



Wohnbauförderung, Sozialer Wohnungsbau, Notwohnungen

Initiativbegehren „Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus“; Antrag auf Ablehnung und Gegenvorschlag

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Das Initiativbegehren „Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus“ (Beilage 1) wird abgelehnt.
 2. Der Bürgerschaft wird der Gegenvorschlag gemäss Beilage 2 unterbreitet.
-

1 Initiativbegehren

1.1 Zustandekommen und Inhalt

Das Initiativbegehren „Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus“ wurde am 5. November 2012 eingereicht. Der Stadtrat stellte nach der Kontrolle der Unterschriftenbogen durch das Einwohneramt und nach unbenütztem Ablauf der Rechtsmittelfrist fest, dass das Initiativbegehren aufgrund der Vorschriften der Gemeindeordnung der Stadt St.Gallen (GO) und des kantonalen Gesetzes über Initiative und Referendum (sGS 125.1, RIG) am 3. Dezember 2012 rechtskräftig zustande gekommen ist. Gemäss Art. 43 RIG unterbreitet der Stadtrat dem Stadtparlament innert 6 Monaten seit Rechtsgültigkeit Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens. Mit dieser Vorlage ist diese Frist eingehalten.

Das Initiativbegehren „Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus“ ist als ausgearbeiteter Entwurf für ein rechtsetzendes Reglement eingereicht worden. Das Reglement gemäss Initiativtext ist in Beilage 1 dieser Vorlage wiedergegeben.



Mit dem Reglement soll die Stadt den preisgünstigen Wohnungsbau durch gemeinnützige Wohnbauträger, die ohne Gewinnstreben dem Prinzip der Kostenmiete verpflichtet sind, fördern. Dazu kann die Stadt folgende Mittel einsetzen:

- Abgabe von Bauland im Baurecht zu vergünstigten Bedingungen
- Gewährung von zinslosen oder zinsvergünstigten rückzahlbaren Darlehen zur gezielten Verbilligung von Wohnungen für niedrige Einkommen
- Vor- oder Teilfinanzierung von Kosten für die Entwicklung von Bauprojekten von gemeinnützigen Wohnbauträgern
- Übernahme von Anteilkapital von Genossenschaften und Stiftungen
- Gewährung von Starthilfebeiträgen für neu gegründete gemeinnützige Wohnbauträger.

Die Stadt kann eine Vertretung in das Führungsgremium des jeweiligen Wohnbauträgers entsenden. Für die Finanzierung der oben aufgeführten Massnahmen wird ein Fonds von 10 Mio. Franken bereitgestellt. Rückflüsse aus den geförderten Projekten fliessen in den Fonds zurück. Der Stadtrat erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen.

Dem Initiativbegehren ist folgende Begründung beigelegt:

„Die Initiative verfolgt den Zweck, dass die Stadt aktiv den gemeinnützigen Wohnungsbau fördert. Gemeinnützige Wohnbauträger wie Genossenschaften und Stiftungen entziehen ihre Liegenschaften der Spekulation und verpflichten sich dem Prinzip der Kostenmiete (Mietzins, der zur vollständigen Deckung der laufenden Aufwendungen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Finanzierungskosten erforderlich ist). Dadurch wird Wohnraum zu fairen Mieten langfristig garantiert.

Heute ist es für Genossenschaften und Stiftungen schwierig, das nötige Kapital für den Bau von Liegenschaften zu beschaffen. Oft fehlt ihnen das nötige Startkapital – oder sie können Geld nicht zu Bedingungen aufnehmen, die es ihnen erlauben, preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Dem soll mit den in der Initiative genannten Mitteln entgegengewirkt werden. Ziel ist es, dass die Stadt über diese Mittel eine aktive Wohnbaupolitik betreibt, die es erlaubt, dass städtebaulich hochwertiger und attraktiver Wohnraum zu preisgünstigen Mieten geschaffen wird.“

1.2 Verfahren und Fristen

Für Initiativbegehren in der Stadt St.Gallen sind aufgrund des entsprechenden Verweises in der Gemeindeordnung (Art. 15 GO) die Bestimmungen des RIG sachgemäss anzuwenden. Demgemäss beschliesst das Stadtparlament innert 11 Monaten seit Zustandekommen –



also im vorliegenden Falle bis 3. November 2013 – über seine Stellungnahme zum Initiativbegehren (Art. 44 Abs. 3 RIG).

Das Initiativbegehren ist als ausgearbeiteter Entwurf für ein rechtsetzendes Reglement eingereicht worden. Für das Verfahren gelten somit folgende Bestimmungen gemäss RIG:

- Stimmt das Stadtparlament dem Initiativbegehren zu, untersteht der so beschlossene rechtsetzende Erlass dem fakultativen Referendum (Art. 47 RIG).
- Lehnt das Stadtparlament das Initiativbegehren ab, so hat es gleichzeitig zu beschliessen, ob dem Volk ein Gegenvorschlag unterbreitet werden soll (Art. 48 Abs. 1 RIG).
- Bei einer Ablehnung ohne Gegenvorschlag ist ohne weiteres die Volksabstimmung anzuordnen (Art. 48 Abs. 2 RIG), ausser die Initiative werde zurückgezogen.
- Bei einer Ablehnung mit Gegenvorschlag werden der Bürgerschaft Initiative und Gegenvorschlag gleichzeitig und mit Stichfrage unterbreitet (Art. 50 RIG). Wenn die Initiative zurückgezogen wird, untersteht das Reglement gemäss Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum.

2 Beurteilung

2.1 Grundsätzliches

Das Initiativbegehren ist auf die Förderung und Unterstützung des gemeinnützigen *Neuwohnungsbaues* durch die Stadt ausgerichtet - im Unterschied zum seinerzeitigen „12-Mio.-Kredit“, die auf die Erhaltung *bestehenden* preisgünstigen Wohnraumes zielte. Jene Initiative führte dann zum „Reglement zur Erhaltung preisgünstiger Wohnungen“. Danach kann die Stadt geeignete Wohnhäuser erwerben, an gemeinnützige Wohnbauträger abgeben und dann die Wohnungen für wirtschaftlich schwächere Mieterinnen und Mieter mit Mitteln aus dem Rahmenkredit verbilligen.

Das vorliegende Initiativbegehren bezweckt die städtische Unterstützung von Neuwohnungsprojekten gemeinnütziger Wohnbauträger. Ein ausreichender und bedarfsgerechter Bau von Neuwohnungen ist selbstverständlich für die Entwicklung der Stadt unabdingbar und von grösster Bedeutung. Als Ersatz für rückgebaute oder umgenutzte Wohnungen, als Ausgleich für den nach wie vor steigenden Flächenbedarf sowie auch als Voraussetzung für das angestrebte Wachstum der städtischen Wohnbevölkerung ist ein quantitativ und qualitativ – auch preislich – angemessenes Neuwohnungsangebot von essentieller Bedeutung. Die Stadt muss dafür zunächst vor allem gute Rahmenbedingungen schaffen, etwa mit ausreichenden Bauzonenreserven, mit baurechtlichen Anreizen für innere Verdichtungen, mit optimalen Bewilligungsverfahren, mit der eigenen Bodenpolitik etc.

Die Stadt ist – von den Anlagen der Versicherungskasse abgesehen – nicht selber als Wohnbauträgerin im Neuwohnungsbau aktiv. Sie unterstützt aber seit jeher den Wohnungs-



bau wie erwähnt primär mit guten Rahmenbedingungen, sekundär aber auch mit besonderen, gezielten Massnahmen z.B. zur Förderung bestimmter, im besonderen öffentlichen Interesse liegender Wohnungsangebote.

Der mit dem Initiativbegehren angesprochene Wohnungsbau gemeinnütziger Wohnbauträger betrifft ein bestimmtes Segment des Wohnungsmarktes, nämlich Wohnungen mit tieferen bis mittleren Mietzinsen, geeignet für wirtschaftlich eher schwächere bis durchschnittliche Mietergruppen, also vor allem Familien sowie Alleinstehende mit Kindern. Die gemeinnützige Organisation und Rechtsform der jeweiligen Trägerschaft – also namentlich Genossenschaften oder Stiftungen – soll diese soziale Ausrichtung, eine entsprechende Vermietungspraxis und auch die Ausschaltung von spekulativen Entwicklungen gewährleisten.

Die Stadt fördert den Wohnungsbau durch gemeinnützige Wohnbauträger seit jeher mit besonderen Massnahmen. So hat die Stadt immer wieder eigenes Bauland zu günstigen Bedingungen abgegeben. Sie ist sodann an verschiedensten Genossenschaften und Stiftungen selber beteiligt und in deren Gremien vertreten. Sie hat ebenfalls auch schon früher mehrfach Finanzhilfen, Darlehen etc. gewährt – sie hat also schon bisher die mit dem Initiativbegehren vorgesehenen Massnahmen umgesetzt.

Mit der Initiative bzw. dem Reglement soll nun die Politik der differenzierten, fallweisen Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaues mit einem Reglement und mit einem Fonds von 10 Mio. Franken gewissermassen „institutionalisiert“ werden. Der Stadtrat steht dem im Grundsatz positiv gegenüber – das besondere öffentliche Interesse am gemeinnützigen Neuwohnungsbaue als speziellem Segment des gesamten Wohnungsbaues rechtfertigt eine besondere Grundlage in einem Reglement.

In der Folge sollen die vorgeschlagenen Massnahmen und im Speziellen der beantragte „Fonds“ mit den 10 Mio. Franken beurteilt werden. Alle fünf vorgesehenen konkreten Massnahmen beinhalten finanzielle Hilfen, aber sehr unterschiedlicher Charakteristik – einmalig oder wiederkehrend, rückzahlbar oder à fonds perdu, als Subvention oder als Beteiligung.

2.2 Einzelmassnahmen

Mit der Initiative werden fünf Einzelmassnahmen zur Unterstützung des gemeinnützigen Neuwohnungsbaues sowie der entsprechenden Wohnbauträger vorgeschlagen. Zu den einzelnen Massnahmen (Pt. 2.1 – 2.5 Initiativtext) ist Folgendes auszuführen:

Abgabe von Bauland im Baurecht zu vergünstigten Bedingungen (2.1)

Diese Massnahme betrifft unüberbautes Wohnbauland im Eigentum der Stadt. Solche Flächen stehen allerdings nur beschränkt zur Verfügung. Im Eigentum der Stadt sind noch einzelne, eingezonte Wohnbaulandreserven. Sie sind teilweise für eine Wohnüberbauung im



hier angepeilten Bereich geeignet – so soll z.B. das Areal an der Heimstrasse im Lerchenfeld an eine Genossenschaft abgegeben werden.

Bisher wurde in solchen Fällen als Grundlage der Baurechtsberechnung ein marktmässiger Bodenwert eingesetzt, allerdings entsprechend den Grundsätzen der städtischen Bodenpolitik am unteren Rand der Bandbreite. Wenn die Stadt so die Spielräume der Marktpreise schon bisher nicht ausgenutzt hat, hat sie bereits einen gewissen Beitrag an die Möglichkeit tieferer Kostenmieten geleistet. Mit der Initiative wird nun hingegen eine Abgabe zu „vergünstigten Bedingungen“ verlangt. Dies ist so zu interpretieren, dass entweder

- die Bodenwerte als Basis der Baurechtszinsen gegenüber dem Marktwert reduziert oder
- die verrechneten Baurechtszinsen gegenüber dem Referenzzinssatz reduziert werden.

In beiden Fällen erfolgt eine Subventionierung. Sie ist dem städtischen Finanzvermögen über den allgemeinen Haushalt zu entschädigen, dies soll über den 10-Mio.-Fonds erfolgen. Sie muss entweder über eine einmalige Abgeltung für die entsprechende Buchwertabschreibung oder über eine ständige Beitragsleistung an die tieferen Baurechtszinsen erfolgen (analog dem 12-Mio.-Kredit). In Bezug auf die Beschlusskompetenzen ist zu berücksichtigen, dass solche grösseren Baurechtserteilungen in der Kompetenz des Stadtparlamentes liegen, dass aber die Inanspruchnahme der Mittel aus dem Fonds nach einer Annahme des Initiativbegehrens beim Stadtrat liegen soll. Diese „geteilte Kompetenz“ ist problematisch.

Die Verbilligung erfolgt nach dem „Giesskannenprinzip“, also ungeachtet der tatsächlichen späteren Mieterschaft, die davon profitiert. Ebenfalls ist zu beachten, dass mit so „privilegierten“ Wohnüberbauungen auf Boden der Stadt nicht ungerechtfertigte Bevorzugungen gegenüber anderen Wohnüberbauungen entstehen. Deshalb ist der Stadtrat der Auffassung, dass diese Massnahme im Grundsatz zwar durchaus vorgesehen bleiben und in bestimmten Fällen auch denkbar sein kann. In der jeweiligen Situation ist aber die Zweckmässigkeit und die Verhältnismässigkeit der Massnahme mit geeigneten Mitteln sicherzustellen, so z.B. über die Auswahl der Projekte, eine eher zurückhaltenden Festlegung bei der Höhe des Verbilligungssatzes und mit einer zweckmässigen Kombination mit anderen Massnahmen. Das mit dem Initiativbegehren in Ziffer 5 verlangte Ausführungsreglement des Stadtrates wird hier die nötigen Detailregelungen treffen müssen.

In keiner Weise abschätzbar sind die Kosten dieser Massnahme. Es ist bei Grossprojekten möglich, dass schon für eine einzelne so unterstützte Wohnüberbauung gesamthaft (bei einer Einmalbelastung oder bei jährlichen Beiträgen) Kosten in Millionenhöhe entstehen.



Gewährung von zinslosen oder zinsvergünstigten rückzahlbaren Darlehen zur gezielten Verbilligung von Wohnungen für niedrige Einkommen (2.2)

Rückzahlbare, aber verbilligte Darlehen für die gezielte Verbilligung von Wohnungen für niedrige Einkommen können in Bezug auf den Mechanismus an den „12-Mio.-Kredit“ angelehnt werden. Gemeint ist offenbar, dass die Mietzinse für solche Wohnungen mit städtischen Mitteln verbilligt werden, die Stadt also Beiträge an die Mietzinsreduktionen zahlt. Im Gegensatz zum „12-Mio.-Kredit“ sollen diese Beiträge der Stadt aber nicht à fonds perdu, sondern als ebenfalls verbilligte Darlehen ausgestaltet werden. Die Reduktionen der Darlehenszinsen bzw. die ganz erlassenen Zinsen sind dem 10-Mio.-Fonds zu belasten. Die Frage ist allerdings offen, wann und wie die gemeinnützigen Wohnbauträger die Rückzahlung dieser Darlehen leisten sollen. An sich müsste die Rückzahlung über entsprechend höhere Mieten anderer Mieterinnen und Mieter finanziert werden, sonst lassen sich bei Kostenmieten nicht entsprechend Rücklagen bilden. Es ist deshalb fraglich, ob diese Massnahmen wirklich zielgerecht sind; jedenfalls ist im konkreten Fall eine genaue Beurteilung vorzunehmen. Auch hier werden im Ausführungsreglement die nötigen Details festzulegen sein.

Vor- oder Teilfinanzierung von Kosten für die Entwicklung von Bauprojekten von gemeinnützigen Wohnbauträgern (2.3)

Es geht hier um Vorfinanzierungsbeiträge an die Planung und Projektierung von Wohnbauvorhaben gemeinnütziger Wohnbauträger, die später nach erfolgter Projektfinanzierung wieder zurückerstattet werden, oder aber um eigentliche (Teil-)Subventionierungen der Planungs- und Projektkosten. Im ersten Fall entsteht für die Stadt lediglich eine gewisse, nicht allzu hohe Zinsbelastung, im zweiten Fall geht es um eine Beitragsleistung zu Lasten des 10-Mio.-Fonds. Beide Massnahmen können im geeigneten Fall durchaus sinnvoll sein, auch hier ist aber die künftige tatsächliche Belastung nicht berechenbar.

Übernahme von Anteilkapital von Genossenschaften und Stiftungen (2.4)

Diese Massnahme entspricht einer Tradition der Stadt. Sie hat sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten an einer grossen Zahl von solchen Genossenschaften und Stiftungen beteiligt. Das kann fortgeführt werden. Wenn die jeweilige Beteiligung eine einigermaßen angemessene Verzinsung erwarten lässt, stellt sie eine aktivierbare Anlage dar. Im anderen Fall muss die Beteiligung – wie schon bisher – abgeschrieben werden, dies künftig über den 10-Mio.-Fonds.

Gewährung von Starthilfebeiträgen für neu gegründete gemeinnützige Wohnbauträger (2.5)

Auch diese Möglichkeit wurde bereits in der Vergangenheit praktiziert. Die entsprechenden Beiträge sind analog den nicht aktivierbaren Beteiligungen (vgl. oben 2.4) zu behandeln.



2.3 Fonds von CHF 10 Mio.

Mit dem Initiativbegehren wird für die Finanzierung der verschiedenen Einzelmassnahmen die Bereitstellung eines „Fonds“ in der Höhe von 10 Mio. Franken verlangt. Dazu ist vorab festzustellen, dass die Berechnung der Höhe dieses Fonds – 10 Mio. Franken – nicht nachvollziehbar ist. Dies wurde bei den obigen Ausführungen zu den Einzelmassnahmen dargelegt. Je nach Intensität der Unterstützungen ist es möglich, dass der Fonds relativ rasch aufgebraucht ist. Er kann zwar mit „Rückflüssen aus den geförderten Projekten“ wieder geöffnet werden. Solche Rückflüsse in der nötigen Mio.-Höhe sind aber realistischerweise tatsächlich kaum zu erwarten – dazu müssten die geförderten Wohnbauträger erhebliche Rückstellungen bilden können, was wiederum an sich gar nicht dem Sinn der Fördermassnahmen entspricht. Es ist deshalb durchaus möglich, dass der Fonds in einigen Jahren erschöpft ist. Für diesen Fall sieht die Initiative nichts vor.

Unklar ist sodann ein weiterer Aspekt: Der Begriff „Fonds“ hat im städtischen Haushalt eine andere Bedeutung. Als „Fonds“ werden Zuwendungen Privater (z.B. aus Testamenten) für bestimmte Zwecke bezeichnet, welche die Stadt als Treuhänderin verwaltet. Mit dem „Fonds“ gemäss Initiativtext ist jedoch eine für den genannten Zweck reservierte, einmalig beschlossene Summe aus dem allgemeinen städtischen Haushalt gemeint. Finanzrechtlich ist das eine Art Rahmenkredit.

Das Initiativbegehren ist so auszulegen, dass der „Fonds“ durch einmaligen Kreditbeschluss des Stadtparlamentes über 10 Mio. Franken errichtet wird und dann der Stadtrat – mit entsprechenden Ausführungsbestimmungen – über die Verwendung im Einzelnen entscheidet. Mit der Beschlussfassung sind die 10 Mio. Franken einmalig dem städtischen Haushalt zu belasten.

3 Gegenvorschlag ohne Fonds

Der Stadtrat beantragt dem Stadtparlament, das Initiativbegehren abzulehnen und der Bürgerschaft einen Gegenvorschlag (gemäss Beilage 2) zu unterbreiten. Der Gegenvorschlag unterscheidet sich vom Initiativbegehren nur dadurch, dass auf den „Fonds“ mit 10 Mio. Franken verzichtet wird. Über die Finanzierung der einzelnen Massnahmen ist so auch im Einzelfall zu entscheiden – ohne Begrenzung auf insgesamt 10 Mio. Franken. Für diesen Verzicht sprechen vor allem zwei Gründe:

- Mit dem Fonds von 10 Mio. Franken wird eine in der Höhe nicht belegbare Summe für die vorgesehenen Zwecke bereitgestellt. Mit dem Fonds entsteht aber keinerlei Garantie, dass die Unterstützungsmassnahmen tatsächlich umgesetzt werden. Umgekehrt besteht die Gefahr, dass in einigen Jahren die Mittel des Fonds erschöpft sind und das weitere Vorgehen dann unklar ist.



- Mit dem Fonds über 10 Mio. Franken müsste die Stadt bei der Inkraftsetzung des Reglementes einmalig diese Summe dem städtischen Haushalt belasten. Der Stadtrat ist der Überzeugung, dass ohne Nachteil für das Anliegen der Initiative auf die Fondsbildung verzichtet werden kann. Es soll, auch im Hinblick auf die sehr unterschiedliche Art und Höhe der finanziellen Unterstützungen, im Einzelfall, in Berücksichtigung der jeweiligen Situation und je nach finanziellem Engagement durch den Stadtrat, durch das Parlament oder die Bürgerschaft entschieden werden.

Der Stadtpräsident:

Scheitlin

Der Stadtschreiber:

Linke

Beilagen (folgen für 2. Lesung)

- Initiative „Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus“
- Reglement gemäss Initiativtext
- Reglement gemäss Gegenvorschlag

<input checked="" type="checkbox"/> Keine Öffentlichkeitsarbeit	<input type="checkbox"/> Medienmitteilung	<input type="checkbox"/> Medienkonferenz
Stellungnahme Dritter: <input checked="" type="checkbox"/> Nein	FSKO RK	FA PA
<input type="checkbox"/> Ja:	ILA AUE	KöB AGVR
kein Mitbericht (= einverstanden)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mitbericht liegt bei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(= Ergänzungen, Vorbehalte, Ablehnung)		

