

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 17. April 2019

319.

Finanzdepartement, Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich (Stiftung PWG), Totalrevision der Stiftungsstatuten

IDG-Status: öffentlich

1. Zweck der Vorlage

Mit dieser Vorlage wird dem Gemeinderat der Antrag der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich (Stiftung PWG) auf Totalrevision des Stiftungsstatuts der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich (AS 843.331, nachfolgend Stiftungsstatuten) unterbreitet. Aufgrund eines pendingen Projekts zur Vereinheitlichung der Statuten aller vier Wohnbaustiftungen der Stadt in Teilbereichen soll die Behandlung des Antrags der Stiftung PWG auf Totalrevision ihrer Statuten bis zur Einreichung einer oder mehrerer Vorlagen des Stadtrats an den Gemeinderat zum Vereinheitlichungsprojekt sistiert werden. Mit dem Sistierungsantrag ist eine vorsorgliche Stellungnahme zum Antrag der Stiftung PWG verbunden.

2. Ausgangslage und Zuständigkeit

Die Stiftung PWG ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung der Stadt und 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. 1 f. Stiftungsstatuten). Die Stiftung steht unter der Aufsicht des Gemeinderats (Art. 13 Stiftungsstatuten).

Gemäss Art. 22 Stiftungsstatuten beschliesst der Gemeinderat Änderungen der Stiftungsstatuten. Dabei sind Stiftungs- und Stadtrat antragsberechtigt. Hingegen verkehrt die Stiftung PWG nicht direkt mit dem Gemeinderat. Entsprechende Eingaben an den Gemeinderat sind unter Vermittlung des Vorstehers des Finanzdepartements dem Stadtrat einzureichen. Der Stadtrat leitet die Eingaben zusammen mit einer Stellungnahme zur Beschlussfassung an den Gemeinderat weiter (Art. 14 Stiftungsstatuten).

Bereits im Juni 2013 reichte die Stiftung PWG dem Finanzdepartement zuhanden des Gemeinderats einen Antrag auf Totalrevision der Stiftungsstatuten ein. Die Stiftung PWG begründete ihren Antrag damals mit verschiedenen parlamentarischen Vorstössen (GR Nrn. 2012/11, 2013/55 und 2012/434) sowie der Verabschiedung der Statuten der vierten städtischen Wohnbaustiftung, der Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen – Einfach Wohnen (SEW), Ende 2012 (GR Nr. 2011/16). Aufgrund inhaltlicher Differenzen zu Themen wie Kostenmiete, Vermietung, Organisation, Genehmigung Reglemente und Statutenänderungen fanden mehrere Gespräche zwischen dem Finanzdepartement und der Stiftung PWG statt. Dabei wurde auch die stadträtliche Delegation Wohnen miteinbezogen. Da keine Einigung erzielt werden konnte, zog die Stiftung PWG ihren Antrag am 30. Januar 2015 zurück.

3. Antrag der Stiftung PWG

Am 20. Dezember 2018 reichte die Stiftung PWG einen Antrag auf Totalrevision ihrer Stiftungsstatuten ein. Im Stiftungsrat wurde das Geschäft am 19. November 2018 beraten und beschlossen. Begründet wird der Antrag damit, dass die Stiftungsstatuten seit der Gründung im Jahr 1990 kaum Veränderungen erfahren haben. Das Stiftungskapital habe sich in dieser Zeit jedoch mehr als verdreifacht und die Stiftung PWG sei heute Eigentümerin von Liegenschaften mit einem Anlagewert von über 700 Millionen Franken.

Massgebender Erfolgsfaktor sei die konsequente Ausrichtung aller Entscheide der Stiftungsorgane auf das Hauptziel, nämlich den Erhalt preisgünstiger Mieten für Wohn- und Gewerberäume. Um auf der Basis des Gemeindebeschlusses vom 9. Juni 1985 auch in Zukunft zielstrebig und erfolgreich die Stiftungsziele umsetzen zu können, sei aus verschiedenen Gründen (neues Gemeinderecht, Beschluss Bezirksrat, Anpassung an die Ansprüche betreffend Vermietung gemeinnütziger Wohnungen sowie formelle Anpassungen) eine Revision der Stiftungsstatuten notwendig (vgl. zum Ganzen Beilagen 1–4).

4. Vorläufige Stellungnahme des Stadtrats und Sistierungsantrag

Vorgeschichte / Verfahren vor Bezirksrat

Am 23. April 2015 erliess der Bezirksrat im Rahmen seiner Aufsicht über die Stadt und ihre öffentlich-rechtlichen Einrichtungen aufgrund konkreter Feststellungen bei der Abnahme der städtischen Rechnung 2011, der Gründung der SEW sowie der damals bereits weit fortgeschrittenen Revision des kantonalen Gemeinderechts einen ersten Beschluss zu den vier städtischen Wohnbaustiftungen und zu ihren rechtlichen Vorgaben, namentlich zur Rechnungslegung, zur Rechnungsprüfung / Berichterstattung, zum Anstellungsverhältnis sowie zur Verwendung der Mittel bei Auflösung. Die Stadt stellte mit Schreiben vom 27. Mai 2015 u. a. den Antrag, diesen Beschluss in Wiedererwägung zu ziehen. Die Stiftung PWG stellte mit Schreiben vom 2. Juni 2015 separat ebenfalls ein Wiedererwägungsgesuch. Am 5. Oktober 2015 teilte der Bezirksrat mit, dass mit einem neuen Entscheid zugewartet werde. Als sich der Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) abzeichnete, räumte der Bezirksrat der Stadt sowie den Wohnbaustiftungen am 30. März 2017 die Möglichkeit ein, zu den damit einhergehenden bzw. geplanten Änderungen Stellung zu nehmen. Die Stadt sowie ergänzend auch die Stiftung PWG machten von dieser Möglichkeit Gebrauch. Anschliessend erliess der Bezirksrat am 7. September 2017 vier gesonderte Beschlüsse für die Wohnbaustiftungen (betreffend Stiftung PWG Geschäftsnummer GE.2013.37/2.04.02). In Bezug auf die Stiftung PWG wurde Folgendes beschlossen:

- Wiedererwägungsweise Aufhebung des Beschlusses vom 23. April 2015;
- Vormerknahme der künftigen Rechnungslegung der Stiftung nach den Vorschriften des öffentlich-rechtlichen Haushaltrechts, sofern nicht eine Rechtsform des Privatrechts gewählt wird, erstmals per Geschäftsjahr 2019;
- Verpflichtung zur Anpassung der Stiftungsstatuten in Bezug auf die Anstellung des Personals;
- Verpflichtung zur Anpassung der Stiftungsstatuten in Bezug auf die Verwendung des Stiftungsvermögens nach Auflösung.

Die Stiftung PWG reichte gegen diesen Beschluss am 6. Oktober 2017 ein Wiedererwägungsgesuch ein. Gleichzeitig erhob sie einen Rekurs an den Regierungsrat. Am 16. November 2017 hob der Bezirksrat wiedererwägungsweise Dispositiv-Ziffer IV (Verpflichtung zur Anpassung der Stiftungsstatuten in Bezug auf die Verwendung des Stiftungsvermögens nach Auflösung) des Beschlusses vom 7. September 2017 auf. Dieser Beschluss erwuchs in Rechtskraft.

Projekt zur grösstmöglichen Vereinheitlichung der Statuten der vier städtischen Wohnbaustiftungen

Aufgrund der Motion der SP-, Grüne-, GLP-, CVP- und der AL-Fraktionen betreffend Vereinheitlichung der Organisation der Wohnbaustiftungen und Stärkung der Kontroll- und Aufsichtsfunktionen des Gemeinderats (GR Nr. 2012/11) prüfte der Stadtrat bereits damals eine mög-

liche Anpassung der Rechtsgrundlagen der städtischen Wohnbaustiftungen. Da er eine absolute Vereinheitlichung für fraglich erachtete, wurde eine Angleichung im Rahmen der verschiedenen Ausrichtungen in jeweils separaten Vorlagen angestrebt. Gestützt auf diesen Bericht schrieb der Gemeinderat die Motion mit GRB Nr. 316 am 3. September 2014 ab (GR Nr. 2014/123).

Insbesondere aufgrund der veränderten Umstände aufgrund der vorgenannten Vorgaben des Bezirksrats und im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Gemeinderechts per 1. Januar 2018 (mit einer Übergangsfrist für allfällige Anpassungen der Rechtsgrundlagen der städtischen Wohnbaustiftungen [öffentlich-rechtliche Anstalten] von vier Jahren) lancierte das Finanzdepartement ein modifiziertes Projekt zur Überarbeitung und Vereinheitlichung der Statuten der vier städtischen Wohnbaustiftungen, soweit dies sinnvoll und zweckmässig erscheint. Neben der Stiftung PWG betrifft dies die SEW, die Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien (SWkF) sowie die Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich (SAW). Das Finanzdepartement ist dabei in erster Linie eine Schnitt- und Anlaufstelle für die Bedürfnisse der einzelnen Stiftungen und koordiniert die Umsetzung der Vorgaben des Bezirksrats. Gemeinsam mit den Wohnbaustiftungen soll ein Vorschlag für überarbeitete Rechtsgrundlagen erarbeitet werden, die für die Tätigkeit der Stiftungen, unter Berücksichtigung deren unterschiedlichen Ausgangslagen und Aufgaben, zweckmässige Vereinheitlichungen enthalten sollen. Es ist geplant, im Verlauf des Jahres 2019 dem Gemeinderat eine entsprechende Vorlage bzw. einzelne separate Vorlagen zu unterbreiten. Da die Stiftung PWG bei Projektstart bereits selbst ein weit fortgeschrittenes Projekt zur Überarbeitung ihrer Statuten pendent hatte, entschied sie sich, ihren Antrag auf Totalrevision der Statuten dem Gemeinderat vorgängig separat einzureichen.

Sistierung der Vorlage der Stiftung PWG

Grundsätzlich begrüsst der Stadtrat das Bestreben der Stiftung PWG, ihre Statuten zu revidieren. Namentlich die Anpassungen an das neue Gemeinderecht einschliesslich Umsetzung der erwähnten, in Rechtskraft erwachsenen Bezirksratsbeschlüsse erscheinen angezeigt. Im Hinblick auf das im vorstehenden Abschnitt genannte Vereinheitlichungsprojekt ist es jedoch problematisch, wenn für die Stiftung PWG vorab neue statutarische Regelungen beschlossen werden, in Bereichen, für die eine eingehende Prüfung und Diskussion mit den anderen drei Wohnbaustiftungen noch pendent ist.

Das Projekt zur grösstmöglichen Vereinheitlichung der Statuten der vier Wohnbaustiftungen wird voraussichtlich im Sommer 2019 erste Ergebnisse zeitigen. Um diese nicht vorwegzunehmen, wird dem Gemeinderat beantragt, die Vorlage der Stiftung PWG bis zur Einreichung der Vorlage des Stadtrats zu sistieren. Dies wird voraussichtlich nach den Herbstferien 2019 möglich sein.

Unter den Wohnbaustiftungen der Stadt Zürich hat die der Aufsicht des Gemeinderats unterstehende Stiftung PWG eine Sonderstellung. Es macht daher unter Umständen Sinn, deren Statuten in einzelnen Bereichen anders zu regeln als diejenigen der unter der Aufsicht des Stadtrats stehenden anderen drei Wohnbaustiftungen. Wo genau diese Abweichungen gerechtfertigt sind, sollte aber auch Gegenstand der politischen Diskussion im Gemeinderat sein können. Diese kann nicht geführt werden, solange noch offen ist, wie die Statuten der anderen drei Wohnbaustiftungen angepasst werden sollen.

Der Stadtrat beschränkt sich daher in seiner Stellungnahme zum Antrag der Stiftung PWG auf einzelne Bemerkungen zu ausgewählten Bestimmungen der revidierten Stiftungsstatuten (revStiftungsstatuten):

Art. 3 revStiftungsstatuten

Art. 3 Abs. 2 revStiftungsstatuten entspricht Art. 4 der geltenden Statuten. Danach ist für jede Liegenschaft der Stiftung ein unbefristetes, limitiertes Vorkaufsrecht zugunsten der Stadt im Grundbuch vorzumerken. Zur Diskussion steht in diesem Zusammenhang aber auch die Zustimmung des Stadtrats bei Veräusserungsgeschäften. Dies sehen die geltenden Statuten der SAW und der SWkF vor. In den Statuten der SEW steht sodann, dass Vorkaufsrechte zugunsten der Stadt im Grundbuch anzumerken sind. Ob zu diesem Thema eine einheitliche Regelung bei allen vier Wohnbaustiftungen statuiert werden soll und wenn ja, welche, ist noch offen. Für den Entscheid werden auch praktische Überlegungen eine Rolle spielen.

Art. 6 revStiftungsstatuten

Das Thema Kostenmiete ist von grosser Bedeutung, auch für die Stiftung PWG. Die beantragte neue Bestimmung sieht vor, dass sich der Stiftungsrat an der Kostenmiete orientiert, was an sich zu begrüßen ist. Bislang war dieser Grundsatz lediglich im Reglement der Stiftung (AS 843.332) enthalten. Problematisch erscheint jedoch der beantragte Abs. 4 der neuen Bestimmung, wonach die Miet- und Pachtverhältnisse der Missbrauchsgesetzgebung des Mietrechts unterstehen. Ob diese Regelung rechtlich und sachlich gerechtfertigt ist oder ob eine behördliche Mietzinskontrolle der Stadt vorzuziehen ist, ist für alle Wohnbaustiftungen gleichermaßen zu klären bzw. die bisherige Praxis dazu zu überdenken.

Art. 8 revStiftungsstatuten

Der beantragte neue Artikel führt zu einer Umkehrung der Priorisierung bei der Abgabe der Liegenschaften bzw. der Wohn- und Gewerberäume gemäss bisherigen Art. 9 und 10. Danach sind die Liegenschaften der Stiftung (primär) Benutzergruppen zur Verfügung zu stellen; Direktvermietungen an Einzelpersonen haben erst in zweiter Linie zu erfolgen. Damit tragen die geltenden Statuten der in der Gemeindeabstimmung vom 9. Juni 1985 angenommenen Volksinitiative Rechnung, die ausdrücklich verlangte, dass die Vermietung der Liegenschaften der Stiftung an Benutzergruppen erfolgen müsse. Die neue Bestimmung berücksichtigt zwar die langjährige Praxis der Vermietung der meisten Mietobjekte der Stiftung an Einzelpersonen, und die Tatsache, dass eine wörtliche Umsetzung der Volksinitiative in dieser Beziehung aufgrund der rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse auf dem Wohnungs- und Geschäftsliegenschaftensmarkt kaum möglich wäre, dürfte aber nicht mit dem Gemeindebeschluss vom 9. Juni 1985 in Einklang zu bringen sein.

Art. 9, 16, 17 und 18 revStiftungsstatuten

Die Ausführungserlasse der Stiftung (Vermietungsreglement, neuer Art. 9; Organisationsreglement und weitere Reglemente, neue Art. 16, 17 und 18) sollen gemäss Vorschlag der Stiftung PWG in die alleinige Kompetenz des Stiftungsrats fallen. Damit würde das Genehmigungsrecht des Gemeinderats entfallen. Ein solches besteht nach geltendem Art. 12 der Statuten für das vom Stiftungsrat zu erlassende Reglement zu Art. 9–11. Im Bereich der Aufsicht über privatrechtliche Stiftungen im Kanton Zürich ist vorgeschrieben, dass der zuständigen Aufsichtsbehörde sämtliche Reglemente zur Prüfung eingereicht werden müssen. Damit soll Widersprüchen von reglementarischen Regelungen zu den Statuten vorgebeugt werden. Dieser Aspekt soll bei der Prüfung einer einheitlichen Regelung der Frage der Reglementsänderungen bei den Wohnbaustiftungen zumindest miteinbezogen werden.

Art. 13 revStiftungsstatuten

Die neue Bestimmung besagt, dass Budget und Jahresrechnung dem Gemeinderat «einzu-reichen» sind. Es bleibt offen, was damit gemeint ist. Sofern damit nur noch eine Kenntnissnahme gemeint ist, wäre das eine Abschwächung im Vergleich zu den heutigen Stiftungsstatuten. In der heute geltenden Fassung bedarf der Voranschlag «der Genehmigung des Gemeinderats» (Art. 13 Abs. 2 Stiftungsstatuten) und die Jahresrechnung ist «dem Gemeinderat zur Abnahme zu unterbreiten» (Art. 13 Abs. 3). Der Stadtrat strebt auch hier eine einheitliche und v. a. unmissverständliche Regelung für alle Wohnbaustiftungen an.

Art. 20 revStiftungsstatuten

Die Umsetzung der rechtskräftigen Bezirksratsbeschlüsse vom 7. September 2017 und 16. November 2017 ist rechtlich vorgegeben. Dazu gehört die Aufforderung des Bezirksrats, Art. 19 Abs. 2 der geltenden Statuten so anzupassen, dass die Anstellung des Personals der Stiftung auf öffentlich-rechtlicher statt wie bisher auf privatrechtlicher Basis erfolgt. Im Hinblick darauf erscheint die beantragte Neuregelung in Ordnung. Im Bereich der Anstellung der Mitarbeitenden drängt sich aber eine einheitliche Regelung bei allen vier Wohnbaustiftungen aus sozialpolitischen Gründen besonders auf. Deshalb sollte auch für die Stiftung PWG abgewartet werden, welche Statutenformulierung dazu schlussendlich bei allen vier Wohnbaustiftungen Eingang finden soll. Im erwähnten Bezirksratsbeschluss vom 7. September 2017 wird für die betreffende Statutenanpassung eine Frist bis 1. Januar 2022 gewährt.

Art. 21 revStiftungsstatuten

Gemäss der beantragten neuen Bestimmung soll der Stiftungsrat neben den Reglementen künftig auch die Stiftungsstatuten in eigener Kompetenz anpassen und ergänzen können, wobei für diese Statutenänderungen die Zustimmung des Gemeinderats vorgesehen ist. Abs. 3 des Gemeindebeschlusses vom 9. Juni 1985 setzt fest, dass die Statuten vom Parlament und nicht vom Stiftungsrat zu beschliessen sind. Der Stiftungsrat kann daher lediglich über den Stadtrat Statutenänderungen beim Gemeinderat beantragen. Die Erläuterungen zu Art. 21 im Begleitbericht sind diesbezüglich missverständlich, da einerseits festgehalten wird, dass dem Gemeinderat die Statuten «zur Zustimmung (Genehmigung) vorgelegt» werden sollen. Andererseits wird erwähnt, dass sie «also nach wie vor durch den Gemeinderat zu beschliessen (referendumsfähiger Beschluss)» seien. Art. 21 bzw. der dort verwendete Begriff «Zustimmung» kann daher nur so zu verstehen sein, dass diese Bestimmung mit dem Gemeindebeschluss vom 9. Juni 1985 in Übereinstimmung zu bringen ist, was bedeutet, dass der Stiftungsrat weiterhin nur Antrag stellt und der Gemeinderat über die Statuten Beschluss fasst, d. h., frei über den Inhalt disponieren und Änderungen beschliessen kann. Der Stadtrat regt auch diesbezüglich eine einheitliche und klare Regelung für alle vier Wohnbaustiftungen an.

Diese Stellungnahme wird vorsorglich mit dem Sistierungsantrag eingereicht. Die Stellungnahme hat insoweit lediglich provisorischen Charakter und ist daher wie bereits erwähnt nicht abschliessend.

Auf Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements beschliesst der Stadtrat:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Die Behandlung des Antrags der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Geschäftsräumen der Stadt Zürich auf Totalrevision der Statuten vom 20. Dezember 2018 wird bis zur Einreichung der Vorlage des Stadtrats zur Vereinheitlichung der Statuten aller vier städtischen Wohnbaustiftungen sistiert.

2. Vom Antrag der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Geschäftsräumen der Stadt Zürich auf Totalrevision der Statuten vom 20. Dezember 2018 sowie von der provisorischen Stellungnahme des Stadtrats dazu wird Kenntnis genommen.
- II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.
- III. Mitteilung je unter Beilagen an den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stiftung PWG, Werdstrasse 36, 8026 Zürich, und durch Weisung an den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti