



**Botschaft
des Stadtrates an
den Gemeinderat**

119342 / 634.15

**Auftrag Oliver Hohl und Mitunterzeichnende zur Schaffung
eines WSC-Gesetzes**

Antrag

1. Vom Stand Überprüfung WSC wird Kenntnis genommen.
2. Die Rechtsform der WSC wird aufgrund der absehbaren Steuerbelastung unverändert als Genossenschaft weitergeführt.
3. Auf eine umfassende Bereinigung des Immobilienportfolios wird aufgrund der sich ebenfalls abzeichnenden Steuerbelastung verzichtet. Inskünftig soll jedoch eine strategische Fokussierung auf Wohnbauten angestrebt werden.
4. Im Sinne einer angemessenen Mitwirkung erhält der Gemeinderat weiterhin jährlich den Geschäftsbericht der WSC zur Kenntnis und genehmigt neu alle vier Jahre die Eigentümerstrategie.
5. Der abgeänderte Auftrag Oliver Hohl (BDP / neu FDP) und Mitunterzeichnende wird als erledigt abgeschrieben.





Zusammenfassung

Aufgrund des Auftrags Oliver Hohl und Mitunterzeichnende hat sich der Stadtrat vertieft mit einer angemessenen Mitwirkung des Gemeinderates an der Wohnbaugenossenschaft der Stadt Chur (WSC) sowie einer allfälligen Bereinigung der Liegenschaftenportfolios zwischen der Stadt und der WSC auseinandergesetzt. Weiter hat der Stadtrat eine Umwandlung der Rechtsform der WSC geprüft.

Es zeichnet sich ab, dass bei einer Bereinigung der Immobilienportfolios auf allen drei Ebenen (Bund, Kanton und Gemeinde) Gewinnsteuern anfallen. Da die Stadt alleinige Eigentümerin der WSC ist, würde eine Bereinigung lediglich zu einer internen Verschiebung führen, aber unweigerlich hohe Steuerfolgen auslösen. Dieser Nachteil überwiegt gegenüber den Vorteilen einer Bereinigung, weshalb darauf zu verzichten ist. Eine strategische Fokussierung auf Wohnbauten soll inskünftig hingegen konsequent angestrebt werden.

Eine Änderung der Gesellschaftsform führt ebenfalls unweigerlich zu einer höheren Steuerbelastung, weshalb auch davon abzuraten ist.

Unter Berücksichtigung der Corporate Governance Grundsätze, wonach das operative und strategische Management getrennt werden sollen, ist eine direkte Einflussnahme der Legislative auf das operative Geschäft nicht sinnvoll. Der Gemeinderat soll jedoch strategisch Einfluss nehmen können, indem er die Eignerstrategie genehmigt. Der Stadtrat kontrolliert in der Folge deren Umsetzung und wahrt die Eigentümerinteressen.



Bericht

1. Ausgangslage

Der abgeänderte Auftrag Oliver Hohl und Mitunterzeichnende wurde am 6. September 2018 überwiesen. Er beauftragt den Stadtrat, durch eine schlanke Gesetzesvorlage oder auf eine andere geeignete Weise einen Vorschlag zuhanden des Gemeinderates auszuarbeiten, welcher dem Gemeinderat eine angemessene und nachhaltige Mitwirkung an der WSC verschafft.

Im November 2020 hat Dr. iur. Severin Riedi eine Fallanalyse mit Empfehlungen verfasst, welche die Möglichkeiten der Mitwirkung des Gemeinderates an der WSC aufzeigt.

Mit der Botschaft zur angemessenen Mitwirkung des Gemeinderates an der WSC vom 18. November 2021 hat der Stadtrat das Feld weiter geöffnet, als im Auftrag Oliver Hohl gefordert. Er hat vorgeschlagen, die Bereinigung der Liegenschaftenportfolios zwischen der Stadt und der WSC näher zu prüfen sowie Abklärungen bezüglich Umwandlung der Gesellschaftsform der WSC zu treffen.

Mit Departementsverfügung vom 8. Juni 2022 wurde die Kanzlei Kunz Schmid beauftragt, die Bereinigung der Portfolios juristisch zu beurteilen. In der Folge hat Kunz Schmid eine Aktennotiz zur Ausgangslage sowie zur Rechtsform und ein Schreiben zu den Steuerfolgen aufgesetzt.

Aufgrund der Erkenntnisse der weiteren Abklärungen werden in der vorliegenden Botschaft die Grundlagen zur Entscheidung der Rechtsform der WSC erörtert und ein Vorschlag zur Mitwirkung des Gemeinderates vorgelegt. Weiter werden die finanziellen Folgen einer möglichen Portfoliobereinigung und die Umwandlung der Rechtsform aufgezeigt und eine Handlungsempfehlung abgegeben.

2. Portfoliobereinigung

Wie in der Botschaft vom 18. November 2021 erläutert, favorisiert der Stadtrat eine Bereinigung der Liegenschaftenportfolios der Stadt und der WSC. Hiernach sollen die Grundstücke und die Liegenschaften im Verwaltungsvermögen der WSC zur Stadt transferiert werden. Die Grundstücke würden im Anschluss der WSC im Baurecht abgegeben werden. Auf der anderen Seite würden Wohnbauten der Stadt auf die WSC übertragen werden.

Grundsätzlich kann in diesem Zusammenhang auch die Frage gestellt werden, ob eine Auflösung der WSC eine Option für die Stadt wäre.



2.1 Steuerfolgen

Grundsätzlich fallen bei Portfoliobereinigungen Gewinnsteuern an. Diese ergeben sich aufgrund der stillen Reserven (Differenz zwischen Verkehrs- und Buchwerten) und betreffen alle drei Ebenen (Bund, Kanton und Gemeinde).

Bei einer Auflösung der WSC und vollständigen Integration würde ein Buchgewinn von rund Fr. 29.5 Mio. steuerpflichtig, was Steuern in der Höhe von rund Fr. 4.4 Mio. auslösen würde. Immerhin könnte dieser Betrag um den Steueranteil der Stadt von rund einem Viertel vermindert werden.

Auch bei einer Bereinigung der Portfolios würden Gewinnsteuern in der Höhe von rund Fr. 2 Mio. fällig.

Selbst wenn die Überführung der Liegenschaften für Verwaltungszwecke an die Stadt sinnvoll erscheinen mag, stellt sich die berechnete Frage, ob diese angesichts der sich abzeichnenden Steuerfolgen vollzogen werden soll. Immerhin ist die Stadt alleinige Inhaberin der WSC und eine Bereinigung würde de facto lediglich einer internen Verschiebung gleichkommen.

Für neue Geschäfte soll jedoch inskünftig klar geregelt werden, dass:

- sich Grundstücke im Besitz der Stadt befinden und im Baurecht an die WSC abgegeben werden sollen;
- Immobilien, welche dem Verwaltungsvermögen zugeordnet werden können, im Besitz der Stadt sein sollen; und
- Wohnbauten von der WSC gehalten werden sollen.

2.2 Empfehlung

Dem geringen Nutzen einer Integration oder Portfoliobereinigung stehen hohe Steuerfolgen gegenüber. Diese würden die Investitionsrechnung der Stadt zusätzlich belasten. Eine Bereinigung ist daher nicht zu empfehlen.

2.3 Strategiekklärung

Aktuell setzt sich das Portfolio der WSC aus Liegenschaften mit reiner oder gemischter Wohn-, Geschäfts- und/oder Verwaltungsnutzung zusammen. Im Sinne einer Strategiekklärung sollen sich künftige Investitionen überwiegend auf Wohnbauten oder Mischnutzungen mit überwiegender Wohnanteil konzentrieren.



3. Rechtsform

Gestützt auf Art. 50 Abs. 2 GG können Gemeinden die Aufgabenerfüllung durch Erlass oder Vertrag an Dritte übertragen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts schaffen oder sich an diesen beteiligen. Die ausgelagerten Trägerschaften beziehungsweise deren Aufgabenerfüllung stehen unter Aufsicht der Gemeinde (Art. 51 GG). Weiter sieht Art. 5 Abs. 1 der Stadtverfassung vor, dass die Stadt die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben auf öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Körperschaften, Anstalten, Stiftungen oder auf Private übertragen und sich an solchen beteiligen kann, sofern dies im öffentlichen Interesse liegt. Die Aufsicht durch den Stadtrat, eine angemessene Mitwirkung des Gemeinderates und der Rechtsschutz müssen sichergestellt sein (Art. 5 Abs. 2 Stadtverfassung).

In der Folge werden die möglichen Rechtsformen der Genossenschaft, öffentlich-rechtlichen Anstalt und Aktiengesellschaft näher beleuchtet.

3.1 Genossenschaft

Genossenschaften sollen eine Selbsthilfe bezwecken oder gemeinnützig ausgerichtet sein (Art. 828 OR). Die WSC bezweckt gemäss Art. 2 der Statuten den Kauf, die Überbauung, den Verkauf sowie die Verwaltung von Immobilien und entspricht somit kaum den im OR vorgesehenen Grundsätzen.

Für die Gründung der Genossenschaft sind mindestens sieben Genossenschafter notwendig (Art. 831 Abs. 1 OR). Sinkt die Anzahl Genossenschafter unter sieben, kann der Richter eine Massnahme ergreifen (Art. 731b OR). Als alleinige Genossenschafterin erfüllt die Stadt diese Voraussetzungen nicht.

Aufgrund dieser Rechtslage stellt sich die Frage, ob Dritte eine Aufnahme in die Genossenschaft erwirken könnten. In den Statuten der WSC werden jedoch in Art. 4 die Beitrittsvoraussetzungen wie folgt geregelt:

"Die Aufnahme kann jederzeit stattfinden. Zur Aufnahme als Mitglied ist eine schriftliche Beitrittserklärung des Interessenten und ein Beschluss der Verwaltung erforderlich. Die Verwaltung beschliesst endgültig über die Aufnahme und kann diese ohne Angabe von Gründen verweigern. Die Eintrittsgebühr wird für Mitglieder, welche nach der Gründung der Genossenschaft beitreten, von der Verwaltung festgelegt."

Somit besteht keine unmittelbare Gefahr, dass Dritte ohne Einverständnis der Stadt Genossenschafter werden können (siehe auch Aktennotiz Kunz Schmid vom 22. November 2022).



Die Verwaltung der Genossenschaft muss aus mindestens drei Personen bestehen, von denen die Mehrheit Genossenschafter sein müssen (Art. 894 Abs. 1 OR). Auch in diesem Punkt erfüllt die WSC die gesetzlichen Vorgaben nicht.

3.2 Öffentlich-rechtliche Anstalt

Mit dem Gründungsgesetz der Anstalt werden Zweck und Organisation festgelegt. Die Aufgabenerfüllung wird dem demokratischen Mitwirkungsprozess weitgehend entzogen, weil betriebliche Entscheide vom Führungsorgan gefasst werden. Allenfalls könnte sich die Stadt ergänzend zur Eigentümerstrategie Entscheidungskompetenzen für gewisse Geschäfte vorbehalten (z.B. Investitionen ab einem bestimmten Betrag) und so eine Balance zwischen den Kompetenzen des Leitungsorgans und den Einflussmöglichkeiten der Stadt schaffen.

Öffentlich-rechtliche Organisationsformen sind grundsätzlich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bestimmt. Bei der Ausdehnung auf gewerbliche Dienstleistungen ist zu beachten, dass die gewerblichen Tätigkeiten einer gesetzlichen Grundlage bedürfen und dem öffentlichen Zweck dienen müssen, welchen die Anstalt verfolgt, das heisst diesem also untergeordnet sein. Da die WSC nur untergeordnet öffentliche Aufgaben übernimmt, ist die Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt für sie nur bedingt geeignet.

3.3 Aktiengesellschaft

Allgemein gilt, dass öffentliche Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, privatrechtlich organisiert werden sollen, damit für alle Wettbewerbsteilnehmer die gleichen Bedingungen gelten. Der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität des Staatshandelns (Art. 94 BV) legt nahe, dass Institute des öffentlichen Rechts, allen voran die Anstalt, aufgrund ihrer rechtsformspezifischen Vorteile nicht auf Wettbewerbsmärkten, sondern lediglich im Monopol eingesetzt werden sollen.

Die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft macht insbesondere Sinn für Einheiten:

- die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am Markt auftreten;
- die die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit erfüllen;
- die nicht hoheitlich handeln; und
- an denen sich Dritte beteiligen können.



Insbesondere die ersten drei Punkte treffen auf die WSC zu. Eine Beteiligung von Dritten ist zwar aktuell nicht vorgesehen, könnte jedoch durchaus im Sinne von strategischen Partnerschaften denkbar sein.

Zur Einhaltung von Corporate Governance Grundsätzen und angemessenen Mitwirkung des Gemeinderates würde die Aktiengesellschaft über gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung verfügen.

3.4 Empfehlungen

Die WSC erfüllt die rechtlichen Anforderungen an eine Genossenschaft nur bedingt und entspricht kaum dem Grundgedanken einer Genossenschaft.

Die öffentlich-rechtliche Anstalt entspricht nicht dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität, wonach Institute des öffentlichen Rechts nicht auf Wettbewerbsmärkten, sondern lediglich im Monopol eingesetzt werden sollen.

Die WSC verwaltet Liegenschaften und tritt privatrechtlich am Markt auf. Sie verfolgt eine aktive Wohnbaupolitik mit Liegenschaften, welche teilweise dem Finanzvermögen zugeordnet werden können und ist wirtschaftlich selbständig. Eine Umwandlung in eine Aktiengesellschaft wäre daher eine logische Schlussfolgerung.

Die Änderung der Rechtsform würde allerdings zu einer Aufwertung führen. Das Genossenschaftskapital wird in der Bilanz aktuell mit Fr. 146'000.-- geführt. Die Beteiligung z.B. an einer zukünftigen Aktiengesellschaft würde hingegen zu Verkehrswerten geführt und unterliegt jährlichen Schwankungen, welche erfolgswirksam verbucht werden müssten. Demzufolge ist auch bei einer Umwandlung mit Steuerfolgen zu rechnen, welche im Detail noch zu klären sind. Unter diesem Gesichtspunkt erachtet es der Stadtrat nicht als zielführend, die Rechtsform der WSC abzuändern und empfiehlt die Beibehaltung der heutigen Form der Genossenschaft.

4. Organisation

In Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung durch die Stadt soll für einen fließenden Übergang zwischen der politischen und der unternehmerischen Ebene gesorgt werden. Die Legislative soll sich strategisch einbringen können, jedoch keinen direkten Einfluss auf das operative Geschäft ausüben. Die Exekutive soll die Eigentümerinteressen wahren, eine Aufsichtsfunktion einnehmen und als Bindeglied zwischen der politischen und der unternehmerischen Ebene fungieren.



4.1 Vereinfachtes Funktionen-Diagramm

Zur einfacheren Übersicht werden nachfolgend die wichtigsten Punkte der angepassten Organisation zusammengefasst:



4.1.1 Angemessene Mitwirkung des Gemeinderates

Unter Beachtung von Corporate Governance Grundsätzen, wonach das operative und strategische Management getrennt werden sollen, ist eine direkte Einflussnahme des Gemeinderates auf das operative Geschäft nicht sinnvoll. Der Gemeinderat könnte jedoch strategisch Einfluss nehmen, indem er die Eignerstrategie genehmigt. Damit könnte auch dem Auftrag Oliver Hohl und Mitunterzeichnende Rechnung getragen werden. Die Eignerstrategie wird alle vier Jahre überarbeitet und sollte folgende Punkte beinhalten:

- Anspruchsgruppen des Unternehmens
- politische Aspekte
- Absichten für die Entwicklung des Unternehmens
- Ziele (unternehmerische, wirtschaftliche und soziale Ziele sowie Zusammenarbeit mit Dritten)

Zudem soll dem Gemeinderat weiterhin jährlich der Geschäftsbericht zur Kenntnisnahme unterbreitet werden.



4.1.2 Rolle / Funktion des Stadtrates

Neu würde der Stadtrat nicht mehr Einsitz im Vorstand nehmen und diesen extern oder intern besetzen. Damit kann der Stadtrat seine Kontroll- und Wahlrechte unabhängig wahrnehmen. Er erarbeitet zuhanden des Gemeinderates die Eigentümerstrategie und wahrt die Eigentümerinteressen.

4.1.3 Rolle / Aufgaben des Vorstandes

Der Vorstand entwickelt strategische Grundlagen und behandelt geschäftsrelevante Unterlagen wie Geschäftsbedingungen, Richtlinien oder auch Weisungen. Weiter ist er für die Erarbeitung des Jahresbudgets verantwortlich, welches er mit Unterstützung der Stadtverwaltung entwickelt.

4.1.4 Rolle / Aufgaben der Stadtverwaltung

Die Geschäftsführung und das operative Geschäft werden weiterhin durch die Stadtverwaltung sichergestellt. Sie ist auch für die Führung der Finanzen zuständig und verwaltet und bewirtschaftet die Objekte der WSC.

4.1.5 Rolle / Aufgaben der Revisionsstelle

Die Revisionsstelle erstellt den Bericht zuhanden der Generalversammlung, in welchem festgehalten wird, ob die Gesetze und Statuten eingehalten sowie der Gewinnvorschlag annehmbar sind.

5. Fazit

Für eine Änderung der Rechtsform sowie Portfoliobereinigung sprechen mehrere Punkte. Allerdings stehen diesen Vorteilen hohe Kosten in Form von Steuern gegenüber, welche eine Änderung nicht sinnvoll erscheinen lassen. Aus diesem Grund empfiehlt der Stadtrat von einer Bereinigung des Portfolios und Änderung der Rechtsform abzusehen. Die geforderte Mitwirkung des Gemeinderates kann jedoch auch unabhängig der genannten Änderungen sichergestellt werden, und zwar durch die Genehmigung einer Eignerstrategie – was mit vorliegender Botschaft dem Gemeinderat empfohlen wird.



Wir bitten Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, dem Antrag des Stadtrates zuzustimmen.

Chur, 31. Oktober 2023

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Urs Marti

Der Stadtschreiber

Marco Michel

Aktenauflage

- Fallanalyse und Empfehlungen Dr. iur. Severin Riedi vom 2. November 2020
- Aktennotiz Ausgangslage Kanzlei Kunz Schmid vom 22. November 2022
- Aktennotiz Wahl der Rechtsform Kanzlei Kunz Schmid vom 21. Dezember 2022
- Schreiben Steuerfolgen Kanzlei Kunz Schmid vom 21. Dezember 2022
- Botschaft Wohnbaugenossenschaft der Stadt Chur (WSC); angemessene Mitwirkung des Gemeinderates vom 26. Oktober 2021
- Jahresrechnung 2022
- Statuten Wohnbaugenossenschaft der Stadt Chur WSC vom 23. September 1997
- Abgeänderter Auftrag Oliver Hohl und Mitunterzeichnende zur angemessenen Mitwirkung des Gemeinderates bei der WSC vom 6. September 2018
- GRB.2018.27 vom 6. September 2018