



Dossier zur Initiative «Mehr be- zahlbare Wohnungen im Kanton Zürich (Vorkaufsrecht-Initiative)»

Ein preislich unlimitiertes Vorkaufsrecht
der Gemeinden zugunsten des
gemeinnützigen Wohnungsbaus

Mai 2024

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	3
2	Situation am Bodenmarkt im Kanton Zürich	4
3	Warum braucht es ein Vorkaufsrecht?	7
4	Initiativtext «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich	9
5	Erläuterungen zum Initiativtext	10
6	Oft gestellte Fragen zum Engagement von Genossenschaften	11
7	Oft gestellte Fragen zur Initiative	12
8	Weitere Unterlagen und Links	16

1

Zusammenfassung

Rasant steigende Preise – kaum mehr bezahlbare Wohnungen

In vielen Zürcher Gemeinden wird bezahlbarer Wohnraum knapp. Ein funktionierendes Gemeindeleben und damit die langfristige Attraktivität einer Gemeinde hängen stark davon ab, ob diese verschiedenen Bevölkerungssegmenten geeigneten Wohnraum anbieten kann. Die Befürchtung, dass junge Familien kaum mehr erschwinglichen Wohnraum erhalten oder dass ältere Menschen in ihrer Umgebung kein passendes Zuhause mehr finden, bewegt viele Gemeinden.

Ein Blick auf die Entwicklung der Preise für Wohneigentum und Miete der letzten Jahre gibt keinen Anlass für Hoffnung. Im Gegenteil: Es ist davon auszugehen, dass der Renditedruck im Immobilienmarkt weiter zunimmt. Darum braucht es jetzt für die Gemeinden griffige Instrumente, um ihren Boden nicht weiter der Spekulation zu überlassen, sondern für mehr bezahlbare Wohnungen zu sorgen.

Ein Vorkaufsrecht für Gemeinden kann den Boden langfristig der Spekulation entziehen.

Der fehlende Zugang zu geeignetem Bauland bzw. zu geeigneten Grundstücken stellt für die Weiterentwicklung des preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus ein Hemmnis dar. Ein Vorkaufsrecht erleichtert den Gemeinden den Zugang zu Grundstücken und ermöglicht es ihnen, gezielt auf dem Bodenmarkt zu intervenieren. Je nach Bedürfnis der Gemeinde kann sie das Grundstück selbst überbauen oder im Baurecht an gemeinnützige Bauträger oder Stiftungen abgeben. Das so erworbene Grundstück wird damit langfristig der Spekulation entzogen und erhöht die Anzahl bezahlbarer Wohnungen in einer Gemeinde.

Ein kommunales Vorkaufsrecht braucht eine kantonale Gesetzesgrundlage.

Damit die Zürcher Gemeinden ein Vorkaufsrecht etablieren können, braucht es zuerst eine kantonale Gesetzesgrundlage. Die Initiative „Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich“ will genau dies: Eine kantonale Gesetzesgrundlage, die es den Gemeinden erlaubt, ein Vorkaufsrecht per Gemeindeerlass zu verankern. Ein solches Vorkaufsrecht erlaubt es einer Gemeinde, den Vorrang vor anderen Käufern zu erhalten, wenn Grundstücke in Bauzonen den Besitzer wechseln.

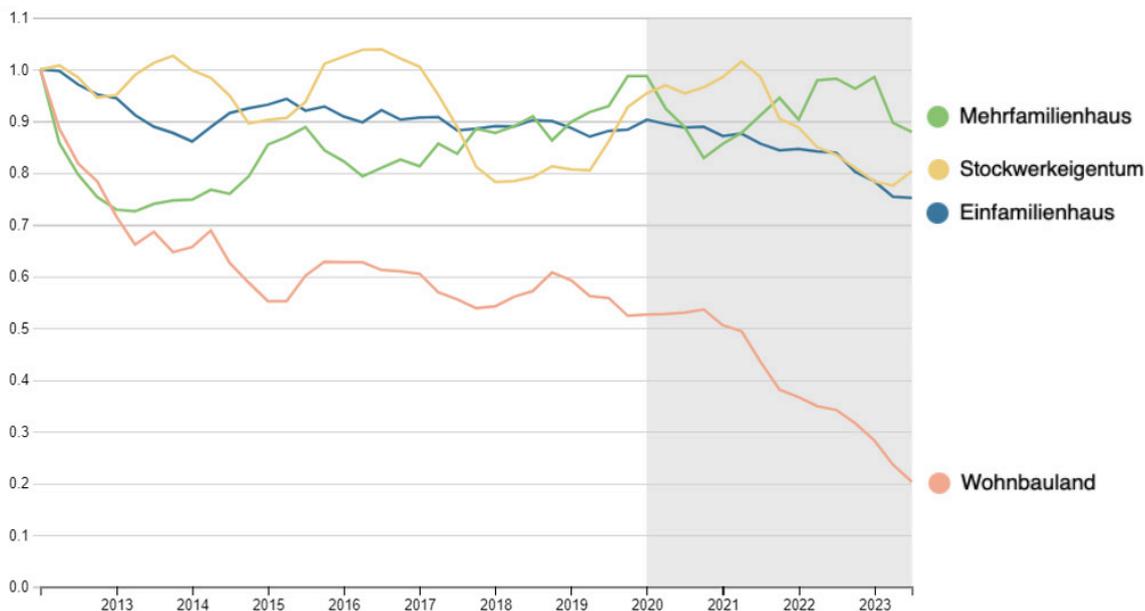
Das Vorkaufsrecht wird zum zwischen den Parteien vereinbarten Preis oder zum Zuschlagspreis (bei Versteigerungen) ausgeübt, so dass es zu keiner Benachteiligung des Verkäufers und zu keiner Marktverzerrung kommt. Bedingung für die Nutzung eines Vorkaufsrechts ist, dass die Gemeinde auf dem erworbenen Grundstück gemeinnützige bzw. preisgünstige Wohnungen oder Alterswohnungen erstellt.

2

Situation am Bodenmarkt im Kanton Zürich

Wenn bezahlbare Wohnungen nicht nur jenen vorbehalten sein sollen, die bereits in einer Genossenschaft wohnen, müssen deutlich mehr Wohnungen erstellt werden. Dies kann auf neu erworbenem Land oder durch die Verdichtung von bestehenden Siedlungen mittels Ersatzneubau erfolgen. In den letzten Jahren wurde das Wachstum der Genossenschaften vor allem von Ersatzneubauten getrieben, doch diese Entwicklung verlangsamte sich, und das Potenzial ist irgendwann ausgeschöpft. Wenn Genossenschaften ihren Marktanteil nur schon halten wollen, dann müssen sie auch wachsen, indem sie Land erwerben.

Grafik 1: Entwicklung der Anzahl Transaktionen



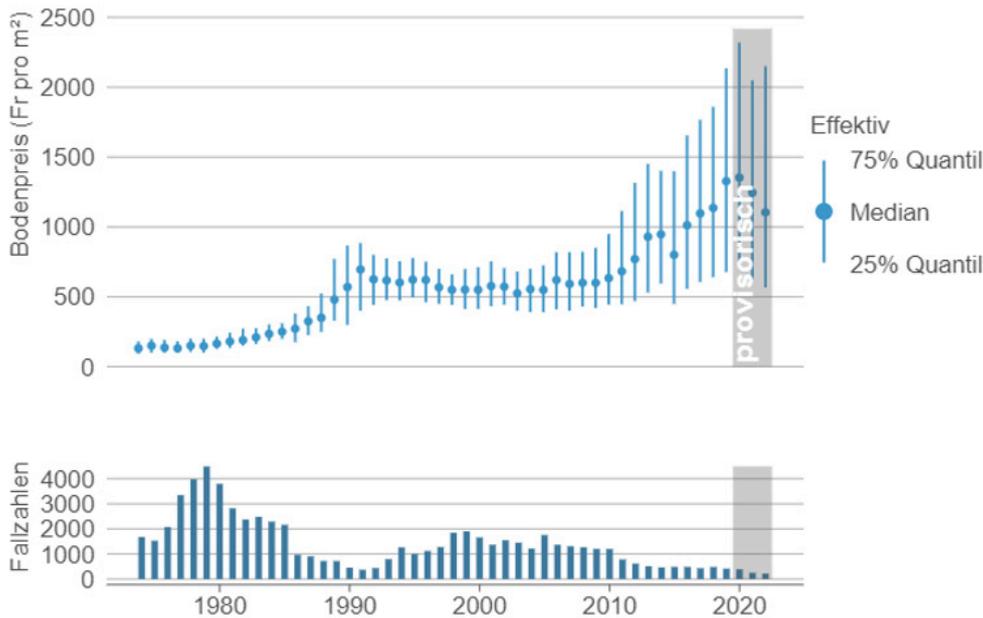
Quelle: Statistik Kanton Zürich: <https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/immobilienmarkt.html>

Diese Entwicklung ist vor allem dem hohen Anlagedruck der institutionellen Investoren geschuldet. Derzeit werden Preise geboten, bei denen Genossenschaften nicht mehr mithalten können. Gehörten in der Schweiz im Jahr 2000 noch 57 % aller Mietwohnungen Privaten, waren es im Jahr 2017 nur noch 49 %. Institutionelle Eigentümer hingegen besitzen mittlerweile etwa jede dritte Mietwohnung. Im Jahr 2000 war es noch nicht einmal jede vierte (23 %)².

¹Handänderungsstatistik Kanton Zürich, Quartalbericht 3. Quartal 2021, 27.10.2021

²Digitaler Atlas der Immobilienwirtschaft 2020, pom+Consulting AG und Rütter Sococo AG im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen und HEV Schweiz

Grafik 2: Bodenpreise im Kanton Zürich (1974 – 2020)



Quelle: Handänderungsstatistik Kanton Zürich: <https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/immobilienmarkt.html>

Ein Blick auf die Transaktionsstatistik verdeutlicht die Problematik der steigenden Immobilienpreise zusätzlich. Die aufgeführten Beispiele von Gemeinden von sehr unterschiedlicher Grösse zeigen, dass die enormen Preissteigerungen längst nicht mehr nur ein Problem der grossen, zentrumsnahen Städte sind.

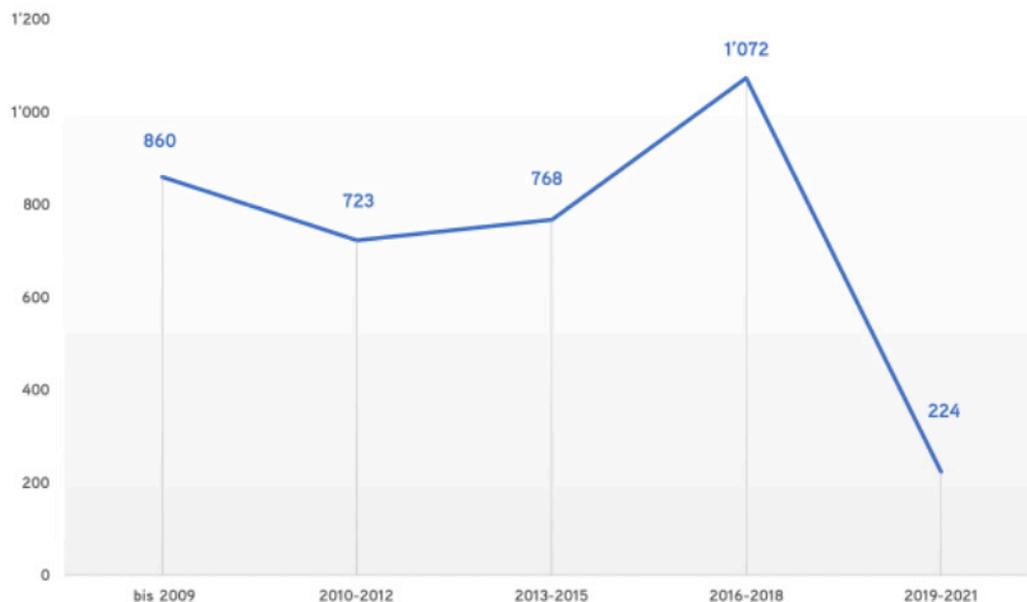
Gemeinde	Stockwerkeigentum		Einfamilienhäuser	
	2007	2023	2007	2023
Stadt Zürich	730'000	1'560'000 (+114 %)	950'000	2'525'000 (+166 %)
Dübendorf	598'000	1'150'000 (+92 %)	820'000	1'500'000 (+83 %)
Bäretswil*	559'500*	810'000* (+45 %)	732'500	1'100'000 (+50 %)
Langnau a.A.	687'500	870'000** (+27 %)	1'300'000	1'960'000 (+51 %)

Quelle: Handänderungsstatistik Kanton Zürich (<https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/immobilienmarkt.html>)

*Daten Stockwerkeigentum für 2008 / 2020, Daten Einfamilienhaus für 2009

** Daten Stockwerkeigentum für 2022

Grafik 3: Vermittelte Wohnungen durch Wohnbaugenossenschaften Zürich



Quelle: Statistik Wohnbaugenossenschaften Zürich

Diese Veränderungen spürt auch der Regionalverband Zürich mit seinem Dienstleistungsangebot «Akquisition». Während er bis anhin jährlich rund 300 Wohnungen an seine Mitglieder vermitteln konnte, sind die Angebote in den letzten Jahren rar geworden und bewegen sich meist ausserhalb des verkraftbaren Kostenrahmens.

Fazit

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die Bodenpreise im Kanton Zürich in den letzten Jahren regelrecht explodierten. Selbst die Unsicherheit durch die Covid-Pandemie liess die Preise nicht sinken. Im Gegenteil: Vermehrtes Home-Office und der Wunsch nach sicheren Anlagewerten erhöhen die Nachfrage nach Wohnraum. Dieser Trend hält auch nach der Covid-Pandemie und trotz steigender Zinsen an.

Der ZKB-Immobilienbarometer 2024 geht weiterhin von einem langfristigen, wenn auch leicht nachlassenden Preisanstieg im ganzen Kanton Zürich aus.

ZKB-Immobilienbarometer: <https://www.zkb.ch/de/blog/immobilien/immobilienbarometerq42023.html>

3

Warum braucht es ein Vorkaufsrecht?

Das Instrument des Vorkaufsrechts ermöglicht es den Gemeinden, ihren boden- und wohnpolitischen Spielraum zu erweitern. Um preisgünstigen Wohnraum zu schaffen, braucht es eine wirkungsvolle Bodenpolitik. Voraussetzung dafür ist die tatsächliche Verfügbarkeit von Bauland. Da weitgehende Um- oder Einzonungen im Kanton Zürich in absehbarer Zukunft unrealistisch sind, müssen die Möglichkeiten einer Gemeinde, Bauland zu erwerben, verbessert werden. Dazu kann ein Vorkaufsrecht der Gemeinden einen Beitrag leisten. Ein solches Instrument stellt sicher, dass die Gemeinde Kenntnis von der Verkaufsabsicht hat und für einen beabsichtigten Landerwerb ein Vorrecht gegenüber anderen Kaufinteressierten erhält. Damit wird der boden- und wohnpolitische Spielraum der Gemeinden erweitert und ein häufig geäußertes Postulat konkretisiert, wonach den Gemeinden bei der Bewältigung wohnpolitischer Herausforderungen eine zentrale Rolle zukomme, weil diese am besten wüssten, welche Bedürfnisse durch den Markt nicht abgedeckt werden.

Ein Grossteil der neuen gemeinnützigen Wohnbauprojekte entsteht auf Baurechtsland von Gemeinden. Abgesehen von Ersatzneubauten oder Nachverdichtungsprojekten geschieht das angestrebte Wachstum vor allem über die Abgabe von Land im Besitz der Gemeinden an gemeinnützige Bauträger. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, dass die Gemeinden auch in Zukunft Land kaufen können.

Ein Vorkaufsrecht der Gemeinde dient der Umsetzung des in Artikel 108 der Bundesverfassung formulierten Auftrags zur Wohnbau- und Wohneigentumsförderung. Zu diesem Schluss kommt ein Bericht, den das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) zusammen mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) im Auftrag des Bundesrates verfasste⁴.

Der Markteingriff ist verhältnismässig und durch ein öffentliches Interesse legitimiert. Zwar stellt ein fakultatives, preislich unlimitiertes und vielfältig eingeschränktes Vorkaufsrecht der Gemeinde einen leichten Eingriff in die Eigentumsgarantie und in die Wirtschaftsfreiheit dar. Der Eingriff bezieht sich nicht auf den Preis, jedoch auf die Wahl des Vertragspartners. Der oben genannte Bericht kommt jedoch zum Schluss, dass der Markteingriff verhältnismässig und durch ein öffentliches Interesse legitimiert ist.

Zwei Drittel der Städte befürworten ein Vorkaufsrecht für Gemeinden. In einer Umfrage des Städteverbands zur Wohnpolitik in Städten und Gemeinden aus dem Jahr 2013 stuften rund zwei Drittel der Antwortenden ein Vorkaufsrecht für Gemeinden als «eher oder sehr zweckmässig» ein. Die Arbeitsgruppe im Rahmen des «wohnungspolitischen Dialogs Bund, Kantone und Städte» empfahl in ihrem Bericht vom 3. Dezember 2013 dem Bundesrat, ein Vorkaufsrecht für Gemeinden wie auch dessen Finanzierungsmöglichkeiten auf Gemeindeebene vertieft zu prüfen.

Ein Vorkaufsrecht für Gemeinden ist – unter anderem mit Geldern aus dem Mehrwertausgleich – finanzierbar. Den Gemeinden stehen mehrere Finanzierungsinstrumente zur Verfügung: Die einfachste, aber politische womöglich umstrittenste Lösung, wäre eine Erteilung der für den Landerwerb notwendigen Budgetkompetenzen an die Exekutive wie sie die Stadt Zürich seit Neustem kennt. Eine Gemeinde kann aber auch eine privatrechtliche Trägerschaft (zB Stiftung) gründen und mit den entsprechenden Finanzmitteln ausstatten.

Eine weitere Möglichkeit bietet sich mit der Öffnung eines Fonds zur Finanzierung der Boden- und Liegenschaftspolitik. Ein solcher Fonds kann beispielsweise aus der Grundstückgewinnsteuer gespeist werden. Zudem dürfen Gelder aus dem Mehrwertausgleich auch für Massnahmen der Wohnbauförderung verwendet werden. Zu diesem Schluss kam das Bundesgericht in einem Urteil vom November 2020 im Zusammenhang mit der Baselbieter Gemeinde Münchenstein.

Gemeinden können den Kauf von Bauland auch finanzieren, indem Sie es weiterverkaufen, beispielsweise an eine Wohnbaugenossenschaft. Genossenschaften ihrerseits haben die Möglichkeit, für den Landerwerb Finanzierungshilfen gemäss Wohnraumförderungsgesetz (insbesondere Fonds-de-Roulement-Darlehen) zu erhalten. In solchen Fällen kann das Vorkaufsrecht gar die Voraussetzung dafür sein, dass die zur Verfügung stehenden Fördermittel überhaupt ihrer Zweckbestimmung zugeführt werden können.

⁴BWO (2014): Vorkaufsrecht der Gemeinden – Bericht zuhanden des Bundesrates

Vorkaufsrechte sind bereits geläufig – auch im Zusammenhang mit der Wohnraumförderung. Mit dem Vorkaufsrecht für Gemeinden zugunsten des preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus wird kein Neuland betreten. Das Vorkaufsrecht als solches ist im geltenden Recht bereits festgehalten. Beispielsweise bestehen auf Bundesebene bereits Vorkaufsrechte auf Bauten, die mit Hilfe der Wohnraumförderung (im Rahmen der Bundeshilfe gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974) erstellt wurden. Auch einige Kantone kennen solche Vorkaufsrechte, die an Leistungen im Rahmen der Wohnraumförderung geknüpft sind (Kantone Genf, Waadt, St. Gallen, Zug, Graubünden, Zürich, Luzern und Obwalden). Zudem bestehen Vorkaufsrechte häufig im Bereich des Baurechts, der Raumplanung oder im Zusammenhang mit Gebäuden von historischer oder kultureller Bedeutung.

Der Kanton Waadt macht es vor und die Stadt Lausanne geht voran. Seit Januar 2020 haben die Gemeinden im Kanton Waadt das Recht, ein Vorkaufsrecht auszuüben. In den letzten zwei Jahren konnte die Stadt Lausanne dank diesem Instrument sechs Liegenschaften mit insgesamt 78 Wohnungen kaufen. Sie gab dafür 38 Millionen Franken aus. In den Jahren 2021 und 2023 wurde der Kaufkredit um 80 bzw. 50 Millionen Franken erhöht, um das Vorkaufsrecht noch verstärkt ausüben zu können⁵.

⁵https://www.lausanne.ch/apps/actualites/index.php?actu_id=69720



4

Initiativtext «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich

Das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 (LS 841) wird wie folgt geändert:

Kommunales Vorkaufsrecht

a. Allgemeines

§ 14 b.

- ¹ Zur Förderung des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnens sowie der Bereitstellung von Alterswohnungen können die Gemeinden in einem Gemeindeerlass ein Vorkaufsrecht an Grundstücken vorsehen und alle erforderlichen Bestimmungen erlassen.
- ² Das Vorkaufsrecht kann für Eigentumsübertragungen von Grundstücken in Bauzonen vorgesehen werden, die mehrheitlich der Wohnnutzung dienen oder auf denen eine mehrheitliche Wohnnutzung planungs- und baurechtlich zulässig ist.
- ³ Es geht vertraglichen Vorkaufsrechten vor und ist zum gesetzlichen Vorkaufsrecht gemäss Art. 682 ZGB subsidiär.

b. Ausnahmen

§ 14 c.

- ¹ Vom Vorkaufsrecht ausgenommen sind Eigentumsübertragungen
 - a. zwischen Familienangehörigen, die in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis und mit dem vierten Grad verwandt oder verschwägert sind,
 - b. wegen Eigenbedarfs der erwerbenden Person,
 - c. an gemeinnützige Wohnbauträger.
- ² Die Gemeinden können weitere Ausnahmen vorsehen, insbesondere können sie Grundstücke bis zu einer bestimmten Grösse vom Vorkaufsrecht ausnehmen.

c. Ausübungspreis und Aufwendungsersatz

§ 14 d.

- ¹ Die Gemeinde kann das Vorkaufsrecht zu den Bedingungen der erwerbenden Person ausüben.
- ² Sie vergütet den Parteien die angemessenen Aufwendungen und aufgelaufenen Zinsen.

d. Verfahren

§ 14 e.

- ¹ Lässt sich ein Vorkaufsfall nicht ausschliessen, trägt das Grundbuchamt die Grundbuchanmeldung in das Tagebuch ein und sistiert das weitere Eintragsverfahren. Es stellt der Gemeinde die Grundbuchanmeldung und den Rechtsgrundaussweis zu.
- ² Beabsichtigt die Gemeinde, das Vorkaufsrecht auszuüben, setzt der Gemeindevorstand die Parteien und das Grundbuchamt innert einer Verwirkungsfrist von 60 Tagen schriftlich und unter Angabe der Gründe davon in Kenntnis. Zugleich setzt der Gemeindevorstand den Parteien eine Frist von 20 Tagen zur Stellungnahme. Unterbleibt die Absichtserklärung, kann der Verkauf in das Hauptbuch eingetragen werden.
- ³ Innert einer Ordnungsfrist von 60 Tagen ab Eingang der Stellungnahmen kann der Gemeindevorstand das Vorkaufsrecht mit schriftlichem und begründetem Entscheid definitiv ausüben.
- ⁴ Eine allfällige Ausgabenbewilligung durch ein anderes Organ ist vorbehalten und kann nach Ablauf der Frist erfolgen.

e. Rechtsschutz

§ 14 f.

Der Entscheid des Gemeindevorstands kann mit Rekurs beim Baurekursgericht angefochten werden.

5

Erläuterungen zum Initiativtext

§ 14b regelt die Zweckbestimmung des Vorkaufsrechts.

Gemäss dem Bericht des BWO⁶ zum Vorkaufsrecht ist ein Vorkaufsrecht nur verhältnismässig, wenn es zur Erstellung oder Erhaltung von preisgünstigen Wohnungen oder von Wohnungen für Personen, die vom Wohnungsmarkt benachteiligt werden (Familien, Menschen mit Behinderungen, Betagte, Personen in Ausbildung) angewendet wird. Die gewählte Zweckbestimmung von gemeinnützigen⁷ oder preisgünstigen Wohnungen soll sicherstellen, dass es sich um Wohnungen handelt, die zur Kostenmiete vermietet werden und dauerhaft der Spekulation entzogen werden. Zusätzlich soll das Vorkaufsrecht auch für Alterswohnungen nutzbar gemacht werden, weil der Mangel an Wohnraum für ältere Menschen in vielen Gemeinden ein drängendes Problem ist.

Die Beschränkung von Eigentumsübertragungen auf Wohnbauland ist notwendig, weil nur in diesen Zonen der Bau von preisgünstigen Wohnungen und Alterswohnungen überhaupt infrage kommt. Sie garantiert zudem, dass keine Firmenübertragungen von einem Vorkaufsrecht betroffen sein können. §14b Abs. 3 legt fest, dass ein Vorkaufsrecht der Gemeinde auch dann angewendet werden kann, wenn die Vertragspartner untereinander ein Vorkaufsrecht abgemacht haben. Diese Bestimmung soll eine Umgehungsmöglichkeit verhindern. Das gesetzliche Vorkaufsrecht (Art. 682 ZGB) bezieht sich auf Miteigentumsanteile an Grundstücken, das heisst, wenn es mehrere Eigentümer an einem Grundstück gibt. In diesem Fall gilt der Vorrang den Miteigentümern, weil eine Gemeinde mit einem blossen Anteil an einem Grundstück nichts anfangen könnte.

§ 14c regelt die Ausnahmen.

Ausgenommen sind Übertragungen innerhalb der Familie. Der Initiativtext wählt hier den weitestmöglichen Familienbegriff, der Verwandte bis zu Cousins und Cousins einschliesst (Abs. 1.a).

Ebenfalls vor einem Vorkaufsrecht geschützt sind Käufe für den Eigenbedarf und Käufe von gemeinnützigen Wohnbauträgern (Abs. 1.b.). Es ist zwar davon auszugehen, dass kaum eine Gemeinde in solchen Fällen von einem Vorkaufsrecht Gebrauch machen würde, weil es dem eigentlichen Sinn und Zweck des Vorkaufsrechts widersprechen würde. Zur Sicherheit und um absolute Klarheit zu schaffen, wurde diese Passage dennoch in den Initiativtext aufgenommen. Des Weiteren sind Eigentumsübertragungen zwecks Eigengebrauch vom Vorkaufsrecht ausgenommen (Abs 1.c.), weil selbstbewohntes Eigentum auch die Wohnkosten senkt.

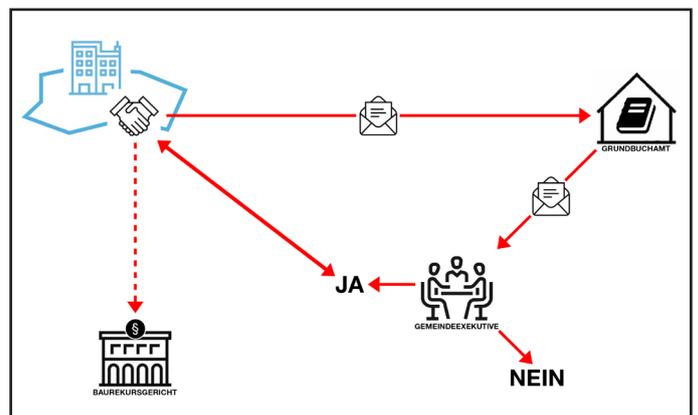
Unter Umständen ist es für eine Gemeinde sinnvoll, gewisse Mindestgrössen als Bedingung für ein Vorkaufsrecht zu formulieren (Abs. 2). Da sich die Gemeinden diesbezüglich unterscheiden, soll diese Frage ihnen überlassen bleiben.

§ 14d beschreibt die Preisbildung.

Das Vorkaufsrecht wird zum zwischen den Parteien vereinbarten Preis oder zum Zuschlagspreis (Preis nach Versteigerung) ausgeübt, so dass es zu keiner Benachteiligung des Verkäufers und zu keiner Marktverzerrung kommt. Dies steht im Gegensatz zur Regelung im Kanton Genf, der ein limitiertes Vorkaufsrecht kennt. Das limitierte Vorkaufsrecht erlaubt der Gemeinde, einen tieferen Preis anzubieten und führt notfalls zu einem Enteignungsverfahren. Abs. 2 sieht vor, dass zudem sämtliche Aufwendungen entschädigt werden sollen.

§ 14e regelt das Verfahren. Lässt sich im Falle einer geplanten Eigentumsübertragung ein Vorkaufsrecht nicht ausschliessen, so informiert das Grundbuchamt die Gemeinde. Beabsichtigt die Gemeinde das Vorkaufsrecht auszuüben, muss sie die Parteien und das Grundbuchamt innerhalb von 60 Tagen schriftlich informieren. Zugleich setzt der Gemeindevorstand den Parteien eine Frist von 20 Tagen zur Stellungnahme. Ab Eingang der Stellungnahmen befindet der Gemeindevorstand innerhalb von 60 Tagen mit schriftlichem und begründetem Entscheid über die definitive Ausübung des Vorkaufsrechts. Der Entscheid des Gemeindevorstands ist, soweit erforderlich, unter dem Vorbehalt zu treffen, dass das für die Bewilligung der Ausgaben zuständige Gemeindeorgan zustimmt.

Grafik 5: Schematische Darstellung des Verfahrensablaufs eines Vorkaufsrechts



⁶BWO Bericht 2014: Vorkaufsrecht der Gemeinden – Bericht zuhanden des Bundesrates

⁷Art. 37, Verordnung des Bundesrates über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsverordnung, WFV) vom 26.11.2003, SR 842.1

Fragen zum Engagement von Genossenschaften

Falls die Kaufkompetenz nicht bei der Gemeindeexekutive liegt, so können die oben beschriebenen Fristen nicht eingehalten werden. § 14 e. Abs 4. Regelt darum, dass die definitive Ausgabenbewilligung durch ein Gemeindeparlament oder eine Gemeindeversammlung auch nach Ablauf dieser Frist erfolgen kann.

§ 14 f gewährleistet den Rechtsschutz.

Für sämtliche Parteien besteht die Möglichkeit, sich rechtlich gegen die Anwendung eines Vorkaufsrechts zu wehren. Als zuständige Rechtsmittelinstanz wurde das Baurekursgericht gewählt, weil es über die nötige fachliche Kompetenz verfügt und uns dies auch so im Rechtsgutachten empfohlen wurde.

Verletzen Genossenschaften mit der Unterstützung der Vorkaufsrecht-Initiative nicht gegen das Gebot der politischen und konfessionelle Neutralität?

Genossenschaften führen in ihren Statuten häufig einen Passus, in dem sie sich als politisch und konfessionell neutral bezeichnen, d.h., sie wollen weder in die Nähe einer politischen Richtung noch einer religiösen Zugehörigkeit gerückt werden. Ein solche Formulierung heisst aber nicht, dass eine Genossenschaft sich nicht für seine Interessen einsetzen darf⁸.

Da Wohnbaugenossenschaften keine öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen darstellen, welche von einem Gemeinwesen beherrscht sind, können sie auch nicht grundsätzlich zur politischen Neutralität verpflichtet werden. Die statutarische Erwähnung hat nur die Funktion, die Unabhängigkeit von Parteien oder Gesinnungen zu verdeutlichen. Sie dürfen deshalb selbstverständlich auch politische Meinungen vertreten und unterstützen, insbesondere wenn diese politischen Meinungen dem Zweck der Genossenschaft dienlich sind. Dies gilt auch bei Genossenschaften, welche Statutenartikel haben, die eine «politische Neutralität» anstreben. Bei den meisten Wohnbaugenossenschaften steht zudem in den Statuten, dass sie den Zweck haben in gemeinsamer Selbsthilfe und Mitverantwortung ihren Mitgliedern gesunden, umweltschonenden und preisgünstigen Wohnraum zu verschaffen und zu erhalten. Oft gefolgt vom Zusatz, dass sie diesen Zweck erreichen durch ideelle und materielle Unterstützung von Bestrebungen, die preiswertes, gesundes und gutes Wohnen zum Ziel haben.

Die Vorkaufsrecht-Initiative hat zum Ziel den gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern und entspricht demnach dem Zweck von Wohnbaugenossenschaften. Ob sie auch ein geeignetes Mittel zur Verfolgung dieses Zwecks ist, kann natürlich diskutiert werden. Mit der statutarisch festgelegten politischen Neutralität ist eine Unterstützung der Vorkaufsrecht-Initiative aber sicher vereinbar.

Hat ein Vorstand die Kompetenz zur Entrichtung einer Spende?

Spenden sind bei Genossenschaften nicht per se unzulässig: Dies ergibt sich bereits aus der Tatsache, dass unentgeltliche Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen in beschränktem Umfang als geschäftsmässig begründeter Aufwand steuerlich abziehbar sind.

⁸<https://www.vitaminb.ch/vereinsglossar/neutralitaet/>

7

Oft gestellte Fragen zur Initiative

Im Sinne einer einmaligen Ausnahme ist die Gewinnverwendung für eine Spende zulässig. Die Gewinnverwendung für Spenden als Dauerzustand müsste hingegen durch Einführung eines Fonds auf dem Weg einer Statutenänderung erfolgen, weil die regelmässige Spende eine zusätzliche finanzielle Pflicht der Genossenschafter darstellt (vgl. Art. 832 Ziff. 3 OR). Ein Vorstand handelt demnach nicht zweckwidrig, wenn er im Rahmen einer politischen Kampagne, welche durch den Gesellschaftszweck der Genossenschaft abgedeckt ist, eine einmalige Spende entrichtet.

Unter Umständen hält ein Organisationsreglement fest, wie hoch die Kompetenzsumme des Vorstands ist. Falls die Kompetenzsumme nicht in einem Organisationsreglement geregelt ist, hängt die Frage der Zuständigkeit auch von der Höhe der Spende ab. Falls die Spende von der Höhe den Gewinn erheblich schmälert, muss sie von der GV genehmigt werden. Eine solche Beurteilung muss jedoch im Einzelfall vorgenommen werden. Der Rechtsdienst von WBG Schweiz ist gerne bereit diese Prüfung vorzunehmen. Für diesbezügliche Fragen wenden Sie sich bitte an Thomas Elmiger, thomas.elmiger@wbg-schweiz.ch.

Hat die Initiative für ein kommunales Vorkaufsrecht eine Chance gewonnen zu werden?

Wohnungspolitische Abstimmungen im Kanton Zürich waren in der Vergangenheit oft knappe Angelegenheiten. In den letzten Jahren fanden vor allem kommunale Abstimmungen zu wohnungspolitischen Fragen statt und sie zeigten einen deutlichen Trend zu mehr staatlichem Engagement in der Wohnbaupolitik. Über ein kommunales Vorkaufsrecht wurde im Kanton Zürich noch nie abgestimmt. Es gibt aber einigen Grund für Zuversicht: Eine Umfrage des Städteverbands von 2023 bei den Schweizer Städten hat ergeben, dass sie ein kommunales Vorkaufsrecht als die wichtigste Massnahme im Kampf gegen zu hohe Mieten erachten⁹. Und auch die Sotomo Befragung im Nachgang zur nationalen Initiative «Mehr bezahlbare Wohnungen» von 2020 äusserst sich eine Mehrheit positiv zu einem Vorkaufsrecht¹⁰.

⁹<https://staedteverband.ch/1128/de/wohnungen-und-bauland-zu-knapp-ndash-stadte-wollen-vorkaufsrecht>

¹⁰<https://sotomo.ch/site/projekte/volksinitiative-mehr-bezahlbare-wohnungen-abstimmungsanalyse/>

Handelt es sich bei einem Vorkaufsrecht nicht um einen zu starken Markteingriff?

Der Bericht, den das BWO zusammen mit dem EJPD im Auftrag des Bundesrats erstellen liess, kommt zum Schluss, dass es sich beim Vorkaufsrecht für den gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbau um einen leichten Markteingriff handelt, der verhältnismässig und durch ein öffentliches Interesse legitimiert ist.

Könnte ein Vorkaufsrecht der Gemeinden nicht eine unerwünschte preistreibende Wirkung entfalten?

Im Bericht des BWO / EJPD steht dazu: *«Im Zusammenhang mit dem Vorkaufsrecht ist es nicht ausgeschlossen, dass ein gewisses Missbrauchsrisiko besteht, indem Vertragsparteien versucht sein könnten, im Kaufvertrag zum Nachteil des Gemeinwesens einen künstlich erhöhten Preis festzulegen. (...) Dennoch erscheint die Gefahr irreführender Preisangaben eher klein, denn der Käufer würde damit das Risiko eingehen, an den im öffentlich beurkundeten Kaufvertrag festgesetzten, zu hohen Kaufpreis gebunden zu sein. Überdies besteht ein strafrechtlicher Schutz, würde doch die Fälschung und der Gebrauch der Verkaufsurkunde zur Täuschung den Tatbestand der Urkundenfälschung (...) erfüllen.»*

Weiter steht im Bericht: *«Sowohl für den Preis wie auch für die übrigen Bestimmungen ist der Kaufvertrag massgebend, den der Verkäufer mit dem Dritten abgeschlossen hat und in den der Vorkaufsberechtigte eintritt. Das unlimitierte Vorkaufsrecht greift also nicht in die freie Preisbildung ein und der Verkäufer erleidet in der Regel keine finanziellen Einbussen. Ein kleiner Unterschied könnte theoretisch darin liegen, dass eine an einem Grundstück interessierte Gemeinde abwarten könnte, ob und zu welchem Preis ein Kaufgeschäft abgeschlossen wird, ohne ihr Interesse am Kaufobjekt bekunden zu müssen. Dadurch wäre sie gegenüber den anderen Marktteilnehmern privilegiert. Darüber hinaus hätte dieses Abwarten einen Einfluss auf die Grösse der preiswirksamen Nachfrage und könnte dadurch zu einem tieferen Verkaufspreis führen. Obwohl das unlimitierte Vorkaufsrecht keinen direkten Einfluss auf die Preisbildung in Form einer Höchstgrenze hat, kann es deshalb nicht als vollkommen marktneutral bezeichnet werden.»* Unter Umständen könnte das Vorkaufsrecht für Gemeinden also sogar zu einem tieferen Verkaufspreis führen.

Wäre es nicht sinnvoller, ein preislich limitiertes Vorkaufsrecht zu etablieren, damit eine Gemeinde der Spekulation entgegenwirken kann?

Bei einem preislich limitierten Vorkaufsrecht wäre der Preis staatlich vorgeschrieben. Eine Deckelung des Preises wäre unter Umständen aus Sicht der Gemeinden bzw. der gemeinnützigen Wohnbauträger wünschenswert, ist aber politisch nicht mehrheitsfähig. Dass die Gemeinde selbst nicht mitbieten muss, sondern den abgeschlossenen Kaufvertrag übernehmen kann, ist nicht preistreibend. Im Gegenteil: Der Fall, dass eine Gemeinde mehr bietet als ein privater Käufer und damit den Preis erhöht, kann durch ein Vorkaufsrecht ausgeschlossen werden.

Wäre es nicht zielführender, einfach mehr bezahlbare Wohnungen zu bauen?

Dem bestehenden Mangel an preisgünstigem Wohnraum könnte theoretisch mit einer starken Ausweitung des Angebots begegnet werden. Allerdings ist die dafür notwendige Einzonung von zusätzlichem Bauland nur noch bedingt möglich. Deshalb ist es wichtig, dass die öffentliche Hand marktergänzend eingreift und den preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbau fördert. Denn dieser entsteht – gerade in angespannten Märkten – nicht von selbst.

Dass Genossenschaften in einem zweiten Schritt einer Gemeinde eine Liegenschaft zum Marktpreis abkaufen, ist unwahrscheinlich. Sie könnten sonst ja direkt auf dem freien Markt kaufen. Dass eine Gemeinde den Preis von sich aus verbilligt, bzw. einen Abschreiber macht, ist auch unwahrscheinlich. Kann es deshalb sein, dass im Endeffekt kaum je eine Genossenschaft von dieser Regelung profitiert?

Ein wichtiger Aspekt des Vorkaufsrechts ist, dass die Gemeinde überhaupt von einer Verkaufsabsicht bzw. von einem Kaufgeschäft erfährt. Auch lokal ansässige Genossenschaften erfahren häufig nicht oder erst zu spät von einem Verkauf. Hat die Gemeinde Bauland oder eine Liegenschaft gekauft, muss sie diese nicht unbedingt weiterverkaufen – im Gegenteil. Aus einer langfristigen Sicht ist es für eine Gemeinde sinnvoller, dass sie das Grundstück oder das Gebäude einer Genossenschaft im Baurecht abgibt. Insbesondere bei der Abgabe im Baurecht ist es möglich, dass die Gemeinde einen anderen Wert als den Marktwert als Berechnungsgrundlage einsetzt. Es gibt zudem durchaus Beispiele von Gemeinden, die einen Abschreiber auf dem Kaufpreis machen.

Nützt ein kommunales Vorkaufsrecht den Genossenschaften überhaupt etwas? Es stärkt nur die Position der Gemeinde und macht Genossenschaften noch stärker von ihr abhängig.

Zuerst ist wichtig festzuhalten, dass eine Gemeinde kein Vorkaufsrecht geltend machen kann, wenn gemeinnützige Wohnbauträger als Käufer auftreten (§ 14c Abs 2). Sämtliche Grundstücke, die eine Gemeinde per Vorkaufsrecht erwirbt, wären darum nie in den Besitz von Genossenschaften gelangt. Durch das Vorkaufsrecht kommt es allenfalls zu zusätzlichen Baurechtsverträgen. Diese sind zwar bei Genossenschaften nicht sehr beliebt, aber immerhin besser als nichts. Grundsätzlich kann bei Baurechtsverträgen von einem beidseitigen Interesse an einem Abschluss ausgegangen werden. Die bisherige partnerschaftliche Praxis sowie das oftmals fehlende Know-how der Gemeinden in Sachen kommunaler Wohnungsbau lassen davon ausgehen, dass Gemeinden auch in Zukunft eher Baurechtsverträge abschliessen, als selbst zu bauen.

Damit die Initiative umgesetzt wird, gibt es noch weitere Hürden: Die Gemeinden müssen einer Umsetzung in einem zweiten Schritt ebenfalls zustimmen. Und beim effektiven Land- oder Liegenschaftenerwerb braucht es allenfalls nochmals eine Zustimmung auf kommunaler Ebene. Ist das nicht zu kompliziert?

Ja, die Gemeinde muss ein solches Vorkaufsrecht einführen wollen. Zwei Drittel der Städte erachten gemäss einer Umfrage des Städteverbands das Vorkaufsrecht als ein geeignetes Instrument für ihre Wohnungspolitik. Auf kommunaler Ebene gibt es verschiedene Möglichkeiten, ein solches Vorkaufsrecht zeitnah ausüben zu können (Erteilung der Budgetkompetenzen an die Exekutive, Gründung einer Stiftung oder einer AG, Äufnung eines Fonds). Die Mittel dafür kann die Gemeinde u. a. über den Mehrwertausgleich beschaffen.

Der Initiativtext erwähnt in der Zweckbestimmung auch Alterswohnungen. Warum wird das Vorkaufsrecht nicht auch auf weitere öffentliche Aufgaben ausgeweitet?

Ein Rechtsgutachten zum ersten Entwurf des Initiativtextes kam zu folgendem Schluss: Die vorgeschlagene weite Umschreibung von Zweck und Gegenstand nach § 14b Abs. 1 des Entwurfs birgt die Gefahr eines Konflikts mit der Eigentumsgarantie, namentlich mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Zwar lässt sich die Verfassungsmässigkeit des Vorkaufsrechts erst anhand der konkreten kommunalen Vorschriften abschliessend beurteilen,

gleichwohl erscheint die in § 14b Abs. 1 des Entwurfs gewählte offene Zweckumschreibung problematisch und aufgrund ihrer Unbestimmtheit wenig ratsam. Der Zweck des Vorkaufsrechts sollte möglichst konkret umschrieben und daher auf die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und gegebenenfalls der Bereitstellung von Alterswohnungen beschränkt werden. Aufgrund dieser Überlegungen wurde der nun vorliegende Initiativtext angepasst.

Wie kann verhindert werden, dass ein Vorkaufsrecht für die Erstellung von zu teuren Alterswohnungen missbraucht wird?

Im Initiativtext wird bewusst darauf verzichtet eine preisliche Einschränkung bei den Alterswohnungen vorzuschreiben, um den Gemeinden mehr Handlungsspielraum zu ermöglichen. Natürlich wäre es nicht im Sinne der Initiative, wenn ein Vorkaufsrecht für die Erstellung von Luxus-Alterswohnungen missbraucht wird. Diese Gefahr erachten wir jedoch als minimal, weil die Anwendung eines Vorkaufsrechts den üblichen demokratischen Prozess durchlaufen muss. Sollte ein Projekt für Alterswohnungen nicht dem Mehrheitswillen entsprechen, könnte das Gemeindeparlament oder die Gemeindeversammlung immer noch intervenieren.

Kann ein Vorkaufsrecht nicht einfach umgangen werden, indem die Immobilienkonzerne einen viel zu hohen Preis vereinbaren und das Geld über Umwege zurückgezahlt wird?

Man kann jedes Gesetz brechen. Aber wie bei anderen Gesetzesverstössen wird auch ein Betrugsversuch bestraft. Hier ginge es um die Erschleichung einer Falschbeurkundung (Art. 253 des Strafgesetzbuchs [StGB]). Dieses Delikt wird mit einer Freiheitsstrafe von bis zu 5 Jahren (oder Geldstrafe) bestraft. Zudem müsste der Verkäufer viel höhere Grundstückgewinnsteuern bezahlen, wenn er den Preis fälschlicherweise viel zu hoch beurkunden würde.

Behindert ein Vorkaufsrecht nicht die Eigentumsübertragung an Grundstücken?

Technisch gesprochen behindert das Vorkaufsrecht den freien Markt nur geringfügig. Viele Objekte (einzelne Eigentumswohnungen oder Einfamilienhäuser zum Eigenbedarf) sind vom Vorkaufsrecht von vornherein ausgenommen (§ 14c). Für andere Erwerbsarten gilt, dass zusätzlich zum bisherigen Ablauf der Übertragung beim Notariat eine Frist von 60 Tagen (Reaktions-

frist der Gemeinde) anfällt. Weil die Gemeinde in den allermeisten Fällen auf das Vorkaufsrecht verzichten wird, kommen keine weiteren Verzögerungen hinzu. Reagiert die Gemeinde nicht, ist der Verkauf einzutragen. Soll die Übertragung zusätzlich beschleunigt werden, können die privaten Handelspartner eines Verkaufs bei der Gemeinde einen Vorausverzicht einholen und diesen direkt einreichen. In dringenden Fällen kann so jegliche Verzögerung vermieden werden.

Wie sieht der Prozess bei der Abwicklung eines Vorkaufsrechts aus? Wofür braucht es Volksabstimmungen?

§ 14b Abs. 1 des Entwurfs ermächtigt die Gemeinden, ein Vorkaufsrecht an Grundstücken vorzusehen und alle erforderlichen Bestimmungen zu erlassen. Diese Vorschriften sind vom Gemeindegesetzgeber in der Form eines Gemeindeerlasses nach § 4 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (GG) zu beschliessen, was in § 14b Abs. 1 ausdrücklich erwähnt wird. Zuständig für den Erlass ist die Gemeindeversammlung bzw. das Gemeindeparlament unter Vorbehalt des fakultativen Referendums. Einer Grundlage in der Gemeindeordnung bedarf es nicht. In einer Gemeindeordnung sind gemäss Art. 89 Abs. 1 KV und § 4 Abs. 1 GG die Grundzüge der Organisation der Gemeinde und die Zuständigkeiten der Gemeindeorgane zu regeln, worum es vorliegend nicht geht. Die Gemeinden haben jedoch eine Verordnung zum Bau gemeinnütziger Wohnungen und von Alterswohnungen zu erlassen, analog zum Abfallwesen, zur Siedlungsentwässerung usw.

Im Initiativtext ist von «gemeinnützigen» und «preisgünstigen» Wohnungen die Rede. Warum werden beide Begriffe verwendet?

Die beiden Begriffe Gemeinnützigkeit und Preisgünstigkeit ergeben sich aus dem kantonalen Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (WBFG) und der zugehörigen Verordnung (WBFBV). Das WBFG ist dabei ein Rahmengesetz und enthält nur grundsätzliche Bestimmungen (§ 1 Abs. 1 WBFG zu preisgünstigen Mietwohnungen; § 4 Abs. 2, § 6 und § 8 Abs. 3 WBFG zur Darlehensgewährung an gemeinnützige Wohnbauträger). Die WBFBV definiert die Voraussetzungen sowohl der Gemeinnützigkeit als auch der Förderung preisgünstiger Wohnungen. Zentral ist dabei die Voraussetzung, dass eine Wohnbauträgerschaft als gemeinnützig gilt, wenn sie nicht gewinnstrebig ist und das Vermögen bei ihrer Auflösung einer im gleichen Sinne tätigen Trägerschaft zugewendet wird (§ 24 Abs. 2 WBFBV). Die Preisgünstigkeit wird mitunter im Wesentlichen ebenfalls nach Massgabe der WBFBV definiert. Die beste Übersicht bietet sich hingegen in

§ 3 der neuen kantonalen Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV), der festhält, dass Wohnraum als preisgünstig gilt, wenn gewisse Kriterien (§ 6a, § 6b und § 6c WBFV: Investitionskosten; Erstellungskosten, Erneuerungskosten) erfüllt sind bzw. die entsprechenden Ansätze nicht überschritten werden. Im Ergebnis ist also «preisgünstig» erheblich schärfer definiert als «gemeinnützig». Die Initiative erwähnt beide Begriffe, um den Gemeinden in der Anwendung mehr Handlungsspielraum zu gewähren. Nicht in jeder Gemeinde gibt es einen etablierten gemeinnützigen Wohnbauträger (bspw. eine Genossenschaft), und auch für solche Gemeinden soll ein Vorkaufsrecht attraktiv sein.

Warum werden gemäss § 14d Abs. 2 «die angemessenen Aufwendungen und aufgelaufenen Zinsen vergütet»? Wäre es nicht einfacher eine Schadenersatzpflicht festzulegen?

Eine Schadenersatzpflicht setzt eine Schädigung voraus, was wiederum eine widerrechtliche Handlung bzw. ein Verschulden voraussetzt. Die Anwendung eines Vorkaufsrechts wäre keine gesetzeswidrige Handlung. Darum passt der Begriff des Schadens nicht. Eine Vergütung des angemessenen Aufwands kann analog zum Auslagenersatz im OR gemäss Auftragsrecht gehandhabt werden.

§ 14c Abs. 2 schützt gemeinnützige Wohnbauträger als Käufer von einem Vorkaufsrechtsfall. Muss der Käufer zu 100 % gemeinnützig sein oder wären auch Kooperationen mit nicht-gemeinnützigen Wohnbauträgern geschützt?

Ein eigentliches «Joint-Venture» zwischen einer Genossenschaft und einem nicht-gemeinnützigen Wohnbauträger oder Generalunternehmer wäre nicht durch die Ausnahmebestimmung unter § 14c Abs. 2 geschützt, es sei denn, die Genossenschaft verbliebe in jedem Fall zu 100 % Eigentümerin der Liegenschaft. Wir gehen davon aus, dass eine Gemeinde dennoch auf ihr Vorkaufsrecht verzichten würde, wenn es sich bei der Käuferschaft um eine sinnvolle Kooperation handelt, aus der in der Folge ein beachtlicher Anteil an gemeinnützigen Wohnungen resultiert.

Wie kann berücksichtigt werden, dass Wohnbaugenossenschaften, die zusätzlich zum Wohnungsbau auch gewerbliche, kulturelle, soziale Nutzungen anbieten, nicht deswegen ausgeschlossen werden, oder eben Nicht-Wohnnutzungen, zum Beispiel bis zu 20 % auch realisieren können?

Eine (untergeordnete) Gewerbenutzung ist sowohl beim Erwerb (vgl. § 14b Abs. 2 des Initiativtexts) als auch später (wenn bei spielsweise auf einem erworbenen Grundstück Überbauungen realisiert werden), kein Problem. In diesem Fall kann nicht behauptet werden, dass der Erwerb des Grundstücks zweckwidrig erfolgte, nur weil (geringfügig) auch andere Nutzungen realisiert werden. Inwiefern solche Nutzungen zulässig sind, ist baurechtlich (bzw. nach der Zonierung bzw. BZO) zu beurteilen.

8

Weitere Unterlagen und Links

> **Vorkaufsrecht der Gemeinden – Bericht zuhanden des Bundesrats**

Bericht des BWO in Zusammenarbeit mit dem EJPD: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/37735.pdf>

> **Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone und Städte:** <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/wohnungspolitik-bund/dialog.html>

> **Sotomo Abstimmungsanalyse zur Initiative «Mehr bezahlbare Wohnungen»:** <https://sotomo.ch/site/projekte/voelksinitiative-mehr-bezahlbare-wohnungen-abstimmungsanalyse/>

> **BWO und Schweizerischer Städteverband: «Wohnungspolitik in Städten und städtischen Gemeinden: Bedürfnisse und Herausforderungen»:** https://staedteverband.ch/cmsfiles/20230502_SSV_Wohnungspolitik_final_DE_1.pdf?v=20240418182614

Webseite Wohnbaugenossenschaften Schweiz

> <https://www.wbg-schweiz.ch/information/politik/positionen/positionspapiere>

> https://www.wbg-schweiz.ch/information/politik/positionen/unsere_forderungen

Impressum

HERAUSGEBER:

Wohnbaugenossenschaften Zürich

Regionalverband der gemeinnützigen

Wohnbauträger

Hofackerstrasse 32, 8032 Zürich

Telefon +41 43 204 06 33

info@wbg-zh.ch, www.wbg-zh.ch

Redaktion: Patrick Tscherrig

Fotos: Nik Spoerri

Mai 2024

Ein Nachdruck, auch auszugsweise ist nur mit schriftlicher Genehmigung des Herausgebers und bei deutlicher Quellenangabe gestattet.