

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 23. August 2023

984. Kantonale Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» (Gültigkeit, Gegenvorschlag, Auftrag)

1. Zustandekommen

Am 2. März 2023 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 9. September 2022 (ABl 2022-09-09) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» eingereicht. Mit Verfügung vom 22. März 2023 (ABl 2023-03-24) stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) beschliesst der Regierungsrat sechs Monate nach Einreichen der Initiative über deren Gültigkeit (Abs. 1). Hält er die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigkeitserklärung (Abs. 2). Hält er sie für wenigstens teilweise gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag für deren Gültigkeit und Inhalt (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er dem Kantonsrat Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichen der Initiative vor (Abs. 4).

2. Wortlaut der Initiative

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgendes Begehren gestellt:

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 Eintragungsverfahren. 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 Verwirklichungsfrist 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 Bau-
rekursgericht angefochten werden.

3. Gültigkeit

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung, [KV, LS 101]). Die vorliegende Volksinitiative verlangt eine Änderung des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (WBFG, LS 841). Die Gemeinden sollen ermächtigt werden, ein kommunales Vorkaufsrecht zur Förderung des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnens sowie von Alterswohnungen vorzusehen. Dazu sieht der ausgearbeitete Entwurf Ausnahmen vom Vorkaufsrecht vor, umschreibt das Verfahren und bestimmt den Rechtsschutz. Die Volksinitiative betrifft eine einzige, in sich abgeschlossene Sachfrage, womit der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt ist. Was die Vereinbarkeit des Vorkaufsrechts mit dem übergeordneten Recht betrifft, erachtete das Bundesgericht sowohl in allgemeiner Weise das im Kanton Genf bestehende Vorkaufsrecht der Gemeinden als auch dessen Ausübung durch die Genfer Gemeinden im konkreten Fall als verfassungsmässig. Es hat zwar ausgeführt, dass die Ausübung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts durch eine Gemeinde einen schwerwiegenden Eingriff in die Eigentumsgarantie darstellt (BGE 142 I 76 E. 3.1 S. 79). Doch kam es zum Schluss, dass die Einführung eines Vorkaufsrechts zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus in einem formellen Gesetz nicht gegen übergeordnetes Recht und damit nicht gegen die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie verstösst (BGE 142 I 76 E. 3.4 S. 80 ff.). Das in der Volksinitiative vorgesehene Vorkaufsrecht ähnelt dem Genfer Vorkaufsrecht. Es ist jedoch aus Sicht der Grundrechte «milder» als das Genfer Vorkaufsrecht, zumal es nicht schon aufgrund des kantonalen Rechts besteht, sondern einer Grundlage in einem Gemeindeerlass bedarf, während im Kanton Genf das kantonale Gesetz die alleinige Grundlage für das Vorkaufsrecht bildet. Darüber hinaus kann das in der Volksinitiative vorgesehene Vorkaufsrecht nur zu den von den Parteien ausgehandelten Konditionen ausgeübt werden und ihre Aufwendungen sind zu entschädigen. Die Gemeinden im Kanton Genf hingegen können vom ausgehandelten Kaufpreis abweichen und gegebenenfalls das Enteignungsverfahren einleiten. Allerdings beschränkt sich das Vorkaufsrecht nur auf Transaktionen in sogenannten Entwicklungszonen, demgegenüber sieht die vorliegende Volksinitiative keine Einschränkungen vor. Gesamthaft kann mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass die geforderte

Variante des Vorkaufsrechts gemäss Volksinitiative mit dem übergeordneten Recht konform ist. Schliesslich liegen auch keine Anhaltspunkte vor, die darauf hindeuten, dass die Volksinitiative nicht durchführbar wäre. Es ist somit festzustellen, dass die am 2. März 2023 eingereichte kantonale Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» gültig ist.

4. Beurteilung der Volksinitiative

Mit der Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» sollen die Gemeinden ermächtigt werden, in ihren Erlassen ein Vorkaufsrecht an Grundstücken zur Förderung des gemeinnützigen Wohnens sowie von Alterswohnungen vorzusehen. Das Vorkaufsrecht gibt den Gemeinden die Möglichkeit, Grundstücke zu den vereinbarten Verkaufsbedingungen zu übernehmen, wobei sie den Parteien die Aufwendungen und die aufgelaufenen Zinsen zu vergüten haben. Vom Vorkaufsrecht sind Erwerbstatbestände wie verwandtschaftliche Übertragungen, Erwerb zum Eigengebrauch und Übertragungen an gemeinnützige Wohnbauträger ausgenommen. Darüber hinaus sollen die Gemeinden weitere Lockerungen vom Vorkaufsrecht wie z. B. Mindestgrösse der Grundstücke vorsehen können. Das Initiativkomitee macht geltend, dass die (Angebots-)Mieten im Kanton Zürich unablässig stiegen und dies nicht nur in den Städten Zürich und Winterthur. Mit dem Vorkaufsrecht hätten die Gemeinden die Möglichkeit, mehr gemeinnützige Wohnungen zu schaffen. Gleichzeitig würde verhindert, dass immer mehr Grundstücke in die Hände von Immobiliengesellschaften fallen.

Das in der Volksinitiative vorgesehene Vorkaufsrecht stellt einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie dar und würde private Investorinnen und Investoren auf dem Immobilienmarkt benachteiligen. Daran ändert auch die im Initiativtext enthaltene Vorgabe nichts, dass die Gemeinden das Vorkaufsrecht zum Marktpreis ausüben und den Parteien die angemessenen Aufwendungen und aufgelaufenen Zinsen vergüten müssen. Ein Vorkaufsrecht dürfte kaum zur Lösung der Wohnungsknappheit beitragen. Übt eine Gemeinde das Vorkaufsrecht aus und kauft ein Grundstück zum Marktpreis, entstehen erst einmal keine zusätzlichen (günstigen) Wohnungen. Dies geschieht erst durch Erstellung vergünstigter bzw. subventionierter Wohnungen durch die Gemeinde selbst bzw. den Verkauf oder die Abgabe des Grundstücks im Baurecht an entsprechende Institutionen. Dies macht das Vorkaufsrecht für Gemeinden zu einem eher teuren Instrument, wenn es darum geht, günstigen Wohnraum zu schaffen. Es besteht die Gefahr, dass private Investorinnen und Investoren durch das Vorkaufsrecht abgeschreckt werden, der Wohnungsbau dadurch gehemmt wird und sich damit die drohende Wohnungsknappheit sogar noch verschärfen könnte. In Gemeinden, die das Vor-

kaufsrecht umfassend nutzen, würden private Nachfragerinnen und Nachfrager im Prinzip ausgeschlossen. Hinzu kommt eine zusätzliche Verzögerung des bereits heute langwierigen Planungs- und Bauprozesses durch die in der Initiative vorgesehenen Fristen von jeweils 60 Tagen, die den Gemeinden eingeräumt werden, um einerseits die Absicht zur Ausübung des Vorkaufsrechts kundzutun und andererseits das Vorkaufsrecht auszuüben. Verzögerungen würden auch dadurch entstehen, dass bei jedem Grundstückkauf in Bauzonen, die mehrheitlich der Wohnnutzung dienen und bei denen kein Ausnahmetatbestand im Sinne von § 14c des Initiativtextes vorliegt, ein Vorkaufsfall nicht ausgeschlossen werden kann. Dies führt dazu, dass das Grundbuchamt bei einem Grossteil der Grundstückskäufe in Wohnbauzonen das Eintragungsverfahren sistieren und der Gemeinde eine entsprechende Bedenkzeit einräumen muss. Die gemäss § 14e Abs. 4 des Initiativtextes vorbehaltene Ausgabenbewilligung eines anderen Organs auch nach Ausübung des Vorkaufsrechts kann zusätzlich zu einer für die Verkäuferschaft unzumutbaren Rechtsunsicherheit führen. Schliesslich ist nicht nachvollziehbar, weshalb zwar Eigentumsübertragungen zwischen Familienangehörigen, die verwandt oder verschwägert sind, vom Vorkaufsrecht gemäss § 14c Abs. 1 lit. a des Initiativtextes ausgenommen werden, während dies für Ehegattinnen und Ehegatten oder eingetragene Partnerinnen und Partner nicht gelten soll. Aus all diesen Gründen ist die Volksinitiative abzulehnen.

5. Gegenvorschlag

Der Kanton verfolgt jedoch wie die Initiantinnen und Initianten das Ziel, die Schaffung von günstigen Wohnungen zu fördern. Dieses kann zielführend und effektiv mit einem Gegenvorschlag zur Stärkung der kantonalen Wohnbauförderung erreicht werden. Der Gegenvorschlag soll eine Aufstockung des bestehenden Rahmenkredits für die kantonale Wohnbauförderung vorsehen. Mit dem Rahmenkredit gemäss § 7 Abs. 1 WBFG werden zinslose oder zinsgünstige Darlehen für den Bau, den Erwerb und die Erneuerung von Mietwohnungen finanziert, sofern sie nach dem Grundsatz der Kostenmiete vermietet werden. Ebenfalls kann damit gemeinnützigen Wohnbauträgern Gründungsdarlehen ausgerichtet werden. Bei Inkraftsetzung des WBFG am 1. Januar 2005 konnten mit dem Rahmenkredit von 180 Mio. Franken rund 2600 3½-Zimmer-Wohnungen unterstützt werden, heute sind es aufgrund von Preissteigerungen nur noch knapp 2000. Mit der Stärkung der kantonalen Wohnbauförderung liesse sich die zusätzliche Bereitstellung von günstigem Wohnraum wesentlich günstiger und zielgerichteter erreichen als mit der Volksinitiative. Die Wohnbauförderung kann gezielt dort Wohnungen verbilligen, wo sie gebraucht werden, und für jene Bevölkerungsschichten, die auf eine Vergünstigung angewiesen sind. Es ist davon auszugehen,

dass das derzeitige Zinsumfeld wieder zu einer vermehrten Nachfrage führen wird. Die Wohnbauförderung ist ein etabliertes und wirksames Instrument. Mit dem Gegenvorschlag wird auf einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und in die Eigentumsgarantie verzichtet. Die Volkswirtschaftsdirektion ist deshalb gestützt auf § 130 Abs. 4 GPR zu beauftragen, einen entsprechenden Gegenvorschlag auszuarbeiten und dem Regierungsrat Bericht und Antrag zur Volksinitiative an den Kantonsrat zu unterbreiten.

6. Öffentlichkeit

Es handelt sich vorliegend um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Insbesondere der Entscheid, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll, enthält in der Regel auch politische Überlegungen, die bis zum Bericht und Antrag an den Kantonsrat vertraulich bleiben müssen, um die weitere Meinungsbildung des Regierungsrates nicht zu beeinträchtigen. Dieser Zwischenentscheid ist daher bis zur Veröffentlichung des Berichts und des Antrags zur Volksinitiative nicht öffentlich (§ 23 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Information und den Datenschutz [LS 170.4]).

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 2. März 2023 eingereichte kantonale Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich» gültig ist.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat Bericht und Antrag an den Kantonsrat über den Inhalt der Initiative sowie einen Gegenvorschlag zur Initiative zu unterbreiten.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und des Antrags zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli