

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 20. Januar 2021

52.

Schriftliche Anfrage von Martina Zürcher und Hans Dellenbach betreffend Prüfung einer Zusammenlegung der beiden städtischen Wohnbaustiftungen, Vorteile der heute separat operierenden Stiftungen, Varianten und Konsequenzen einer Zusammenlegung sowie mögliches Vorgehen zur Realisierung dieser Absicht

Am 30. September 2020 reichten Gemeinderätin Martina Zürcher und Gemeinderat Hans Dellenbach (beide FDP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2020/443, ein:

Die beiden Wohnbaustiftungen «Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich [PWG]» und «Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen Einfach Wohnen [SEW]» gehören beide vollständig der Stadt Zürich und haben ähnliche Ziele. Beide bezwecken die Erhaltung und die Schaffung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen in der Stadt Zürich.

Die beiden Stiftungen interessieren, respektive konkurrenzieren sich deshalb auch beim Kauf von Objekten. Zum Beispiel steht im Geschäftsbericht 2018 der SEW: «Bei einigen Angeboten zog sich die Stiftung als Offerentin von sich aus zu Gunsten anderer städtischer Stiftungen (namentlich der PWG) zurück». Im Geschäftsbericht 2019 der SEW steht: «Im Geschäftsjahr schloss sie zudem eine Vereinbarung mit der Stiftung PWG ab, die die Koordination zwischen den beiden Stiftungen beim Erwerb von Liegenschaften regelt».

Daraus ergibt sich der Gedanke, dass eine Zusammenlegung der beiden Stiftungen allenfalls sinnvoll wäre, um den Stiftungszweck effizienter zu erfüllen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Worin sieht der Stadtrat den Vorteil, dass die beiden Stiftungen PWG und SEW heute nebeneinander existieren?
2. Welche Varianten einer Zusammenlegung der PWG und der SEW wären möglich?
3. Welche gesetzlichen Konsequenzen hätten die verschiedenen Varianten einer Zusammenlegung?
4. Welche steuerlichen Aspekte hätte eine Zusammenlegung zur Folge?
5. Welche anderen finanziellen Folgen hätte eine Zusammenlegung (z.B. Handänderungsgebühren)?
6. Würde bei einer Zusammenlegung eine erneute Volksabstimmung benötigt?
7. Wie müsste idealerweise vorgegangen werden, wenn man die beiden Stiftungen zusammenlegen möchte?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Die Errichtung der angesprochenen Wohnbaustiftungen geht in beiden Fällen auf eine Volksinitiative (VI) zurück. Bei der Stiftung PWG wurde die VI von der SP lanciert, zur SEW waren es die Grünen, die die betreffende VI einreichten. Die VI zur Stiftung PWG wurde mit Gemeindebeschluss vom 9. Juni 1985 angenommen, diejenige zur SEW mit Gemeindebeschluss vom 3. März 2013.

D. h., bei beiden Wohnbauträgerschaften liegt ein politischer Auftrag vor, der seinen Ursprung in einem direkt aus der Bevölkerung stammenden Vorstoss (Unterschriftensammlung) hat, dem sich in den genannten Abstimmungen jeweils eine Mehrheit der Stimmberechtigten anschloss.

Damit wurde bereits mit den beiden genannten Gemeindebeschlüssen vom Souverän entschieden, dass ein Bedürfnis und Platz besteht für die zwei neuen Wohnbaustiftungen nebst den bereits bestehenden städtischen Wohnbaustiftungen, der «Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien» (errichtet 1924) und der «Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich» (errichtet 1950).

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Worin sieht der Stadtrat den Vorteil, dass die beiden Stiftungen PWG und SEW heute nebeneinander existieren?»):

Der Vorteil der eigenständigen Existenz der beiden Wohnbaustiftungen aus heutiger Sicht liegt nach Beurteilung des Stadtrats v. a. darin, dass damit den beiden den Trägerschaften vom Souverän und Gemeinderat (Statuten) auferlegten unterschiedlichen Vorgaben effizienter und zielgruppengerechter entsprochen werden kann, als wenn diese bei einer Zusammenlegung durch eine Trägerschaft, «unter einen Hut» gebracht werden müssten.

Die Stiftung PWG bezweckt den Erwerb von Liegenschaften in der Stadt Zürich, um in bestehenden und allenfalls in neu zu erstellenden Bauten preisgünstigen Wohnraum und preisgünstige Räumlichkeiten für Kleinbetriebe zu erhalten bzw. zu schaffen (Art. 2 Statuten).

Die SEW bezweckt die Bereitstellung, Vermietung und Erhaltung von preisgünstigen und ökologisch vorbildlichen Wohnungen und Gewerberäumen, die über einen einfachen und nachhaltigen Standard verfügen. Sie achtet auf den haushälterischen Umgang mit dem Boden und die Schonung der übrigen natürlichen Ressourcen und orientiert sich an den Zielen der 2000-Watt-Gesellschaft. Die Wohnungen sind vorab für Personen mit kleinen und mittleren Einkommen bestimmt (Art. 2 Statuten).

Mit der gegebenen Organisationsstruktur können sich die beiden Trägerschaften auf diese spezifischen Vorgaben konzentrieren und müssen sich nicht mit allenfalls divergierenden Interessen auseinandersetzen, die sich aufgrund der unterschiedlichen Zweckbestimmungen bei einer Zusammenlegung unter gewissen Konstellationen durchaus ergeben könnten.

Dass die beiden in ihren Wirkungsbereichen auf das Stadtgebiet beschränkten Wohnbaustiftungen in wenigen Einzelfällen auch in Konkurrenz zu einander und zu anderen gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften stehen können (den anderen beiden Wohnbaustiftungen, den Wohnbaugenossenschaften und Liegenschaften der Stadt Zürich), ist nicht ausgeschlossen. Dies hat sich bislang aber nicht als gravierendes Problem erwiesen. Mit der in den einleitenden Bemerkungen der Schriftlichen Anfrage erwähnten Vereinbarung wird solchen negativen Konstellationen zudem entgegengetreten.

Zu Frage 2 («Welche Varianten einer Zusammenlegung der PWG und der SEW wären möglich?»):

Folgende beiden Varianten wären theoretisch möglich:

1. Eine Wohnbaustiftung wird in die andere integriert, indem Erstere aufgelöst und ihr Liegenschaftenbestand in denjenigen der verbleibenden Wohnbaustiftung integriert wird. Die Zweckbestimmung der aufzulösenden Wohnbaustiftung wird dabei in den Statuten der aufnehmenden Wohnbaustiftung ergänzt.
2. Beide Wohnbaustiftungen werden aufgelöst und durch eine neu zu errichtende Wohnbaustiftung ersetzt. Die neue Trägerschaft übernimmt den Wohnungsbestand der beiden bisherigen Trägerschaften. In den Statuten der neuen Wohnbaustiftung sind die Zweckbestimmungen beider bisherigen Wohnbaustiftungen aufzunehmen.

Die erste Variante entspricht einer sog. «Absorptionsfusion» gemäss Fusionsgesetz (SR 221.301). Die zweite Variante entspricht der «Kombinationsfusion» gemäss Fusionsgesetz. Dieser Erlass wäre allerdings gegebenenfalls nicht (direkt) anwendbar, da dessen Geltungsbereich auf Fusionen zwischen Trägerschaften beschränkt ist, von denen zumindest eine Partei privatrechtlich organisiert ist. Sowohl die Stiftung PWG, wie auch die SEW sind in ihrer Ausgestaltung jedoch öffentlich-rechtliche Anstalten im Sinne des Gemeindegesetzes. Damit müsste eine Zusammenlegung auf Basis des öffentlichen Rechts abgewickelt werden. Inwiefern einzelne Regelungen des Fusionsgesetzes allenfalls analog anzuwenden wären, müsste geprüft werden.

Zu Frage 3 («Welche gesetzlichen Konsequenzen hätten die verschiedenen Varianten einer Zusammenlegung?»):

Die beiden Wohnbaustiftungen sind im Bereich des gemeinnützigen Wohnungsbaus tätig und nehmen Aufgaben wahr, die ihnen per Errichtungsbeschluss der Stimmberechtigten der Stadt Zürich und durch die vom Gemeinderat erlassenen Statuten zugewiesen worden sind. Soweit diese Vorgaben und die Organisationsstruktur (öffentlich-rechtliche Stiftung bzw. Anstalt) bei einer Zusammenlegung beibehalten werden, sind bei beiden Varianten keine unmittelbaren gesetzlichen Konsequenzen ersichtlich.

Zu Frage 4 («Welche steuerlichen Aspekte hätte eine Zusammenlegung zur Folge?»):

Die Zusammenlegung der beiden Trägerschaften hätte Berührungspunkte zu den allgemeinen Staats- und Gemeindesteuern, zu den Grundstücksgewinnsteuern und zur Mehrwertsteuer. Was die Staats- und Gemeindesteuern anbelangt, dürfte die Zusammenlegung aufgrund der Steuerbefreiung der beiden bisherigen Trägerschaften keine nennenswerten Auswirkungen haben. Auch die «neue» Trägerschaft würde vermutlich wieder den Status der Steuerbefreiung erhalten. Komplexer wären die Fragestellungen hinsichtlich der Grundstücksgewinnsteuern und der Mehrwertsteuer, wozu die Auswirkungen nur aufgrund eingehender Abklärungen der konkreten Situation bei jeder Zusammenlegungsvariante beurteilt werden könnten. Dies ist im Rahmen der Beantwortung der vorliegenden schriftlichen Anfrage nicht möglich.

Zu Frage 5 («Welche anderen finanziellen Folgen hätte eine Zusammenlegung [z. B. Handänderungsgebühren]?»):

Es würden (reduzierte) Grundbuch- und Notariatsgebühren anfallen, die bei einer steuerbefreiten Fusion bzw. entsprechenden Zusammenlegung nach öffentlichem Recht wie folgt berechnet werden: Für die ersten fünf Grundstücke insgesamt Fr. 250.-; für jedes weitere Grundstück Fr. 100.-. Die Stiftung PWG besitzt 156, die SEW fünf Liegenschaften (Stand Ende 2020), wobei Liegenschaften auch aus mehreren Grundstücken bestehen können. Falls die Zusammenlegung nicht (vollumfänglich) als steuerbefreit im Sinne der Notariatsgebührenverordnung anerkannt würde (vgl. Antwort zu Frage 4), würden die genannten Gebühren 2 ‰ des Verkehrswerts der zu übertragenden Grundstücke betragen.

Im Weiteren dürften je nach Zusammenlegungsvariante mehr oder weniger erhebliche Kosten im Zusammenhang mit der Hypothekenübertragung sowie im Zusammenhang mit der Reorganisation stehender administrativer Kosten (Handelsregistereinträge, Namensänderung, Umzug von Personal, Mobiliar, IT-Systemanpassungen, Revisionen, Umbuchungen, Anpassungen der Mietverträge, Beratungskosten u. a.) anfallen. Demgegenüber könnten bei einer Zusammenlegung längerfristige Kostenersparnisse aufgrund einer allenfalls schlankeren Organisationsstruktur bei nur einer Trägerschaft erwartet werden. Insgesamt wäre die Übernahme der SEW durch die PWG zweifellos die kostengünstigere Variante als die Errichtung einer neuen Trägerschaft oder die Übernahme der PWG durch die SEW.

Auf Seiten der Stadtverwaltung ergäbe sich v. a. der Aufwand für das Parlamentsgeschäft zur Zusammenlegung, einschliesslich der Kosten für die Gemeindeabstimmung (vgl. Antwort zu Frage 6).

Zu Frage 6 («Würde bei einer Zusammenlegung eine erneute Volksabstimmung benötigt?»):

Dies ist zu bejahen. Die Gemeindebeschlüsse, mit denen die beiden Wohnbaustiftungen errichtet wurden, müssten mit obligatorischem Referendum aufgehoben und die neue Rechtsgrundlage ebenfalls per Volksabstimmung beschlossen werden. In diesem Zusammenhang ist auf Art. 27 lit. b der vom Gemeinderat am 18. November 2020 zuhanden der Gemeinde beschlossenen neuen Gemeindeordnung zu verweisen (GR Nr. 2019/355). Danach sind Aus-

gliederungen u. a. dann von erheblicher Bedeutung und damit dem obligatorischen Referendum unterstellt, wenn «Vermögenswerte von mehr als Fr. 20 000 000.– übertragen werden». Dieser Betrag wird bei beiden Wohnbaustiftungen bei weitem übertroffen.

Zu Frage 7 («Wie müsste idealerweise vorgegangen werden, wenn man die beiden Stiftungen zusammenlegen möchte?»):

Wie sich auch aus den einleitenden Bemerkungen und der Antwort zu Frage 1 ergibt, sieht der Stadtrat derzeit keine sachliche Veranlassung dafür, dem Gemeinderat eine Vorlage zwecks Zusammenlegung der beiden Wohnbaustiftungen zu unterbreiten. Zur allfälligen Initiierung eines entsprechenden Anliegens seitens des Parlaments oder aus der Bevölkerung stehen dafür die Instrumente der Motion und der Volksinitiative zur Verfügung.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti