Kanton Zug

Staatskanzlei

Staatskanzlei, Postfach, 6301 Zug

A-Post

Frau
Anne Mäder
Bundesplatz 15
6300 Zug

T direkt 041 728 31 13
renee.spillmann@zg.ch
Zug, 1. Februar 2019

Ihre Petition «Bezahlbarer Wohnraum für alle - für ein Vorkaufsrecht zu Gunsten der öffentlichen Hand» vom 4. Juli 2018

Sehr geehrte Frau Mäder

Der Kantonsrat hat an seiner gestrigen Sitzung die Petition

«Bezahlbarer Wohnraum für alle - für ein Vorkaufsrecht zu Gunsten der öffentlichen Hand »

vom 4. Juli 2018 behandelt. Er ist dabei dem Bericht und Antrag der zuständigen Kommission vom 14. November 2018 (Vorlage Nr. 2886.2 - 15962) gefolgt und hat der Petition keine Folge geleistet.

Vielen Dank für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse
Staatskanzlei

Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Beilage:
- Vorlage Nr. 2886.2 - 15962

Kanton Zug

Vorlage Nr. 2886.2
Laufnummer 15962

Petition von A.M. für bezahlbaren Wohnraum für alle – für ein Vorkaufsrecht zu Gunsten der öffentlichen Hand

Bericht und Antrag der Justizprüfungskommission
vom 14. November 2018

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Sachverhalt

A.M. reichte am 4. Juli 2018 eine Petition „Bezahlbarer Wohnraum für alle – für ein Vorkaufsrecht zu Gunsten der öffentlichen Hand" ein. Die Petition enthält jeweils ein Begehren an den Kantonsrat und an den Regierungsrat. Die Petitionärin beantragt dem Kantonsrat eine Änderung des kantonalen Gesetzes über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG, BGS 851.211). Konkret sei im Zusammenhang mit der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für breite Bevölkerungskriese ein Vorkaufsrecht zu Gunsten der Einwohnergemeine am Ort der gelegenen Sache und subsidiär des Kantons Zug vorzusehen. Mindeststandard für die gesetzliche Regelung soll Art. 3 ff. der „Loi générale sur le logement et la protection des locataires" vom 4. Dezember 1977 (LGL) des Kantons Genf sein. Gemäss dem zweiten Petitionsbegehren habe der Regierungsrat seinerseits zuhanden der Gemeinden im Zusammenhang mit der Schaffung von erschwinglichem Wohnraum für breite Bevölkerungskreise eine konkrete Handlungsanleitung auf der Basis der Dokumentation „Preisgünstiger Wohnraum – Ein Baukasten für Städte und Gemeinden" (Bundesamt für Wohnungswesen BWO, November 2013) zur Verfügung zu stellen.

Zur Begründung führt die Petitionärin zusammenfassend aus, die Wohnbaulandreserven der Gemeinden seien äusserst gering. Für die Gemeinden und für die gemeinnützigen Wohnbauträger, denen im Zusammenhang mit der Wohnungsversorgung benachteiligter Nachfragegruppen eine wichtige Rolle zukomme, werde es unter den gegebenen Marktbedingungen zunehmend schwieriger, geeignetes Bauland oder Gebäude zu erwerben. Zwar sei die Förderung von preisgünstigem Wohnraum in § 1 Abs. 3 des Wohnraumförderungsgesetzes (WFG, BGS 851.211) geregelt, doch bleibe diese Bestimmung viel zu häufig toter Buchstabe. Der Kanton Genf kenne bei Liegenschaftsverkäufen ein Vorkaufsrecht zu Gunsten der Einwohnergemeinde am Ort der gelegenen Sache und subsidiär zu Gunsten des Kantons. Diese Regelung habe sich bewährt und sei auch vom Bundesgericht ausdrücklich bestätigt worden. Das lückenhafte Zuger Wohnraumförderungsgesetz könne und müsse um eine vergleichbare Regelung ergänzt werden. Nur dadurch könne in Zukunft erschwinglicher und bezahlbarer Wohnraum für breite Bevölkerungskreise geschaffen werden. Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung habe im Gutachten „Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit raumplanerischen Mitteln" (Raum & Umwelt, Januar Nr. 1/2010) aufgezeigt, dass den Kantonen und Gemeinden eine aktive Boden- und Wohnungspolitik ermöglicht werden könne und solle. Dazu gehöre unter anderem eben die Begründung eines Kaufs- bzw. Vorkaufsrechts zu Gunsten des Gemeinwesens. Auch in der Dokumentation „Preisgünstiger Wohnraum – Ein Baukasten für Städte und Gemeinden (BWO, November 2013) werde aufgezeigt, dass der Besitz von eigenem Land die Voraussetzung für eine aktive Rolle der Gemeinden bei der Förderung von preisgünstigerem Wohnraum bilde. Dazu leiste ein allgemeines, unlimitiertes Vorkaufsrecht zu Gunsten der Gemeinden und subsidiär zu Gunsten des Kantons einen unverzichtbaren Beitrag. Auch werde damit dem Umstand Rechnung getragen, dass im Zusammenhang mit der Bewältigung wohnungspolitischer Herausforderungen primär den Gemeinden eine zentrale Rolle zukommen müsse, da diese am besten wüssten, welche Bedürfnisse durch den Markt nicht abgedeckt würden. Das Vorkaufsrecht wäre preislich unlimitiert auszugestalten, d.h. der Vorkaufsberechtigte (die Gemeinden und subsidiär der Kanton) könnte sein

Recht nur zu den Bedingungen ausüben, die der Verkäufer mit einem Dritten frei vereinbart. Damit würde das Vorkaufsrecht nicht in die freie Preisbildung eingreifen und der Verkäufer in der Regel keine finanzielle Einbusse erleiden.

An der Kantonsratssitzung vom 5. Juli 2018 wurde die Petition der Justizprüfungskommission zu Bericht und Antrag überwiesen. Am 6. Juli 2018 lud die Justizprüfungskommission den Regierungsrat zum Mitbericht bezüglich des ersten Petitionsbegehrens ein (§ 54 Abs. 1 GO KR). Der entsprechende Mitbericht, aus welchem nachfolgend zitiert wird, traf am 11. September 2018 bei der Justizprüfungskommission ein und enthält den Antrag, der Petition in Bezug auf das Begehren 1 keine Folge zu leisten. Das zweite Petitionsbegehren wurde von der Justizprüfungskommission zuständigkeitshalber direkt an den Regierungsrat weitergeleitet (§ 54 Abs. 3 GO KR) und von diesem direkt erledigt. Der vorliegende Antrag bezieht sich daher lediglich auf das erste Petitionsbegehren an den Kantonsrat.

An ihrer Sitzung vom 14. November 2018 hat die Justizprüfungskommission die Petition von A.M. und den Bericht des Regierungsrates beraten. Zusammenfassend hält die Justizprüfungskommission fest, dass für die kantonale Einführung eines Vorkaufsrechts - nicht zuletzt aufgrund des negativen Entscheids des Zuger Stimmvolks vom 21. Mai 2017 über die Gesetzesinitiative „für bezahlbaren Wohnraum" - im jetzigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit besteht. Die Kommission schliesst sich daher der nachfolgenden Begründung des Regierungsrates vollumfänglich an.

2. Erwägungen

Die Frage nach der Einführung eines Vorkaufsrechts für Gemeinden zugunsten des preisgünstigen bzw. gemeinnützigen Wohnungsbaus wurde bereits vor rund 25 Jahren diskutiert, als der Wohnungsmarkt angespannt war. Wegen der darauffolgenden Immobilienkrise und der damit verbundenen Entspannung auf dem Wohnungsmarkt wurde diese Idee jedoch nicht weiter verfolgt. Im Jahr 2014 hat der Bundesrat die Einführung eines Vorkaufsrechts zugunsten der Gemeinden erneut geprüft und ist dabei wiederum zum Schluss gekommen, dieses nicht einzuführen, da ein solches nicht marktneutral und mit grossem Aufwand für die Gemeinden sowie die anderen Vertragsparteien verbunden wäre. Zudem sei die künftige Marktentwicklung aufgrund der veränderten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen unsicherer geworden. Im Rahmen der Botschaft zur eidgenössischen Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen" lehnte der Bundesrat am 20. März 2018 ein Vorkaufsrecht zugunsten der Kantone und Gemeinden ein weiteres Mal ab. Seiner Meinung nach würden die Vorkaufsberechtigten gegenüber anderen Marktteilnehmerinnen und -teilnehmern privilegiert. Demnächst wird diese Frage im Bundesparlament debattiert und in der Folge dem Stimmvolk zur Abstimmung vorgelegt.

Das Bedürfnis für bezahlbaren Wohnraum ist im Kanton Zug ausgewiesen. Daher hat der Kanton Zug schon im Kantonsratsbeschluss betreffend Wohnbauförderung vom 26. März 1992 (GS 24, Nr. 11) bzw. mit dem darauffolgenden Gesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 30. Januar 2003 (WFG, BGS 851.211) zur Sicherung des Zweckentfremdungsverbots ein an die Leistung geknüpftes Kauf- und Vorkaufsrecht in der Höhe des jeweiligen Ertragswerts eingeführt (§ 5 Abs. 2 WFG). Das Vorkaufsrecht kann an die Gemeinden sowie an Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus abgetreten werden (§ 5 Abs. 3 WFG). Im Rahmen der Revision des WFG im Jahre 2008 prüfte der Regierungsrat verschiedene Instrumente im Bereich der Subjekt- und Objekthilfe zur verstärkten Förderung von preisgünstigem Wohnraum. Damals haben sich sowohl der Regierungsrat wie auch der Kantonsrat für die Weiterführung der bisher erfolgreichen Förderungsmassnahmen ausgesprochen und einem Ausbau der Objekthilfe in Bezug auf die Gewährung von zinslosen oder zinsvergünstigten Darlehen für den Erwerb von Bauland, Liegenschaften, Wohnungen und Baurechten zugestimmt. Am 29. August 2013 beschloss der Kantonsrat zudem im Richtplan in enger Zusam-

menarbeit mit den Gemeinden zusätzliche zukunftsweisende raumplanerische Massnahmen. Danach fördern Kanton und Gemeinden die Schaffung und den Erhalt von Miet- und Eigentumswohnungen als preisgünstigen Wohnraum. Hierzu unterstützen sie unter Berücksichtigung der Interessen der Grundeigentümerschaft u.a. die Förderung des preisgünstigen Wohnraums bei Arrondierungen der Bauzonen, die Verwendung von eigenen Grundstücken (Selbstverpflichtung), eine aktive Landpolitik des Gemeinwesens, das vorgängige Festlegen von Anteilen für preisgünstigen Wohnraum bei Umzonungen, welche eine Mehrnutzung zulassen und den Verzicht auf Teile des vorgegebenen Gewerbeanteils zugunsten preisgünstigen Wohnraums in Mischzonen. Bei Vorliegen eines konkreten Bedarfs und auf Ersuchen des Kantons prüft der Bund einen Beitrag an die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum auf seinen Grundstücken, wenn deren ursprünglicher Zweck teilweise oder ganz wegfällt (Richtplantext S 10.1 ff.). Zusammengefasst existiert in dieser Hinsicht bereits ein breiter Fächer von Förderungsmassnahmen.

Neben ordnungspolitischen Bedenken stellen sich beim Vorkaufsrecht in der praktischen Umsetzung Fragen und Hindernisse, die einer Einführung entgegenstehen oder sie zumindest in Frage stellen. Die Regelung des Vorkaufsrechts müsste so ausgestaltet werden, dass der Handel mit Immobilien attraktiv bleibt und so wenig wie möglich behindert wird. Aus diesem Grund könnte einer Gemeinde nur eine kurze Entscheidungsfrist für die Ausübung des Vorkaufsrechts eingeräumt werden. Hier stellt sich die Frage nach der Finanzierung von Land- und Liegenschaftskäufen durch die öffentliche Hand. Um schnell handlungsfähig sein zu können, wäre es unabdingbar, ergänzende Finanzierungsinstrumente zu schaffen. Dass solche auf Gemeindeebene in der politischen Diskussion eine Chance hätten, ist zu bezweifeln. Auf Kantonsstufe besteht bereits ein Rahmenkredit zur Gewährung von Darlehen und Mietzinsbeiträgen. Andere Instrumente scheiterten in der politischen Diskussion. Ein weiterer wichtiger Aspekt liegt im heutigen Wohnungsmarkt und dem hohen finanziellen Aufwand bei der Beschaffung von preisgünstigem Wohnraum. Die Petition verlangt, das Vorkaufsrecht zielgerichtet im WFG zur Unterstützung der bereits bestehenden Förderungsinstrumente zu verankern. Damit die Mietzinsvergünstigungen des Kantons die einkommensschwächeren Mieterinnen und Mieter erreichen können, müssten die Gemeinden bei einem preislich unlimitierten Vorkaufsrecht bei den heutigen Land- und Immobilienpreisen erhebliche finanzielle Mittel bereitstellen. Die Forderung der Petition nach einer marktneutralen Ausgestaltung des Vorkaufsrechts ist bei der Entwicklung der Bodenpreise im Kanton Zug unrealistisch. Eine nicht marktneutrale Umsetzung käme einer Enteignung gleich und wäre deshalb schon aus verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen. Die einzige positive Konsequenz wäre, dass die öffentliche Hand frühzeitig und flächendeckend über Verkaufsabsichten informiert wäre. Dieser Vorteil rechtfertigt jedoch den Eingriff in die Eigentumsfreiheit bei weitem nicht. Hinzu kommt, dass ein unlimitiertes Vorkaufsrecht nie vollständig marktneutral ausgestaltet werden kann. Das unlimitierte Vorkaufsrecht würde zwar nicht direkt in die Preisbildung eingreifen, die Gemeinwesen würden jedoch gegenüber den anderen Kaufinteressenten privilegiert, was preiswirksamen Einfluss auf die Nachfrage hätte. Auch besteht ein Missbrauchsrisiko, beispielsweise wenn die Vertragsparteien im Kaufvertrag zum Nachteil der Gemeinden künstlich einen zu hohen Preis festlegen würden. Nicht nur mit Blick auf die verfassungsmässig festgelegte Eigentumsgarantie, sondern auch im Zusammenhang mit der Wirtschaftsfreiheit muss das Vorkaufsrecht als kritisch beurteilt werden.

Mit der Ablehnung der Gesetzesinitiative „für bezahlbaren Wohnraum" am 21. Mai 2017 hat sich das Zuger Stimmvolk mit einem Verhältnis von 34 % Ja- gegen 66 % Neinstimmen bereits deutlich gegen weitere staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt ausgesprochen und dem bisher eingeschlagenen Weg zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum das Vertrauen geschenkt. Diesen erst vor gut einem Jahr getroffenen Entscheid gilt es zu respektieren. Jetzt neue Massnahmen einführen zu wollen, widerspräche diesem Volksentscheid.

3. Antrag

Die Justizprüfungskommission beantragt dem Kantonsrat mit 5 zu 1 Stimmen bei 1 Abwesenden:

die Petition vom 4. Juli 2018 von A.M. sei im Sinne der Antwort der Regierung zur Kenntnis zu nehmen; es sei ihr keine Folge zu leisten.

Zug, 14. November 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen der Justizprüfungskommission

Der Präsident: Thomas Werner