

Sitzung vom 15. April 2025

Beschl. Nr. **2025-122**

0.4.2 Initiativen

Bau und Planung: Volksinitiative «Anteil an preisgünstigen Wohnungen bei Verdichtung», Ablehnung ohne Gegenvorschlag; Antrag an den Grossen Gemeinderat

Ausgangslage

Die kommunale Volksinitiative «Anteil an preisgünstigen Wohnungen bei Verdichtung» wurde nach der Vorprüfung durch die Stadt Adliswil am 22. September 2023 amtlich publiziert.

Sie wurde am 20. Dezember 2023 eingereicht und umfasst folgende Formulierung hinsichtlich Aufnahme von Bestimmungen in die Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Adliswil (Änderungen BZO kursiv).

Art. 3a Erhebung einer Mehrwertabgabe

¹ Auf Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, wird eine Mehrwertabgabe im Sinne von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG; LS 700.9) erhoben. Ausserdem wird bei Erhöhung der Ausnutzungsmöglichkeiten für Wohngebäude gemäss § 49b PBG ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum von 30 Prozent der zusätzlichen Fläche festgelegt. Die höchstzulässigen Mietzinse für preisgünstigen Wohnraum orientieren sich gem. § 49b Abs. 2 PBG an den Investitionskosten, den laufenden Kosten, den Rückstellungen für Erneuerung, den Abschreibungen und einer angemessenen Rendite.

² Die Freifläche gemäss § 19 Abs. 2 MAG beträgt 2'000 m².

³ Die Mehrwertabgabe beträgt 30 % des um CHF 100'000 gekürzten Mehrwerts. Der Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum ist bei der Bemessung des Mehrwertes zu berücksichtigen.

Nach Rücksprache mit dem Initiativkomitee kann das Begehr der Initianten in einen neuen Artikel in die BZO aufgenommen werden:

Art. 3c: Preisgünstiger Wohnraum

¹ Führen Zonenänderungen, Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne zu erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten, wird für das betroffene Gebiet für Gebäude, die ganz oder teilweise für Wohnzwecke bestimmt sind, ein Mindestanteil von 30 % der zusätzlichen Fläche an preisgünstigem Wohnraum festgelegt.

² Grundstücke mit einer Fläche von weniger als 2'000 m² werden von dieser Pflicht ausgenommen.

An seiner Sitzung vom 18. Juni 2024 beschloss der Stadtrat die formelle Gültigkeit der Volksinitiative und beauftragte das Ressort Bau und Planung damit, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, damit der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat das Geschäft unterbreiten kann.

Im Weiteren wurde das Ressort Bau und Planung beauftragt, den ausgearbeiteten Entwurf der Initiative und den Gegenvorschlag des Stadtrates beim Kanton zur Vorprüfung einzureichen.

Erwägungen

Am 27. Oktober 2022 wurde die Motion «Festlegung von Mindestanteilen für preisgünstigen Wohnraum in der BZO» von mehreren Vertretern des Grossen Gemeinderates eingereicht. Die damalige Motion, welche der Stadtrat ablehnte, hatte zum Ziel, dass bei Auf- und Einzonungen ein Drittel der zusätzlich möglichen Wohnungen gemäss den Bestimmungen der Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV; LS 700.8) erstellt und vermietet werden. Der Stadtrat behandelte die damalige Motion ausführlich. Die entsprechenden Erwägungen der damaligen Motion gelten sinngemäss auch für die vorliegende Initiative.

Preisgünstige Wohnungen nach Art. 49b PBG

Bei Zonenänderungen oder Sondernutzungsplanungen, die eine zusätzliche bauliche Ausnutzung ermöglichen, kann gemäss § 49b Abs. 1 PBG die Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum angeordnet werden. Diese Regelung gilt nur, wenn im Rahmen der Planung ein zusätzliches Nutzungspotenzial geschaffen wird – etwa durch eine Erhöhung der zulässigen Ausnutzung. Sie betrifft ganze Zonen, bestimmte Gebiete oder einzelne Etagen mit Wohnnutzung. Die Verpflichtung kann nicht auf bestehende Nutzungspotenziale gestützt werden, wie sie bereits in der aktuellen Bau- und Zonenordnung vorgesehen sind, da diese durch die Bestandesgarantie geschützt sind. Nur bei Mehrausnutzung über die geltende Grundordnung hinaus darf preisgünstiger Wohnraum verlangt werden. Dies stellt sicher, dass Eingriffe in bestehende Eigentumsverhältnisse rechtlich abgesichert und verhältnismässig bleiben.

Die zulässigen Mietzinse sind gemäss § 49b Abs. 2 PBG an den Investitionskosten, laufenden Kosten, Rückstellungen für Erneuerung, Abschreibungen sowie einer angemessenen Rendite auszurichten und müssen dauerhaft gesichert werden. Die Einzelheiten dazu werden in der PWV geregelt. Darüber hinaus haben die Gemeinden Bestimmungen zur angemessenen Belegung solcher Wohnräume erlassen (§ 49b Abs. 3 PBG).

Die folgenden Grundsätze bildeten die Grundlage bei der Erarbeitung der PWV:

- Eine Ersatzabgabe ist unzulässig.
- Die Planungsautonomie der Gemeinden sowie der Wille der Stimmberchtigten sind zu wahren.
- Die Innenentwicklung darf nicht eingeschränkt werden.
- Preisgünstige Mieten gemäss § 49b Abs. 2 PBG sind als Kostenmieten zu definieren.
- Die Vereinbarkeit mit dem Instrument der Wohnbauförderung muss sichergestellt werden, wodurch solche Wohnungen auch als preisgünstig im Sinne von § 49b PBG gelten.
- Die Umsetzung der PWV soll primär auf kommunaler Ebene erfolgen.

Ein zusätzliches Instrument zur Förderung des preisgünstigen Mietwohnungsbaus ist die direkte Förderung des Mietwohnungsbaus und des selbst genutzten Wohneigentums gemäss dem Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (LS 841).

Kommunale Festlegungen

Gemäss § 49b PBG

Die Festlegung und Umsetzung von Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum gemäss § 49b PBG liegt in der Zuständigkeit der Gemeinden. Die Baudirektion des Kantons Zürich prüft und genehmigt diese Vorgaben nach § 89 Abs. 1 PBG unter Berücksichtigung der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit im Sinne von § 5 Abs. 1 PBG. Gemäss Art. 3 RPV ist in sämtlichen raumplanerischen Verfahren eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen. Auch bei der Festlegung solcher Wohnanteile sind divergierende Interessen sachgerecht zu gewichten. Voraussetzung für deren Zulässigkeit ist insbesondere eine gleichzeitige Erhöhung der baulichen Ausnutzung. Zudem sind Belegungsdichten festzulegen, die den kantonalen Vorgaben entsprechen und eine haushälterische Bodennutzung sicherstellen. Lokale Rahmenbedingungen – wie Parzellenstruktur, Eigentumsverhältnisse sowie der Ausbaustand im Verhältnis zur vorgesehenen Nutzungsdichte – sind angemessen zu berücksichtigen.

Vorarbeiten zur Einführung einer Bestimmung in der BZO

Für die kommunale Festlegung von preisgünstigem Wohnraum ist eine detaillierte Analyse der Bevölkerungsstruktur, des Wohnungsangebots und der Bauzonen erforderlich. Auf dieser Grundlage sollten die notwendigen Massnahmen zur Zielerreichung festgelegt werden. Zusätzlich zu den Regelungen in der Bau- und Zonenordnung ist es notwendig, eine Ausführungsverordnung zur Umsetzung und Kontrolle von preisgünstigem Wohnraum zu erstellen. Diese Aufgaben erfordern erheblichen Aufwand an Zeit und Ressourcen.

Ortsplanungsrevision

Angesichts der laufenden Ortsplanungsrevision, welche 2024 mit der Erarbeitung des kommunalen Raumentwicklungskonzepts gestartet ist, wäre es möglich, die Einführung von Instrumenten zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum in das laufende Verfahren zu integrieren. Dies gewährleistet, dass im Rahmen der gesamten planerischen Massnahmen der Ortsplanungsrevision alle relevanten Unterlagen für eine fundierte Beurteilung und eine ausgewogene Interessenabwägung berücksichtigt werden können.

Im Rahmen der BZO-Gesamtrevision wird der Stadtrat die Situation auf dem Adliswiler Wohnungsmarkt unter Berücksichtigung von Alt- und Neubauten umfassend analysieren. Je nach Ergebnissen können dann mögliche Instrumente zur Schaffung von günstigem Wohnraum sowie deren Vorteile (z.B. eine gebietsspezifische Zuordnung von preisgünstigem Wohnen) und Nachteile (z.B. die Minderung des Mehrwertausgleich) geprüft, bewertet und aufgezeigt werden.

Vorprüfungsergebnis Initiative

Da die Initiative eine Änderung der BZO fordert, wurde der Entwurf zur Vorprüfung an das Amt für Raumentwicklung (ARE) übermittelt.

Im Vorprüfungsbericht kommt das ARE zum Schluss, dass der Ergänzung der BZO mit Art. 3c keine Genehmigung in Aussicht gestellt werden kann. Die Integration unter dem Titel «Mehrwertabgabe» könnte den Eindruck erwecken, dass statt einer Mehrwertabgabe ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum festgelegt wird. Diese Vorgehensweise entspricht jedoch nicht der kantonalen Mehrwertausgleichsgesetzgebung.

Zudem berücksichtigt die eingereichte Formulierung die erforderliche räumliche Konkretisierung gemäss § 49b Abs. 1 PBG nicht. Dort wird festgelegt, dass ein Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum für ganze Zonen, bestimmte Gebiete oder einzelne Stockwerke, die dem Wohnzweck dienen, definiert werden muss. Zunächst muss daher geprüft werden, in welchen Gebieten von Adliswil eine Ausnützungssteigerung möglich ist, damit diese in einer späteren Nutzungsplanungsrevision grundeigentümerverbindlich festgelegt werden kann. Gleichzeitig ist der Anteil der zusätzlichen Ausnützungsreserven für preisgünstigen Wohnraum zu bestimmen.

Aufgrund dieser materiellen Fehler in der ausformulierten Initiative kann der Änderung der BZO gemäss ARE keine Genehmigung in Aussicht gestellt werden. Über die Initiative in dieser Form kann zwar abgestimmt werden, aber eine Umsetzung wäre aus Sicht ARE nicht rechtmässig. Auch aufgrund dieser Rechtsunsicherheit empfiehlt der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat, die Volksinitiative in der vorliegenden Form abzulehnen.

Verzicht auf Gegenvorschlag

Aufgrund des Vorprüfungsergebnisses des ARE muss der Stadtrat davon ausgehen, dass die ausformulierte Volksinitiative nicht umsetzbar ist und er einen Gegenvorschlag dazu nur auf Stufe Gemeindeordnung beantragen kann. Das kantonale Recht erlaubt einen solchen «indirekten Gegenvorschlag» zu einer Volksinitiative. Allerdings könnte ein solcher Gegenvorschlag nur den Zweck und die möglichen Ziele beinhalten. Er wäre demnach nicht in dem Masse verbindlich, wie dies in der BZO umsetzbar wäre.

Materiell könnte eine Anpassung der Gemeindeordnung der Initiative gegenübergestellt werden. Formell ist dies aber nicht möglich, was dazu führt, dass keine Stichfrage vorgelegt werden kann. Mangels Stichfrage und durch die Möglichkeit eines doppelten «Ja» könnten beide Vorlagen gleichzeitig angenommen werden. In diesem Fall würden beide Vorschläge kumulativ in Kraft treten, da ein möglicher indirekter Gegenvorschlag und die Volksinitiative inhaltlich weder im Widerspruch zueinanderstehen noch sich gegenseitig ausschliessen. Die Regelung in der BZO gemäss Initiative wäre somit eine konkrete Massnahme zur Umsetzung der Zielbestimmungen eines indirekten Gegenvorschlages in der Gemeindeordnung.

Entsprechend kommt der Stadtrat zum Schluss, dass in dieser Situation ein Gegenvorschlag zur Initiative nicht zielführend ist.

Der Stadtrat fasst, gestützt auf Art. 37 Abs. 1 Bst. d der Gemeindeordnung der Stadt Adliswil i.V.m. § 130 Abs. 4 des Gesetzes über die politischen Rechte, folgenden

Beschluss:

- 1 Der Stadtrat verzichtet darauf, einen Gegenvorschlag vorzulegen.
- 2 Dem Grossen Gemeinderat wird folgender Antrag unterbreitet:
 - 2.1 Zuhanden der Stimmberechtigten:
Die am 20. Dezember 2023 eingereichte Volksinitiative «Anteil an preisgünstigen Wohnungen bei Verdichtung» wird abgelehnt.
 - 2.2 Veröffentlichung von Dispositivziffer 2.1 im amtlichen Publikationsorgan.
 - 2.3 Mitteilung von Dispositivziffer 2.1 an den Stadtrat.
- 3 Dieser Beschluss ist öffentlich.
- 4 Mitteilung an:
 - 4.1 Grosser Gemeinderat
 - 4.2 Wahlbüro
 - 4.3 Ressortleiter Bau und Planung
 - 4.4 Projektleiterin Stadtplanung
 - 4.5 Initiativkomitee (mit separatem Schreiben)

Stadt Adliswil
Stadtrat

Farid Zeroual
Stadtpräsident

Thomas Winkelmann
Stadtschreiber