Universität Zürich[UZH]

Abschlussarbeit

zur Erlangung des

Master of Advanced Studies in Real Estate

Markteingriff mittels gesetzlichen Vorkaufsrechts zugunsten des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbaus Analyse anhand des Fallbeispiels „Ville de Lausanne“

Verfasserin: Amoroso Sarah

Eingereicht bei: Dr. Frank Wadenpohl

Abgabedatum: 03.09.2024

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis IV

Abbildungsverzeichnis VI

Tabellenverzeichnis VII

Executive Summary VIII

1. Einleitung 1

1.1 Ausgangslage 1

1.1.1 Der aktuelle Wohnungsmarkt der Schweiz 1

1.1.2 Der Ruf nach mehr Staat 2

1.2 Zielsetzung und Forschungsfragen 5

1.3 Abgrenzung des Themas 5

2. Theoretische Grundlagen 6

2.1 Definition gemeinnütziger und preisgünstiger Wohnungsbau 6

2.1.1 Gemeinnütziger Wohnungsbau 6

2.1.2 Preisgünstiger Wohnungsbau 7

2.2 Das Vorkaufsrecht 8

2.2.1 Begriff des Vorkaufsrechts 8

2.2.2 Gesetzliche und rechtsgeschäftliche Vorkaufsrechte 9

2.2.3 Limitierte und unlimitierte Vorkaufsrechte 10

2.2.4 Zwecke des öffentlichen Vorkaufsrechts 10

2.2.5 Relevante Gesetze und Verordnungen 11

2.3 Historische Entwicklung des öffentlichen Vorkaufsrechts in der Schweiz 12

2.4 Kanton Waadt: Fakultatives, gesetzliches Vorkaufsrecht für Gemeinden 15

2.4.1 Von der Initiative zur Einführung 15

2.4.2 Rechtliche Grundlagen 16

2.4.3 Kantonale Definition gemeinnütziger Wohnungen 18

2.5 Öffentliche Vorkaufsrechte der Schweizer Nachbarländer 20

2.6 Abgabe von Grundstücken im Baurecht 22

3. Methodik ... 24
3.1 Erhebung Datengrundlage ... 24
3.2 Qualitative Datenerhebung: Experteninterview ... 24
4. Ergebnisse und Erkenntnisse der Erhebung ... 26
4.1 Umsetzung im Kanton Waadt ... 26
4.1.1 Markteingriff mittels Vorkaufsrechts ... 26
4.1.2 Ziele und Funktionen des gesetzlichen Vorkaufsrechts ... 28
4.1.3 Statistiken zur Ausübung des Vorkaufsrechts ... 30
4.1.4 Ergänzungen des RLPPPL aufgrund Rechtsunsicherheiten ... 31
4.2 Analyse der Anwendung des Vorkaufsrechts der Stadt Lausanne ... 33
4.2.1 Zuständigkeiten, Genehmigungen und Entscheidungsprozess ... 34
4.2.2 Übersicht über die ausgeübten Vorkaufsrechte ... 37
4.2.3 Entschädigungsregelung ... 39
4.2.4 Kaufpreis der erworbenen Vorkaufsobjekte ... 39
4.2.5 Abgabe der Vorkaufsobjekte im Baurecht ... 40
4.3 SWOT-Analyse ... 43
4.3.1 Stärken ... 43
4.3.2 Schwächen ... 45
4.3.3 Chancen ... 47
4.3.4 Risiken ... 48
4.4 Ideologisch aufgeladenes Thema ... 50
5. Schlussbetrachtung ... 52
5.1 Fazit ... 52
5.2 Kritische Reflexion der Forschungsergebnisse ... 53
5.3 Ausblick auf zukünftige Entwicklungen und Forschungsbedarf ... 54
Literaturverzeichnis ... 56
Anhang ... 63

Abkürzungsverzeichnis

ARMOUP	Association Romande des Maîtres d'Ouvrage Publique
ASLOCA	Association des locataires
BauGB	Baugesetzbuch
BFS	Bundesamt für Statistik
BGBB	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (SR 211.412.11)
BGE	Bundesgerichtsentscheide
BLV	Base législative vaudoise
BobG	Bodenbeschaffungsgesetz
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CVI	Chambre Vaudoise Immobilière
GE	Kanton Genf
LC	Loi sur les communes du 28 février 1956 (LC; BLV 175.11)
LE	Logements étudiants
LGL/GE	Loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (rsGE I 4 05)
LL	Loi sur le logement du 9 septembre 1975 (LL; BLV 840.11)
LLA	Logements à loyer abordable
LLM	Logements à loyer modéré
LP	Logements protégés
LPPPL/L3PL	Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif du 10 mai 2016 (LPPPL; BLV 840.15)
LSZ	Liegenschaften Stadt Zürich
LUP	Logements d'utilité publique
OR	Obligationenrecht vom 30. März 1911 (SR 220)
RCCL	Règlement du Conseil communal de Lausanne du 12 novembre 1985
RLPPPL	Règlement d'application de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif du 25 octobre 2017 (RLPPPL; BLV 840.15.1)
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SR	Systematische Rechtssammlung
SSV	Schweizerischer Städteverband

StadtErnG	Stadterneuerungsgesetz
SVIT	Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
VD	Kanton Waadt
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZAD	Zones d'aménagement différé
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZUP	Zones à urbaniser par priorité
ZWG	Zimmerwohnung

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Abstimmungsresultate Initiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ 14
Abbildung 2: Gemeinnützige Wohnungskategorien des Kantons Waadt 20
Abbildung 3: Darstellung Baurecht 23
Abbildung 4: Prozess der Stadt Lausanne zur Ausübung des Vorkaufsrechts 36

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anzahl ausgeübter Vorkaufsrechte der Stadt Lausanne 37
Tabelle 2: Rendite der Vorkaufsrechts-Geschäfte der Stadt Lausanne 40
Tabelle 3: Zum Verkauf ausgeschriebene Liegenschaften der Stadt Lausanne 41

Executive Summary

In der Schweiz ist verfügbarer Wohnraum aktuell Mangelware, was regelmässig für Schlagzeilen sorgt. Der Ruf nach dem Staat wird zunehmend lauter, wobei Massnahmen wie das gesetzliche Vorkaufsrecht für Gemeinden als Lösung des Problems präsentiert werden. Schöchli (2024) schreibt dagegen in der NZZ online treffend „Das Thema Vorkaufsrecht ist ideologisch stark aufgeladen; die praktische Bedeutung dürfte sich in Grenzen halten". Die vorliegende Arbeit untersucht, inwieweit das gesetzliche Vorkaufsrecht im Kanton Waadt, insbesondere in der Stadt Lausanne, den gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbau fördert, um den wachsenden Herausforderungen des Wohnungsmarkts zu begegnen.

Viele Städte und städtische Gemeinden sehen im Vorkaufsrecht eine vielversprechende Handlungsmöglichkeit, um die bodenpolitische Entwicklung zu steuern und die soziale Durchmischung in stark nachgefragten Quartieren zu sichern. Die Gemeinden treten anstelle der Käuferschaft in Kaufverträge ein und die so erworbenen Grundstücke und Immobilien werden zur Förderung des bezahlbaren Wohnraums eingesetzt. Die Praxis in Lausanne zeigt, dass das Vorkaufsrecht zwar einen gezielten Eingriff in die Stadt- und Gemeindeentwicklung ermöglicht, die tatsächlichen Effekte auf die Schaffung neuer, preisgünstiger Wohnungen blieben bislang jedoch aus. Es profitieren hauptsächlich die bestehenden Mieterinnen und Mieter der erworbenen Liegenschaften von langfristig bezahlbaren Mieten, während für die breite Bevölkerung, insbesondere für einkommensschwache Haushalte, kurzfristig keine spürbare Entlastung erreicht wird.

Eine grosse Herausforderung betreffend Ausübung des Vorkaufsrechts ist für die Gemeinden die Bereitstellung der hohen finanziellen Mittel, welche innerhalb einer kurzen Frist notwendig sind. Zudem erweist sich die anschliessende Abgabe von Grundstücken im Baurecht als ein komplexer und zeitintensiver Prozess, der die zügige Umsetzung von Wohnbauprojekten verzögern kann. Da das Vorkaufsrecht als Eingriff in die Eigentumsrechte wahrgenommen wird, besteht weiter das Risiko einer breiten Ablehnung und zusätzlicher Rechtsstreitigkeiten.

Abschliessend lässt sich festhalten, dass das gesetzliche Vorkaufsrecht theoretisch ein potenziell nützliches Werkzeug zur Förderung des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbaus ist, praktisch jedoch sehr begrenzte Wirkung zeigt. Um die drängenden Probleme des Wohnungsmarktes nachhaltig zu lösen, braucht es eine Vielzahl an Massnahmen sowie eine konstruktive Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit privaten Investorinnen und Investoren.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

In der Schweiz lässt sich seit einiger Zeit eine Tendenz zur Verknappung des Wohnraums, insbesondere des preisgünstigen Segments, beobachten. Die Situation ist vor allem in urbanen Zentren von hoher Anspannung geprägt und sorgt regelmässig für Schlagzeilen.

1.1.1 Der aktuelle Wohnungsmarkt der Schweiz

Das Bundesamt für Statistik (BFS, 2023a) belegt mit folgenden Zahlen, dass die ständige Wohnbevölkerung[1] der Schweiz seit Jahren zunimmt. Per 1. Januar 2022 lag sie bei 8.7 Millionen Personen und ist im Vergleich zum Vorjahr um 0.9% gestiegen. Betrachtet man den Zeitraum zwischen 2000, als die Wohnbevölkerung noch knapp 7.2 Millionen betrug, und 2022, ist sie um 22% gewachsen. Dabei gilt es zu beachten, dass die Schweiz ein Land der Mieterinnen und Mieter ist. Nur gerade 35.9% lebten per Ende 2022 in Wohneigentum (BFS, 2024). Um der daraus resultierenden steigenden Nachfrage nach Wohnraum gerecht zu werden, ist ein gut funktionierender Wohnungsmarkt Voraussetzung. Da bezahlbarer und preisgünstiger Wohnraum jedoch vielerorts rückläufig ist, ist es nicht erstaunlich, dass das Geschehen auf dem Wohnungsmarkt starke politische und mediale Aufmerksamkeit geniesst. Die Anziehungskraft einer Stadt führt zudem zu einer hohen Wohnraumnachfrage, welche ihrerseits durch ein entsprechendes Angebot befriedigt werden muss. Dies stellt für die Städte eine grosse Herausforderung dar. Wichtige Wirtschaftszentren wie Zürich und Lausanne zählten in den letzten 13 Jahren zu den am schnellsten wachsenden Metropolregionen Europas (Hauck, Schmidheiny & von Ehrlich, 2024).

Die steigende Nachfrage der letzten 20 Jahre wurde dem Jahresbericht des Bundesamts für Wohnungswesen (BWO, 2023) zufolge vom Markt durch eine hohe Bautätigkeit gut aufgenommen. Die nationale Leerwohnungsziffer[2] wurde bis ins Jahr 2020 leicht erhöht und erreichte einen Wert von 1.72%. Seither entwickeln sich Nachfrage und Angebot in unterschiedliche Richtungen und die Leerwohnungsziffer sank per 1. Juni 2023 auf nationaler Ebene auf einen neuen Tiefstand von 1.15% (S. 4). Aus der Analyse von Wüest

---

[1] Die ständige Wohnbevölkerung umfasst alle schweizerischen Staatsangehörigen mit Hauptwohnsitz in der Schweiz sowie alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Anwesenheitsbewilligung für mindestens 12 Monate oder ab einem Aufenthalt von 12 Monaten in der Schweiz (BFS, ohne Datum).

[2] Unter der Leerwohnungsziffer versteht man den prozentualen Anteil der leer stehenden Wohnungen (Stichtag: 1. Juni) am Gesamtwohnungsbestand der registerbasierten Gebäude- und Wohnungsstatistik des Vorjahres (BFS, 2023b).

Partner ergibt sich, dass die optimale Leerstandsquote bei einem Wert von 1.27% liegt, bei welchem Mieten und Preise stabil, sowie Angebot und Nachfrage im Gleichgewicht sind (Weinert & Dubois, 2023). In den Städten präsentieren sich die Leerstandsquoten gleichzeitig markant tiefer, um nachfolgend einige davon aufzuführen (BFS, 2023c). Weitere Städte werden im Anhang genannt.

- Zürich 0.06%
- Winterthur 0.20%
- Bern 0.44%
- Genf 0.52%
- Lausanne 0.52%
- Basel 1.07%
- Luzern 1.14%

Das Bundesamt für Wohnungswesen (2023) begründet die Abnahme der nationalen Leerwohnungsziffer unter anderem mit der Zinswende, den höheren Baupreisen sowie mit Verzögerungen bei Bau- und Verdichtungsprojekten. Die Nachfrage liegt bei ungefähr 50‘000 neuen Wohnungen pro Jahr, wobei die Bautätigkeit seit einigen Jahren zurückgeht und im Jahr 2023 auf 43‘000 Wohnungen gesunken ist. Die Zahl der Baubewilligungen reduzierte sich zwischen 2016 und 2023 um über 30% und lag Ende 2023 bei weniger als 40‘000 Wohnungen (S. 6). In den vergangenen 20 Jahren wurde nie weniger gebaut. Dies führt nach Aussage des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung zu einer jährlichen Lücke von 7‘000 bis 10‘000 Wohnungen (WBF, 2024, S. 5). Vor allem an zentralen Standorten werden vermehrt Ersatzneubauten realisiert, wodurch teilweise günstiger Wohnraum verloren geht (BWO, 2024a, S. 3). Eine Trendwende scheint nicht in Sicht zu sein. Da weiterhin mit einem Bevölkerungswachstum und einer sinkenden Neubautätigkeit zu rechnen ist, wird die Verfügbarkeit von Mietwohnungen weiter abnehmen, besonders im preiswerten Segment (Wüest Partner, 2024, S. 24).

1.1.2 Der Ruf nach mehr Staat

Betrachtet man die aktuellen Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt der Schweiz, erstaunt es nicht, dass wohnungspolitische Themen stark an Bedeutung gewinnen (BWO, 2023, S. 9). Die soziale Nachhaltigkeit des Wohnungsmarkts, wie beispielsweise die Verfügbarkeit und die Bezahlbarkeit von Mietwohnungen, rückt wegen der steigenden Mieten verstärkt in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit (Wüest Partner, 2024, S. 24). Auch wenn staatliche Eingriffe zur Regulierung des Schweizer Wohnungsmarkt schon immer gefordert wurden, wird der Ruf nach ihnen zunehmend lauter (Schnorf, Weber &

Kröpfli 2023). Die insbesondere in den grossen Agglomerationen stark gestiegenen Wohnpreise sind für Haushalte der tiefen und mittleren Einkommensklassen eine Belastung. Diese Mietbelastung beträgt seit Jahren durchschnittlich bis 35% des Brutto-Haushaltseinkommens (BWO, 2024b; Zobrist, Hofer & Galliker, 2024). Der Staat greift deshalb vermehrt in den freien Markt ein, sei es durch Raumplanung, Subventionen oder Mietpreisregulierungen. Hauck et al. (2024) schreiben dazu: „Solche Eingriffe können die davon profitierenden Haushalte vor dem Anstieg der Wohnpreise schützen; sie verursachen aber negative Nebenwirkungen. Die Gesellschaft muss deshalb die volkswirtschaftlichen Kosten und Nutzen dieser Markteingriffe gegeneinander abwägen. Einfache Rezepte gibt es nicht".

Gemäss Artikel 41 der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101) obliegt es dem Bund und den Kantonen, sich dafür einzusetzen, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Weiter erhält der Bund in Artikel 108 BV den Auftrag, den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu fördern. Um diesen Auftrag auszuführen und um Lösungsansätze gegen die Wohnungsknappheit zu diskutieren, hat der Bundesrat im Februar 2024 zum zweiten Mal Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, Städte und Gemeinden sowie der Bau- und Immobilienbranche zu einem runden Tisch eingeladen. Gründe für den bestehenden Mangel an Wohnraum sind vielfältig und werden im „Aktionsplan Wohnungsknappheit" wie folgt beschrieben (WBF, 2024, S. 4):

- Auf der Nachfrageseite besteht ein starkes Bevölkerungswachstum sowie ein steigender Flächenbedarf pro Person.
- Die Angebotsseite wird durch die Verteuerung von Baumaterialien, Zinssteigerungen (welche Anlagealternativen zu Immobilien attraktiver machen), den Fachkräftemangel sowie die Verknappung des Baulands beeinträchtigt.

Die Wohnungsknappheit manifestiert sich deutlich in steigenden Angebotsmieten. Dem Aktionsplan zufolge gilt es, preisgünstigen Wohnraum zu fördern und dadurch den Druck auf die finanzschwachen Bevölkerungsgruppen zu lindern sowie Verdrängungseffekte zu vermeiden. Dies trägt gleichzeitig zur Akzeptanz von Verdichtungsprojekten bei (WBF, 2024, S. 11).

Der Aktionsplan definiert in erster Linie Massnahmen, die darauf abzielen, das Wohnangebot zu erhöhen und mehr qualitätsvollen, preisgünstigen und bedarfsgerechten Wohnraum zu schaffen. Das in dieser Arbeit analysierte Vorkaufsrecht für Gemeinden zugunsten des preisgünstigen Wohnungsbaus hat dabei einen schweren Stand und wurde lediglich als zu prüfende, mögliche Massnahme aufgenommen (WBF 2024, S. 13). Das Bundesamt für Wohnungswesen (2016) betonte dazu bereits im Bericht „Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone und Städte“, dass die Kantone die Kompetenz haben, ein solches Vorkaufsrecht ohne die Ermächtigung durch den Bund einzuführen (S. 11).

An der eidgenössischen Abstimmung vom 9. Februar 2020 wurde die Initiative „mehr bezahlbare Wohnungen“ des Mieterinnen- und Mieterverbands Schweiz, welche unter anderem ein fakultatives Vorkaufsrecht für Gemeinden forderte, deutlich abgelehnt (Bundeskanzlei, 2024b). Dennoch plädieren in einer Umfrage im Auftrag des Bundesamts für Wohnungswesen und des Schweizerischen Städteverbands über 80% der befragten Städte und städtischen Gemeinden für ein Vorkaufsrecht und halten es für zweckmässig bis sehr zweckmässig. Drei grundlegende Hemmnisse in Bezug auf preisgünstigen Wohnungsbau werden von mehr als der Hälfte der befragten Städte genannt: Zu wenig verfügbares Bauland, lange und komplizierte Verfahren sowie mangelndes Interesse vonseiten der privaten Investorinnen und Investoren (Wüest Partner, 2023, S. 3–6). Auch das Bundesamt für Wohnungswesen (2014) erwähnt in seinem Bericht zuhanden des Bundesrates betreffend das Vorkaufsrecht, dass mit diesem Instrument der boden- und wohnungspolitische Spielraum der Gemeinden erweitert werden könnte (S. 1). Der Wunsch vieler Städte zur Einführung des Vorkaufsrechts zugunsten des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbaus, wie es bereits in den Kantonen Genf und Waadt existiert, wird immer deutlicher. Finden Personen mit kleinerem Einkommen in Städten keine Wohnungen mehr, stellt dies das urbane Gefüge in Frage und fordert die Stadtpolitik heraus. „Die Städte loten nun ihre Handlungsoptionen aus: Es geht um Vorkauf, Boden und Besitzverhältnisse“ (Litscher, 2023, S. 1).

Rüegg (2014) bezeichnet das Vorkaufsrecht korrekt als streitträchtige Materie (S. 1):

> Im Vorkaufsfall stehen sich mit dem Vorkaufsberechtigten, dem Vorkaufsbelasteten und dem Dritterwerber drei Parteien gegenüber. Die Interessen des (ausübungswilligen) Vorkaufsberechtigten und des Dritterwerbers zielen beide auf den Erwerb des Grundeigentums ab und konkurrieren sich damit. Dass eine solche ‚Ménage-à-trois‘ in der Rechtswirklichkeit zu Friktionen führt, liegt auf der Hand und wird auch durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung belegt.

1.2 Zielsetzung und Forschungsfragen

Die noch junge Umsetzung und Anwendung des gesetzlichen Vorkaufsrechts zugunsten des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbaus im Kanton Waadt wird am Beispiel der Stadt Lausanne analysiert und anhand von Sekundärdaten ausgewertet. Mittels Experteninterviews mit Akteurinnen und Akteuren der Schweizer Immobilienbranche werden die Stärken und Schwächen sowie die Chancen und Risiken eines gesetzlichen Vorkaufsrechts für Gemeinden eruiert. Die Erkenntnisse der auf die Stadt Lausanne fokussierten Analyse sollen anderen Städten und Gemeinden dienen, die das Vorkaufsrecht als zielführende Massnahme erachten.

Zudem wird untersucht, was die Umsetzung des Gesetzes im Kanton Waadt, des *Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif* (LPPPL oder L3PL; BLV 840.15 vom 10. Mai 2016) in Bezug auf das Vorkaufsrecht für die Stadt Lausanne bedeutet und ob sich die Erwartungen respektive die Befürchtungen der Politik und der Immobilienbranche erfüllten oder nicht. Es werden die Zuständigkeiten und die Entscheidungsprozesse aufgezeigt, die für eine effiziente Ausübung des gesetzlichen Vorkaufsrechts notwendig sind. In den Interviews wird zusätzlich abgeklärt, welche Projekte für die erworbenen Liegenschaften bestehen.

Das Vorkaufsrecht wird von den Mitgliedern des Schweizerischen Städteverbands SSV als zentrale Massnahme gegen die Wohnungsknappheit angesehen (Wüest Partner, 2023, S. 6). Deshalb wird der Frage nachgegangen, ob die damit verbundenen Erwartungen gerechtfertigt sind oder ob durch einen Zukauf mittels Vorkaufsrechts keine zusätzlichen Wohnungen geschaffen werden und sich somit für die breite Bevölkerung nichts ändert.

1.3 Abgrenzung des Themas

Die vorliegende Arbeit befasst sich vertieft mit dem gesetzlichen Vorkaufsrecht zugunsten des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbaus. Andere Möglichkeiten zu dessen Förderung, wie z.B. die Förderung der Bautätigkeit, Vergabe von Subventionen, Forderungen von Mindestquoten etc., werden nicht untersucht. Die Analyse bezieht sich zudem nur auf den Mietwohnungsmarkt, der Eigentumsmarkt wird vernachlässigt.

In Bezug auf das LPPPL werden insbesondere die Artikel 31-38 erörtert, welche das Vorkaufsrecht regeln. Die Artikel 1-30 werden insoweit berücksichtigt, als sie in Zusammenhang mit der Anwendung des Vorkaufsrechts stehen. Das Gesetz beinhaltet zusätzliche Bestimmungen, welche es den Gemeinden ermöglicht, den Bau gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnraums (Logements d'utilité publique; nachfolgend LUP genannt) zu

fördern. Beispielsweise kann eine Quote für LUP in die Nutzungspläne aufgenommen werden. Eigentümerinnen und Eigentümer, die sich bereit erklären, auf ihren Parzellen LUP zu erstellen, erhalten einen Bonus von 10% auf die bebaubare Fläche. Dies ist an dieser Stelle lediglich für das allgemeine Verständnis des LPPPL erwähnt, darauf wird in dieser Arbeit jedoch nicht eingegangen. Zudem wird der Schwerpunkt auf die Stadt Lausanne gelegt, da diese das Vorkaufsrecht bereits mehrfach ausgeübt hat und als Vorreiterin angesehen wird. Andere Gemeinden werden erwähnt, ohne deren Vorgehen im Detail zu analysieren.

Die Abgabe von Land im Baurecht wird in der Theorie für das allgemeine Verständnis kurz erklärt. Auf die möglichen Baurechtsmodelle und deren Parameter wird nicht eingegangen.

2. Theoretische Grundlagen

2.1 Definition gemeinnütziger und preisgünstiger Wohnungsbau

Im „Leitfaden preisgünstige Mietwohnungen“ erklärt Thalmann (2019a), dass es kaum möglich sei, klare Definitionen für die Begriffe preisgünstig, bezahlbar, kostengünstig, gemeinnützig, erschwinglich, usw. festzulegen. Diese Begriffe werden von verschiedenen Autorinnen und Autoren oder in verschiedenen Rechtstexten zu unterschiedlich verwendet, so dass strenge Definitionen im Widerspruch zur Praxis stehen würden (S. 1). Die nachfolgenden Beschreibungen dienen demnach nicht als klare Definition, sondern als Erläuterung der Begriffe zum Verständnis dieser Arbeit.

2.1.1 Gemeinnütziger Wohnungsbau

Als gemeinnütziger Wohnungsbau wird traditionell die nicht gewinnorientierte Bereitstellung von Wohnraum durch Institutionen mit statutarisch kontrollierter Zielsetzung oder durch den Staat bezeichnet (Thalmann, Kurz & Maurer, 2015). Wohnbaugenossenschaften Schweiz, der Verband der gemeinnützigen Wohnbauträger, beschreibt den gemeinnützigen Wohnungsbau folgendermassen (Ohne Datum, S. 4):

- Nicht gewinnorientiert
- Preisgünstig dank Kostenmiete. Die Berechnung der Kostenmiete ist jedoch weder in der Verordnung noch in der Rechtsprechung definiert
- Zwischen Miete und Eigentum: Genossenschaftsmitglieder haben Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte
- Soziale Grundsätze

Im Gegensatz zur Marktmiete dürfen bei der Kostenmiete die Mieteinnahmen nur die tatsächlich anfallenden Kosten decken, d.h. Finanzierungs- und Bewirtschaftungskosten, Verwaltungs- und Unterhaltskosten inklusive Rückstellungen, und keine Rendite abwerfen. Gemeinnützige Wohnbauträger sind in der Regel der Kostenmiete verpflichtet (Thalmann, 2019b, S. 9), wobei gesellschaftliche Veränderungen, Diversität der Bedürfnisse und Schwankungen auf dem Markt nicht hinreichend einbezogen werden (Wüest Partner, 2024, S. 26).

Der Marktanteil in der Schweiz beträgt gemäss Bundesamt für Wohnungswesen (ohne Datum) knapp 4%. Gemeinnützige Wohnungen nehmen vor allem in Städten eine wichtige Ausgleichsfunktion wahr, denn aufgrund der angewendeten Kostenmiete sind sie deutlich günstiger als die Marktmieten. Für den Bund sind gemeinnützige Wohnbauträger wie Genossenschaften, Stiftungen und Aktiengesellschaften die wichtigsten Partner in der Wohnraumförderung.

Bei den Gemeinden sticht die Stadt Zürich hervor, die mit rund 25% schweizweit den grössten Anteil an Wohnungen im Eigentum gemeinnütziger Bauträger sowie der Stadt aufweist und seit 100 Jahren dieses Marktsegment mit einem breiten Massnahmenpaket fördert. Bis 2050 soll ein Drittel aller Mietwohnungen gemeinnützig und damit preisgünstig sein, wie die Stimmberechtigten mit der Verankerung der wohnpolitischen Ziele in der Gemeindeordnung im Jahre 2011 entschieden (Stadt Zürich, ohne Datum). Um diesen Auftrag auszuführen, gründete die Stadt 2021 ein Akquisitionsteam und hat sich seither auf dem Markt als ernstzunehmende Investorin etabliert. Im Jahre 2023 wurden für insgesamt 359 Millionen Franken Grundstücke erstanden und für das Jahr 2024 ist sogar ein Budget von 500 Millionen Franken vorgesehen (Finanzdepartement Stadt Zürich, 2023b; Stadt Zürich, 2024, S. 94–97). Einzelne kleine Gemeinden unterstützen den gemeinnützigen Wohnungsbau ebenfalls, wobei es sich häufig um spezifische Wohnbauprojekte handelt, besonders im Zusammenhang mit den Wohnbedürfnissen älterer Menschen (BWO, 2018a, S. 3).

2.1.2 Preisgünstiger Wohnungsbau

Thalmann (2019a) beschreibt in seinem Leitfaden, dass sich preisgünstig auf die Höhe der Wohnungsmiete, nicht absolut, sondern verglichen mit einer Referenzgrösse bezieht. Grundsätzlich lassen sich vier Referenzgrössen heranziehen (S. 1-10):

- Die Mieten anderer Wohnungen: Eine Wohnung wird als preisgünstig eingestuft, wenn ihre Miete im unteren Teil der Verteilung aller Mieten liegt (Bsp. in der gleichen Gemeinde)
- Die Miete derselben Wohnung, erstellt unter anderen Bedingungen und dadurch bei anderen Kosten (Bsp. Objekthilfe, Baurecht)
- Die Miete, die eine bestimmte Mieterschaft zahlen kann
- Die Miete, die eine bestimmte Mieterschaft zu zahlen bereit ist

Es besteht kein allgemeingültiger Konsens darüber, ab welcher Belastungsgrenze die Wohnkosten als unangemessen gelten. In der Praxis und in der Forschung wird dafür mehrfach ein Wert von 25-35% des Bruttohaushaltseinkommens angewendet (Bochsler, Ehrler, Fritschi, Gasser, Kehrli, Knöpfel & Salzgeber, 2015, S. 14–15). Häufig genannt wird die Faustregel, dass die Wohnkostenbelastung ein Drittel des Bruttohaushaltseinkommens nicht überschreiten sollte (Wüest Partner, 2024, S. 26). Dieses Tragbarkeitskriterium hat sich bei der Vergabe von Hypotheken ebenfalls etabliert.

Für die Mieterschaft hängt es von den persönlichen Lebensumständen (Einkommen, Haushaltsgrösse, weitere Lebenshaltungskosten, etc.) ab, ob eine Wohnung preisgünstig ist. Das Bundesamt für Wohnungswesen (2024b) geht davon aus, dass im unteren Einkommensbereich eine Mietbelastung von über 25% die Befriedigung anderer Grundbedürfnisse gefährdet und somit nicht als preisgünstig oder bezahlbar gilt. Als preisgünstig wird in der Publikation „Preisgünstiger Wohnraum – Ein Baukasten für Städte und Gemeinden“ Wohnraum verstanden, der im Vergleich zu ähnlichen Wohnungen in der Gemeinde, im Quartier und der Region einen günstigen Preis aufweist (BWO, 2013, S. 3).

Wüest Partner veröffentlichte folgenden Definitionsversuch für den Begriff Bezahlbarkeit: „Bezahlbarer respektive erschwinglicher Wohnraum umfasst die Wohneinheiten, deren Kosten auch für Haushalte mit niedrigen Einkommen in einem spezifischen Gebiet tragbar sind. Drei Bezugsgrössen sind dabei zentral: Einkommen, Haushaltsgrösse und Gemeinde (Lage)“ (Schnorf, 2020).

2.2 Das Vorkaufsrecht

2.2.1 Begriff des Vorkaufsrechts

Das schweizerische Gesetz enthält keine Definition des Vorkaufsrechts. Das Bundesgericht erwähnt im Entscheid BGE 116 II 49 (S. 52), dass das Vorkaufsrecht dem Berechtigten den Anspruch gibt, die Übertragung des Eigentums an einer Sache zu verlangen, sobald der Verpflichtete sie einem Dritten veräussert.

Ghandchi beschreibt das Vorkaufsrecht und weitere Begriffe wie folgt (Meier-Hayoz, 1975, art. 681 ZGB N 19; zit. in Ghandchi, 1999, S. 94):

> Das Institut des Vorkaufsrechts umfasst die Berechtigung einer Person *(Vorkaufsberechtigter)*, welche sie von einer anderen Person *(Vorkaufsverpflichteter)* [auch Vorkaufsbelasteter genannt; Anm. der Verf.] aufgrund eines Rechtsgeschäfts *(rechtsgeschäftliches Vorkaufsrecht)* oder von Gesetzes wegen *(gesetzliches Vorkaufsrecht)* erlangt hat. Diese Berechtigung beinhaltet die Befugnis des Vorkaufsberechtigten, die Eigentumsübertragung an einer bestimmten Sache *(Vorkaufsobjekt)* durch einseitige Willenserklärung zu verlangen, sobald der Vorkaufsverpflichtete diese Sache an einen Dritten rechtsgeschäftlich veräussert *(Vorkaufsfall)*.

Das Vorkaufsrecht ist demzufolge ein begründendes Gestaltungsrecht. Als Gestaltungsrecht bezeichnet man die Befugnis, durch einseitige Willenserklärung die Rechtsstellung eines anderen zu verändern. Die Ausübung des Gestaltungsrechts setzt keine Mitwirkung der Gegenpartei voraus (Rüegg, 2014, S. 4).

2.2.2 Gesetzliche und rechtsgeschäftliche Vorkaufsrechte

Die Unterscheidung zwischen gesetzlichen und rechtsgeschäftlichen Vorkaufsrechten liegt in der Art ihrer Begründung. Beiden ist gemeinsam, dass sie eine Beschränkung des Eigentums zum Inhalt haben (Glauser, 1969, S. 14).

Ein *gesetzliches* Vorkaufsrecht steht der vorkaufsberechtigten Partei direkt von Gesetzes wegen zu. Gemäss Glauser liegt die Besonderheit des öffentlichen Vorkaufsrechts darin, dass einerseits die Vorkaufsberechtigte die öffentliche Hand ist und dass sich andererseits die Befugnis, die Übertragung einer bestimmten Sache anstelle der drittkaufenden Partei zu Eigentum zu beanspruchen, auf das Gesetz und nicht auf ein Rechtsgeschäft gründet (1969, S. 11).

Beim *rechtsgeschäftlichen* Vorkaufsrecht steht das vertraglich durch zweiseitige Willenserklärung begründete Vorkaufsrecht im Vordergrund. Daneben gibt es aber auch Vorkaufsrechte, die durch einseitige (Bsp. Stockwerkeigentum, Art. 712c Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs ZGB; SR 210) oder gar mehrseitige Willenserklärungen begründet werden (Rüegg, 2014, S. 7).

Rüegg (2014) hebt in seiner Dissertation betreffend rechtsgeschäftliche Vorkaufsrechte an Grundstücken folgende Unterschiede der gesetzlichen und vertraglichen Vorkaufsrechte hervor (S. 7):

- *Zwangsversteigerung:* Die gesetzlichen Vorkaufsrechte finden auch bei einer Zwangsversteigerung Anwendung (Art. 681 Abs. 1 ZGB). Bei den vertraglichen hingegen stellt eine solche keinen Vorkaufsfall dar (vgl. Art. 216c Abs. 2 des Obligationenrechts OR; SR 220).
- *Befristung:* Die gesetzlichen Vorkaufsrechte sind zeitlich nicht befristet, wogegen die vertraglichen für höchstens 25 Jahre vereinbart werden dürfen (Art. 216a OR).
- *Vererbbarkeit und Abtretbarkeit:* Die gesetzlichen Vorkaufsrechte können weder vererbt noch abgetreten werden und gehen den vertraglichen Vorkaufsrechten vor (Art. 681 Abs. 3 ZGB). Ist nichts anderes vereinbart, sind die vertraglichen Vorkaufsrechte vererblich, wenn auch nicht abtretbar (Art. 216b Abs. 1 OR).
- *Aufhebung:* Die Abänderung oder Aufhebung gesetzlicher Vorkaufsrechte bedarf zu ihrer Gültigkeit der öffentlichen Beurkundung (Art. 681b Abs. 1 ZGB). Die vertraglichen Vorkaufsrechte hingegen werden formfrei aufgehoben.

2.2.3 Limitierte und unlimitierte Vorkaufsrechte

Die Einteilung in *limitierte* und *unlimitierte* Vorkaufsrechte erfolgt aufgrund der Festlegung resp. Nicht-Festlegung des Kaufpreises des Vorkaufsobjekts. Wird von den Vorkaufsparteien ein Kaufpreis bereits vor der Ausübung des Vorkaufsrechts vertraglich bestimmt, so handelt es sich um ein limitiertes Vorkaufsrecht. Beim unlimitierten Fall wird von der vorkaufsberechtigen Partei die Höhe des Kaufpreises bezahlt, den die dritterwerbende Person zu zahlen bereit war (Ghandchi, 1999, S. 100–101). Die Formvorschrift erfasst nur limitierte Vorkaufsverträge (Rüegg, 2014, S. 34).

2.2.4 Zwecke des öffentlichen Vorkaufsrechts

Das Vorkaufsrecht zielt allgemein darauf ab, die Eigentumsnachfolge an einem Grundstück zu beeinflussen. In der Literatur sind folgende Zwecke betreffend öffentliches Vorkaufsrecht beschrieben:

- *Erwerbszweck:* Der öffentlichen Hand (Vorkaufsberechtigte) wird der Erwerb eines Grundstücks ermöglicht, indem sie vorrangig Anspruch auf die Eigentumsverschaffung erheben darf (Rüegg, 2014, S. 10).
- *Kontroll-/Abwehrzweck:* Mit der Ausübung des Vorkaufsrechts wird angestrebt, den Verkauf des Grundstücks an eine unerwünschte Drittpartei zu verhindern. Der Erwerb durch die vorkaufsberechtigte Partei ist dabei Mittel zum Zweck (Brunner, 1998, S. 50; Rüegg, 2014, S. 11–12). Die Gemeinden können somit bestimmen, ob die Grundstücke beispielsweise dem gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbau zugeführt oder dem Spekulationsmarkt überlassen werden.

- *Sicherungszweck:* Mittels Vorkaufsrecht wird die Sicherung von Erwerbsmöglichkeiten gewährleistet (Brunner, 1998, S. 50). Das öffentliche Vorkaufsrecht ist beispielsweise vorausschauend für einen Landerwerb zur Schaffung von Landreserven denkbar, um eine später notwendige Enteignung zu vermeiden (Glauser, 1969, S. 13).
- *Bodenpreisstabilisierung und Spekulationsbekämpfung:* Dieser Zweck ist den öffentlichen Vorkaufsrechten gemein und ist bei den schweizerischen Vorstössen mitbestimmend. Das Vorkaufsrecht soll der öffentlichen Hand die Möglichkeit geben, auf die Bodennutzung einen nachhaltigeren Einfluss auszuüben, als dies mit blossen Zonenausscheidungen möglich ist. Die Kontrolle des Bodenmarktes schlechthin muss erwähnt werden (Glauser, 1969, S. 12–13). Das Interesse potenzieller Dritterwerbenden und damit der Marktwert des Grundstücks könnten auch beim unlimitierten Vorkaufsrecht abnehmen, weil aus Investorensicht damit gerechnet werden muss, dass die vorkaufsberechtigte öffentliche Hand zuvorkommt (Rüegg, 2014, S. 12).

2.2.5 Relevante Gesetze und Verordnungen

Auf Bundesebene sind folgende gesetzlichen Bestimmungen betreffend Vorkaufsrecht von Bedeutung, wobei das öffentliche Vorkaufsrecht bisher Postulat geblieben ist.

- Vertragliche Vorkaufsrechte an Grundstücken: Art. 216-216e OR
- Vorkaufsrecht im Stockwerkeigentumsverhältnis: Art. 712c Abs. 1 ZGB
- Grundsätze, Ausübung, Abänderung und Verzicht des gesetzlichen Vorkaufsrechts: Art. 681 ZGB
- Gesetzliches Vorkaufsrecht im Baurechtsverhältnis: Art. 682 ZGB
- Diverse Vorkaufsrechte gemäss dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB; SR 211.412.11)

In Bezug auf das gesetzliche Vorkaufsrecht muss dieses nach dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Art. 681a Abs. 2) innerhalb dreier Monate seit Kenntnis vom Abschluss und Inhalt des Vertrags und in jedem Fall innerhalb von zwei Jahren seit Eintragung der neuen Eigentümerin im Grundbuch geltend gemacht werden. Die vorkaufsberechtigte Partei hat Kenntnis vom Geschäft, sobald sie über alle wesentlichen Bestimmungen des Kaufvertrags und somit über die notwendigen Entscheidungsgrundlagen verfügt (BWO, 2014, S. 8).

Auf kantonaler Ebene kennen Genf und Waadt gesetzliche Vorkaufsrechte zugunsten der öffentlichen Hand, um diese bei Bedarf an gewissen Grundstücken zwecks Förderung des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbaus auszuüben. Das Gesetz des Kantons Waadt, das LPPPL, wird in Kapitel 2.4 ausführlich beschrieben.

2.3 Historische Entwicklung des öffentlichen Vorkaufsrechts in der Schweiz

Verschiedene politische Denkrichtungen in der Schweiz fordern immer wieder ein allgemeines Vorkaufsrecht. Der Schweizer Architekt, Städtebauer und Bodenreformer Hans Bernoulli schrieb bereits 1946 (1991): „Ein Kaufrecht für alles Land im Gemeindegebiet sollte jeder Stadtgemeinde zustehen“ (S. 106).

Vorstösse auf kantonaler Ebene, wie etwa die Genfer Initiative aus dem Jahre 1960 und jene aus dem Kanton Zürich gegen die Bodenspekulation von 1962, sahen unter anderem ein Vorkaufsrecht als neues Instrument der öffentlichen Hand vor. Mit diesem glaubten die Befürworterinnen und Befürworter der Volksbegehren das Bodenproblem lösen zu können (Glauser, 1969, S. 1). Die kantonalen Initiativen wurden abgelehnt, da sich vermehrt Stimmen erhoben, die das öffentliche Vorkaufsrecht mit der Eigentumsgarantie, welche in Artikel 26 der Bundesverfassung festgelegt ist, als unvereinbar erklärten (Glauser, 1969, S. 9).

Die eidgenössische Bodenrechtsinitiative „Volksbegehren gegen die Bodenspekulation“ von 1963 sah ein Vorkaufsrecht für Bund und Kantone vor, um neben der ungerechtfertigten Bodenpreissteigerung auch die Wohnungsnot zu bekämpfen und gleichzeitig die Landes-, Regional und Ortsplanung zu fördern. Das Volk verwarf die Vorlage in der Abstimmung vom 2. Juli 1967 deutlich mit 67.3% Nein-Stimmen, wobei einzig der Stand Genf eine knappe Mehrheit an Befürwortenden aufwies (Bundeskanzlei, 2024a; Glauser, 1969, S. 10).

In Genf, wo die Bodenknappheit sehr ausgeprägt ist, führte das allgemeine Gesetz über den Wohnungsbau und den Mieterschutz (Loi générale sur le logement et la protection des locataires, LGL/GE; rsGE I 4 05) aus dem Jahre 1977 ein Vorkaufsrecht für den Kanton und die Gemeinden ein. Dieses darf ausgeübt werden, sofern das Grundstück in einer Entwicklungszone liegt und ein Projekt für den gemeinnützigen Wohnungsbau besteht. Ferner hat die öffentliche Hand die Möglichkeit, einen niedrigeren Preis als den von den Parteien vereinbarten vorzuschlagen. Bei Uneinigkeit wird der Kaufpreis in einem ähnlichen Verfahren wie bei Enteignungen festgelegt (Krafft & Zünd, 2022).

Zum Zweck, den Anteil der gemeinnützigen Wohnungen in Genf langfristig auf 20% anzuheben, wurde im Jahre 2007 ein Fonds eingerichtet, welcher jährlich mit 35 Millionen Franken dotiert ist (République et canton de Genève, ohne Datum). Diese Mittel können für den Erwerb von Bauland und bestehenden Liegenschaften eingesetzt werden, beispielsweise bei der Ausübung des kantonalen Vorkaufsrechts. Die Grundstücke sollen anschliessend gemeinnützigen Bauträgern im Baurecht zur Verfügung gestellt werden (BWO, 2018a, S. 12). Das Eingreifen des Kantons sei die Ausnahme, wie das Genfer Département du territoire feststellt: Von 800 Transaktionen, die zwischen 2017 und 2021 geprüft wurden, führten nur vier zur Ausübung des Vorkaufsrechts durch den Kanton. Was die Gemeinden betrifft, so haben sie dieses Recht zwischen 2016 und 2021 acht Mal ausgeübt (Krafft & Zünd, 2022).

Der Kanton Waadt führte per 1. Januar 2020 mit dem Gesetz zur Erhaltung und Förderung des Mietwohnungsbestands (nachfolgend LPPPL genannt) ein fakultatives Vorkaufsrecht für Gemeinden ein, welches in Kapitel 2.4 definiert und dessen Umsetzung in der empirischen Erhebung des Kapitels 4 analysiert wird.

Die Initiative „mehr bezahlbare Wohnungen“ des Mieterinnen- und Mieterverbands Schweiz, welche unter anderem ein fakultatives Vorkaufsrecht für Gemeinden forderte, wurde an der eidgenössischen Abstimmung vom 9. Februar 2020 gesamtschweizerisch mit 57.1% Nein-Stimmen deutlich abgelehnt (Bundeskanzlei, 2024b). Der Bundesrat empfahl die Ablehnung der Volksinitiative, weil er die darin geforderten Markteingriffe weder als nötig noch als realistisch erachtet. Die bisherige Wohnungspolitik des Bundes, die auf die Marktkräfte vertraut und ergänzend das selbstgenutzte Wohneigentum und den gemeinnützigen Wohnungsbau unterstützt, habe sich zudem bewährt (BWO, 2018b). Gemäss einem Artikel der Neuen Zürcher Zeitung fanden Argumente wie Befürchtungen über hohe Kosten, die Abschreckung privater Investorinnen und Investoren und generell die Behinderung des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs Anklang. Die Initiative forderte eine nationale Lösung für teilweise lokal existierende Probleme, was die Abstimmungsresultate bestätigten: hauptsächlich Stadtkantone und städtische Gemeinden stimmten der Initiative zu (Schöchli, 2020). Nachstehende Abbildung zeigt die kantonalen Resultate auf der Schweizer Landeskarte auf.

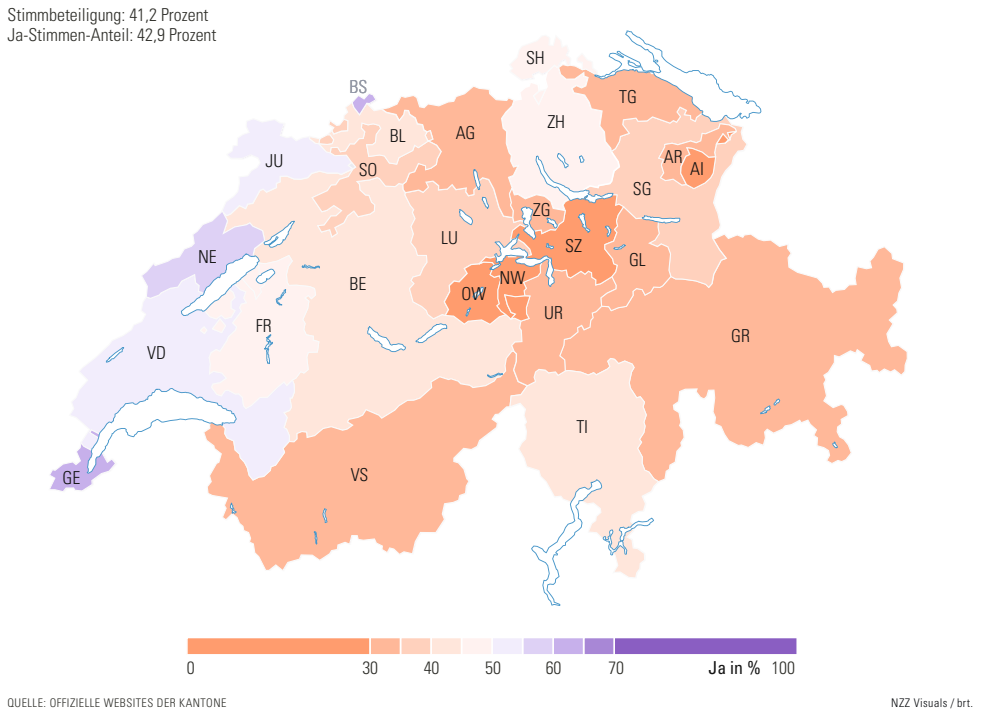


Abbildung 1: Abstimmungsresultate Initiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ vom 09.02.2020 (Schöchli, 2020)

Dem Bundesamt für Wohnungswesen (2014) zufolge sind auf kantonaler Ebene punktuelle Vorkaufsrechte der Gemeinden und des Kantons bereits etabliert. Sie erweisen sich als nützliches Instrument, um genau definierte Zwecke zu verfolgen. Vorkaufsrechte bestehen beispielsweise im Bereich des Baurechts und der Raumplanung oder im Zusammenhang mit Gebäuden von historischer oder kultureller Bedeutung (S. 11).

Die Diskussion um das Thema des öffentlichen Vorkaufsrechts ist nach wie vor aktuell, wie die folgenden politischen Vorstösse verdeutlichen.

- *Kanton Zürich:* Im März 2023 ist die kantonale Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich“ eingereicht worden (Staatskanzlei des Kantons Zürich, 2022). Mittels Vorkaufsrechts sollen Gemeinden bei grösseren Land- und Liegenschaftsverkäufen auf ihrem Gebiet das Objekt zum vereinbarten Kaufpreis übernehmen können. Der Regierungsrat hat einen Gegenvorschlag formuliert, welcher das Vorkaufsrecht ablehnt, da dieses unter anderem einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie bedeute und private Unternehmen auf dem Immobilienmarkt benachteilige. Dafür sollen die Mittel der kantonalen Wohnbauförderung markant von heute 180 Millionen auf 360 Millionen Franken erhöht werden, womit rasch preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden soll. Genossenschaften oder andere gemeinnützige Bauträger können so zinslose Darlehen für Bauprojekte beantragen. Die Initiative für ein Vorkaufsrecht und der Gegenvorschlag des

Regierungsrats kommen voraussichtlich im Jahre 2025 vor das Volk (Fritzsche, 2024; Staatskanzlei des Kantons Zürich, 2024).

- *Parlament:* Im September 2023 reichte Gabriela Suter, Sozialdemokratische Partei der Schweiz, im Nationalrat die parlamentarische Initiative 23.465 „Gemeinnützigen Wohnungsbau fördern. Vorkaufsrecht für Gemeinden einführen“ als allgemeine Anregung ein (Die Bundesversammlung, 2023). Es sollen gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, um den Gemeinden ein fakultatives Vorkaufsrecht zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus unter gewissen Bedingungen zu ermöglichen.
- *Stadt Luzern:* Im Mai 2024 ist die Initiative „Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen“, welche ein öffentliches Vorkaufsrecht zugunsten des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbaus fordert, zustande gekommen (Sozialdemokratische Partei der Stadt Luzern, 2024).
- *Kanton Zug:* Im Januar 2024 wurde die Motion (#3662) für ein unlimitiertes Vorkaufsrecht der Gemeinden zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus eingereicht (Kantonsrat Zug, 2024).

2.4 Kanton Waadt: Fakultatives, gesetzliches Vorkaufsrecht für Gemeinden

Am 12. Februar 2017 wurde im Kanton Waadt das LPPPL in der Volksabstimmung angenommen. Das Gesetz sieht unter anderem ein unlimitiertes Vorkaufsrecht für die öffentliche Hand vor, welches per 1. Januar 2020 in Kraft trat (Art. 31-41). Die entsprechenden Artikel werden unter dem III. Titel „Promotion du parc locatif“ definiert, was übersetzt „Förderung des Mietwohnungsbestands“ heisst.

2.4.1 Von der Initiative zur Einführung

Die kantonale Leerwohnungsziffer lag letztmals im Jahre 1999 mit 1.81% oberhalb der Marke von 1.5%, ab welcher der Markt nach Einschätzung des Kantons im Gleichgewicht liegt (Etat de Vaud, 2024). Der Mieterinnen- und Mieterverband will dies ändern und reichte am 26. August 2011 die Volksinitiative „STOP à la pénurie de logements“ ein, was übersetzt „STOPP der Wohnungsknappheit“ bedeutet (Association des locataires Vaud, 2011). Sie verlangt, dass Kanton und Gemeinden in den Bau preisgünstiger Wohnungen investieren und dafür mit den nötigen finanziellen und gesetzlichen Mitteln, wie der Möglichkeit, Grundstücke zu enteignen, ausgestattet werden (Initiativtext im Anhang). Die Initiative wurde im Mai 2016 zugunsten des Gegenvorschlags des Kantons, bekannt als LPPPL, welcher unter anderem anstelle von Enteignung ein Vorkaufsrecht fordert, zurückgezogen (Association des locataires Romande, 2016). Da diverse

Verbände der Immobilienwirtschaft das Vorkaufsrecht vehement ablehnen, dies besonders bei bebauten Grundstücken, wurde das Referendum ergriffen (Chambre vaudoise immobilière CVI, 2016). Am 12. Februar 2017 kam es zur Volksabstimmung.

Das Gesetz wurde kantonal mit 55.5% Ja-Stimmen angenommen. Im Bezirk Lausanne legten gesamthaft 69.3% der Wählenden ein „Ja“ in die Urne, in der Stadt sogar 73.2% (Etat de Vaud, 2017). Die Statistik betreffend Leerwohnungsziffer von 2016 deckt sich mit den Abstimmungsresultaten. Im Bezirk lag diese bei 0.41% und in der Stadt bei tiefen 0.29% (BFS, 2021; Etat de Vaud, 2024).

2.4.2 Rechtliche Grundlagen

Nachfolgend werden die Grundsätze betreffend Vorkaufsrecht, welche in den Artikeln 31-38 des LPPPL festgelegt sind, beschrieben. Die gesetzlichen Bestimmungen sind im dazugehörigen Reglement vom 25. Oktober 2017, dem *Règlement d'application de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif* (RLPPPL, BLV 840.15.1), ausgeführt und ergänzt.

Die Ausübung des unlimitierten Vorkaufsrechts nach Artikel 31 ist an folgende Bedingungen geknüpft, welche kumulativ erfüllt sein müssen:

- Ein Kaufvertrag muss bestehen, da es sich andernfalls um Enteignung handelt.
- Das Grundstück muss sich innerhalb einer Bauzone befinden.
- Der zukünftige Zweck muss der Schaffung gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnraums entsprechen.
- Im Bezirk muss Wohnungsknappheit herrschen. In Übereinstimmung mit Artikel 2 LPPPL muss die Leerstandsziffer während der vergangenen drei Jahre im Durchschnitt unter 1.5% liegen. Jährlich veröffentlicht der Kantonsrat eine entsprechende Liste (siehe Anhang). Nach den Bestimmungen des Gesetzes können Gemeinden, die eine besondere Situation geltend machen, die Aufnahme in die Liste beantragen oder von der Liste gestrichen werden.
- Die Grundstücksfläche muss mindestens 1'500 m^2 betragen, es sei denn, das Grundstück befindet sich in einem dichten Agglomerationsgebiet oder in einem kantonalen Zentrum. Diese sind durch den kantonalen Zonenplan anerkannt. Auch Grundstücke, die direkt an Parzellen in Gemeindebesitz grenzen, sind zwecks Arrondierungsmöglichkeit von der Flächendefinition ausgenommen.

Das Vorkaufsrecht darf nicht ausgeübt werden, wenn der Verkauf zwischen nahen Verwandten erfolgt, wobei dies sowohl Übertragungen an Nachkommen, Eltern,

Geschwister, Halbgeschwister, Ehegatten, eingetragene Partnerinnen und Lebensgefährten als auch einzelne Verkäufe von Stockwerkeigentum umfasst.

Im Falle einer Veräusserung ist die vorkaufsbelastete Partei gemäss Artikel 32 verpflichtet, die Gemeinde umgehend über die Transaktionsabsichten zu informieren, spätestens jedoch bei Hinterlegung des Kaufvertrags beim Grundbuchamt. Die Gemeinde prüft anschliessend den Kaufvertrag und setzt die Vertragsparteien innerhalb einer Frist von 40 Tagen seit Erhalt der Mitteilung darüber in Kenntnis, ob sie das Vorkaufsrecht auszuüben gedenkt oder nicht. Im Falle der Ausübung erfolgt nach Artikel 33 der Eintritt der Gemeinde in den Kaufvertrag, dies anstelle der dritterwerbenden Partei. Für die Gemeinde bedeutet dies die Übernahme aller Vertragsbedingungen wie des zuvor vereinbarten Kaufpreises (unlimitiertes Vorkaufsrecht). Möchte oder kann die Gemeinde das Vorkaufsrecht nicht ausüben, besteht die Möglichkeit, dieses dem Kanton zu übertragen (Art. 34 LPPPL), welcher innerhalb von 20 Tagen Stellung zu nehmen hat. Die Vertragsparteien sind laufend über diese Schritte zu informieren.

Die verdrängte Partei hat Anspruch auf eine angemessene Entschädigung (Art. 35 LPPPL Abs. 3-5), welche die im Rahmen der Planung des Immobilienprojekts entstandenen Kosten deckt, sofern es die Umstände rechtfertigen. Die Gemeinde, welche das Vorkaufsrecht ausgeübt hat, ist zusätzlich verpflichtet, die angefallenen Gebühren des Grundbuchamts sowie des Notariats zu erstatten und aufgelaufene Zinsen zu bezahlen.

Der Kanton und die Gemeinden haben gemäss Artikel 36 die Möglichkeit, vorzeitig auf die Ausübung des Vorkaufsrechts über ein Grundstück oder eine Liegenschaftskategorie zu verzichten. Bezieht sich der Verzicht auf ein spezifisches Projekt, so verliert dieser seine Gültigkeit, sollten sich Verkaufspreis und Verkaufsbedingungen sowie die Identität der Käuferschaft ändern. Im Falle eines vorherigen Verzichts der Gemeinde ist die Eigentümerschaft von der in Artikel 32 vorgesehenen Mitteilungspflicht befreit.

In Artikel 35 wird festgehalten, dass das Grundstück unverzüglich nach Übernahme bebaut werden muss, entweder durch die Gemeinde selbst oder durch eine Drittpartei, welche mittels öffentlicher Ausschreibung in der Regel das Baurecht erhält. Der Zweck muss wie folgt in der Erstellung gemeinnütziger und bezahlbarer Wohnungen bestehen (Art 34 RLPPPL):

- Bebaute Grundstücke: Mindestens 70% der bestehenden Hauptnutzflächen (SIA-Norm 416 Fassung 2003) müssen in gemeinnützige und preisgünstige Wohnungen, sogenannte Logements d'utilité publique (LUP), umgewandelt werden. Wird

ein Teil der Hauptnutzfläche anderem Nutzen wie Gewerbe oder Verkauf zugeteilt, kann der geforderte Prozentsatz auf 65% reduziert werden.

- Unbebaute Grundstücke: Neu erstellte Hauptnutzflächen müssen zu mindestens 75% als LUP definiert werden, sofern der Kanton oder die Gemeinde als Bauherrschaft auftreten. Wird der Boden im Baurecht an eine Drittpartei abgegeben, wird ein Anteil von 100% gefordert.

Die Anerkennung der geforderten Anteile als gemeinnützig und preisgünstig hat innerhalb von drei Jahren nach Ausübung des Vorkaufsrechts zu erfolgen und wird von der kantonalen Direktion für das Wohnungswesen erteilt. Sofern für ein Baugesuch eine Anpassung des Nutzungsplans erforderlich ist, kann eine Verlängerung um zwei Jahre beantragt werden. Werden die genannten Auflagen nicht erfüllt, ist die vorkaufsverpflichtete Partei zum Rückkauf des Grundstücks zu den ursprünglich vereinbarten Bedingungen berechtigt. Dieses Wiederkaufsrecht ist im Grundbuch vermerkt (Art. 37 LPPPL). Wird dieses nicht ausgeübt, kann die verdrängte Käuferschaft ein Kaufrecht zu dem von Kanton oder Gemeinde bezahlten Preis geltend machen. Auch dieses Kaufrecht ist im Grundbuch eingetragen. Wurde im ursprünglichen Kaufvertrag nichts anderes vereinbart, hat das Wiederkaufsrecht der vorkaufsverpflichteten Partei Vorrang vor dem Kaufrecht der verdrängten Käuferschaft (Art. 38 LPPPL).

2.4.3 Kantonale Definition gemeinnütziger Wohnungen

Die Anerkennung einer Wohnung als gemeinnützig ist im Kanton Waadt von ihren Merkmalen abhängig. Das LPPPL teilt diese Objekte, welche insbesondere preisgünstige Mieten oder Wohnungen mit speziellen Einrichtungen anbieten, in vier Kategorien ein (Art. 27 Abs. 1). Die geplanten Wohnungen müssen technische, wirtschaftliche und soziale Bedingungen erfüllen, welche für die angestrebte Kategorie der LUP typisch sind. Die Obergrenzen der Mietzinse aller Kategorien werden vom Kanton für 25 Jahre fixiert und ab der ersten Vermietung nach Anerkennung der Gemeinnützigkeit kontrolliert (Etat de Vaud, 2018, S. 9). Nachfolgend werden die vier Kategorien kurz umschrieben, detaillierte Informationen sind dem LPPPL, dem Loi de Logement (LL; BLV 840.11) und dem RLPPPL zu entnehmen.

- *Preisgünstige, subventionierte Wohnungen LLM* (Logements à loyer modéré): Die Grundlagen dazu werden im Wohnungsgesetz LL vom 9. September 1975 beschrieben. Die Förderung dieser Kategorie zeichnet sich durch Objekthilfe „à fonds perdu“ aus (Art. 28 Abs. 2 LL), womit die Mietkosten eines Gebäudes um 20%, in Ausnahmefällen bis 30% gesenkt werden können. Diese Subvention wird

in der Regel zu gleichen Teilen zwischen Kanton und Gemeinde aufgeteilt. Die Mieterschaft der LLM muss bestimmte Einkommens- und Vermögensbedingungen erfüllen, sowie Belegungsvorschriften einhalten. (Etat de Vaud, 2018, S. 10)

- *Bezahlbare Wohnungen LLA* (Logements à loyer abordable; Art. 25-28 RLPPPL): Diese Kategorie wurde neu per 1. Januar 2018 mit dem LPPPL eingeführt und richtet sich an den Mittelstand. In Bezug auf Einkommen und Vermögen der Mieterschaft sowie auf Belegungsmodalitäten werden seitens des Kantons keine Vorschriften erlassen. Die Gemeinden hingegen können solche bei Bedarf definieren. Die LLA sind nicht Gegenstand finanzieller Unterstützung durch die öffentliche Hand. Die Kriterien bezüglich Wohnungsfläche und Mietzinse, welche einer Deckelung und Indexierung unterliegen, sind im RLPPPL definiert und im Anhang aufgeführt. Die jährlichen Mieteinnahmen der Liegenschaft, und nicht der einzelnen Wohnobjekte, dürfen die vorgegebene Obergrenze nicht überschreiten. Darüber hinaus müssen die LLA Bestand eines Gebäudes mit mindestens vier Wohneinheiten und für die langfristige Vermietung bestimmt sein (Art. 27 Abs. 2 LPPPL). (Etat de Vaud, 2018, S. 10–14)
- *Geschützte Wohnungen LP* (Logements protégés): LPs sind Wohnformen um gebrechliche ältere Menschen und/oder mit einem Handicap in ihrem eigenen Zuhause zu betreuen. Die zuständige Behörde gewährt zinslose Darlehen für die Finanzierung von Bau oder Renovation, die innerhalb von 20 Jahren zurückzuzahlen sind (Art. 32 Abs. 2 LL). Zudem müssen die Mietzinseinnahmen vom Kanton bestätigt werden. (Etat de Vaud, 2018, S. 11–12)
- *Studentenwohnungen LE* (Logements étudiants): Dies sind Unterkünfte für Personen, die in Einrichtungen des Kantons Waadt eine Ausbildung absolvieren. Zur Errichtung von Studentenwohnungen können zinsgünstige Darlehen des Kantons bezogen werden. Die LE werden gemäss spezifischer technischer Richtlinien erbaut, umfassen Gemeinschaftsräume und werden in der Regel möbliert vermietet. Wie bei den LLA kontrolliert die kantonale Direktion für das Wohnungswesen nur die gesamten jährlichen Mieteinnahmen. Es gibt also weder eine Festlegung noch eine Genehmigung einzelner Mieten. Um die tatsächliche Nutzung der LE durch immatrikulierte Studierende sicherzustellen, können Kontrollen durchgeführt werden. (Etat de Vaud, 2018, S. 12)

Die vier beschriebenen Kategorien der LUP sind in der nachfolgenden Darstellung übersichtlich zusammengestellt.

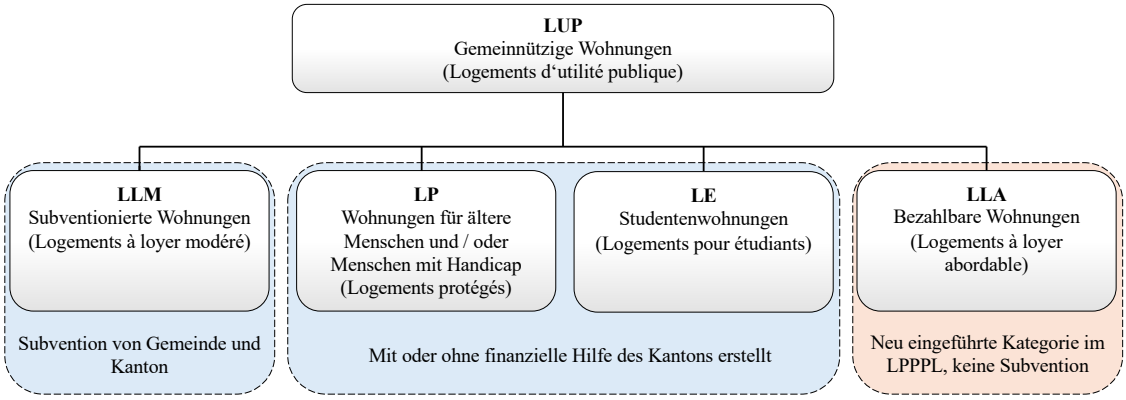


Abbildung 2: Gemeinnützige Wohnungskategorien des Kantons Waadt (vgl. Etat de Vaud, ohne Datum)

2.5 Öffentliche Vorkaufsrechte der Schweizer Nachbarländer

Deutschland, Frankreich und Österreich kennen öffentliche Vorkaufsrechte zur Förderung des Wohnungsbaus. Allen gemeinsam ist, dass sie nach den Weltkriegen eingeführt wurden, um den Wiederaufbau und die Bereitstellung von Wohnraum zu unterstützen. In Italien wird das Vorkaufsrecht nur bei Kulturgütern wie historischen Bauten angewandt.

Frankreich kennt das öffentliche Vorkaufsrecht zur Förderung städtebaulicher Massnahmen, welches heute im Code de l'urbanisme[3] geregelt ist, bereits seit den 1950er Jahren. Nach Glauser (1969) begannen in dieser Zeit die ersten Überlegungen, wie städtische Planungen besser gesteuert und wie der Bau von Wohnungen und städtischer Infrastruktur gefördert werden können. Die Einführung des Gesetzes Nr. 57-908 vom 7. August 1957 stand ganz im Zeichen der Wohnbauförderung, der damit verbundenen Verhinderung der Streubauweise sowie der Bekämpfung der Bodenspekulation. Dazu wurden sogenannte Zones à urbaniser par priorité (ZUP) definiert, welche so bemessen sein mussten, dass mindestens 500 Wohnungen samt Nebeneinrichtungen entstehen können. Zur weiteren Erreichung der Ziele hielt man die Einführung des Vorkaufsrechts[4] für unumgänglich. Die Bodenpreise stabilisierten sich darauf innerhalb der ZUP, dafür stiegen sie in den direkt angrenzenden Zonen umso stärker an. Um dem entgegenzuwirken, wurden die Zones d'aménagement différé (ZAD)[5] eingeführt und das öffentliche Vorkaufsrecht darauf erweitert (S. 6-7). Während die ZUP kurzfristig grosse Wohnbauprojekte realisieren sollten, sind die ZAD ein Mittel für Gemeinden, um langfristige städtebauliche Strategien zu entwickeln und genügend Land für zukünftige Projekte sicherzustellen. Die ZAD bestehen heute noch und erlauben die Ausübung des Vorkaufsrechts während sechs

[3] Art. L210-1 bis L219-13

[4] Verordnung Nr. 58-1447 und Dekret Nr. 58-1464 beide vom 31. Dezember 1958

[5] Gesetz Nr. 62-848 vom 26. Juli 1962

Jahren seit der Gründung, wobei dieser Zeitraum verlängert werden kann (République Française, 2020). Sie werden gemäss dem Code de l'urbanisme durch einen Beschluss des Stadtrats definiert und müssen der Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen, von sozialem Wohnraum oder dem Wiederaufbau von Quartieren dienen. Das Gesetz verpflichtet die Eigentümerschaft eines Grundstücks, das sich in einer solchen Zone befindet, dieses im Falle einer Veräusserung vorrangig der Gemeinde zum Kauf anzubieten. Die Gemeinde hat danach zwei Monate Zeit, um eine Entscheidung zu treffen. Finden sich die beiden Parteien bezüglich des Preises nicht, wird dieser von der zuständigen Enteignungsbehörde nach festgelegten Regeln bestimmt. Die Grundstückgeschäfte innerhalb der Familie sind vom Vorkaufsrecht ausgenommen.

In *Deutschland* ist das öffentliche Vorkaufsrecht bereits unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg im Reichssiedlungsgesetz vom 11. August 1919 und im Reichsheimstättengesetz vom 10. Mai 1920 zu finden. Glauser (1969) zufolge wurde damit hauptsächlich eine Verbesserung der Agrarstruktur angestrebt. Nach dem Zweiten Weltkrieg nehmen zahlreiche Bundesländer das Vorkaufsrecht in Aufbaugesetzen auf, um den Wiederaufbau zerstörter Stadtteile zu fördern. Seit dem 23. Juni 1960 ist ein Baugesetzbuch (BauGB) in Kraft, welches im dritten Abschnitt unter § 24-28 das gesetzliche Vorkaufsrecht der Gemeinde regelt (S. 4-5). Es sind zwei Hauptformen beschrieben:

- Allgemeines Vorkaufsrecht (§ 24 BauGB): Dieses kann von Gemeinden zur Sicherung städtebaulicher Ziele ausgeübt werden, z. B. die Entwicklung von Bauland oder den Bau von Infrastrukturprojekten. Es darf nur im Interesse der Allgemeinheit angewandt werden.
- Besonderes Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB): Die Gemeinde kann ihr Vorkaufsrecht durch Satzung an unbebauten Grundstücken im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder in Gebieten, die für städtebauliche Massnahmen vorgesehen sind, begründen, insbesondere wenn diese Grundstücke vorwiegend für Wohngebäude in einem angespannten Wohnungsmarkt geeignet sind.

Gemäss § 28 BauGB kann das Vorkaufsrecht nur binnen dreier Monate nach Mitteilung des Kaufvertrags gegenüber dem Verkäufer oder der Verkäuferin ausgeübt werden. Falls der vereinbarte Preis den Verkehrswert zu überschreiten scheint, hat die Gemeinde den zu bezahlenden Betrag nach dem Verkehrswert des Grundstücks (§ 194) zum Zeitpunkt des Kaufes zu bestimmen.

Grziwotz (2023) schreibt, dass die praktische Bedeutung der Vorkaufsrechte in Deutschland bisher gering war und dass Ausübungsfälle, mit regionalen Unterschieden, in der Vergangenheit kaum vorkamen. Er beobachtet jedoch, dass sie in Zusammenhang mit der Innenentwicklung und zur Vermeidung der Hortung von Bauland nunmehr zuzunehmen scheinen. Die Baulandkommission habe beim Bundesinnenministerium sogar angeregt, die Vorkaufsrechte als bodenpolitisches Steuerungsinstrument zu erweitern. Es sollen damit auch ungenutzte Grundstücke als Spekulationsobjekte dem Immobilienmarkt entzogen werden.

In der *österreichischen* Rechtsordnung wurden die Bestimmungen betreffend Vorkaufsrecht auf unterschiedlichen Ebenen getroffen (BWO, 2014, S. 11). Das Bodenbeschaffungsgesetz (BobG) enthält in § 6 ein Eintrittsrecht der Gemeinde. In bestimmten Gebieten kann die Gemeinde in Kaufverträge über unbebaute Grundstücke anstelle der Käuferschaft eintreten, sofern sie diese Grundstücke für Wohnbauförderung oder für öffentliche Zwecke benötigt. Ist der Kaufpreis nicht angemessen, so hat die Gemeinde die von der Bezirksverwaltungsbehörde oder vom Gericht festgesetzte Gegenleistung zu erbringen. Weiter erläutert das Stadterneuerungsgesetz (Art. 1 § 8 StadtErnG), dass in bestimmten gesetzlich festgelegten Gebieten die Grundstücke zuerst der Gemeinde anzubieten sind. In der Presse wird das Bodenbeschaffungsgesetz als „totes Recht“ der österreichischen Rechtsordnung bezeichnet, da es seit der Einführung im Jahre 1974 nie angewendet wurde. Die Stadt Innsbruck will dies ändern, wartet aber seit zwei Jahren auf die Einwilligung des Landes Tirol (Pichler, 2022; Putschögl, 2024).

Italien kennt kein Vorkaufsrecht zur Förderung des Wohnungsbaus. Es besteht lediglich ein öffentliches Vorkaufsrecht (Codice dei beni culturali e del paesaggio, Art. 60 – 62) des Staates oder nachrangig der Region und der Gemeinde, wenn eine Übertragung eines historischen Gebäudes gegen Entgelt erfolgt.

2.6 Abgabe von Grundstücken im Baurecht

Zum Bauen braucht es ein Grundstück und Kapital, wobei heute der Zugang zum Boden häufig die grössere Hürde ist. Die Abgabe von Grundstücken im Rahmen eines Baurechtsvertrags ermöglicht es der öffentlichen Hand sowie privaten Grundstückseigentümerinnen, auf die darauf geplanten Wohnbauprojekte Einfluss zu nehmen und die Siedlungsentwicklung nachhaltig zu beeinflussen. Dies erfolgt aus sozialpolitischen, raumplanerischen oder wirtschaftspolitischen Überlegungen. Der vertraglich zu vereinbarende Baurechtszins sichert der baurechtsgebenden Partei während der langfristigen Vertragsdauer regelmässige Einnahmen. Gleichzeitig besteht auf der Investorenseite ein

geringerer Kapitalbedarf, da das Land nicht durch Kauf erworben werden muss. Ein Baurecht ist sinnvollerweise an einen spezifischen Zweck gebunden, welcher im entsprechenden Vertrag festgehalten wird. Es dient somit gegenüber einer gemeinnützigen Wohnbauträgerschaft dazu, langfristig preisgünstigen oder besonders altersgerechten Wohnraum bereitzustellen, ohne dass hierfür eine direkte finanzielle Unterstützung erforderlich ist (BWO, 2022, S. 1–2; Wüest Partner AG, 2017, S. 5).

Das Baurecht wird im Schweizerischen Zivilgesetzbuch in Artikel 779-779*l* als eine Dienstbarkeit beschrieben, welche einer Person das Recht gibt, auf oder unter einer in fremdem Eigentum stehenden Bodenfläche ein Bauwerk (Immobilie) zu errichten oder beizubehalten. Es durchbricht das Akzessionsprinzip, welches besagt, dass dem Eigentümer des Bodens alles gehört, was fest damit verbunden ist. Mit dem selbständigen und dauernden Baurecht wird der baurechtsnehmenden Partei ein eigenes Blatt im Grundbuch eingeräumt. Dadurch erhält sie die Möglichkeit, hypothekarisch gesicherte Darlehen aufzunehmen und über das Baurecht zu verfügen.

In der nachfolgenden Abbildung ist das Rechtsgeschäft zwischen baurechtsgebender und baurechtsnehmender Partei zusammengefasst.

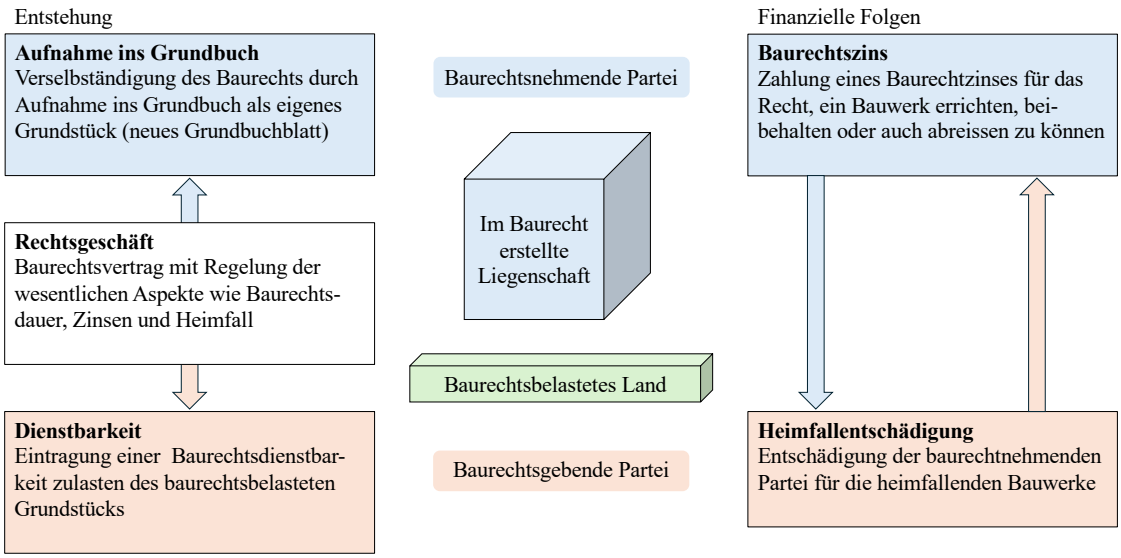


Abbildung 3: Darstellung Baurecht (vgl. Wüest Partner AG, 2017, S. 10)

Die vertraglichen Bestimmungen über den Inhalt und Umfang des Baurechtes, wie Lage, Gestalt, Ausdehnung und Zweck der Bauten sowie über die Benutzung nicht überbauter Flächen, die mit seiner Ausübung in Anspruch genommen werden, sind nach Art. 779b ZGB für jede Erwerberin und jeden Erwerber des Baurechtes und des belasteten Grundstücks verbindlich. Aus ökonomischer Sicht sind folgende Punkte wesentlich (Wüest Partner AG, 2017, S. 9):

- Dauer des Baurechts von 30 bis max. 100 Jahren, danach geht das Land inklusive Bauten zurück an die baurechtsgebende Partei (Heimfall)
- Höhe des Baurechtszinses, inklusive Anpassungsmechanismus
- Allfällige Vorkaufs- und Mitbestimmungsrechte
- Höhe der Heimfallentschädigung
- Allfällige vereinbarte Nutzungsbeschränkungen und Zusatzvereinbarungen

3. Methodik

In einem ersten Schritt wurden Informationen zur Theorie und zur aktuellen Umsetzung des gesetzlichen Vorkaufsrechts zugunsten des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbaus (nachfolgend vereinfacht als Vorkaufsrecht bezeichnet) in der Literatur und in den Medien gesammelt. Dies diente dazu, einen Überblick über die gesetzlichen Vorkaufsrechte zu erhalten und Personen für die Experteninterviews zu definieren. Die erhobenen Daten wurden in den Interviews bzw. durch Rückfragen bei den zuständigen Ämtern validiert.

3.1 Erhebung Datengrundlage

Da es sich bei der Umsetzung des Vorkaufsrechts im Kanton Waadt um ein junges Thema handelt, gibt es kaum Literatur oder Studien dazu. Deshalb wurden zur Analyse hauptsächlich die Medien sowie die Internetseiten der Kantone, der Gemeinden und der Gerichte ausgewertet. Zur Vorbereitung auf die Interviews mit Personen aus der Politik und der Immobilienbranche wurde ein starker Fokus auf die aktuelle Berichterstattung gelegt.

3.2 Qualitative Datenerhebung: Experteninterview

Zur Vertiefung und Erweiterung der zuvor erarbeiteten theoretischen Informationsgrundlagen und zur Gegenüberstellung von Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken wurden qualitative Interviews mit einer Expertin und Experten aus der Immobilienwirtschaft, der öffentlichen Hand und der Politik geführt. Als Gesprächspartner mit Expertenwissen kommen gemäss Mieg und Näf Personen in Frage, die aufgrund langjähriger Erfahrung über bereichsspezifisches Wissen bzw. Können verfügen (2006, S. 10).

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden Personen ausgewählt, die bereits Erfahrung mit der Umsetzung des Vorkaufsrechts gesammelt, eine entsprechende Initiative dazu lanciert oder in den Medien dazu Stellung bezogen haben. Elf Personen, Unternehmen oder Verbände wurden per E-Mail für ein Interview angefragt. Nachfolgend eine Übersicht, die detaillierte Auflistung befindet sich im Anhang:

- Initiativkomitee „Stop à la pénurie de logements“ Kanton Waadt / Mieterinnen- und Mieterverband Kanton Waadt (Association des Locataires ASLOCA Vaud)
- Referendumskomitee „Non à une pénurie de logements planifiée par la loi“ gegen die LPPPL / Hauseigentümerverband Kanton Waadt (Chambre vaudoise immobilière CVI)
- Ville de Lausanne, Immobilienkommission der Direktion für Kultur und Stadtentwicklung
- Grosse Immobilieninvestorin des Kantons Waadt
- Notar oder Notarin des Kantons Waadt
- Schweizerischer Städteverband (SSV), Herausgeberin der Umfrage „Wohnungspolitik in den Städten und städtischen Gemeinden: Bedürfnisse und Herausforderungen“
- Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft (SVIT Schweiz)
- Liegenschaften Stadt Zürich (LSZ) als bedeutende Immobilieninvestorin
- Initiativkomitee „Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich“, welches ein Vorkaufsrecht fordert / Wohnbaugenossenschaften Regionalverband Zürich
- Initiativkomitee „Wohnraum für die Menschen statt für die Spekulant*innen“, welches für die Stadt Luzern ein Vorkaufsrecht fordert

Alle Anfragen wurden mit einer Zusage beantwortet. Dementsprechend schnell wurden Termine vereinbart, die grösstenteils in den Räumlichkeiten der ausgewählten Fachpersonen stattfanden. Die Gespräche wurden zwischen dem 15. Mai 2024 und dem 27. Juni 2024 terminiert, dauerten zwischen einer und zwei Stunden und wurden mit dem Einverständnis aller Beteiligten aufgezeichnet oder protokolliert, transkribiert und ausgewertet. Die Grundlage für die Interviews bildete ein Interviewleitfaden, der halbstandardisierte und offene Fragen enthielt. Dieser wurde vor jedem Gespräch an die entsprechenden Experten oder die Expertin angepasst und im Vorfeld per E-Mail übermittelt. Die Individualisierung des Leitfadens führt zu einer eingeschränkten Allgemeingültigkeit der Antworten. Dennoch wurden in jedem einzelnen Interview wichtige Hinweise und vertiefende Einblicke in das behandelte Thema gewonnen. Der gesamte Interviewleitfaden ist im Anhang zu finden.

Für die qualitative Auswertung wurden die Antworten entsprechend der Struktur der Interviews und des Leitfadens tabellarisch zusammengestellt und inhaltlich geordnet. Die zentralen Ergebnisse wurden zusammengefasst, wobei die meisten Aussagen in dieser Arbeit anonymisiert in den Text einfliessen.

4. Ergebnisse und Erkenntnisse der Erhebung

Die vorliegende Untersuchung befasst sich zunächst mit der allgemeinen Umsetzung des LPPPL in Bezug auf das Vorkaufsrecht im Kanton Waadt. Im Anschluss wird dessen Anwendung durch die Stadt Lausanne, die das Vorkaufsrecht bereits mehrfach ausgeübt hat und als Vorreiterin bezeichnet wird, detailliert analysiert. Dazu werden öffentlich zugängliche Daten, Medienberichte sowie die Experteninterviews herangezogen.

Die in Kapitel 4.3 erstellte SWOT[6]-Analyse kann anderen Kantonen und Gemeinden, die eine Einführung des Vorkaufsrechts in Erwägung ziehen oder als zweckmässig beurteilen, als Grundlage für ihre Entscheidungsfindung dienen.

4.1 Umsetzung im Kanton Waadt

Die Einführung und Umsetzung des Gesetzes im Kanton Waadt werden in den nachfolgenden Kapiteln betrachtet. Seit dem Inkrafttreten der Artikel 31-38 des LPPPL am 1. Januar 2020 wurde das Vorkaufsrecht bereits von verschiedenen Gemeinden ausgeübt.

4.1.1 Markteingriff mittels Vorkaufsrechts

Bisherige Abstimmungen betreffend Einführung des Vorkaufsrechts scheiterten vermehrt an der Urne, da ein solcher Markteingriff mit der Eigentumsgarantie als unvereinbar betrachtet wurde (Glauser, 1969, S. 8–9). Für das Bundesamt für Wohnungswesen (2014) kommt daher nur ein preislich unlimitiertes Vorkaufsrecht in Frage, das die freie Preisbildung nicht behindert und für dessen Ausübung ein enges Zeitfenster definiert ist. Zusätzlich werden weitere Einschränkungen empfohlen, wie:

- keine Ausübung bei Erbgang oder Schenkung
- Verpflichtung der Gemeinden, das Vorkaufsrecht zweckmässig innerhalb einer bestimmten Frist zu nutzen
- Beschränkung auf Grundstücke einer Mindestgrösse, welche sich in Wohn- oder gemischten Zonen befinden

Damit scheint sich der Markteingriff lediglich auf die Wahl der Vertragspartei zu beziehen (S. 1). Eine Regelung, „die ein preislich unlimitiertes, vielfältig eingeschränktes und für die Gemeinden ‚fakultatives' Vorkaufsrecht umfasst, auf einer gesetzlichen Grundlage basiert, einem öffentlichen Interesse entspricht, verhältnismässig erscheint und die Grundrechte im Kern nicht antastet", sei vertretbar (BWO, 2014, S. 12).

---

[6] SWOT steht für Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats.

Die Gesetzgebung des Kantons Waadt setzt diese Anforderungen alle um und kann somit gemäss Bundesamt für Wohnungswesen als vertretbar angesehen werden. Diese Aussage impliziert jedoch, dass die Wahl der Vertragspartnerin oder des Vertragspartners für die vorkaufsbelastete Partei zweitrangig und somit nur der Preis relevant ist. Ob dies den Tatsachen entspricht, wird von den Experten angezweifelt. Aus wirtschaftlich-liberaler Perspektive ist das Vorkaufsrecht ein starker Eingriff in die Vertragsfreiheit, der auf erhebliche Widerstände der bürgerlichen Parteien sowie der Immobilienverbände stösst. Einige Experten aus der Immobilienbranche vertreten die Auffassung, dass kein Marktversagen vorliegt und der Staat infolgedessen nicht zu stark in den freien Markt eingreifen sollte. Die linken Parteien, welche hinter den diversen Initiativen stehen, betrachten den Eingriff als gerechtfertigt und das Vorkaufsrecht als notwendiges Mittel, um den Mangel an bezahlbarem Wohnraum zu bekämpfen.

Nach den ersten Erfahrungen mit dem Vorkaufsrecht im Kanton Waadt haben die Investorinnen und Investoren ihr Vorgehen den neuen Gegebenheiten angepasst. Die Grundstückkäufe werden nur noch in Form von Termingeschäften abgeschlossen. Dies bedeutet, dass die Kaufverträge notariell beurkundet werden, die tatsächliche Eigentumsübertragung jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt stattfindet. Dieser Aufschub berücksichtigt idealerweise mindestens die 60-tägige Frist, die den Gemeinden und dem Kanton insgesamt für die Ausübung des Vorkaufsrechts zur Verfügung steht. Diese Handhabung erfordert von den involvierten Parteien Geduld, da die Eigentumsübertragung nicht unmittelbar in Kraft tritt und eine Zeitspanne der Unsicherheit besteht. In den ersten Ausübungsfällen wurden die Objekte direkt nach der Beurkundung übertragen und finanziert, sodass der gesamte Prozess mühsam rückabgewickelt werden musste, was für die verdrängte Käuferschaft mit Kosten und Aufwand verbunden ist.

Die Notarinnen und Notare stellen zusätzlich fest, dass in den heutigen Kaufverträgen neue Klauseln enthalten sind, die beispielsweise Entschädigungssummen für Due Diligence[7], Architekturstudien oder Projektentwicklungskosten vorsehen, die im Falle der Ausübung des Vorkaufsrechts zu zahlen sind. Obwohl das LPPPL in Artikel 35 Absatz 3 eine Entschädigung vorsieht, ist diese unklar definiert. Die Vertragsparteien ziehen es deshalb vor, einen Betrag vertraglich festzulegen. Darüber hinaus gibt es Klauseln, die Immobilienverwaltungen bestimmen, die nach der Transaktion für einen gewissen Zeitraum mit dem Verwaltungsmandat beauftragt werden. Die Gemeinde tritt durch das

[7] Sorgfältige Prüfung; hier der zu kaufenden Liegenschaften

Vorkaufsrecht anstelle der Käuferschaft in den Vertrag ein und ist verpflichtet, den gesamten Vertragsinhalt zu übernehmen.

Eine Abkehr der Investorinnen und Investoren von Gemeinden, die mittels Vorkaufsrechts in den Markt eingreifen, sei nicht festzustellen. Das Risiko wird in Kauf genommen, im Vorfeld in die Due Diligence miteinbezogen und bei Bedarf das Gespräch mit den Gemeinden gesucht. Aus Sicht der Notariate und Investierenden wäre es wünschenswert, wenn die Gemeinden vorab zu den Kaufgeschäften Stellung nehmen oder einen Verzicht aussprechen würden. Die Stadt Lausanne tut dies nur ausnahmsweise bei klaren Fällen wie bei Villen, Eigentumswohnungen und Fusionen von Gesellschaften. Ansonsten will sie die Kaufverträge prüfen, um auf Basis der tatsächlichen Grundlagen richtig entscheiden zu können.

4.1.2 Ziele und Funktionen des gesetzlichen Vorkaufsrechts

Als Ziele resp. Funktionen des Vorkaufsrechts werden grundsätzlich die Bekämpfung der Wohnungsknappheit durch die Bereitstellung mehr preisgünstigen Wohnraums, der Entzug von Grundstücken aus dem Spekulationsmarkt, der Zugang zum Transaktionsmarkt sowie die Förderung der sozialen Durchmischung in nachgefragten Quartieren genannt.

Die seit vielen Jahren im Kanton herrschende Wohnungsknappheit hat zu einem beträchtlichen Anstieg der Wohnungsmieten geführt. In der Broschüre zur Abstimmung (Etat de Vaud, 2017) wird erwähnt, dass ein Grossteil der Mittelschicht eine zunehmende Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort in Kauf nehmen muss, um eine adäquate Mietwohnung zu finden. Das LPPPL soll hier ansetzen und den Gemeinden mit dem Vorkaufsrecht ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung der Wohnungsknappheit bereitstellen. Es wird versprochen, dass dadurch kurzfristig der Bau von LUP gefördert wird (S. 2-8). Mehr als dreieinhalb Jahre später zeigt die Bilanz ein anderes Bild. Die Ausübung des Vorkaufsrechts ermöglichte bisher durch den Kauf von bebautem Land zwar die formelle Anerkennung bereits bestehender, bezahlbarer Wohnungen als LUP, jedoch wurde in diesem Zeitraum keine einzige neue Wohnung geschaffen. Der Begriff „Schaffung“ (création) in Artikel 31 Absatz 2 des LPPPL ist demnach weit auszulegen. Unter „Création“ ist nicht nur der Neubau von bezahlbaren Wohnungen zu verstehen, sondern auch die formelle Anerkennung bestehender Wohnungen als LUP (Luisier Brodard & Vodoz, 2023, S. 2).

Die Experten sind sich einig, dass die Einführung des Vorkaufsrechts kurzfristig nicht zu einer Zunahme bezahlbaren Wohnraums führt. Von der Akquisition bestehender, günstiger Wohnungen profitieren nur die wenigen Mieterinnen und Mieter, die bereits dort

wohnen. Für die Wohnungssuchenden ändert sich vorerst nichts, sodass das Ziel von *mehr* bezahlbarem Wohnraum wenige Jahre nach Inkraftsetzung des Vorkaufsrechts nicht erreicht wurde. Trotzdem wird es von den Befürworterinnen und Befürwortern als Heilsbringer und nützliches Werkzeug angepriesen. Es wird jedoch einzig ihre Forderung, Wohnungen dem Spekulationsmarkt zu entziehen, auch tatsächlich erreicht. Im LPPPL unter Titel I wird dieses Ziel als Erhaltung bezeichnet und neben der Förderung bezahlbaren Wohnraums wie folgt aufgeführt:

- *Erhaltung* des Mietwohnungsbestands: Die Wohnungsnot soll bekämpft werden, indem vermietete Wohnungen, die den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen, auf dem Markt erhalten bleiben.
- *Förderung* des Mietwohnungsbestands: Der Bau von neuen Wohnungen, der ebenfalls den Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht, soll gefördert werden.

Das Vorkaufsrecht wird unter dem Titel III der *Förderung* des Mietwohnungsbestands geregelt, und nicht unter dem Titel II, welcher sich der *Erhaltung* widmet. Diese Tatsache wird bis heute vom Referendumskomitee bemängelt. Ursprünglich wurde davon ausgegangen, dass sich die Ausübung des Vorkaufsrechts nur auf unbebaute Grundstücke bezieht. Aus dieser Perspektive erscheint die Zugehörigkeit zum Titel *Förderung* als sinnvoll, da auf unbebauten Grundstücken der Bau von Wohnungen effektiv gefördert wird. Da das Vorkaufsrecht nun hauptsächlich bei bebauten Grundstücken Anwendung findet, wäre es angemessener, nicht von Förderung, sondern von Erhaltung zu sprechen. In den Gesprächen wird dazu der Punkt aufgebracht, dass es bei den heutigen Bodenpreisen wirtschaftlich kaum denkbar ist, LUP auf unbebauten Grundstücken zu erstellen. Eine angemessene Rendite wird vor allem mit dem Bau von Eigentumswohnungen erreicht.

Die Anerkennung der Liegenschaften resp. deren Wohnungen als LUP durch die kantonale Direktion für Wohnungswesen ist ein wesentlicher Aspekt im Rahmen der Umsetzung der LUP. Unter der Voraussetzung, dass die Mietzinse und Flächen den Vorgaben des RLPPPL entsprechen und die Anerkennung ausgestellt wird, erfolgt die Eintragung des Objekts im Grundbuch sowie die Festlegung einer Obergrenze der Mietzinse. Die Dauer der Mietzinskontrolle durch den Kanton beträgt 25 Jahre. Dadurch wird das Ziel der langfristigen Sicherstellung des Zwecks preisgünstigen Wohnraums garantiert. Die Direktion für Wohnungswesen kontrolliert die gesamten jährlichen Mieteinnahmen in dem betroffenen Gebäude, somit besteht ein gewisser Spielraum bei der Aufteilung der Mietzinse auf die Objekte (Etat de Vaud, ohne Datum).

Besonders kleinere Gemeinden sind von laufenden Bieterverfahren ausgeschlossen und das Vorkaufsrecht ermöglicht ihnen den Zugang zum Transaktionsmarkt. Allerdings fehlt ihnen oft das Fachwissen, das Netzwerk, die erforderlichen finanziellen Mittel sowie die notwendigen Prozesse, um das Vorkaufsrecht innerhalb der Frist von 40 Tagen auszuüben. Grosse Städte wie Lausanne sind schon lange auf dem Immobilienmarkt aktiv und haben seit jeher Parzellen erworben. Den Städten ist es ein grosses Anliegen, die soziale Durchmischung in den Quartieren zu fördern und eine Ghettoisierung, wie sie z.B. aus Frankreich bekannt ist, zu vermeiden. Mit dem Vorkaufsrecht soll bezahlbarer Wohnraum auch in stark nachgefragten Quartieren gesichert werden.

4.1.3 Statistiken zur Ausübung des Vorkaufsrechts

In der Abstimmungsbroschüre zum LPPPL ist erwähnt, dass im Jahre 2015 kantonal weniger als 15% aller Liegenschaftsverkäufe von einer möglichen Ausübung des Vorkaufsrechts betroffen gewesen wären (Etat de Vaud, 2017, S. 8). Wie viele es seit Einführung des Gesetzes tatsächlich waren, ist schwierig zu überprüfen, da es dazu keine offizielle kantonale Statistik gibt. Die Gemeinden sind von Gesetzes wegen nicht verpflichtet, dem Kanton entsprechende Informationen zu liefern (Luisier Brodard & Vodoz, 2023, S. 2). Gemäss den Medien und den Angaben der verschiedenen Gemeindewebseiten sind folgende Markteingriffe bekannt, wobei diese Aufzählung mit einiger Wahrscheinlichkeit nicht abschliessend ist (Details siehe Anhang):

- Stadt Lausanne: 13 Mal (zwischen dem 01.01.2020 und dem 31.12.2023)
- Gland: 1 Mal
- Mont-sur-Lausanne: 1 Mal (Fall derzeit vor dem Bundesgericht)
- Montpreveyres: 1 Mal
- Morges: 1 Mal
- Paudex: 1 Mal
- Prilly: 1 Mal (Fall derzeit vor dem Bundesgericht)
- Renens: 2 Mal
- Tannay: 1 Mal
- Vevey: 4 Mal (ein Fall am 24.07.2024 vor dem Verwaltungsgericht abgelehnt, Rekursfrist 30 Tage)

Von den aufgeführten 26 Fällen wurden sechs von der verdrängten Käuferschaft gerichtlich angefochten. Zurzeit sind zwei davon noch nicht entschieden und bei einem dritten läuft die Rekursfrist, um den Fall ans Bundesgericht weiterzuziehen. Dies bedeutet, dass

fast jede vierte Ausübung des Vorkaufsrechtes zu administrativem, gerichtlichem Aufwand und damit verbundenen Kosten führt. Bisher fielen die Urteile zugunsten der Gemeinden aus.

Das Vorkaufsrecht wurde von den Gemeinden mehrfach dem Kanton übertragen, von diesem aber nicht wahrgenommen, wie im Bericht des Kantonsrats, des Grand Conseil (Zwahlen, 2023), festgehalten ist. Seit längerem wird über die Schaffung eines Fonds in der Höhe von 20 Millionen Franken diskutiert, der es dem Kanton ermöglichen soll, das Vorkaufsrecht innerhalb der kurzen Frist von 20 Tagen auszuüben. Dazu soll eine Kommission mit den entsprechenden Entscheidungskompetenzen eingesetzt werden, sodass ein allfälliger Kauf in Zukunft effizient erfolgen kann (S. 2-5).

Die Beurteilung der Wirksamkeit des Vorkaufsrechts zur Förderung gemeinnütziger und bezahlbarer Wohnungen gestaltet sich aufgrund fehlender statistischer Daten als schwierig. Um die Datenerhebung in diesem Bereich zu optimieren, sah sich der Kantonsrat veranlasst, die RLPPPL zu ergänzen.

4.1.4 Ergänzungen des RLPPPL aufgrund Rechtsunsicherheiten

In der Zeitung *Le Temps* wird Olivier Feller, Direktor des Hauseigentümerverbands des Kantons Waadt, folgendermassen zitiert: „Dieses Gesetz ist eine amateurhafte Gesetzesarbeit, was das Vorkaufsrecht betrifft. Es handelt sich um ein paar Zeilen, die in aller Eile im Rahmen eines Kompromisses verfasst wurden“ (Krafft & Zünd, 2022, S. 3).

Es scheint tatsächlich mehrere Unklarheiten im Gesetz und dessen Reglement zu geben. Besonders der Fall in Prilly sorgt für Aufsehen und beschäftigt zum Zeitpunkt dieser Arbeit das Bundesgericht. Die Gemeinde übte im Jahre 2022 das Vorkaufsrecht für ein unbebautes Grundstück von mehr als 20‘000 m^2 aus, ohne über das nötige Budget von 62 Millionen Franken zu verfügen. Um die Frist von 40 Tagen einhalten zu können, hat die Gemeinde das Grundstück bereits vor Ausübung des Vorkaufsrechts einer Genossenschaft, der Sociéte coopérative d’habitation de Lausanne, versprochen, welche den geforderten Betrag vorfinanzierte. In Artikel 35 Absatz 2 des LPPPL ist hingegen festgehalten, dass die vorkaufsberechtigte Gemeinde oder der Kanton das Grundstück durch eine *öffentliche Ausschreibung* und *in der Regel* mittels des Baurechts, das nur die Errichtung von LUP erlaubt, an eine Drittpartei abgibt. Im Fall von Prilly wurde weder eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt noch das Land im Baurecht abgegeben. Es stellt sich zudem die Frage, ob eine Gemeinde den nötigen Betrag, hier die geforderten 62 Millionen Franken, selbst besitzen muss, um das Vorkaufsrecht auszuüben. Die verdrängte

Käuferschaft, dabei handelt es sich um Projektentwickler, haben den Fall bis vor Bundesgericht gezogen, wo er zurzeit hängig ist (Din, 2024). Der Kantonsrat hat darauf mit einer Anpassung des RLPPPL reagiert. Die Gemeinde soll künftig dazu verpflichtet werden, die für den Erwerb eines Grundstücks erforderlichen finanziellen Mittel zu besitzen und somit offiziell Eigentümerin des Landes zu sein, bevor sie dieses Dritten zur Verfügung stellt (Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud, 2023). Gleichzeitig wurde auf weitere Rechtsunsicherheiten reagiert und dem Artikel 34 des RLPPPL per 1. November 2023 folgende Neuerungen hinzugefügt:

- *Art. 34b: Nicht in Kraft, Klage vor dem Verfassungsgericht hängig*
  Der Gemeinde sind mit dem Kaufvertrag neu die Gebäudeversicherungspolice (Feuer), der aktuelle Mieterspiegel, der Sicherheitsnachweis der elektrischen Installationen sowie der Gebäudeenergieausweis der Kantone zuzustellen.
- Art. 34c: Die dreijährige Frist, die der Gemeinde zur Verfügung steht, um das Grundstück einem Dritten abzugeben oder ein Baugesuch einzureichen, oder die fünfjährige Frist, um ein Projekt zur Vorprüfung einzureichen, sofern das Gesuch eine Anpassung des Nutzungsplans erfordert, beginnt mit dem Datum der Eintragung der Eigentumsübertragung im Grundbuch zu laufen.
- *Art. 34d: Nicht in Kraft, Klage vor dem Verfassungsgericht hängig*
  Zu statistischen Zwecken informiert die Gemeinde das kantonale Departement über die ausgeübten Vorkaufsrechte und übermittelt die Dokumente, die sie nach Artikel 34b von den Parteien erhalten hat.
- *Art. 34e: Nicht in Kraft, Klage vor dem Verfassungsgericht hängig*
  Will eine Gemeinde ein mittels Vorkaufsrechts erworbenes Grundstück nach Artikel 35 Absatz 2 LPPPL einem Dritten zur Verfügung stellen, muss sie eine öffentliche Ausschreibung durchführen, die auf die Schaffung von LUP abzielt. In der Ausschreibung werden die Bedingungen für die Errichtung von LUP bekanntgegeben (z. Bsp. Energieeffizienzniveau, Mietpreisniveau, Art der LUP).
- Art. 34f: Der Verkauf eines Stockwerkeigentums- oder eines Miteigentumsanteils begründet kein Vorkaufsrecht, es sei denn, der Kaufvertrag beziehe sich auf den gleichzeitigen Verkauf aller Stockwerkeigentums- oder Miteigentumsanteile an denselben Erwerber.
- Art. 34g: Das Vorkaufsrecht darf auch für ein bestimmtes Grundstück ausgeübt werden, wenn dieses Teil einer Portfoliotransaktion verschiedener Grundstücke ist, die sich auf dem Gebiet derselben Gemeinde befinden oder nicht.

- Art. 34h: Die Erstellung eines selbständigen und dauernden Baurechts eröffnet nicht das Vorkaufsrecht. Hingegen unterliegt der Verkauf eines Grundstücks, das Gegenstand eines Baurechts ist, dem Vorkaufsrecht, sofern die materiellen Voraussetzungen von Artikel 31 Absatz 2 erfüllt sind.

Die Artikel 34b, 34d und 34e sind gegenwärtig nicht in Kraft, da sie Gegenstand einer Klage sind, welche der Mieterinnen- und Mieterverband Waadt beim Verfassungsgericht des Kantons einreichte. Der Verband kritisiert die einseitige Revision des RLPPPL durch den Kantonsrat als Missachtung des Volkswillens (Association des locataires Vaud, 2023; „Tribunal cantonal/Cour constitutionelle“, 2023). Des Weiteren sind einige Aussagen der kantonalen Pressemitteilung in den neuen Artikeln der RLPPPL lediglich vage formuliert, was besonders betreffend die Bereitstellung der finanziellen Mittel durch die Gemeinden zu Verwirrung führt (Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud, 2023). Für ASLOCA ist unbestritten, dass der Kantonsrat die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden erheblich einschränken möchte. Mit dieser Vorgehensweise habe er eine Grenze überschritten und eine Revision angekündigt, bevor die lang erwartete Bilanz zum Vorkaufsrecht vorliegt. ASLOCA Vaud äussert zusätzlich erhebliche Bedenken hinsichtlich der Artikel 34b und 34d, da die Behörden Einsicht in die Mieterspiegel mit sensiblen Daten erhalten, die in keinerlei Zusammenhang mit dem Zweck des Gesetzes stehen. Die Änderung des RLPPPL wird als Verstoss gegen die persönlichen Freiheiten gewertet, insbesondere gegen den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz (Association des locataires Vaud, 2023). Die Notarinnen und Notare sind sich dieser Problematik ebenfalls bewusst und haben bisher aufgrund des Berufsgeheimnisses und der datenschutzrechtlichen Bestimmungen darauf verzichtet, den Behörden zusammen mit den Kaufverträgen zusätzliche Unterlagen weiterzureichen. Die Notariatskammer befürwortet gemäss Gesprächen mit Experten diese Vorgehensweise, was in vielen Gemeinden auf Unverständnis stiess. Mangels Daten können sie nur eine eingeschränkte Due Diligence vornehmen. Die jüngste Anpassung der RLPPPL ist eine Reaktion auf die vorangehend geschilderten Umstände.

4.2 Analyse der Anwendung des Vorkaufsrechts der Stadt Lausanne

Aus der Webseite der Immobilienkommission der Stadt Lausanne geht hervor, dass die Stadt, alle Parzellen zusammengerechnet, Eigentümerin von rund 2'400 ha auf ihrem Gebiet ist. Dieser umfangreiche Immobilien- und Landbesitz wird als das Resultat einer konstanten und nachhaltigen Politik des Immobilienerwerbs und einer generell konservativen Politik des Landverkaufs betrachtet. Die Stadt bringt die erworbenen Grundstücke über

Baurechte wieder auf den Markt, dank denen sie in Partnerschaft mit dem Privatsektor Projekte in zahlreichen Bereichen wie den Wohnungsbau, Soziales, Sport und Freizeit sowie die Industrie fördert (Ville de Lausanne, ohne Datum_b).

4.2.1 Zuständigkeiten, Genehmigungen und Entscheidungsprozess

Die Stadt Lausanne wird von zwei unterschiedlichen Organen verwaltet (Ville de Lausanne, ohne Datum_a):

- *La Municipalité* (Stadtrat/Regierungsrat): Exekutivorgan, bestehend aus sieben Stadträten, einschliesslich des Stadtpräsidenten, die wöchentlich tagen
- *Le Conseil Communal* (der Gemeinderat): Entscheidungsgremium mit 100 Mitgliedern, das zweimal im Monat zusammenkommt

Die kommunale Immobilienpolitik erfuhr durch das Gemeindegesetz vom 28. Februar 1956 (Loi sur les communes LC; BLV 175.11) einen wesentlichen Impuls. Es definiert die Aufgaben des Gemeinderats und überträgt ihm die Kompetenz, unter anderem über den Erwerb und die Veräusserung von Immobilien zu entscheiden (LC Art. 4 Abs. 6). In der Stadt Lausanne sowie in zahlreichen weiteren Gemeinden, wird diese Kompetenz durch eine Genehmigung an den Stadtrat delegiert. Diese besitzt jeweils für die gesamte Legislaturperiode Gültigkeit und ist mit einem Erwerbskredit sowie einem Höchstbetrag für Veräusserungen verbunden. Die erwähnten Gegebenheiten beruhen auf dem Artikel 20 Buchstabe f des Reglements des Gemeinderats von Lausanne vom 12. November 1985 (RCCL, Règlement du Conseil communal de Lausanne). Bereits seit der Einführung des Gemeindegesetzes im Jahre 1956 kennt die Stadt Lausanne den Erwerbskredit und hat seither regelmässig Immobilien erworben.

Aus den Geschäftsberichten der Stadt geht hervor, dass für die Legislaturperiode 2016-2021 mit der Genehmigung für den Erwerb und die Veräusserung von Immobilien ein Kredit in der Höhe von 40 Millionen Franken bewilligt wurde. Nach Einführung des Vorkaufsrechts im Jahre 2020 wurde dieser auf 70 Millionen Franken erhöht. Für die aktuelle Legislaturperiode 2021-2026 wurde ein Kredit von 80 Millionen Franken gutgeheissen, welcher schon nach kurzer Zeit im Februar 2023 um weitere 50 Millionen Franken aufgestockt wurde (Municipalité Ville de Lausanne, ohne Datum_a, S. 21, ohne Datum_c, S. 23, ohne Datum_d, S. 24). Dies ist seit Einführung des Kredits im Jahre 1956 mit Abstand der höchste je bewilligte Betrag (Municipalité Ville de Lausanne, 2023a, S. 4, siehe Auflistung im Anhang). Dadurch wird dem Stadtrat ein rasches und diskretes Handeln im Zusammenhang mit Immobilienkäufen ermöglicht. Die erwähnten

Genehmigungen erweisen sich insbesondere bei der Ausübung des Vorkaufsrechts als nützlich, da für diese nur eine begrenzte Frist von 40 Tagen eingeräumt wird. Die Kontrolle durch den Gemeinderat bleibt dennoch bestehen, da die Delegation für Immobilienangelegenheiten der Finanzkommission eine Prüfung der Dossiers vornimmt und zu jedem Kauf und Verkauf ab einem Betrag von 10‘000 Franken Stellung nimmt (Conseil Communal de Lausanne, 2021).

In diesem Zusammenhang wurde im Jahre 1956 die Immobilienkommission, eine interne Expertengruppe unter dem Vorsitz des Stadtpräsidenten, gegründet. Ihre Tätigkeit umfasst alle Immobilientransaktionen der Gemeinde, wobei der Delegierte der Ansprechpartner der Stadt gegenüber Dritten und den Dienststellen der Verwaltung ist. Die Kommission besteht aus der Direktorin für Wohnungswesen, Umwelt und Architektur, dem Direktor für Sicherheit und Wirtschaft sowie den Leitenden der von Immobiliengeschäften betroffenen städtischen Dienststellen. Der Delegierte ist in Zusammenarbeit mit dem Amt für Architektur und Wohnungswesen beauftragt, die von den Notariaten erhaltenen Kaufverträge zu prüfen und geeignete Grundstücke, die unter das Vorkaufsrecht nach LPPPL fallen, zu erkennen. Gemeinsam mit dem Stadtpräsidenten bestimmt er die Grundzüge der Immobilienpolitik, die dem Stadtrat vorgeschlagen werden (Municipalité Ville de Lausanne, 2023b, S. 5–6; Ville de Lausanne, ohne Datum_b).

Der Immobilienkommission wurde zusätzlich die Bewilligung erteilt, eine Verzichtserklärung auszusprechen, sofern das Objekt nicht zur Erstellung von LUP geeignet ist und das Vorkaufsrecht somit keine Anwendung findet (Conseil d’Etat Canton de Vaud, 2023, S. 7). Bei etwa der Hälfte der erhaltenen Kaufverträge wird diese innerhalb weniger Tage versendet. Diese Vorgehensweise wurde mit den Waadtländer Notarinnen und Notaren abgesprochen, unter der Voraussetzung, dass diese mit dem Kaufvertrag transparent alle erforderlichen Dokumente vorlegen.

Besteht andernfalls seitens der Stadt Interesse am Objekt, wird das Verfahren umgehend initiiert. Das Gebäude wird durch den Delegierten von aussen besichtigt, wobei erste Erkenntnisse hinsichtlich des Zustands der Liegenschaft sowie potenzieller Sanierungsmassnahmen gewonnen werden. Ansonsten ist den Gemeinden nur eine eingeschränkte Due Diligence möglich, da sie von den Notariaten lediglich die unterzeichneten Kaufverträge erhalten und keine Einsicht in den erweiterten Datenraum haben. Die Sanierungshistorik kann durch die bei der Stadt archivierten Pläne und Baubewilligungen nachvollzogen werden. Sofern sich anhand der vorliegenden Fakten ein Interesse sowie eine vertretbare Rentabilität für die Stadt ableiten lässt, werden die betroffenen Parteien sowie

das Notariat über die mögliche Kaufabsicht in Kenntnis gesetzt. Im Anschluss erfolgt eine ganzheitliche Besichtigung der Liegenschaft, wobei auch der Zustand der Wohnungen und der Haustechnik in die Prüfung miteinbezogen wird. Die Entscheidung gestaltet sich danach einfach, denn die Immobilienkommission der Stadt Lausanne war bereits vor der Einführung des Vorkaufsrechts aktiv auf dem Markt präsent und kennt die Branche. Die dazu befragten Experten bestätigen, dass die Stadt diesbezüglich gut aufgestellt ist. Effektiv beträgt der Zeitraum zwischen dem Erhalt der Kaufverträge und der Ausübung des Vorkaufsrecht gemäss dem Delegierten selten mehr als 30 Tage. Da Fachwissen seit vielen Jahren aufgebaut wurde, war mit der Einführung des LPPPL auch keine Rekrutierung zusätzlicher personeller Ressourcen notwendig. Nachfolgend ist der beschriebene Prozess vereinfacht dargestellt.

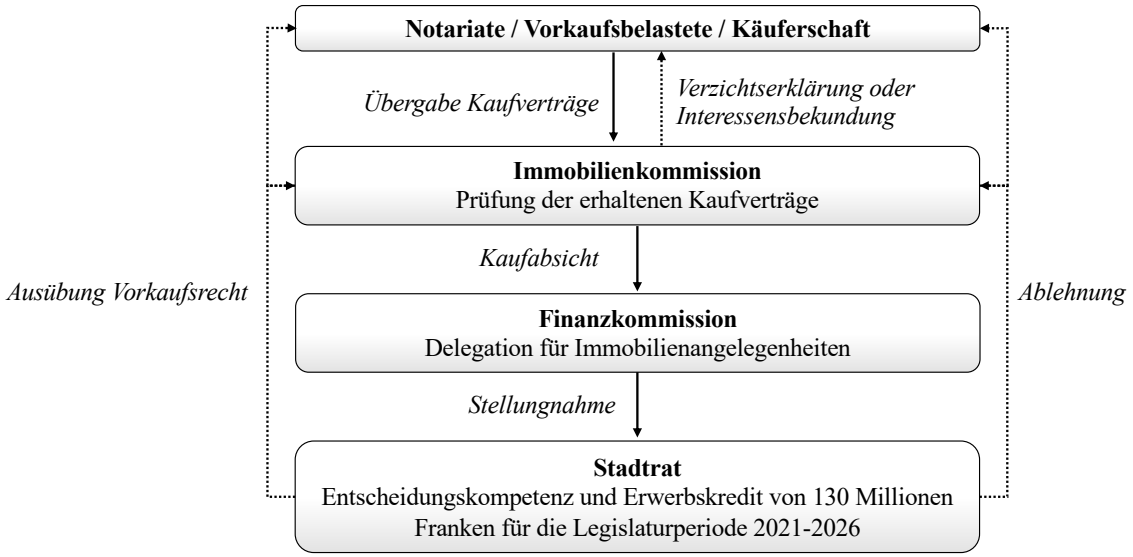


Abbildung 4: Prozess der Stadt Lausanne zur Ausübung des Vorkaufsrechts

Betreffend Ablehnungsmöglichkeit des Vorkaufsrechts betonte der Delegierte, dass der Stadtrat bisher keinen Gebrauch davon gemacht hat und den Empfehlungen der Immobilien- sowie der Finanzkommission stets gefolgt ist.

Um innerhalb der kurzen Frist handeln zu können, wird auch den anderen Gemeinden und Städten von den Experten die Einrichtung desselben Prozesses empfohlen. Das heisst, dass bereits zu Beginn der Legislaturperiode von der Legislative die nötigen Handlungskompetenzen an die Exekutive übertragen werden. Analog zum Vorgehen in Lausanne sollte eine fachlich kompetente Kommission eingesetzt werden, um die vom Notariat erhaltenen Kaufverträge zu analysieren und zu beurteilen. Zudem müsste ihr die Befugnis erteilt werden, unverzüglich einen Verzicht auf das Vorkaufsrecht auszusprechen, sofern dessen Anwendung offensichtlich unmöglich ist.

Der Stadtrat von Lausanne informiert zudem zu Beginn eines jeden Jahres die Finanz- und die Geschäftsprüfungskommission brieflich über die Einzelheiten der im vergangenen Jahr durchgeführten Geschäfte. Dieses Schreiben, das die Angaben über die Objekte, Parteien und Preise enthält, ist vertraulich und wird aus Gründen des Datenschutzes nicht veröffentlicht. Die Öffentlichkeit erhält durch die jährlich publizierten Geschäftsberichte Kenntnis von den getätigten Käufen und Veräusserungen, jedoch ohne Nennung der Parteien und der Preise. Zusätzlich hat die Stadtverwaltung beschlossen, den Mitgliedern des Gemeinderats unter Wahrung des Amtsgeheimnisses Einsicht in alle LPPPL-Angelegenheiten zu erlauben, sowohl in die Fälle der Ausübung des Vorkaufsrechts als auch in die Verzichtserklärungen (Municipalité Ville de Lausanne, 2023b, S. 1).

4.2.2 Übersicht über die ausgeübten Vorkaufsrechte

Die Stadt Lausanne will eine aktive Rolle bei der Erhaltung preisgünstigen Wohnraums und der sozialen Durchmischung in den Quartieren einnehmen. Es existieren gegenwärtig insgesamt rund 8‘000 subventionierte resp. kontrollierte Wohnungen, was einem Anteil von etwa 10% am gesamten Wohnungsbestand entspricht (Antonoff & Maendly, 2023).

Aus den Geschäftsberichten der Jahre 2020 bis 2023 der Stadt geht hervor, dass bei 3.1% der 419 erhaltenen Kaufverträge, wovon knapp 30 eingehend geprüft wurden, das Vorkaufsrecht Anwendung fand. Dies entspricht 13 Akquisitionen mit insgesamt 215 Wohnungen, d.h. die Stadt kaufte bisher drei bis vier Liegenschaften pro Jahr. Nachfolgend findet sich eine vereinfachte Übersicht über die Anzahl geprüfter Kaufverträge und die darauf ausgeübten Vorkaufsrechte. Die Details dazu sind im Anhang tabellarisch aufgeführt.

Geschäftsjahr	Anzahl geprüfter Kaufverträge	Anzahl Ausübungen des Vorkaufsrechts	In Prozent	Anzahl Wohnungen
2020	109	3	2.8%	42
2021	103	3	2.9%	36
2022	118	4	3.4%	103
2023	89	3	3.4%	50
Total	*419*	*13*	*3.1%*	*215*

Tabelle 1: Anzahl ausgeübter Vorkaufsrechte der Stadt Lausanne 2020-2023. Die Anzahl der Wohnungen bezieht sich auf die erworbenen Liegenschaften (Daten: Municipalité Ville de Lausanne, ohne Datum_a, S. 39, ohne Datum_b, S. 40, ohne Datum_c, S. 43, ohne Datum_d, S. 44–45)

Innerhalb des gleichen Zeitraums von 2020 bis 2023 wurde lediglich eine einzige Liegenschaft auf dem freien Markt erworben (Municipalité Ville de Lausanne, ohne Datum_d, S. 205). Der Verkäufer hatte das Objekt der Stadt direkt angeboten, somit fand

kein öffentlicher Verkaufsprozess statt. Es ist folglich festzuhalten, dass bei den Liegenschaftskäufen der Fokus auf das Vorkaufsrecht gelegt wird und sich die Stadt deutlich aus den Bieterverfahren zurückgezogen hat. Gemäss der Immobilienkommission werden klassisch nur noch Objekte erworben, die nicht unter das LPPPL fallen, wie beispielsweise Baurechte, die es zurückzukaufen gibt, Waldstücke oder Parkhäuser. Diese Politik wird auch im Jahre 2024 fortgeführt und es wurden bereits erste Liegenschaften mittels Vorkaufsrechts übernommen. Eine öffentliche Information erfolgt im Geschäftsbericht für das Jahr 2024.

Laut Grégoire Junod, Stadtpräsident von Lausanne, ruft jede Vorkaufsrechts-Ausübung laute Proteste aus den Immobilienkreisen hervor. In Wirklichkeit handelt es sich im Vergleich zu allem, was auf dem Markt verkauft und gekauft wird, um eine begrenzte Anzahl von Fällen. Tatsächlich muss seitens der Stadt sehr oft auf das Vorkaufsrecht verzichtet werden, da das Reglement zum LPPPL sehr strikt ausgestaltet ist, insbesondere was die Fläche der Wohnungen betrifft (Krafft & Zünd, 2022). Auch wenn das Vorkaufsrecht tatsächlich nur in Einzelfällen ausgeübt wird, verunsichert es die Marktteilnehmenden, welche der Stadt gegenüber eine benachteiligte Stellung einnehmen. Sofern die Liegenschaft den Kriterien nach RLPPPL nicht entspricht, ist eine Ausübung als unwahrscheinlich zu erachten. Für alle übrigen Kaufgeschäfte besteht jedoch ein Risiko, welches von den Investorinnen und Investoren nur schwierig einzuschätzen ist und teilweise unerwartet eintrifft. Nachfolgend wird ein Beispiel beschrieben.

Die Stadt Lausanne übte im Jahre 2020 das Vorkaufsrecht gegenüber der Profelia Vorsorgestiftung aus, die von den Retraites Populaires verwaltet wird (Municipalité Ville de Lausanne, ohne Datum_a, S. 21). Die Retraites Populaires sind eine schweizerische Gesellschaft für Lebensversicherungen und berufliche Vorsorge und zählen zu den grössten Immobilienbesitzerinnen des Kantons. Sie verwalten zudem die öffentlichen Pensionskassen des Kantons Waadt und erwerben im Durchschnitt 10 bis 15 Liegenschaften jährlich, um diese langfristig in ihrem Bestand zu halten. Bei Sanierungen wird insbesondere darauf geachtet, die Energieeffizienz der Gebäude und den Komfort für die Bewohnerinnen und Bewohner zu verbessern sowie eine angemessene Miete beizubehalten. Als „angemessen“ bezeichnet der Direktor der Liegenschaftsabteilung alle Mietzinseinnahmen, die durchschnittlich unter dem von Wüest Partner publizierten Median liegen. Die Retraites Populaires investieren grundsätzlich nur im Kanton Waadt und berücksichtigen bei der Realisierung von Bauprojekten sowie für den Unterhalt der Liegenschaften das lokale Gewerbe. Die erwirtschaftete Rendite ist nicht auf einen maximalen Profit ausgerichtet.

Dies wirft die Frage auf, ob es nicht widersprüchlich ist, wenn die Stadt das Vorkaufsrecht gegen Parteien ausübt, die sich ebenfalls sozial engagieren, nachhaltig investieren und die lokale Wirtschaft unterstützen. Für die Pensionskasse stösst dieses Vorgehen auf Unverständnis, die Stadt hingegen sieht den Eingriff als gerechtfertigt, da sie im Gegensatz zu den Pensionskassen LUP erstellt. Es ist evident, dass beide Akteure dieselben Objekte erwerben möchten. Sobald die Stadt oder eine Gemeinde Interesse bekundet, das Vorkaufsrecht auszuüben, suchen die Retraites Populaires das Gespräch mit den Entscheidungsträgern. Sie versuchen, diese davon zu überzeugen, dass ihre Arbeit ebenfalls im Sinne der Allgemeinheit ist und konnten so die Ausübung des Vorkaufsrechts auch schon abwenden. Auf gerichtliche Prozesse wurde bis anhin bewusst verzichtet, da die Retraites Populaires eine Gesellschaft mit einer öffentlichen Funktion und keine private Akteurin ist.

4.2.3 Entschädigungsregelung

Die Stadt Lausanne orientiert sich an der offen formulierten gesetzlichen Grundlage (LPPPL Art. 35 Abs. 3) und hat keine eigene Entschädigungsregelung formuliert. Es werden stets individuelle Verhandlungen mit der verdrängten Käuferschaft geführt. Im Allgemeinen werden belegte Zahlungen an externe Dienstleister, die in Zusammenhang mit der Abwicklung des Kaufvertrags stehen, rückerstattet. Aufwendungen und Verrechnungen, die innerhalb des Unternehmens der betroffenen Käuferschaft anfallen, werden nicht berücksichtigt.

4.2.4 Kaufpreis der erworbenen Vorkaufsobjekte

Die Immobilienkommission hat ein Verkaufsdossier für die zwischen Januar 2020 und 2023 durch Vorkaufsrecht erworbenen Liegenschaften veröffentlicht, aus dem die Werte und Mieteinnahmen der Objekte ersichtlich sind (Ville de Lausanne, ohne Datum_b). Die Werte entsprechen nicht exakt den bezahlten Marktpreisen. Von den drei Liegenschaften, die in der nachfolgenden Tabelle mit * gekennzeichnet sind, sind die Kaufpreise im Geschäftsbericht 2020 (Municipalité Ville de Lausanne, ohne Datum_a, S. 21) oder im Gerichtsurteil (Urteil des Bundesgerichts 1C_247/2021 vom 30.06.2022) bekannt und liegen jeweils rund 100‘000 Franken unter den aufgelisteten Werten. Somit gelten die berechneten Renditen, welche das Verhältnis zwischen den jährlichen Mieteinnahmen und dem Wert bedeuten, als Richtwerte. Durchschnittlich wurden die Liegenschaften mit einer Bruttorendite von 3.4% und mit Mietzinsen von aufgerundet 240 Franken pro m^2 und Jahr erworben, wie nachfolgender Tabelle zu entnehmen ist. Betreffend Bruttorendite fallen zwei Ausreisser auf, die sich deutlich von den anderen Werten unterscheiden. Die

Liegenschaft Boulevard de Grancy 44, welche sich in einem sanierungsbedürftigen Zustand befindet, wurde zu einer Rendite von knapp 4.8% erworben. Aus dem Verkaufsdossier geht hervor, dass zum Zeitpunkt des Kaufs nur drei der fünfzehn Wohnungen bewohnt waren. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die vorherige Eigentümerin ein Renovierungsprojekt initiiert hatte, welches Gegenstand von Gerichtsverfahren war. Einige Wohnungen sind aufgrund der damaligen Sondierungen unbewohnbar. Für die Liegenschaft Chemin de la Cassinette 2-4 wurde eine Bruttorendite von unter 3% bezahlt. Vor dem Verkauf wurden im Jahre 2016 Massnahmen zur Dämmung der Fassade und des Daches sowie eine Erneuerung der Fenster und der Storen durchgeführt. Dies führt im Vergleich zu den anderen zum Verkauf ausgeschriebenen Objekten zu einer Reduktion des zukünftigen Investitionsbedarfs, was den hohen Kaufpreis erklären könnte.

Adresse	Wert	Jährliche Mieteinnahmen	Bruttorendite (MZ/Wert)	Mietzins/ m2/Jahr
Avenue de France 86 *	5’750’000	213’516	3.71%	256
Avenue Victor-Ruffy 56 *	9’000’000	301’836	3.35%	228
Avenue Montagibert 26 *	6’400’000	225’348	3.52%	238
Avenue Henri-Warnery 6	3’600’000	115’620	3.21%	218
Boulevard de Grancy 44	6’950’000	330’960	4.76%	226
Chemin du Cap 16	7’700’000	250’932	3.26%	280
Avenue de France 71-73	16’100’000	553’428	3.44%	235
Avenue Edouard-Rod 2-4	16’150’000	512’688	3.17%	243
Chemin de la Cassinette 2-4	12’700’000	367’284	2.89%	255
Avenue de France 35	3’950’000	142’524	3.61%	191
Total resp. Durchschnitt	*88’300'000*	*3’014’136*	*3.41%*	*237*

Tabelle 2: Rendite der Vorkaufsrechts-Geschäfte der Stadt Lausanne, Alle Preisangaben in CHF, Stand 9. Februar 2023 (Daten: Ville de Lausanne, ohne Datum_b)

4.2.5 Abgabe der Vorkaufsobjekte im Baurecht

Das im Januar 2023 unter dem Titel „Revendre pour mieux acheter!“ veröffentlichte Verkaufsdossier der Stadt bietet zehn durch das Vorkaufsrecht erworbene Liegenschaften zum Verkauf und zur Abgabe im Baurecht an. Dadurch soll der gemeinnützige Charakter der Gebäude erhalten, ihre Sanierung im Einklang mit dem Klimaplan sichergestellt und die günstigen Mieten für die Dauer des Baurechts von 90 Jahren geschützt werden. Die Mietzinse können dadurch länger als die vorgeschriebenen 25 Jahre gesichert werden. Die potenziellen Käuferinnen und Käufer verpflichten sich mittels Baurechtsvertrags auch dazu, die Gebäude innerhalb von drei bis fünf Jahren energetisch zu sanieren. Die Stadt Lausanne bleibt Eigentümerin des Bodens, was ihr einen Baurechtszins von 3% sichern soll. Die Einnahmen der Verkäufe sollen dem Kredit der Stadt angerechnet

werden, um weiterhin aktiv Liegenschaften zu erwerben (Antonoff & Maendly, 2023; Ville de Lausanne, ohne Datum_b). Stadtpräsident Junod betont, dass sich die Stadt Lausanne dadurch nicht am Spekulationsmarkt, sondern am Immobilienmarkt beteiligt. Die Stadt stelle durch den Verkauf von Liegenschaften, selbst wenn diese erst kürzlich mittels Vorkaufsrechts erworben wurden, die Mittel für den Kauf weiterer Grundstücke und die Fortführung der proaktiven Politik für bezahlbaren Wohnraum bereit (Bourgeois, 2023). In der nachstehenden Tabelle sind die zum Verkauf und zur Abgabe im Baurecht angebotenen Grundstücke mit Angabe des Bodenwerts und des zu erwartenden Baurechtszinses aufgelistet.

Adresse	Anzahl Wohnungen	Mietzins m2/Jahr	Wert	Gebäude-preis 75%,	Bodenwert 25%	Baurechts-zins 3%
Chemin du Cap 16	14	280	7’700'000	5’800’000	1’900’000	57’000
Chemin de la Cassinette 2-4	24	255	12’700’000	9’520’000	3’180’000	95’400
Avenue de France 35	14	191	3’950’000	2’950’000	1’000’000	30’000
Avenue de France 71-73	32	235	16’100’000	12’000’000	4’000’000	120’000
Avenue de France 86	13	256	5’750’000	4’310’000	1’440’000	43’200
Boulevard de Grancy 44	15	226	6’950’000	5’210’000	1’740’000	52’200
Avenue Montagibert 26	10	238	6’400’000	4’800’000	1’600’000	48’000
Avenue Edouard-Rod 2-4	31	243	16’150’000	12’110’000	4’040’000	121’200
Avenue Victor-Ruffy 56	19	228	9’000’000	6’750’000	2’250’000	67’500
Avenue Henri-Warnery 6	7	218	3’600’000	2’700’000	900’000	27’000
Total	*179*		*88’300’000*	*66’150’000*	*22’050’000*	*661’500*

Tabelle 3: Zum Verkauf ausgeschriebene Liegenschaften der Stadt Lausanne, alle Preisangaben in CHF, Stand 20. Januar 2023 (Daten: Ville de Lausanne, ohne Datum_b)

Bevor die Liegenschaften verkauft werden, müssen diese vom Kanton als LUP anerkannt sein. Nach Auskunft der kantonalen Liegenschaftsabteilung werden die Fristen von 3 bzw. 5 Jahren gemäss Artikel 37-38 des LPPPL von der Stadt Lausanne eingehalten. So wurden die ersten Objekte mit insgesamt rund 60 Wohnungen offiziell als LUP eingetragen, weitere sind in Prüfung.

Das Verkaufsdossier richtet sich exklusiv an die Mitglieder des ARMOUP (Regionalverband der Wohnbaugenossenschaften der Westschweiz) oder an Immobiliengesellschaften im Besitz der Stadt Lausanne (Ville de Lausanne, ohne Datum_b). Die ausschliessliche Vergabe der Liegenschaften an gemeinnützige Gesellschaften wurde von der rechten

Minderheit im Gemeinderat kritisiert (Bourgeois, 2024), da sich auch andere Investorinnen und Investoren zur Bereitstellung von LUP verpflichten können.

Das Vorgehen betreffend Abgabe im Baurecht wird von den lokalen Experten aufmerksam beobachtet. Die Stadt hat die Immobilien zu hohen Marktpreisen erworben, was Stadtpräsident Junod in der Zeitung *24 heures* bestätigte. Das Wesentlichste sei aber nach wie vor, den Erhalt von bezahlbaren Wohnungen zu garantieren (Bourgeois, 2024). Der nächste Schritt besteht nun darin, die Liegenschaften im Baurecht weiterzugeben und gleichzeitig kostspielige energetische Sanierungen zu fordern. Die Experten sind skeptisch und äussern die Befürchtung, dass die Rechnung für die gemeinnützigen Genossenschaften nicht aufgehen kann. Die meisten Gebäude bedürfen hoher Investitionen, um die geforderten Sanierungen zu realisieren. Die Verkaufsbedingungen lassen das Erreichen beider Ziele, der Sanierung sowie der Sicherung niedriger Mieten, als schwierig bis undenkbar erscheinen (Bourgeois, 2024). Laut der Immobilienkommission kommt die Stadt den Genossenschaften insofern entgegen, als dass sie während zehn Jahren auf den Baurechtszins verzichtet, sollten Sanierungen anstehen. Allerdings ist während der Renovationsphase zusätzlich mit Mietzinsreduktionen zu rechnen und eine anschliessende Erhöhung der Mieteinnahmen ist gemäss LPPPL kaum möglich. Die Stadt Lausanne kennt keine Abschreibungsbeiträge, wie sie zum Beispiel die Stadt Zürich anwendet. Durch diese können die Anlagekosten tief gehalten und günstige Mietzinse gesichert werden (Finanzdepartement Stadt Zürich, 2023a).

Die Immobilienkommission bestätigt, dass bislang noch kein Baurechtsvertrag abgeschlossen wurde, einige Diskussionen und Verhandlungen seien noch hängig. Dies entspricht nicht dem ursprünglich vorgesehen Zeitplan, der einen Abschluss der Verträge per Dezember 2023 vorsah (Ville de Lausanne, ohne Datum_b). Es gibt verschiedene Herausforderungen, welche zu Verzögerungen führen: Neben den hohen Angebotspreisen verfügen insbesondere kleinere Baugenossenschaften weder über die erforderlichen Ressourcen noch über die notwendige Expertise, um die geforderten energetischen Sanierungen zeitnah durchzuführen. Weiter wird eine Erhöhung der Mietzinse aufgrund der wertvermehrenden Investitionen wegen der starren Gesetzgebung meist ausgeschlossen. Seit der Ausschreibung im Januar 2023 hat sich zudem das Zinsumfeld verändert. Es wird gegenwärtig nicht ausgeschlossen, dass mehr als der vorgesehenen zwei Grundstücke (Bourgeois, 2024) im Besitz der Stadt verbleiben. Diese ändert derweil nichts an ihrer Strategie und will das Vorkaufsrecht bei weiteren Gelegenheiten ausüben.

4.3 SWOT-Analyse

Im Folgenden wird eine SWOT-Analyse der zusammengetragenen Informationen erstellt. SWOT steht für „strengths, weaknesses, opportunities and threads“, was auf Deutsch als Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken übersetzt wird.

4.3.1 Stärken

Freie Preisbildung des unlimitierten Vorkaufsrechts: Das unlimitierte Vorkaufsrecht greift nicht in die freie Preisbildung ein und führt nach Glauser (1969) nicht zu einem Versiegen der Grundstückverkäufe. Wird der vorkaufsverpflichteten Partei der volle Preis, den die Drittpartei zu entrichten bereit war, bezahlt, so bedeutet das in dieser Hinsicht keine Schmälerung seitens der Verkäuferschaft. Dem unlimitierten Vorkaufsrecht wird auch zugutegehalten, dass seine Ausübung kein kompliziertes Verfahren zur Bestimmung des Kaufpreises notwendig macht. Dieser ist mit dem Abschluss des Kaufvertrags auch für den Vorkaufsberechtigten verbindlich (S. 29). Ein unlimitiertes Vorkaufsrecht geniesst eine höhere Akzeptanz aller Beteiligten. Die im Kanton Genf angewendete Handhabung, bei welcher der Preis von der Gemeinde mitbestimmt wird, führt gelegentlich zu Schlagzeilen.

Einsicht in den Transaktionsmarkt: Aus Sicht der Städte und der Gemeinden wird als Stärke gewertet, dass sie durch das Vorkaufsrecht anderen Marktteilnehmenden gegenüber eine privilegierte Stellung einnehmen. Sie müssen nicht aktiv mit der Konkurrenz aus der Immobilienbranche an Bieterverfahren teilnehmen, sondern erhalten transparenten Einblick in alle abgeschlossenen Grundstückverkäufe. Bei Bedarf kann reaktiv in den Markt eingegriffen werden.

Eng definierte Regeln und Einschränkungen: Eng definierte gesetzliche Handlungsanweisungen vereinfachen und vereinheitlichen die Ausübung des Vorkaufsrechts. Dies führt dazu, dass die betroffenen Akteurinnen und Akteure Entscheide besser nachvollziehen können und es demnach zu weniger Einsprachen kommt. Mit klaren Einschränkungen können seitens Gemeinde auch zeitnah Verzichtserklärungen ausgestellt werden, sollte ein Objekt nicht unter die Vorgaben betreffend das Vorkaufsrecht fallen.

Kein zusätzlicher administrativer Aufwand: Sind das Gesetz und das zugehörige Reglement klar ausgestaltet, fallen bei der Prüfung der Kaufverträge grundsätzlich nur wenige Objekte unter die Anforderungen zur Ausübung des Vorkaufsrechts (beispielsweise bestehende Wohnungsknappheit im Bezirk, Mindestgrösse des Grundstücks, klar definierte Wohnungsgrössen, keine Ausübung bei einem Verkauf an Verwandte, etc.). Die

verbleibenden Fälle benötigen zur genauen Abklärung laut den Experten keinen Zusatzaufwand, sofern der Gemeinde Mitarbeitende mit Fachwissen zur Verfügung stehen. Ansonsten müsste die Due Diligence an eine externe Expertengruppe delegiert werden, was sich bei einer kurzen Ausübungsfrist als Hindernis herausstellt.

Kurze Ausübungsfrist: Aus Sicht der Investorinnen und Investoren wird eine kurze Frist zur Ausübung des Vorkaufsrechts als vorteilhaft erachtet, da die Grundstückgeschäfte nicht über Gebühr verzögert werden (BWO, 2014, S. 2). Dennoch bleibt ein zeitlich begrenztes Intervall, in dem die Transaktionen unsicher sind und welches von den Beteiligten als ärgerlich empfunden wird. Wünschenswert wäre, wenn die Gemeinden spätestens bei Vertragsunterzeichnung eine allfällige Verzichtserklärung ausstellen würden.

Vereinfachung des Auswahlverfahrens der Kaufobjekte: Bei den Gemeinden, die sich aktiv auf dem Transaktionsmarkt bewegen, wird bei den Kaufoptionen eine sehr detaillierte Due Diligence vorausgesetzt, um den gebotenen Kaufpreis zu rechtfertigen. Im Falle der Einführung eines Vorkaufsrechts für die öffentliche Hand ist eine Anpassung des gesamten Prozesses erforderlich. Eine fortlaufende Marktüberwachung erübrigt sich. Viele Objekte können anhand der zur Prüfung erhaltenen Kaufverträge zeitnah und effektiv ausgeschlossen werden. Infolgedessen beschränkt sich die Due Diligence nur noch auf die wenigen ausgewählten Optionen.

Zweckgebunden: Unter der Voraussetzung, dass das Vorkaufsrecht zweckgebunden eingesetzt wird und beispielsweise der Förderung und der Erhaltung gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnraums dient, wird der Handlungsspielraum der Gemeinden eingeschränkt. Dies kann dazu beitragen, die Akzeptanz des Vorkaufsrechts unter der Wählerschaft zu fördern.

Spekulationsmarkt-Entzug: Die Befürworterinnen und Befürworter betrachten den Entzug von Grundstücken aus dem Spekulationsmarkt und die damit vorausgesetzte langfristige Sicherung bezahlbarer Mieten als Stärke. Die Mieterinnen und Mieter der erworbenen Liegenschaften können sich gegenüber anderen als privilegiert bezeichnen, da sie langfristig vor signifikanten Mietzinserhöhungen und Leerkündigungen geschützt sind.

Keine Ausübung bei nahestehenden Personen: Das Vorkaufsrecht findet bei Verkäufen an enge Verwandte keine Anwendung, so dass Grundstückübertragungen innerhalb der Familie nach wie vor nicht gefährdet sind.

4.3.2 Schwächen

Hohe Marktpreise: Für Gemeinden bedeutet das unlimitierte Vorkaufsrecht, dass sie die gegenwärtig hohen Marktpreise zu entrichten haben, wofür ihnen oft die erforderlichen finanziellen Mittel fehlen. Weiter ist eine Erstellung gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnraums aufgrund der hohen Baulandpreise kaum realisierbar. Werden bereits bebaute Grundstücke teuer gekauft, hat dies möglicherweise eine Wirkung auf die bezahlbaren Mietzinse.

Keinen Einfluss auf die Bodenpreise: Das unlimitierte Vorkaufsrecht beeinflusst die Preisgestaltung nicht und dient somit weder der Bekämpfung der Bodenspekulation noch der Senkung des Bodenpreises (Glauser, 1969, S. 29). Hohe Bodenpreise bedeuten zudem hohe Baurechtszinse, welche für die Genossenschaften finanziell herausfordernd sind.

Eingriff in die Eigentumsgarantie: Obgleich das Bundesamt für Wohnungswesen den Eingriff als verhältnismässig erachtet (2014, S. 2), wird diese Einschätzung von den befragten Experten teilweise mit erheblicher Skepsis aufgenommen. In der Schweiz geniesst die Eigentumsgarantie einen hohen Stellenwert und gilt als das Fundament des Wohlstands. Die wirtschaftsliberalen Akteurinnen und Akteure lehnen derartige staatliche Interventionen in die in der Verfassung verankerte Eigentumsgarantie sowie in die Wirtschafts- und Vertragsfreiheit ab. Als Gegenargument dazu wird angeführt, dass sich die Schweiz gegenwärtig in einer Marktsituation der Wohnungsknappheit befindet und der leichte Eingriff in das Eigentumsrecht gerechtfertigt ist.

Benachteiligung der Unternehmen und Investoren: Private Unternehmen, Investorinnen und Investoren, die im Immobiliensektor aktiv sind, werden durch das Vorkaufsrecht gegenüber der öffentlichen Hand stark benachteiligt.

Kauf bebauter Grundstücke fördert Wohnungsbau nicht: Unter den Experten besteht Konsens, dass der Erwerb bebauter Grundstücke keinen Einfluss auf die Förderung des Wohnungsbaus hat. Der Kauf von Liegenschaften mit bezahlbar eingestuften Mietzinsen trägt lediglich zu deren Erhaltung bei. Gleichzeitig wird in urbanen Zentren kaum freies Bauland veräussert, was die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden zur Förderung des bezahlbaren Wohnungssektors weiter einschränkt.

Heterogene Voraussetzungen der Gemeinden sowie regulatorische Unsicherheiten: Während Lausanne als Beispiel für eine erfolgreiche Anwendung des gesetzlichen Vorkaufsrechts gilt, zeigt sich in anderen Gemeinden des Kantons Waadt ein heterogenes Bild. Einige davon zögern aufgrund von Rechtsunsicherheiten, fehlendem Fachwissen oder

mangelnder finanzieller Ausstattung. Das kantonale Gesetz sowie das dazugehörige Reglement werfen aus juristischer Sicht einige Fragen auf, die gegenwärtig vor Gericht verhandelt werden.

Eingeschränkte Due Diligence: Die Notariate des Kantons Waadt überweisen den Gemeinden die unterzeichneten Kaufverträge zur Prüfung, der Zugang zum erweiterten Datenraum wird jedoch verweigert. Diese Tatsache ermöglicht lediglich die Durchführung einer eingeschränkten Due Diligence. Der Staat ist jedoch dazu verpflichtet, genau zu prüfen, wofür die Steuergelder der Bevölkerung ausgegeben werden. Deshalb wurde eine Erweiterung des Reglements eingeführt, wobei der entsprechende Artikel 34b aktuell Gegenstand einer Klage vor dem kantonalen Verfassungsgericht ist.

Administrative und verfahrenstechnische Komplexität: Die Gemeinden, welche das Vorkaufsrecht erfolgreich anwenden, haben in der Regel bereits zu Beginn der Legislaturperiode einen Kredit für Immobilieninvestitionen freigegeben und die Entscheidungsbefugnis delegiert. Andernfalls ist eine Ausübung innerhalb einer kurzen Frist kaum möglich. Als kritisch erweist sich die zusätzliche Verkürzung durch Feiertage. Besonders für Gemeinden, die über wenig Fachwissen verfügen, ist dies eine signifikante Herausforderung. Zudem zeigen die Erfahrungen mit der Ausübung des Vorkaufsrechts, dass eine Vielzahl von Einsprachen eingereicht wird, was für alle involvierten Parteien mit hohen Kosten verbunden ist und den Transaktionsprozess um mehrere Monate verzögert.

Vorgängiger Verzicht kaum ausgesprochen: Die Gemeinden wollen die Kaufverträge sehen, um auf Basis der tatsächlichen Grundlagen richtig entscheiden zu können. Dies auch bei Objekten, die nicht unter die Kriterien des LPPPL und seines Reglements fallen. In den geführten Interviews wird ihnen deshalb eine ausgeprägte Neugier unterstellt.

Portfoliotransaktionen: Eine weitere Komplikation sind Kaufverträge, welche mehrere Grundstücke beinhalten, ohne deren Werte aufzuschlüsseln. Die Gemeinden fordern jedoch die Preise der einzelnen Liegenschaften. Daher wird empfohlen, für jedes Grundstück separat ein Kaufvertrag abzuschliessen, was die Kosten und Komplexität der Transaktion erhöht. (Vgl. dazu RLPPPL Art. 34g)

Begrenzung durch Zweckbestimmung: Aus der Perspektive einer Stadt oder einer wachsenden Gemeinde fehlt bei den aktuellen Initiativen zum Vorkaufsrecht die Möglichkeit zum Erwerb von Infrastrukturflächen. Der Bedarf an Schulräumen beispielsweise ist ebenso relevant wie der Bedarf an gemeinnützigem und bezahlbarem Wohnraum.

Vorteil nur für Bestandsmieterschaft: Die Mieterschaft von Liegenschaften, die durch das Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand erworben werden, erhält Privilegien gegenüber anderen Mietenden oder Wohnungssuchenden, für welche sich an der Marktsituation nichts ändert. Die günstigen Mieten kommen nicht unbedingt bei den Personen an, die tatsächlich Bedarf haben.

Zu starre Vorgaben der Mietzinse und der Mietflächen (LUP): Im Rahmen des RLPPPL ist die Zuweisung der durch das Vorkaufsrecht erworbenen Wohnungen als preisgünstig und gemeinnützig detailliert geregelt. Die Mietzinse und die Wohnflächen unterliegen klar definierten Grenzwerten. Die Immobilienkommission der Stadt Lausanne bemängelt, dass bereits in einigen Jahren kaum noch Objekte auf den Markt kommen, die innerhalb der Vorgaben liegen. Dies würde bedeuten, dass die Mietzinse für eine Anerkennung als LUP gesenkt oder die Anlagekosten durch Abschreibungsbeiträge tief gehalten werden müssten. Diese Möglichkeiten werden von der Stadt gegenwärtig kategorisch ausgeschlossen. Die Initiativen, die in anderen Kantonen eingereicht wurden, sehen von strikten Vorgaben ab, da jede Stadt und Gemeinde mit unterschiedlichen Voraussetzungen konfrontiert ist.

4.3.3 Chancen

Möglichkeit: In sämtlichen Initiativen und Umsetzungen wird das Vorkaufsrecht lediglich als Möglichkeit für die Gemeinden erachtet, welche diese nutzen kann, aber nicht muss. Dies bietet ihnen einen individuellen Handlungsspielraum. Insbesondere für Städte mit entsprechenden finanziellen Mitteln ist die Ausübung des Vorkaufsrechts eine vielversprechende Option, um Grundstücke auf effiziente Weise zu akquirieren und dadurch bodenpolitisch Einfluss zu nehmen.

Zugang zu Grundstücken: Vielerorts haben die Liegenschaftsabteilungen der öffentlichen Hand kaum Kenntnis der laufenden Verkaufsgeschäfte und Bieterverfahren. Mittels Vorkaufsrechts wird ihnen der Zugang zu Grundstücken erleichtert, was insbesondere bei Nachbargrundstücken, sogenannten *Arrondierungen*, von grossem Nutzen ist und in gewissen Fällen zu Arealentwicklungen führt.

Aktive Einflussnahme auf die Bodenpolitik: Den Städten und den Gemeinden wird eine aktive Boden- und Wohnungspolitik ermöglicht. Sie wissen am besten, welche Bedürfnisse durch den lokalen Markt nicht abgedeckt werden und können mit dem Vorkaufsrecht konkret Einfluss nehmen. Auch wenn keine generelle Wohnungsknappheit besteht, kann es zu Engpässen bei bezahlbarem und geeignetem Wohnraum für bestimmte

Bevölkerungsgruppen kommen. Hierzu zählen insbesondere Familien, ältere und/oder beeinträchtigte Menschen sowie Personen in Ausbildung (BWO, 2014, S. 2). Die Befürworterinnen und Befürworter des Vorkaufsrechts erachten eine solche Einflussnahme als geeigneten Kontrollmechanismus, um der spekulativen Nutzung von Immobilien entgegenzuwirken. Die soziale Durchmischung der nachgefragten Quartiere sowie das gut funktionierende Gemeindeleben werden gefördert, was die Attraktivität einer Gemeinde erhöht und einer Ghettoisierung, wie sie aus Frankreich bekannt ist, vorbeugt.

Quoten gemeinnütziger und preisgünstiger Wohnungen: In einigen Städten, darunter Zürich und Luzern, besteht die Verpflichtung, einen bestimmten Prozentsatz an gemeinnützigem und preisgünstigem Wohnraum anzubieten. Im Jahr 2011 wurde in der Stadt Zürich an der Urne für einen Drittel aller Wohnungen bis 2050 gestimmt (Stadt Zürich, ohne Datum), in der Stadt Luzern im Jahr 2012 für 16% bis 2037 (Stadt Luzern, ohne Datum). Die laufenden Initiativen zur Einführung des Vorkaufsrechts könnten diesen Städten bei Annahme ein zusätzliches Handlungsinstrument bieten, um das Erreichen der vorgegebenen Ziele zu beschleunigen. Die erworbenen Wohnungen werden zu Kostenmieten angeboten, welche bei den aktuell hohen Kaufpreisen anfänglich kaum als preisgünstig bezeichnet werden können. Da die Städte und die Gemeinden jedoch eine langfristige Strategie verfolgen und somit die Mietzinse über Jahre sichern, werden diese Objekte in Zukunft der preisgünstigen Kategorie zugeteilt werden können.

Privileg für Gemeinden: Die Gemeinden geniessen durch das Vorkaufsrecht ein Privileg gegenüber anderen Marktteilnehmenden. Sie tragen somit die Verantwortung der proaktiven Beobachtung des Marktgeschehens nicht mehr, sondern werden passiv über alle Grundstücktransaktionen informiert. Die Befürchtung, Angebote über dem Marktpreis abzugeben, wird ebenfalls ausgeräumt, da der effektiv bezahlte Preis mittels Kaufverträge präsentiert wird.

Abgabe im Baurecht: Die Abgabe des erworbenen Landes im Baurecht an Drittparteien ermöglicht der Gemeinde, weiterhin Einfluss auf die Nutzung der Immobilien zu nehmen. Vorgaben hinsichtlich energetischer Sanierungen können vorgeschrieben und eine langfristige Sicherung preisgünstigen Wohnraums gefordert werden. Zusätzlich fliesst jährlich ein Baurechtszins in die Gemeindekasse.

4.3.4 Risiken

Unsicherheit der Transaktion: Die Möglichkeit zur Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde belastet eine Grundstücktransaktion mit Unsicherheit. Zum Zeitpunkt der

Unterzeichnung des Kaufvertrags ist die Entscheidung der öffentlichen Hand nicht immer vorhersehbar. Daher sollte seitens der Gemeinde ein Prozess etabliert werden, um im Falle eines Verzichts die betroffenen Parteien umgehend zu informieren.

Politischer Druck: Bestimmt die Stimmbevölkerung an der Urne, dass ihre Steuergelder für das Vorkaufsrecht zugunsten preisgünstiger Wohnungen eingesetzt werden sollen, übt dies auf die Städte und die Gemeinden einen politischen Druck zum Handeln aus. Das Risiko besteht, dass dadurch Objekte zu überteuerten Preisen gekauft werden. Weiter könnten Käuferinnen und Käufer verdrängt werden, die ebenfalls nachhaltige, langfristige und soziale Ziele verfolgen.

Marktpreise werden in die Höhe getrieben: Von Seiten der Immobilienverbände wird die Vermutung geäussert, dass Investorinnen und Investoren, die ein Objekt unbedingt erwerben wollen, gewillt sein könnten, einen sehr hohen Preis zu zahlen. Dies in der Absicht, das Risiko des Markteingriffs durch die Gemeinde zu minimieren.

Einsprachen: Wie sich am Beispiel des Kantons Waadt zeigt, werden zahlreiche Ausübungen des Vorkaufsrechts von der verdrängten Käuferschaft gerichtlich angefochten. Dies führt zu einem administrativen Aufwand, zusätzlichen Komplikationen und Kosten.

Komplexe Verhandlungen Baurechtsverträge: Die Verhandlungen mit den Genossenschaften zur zeitnahen Übertragung der teuer erworbenen Grundstücke im Baurecht erweist sich als komplex und zeitaufwendig. Insbesondere wenn hohe Forderungen damit verbunden sind, scheint das Interesse der potenziellen Baurechtsnehmenden abzunehmen.

Zusätzliche politische Forderungen, mehr staatliche Eingriffe: Die liberal denkenden Experten beobachten, dass nach der Einführung eines neuen Gesetzes in der Regel eine schrittweise Ausgestaltung und Anpassung erfolgt. Es wird folglich befürchtet, dass von dem unlimitierten Vorkaufsrecht abgewichen werden möchte, um den hohen Marktpreisen entgegenzuwirken. Denkbar ist eine neue politische Forderung, dass der Kaufpreis wie in Genf von der Gemeinde mitbestimmt wird. Die staatlichen Eingriffe könnten demzufolge intensiviert werden. Wie der Fall des Kantons Waadt zeigt, musste das RLPPPL bereits angepasst und erweitert werden, was in einer Klage vor dem kantonalen Verfassungsgericht endete. Das Urteil ist noch ausstehend.

Verletzung des Datenschutzes: Von den Gemeinden werden mit der Übergabe der Kaufverträge mehrfach zusätzliche Informationen, wie die aktuellen Mieterspiegel, gefordert. Diese unterliegen jedoch dem Datenschutz respektive dem Berufsgeheimnis der

Notarinnen und Notare. Mit der Anpassung des RLPPPL soll dies gesetzlich geregelt werden, wogegen eine Klage vor dem kantonalen Verfassungsgericht eingereicht wurde.

Unerfüllte Erwartungen: In der öffentlichen Kommunikation der Initiativkomitees und Befürworterinnen und Befürworter des Vorkaufsrechts wird stets die Erstellung von „mehr“ bezahlbarem Wohnraum versprochen. Beim Volk werden damit zu hohe Erwartungen geweckt, welche bislang nicht erfüllt wurden. Die lokalen Experten sind sich einig, dass im Kanton Waadt noch keine einzige zusätzliche Wohnung erstellt werden konnte. In einigen Jahren wäre eine erneute Bilanzierung erforderlich.

Reduzierte Akzeptanz und Ansehen: Grössere Städte, welche sich aktiv im Immobilienmarkt bewegen, werden als Marktteilnehmerinnen ernst genommen und regelmässig zu Bieterverfahren eingeladen, wie das Beispiel Zürich zeigt. Durch das Vorkaufsrecht erhalten sie den anderen gegenüber Privilegien und treten in bereits abgeschlossene Kauverträge ein, was die bisherige Akzeptanz sowie das Ansehen in der Branche schmälert.

4.4 Ideologisch aufgeladenes Thema

Die Forschungsfrage, ob die mit dem Vorkaufsrecht verbundenen Hoffnungen und Erwartungen gerechtfertigt sind, oder ob diese Handlungsmöglichkeit keine zusätzlichen Wohnungen schafft und sich für die Bevölkerung somit nichts ändert, wird hier aus kurzfristiger Perspektive beantwortet. Es sei daran erinnert, dass das gesetzliche Vorkaufsrecht zugunsten des preisgünstigen Wohnraums in der Schweiz nur in den Kantonen Genf und Waadt umgesetzt wird, wobei die Erfahrungen im Kanton Waadt noch jung sind.

Alle Expertinnen und Experten bestätigen die Aussage, welche in der NZZ online publiziert wurde: „Das Thema Vorkaufsrecht ist ideologisch stark aufgeladen; die praktische Bedeutung dürfte sich in Grenzen halten“ (Schöchli, 2024). Seit der Einführung im Kanton Waadt wurde bislang keine einzige neue, für den Mittelstand bezahlbare Wohnung geschaffen. Der Nutzen der ausgeübten Vorkaufsrechte kommt vor allem der betroffenen Bestandsmieterschaft zugute, während sich für die allgemeine Bevölkerung nichts geändert hat. Weiter unterliegen nur wenige Kaufgeschäfte der Gesetzgebung des Vorkaufsrechts, was eine Anwendung dieses Instruments lediglich in Einzelfällen ermöglicht. Die These, dass das Gesetz keinerlei Wirkung auf den Markt habe, muss jedoch als unzutreffend bezeichnet werden. Die Gemeinden, in denen das Gesetz in Kraft ist, erhalten Einsicht in alle Transaktionsgeschäfte. Dadurch sind sie in der Lage, beispielsweise zur Sicherung der Durchmischung eines Quartiers oder wertvoller Arrondierungsmöglichkeiten, gezielt in den Markt einzugreifen. Für den Mieterinnen- und Mieterverband des

Kantons Waadt ist jede einzelne dem Spekulationsmarkt entzogene und als bezahlbar erhaltene Wohnung als Erfolg zu werten, sodass seine ursprünglichen Erwartungen aus dieser Perspektive als erfüllt erachtet werden. Gemäss den Experten könnte das LPPPL die Akteurinnen und Akteure der Immobilienbranche vermehrt dazu motivieren, mit den Gemeinden das Gespräch zu suchen und aktiv Quoten an bezahlbarem Wohnraum zu verhandeln. Insofern wird das Instrument als eines unter vielen im breit ausgestatteten Werkzeugkasten der Gemeinde eingestuft. Es bietet ihnen eine zusätzliche Möglichkeit, boden- und wohnungspolitischen Einfluss zu nehmen. Die praktische Bedeutung dürfte sich jedoch tatsächlich in Grenzen halten, wie das Beispiel des Kantons Waadt zeigt. Das Vorkaufsrecht wird sehr gezielt und in wenigen Einzelfällen angewendet, ohne dass damit eine grundlegende und rasche Veränderung auf dem angespannten Wohnungsmarkt bewirkt wird. Die Experten aus der Immobilienwirtschaft stehen dem Instrument sehr skeptisch gegenüber und bezeichnen es als nicht zielführend, da es kaum mehr bezahlbaren Wohnraum schafft. Der Immobilienmarkt ist allgemein als sehr träge zu charakterisieren, sodass bis zur Umsetzung von Änderungen jeweils mehrere Jahre vergehen. Auch die Ausübung des Vorkaufsrechts wird diesen Prozess nicht beschleunigen können.

Die Expertin und Experten sowie EspaceSuisse sind einer Meinung, dass die Städte mit den bisher existierenden Instrumenten, wie der Zonenplanung und dem Mehrwertausgleich, bereits eine soziale und grüne Verdichtung umsetzen können. Die Vorgabe von Quoten im Kontext von Bauprojekten oder im Rahmen der Erstellung von Zonenplänen trägt dazu bei, die Realisierung von bezahlbarem Wohnraum sicherzustellen. Eine aktive Kommunikationsstrategie der öffentlichen Hand mit privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern verdeutlicht die Relevanz einer öko-sozialen Verdichtung und deren Auswirkungen auf die Stadtentwicklung. Dadurch könnten Baublockaden, Bauverzögerungen und lokale Widerstandsbewegungen frühzeitig verhindert und die Verdichtung effektiv und langfristig umgesetzt werden (Wicki, Wehr, Debrunner & Kaufmann, 2024).

5. Schlussbetrachtung

5.1 Fazit

Das Vorkaufsrecht, obwohl es theoretisch ein nützliches Instrument zur Förderung gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnraums ist, zeigt in der Praxis bislang nur sehr begrenzte Wirkung und darf nicht als erfolgsversprechende Standardlösung angesehen werden. Die meisten der befragten Fachpersonen sehen es als ein zusätzliches Instrument im Werkzeugkasten der Gemeinden. Es ist eine zu anderen Massnahmen ergänzende Möglichkeit, aktiv in den Immobilienmarkt einzugreifen und Bodenpolitik zu betreiben.

Seine Anwendung im Kanton Waadt beschränkt sich seit der Einführung auf wenige Einzelfälle, und es wurde bisher nicht aufgezeigt, dass dadurch neue bezahlbare Wohnungen geschaffen werden. Die Befürworterinnen und Befürworter sehen den Erfolg aber darin, dass bestehender Wohnraum dem Spekulationsmarkt entzogen und dessen bezahlbare Mieten langfristig garantiert werden, auch wenn keine zusätzlichen Wohnungen entstehen. Das Vorkaufsrecht ermöglicht den Gemeinden weiter eine gewisse Kontrolle über Transaktionen auf dem Immobilienmarkt, was ihnen theoretisch die Möglichkeit gibt, strategisch in die Stadtentwicklung einzugreifen und wie zum Beispiel in Lausanne die Durchmischung der nachgefragten Quartiere zu fördern. Die Stadt sicherte sich in den drei Jahren seit dem Inkrafttreten des Vorkaufsrechts am 1. Januar 2020 über 200 Wohnungen in 13 Liegenschaften, welche seither teilweise bereits als gemeinnützig anerkannt wurden. Diese Politik will die Stadt Lausanne als Vorreiterin entschieden weiterführen.

In anderen Gemeinden sieht diese Bilanz unspektakulärer aus, da diesen teilweise die finanziellen Mittel, das nötige Expertenwissen oder effiziente Prozesse zur Ausübung des Vorkaufsrechts fehlen. Eine fristgerechte Ausübung lässt sich am besten bewerkstelligen, wenn bereits zu Beginn der Legislaturperiode Erwerbskredite freigegeben und Handlungsbefugnisse geregelt werden. Die praktische Bedeutung des Vorkaufsrechts bleibt folglich beschränkt, auch angesichts der hohen Marktpreise und der starken Einschränkung der Ausübung durch das Gesetz LPPPL und dessen Reglement. Weiter sorgen Einsprachen für zusätzliche Kosten, langwierige Verfahren und um eine Verzögerung der betroffenen Transaktionsgeschäfte. Mehrere Urteile sind noch fällig, andere wurden bisher stets zu Gunsten der vorkaufsberechtigten Gemeinden gefällt.

Eine abschliessende Beurteilung der Situation im Kanton Waadt ist derzeit nicht möglich. Die Transparenz bezüglich des Vorkaufsrechts ist gering, zudem fehlen statistische Auswertungen. Die Frage, ob die bisherige Anwendung als Erfolg zu werten ist und ob die

Erwartungen oder Befürchtungen erfüllt wurden, wird unterschiedlich beantwortet. Die Mieterinnen und Mieter, welche in erworbenen Vorkaufsobjekten wohnen, können als privilegiert betrachtet werden, da sie zukünftig von beträchtlichen Mietzinserhöhungen oder Leerkündigungen geschützt sind. Für alle anderen, insbesondere für Wohnungssuchende, hat sich auf dem Markt nichts verändert. Zudem gestalten sich die Verhandlungen mit den gemeinnützigen Genossenschaften, an welche die Grundstücke im Baurecht abgegeben werden, als zeitintensiv und komplex. Dies hat verschiedene Ursachen, wie hohe Baurechtszinse der teuer erworbenen Grundstücke, grosser Investitionsbedarf zwecks geforderter energetischer Sanierungen oder auch das aktuelle Zinsumfeld, das für zusätzliche Unsicherheit sorgt. Die Genossenschaften scheinen weniger Interesse zu zeigen, als ursprünglich erwartet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das gesetzliche Vorkaufsrecht theoretisch ein potenziell wertvolles Werkzeug für die Gemeinden ist, dessen tatsächlicher Einfluss auf die Schaffung bezahlbaren Wohnraums aber sehr gering ist. Trotzdem sorgt das Thema vor allem in den Medien und der Politik regelmässig für Schlagzeilen. Die aktuell angespannte Marktsituation kann mit dem Vorkaufsrecht kaum beruhigt werden, dazu braucht es eine Vielzahl an Massnahmen.

5.2 Kritische Reflexion der Forschungsergebnisse

Die Untersuchung zum gesetzlichen Vorkaufsrecht im Kanton Waadt mit Fokus auf die Stadt Lausanne liefert eine Reihe wichtiger Einsichten, trotzdem wird auf methodische und inhaltliche Einschränkungen hingewiesen. Ein zentraler Kritikpunkt ist die begrenzte Generalisierbarkeit der Ergebnisse. Da die Studie stark auf die Stadt Lausanne fokussiert ist, bleibt unklar, inwieweit die gewonnenen Erkenntnisse auf andere Städte und Kantone übertragbar sind. Lausanne nimmt eine Vorreiterrolle ein und könnte durch ihre spezifische administrative, fachliche und finanzielle Ausstattung eine Ausnahmestellung innehaben, die nicht repräsentativ für andere Gemeinden ist.

Ein weiterer Punkt betrifft die methodische Herangehensweise, insbesondere die Verwendung von Experteninterviews, welche in dieser Untersuchung eine bedeutende Rolle einnehmen. Obgleich diese qualitative Methode wertvolle Einblicke in die Praxis und die Wahrnehmung des Vorkaufsrechts bietet, bleibt die Frage nach der Objektivität und der Vollständigkeit der erhobenen Daten offen. Des Weiteren wurden öffentlich zugängliche Statistiken im Kanton Waadt zwar politisch gefordert, jedoch noch nicht erstellt. Infolgedessen wird nicht ausgeschlossen, dass in dieser Analyse nicht alle ausgeübten

Vorkaufsrechte erkannt wurden. Die Datenbasis ist somit mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit unvollständig, jedoch können die ermittelten Werte als Richtwerte herangezogen werden.

Zudem zeigt sich, dass die Erwartungen an das Vorkaufsrecht möglicherweise zu hoch angesetzt sind. Die Untersuchung verdeutlicht, dass seine Anwendung bislang nicht in der Lage ist, preisgünstigen Wohnraum in signifikantem Ausmass zu schaffen. Das Vorkaufsrecht ist zwar ein nützliches Instrument im kommunalen Werkzeugkasten, seine tatsächliche Wirkung ist gering. Es wird deutlich, dass weitere Studien notwendig sind, um alternative oder ergänzende Massnahmen zur Wohnraumförderung zu evaluieren und die Wirksamkeit des Vorkaufsrechts in unterschiedlichen Kontexten umfassender zu prüfen.

5.3 Ausblick auf zukünftige Entwicklungen und Forschungsbedarf

Das Instrument des Vorkaufsrechts besitzt zwar Potenzial, dieses kann in der Praxis jedoch kaum ausgeschöpft werden. Zukünftige Forschung sollte sich auf mögliche Verbesserungen der rechtlichen Rahmenbedingungen konzentrieren, um die Effektivität der allenfalls gewünschten Anwendung zu erhöhen. Besonders wichtig ist hierbei die Untersuchung der finanziellen, fachlichen und administrativen Kapazitäten der Gemeinden, die das Vorkaufsrecht ausüben möchten. Insbesondere kleinere Gemeinden stehen vor erheblichen Herausforderungen bei der Umsetzung dieses Instruments, was eine Unterstützung durch den Kanton notwendig machen könnte.

Im Verlauf der kommenden Jahre wird sich zeigen, wie die Stadt Lausanne mit ihrem Vorkaufsrecht weiter verfahren und in welchem Umfang sie von diesem Recht Gebrauch machen wird. Die Abgabe der gekauften Liegenschaften im Baurecht erweist sich als komplex und langwierig und könnte analysiert werden, sobald erste Ergebnisse vorliegen. Es könnten Experteninterviews mit betroffenen Genossenschaften geführt werden, was im Umfang dieser Arbeit vernachlässigt wurde. Der weitere Umgang der Stadt mit dieser Thematik ist zudem vom politischen Umfeld abhängig. Von besonderer Relevanz ist die Frage, ob für die kommende Legislaturperiode 2026–2031 wie bis anhin hohe Kredite für den Erwerb von Liegenschaften freigegeben werden. Dazu ist auch die Bilanz betreffend des LPPPL, welche vom Kanton bis Ende 2024 versprochen wurde und von allen Seiten mit grossem Interesse erwartet wird, von entscheidender Bedeutung.

Zudem stehen noch mehrere Rechtsentscheide aus, die einen Einfluss auf die zukünftige Ausübung des Vorkaufsrechts haben. Dabei ist vor allem der Fall Prilly zu nennen, der

beim Bundesgericht hängig ist, sowie die Anpassung des RLPPPL, die gegenwärtig vom Verfassungsgericht des Kantons Waadt überprüft wird.

Es ist noch unklar, ob das Instrument langfristig tatsächlich zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums beiträgt und welche Effekte auf die städtische Struktur und die soziale Durchmischung zu erwarten sind. Eine vergleichende Analyse mit anderen Instrumenten der Wohnraumförderung könnte wertvolle Einblicke bieten, um den Einfluss des Vorkaufsrechts zu beurteilen. Ein Vergleich der Umsetzungen der Kantone Genf und Waadt würde ebenfalls interessante Ergebnisse liefern.

Eine mögliche Einführung des Vorkaufsrechts in weiteren Kantonen und Städten und dessen Auswirkungen auf den lokalen Immobilienmarkt könnte in zukünftigen Studien untersucht werden. Die Kantone und Gemeinden weisen jeweils spezifische regionale Ausgangssituation auf: Es kann ihnen an bezahlbarem Wohnraum, an altersgerechten Wohnungen oder auch an Steuerzahlenden mit hoher Kaufkraft mangeln. Die laufenden Initiativen zur Einführung des Vorkaufsrechts zielen hauptsächlich darauf ab, den Bestand an preisgünstigem Wohnraum zu erhalten oder gar zu erweitern. In naher Zukunft wird sich im Kanton Zürich, im Kanton Zug und in der Stadt Luzern zeigen, wie die Bevölkerung zu einem solchen Markteingriff steht und wie entsprechende Gesetze bei Annahme umgesetzt werden. Nach Möglichkeit möchte in Zürich und in Luzern auf ein striktes Reglement wie im Kanton Waadt verzichtet werden. Stattdessen sollen die Gemeinden selbst entscheiden, wie sie das Instrument anwenden möchten. Aus juristischer Perspektive führt dies jedoch zu Schwierigkeiten. Ein klares Reglement würde für Rechtssicherheit sorgen, den Entscheidungsprozess für die Gemeinden vereinfachen und wäre für die betroffenen Verkäuferinnen und Verkäufer besser nachvollziehbar.

Literaturverzeichnis

Antonoff, L. & Maendly, V. (2023, 10. Februar). Pourquoi la Ville revend 11 immeubles récemment acquis. *24 heures*. Gefunden unter https://www.24heures.ch/pourquoi-la-ville-revend-11-immeubles-recemment-acquis-611201996487

Association des locataires Romande (2016). *Vaud: Communiqué de presse: Retrait de l'initiative „stop à la pénurie de logements"*. Gefunden unter https://www.asloca.ch/actualites/suisse-vaud-communique-de-presse-retrait-de-lini-tiative-stop-a-la-penurie-de-logements

Association des locataires Vaud (2011). *Lancement de l'initiative „Stop à la pénurie de logements"*. Gefunden unter https://vaud.asloca.ch/actualites/vaud-lancement-de-li-nitiative-stop-a-la-penurie-de-logements

Association des locataires Vaud (2023). *RLPPPL: L'ASLOCA dépose une requête auprès de la cour constitutionnelle*. Gefunden unter https://vaud.asloca.ch/actua-lit%C3%A9s/rlpppl-asloca-depose-requete-aupres-cour-constitutionnelle

Bernoulli, H. (1991). *Die Stadt und ihr Boden* (Neuausgabe). Basel: Birkhäuser.

Bochsler, Y., Ehrler, F., Fritschi, T., Gasser, N., Kehrli, C., Knöpfel, C. & Salzgeber, R. (2015). *Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und prekären Lebenslagen.* (Forschungsbericht Nr. 15/15, Fach-hochschule Nordwestschweiz Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung). Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen BSV.

Bourgeois, L. (2023, 15. März). Le projet de revente de onze immeubles inquiète. *24 heures.* Gefunden unter https://www.24heures.ch/le-projet-de-revente-de-11-im-meubles-inquiete-812607015021

Bourgeois, L. (2024, 17. Januar). Lausanne ne vendra pas tous ses immeubles. *24 heures.* Gefunden unter https://www.24heures.ch/conseil-communal-lausanne-ne-vendra-pas-tous-ses-immeubles-774589388867

Brunner, R. M. (1998). *Kaufsrechte an Grundstücken: Versuch einer einheitlichen recht-lichen Erfassung vertraglich begründeter Kaufs-, Rückkaufs- und Vorkaufsrechte* [Dissertation Universität Bern, 1998]. Zürich: Zentralstelle der Studentenschaft.

Bundesamt für Statistik BFS (2021). *Statistischer Atlas der Städte: Leerwohnungsziffer 2016*. Gefunden unter https://www.atlas.bfs.ad-min.ch/maps/162/de/12779_12163_12161_12154/21145.html

Bundesamt für Statistik BFS (2023a). *Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung, nach Kan-ton und Stadt, 1999-2022*. Gefunden unter https://www.bfs.admin.ch/as-set/de/26565180

Bundesamt für Statistik BFS (2023b). *Leerwohnungen*. Gefunden unter https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/wohnungen/leerwohnungen.html

Bundesamt für Statistik BFS (2023c). *Statistischer Atlas der Schweiz: Leerwohnungsziffer 2023, Politische Gemeinden*. Gefunden unter https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/17513_178_175_169/27144.html

Bundesamt für Statistik BFS (2024). *Wohneigentumsquote*. Gefunden unter https://www.bfs.admin.ch/asset/de/31185922

Bundesamt für Statistik BFS (ohne Datum). *Stand und Entwicklung*. Gefunden unter https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.html

Bundesamt für Wohnungswesen BWO (2013). *Preisgünstiger Wohnraum—Ein Baukasten für Städte und Gemeinden*. Grenchen: Autor.

Bundesamt für Wohnungswesen BWO (2014). *Vorkaufsrecht der Gemeinden – Bericht zuhanden des Bundesrates*. Grenchen: Autor.

Bundesamt für Wohnungswesen BWO (2016). *Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone und Städte. Bericht der Arbeitsgruppe*. Grenchen: Autor.

Bundesamt für Wohnungswesen BWO (2018a). *18.035n Mehr bezahlbare Wohnungen. Volksinitiative und Rahmenkredit zur Aufstockung des Fonds de Roulement, Sitzung WAK-N vom 23. Oktober 2018*. Grenchen: Autor.

Bundesamt für Wohnungswesen BWO (2018b, 21. März). *Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“*. Gefunden unter https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/das-bwo/informationen/medienmitteilungen.msg-id-70173.html

Bundesamt für Wohnungswesen BWO (2022). *Merkblatt: Baurechte für gemeinnützige Wohnbauträger*. Bern: Autor.

Bundesamt für Wohnungswesen BWO (2023). *Jahresbericht 2023*. Bern: Autor.

Bundesamt für Wohnungswesen BWO (2024a). *Der Wohnungsmarkt auf einen Blick 2/2024*. Bern: Autor.

Bundesamt für Wohnungswesen BWO (2024b). *Mietbelastung*. Gefunden unter https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/Wohnungsmarkt/zahlen-und-fakten/mietbelastung.html

Bundesamt für Wohnungswesen BWO (ohne Datum). *Gemeinnützige Wohnungen*. Gefunden unter https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/Wohnungsmarkt/gemeinnuetzige-wohnungen.html

Bundeskanzlei (2024a). *Vorlage Nr. 214, Resultate in den Kantonen.* Gefunden unter https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/19670702/can214.html

Bundeskanzlei (2024b). *Vorlage Nr. 629, Resultate in den Kantonen*. Gefunden unter https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20200209/can629.html

Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud (2023). *Communiqué du Conseil d'État*. Gefunden unter https://www.vd.ch/actualites/communiques-de-presse-de-letat-de-vaud/detail/communique/le-conseil-detat-concretise-les-modalites-en-lien-avec-lexercice-du-droit-de-preemption-communal-1700034363

Chambre vaudoise immobilière CVI (2016). *Non à une pénurie de logements planifiée par la loi: Lancement d'un référendum contre la LPPPL*. Gefunden unter https://cvi.ch/communication-medias/non-a-une-penurie-de-logements-planifiee-par-la-loi-lancement-dun-referendum-contre-la-lpppl/

Conseil Communal de Lausanne (2021). *Extrait du procès-verbal du conseil communal de Lausanne, 9ème séance du mercredi 8 décembre 2021*. Lausanne: Autor.

Conseil d'Etat Canton de Vaud (2023). *Exposé des Motifs et projet de decret—21_LEG_240*. Lausanne: Autor.

Die Bundesversammlung (2023). *23.465 Parlamentarische Initiative*. Gefunden unter https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20230465

Din, C. (2024, 2. Mai). Le terrain à 62 millions sera disputé au Tribunal fédéral. *24 heures*. Gefunden unter https://www.24heures.ch/prilly-le-terrain-a-62-millions-sera-dispute-au-tribunal-federal-491303936065

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (2024). *Aktionsplan Wohnungsknappheit, Runder Tisch vom 13. Februar 2024*. Bern: Autor.

Etat de Vaud (2017). *Votation cantonale du 12 février 2017*. Gefunden unter https://www.elections.vd.ch/votelec/app5/index.html?id=VDVO20170212#v=results

Etat de Vaud (2018). *Logements d'utilité publique, Guide pour les maîtres d'ouvrage et les communes vaudoises*. Lausanne: Autor.

Etat de Vaud (2024). *Bâtiments et logements, Logements vacants*. Gefunden unter https://www.vd.ch/etat-droit-finances/statistique/statistiques-par-domaine/09-construction-et-logement/batiments-et-logements

Etat de Vaud (ohne Datum). *Logements d'utilité publique (LUP)—Promotion du parc locatif*. Gefunden unter https://www.vd.ch/territoire-et-construction/logement/logements-dutilite-publique-lup-promotion-du-parc-locatif

Finanzdepartement Stadt Zürich (2023a). *Rahmenkredit für Abschreibungsbeiträge für drei städtische Wohnbaustiftungen*. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/fd/de/index/das_departement/medien/medienmitteilungen/2023/september/230927a.html

Finanzdepartement Stadt Zürich (2023b). *Städtische Finanzen: Gut gerüstet für zukünftige Herausforderungen*. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/fd/de/index/das_departement/medien/medienmitteilungen/2023/september/230926a.html

Fritzsche, D. (2024, 5. Juli). Zürichs Wohnministerin Carmen Walker Späh: «Die Linke will Grund und Boden schleichend verstaatlichen. Dagegen wehre ich mich». *NZZ online*. Gefunden unter https://www.nzz.ch/zuerich/wohnungsmarkt-zuerich-carmen-walker-spaeh-gegen-vorkaufsrecht-initiative-ld.1838156

Ghandchi, L. (1999). *Das gesetzliche Vorkaufsrecht im Baurechtsverhältnis, Art. 682 Abs. 2 ZGB* [Dissertation Universität Zürich, 1998]. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag AG.

Glauser, M. (1969). *Das öffentliche Vorkaufsrecht* [Dissertation Universität Zürich, 1969], Zürich: Schulthess & Co. AG.

Grziwotz, H. (2023). BauGB § 24 Allgemeines Vorkaufsrecht. In W. Spannowsky & M. Uechtritz (Hrsg.). *Beck'scher Online-Kommentar BauGB* (60. Aufl.). München: beck-online.

Hauck, L., Schmidheiny, K. & von Ehrlich, M. (2024, 3. Mai). *Wohnungsbau zwischen Markt und Staat*. Die Volkswirtschaft. Gefunden unter https://dievolkswirtschaft.ch/de/2024/05/wohnungsbau-zwischen-markt-und-staat/

Kantonsrat Zug (2024, 25. Januar). *#3662: Motion von Adrian Moos, Michael Felber, Luzian Franzini, Martin Zimmermann und Barbara Gysel betreffend ein unlimitiertes Vorkaufsrecht der Gemeinden zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus*. Gefunden unter https://kr-geschaefte.zug.ch/gast/geschaefte/2656

Krafft, C. & Zünd, C. (2022, 30. November). Le droit de préemption sème la discorde. *Le Temps*, S. 3.

Litscher, M. (2023). Standpunkt: Wohnraum für viele ist der Humus für Urbanität. *Schweizerischer Städteverband SSV focus*. Mai 2023 (2), 1.

Luisier Brodard, C. & Vodoz, F. (2023). *Réponse du conseil d'État 23_REP_95 à l'interpellation 23_INT_60*. Lausanne: Canton de Vaud.

Mieg, H. A. & Näf, M. (2006). *Experteninterviews in den Umwelt- und Planungswissenschaften: Eine Einführung und Anleitung*. Lengerich: Pabst Science Publ.

Municipalité Ville de Lausanne (2023a). *Préavis N° 2023/08: Autorisation générale de statuer sur les acquisitions d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières et sur les aliénations d'immeubles et de droits réels immobiliers – Augmentation du crédit d'acquisition*. Lausanne: Autor.

Municipalité Ville de Lausanne (2023b). *Réponse au postulat de M. Jean-Pascal Gendre et consorts: Préemption et transparence, Rapport-préavis N° 2023/29*. Lausanne: Autor.

Municipalité Ville de Lausanne (ohne Datum_a). *Rapport de gestion 2020*. Lausanne: Autor.

Municipalité Ville de Lausanne (ohne Datum_b). *Rapport de gestion 2021*. Lausanne: Autor.

Municipalité Ville de Lausanne (ohne Datum_c). *Rapport de gestion 2022*. Lausanne: Autor.

Municipalité Ville de Lausanne (ohne Datum_d). *Rapport de gestion 2023*. Lausanne: Autor.

Pichler, M. (2022, 12. November). Bodenbeschaffungsgesetz wird erstmals angewendet. *KOMMUNAL.AT*. Gefunden unter https://www.kommunal.at/bodenbeschaffungsgesetz-wird-erstmals-angewendet

Putschögl, M. (2024, 19. Februar). Innsbruck bringt ein noch nie angewandtes Gesetz vor den VfGH. *DerStandard.* Gefunden unter https://www.derstandard.at/story/3000000208030/innsbruck-bringt-ein-noch-nie-angewandtes-gesetz-vor-den-vfgh

République et canton de Genève (ohne Datum). *Logements d'utilité publique (LUP)*. Gefunden unter https://www.ge.ch/node/29622

République Française (2020). *La zone d'aménagement différé (ZAD) et le droit de préemption associé*. Gefunden unter https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/la-zone-damenagement-differe-zad-et-droit-preemption-associe

Rüegg, J. (2014). *Rechtsgeschäftliche Vorkaufsrechte an Grundstücken* [Dissertation Universität Luzern, 2014]. Zürich: Schulthess.

Schnorf, P. (2020, 29. Januar). Bezahlbare Wohnungen: Analysen zum Wohnungsangebot. In *Wüest Partner Blog*. Gefunden unter https://www.wuestpartner.com/ch-de/2020/01/29/bezahlbare-wohnungen-analysen-zum-wohnungsangebot/

Schnorf, P., Weber, M. & Kröpfli, A. (2023, 9. November). Zunehmende Mietregulierungen in Städten: Die grosse Übersicht. In *Wüest Partner Blog*. Gefunden unter https://www.wuestpartner.com/ch-de/2023/11/09/zunehmende-mietregulierungen-in-staedten-die-grosse-uebersicht/

Schöchli, H. (2020, 10. Februar). Die Städte konnten die Wohninitiative nicht retten. *Neue Zürcher Zeitung*, S. 12.

Schöchli, H. (2024, 13. Februar). Pro Jahr fehlen gegen 10 000 neue Wohnungen – auch der runde Tisch mit Bundesrat Parmelin kann dieses Problem nicht sofort lösen. *NZZ online*. Gefunden unter https://www.nzz.ch/wirtschaft/um-anstieg-der-wohnungspreise-zu-stoppen-wohnungen-ld.1807365

Sozialdemokratische Partei der Stadt Luzern (2024). *Initiative: Wohnraum für die Menschen statt Profite für Spekulant*innen*. Gefunden unter https://sp-stadtluzern.ch/wohnraum-fuer-die-menschen-statt-profite-fuer-spekulantinnen/

Staatskanzlei des Kantons Zürich (2022). Kantonale Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich“ (Vorprüfung). *Amtsblatt des Kantons Zürich*. Gefunden unter https://amtsblatt.zh.ch/#!/search/publications/detail/b9aec29c-4bf2-46b9-87fe-5400580720cf

Staatskanzlei des Kantons Zürich (2024). *Regierungsrat will rasche und effektive Förderung von preisgünstigem Wohnraum*. Gefunden unter https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2024/07/regierungsrat-will-rasche-und-effektive-foerderung-von-preisguenstigem-wohnraum.html

Stadt Luzern (ohne Datum). *Wohnraumpolitik*. Gefunden unter https://www.stadtluzern.ch/projekte/zentraleprojekte/5885

Stadt Zürich (2024). *Geschäftsbericht 2023*. Zürich: Autor.

Stadt Zürich (ohne Datum). *27. November 2011: Abstimmungen und Wahl - Stadt Zürich*. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/abstimmungen_u_wahlen/archiv_abstimmungen/vergangene_termine/111127.html

Thalmann, P. (2019a). *Leitfaden Preisgünstige Mietwohnungen*. Lausanne: EPFL.

Thalmann, P. (2019b). *Leitfaden Preisgünstige Mietwohnungen – Anhang*. Lausanne: EPFL.

Thalmann, P., Kurz, D. & Maurer, R. (2015). *Wohnungsbau*. Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). Gefunden unter https://hls-dhs-dss.ch/articles/013916/2015-01-11/

Tribunal cantonal/Cour constitutionelle (2023, 22. Dezember). *Feuille des Avis Officiels du canton de Vaud*, S. 11.

Ville de Lausanne (ohne Datum_a). *Les pouvoirs politiques*. Gefunden unter https://www.lausanne.ch/officiel/conseil-communal/education-a-la-citoyennete/les-pouvoirs-politiques.html

Ville de Lausanne (ohne Datum_b). *Unités administratives, Commission immobilière*. Gefunden unter https://www.lausanne.ch/officiel/administration/culture-et-developpement-urbain/secretariat-general-cd/unites-administratives.html

Weinert, R. & Dubois, C. (2023, 3. August). Wie hoch muss der Leerstand sein, damit Mieten und Preise stabil sind? In *Wüest Partner Blog*. Gefunden unter https://www.wuestpartner.com/ch-de/2023/08/03/wie-hoch-muss-der-leerstand-sein-damit-mieten-und-preise-stabil-sind-2/

Wicki, M., Wehr, M., Debrunner, G. & Kaufmann, D. (2024). *Was Städte tun können, damit ihre Verdichtung akzeptiert wird*. Espace Suisse. Gefunden unter https://www.espace-suisse.ch/de/im-fokus/was-staedte-tun-koennen-damit-ihre-verdichtung-akzeptiert-wird

Wohnbaugenossenschaften Schweiz & Wohnen Schweiz (Hrsg.) (Ohne Datum). *Der gemeinnützige Wohnungsbau in der Schweiz, ein Gewinn für die ganze Gesellschaft*. Zürich: Autor.

Wüest Partner (2023). *Wohnungspolitik in Städten und städtischen Gemeinden: Bedürfnisse und Herausforderungen. Bericht zur Umfrage im Auftrag des Bundesamts für Wohnungswesen (BWO) und des Schweizerischen Städteverbandes (SSV)*. Zürich: Autor.

Wüest Partner (2024). *Immo-Monitoring 2024|2*. Zürich: Autor.

Wüest Partner AG (2017). *Baurecht unter der Lupe. Schlussbericht*. Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen BWO.

Zobrist, L., Hofer, S. & Galliker, S. (2024, 23. Januar). *Sind die Mieten tatsächlich so stark gestiegen?* Die Volkswirtschaft. Gefunden unter https://dievolkswirtschaft.ch/de/2024/01/sind-die-mieten-tatsaechlich-so-stark-gestiegen/

Zwahlen, P. (2023). *Rapport de majorité de la commission—RC maj 21_LEG_240*. Lausanne: Canton de Vaud.

Anhang

Anhang 1: Leerwohnungsziffer per 01.06.2023 gemäss BFS[8]

Leerwohnungsziffer grosser CH-Städte 2023		**27144**
Regions-ID	Regionsname	Anteil leerstehender Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand, in%
261	Zürich	0.06
3901	Chur	0.15
230	Winterthur	0.20
1711	Zug	0.33
351	Bern	0.44
5586	Lausanne	0.52
6621	Genève	0.52
2701	Basel	1.07
1061	Luzern	1.14
	Schweiz	1.15
3203	St. Gallen	2.08

Erhebungszeitpunkte/ -zeiträume: 1.6.2023
Quelle(n): BFS – Leerwohnungszählung (LWZ)

Statistischer Atlas der Schweiz
09 - Bau-, Wohnungswesen > Wohnen > Leerwohnungsziffer > 2023
Schweiz / Politische Gemeinden / 1.1.2023

Kontakt: statatlas@bfs.admin.ch
© Bundesamt für Statistik, ThemaKart, Neuchâtel 2009–2023

[8] https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/17513_178_175_169/27144.html (zuletzt besucht am 02.07.2024).

Anhang 2: Initiativtext „Stop à la pénurie de logements“

Publication de la demande dans la Feuille des Avis officiels
5 avril 2011

Dernier délai pour la remise des listes de signatures aux municipalités
5 août 2011

Celui qui falsifie le résultat de la récolte de signatures est punissable (art. 282 du Code pénal suisse).

INITIATIVE POPULAIRE DE l'ASLOCA-VAUD « STOP À LA PÉNURIE DE LOGEMENTS »

Les électeurs soussignés demandent que la question suivante soit soumise au corps électoral, conformément aux articles 78 à 82 de la Constitution vaudoise:
« Acceptez-vous l'initiative populaire « STOP À LA PÉNURIE DE LOGEMENTS » dont la teneur est la suivante :

Loi modifiant la loi du 9 septembre 1975 sur le logement
Art. 1er : *La loi du 9 septembre 1975 sur le logement est modifiée comme suit :*
Art. 2
Al. 1 : sans changement.
Al. 1bis (nouveau) : Les terrains nécessaires à la réalisation de logements à loyer modéré peuvent être acquis de gré à gré ou, si le besoin en logements est avéré, par voie d'expropriation.
Al. 1ter (nouveau) : Dans le cas d'expropriation prévu à l'alinéa précédent, les communes ne peuvent recourir à l'expropriation que si elles ne disposent pas elles-mêmes des terrains constructibles adéquats et si le propriétaire ne construit pas lui-même des logements à loyer modéré dans un délai de 5 ans à partir du moment où ces terrains sont devenus constructibles.
Al. 2 : sans changement.
Art. 2a (nouveau)
Al. 1 : Pour atteindre les buts fixés à l'article 2, les communes consacrent annuellement un montant minimum d'investissements, calculé en francs par habitant. Plusieurs communes peuvent collaborer pour procéder aux investissements.
Al. 2 : Le montant minimum des investissements annuels est au moins équivalent à celui de l'État.
Al. 3 : Les montants non investis sont versés à l'institution prévue par l'article 16 de la présente loi.
Al. 4 : Le règlement fixe les modalités du calcul du montant des investissements, notamment la manière dont les cautionnements et autres garanties sont pris en compte.
Art. 16
Al. 1 : sans changement.
Al. 1bis (nouveau) : L'institution dispose du droit d'expropriation prévu à l'article 2 alinéa 1bis et 1ter.
Al. 2 : Les fonds nécessaires à l'activité de cette institution proviennent :
a. d'une contribution annuelle de l'État ;
b. des contributions des communes conformément à l'article 2a alinéa 3;
c. des dons, legs et autres contributions et, le cas échéant, de subventions fédérales.
Al. 2bis (nouveau) : Le Grand Conseil fixe par décret, selon les besoins et tous les deux ans, le montant minimum des investissements annuels pour l'État et les communes. Ce montant est fixé en francs par habitant.
Al. 3 à 4 : sans changement.
Art. 39 (nouveau)
Le montant minimum des investissements annuels de l'État et des communes est fixé à Fr. 20.- chacun par habitant pour deux ans dès l'année de l'entrée en vigueur de la loi du . . . . . (date d'adoption) modifiant la présente loi.
Il sera tenu compte des investissements consentis (aide à la pierre), des montants engagés (aide à la personne) et des cautionnements ou d'autres formes de garanties par les communes pendant les 5 ans précédant l'entrée en vigueur de la présente loi.
Art. 2 : La présente loi entre en vigueur dès son adoption par le corps électoral ou dès l'expiration du délai référendaire si elle est approuvée par le Grand Conseil.

Nº postal		**Commune**	

Cete liste ne peut comporter que les signatures de citoyen-ne-s suisses domicilié-e-s dans la commune ci-contre.

Nom(s) (à la main)	Prénom(s)	Date de naissance JJ	MM	AA	Adresse exacte	Signature (indispensable)	Contrôle* (laisser en blanc)
1.							
2.							
3.							
4.							
5.							

Les indications ci-dessus doivent être manuscrites et apposées par le signataire lui-même. La loi interdit l'adjonction d'annexes; les signatures supplémentaires doivent être apposées sur une autre liste. Conformément à l'art. 94 LEDP, la Municipalité adressera les listes des signatures attestées au comité d'initiative, au plus tard le 20 août 2011.
Le Comité remet l'ensemble des listes attestées au Département de l'intérieur le 26 août 2011 au plus tard.

La Municipalité atteste que les signataires ci-dessus sont inscrits au rôle des électeurs à la date du . . . . . 2011 (jour de la présentation de la liste pour attestation) et que le nombre de signatures valables est de :

Au nom de la Municipalité
(sceau et signature)

Le comité d'initiative : César Montalto, ch. du Levant 7b, 1510 Moudon ; Anne Baehler Bech, rue Davel 1, 1097 Riex ; Françoise Bavaud, rue de la Confrérie 17, 1800 Vevey ; Jacqueline Cavadini, ch. du Levant 3, 1185 Mont-sur-Rolle ; Antonella Fortini, rue M.-Vautier 34, 1815 Clarens ; Nicolas Mattenberger, rue du Simplon 18, 1800 Vevey ; Jacques-André Mayor, ch. du Levant 1, 1350 Orbe ; Roger Randin, rue des Moulins 17, 1400 Yverdon ; Jean-Claude Ruchet, rue de la Vilette 7, 1400 Yverdon ; Nicole Wiebach, rue J.-J. Rousseau 9A, 1800 Vevey ; Eric Voruz, Grosse-Pierre 11, 1110 Morges ; Jean Jacques Schwaab, rte de la Corniche, 1097 Riex ; Sébastien Pedroli, rue de la Gare 51, 1530 Payerne, se réserve le droit de retirer cette initiative en application de l'art 98 LEDP.

Anhang 3: Leerstandsquoten der Bezirke des Kantons Waadt 2021 – 2023

Nur die Bezirke Aigle und Broye-Vully sind rückblickend auf die Jahre 2021-2023 mit Leerstandsziffern von 1,82% und 1,83% nicht von Wohnungsknappheit betroffen.[9]

Taux de logements vacants par district, Canton de Vaud (en chiffres arrondis)

Districts	2021	2022	2023	Moyenne 2021-2023
Aigle	2.3	1.6	1.57	**1.82**
Broye-Vully	2.1	1.8	1.51	**1.83**
Gros-de-Vaud	1.2	1.1	0.89	**1.07**
Jura-Nord vaudois	1.6	1.4	1.21	**1.42**
Lausanne	0.8	0.6	0.61	**0.66**
Lavaux-Oron	1.4	1.0	0.92	**1.11**
Morges	1.0	1.0	0.83	**0.95**
Nyon	1.3	1.1	1.22	**1.21**
Ouest lausannois	1.5	1.3	0.46	**1.07**
Riviera-Pays-d'Enhaut	1.3	1.2	1.16	**1.21**
Canton	***1.3***	***1.1***	***0.98***	***1.14***

[9] https://www.vd.ch/territoire-et-construction/logement/politique-du-logement/penurie-de-logements (zuletzt besucht am 31.08.2024).

Anhang 4: Ausgeübte Vorkaufsrechte Kanton Waadt ohne Ville de Lausanne

Nr.	Gemeinde	Objekt	Monat/Jahr	Wert CHF	Bemerkungen & Quellen
1	Gland	Grand'Rue 9 (bien-fonds n°1621)	Jan 22	2'300'000	Extrait de procès-verbal de la séance du Conseil communal du jeudi 9 décembre 2021 Vaud Tribunal cantonal, Cour de droit administratif et public CDAP, 28.11.2022, AC.2022.0066. Rapport de gestion 2022 de la Ville de Gland. Fonds für Legislatur 2021-2026: CHF 15 Mio
2	Montpreveyres	parcelles n° 5, 6 rt 248	Feb 22	2'050'000	Préavis Municipal N° 01/2022 et 09/2023 Municipalité de Montpreveyres, Rapport de la municipalité sur la gestion 2023. Fonds für Legislatur 2021-2026: CHF 50'000 Aus finanziellen Gründen (kleine Gemeinden haben nicht die Mittel wie große) wurde das betreffende Gelände sofort an die Société coopérative d'habitation Lausanne SCHL weiterverkauft, welche dort ein Projekt für erschwingliche Mietwohnungen entwickelt. Da der Wert des Grundstücks die Kompetenzen der Exekutive weit überschreitet, musste der Gemeinderat dringend einberufen werden. Auf diesem Gelände werden 12 Wohnungen errichtet. Der Bauantrag wurde im Dezember 2023 bei der Gemeinde eingereicht, und die Vermietung ist für Ende 2026 geplant. (www.schl.ch)
3	Morges	Avenue des Pâquis 5	Dez 23	3'518'000	https://www.morges.ch/actualites/premier-exercice-du-droit-de-preemption-203627, Rapport de gestion 2023 Ville de Morges
4	Paudex	Route de a Bordinette 8	Mai 24	2'100'000	Préavis N° 05-2024 au Conseil Communal, Commune de Paudex
5	Renens	Rue du Lac 36	Jun 21	1'510'000	Préavis N° 1-2021 au Conseil Communal, Municipalité de Renens Fonds für Legislatur 2021-2026: CHF 15 Mio
6	Renens	Avenue de l'Avenir 23-25	Dez 23	3'902'000	Ville de Renens, Séance du Conseil communal Jeudi 5 octobre 2023, à 19h30 Immeuble acheté via le droit de préemption communal en décembre 2023, avec effet rétrocatif au 01.07.2022 selon conptes 2023. Fonds für Legislatur 2021-2026: CHF 15 Mio
7	Tannay	parcelle n°139	Aug 22	7'000'000	Préavis N° 12-2022 au Conseil Communal, Commune de Tannay
8	Vevey	Rue de Fribourg 11, 13	Mär 22	6'350'000	Préavis N° 05/2022 au Conseil Communal, Municipalité de Vevey https://www.vevey.ch/political-documents/theme/2049 Fonds für Legislatur 2021-2026: CHF 50 Mio
9	Vevey	Rue Sainte-Claire 8, Rue de la Valsainte 9	Okt 22	2'780'000	Préavis N° 25/2022 au Conseil Communal, Municipalité de Vevey Fonds für Legislatur 2021-2026: CHF 50 Mio
10	Vevey	Avenue Nestlé 35	Mär 22	2'000'000	Préavis N° 06/2022 au Conseil Communal, Municipalité de Vevey https://www.vevey.ch/political-documents/theme/2050 Fonds für Legislatur 2021-2026: CHF 50 Mio
Vor Gericht (Stand 06.08.2024)					
1	Mont-sur-Lausanne	parcelle n°3618	Apr 23	7'350'000	Vor Bundesgericht Kaufvertrag zwischen den Parteien wurde annuliert, somit könne auch das Vorkaufsrecht nicht mehr ausgeübt werden. https://www.lemontsurlausanne.ch/vivre-au-mont/actualites/details-des-actualites/preemption-la-municipalite-recourt-au-tf
2	Prilly	Bauland 20'000 m2	2022	62'000'000	Vor Bundesgericht Bauland wurde bereits vor Kauf einer Genossenschaft versprochen und auch schon von dieser finanziert. Dies widerspreche der öffentlichen Ausschreibung gemäss LPPPL. https://www.24heures.ch/prilly-le-terrain-a-62-millions-sera-dispute-au-tribunal-federal-491303936065 Fonds für Legislatur 2021-2026: CHF 15 Mio
3	Vevey	Avenue Rolliez 7,9 et 11	2023	12'800'000	Vor dem Verwaltungsgericht entschieden, Rekursfrist 30 Tage: Einsprache des Käufers vor dem Verwaltungsgericht (Cour de droit administratif et publique CDAP), abgelehnt am 24.07.2024, AC.2023.0344. Möglichkeit zu Rekurs vor Bundesgericht. Fonds für Legislatur 2021-2026: CHF 50 Mio

Diese Liste ist mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht abschliessend. Da es keine offiziellen Statistiken betreffend ausgeübte Vorkaufsrechte im Kanton Waadt gibt, wurden oben aufgeführte Informationen aus der Presse und den Geschäftsberichten der grösseren Gemeinden zusammengetragen. (Stand: 10.08.2024)

Anhang 5: Kredite/Fonds der Stadt Lausanne für Immobilienakquisitionen

Bereits seit dem Jahre 1956 steht der Stadt Lausanne ein Kredit zwecks Immobilienerwerb zur Verfügung. Für die aktuelle Legislaturperiode 2021-2026 wurden 130 Millionen Franken gutgesprochen. Nachstehend eine Übersicht über die Kredite sowie über die effektiven Investitionen der vorangehenden Perioden (vgl. Préavis Nº 2023/08, Ville de Lausanne):

Années	**Crédit**	**Investi**
1956-1957	CHF 15'000'000.-	CHF 8'488'962.-
1958-1961	CHF 25'000'000.-	CHF 19'269'560.-
1962-1965	CHF 50'000'000.-	CHF 37'105'106.-
1966-1969	CHF 40'000'000.-	CHF 36'370'015.-
1970-1973	CHF 50'000'000.-	CHF 43'987'228.-
1974-1977	CHF 25'000'000.-	CHF 15'553'120.-
1978-1981	CHF 25'000'000.-	CHF 14'384'076.-
1982-1985	CHF 25'000'000.-	CHF 13'529'523.-
1986-1989	CHF 25'000'000.-	CHF 5'450'285.-
1990-1993	CHF 25'000'000.-	CHF 19'414'308.-
1994-1997	CHF 25'000'000.-	CHF 18'576'693.-
1998-2001	CHF 20'000'000.-	CHF 11'675'043.-
2002-2005	CHF 15'000'000.-	CHF 16'241'488.-
2006-2011	CHF 30'000'000.-	CHF 35'986'117.-
2011-2016	CHF 40'000'000.-	CHF 41'420’787.-
2016-2021	CHF 70'000'000.-	CHF 73'470’409.-

Anhang 6: Übersicht über die ausgeübten Vorkaufsrechte der Stadt Lausanne im Zeitraum zwischen 2020 und 2023

Nr.	Objekt	Jahr	Wert CHF	Anzahl Wohnungen	Quellen
1	Avenue de France 86	2020	5'750'000	13	Rapport de gestion 2020 de la Ville de Lausanne, https://www.lausanne.ch/officiel/administration/culture-et-developpement-urbain/secretariat-general-cd/unites-administratives
2	Avenue Victor-Ruffy 56	2020	9'000'000	19	Rapport de gestion 2020 de la Ville de Lausanne, https://www.lausanne.ch/officiel/administration/culture-et-developpement-urbain/secretariat-general-cd/unites-administratives
3	Avenue Montagibert 26	2022 (2020)	6'400'000	10	Käuferschaft ging bis vor Bundesgericht, die Stadt Lausanne gewann Gerichtsfall (BGE 1C_247/2021). Vorkaufsrecht ausgeübt im 2020, vollzogen im 2022, Rapport de gestion 2022 de la Ville de Lausanne, https://www.lausanne.ch/officiel/administration/culture-et-developpement-urbain/secretariat-general-cd/unites-administratives
4	Avenue Henri-Warnery 6	2021	3'600'000	7	Rapport de gestion 2021 de la Ville de Lausanne, https://www.lausanne.ch/officiel/administration/culture-et-developpement-urbain/secretariat-general-cd/unites-administratives
5	Boulevard de Grancy 44	2021	6'950'000	15	Rapport de gestion 2021 de la Ville de Lausanne, https://www.lausanne.ch/officiel/administration/culture-et-developpement-urbain/secretariat-general-cd/unites-administratives
6	Chemin du Cap 16	2022 (2021)	7'700'000	14	Ausübung Vorkaufsrecht im 2021, vollzogen im 2022 nach Ablehnung der eingereichten Klage durch das Verwaltungsgericht (Cour de droit administratif et publique CDAP), Rapport de gestion 2022 de la Ville de Lausanne, https://www.lausanne.ch/officiel/administration/culture-et-developpement-urbain/secretariat-general-cd/unites-administratives
7	Avenue de France 71-73	2022	16'100'000	32	Rapport de gestion 2022 de la Ville de Lausanne, https://www.lausanne.ch/officiel/administration/culture-et-developpement-urbain/secretariat-general-cd/unites-administratives
8	Avenue Edouard-Rod 2-4	2022	16'150'000	31	Rapport de gestion 2022 de la Ville de Lausanne, https://www.lausanne.ch/officiel/administration/culture-et-developpement-urbain/secretariat-general-cd/unites-administratives
9	Chemin de la Cassinette 2-4	2022	12'700'000	24	Rapport de gestion 2022 de la Ville de Lausanne, https://www.lausanne.ch/officiel/administration/culture-et-developpement-urbain/secretariat-general-cd/unites-administratives
11	Chemin des Glycines 8-10	2023 (2022)	5'000'000	16	Rapport de gestion 2023 de la Ville de Lausanne, Réponse du 23.03.2023 de la Municipalité à l'interpellation de M. Samuel de Vargas déposée le 9 décembre 2022, Préavis Nº 2021/53 Ville de Lausanne
10	Avenue de France 35	2023	3'950'000	14	Rapport de gestion 2023 de la Ville de Lausanne, https://www.lausanne.ch/officiel/administration/culture-et-developpement-urbain/secretariat-general-cd/unites-administratives
12	Chemin de Valdézia 7	2023		12	Rapport de gestion 2023 de la Ville de Lausanne
13	Avenue Antoine-Henri Jomini 3	2023		8	Rapport de gestion 2023 de la Ville de Lausanne
			Total WHG:	**215**	

Den Geschäftsberichten 2020-2023 der Stadt Lausanne sind die Informationen betreffend ausgeübte Vorkaufsrechte zu entnehmen. Im Geschäftsbericht 2023 wird auf Seite 205 fälschlicherweise von 14 Vorkaufsfällen gesprochen, tatsächlich handelt es sich um deren 13, wie die Commission Immobilière der Verfasserin dieser Arbeit per E-Mail bestätigte. (Stand 10.08.2024)

Anhang 7: Übersicht Verkauf und Abgabe im Baurecht von zehn Liegenschaften, welche die Stadt Lausanne durch das Vorkaufsrecht erwarb.[10]

Nr.	Objekt	Immobilienwert (75%)	Boden (25%, Baurecht)	Anzahl WHG	Mietzins/m2/Jahr	Baurechtszins 3%	Etat locatif	Verkauf/ Baurecht
1	Avenue de France 86	4'310'000	1'440'000	13	256	43'200		X
2	Avenue Victor-Ruffy 56	6'750'000	2'250'000	19	228	67'500		X
3	Avenue Montagibert 26	4'800'000	1'600'000	10	238	48'000	225'348	X
4	Avenue Henri-Warnery 6	2'700'000	900'000	7	218	27'000		X
5	Boulevard de Grancy 44	5'210'000	1'740'000	15	226	52'200		X
6	Chemin du Cap 16	5'800'000	1'900'000	14	280	57'000		X
7	Avenue de France 71-73	12'000'000	4'000'000	32	235	120'000		X
8	Avenue Edouard-Rod 2-4	12'110'000	4'040'000	31	243	121'200		X
9	Chemin de la Cassinette 2-4	9'520'000	3'180'000	24	255	95'400		X
10	Avenue de France 35	2'950'000	1'000'000	14	191	30'000		X
	Total	**66'150'000**	**22'050'000**	**179**		**661'500**		

Der blau markierte durchschnittliche Mietzins pro m^2/Jahr übertrifft die Maximalvorgaben der RLPPPL für alle Wohnungsgrössen. Gemäss der Commission Immobilière de la Ville de Lausanne ist dies auf einen Berechnungsfehler zurückzuführen, welcher korrigiert wurde. Die Liegenschaft wurde darauf als LUP-konform anerkannt.

Anhang 8: Zulässige Wohnungsflächen für LLA gemäss RLPPPL Art. 27, ZWG steht dabei für „Zimmerwohnung"

	1-ZWG	**2-ZWG**	**3-ZWG**	**4-ZWG**	**5-ZWG**
Min.	30 m^2	50 m^2	60 m^2	80 m^2	100 m^2
Max.	40 m^2	55 m^2	77 m^2	99 m^2	121 m^2

Anhang 9: Zulässige Mietzinse LLA nach geographischen Zonen:

Die einzelnen Mietzinse unterliegen nach RLPPPL Art. 28 (SR/BLV 840.15.1) nicht der Kontrolle durch den Kanton, dürfen aber gesamthaft über die Liegenschaft gesehen die Maximalmietzinse nicht überschreiten. Enthalten sind alle Nebenkosten, ohne Heizkosten, Warmwasser sowie Abwasser- und Entsorgungstaxen. Die folgend aufgeführten Quadratmeterpreise beziehen sich auf den Landesindex der Konsumentenpreise März 2017 à 100.7 Punkten (Basis Dezember 2015 = 100.0) sowie auf den Zürcher Index der Baukosten von April 2016 à 99.2 Punkten (Basis April 2010 = 100.0 Punkte). Die Gemeinde Lausanne gehört Stand Februar 2023 der Zone VI[11] an, welche in nachfolgender Tabelle farbig gekennzeichnet ist.

[10] https://www.lausanne.ch/officiel/administration/culture-et-developpement-urbain/secretariat-general-cd/unites-administratives (zuletzt besucht am 03.08.2024).

[11] https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/vie_privee/logement/fichiers_xls/communes-vd-par-zone-geogr-I-VI-limites-loyers.xlsx (zuletzt besucht am 12.05.2024).

LIK 03.2017	Geographische Zone / Aufteilung der Gemeinden					
	VI	**V**	**IV**	**III**	**II**	**I**
Typ	CHF m^2/a	CHF m^2/a	CHF m^2/a	CHF m^2/a	CHF m^2/a	CHF m^2/a
1-ZWG	250	244	238	232	226	220
2-ZWG	243	237	231	225	219	213
3-ZWG	240	234	228	222	216	210
4-ZWG	237	231	225	219	213	207
5-ZWG	234	228	222	216	210	204

LIK August 2023: 107.3 (Basis Dezember 2015)

80% Indexerhöhung vom LIK März 2017

Entspricht einer Erhöhung der Mietzinse von 5.24% per 08.2023

LIK 08.2023	Geographische Zone / Aufteilung der Gemeinden					
	VI	**V**	**IV**	**III**	**II**	**I**
Typ	CHF m^2/a	CHF m^2/a	CHF m^2/a	CHF m^2/a	CHF m^2/a	CHF m^2/a
1-ZWG	263	257	250	244	238	231
2-ZWG	256	249	243	237	230	224
3-ZWG	253	246	240	234	227	221
4-ZWG	249	243	237	230	224	218
5-ZWG	246	240	234	227	221	215

Anhang 10: Verzeichnis der Experteninterviews

Name, Vorname	Funktion und Organisation	Datum	Ort
Cathomen, Ivo (Dr.)	Stellvertretender CEO Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft SVIT Schweiz	10.06.2024	Zürich
Eberhard, Rolf	Delegierter der Immobilienkommission Ville de Lausanne, Direktion für Kultur und Stadtentwicklung	16.05.2024	Lausanne
Feller, Olivier	Direktor des Hauseigentümerverbands Kanton Waadt (Chambre vaudoise immobilière CVI) Generalsekretär des Westschweizer Immobilienverbands (Fédération romande immobilière FRI) Nationalrat (die Liberalen FDP) Mitinitiant des Referendums „Non à une pénurie de logements planifiée par la loi“ gegen die LPPP)	27.06.2024	Lausanne
Gantenbein, Pascal (Prof. Dr.)	Professur Finanzmanagement Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Basel Forschungsschwerpunkt unter anderen: „Real Estate und Sustainable Housing“, Leitung Redaktionskomitee RICS-Impulse „Preisgünstiges Wohnen“	10.06.2024	Online
Gauch, Yannick (Kurzinterview ohne Fragebogen, protokolliert)	Präsident Sozialdemokratische Partei Stadt Luzern, Geschäftsleitung Sozialdemokratische Partei Kanton Luzern, Grosstadtrat Stadt Luzern Im Komitee der Initiative „Wohnraum für die Menschen statt für die Spekulant*innen“, welche für die Stadt Luzern ein Vorkaufsrecht fordert	10.06.2024	Online
Lapaire, Alain	Direktor Liegenschaftsabteilung Retraites Populaires Retraites Populaires ist ein wichtiger Akteur auf dem Markt der beruflichen Vorsorge in der Westschweiz und gehört zu den grössten Immobilieneigentümerinnen im Kanton Waadt	17.06.2024	Lausanne

Name, Vorname	Funktion/Organisation	Datum	Ort
Monod, Michel (Maître)	Notar Notaires Associés Chexbres Präsident der Stiftung Schweizerisches Notariat	24.06.2024	Online
Müller, Patrick	Leiter Grundstücke und Baurechte Mitglied der Geschäftsleitung Liegenschaften Stadt Zürich LSZ	04.06.2024	Zürich
Rilliet, Julien	Kommunikationsverwantwortlicher Mieter- und Mieterinnenverband Kanton Waadt ASLOCA Vaud ist Urheberin der Initiative „Stop à la pénurie de logements“	11.06.2024	Lausanne
Senften, Flora	Projektleiterin Quartierentwicklung und Wohnen Schweizerischer Städteverband SSV SSV hat 2022 zusammen mit dem Bundesamt für Wohnungswesen die Umfrage „Wohnungspolitik in den Städten und städtischen Gemeinden: Bedürfnisse und Herausforderungen“ in Auftrag gegeben	06.06.2024	Online
Tscherrig, Patrick	Projektmanagement und Public Affairs Wohnbaugenossenschaften Zürich Initiativkomitee „Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich“	24.05.2024	Zürich

Anhang 11: Interviewleitfaden

Universität Zürich[UZH]

CUREM – Center for Urban & Real Estate Management

Master of Advanced Studies in Real Estate
Jahrgang 2023/2024

INTERVIEWLEITFADEN

Name der Studentin:
Amoroso, Sarah

Titel der Abschlussarbeit:
Markteingriff mittels gesetzlichen Vorkaufsrechts zugunsten des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbaus
Analyse anhand des Fallbeispiels «Ville de Lausanne»

1. Kurzbeschrieb des Forschungsgebietes

Auf dem Schweizer Immobilienmarkt mangelt es an Mietwohnungen mit moderaten Mieten.

Volk und Stände stimmten 1972 einem Verfassungsartikel zu, der die Wohnbau- und Eigentumsförderung zu einer Daueraufgabe des Bundes erklärte. Dieser Auftrag wurde mit der Verfassungsrevision von 1999 bestätigt (Art. 108 Wohnbau- und Wohneigentumsförderung). Die Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen» des Mieterinnen- und Mieterverbands Schweiz verlangte eine Anpassung des Verfassungstextes, wurde jedoch mit 57.1% Nein-Stimmen am 9. Februar 2020 klar abgelehnt.[12] Bei Annahme wären unter anderem Kantone und Gemeinden ermächtig worden, zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus für sich ein Vorkaufsrecht für geeignete Grundstücke einzuführen.

Wüest Partner führte anschliessend im Auftrag des Schweizerischen Städteverbands (SSV) und des Bundesamts für Wohnungswesen (BWO) eine Umfrage bei den Mitgliedern des SSV durch. Folgendes sind die zentralen Erkenntnisse der Umfrage: Der Wohnraum ist knapp; es fehlt an verfügbarem Bauland; das Vorkaufsrecht wird als eine zentrale Massnahme gegen die Wohnungsknappheit betrachtet.

Der Kanton Genf kennt das gesetzliche Vorkaufsrecht für Gemeinden zur Förderung gemeinnütziger Wohnungen seit 1977 und der Kanton Waadt hat dieses per 01.01.2020 eingeführt. Im Kanton Waadt wurde «la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL)» mit 55,5% angenommen, in der Stadt Lausanne sogar mit über 73%.[13]

[12] https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20200209/index.html (zuletzt besucht am 26.05.2024).

[13] https://www.elections.vd.ch/votelec/app5/index.html?id=VDVO20170212#v=results (zuletzt besucht am 26.05.2024).

In dieser Arbeit soll die noch junge Umsetzung und Anwendung dieses Gesetzes anhand der Stadt Lausanne, welche bereits über 11 Liegenschaften (mehr als 200 Wohnungen) mittels Ausübung des preislich unlimitierten Vorkaufsrechts erstanden hat, genauer analysiert und mittels Sekundärdaten ausgewertet werden. In Experteninterviews mit verschiedenen Playern der Immobilienbranche soll eruiert werden, welche Stärken und Schwächen und welche Chancen und Risiken ein gesetzliches Vorkaufsrecht für Gemeinden mit sich bringt. Die Erkenntnisse der Analyse könnten anderen Städten, welche das Vorkaufsrecht als zielführende Massnahme betrachten, dienen.

2. Kurze Erklärung des Vorkaufsrechts gemäss LPPPL

Seit dem 1. Januar 2020 gewähren die Artikel 31 und folgende des LPPPL den Gemeinden ein Vorkaufsrecht, das es ihnen ermöglicht, Grundstücke, bebaut oder unbebaut, die in einem legalisierten Baugebiet liegen, zu erwerben. Das Vorkaufsrecht kann nur unter der Bedingung ausgeübt werden, dass es auf die Schaffung von gemeinnützigen Wohnungen abzielt, in einem Bezirk, wo ein Wohnungsmangel herrscht. Die Fläche des Grundstücks muss mindestens 1500 m^2 betragen, es sei denn, das Grundstück befindet sich in einem kantonalen Zentrum. Das Recht darf nicht ausgeübt werden, wenn der Verkauf innerhalb der Familie stattfindet. Die Gemeinden haben eine Frist von 40 Tagen nach Benachrichtigung, um ihre Entscheidung zu treffen.

3. Forschungsfrage(n) und/oder Hypothese(n)

- Was sind die Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken eines Markteingriffes mittels gesetzlichen Vorkaufsrechts zur Förderung gemeinnütziger Wohnungen?
- Was bedeutet die Umsetzung des Gesetzes (LPPPL) für die Stadt Lausanne? Welche Erwartungen bestanden/bestehen seitens der verschiedenen Player? Wurden die Erwartungen erfüllt, bzw. traten die Befürchtungen ein? Welches sind die Voraussetzungen für die Ausübung des gesetzlichen Vorkaufsrechts (Zuständigkeiten und Entscheidungsprozess)? Welche Projekte bestehen für die erstandenen Liegenschaften (Bewirtschaftung und Mietzinskontrolle, Verkauf im Baurecht, Sanierung betreffend Nachhaltigkeit, etc.)?
- Das Vorkaufsrecht wird von den Mitgliedern des SSV als zentrale Massnahme gegen Wohnungsknappheit angesehen. Sind die damit verbunden Hoffnungen und Erwartungen gerechtfertigt oder schafft ein Zukauf keine zusätzlichen Wohnungen und für die Bevölkerung ändert sich somit nichts?

4. Interviewleitfaden

(Der Interviewleitfaden wurde der zu interviewenden Fachperson angepasst. Untenstehend ist eine Zusammenfassung aller Fragestellungen der diversen Leitfäden auf Deutsch übersetzt zu finden.)

4.1. Allgemeine Fragestellungen:

Obwohl die Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen» des Mieterinnen- und Mieterverbands Schweiz mit 57.1% Nein-Stimmen am 9. Februar 2020 klar abgelehnt wurde, möchten einige Kantone und Städte ein gesetzliches Vorkaufsrecht für Gemeinden zur Förderung gemeinnütziger und preisgünstiger Wohnungen einführen. Es wurden bereits einige Initiativen zur Einführung des unlimitierten Vorkaufsrechts eingereicht respektive im Kanton Waadt bereits umgesetzt.

- Was sind ihre Erwartungen / respektive wurden ihre Erwartungen erfüllt?
- Hat sich das Umfeld seit der Volksabstimmung 2020 verändert?
- Wie sehen sie eine mögliche Umsetzung und wie könnte die Ausübung des Vorkaufsrechts definiert/eingeschränkt werden?
- Wie sind die Reaktionen von Volk, Politik oder Mitgliedern ihres Verbands oder Organisation?
- Welche Ratschläge könnten den Städten bzw. den Initiativkomitees, welche ein Vorkaufsrecht wünschen, mit auf den Weg gegeben werden?
- Rückblickend auf die letzten Jahre seit Einführung des Vorkaufsrechts im Kanton Waadt, welche Vor- und Nachteile des Vorkaufsrechts für Gemeinden bestehen? Was sind die Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken?

Die Gegner des Vorkaufsrechts für Gemeinden sehen darin eine Verstaatlichung des Wohnungsmarktes und sehen die Lösung in einem Abbau von Regulationen und Bauvorschriften. Die Städte jedoch wollen ein Vorkaufsrecht.

- Wie stehen sie zu dem Markteingriff mittels Vorkaufsrechts und was sind Ihre Argumente dafür oder dagegen?
- Könnten sie aus Ihren Beobachtungen einige Vor- und Nachteile des Vorkaufsrechts zugunsten der Gemeinden aufzählen?

Das BWO bezeichnet die Ausübung eines preislich unlimitierten Vorkaufsrechts zugunsten gemeinnütziger und preisgünstiger Wohnungen, als *«leichten»* Eingriff in die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit.[14]

- Wie stehen sie zu dieser Aussage?

Selbst wenn die Gemeinde ein Vorkaufsrecht ausübt, stellt sich die Frage, wie günstig die Wohnungen am Ende sein werden. Denn die Gemeinde muss die Liegenschaft zum – möglicherweise recht hohen – Marktpreis übernehmen, was sich auch in der Höhe der Mieten niederschlagen könnte.

- Was denken sie dazu? Welche Lösungen sehen sie hier?
- Wie sind die Reaktionen der Öffentlichkeit und der Politik?

Die kantonale Initiative „Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich“ gibt den Gemeinden im Kanton Zürich gemäss Initiativkomitee die nötigen Kompetenzen, um *mehr bezahlbaren* Wohnraum zu schaffen.

- Wie sehen sie das? Wird günstiger Wohnraum erhalten oder tatsächlich mehr geschaffen?
- Bezahlbar ist kein definierter Begriff und wird gemäss Initiativ-Komitee in Zürich von den Gemeinden selbst festgelegt. Im Kanton Waadt wird dies im Reglement kantonal geregelt. Wie stehen sie dazu?

---

[14] Vorkaufsrecht der Gemeinden – Bericht zuhanden des Bundesrates, Bundesamt für Wohnungswesen BWO 2014.

4.3. Spezifische Fragestellungen

Ville de Lausanne, Commission immobilière

Ein langer Weg: Am 5. April 2011 lancierte die ASLOCA Vaud die Initiative „Stop à la pénurie de logements“ (Stopp der Wohnungsnot). Am 3. März 2014 legte der Kantonsrat einen Gegenentwurf zur Initiative vor. Der Entwurf wurde am 10. Mai 2016 vom Grossen Rat verabschiedet. Am 12. Februar 2017 wurde die LPPPL im Kanton Waadt vom Volk mit 55,5% der Stimmen angenommen, und am 1. Januar 2020 traten die Artikel 31 ff. des Gesetzes über das Vorkaufsrecht für Gemeinden in Kraft.

- Wie stehen sie heute zur Umsetzung des LPPPL und der RLPPPL, mehrere Jahre nach dessen Einführung? Gibt es besonders relevante Kritikpunkte?

Die Stadt Lausanne hat für die Legislaturperiode 2021 – 2026 ein Budget von initial CHF 80 Millionen für den Kauf respektive Unterhalt von Immobilien erhalten. Dieser Betrag wurde nachträglich um CHF 50 Millionen aufgestockt.

- Wie kommen Entscheide bei Immobilientransaktionen zustande und wie schnell wird das Budget für einen Kauf freigegeben, in Anbetracht der 40-tägigen Frist zur Ausübung des Vorkaufsrechts?

Das gesetzliche Vorkaufsrecht für Gemeinden ist seit dem 01.01.2020 in Kraft. Seither hat die Stadt Lausanne mittels Vorkaufsrecht 11 Liegenschaften mit mehr als 200 Wohnungen für einen Betrag von über CHF 100 Millionen erstanden.

- Was bedeutet dies aus administrativer Sicht für die Stadt? Musste zusätzliches Personal rekrutiert werden und falls ja, welche Positionen wurden neu geschaffen?
- Werden Kaufangebote nach wie vor auf dem freien Markt geprüft oder nur noch Kaufverträge zwecks möglicher Ausübung des Vorkaufsrechts?
- Hat die Stadt Lausanne Erhebungen, Statistiken oder Zahlen, welche für meine Arbeit von Wichtigkeit sein könnten? Zum Beispiel:
    - Rückblickend auf die Jahre vor Einführung des Vorkaufsrechts: Wie viele Angebote wurden geprüft? Wie viele Offerten abgegeben? Wie viele Liegenschaften gekauft?
    - Wie viele Kaufverträge wurden seit Einführung des Vorkaufsrechts geprüft? Wie oft wurde das Vorkaufsrecht ausgeübt?

Ausübung des Vorkaufsrechts:

- Wie sieht der organisatorische und entscheidungstechnische Prozess aus, welcher zur Ausübung des Vorkaufsrechts innerhalb 40 Tage führt? Wer trifft die Entscheidungen? Gibt es dazu ein offizielles Schema?
- Wie schnell werden die betroffenen Parteien (Käufer und Verkäuferin) informiert, ob das Vorkaufsrecht ausgeübt wird oder nicht?
- Können die betroffenen Parteien bereits vor Unterzeichnung des Kaufvertrages eine Entscheidung bei der Gemeinde anfragen? Erhalten sie viele solcher Anfragen?
- Wie ist die Reaktion von Verkäufer und Käuferinnen, wenn die Gemeinde oder Stadt das Vorkaufsrecht ausübt, resp. Interesse bekundet?
- Wie wird das Thema Entschädigung der ursprünglich kaufenden Partei gehandhabt?
- Wie häufig wird das Vorkaufsrecht dem Kanton abgetreten?

Nach Ausübung des Vorkaufsrechts muss die Stadt oder Gemeinde die erstandenen Wohnungen in einer Frist von drei Jahren vom Kanton als preisgünstige Wohnungen (LUP) anerkennen lassen oder ein entsprechendes Bauprojekt einreichen. Die ersten Liegenschaften wurden als LUP anerkannt und werden nun zur Abgabe im Baurecht via Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique ARMOUP ausgeschrieben (Verkauf der Liegenschaften und Abgabe des Landes im Baurecht).

- Die Stadt Lausanne schreibt die Liegenschaften wie folgt aus: 25% des Kaufpreises entspricht dem Bodenwert (verhandelbar), worauf 3% Baurechtszins erwartet wird. Wie gross ist das Interesse der Wohnbaugenossenschaften, diese Grundstücke zu übernehmen? Wie verlaufen die Verhandlungen?
- Wird die Liegenschaft im Baurecht an eine Wohnbaugenossenschaft abgegeben, werden 100% LUP erwartet. Die Liegenschaften werden jedoch zu Marktpreisen erstanden. Wie können bezahlbare Mietzinse gemäss Vorgaben der RLPPPL gesichert werden?
- Behält die Stadt Lausanne einige der Liegenschaften im eigenen Portfolio?
- Im Verkaufsdossier zur Abgabe im Baurecht sind energetische Sanierungen der Liegenschaften eine Vorgabe. Wie wird dies umgesetzt und kontrolliert?

Nach erster Ausübung des Vorkaufsrechts ging die betroffene Käuferschaft bis vors Bundesgericht, wo sie den Gerichtsfall jedoch verlor.

- Gibt es weitere Gerichtsfälle und nahm der administrative Aufwand zu? Oder können die meisten Angelegenheiten bilateral gelöst werden?

Blick in die Zukunft:

- Wie sieht die langfristige Strategie der Stadt Lausanne betreffend gemeinnützigen und bezahlbaren Wohnraum aus? Soll das Vorkaufsrecht weiterhin regelmässig ausgeübt werden oder gibt es Anpassungen?

<u>Initiativkomitee VD / ASLOCA:</u>

Ein langer Weg: Am 5. April 2011 lancierte die ASLOCA Vaud die Initiative „Stop à la pénurie de logements“ (Stopp der Wohnungsnot). Am 3. März 2014 legte der Kantonsrat einen Gegenentwurf zur Initiative vor. Der Entwurf wurde am 10. Mai 2016 vom Grossen Rat verabschiedet. ASLOCA hat ihre Initiative «Stop à la pénurie de logementes » zurückgezogen und den Gegenvorschlag LPPPL akzeptiert. Gemäss Anne Baehler Bech, Generalsekretärin von ASLOCA, sei die LPPPL ein Schritt in die richtige Richtung.

Am 12. Februar 2017 wurde die LPPPL im Kanton Waadt vom Volk mit 55,5% der Stimmen angenommen, und am 1. Januar 2020 traten die Artikel 31 ff. des Gesetzes über das Vorkaufsrecht für Gemeinden in Kraft.

- Wie steht ASLOCA heute zur Umsetzung des LPPPL, mehrere Jahre nach dessen Einführung? Gibt es besonders relevante Kritikpunkte?
- Während der ganzen Kampagne wurden von Seiten des Initiativkomitees keine Zahlen oder Statistiken betreffend Anzahl neuer preisgünstiger Wohnungen, welche mittels Vorkaufsrechts (resp. Enteignungsrechts gemäss Initiative ASLOCA) geschaffen werden könnten, genannt.

  Wurden hierzu Studien durchgeführt? Was waren die Erwartungen?

In der Zeitung *Le Temps* vom 30. November 2022 wird Olivier Feller, Direktor des Hauseigentümerverbands des Kanton Waadt, wie folgt zitiert: „Dieses Gesetz ist eine amateurhafte Gesetzesarbeit, was das Vorkaufsrecht betrifft. Es handelt sich um ein paar Zeilen, die in aller Eile im Rahmen eines Kompromisses verfasst wurden.“ [15]

- Was ist Ihre Meinung dazu?
- Der Kantonsrat Waadt hat eine Änderung des RLPPPL[16] per 01.12.2023 in die Wege geleitet. Dagegen reichte ASLOCA eine Klage beim Kantonsgericht/Verfassungsgericht ein (Feuille des Avis Officiels FAO vom 22.12.2023). Können sie mir ihre Beweggründe erläutern? Was sind ihre Bedenken und Erwartungen?

Seit Inkrafttreten des Vorkaufsrechts am 1. Januar 2020 und nach Kenntnis des Kantons, obwohl keine Statistiken erhoben werden, wurde das Vorkaufsrecht bis November 2023 mindestens 18-mal ausgeübt: 11-mal in Lausanne, 4-mal in Vevey, einmal in Prilly, einmal in Monpreveyres und einmal in Renens.[17]

- Sehen sie diese Entwicklung als Erfolg oder Misserfolg an und warum?

Referendumskomitee gegen LPPPL / Hauseigentümerverband VD

Ein langer Weg: Am 5. April 2011 lancierte die ASLOCA Vaud die Initiative „Stop à la pénurie de logements“ (Stopp der Wohnungsnot). Am 3. März 2014 legte der Kantonsrat einen Gegenentwurf zur Initiative vor. Der Entwurf wurde am 10. Mai 2016 vom Grossen Rat verabschiedet. Der Hauseigentümerverband des Kanton Waadt (CVI) ergriff zusammen mit anderen Interessensgruppen das Referendum.

Am 12. Februar 2017 wurde die LPPPL im Kanton Waadt vom Volk mit 55,5% der Stimmen angenommen, und am 1. Januar 2020 traten die Artikel 31 ff. des Gesetzes über das Vorkaufsrecht für Gemeinden in Kraft.

- Wie stehen sie heute zur Umsetzung des LPPPL, mehrere Jahre nach dessen Einführung? Gibt es besonders relevante Kritikpunkte? Haben sich ihre Befürchtungen bewahrheitet?
- Rückblickend auf die letzten Jahre, könnten sie einige Vor- und Nachteile aufzählen?

Gemäss ihrer Pressemitteilung vom 12. Februar 2017[18] wurde ihnen zugesichert, dass das Vorkaufsrecht nur moderat eingesetzt und das LPPPL in kurzer Frist den Bau einer grosser Anzahl Wohnungen ermöglichen werde.

- Werden diese Zusicherungen respektiert?

In der Zeitung *Le Temps* vom 30. November 2022 wird Olivier Feller, Direktor des Hauseigentümerverbands des Kanton Waadt, wie folgt zitiert: „Dieses Gesetz ist eine

---

[15] https://www.letemps.ch/suisse/droit-preemption-droite-gauche-restent-irreconciliables (zuletzt besucht am 24.07.2024).

[16] https://prestations.vd.ch/pub/blv-publication/actes/consolide/840.15.1?key=1610009308126&id=774e397c-e591-45d8-877b-82a91b77b647 (zuletzt besucht am 24.07.2024).

[17] https://www.lacote.ch/vaud/droit-de-preemption-lasloca-vaudoise-critique-les-nouvelles-regles-1341165 (zuletzt besucht am 24.07.2024).

[18] https://cvi.ch/communication-medias/le-referendum-contre-la-lpppl-etait-necessaire-et-utile/ (zuletzt besucht am 24.07.2024).

amateurhafte Gesetzesarbeit, was das Vorkaufsrecht betrifft. Es handelt sich um ein paar Zeilen, die in aller Eile im Rahmen eines Kompromisses verfasst wurden."

- Können sie mir eine genaue Erklärung/Begründung zu diesem Thema geben?
- Ist das Gesetz klar oder schafft es Unsicherheit bei Verkäufern und Investoren (siehe Beispiel Prilly)?
- Der Kantonsrat Waadt hat eine Änderung des RLPPPL per 01.12.2023 in die Wege geleitet. Dagegen reichte ASLOCA eine Klage beim Kantonsgericht/Verfassungsgericht eine Klage ein (Feuille des Avis Officiels FAO vom 22.12.2023).

  Verfolgen sie diese Entwicklung und was ist Ihre Meinung dazu?

Das Referendumskomitee bekämpfte das Gesetz, da es aus seiner Sicht keine einzige neue Wohnung ermöglicht, neue bürokratischen Hürden generiert und das Eigentumsrecht grundlos angreift.

- Wie stehen sie rückblickend zu diesen Aussagen?

Bezahlbarer Wohnraum soll durch die Ausübung des Vorkaufsrechts erhalten werden. Allerdings muss die Gemeinde die Immobilien zu Marktpreisen kaufen.

- Welche Lösungen sehen sie, um die Mieten niedrig zu halten?

Seit Inkrafttreten des Vorkaufsrechts am 1. Januar 2020 und nach Kenntnis des Kantons, obwohl keine Statistiken erhoben werden, wurde das Vorkaufsrecht bis November 2023 mindestens 18-mal ausgeübt: 11-mal in Lausanne, 4-mal in Vevey, einmal in Prilly, einmal in Monpreveyres und einmal in Renens.

- Könnte das Vorkaufsrecht zu einer allgemeinen Verschlechterung des Investitionsklimas auf dem privaten Immobilienmarkt führen, indem es potenzielle Investoren abschreckt und sie dazu veranlasst, Städte und Gemeinden mit Vorkaufsrecht zu meiden?

- Wie sehen Sie die langfristigen Auswirkungen des LPPPL auf den Immobilienmarkt im Kanton Waadt?

<u>Notarinnen und Notare im Kanton Waadt</u>

Die Notare und Notarinnen sind im Namen der Eigentümer und Eigentümerinnen angehalten, die Gemeinden über jede Liegenschaftstransaktion zu informieren.

- Wie hat sich die berufliche Aktivität der Notarinnen und Notare seit Einführung des Vorkaufsrechts für Gemeinden verändert? Welche Rolle übernehmen die Notariate?
- Wie hat sich das Verhalten der Käufer/Verkäufer verändert? Wie stellt sich die Zusammenarbeit zwischen Notariat / Käuferin / Verkäuferin / Gemeinde dar?
- Gibt es neue Klauseln in den Kaufverträgen, welche Sie den Käufern/Verkäufern nahelegen? Welche rechtlichen Detailfragen/Finessen sind zu beachten? Gibt es hierzu Kritikpunkte, die besonders relevant sind?
- Könnte das Vorkaufsrecht zu einer allgemeinen Verschlechterung des Investitionsklimas auf dem privaten Immobilienmarkt führen, indem es potenzielle Investorinnen abschreckt und sie dazu veranlasst, Städte und Gemeinden mit Vorkaufsrecht zu meiden?

- Welche Erfahrungen haben sie in ihrer beruflichen Aktivität in Zusammenhang mit dem Vorkaufsrecht gemacht? Wie liefen die Verhandlungen mit den Gemeinden ab? Waren die Prozesse transparent?
- Haben sie interne Statistiken, welche für meine Arbeit interessant sein könnten? Beispielsweise wie viele Verkäufe über ihr Notariat abgewickelt wurden und wie oft das Vorkaufsrecht ausgeübt wurde?
- Wie sehen Sie die langfristigen Auswirkungen des LPPPL auf den Immobilienmarkt im Kanton Waadt?

In der Zeitung *Le Temps* vom 30. November 2022 wird Olivier Feller, Direktor des Hauseigentümerverbands des Kanton Waadt, wie folgt zitiert: „Dieses Gesetz ist eine amateurhafte Gesetzesarbeit, was das Vorkaufsrecht betrifft. Es handelt sich um ein paar Zeilen, die in aller Eile im Rahmen eines Kompromisses verfasst wurden."

- Wie stehen sie als Anwalt/Notar zu dieser Aussage? Ist das Gesetz klar formuliert oder verursacht es Unsicherheit bei den Investorinnen und Investoren (siehe Beispiel Prilly)?
- Der Kantonsrat Waadt hat eine Änderung des RLPPPL per 01.12.2023 in die Wege geleitet. Dagegen reichte ASLOCA einen Antrag beim Kantonsgericht ein (Feuille des Avis Officiels FAO vom 22.12.2023).

  Verfolgen sie diese Entwicklung und was ist Ihre Meinung dazu?

<u>Retraites Populaires, Immobilieninvestorin Kanton Waadt</u>

Exemples de mandats complets et partiels

- → Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (CPEV)
- → Caisse intercommunale de pensions (CIP)
- → Profelia
- → Caisse de pensions ECA-RP
- → Caisse cantonale d'assurance populaire (CCAP)
- → Fondation de prévoyance SOGEL
- → Fonds de prévoyance de la Société Vaudoise de Médecine (SVM)
- → Caisse de prévoyance du personnel de la Ville de Fribourg (CPPVF)

Retraites Populaires verwaltet unter eigenem Namen sowie für Dritte mit ungefähr 650 Liegenschaften und mehr als 15'800 Wohnungen eines der grössten Immobilienportfolios des Kanton Waadt.

- Auf der Internetseite der Retraites Populaires wird beschrieben, dass Wohnungen zu erschwinglichen Mietzinsen (loyers raisonnables) angeboten werden. Was verstehen sie unter „raisonnable" und was ist der Unterschied zu „abordable" (bezahlbar)?

Seit Inkrafttreten des Vorkaufsrechts am 1. Januar 2020 und nach Kenntnis des Kantons, obwohl keine Statistiken erhoben werden, wurde das Vorkaufsrecht bis November 2023 mindestens 18-mal ausgeübt: 11-mal in Lausanne, 4-mal in Vevey, einmal in Prilly, einmal in Monpreveyres und einmal in Renens.

- Könnte das Vorkaufsrecht zu einer allgemeinen Verschlechterung des Investitionsklimas auf dem privaten Immobilienmarkt führen, indem es potenzielle Investoren abschreckt und sie dazu veranlasst, Städte und Gemeinden mit Vorkaufsrecht zu meiden?

- Haben sie ihre Kaufkriterien und ihre Kaufverträge seit Einführung des Vorkaufsrechts im Kanton Waadt verändert? Haben sie ihre Strategie angepasst?
- Wurde das Vorkaufsrecht gegen Retraites Populaires bereits ausgeübt?
- Ist es möglich, bereits vor einer Transaktion das Gespräch mit der Gemeinde zu suchen oder erfolgt dies erst nach Ankündigung des Interesses durch die Gemeinde?
- Wie wurden sie über das Interesse der Gemeinden informiert und wie lief der Prozess ab? Wurden sie für ihren Aufwand resp. Verlust entschädigt?
- Mussten sie bereits den gerichtlichen Weg einschlagen, um ihre Interessen zu verteidigen?

Die Retraites Populaires verwaltet unter anderem auch das Vermögen der Pensionskasse des Kanton Waadt (Caisse de Pension de l'Etat de Vaud CPEV).

- Sehen sie ein Widerspruch darin, wenn eine Gemeinde das Vorkaufsrecht gegen die Pensionskasse des Kantons ausüben würde?
- Wie sehen Sie die langfristigen Auswirkungen des LPPPL auf den Immobilienmarkt im Kanton Waadt?

Initiativkomitees Kanton Zürich / Stadt Luzern:

Viele Städte schauen in den Kanton Waadt und möchten ebenfalls ein gesetzliches Vorkaufsrecht für Gemeinden für gemeinnützige Wohnungen einführen. Einige Initiativen wurden bereits eingereicht, darunter auch die ihrige.

- Die Volksinitiative «mehr bezahlbare Wohnungen» wurde in Kanton Zürich mit 53,5% abgelehnt. In der Stadt Luzern wurde die Initiative mit 56.36% angenommen.

  Weshalb haben sie eine kantonale resp. städtische Initiative lanciert und was sind ihre Erwartungen?
- Wie sieht das weitere Vorgehen aus und wie könnte die zeitliche Umsetzung bei Annahme der Initiative aussehen?
- Wie könnte sich der administrative Aufwand bei Einführung des Vorkaufsrechts für Gemeinden verändern? Verfügen kleinere Gemeinden über ausreichend Fachpersonen, Fachwissen und Ressourcen?
- Wird günstiger Wohnraum erhalten oder tatsächlich mehr geschaffen?
- Wie definieren sie „bezahlbar"?

Fragen zu den Initiativtexten:

- Ausgenommene Transaktionen: Was versteht man unter viertem Verwandtschaftsgrad (Zürich)? Wie sieht es mit eingetragenen Partnerschaften aus?
- Grösse der Grundstücke und Mietzinse sind nicht definiert, soll dies den Gemeinden überlassen werden?
- Im Initiativtext werden in Zürich Fristen von 60 – 20 – 60 Tagen und in der Stadt Luzern von 3 Monaten vorgeschlagen, was gemäss dem Bericht vom BWO als sehr lange angesehen wird. Im Kanton Waadt gilt eine Frist von 40 Tagen. Welche Überlegungen haben sie sich betreffend Fristen gemacht?

Liegenschaften Stadt Zürich (LSZ)

Viele Städte sind bereits wohnungspolitisch aktiv, um der Wohnraumknappheit entgegenzuwirken. In der Umfrage des BWO und SSV zu den wohnpolitischen Bedürfnissen der Städte, haben im Frühling 2023 80% der teilnehmenden Städte ein Vorkaufsrecht als wünschenswert eingestuft.

- Wie hat sich die Stadt Zürich dazu geäussert?
- Haben Sie sich bereits Gedanken zu einer möglichen Einführung resp. Umsetzung des unlimitierten Vorkaufsrechts für Gemeinden gemacht?
- Wenn ja, was sind Ihre Erkenntnisse und Erwartungen?

Die LSZ gehört bereits jetzt zu den grossen Immobilieninvestorinnen der Stadt Zürich (Budget 2023: 400 Mio CHF, 2024: 500 Mio CHF).

- Wie viele Kaufangebote wurden in den letzten Jahren durchschnittlich geprüft und wie viele Angebote gemacht? Gibt es dazu Statistiken/Zahlen?
- Im Jahr 2023 wurden in der Stadt Zürich insgesamt 933 Handänderungen gezählt. Wie sehen sie den administrativen Aufwand bei Einführung des Vorkaufsrechts für Gemeinden?
- Wie gehen sie mit den hohen Kaufpreisen um? Wirken sich diese auf längerfristig auf die Mietzinse aus?
- Was sind ihre Erwartungen bezüglich Einführung, Umsetzung und Verwaltung (Abgabe im Baurecht / Behalten im eigenen Bestand / Verkauf an Genossenschaften / ökologische Auflagen etc.) nach Einführung des Vorkaufsrechts?

Die Kaufpläne der Stadt richten sich nach dem 2011 durch die Stimmbevölkerung verordneten Ziel, dass bis 2050 ein Drittel aller Mietwohnungen in Zürich gemeinnützig sein soll.

- Könnte das Vorkaufsrecht ein nützliches Handlungsinstrument sein, um dem Ziel näher zu kommen? Was sind Ihre Erwartungen?

Auf der Homepage der LSZ steht: „Liegenschaften für eine lebenswerte Stadt Zürich – darum dreht sich alles bei uns. Bei der Vermietung der städtischen Wohnungen achten wir auf **bezahlbare** Mieten und durchmischte Hausgemeinschaften."

- Wie werden bezahlbare Mieten definiert?

Wo sehen sie die Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken bezüglich einer möglichen Einführung des gesetzlichen Vorkaufsrechts für Gemeinden?

Schweizerischer Städteverband (SSV)

Viele Städte sind bereits wohnungspolitisch aktiv, um der Wohnraumknappheit entgegenzuwirken. In Ihrer Umfrage zu den wohnpolitischen Bedürfnissen der Städte, haben im Frühling 2023 80% der teilnehmenden Städte ein Vorkaufsrecht als wünschenswert eingestuft.

- Haben die Städte dies in der Umfrage genauer beschrieben? Was sind deren Erwartungen an das Vorkaufsrecht?

In der Umfrage Wohnungspolitik wurde ergänzt, dass das Vorkaufsrecht zwar eine gute Massnahme sei, das Land für den Staat teilweise nicht erschwinglich. Auch die Umsetzung des Vorkaufsrechts wird als anspruchsvoll angesehen. Deshalb sei das Vorkaufsrecht nur bedingt als Standardinstrument für die Förderung von gemeinnützigem Wohnraum geeignet.

- Welche Lösungsansätze sehen sie hier, respektive wurden diskutiert?

Im Positionspapier vom 11. März 2024[19] schreibt der SSV: «Die Massnahme C8 im Aktionsplan[20] sieht die Prüfung des Vorkaufsrechts vor, der Städteverband setzt sich dafür ein, dass dieses Anliegen weiterverfolgt wird. Dabei fordern die Städte ein fakultatives Vorkaufsrecht für die kommunale Ebene, um Grundstücke und/oder Immobilien für den preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbau erwerben zu können.»

- Wie genau setzt sich der SSV dafür ein? Wie sieht das Vorgehen aus?

Der SSV erwähnt im Focus 2/23, dass mit den Erkenntnissen und die Forderungen der Städte eine konsolidierte politische Position erarbeitet und ein zielgerichteter Austausch innerhalb des Netzwerkes gepflegt wird.

- Was ist der aktuelle Stand betreffend die Position zum Vorkaufsrecht? Welche Diskussionen finden mit welchen Partnern statt?

SVIT Schweiz

Viele Städte sind bereits wohnungspolitisch aktiv, um der Wohnraumknappheit entgegenzuwirken. In der Umfrage des BWO und SSV zu den wohnpolitischen Bedürfnissen der Städte, haben im Frühling 2023 80% der teilnehmenden Städte ein Vorkaufsrecht als wünschenswert eingestuft. SVIT lehnt den Markteingriff mittels Vorkaufsrechts entschieden ab.

- Was sind Ihre Argumente?

Prof Dr. Pascal Gantenbein, Universität Basel

Sie schreiben im Fazit des RICS Impulses 2015 zum Thema „Preisgünstiges Wohnen“ Folgendes:

„Die Analyse zeigt, dass das Thema der Tragbarkeit von Wohnraum ernst zu nehmen ist. Wohnraum gibt es in der Schweiz trotz der grossen Zunahme der Nachfrage in den letzten Jahren genug. Jedoch liegt dieser nicht immer dort, wo die Leute wohnen wollen. Zudem gibt es Personen, die durch Mietpreissteigerungen stark betroffen sind und deshalb nicht mehr in der als Heimat empfundenen Gegend leben können.

Die Frage, ob dieses «Problem» durch neue Eingriffe in den Mietmarkt gelöst werden muss, ist aufgrund der Erfahrungen mit Sozialwohnungsquoten, Mietpreisplafonierungen und staatlicher Wohnraumallokation zu verneinen. Die bisherigen Eingriffe in den Mietmarkt haben ausser für einige Privilegierte für eine breite suchende oder potenzielle Mieterschaft eine Vielzahl von Nachteilen generiert und nicht selten das Gegenteil dessen bewirkt, was angestrebt war.

[19] https://staedteverband.ch/cmsfiles/240313_positionpapierlayoutde.pdf?v=20240527161806 (zuletzt besucht am 26.05.2024).

Ziel müsste daher erstens eine Verflüssigung des Wohnungsmarktes durch Liberalisierung sein, verbunden mit Subjekthilfe. Zweitens braucht es eine Flexibilisierung der Nutzungs-möglichkeiten bereits vorhandener Flächen, eine Erhöhung von Ausnützungsziffern, die Möglichkeit alte Bauten durch Ersatzneubauten mit mehr Stockwerken zu ersetzen, verbunden mit einer Entrümpelung der Bauvorschriften. Drittens sind eine Professionalisierung der Behörden in Bezug auf Expertenwissen im Immobilienbereich sowie wieder mehr Kooperation und Verständnis zwischen der privaten Investorenschaft und dem öffentlichen Sektor anzustreben."

- Sehen Sie den Eingriff in den Mietmarkt mittels Vorkaufsrechts ebenfalls als nicht zielführend an?
- Seit Ihrem Bericht sind 9 Jahre vergangen. Was hat sich in der Zwischenzeit verändert? Vor allem in Bezug auf den letzten Abschnitt des obigen Zitates.

4.4. Abschliessende Diskussion:

Folgend einige Aussagen aus den Medien betreffend Vorkaufsrecht für Gemeinden. Ihre Meinung dazu?

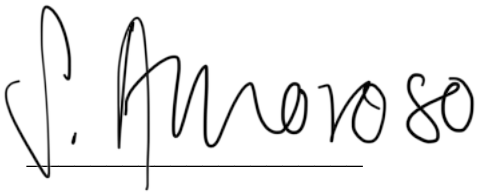
- Das Thema Vorkaufsrecht ist ideologisch stark aufgeladen; die praktische Bedeutung dürfte sich in Grenzen halten. (NZZ, 14.02.2024)
- Boden- und wohnungspolitischer Spielraum der Gemeinden wird erweitert. (Wohn-Initiative Zürich)
- Mit der linken Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich», welche das Vorkaufsrecht für Gemeinden fordert, wird keine einzige zusätzliche Wohnung erstellt. (HEV Kanton Zürich)
- Ein Gesetz, das die Bürokratie erhöhen wird. (HEV Kanton Waadt)
- Ein Gesetz, das grundlos das Eigentumsrecht angreift (HEV Kanton Waadt)

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Thema „Markteingriff mittels gesetzlichen Vorkaufsrechts zugunsten des gemeinnützigen und preisgünstigen Wohnungsbaus. Analyse anhand des Fallbeispiels Ville de Lausanne“ selbstständig verfasst und keine anderen Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe.
Alle Stellen die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich in jedem einzelnen Falle durch Angabe der Quelle (auch der verwendeten Sekundärliteratur) als Entlehnung kenntlich gemacht.

Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen und wurde auch noch nicht veröffentlicht.

Zollikon, den 03.09.2024



Sarah Amoroso