

ANTRAG STADTRAT AN
GEMEINDERAT
10. Dezember 2025

Kommunaler Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen

Erläuternder Bericht zur Teilrevision «Preisgünstiger Wohnraum»

18. November 2025

Impressum

Herausgeberin

Stadt Zürich
Hochbaudepartement
Amt für Städtebau
Postfach, 8021 Zürich

Bezugsquelle:

Stadt Zürich
Amt für Städtebau (AfS)
Lindenhofstrasse 19
8021 Zürich
Tel. 044 412 11 11
www.stadt-zuerich.ch/hochbau
afs@zuerich.ch

Inhalt

1 Ausgangslage 4

- 1.1 Erläuterungen zum vorliegenden Bericht 4
- 1.2 Anlass der Teilrevision 4
- 1.3 Ziel und Inhalte der Teilrevision 5

2 Gegenstand der Teilrevision 6

3 Wohnpolitische Ziele und raumbezogene Interessen 7

4 Verfahren und weiteres Vorgehen 7

1 Ausgangslage

1.1 Erläuterungen zum vorliegenden Bericht

Der vorliegende Erläuterungsbericht beinhaltet ergänzende Informationen und Erläuterungen zur Teilrevision «Preisgünstiger Wohnraum» des kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (KRP SLÖBA). Sämtliche Aussagen im vorliegenden Bericht haben informativen Charakter.

1.2 Anlass der Teilrevision

Der erstmals erarbeitete KRP SLÖBA wurde durch den Gemeinderat am 10. April 2021 (GRB Nr. 3812/2021) festgesetzt; er ist seit 14. September 2022 in Kraft.

Die am 4. September 2024 in Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte Volksinitiative «Hier leben, hier wohnen, hier bleiben (Umsetzungs-Initiative)» fordert die Ergänzung der Gemeindeordnung um einen Artikel zum preisgünstigen Wohnraum wie folgt:

Die Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) wird wie folgt ergänzt:

Preisgünstiger Wohnraum

Art. 19a d. Ein-, Um- und Aufzonungen

- a. *Soweit ein Wohnanteil vorgeschrieben ist, wird bei Aufzonungen in der Regel die gesamte Mehrausnutzung mit preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b PBG belegt.*
- b. *Bei Ein- und Umzonungen von Arealen, auf denen neu Wohnnutzung zugelassen wird, ist mindestens die Hälfte der für Wohnnutzung reservierten Geschossfläche mit preisgünstigem Wohnraum zu belegen.*
- c. *Diese Regelung gilt als Grundsatz auch für Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne.*
- d. *Der Gemeinderat legt Mindestgrenzen für die Anwendung von Abs. 1 und 2 fest.*
- e. *Für gemeinnützige Wohnbauträger, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kosten-deckender Mieten verpflichtet sind, kann der Gemeinderat für die Umsetzung von Abs. 1 und 2 gleichwertige Regelungen treffen.*

Mit [Stadtratsbeschluss \(STRB\) Nr. 3137/2024](#) stellte der Stadtrat das Zustandekommen der Initiative fest und beauftragte den Vorsteher des Hochbaudepartements, die Gültigkeit der Initiative zu prüfen und bis zum 4. März 2025 entweder dem Stadtrat zuhanden des Gemeinderats Antrag betreffend eine allfällige Ungültigkeitserklärung zu stellen oder im Fall der Gültigkeit beim Stadtrat den Entscheid hierüber und über die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags einzuholen.

Mit [Stadtratsbeschluss \(STRB\) Nr. 0644/2025](#) stellte der Stadtrat die Teilgültigkeit der Volksinitiative fest, wobei die neuen Art. 19a Abs. 1–4 GO gültig sind, Abs. 5 ist hingegen ungültig (der neue Art. 19a GO wird nachfolgend kurz als n-Art. 19a GO bezeichnet). Zudem wurde der Vorsteher des Hochbaudepartements beauftragt, dem Stadtrat Bericht und Antrag mit Gegenvorschlag rechtzeitig vorzulegen, sodass das Geschäft bis zum 4. Januar 2026 dem Gemeinderat unterbreitet werden kann.

Die Volksinitiative zielt darauf ab, die rechtlichen Möglichkeiten von § 49b Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) auszuschöpfen, um preisgünstigen Wohnraum in einer wachsenden Stadt zu stärken. In STRB Nr. 644/2025 hält der Stadtrat fest, dass er die Stossrichtung der Initiative teilt. Gleichzeitig sieht er aber Bedarf für eine vertiefte Abklärung, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum bei der nutzungsplanerischen Zuweisung von Mehrausnützungen rechtlich zulässig und anreizkompatibel sind. Weiter führt er aus, dass mit dem KRP SLÖBA bereits heute ein planerisches Instrument besteht, das Aussagen sowohl zur Siedlungsentwicklung nach innen durch Verdichtung (Richtplantext, Kap. 3.1.2) als auch zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum (Richtplantext, Kap. 3.6.2 Ziff. c und Kap. 3.6.3 Ziffer I) enthält. Es bietet sich daher an, diesen Richtplan durch präzisierende Angaben im Sinne der Initiative zu ergänzen.

Aus diesen Gründen stösst der Stadtrat die vorliegende Teilrevision des KRP SLÖBA an. Dem Gemeinderat soll beantragt werden, diese der genannten Volksinitiative als Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

1.3 Ziel und Inhalte der Teilrevision

Ziel der Teilrevision «Preisgünstiger Wohnraum» ist es, die richtplanerische Vorgabe für die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum zu stärken.

Mit der Vorlage für eine Teilrevision soll der Kommunale Richtplan in Bezug auf die Angaben zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum im Sinne der Initiative ergänzt werden. Dies erfolgt in Kapitel 3.6 Sozialverträgliche räumliche Entwicklung, Kap. 3.6.2 Ziffer c und Kap. 3.6.3 Ziffer I). Änderungen sind in Rot dargestellt.

3.6.2 Ziele

[...]

c) Angebot an preisgünstigen Wohnungen erhalten und verbessern

Zürich verfügt über eine grosse Vielfalt an Wohnangeboten für verschiedene Lebensformen und unterschiedlich einkommensstarke Bevölkerungsgruppen. Der Anteil gemeinnütziger Wohnungen an der Gesamtheit der Mietwohnungen soll auf ein Drittel steigen. Die Stadt setzt sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten für einen substanziellen Anteil preisgünstigen Wohnraums in möglichst kleinräumiger Verteilung ein (preisgünstiger Wohnraum im Sinne von § 49b PBG, subventionierter Wohnraum sowie teilweiser Erhalt von preisgünstigem Bestand, sofern zweckmäßig).

3.6.3 Massnahmen

[...]

Preisgünstiger Wohnraum

- I. Führen Planungsverfahren zu erhöhten Ausnützungsmöglichkeiten, ist ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b PBG festzulegen. Der Anteil als auch die Bedingungen (z. B. Bagatellgrenze oder Ausnahmen) sind auf Stufe Nutzungsplanung zu definieren. **Der rechtliche Spielraum zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum soll dabei ausgeschöpft werden. Dies gilt im Grundsatz auch für Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne.**

Im Rahmen der Nutzungsplanung und bei konkreten Bauvorhaben soll bei gemeinnützigen Grundeigentümern auf einen angemessenen Anteil subventionierter Wohnungen hingewirkt werden.

Bei planerischen und baulichen Entwicklungen setzt sich die Stadt im Rahmen ihrer Möglichkeiten, sofern zweckmäßig, mit geeigneten Mitteln dafür ein, dass ein Anteil des preisgünstigen Wohnraumbestands bestehen bleibt.

Preisgünstiger Wohnraum, der von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen und Wohnbauträgern, im Rahmen von § 49b PBG oder anderweitig von Privaten (z.B. von Stiftungen) angeboten wird, wird in einem Monitoring erfasst, soweit die Stadt davon Kenntnis erlangt.

Mit der Ergänzung des Richtplaneintrags wird die Stadt verpflichtet, die rechtlichen Möglichkeiten von § 49 PBG auszuschöpfen. Damit wird dem Anliegen von n-Art. 19a lit. a und b GO entsprochen. Dem Anliegen von n-Art. 19a lit. d GO, wonach aus Gründen der Verhältnismäßigkeit Mindestgrenzen für die Pflicht zur Erstellung von preisgünstigem Wohnraum bei Ein-, Um- und Aufzonungen festzulegen sind, entspricht der Richtplantext mit dem Verweis auf Bagatellgrenzen bereits heute. Diesbezüglich ist keine weitere Ergänzung erforderlich. Gemäss n-Art. 19a lit. c GO soll preisgünstiger Wohnraum auch bei Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen eingefordert werden, wenn diese mit erhöhten Ausnützungsmöglichkeiten einhergehen. Da Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne von den Vorschriften der Bau- und Zonenordnung (BZO) abweichen dürfen (vgl. § 80 Abs. 1 bzw. § 83 Abs. 1 PBG), bliebe eine entsprechende Regelung in der BZO wirkungslos. Das Anliegen wird deshalb explizit in den Richtplantext aufgenommen und ist damit für die genannten Planungsverfahren zu berücksichtigen. Die Pflicht zur Erstellung von preisgünstigem Wohnraum analog zu den Vorgaben für die BZO gilt dabei im Grundsatz. Je nach Ausgangslage stehen bei der Festsetzung von Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen unterschiedliche öffentliche Interessen im Vordergrund. Neben der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum ist beispielsweise an die Erstellung von öffentlich zugänglichen Freiräumen zu denken. Der Richtplaneintrag soll deshalb Spielraum lassen, um im Einzelfall und je nach Ausgangslage und städtebaulichen Zielen Opportunitäten nutzen zu können. N-Art. 19a lit. e GO wonach der Gemeinderat für gemeinnützige Wohnbauträger, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind, gleichwertige Regeln für die Umsetzung von Abs. 1 und 2 treffen können soll, ist nicht mit übergeordnetem Recht vereinbar. Dessen Umsetzung in der Richtplanung ist folglich ausgeschlossen.

Da der KRP SLÖBA für nachfolgende Revisionen der Bau- und Zonenordnung (BZO) gemäss § 16 Abs. 1 PBG verbindlich ist, ist mit der Festlegung sichergestellt, dass erhöhte Ausnützungsmöglichkeiten mit der Pflicht zur Erstellung von preisgünstigem Wohnraum einhergehen. Insgesamt wird mit der Ergänzung des Richtplantexts dem Anliegen der Initiative stufengerecht Rechnung getragen.

2 Gegenstand der Teilrevision

Der KRP SLÖBA besteht aus Karte und Text. Er enthält behördenverbindliche Vorgaben für die kommunale Stufe.

Die Vorlage zur Teilrevision «Preisgünstiger Wohnraum» des kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen Richtplantext (Auszug) vom 4. Juni 2025 umfasst:

- Richtplantext (Auszug)
- Erläuternder Bericht zur Teilrevision (vorliegend)

3 Wohnpolitische Ziele und raumbezogene Interessen

Die Teilrevision des KRP SLÖBA steht im Einklang mit den wohnpolitischen Zielen der Stadt: Am 28. September 2014 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich mit einem Ja-Stimmenanteil von 58,4 Prozent und die Stimmberechtigten der Stadt Zürich gar mit einem Ja-Stimmenanteil von 72,4 Prozent die Vorlage «Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum» (§ 49b PBG) angenommen. Mit der Aufnahme des wohnpolitischen Grundsatzartikels in der Gemeindeordnung hatten sich die Zürcher Stimmberechtigten bereits 2011 klar für eine künftig noch fortiertere Rolle der Stadt in der Wohnpolitik ausgesprochen. Er beinhaltet das Ziel, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen in der Stadt stetig und bis ins Jahr 2050 auf ein Drittel der Mietwohnungen («Drittelsziel») zu steigern (s. Art. 17 ff. i. V. m. Art. 155 GO). 2016 hat der Stadtrat den «Strategieschwerpunkt (SSP) preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» beschlossen (STRB Nr. 753/2016), der sich aus den «Strategien Zürich 2035» ableitet. Darin sowie im «Programm Wohnen» (STRB Nr. 778/2017) bekräftigt er das Ziel, die planungsrechtlichen Möglichkeiten im Bereich der Richt- und Nutzungsplanung für die Erhöhung der Anzahl von preisgünstigen Wohnungen auszuschöpfen. Mit STRB Nr. 1114/2018 «Wohnpolitik: Neue und optimierte Instrumente» erneuert der Stadtrat die Inhalte des wohnpolitischen Strategieschwerpunkts. Der bisherige wohnpolitischen Strategieschwerpunkt «preisgünstiger Wohnraum mit Planungsinstrumenten» (STRB Nr. 753/2016) wird darin integriert. Konkret werden im Rahmen des Teilprojekts 3 das Amt für Städtebau, das Finanzdepartement und die Stadtentwicklung beauftragt, die Umsetzung von § 49b PBG voranzutreiben. Der im September 2022 in Kraft getretene kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (KRP SLÖBA) der Stadt Zürich hält die Förderung des preisgünstigen Wohnraums im Sinne von § 49b PBG fest.

In seinem Bericht «Umsetzung wohnpolitischer Grundsatzartikel» für die Periode 2019–2023 beziffert der Stadtrat den Anteil gemeinnütziger Wohnungen auf 25,9 Prozent per Ende 2023 und betont die Bedeutung raumplanerischer Massnahmen zur Erreichung des Drittelsziels (GR Nr. 2024/546). Mit dem prognostizierten Bevölkerungswachstum und der daraus resultierenden Verdichtung der Stadt über die BZO 2016 hinaus, ist der Bedarf an preisgünstigem Wohnraum weiterhin hoch. Von einer grundlegenden Entspannung auf dem Stadtzürcher Wohnungsmarkt in den kommenden Jahren ist nicht auszugehen, dies betrifft vor allem einkommensschwächere Bevölkerungsschichten, vermehrt aber auch Bevölkerungsschichten mit mittleren Einkommen.

Vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt und stufengerecht, das wohnpolitische Ziel, die Möglichkeiten von § 49b PBG rechtlich auszuschöpfen, im kommunalen Richtplan behördlich verbindlich zu verankern. Damit wird eine planungsrechtliche Grundlage gelegt, um auf soziale Herausforderungen der baulichen Verdichtung zu reagieren. Die rechtliche Ausschöpfung der Möglichkeiten von § 49b PBG schafft preisgünstigen Wohnraum. Insbesondere im Rahmen nachfolgender BZO-Revisionen wird auszuloten sein, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen substanzielle Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum bei der nutzungsplanerischen Zuweisung von Mehrausnützungen festgelegt werden.

Auswirkungen auf andere raumplanerische Themen bzw. Interessen sind nicht ersichtlich.

4 Verfahren und weiteres Vorgehen

Die Teilrevision des KRP SLÖBA wurde gemäss § 7 Abs. 1 und 2 PBG während 60 Tagen durch das Hochbaudepartement öffentlich aufgelegt. Gleichzeitig wurde sie den nebengeordneten Planungsträgern zur Anhörung unterbreitet und den Nachbarregionen sowie dem Verein Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU) zur Information zugestellt. Des Weiteren fand eine städtische Ämtervernehmlassung statt.

Innerhalb der Anhörungs- bzw. Auflagefrist wurden 10 Einwendungen eingereicht. Die nebengeordneten Planungsträger haben keine Einwendung zur vorliegenden Teilrevision erhoben.

Aufgrund der eingegangenen Einwendungen und Rückmeldungen aus der Ämtervernehmlassung hat der Stadtrat den Richtplantext gegenüber der Auflagevorlage inhaltlich nicht geändert, sondern lediglich geringfügige redaktionelle Anpassungen vorgenommen.

Parallel zur öffentlichen Auflage wurde die Vorlage der kantonalen Baudirektion zur Vorprüfung eingereicht. Mit Schreiben vom 2. Oktober 2025 stufte die Baudirektion die vorliegende Teilrevision des KRP SLÖBA als genehmigungsfähig ein.

Die überarbeitete Vorlage wird zusammen mit dem Bericht zu den Einwendungen aus der öffentlichen Auflage als direkter Gegenvorschlag zusammen mit Bericht und Antrag zur Volksinitiative «Hier leben, hier wohnen, hier bleiben (Umsetzungs-Initiative)» mit Frist bis 4. Januar 2026 vom Stadtrat an den Gemeinderat verabschiedet.

Beschliesst der Gemeinderat den Gegenvorschlag oder lehnt er die Initiative mit Gegenvorschlag ab, findet eine Volksabstimmung über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag statt (§ 131 Abs. 2 und 3 Gesetz über die politischen Rechte (GPR, LS 161); Saile Peter/Burgherr Marc, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich/St. Gallen 2011, Rz. 143 ff.). Wird der Gegenvorschlag, vorliegend die Teilrevision des kommunalen Richtplans, von den Stimmberechtigten angenommen bzw. obsiegt dieser gegenüber der Volksinitiative in der Stichfrage, bedarf er anschliessend der Genehmigung durch die Baudirektion (§ 2 lit. b PBG). Danach erfolgt die öffentliche Bekanntmachung. Dasselbe gilt bei einer Annahme des Gegenvorschlags durch den Gemeinderat und einem rechtzeitigen Rückzug der Initiative.