

Zürich,
1. Februar 2012

Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

Dringliche Motion von Jacqueline Badran und Andreas Ammann betreffend Überweisung von Buchgewinnen an die Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum in der Stadt Zürich (PWG) zur Erhöhung des Stiftungskapitals, Bericht und Antrag auf Abschreibung

Am 8. Juli 2009 reichten Gemeinderätin Jacqueline Badran (SP) und Gemeinderat Andreas Ammann (SP) folgende dringliche Motion, GR Nr. 2009/326, ein, welche dem Stadtrat am 27. Januar 2010 zur Prüfung überwiesen wurde:

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.

Mit Zuschrift vom 4. November 2009 lehnte der Stadtrat die dringliche Motion ausführlich begründet ab. Mit Beschluss vom 27. Januar 2010 überwies der Gemeinderat die dringliche Motion an den Stadtrat zur Prüfung und zum Antrag innert Frist bis am 27. Januar 2012.

Nach Art. 92 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) hat der Stadtrat innerhalb von zwei Jahren nach Überweisung der Motion die verlangten Anträge vorzulegen. Wenn nach seiner Beurteilung die Motion nicht erfüllbar ist, wenn dem Begehren in anderer Form entsprochen werden konnte oder wenn auf den Auftrag verzichtet werden sollte, hat er einen begründeten Bericht zu erstatten. Schliesst sich der Gemeinderat dieser Beurteilung nicht an, wird dem Stadtrat eine Nachfrist von drei bis zwölf Monaten zur Vorlage der verlangten Anträge eingeräumt.

Die vorliegende Motion verlangt, dass die Buchgewinne aus Landverkäufen ausserhalb des Stadtgebietes der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum der Stadt Zürich (Stiftung PWG) zur Erhöhung des Stiftungskapitals zuzuweisen seien, und zwar einerseits die Buchgewinne der letzten vier Jahre und andererseits sämtliche künftigen Buchgewinne anlässlich der jeweiligen Verkaufsbeschlüsse.

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. Das Gemeindehaushaltsrecht des Kantons Zürich ist darauf ausgerichtet, Reservebildungen für Sonderzwecke möglichst einzuschränken bzw. zu verbieten. Die Gemeinde darf deshalb nicht aus eigener Entscheidung allgemeine Einnahmen für beliebige Zwecke abzweigen und durch derartige Reserven ihre finanzielle Lage verschleiern (H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. überarbeitete Auflage 2000, § 127, Seite 373f. sowie Saile, Burgherr, Loretan, Verfassungs- und Organisationsrecht der Stadt Zürich, RZ 738, Seite. 363f.). 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 Stadtgebietes ist im Sinne einer generellen Zweckbindung unzulässig und widerspricht dem kantonalen Haushaltsrecht (§ 127 Gemeindegesetz, LS 131.1).

2. Zuweisung von Buchgewinnen der letzten vier Jahre

Die nachträgliche Zuweisung von Buchgewinnen aus Veräusserungen der letzten vier Jahre (Jahre 2006 bis 2010) ist schon aus bilanztechnischen Gründen nicht möglich. Diese Buchgewinne wurden im jeweiligen Rechnungsjahr verbucht, die Mittel verwendet, die revidierte Rechnungsabnahme und -genehmigung ist erfolgt. Eine nachträgliche Veränderung ist deshalb ausgeschlossen.

Abgesehen davon, wäre die gesamthafte Zuweisung der Buchgewinne aus Landgeschäften ausserhalb der Stadt der Jahre 2007 bis 2010 von insgesamt Fr. 36 024 148.70 an die Stiftung PWG finanzrechtlich als Ausgabe zu behandeln. Sie fiel in die Zuständigkeit der Gemeinde und nicht in diejenige des Gemeinderates.

3. Zuweisung aller künftigen Buchgewinne

Wie unter Ziff. 1 dargelegt, widerspricht eine pauschale Zuweisung aller Buchgewinne dem kantonalen Haushaltsrecht. Wie nachfolgend (Ziff. 4) aufgezeigt, wird es jedoch als zulässig erachtet, wenn die Buchgewinne mit Einzel-Ausgabenbeschlüssen als zusätzliche Dotierung des Stiftungskapitals der Stiftung PWG zugewiesen werden. Es kann so in jedem einzelnen Fall entschieden werden, ob in gleicher Höhe wie der Buchgewinn ein Beitrag an die Stiftung PWG bewilligt werden soll. Eine generelle Verpflichtung, dies bei den einzelnen Verkaufsgeschäften so zu handhaben, ist aus den dargelegten Gründen jedoch nicht möglich.

4. Erhöhung des Stiftungskapitals durch Buchgewinne

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. Allerdings enthält das Gemeindegesetz keine unbeschränkte Ermächtigung, 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 H. R. Thalmann, Seite 374).

Die Motion verlangt, dass die Buchgewinne aus Verkäufen von Land ausserhalb des Stadtgebietes künftig für die Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung PWG eingesetzt werden. Wie aufgezeigt sind derartige Buchgewinne nach Haushaltsrecht der allgemeinen Rechnung zuzuweisen. Eine Ausgabenbewilligung in Höhe des Buchgewinns ist im Einzelfall jedoch als zulässig erachtet worden. Die Stadt verfolgt seit längerem bei ihrem Landbesitz die Politik, dass die nicht für besondere Zwecke langfristig noch notwendigen Liegenschaften ausserhalb Stadtgebiet sukzessive veräussert werden. Der Zeitpunkt der Veräusserung ist davon abhängig, ob die betreffende Liegenschaft verkaufsfähig ist (abhängig von Einzonung, Erschliessung, Verkaufsmöglichkeiten u.a.m.). Davon ausgehend hat der Landbesitz ausserhalb Stadtgebiet abgenommen und betrug per Ende 2010 (Geschäftsbericht Liegenschaftsverwaltung 2010) noch 1 619 356 m² (davon 1 200 749 m² ausserhalb Bauzonen). Der Buchwert für diese Landreserven ausserhalb Stadtgebiet belief sich per Ende 2010 auf rund 162 Mio. Franken. Inwieweit sich beim einzelnen Verkauf ein Buchgewinn realisieren lässt, ist jedoch vom jeweils zu erzielenden Verkaufspreis abhängig. Mit zunehmender Abnahme des Landbesitzes und der in Bauzonen eingezonten Grundstücke ausserhalb des Stadtgebietes werden in Zukunft auch die Buchgewinne zurückgehen.

Um der Forderung der Motion Rechnung zu tragen, bei künftigen Buchgewinnen einzelfallweise Ausgaben bzw. Beiträge zugunsten des Stiftungskapitals der Stiftung PWG zu beantragen, schlägt der Stadtrat vor, dass bei jedem einzelnen Verkaufsgeschäft von Land ausserhalb der Stadt Zürich, bei welchem ein angemessener Buchgewinn (ab Fr. 100 000.–) ausgewiesen ist, ein entsprechender Antrag in das Dispositiv eingestellt wird, welcher wie folgt lautet:

Im Ausmass des Buchgewinns von Fr. xxx wird der Stiftung PWG ein Beitrag zur Erhöhung des Stiftungskapitals (Zuwachskapital) zulasten von Konto Nr. xxx bewilligt. Dieser ist zweckgebunden für den Erwerb von Gewerbe- und/oder Wohnliegenschaften im Sinne der Stiftungsstatuten zu verwenden.

Auf diese Weise kann der Gemeinderat bei jedem einzelnen dieser Verkaufsgeschäfte darüber entscheiden, ob er in der Höhe des Buchgewinns jeweils eine Ausgabe zugunsten der Stiftung PWG bewilligen will. Der Gemeinderat könnte mit dieser Lösung auch eine Ausgabe in der Höhe des Buchgewinns einer anderen städtischen Stiftung zuweisen, namentlich der beantragten «Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen» (parallele Weisung zur Volksinitiative «Bezahlbar UND ökologisch wohnen!»). Dieser Vorschlag für die Zuweisung der Buchgewinne mittels Einzelbeschlüssen an die Stiftung PWG steht unter dem Vorbehalt, dass diese Verwendungsart nur so lange erfolgen soll, als das betreffende Jahresbudget kein Defizit aufweist. Tritt dieser Fall ein, wird der Stadtrat von entsprechenden Dispositivanträgen bei den jeweiligen Landgeschäften absehen.

5. Beurteilung dieser Lösung

Der Stadtrat ist nach wie vor der Auffassung, dass es angesichts der ausgezeichneten finanziellen Lage der Stiftung PWG nicht opportun ist, diese Buchgewinne aus Landverkäufen regelmässig der Stiftung PWG zuzuweisen. Mit paralleler Weisung zur dringlichen Motion von Jacqueline Badran und Dr. André Odermatt betreffend jährlicher Beitrag an die Stiftung PWG für Abschreibungsbedarf (GR Nr. 2009/324) wird dem Gemeinderat vorgeschlagen, den Betrag für jährliche Abschreibungsbeiträge an die Stiftung PWG von bisher 3 auf maximal 5 Mio. Franken pro Jahr zu erhöhen. Der Stiftung PWG werden ausgelöst durch diesen und den vorliegenden parlamentarischen Vorstoss Mittel zugewiesen, welche sie in diesem Ausmass bei künftigen Liegenschaftenkäufen kaum regelmässig zweckgebunden einsetzen kann, wo hingegen die bereits angespannte städtische Rechnung mit den Einnahmeausfällen aus diesen Buchgewinnen zusätzlich belastet wird.

Die Stiftung PWG schliesst regelmässig mit einem beträchtlichen Unternehmensgewinn ab und weist per Ende 2010 folgende Eigenkapitalstruktur auf:

	Fr.
Stiftungskapital	50 000 000
Zuwachskapital	64 977 284
Jahresgewinn (2010)	3 277 146
Total Eigenkapital	118 254 430

Die Stiftung PWG ist somit finanziell bestens gerüstet, um auch in den kommenden Jahren ohne die städtischen Buchgewinne weiterhin auf dem Liegenschaftenmarkt aktiv tätig sein zu können und ihr Portefeuille erweitern zu können. Ein Bedarf kann hingegen bei der beantragten neuen «Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen» entstehen

Der Stadtrat ersucht deshalb den Gemeinderat, nochmals zu überdenken, ob das Anliegen der Motion im aktuellen finanzpolitischen Umfeld tatsächlich unterstützt werden soll und wenn ja, ob ausschliesslich die PWG berücksichtigt werden soll.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Vom Bericht betreffend Überweisung von Buchgewinnen an die Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum in der Stadt Zürich (Stiftung PWG) zur Erhöhung des Stiftungskapitals wird Kenntnis genommen. Es wird sodann zur Kenntnis genommen, dass der Stadtrat künftig bei Verkäufen von Land ausserhalb des Stadtgebietes dem Gemeinderat Antrag stellen wird, im Umfang der jeweiligen Buchgewinne, der Stiftung PWG oder der beantragten «Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen» einen zweckgebundenen Beitrag zur Erhöhung des Stiftungskapitals zu bewilligen.**
- 2. Die dringliche Motion, GR Nr. 2009/326, von Jacqueline Badran (SP) und Andreas Ammann (SP) vom 8. Juli 2009 betreffend Überweisung von Buchgewinnen an die Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum in der Stadt Zürich (PWG) zur Erhöhung des Stiftungskapitals wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
der Stadtschreiber
Ralph Kühne