

Zürich, den 4. November 2009

# DER STADTRAT VON ZÜRICH

## an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 8. Juli 2009 reichten Gemeinderätin Jacqueline Badran (SP) und Gemeinderat Andreas Ammann (SP) folgende dringliche Motion, GR Nr. 2009/326, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, sämtliche künftige Buchgewinne sowie die Buchgewinne der letzten vier Jahre aus Verkäufen von Land ausserhalb des Stadtgebietes der «Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum in der Stadt Zürich (PWG)» zur Erhöhung des Stiftungskapitals zukommen zu lassen.

Die Übertragung von vergangenen Buchgewinnen aus Verkäufen von Land ausserhalb des Stadtgebietes zur Erhöhung des Stiftungskapitals der PWG, soll in separatem Beschluss dem Gemeinderat vorgelegt werden. Die Übertragung der künftigen Buchgewinne aus Verkäufen von Land ausserhalb des Stadtgebietes zur Erhöhung des Stiftungskapitals der PWG wird jeweils zusammen mit dem jeweiligen Verkaufsbeschluss

dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt.

Begründung:

Die Stadt hatte im Laufe der vergangenen Jahrzehnte wesentliche Landreserven ausserhalb des Stadtgebietes zur Wahrung ihrer Interessen aus damaliger Sicht erworben.

In den letzten Jahren wurden überaus viele solche Landreserven und Immobilien - und damit wertvolles Vermögen - zur Verbesserung des Rechnungsergebnisses verkauft. Der Stadtrat hatte die Zweckbindung dieser Einnahmen für Zukäufe von Land oder Immobilien innerhalb der Stadt mittels eines Fonds stets mit guten Gründen abgelehnt, da ein Fonds ein kompliziertes, vom Kanton zu bewilligendes Vehikel ist und ausserdem nur noch in sehr beschränktem Umfang und nur noch in den vom Gemeindegesetz vorgesehenen Fällen möglich ist. Zudem ordnet das übergeordnete Recht Buchgewinne den allgemeinen Mitteln zu, was einen Einzelbeschluss erfordert, will man diese zweckgebunden verwenden.

Eine alternative Zweckbindung der Veräusserungs-Gewinne ist deren Zuführung an die Stiftung PWG mit dem Zweck, Gewerbe- und Wohnimmobilien zu erwerben und damit der Kostenmiete zuzuführen.

Der Druck in Zürich durch die in den letzten Jahren massiv steigenden Preise von Gewerbe- und Wohnhäusern, besonders in den belasteten innerstädtischen Quartieren, macht eine aktivere Immobilienpolitik nötiger denn je. Die Stadt Zürich strebt eine gute Durchmischung der Quartiere an und propagiert «das Wohnen für alle», sowie den Erhalt vom Gewerbe. Die zusätzlichen Mittel erlauben der PWG eine weitere Expansion, was der Wahrung der Interessen der Stadt aus heutiger Sicht entspricht.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, so hat er dies innert sechs Monaten nach

Einreichung zu begründen (Art. 91 GeschO GR). Wurde die Motion wie im vorliegenden Fall als dringlich erklärt, so ist der Ablehnungsantrag oder der Antrag auf Umwandlung in ein Postulat innert Frist von einem Monat nach der Dringlicherklärung zu stellen (Art. 88 GeschO GR).

Mit der Erst-Motionärin wurde abgesprochen, dass die Stellungnahme des Stadtrates wegen der Herbstferien bis Ende Oktober zu erfolgen habe.

Die Motion verlangt, dass sämtliche künftigen Buchgewinne sowie die Buchgewinne der letzten vier Jahre aus der Veräusserung von städtischem Land ausserhalb des Stadtgebiets an die Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum der Stadt Zürich (Stiftung PWG) zu überweisen seien. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, widerspricht diese Forderung dem übergeordneten Haushaltrecht, ist aus Gründen der Rechnungsabgrenzung nicht mehr möglich und auch sachlich nicht gerechtfertigt.

### **1. Zweckbindungsverbot auf Stufe Gemeinde**

Das Erfordernis eines transparenten Gemeindefinanzhaushalts und eine darauf gegründete Finanzpolitik verbieten es, die frei verfügbaren Mittel in eine Vielzahl von nur scheinbar zweckgebundenen Bilanzpositionen aufzusplitten. Die Gemeinde darf deshalb nicht aus eigener Entscheidung allgemeine Einnahmen für beliebige Zwecke abzweigen und durch derartige Reserven ihre finanzielle Lage verschleiern (Kommentar Thalmann zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. überarbeitete Auflage aus dem Jahr 2000, § 127, Seite 373f.). Das Zweckbindungsverbot geht auf Stufe der Zürcher Gemeinden über das Verbot der Zweckbindung allgemeiner Steuererträge hinaus, ist es doch unzulässig, bestimmte, vorhandene oder erwartete Einnahmen (aus Buchgewinnen, Gebühren, Abgaben oder ähnliches) zur Finanzierung von Aufgaben oder zur Bildung von Fonds zu binden. Die verlangte automatische und regelmässige Zuweisung von Buchgewinnen aus Verkäufen von Land ausserhalb des Stadtgebiets (welche von der Anzahl verfügbarer Liegenschaften her gesehen zurückgehen werden) ist im Sinne einer generellen Zweckbindung unzulässig und widerspricht dem kantonalen Haushaltrecht (§ 127 Gemeindegesetz).

Die verkauften Liegenschaften wurden einstmals aus städtischen Mitteln finanziert, weshalb es richtig ist, wenn die Erlöse aus Buchgewinnen direkt auch wieder dem städtischen Haushalt zufließen.

### **2. Zuweisung von Buchgewinnen der letzten vier Jahre**

Die Buchgewinne aus Veräusserungen der letzten vier Jahre (Jahre 2005 bis 2008) sind aus bilanztechnischen Gründen formell nicht möglich. Diese Buchgewinne wurden im jeweiligen Rechnungsjahr verbucht, die revidierte Rechnungsabnahme und -genehmigung ist erfolgt, eine nachträgliche Veränderung ist deshalb ausgeschlossen.

Abgesehen davon würde die Zuweisung der Buchgewinne aus Landgeschäften ausserhalb der Stadt der Jahre 2005 bis 2008 von insgesamt 31,4 Mio. Franken in die Zuständigkeit der Gemeinde und nicht des Gemeinderates fallen.

### 3. Erhöhung des Stiftungskapitals PWG

Den Gemeinden ist es nicht untersagt und es ist auch nicht als Umgehung des Zweckbindungsverbots zu beurteilen, wenn eine Gemeinde für einen bestimmten, in ihrem weiteren Aufgabenbereich liegenden, klar umschriebenen Zweck eine selbständige Stiftung errichtet und dieser die nötigen Mittel widmet. Richtig ist allerdings, dass das Gesetz keine unbeschränkte Ermächtigung dafür enthält, das Gemeindevermögen durch Bildung von Stiftungen und andern selbständigen Einrichtungen zu zersplittern. Die Widmung eines einmaligen grösseren Betrags als Stiftungsvermögen wurde in diesem Sinne vom Regierungsrat als zulässig betrachtet, nicht aber ein Gemeindebeschluss, der einen jährlich wiederkehrenden Beitrag an eine zu errichtende Stiftung vorsah (siehe dazu Kommentar Thalmann, Seite 374).

Eine Erhöhung des Stiftungskapitals zur Erweiterung des Geschäftsvolumens der Stiftung PWG durch Buchgewinne ist nach Auffassung des Stadtrates aktuell jedoch nicht opportun. Die Stiftung PWG hat in den Jahren 2005 bis 2008 regelmässig namhafte Unternehmensgewinne erzielt. Das Eigenkapital (Stiftungskapital plus Zuwachskapital und Gewinn) ist in diesem Zeitraum von Fr. 94 701 280.– (1995) auf Fr. 109 354 617.– angestiegen, das Gründungskapital der Stiftung von 50 Mio. Franken konnte also seit der Gründung 1990 mehr als verdoppelt werden. Das bilanzierte Anlagevermögen der Stiftung (Liegenschaften) beträgt [Fr. 336 894 562.–] (Geschäftsbericht 2008). Die geschäftlich und am Markt seit ihrer Gründung sehr erfolgreich agierende Stiftung ist deshalb finanziell gut ausgestattet und ist für die Wahrnehmung ihres generellen Geschäftsauftrags gemäss Stiftungsstatuten nicht auf regelmässige zusätzliche Finanzspritzen der Stadt angewiesen.

Abschliessend bleibt darauf hinzuweisen, dass bereits im Gründungsbeschluss (GRB vom 7. Februar 1990) sowie im Stiftungsstatut der Stiftung PWG (Art. 6 Abs. 2 lit. b) vorgesehen war, dass die Stadt der Stiftung, sofern für die Realisierung bestimmter Vorhaben benötigt, einen Beitrag von bis zu 3 Mio. Franken pro Jahr ausrichten kann. Die Zuständigkeit für die Prüfung und Zusprechung solcher Beiträge wurde dem Stadtrat zugewiesen. Die Stiftung PWG hat in Fällen, in denen sie einen solchen Finanzierungsbetrag als notwendig erachtete, der Stadt einen entsprechenden Antrag gestellt. Die Stadt hat deshalb der Stiftung PWG in Einzelfällen so genannte Abschreibungsbeiträge für die Verbilligung der Anlagekosten gewährt, letztmals einen Beitrag von 1,7 Mio. Franken im Juni 2008 an das Projekt Markthalle in den Viaduktbögen unter dem Letten- und Wipkingerviadukt. Dieses Vorgehen hat sich in der Praxis bewährt und es bedurfte keines darüber hinausgehenden regelmässigen Zuschusses von weiteren Mitteln.

Der Stadtrat lehnt deshalb die Motion aus den genannten Gründen ab und ist aus formellen und materiellen Gründen auch nicht bereit, diese als Postulat entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

der Stadtschreiber

**Dr. André Kuy**