FDP
Die Liberalen
Wohlen

Gemeindeverwaltung Wohlen
Abteilung Bau und Planung
Hauptstrasse 26
3033 Wohlen

Wohlen, 25. Oktober 2026

Vernehmlassung zu der «Verordnung über preisgünstiges Wohnen»

Sehr geehrte Damen und Herren

Die FDP Wohlen dankt für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und nimmt zum Entwurf der Verordnung preisgünstiges Wohnen wie folgt Stellung:

A. Grundsätzliches

Die FDP Wohlen anerkennt, dass für die Förderung des preisgünstigen Wohnraums der Art. 1a des Gemeindebaureglements (GBR) die kommunale Grundlage bildet. Dieser Artikel wurde durch den Souverän an der Gemeindeversammlung vom 3. Dezember 2019 als Gegenvorschlag des Gemeinderats zur «Initiative preisgünstiges Wohnen» der SPplus beschlossen.

Hingegen verneint die FDP Wohlen, dass der Gemeinderat auf dieser Grundlage ein detailliertes Mietzins-, Verkaufspreis-, Wohnsitz-, Vorkaufs- und Kontrollregime erlassen darf. Art. 1a GBR erlaubt es dem Gemeinderat lediglich, Vollzugsnormen zu erlassen, nicht aber eigenständige wesentliche Eigentums- Nutzungs- und Preisbeschränkungen einzuführen. Ferner gibt es aus Sicht der FDP im Text inhaltliche und materielle Widersprüche.

Die FDP ist der Auffassung, dass der Gemeinderat sich darauf beschränken sollte, eine verhältnismässige Umsetzungspraxis zu Art 1a GBR zu definieren. Es wäre auch zu prüfen, diese Praxis im Baureglement zu hinterlegen und den Stimmberechtigten zum Beschluss vorzulegen. Dies wäre rechtlich tragfähiger und demokratisch legitimiert.

B. Rechtsetzungskompetenz

Es ist für die FDP nachvollziehbar, dass es für die Umsetzung von Art. 1a GBR Regeln für den Vollzug braucht. Der Gemeinderat ist allerdings nicht befugt, eine Verordnung zu erlassen, die mit der Ausgestaltung bindender Mietzins- und Verkaufspreisobergrenzen, persönlichen Zulassungskriterien, einem langfristiges Vorkaufsrecht und umfassenden Dokumentenpflichten über die blosse technische Durchführung von Art. 1a GBR hinausgeht.

Art. 26 Gemeindeverfassung (GV) weist dem Gemeinderat Führungs-, Verwaltungs- und Vollzugsbefugnisse zu. Art. 28 GV nennt die Befugnisse im Detail und abschliessend. Die im Ingress der Verordnung angerufene GV enthält damit gerade keine ausdrückliche Ermächtigung für eine dermassen weitreichende Verordnung. Auch in der vom Gemeinderat erlassenen Organisationsverordnung findet sich nichts, das auf eine entsprechende Verordnungskompetenz des Gemeinderates hinweist.

Auch das Gemeindegesetz ermächtigt den Gemeinderat nicht, ohne vom Souverän legitimierte Rechtsetzungskompetenz in der Gemeindeordnung (i.e. Gemeindeverfassung) in eigener Regie diese Verordnung zu erlassen. Art 52.2 GG sagt: «Soweit das Organisationsreglement (i.e. Gemeindeverfassung) oder das übergeordnete Recht nichts vorsehen, sind die Stimmberechtigten […] zur Rechtsetzung zuständig.» Gegebenenfalls müsste ein solcher Erlass somit der Gemeindeversammlung zum Beschluss vorgelegt werden.

Das Verwaltungsgericht hielt ausserdem fest, dass der Spielraum des Gemeinderates bei der Gestaltung von Vollzugsverordnungen klein sei. Er habe den durch das Reglement gesetzten Rahmen zu beachten und sich auf reine Ausführungsbestimmungen zu beschränken, die zum Vollzug des relativ konkret umschriebenen Reglements erforderlich sind. Vollzugsverordnungen dürften insbesondere keine neuen Pflichten begründen oder die Rechte der Betroffenen zusätzlich einschränken (BVR 2023 S. 490 E. 5.1.3).

Vorliegend ergibt sich der massgebende Rahmen insbesondere aus Art. 1a GBR und dessen Entstehungsgeschichte. An der Gemeindeversammlung vom 3. Dezember 2019 lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die «Initiative preisgünstiges Wohnen» ab und nahmen stattdessen den Gegenvorschlag des Gemeinderates, den heutigen Art. 1a GBR, an. Dieser Gegenvorschlag verzichtete gerade auf verschiedene weitergehende Vorgaben der Initiative, namentlich auf die ausdrückliche Verankerung der Kostenmiete.

Der vorliegende Verordnungsentwurf greift nun aber wesentliche Forderungen der abgelehnten Initiative wieder auf, ohne dass diese im beschlossenen Art. 1a GBR eine hinreichende formellgesetzliche Grundlage gefunden hätten. Besonders deutlich zeigt sich dies bei der Einführung eines umfassenden Kostenmiet- und Kontrollregimes, dessen Komplexität und Verwaltungsaufwand der Gemeinderat 2019 selbst als Argument gegen die Initiative angeführt hatte. Damit wird die vom Souverän getroffene gesetzgeberische Entscheidung durch eine Verordnung des Gemeinderates zumindest teilweise wieder infrage gestellt.

Dies verdeutlicht, dass der Verordnungsentwurf in wesentlichen Teilen nicht bloss dem Vollzug von Art. 1a GBR dient, sondern eigenständige materielle Verpflichtungen schafft, für die dem Gemeinderat die erforderliche Rechtsetzungskompetenz fehlt.

C. Materielles

Abschnitt 1 «Begriffe und allgemeine Anforderungen»

Art. 1 Preisgünstiger Wohnraum

Art. 1a GBR sieht zwei Alternativen zur Erfüllung der Verpflichtung zur Förderung preisgünstigen Wohnraums vor: Entweder wird mindestens ein Drittel der zusätzlichen Wohnnutzung als preisgünstiger Wohnraum im Sinne der WFV erstellt, oder der dafür nötige Boden wird an eine gemeinnützige Organisation abgegeben. Art. 1 des Verordnungsentwurfs übernimmt diese Alternativen nicht unverändert. Vielmehr definiert er preisgünstige Wohnungen als solche, welche entweder die Anforderungen der WFV erfüllen oder sich auf Grundstücken im Eigentum beziehungsweise Baurechtseigentum einer gemeinnützigen Organisation befinden.
Da Art. 1 des Verordnungsentwurfs sämtliche Wohnungen auf Grundstücken im Eigentum oder Baurechtseigentum einer gemeinnützigen Organisation als preisgünstig qualifiziert, könnte dies in Verbindung mit der allgemeinen Kostenmietpflicht nach Art. 2 – sofern diese überhaupt zulässig wäre – zur Folge haben, dass gemeinnützige Organisationen als Grundeigentümerinnen des gesamten Grundstücks sämtliche Wohnungen einer Überbauung zur Kostenmiete vermieten müssten. Die

Möglichkeit, einen Teil der Wohnungen zu höheren Mietzinsen anzubieten und damit die Erstellung besonders preisgünstiger Wohnungen wirtschaftlich zu unterstützen, würde entsprechend eingeschränkt, was die Finanzierung und Realisierung grösserer gemeinnütziger Wohnbauprojekte erschweren könnte und damit dem Förderungszweck von Art. 1a GBR zuwiderlaufen würde.

Art. 2 – Kostenmiete und Wohnsitzbindung

Zu Art. 2 Abs. 1: Art. 8 und 10 WFV regeln das System der Bundeshilfe. Soweit Art. 1a GBR auf die WFV verweist, ist der Gemeinderat grundsätzlich befugt, die bundesrechtlichen Vorgaben im Rahmen seiner Vollzugskompetenz zu konkretisieren. Die Einführung einer *umfassenden* kommunalen Kostenmietpflicht ergibt sich aber weder unmittelbar aus der WFV noch hat sie eine hinreichende formellgesetzliche Grundlage in Art. 1a GBR. Zur Erinnerung: Die 2019 von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern abgelehnte Initiative verlangte ausdrücklich eine Kostenmiete. Der Gemeinderat schrieb in seiner Botschaft zur Gemeindeversammlung vom Dezember 2019: «*Die Kostenmiete lässt sich zwar berechnen, ist aber kompliziert. Wird dieser Begriff im Baureglement eingeführt, muss die Baupolizei auf Dauer und periodisch überprüfen, ob die Kostenmiete eingehalten ist. Dies würde neue Kompetenzen und einen unverhältnismässigen Aufwand in der Verwaltung erfordern».* Wir sind nicht damit einverstanden, dass der Gemeinderat in der vorliegenden Verordnung im Widerspruch zu seinen damaligen Aussagen die Kostenmiete stipuliert. Diese Bemerkung gilt auch im Hinblick auf die Artikel 5 – 7 sowie 19 – mit letzterem würde sogar die an der Gemeindeversammlung vom Dezember 2019 vom Gemeinderat als Gegenargument zur Kostenmiete erforderliche Bürokratie verankert.

Zu Art. 2 Abs. 2: Art. 33 WFV verlangt für bestimmte geförderte Eigentumsobjekte Wohnsitz in der Schweiz keinen vorgängigen zivil- und steuerrechtlichen Wohnsitz in einer bestimmten Gemeinde. Ein kommunaler Wohnsitzvorbehalt hat daher in dieser Verordnung keine Grundlage. Soweit ein bereits bestehender Wohnsitz in Wohlen vorausgesetzt wird, würde dies ausserdem Zuzügerinnen und Zuzügern den Erwerb von preisgünstigem Wohnraum verwehren.

Art. 3 – Eigentumswohnung und Selbstnutzung

Diese Bestimmung ist missverständlich und begrifflich verfehlt. Sie vermischt die Preisgünstigkeit mit der Nutzung der Eigentumswohnung. Eine solche Gleichsetzung ist weder bundesrechtlich vorgesehen noch vom Regelungsgehalt von Art. 1a GBR erfasst.

Abschnitt 2 «Mietzinsberechnung» (Art. 4-8)

Zur Einführung eines eigenständigen kommunalen Kostenmietregimes haben wir uns bereits in unserem Kommentar zu Art. 2 ausführlich und ablehnend geäussert. Die Übernahme der bundesrechtlichen Kostenlimiten betrachten wir als kritisch. Diese beziehen sich auf Wohnungen, die im Rahmen der Bundeshilfe gefördert werden, nicht jedoch unmittelbar auf Wohnungen, die zwar im Sinne von Art. 1a GBR als preisgünstig gelten, jedoch ohne Bundeshilfe realisiert werden. Die bundesrechtlichen Vorgaben zu den Anlage- und Liegenschaftskosten sowie zur Verzinsung können zwar als Auslegungshilfe dienen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Kostenlimiten beispielsweise in Uettligen West aus Sicht der Investoren überhaupt realistisch sind.

Im Weiteren weist das vorgeschlagene Berechnungsmodell verschiedene Unklarheiten auf. Art. 4 Bst. b sieht vor, dass der Mietzins nur die effektiven Kosten decken darf, während Art. 4 Bst. c gleichzeitig einen Gewinn von bis zu 5 % zulässt. Wie diese beiden Vorgaben zusammenwirken sollen, bleibt offen. Ebenso ist nicht klar, wie die Berücksichtigung effektiver Kosten nach Art. 4 mit den pauschalen Anlage- und Liegenschaftskosten nach Art. 5 und 6 vereinbar ist. Art. 7 sieht zudem eine eigene Verzinsungsregel mit einem Mindestzinssatz von 1,75 % vor. Diese Regelung entspricht nicht ohne Weiteres den Vorgaben von Art. 8 WFV. Insgesamt fehlt es dem vorgeschlagenen Kostenmietmodell damit an der erforderlichen Klarheit.

Auch Art. 8 geht über eine blosse Übernahme der bundesrechtlichen Regelung hinaus. Art. 11 WFV sieht verschiedene Gründe für Mietzinsanpassungen vor, während Art. 8 des Verordnungsentwurfs diese auf Veränderungen des hypothekarischen Referenzzinssatzes und nachgewiesene allgemeine Kostensteigerungen beschränkt. Zudem wird eine eigenständige Meldepflicht gegenüber der Gemeinde eingeführt. Eine solche kommunale Melde- und Kontrollpflicht lehnen wir ab, auch aufgrund des damit verbundenen unverhältnismässigen Verwaltungsaufwands, auf den der Gemeinderat bereits 2019 im Zusammenhang mit der Initiative «preisgünstiges Wohnen» hingewiesen hatte.

Abschnitt 3 «Verkaufsberechnung» (Art. 9-10)

Wenn überhaupt Preisobergrenzen für Eigentumswohnungen stipuliert werden sollen, was wir allerdings bestreiten, wäre auf Art. 4 statt auf Art. 3 der BWO-Verordnung abzustellen. Art. 1a GBR sieht weder einen maximalen Wiederverkaufspreis noch eine langfristige Preisbindung vor. Solche Beschränkungen greifen erheblich in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) ein und bedürfen einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage.

Die FDP lehnt insbesondere das in Art. 10 vorgesehene Vorkaufsrecht zugunsten der Gemeinde entschieden ab. Für die Verpflichtung, ein solches Vorkaufsrecht auf dem Verordnungsweg einzuräumen, fehlt eine hinreichende gesetzliche Grundlage. Art. 1a GBR enthält keine entsprechende Ermächtigung. Auch Art. 216 OR, der die Form vertraglicher Vorkaufsrechte regelt, vermag eine solche öffentlich-rechtliche Verpflichtung nicht zu begründen.

Es scheint, dass die Gemeinde mit diesem Vorkaufsrecht den Mangel an eigenem Bauland zu kompensieren trachtet, den der Gemeinderat als Gegenargument zu dem in der «Initiative preisgünstiges Wohnen» stipulierten Absatz b. anführte, «*dass die Gemeinde geeignete Grundstücke im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger abgibt, mit Auflagen die Zweckbestimmung für den preisgünstigen Wohnungsbau dauerhaft sichert und bei der Festlegung des Baurechtszinses die Art der Auflagen berücksichtigt.*» Oder anders gesagt, der Gemeinderat versucht, mit dem Vorkaufsrecht die vom Souverän abgelehnte Initiative durch die Hintertüre einzuführen.

Abschnitt 4 «Erhöhung der Anlagekostenlimiten» (Art. 11-12)

Gemäss Art. 2 Abs. 3 WFV zählen die Kosten für Gebäude, Umgebung und Erschliessung zu den Erstellungskosten und damit zu den Anlagekosten. Dies umfasst grundsätzlich auch die Kosten für Veloabstellplätze und Gemeinschaftsräume. Die zusätzlichen pauschalen Zuschläge nach Art. 11 und 12 können deshalb zu einer doppelten Anrechnung von Baukosten führen, soweit diese bereits in den pauschalen Anlagekosten nach Art. 5 bzw. Art. 9 berücksichtigt sind. Hinzu kommt, dass die Zuschläge mit den weiteren Erhöhungsmöglichkeiten nach Art. 5 beziehungsweise Art. 9 kumulieren können. Der Verordnungsentwurf regelt nicht hinreichend klar, wie solche Mehrfachanrechnungen vermieden werden sollen.

Abschnitt 5 «Umsetzung, Sicherung und Kontrolle» (Art. 13-19)

Zu Art. 13–15 (Nutzungsplanung, Baugesuch und Etappierung)

Die Festlegung der Verpflichtung gemäss Art. 1a GBR in der Nutzungsplanung sowie der Nachweis der preisgünstigen Wohnfläche im Baugesuch sind grundsätzlich nachvollziehbar. Dabei dürfen jedoch weder zusätzliche, vom Baureglement nicht gedeckte Verpflichtungen begründet noch die in Art. 1a GBR vorgesehenen alternativen Erfüllungsmöglichkeiten eingeschränkt werden. In der vorgeschlagenen Fassung ist sprachlich nicht klar, ob auf Stufe Nutzungsplanung bereits festgelegt werden muss, welche der beiden Alternativen zur Erfüllung der Verpflichtung zur Förderung preisgünstigen Wohnraums

anzuwenden ist. Ebenso muss bei etappenweise realisierten Überbauungen die Einhaltung der Drittelsquote für das Gesamtprojekt nachgewiesen werden können. So verlangt Art. 1a GBR nicht, dass die Quote in jeder einzelnen Bauetappe eingehalten wird. Zwar sieht Art. 15 Abs. 2 eine Ausnahme vor, wenn der erforderliche Anteil bereits in einer anderen Baubewilligung rechtskräftig bewilligt wurde. Nicht berücksichtigt wird jedoch der Fall, dass die preisgünstigen Wohnungen erst in einer späteren Etappe erstellt werden sollen.

Zu Art. 16–18 (Baubewilligung, Baupflicht und Grundbuch)

Die Baubewilligung darf keine eigenständigen dauerhaften Mietzins-, Verkaufspreis- oder Selbstnutzungsbeschränkungen begründen, die Art. 1a GBR nicht hinreichend festlegt. Eine Bewilligungsauflage ersetzt die erforderliche gesetzliche Grundlage nicht (Art. 26 und 36 BV). Ebenso wenig darf Art. 17 als selbständige Verpflichtung zur Realisierung eines bewilligten Bauprojekts verstanden werden. Die Grundbuchanmerkung nach Art. 18 ist als solche nicht zu beanstanden. Art. 962 ZGB erlaubt jedoch lediglich die Anmerkung bestehender öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen und schafft keine eigenständige Grundlage für eine zeitlich unbeschränkte Nutzungsbindung.

Zu Art. 19 (Melde- und Auskunftspflichten sowie Kontrolle)

Die Gemeinde darf die Einhaltung der rechtmässig bestehenden Drittelsquote und zulässiger Nutzungsbindungen kontrollieren. Art. 1a GBR enthält jedoch keine hinreichende Grundlage, um pauschal alle fünf Jahre umfassende Rechenschaft über die Mietzinsgestaltung und den Bestand der Eigentumswohnungen zu verlangen und darüber hinaus weitreichende Auskunftspflichten zur Kontrolle der Mietzins- und Verkaufspreise einzuführen. Damit würde ein Kontrollregime geschaffen, dessen unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand der Gemeinderat bereits 2019 im Zusammenhang mit der Initiative «preisgünstiges Wohnen» selbst kritisiert hatte.

Gesamtwürdigung

Art. 1a GBR enthält eine verbindliche Rechtsgrundlage für die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum. Soweit Art. 1a GBR Vollzugsbestimmungen bedarf, dürfen diese durch den Gemeinderat geschaffen werden. Der Verordnungsentwurf geht indessen weit darüber hinaus. Die FDP Wohlen fordert den Gemeinderat deshalb auf, den Entwurf grundlegend zu überarbeiten und auf jene Bestimmungen zu beschränken, die zur rechtskonformen Umsetzung von Art. 1a GBR erforderlich sind. Soweit weitergehende materielle Verpflichtungen eingeführt werden sollen, sind die dafür erforderlichen Grundlagen auf Reglementsstufe zu schaffen und dem zuständigen demokratischen Organ zur Beschlussfassung vorzulegen.

Eine Anmerkung zum Verfahren der Vernehmlassung: Es ist unseres Erachtens der Mitwirkung durch die Bevölkerung abträglich, diese mitten in den Herbstferien zu starten. So bleibt interessierten Bürgern höchstens zwei Wochen Zeit, Ihre Meinung kundzutun. Wir erwarten vom Gemeinderat, sich bei künftigen Mitwirkungen an der Ferienordnung zu orientieren.

Mit freundlichen Grüssen
Für den Vorstand der FDP Wohlen



Patrick Vogel
Präsident FDP Wohlen