

Sitzung vom 21. Oktober 2025

Beschl. Nr. **2025-276**

6.0.0 Allgemeines
Bau und Planung: Interpellation betr. «Einheimischenbonus: Wohnungen für Adliswilerinnen und Adliswiler»; Beantwortung

Ausgangslage

Am 2. Juli 2025 wurde dem Stadtrat die Interpellation von Reto Buchmann (FDP) und Vera Buchmann-Bach (FDP) mit dem Titel «Einheimischenbonus: Wohnungen für Adliswilerinnen und Adliswiler» gestellt.

In der Interpellation wird ausgeführt, dass die Nachfrage nach Wohnraum in Adliswil weiterhin gross sei, insbesondere nach einer guten Durchmischung des Angebots. Bei Abstimmungen zeige sich jedoch, dass die Stimmbevölkerung neuem Wohnraum durch Um- und Aufzonungen kritisch gegenüberstehe. Die vorgebrachten Argumente betreffen die zusätzliche Belastung der Infrastruktur und dass die Wohnungen hauptsächlich von Zuzügerinnen und Zuzüglern bewohnt würden.

Die Interpellantin und der Interpellant sind der Ansicht, dass die Akzeptanz für Bauvorhaben steigen könnte, würden bei (grossen) Bauprojekten die Adliswilerinnen und Adliswiler mit einem Einheimischenbonus ausgestattet. Zudem würde ein solcher den Adliswiler Wohnungs- und Eigentumsmarkt entlasten.

In diesem Zusammenhang bitten die Interpellantin und der Interpellant um die Beantwortung untenstehender Fragen.

Beantwortung der Fragen

1. *Wie beabsichtigt der Stadtrat, Wohnraum in Adliswil langfristig für die ortsansässige Bevölkerung zu sichern?*

Die Einführung eines allgemein verbindlichen Einheimischenbonus erweist sich als rechtlich problematisch, da sie mit erheblichen Grundrechtseingriffen verbunden wäre. Insbesondere würde ein solcher Bonus die in Art. 24 der Bundesverfassung (BV; SR 101) garantierte Niederlassungsfreiheit tangieren. Diese garantiert Schweizer Staatsangehörigen das Recht, sich an jedem Ort des Landes niederzulassen. Kantone und Gemeinden dürfen die Verlegung weder verhindern noch erschweren. Ein allgemein verpflichtender Einheimischenbonus bei der Wohnungsvergabe in der Stadt Adliswil schränkt die Niederlassungsfreiheit von Schweizerinnen und Schweizern, die nicht in Adliswil wohnhaft sind und sich gerne hier niederlassen möchten, ein. Des Weiteren wirkt sich ein Einheimischenbonus auf die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und die von der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) abgeleitete Vertragsfreiheit aus.

Ein solcher Grundrechtseingriff ist nur dann zulässig, wenn eine hinreichende gesetzliche Grundlage vorliegt, die Einschränkung im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 36 BV). Zwar zeigt sich eine Wohnungsknappheit, deren Entschärfung ein öffentliches Interesse darstellen kann, dennoch liegt es nicht im öffentlichen Interesse, für jeglichen Wohnraum zu jeder Zeit Massnahmen zu treffen. Zudem wäre ein allfälliger Einheimischenbonus so zu regeln, dass er in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgeht. Eine entsprechende Bestimmung müsste im übergeordneten Recht geregelt werden, eine Verordnungsbestimmung wäre nicht ausreichend. Im Folgenden werden nähere Details zu Umsetzungsmöglichkeiten dargestellt.

Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung regelt in erster Linie die grundlegende Organisation sowie die Zuständigkeit der Gemeindeorgane. Ergänzend dazu können darin allenfalls auch Ziel- und Programmnormen verankert werden. Die Aufnahme eines Zweckartikels, der einen Einheimischenbonus im Zusammenhang mit Auf- und Umzonungen zum Gegenstand hat, wäre grundsätzlich zulässig. Ein solcher entfaltet jedoch nur behördenverbindliche und keine grundeigentümerverbindliche Wirkung, sodass daraus keine unmittelbar durchsetzbaren Rechte abgeleitet werden können.

Kommunale Richtplanung

Eine Aufnahme eines Einheimischenbonus im kommunalen Richtplan hätte lediglich einen richtungsweisenden Charakter. Ebenso wie die Gemeindeordnung entfaltet der Richtplan nur behördenverbindliche Wirkung, nicht jedoch gegenüber privaten Grundeigentümerschaften. Aufgrund seines langfristigen Planungshorizontes von 20 bis 25 Jahren erscheint der Richtplan auch unter zeitlichen Gesichtspunkten kein geeignetes Instrument. Darüber hinaus stellt er keine hinreichende gesetzliche Grundlage im Sinne der Rechtmässigkeit dar.

Nutzungsplanung

Für die Regelung eines Einheimischenbonus im Zusammenhang mit Auf- und Umzonungen in der Bau- und Zonenordnung (BZO) oder im Rahmen eines Sondernutzungsplans (z.B. Gestaltungsplan) wäre eine gesetzliche Grundlage im Planungs- und Baugesetz (PBG; LS 700.1) erforderlich. Eine solche gesetzliche Grundlage besteht derzeit jedoch nicht.

Städtebauliche Verträge

Aufgrund der Projektbezogenheit und der inhaltlichen Flexibilität städtebaulicher Verträge ist die Aufnahme eines Einheimischenbonus grundsätzlich möglich. Eine solche Regelung stellt allerdings für den Eigentümer offensichtlich einen Nachteil dar, da es sich um eine Einschränkung auf eine gewisse Personengruppe bei einem ansonsten liberalen Markt handelt. Gleichzeitig ist eine solche Regelung nicht finanziell messbar und kann darum keinen finanziellen Gegenwert darstellen (kein planungsbedingter Mehrwert). Wird die Bestimmung jedoch von beiden Vertragsparteien akzeptiert, kann sie – als zusätzliche Vereinbarung – in den städtebaulichen Vertrag aufgenommen werden. Nähere Erläuterungen sind der Antwort auf Frage 2 zu entnehmen.

Förderung der Erstellung von Überbauungen

Der anhaltende Druck auf dem Wohnungsmarkt hat aus Sicht der Wohnungssuchenden teilweise nachteilige Auswirkungen auf die Kostenentwicklung. Durch die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum könnte das Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage reduziert werden. Dies könnte erreicht werden, indem sich der Stadtrat für die Realisierung von Wohnüberbauungen einsetzt – insbesondere im Rahmen von Sondernutzungsplanungen, wie beispielsweise Gestaltungspläne. Dabei müssen deren Auswirkungen beachtet werden.

Die Schaffung von mehr Wohnraum resp. die Erhöhung der Nutzungsdichte hat auch Auswirkungen auf die Infrastruktur oder die Gemeindefinanzen. Daher gilt es bei solchen Projekten genau zu prüfen, ob diese den Gemeindehaushalt nicht zusätzlich belasten und auch ob sie im Sinne des Zielbildes 2050 des Stadtrates sind. So lässt dieses beispielsweise im Stadtteil Au-Isengrund-Werd eine moderate Entwicklung zu, wodurch sich dieser für eine massvolle Förderung von zusätzlichen Wohnungen eignet. Eine solche wird aktuell beispielsweise mit dem Gestaltungsplan Isengrund umgesetzt.

Aktive Bodenpolitik

Durch den Erwerb von zusätzlichem Grundeigentum oder der Entwicklung eigener Liegenschaften hätte die Stadt die Möglichkeit, gezielt Einfluss auf den Wohnungsmarkt zu nehmen. Der Kauf und / oder der Bau von Wohnungen würde zu einer Erweiterung des städtischen Immobilienportfolios führen.

Des Weiteren können im Rahmen der Ausarbeitung einer kommunalen Wohnraumstrategie – ergänzt durch eine entsprechende Verordnung sowie ein darauf abgestütztes Wohnraum- oder Vermietungsreglement bzw. Vermietungsrichtlinie – Massnahmen zur bevorzugten Berücksichtigung einheimischer Personen bei der Vergabe gemeindeeigener Wohnungen vorgesehen werden. In diesem Zusammenhang tritt die Gemeinde als Eigentümerin auf und ist demnach befugt, die Vermietung ihrer Liegenschaften an bestimmte Bedingungen zu knüpfen («Selbstverpflichtung» Einheimischenbonus). Die Einführung verbindlicher Vorgaben gegenüber privaten Eigentümerschaften lässt sich hingegen rechtlich nicht legitimieren (siehe voranstehend erwähnt). Der Handlungsspielraum der Gemeinde im privaten Wohnungsmarkt ist somit entsprechend begrenzt.

Mittels der Erarbeitung eines Reglements für gemeindeeigenen Wohnraum besteht somit die Möglichkeit, dass Kriterien und Verfahren für die Wohnungsvergabe festgelegt werden. So könnte beispielsweise in den Vermietungsrichtlinien das Kriterium der Wohnsitzdauer aufgenommen werden (z.B. eine bestimmte Anzahl Jahre Wohnsitz in der Gemeinde oder im Kanton). Ein solches Reglement gewährleistet eine transparente, nachvollziehbare und faire Wohnungsvergabe.

Durch die Festlegung einheitlicher Vermietungskriterien könnte ein Einheimischenbonus auf sämtliche gemeindeeigene Wohnungen – unabhängig vom jeweiligen Preissegment – eingeführt werden. Angesichts der aktuellen finanziellen Lage der Stadt wird eine Umsetzung einer solchen aktiven Bodenpolitik derzeit jedoch nicht weiterverfolgt.

Städtische Grundstücke: Vergabe im Baurecht

Die Stadt Adliswil verfügt bereits über mehrere Baurechtsverträge darunter mit drei Baugenossenschaften, in welchen Adliswiler Einwohnerinnen und Einwohnern mit bestimmten Bedingungen ein bevorzugter Zugang zu Wohnraum eingeräumt wird. Bestandteil dieser Baurechtsverträge ist unter anderem die Verpflichtung, die betreffenden Wohnungen ausschliesslich an Personen zu vermieten, die entweder in der Stadt Adliswil aufgewachsen sind oder seit mindestens zwei Jahren ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in Adliswil haben.

Darüber hinaus intensiviert der Stadtrat als ergänzenden Massnahme den Dialog mit den ortsansässigen Immobilienverwaltungen, um die Thematik der Wohnraumvermietung verstärkt zu adressieren und das Bewusstsein zu schärfen.

2. Sieht der Stadtrat auch die Möglichkeit vor, einen solchen Einheimischenbonus in einem städtebaulichen Vertrag festzuhalten?

Ein städtebaulicher Vertrag stellt ein Instrument dar, um die im Zuge raumplanerischer Massnahmen anfallende Mehrwertabgabe vertraglich abzugelten. Angesichts der weitgehenden inhaltlichen Möglichkeiten solcher Verträge erscheint die Integration eines Einheimischenbonus grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Da sich städtebauliche Verträge jeweils auf konkrete Projekte innerhalb eines bestimmten zeitlichen und räumlichen Rahmens beziehen, erweisen sie sich in dieser Hinsicht als geeigneteres Instrument als eine dauerhaft geltende und gemeindeweit anwendbare Regelung in der Bau- und Zonenordnung.

Ein sachlicher Zusammenhang zwischen dem Vertragsgegenstand und dem konkreten Bauvorhaben ist zwingend erforderlich. Die Forderung, bei der Wohnungsvergabe Personen mit Ortsbezug zu begünstigen, stellt dabei keine geldwerte Leistung dar, da sie für betroffene Eigentümerschaft keinen erheblichen finanziellen Aufwand mit sich bringt. Folglich erfolgt durch eine solche Bestimmung kein angemessener Ausgleich für den durch die Planung entstehenden Mehrwert.

Sofern jedoch beide Vertragsparteien einer entsprechenden Regelung zustimmen, können derartige Bestimmungen in den städtebaulichen Vertrag aufgenommen werden. Die Vertragsfreiheit bedeutet allerdings auch, dass ein Vertrag nur dann zustande kommt, wenn sämtliche Vertragsinhalte von beiden Seiten akzeptiert werden. Im Rahmen von städtebaulichen Verträgen zur Abgeltung von planerisch bedingten Mehrwerten besteht für die Eigentümerschaften stets die Möglichkeit, die Abgabe in monetärer Form zu entrichten und in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds einzuzahlen. Daher kann der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags weder verlangt noch behördlich verfügt werden. Mit anderen Worten: Die Frage eines Einheimischenbonus ist Sache von Vertragsverhandlungen.

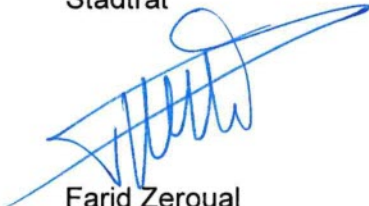
Der Stadtrat ist der Ansicht, dass es sich um ein wichtiges gesellschaftliches Thema handelt und setzt sich im Rahmen der Vertragsverhandlungen über städtebauliche Verträge für die Aufnahme eines Einheimischenbonus ein. Eine Aufnahme dieses Elements in den Vertrag ist Bestandteil der Verhandlungen mit den jeweiligen Grundeigentümerschaften. Dabei wird der Stadtrat jeweils eine Interessenabwägung vornehmen, in deren Rahmen die Berücksichtigung des Einheimischenbonus gegenüber anderen vertraglichen Zielen und Forderungen abgewogen wird.

Der Stadtrat fasst, gestützt auf Art. 87 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates, folgenden

Beschluss:

- 1 Die Interpellation von Reto Buchmann (FDP) und Vera Buchmann-Bach (FDP) vom 2. Juli 2025 betreffend «Einheimischenbonus: Wohnungen für Adliswilerinnen und Adliswiler» wird im Sinne der Erwägungen beantwortet.
- 2 Dieser Beschluss ist öffentlich.
- 3 Mitteilung an:
 - 3.1 Grosser Gemeinderat
 - 3.2 Ressortleiter Bau und Planung
 - 3.3 Ressortleiter Finanzen
 - 3.4 Leiterin Liegenschaften
 - 3.5 Projektleiterin Stadtplanung

Stadt Adliswil
Stadtrat



Farid Zeroual
Stadtpräsident



Gregor Matter
Stv. Stadtschreiber