



Beschluss des Stadtrats

vom 15. Januar 2025

GR Nr. 2024/482

Nr. 127/2025

Schriftliche Anfrage von Martin Busekros und Yves Henz betreffend Einschätzung und Steuerung der zunehmenden Anzahl leerstehender Zweitwohnungen, Angabe der Anzahl Personen, die in diesen Wohnungen untergebracht werden könnten, Massnahmen zur Vermietung der Wohnungen und gegen Scheinanmeldungen der Eigentümerschaften in anderen Gemeinden, Stand der Prüfung einer Zweitwohnungs- und Tourismusabgabe

Am 2. Oktober 2024 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Martin Busekros und Yves Henz (beide Grüne) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2024/482, ein:

Die Anzahl der Zweitwohnungen in der Stadt Zürich stieg im Jahr 2023 von 6610 auf 7250, was einer Zunahme von 2,9 auf 3,1 Prozent des Gesamtwohnungsbestandes entspricht. Dies geht aus der diesjährigen Erhebung bis Ende September 2023 hervor. Sowohl privat genutzte Zweitwohnungen als auch unbelegte Apartments trugen zu diesem Anstieg bei. Die Zahl der privat genutzten Zweitwohnungen erhöhte sich innerhalb eines Jahres um 280, während unbelegte Apartments einen Anstieg von 350 verzeichneten. Diese Entwicklung findet vor allem in den typischen Gentrifizierungsquartieren statt.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Was für ein gesetzlicher Rahmen besteht für die Stadt Zürich die Anzahl nicht belegter Zweitwohnungen zu steuern?
2. Wie schätzt der Stadtrat angesichts der Mietenkrise und der Wohnungsnot die stark steigende Anzahl leerstehender Zweitwohnungen ein?
3. Wie viele Personen könnten in leerstehenden Wohnungen, unter Annahme eines durchschnittlichen Wohnflächenverbrauchs, ein Zuhause finden? Wäre es möglich zukünftig diese Zahl für Publikationen zum Thema zu erheben?
4. Was unternimmt der Stadtrat dafür, dass diese leerstehenden Wohnungen vermietet werden, gerade in den Quartieren, in denen die Zweitwohnungen bald über 20% des Wohnungsanteils ausmachen? Sind da die rechtlichen Möglichkeiten andere als in den anderen Kreisen?
5. Wie schätzt der Stadtrat das Risiko ein, dass die Eigentümerschaft lediglich eine Scheinanmeldung in einer anderen Gemeinde hat? Was unternimmt der Stadtrat gegen solche Betrugsfälle?
6. In der Weisung GR 2018/132 schrieb der Stadtrat «Ebenfalls will der Stadtrat das Gespräch mit dem Kanton suchen, um auszuloten, ob eine gesetzliche Grundlage für eine flächendeckende Abgabe auf Zweitwohnungen und eine kommunale Tourismusabgabe ins Auge zu fassen sei.» Was sind die Ergebnisse aus diesen Abklärungen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

In der vorliegenden Schriftlichen Anfrage wird mehrfach der Begriff der «leerstehenden Zweitwohnungen» verwendet. In der Statistik werden Leerwohnungen und Zweitwohnungen getrennt voneinander betrachtet. Um diesen Widerspruch aufzuheben, werden bei der nachfolgenden Fragenbeantwortung nur die Zweitwohnungen betrachtet, dies gilt auch für die Frage 3, in der es «leerstehende Wohnungen» heisst.



2/5

Als Leerwohnungen gelten Wohnungen, die öffentlich ausgeschrieben wurden, aber am Stichtag dennoch leer stehen.

Als Zweitwohnungen gelten einerseits Wohnungen, die bei der jährlichen Erhebung als Zweitwohnungen angegeben wurden, oder aber Wohnungen, auf die im Bevölkerungsregister seit mindestens zwei Jahren keine Person registriert ist. Da keine Meldepflicht für Wohnnutzungen besteht, kann die Zweitwohnungszahl nicht eindeutig festgelegt werden, sondern basiert auf einer Zweitwohnungsvermutung. Wie viele der Zweitwohnungen tatsächlich über eine längere Zeit leer stehen, kann nicht festgestellt werden.

Die Anzahl Leerwohnungen ist im Vergleich zur Anzahl Zweitwohnungen in der Stadt Zürich seit jeher sehr klein.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Frage 1

Was für ein gesetzlicher Rahmen besteht für die Stadt Zürich, die Anzahl nicht belegter Zweitwohnungen zu steuern?

Im Zusammenhang mit nicht belegten Zweitwohnungen in der Stadt Zürich kommen die Regelungsansätze «Vermietungspflicht» und «Zweitwohnungssteuer» in Betracht:

Zur Vermietungspflicht:

Die Einführung einer Vermietungspflicht in der kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) würde eine kantonalesgesetzliche Grundlage bedingen, konkret eine Vorschrift im Planungs- und Baugesetz (PBG). Eine solche Vorschrift als Grundlage für die nutzungsplanerische Festsetzung einer Vermietungspflicht fehlt aber im PBG. Gestützt auf das heutige PBG kann eine Eigentümerschaft daher nicht gezwungen werden, ihre Liegenschaft zu nutzen (keine Baupflicht, keine Nutzungspflicht, keine Vermietungspflicht). Falls jedoch die Eigentümerschaft über ihre Liegenschaft aktiv verfügen und die aus dem Eigentum ableitbaren Rechte wahrnehmen möchte, hat sie dies im Rahmen der Bauordnung zu tun und die Bauvorschriften einzuhalten.

Zur Zweitwohnungssteuer:

Als mildere und mit Blick auf die Zielsetzung der Vermeidung von Leerständen geeignetere Massnahme (welche die Disposition über das Eigentum dem Privaten überlässt) kommt die Zweitwohnungssteuer in Frage. Man könnte auch von einer Lenkungsabgabe sprechen, die einen Anreiz schafft, Zweitwohnungen zu vermieten. Derzeit fehlt allerdings eine gesetzliche Grundlage für eine solche Lenkungsabgabe. Dazu wäre eine Revision des kantonalen Steuergesetzes erforderlich (vgl. § 187 StG).

Frage 2

Wie schätzt der Stadtrat angesichts der Mietenkrise und der Wohnungsnot die stark steigende Anzahl leerstehender Zweitwohnungen ein?

Die Zweitwohnungen in der Stadt Zürich werden mit der aktuellen Methodik seit 2017 erhoben. (siehe auch <https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/statistik-und-daten/daten/bauen->



3/5

[und-wohnen/wohnungen/zweitwohnungen-und-apartments.html#wie_wird_die_zweitwohnungserhebungdurchgefuehrt](#), Abschnitt: «Wie wird die Zweitwohnungserhebung durchgeführt?»)

Diese Erhebung stellt schweizweit die einzige derartige Auswertung im Ein-Jahres-Rhythmus dar. Das Bundesgesetz über die Zweitwohnungen gilt nur in Gemeinden mit über 20 Prozent Zweitwohnungen. In den grössten Schweizer Städten liegt jedoch der Erstwohnungsanteil deutlich über 80 Prozent.

Weil keine entsprechende Meldepflicht besteht, arbeitet die Zweitwohnungserhebung mit vielen Annahmen, Algorithmen und Zuordnungen. Kleine Veränderungen können entsprechend nur mit Vorsicht interpretiert werden und stellen Momentaufnahmen dar. Bei den Langfristtrends der Zweitwohnungen (verfügbar seit 2017) können keine eindeutigen Entwicklungstrends und auch keine Zunahmen festgestellt werden. So betrug der statistisch erfasste Anteil von Zweitwohnungen an allen Wohnungen bei der erstmaligen Erfassung im Jahre 2017 3,8 Prozent und 2023 aber nur 3,1 Prozent. Somit kann die Aussage einer *«stark steigenden Anzahl leerstehender Zweitwohnungen»* statistisch nicht bestätigt werden. Die nächsten Zahlen werden im Frühling 2025 publiziert.

Was die Einschätzungen des Stadtrats anbelangt, gelten angesichts der oben genannten Fakten im Wesentlichen weiterhin die Feststellungen des Stadtrats von 2018 (GR Nr. 2018/132). Es wird kurz- und mittelfristig davon ausgegangen, dass in der Stadt Zürich Angebot und Nachfrage bezüglich Zweitwohnungen leicht steigen werden. Langfristig sind kaum verlässliche Prognosen möglich. Da der Gesamtwohnungsbestand in den zentralen und damit für Zweitnutzungen attraktiven Quartieren (insbesondere Kreis 1) nur wenig wachsen dürfte, kann in diesen Gebieten längerfristig eine Erhöhung des Zweitwohnungsbestandes stattfinden. Basierend auf den im Bericht im Auftrag des Stadtrats aus dem Jahre 2017 zu Zweitwohnungen, Businessapartments und Airbnb vom Beratungsbüro «Fahrländer Partner Raumentwicklung» sorgfältig aufgearbeiteten Daten und Fakten, wurde eine Änderung der Bau- und Zonenordnung zur Einschränkung von Nutzungen wie Airbnb, Business Apartments und Zweitwohnungen angestossen (vgl. Antwort zu Frage 4).

Frage 3

Wie viele Personen könnten in leerstehenden Wohnungen, unter Annahme eines durchschnittlichen Wohnflächenverbrauchs, ein Zuhause finden? Wäre es möglich zukünftig diese Zahl für Publikationen zum Thema zu erheben?

Letztmals wurden für die ganze Stadt 7250 Zweitwohnungen (gemäss Definition in den einleitenden Bemerkungen) angegeben.

Diese Wohnungen umfassten 493 000 Quadratmeter Wohnungsfläche. Folgende – sehr theoretische Rechnung – kann daher abgestellt werden: Diese Fläche würde bei einem mittleren Wohnflächenkonsum von 39,5 Quadratmeter pro Person etwa 12 480 Personen entsprechen.

Dieses Potenzial ist jedoch als sehr hypothetisch einzuschätzen. Beispielsweise besteht mehr als die Hälfte aller Apartmentwohnungen nur aus einem Zimmer, mit zum Teil sehr kleiner Fläche.



4/5

Die regelmässige Publikation eines solchen Wertes wäre aus statistischer Sicht nicht sinnvoll, weil Berechnungen, die nur auf Vermutungen beruhen, nicht den Anforderungen an das statistische Grundangebot genügen.

Frage 4

Was unternimmt der Stadtrat dafür, dass diese leerstehenden Wohnungen vermietet werden, gerade in den Quartieren, in denen die Zweitwohnungen bald über 20% des Wohnungsanteils ausmachen? Sind da die rechtlichen Möglichkeiten andere als in den anderen Kreisen?

Der Stadtrat hat gestützt auf das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) am 4. Dezember 2020 eine Vorlage zur Änderung der Bauordnung überwiesen. Der Gemeinderat hat diese Vorlage beraten und am 22. September 2021 beschlossen (GR Nr. 2020/538). Mit dieser revidierten Bauordnung kann eine Wohnung neu als Ganzes dem Wohnanteil nicht mehr angerechnet werden, sobald sie oder Teile davon regelmässig befristet für weniger als ein Jahr gewerblich zur Verfügung gestellt wird. Mit dieser Regelung sollen Nutzungen wie Airbnb, Business Apartments und Zweitwohnungen auf nutzungsplanerischem Weg eingeschränkt werden. Diese Änderung der Bauordnung wurde angefochten; derzeit ist ein Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht hängig.

Der Stadtrat kann mangels rechtlicher Grundlagen (vgl. Antwort zu Frage 1) derzeit keine Massnahmen gegen leerstehende Wohnungen treffen. Der Bundesgesetzgeber fokussiert mit dem Zweitwohnungsgesetz (ZWG) auf die Gemeinde als Ganzes. Das ZWG regelt die Zulässigkeit des Baus neuer Wohnungen sowie der baulichen und nutzungsmässigen Änderung bestehender Wohnungen in Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20 Prozent (Art. 1 ZWG). Solange der Zweitwohnungsanteil in der Gemeinde als Ganzes nicht höher als 20 Prozent ist, findet das genannte Bundesgesetz keine Anwendung.

Frage 5

Wie schätzt der Stadtrat das Risiko ein, dass die Eigentümerschaft lediglich eine Scheinmeldung in einer anderen Gemeinde hat? Was unternimmt der Stadtrat gegen solche Betrugsfälle?

Die Voraussetzungen für die Niederlassung und für den Aufenthalt in Zürich sind u. a. gemäss § 1 Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG) wie folgt definiert:

«Niederlassung:

Wenn sich eine Person in der Absicht des dauernden Verbleibens in einer Gemeinde aufhält, um dort den für Dritte erkennbaren Mittelpunkt ihres Lebens zu begründen. Mit der Absicht des dauernden Verbleibs ist zudem nicht nur der Wille zum Verbleib gemeint, sondern auch die Durchführbarkeit, welche eine ordentliche Wohngelegenheit voraussetzt. Zudem muss eine Person handlungsfähig sein, damit der Wille durchgesetzt werden kann.

Aufenthalt:

Wenn sich eine Person zu einem bestimmten Zweck ohne Absicht des dauernden Verbleibens mindestens während dreier aufeinanderfolgender Monate oder dreier Monate innerhalb eines



5/5

Jahres in einer Gemeinde aufhält. Aufenthalte bzw. Wochenaufenthaltsbewilligungen sind immer befristet. Je nachdem, was der Zweck des Aufenthaltes in der Stadt Zürich ist, werden die Aufenthalte alle 1–4 Jahre überprüft.»

Wird in der Stadt Zürich eine Wohnung gemietet, jedoch gar nicht oder nicht mehr als 90 Tage pro Jahr bzw. 90 aufeinander folgende Tage durch die Mieterschaft bewohnt, so wird kein Aufenthalt und keine Niederlassung begründet. Die Mieterschaft ist jedoch gemäss § 3 MERG dennoch zur Auskunft verpflichtet. Diese Mieterinnen und Mieter werden vom Personenmeldeamt im Hilfsregister zur periodischen Überprüfung des Meldeverhältnisses (alle zwei Jahre per Briefpost) erfasst.

Das Risiko einer Scheinanmeldung ist durch die rechtlichen Grundlagen und die Prozesse der kontinuierlichen Überprüfung gering. Sämtlichen Hinweisen oder Indizien von nicht wahrheitsgetreuen An- bzw. Abmeldungen geht das Personenmeldeamt Zürich von Amts wegen nach. Auch das Steueramt nimmt entsprechende Abklärungen vor.

Frage 6

In der Weisung GR 2018/132 schrieb der Stadtrat «Ebenfalls will der Stadtrat das Gespräch mit dem Kanton suchen, um auszuloten, ob eine gesetzliche Grundlage für eine flächendeckende Abgabe auf Zweitwohnungen und eine kommunale Tourismusabgabe ins Auge zu fassen sei.» Was sind die Ergebnisse aus diesen Abklärungen?

Es fanden informelle Gespräche auf politischer fachlicher Ebene statt. Beim Kanton wurde angeregt zu prüfen, wie auf kantonaler Stufe entsprechende Regelungen möglich wären.

Im Namen des Stadtrats
Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter