträgt dem Stadtrat die Kompetenz, bei Bedarf notwendige Ausnahmen unbürokratisch und flexibel ausserhalb der Verordnung zu regeln.

Die in der Einwendung genannten möglichen Ausnahmetatbestände werden in den Ausführungen zu Art. 13 (Kapitel 3.7 dieses Erläuterungsberichts) beispielhaft und nicht abschliessend aufgeführt: Für Personen in Ausbildung, für getrennt lebende Elternteile mit Besuchsrechts des Kindes etc. (Wohnsitzverpflichtung) oder aufgrund sozialer Umstände, wenn Personen aufgrund ihres hohen Alters, beim Tod eines Lebenspartners, beim Auszug eines Eltern- oder Konkubinatsteils in einem Haushalt mit minderjährigen Kindern etc. ein Umzug nicht zuzumuten ist (Mindestbelegung).

Antrag	Begründung
Art. 14 Abs. 1 sei wie folgt anzupassen: (...), dass ihre Statuten <i>Bestimmungen enthalten, die sicherstellen, dass bei den gemäss der vorliegenden Verordnung erstellten preisgünstigen Wohnungen die Kriterien hinsichtlich Belegung, Wohnsitzverpflichtung, Einkommens- und Vermögenslimite kontrolliert und eingehalten werden.</i>	Es ist wichtig, festzuhalten, dass diese Regelung nur für die im Rahmen der Verordnung erstellten Wohnungen gilt und nicht für sämtliche Wohnungen einer Genossenschaft.

Behandlung der Einwendung


Der Antrag wird berücksichtigt:

Der Artikel ist so gemeint, dass sich die Bestimmungen in den Statuten ausschliesslich auf jene Wohnungen einer Überbauung beziehen müssen, die gemäss der Verordnung erstellt werden. Er wird entsprechend präzisiert.

6.2 Präzisierung von Art. 9

Unabhängig von den Einwendungen wurde Art. 9 nach der öffentlichen Auflage im Rahmen einer juristischen Überprüfung sprachlich präzisiert, ohne dass sich sein Inhalt geändert hat. Die Liste der Daten, auf welche die Kontrollstelle bei der Einwohnerkontrolle und beim Steueramt bei Bedarf Zugriff erhält, ist unverändert.

Der Titel des Artikels wurde von *Online-Zugriff* in *Zugriff auf Kontrolldaten* geändert; entsprechend wurden auch die Formulierungen der einleitenden Sätze in Abs. 1 und Abs. 2 angepasst.

Stadt Winterthur 

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 2026