



Volksabstimmung vom 24. November 2013

Volksinitiative «Zur Förderung des
gemeinnützigen Wohnungsbaus»
und Gegenvorschlag des Stadt-
parlaments



Volksinitiative «Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» und Gegenvorschlag des Stadtparlaments

Abstimmungsfragen

Die Abstimmungsfragen lauten:

Frage 1

Wollen Sie die Volksinitiative «Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» annehmen?

Frage 2

Wollen Sie den Gegenvorschlag des Stadtparlaments annehmen?

Stichfrage

Falls sowohl die Volksinitiative «Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» als auch der Gegenvorschlag des Stadtparlaments angenommen werden:

Soll die Volksinitiative oder der Gegenvorschlag in Kraft treten?

Abstimmungs- empfehlung

Stadtrat und Stadtparlament empfehlen Ihnen, die Volksinitiative «Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» abzulehnen und den Gegenvorschlag des Stadtparlaments anzunehmen.

Worum geht es?

- *Mit der Annahme des Initiativbegehrens wird ein «Reglement zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» erlassen.*
- *Gemäss diesem Reglement soll die Stadt den gemeinnützigen Wohnungsbau unterstützen. Als Massnahmen genannt werden die vergünstigte Abgabe von stadteigenem Bauland, zinslose oder zinsgünstige Darlehen zur gezielten Mietzinsverbilligung, Finanzierungsbeiträge an die Entwicklung von Wohnbauprojekten, Beteiligungen an Genossenschaften und Stiftungen sowie Starthilfebeiträge. Für die Finanzierung wird ein Fonds von 10 Mio. Franken errichtet.*
- *Stadtrat und Stadtparlament unterstützen die vorgeschlagenen Massnahmen. Sie beantragen aber einen Gegenvorschlag zur Initiative. Er unterscheidet sich vom Initiativbegehren einzig durch den Verzicht auf den Fonds von 10 Mio. Franken.*
- *Das Initiativkomitee hält am Initiativbegehren mit dem Fonds fest. Nur mit den so ohne weitere Beschlüsse verfügbaren 10 Mio. Franken ist es nach der Beurteilung der Initianten möglich, im Liegenschaftensmarkt genügend rasch und flexibel zu reagieren.*
- *Diese Begründung ist nach der Auffassung von Stadtparlament und Stadtrat unzutreffend. Die Kompetenzen des Stadtrats, der Liegenschaftskommission sowie des Stadtparlaments für den Erwerb oder die Abgabe von Boden oder Liegenschaften bleiben auch mit dem Fonds unverändert. Mit den ohnehin in jedem Fall nötigen Entscheiden kann jeweils auch die zweckmässige Finanzierung geregelt werden. Durch den Verzicht auf den Fonds wird darüber hinaus vermieden, dass der Fonds schon bald erschöpft ist und die Mittel für die soziale Wohnbauförderung auf 10 Mio. Franken beschränkt bleiben.*

Die Vorlage im Detail

Sozialer Wohnungsbau im öffentlichen Interesse

Das Angebot an Wohnungen in einer Stadt muss den Bedürfnissen der Wohnungssuchenden entsprechen – es müssen stets genügend Wohnungen in den verschiedenen Wohnungsgrößen und zu unterschiedlichen Mietzinsen verfügbar sein. Dies ist von entscheidender Bedeutung dafür, dass eine Stadt attraktiv bleibt und eine positive Stadtentwicklung möglich ist. Genügend Wohnungen sind aber nur dann auf dem Markt, wenn kontinuierlich auch neue Wohnungen gebaut werden. Der Wohnungsbau ist unerlässlich

- als Ersatz für abgebrochene oder umgenutzte Wohnungen,
- als Ausgleich für den nach wie vor steigenden Wohnflächenbedarf pro Person sowie
- als Voraussetzung für die gewünschte Steigerung der Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner unserer Stadt.

Der grösste Teil der Neuwohnungen entsteht im *allgemeinen Wohnungsbau*. Bauherren und Wohnbauträger sind hier private Eigentümer, Investoren, institutionelle Anleger (Pensionskassen) usw. Die Stadt soll für den allgemeinen Wohnungsbau gute Rahmenbedingungen schaffen, etwa mit ausreichenden Bauzonenreserven, zweckmässigen Bauvorschriften und speditiven Bewilligungsverfahren. Direkte Unterstützungen der öffentlichen Hand sind hingegen nicht nötig.

Der allgemeine Wohnungsbau unterliegt den Regeln des Marktes und damit den Mechanismen von Angebot und Nachfrage. Erstellt werden grundsätzlich nur Wohnungen, bei denen das eingesetzte Kapital mindestens ausreichend verzinst wird. Dies kann dazu führen, dass zu wenig einfachere, günstige Wohnungen angeboten und somit bestimmte Mietergruppen benachteiligt werden. Der *gemeinnützige (soziale) Wohnungsbau* soll diese Lücke schliessen und den allgemeinen Wohnungsbau ergänzen.

Träger des sozialen Wohnungsbaus sind vor allem soziale Wohnbaugenossenschaften und Stiftungen mit ideellem Engagement. Ihr Ziel ist die Bereitstellung eines ausreichenden Angebots an günstigen Wohnungen für sozial schwächere Mieterinnen und Mieter. Sie basieren auf dem Prinzip der kostendeckenden Miete ohne Gewinnabsicht. Die Mietzinsen sind so berechnet, dass die Hypothekar- und Kapitalzinsen, der Unterhalt und die sonstigen Aufwendungen für die Wohnungen gerade noch gedeckt sind. Auch bei knappster Rechnung ist es allerdings oft auch so noch schwierig, wirklich günstige Wohnungen zu bauen und anzubieten. Ein ausreichendes Angebot an günstigem Wohnraum liegt aber in einem klaren öffentlichen Interesse. Deshalb unterstützt die öffentliche Hand seit jeher in verschiedener Weise den sozialen Wohnungsbau.

Inhalt des Initiativbegehrens

Das Initiativbegehren bezweckt die «Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» durch «Wohnbauträger, die ohne Gewinnstreben dem Prinzip der Kostenmiete verpflichtet sind». Dafür wird ein Reglement (siehe Beilage) erlassen, das zwei Kernelemente enthält:

- In Art. 2 des Reglementes sind verschiedene, konkrete Einzelmassnahmen zur Unterstützung des sozialen Wohnungsbaus genannt.
- Gemäss Art. 4 des Reglementes soll zur Finanzierung dieser Förderungsmassnahmen ein Fonds von 10 Mio. Franken bereitgestellt werden.

Grundsätzlich positive Beurteilung

Der Stadtrat und das Stadtparlament stehen dem Anliegen des Initiativbegehrens grundsätzlich positiv gegenüber. Das besondere öffentliche Interesse am gemeinnützigen Neuwohnungsbau rechtfertigt eine besondere Grundlage in einem Reglement.

Die Stadt hat bereits bisher mit verschiedensten Mitteln die sozialen Wohnbauträger und damit den sozialen Wohnungsbau gefördert. Mit dem neuen Reglement soll nun diese Politik verstärkt werden. Die vorgeschlagenen Einzelmassnahmen werden deshalb unterstützt.

Die unbestrittenen Einzelmassnahmen

Abgabe von Bauland im Baurecht zu vergünstigten Bedingungen

Die Stadt soll eigene Baulandreserven für den Wohnungsbau an gemeinnützige Wohnbauträger im Baurecht abgeben. Diese Abgabe soll vergünstigt erfolgen, d. h. der Boden wird der Wohnbaugenossenschaft oder der Stiftung zu einem günstigeren Bodenwert oder zu günstigeren Baurechtszinsen abgegeben, als dies gemäss den Marktbedingungen der Fall wäre – der Bodenwert wird also mit einer Subventionierung der Stadt verbilligt. So wird erreicht, dass die Landkosten für die entsprechenden Wohnungen reduziert sind und dementsprechend tiefere Mietzinsen berechnet werden können.

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

Mit solchen günstigen Darlehen der Stadt sollen die Mietzinse für diejenigen Mieterinnen und Mieter verbilligt werden, die bestimmte Einkommengrenzen unterschreiten. Hier geht es somit um eine direkte, gezielte Mietzinssubventionierung. Die Subventionierung der Stadt erfolgt dabei über die Reduktion oder allenfalls den vollständigen Erlass der Darlehenszinsen.

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.

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

Mit städtischen Beiträgen an die Planung und Projektierung von Wohnbauvorhaben gemeinnütziger Wohnbauträger soll es Wohnbaugenossenschaften oder Stiftungen ermöglicht werden, soziale Wohnbauprojekte vorzubereiten, ohne bereits in dieser Phase grössere Fremdkredite zu beanspruchen und eine Verschuldung

einzugehen. Diese Unterstützung der Stadt kann als Vorfinanzierung, die später zurückgezahlt wird, oder als Teilfinanzierung der Projektkosten ohne Rückerstattung erfolgen.

Übernahme von Anteilkapital von Genossenschaften und Stiftungen

Diese Massnahme entspricht einer Tradition. Die Stadt 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, ist sie eine aktivierbare Anlage bzw. eine Investition. Im anderen Fall stellt die Beteiligung eine Subventionierung dar.

Gewährung von Starthilfebeiträgen für neu gegründete gemeinnützige Wohnbauträger

Auch diese Möglichkeit wurde bereits in der Vergangenheit praktiziert. Die entsprechenden Beiträge sind entweder als Anlage zu aktivieren – wenn eine spätere Verzinsung zu erwarten ist – oder aber zulasten der Stadt abzuschreiben.

Umstritten: Der Fonds von 10 Mio. Franken

Mit dem Initiativbegehren wird für die Finanzierung der verschiedenen Einzelmassnahmen die Bereitstellung eines Fonds in der Höhe von 10 Mio. Franken festgelegt. Der Fonds ist gleichzeitig mit der Inkraftsetzung des Reglementes zu errichten, es ist also dann die Summe von 10 Mio. Franken einmalig dem städtischen Haushalt zu belasten.

Gegenvorschlag ohne Fonds

Das Stadtparlament und der Stadtrat unterbreiten der Bürgerschaft einen Gegenvorschlag zum Initiativbegehren – dieser Gegenvorschlag unterscheidet sich von der Initiative einzig dadurch, dass auf den Fonds verzichtet wird.

Das Initiativkomitee hält am Initiativbegehren fest und lehnt den Gegenvorschlag ab – der Fonds von 10 Mio. Franken soll also mit dem Reglement (siehe Beilage) beschlossen werden. Das Initiativkomitee begründet seine Haltung mit dem nachfolgenden Text.

Argumente des Initiativkomitees

Der gemeinnützige Wohnungsbau funktioniert nach dem Prinzip der Gemeinnützigkeit und erfüllt wichtige gesellschaftspolitische Funktionen.

Dank Kostenmiete und Verzicht auf Gewinnstreben leisten die gemeinnützigen Wohnbauträger einen dauernden Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum, und zwar für alle Einkommensschichten. Der gemeinnützige Wohnungsbau trägt so zur sozialen und kulturellen Integration und zur Stärkung der Gesellschaft bei. Wohnbauten des gemeinnützigen Wohnungsbaus werden dauernd der Spekulation entzogen. Auch wenn die Baukosten für sie gleich hoch sind, sorgt dieser Umstand dafür, dass ihre Wohnungen langfristig günstiger sind.

Stadtrat und Stadtparlament unterstützen im Gegenvorschlag alle mit der Initiative geforderten Förderungsmittel, was zeigt, dass beide Instanzen die vorgeschlagenen Förderungsmassnahmen im gemeinnützigen Wohnungsbau als notwendig und zielführend beurteilen.

Leider fehlt im Gegenvorschlag der in der Initiative geforderte Fonds über 10 Mio. Franken, um die Förderungsmassnahmen zu finanzieren. Wenn ein solcher Rahmenkredit fehlt, muss bei grösseren Beträgen in jedem Einzelfall wieder der Weg über Stadtrat und Stadtparlament gegangen werden, was mehrere Wochen oder Monate dauern kann. Dabei ist zu befürchten, dass jedes Mal wieder grundsätzliche politische Diskussionen darüber geführt werden, ob die Massnahme sinnvoll ist oder nicht. So könnten günstige Gelegenheiten verpasst werden, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen oder zu übernehmen. Im Liegenschaftenmarkt muss sehr oft rasch entschieden werden, was private oder institutionelle Investoren jederzeit können.

Rahmenkredite haben sich in den verschiedensten Bereichen bestens bewährt. Der Rahmenkredit über 10 Mio. Franken gibt der Stadt die Möglichkeit, während mehrerer Jahre im preisgünstigen, gemeinnützigen Wohnungsbau eine aktive Rolle zu spielen und damit viel für einen langfristigen sozialen Frieden zu tun. Das sind Investitionen und keine Subventionen.

Die Argumente von Stadtrat und Stadtparlament

Für den Gegenvorschlag und für den Verzicht auf den Fonds mit 10 Mio. Franken sprechen folgende Argumente:

- Das Initiativkomitee begründet den Fonds vor allem damit, dass so die Stadt im Liegenschaftenmarkt rascher entscheiden und handeln könne. Dieses Argument ist falsch. Die Kompetenzen für den Erwerb oder die Abgabe von Boden oder Liegenschaften bleiben auch mit dem Fonds gleich. Der Fonds ermöglicht lediglich die verbilligte Abgabe von Boden im Falle von Baurechten, ohne an den Zuständigkeiten für die Baurechtserteilung selbst etwas zu ändern.
- Der Fonds bietet keinerlei Gewähr, dass die Einzelmassnahmen tatsächlich realisiert werden. Für alle Unterstützungsmassnahmen sind auch mit dem Fonds immer Beschlüsse des Stadtrates nötig, im Falle von grösseren Baurechtsabgaben auch der Liegenschaftskommission oder sogar des Parlamentes. Mit den jeweils ohnehin nötigen Beschlüssen kann auch über die Finanzierung entschieden werden, unabhängig von einem Fonds.
- Die «vorsorgliche» Belastung des städtischen Haushaltes mit einem so grossen Betrag in einem einzigen Jahr kann ohne Nachteil vermieden werden. Die einzelnen, sehr unterschiedlichen Massnahmen werden besser über die Jahre verteilt, in denen die entsprechenden Leistungen tatsächlich anfallen. So wird auch vermieden, dass die Mittel für die soziale Wohnbauförderung auf 10 Mio. Franken beschränkt bleiben und der Fonds schon bald erschöpft ist. Für diesen Fall sieht die Initiative im Übrigen nichts vor.
- Der Fonds kann zwar mit «Rückflüssen aus den geförderten Projekten» wieder geäufnet werden. Solche Rückflüsse in der nötigen Millionenhöhe sind aber kaum realistisch – dazu müssten die Wohnbaugenossenschaften und Stiftungen erhebliche Rückstellungen bilden können. Das wiederum wäre nur mit erhöhten Mietzinsen möglich, ginge zu Lasten der Mieterinnen und Mieter und widerspräche dem Sinn und Zweck einer sozialen Wohnbaupolitik.

Stadtrat und Stadtparlament empfehlen Ihnen, die Volksinitiative «Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» abzulehnen und den Gegenvorschlag des Stadtparlamentes anzunehmen.

St.Gallen, 9. September 2013

Für das Präsidium des Stadtparlamentes

Der Präsident:

Marcel Rotach

Der Stadtschreiber:

Manfred Linke

Beilage:

- Reglement zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Initiative)
- Reglement zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Gegenvorschlag)

Beschluss des Stadtparlamentes

Das Stadtparlament hat am 11. Juni 2013 folgende Beschlüsse gefasst:

1. Das Initiativbegehren «Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» wird abgelehnt.
2. Der Bürgerschaft wird der Gegenvorschlag gemäss Beschluss des Stadtparlamentes unterbreitet.

Weitere Informationen

www.abstimmungen.stadt.sg.ch

Die Vorlage des Stadtrats an das Stadtparlament kann bei der Stadtkanzlei, Rathaus, 9001 St.Gallen, angefordert werden.

Städtische Vorlagen können bei der Schweizer Bibliothek für Blinde, Seh- und Lesebehinderte (SBS) als DAISY-Hörzeitschrift abonniert werden: medienverlag@sbs.ch oder Telefon +41 43 333 32 32.

Anhang

Reglement zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Initiative

Das Stadtparlament erlässt gestützt auf Art. 10 der Gemeindeordnung vom 8. Februar 2004 als Reglement:

Zweck	Art. 1 Die Stadt St.Gallen fördert den preisgünstigen Wohnungsbau durch gemeinnützige Wohnbauträger, die ohne Gewinnstreben dem Prinzip der Kostenmiete verpflichtet sind.
Mittel zur Zielerreichung	Art. 2 Zur Erreichung dieses Ziels kann die Stadt folgende Mittel einsetzen: a) Abgabe von Land im Baurecht zu vergünstigten Bedingungen; b) Gewährung von zinslosen oder zinsvergünstigten rückzahlbaren Darlehen zur gezielten Verbilligung von Wohnungen für niedrige Einkommen; c) Vor- oder Teilfinanzierung von Kosten für die Entwicklung von Bauprojekten von gemeinnützigen Wohnbauträgern; d) Übernahme von Anteilkapital von Genossenschaften und Stiftungen; e) Gewährung von Starthilfebeiträgen für neu gegründete gemeinnützige Wohnbauträger.
Städtische Vertretung bei den Wohnbauträgern	Art. 3 Bei der Unterstützung des gemeinnützigen Wohnbauträgers kann die Stadt St.Gallen eine Vertretung in das Führungsgremium (Vorstand, Verwaltungsrat oder Stiftungsrat) delegieren.

Fonds	Art. 4 ¹ Zur Finanzierung der Fördermassnahmen wird ein Fonds von 10 Mio. Franken bereitgestellt. ² Rückflüsse aus den geförderten Projekten fliessen in den Fonds zurück.
Vollzugsbestimmungen	Art. 5 Der Stadtrat erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen.
Referendum und Vollzugsbeginn	Art. 6 ¹ Dieses Reglement untersteht dem fakultativen Referendum. ² Der Stadtrat bestimmt den Vollzugsbeginn.

Gegenvorschlag

Das Stadtparlament erlässt gestützt auf Art. 10 der Gemeindeordnung vom 8. Februar 2004 als Reglement:

Zweck	Art. 1 Die Stadt St.Gallen fördert den preisgünstigen Wohnungsbau durch gemeinnützige Wohnbauträger, die ohne Gewinnstreben dem Prinzip der Kostenmiete verpflichtet sind.
Mittel zur Zielerreichung	Art. 2 Die Stadt kann folgende Mittel einsetzen: a) Abgabe von Land im Baurecht zu vergünstigten Bedingungen; b) Gewährung von zinslosen oder zinsvergünstigten rückzahlbaren Darlehen zur gezielten Verbilligung von Wohnungen für niedrige Einkommen;

- c) Vor- oder Teilfinanzierung von Kosten für die Entwicklung von Bauprojekten von gemeinnützigen Wohnbauträgern;
- d) Übernahme von Anteilkapital von Genossenschaften und Stiftungen;
- e) Gewährung von Starthilfebeiträgen für neu gegründete gemeinnützige Wohnbauträger.

Städtische Vertretung bei den Wohnbauträgern	Art. 3 Bei der Unterstützung des gemeinnützigen Wohnbauträgers kann die Stadt St.Gallen eine Vertretung in das Führungsgremium (Vorstand, Verwaltungsrat oder Stiftungsrat) delegieren.
Vollzugsbestimmungen	Art. 4 Der Stadtrat erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen.
Referendum und Vollzugsbeginn	Art. 5 ³ Dieses Reglement untersteht dem fakultativen Referendum. ⁴ Der Stadtrat bestimmt den Vollzugsbeginn.