



23-347 B3.5.7

Volksinitiative "Dübendorf für alle; Wohnbauförderung durch aktive Liegenschaftspolitik"
Antrag und Weisung an den Gemeinderat

Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. 21-441 vom 28. Oktober 2021 genehmigte der Stadtrat die Unterschriftenliste und gab sie mit amtlicher Publikation vom 5. November 2021 zur Unterschriftensammlung frei. Am 14. April 2022 überreichte eine Vertretung des Initiativkomitees dem Stadtpräsidenten zuhänden des Stadtrats die Volksinitiative "Dübendorf für alle; Wohnbauförderung durch aktive Liegenschaftspolitik". Die Volksinitiative wurde innert der vorgeschriebenen Frist von sechs Monaten mit 466 gültigen Unterschriften eingereicht. Mit Beschluss Nr. 22-259 vom 19. Mai 2022 hat der Stadtrat festgestellt, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Dies wurde am 27. Mai 2022 amtlich publiziert. Die Initiative ist in Form eines ausgearbeiteten Begehrens abgefasst und lautet wie folgt:

"Der Artikel 1a der Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf wird um folgende Bestimmungen ergänzt:

- 1. Die Gemeinde betreibt eine aktive und nachhaltige Bodenpolitik und fördert insbesondere den Erwerb von Liegenschaften mit dem Ziel, den Anteil an öffentlichem Bodenbesitz zu vermehren. Der Stadtrat wird verpflichtet, eine entsprechende Liegenschaftsstrategie auszuarbeiten und der Gemeinde jährlich Rechenschaft abzulegen.*
- 2. Liegenschaften im Besitz der Gemeinde dürfen grundsätzlich nicht an Private veräussert werden. Sie können jedoch im Baurecht zur Wohn- oder Gewerbenutzung abgegeben werden, sofern sich die Baurechtnnehmer zu einer sozial- und umweltverträglichen Nutzung und dem Prinzip der Kostenmiete verpflichten.*
- 3. Ausnahmen von Abs. 1 und 2 sind nur möglich, wenn ein erhöhtes öffentliches Interesse geltend gemacht werden kann. Zulässig ist der Tausch von stadteigenen Liegenschaften, wenn die abzutauschenden Grundstücke in Bezug auf Fläche, Ausnützung, Nutzung und Wert vergleichbar sind.*

Begründung des Initiativkomitees

Die Stadt Dübendorf expandiert rasant. Trotz regem Wohnungsbau kann der Bedarf an bezahlbarem Wohn- und Gewerberaum längst nicht mehr gedeckt werden. Die Spekulation blüht und die Liegenschaftspreise gehören zu den höchsten im Kanton. Die Stadt hat zu wenig Landreserven, um Einfluss auf die Entwicklung nehmen zu können. Sie muss deshalb zu einer aktiven Liegenschaftspolitik übergehen."

Rechtliches

Gemäss § 155 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) gelten für Volks- und Einzelinitiativen in Parlamentsgemeinden §§ 122 – 139b GPR sinngemäss. Ist eine Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zustande gekommen, beschliesst der Stadtrat innert sechs Monaten nach ihrer Einreichung über ihre Gültigkeit, also spätestens bis zum 19. Oktober 2022. Gleichzeitig beschliesst er, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll (§ 130 Abs. 1 GPR). Hält der Stadtrat die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Gemeinderat Antrag auf Ungültigerklärung. Der Gemeinderat entscheidet innert weiteren drei Monaten (§ 130 Abs. 2 GPR). Hält der Stadtrat die Initi-



ative wenigstens teilweise für gültig, erstattet er dem Gemeinderat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über die Gültigkeit und Inhalt (§ 130 Abs. 3 GPR). Beantragt der Stadtrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (§ 130 Abs. 4 GPR), also spätestens bis zum 14. August 2023.

Stimmt der Gemeinderat der Initiative ohne Gegenvorschlag zu, gilt das Initiativbegehren als sein eigener Beschluss, der im vorliegenden Fall dem (obligatorischen) Referendum untersteht (§ 131 Abs. 1 GPR). Stimmt der Gemeinderat der Initiative zu und beschliesst er einen Gegenvorschlag, findet eine Volksabstimmung über die beiden Vorlagen statt. Im Beleuchtenden Bericht wird ausgeführt, dass der Gemeinderat den Gegenvorschlag der Initiative vorziehe (§ 131 Abs. 2 GPR). Lehnt der Gemeinderat die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, findet eine Volksabstimmung statt (§ 131 Abs. 3 GPR). Die Volksabstimmung findet innert 36 Monaten nach Einreichung der Initiative statt, wenn der Stadtrat einen Gegenvorschlag beantragt hat oder der Gemeinderat beschlossen hat, einen Gegenvorschlag ausarbeiten zu lassen, innert 30 Monaten nach Einreichung der Initiative in den übrigen Fällen (§ 132 GPR).

Ein Gegenvorschlag muss die gleiche Form wie die Initiative aufweisen, denselben Regelungsgegenstand wie die Initiative bzw. die Umsetzungsvorlage, sowie eine selbständige, von der Initiative unabhängige Vorlage bilden (§ 138b GPR). Der Gemeinderat kann die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags auch auf Antrag aus seiner Mitte beschliessen (§ 22 GG). Der Beschluss über einen Gegenvorschlag steht allein dem Gemeinderat zu, und zwar sowohl, wenn er die Initiative ablehnt, wie auch, wenn er ihr zustimmt (§ 131 Abs. 2 und 3 GPR).

Gültigkeitsvoraussetzungen

Die Gültigkeitsvoraussetzungen wurden mit Stadtratsbeschluss Nr. 22-526 vom 6. Oktober 2022 geprüft. Die Volksinitiative erfüllt die Voraussetzungen gemäss Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung (Einheit der Materie, Einhaltung übergeordnetes Recht, Durchführbarkeit gewährleistet). Ebenfalls wird mit 466 gültigen Unterschriften die notwendige Unterschriftenzahl von 300 Stimmberechtigten gemäss Art. 10 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf erreicht. Die Initiative kann somit als gültig erklärt werden. Die Volksinitiative ist in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zustande gekommen.

Ausgearbeiteter Entwurf Gegenvorschlag des Stadtrates

Der Stadtrat hat an seiner Sitzung vom 14. Juli 2022 über die Volksinitiative beraten und mit Beschluss Nr. 22-425 vorentschieden, ihr einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Der Stadtrat ist grundsätzlich mit der Stossrichtung der Initiative einverstanden und geht mit den Initianten einig, dass die Stadt Dübendorf heute zu wenig Landreserven hat, um eine aktive Liegenschaftspolitik betreiben zu können. Allerdings ist der Stadtrat der Meinung, dass eine Anpassung, bzw. Erweiterung der Gemeindeordnung nicht das geeignete Mittel ist, um die vom Initiativkomitee avisierten Ziele rasch und im Interesse der Stadt Dübendorf realisieren zu können. Er hat deshalb in seiner Sitzung vom 29. Juni 2023 (Beschluss Nr. 23-329) entschieden, dem Gemeinderat einen Gegenvorschlag in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs für die Volksabstimmung vorzulegen.

In der Volksabstimmung zur Initiative "Dübendorf für alle; Wohnbauförderung durch aktive Liegenschaftspolitik" soll zwischen dem Initiativtext und nachfolgendem Gegenvorschlag entschieden werden:



"Für den Erwerb von Liegenschaften, mit dem Ziel, den Anteil an öffentlichem Bodenbesitz zu vermehren, wird ein Rahmenkredit zugunsten des Finanzvermögens von 50 Mio. Franken bewilligt.

Die Aufteilung des Rahmenkredits in einzelne Objektkredite für den Kauf von geeigneten Liegenschaften nimmt der Stadtrat in eigener Kompetenz vor. Dies unter folgenden Auflagen:

1. *Mit dem Objektkredit soll die Stadt ihre bisherige, aktive und nachhaltige Bodenpolitik weiterentwickeln und durch den Erwerb von geeigneten Liegenschaften umsetzen.*
2. *Die erworbenen Liegenschaften dürfen grundsätzlich nicht verkauft, sondern nur im Baurecht mit definierten Qualitätskriterien abgegeben werden. Dabei ist die Sozial- und Umweltverträglichkeit zu berücksichtigen.*
3. *Bei der Umsetzung sind mindestens 40 % der so erworbenen Flächen für preisgünstige Wohnungen nach dem Kostenmiete-Prinzip gemäss Art. 2 Ziff. 7 der GO zu reservieren*
4. *Ausnahmen von Abs. 1 und Abs. 2 sind nur dann möglich, wenn ein erhöhtes öffentliches Interesse geltend gemacht werden kann. Zulässig ist auch ein Tausch von stadteigenen Liegenschaften, wenn die abzutauschenden Grundstücke in Bezug auf Fläche, Ausnützung, Nutzung und Wert vergleichbar sind.*

Der Stadtrat erarbeitet dazu eine Liegenschaftsstrategie aus."

Begründung des Gegenvorschlages

Der Stadtrat anerkennt, dass die Stadt keine rein renditeorientierte Liegenschaftspolitik betreiben soll. Diesem Grundsatz wurde bereits bisher weitgehend nachgelebt und es laufen Projekte zur Umsetzung des entsprechenden Auftrags aus der Gemeindeordnung (Art. 2 Ziff. 7). Er ist sich aber auch bewusst, dass aktuelle Entwicklungen trotz innerer Verdichtung mittels Anpassung der Bau- und Zonenordnung (BZO) ohne flankierende Massnahmen dazu führen können, dass immer mehr preiswerter Wohnraum verschwindet. Mit der eigenen Liegenschaftsstrategie und der BZO soll hier gezielt Gegensteuer gegeben werden, ohne zu stark in den Markt einzugreifen. So kann das Gemeinwesen zur Verbesserung der Situation auch steuernd einwirken. Der Stadtrat ist aber auch überzeugt, dass eine gute Durchmischung der Wohnformen der Stadt eine nachhaltig qualitativ gute Bevölkerungsstruktur sichert und auch das Steuersubstrat langfristig stabil hält.

Mit dem Anliegen der Volksinitiative wird aber eine einseitige, absolute und sehr einschränkende Boden- und Liegenschaftspolitik angestrebt und die Stadt wird mit dem Anliegen unnötigerweise in ihrem Handlungsspielraum stark eingeschränkt und in ihrer wichtigen Steuerungsfunktion beschnitten.

Mit der Genehmigung eines Rahmenkredites von 50 Mio. Franken für den Erwerb von Liegenschaften werden hingegen dem Stadtrat die zwingend notwendigen Handlungs- und Entscheidungskompetenzen eingeräumt, um auf dem freien Immobilienmarkt im Interesse der Stadt und auch des Initiativkomitees agieren zu können.

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass bei Liegenschaftsgeschäften oft schnelles Handeln erforderlich ist, um mit der privaten Konkurrenz mithalten zu können. Mit der heutigen Finanzkompetenz (gem. Art. 27 ff der Gemeindeordnung) fehlt dem Stadtrat der notwendige Spielraum für Verhandlungen mit Verkäufern. Der Erwerb eines Mehrfamilienhauses oder einer grösseren Parzelle ist ohne politischen Prozess mit Einbezug des Gemeinderats gar nicht möglich. Dies kann dazu führen, dass ein möglicher Kauf wegen zeitlicher Verzögerungen nicht zustande kommt und die Stadt bei Landverkäufen das «Nachsehen» hat.



Ein Blick über die Kantonsgrenze hinaus hat gezeigt, dass beispielsweise die Gemeinden Grenchen und Köniz ein solches Modell seit längerer Zeit erfolgreich anwenden. So verfügt die Gemeinde Köniz seit über vierzig Jahren über einen derartigen Rahmenkredit. Dieser erlaubt es der Exekutive, strategische Landkäufe zu tätigen, die mit dem "normalen" Vorgehen und unter Einhaltung des üblichen Kompetenzweges nicht möglich wären. Die Exekutive erstattet jeweils dem Legislative Bericht über die Verwendung der Gelder.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass nur mit der Annahme und Umsetzung des Gegenvorschlages die gewünschte aktive Liegenschaftspolitik mit Fokus auf der Steigerung des öffentlichen Grundbesitzes, innert nützlicher Frist, sozial- und umweltverträglich umgesetzt werden kann.

Ergänzende Erläuterungen

Der Gegenvorschlag des Stadtrates hat zum Ziel, die notwendigen kreditrechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung der bereits in der Gemeindeordnung (GO) in Art. 2 Ziff. 7 festgelegten Bestimmungen zur Wohnbauförderung zu schaffen. Der ausgearbeitete Gegenvorschlag beinhaltet deshalb im Unterschied zur Initiative keine Erweiterung der GO, sondern legt die konkreten Umsetzungsbestimmungen und die Finanzkompetenzen des Stadtrates für den Erwerb von Liegenschaften verbindlich fest.

Bei *den zu erwerbenden Liegenschaften* handelt es sich ausschliesslich um unbebaute Grundstücke und/oder Grundstücke mit Gebäude(n) die *nicht unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen* und somit *Finanzvermögen* darstellen.

Der Anforderung nach der *Schaffung preisgünstiger Wohnungen nach dem Kostenmiete-Prinzip* gemäss Artikel 2 Ziffer 7 wird nachgekommen, indem in der Liegenschaftsstrategie verbindliche Vorgaben hinsichtlich Wohnungsgrösse, Ausbaustandard, Kaufpreis/Baukosten festgelegt werden. Weiter sollen die Mieten der Wohnungen grundsätzlich im 60 %-Quartil liegen, was bedeutet, dass grundsätzlich 60% der vergleichbaren Wohnungen (liegen in einem bestimmten Umkreis, gleiche Alterskategorie, gleiche Anzahl Zimmer und Quadratmeter) gleich teuer oder günstiger sind.

Der im Gegenvorschlag aufgeführte *Rahmenkredit* ist kreditrechtlich gesehen ein Verpflichtungskredit für ein «Programm», das mehrere einzelne Vorhaben (Liegenschaftskäufe gemäss der Liegenschaftsstrategie) mit demselben konkreten Zweck umfasst. Die Gleichartigkeit des Zwecks erlaubt es folglich, mehrere Liegenschaftskäufe in einem einzigen umfassenden Kreditbeschluss zu genehmigen.

Das Beschlussverfahren bei den einzelnen Käufen wird stark beschleunigt, da der Stadtrat bis zum Betrag von 50 Mio. Franken in eigener Kompetenz handeln kann. Mit den heutigen Finanzkompetenzen (Art. 27, Ziff. 6 GO) ist er faktisch nicht handlungsfähig.

Bezug zu allfälligem Gesamtkonzept (Liegenschaftsstrategie)

Nur mit der Genehmigung des Rahmenkredites kann der Stadtrat auf dem freien Immobilienmarkt im Interesse der Stadt eine aktivere Rolle spielen. Diesen höheren Gestaltungsspielraum für die einzelnen Liegenschaftskäufe wird der Stadtrat aber in seiner Liegenschaftsstrategie transparent regeln.



Hinweis zu Finanzplan und Budget

Die einzelnen Objektkredite bei Liegenschaftskäufen werden vom Stadtrat genehmigt und die Liegenschaften nach Vollzug des Erwerbs ins Finanzvermögen aufgenommen. Die Beschaffung der Liegenschaften dürfte über mehrere Jahre hinweg verteilt erfolgen, so wird die Höhe der einzelnen Beschaffungs-Tranchen und deren voraussichtlicher zeitlicher Anfall im Rahmen des Budgetprozesses abgeschätzt und im Finanzplan abgebildet. Abschreibungen fallen bei Liegenschaften im Finanzvermögen in der Regel nicht an. Zudem haben Veränderungen im Finanzvermögen keinen Einfluss auf die Schuldenbremse.

Dringlichkeit (sachlich, politisch)

Die Folgen der sich stetig verschärfenden Wohnraumknappheit sind die Steigerung der Mietpreise und der Kaufpreise für Wohnimmobilien. Es gibt einen ausgewiesenen Bedarf an bezahlbarem Wohnraum.

Es ist deshalb dringend erforderlich, dass der Stadtrat die notwendigen Handlungs- und Entscheidungskompetenzen erhält, um auf dem freien Immobilienmarkt agil und im Interesse der Stadt Dübendorf und deren Einwohnerinnen und Einwohner handeln zu können.

Konsequenzen einer Ablehnung der Aufnahme des Gegenvorschlages

Wird die Initiative angenommen und der Gegenvorschlag abgelehnt, so erweitert sich dadurch zwar Art. 2 Ziff. 7 GO von bisher drei auf sechs Abschnitte. Aber ohne Bewilligung eines Rahmenkredites fehlen dem Stadtrat weiterhin die notwendigen Handlungs- und Entscheidungskompetenzen, um auf dem freien Immobilienmarkt handlungsfähig zu sein und so eine aktive Bodenpolitik betreiben zu können.

Investitionskosten

Mit dem Rahmenkredit sollen Investitionen in Wohn- und Gewerbeliegenschaften im Umfang von insgesamt 50 Mio. Franken getätigt werden. Es handelt sich dabei ausschliesslich um Investitionen in Liegenschaften im Finanzvermögen. Diese werden grundsätzlich aus den flüssigen Mitteln finanziert.

Jährlich wiederkehrende Aufwände/Kosten

Aus den Investitionen von insgesamt 50 Mio. Franken in Liegenschaften im Finanzvermögen resultieren – im Unterschied zu Liegenschaften im Verwaltungsvermögen – keine jährlichen Abschreibungen zu Lasten der Erfolgsrechnung. Allerdings ist eine systematische Neubewertung aller Grundstücke im Finanzvermögen zum Verkehrswert innerhalb einer Legislatur mindestens einmal vorzunehmen. Dies kann im jeweiligen Jahr möglicherweise zu ausserordentlichen, ergebniswirksamen Wertkorrekturen des Finanzvermögens führen.



Bei den erworbenen Liegenschaften fallen jährliche Aufwände für die interne Verzinsung der Liegenschaften des Finanzvermögens gemäss § 36 VVG an. Beim bisher angewendeten Zinssatz von 2.65 % (gem. Stadtratsbeschluss Nr. 21-338) entspricht dies bei Investitionen von 50 Mio. Franken einem jährlichen kalkulatorischen Aufwand von 1.325 Mio. Franken.

Die jährlich anfallenden Betriebskosten (z. B. Unterhaltskosten, Rückstellungen für werterhaltende Instandsetzungsmassnahmen, Bewirtschaftungs- und Verwaltungskosten und Zuschlag für Vermietungsrisiken wie Zahlungsausfälle und Leerstand) können hingegen erst mit der erforderlichen Genauigkeit berechnet werden, wenn auch die zu erwerbenden Objekte und deren Nutzung bekannt sind. Den jeweiligen Aufwänden stehen jedoch entsprechende - insgesamt kostendeckende - Mietzins-/Baurechtszinseinnahmen gegenüber.

Weiterer Ablauf

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat die Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag (in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs). Damit ergibt sich folgendes weiteres Vorgehen (bei entsprechender Verabschiedung durch den Gemeinderat): Initiative und Gegenvorschlag (je in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs) werden innert 36 Monaten nach Einreichung der Initiative, d. h. bis spätestens 14. April 2025 der Urnenabstimmung vorgelegt.

Beschluss

1. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, die Initiative für gültig zu erklären.
2. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat die Initiative abzulehnen.
3. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat dem Gegenvorschlag zur Initiative zuzustimmen.

Kommunikation

1. Dieser Beschluss ist öffentlich.
2. Die öffentliche Kommunikation erfolgt mit: Stadtratsbulletin
3. Kurzttext für Stadtratsbulletin: Am 14. April 2022 wurde die Volkinitiative "Dübendorf für alle; Wohnbauförderung durch aktive Liegenschaftspolitik" mit 466 gültigen Unterschriften eingereicht. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dieser sieht vor, dass ein Rahmenkredit von 50 Mio. Franken für den Kauf von Liegenschaften erteilt wird, verbunden mit der Auflage, dass diese Liegenschaften nur im Bau-recht mit definierten Qualitätskriterien an Dritte abgegeben werden dürfen. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat zudem, die Initiative für gültig zu erklären und abzulehnen.
4. Auskunftsperson bei Medienanfragen: Martin Bäumle, Finanzvorstand



Mitteilung durch Protokollauszug

- Urs Menet, Strehlgasse 20a, 8600 Dübendorf (Vertreter Initiativkomitee)
- Susanne Schweizer, Adlerstrasse 15, 8600 Dübendorf (Stv. Vertreterin Initiativkomitee)
- Gemeinderatssekretariat – z. H. der GRPK und des Gemeinderates
- Stadtpräsident
- Hochbauvorstand
- Finanzvorstand
- Leiterin Finanzen & Liegenschaften
- Stadtplanung
- Akten

Stadtrat Dübendorf



André Ingold
Stadtpräsident



Mathias Vogt
Stadtschreiber