

A1.01.02 Initiative, Referendum, Unterschriftensammlungen 1976-2021

Kommunale Volksinitiative "Bezahlbares Wohnen in Dietikon"

Gültigkeit und Gegenvorschlag

Ausgangslage

Am 1. Oktober 2020 wurde die Volksinitiative mit dem Titel "Bezahlbares Wohnen in Dietikon" mit 535 gültigen Unterschriften dem Stadtpräsidenten überreicht. Der Stadtrat hat das Zustandekommen der Initiative mit dem Beschluss vom 16. November 2020 rechtskräftig bestätigt.

Gemäss § 130 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) hat der Stadtrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative nicht nur über deren Gültigkeit zu beschliessen, sondern auch zu entscheiden, ob er einen Gegenvorschlag ausarbeiten will oder nicht. Demzufolge ist der Stadtrat aufgefordert, mit Frist bis am 1. April 2021 zu entscheiden, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll. Entscheidet er sich für die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages, so ist dieser bis spätestens am 1. Februar 2022 mittels Bericht und Antrag an den Gemeinderat einzureichen. Entscheidet er sich dagegen, so hat der Bericht und Antrag des Stadtrates an den Gemeinderat bis spätestens am 1. Juli 2021 zu erfolgen.

Die Volksinitiative verlangt, dass die Gemeindeordnung wie folgt ergänzt wird:

"Die Gemeinde gewährleistet, dass sich mindestens ein Viertel aller Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern befindet, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip der kostendeckenden Mieten verpflichtet sind. Ausgenommen von dieser Berechnung sind Wohnungen und Einfamilienhäuser im selbst genutzten Eigentum.

Für die Erreichung der Ziele setzt die Gemeinde das Jahr 2050 als Zeithorizont. Der Stadtrat erstattet jährlich über den Fortschritt Bericht."

Der Bericht an den Gemeinderat beinhaltet neben dem Antrag auf Gültigerklärung auch den Antrag auf Zustimmung oder Ablehnung der Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag. Im Antrag äussert sich der Stadtrat auch materiell, er enthält also die politische Würdigung der Initiative. Ein Gegenvorschlag müsste wie die Volksinitiative in Form des ausgearbeiteten Entwurfs ausgestaltet sein. Dies würde entsprechend Zeit benötigen. Falls darauf verzichtet wird, könnte der Antrag zeitnah erstellt werden.

Die Fristen für die Behandlung der Volksinitiative sehen wie folgt aus:

- | | |
|-----------------|---|
| 1. April 2021 | Entscheid des Stadtrates, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll. |
| 1. Juli 2021 | Bericht und Antrag des Stadtrates an den Gemeinderat, falls auf einen Gegenvorschlag verzichtet wird. |
| 1. Februar 2022 | Bericht und Antrag des Stadtrates an den Gemeinderat, falls ein Gegenvorschlag ausgearbeitet wird. |

Fakten, Zahlen und Prognosen

Gemäss dem Geschäftsbericht 2019 der Stadt Dietikon beläuft sich die Einwohnerzahl per 31. Dezember 2019 auf 27'431 Personen. Zählte die Stadt Dietikon im Jahr 2000 noch 21'060 Einwohner,

Sitzung vom 26. April 2021

so waren es 2010 bereits 23'424 und Anfang 2020 wie erwähnt 27'431. Das ist eine Bevölkerungszunahme um 6'371 Personen in den letzten 20 Jahren, was einem Wachstum von rund 30 % entspricht. Diese Entwicklung wird mit der Bebauung des Niederfeldes, wo zukünftig rund 3'000 zusätzliche Menschen wohnen werden und der erwarteten inneren Verdichtungen im bereits bebauten Raum in einem ähnlichen Rahmen weitergehen. Vor diesem Hintergrund und zur mengenmässigen Darstellung des Sachverhaltes wird die Annahme getroffen, dass die Stadt in den kommenden 30 Jahren bis 2050, linear zur bisherigen Entwicklung, um weitere 9'500 Personen auf insgesamt 37'000 Einwohner anwachsen wird. Dabei gilt es zu betonen, dass dies eine Annahme im Sinne einer begründeten Prognose darstellt. Diese basiert einerseits auf den gültigen Zahlen des statistischen Amtes des Kantons Zürich, andererseits auf der aktuellen Einschätzung der demografischen und städtebaulichen Entwicklungen sowie aller weiteren zur Verfügung stehenden Informationen.

Entsprechend der Entwicklung der Bevölkerungszahlen hat sich auch der Bestand an Wohnungen stark verändert. Zählte die Stadt im Jahr 2000 noch 9'605 Wohnungen, waren es 2010 bereits 11'149 und Anfang 2020 insgesamt 13'016 Wohnungen. Das entspricht einer Steigerung um 3'411 Wohnungen in 20 Jahren oder einem Wachstum um rund 35 %. Rechnet man die Wohnungsentwicklung analog zur geschätzten Entwicklung der Bevölkerungszahlen hoch, so ergäbe das im Jahr 2050 eine Gesamtmenge von rund 17'500 Wohnungen. Das Verhältnis, respektive der Erfahrungswert von durchschnittlich rund 2.1 Personen pro Wohnung wurde auch auf das Jahr 2050 angewendet.

Entwicklung der Einwohnerzahlen und der Gesamtzahl der Wohnungen (2000 - 2050):

	2000	2010	2020	Prognose 2050
Einwohner	21'060	23'424	27'431	37'000
Wohnungen	9'605	11'149	13'016	17'500

Gemäss dem Initiativtext sollten sich im Jahr 2050 mindestens ein Viertel aller Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern befinden. Explizit ausgenommen von dieser Berechnung werden Wohnungen und Einfamilienhäuser im selbst genutzten Eigentum. Um wie viele Wohnungen es sich dabei handelt, ist ohne grösseren Aufwand nicht einfach zu sagen. Die Infrastrukturabteilung konnte aufgrund von vorliegenden Daten im Zusammenhang mit der Erhebung von Abfallgrundgebühren die folgende Auskunft erteilen. Die Stadt verfügt aktuell über 1'067 Einfamilien- und 120 Mehrfamilienhäuser, deren Wohnungen im Stockwerkeigentum genutzt werden. Geht man davon aus, dass es sich beim grössten Teil der Einfamilienhäuser um selbst genutztes Eigentum handelt und weiter die Annahme trifft, dass pro Mehrfamilienhaus, das im Stockwerkeigentum genutzt wird, sich im Durchschnitt acht Wohnungen befinden ($8 \times 120 = 960$ Wohnungen), so ergäbe das aktuell rund 2'000 Wohnungen im selbst genutzten Eigentum. Die für die Berechnung relevante Grundmenge gemäss Initiativtext beliefe sich 2020 also auf rund 11'000 Wohnungen ($13'000$ minus $2'000 = 11'000$ Mietwohnungen). Rechnet man das hoch, so ist im Jahr 2050 mit rund 15'000 Mietwohnungen als Grundmenge zu rechnen, was der erwarteten Gesamtmenge von 17'500 Wohnungen minus den geschätzten 2'500 Wohnungen im selbst genutzten Eigentum entspricht.

Berechnung der Anzahl Mietwohnungen exkl. selbstbewohntes Eigentum im Jahr 2050:

	2020	Prognose 2050
Anzahl Wohnungen total	13'000 Whg	17'500 Whg
Selbst genutztes Wohneigentum: EFH	- 1'040 Whg	- 1'040 Whg
Selbst genutztes Wohneigentum: STWE	- 960 Whg	- 1'460 Whg
Total Mietwohnungen exkl. Eigentum	11'000 Whg	15'000 Whg

Sitzung vom 26. April 2021

Die Stadt Dietikon besitzt aktuell 133 stadteigene Wohnungen, wovon 25 als Sozial-, 26 als Asyl-, 22 als Alterswohnungen und 60 als normale Wohnungen vermietet sind. Obwohl die Mieten dieser Wohnungen nicht explizit nach dem Prinzip der Kostenmiete ermittelt sind, werden sie in der Folge aufgrund des sehr moderaten Mietzinses den bezahlbaren Wohnungen im Sinne der Initiative zugerechnet. Der Anteil der stadteigenen Wohnungen an der Gesamtzahl aller Wohnungen im Jahre 2020 beläuft sich auf rund 1 %.

In Dietikon verfügen die zehn hier ansässigen gemeinnützigen Bauträger, darunter die Baugenossenschaften Schächli, BEP, Nest, Eigengrund und anderen über 24 Siedlungen mit insgesamt 890 Wohnungen, die nach dem Prinzip der Kostenmiete organisiert sind. Das heisst der gemeinnützige Wohnungsbau in Dietikon, exklusiv der stadteigenen Wohnungen, verfügt im Jahr 2020 mit seinen 890 Wohnungen über einen Anteil von rund 6.8 % an allen zur Verfügung stehenden 13'016 Wohnungen. Zum Vergleich: schweizweit liegt dieser Anteil bei 4 %, im Kanton Zürich bei 10 % und in der Stadt Zürich bei 25 %. Dieser Vergleich der Prozentangaben ist jeweils bezogen auf die Gesamtzahl aller Wohnungen. Hierzu ist zu sagen, dass der Wert der Stadt Zürich (25 %) schweizweit ein absoluter Spitzenwert ist und mit dieser Menge auch den Durchschnittswert des Kantons Zürich deutlich über den Wert des Landes hebt. Im Sinne des Initiativtextes, also nicht bezogen auf die Gesamtmenge, sondern auf die für die Berechnung relevante Grundmenge liegt der Anteil der 890 Wohnungen im Verhältnis zu den 11'000 Mietwohnungen aktuell bei rund 8.1 %.

Berechnung der Anzahl fehlender gemeinnütziger Wohnungen im Jahr 2050 gemäss Initiativtext:

	2020	Prognose 2050
Total Mietwohnungen exkl. selbstgenutztes Eigentum	11'000 Whg	15'000 Whg
Gewünschter Anteil gemeinnütziger Wohnungen gemäss Initiative (25 % der Mietwohnungen exkl. Eigentum)	2'750 Whg	3'750 Whg
Anzahl gemeinnützige Wohnungen 2020 (Stadt und WBG)	<u>- 1'020 Whg</u>	<u>- 1'020 Whg</u>
<i>Fehlende Anzahl gemeinnützige Wohnungen gem. Initiative</i>	<i>1'730 Whg</i>	<i>2'730 Whg</i>

Zusammengefasst verfügen die Genossenschaften und die Stadt heute über rund 1'020 gemeinnützige Wohnungen, was einem Anteil von 7.8 % am Gesamtbestand und 9.3 % am Mietwohnungsbestand exklusive dem selbst genutzten Eigentum entspricht. Im Jahr 2050 müsste gemäss Initiativtext ein Viertel der berechnungsrelevanten Grundmenge von 15'000 Wohnungen, also rund 3'750 Wohnungen, gemeinnützig organisiert sein. Unter der Voraussetzung, dass die Entwicklungsprognosen zutreffen, müssten in Dietikon in den nächsten 30 Jahren also rund 2'730 zusätzliche gemeinnützige Wohnungen entstehen, um das im Initiativtext geforderte Ziel zu erreichen. Zum Vergleich; im Niderfeld werden voraussichtlich rund 1'500 zusätzliche Wohnungen (ca. 3'000 Einwohner) entstehen und im Limmatfeld sind in den vergangenen Jahren mehr als 1'000 Wohnungen (ca. 2'000 Einwohner) entstanden. Um das Ziel zu erreichen, müssten in Dietikon also bis 2050 mehr zusätzliche gemeinnützige Wohnungen erstellt werden, als das Limmat- und das Niderfeld im Endausbau zusammen aufweisen werden. Oder anders formuliert: Das Ziel kann erreicht werden, wenn 30 Jahre lang jedes Jahr rund 91 gemeinnützige Wohnungen entstehen. Von den 4'000 neu zu erstellenden Mietwohnungen von 2020 bis 2050 (15'000 - 11'000 = 4'000 Wohnungen) müssten 2'730 Wohnungen, also 68 %, gemeinnützig sein und lediglich 1'270 Wohnungen (32 %) würden vom freien Markt bereitgestellt werden.

Übersetzt man diese Mengenangaben in Investitionssummen, so würde das etwa folgendermassen aussehen. Geht man von durchschnittlichen Kosten in der Grössenordnung von 0.5 Millionen Franken für den Bau einer neuen oder den Erwerb einer bestehenden Wohnung aus, so resultiert daraus eine Gesamtinvestitionssumme von rund 1'365 Millionen Franken für die fehlenden 2'730 Wohnungen. Diese Annahme könnte sich im Verlaufe der nächsten 30 Jahre auch noch erhöhen. Hält man sich die Summe von 1.365 Milliarden Franken vor Augen, so wird es offensichtlich, dass die Stadt Dietikon ein derart hohes Investitionsvolumen weder finanziell noch personell wird stemmen können.

Sitzung vom 26. April 2021

Eine derartige Herkulesaufgabe könnte nur gelöst werden, wenn sich neben der Stadt auch Wohnbaugenossenschaften und Private tatkräftig an der Erreichung dieser Zielvorgabe beteiligen. Müsste die Stadt diese Leistung alleine erbringen, im Initiativtext heisst es dazu: "Die Gemeinde gewährleistet, dass ...", so wären jährliche Investitionen von durchschnittlich 45.5 Millionen Franken nötig, um die Jahresquote von 91 gemeinnützigen Wohnungen zu erreichen. Zum Vergleich, die Hochbauabteilung investierte in den letzten Jahren im Durchschnitt rund 10 Millionen Franken pro Jahr. In naher Zukunft wird aufgrund der vielen Schulprojekte mit jährlichen Investitionen von durchschnittlich 20 bis 25 Millionen pro Jahr gerechnet.

Alternative Vergleichsszenarien, Reduktion der Quote von 25 % auf 15 % respektive 10 % bis 2050:

	Anteil 25 %	Anteil 15 %	Anteil 10 %
Total Mietwohnungen exkl. Eigentum 2050	15'000 Whg	15'000 Whg	15'000 Whg
Gesamtzahl gemeinnütziger Wohnungen 2050	3'750 Whg	2'250 Whg	1'500 Whg
Bestehende Anzahl gem. Wohnungen 2020	- 1'020 Whg	- 1'020 Whg	- 1'020 Whg
<i>Fehlende Anzahl gemeinnützige Wohnungen 2050</i>	<i>2'730 Whg</i>	<i>1'230 Whg</i>	<i>480 Whg</i>
Pro Jahr zu erstellende gem. Wohnungen	91 Whg	41 Whg	16 Whg
Erstellungskosten pro Jahr	45.5 Mio	20.5 Mio	8 Mio

Sollte die Stadt Dietikon gewillt sein, eine Zielformulierung in die Gemeindeordnung aufzunehmen, so müsste auch über die Mittel, Instrumente und Werkzeuge nachgedacht werden, welche geschaffen werden müssten, um baurechtliche oder gegebenenfalls auch finanzielle Rahmenbedingungen zu schaffen, damit gemeinnützige Wohnbauträger direkt oder indirekt unterstützt werden und diese ihrerseits, mit eigenem Geld, zusätzlichen bezahlbaren Wohnraum schaffen.

Erwägungen

Die Stadt Dietikon pflegt schon seit vielen Jahrzehnten ein partnerschaftliches und kooperatives Verhältnis mit den lokalen Wohnbaugenossenschaften. Von dieser engen Zusammenarbeit zeugen einerseits die diversen Baurechtsverträge, welche die Stadt bereits heute mit gemeinnützigen Wohnbauträgern verbindet. Zu erwähnen sind aber auch die städtischen Kindergärten, welche in mehreren genossenschaftlich organisierten Siedlungen integriert sind, was den Vorteil hat, dass sich diese dort befinden, wo die Kinder wohnen. Auch Alters- oder Asylwohnungen konnten schon von gemeinnützigen Wohnbauträgern gemietet werden. Kurzum: Das partnerschaftliche Zusammenspiel der Stadt Dietikon mit den lokalen Wohnbaugenossenschaften ist bereits heute gelebte Realität mit vielen Vorteilen auf beiden Seiten.

Die Zielvorgabe der Initiative stellt ein unrealistisches Unterfangen dar. Das deshalb, weil aktuell weder die Stadt noch die lokalen Wohnbaugenossenschaften über grössere strategische Landreserven verfügen und unbebaute Grundstücke, Liegenschaften oder bestehende Siedlungen stets in Konkurrenz mit institutionellen Anlegern wie Pensionskassen oder privaten Investoren erworben werden müssen. Auch diese werden in den nächsten 30 Jahren nicht untätig sein. Erschwerend kommt hinzu, dass mittelfristig aufgrund des anhaltend tiefen Zinsniveaus ein erhöhter Anlagedruck bestehen bleiben wird, was den Erwerb von Immobilien und Parzellen durch gemeinnützige Organisationen oder durch die Stadt zu einer grossen Herausforderung macht. Wenn gemeinnützige Wohnbauträger Grundstücke oder Immobilien zu überhöhten Preisen erwerben würden, so würden sich aufgrund des anzuwendenden Prinzips der Kostenmiete auch die Mieten derart erhöhen, dass der Vorteil gegenüber dem Markt hinfällig würde. Ihnen bleibt deshalb primär der Weg über die innere Verdichtung auf bebauten Grundstücken, die sich bereits heute in ihrem Eigentum befinden.

Diese Schwierigkeit und Herausforderung hat inzwischen auch die Stadt Zürich erkannt. Dort wurde 2011 die Zielvorgabe von einem Drittel gemeinnütziger Wohnungen bis 2050 in die Gemeindeord-

Sitzung vom 26. April 2021

nung aufgenommen. Im Vergleich zu Dietikon startete Zürich aber auf einem deutlich höheren Niveau mit einem Anteil von 25 % an gemeinnützigen Wohnungen. Aufgrund der Erfahrungen der letzten 10 Jahre musste sich die Stadt Zürich aber eingestehen, was mittlerweile mehrere Studien belegt haben, dass es bei der allgemein hohen Bautätigkeit bereits sehr anspruchsvoll ist, den Status Quo zu halten und das Ziel wohl nicht erreicht werden kann. Als Legitimation für Handlungen und Aktivitäten, die den Bau von bezahlbaren Wohnungen fördert, ist dieser Eintrag in die Gemeindeordnung für die Stadt Zürich aber von zentraler Bedeutung.

Fazit

Aufgrund der Bedeutung des Themas für die zukünftige Entwicklung der Stadt Dietikon ist es angezeigt, sich vertieft mit dem Thema Wohnbaupolitik im Allgemeinen, aber auch mit spezifischen Themen wie sozialpolitische Stabilität, Durchmischung und Lebensqualität im Sinne einer attraktiven Wohnstadt auseinanderzusetzen. Die als unrealistisch eingestufte Volksinitiative "Bezahlbares Wohnen in Dietikon", die rund eine Verdreifachung des aktuellen Bestandes an gemeinnützigen Wohnungen in den nächsten 30 Jahren verlangt, soll abgelehnt und ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden. Dabei soll vertieft geprüft werden, welche Zielformulierung für Dietikon angemessen ist und welche flankierenden Massnahmen gegebenenfalls ergriffen werden sollen. Die Herangehensweise soll ganzheitlich angelegt sein und sich nicht nur auf eine simple Reduktion des Anteils oder eine Verlängerung des Zeithorizontes beschränken. Ziel dabei ist es, die Stossrichtung der Initiative aufzunehmen, diese aber in realitätsnahe Bahnen zu lenken.

Weiteres Vorgehen

Die Zeitspanne vom 1. April 2021 bis zum 1. Februar 2022 steht für die Ausarbeitung des Gegenvorschlages zur Verfügung. Das sind maximal 10 Monate. Bei Bedarf werden auch externe Fachpersonen für den Meinungsbildungsprozess beigezogen.

Der zeitliche Fahrplan sieht wie folgt aus:

- | | |
|-----------------|---|
| 1. April 2021 | Beschluss über Gültigkeit der Initiative (Antrag an Gemeinderat) und Entscheidung des Stadtrates zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlag. |
| 29. Juni 2021 | Abschluss der Analysephase und Präsentation anlässlich der ordentlichen Immobilienkommissionssitzung vom 29. Juni 2021. |
| 5. Oktober 2021 | Gegenvorschlag liegt im Entwurf vor. Präsentation und kritische Prüfung anlässlich der ordentlichen Immobilienkommissionssitzung vom 5. Oktober 2021. |
| 14. Dez. 2021 | Der Gegenvorschlag liegt in seiner Schlussfassung vor und wird der Immobilienkommission am 14. Dezember 2021 vorgestellt und von dieser bestätigt. |
| 10. Jan. 2022 | Der Gegenvorschlag wird in seiner Schlussfassung dem Gesamtstadtrat vorgestellt und anschliessend dem Gemeinderat in Bericht und Antrag übergeben. |

Gültigkeit der Initiative

Gemäss § 128 Abs. 1 GPR i.V.m. Art. 28 Abs. 1 lit. a-c KV ist eine Initiative gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist. Dabei ist gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichtes ("in dubio pro populo") eher von der Gültigkeit der Initiative auszugehen. Im vorliegenden Fall sind die Anforderungen an eine Volksinitiative wohl erfüllt. Wird eine Initiative vom Stadtrat als ungültig oder teilweise ungültig erachtet, hat gemäss § 130 GPR der Gemeinderat über seine Gültigkeit zu entscheiden. Hält er sie hingegen für gültig, ist er abschliessend dafür zuständig.

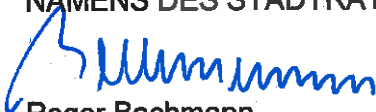
Der Stadtrat beschliesst:

1. Die Volksinitiative "Bezahlbares Wohnen in Dietikon" ist gültig.
2. Der Stadtratsbeschluss vom 29. März 2021 wird aufgehoben.
3. Dem Gemeinderat wird ein Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Bezahlbares Wohnen in Dietikon" unterbreitet.
4. Die Hochbauabteilung wird mit der fristgerechten Ausarbeitung des Gegenvorschlages beauftragt.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Aurora Melo Moura, Vertreterin des Initiativkomitees, Buchsackerstrasse 3, 8953 Dietikon;
- Mitglieder Gemeinderat;
- Sekretariat Gemeinderat;
- Stadtschreiberin;
- Leiter Immobilien;
- Leiter Stadtplanungsamt;
- Leiterin Finanzabteilung;
- Leiter Hochbauabteilung;
- Hochbauvorstand.

NAMENS DES STADTRATES



Roger Bachmann
Stadtpräsident



Claudia Winkler
Stadtschreiberin

versandt am: 28. April 2021
AG