

Sitzung vom 04. November 2025

Beschl. Nr. **2025-300**

0.4.2

Initiativen

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

Ausgangslage

Am 22. März 2024 wurde die Volksinitiative «Eigentumswohnungen für Adliswilerinnen und Adliswiler» in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Diese stellt folgendes Begehren:

«Die Unterzeichnenden fordern den Grossen Gemeinderat auf, die Bau- und Zonenordnung BZO 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 2024-207 vom 9. Juli 2024 hat der Stadtrat dem Grossen Gemeinderat den Antrag unterbreitet, die Volksinitiative für gültig zu erklären, diese jedoch abzulehnen und dem Stimmvolk folgenden Gegenvorschlag in der Form einer allgemeinen Anregung zu unterbreiten:

«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 Grosse Gemeinderat hat an seiner Sitzung vom 11. Dezember 2024 die Volksinitiative für gültig erklärt und den Stimmberechtigten diese zur Ablehnung empfohlen. Zudem hat er beschlossen, dem Gegenvorschlag der Sachkommission vom 11. November 2024 zuzustimmen und demjenigen des Stadtrates vorzuziehen. Dieser Gegenvorschlag lautet wie folgt:

«In der Stadt Adliswil sind verbindlich Regelungen in der Gemeindeordnung (GO) zu erlassen, welche die Förderung des Wohneigentums vorsehen, so dass der Prozentsatz von Wohnraum, Eigentumsobjekte zu Mietwohnungen, in Adliswil dem des Bezirks Horgen angenähert wird.

Der Bau von Wohneigentum soll dadurch gefördert werden, dass bei Auf- oder Umzonungen die Bauherrschaften verpflichtet werden, ab einer Grösse von 2'000 m², die erhöhten Ausnutzungsmöglichkeiten auch für den Bau von Wohneigentum zu verwenden. Dies gilt ausschliesslich für Gestaltungspläne bei städtebaulichen Verträgen.»

Das Initiativkomitee hat daraufhin seine Initiative zurückgezogen.

Hat der Grosse Gemeinderat einen Gegenvorschlag zu einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung beschlossen und wird die Initiative zurückgezogen, so arbeitet der Stadtrat eine Vorlage aus, die dem Gegenvorschlag entspricht (§ 138 d Abs. 3 i.V.m. § 155 GPR). Der Stadtrat hat mit SRB 2025-12 vom 21. Januar 2025 vom Rückzug der Volksinitiative «Eigentumswohnungen für Adliswilerinnen und Adliswiler» Kenntnis genommen und das Ressort Bau und Planung damit beauftragt, eine Umsetzungsvorlage, die dem Gegenvorschlag entspricht, auszuarbeiten und einen Antrag bis spätestens zur Stadtratssitzung vom 9. Dezember 2025 zu unterbreiten.

Erwägungen

Der Gegenvorschlag zur eingereichten Volksinitiative «Eigentumswohnungen für Adliswilerinnen und Adliswiler» mit dem Ziel der Förderung von Wohneigentum spricht im Kern zwei verschiedene Instrumente an. Zum einen ist dies die Gemeindeordnung (Aufnahme von verbindlichen Regelungen, welche die Förderung des Wohneigentums vorsehen) und zum anderen die Bau- und Zonenordnung (Verpflichtung von Bauherrschaften für Gestaltungspläne bei städtebaulichen Vertragsverhandlungen, ab einer Grösse von 2'000 m², die erhöhten Ausnützungsmöglichkeiten auch für den Bau von Wohneigentum zu verwenden). Diese beiden Instrumente haben unterschiedliche Regelungsinhalte und Verbindlichkeitsstufen.

Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung regelt die Grundzüge der Gemeindeorganisation und die Zuständigkeit der Gemeindeorgane (§ 4 Abs. 1 Gemeindegesetz). Die Aufnahme von Ziel- oder Zwecknormen, welche die Gemeinde in ihrem Handeln anleiten, ist zwar nicht üblich, aber grundsätzlich rechtmässig. Eine entsprechende Zielnorm zur Förderung von Wohneigentum ist einzig behörden-verbindlich, jedoch nicht verbindlich für Grundeigentümerschaften.

Für Eigentümerschaften verbindliche Regelungen zur Förderung von Wohneigentum können nicht in der Gemeindeordnung geregelt werden, da solche Bestimmungen einen raumplanerischen Inhalt haben und entsprechend nicht in der Gemeindeordnung abgehandelt werden können.

Bau- und Zonenordnung

Die Bau- und Zonenordnung regelt die zulässige bauliche Grundstücknutzung. Die Gemeinden sind bei raumplanungsrechtlichen Festlegungen an die Vorgaben des Planungs- und Baugesetzes (PBG; LS 700.1) gebunden und dürfen nur Festlegungen treffen, die ihnen das PBG ausdrücklich ermöglicht. Dementsprechend wurden verschiedene Varianten zur Aufnahme einer Verpflichtung zur Erstellung von Wohneigentum in der BZO untersucht:

a) Zonen- oder gebietsweise Festlegung:

§ 45 Abs. 2 PBG besagt, dass die Gemeinden beim Erlass der BZO an das kantonale Recht gebunden sind. Die in § 49 ff. PBG aufgeführten zulässigen Bauvorschriften enthalten keine gesetzliche Grundlage für zonen- oder gebietsweisen Vorgaben für die Erstellung von Wohneigentum in der BZO.

- b) Vorgaben zu (privaten) Gestaltungsplänen:
Aus dem PBG ergibt sich keine gesetzliche Grundlage für die Festlegung von zwingenden Vorgaben zur Wohneigentumserstellung an (private) Gestaltungspläne in der BZO (§ 45 Abs. 2 PBG).
- c) Gestaltungsplanpflicht:
Besteht ein wesentliches öffentliches Interesse, kann mit der Zonenzuweisung eine Gestaltungsplanpflicht aufgestellt werden. § 48 Abs. 3 PBG zählt als Beispiele für ein «wesentliches öffentliches Interesse» den Ortsbild- und Landschaftsschutz, den Aussichtsschutz, den Immissionsschutz oder das Interesse an einer differenzierten baulichen Verdichtung auf. Daher wird von Seiten des Amtes für Raumentwicklung (ARE) bezweifelt, dass im Falle der Wohneigentumsförderung wesentliche öffentliche Interessen geltend und entsprechende Inhalte zum Gegenstand einer Gestaltungsplanpflicht gemacht werden können.
- d) Arealüberbauungen:
Die BZO kann in den Bauzonen, zonen- oder gebietsweise Arealüberbauungen mit einer festgelegten Mindestfläche zulassen (§ 69 PBG). Die Anforderungen an Arealüberbauungen werden in § 71 PBG geregelt, wobei Wohnformen oder deren Förderung nicht erwähnt werden. Eine Ergänzung dieses Kataloges in der BZO wird den Gemeinden darin nicht ermöglicht.
- e) Inhalte von städtebaulichen Verträgen:
Weder § 45 noch die aufgeführten Hauptinhalte der BZO in § 46 PBG bieten eine Grundlage, um den Inhalt von städtebaulichen Verträgen in der BZO zu regeln. Auch im Mehrwertausgleichsgesetz (MAG; 700.9) wird den Gemeinden kein Spielraum zur Regelung von Mindestinhalten bei städtebaulichen Verträgen in der BZO geboten. Dies schliesst allerdings nicht aus, dass ein städtebaulicher Vertrag eine entsprechende Regelung beinhalten darf. Grundsätzlich gilt die Vertragsfreiheit. Dies bedingt jedoch, dass beide Vertragsparteien mit einer Verpflichtung zur Erstellung von Wohneigentum einverstanden sind.

Gestaltungspläne

Verpflichtet sich eine private Eigentümerschaft selbst dazu, einen bestimmten Anteil der zulässigen Wohnfläche für Eigentumswohnungen vorzusehen, kann eine solche Bestimmung Bestandteil eines privaten Gestaltungsplans sein. Allerdings ist es nicht zulässig, seitens der Gemeinde die Behandlung eines privaten Gestaltungsplans zu verweigern, sofern dieser keine solchen Vorgaben macht.

Sonderbauvorschriften

Der Zweck von Sonderbauvorschriften ist, die freiere Überbauung bestimmter geeigneter Gebiete nach einheitlichen Gestaltungsgrundsätzen zu ermöglichen und zu erleichtern (§ 79 Abs. 1 PBG). Sie können von den Bestimmungen über die Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabständen abweichen sowie die Nutzweise näher umschreiben. Zudem haben sie für die einwandfreie Einordnung, Gestaltung, Erschliessung, Ausstattung und Ausrüstung der Überbauung zu sorgen (§ 79 ff PBG). Auch hier sieht das PBG keine Grundlage für die verpflichtende Einforderung von Wohneigentum vor. Zudem kann eine solche auch nicht aus den oben erwähnten Kriterien abgeleitet werden. Daher ist eine solche Bedingung nicht zulässig.

Weitere Instrumente / Umsetzung im Rahmen der Rechtsanwendung resp. des Verwaltungshandelns

- Im Rahmen der Beratung bei der Begleitung von privaten Gestaltungsplänen kann auf eine Selbstverpflichtung in den Gestaltungsplanvorschriften hingewiesen resp. mitgeteilt werden, dass mit einer Unterstützung durch den Stadtrat nur bei einer entsprechenden Selbstverpflichtung zur Erstellung von Wohneigentum gerechnet werden kann (falls eine – freiwillige – Regelung im Sinne einer «Selbstverpflichtung» dennoch zulässig ist).
- Städtebauliche Verträge könnten einzig unter der Voraussetzung der Aufnahme von Vorgaben zum Wohneigentum nach Massgabe der Zielnorm in der Gemeindeordnung zu einem Abschluss kommen. Eine solche strikte Regelung ist wenig sinnvoll, da für den Abschluss eines Vertrages immer beide Unterzeichnenden mit dessen Inhalt einverstanden sein müssen. Kommt kein städtebaulicher Vertrag zustande, fliessen die Erträge aus dem Mehrwertausgleich in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds (Art. 3b BZO).
- Der Stadtrat könnte Leitlinien oder Merkblätter erlassen, welche für sich und die Verwaltung bei ihren Tätigkeiten bindenden Charakter hat (z.B. Ergänzung der Richtlinie für städtebauliche Verträge mit der Erstellung von Wohneigentum).
- Es könnte eine kommunale Wohneigentumsförderungsgesetzgebung im Sinne eines Anreizsystems oder von finanzieller Förderung erlassen werden (Bürgschaften gemäss § 9 f. Wohnbauförderungsgesetz).

Umsetzungsvorlage

Aufgrund der getätigten Abklärungen, welche in den oben erwähnten Erwägungen abgehandelt sind, soll die Umsetzungsvorlage mittels untenstehender Ergänzung in der Gemeindeordnung erfolgen. Die Umsetzungsvorlage orientiert sich so nahe wie möglich am Gegenvorschlag des Grossen Gemeinderats, wobei die rechtskonforme Anwendung des übergeordneten Rechts berücksichtigt wird. Diese Änderungen wurden durch einen Juristen mit Schwerpunkt Planungsrecht und durch das Gemeindeamt Kanton Zürich (GAZ) vorgeprüft. Zu den neu vorgesehenen Art. 4a bis 4c hat das GAZ keine Anmerkungen.

Entsprechend der juristischen Abklärungen und des Vorprüfungsberichts des GAZ wird daher seitens des Stadtrates eine Änderung der Gemeindeordnung als Umsetzungsvorlage vorgeschlagen.

Abstimmungsvorlage

Die Gemeindeordnung wird wie folgt geändert (Änderungen kursiv und rot):

Gemeindeordnung vom 26. September 2021 Stand 1. Januar 2022	Gemeindeordnung NEU
	<p>Art. 4a Wohnraumangebot</p> <p><i>Die Stadt setzt sich aktiv für den Schutz, den Erhalt und die Förderung eines ausgewogenen Wohnraumangebots ein.</i></p> <p>Art. 4b Massnahmen und Ziele</p> <p><i>¹ Die Stadt sorgt in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Partnerinnen oder Partnern für ein bedarfsgerechtes Angebot an Wohnmöglichkeiten.</i></p> <p><i>² Die Stadt verpflichtet sich dem Ziel einer sozialen Durchmischung.</i></p> <p><i>³ Im Interesse einer guten sozialen Durchmischung der städtischen Bevölkerung fördert die Stadt mit verschiedenen Massnahmen die Bereitstellung von Wohneigentum.</i></p> <p>Art. 4c Berichterstattung</p> <p><i>Über die Entwicklung und Massnahmen aus Art. 4b orientiert der Stadtrat den Grossen Gemeinderat alle zwei Jahre in geeigneter Form.</i></p>

Der Stadtrat fasst, gestützt auf Art. 37 Abs. 1 Bst. d der Gemeindeordnung der Stadt Adliswil, folgenden

Beschluss:

1 Dem Grossen Gemeinderat werden folgende Anträge unterbreitet:

I. Zuhanden der Stimmberechtigten:

Die Gemeindeordnung der Stadt Adliswil vom 1. Januar 2021 wird wie folgt ergänzt:

Art. 4a Wohnraumangebot

Die Stadt setzt sich aktiv für den Schutz, den Erhalt und die Förderung eines ausgewogenen Wohnraumangebots ein.

Art. 4b Massnahmen und Ziele

¹ Die Stadt sorgt in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Partnerinnen oder Partnern für ein bedarfsgerechtes Angebot an Wohnmöglichkeiten.

² Die Stadt verpflichtet sich dem Ziel einer sozialen Durchmischung.

³ Im Interesse einer guten sozialen Durchmischung der städtischen Bevölkerung fördert die Stadt mit verschiedenen Massnahmen die Bereitstellung von Wohneigentum.


Art. 4c Berichterstattung

Über die Entwicklung und Massnahmen aus Art. 4b orientiert der Stadtrat den Grossen Gemeinderat alle zwei Jahre in geeigneter Form.

- II. Bei Annahme der Teilrevision durch die Stimmberechtigten an der Urne bestimmt der Stadtrat das Inkrafttreten der Änderung in der Gemeindeordnung nach erfolgter Genehmigung durch den Regierungsrat.
 - III. Der Erläuternde Bericht zur Urnenabstimmung wird dem Stadtrat übertragen. Eine allfällige Minderheitsmeinung des Grossen Gemeinderates wird von seinem Büro verfasst.
 - IV. Veröffentlichung von Dispositivziffern I – II im amtlichen Publikationsorgan.
 - V. Mitteilung von Dispositivziffern I – III an den Stadtrat.
2. Dieser Beschluss ist öffentlich.
3. Mitteilung an:
- 3.1. Grosser Gemeinderat
 - 3.2. Ressortleiter Bau und Planung
 - 3.3. Projektleiterin Stadtplanung

Stadt Adliswil
Stadtrat


Farid Zeroual
Stadtpräsident


Thomas Winkelmann
Stadtschreiber