

## Sitzung vom 24. Januar 2023

Beschl. Nr. **2023-23**

6.0.4.00 Bau- und Zonenordnung  
Motion von Esen Yilmaz (SP), Sait Acar (SP), Xhelajdin Etemi (SP),  
Kannathasan Muthuthamby (SP) betr. «Festlegung von Mindestanteilen für  
preisgünstigen Wohnraum in der BZO»; Ablehnung

### Ausgangslage

Am 27. Oktober 2022 wurde dem Stadtrat Adliswil die Motion von Esen Yilmaz (SP), Sait Acar (SP), Xhelajdin Etemi (SP) und Kannathasan Muthuthamby (SP) mit dem Titel «Festlegung von Mindestanteilen für preisgünstigen Wohnraum in der Bau- und Zonenordnung (BZO) gemäss der kantonalen Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV) vom 11. Juli 2018» zugestellt. Die Unterzeichnenden fordern den Stadtrat dazu auf, die Bau- und Zonenordnung (BZO) um eine Bestimmung zu ergänzen, nach der bei Auf- oder Einzonungen ein Drittel der zusätzlich möglichen Wohnungen gemäss den Bestimmungen der PWV preisgünstig erstellt und vermietet werden müssen.

Die Motionäre begründen ihr Anliegen damit, dass im letzten Jahrzehnt eine grosse Zahl neuer Wohnungen im mittleren bis hohen Preisniveau entstanden sei und auf dem Wohnungsmarkt fast keine preisgünstigen Wohnungen mehr angeboten würden. Mit den sich zurzeit in Erarbeitung befindenden Gestaltungsplänen werde dieser Trend fortgesetzt. Diese erlauben eine höhere Ausnützung der Grundstücke, jedoch sei bei keinem Vorhaben preisgünstiger Wohnraum vorgesehen. Langjährige Einwohnerinnen und Einwohner fänden keine bezahlbaren Wohnungen mehr und müssen daher die Stadt Adliswil verlassen.

Ferner habe die mit der Motion geforderte BZO-Ergänzung zum preisgünstigen Wohnraum keinen negativen Einfluss auf die Bautätigkeit, da die Nachfrage nach Wohnungen in der Agglomeration Zürich mittel- bis langfristig hoch bleiben wird, die verfügbaren Flächen zur Wohnungserstellung jedoch begrenzt bleiben. Zudem trage die Anlage von preisgünstigen Wohnungen in Überbauungen mit höherpreisigen Wohnangeboten zur sozialen Durchmischung von Quartieren bei.

### Erwägungen

#### *Kantonale Grundlagen*

Bei Zonenänderungen oder Sondernutzungsplanungen, welche zu einer Mehrausnützung führen, kann gemäss § 49b Abs. 1 Planungs- und Baugesetz (PBG) ein Anteil an preisgünstigem Wohnungsbau verordnet werden. Die Regelung kann für ganze Zonen, gebietsweise oder auch auf einzelne Geschosse, welche ganz oder teilweise für Wohnzwecke bestimmt sind, festgelegt werden. Sie kann nur dann angewendet werden, wenn ein zusätzliches Nutzungspotenzial geschaffen wird (z. B. Erhöhung der Ausnützung bei einer bestehenden Wohnzone). Gemäss den Erläuterungen des Regierungsrats zur PWV (vgl. RRB Nr. 724 vom 11. Juli 2018) kann zudem nur die Mehrausnützung gegenüber der Grundordnung mit der Pflicht, preisgünstige Wohnungen zu erstellen, verknüpft werden. Ausnutzungsmöglichkeiten gemäss der rechtsgültigen Bau- und Zonenordnung (BZO) dürfen nicht mit einer solchen Pflicht verbunden werden (Bestandesgarantie).

Die höchstzulässigen Mietzinse haben sich gemäss § 49b Abs. 2 PBG an den Investitionskosten, den laufenden Kosten, den Rückstellungen, Abschreibungen und einer angemessenen Rendite zu orientieren. Zudem sind Mietzinse dauerhaft zu sichern. Die Einzelheiten werden in der PWV geregelt. Die Gemeinden wiederum haben Bestimmungen für die angemessene Belegung solcher Wohnräume erlassen (§ 49b Abs. 3 PBG).

Folgende Grundsätze waren bei der Erarbeitung für die PWV begleitend:

- Eine Ersatzabgabe soll nicht gestattet werden.
- Die Planungsautonomie der Gemeinden und der Wille der Stimmberechtigten sollen respektiert werden.
- Die Siedlungsentwicklung nach innen darf nicht behindert werden.
- Preisgünstige Mieten im Sinne von § 49b Abs. 2 PBG sind als Kostenmieten zu verstehen.
- Die Vereinbarkeit mit dem Instrument der Wohnbauförderung ist zu gewährleisten. Entsprechende Wohnungen gelten demnach auch als preisgünstige Wohnungen nach § 49b PBG.
- Die PWV soll weitgehend die Umsetzung auf kommunaler Stufe regeln.

Ein weiteres Instrument zur Erreichung von preisgünstigem Mietwohnungsbau ist zudem die direkte Förderung gestützt auf das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung.

#### *Preisgünstiger Wohnraum und Mehrwertabgabe*

Eine planungsrechtliche Festlegung nach § 49b PBG stellt einen Mehrwertausgleich dar, da sie nur dort zulässig ist, wo zusätzliche Ausnutzungsmöglichkeiten und somit Mehrwerte geschaffen werden. Damit die Grundeigentümer durch den Mehrwertausgleich nicht doppelt belastet werden, ist bei einer Ein- oder Aufzonung und bei einem gleichzeitigen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum dies bei der Bemessung des Mehrwerts zu berücksichtigen.

Im Weiteren kann gemäss § 21 Abs. 2 lit. e Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) im Rahmen von städtebaulichen Verträgen die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum vereinbart werden. Dies kann unabhängig von einer Festlegung in der Nutzungsplanung erfolgen. Im Gegensatz zur Anwendung von § 49b PBG kann damit zwar nicht direkt auf die Mietzinse Einfluss genommen werden, aber durch Alternativen eine indirekte Wirkung erzielt werden. So können durch die Schaffung eines geeigneten Wohnungsmix mit verschiedenen Wohnungsgrössen und -ausstattungen günstigere Wohnungen realisiert werden. Eine kleinere und vom Ausbaustandard geringer ausgestattete 3.5-Zimmerwohnung ist in der Erstellung für die Bauherrschaft günstiger, als eine normale Wohnung. Erstere kann somit auch zu niedrigen Mietzinsen vermietet werden.

### *Marktmieten in der Stadt Adliswil*

#### *Neubauwohnungen*

Eine im Jahr 2022 durch das Immobilienberatungsunternehmen Fahrländer Partner durchgeführte Analyse hat ergeben, dass die Mietzinse für Neubauwohnungen in Adliswil derzeit über dem bezirksweiten Durchschnitt liegen. Das heutige Preisniveau in der Stadt Adliswil ist gemäss der Einschätzung von Fahrländer Partner sehr hoch bewertet. Die jährliche Nettomarktmiete von Mietwohnungen mit 4.5 Zimmern (110 m<sup>2</sup>) liegt an mittleren Lagen bei 288 CHF/m<sup>2</sup>. Dieser Wert ist zwar im Vergleich zur Region Zimmerberg durchschnittlich, aber im Vergleich mit dem Kanton Zürich oder der Schweiz jedoch sehr hoch.

#### *Altbauwohnungen*

Bei Altbauwohnungen (Erstellung vor 2015) liegen die Nettomarktmieten mit 250 CHF/m<sup>2</sup> unter dem Durchschnitt des Bezirks (4.5-Zimmer-Wohnung, 100 m<sup>2</sup>). Für ältere Altbauwohnungen wird ein eher noch tieferer Mietzins verlangt. Sie weisen zudem meist auch einen zeitnahen Sanierungsbedarf auf. Nach einer Sanierung oder mit Erstellung eines Ersatzbaus ist dabei jeweils mit höheren Mietzinsen zu rechnen.

#### *Kommunale Festlegungen*

Für die Festlegung und den Vollzug von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum sind die Gemeinden zuständig. Entsprechende Festlegungen werden von der Baudirektion Kanton Zürich gestützt auf § 89 Abs. 1 PBG genehmigt. Dabei werden Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit überprüft (§ 5 Abs. 1 PBG).

Bei sämtlichen raumplanerischen Verfahren ist gemäss Art. 3 Raumplanungsverordnung (RPV) immer eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen. In diesem Sinne muss auch bei einer Festlegung von Mindestanteilen für preisgünstigen Wohnraum bedacht werden, welche Interessen wie zu gewichten sind. So ist beispielsweise zu beachten, dass die Einführung von Flächen für preisgünstigen Wohnraum nur dort Sinn machen und zulässig sind, wo auch eine gleichzeitige Erhöhung der Ausnützung vorgesehen wird. Um die raumplanerischen Vorgaben der haushälterischen Nutzung des Bodens sowie einer angemessenen Nutzungsdichte zu gewährleisten, ist zudem eine entsprechende Belegungsdichte vorzuschreiben, welche den Vorgaben des Kantons nicht widerspricht. Zudem sind auch die örtlichen Verhältnisse zweckmässig und angemessen zu berücksichtigen (vgl. § 5 Abs. 1 PBG). Zu diesen zählen die Parzellenstruktur (Grösse und Form), die Eigentumsstruktur (Stockwerkeigentum), der bestehende Ausbaugrad und dessen Verhältnis zur angestrebten Nutzungsdichte sowie zur baulichen Dichte.

Preisgünstiges Wohnen kann insbesondere durch die Abgabe von städtischem Land im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger unterstützt werden. Im Weiteren kann preisgünstiges Wohnen nicht nur über die Kostenmiete erreicht werden. Eine gute Massnahme für günstigere Wohnungen, welche ferner bereits bei den Gestaltungsplänen Isengrund und Rifertstrasse angewendet wurde, sind flächenkleinere Wohnungen und Wohnungen mit geringerem Ausbaustandard (z. B. technischer und oder baulicher Ausbau).



Für eine allfällige kommunale Festlegung von preisgünstigem Wohnraum ist eine Situationsanalyse der Bevölkerungsstruktur und des Wohnungsangebots sowie der Bauzonen durchzuführen. Basierend darauf sind die Massnahmen zur Zielerreichung festzulegen. Zudem wären neben den Regelungen in der BZO auch eine Ausführungsverordnung zur Umsetzung und Kontrolle bei preisgünstigem Wohnraum zu erarbeiten. Diese Arbeiten sind sehr zeit- und ressourcenaufwendig.

Aufgrund der anlaufenden Revision der Bau- und Zonenordnung (Start Frühling 2023 geplant), ist es sinnvoll und zweckmässig die Einführung von Instrumenten zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum nicht in einem separaten Verfahren vorzunehmen, sondern im Rahmen der Gesamtrevision zu bearbeiten. Dadurch wird gewährleistet, dass alle Unterlagen für die sachgerechte Beurteilung dieses und weiterer Instrumente zur Verfügung stehen und eine entsprechende Interessenabwägung unter Berücksichtigung aller planerischen Massnahmen der BZO-Revision erfolgen kann. Gleichzeitig können damit die Kosten für ein aufwändiges separates Nutzungsplanungsverfahren gespart werden.

Der Stadtrat wird im Rahmen der Totalrevision der BZO die Situation auf dem Adliswiler Wohnungsmarkt unter Berücksichtigung von Alt- und Neubauten umfassend analysieren. Abhängig von den Ergebnissen ist er bereit, mögliche Instrumente zur Schaffung von günstigem Wohnraum zu prüfen. Dabei sollen die Vor- und Nachteile der verschiedenen Massnahmen aufgezeigt werden.

Zum heutigen Zeitpunkt lehnt der Stadtrat eine einseitige Regelung nach § 49b PBG ab und fokussiert auf die individuelle Betrachtung einzelner Bauprojekte mit Gestaltungsplan. Zum einen erachtet er es als unverhältnismässig und nicht sinnvoll, bei jedem solchen Bauprojekt – unabhängig von Lage, Erschliessung und weiteren Faktoren – einen Mindestanteil vorzuschreiben, zum anderen reduziert dieser Vorschlag die Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich und erschwert damit die Finanzierung wichtiger Bauvorhaben zur Gestaltung des öffentlichen Raumes.

Auf Antrag des Ressortvorstehers Bau und Planung fasst der Stadtrat, gestützt auf Art. 74 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates, folgenden

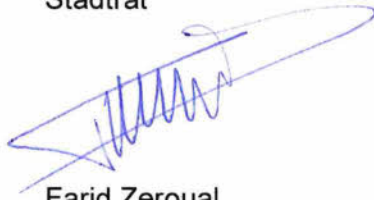
#### **Beschluss:**

- 1 Der Stadtrat lehnt die Motion von Esen Yilmaz (SP), Sait Acar (SP), Xhelajdin Etemi (SP), Kannathasan Muthuthamby (SP) vom 2. November 2022 betr. «Festlegung von Mindestanteilen für preisgünstigen Wohnraum in der Bau- und Zonenordnung (BZO) gemäss der kantonalen Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV) vom 11. Juli 2018» im Sinne der Erwägungen ab.
- 2 Dieser Beschluss ist öffentlich.

3 Mitteilung an:

- 3.1 Grosser Gemeinderat
- 3.2 Stadtrat
- 3.3 Ressort Bau und Planung

Stadt Adliswil  
Stadtrat



Farid Zeroual  
Stadtpräsident



Thomas Winkelmann  
Stadtschreiber