

Sachkommission des Gemeinderats Wädenswil

Mitglieder

Charlotte M. Baer, Präsidentin
 Hans Peter Andreoli, Vizepräsident
 Edith Brunner
 Andreas Gut
 Thomas Koch
 Rahel Sonderegger
 Adrian Stucki

Bericht und Antrag zur Weisung 32

Volksinitiative «Günstiger Wohnraum für Familien» (Umsetzungsvorlage)

Bericht

Die vorliegende Weisung 32 vom 11. November 2013 ist nicht weniger als die vierte in Zusammenhang mit der Umsetzung der Volksinitiative «Günstiger Wohnraum für Familien», welche die CVP am 7. Januar 2010 in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht hat und wofür gemäss Willen von Stadt- und Gemeinderat der Anteil der Stadt von ca. CHF 3 Mio. aus dem Liquidationserlös der Genossenschaft «Pro Wädenswil» investiert werden soll. Die bisherigen Geschehnisse seien hier zusammengefasst: Mit Weisung 4/2010 hat der Gemeinderat am 6. September 2010 auf Antrag der einstimmigen Sachkommission die Volksinitiative formell für gültig erklärt und den Stadtrat mit der Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage beauftragt. Diese Umsetzungsvorlage wurde mit Weisung 11/2011 (Gründung eines städtischen Fonds von CHF 3 Mio. zur Finanzierung von preisgünstigem Familienwohnraum) wiederum der Sachkommission zur Vorberatung unterbreitet. Die Kommission hat einige Ergänzungen formeller Art beantragt. In dieser ergänzten Form fand die Weisung 11/2011 am 30. Januar 2012 die einhellige Zustimmung des Gemeinderats. Mit Beschluss vom 22. Februar 2012 hat der Bezirksrat Horgen diesen Gemeinderatsentscheid und somit die Umsetzungsvorlage aufgehoben mit der Begründung, die Bildung eines Fonds sei unzulässig. Mit Weisung 23 vom 23. April 2012 beantragte der Stadtrat eine Ermächtigung zur Weiterziehung dieses Bezirksratsbeschlusses mittels Rekurs an den Regierungsrat. Dieses Ansinnen fand indessen weder in der vorberatenden Sachkommission noch im Gemeinderat eine Mehrheit. Stattdessen sollten nach dem Willen dieser beiden Gremien die Statuten der Genossenschaft «Pro Wädenswil» dahingehend revidiert werden, dass die Stadt auf ihren Liquidationserlös von CHF 3 Mio. verzichtet und diesen dafür direkt auf einen von ihr zu bestimmenden gemeinnützigen Investor zur zweckgebundenen Verwendung überträgt. Vorab speziell zu vermerken ist, dass sich die Sachkommission in ihrem Bericht & Antrag zur Weisung 23/2012 *explizit gegen die Gründung einer Stiftung* ausgesprochen hat. Dies mit der Begründung, eine Stiftung sei nicht nur rechtlich komplex, sondern auch wirtschaftlich unzeitgemäss. Die Existenzdauer kleinerer Stiftungen mit einem Vermögen von bis zu CHF 5 Mio. sei von Beginn weg limitiert, weil sie zu geringe Erträge generieren, um ihren Stiftungszweck finanzieren zu können. Sie mutieren zu sogenannten Verbrauchsstiftungen, die für ihre Zweckerfüllung auch das Stiftungsvermögen anzehren müssten und somit von Anfang an nur auf Zeit angelegt seien.

Diese auch von der Mehrheit des Gemeinderats mitgetragenen Ausführungen konnten den Stadtrat aber nicht davon abhalten, mit der neuen Umsetzungsvorlage in der nun zur Debatte stehenden Weisung 32 gleichwohl die Errichtung einer Stiftung zu bean-

tragen. Als Stiftungseinlage und Grundkapital wird ein Kredit von CHF 3 Mio. beantragt, was in etwa dem zu erwartenden städtischen Anteil am Liquidationserlös der «Pro Wädenswil» entspricht. Gemäss Statut-Entwurf hätte die vorgesehene Stiftung zum Zweck, günstigen, familienfreundlichen Wohnraum zu fördern und zu unterstützen; die Vergünstigung mittels Darlehen stünde dabei im Vordergrund. Dass für eine nachhaltige Erreichung dieser Zielsetzung später weitere finanzielle Zuschüsse eingebracht werden, schliesst der Stadtrat zumindest nicht aus. Die Mitglieder des Stiftungsrats sowie das Präsidium würden durch den Stadtrat gewählt, dem auch mindestens einen Sitz zugeordnet würde; im Übrigen konstituiert sich der Stiftungsrat selbst. Die Geschäftstätigkeit orientiert sich an den Vorschriften des kantonalen Wohnbauförderungsrechts. Die Details der Umsetzung des Stiftungszwecks – namentlich maximal zulässige Mietzinsen, Belegungsvorschriften sowie Einkommenslimiten als Kriterien für die Vergabe – soll der Stiftungsrat in einem Ausführungsreglement definieren.

Die Sachkommission reagierte konsterniert auf die Weisung 32, präsentiert der Stadtrat mit der Stiftung doch eine Lösung, die sie explizit abgelehnt hat und das erst noch, ohne auf die von ihr selber vorgeschlagene und vom Gemeinderat gutgeheissene Umsetzungsvariante mit der Statutenreform der Genossenschaft «Pro Wädenswil» auch nur mit einem einzigen Wort einzugehen. Wie dann aus den weiteren Kommissionsdebatten und Aussprachen sowie aus einem Ergänzungsbericht der Abteilung Präsidiales vom 5. Februar 2014 erhellt, hat der Stadtrat diesen Auftrag der Sachkommission missverstanden und fälschlicherweise so interpretiert, dass mit der Statutenreform die Bildung eines Fonds *innerhalb* der Stadt ermöglicht werden soll; die Zuweisung der CHF 3 Mio. direkt an eine *externe* gemeinnützige Trägerschaft wurde dagegen nicht erkannt. Entsprechend haben dann auch die rechtlichen Abklärungen der Stadt und die Fragestellungen beim Gemeindeamt des Kantons Zürich einen irrtümlichen Verlauf genommen. Weshalb der Stadtrat im Zeitalter modernster Kommunikationsmöglichkeiten nicht einfach mit den Kommissionsmitgliedern und vor allem mit deren Präsidentin kurz Rücksprache genommen hat, bleibe dahingestellt, kann es doch kaum die Absicht der Sachkommission gewesen sein, erneut für eine Umsetzungsvariante zu plädieren, die der Bezirksrat mit Beschluss vom 22. Februar 2012 aufgehoben hat. Wie die Sachkommission im Verlaufe der Vorberatung weiter in Erfahrung gebracht hat, lehnt der Stadtrat eine Vergabe der CHF 3 Mio. an eine externe gemeinnützige Trägerschaft unabhängig von einem konkreten Projekt aber ohnehin ab, zumal der Einfluss der Stadt dann weg wäre. Auch wenn die Volksinitiative als allgemeine Anregung konzipiert ist, muss nach Auffassung des Stadtrats die Verfügungsgewalt über die Gelder bei der öffentlichen Hand bleiben. Da zurzeit keine Projekte von Wohnbaugenossenschaften oder anderen gemeinnützigen Investoren in Wädenswil vorhanden sind und auch die Stadt über keine eigenen entscheidungsreifen Projekte für preisgünstigen Wohnungsbau verfügt, beantragt der Stadtrat, zwecks «Parkierung» der CHF 3 Mio. eine Stiftung als separates Gefäss zu gründen.

Die Sachkommission nimmt die Vorbehalte des Stadtrates gegenüber der Umsetzungsvariante mit Statutenreform zur Kenntnis. Äusserst befremdend ist für sie aber, dass er in den vier (!) Jahren seit Einreichung der Volksinitiative sich nicht intensiver auf die Suche bzw. an die Ausarbeitung konkreter gemeinnütziger Wohnbauprojekte gemacht hat. Wie aus einer Erhebung des Stadtrates in Zusammenarbeit mit dem Büro Wüest & Partner bereits im Jahr 2010 zusammenfassend hervorgeht, besteht in Wädenswil durchaus Bedarf an preisgünstigem Wohnraum für mittelständische Familien. Ausserdem verfügt der Stadtrat über ein Konzept in Form einer Vier-Säulen-Strategie, wie er erschwinglichen Familienwohnraum zu fördern gedenkt. Die Basis für ein konkretes projektbezogenes Tätigwerden wäre somit gegeben. Mit der Gründung einer Stiftung würde die Umsetzung des Volksbegehrens dagegen weiterhin auf die lange Bank geschoben. Deshalb hat die Sachkommission nach Alternativen geforscht, wie trotz Fehlens geeigneter gemeinnütziger Investoren und konkreter Projekte zügig agiert werden könnte:

- ♣ *Gründung einer neuen Genossenschaft:* Diese Variante ist im gegenwärtigen Zeitpunkt deshalb nicht geeignet, weil weder ein Bauprojekt existiert noch geeignetes Land verfügbar ist.
- ♣ *Zustimmung zur Gründung einer Stiftung, allerdings verbunden mit der Auflage,* dass die Stiftung innerhalb von drei Jahren nach ihrer Gründung mindestens 50% des Stiftungsvermögens für ein konkretes Projekt gemäss Art. 2 Abs. 1 E-Stiftungsstatut ausschütten muss. Juristisch betrachtet wäre die *Stiftungsexistenz* dann *resolutiv-bedingt*,¹ d.h. das Stiftungsvermögen würde an den Stifter (die Stadt) zurückfallen und die Stiftung wäre aufzuheben, wenn sie nicht in der Lage ist, innert dreier Jahre in ein finanzierungsreifes Projekt zu investieren. Diese Resolutivbedingung ist in der Stiftungsurkunde (nicht im Stiftungsreglement) zu verankern. Rechtlich ist diese Variante freilich mit Unsicherheiten behaftet, zumal mit Bedingungen und Befristungen verbundene Stiftungen Konstrukte der Praxis sind, die im Gesetz keine ausdrückliche Stütze finden.²
- ♣ *Lösung mit einer Kreditvorlage:* Art. 30 Satz 1 der Statuten der Genossenschaft «Pro Wädenswil»³ statuiert gemäss den Ausführungen des Gemeindeamts weder eine Schenkung noch eine Auflage. Folglich muss der Anteil der Stadt Wädenswil von CHF 3 Mio. am Liquidationserlös in den allgemeinen Finanzhaushalt fliessen. Mit einem Rahmenkredit könnte somit ein Betrag in selbiger Höhe bewilligt werden, der in Form von Investitionsbeiträgen einem oder mehreren gemeinnützigen Wohnbauträgern zur Finanzierung preisgünstigen Familienwohnraums in Wädenswil ausgerichtet würde. Dieser Rahmenkredit müsste der Urnenabstimmung unterstellt werden (Art. 6 lit. c GO). Mit diesem Rahmenkredit könnten, je nach Finanzkompetenz gemäss GO, der Gemeinderat oder der Stadtrat ermächtigt werden, über Objektkredite die Ausrichtung eines Teilbetrags der Gesamtsumme von CHF 3 Mio. an einen bestimmten gemeinnützigen Wohnbauträger zu bewilligen und den Vertrag, den die Stadt Wädenswil mit dem ausgewählten gemeinnützigen Investor abzuschliessen hätte, zu beschliessen bzw. zu genehmigen. In diesem Vertrag wären auch die Vergabevorschriften (Mietzinsobergrenzen, Einkommenslimiten, Belegungsvorschriften) zu definieren, damit Gewähr besteht, dass effektiv Nutzniesser in bescheidenen finanziellen Verhältnissen von diesen sozialstaatlichen Massnahmen, welche letztlich die Steuerzahlenden finanzieren, profitieren. In der Weisung zum Rahmenkredit wäre bei den Finanzierungsmodalitäten für die CHF 3 Mio. auszuführen, dass diese über eine Entnahme aus dem Eigenkapital der Stadt erfolgt, weil diesem zuvor der hälftige Liquidationsanteil aus der Auflösung der «Pro Wädenswil» zugeflossen sei.

Die äusserst intensiven und engagierten Beratungen in der Sachkommission zeigten, dass Kerngehalt und Stossrichtung der Volksinitiative, das Vier-Säulen-Konzept des Stadtrats und der Wille, die fraglichen CHF 3 Mio. zugunsten der Förderung von Familienwohnraum für finanziell Minderbemittelte zu investieren, nach wie vor ungebrochen vorhanden sind. Sie fordert deshalb ein rasches und zielgerichtetes Tätigwerden des Stadtrats, damit die Genossenschaft «Pro Wädenswil» endlich liquidiert und die Volksinitiative umgesetzt werden kann. Die Gründung einer Stiftung ohne jede zeitliche Limitierung bietet für eine Mehrheit der Kommission keine Gewähr für eine zügige Umsetzung. Sie lehnt eine Stiftung ab und befürwortet die Variante mit einem Rahmenkredit von CHF 3 Mio. Eine Minderheit der Sachkommission signalisiert gleichwohl Vertrauen

¹ Vgl. dazu Hans Michael Riemer, Berner Kommentar, Das Personenrecht, 3. Abteilung: Die juristischen Personen, 3. Teilband: Die Stiftungen, Art. 80–89^{bis} ZGB, Bern 1981, N 23 zu Art. 80 ZGB, N 54 zu Art. 88/89 ZGB.

² BK-Riemer (Fn. 1), N 51 und 54 zu Art. 88/89 ZGB.

³ Art. 30 der Statuten lautet wie folgt: «Ein nach Tilgung sämtlicher Schulden und Rückzahlungen der auf die Anteilscheine einbezahlten Beträge verbleibendes Vermögen wird den Genossenschaftern im Verhältnis ihres Anteilscheinbesitzes ausbezahlt. Diese setzen das ausbezahlte verbleibende Vermögen nach freiem Ermessen für soziale und kulturelle Zwecke ein.»

in die Stiftungsräte, dass sie das Volksbegehren speditiv umsetzen werden – erst recht, als ja dessen Grundgedanke unbestritten ist. Zudem garantiert ihrer Ansicht nach eine Stiftung mehr Nachhaltigkeit als die möglichst rasche Verwirklichung von Einzelprojekten. Ebenso dürfte die Kontrolle über die Verwendung der Gelder besser gewährleistet sein. Hingegen fordert die Kommissionsminderheit eine breitere politische Vertretung im Stiftungsrat und plädiert für eine Erweiterung des Gremiums, wobei die fünf grössten im Gemeinderat vertretenen Parteien Anrecht auf je einen Sitz haben sollen.

Anträge

Die *Mehrheit der Sachkommission* stellt folgenden Antrag:

1. Auf Weisung 32 ist einzutreten.
2. Der Umsetzungsvorlage des Stadtrats zur Volksinitiative wird wie folgt zugestimmt:
 - 2.1 Für die Finanzierung von günstigem Wohnraum für Familien wird ein Rahmenkredit von CHF 3 Mio. gesprochen.
 - 2.2 Die Bewilligung von einzelnen Objektkrediten unterliegt den Ausgabe-kompetenzen gemäss Gemeindeordnung.
 - 2.3 Dieser Beschluss untersteht dem obligatorischen Referendum.

Die *Minderheit der Sachkommission* heisst die Weisung 32 gut mit Zusätzen zu Ziff. 2 des stadträtlichen Begehrens und formuliert ihren Antrag wie folgt:

1. Auf Weisung 32 ist einzutreten.
2. Der Umsetzung des Stadtrats zur Volksinitiative wird zugestimmt.
3. Es wird eine Stiftung errichtet. Das beiliegende Statut ist jedoch wie folgt abzuändern:
 - 3.1 Art. 10 Abs. 3 Satz 1 E-Statut:
«Der Stiftungsrat besteht aus fünf bis acht Mitgliedern.»
 - 3.2 Zu ergänzen ist ein Art. 10 Abs. 4 E-Statut mit folgendem Wortlaut:
«Die fünf grössten im Gemeinderat vertretenen Parteien haben je Anrecht auf 1 Sitz im Stiftungsrat. Sie nominieren ihre Vertretung selbst. Die Parteiengrösse wird anhand der prozentualen Ergebnisse der letzten Gemeindewahlen definiert. Die Kandidierenden der Parteien sowie der Präsident des Stiftungsrats werden anschliessend vom Stadtrat gewählt. Im Übrigen konstituiert sich der Stiftungsrat selber.»
4. Als Einlage in die Stiftung wird ein Kredit von CHF 3 Mio. bewilligt.
5. Dieser Beschluss untersteht dem obligatorischen Referendum.

Wädenswil, 31. Mai 2014

Sachkommission Wädenswil

Die Präsidentin:



Lic. iur. Charlotte M. Baer