

Sitzung vom 09. Juli 2024

Beschl. Nr. **2024-207**

0.4.2 Initiativen

Bau und Planung: Volksinitiative «Eigentumswohnungen für Adliswilerinnen und Adliswiler», Gültigkeit und Verfahrensentscheid; Antrag an den Grossen Gemeinderat

Ausgangslage

Die kommunale Volksinitiative «Eigentumswohnungen für Adliswilerinnen und Adliswiler» wurde nach Vorprüfung durch die Stadt am 22. September 2023 amtlich publiziert. Eingereicht wurde die Volksinitiative am 22. März 2024. In der Form der allgemeinen Anregung wird folgendes Begehren gestellt:

Die Unterzeichnenden fordern den Grossen Gemeinderat auf, die Bau- und Zonenordnung um eine Bestimmung zu ergänzen, nach der bei Auf- oder Umzonungen, geltend für mehr als eine Freifläche von 2'000 m², zusätzliche Eigentumswohnungen gebaut werden, so dass der Prozentsatz von Wohneigentum in Adliswil dem des Bezirks angenähert wird.

Mit SRB 2024-94 vom 16. April 2024 hat der Stadtrat festgestellt, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist.

Erwägungen

1 Gültigkeit der Initiative

§ 147 Abs. 2 des Gesetzes über die Politischen Rechte (GPR) hält fest, dass eine Initiative in einer Parlamentsgemeinde nur über Gegenstände eingereicht werden darf, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen.

Die Gültigkeit der Initiative liegt gemäss § 128 Abs. 1 und § 148 Abs. 2 GPR in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Bst. a - c Kantonsverfassung (KV) dann vor, wenn die Initiative die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist.

1.1 Initiativfähiger Inhalt

Die Initiative verlangt eine Ergänzung der Bau- und Zonenordnung der Stadt Adliswil. Gemäss Art. 24 der Gemeindeordnung der Stadt Adliswil liegt die Zuständigkeit für die Festsetzung und die Änderungen der Bau- und Zonenordnung beim Grossen Gemeinderat. Aufgrund Art. 13 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Adliswil entscheiden die Stimmberechtigten auf Verlangen an der Urne über Beschlüsse des Grossen Gemeinderates (fakultativer Referendum). Die Volksinitiative hat damit einen initiativfähigen Inhalt zum Gegenstand.

1.2 Einheit der Materie

Die Initiative weist die Form einer allgemeinen Anregung gemäss Art. 25 Abs. 1 KV in Verbindung mit § 120 Abs. 3 GPR auf. Die Anregung verfolgt thematisch einen Zweck. Die Einheit der Materie ist somit gewahrt.

1.3 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Zum aktuellen Zeitpunkt ist nicht abschliessend feststellbar, ob die Aufnahme einer Eigentumswohnungsvorschrift in die Bau- und Zonenordnung (BZO) zulässig ist. Wird davon ausgegangen, dass das Planungs- und Baugesetz (PBG) die zulässigen Bauvorschriften abschliessend regelt, verfügt die Stadt Adliswil nicht über die Kompetenz zur Schaffung der in der Initiative verlangten BZO-Bestimmungen. Allerdings kommt den Gemeinden gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Gemeinden können beispielsweise Vorschriften über Mindestwohnanteile festsetzen. Gleichermassen lässt sich also begründen, dass Gemeinden befugt sind, auch Vorschriften zur Förderung von Wohneigentum in der BZO zu erlassen. Hernach besteht kein Verstoß gegen das übergeordnete kantonale Recht.

Werden Grundrechte, wie es das Eigentum darstellt, eingeschränkt, bedarf dies gemäss Art. 36 der Bundesverfassung (BV) einer gesetzlichen Grundlage. Wird eine entsprechende Bestimmung zu Eigentumswohnungsvorschriften in der BZO verankert oder ein anderes Instrument erlassen, liegt eine formell-gesetzliche Grundlage vor.

1.4 Durchführbarkeit

Die Volksinitiative ist nicht offensichtlich undurchführbar.

1.5 Fazit

Die eingereichte Initiative ist formell gültig. Die Einheit der Materie ist gewahrt, sodass die verlangte Ergänzung der BZO initiativfähig ist. Ob die Initiative rechtmässig ist, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht eindeutig bestimmt werden. Von einer klar rechtswidrigen Initiative kann allerdings nicht ausgegangen werden, weshalb sie gemäss Grundsatz «im Zweifel für das Volk» («in dubio pro populo») für gültig zu erklären ist.

2. Verfahren bei Volksinitiativen in Form der allgemeinen Anregung

Der Stadtrat erstattet dem Grossen Gemeinderat innert vier Monaten nach der Einreichung der Initiative Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit. Innert gleicher Frist beantragt der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat einen der folgenden Entscheide (§ 133 Abs. 2 GPR):

- a) die Ablehnung der Initiative;
- b) die Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag;
- c) die Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag;
- d) die Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage, die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag.

Der Grosse Gemeinderat entscheidet über den Antrag des Stadtrates in der Folge innert neun Monaten nach Einreichung der Initiative. Lehnt er die Initiative ab, ohne eine Umsetzungsvorlage ausarbeiten zu lassen oder einen Gegenvorschlag zu beschliessen, findet eine Volksabstimmung über die Initiative statt. Beschliesst er einen Gegenvorschlag zur Initiative, findet eine Volksabstimmung über die beiden Vorlagen statt (§ 134 GPR).

Stimmen die Stimmberechtigten der Initiative oder dem Gegenvorschlag in der Form der allgemeinen Anregung zu, so muss eine Umsetzungsvorlage ausgearbeitet werden.

3. Erläuterungen

3.1 Bau und Zonenordnung

Die Bau- und Zonenordnung der Stadt Adliswil gründet auf dem Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich sowie auf den übergeordneten Planungen von Kanton und Region. Für Erlasse in diesem Zusammenhang sind die Gemeinden zuständig. Die Genehmigung derer erfolgt jedoch immer durch die kantonale Baudirektion, welche im Rahmen des jeweiligen Genehmigungsverfahrens prüft, ob die Recht- und Zweckmässigkeit einer Planungsmassnahme gegeben ist. Das PBG definiert denn auch in Art. 49, welche zulässigen Bauvorschriften in einer BZO festgeschrieben werden dürfen. Es sind dies z.B. Abstände, Geschosshöhen Ausnützungsbestimmungen etc. Ob dieser Artikel abschliessend zu verstehen ist, kann derzeit nicht beurteilt werden. Sollte er es allerdings sein, ist eine Genehmigung der geänderten BZO durch die Baudirektion nicht zu erwarten.

3.2 Wohneigentumsförderung

Die Gemeinden sind für die Förderung des Mietwohnungsbaus und des selbst genutzten Wohneigentums zuständig. Gemäss § 14 des kantonalen Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (WBFG) ist dieses Gesetz auf die Wohnbauförderung der Gemeinden anwendbar, soweit sie hierfür keine eigenen Bestimmungen erlassen haben.

Gemäss Initiativtext soll der Bau von Eigentumswohnungen dadurch gefördert werden, dass bei Auf- oder Umzonungen die Bauherrschaften verpflichtet werden, die erhöhten Ausnützungsmöglichkeiten für den Bau von Eigentumswohnungen zu verwenden. Dabei ist zu beachten, dass Bestimmungen von Gemeinden zu möglichen Eigentumsbeschränkungen der Genehmigung des Regierungsrates bedürfen.

Dem Stadtrat ist bewusst, dass die Schaffung von Wohneigentum im öffentlichen Interesse liegt, wie sich auch aus dem Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung ergibt. Die Verhältnismässigkeit, insbesondere die Eignung von Vorschriften zum Zwang Eigentum zu erstellen, scheint immerhin diskutabel, ist doch nicht ausgeschlossen, dass zwar Wohneigentum erworben, aber nicht selbst genutzt wird, womit das eigentliche Ziel der Initianten nicht erreicht werden dürfte.

3.3 Anliegen wird bereits heute umgesetzt

Der Stadtrat nimmt das Anliegen der Initianten bereits heute bei privaten Gestaltungsplänen auf. Im Rahmen von Vertragsverhandlungen für städtebauliche Verträge ist dies bereits heute sein Ziel. So konnte bei einem ersten privaten Gestaltungsplan erreicht werden, dass ein funktional eigenständiger Bereich einer geplanten Überbauung für Wohneigentum zur Verfügung gestellt werden kann. Dieser Weg erscheint dem Stadtrat auch weiterhin die richtige Strategie zu sein. Insbesondere, da die Initianten erst bei Grundstücken ab einer Grösse von 2'000 m² einen Eigentumswohnungsanteil verlangen. Bei Grundstücken von solchen Flächen werden ohnehin oft Gestaltungspläne erarbeitet.

4. Haltung des Stadtrats

Der Stadtrat hat Verständnis für die Forderung der Initianten. Auch er möchte, dass es in der Stadt Adliswil ein Wohnungsangebot gibt, welches unterschiedliche Personengruppen anspricht. Dies gilt auch für das Angebot an Wohneigentum. Allerdings ist eine Beschränkung auf «Eigentumswohnungen», wie dies der Initiativtext verlangt, wenig zweckmässig. Daher sieht der Stadtrat vor, in seinem Gegenvorschlag das «Wohneigentum» im Allgemeinen zu fördern.

Der Stadtrat beantragt daher, die Volksinitiative «Eigentumswohnungen für Adliswilerinnen und Adliswiler» aufgrund der Erwägungen abzulehnen.

5. Gegenvorschlag

Um den Handlungsspielraum des Stadtrats nicht unnötig einzuschränken und um das Spektrum allfälliger Umsetzungsmöglichkeiten zur Förderung von Wohneigentum breit zu halten, schlägt der Stadtrat in seinem Gegenvorschlag vor, Regelungen zu erlassen, die sich auf die Wohneigentumsförderung beziehen.

Entsprechend beantragt der Stadtrat folgenden Gegenvorschlag in der Form einer allgemeinen Anregung:

In der Stadt Adliswil sind Regelungen zu erlassen, welche die Förderung des Wohneigentums vorsehen. Damit soll ein möglichst breites Angebot an Wohnformen für Einwohnerinnen und Einwohner von Adliswil in allen Lebensphasen und -situationen geschaffen werden.

Der Gegenvorschlag erhöht die Chance, massgeschneiderte Lösungen auf kommunaler Ebene einzuführen.

Der Stadtrat fasst, gestützt auf Art. 37 Abs. 1 Bst. d der Gemeindeordnung der Stadt Adliswil i.V.m. § 133 des Gesetzes über die politischen Rechte, folgenden

Beschluss:

- 1 Dem Grossen Gemeinderat werden folgende Anträge unterbreitet:
 - 1.1. Die am 22. März 2024 eingereichte Volksinitiative «Eigentumswohnungen für Adliswilerinnen und Adliswiler» ist gültig.
 - 1.2. Zuhanden der Stimmberechtigten:

Die am 22. März 2024 eingereichte Volksinitiative «Eigentumswohnungen für Adliswilerinnen und Adliswiler» wird abgelehnt.
 - 1.3. Zuhanden der Stimmberechtigten:

Der nachstehende Gegenvorschlag in Form der allgemeinen Anregung wird beschlossen:

In der Stadt Adliswil sind Regelungen zu erlassen, welche die Förderung des Wohneigentums vorsehen. Damit soll ein möglichst breites Angebot an Wohnformen für Einwohnerinnen und Einwohner von Adliswil in allen Lebensphasen und -situationen geschaffen werden.
 - 1.4. Veröffentlichung von Dispositivziffer 1.1 – 1.3 im amtlichen Publikationsorgan.
 - 1.5. Mitteilung von Dispositivziffer 1.1 – 1.3 an den Stadtrat.
- 2 Dieser Beschluss ist öffentlich.
- 3 Mitteilung an:
 - 3.1 Grosser Gemeinderat
 - 3.2 Ressortleiter Bau und Planung
 - 3.3 Ressortleiter Einwohnerkontakte
 - 3.4 Projektleiterin Stadtplanung
 - 3.5 Initiativkomitee (mit separatem Schreiben)

Stadt Adliswil
Stadtrat

Farid Zeroual
Stadtpräsident

Thomas Winkelmann
Stadtschreiber