

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 7. September 2016

852. Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV), Neuerlass (Ermächtigung zur Vernehmlassung)

A. Ausgangslage und Auftrag

Am 28. September 2014 haben die Stimmberechtigten des Kantons Zürich mit einem Ja-Stimmenanteil von 58,4% eine Ergänzung des Planungs- und Baugesetzes (PBG) angenommen, die den Gemeinden die Möglichkeit einräumt, bei Auf- oder Einzonungen einen Mindestanteil festzulegen, der für preisgünstige Wohnungen bestimmt ist. Diese neue Bestimmung im PBG lautet wie folgt:

§ 49b ¹Führen Zonenänderungen, Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten, kann für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse, die ganz oder teilweise für Wohnzwecke bestimmt sind, ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festgelegt werden.

²Die höchstzulässigen Mietzinse für preisgünstigen Wohnraum orientieren sich an den Investitionskosten, den laufenden Kosten, den Rückstellungen für Erneuerung, den Abschreibungen und einer angemessenen Rendite. Die Mietzinse sind dauerhaft zu sichern. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in der Verordnung.

³Die Gemeinden erlassen Bestimmungen zur angemessenen Belegung der Wohnräume.

Der Wortlaut der Bestimmung entstand nach Rückweisung der Vorlage 4879 zur Volksinitiative «Für mehr bezahlbaren Wohnraum» durch den Kantonsrat an die Kommission für Planung und Bau mit dem Auftrag, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten. Der Gegenvorschlag wurde vom Kantonsrat mit 88 zu 84 Stimmen angenommen; gegen diesen Beschluss wurde das Behördenreferendum ergriffen, weshalb es zur Volksabstimmung kam.

§ 49b PBG ist noch nicht in Kraft getreten. Mit Beschluss Nr. 1148/2014 erteilte der Regierungsrat der Baudirektion den Auftrag, einen Antrag zur Inkraftsetzung zu unterbreiten. Zur Umsetzung von § 49b PBG ist eine neue ausführende Verordnung erforderlich. Die Inkraftsetzung erfolgt erst zusammen mit der Verordnung. Letztere bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat (neue lit. o von § 359 Abs. 1 PBG).

B. Vernehmlassungsvorlage

Der von der Baudirektion in enger Zusammenarbeit mit der Volkswirtschaftsdirektion erarbeitete Vorentwurf für eine Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (VE-PWV) enthält im Wesentlichen die notwendigen Bestimmungen zur Gewährleistung der Preisgünstigkeit von Wohnungen, die zur Erfüllung eines festgesetzten Mindestanteils an preisgünstigem Wohnraum erstellt oder umgewidmet werden (§§ 3–11 VE-PWV). Die in § 49b Abs. 2 PBG angesprochenen höchstzulässigen Mietzinse schliessen aus, dass (selbst genutztes) Wohneigentum auf den Mindestanteil angerechnet werden kann.

Die für die Berechnung der höchstzulässigen Mietzinse massgeblichen Kostenelemente sind in § 49b Abs. 2 PBG orientierungsweise aufgezählt. In der Berechnung kann eine angemessene Rendite berücksichtigt werden. Preisgünstigkeit im Sinne von § 49b PBG bedeutet folglich Kostenmiete. Die Höhe des Mietzinses wird also nicht durch Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt oder durch den Vergleich mit orts- oder quartierüblichen Mietzinsen bestimmt, sondern durch eine kostenbasierte Berechnung.

Bezüglich der Kostenmiete stellt der Vorentwurf auf die bewährten und umfassenden Regelungen der kantonalen Wohnbauförderung ab, die in der Wohnbauförderungsverordnung vom 1. Juni 2005 (WBFV; LS 841.1) im Abschnitt zum Mietwohnungsbau enthalten sind, und übernimmt folgende Regelungselemente: Anforderungen an die Wohnungen, Definition und Begrenzung der Investitionskosten, kostenbasierte Berechnung der Mietzinse.

Anforderungen an preisgünstige Wohnungen: Zur Gewährleistung, dass preisgünstige Wohnungen eine angemessene, markttaugliche Grösse aufweisen und nicht bloss den Mindestzimmergrössen gemäss § 303 Abs. 1 PBG folgen (10 m²) und dass die an der Wohnbauförderung orientierte Kostenmiete überhaupt funktioniert, sind Anforderungen an die Mindestgrössen der Wohnungen aufzunehmen. Abgesehen vom regulierenden Eingriff in die Preisbildung soll durch § 49b PBG die Markttauglichkeit preisgünstiger Wohnungen nicht verhindert oder gar negativ beeinflusst werden. In § 3 VE-PWV werden deshalb die Mindestgrössen für Wohnungen mit eineinhalb bis sechs Zimmern bestimmt.

Definition und Begrenzung der Investitionskosten: Den verschiedenen Wohnungsgrössen werden entsprechend abgestufte Punktwerte zugeordnet (§ 5 VE-PWV). Die höchstzulässigen Investitionskosten (Gesamtinvestitionskosten, Erstellungskosten oder wertvermehrnde Erneuerungskosten) ergeben sich durch Vervielfältigung des jeweiligen Punktwerts mit dem aktuellen Höchstwert pro Punkt gemäss § 6b WBFV (§ 7 VE-PWV).

Kostenbasierte Berechnung der Mietzinse: Vermieterinnen und Vermieter berechnen die Mietzinse für ihre Objekte selbst und berücksichtigen dabei die Verzinsung der gesamten Investitionskosten, ausgewiesene Baurechtszinse, Verbilligungen durch Leistungen von Bund, Kanton, Gemeinden und Dritten sowie einen Zuschlag von höchstens 3,25% des Gebäudeversicherungswerts für öffentliche Abgaben, Rückstellungen für Erneuerungen, Einlagen in Heimfallfonds sowie Abschreibungen, Versicherungen, Unterhalt und Verwaltung. Bei nachgewiesenen Kostenänderungen sind Anpassungen der Mietzinse möglich. Die Mietzinse bedürfen der Genehmigung durch die Gemeinde und unterliegen einer Einsprachemöglichkeit (§§ 9 und 10 VE-PWV).

Die in § 49b Abs. 2 PBG geforderte dauerhafte Sicherung der Mietzinse erfolgt mittels Anmerkung im Grundbuch, die gestützt auf § 321 Abs. 2 PBG in der entsprechenden Baubewilligung angeordnet wird (§ 13 VE-PWV).

Zur Sicherstellung des Vollzugs regelt der Vorentwurf nicht nur – wie ausdrücklich vorgesehen – Einzelheiten zu § 49b Abs. 2 PBG. Gestützt auf die Verordnungskompetenz des Regierungsrates gemäss Art. 67 Abs. 2 der Kantonsverfassung bzw. gestützt auf die allgemeine Umschreibung gemäss der neuen lit. o von § 359 Abs. 1 PBG, wonach der Regierungsrat die erforderliche Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum erlässt, sieht der Vorentwurf auch Vorschriften zu § 49b Abs. 1 und 3 PBG vor. Diese weiteren Bestimmungen enthalten zweckdienliche Anweisungen an die Gemeinden, die das neue Planungsinstrument anwenden wollen. Es werden damit jedoch nicht neue Pflichten zulasten der Grundeigentümerschaft aufgenommen, die über den gesetzlich vorgegebenen Rahmen von § 49b PBG hinausgehen. So enthält § 2 VE-PWV den Auftrag, bei der Festsetzung der Mindestanteile die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen und die Durchführbarkeit der Mindestanteile im Planungsbericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) aufzuzeigen. Die Bedeutung der planerischen Arbeit darf insbesondere in Fällen, in denen im Rahmen von Aufzonungen Mindestanteile bei bestehender Überbauung festgesetzt werden sollen, nicht unterschätzt werden, da sich der angestrebte preisgünstige Mietwohnungsbau in Abhängigkeit der gegebenen Eigentums- und Parzellarstruktur nicht ohne Weiteres verwirklichen lässt. Schliesslich wird in § 12 VE-PWV bezüglich der Belegungsvorschriften ausgeführt, dass diese einerseits die Zahl der in einer Wohnung lebenden Personen zu berücksichtigen haben sowie andererseits das durch diese erzielte Einkommen. Nur mit diesen beiden Elementen kann die sozialpolitische Zielsetzung von § 49b PBG erreicht und sichergestellt werden, dass die anvisierte Zielgruppe auch vom preisgünstigen Wohnraum profitiert. Darauf hat der Regierungsrat bereits bezüglich der Volksinitiative «Für mehr bezahlbaren Wohnraum» hingewiesen (vgl. Vorlage 4879, S. 5).

C. Ermächtigung

Die Baudirektion ist zu beauftragen, ein Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf der Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum durchzuführen. Dieses erfolgt gleichzeitig mit der verwaltungsinternen Konsultation bei den betroffenen Direktionen und Fachämtern im dafür vorgesehenen Mitberichtsverfahren. Die Vernehmlassungsfrist beträgt drei Monate (§ 14 Rechtsetzungsverordnung; LS 172.16). Innerhalb dieser Frist sind die betroffenen Direktionen und die Staatskanzlei zu einem verwaltungsinternen Mitbericht einzuladen (§ 17 Rechtsetzungsverordnung).

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird ermächtigt, ein Vernehmlassungsverfahren über den Vorentwurf für die Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV) durchzuführen.

II. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi