Stadt Zürich
Stadtrat

Beschluss des Stadtrats

vom 4. Juni 2025

GR Nr. 2025/89

Nr. 1694/2025

Schriftliche Anfrage von Dr. Emanuel Tschannen, Përparim Avdili, Anthony Goldstein und drei Mitunterzeichnenden betreffend Schaffung von gemeinnützigem Wohnraum, Beurteilung ökonomischer Anreize für private Bauherrschaften, Evaluierung solcher Massnahmen und allfällige Resultate, Anpassung der Rechtsgrundlagen und Beurteilung der Wirkung von positiven Anreizen in Kombination mit den bisherigen Massnahmen der städtischen Wohnbaupolitik

Am 5. März 2025 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Dr. Emanuel Tschannen, Përparim Avdili und Anthony Goldstein (alle FDP) sowie drei Mitunterzeichnende folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2025/89, ein:

Der Kanton Zug will seine Wohnungsknappheit anscheinend nicht mit staatlichem Wohnungsbau lösen, sondern mit positiven (ökonomischen) Anreizen für private Bauherrschaften. Diese sollen in gewissen Gebieten (sog. "weissen Zonen") mehr Freiheiten bekommen, wenn sie gemeinnützige Wohnungen bauen. Unter weisser Zone wird dabei eine temporäre Sonderbauzone verstanden, in der bestehende Bauvorschriften für eine begrenzte Zeit ausgesetzt werden, um eine rasche und substanzielle Vergrösserung des Wohnraumangebots zu ermöglichen (vgl. NZZ vom 03.03.2025; https://www.nzz.ch/wirtschaft/gegen-wohnungsnot-und-hohe-mieten-kanton-zug-prueft-weisse-zonen-ld.1872000). Unter gemeinnützigem Wohnraum kann in diesem Zusammenhang beispielsweise eine Preisbindung oder eine Kostenmiete für einen Teil der neu geschaffenen Wohnungen verstanden werden. Im Kern sollen mit diesem Ansatz private Bauherrschaften privilegiert werden, die zu Gunsten der Allgemeinheit auf einen Teil ihrer Rendite verzichten.

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

1. Wie beurteilt der Stadtrat den beschriebenen positiven (ökonomischen) Anreiz, mit dem private Bauherrschaften zur Schaffung von gemeinnützigem Wohnraum motiviert werden sollen?
2. Wie würde der Stadtrat in diesem Zusammenhang das Adjektiv "gemeinnützig" definieren?
3. Wie hoch dürfte aus Sicht des Stadtrats der Renditeverzicht (i.e. Preis) maximal sein, damit mit der Massnahme (i.e. Aussetzung bestimmter Bauvorschriften) die beabsichtigte Wirkung (i.e. Schaffung zusätzlichen Wohnraums) noch erzielt werden kann?
4. Hat der Stadtrat positive (ökonomische) Anreize für private Bauherrschaften, wie sie der Kanton Zug derzeit evaluiert, bereits geprüft?
5. Falls Ja (Frage 4): Wie lautet das Ergebnis seiner Prüfung?
6. Falls Nein (Frage 4): Warum nicht?
7. Kann die Stadt Zürich sog. "weisse Zonen", in denen Baubewilligungen erleichtert gewährt werden, bis ein bestimmtes wohnpolitisches Ziel erreicht ist, in der kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) vorsehen oder ist dafür eine Anpassung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) oder einer anderen gesetzlichen Grundlage erforderlich?
8. Wie beurteilt der Stadtrat die Wirkung einer Kombination von positiven (ökonomischen) Anreizen für private Bauherrschaften mit den Instrumenten der bisherigen städtischen Wohnbaupolitik auf die Schaffung neuen und (zumindest teilweise) gemeinnützigen Wohnraums in der Stadt Zürich?

9. Abgesehen vom Ansatz des Kantons Zug: Mit welchen weiteren positiven (ökonomischen) Anreizen könnte der Stadtrat private Bauherren motivieren, zusätzlichen Wohnraum in der Stadt Zürich zu schaffen?
10. Welche möglichen positiven Beiträge von privaten Bauherren sieht der Stadtrat in der Stadt Zürich?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

In der vorliegenden schriftlichen Anfrage GR Nr. 2025/89 wird auf die Idee von sogenannten «Weissen Zonen» Bezug genommen, die in der Studie «Standortfaktor Wohnen Zug – ein planungsrechtliches und immobilienökonomisches Gedankenexperiment» entwickelt und im erwähnten NZZ Artikel vom 3. März 2025 genannt wird. Das Gedankenexperiment ist anregend, lässt allerdings einiges ausser Acht und hängt von nennenswerten Annahmen ab. Eine wesentliche Annahme der Studie ist die notwendige Änderung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes, die erst den Gemeinden die Möglichkeit zur Errichtung von Weissen Zonen geben würde. Diese Annahme betrifft auch den Kanton Zürich. Das im Kanton Zürich geltende Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) legt in weiten Teilen nicht nur fest, was die Gemeinden regeln müssen, sondern auch was die Gemeinden selbstständig regeln dürfen. Dies lässt den Gemeinden – im Unterschied zu anderen Kantonen – kaum Spielraum, um auf ortsspezifische Probleme mit neuen Ansätzen zu reagieren.

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

Frage 1
Wie beurteilt der Stadtrat den beschriebenen positiven (ökonomischen) Anreiz, mit dem private Bauherrschaften zur Schaffung von gemeinnützigem Wohnraum motiviert werden sollen?

Der Anreiz, der dem Gedankenexperiment zugrunde liegt, ist dem Stadtrat bekannt: Grundeigentümerschaften erhalten Vorteile im Gegenzug für bestimmte Verpflichtungen. Der Stadtrat beurteilt diese ökonomischen Anreize, als grundsätzlich bedenkenswert, wenn sich damit wohnpolitische Ziele erreichen lassen und negative Effekte nicht ins Gewicht fallen. Dieser Anreiz liegt bspw. § 49b PBG zum preisgünstigen Wohnraum zugrunde. Mit dieser Regelung wird eine erhöhte Ausnützungsmöglichkeit mit der Auflage verbunden, einen Mindestanteil preisgünstigen Wohnraums zu erstellen.

Das Beispiel der «Weissen Zonen» geht allerdings weiter. Den Grundeigentümerschaften sollen nicht nur mehr Ausnützungsmöglichkeiten, sondern zusätzlich planerische Freiheiten zugestanden werden. Damit berühren Weisse Zonen grundlegende Anforderungen der Raumplanung. Ob und wie innerhalb solcher Weissen Zonen die Abwägung aller relevanten raumwirksamen Interessen noch durchgeführt werden kann, ist unklar. Zudem ist offen, wie in den Weissen Zonen die Bevölkerung – und nicht nur die unmittelbar betroffenen Nachbarschaften – mitwirken können. Interessenabwägung und Mitwirkung sind nicht Selbstzweck, sondern wichtige Bedingungen, um Projekte nachhaltig zu gestalten und unerwünschte Nebeneffekte oder Spätfolgen zu verhindern. Deshalb sind sie im Planungsrecht auf allen Staatsebenen vorgeschrieben.

Frage 2
Wie würde der Stadtrat in diesem Zusammenhang das Adjektiv "gemeinnützig" definieren?

Der Begriff «Gemeinnützigkeit» bzw. das Adjektiv «gemeinnützig» hat in der Zürcher Wohnpolitik einen hohen Stellenwert und eine präzise Bedeutung. Gemeinnützig sind jene Wohnungen, die im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern sind, «die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind» (Art. 18 Gemeindeordnung, [GO AS 101.100]). Die Gemeinnützigkeit ist eine Eigenschaft, die mit der Wohnbauträgerschaft zusammenhängt (vgl. Art. 828 Obligationenrecht). Gemeinnützige Wohnbauträger zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht danach streben, einen Gewinn zu erwirtschaften. Folglich können sie Mietpreise für ihre Wohnungen festlegen, die dauerhaft dem Prinzip der Kostendeckung verpflichtet sind.

Dieses Verständnis von Gemeinnützigkeit liegt auch der Wohnbauförderung des Bundes zugrunde, die jene Tätigkeiten als gemeinnützig versteht, die nicht gewinnstrebig sind und der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dienen (Art. 4 Abs. 3 Bundesgesetz über die von preisgünstigem Wohnraum [Wohnraumförderungsgesetz; SR 842]).

Eine zeitlich beschränkte Preisbindung von neu geschaffenen Wohnungen, wie sie im zitierten Beispiel aus dem Kanton Zug verstanden wird, würde demnach nicht unter die so verstandene Gemeinnützigkeit fallen, da die Dauerhaftigkeit der Kostenmiete nicht gegeben wäre.

Wohnraum von renditeorientierten Trägerschaften, bei dem eine Preisbindung unterhalb üblicher Marktpreise oder eine andere Form der Vergünstigung vorgesehen ist, kann selbstredend erschwinglich sein und zur Linderung der Wohnungsnot beitragen, auch wenn er nicht gemeinnützig im oben ausgeführten Sinn ist.

Frage 3
Wie hoch dürfte aus Sicht des Stadtrats der Renditeverzicht (i.e. Preis) maximal sein, damit mit der Massnahme (i.e. Aussetzung bestimmter Bauvorschriften) die beabsichtigte Wirkung (i.e. Schaffung zusätzlichen Wohnraums) noch erzielt werden kann?

Wie hoch der Renditeverzicht einer Massnahme sein darf, um gleichwohl den Bau von zusätzlichem Wohnraum auszulösen, ist von der Renditeerwartung/Risikobereitschaft der einzelnen Eigentümerschaften und vom Renditepotenzial der Liegenschaft abhängig. Eigentümerschaften von und Investoren und Investorinnen in Wohnbauten agieren in dieser Hinsicht nicht einheitlich. Zudem gilt es zu beachten, dass sich eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung (wie z.B. die Pflicht zur Erstellung von preisgünstigen Wohnungen) unmittelbar nur auf den Marktwert des Bodens auswirkt. Die durch diese Eigentumsbeschränkung herbeigeführte Reduktion des Bodenpreises ist für Unternehmen, die Wohnimmobilien entwickeln, durchaus attraktiv und führt nicht zwingend zu einer Reduktion der Rendite. Der tiefere Transaktionspreis des Bodens kann die tieferen Mieteinnahmen kompensieren.

Das Renditepotenzial hängt von zahlreichen Faktoren ab, so dass eine allgemein gültige Aussage nicht möglich ist. Es sind dies u. a. Lage, Parzellenform, öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, Ausnützungsreserve, Zustand und Alter der Bestandesimmobilie, Art der Eigentümerschaft, Kaufpreis oder Buchwert der Immobilie, um nur einige zu nennen.

Im aktuellen Tiefzinsumfeld (Stand 14. Mai 2025) liegt der Referenzzinssatz bei 1,5 Prozent, bei einer Wohnliegenschaft an durchschnittlicher Lage darf bspw. in Hirzenbach am Markt von einem Diskontierungszinssatz (Nettozinssatz real = ungefähr Nettorendite) von 2,5 Prozent ausgegangen werden, in Fluntern von 2,1 Prozent. Der Referenzzinssatz ist die zulässige Rendite für Wohnungen in Kostenmiete und liegt ca. 30–40 Prozent tiefer als die am Markt erwartete Rendite.

Frage 4
Hat der Stadtrat positive (ökonomische) Anreize für private Bauherrschaften, wie sie der Kanton Zug derzeit evaluiert, bereits geprüft?

Der Stadtrat prüft laufend, wie solche oder ähnliche positive Anreize als Steuerungsinstrument eingesetzt werden können. Aktuell erarbeitet er im Zuge der Revision der Bau- und Zonenordnung einen Umsetzungsvorschlag zu § 49b PBG. Gegenstand ist, wie preisgünstige Wohnungen im Gegenzug zu Aufzonungen und Arealüberbauungen eingefordert werden sollen.

Frage 5
Falls Ja (Frage 4): Wie lautet das Ergebnis seiner Prüfung?

Siehe Antwort auf Frage 4.

Frage 6
Falls Nein (Frage 4): Warum nicht?

Siehe Antwort auf Frage 4.

Frage 7
Kann die Stadt Zürich sog. "weisse Zonen", in denen Baubewilligungen erleichtert gewährt werden, bis ein bestimmtes wohnpolitisches Ziel erreicht ist, in der kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) vorsehen oder ist dafür eine Anpassung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) oder einer anderen gesetzlichen Grundlage erforderlich?

«Weissen Zonen», so wie sie im genannten Gedankenexperiment skizziert werden, sind nicht mit dem Bau- und Planungsrecht des Kantons Zürich vereinbar. Das PBG sieht jedoch das Instrument der Sonderbauvorschriften (§ 79 ff PBG) vor, die die freiere Überbauung bestimmter geeigneter Gebiete nach einheitlichen Gestaltungsgrundsätzen ermöglichen können. Sonderbauvorschriften lassen allerdings keine so grundlegenden Abweichungen zu, wie sie die «Weissen Zonen» vorsehen.

Frage 8
Wie beurteilt der Stadtrat die Wirkung einer Kombination von positiven (ökonomischen) Anreizen für private Bauherrschaften mit den Instrumenten der bisherigen städtischen Wohnbaupolitik auf die Schaffung neuen und (zumindest teilweise) gemeinnützigen Wohnraums in der Stadt Zürich?

Der Stadtrat von Zürich ist sich bewusst, dass die wohnpolitischen Ziele nur unter Einsatz verschiedener Massnahmen und in partnerschaftlicher Kooperation mit öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Akteurinnen und Akteuren auf dem Wohnungsmarkt zu erreichen sind.

Der Zusammenarbeit und dem Dialog mit Stiftungen, Genossenschaften und weiteren privaten Bauträgerschaften wird deshalb hohe Beachtung geschenkt.

Grundsätzlich sieht der Stadtrat auch private, nicht gemeinnützige Bauherrschaften in der Verantwortung, um preisgünstigen (nach § 49b PBG) und generell erschwinglichen Wohnraum für breite Bevölkerungsschichten in Zürich zu schaffen. Massnahmen und Regelungen, die die Erstellung von zusätzlichem bezahlbarem Wohnraum fördern, sind zu begrüssen. Dabei sind Kombinationen von positiven (ökonomischen) Anreizen mit anderen (etwa planerischen) Instrumenten der Wohnbaupolitik laufend zu prüfen (siehe etwa die Antwort auf Frage 4). Angesichts der Schwankungen auf dem Boden-, Immobilien- und Mietmarkt priorisiert der Stadtrat die wohnpolitische Strategie, Wohnraum dauerhaft renditeorientierten Mechanismen zu entziehen.

Frage 9
Abgesehen vom Ansatz des Kantons Zug: Mit welchen weiteren positiven (ökonomischen) Anreizen könnte der Stadtrat private Bauherren motivieren, zusätzlichen Wohnraum in der Stadt Zürich zu schaffen?

Der Stadtrat stellt fest, dass es in der aktuell geltenden Bau- und Zonenordnung noch grosse Ausnutzungsreserven gibt. Zudem bietet die Arealüberbauung nach Art. 8 Bau- und Zonenordnung (AS 700.100) die Möglichkeit, ab einer Grundstücksfläche von min. 6000m^2, bestehende Nutzungsreserven besser auszuschöpfen. Hierfür können sich auch mehrere Grundeigentümerschaften zusammenschliessen und privatrechtlich absichern. Es fehlt aus Sicht des Stadtrats dementsprechend nicht an ökonomischen Anreizen, um zusätzlichen Wohnraum zu schaffen. Die Bautätigkeitsstatistik der Stadt Zürich zeigt denn auch für die vergangenen Jahre eine Bautätigkeit auf stabil hohem Niveau.

Darüber hinaus werden mit der laufenden BZO-Revision in den Gebieten, die gemäss kommunalem Richtplan SLöBA als Verdichtungsgebiete bezeichnet sind, zusätzliche Reserven geschaffen.

Frage 10
Welche möglichen positiven Beiträge von privaten Bauherren sieht der Stadtrat in der Stadt Zürich?

Private, nicht-gemeinnützige Wohnbauträgerschaften stellen in der Stadt Zürich die Mehrheit der Mietwohnungen bereit. Wie private Bauherrschaften handeln, ihre Wohnliegenschaften vermieten, unterhalten und gegebenenfalls auch erneuern, ist in Zeiten der Wohnungskrise von grosser Bedeutung. Insofern ist der Stadtrat sehr daran interessiert, dass die privaten, nicht-gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften preisgünstigen Wohnraum erhalten, schaffen und damit zu einer Entspannung auf dem Wohnmarkt beitragen. Im Kontext der Innenentwicklung kommt allen Wohnbauträgerschaften eine besondere Verantwortung bei der Bestandserneuerung zu. Wenn neuer Wohnraum meist nur noch auf Kosten bestehender, zumeist preisgünstiger Wohnungen entstehen kann, dann kommt der sozial verträglichen Sanierung und Erneuerung eine besondere Bedeutung zu, um die gesellschaftliche Akzeptanz der Transformation und die soziale Durchmischung der Zürcher Quartiere sicherzustellen. Um in dieser

Hinsicht Anreizmechanismen zu setzen, wären allerdings Anpassungen auf übergeordneter Ebene nötig.

Im Namen des Stadtrats
Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter