



ANTRAG STADTRAT AN
GEMEINDERAT

10. Dezember 2025

Kommunaler Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen

Teilrevision «Preisgünstiger Wohnraum»

Bericht zu den Einwendungen

18. November 2025

Impressum

Herausgeberin:
Amt für Städtebau (AfS)
Stadt Zürich
Hochbaudepartement
Amt für Städtebau
Postfach, 8021 Zürich

stadt-zuerich.ch/afs

Inhalt

1 Einleitung	4
1.1 Verfahren	4
2 Einwendungen aus der öffentlichen Auflage	5
2.1 Einwendungen zu «maximaler Anteil für preisgünstigen Wohnraum»	5
2.2 Einwendungen zu sozialverträglicher Entwicklung	13
2.3 Einwendung zu «Obergrenze für Mindestanteil preisgünstiger Wohnraum»	18
2.4 Einwendung «verhältnismässige Umsetzung § 49b PBG»	25
2.5 Einwendungen zur Formulierung «mittlere Einkommen»	29

1 Einleitung

1.1 Verfahren

Der erstmals erarbeitete kommunale Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (SLÖBA) wurde durch den Gemeinderat am 10. April 2021 (GRB Nr. 3812/2021) festgesetzt; er ist seit 14. September 2022 in Kraft.

Die Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA «Preisgünstiger Wohnraum» wurde gemäss § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) vom 13. August bis und mit 13. Oktober 2025 öffentlich aufgelegt. Während dieser Zeit konnte sich jede Person zur Vorlage äussern. Die Unterlagen konnten während der Auflage beim Amt für Städtebau der Stadt Zürich, Amtshaus IV, Lindenhofstrasse 19, Zürich, oder im Internet www.stadt-zuerich.ch/hochbau eingesehen werden. Die Publikation erfolgte am 13. August 2025 im Amtsblatt des Kantons Zürich und im städtischen Amtsblatt.

Parallel zur öffentlichen Auflage fand die Anhörung der Nachbarregionen und -gemeinden gemäss § 7 PBG statt.

Innerhalb der öffentlichen Auflage wurden 10 Einwendungen eingereicht.

Eine Einwenderin (Nr. 2515, Einwendung zu «maximaler Anteil für preisgünstigen Wohnraum») legte zudem eine Liste bei, auf der 720 Personen mit Namen und Adresse verzeichnet sind. Sie werden von der Einwenderin als «Unterzeichnende» bezeichnet. In die Liste konnten sich alle Personen eintragen, unabhängig von deren Stimmberechtigung oder Wohnort. Die Angaben wurden nicht überprüft.

Der vorliegende Bericht behandelt die Einwendungen aus der öffentlichen Auflage. Die Einwendenden haben über das digitale Einwendungstool je Antrag eine Nummer per E-Mail erhalten. Dies erfolgte während der öffentlichen Auflage oder, sofern die Einwendungen per Brief eingereicht wurden, nachträglich. Im vorliegenden Bericht sind die Nummern angegeben, so dass die Einwendenden ihre Anträge und die Beantwortung zuordnen können. Hinweis: die Nummern zu den Einwendungen werden vom städtischen digitalen Einwendungs-System in der Reihenfolge der Eingänge für sämtliche öffentliche Auflagen vergeben. Daraus ergeben sich die hohen Zahlen (2500ff). Die in der Beantwortung genannten Kapitelnummern, Seitenzahlen oder Vorschriften beziehen sich auf den Stand der Dokumente für die öffentliche Auflage.

2 Einwendungen aus der öffentlichen Auflage

2.1 Einwendungen zu «maximaler Anteil für preisgünstigen Wohnraum»

Antrag Nr. 2500

Der Satz «Der rechtliche Spielraum zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum soll dabei ausgeschöpft werden.» ist zu streichen und mit «Dabei ist der rechtlich maximal zulässige Anteil als Mindestanteil festzulegen. Dies gilt für Einzonungen, Umzonungen, Aufzonungen, Arealüberbauungen, im Grundsatz auch für Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne. Der preisgünstige Wohnraum darf keinen Einfluss auf die Mieten der übrigen Wohnungen haben.»

Begründung des Antrags

Die Wohnkrise ist in Zürich besonders stark ausgeprägt. Andere Gemeinden haben schon gezeigt, dass der rechtliche Rahmen die Schaffung von 100 % preisgünstigem Wohnraum der Mehrausnützung zulässt. Im Sinne der Linderung der Wohnkrise und des Erreichen des Drittziel soll die Stadt Zürich den rechtlichen Spielraum zuhanden der Schaffung von preisgünstigen Wohnraum vollständig ausnützen.

Entscheid

Nicht berücksichtigt

Begründung des Entscheids

Mit der vorliegenden Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA wird der Auftrag für die Sicherung eines massgeblichen Anteils an preisgünstigem Wohnraum nach § 49b PBG zuhanden der nachfolgenden Planungsstufe behörderverbindlich und mit dem nötigen Ermessensspielraum (Art. 2 Abs. 3 Raumplanungsgesetz (RPG, SR 700)) formuliert. Mit der im Rahmen der Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA angepassten Festlegung präzisiert und stärkt der Stadtrat die Aussage gegenüber der Formulierung im erstmals erarbeiteten kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (GRB Nr. 3812/2021).

Die grundeigentümerverbindliche Umsetzung und Konkretisierung wird auf Stufe Nutzungsplanung mit kommenden Revisionen der Bau und Zonenordnung (BZO) und Sondernutzungsplanungen erfolgen. Die Instrumente der Richt- und Nutzungsplanung sollen sich sinnvoll ergänzen und keine Wiederholungen aufweisen.

Für die Festlegung der Höhe des Mindestanteils muss jeweils die Frage nach der Verhältnismässigkeit der Planungsmassnahme im Sinne von Art. 5 und 36

Bundesverfassung (BV, SR 101) gestellt werden. Eine Planungsmassnahme ist dann verhältnismässig, wenn sie geeignet und notwendig ist, um ein öffentliches Interesse zu verfolgen und wenn die damit verbundenen Einschränkungen wirtschaftlich zumutbar sind. Die Planungsmassnahme ist daher so auszustalten, dass der rechtlich mögliche Spielraum ausgeschöpft und ein möglichst hoher Anteil der zusätzlichen Ausnützung mit preisgünstigem Wohnraum belegt wird. Die Regelungen dürfen gleichzeitig die bauliche Entwicklung der Stadt nicht negativ beeinflussen. Eine Planungsmassnahme wäre dann nicht mehr als zweckmässig zu erachten, wenn das eigentliche Ziel, nämlich die Sicherung und Realisierung von preisgünstigem Wohnraum im Zuge der Innenentwicklung zu gewährleisten, durch die Planungsmassnahme selbst erschwert würde.

In diesem Sinne formuliert die vorliegende Richtplananpassung den Auftrag in angemessener Weise zuhanden der Nutzungsplanung. Die Festlegungen der Bau- und Zonenordnung (BZO) werden so ausgestaltet, dass sie verhältnismässig sind - im planerischen Sinne (in Bezug auf die Menge und räumlichen Verhältnisse) sowie im ökonomischen Sinne (in Bezug auf die immobilienökonomischen Verhältnisse).

Unter dem Begriff der Nutzungsplanung sind die im Antrag genannten Begriffe Einzonungen, Umzonungen, Aufzonungen sowie die Regelung über Arealüberbauungen zusammengefasst. Die Konkretisierung soll auf Stufe Nutzungsplanung mit kommenden Revisionen der BZO und Sondernutzungsplanungen erfolgen.

Betreffend der Mietzinsgestaltung für Wohnungen, die nicht § 49b PBG preisgünstiger Wohnraum entsprechen, kann die Richtplanung keine Vorgaben machen. Die Mietzinsgestaltung für frei finanzierte Wohnungen wird bundesrechtlich abschliessend durch das Obligationenrecht geregelt, den Gemeinden kommt dafür keine Rechtsetzungskompetenz zu.

Anträge Nr. 2515, Nr. 2520

[Die folgenden Anträge 2515, 2520 sind gleichlautend, die Begründungen sind inhaltlich gleich und unterscheiden sich geringfügig im Wortlaut. Sie werden im Folgenden zusammengefasst wiedergegeben]

Anstelle der vom Stadtrat vorgeschlagenen Ergänzung ist der kommunale Richtplan im Abschnitt «Preisgünstiger Wohnraum» im Kapitel «3.6 Sozialverträgliche räumliche Entwicklung» wie folgt zu ergänzen (Änderungen fett und kursiv):

«I) Führen Planungsverfahren zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten, 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.

Soweit ein Wohnanteil vorgeschrieben ist, wird bei Aufzonungen in der Regel die gesamte Mehrausnutzung mit preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b PBG belegt. 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. Diese Regelung gilt als Grundsatz auch für Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne.»

Begründung des Antrags

Mit der Festsetzung des kommunalen Richtplans SLÖBA im Jahre 2021 sind mehr als ein Dutzend Verdichtungsgebiete, vorab in den Aussenquartieren, ausgeschieden worden, wo eine höhere bauliche Dichte als in der BZO 2016 erlaubt werden soll. Mit der BZO-Revision, deren Planauflage für 2026 vorgesehen ist, soll dieser Auftrag umgesetzt werden. Die im September 2024 eingereichte Initiative «Hier leben, hier wohnen, hier bleiben» der AL verlangt in einem Programmatikel der Gemeindeordnung, dass die gesamte Mehrausnutzung, die im Rahmen der kommenden BZO-Revisionen oder in Gestaltungsplänen und Sonderbauvorschriften gewährt wird, als preisgünstiger Wohnraum im Sinne von § 49b PBG realisiert wird.

Bereits mit der BZO 1999 sind in den Wohnzonen gegenüber dem Bestand Ausnutzungsreserven geschaffen worden. Mit der BZO 2016 wurde zudem in allen Wohnzonen ein zusätzliches Vollgeschoss erlaubt, ohne von den Grundeigentümer:innen eine Gegenleistung einzufordern. Damit bestehen bereits heute in den im SLÖBA vorgesehenen «Gebieten mit baulicher Verdichtung über die BZO 2016» ganz erhebliche Verdichtungspotenziale, welche die Grundeigentümer:innen ohne Einschränkungen nutzen können. Angesichts dieser Ausgangslage ist es aus Sicht der [Einwenderinnen] unumgänglich und unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit auch angemessen, die Mehrausnutzung, die aus den Aufzonungen im Rahmen der BZO 2026 resultiert, in vollem Umfang mit preisgünstigem Wohnraum zu belegen. Das gebietet auch der 2011 verabschiedete wohnpolitische Grundsatzartikel, wonach bis 2050 ein Drittel der Mietwohnungen

gemeinnützig nach dem Grundsatz der reinen Kostenmiete vermietet werden soll. Die [Einwenderinnen] sind nicht bereit, künftige Aufzonungen ohne diese Rahmenbedingung zu akzeptieren.

Die Richtplan-Revision ist als Gegenvorschlag zur AL-Initiative «Hier leben, hier wohnen, hier bleiben» gedacht. Dass der Stadtrat dem Anliegen der Initiative mit einer Richtplan-Ergänzung mehr Verbindlichkeit geben will, werten wir grundsätzlich als positiv. Ein Eintrag im Richtplan ist unmittelbar behörderverbindlich und verpflichtet Stadt- und Gemeinderat, bei der kommenden BZO-Revision danach zu handeln.

Die vom Stadtrat vorgeschlagene Formulierung «Der rechtliche Spielraum zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum soll dabei ausgeschöpft werden» bleibt allerdings höchst unbestimmt. Es bleibt unklar, ob der Stadtrat damit die Forderung der Initiative volumnäßig aufnehmen will oder nicht.

In den zugehörigen Erläuterungen wird die vorgeschlagene Richtplan-Ergänzung weiter relativiert. Im STRB 2025/1946 schreibt der Stadtrat: «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.» Auch im Erläuterungsbericht schreibt das Amt für Städtebau relativierend: «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.»

Kommt hinzu, dass sich der Stadtrat in offiziellen Dokumenten stets dafür ausgesprochen hat, bei Aufzonungen bloss maximal die Hälfte der Mehrausnützung als preisgünstigen Wohnraum einzufordern. So schreibt er in der Weisung GR 2022/359 vom 14. Juli 2022 zu preisgünstigem Wohnraum bei Arealüberbauungen: «Bei künftigen Revisionen beabsichtigt die Stadt Zürich ebenfalls 50 % der mit der Auf- resp. Umzonung geschaffenen zusätzlichen Ausnutzungsmöglichkeiten an Wohnflächen dem preisgünstigen Wohnen zu widmen.» (GR 2022/359, Seite 20). Bei der Teilrevision 2020 der Sonderbauvorschriften für das Gebiet Neu-Oerlikon hat der Stadtrat 50 % der Mehrausnützung als preisgünstigen Wohnraum eingefordert. Eine Einwendung der SP, welche die volle Ausschöpfung der Mehrausnützung verlangte, lehnte er mit folgender Begründung ab: «Die Sonderbauvorschriften enthalten bereits

das höchstmögliche Mass an preisgünstigem Wohnraum gemessen an der Mehrausnutzung.» (GR 2020/569, Seite 144)

Mit unserer Einwendung, welche die Kernforderungen der AL-Initiative aufnimmt, wollen wir Klarheit schaffen. Darauf haben alle involvierten Akteur:innen Anspruch: die Initiant:innen, die Stimmbevölkerung, die über Initiative und Gegenvorschlag zu entscheiden hat, und nicht zuletzt die Grundeigentümer:innen und Investor:innen.

Entscheid über die Berücksichtigung

Nicht berücksichtigt

Begründung des Entscheids

Wie die Einwenderin festhält, sind im gesamten Stadtgebiet mit der BZO erhebliche Verdichtungspotenziale vorhanden. Diese sind mit den Revisionen der Bau- und Zonenordnung in den 1990er-Jahren (1992, 1995 und 1999) geschaffen worden. Durch die Umwandlung des anrechenbaren Untergeschosses in ein zusätzliches Vollgeschoss bei gleichzeitiger Abschaffung eines anrechenbaren Untergeschosses wurden mit der BZO 2016 jedoch keine zusätzlichen Verdichtungspotenziale geschaffen.

Mit der vorliegenden Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA wird der Auftrag für die Sicherung eines massgeblichen Anteils an preisgünstigem Wohnraum nach § 49b PBG zuhanden der nachfolgenden Planungsstufe behördenverbindlich und mit dem nötigen Ermessensspielraum (Art. 2 Abs. 3 RPG) formuliert. Mit der im Rahmen der Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA angepassten Festlegung präzisiert und stärkt der Stadtrat die Aussage gegenüber der Formulierung im erstmals erarbeiteten kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (GRB Nr. 3812/2021).

Die grundeigentümerverbindliche Umsetzung und Konkretisierung wird auf Stufe Nutzungsplanung mit kommenden Revisionen der Bau und Zonenordnung (BZO) und Sondernutzungsplanungen erfolgen. Die Instrumente der Richt- und Nutzungsplanung sollen sich sinnvoll ergänzen und keine Wiederholungen aufweisen, d.h. die kommunale Richtplanung gibt den Rahmen vor, der Mindestanteil und die Rahmenbedingungen für preisgünstigen Wohnraum sollen sodann auf Stufe BZO festgelegt werden.

Die Einwenderinnen merken in der Begründung an, dass der Stadtrat auf die Volksinitiative «Hier leben, hier wohnen, hier bleiben» relativierend eingeht. Aus folgenden Gründen ist die Formulierung des Stadtrates jedoch angemessen: Für die Festlegung der Höhe des Mindestanteils in einer Nutzungsplanung muss jeweils die Frage nach der Verhältnismässigkeit der Planungsmassnahme im Sinne von Art. 5 und 36 BV gestellt werden. Eine Planungsmassnahme ist dann verhältnismässig, wenn sie geeignet und notwendig ist, um ein öffentliches Interesse zu verfolgen und wenn die damit verbundenen Einschränkungen wirtschaftlich zumutbar sind. Die Planungsmassnahme ist daher so auszustalten, dass der rechtlich mögliche Spielraum ausgeschöpft und ein möglichst hoher Anteil der zusätzlichen Ausnützung mit preisgünstigem Wohnraum belegt wird. Die Regelungen dürfen gleichzeitig die bauliche Entwicklung der Stadt nicht negativ beeinflussen. Eine Planungsmassnahme wäre dann nicht mehr als zweckmässig zu erachten, wenn das eigentliche Ziel, nämlich die Sicherung und Realisierung von preisgünstigem Wohnraum im Zuge der Innenentwicklung zu gewährleisten, durch die Planungsmassnahme selbst erschwert würde.

In diesem Sinne formuliert die vorliegende Richtplananpassung den Auftrag in angemessener Weise zuhanden der Nutzungsplanung. Die Festlegungen der BZO werden so ausgestaltet, dass sie verhältnismässig sind - im planerischen Sinne (in Bezug auf die Menge und räumlichen Verhältnisse) sowie im ökonomischen Sinne (in Bezug auf die immobilienökonomischen Verhältnisse).

Unter dem Begriff der Nutzungsplanung sind die im Antrag genannten Begriffe Einzonungen, Umzonungen, Aufzonungen sowie die Regelung über Arealüberbauungen zusammengefasst. Die Konkretisierung soll auf Stufe Nutzungsplanung mit kommenden Revisionen der BZO und Sondernutzungsplanungen erfolgen.

Antrag Nr. 2511

Folgendes soll festgehalten werden:

Soweit ein Wohnanteil vorgeschrieben ist, wird bei Aufzonungen in der Regel die gesamte Mehrausnützung mit preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b PBG belegt. Diese Regelung gilt als Grundsatz auch für Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne.

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.

Aus den [unten] genannten Gründen ersuchen wir Sie, einen klaren, verbindlichen Formulierungsvorschlag mit einem Anteil von 100 % preisgünstigem Wohnraum auszuarbeiten.

Begründung des Antrags

Im Sinne der öffentlichen Auflage und Anhörung zur Revision des kommunalen Richtplans Siedlung, Landschaft, Öffentliche Bauten und Anlagen, Teilrevision «Preisgünstiger Wohnraum» bedanken wir uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und beschränken uns auf den wesentlichen Punkt.

Am 4. September 2024 wurde die Volksinitiative «Hier leben, hier wohnen, hier bleiben» (Umsetzungs-Initiative) eingereicht, welche verlangt, dass bei Aufzonungen in der Regel die gesamte Mehrausnützung mit preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b PBG belegt wird sowie bei Ein- und Umzonungen von Arealen, auf denen neu Wohnnutzung zugelassen wird, mindestens die Hälfte der für die Wohnnutzung reservierten Geschossfläche. Die Initiative hält weiter fest, dass diese Regelung als Grundsatz auch für Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne Geltung beanspruchen solle.

Die [Einwenderin] unterstützt das Anliegen dieser Initiative im Grundsatz und ist entsprechend nicht damit einverstanden, im Richtplan eine (faktisch) nichtssagende und damit in der Anwendung von vornherein bedeutungslose Ergänzung des Richtplantexts zu beschliessen.

Die vorgeschlagene Formulierung «Der rechtliche Spielraum zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum soll dabei ausgeschöpft werden.» Politisch ist für [die Einwenderin] klar, dass es im Richtplan konkrete, quantitative Vorgaben braucht, um Planungsgrundsätze zu verankern, an denen sich alle politischen Entscheidungsträger:innen zukünftig orientieren können. [Die Einwenderin] beantragt deshalb festzuhalten:

Soweit ein Wohnanteil vorgeschrieben ist, wird bei Aufzonungen in der Regel die gesamte Mehrausnützung mit preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b PBG belegt. Diese Regelung gilt als Grundsatz auch für Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne.

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.

Aus den genannten Gründen ersuchen wir Sie, einen klaren, verbindlichen Formulierungsvorschlag mit einem Anteil von 100 % preisgünstigem Wohnraum auszuarbeiten.

Ferner erlauben wir uns den Hinweis, dass die Kalkulation von Ausnützungen bzw. Mehrausnützungen keineswegs trivial ist und im Rahmen der Umsetzung von § 49b PBG darauf zu achten sein wird, dass der preisgünstige Wohnraum bei Ersatzneubauten auch anteilmässig (d.h. auch bei Nichtausschöpfung bzw. nicht vollständiger Ausschöpfung der Mehrausnützung durch die Grundeigentümerschaft) geschaffen wird.

Entscheid über die Berücksichtigung

Nicht berücksichtigt

Begründung des Entscheids

Mit der vorliegenden Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA wird der Auftrag für die Sicherung eines massgeblichen Anteils an preisgünstigem Wohnraum nach § 49b PBG zuhanden der nachfolgenden Planungsstufe behördensverbindlich und mit dem nötigen Ermessensspielraum (Art. 2 Abs. 3 RPG) formuliert. Mit der im Rahmen der Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA angepassten Festlegung präzisiert und stärkt der Stadtrat die Aussage gegenüber der Formulierung im erstmals erarbeiteten kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (GRB Nr. 3812/2021).

Die grundeigentümerverbindliche Umsetzung und Konkretisierung wird auf Stufe Nutzungsplanung mit kommenden Revisionen der Bau und Zonenordnung (BZO) und Sondernutzungsplanungen erfolgen. Die Instrumente der Richt- und Nutzungsplanung sollen sich sinnvoll ergänzen und keine Wiederholungen aufweisen, d.h. die kommunale Richtplanung gibt den Rahmen vor, der Mindestanteil für preisgünstigen Wohnraum soll sodann auf Stufe BZO festgelegt werden.

Die Einwenderin merkt in der Begründung an, dass der Stadtrat auf die Volksinitiative «Hier leben, hier wohnen, hier bleiben» relativierend eingeht. Aus folgenden Gründen ist die Formulierung des Stadtrates angemessen: Für die Festlegung der Höhe des Mindestanteils in einer Nutzungsplanung muss jeweils die Frage nach der Verhältnismässigkeit der Planungsmassnahme im Sinne von Art. 5 und 36 der Bundesverfassung gestellt werden. Eine Planungsmassnahme ist dann verhältnismässig, wenn sie geeignet und notwendig ist, um ein öffentliches Interesse

zu verfolgen und wenn die damit verbundenen Einschränkungen wirtschaftlich zumutbar sind. Die Planungsmassnahme ist daher so auszugestalten, dass der rechtlich mögliche Spielraum ausgeschöpft und ein möglichst hoher Anteil der zusätzlichen Ausnützung mit preisgünstigem Wohnraum belegt wird. Die Regelungen dürfen gleichzeitig die bauliche Entwicklung der Stadt nicht negativ beeinflussen. Eine Planungsmassnahme wäre dann nicht mehr als zweckmässig zu erachten, wenn das eigentliche Ziel, nämlich die Sicherung und Realisierung von preisgünstigem Wohnraum im Zuge der Innenentwicklung zu gewährleisten, durch die Planungsmassnahme selbst erschwert würde.

In diesem Sinne formuliert die vorliegende Richtplananpassung den Auftrag in angemessener Weise zuhanden der Nutzungsplanung. Die Festlegungen der Bau und Zonenordnung (BZO) werden so ausgestaltet, dass sie verhältnismässig sind - im planerischen Sinne (in Bezug auf die Menge und räumlichen Verhältnisse) sowie im ökonomischen Sinne (in Bezug auf die immobilienökonomischen Verhältnisse).

Unter dem Begriff der Nutzungsplanung sind die im Antrag genannten Begriffe Einzonungen, Umzonungen, Aufzonungen sowie die Regelung über Arealüberbauungen zusammengefasst. Die Konkretisierung soll auf Stufe Nutzungsplanung mit kommenden Revisionen der BZO und Sondernutzungsplanungen erfolgen.

2.2 Einwendungen zu sozialverträglicher Entwicklung

Antrag Nr. 2501

Die Stadt Zürich wird aufgefordert, im Rahmen der Revision der Nutzungsplanung eine umfassende Studie durchzuführen, welche anhand verschiedener Szenarien (z. B. unterschiedliche Standorte, Aufstockungen, Um- und Aufzonungen, Verdichtungsvarianten) aufzeigt, wie ein möglichst hoher Anteil an preisgünstigem Wohnraum (§ 49b PBG) festgesetzt werden kann. Diese Szenarienstudie soll transparent und nachvollziehbar erstellt sowie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Begründung des Antrags

Die Wohnkrise ist in Zürich besonders stark ausgeprägt. Im Sinne der Linderung der Wohnkrise und des Erreichen des Drittziels soll die Stadt Zürich den rechtlichen Spielraum zuhanden der Schaffung von preisgünstigen Wohnraum vollständig ausnützen. Nur durch eine offene und faktenbasierte Auseinandersetzung können die Zielkonflikte zwischen der Förderung von preisgünstigem Wohnraum und den planerischen sowie ökonomischen Rahmenbedingungen ausgewogen gelöst werden.

Entscheid über die Berücksichtigung

Kenntnisnahme

Begründung des Entscheids

Der Stadtrat nimmt den Antrag, der sich auf kommende Revisionen der BZO bezieht, zur Kenntnis.

Für die Festlegung von preisgünstigem Wohnraum nach § 49 b PBG im Zusammenhang mit möglichen Aufzonungen im Rahmen von BZO-Revisionen wird die Erläuterung der Zweck- und Verhältnismässigkeit sowie eine Interessenabwägung nötig sein.

Um die Höhe des Mindestanteils für preisgünstigen Wohnraum in einer Nutzungsplanung festzulegen, müssen die ökonomischen Auswirkungen anhand von Beispielen vertieft untersucht und dargelegt werden.

Antrag Nr. 2502

Dem Kapitel ist der folgende Satz hinzuzufügen: «Es werden Anreize geschaffen, um Bestandesbauten und tiefe Bestandesmieten zu erhalten. Bei Gestaltungsplänen werden zusätzlich zu den wesentlichen gestalterischen Vorzügen auch sozialverträgliche Massnahmen wie z.B. eine Etappierung oder Mindestbelegung verlangt.»

Begründung des Antrags

Die Wohnkrise ist in Zürich besonders stark ausgeprägt. Im Sinne der Linderung der Wohnkrise und des Erreichen des Drittziels soll die Stadt Zürich den rechtlichen Spielraum zuhanden der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum vollständig ausnützen. Dabei sollen Anreize, beispielsweise mit vereinfachten Verfahren oder priorisierten Behandlung von Baugesuchen mit preisgünstigem Wohnraum ohne Abriss, geschaffen werden. Somit soll sichergestellt werden, dass tief Mieten erhalten bleiben und die ansässige Bevölkerung weiterhin in Zürich wohnen kann.

Entscheid über die Berücksichtigung

Nicht berücksichtigt

Begründung des Entscheids

Der Stadtrat ist mit der Stossrichtung des Antrags einverstanden. Mit der vorliegenden Teilrevision wird im Kapitel 3.6.4 Grundlagen eine bestehende Arbeitshilfe ergänzt: «Sozialräumliche Aspekte beim Planen und Bauen – eine Arbeitshilfe», Stadtentwicklung Zürich, 2015.

Darüber hinaus führt der Antrag nicht zu einer Anpassung des Richtplantextes. Mit dem rechtsgültigen kommunalen Richtplan SLÖBA ist bereits folgende Massnahme festgehalten:

Kommunaler Richtplan SLÖBA, Kapitel 3.6.3:

- f) Um flächige bauliche Veränderungen mit den daraus resultierenden unerwünschten sozialen Folgen zu vermeiden, wird bei städtischen Wohnsiedlungen im Rahmen einer langfristigen Strategie der Bestand schrittweise erneuert und verdichtet (Etappierung). Bei Liegenschaften grösserer privater Wohnbauträger wirkt die Stadt unter Verweis auf die entsprechenden städtischen Leitfäden für eine sozial nachhaltige Entwicklung auf die Berücksichtigung dieser Anliegen hin.

Im Rahmen der Beantwortung der Schriftlichen Anfrage GR Nr. 2023/158 «Sozialverträgliche und qualitative Steuerung bei der Entwicklung grösserer Areale, Möglichkeiten zur Steuerung, verwaltungsinterne Anweisungen und Konzepte sowie Etappierung als Standard für einen Mehrwertausgleich in den städtebaulichen Verträgen», hat der Stadtrat die Möglichkeiten und Grenzen für die Etappierung von Wohnungsbauvorhaben festgehalten.

Auch auf kantonaler Ebene wird das Thema behandelt. Um das Umbauen und Erweitern von Gebäuden zu erleichtern, hat die Baudirektion eine Gesetzesvorlage

erarbeitet. Sie soll die Vorgaben vereinfachen und den Bauherrschaften mehr Rechtssicherheit geben. Der Kanton hat die Vernehmlassung der entsprechenden Teilrevision des PBG des Kantons Zürich und der Ausführungsverordnungen am 26. September 2025 gestartet. Die Stadt Zürich bringt sich in der Vernehmlassung im Sinne der Erleichterungen und Vereinfachungen für das Bauen im Bestand ein.

Antrag Nr. 2503

Für die auf der "Hinweiskarte Sozialverträgliche räumliche Entwicklung" (S. 115) als "Gebiete, die eine hohe Wahrscheinlichkeit für räumliche und gesellschaftliche Veränderung aufweisen, soll die Stadt geeignete Massnahmen ergreifen, welche die Aufwertung nur ohne Verdrängung der ansässigen Bewohnerinnen und Bewohner zulässt." (3.6.3 i)). Dafür soll ein «Ergänzungsplan preisgünstiger Wohnraum» geschaffen werden.

Begründung des Antrags

Die Wohnkrise ist in Zürich besonders stark ausgeprägt. Im Sinne der Linderung der Wohnkrise und des Erreichen des Drittziels soll die Stadt Zürich den rechtlichen Spielraum zuhanden der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum vollständig ausnützen. Vulnerable Bevölkerungsgruppen sind besonders anfällig durch Transformationsprozesse, insbesondere in den Gebieten mit hoher Wahrscheinlichkeit für «räumliche und gesellschaftliche Veränderung», verdrängt zu werden. Es soll ein besonderes Augenmerk auf diese Verdrängungsprozesse gelegt werden und Massnahmen getroffen werden, um diese Verdrängung zu verhindern.

Entscheid über die Berücksichtigung

Kenntnisnahme

Begründung des Entscheids

Der Stadtrat nimmt den Antrag, der sich auf die Stufe der Nutzungsplanung bezieht, zur Kenntnis.

Mit kommenden Revisionen der BZO sollen in Gebieten mit zusätzlicher baulicher Verdichtung gegenüber der BZO 2016 Festlegungen zur Höhe des Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum gemacht werden. Auf dieser Stufe wird auch die Möglichkeit von Ergänzungsplänen behandelt.

Die von der Einwenderin erwähnte Hinweiskarte in kommunaler Richtplan SLÖBA, Kapitel 3.6.1, dient als Grundlage und Analyse für Massnahmen zur sozialverträglichen räumlichen Entwicklung und die Wohnpolitik des Stadtrates. Mit dem Sozialräumlichen

Monitoring aktualisiert die Stadt die Grundlagen jährlich und liefert detaillierte Analysen
Sozialräumliches Monitoring im Kontext von Bevölkerungswachstum und baulicher Verdichtung | Stadt Zürich.

Der Antrag zielt mit Verweis auf Massnahme 3.6.3 i) im kommunalen Richtplan SLÖBA darauf, die Forderung einer «Aufwertung nur ohne Verdrängung...» an die Umsetzung von § 49b PBG zu knüpfen. § 49b PBG ermöglicht die Festlegung eines Mindestanteils an preisgünstigen Wohnungen, von dieser Möglichkeit macht der Stadtrat Gebrauch. Eine gesamthafte Beeinflussung des Vermietungsmechanismus in einem Quartier kann mit der Umsetzung von § 49b PBG nicht geregelt werden.

Es ist vielmehr ein Bündel von Instrumenten und Handlungsfeldern auf verschiedenen Ebenen notwendig, welche zur Verminderung von Verdrängungsprozessen beitragen. Dazu gehören unter anderem die bundesrechtlichen Festlegungen zum Mietrecht und zur Mietzinsentwicklung. Grundsätzlich gelten die wohnpolitischen Ziele des Stadtrats für das gesamte Stadtgebiet. 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 kommunale Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen der Stadt Zürich hält die Förderung des preisgünstigen Wohnraums im Sinne von § 49b PBG fest.

2.3 Einwendung zu «Obergrenze für Mindestanteil preisgünstiger Wohnraum»

[Die folgenden Anträge 2509, 2513, 2516, 2517, 2519 sind gleichlautend, die Begründungen unterscheiden sich etwas in Wortlaut und Umfang. Sie werden im Folgenden zusammengefasst wiedergegeben]

Anträge Nr. 2509, Nr. 2513, Nr. 2516, Nr. 2517, Nr. 2519

Der auf Seite 7 f. der Beilage 1 zu STRB Nr. 1946/2025 vorgesehene neue Richtplantext soll wie folgt angepasst werden: «Vom rechtlichen Spielraum zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum soll dabei Gebrauch gemacht werden, wobei durch planerische Massnahmen neu geschaffene Ausnützungsmöglichkeiten im Umfang von bis zu [Antrag 2509] 40 % [Anträge 2513, 2516, 2517, 2519] 50 % mit einer Verpflichtung zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum einhergehen können. Dies gilt im Grundsatz auch für Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne».

Begründung des Antrags

Die [Einwenderinnen: Institutionelle Immobilieneigentümerschaften bzw. Immobilienanlagefonds] sind sich ihrer gesellschaftlichen Verantwortung bewusst und setzen sich auch heute schon dafür ein, einen Beitrag zur Bewältigung der Wohnungsknappheit im Raum Zürich zu leisten.

In welchem Umfang neu gewährte Ausnützungsmöglichkeiten mit einer Verpflichtung zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum einhergehen können, ohne die wirtschaftlichen Anreize zur effektiven Realisierung dieser neu gewährten Ausnützungsmöglichkeiten derart stark zu vermindern, dass von deren Realisierung abgesehen wird, ist stark projektabhängig. Dies, da sich ein Immobilieninvestor bzw. Bauherr in einem zunehmend komplexeren rechtlichen Umfeld mit einer Vielzahl von teilweise schwer kalkulierbaren Risiken konfrontiert sieht (z.B. umweltrechtliche Vorgaben, ISOS, immer komplexere Bauvorschriften usw.), welche er alleine zu tragen hat und die er mit den potenziellen Ertragsaussichten abwägen muss, bevor er sich dazu entschliesst, in eine Immobilienanlage zu investieren bzw. ein Bauprojekt an die Hand zu nehmen. Hinzu kommen bereits bestehende Instrumente wie die Mehrwertabgabe und die Grundstücksgewinnsteuer, welche sich ertragsschmälernd auswirken und daher ebenfalls in die soeben genannte Abwägung einbezogen werden müssen.

Auf Seite 7 f. der Beilage 1 zum STRB Nr. 1946/2025 ist ein Teil des geplanten neuen Richtplantexts abgedruckt. Dieser lautet wie folgt: «Der rechtliche Spielraum zur

Schaffung von preisgünstigem Wohnraum soll dabei ausgeschöpft werden. Dies gilt im Grundsatz auch für Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne» Diese Formulierung beinhaltet keine Festsetzung einer prozentualen Obergrenze betreffend die Pflicht zur Realisierung von preisgünstigem Wohnraum bei der Gewährung neuer Ausnutzungsmöglichkeiten. Der Begriff «ausgeschöpft» suggeriert indessen eine Stossrichtung, wonach dieser Prozentsatz in der Bauordnung möglichst hoch anzusetzen sei.

Nach unserem Dafürhalten sind die geplanten Anpassungen des Richtplantextes äusserst heikel, da diese neue erhebliche Planungsunsicherheiten mit sich bringen, welche zu den bereits bestehenden hinzutreten und in der Kombination zu einem markanten Attraktivitätsverlust von Immobilienanlagen bzw. Bauprojekten führen. Dies birgt die ernsthafte Gefahr, dass von zukünftigen Bauprojekten vermehrt Abstand genommen wird, was dem Ziel der inneren Verdichtung und der Bekämpfung der Wohnungsknappheit diametral zuwiderliefe.

Um die entsprechenden Planungsunsicherheiten zumindest partiell zu reduzieren, drängt sich unseres Erachtens die Festsetzung einer prozentualen Obergrenze im Richtplan auf, bis zu welcher die Gewährung neuer Ausnutzungsmöglichkeiten mit der Verpflichtung zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum verbunden werden darf.

Verbreitet ist in vielen kürzlich revidierten Bau- und Zonenordnungen von Gemeinden im Kanton Zürich die Statuierung einer Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b PBG im Umfang von maximal 50 % der durch planerische Massnahmen geschaffenen neuen Ausnutzungsmöglichkeiten. In diesem Umfang verbleibt nach unserer Einschätzung bei einer Vielzahl von Bauprojekten der notwendige wirtschaftliche Anreiz zur tatsächlichen Realisierung der neu geschaffenen Ausnutzungsmöglichkeiten, wodurch effektiv preisgünstiger Wohnraum geschaffen und eine innere Verdichtung ermöglicht wird. Demzufolge kann die Vorgabe zur Realisierung von preisgünstigem Wohnraum in diesem Umfang ein probates Mittel sein, um zur Bewältigung der Wohnungsknappheit beizutragen. Wird hingegen keine prozentuale Obergrenze festgelegt bzw. wird ein Prozentsatz von mehr als 50 % festgesetzt, muss mit einem ernsthaften kontraproduktiven Effekt im vorgenannten Sinne gerechnet werden, auf den wir an dieser Stelle eindringlich hinweisen möchten.

Aus den vorgenannten Gründen ersuchen wir Sie, den geplanten Text im beantragten Sinne anzupassen.

Entscheid über die Berücksichtigung

Nicht berücksichtigt

Begründung des Entscheids

Mit der vorliegenden Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA wird der Auftrag für die Sicherung eines massgeblichen Anteils an preisgünstigem Wohnraum nach § 49b PBG zuhanden der nachfolgenden Planungsstufe behördensverbindlich und mit dem nötigen Ermessensspielraum (Art. 2 Abs. 3 RPG) formuliert. Mit der im Rahmen der Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA angepassten Festlegung präzisiert und stärkt der Stadtrat die Aussage gegenüber der Formulierung im erstmals erarbeiteten kommunale Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen (GRB Nr. 3812/2021).

Die grundeigentümerverbindliche Umsetzung und Konkretisierung wird auf Stufe Nutzungsplanung mit kommenden Revisionen der Bau und Zonenordnung (BZO) und Sondernutzungsplanungen erfolgen. Die Instrumente der Richt- und Nutzungsplanung sollen sich sinnvoll ergänzen und keine Wiederholungen aufweisen.

Die Einwenderinnen merken an, dass der Stadtrat mit seiner Formulierung eine Stossrichtung verfolgt, wonach der Prozentsatz für den Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum möglichst hoch anzusetzen sei. Aus folgenden Gründen ist die Formulierung des Stadtrates angemessen: Die vorliegende Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA steht im Einklang mit den wohnpolitischen Zielen der Stadt: Am 28. September 2014 haben die Stimmberchtigten des Kantons Zürich mit einem Ja-Stimmenanteil von 58,4 Prozent und die Stimmberchtigten 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 die Gemeindeordnung hatten sich die sprachen sich die Zürcher Stimmberchtigten bereits 2011 klar für eine künftig noch forciertere 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 zur 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 wohnpolitische 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 § 49 b PBG voranzutreiben. Gleichzeitig muss für die Festlegung der Höhe des Mindestanteils in einer Nutzungsplanung jeweils die Frage nach der Verhältnismässigkeit der Planungsmassnahme im Sinne von Art. 5 und 36 der Bundesverfassung gestellt werden. Eine Planungsmassnahme ist dann verhältnismässig, wenn sie geeignet und notwendig ist, um ein öffentliches Interesse zu verfolgen und wenn die damit verbundenen Einschränkungen wirtschaftlich zumutbar sind. Die Planungsmassnahme ist daher so auszustalten, dass der rechtlich mögliche Spielraum ausgeschöpft und ein möglichst hoher Anteil der zusätzlichen Ausnützung mit preisgünstigem Wohnraum belegt wird. Die Regelungen dürfen gleichzeitig die bauliche Entwicklung der Stadt nicht negativ beeinflussen. Eine Planungsmassnahme wäre dann nicht mehr als zweckmässig zu erachten, wenn das eigentliche Ziel, nämlich die Sicherung und Realisierung von preisgünstigem Wohnraum im Zuge der Innenentwicklung zu gewährleisten, durch die Planungsmassnahme selbst erschwert würde.

In diesem Sinne formuliert die vorliegende Richtplananpassung den Auftrag in angemessener Weise zuhanden der Nutzungsplanung. Die Festlegungen der Bau und Zonenordnung (BZO) werden so ausgestaltet, dass sie verhältnismässig sind - im planerischen Sinne (in Bezug auf die Menge und räumlichen Verhältnisse) sowie im ökonomischen Sinne (in Bezug auf die immobilienökonomischen Verhältnisse).

Antrag Nr. 2512

Vor diesem Hintergrund [siehe Begründung zum Antrag] erachten wir die geplante Anpassung des Richtplantexts als äusserst heikel und ersuchen Sie, den geplanten Text entsprechend anzupassen.

Begründung des Antrags

Wir nehmen Bezug auf die amtliche Publikation der Stadt Zürich in der vorgenannten Angelegenheit. Unsere Gesellschaft verwaltet die Liegenschaftsportfolien der [...]. In der Stadt Zürich verwalten wir rund 90 Liegenschaften. Daher sind wir an einer guten Stadtentwicklung interessiert und versuchen dies in unseren Bauprojekten umzusetzen. Auch um somit einen Beitrag zur Entschärfung der Wohnungsknappheit

im Raum Zürich zu leisten. In unserer Rolle als Vermögensverwalter von Vorsorgegelder sind wir den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit verpflichtet und müssen dies bei unseren Investitionen berücksichtigen. Mit der vorliegenden kommunalen Richtplanrevision wird ein Impuls gesetzt, der möglicherweise jeglichen Anreiz für Investitionen bei Wohnbauprojekten mit erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten entzieht. Dies ist mit dem Interesse an einer guten Stadtraumentwicklung sowie der erwünschten Verdichtung nicht vereinbar, weshalb wir uns verpflichtet sehen, uns zur Vorlage zu äussern und erlauben uns, folgende Bemerkungen anzubringen.

In welchem Umfang zusätzlich zur Regelbauweise gewährte Ausnutzungsmöglichkeiten mit einer Verpflichtung zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum einhergehen können, ohne die wirtschaftlichen Anreize zur effektiven Realisierung dieser neu gewährten Ausnutzungsmöglichkeiten derart stark zu vermindern, dass von deren Realisierung abgesehen wird, ist schlussendlich projektabhängig. Dies, da wir uns als Bauherrschaft in einem zunehmend komplexeren rechtlichen Umfeld mit einer Vielzahl von teilweise schwer kalkulierbaren Risiken konfrontiert sehen (z.B. umweltrechtliche Vorgaben, ISOS und allgemein zunehmende komplexe Bauvorschriften), welche es abzuwägen gilt, bevor ein Bauprojekt geplant wird. Hinzu kommen bereits bestehende Instrumente wie die Mehrwertabgabe, welche sich ertragsschmälernd auswirken und ebenfalls in diese Abwägung miteinbezogen werden muss.

Aus wirtschaftlicher Überlegung erachten wir es als erforderlich, dass mindestens die Hälfte des durch die Mehrausnutzung geschaffenen Wohnraums zu marktüblichen Konditionen bewirtschaftet werden kann. Wenn nun aber gemäss dem neuen Richtplantext der «rechtliche Spielraum» zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum «ausgeschöpft» werden soll (vgl. Seite 7 f. der Beilage 1 zum STRB Nr. 1946/2025), ist dies nicht mehr gewährleistet.

Die Formulierung im neuen Richtplantext beinhaltet keine Festsetzung einer prozentualen Obergrenze betreffend die Pflicht zur Realisierung von preisgünstigem Wohnraum bei der Gewährung neuer Ausnutzungsmöglichkeiten. Der Begriff «ausgeschöpft» suggeriert indessen eine Stossrichtung, wonach dieser Prozentsatz in der Bauordnung möglichst hoch anzusetzen ist. Dies schafft Planungsunsicherheiten, die sich negativ auf die Investitionsbereitschaft auswirkt. Verbreitet ist in vielen kürzlich revidierten Bau- und Zonenordnungen von Gemeinden im Kanton Zürich die Statuierung einer Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b PBG im Umfang von weniger als der Hälfte der durch planerische Massnahmen geschaffenen neuen Ausnutzungsmöglichkeiten. In diesem Umfang verbleiben nach

unserer Einschätzung in der Regel hinreichende wirtschaftliche Anreize zur effektiven Ausschöpfung der neu geschaffenen Ausnützungsmöglichkeiten, wodurch preisgünstiger Wohnraum und eine innere Verdichtung effektiv realisiert werden. Demzufolge kann die Vorgabe zur Realisierung von preisgünstigem Wohnraum in diesem Umfang ein probates Mittel sein, um zur Bewältigung der Wohnungsknappheit beizutragen. Unseres Erachtens ist dies jedoch nicht mehr der Fall, wenn die Pflicht zur Realisierung von preisgünstigem Wohnraum auf einen Prozentsatz von mehr als der Hälfte der neu gewährten Ausnützungsmöglichkeiten erhöht wird. Ein übersteigerter Prozentsatz hätte zur Folge, dass von neu geschaffenen Ausnützungsmöglichkeiten keinen Gebrauch gemacht wird, was dem Ziel der inneren Verdichtung und der Bekämpfung der Wohnungsknappheit diametral zuwiderliefe. Wir möchten eindringlich auf diesen kontraproduktiven Effekt der Festsetzung eines zu hohen Prozentsatzes hinweisen. Vor diesem Hintergrund erachten wir die geplante Anpassung des Richtplantexts als äusserst heikel und ersuchen Sie, den geplanten Text entsprechend anzupassen

Entscheid über die Berücksichtigung

Nicht berücksichtigt

Begründung des Entscheids

Die Einwenderin merkt an, dass der Stadtrat mit den Vorgaben zum preisgünstigen Wohnraum die Anreize für die Schaffung von Wohnraum entzieht.

Der Stadtrat sieht den Beitrag der privaten Unternehmen für die Schaffung von Wohnraum. Gleichzeitig ist er der Auffassung, dass vor dem Hintergrund der Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt planungsrechtliche Vorgaben notwendig sind. 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 kommunale Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen der Stadt

Zürich hält die Förderung des preisgünstigen Wohnraums im Sinne von § 49b PBG fest.

Aus folgenden Gründen ist die Formulierung des Stadtrates angemessen: Für die Festlegung der Höhe des Mindestanteils in einer Nutzungsplanung muss jeweils die Frage nach der Verhältnismässigkeit der Planungsmassnahme im Sinne von Art. 5 und 36 der Bundesverfassung gestellt werden. Eine Planungsmassnahme ist dann verhältnismässig, wenn sie geeignet und notwendig ist, um ein öffentliches Interesse zu verfolgen und wenn die damit verbundenen Einschränkungen wirtschaftlich zumutbar sind. Die Planungsmassnahme ist daher so auszustalten, dass der rechtlich mögliche Spielraum ausgeschöpft und ein möglichst hoher Anteil der zusätzlichen Ausnützung mit preisgünstigem Wohnraum belegt wird. Die Regelungen dürfen gleichzeitig die bauliche Entwicklung der Stadt nicht negativ beeinflussen. Eine Planungsmassnahme wäre dann nicht mehr als zweckmässig zu erachten, wenn das eigentliche Ziel, nämlich die Sicherung und Realisierung von preisgünstigem Wohnraum im Zuge der Innenentwicklung zu gewährleisten, durch die Planungsmassnahme selbst erschwert würde. In diesem Sinne formuliert die vorliegende Richtplananpassung den Auftrag in angemessener Weise zuhanden der Nutzungsplanung. Die Festlegungen der Bau und Zonenordnung (BZO) werden so ausgestaltet, dass sie verhältnismässig sind - im planerischen Sinne (in Bezug auf die Menge und räumlichen Verhältnisse) sowie im ökonomischen Sinne (in Bezug auf die immobilienökonomischen Verhältnisse).

Des Weiteren befürchtet die Einwenderin, dass die Umsetzung von § 49b PBG eine zusätzliche Belastung zum Mehrwertausgleich darstellt. Der planerische Mehrwert gemäss § 3 Abs. 1 Mehrwertausgleichsgesetz (MAG, LS 700.9) entspricht der Differenz zwischen dem Verkehrswert eines Grundstücks vor und nach einer Planungsmassnahme. Da die Einführung von § 49b PBG, durch die Verpflichtung zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums, die Nutzungsmöglichkeiten einschränkt, ist die Steigerung des Verkehrswerts nach der Planungsmassnahme entsprechend geringer. Das führt auch zu einem entsprechend geringeren Mehrwert. Gemäss § 13 Abs. 1 lit. c Mehrwertausgleichsverordnung (MAV, LS 700.91) wird dies bei der Mehrwertbemessung durch eine individuelle Schätzung berücksichtigt.

2.4 Einwendung «verhältnismässige Umsetzung § 49b PBG»

Antrag Nr. 2521

Die Umsetzung von § 49b PBG ist verhältnismässig auszustalten. Mindestanteile dürfen Investitionen nicht hemmen. Doppelbelastungen durch MAG [Mehrwertausgleichsgesetz] und zusätzliche Vorschriften gemäss § 49b PBG sind auszuschliessen.

Die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum durch private Eigentümer soll freiwillig erfolgen; städtebauliche Verträge sind als flexibles Instrument vorzusehen. Zusätzlich ist eine Bagatellgrenze von mindestens 3'000 m² vorzusehen, sodass Grundstücke mit einer kleineren Fläche von der freiwilligen Regelung ausgenommen sind.

Begründung des Antrags

Der Zürcher Stadtrat beabsichtigt, den kommunalen Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen um zwei Themen zur «sozialverträglichen räumlichen Entwicklung» zu ergänzen. Am 25. Juni 2025 wurden die Teilrevisionen «Alltagsgerechte Planung» und «Preisgünstiger Wohnraum» angekündigt. Die öffentliche Auflage erfolgt vom 13. August bis zum 13. Oktober 2025. Der [Einwender] mit rund 20'000 Mitgliedern ist der grösste Vertreter der Haus-, Grund- und Stockwerkeigentümer in der Stadt Zürich. Da unsere Mitglieder von den vorgeschlagenen Änderungen direkt betroffen sein werden, nehmen wir die Gelegenheit wahr, uns zum erwähnten Projekt zu äussern.

Der [Einwender] lehnt die vom Stadtrat vorgeschlagenen Teilrevisionen in dieser Form ab. Die Vorgaben sind teilweise rechtlich unhaltbar, sie führen zu Bürokratie und unnötigen Kosten. Dies alles verschlimmert die Situation im Immobilienbereich in der Stadt Zürich zusätzlich, statt dass die Probleme einer Lösung zugeführt würden. Die vorgeschlagenen Massnahmen hätten weitere Preissteigerungen und eine zusätzliche Verschärfung der Wohnungsknappheit zur Folge. Daher ruft der [Einwender] den Stadtrat auf, die Vorlage grundlegend zu überarbeiten bzw. darauf zu verzichten.

1. Ordnungspolitische Vorbemerkung: Weniger Vorschriften, mehr Anreize

Überregulierung schafft keinen zusätzlichen Wohnraum. Statt rigider Vorgaben, Quoten oder Mindestanteile braucht es marktwirtschaftliche Anreize, um Neubauprojekte zu realisieren und mehr Wohnraum zu schaffen. Deregulierung ist nötig, nicht neue Auflagen. Jede Teilrevision des kommunalen Richtplans SLÖBA

muss die verfassungsmässigen Eigentumsrechte respektieren, Handlungsspielräume für private Investitionen offenlassen und verhältnismässig ausgestaltet sein. So kann Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit gewährleistet werden. Rigitte Vorgaben im kommunalen Richtplan SLÖBA und in der kommunalen Bau- und Zonenordnung (BZO) werden hingegen private Investitionen hemmen, Projekte verzögern und die Wohnungsknappheit in der Stadt Zürich verschärfen.

Gemäss Statistik Stadt Zürich waren 2024 von 236'402 Wohnungen in der Stadt Zürich 217'749 Mietwohnungen. [Fussnote: Vgl.: «Miet- und Eigentumswohnungen nach Eigentumsart/Gebäudeart und Jahr» vom 6. Januar 2025 unter <https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/statistik-und-daten/daten/bauen-und-wohnen/miete-und-eigentum/eigentumsverhaeltnisse.html>.] Davon wurden 158'649 (rund 73 Prozent) von privaten Eigentümern vermietet (80'214 von privaten Gesellschaften, 67'369 von natürlichen Personen und 11'066 von Stockwerkeigentümern).

Diese Zahlen zeigen: Private Vermieter, natürliche Personen wie institutionelle Anleger (Pensionskassen, Versicherungen und übrige private Gesellschaften), sind unverzichtbar für einen funktionierenden Wohnungsmarkt. Wer dies ignoriert, gefährdet die Wohnraumversorgung in der Stadt Zürich. Attraktive Rahmenbedingungen sind deshalb notwendig nach dem Motto: «Weniger Vorschriften, mehr Anreize».

[2. Teilrevision «Alltagsgerechte Planung»]

3. Teilrevision «Preisgünstiger Wohnraum»

Die Teilrevision «Preisgünstiger Wohnraum» wird als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Hier leben, hier wohnen, hier bleiben» vorgelegt. Der [Einwender] anerkennt die Intention des Stadtrates, weist jedoch darauf hin, dass die Umsetzung in der vorgeschlagenen Form die Eigentümerrechte und die Investitionsbereitschaft unverhältnismässig einschränken würde. Der kommunale Richtplan SLÖBA enthält bereits Festlegungen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum. Eine zusätzliche Verschärfung ist weder erforderlich noch sinnvoll. Jede weitere Regulierung muss verhältnismässig sein, um Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit zu gewährleisten und private Investitionen nicht zu hemmen. Allzu rigide Vorgaben können Bauprojekte verkomplizieren, verteuern, verzögern oder gar verhindern, wie das SBB-Projekt «Neugasse» zeigt: Geplant waren 375 Wohnungen, davon zwei Drittel preisgünstig. Nach einer Volksinitiative von links-grüner Seite, die 100 Prozent preisgünstiger Wohnungen forderte, verzichteten die SBB auf die Umsetzung, 365

Wohnungen wurden nicht realisiert. Dass die Teilrevision «anreizkompatibel» sein soll, anerkennt ferner auch der Stadtrat auf Seite 2 des Beschlusses Nr. 1946/2025 vom 25. Juni 2025: «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.»

Gemäss kantonalem Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) können Gemeinden bei Um- und Aufzonungen bis zu 40 Prozent des durch die Zonenänderung entstandenen planerischen Mehrwerts abschöpfen. Das MAG ist das Resultat eines langwierigen, überparteilichen Prozesses und stellt einen Kompromiss zwischen Rechts und Links dar. Zusätzliche Belastungen durch § 49b PBG würden diesem Kompromiss widersprechen und private Investitionen hemmen. Private Investoren könnten auf Um- und Aufzonungen verzichten, was die raumplanerisch geforderte Verdichtung nach innen blockieren und dringend benötigen Wohnraum verhindern würde. Eine Doppelbelastung durch MAG und § 49b PBG ist deshalb auszuschliessen. Vor diesem Hintergrund sollen private Eigentümer freiwillig preisgünstigen Wohnraum bereitstellen dürfen. Es darf jedoch keinen Zwang geben. Soweit Eigentümer freiwillig preisgünstigen Wohnraum bereitstellen, empfiehlt der [Einwender] die Möglichkeit städtebaulicher Verträge, wie sie auch im MAG Kompromiss vorgesehen sind. Diese ermöglichen flexible, individuell vereinbarte Lösungen zwischen Gemeinden und Eigentümer. Zudem soll - angelehnt an den MAG-Kompromiss - eine Bagatellgrenze von mindestens 3'000 m² eingeführt werden. Grundstücke mit einer Fläche unterhalb dieser Schwelle sollen von vornherein von der freiwilligen Regelung ausgenommen sein. Damit wird sichergestellt, dass nur grössere Areale für eine sinnvolle Umsetzung in Betracht gezogen werden, während kleinere Parzellen und damit der «klassische» private Vermieter, etwa der Eigentümer eines selbstbewohnten Mehrfamilienhauses, nicht mit zusätzlichen administrativen Auflagen belastet werden.

Entscheid über die Berücksichtigung

Nicht berücksichtigt / Kenntnisnahme

Begründung des Entscheids

Der Einwender weist darauf hin, dass der Stadtrat mit den Vorgaben zum preisgünstigen Wohnraum überreguliert, die Eigentümerrechte zu stark einschränkt und damit keinen zusätzlichen Wohnraum schafft. Es seien marktwirtschaftliche Anreize notwendig, um mehr Wohnraum zu schaffen.

Der Stadtrat sieht den grossen Beitrag der privaten Unternehmen für die Schaffung von Wohnraum. Die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum auf freiwilliger Basis ist wichtig und willkommen. Gleichzeitig ist er der Auffassung, dass vor dem Hintergrund der Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt planungsrechtliche Vorgaben notwendig sind. 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 wohnpolitische 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 kommunale Richtplan Siedlung, Landschaft, öffentliche Bauten und Anlagen der Stadt Zürich hält die Förderung des preisgünstigen Wohnraums im Sinne von § 49b PBG fest.

Der Einwender merkt an, dass der Stadtrat mit den Vorgaben des kommunalen Richtplans SLÖBA zum preisgünstigen Wohnraum die Eigentümerrechte und die Investitionsbereitschaft zu stark einschränkt. Aus folgenden Gründen ist die Formulierung des Stadtrates angemessen: Für die Festlegung der Höhe des Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum in einer Nutzungsplanung muss jeweils die Frage nach der Verhältnismässigkeit der Planungsmassnahme im Sinne von Art. 5 und 36 der Bundesverfassung gestellt werden. Eine Planungsmassnahme ist dann verhältnismässig, wenn sie geeignet und notwendig ist, um ein öffentliches Interesse zu verfolgen und wenn die damit verbundenen Einschränkungen wirtschaftlich zumutbar sind. Die Planungsmassnahme ist daher so auszustalten, dass der rechtlich mögliche Spielraum ausgeschöpft und ein möglichst hoher Anteil der zusätzlichen Ausnützung mit preisgünstigem Wohnraum belegt wird. Die Regelungen dürfen gleichzeitig die bauliche Entwicklung der Stadt nicht negativ beeinflussen. Eine Planungsmassnahme wäre dann nicht mehr als zweckmässig zu erachten, wenn das eigentliche Ziel, nämlich die Sicherung und Realisierung von preisgünstigem Wohnraum im Zuge der Innenentwicklung zu gewährleisten, durch die Planungsmassnahme selbst erschwert würde. In diesem Sinne formuliert die vorliegende Richtplananpassung den Auftrag in angemessener Weise zuhanden der Nutzungsplanung. Die Festlegungen der Bau und Zonenordnung (BZO) werden so

ausgestaltet, dass sie verhältnismässig sind - im planerischen Sinne (in Bezug auf die Menge und räumlichen Verhältnisse) sowie im ökonomischen Sinne (in Bezug auf die immobilienökonomischen Verhältnisse).

Des Weiteren befürchtet der Einwender, dass die Umsetzung von § 49b PBG eine zusätzliche Belastung zum Mehrwertausgleich darstellt. Der planerische Mehrwert gemäss § 3 Abs. 1 MAG entspricht der Differenz zwischen dem Verkehrswert eines Grundstücks vor und nach einer Planungsmassnahme. Da die Einführung von § 49b PBG, durch die Verpflichtung zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums, die Nutzungsmöglichkeiten einschränkt, ist die Steigerung des Verkehrswertes nach der Planungsmassnahme entsprechend geringer. Das führt auch zu einem entsprechend geringeren Mehrwert. Gemäss § 13 Abs. 1 lit. c MAV wird dies bei der Mehrwertbemessung durch eine individuelle Schätzung berücksichtigt.

Der Stadtrat nimmt die Forderungen im Antrag zu städtebaulichen Verträgen und zum Vorsehen einer Bagatellgrenze zur Kenntnis, diese betreffen zukünftige Nutzungsplanungen.

2.5 Einwendungen zur Formulierung «mittlere Einkommen»

Anträge Nr. 2510, Nr. 2514, Nr. 2518

Der auf Seite 3 der Beilage 1 zu STRB Nr. 1946/2025 vorgesehene neue Richtplantext («vermehrt aber auch für mittlere») soll ersatzlos gestrichen werden.

Begründung des Antrags

Diese Stossrichtung [siehe Ausführungen in Kap. 2.3, Begründung zum Antrag] des Stadtrates wird zusätzlich untermauert, indem der geplante neue Richtplantext auch noch dahingehend ergänzt werden soll, dass vermehrt auch mittlere Bevölkerungsschichten vom angespannten Stadtzürcher Wohnungsmarkt betroffen seien, was eine Ausweitung der potenziellen Bezüger von preisgünstigem Wohnraum indiziert (vgl. Seite 3 der Beilage 1 zum STRB Nr. 1946/2025). Die Verwendung des pauschalen Begriffs «mittlere Bevölkerungsschichten» erachten wir als kritisch, zumal dieser nicht näher definiert wird (etwa aufgrund konkreter Einkommensschwellen o.ä.). Zudem wird nicht dargelegt, auf welchen Erhebungen die Aussage, vermehrt seien auch mittlere Bevölkerungsschichten betroffen, konkret basiert. Dem Appell nach einer Ausschöpfung des rechtlichen Spielraums wird damit zusätzlicher Auftrieb gegeben und mangels Konkretisierung dieses Begriffs wird ein Interpretations- bzw.

Handlungsspielraum für den kommunalen Gesetzgeber geschaffen, welcher die vorstehend angesprochenen Planungsunsicherheiten für Immobilieninvestoren weiter verschärft.

Entscheid über die Berücksichtigung

Nicht berücksichtigt

Begründung des Entscheids

Der Hinweis im Richtplantext auf Bevölkerungsschichten mit mittleren Einkommen ist aus folgenden Gründen relevant und gerechtfertigt:

- Vierzimmerwohnungen, die häufig durch Familien nachgefragt werden, kosten gemäss Mietpreiserhebung ([Mietpreiserhebung | Stadt Zürich](#)) der Stadt Zürich im nicht gemeinnützigen Segment per 2024 im Median-Wert 3775 Franken brutto monatlich.
- Die Preisentwicklung zwischen 2022 und 2024 zeigt gemäss Mietpreiserhebung der Stadt Zürich zwischen 2022 und 2024 eine Erhöhung um sechs bis neun Prozent, sowohl bei den gemeinnützigen als auch den übrigen Wohnungen.
- Für den oben genannten Mietzins für eine Vierzimmerwohnung von Fr. 3775 monatlich im Jahre 2024 ist, unter der vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) verwendeten Annahme, dass nicht mehr als 25 Prozent des Brutto-Haushalts-Einkommens für den Mietzins verwendet werden sollten, ein monatliches Brutto-Haushalts-Einkommen von über 15'000 Franken notwendig.
- Mit Blick auf die hohe Nachfrage nach Wohnungen ist davon auszugehen, dass die Preissteigerung anhält, mit den entsprechenden Auswirkungen auf den Anteil am Haushaltseinkommen, welcher für die Miete aufgewendet werden muss.

Der mit der öffentlichen Auflage vorgelegte Richtplantext wird aufgrund stadtinterner Rückmeldungen zu dem im Antrag adressierten Begriff redaktionell angepasst:

BISHER: Dies betrifft insbesondere Wohnungen für einkommensschwächere, vermehrt aber auch für mittlere Bevölkerungsschichten.

NEU: Dies betrifft insbesondere einkommensschwächere Bevölkerungsschichten, vermehrt aber auch Bevölkerungsschichten mit mittleren Einkommen