



Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 21. April 2021

388.

Schriftliche Anfrage von Alexander Brunner, Dominique Zygmont und 16 Mitunterzeichnenden betreffend städtische Vertretungen bei den Zürcher Wohnbaugenossenschaften, Rechte und Pflichten der Vertretungen, Meldepflicht bei Missständen und Missbräuchen, Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Genossenschaften und Umgang mit Interessenkonflikten sowie mögliche Anpassungen der Aufsichtspflichten, der Strukturen und der rechtlichen Grundlagen

Am 13. Januar 2021 reichten Gemeinderat Alexander Brunner und Gemeinderat Dominique Zygmont (beide FDP) sowie 16 Mitunterzeichnende folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2021/20, ein:

Die Stadt Zürich stellt bei vielen Zürcher Wohnbaugenossenschaften städtische Vertretungen. In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche Rechten und Pflichten haben die städtischen Vertretungen?
2. Inwiefern ist die Stadt gegenüber den städtischen Vertretungen weisungsbefugt?
3. Haben die Vertretungen die Pflicht, Missstände oder Missbräuche innerhalb der Genossenschaften aktiv zu untersuchen und diese dem Stadtrat unverzüglich zu melden?
4. Welche Sanktionsmöglichkeiten hat die Stadt bei vermuteten und tatsächlichen Missbrauchsfällen bei Genossenschaften?
5. Hat der Stadtrat Vertretungen aufgrund mangelnder Leistungen oder Kompetenz gerügt oder ersetzt?
6. Wie wird festgelegt, in welchen Institutionen die Stadt Vertretungen stellt und welche vakant bleiben?
7. Wie werden Interessenkonflikte zwischen städtischen Vertretungen und der Genossenschaft minimiert (Bsp. Code of Conduct o.ä.)?
8. Wie gross ist der zeitliche Aufwand für eine städtische Vertretung pro Genossenschaft und Jahr in Stunden pro Monat?
9. Was sind die notwendigen Qualifikationen, welche von den städtischen Vertretungen vorausgesetzt werden, um ihre Aufgabe fachgerecht ausführen zu können?
10. Wie werden die Vertretungen geschult und durch wen?
11. Wie rapportieren die Vertretungen dem Stadtrat über allfällige Verstösse bei Genossenschaften?
12. Für alle Genossenschaften mit städtischen Vertretungen wird von 2015 bis heute um eine Auflistung aller vermuteten und tatsächlichen Missbrauchsfälle wie das jeweilige Verhalten der Stadt gebeten.
13. Welche Anpassungen der Aufsichtspflichten (Corporate Governance), der Strukturen sowie der rechtlichen Grundlagen sind aus der Sicht des Stadtrats notwendig, um in Zukunft Verstösse aufdecken zu können?
14. Wie können externe Stellen wie Revisoren in Zukunft in ihrer Aufsichtspflicht aus Sicht des Stadtrats gestärkt werden?
15. Wie kann die Transparenz bei Genossenschaften mit städtischen Vertretungen erhöht werden? Gibt es ein Meldewesen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1 («Welche Rechte und Pflichten haben die städtischen Vertretungen?»):

Die städtischen Abgeordneten sind vollwertige Mitglieder des strategischen Führungsorgans mit allen damit verbundenen Rechten und Pflichten. Daneben wird hinsichtlich Pflichten aus Sicht der Stadt von den städtischen Delegierten in den Vorständen von Wohnbauträgerschaft-

ten neben der Einhaltung der Vorgaben der Verordnung über städtische Vertretungen in Organen von Drittinstitutionen (VVD, AS 177.300) im Besonderen erwartet, dass sie die wohnpolitischen Interessen der Stadt vertreten, wie z. B. das Erreichen des «Drittelsziels» oder die Förderung des subventionierten Wohnungsbaus. Zudem haben sie v. a. ein Augenmerk darauf zu legen, dass die städtischen Wohnbauförderungserlasse eingehalten werden. Schliesslich steht in ihrer Mitverantwortung, dass zwischen den Wohnbauträgerschaften und der Stadt ein konstruktiver, partnerschaftlicher Austausch gepflegt werden kann und auch der gegenseitige Informationsaustausch gut funktioniert.

Zu Frage 2 («Inwiefern ist die Stadt gegenüber den städtischen Vertretungen weisungsbefugt?»):

Die städtischen Vertreterinnen und Vertreter bei den Wohnbauträgerschaften sind Abgeordnete im Sinne der VVD, womit auch Weisungen/Instruktionen zum Abstimmungsverhalten in ihrem Gremium seitens der Wahlbehörde (also des Stadtrats) möglich sind. In der Praxis werden die Abgeordneten für ihre Tätigkeit im Interesse der Stadt durch die Fachstelle Gemeinnütziges Wohnen, als zentrale Stelle für alle Belange der städtischen Wohnbauförderung, unterstützt, beraten und hinsichtlich der Vertretung städtischer Interessen instruiert.

Zu Frage 3 («Haben die Vertretungen die Pflicht, Missstände oder Missbräuche innerhalb der Genossenschaften aktiv zu untersuchen und diese dem Stadtrat unverzüglich zu melden?»):

Gemäss Art. 11 VVD sind die Vertreterinnen und Vertreter verpflichtet, ihre vorgesetzte Stelle (Dienstchefin oder Dienstchef bzw. die oder der antragstellende Departementsvorstehende, vorliegend also der Vorsteher Finanzdepartement, falls eine Dienstchefin oder ein Dienstchef abgeordnet ist; vgl. Art. 3 VVD) über alle wesentlichen Entwicklungen bei der Drittorganisation zu informieren. Dazu gehören auch allfällige Missstände oder Missbräuche. Die Vertreterinnen und Vertreter der Stadt können aber selbstverständlich nicht alleine und in Eigenregie Untersuchungshandlungen innerhalb ihrer Trägerschaft durchführen, sondern sind dabei in ihr Vorstandsgremium eingebunden, welches ebenfalls interessiert und verpflichtet ist, vermutete bzw. entdeckte Ungereimtheiten zu klären. Des Weiteren sind die Vertreterinnen und Vertreter gehalten, mit der Fachstelle Gemeinnütziges Wohnen Kontakt aufzunehmen, welche die Vertreterin oder den Vertreter, allenfalls unter Beizug der internen Rechtsdienste, fachlich unterstützen kann. Sollten Missstände und Missbräuche nicht nur im (behebaren) Verhalten von Einzelpersonen begründet sein, würde selbstverständlich auch der Vorsteher des Finanzdepartements und – je nach Tragweite – gemäss dessen Entscheidung, allenfalls auch der Stadtrat informiert werden.

Zu Frage 4 («Welche Sanktionsmöglichkeiten hat die Stadt bei vermuteten und tatsächlichen Missbrauchsfällen bei Genossenschaften?»):

Grundsätzlich ist die Trägerschaft selbst gehalten, diese Vorkommnisse aufzuarbeiten und zu bereinigen, sei dies über eine Untersuchung, z. B. in Beauftragung einer Revisionsgesellschaft oder je nach konkreter Situation etwa auch durch die Erstattung einer Strafanzeige. Falls Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit Unterstützungsleistungen der städtischen Wohnbauförderung vorkommen würden, müsste allenfalls auch deren Rückforderung oder die Verweigerung künftiger Leistungen in Betracht gezogen werden. Bei strafrechtlich relevanten Sachverhalten, welche sich im Zusammenhang mit städtischen Leistungen ergeben (Betrug usw.), bleiben weitere rechtliche Schritte selbstverständlich vorbehalten.

Zu Frage 5 («Hat der Stadtrat Vertretungen aufgrund mangelnder Leistungen oder Kompetenz gerügt oder ersetzt?»):

Die Stadt hat in den letzten zehn Jahren keine Abgeordneten in städtischen Wohnbauträgerschaften aufgrund mangelnder Leistungen oder Kompetenzen gerügt oder ersetzt.

Zu Frage 6 («Wie wird festgelegt, in welchen Institutionen die Stadt Vertretungen stellt und welche vakant bleiben?»):

In erster Priorität werden städtische Vertretungen in Organisationen besetzt, die von erheblichen Unterstützungsleistungen der Stadt profitieren oder von ihrer Grösse her eine besondere Bedeutung für den gemeinnützigen Wohnungsbau in der Stadt haben. Entsprechend der Vorgabe in den «Grundsätzen betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» (AS 841.110) verfolgt die Stadt Zürich das Ziel, Vertretungen in alle Wohnbauträgerschaften zu entsenden, welche von städtischen Unterstützungsleistungen profitieren. Aus personellen Gründen war dies bis anhin leider nicht immer möglich.

Zu Frage 7(«Wie werden Interessenkonflikte zwischen städtischen Vertretungen und der Genossenschaft minimiert (Bsp. Code of Conduct o.ä.)?»):

Der Umgang mit Interessenbindungen ist in Art. 6 VVD geregelt. Diese sind dem Stadtrat vor der Wahl offenzulegen. Die Fachstelle Gemeinnütziges Wohnen klärt Interessenbindungen bei Kandidierenden für ein Abordnungsmandat vorgängig ab. Kandidierende, die in einer Wohnbauträgerschaft Mitglied sind, bzw. bei ihr eine Wohnung mieten, und solche, die geschäftliche Beziehungen mit der Trägerschaft pflegen, werden für die Übernahme der Abordnung bei dieser Organisation nicht berücksichtigt. Damit können mögliche Interessenkonflikte hinsichtlich persönlicher Interessen der Abgeordneten schon vor Amtsantritt minimiert werden. Bei der Einführung in ihr Amt werden die neuen Abgeordneten von der Fachstelle Gemeinnütziges Wohnen zudem informiert, dass sie während ihrer ganzen Amtsdauer verpflichtet sind, zu vermeiden, dass entsprechende Situationen entstehen. Sollten sich während der Amtsdauer trotzdem Interessenkonflikte oder Interessenbindungen gemäss Art. 6 VVD ergeben, hat der oder die Abgeordnete gemäss Art. 15 VVD die vorgesetzte Stelle umgehend darüber zu informieren. Je nach konkreter Situation ist eine Freistellung oder Abberufung im Sinne dieser Bestimmung vorzunehmen. Hinsichtlich allfälliger divergierender Interessen der Genossenschaft und der Stadt ist auch das Merkblatt des Rechtskonsulenten des Stadtrats «Städtische Delegierte in privatrechtlichen Institutionen» zu beachten (auf der Webseite des Rechtskonsulenten abrufbar).

Zu Frage 8 («Wie gross ist der zeitliche Aufwand für eine städtische Vertretung pro Genossenschaft und Jahr in Stunden pro Monat?»):

Der zeitliche Bedarf ist abhängig von den Aktivitäten der jeweiligen Wohnbauträgerschaft. Aus den ausbezahlten Sitzungsentuschädigungen der vergangenen Jahre geht hervor, dass der Aufwand auch innerhalb einer Wohnbauträgerschaft zeitlich stark schwankend sein kann. Eine mittelgrosse Baugenossenschaft hat im Schnitt rund 10–11 Vorstandssitzungen pro Jahr, mindestens eine Generalversammlung und vielleicht noch eine Retraite, einen Siedlungsrundgang oder dergleichen. Es gibt aber auch hier grosse Unterschiede. Bei zahlreichen Baugenossenschaften gibt es Fach- oder Projektkommissionen. Die Einsitznahme in einem solchen Gremium, namentlich in einer Baukommission, ist aus städtischer Sicht erwünscht, zumal dies eine grosse Erfahrungsquelle für die betreffenden Mitarbeitenden und damit indirekt auch für Stadt ist. Bei der Einsitznahme in einer solchen Kommission resultiert oftmals eine Verdoppelung der Sitzungszahl gegenüber einem ausschliesslichen Einsitz im Vorstand. Ein Stiftungsrat einer kleinen Wohnbaustiftung trifft sich hingegen oftmals lediglich zwei bis dreimal pro Jahr. Aus einer Annäherungsrechnung ergibt sich ein Total der Sitzungen aller städtischen Abgeordneten von rund 1000 Sitzungen pro Jahr. Das würde im Durchschnitt je Bauträgerschaft 14 Anlässe bzw. Sitzungen zu 2–3 Stunden bedeuten. Daraus ergibt sich ein Zeitaufwand (ohne allfällige Vorbereitungszeit) je Delegation von 35 Stunden pro Jahr oder knapp 3 Stunden monatlich.

Zu Frage 9 («Was sind die notwendigen Qualifikationen, welche von den städtischen Vertretungen vorausgesetzt werden, um ihre Aufgabe fachgerecht ausführen zu können?»):

Die Auswahl richtet sich grundsätzlich nach Art. 5 VVD. Neben Engagement und Interesse am gemeinnützigen Wohnungsbau wird bei den gewählten Abgeordneten fachliche Kompetenz, die Fähigkeit und der Willen zur Kooperation vorausgesetzt. Weiter sind sie vorzugsweise mit den wohnpolitischen Zielen der Stadt und den einschlägigen Wohnbauförderungs-Erlassen bereits vertraut. Besonders gefragt bei den Wohnbauträgern sind v. a. Fachpersonen aus dem Bau-, Immobilien- oder Finanzbereich. Darauf wird nach Möglichkeit Rücksicht genommen.

Zu Frage 10 («Wie werden die Vertretungen geschult und durch wen?»):

Die Vertretungen werden durch die Fachstelle Gemeinnütziges Wohnen in ihre Aufgaben eingeführt. Die Fachstelle führt zweimal jährlich Informationstagungen zu spezifischen Themen durch und informiert bei Bedarf durch Newsletter. Die Fachstelle Gemeinnütziges Wohnen hat seit März 2021 auch einen Arbeitsraum für die städtischen Delegierten eingerichtet. Dieser soll nebst der raschen Zugriffsmöglichkeit auf alle wichtigen Erlasse, Richtlinien, Merkblätter und andere Informationen im Bereich der städtischen Wohnbauförderung auch der Vernetzung der Abgeordneten untereinander dienen.

Zu Frage 11 («Wie rapportieren die Vertretungen dem Stadtrat über allfällige Verstösse bei Genossenschaften?»):

Grundsätzlich sind die Vertretungen angehalten, Meldungen zu allfälligen Verstössen innerhalb des Vorstandsgremiums der Genossenschaft einzubringen und so notwendige Schritte einzuleiten. Die Vertretungen rapportieren entsprechende Vorkommnisse ihrer vorgesetzten Stelle und der Fachstelle Gemeinnütziges Wohnen in der Regel schriftlich und lassen sich durch die Fachstelle beraten (s. auch zu Frage 3). Umgekehrt werden die Abgeordneten über Beanstandungen bezüglich der Jahresrechnung oder anderer Vorgaben (z. B. Subventionsvorschriften, Mietzinsvorgaben usw.) durch die Fachstelle ebenfalls informiert.

Zu Frage 12 («Für alle Genossenschaften mit städtischen Vertretungen wird von 2015 bis heute um eine Auflistung aller vermuteten und tatsächlichen Missbrauchsfälle wie das jeweilige Verhalten der Stadt gebeten.»):

Der Fachstelle Gemeinnütziges Wohnen bzw. dem Departementssekretariat Finanzdepartement sind aus der erwähnten Zeitperiode lediglich zwei schwerere Missbrauchsfälle bekannt. In einem Fall haben das damalige Büro für Wohnbauförderung und der Rechtsdienst FD die städtische Delegierte bei der betreffenden Trägerschaft, die bei der Aufdeckung und Behebung der Missbrauchssituation stark engagiert war, beraten. Im zweiten Fall ist die Fachstelle vom städtischen Delegierten einen Tag vor der Veröffentlichung und der Einleitung strafrechtlicher Schritte durch die Baugenossenschaft informiert worden. In diesem publik gewordenen Fall hat sich der Delegierte bei der Kommunikationsstelle FD dazu informieren lassen, inwieweit er in seiner besonderen Funktion als städtischer Abgeordneter berechtigt oder verpflichtet sei, sich bei allfälligen direkten Anfragen der Medien an ihn Auskunft geben zu können oder zu müssen. Ein weiterer Handlungsbedarf seitens der Stadt hat sich in dieser Angelegenheit nicht ergeben. Bei weiteren drei Verdachtsfällen wurde der jeweilige Delegierte durch die Fachstelle bzw. durch das damalige Büro für Wohnbauförderung und soweit erforderlich durch den Rechtsdienst FD beratend begleitet.

Zu Frage 13 («Welche Anpassungen der Aufsichtspflichten (Corporate Governance), der Strukturen sowie der rechtlichen Grundlagen sind aus der Sicht des Stadtrats notwendig, um in Zukunft Verstösse aufdecken zu können?»):

Aus Sicht des Stadtrats sind Strukturen, welche klare Aufgaben- und Verantwortungszuweisungen definieren und transparente Verfahren für die Besetzung von Geschäftsführungen

auch für Wohnbauträgerschaften wichtig. Direkte Eingriffsmöglichkeiten der Stadt in die Organisationsstrukturen der privatrechtlichen Trägerschaften gibt es allerdings nicht. Anlässlich einer von der Fachstelle Gemeinnütziges Wohnen organisierten, kürzlich durchgeführten Tagung für städtische Delegierte bei Wohnbauträgerschaften, war dies eines der Schwerpunktthemen. Die Wohnbaugenossenschaften erhalten auch seitens ihrer Dachverbände «Wohnbaugenossenschaften Schweiz» und «Wohnen Schweiz» Unterstützung, sei es mit Empfehlungen zur guten Führung von Wohnbauträgerschaften oder etwa mit dem neuen Angebot «Netz Genossenschaften» des zuerst genannten Verbands.

Zu Frage 14 («Wie können externe Stellen wie Revisoren in Zukunft in ihrer Aufsichtspflicht aus Sicht des Stadtrats gestärkt werden?»):

Das Revisionsrecht ist weitgehend abschliessend bundesrechtlich geregelt. Von der Stadt wird verlangt, dass alle Wohnbauträger, die städtische Unterstützungsleistungen erhalten, kein «Opting-out» (Verzicht auf eine Revision) machen. Inwieweit Revisionsstellen u. a. von den Wohnbauträgerschaften beigezogene Aufsichtsstellen im Sinne der Frage seitens der Stadt noch stärker unterstützt bzw. gestärkt werden könnten, wird v. a. im Rahmen einer künftigen Revision des Rechnungsreglements näher zu prüfen sein.

Zu Frage 15 («Wie kann die Transparenz bei Genossenschaften mit städtischen Vertretungen erhöht werden? Gibt es ein Meldewesen?»):

Die Transparenz bei jeder Trägerschaft ist am besten gewährleistet, wenn wie zu Frage 13 ausgeführt, die organisationsinternen Strukturen entsprechend ausgestaltet sind. Dies ermöglicht sämtlichen Vorstandsmitgliedern und damit auch der oder dem städtischen Delegierten die bestmögliche Beurteilung aller Geschäfte und Pendenzen. Mit der städtischen Abordnung selbst kann die Transparenz einer Genossenschaft gegen aussen nicht erhöht werden. Diese Personen sind gegenüber Dritten an das Geschäftsgeheimnis gebunden wie die anderen Vorstandsmitglieder auch. Lediglich gegenüber der Stadt, d.h. der dafür zuständigen Stellen besteht eine Melde- bzw. Informationspflicht über Sachverhalte und Vorkommnisse, die für die Stadt oder die Stellung der oder des Abgeordneten von Bedeutung sind (vgl. zu Frage 3).

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti