

25. April 2018

Bericht und Antrag an das Stadtparlament

Reglement über den Pater Magnus Hungerbühler-Fonds

Anträge

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen folgende Anträge:

1. Das Reglement über den Pater Magnus Hungerbühler-Fonds sei zu genehmigen.
2. Es sei festzustellen, dass der zustimmende Beschluss zu Ziffer 1 gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. a der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.

Zusammenfassung

Pater Magnus Hungerbühler hat als letzter fürstbäblicher Statthalter im Hof zu Wil im Jahr 1793 die sogenannten „Vogelherdäcker“ im Städeli Wil den bedürftigen Bewohnenden der Ortschaft Rossrüti zur ständigen Nutzung überlassen. Landnutzung und Verwendung der Zinserträge wurden in Nachachtung des Schenkungswillens in diversen Reglementen geregelt. Im Zuge der Siedlungsentwicklung Wil wurde in den 1960er Jahren die Parzelle Vogelherd verkauft; als Realersatz wurden im und ausserhalb von Rossrüti verschiedene Grundstücke erworben, die heute noch zum Fondsvermögen gehören.

Die bisherige Zweckbestimmung des Fonds wird vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen und sozioökonomischen Entwicklung des Dorfs Rossrüti, den heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen im Sozialhilfebereich sowie der erfolgten Gemeindevereinigung in örtlicher und sachlicher Hinsicht angepasst. Zum einen wird der Kreis der Anspruchsberechtigten auf das ganze Gemeindegebiet Wil ausgedehnt und in sachlicher Hinsicht wird der Umfang und Inhalt der Bedürftigkeit in Richtung Wohlfahrts- und Sozialfonds ausgedehnt. Dabei soll nebst der bisherigen Subjektfinanzierung auch die Objektfinanzierung einen grösseren Stellenwert erhalten. Beibehalten wird die Möglichkeit, Beiträge an die vielfältigen Formen der Aus- und Weiterbildung auszurichten. Eine stärkere Bedeutung sollen die Integration in die Gesellschaft sowie der präventive Aspekt der Verhinderung von Bedürftigkeit und Armut erhalten. Demgegenüber wird die ursprüngliche landwirtschaftliche Nutzung des Pflanzlandes durch Bedürftige ersatzlos aus der Zweckbestimmung gestrichen.

Für die zielgerichtete Verwendung der Fondsmittel wird ein eigenes Fondsreglement erlassen.

1. Ausgangslage

Gemeindevereinigung

Auf den 1. Januar 2013 erfolgte die Vereinigung der beiden Gemeinden Bronschhofen und Wil. Gemäss Ziffer 8 des Vereinigungsbeschlusses sind Reglemente und Vereinbarungen in den bisherigen Gemeindegebieten bis zum Vollzugsbeginn neuer Reglemente und Vereinbarungen, längstens drei Jahre seit Entstehung der neuen politischen Gemeinde Wil, anwendbar. Dazu zählen auch die drei Reglemente im Zusammenhang mit der Schenkung des Pater Magnus Hungerbühler, nämlich das Reglement über die Nutzung des Grundeigentums der P. Magnus Hungerbühler'schen Stiftung vom 30. Juli 1963, das Reglement über die P. Magnus Hungerbühler'sche Stipendienstiftung vom 30. Juli 1963 sowie die Richtlinien zur Bemessung von Stipendien von 20. März 1997.

Im Rahmen der umfassenden Prüfung der Zweckbestimmung zeigte sich, dass die Zuständigkeit für die Neuregelung nicht beim Stadtrat, sondern beim Stadtparlament liegt und dessen Beschluss dem fakultativen Referendum untersteht. Die inhaltliche Bearbeitung des Geschäfts war komplex und gestaltete sich wesentlich aufwändiger als erwartet. Auf Antrag des Stadtrats hat das Departement des Innern des Kantons St. Gallen deshalb in Anwendung von Art. 15 Abs. 3 des Gemeindevereinigungsgesetzes die Frist für die Anpassung der Reglemente zweimal verlängert, letztmals bis 1. Januar 2019 verlängert.

2. Entstehungsgeschichte

Schenkung zu Gunsten Bedürftiger

Die P. Magnus Hungerbühler'sche Stiftung geht auf eine Schenkung des Paters Magnus Hungerbühler aus dem Jahr 1793 zurück. Als letzter fürstbäblicher Statthalter im Hof zu Wil hat er die so genannten „Vogelherdäcker“ den bedürftigen Bewohnenden der Ortschaft Rossrüti zur ständigen Nutzung überlassen.

Der Grosse Rat des Kantons St. Gallen übertrug mit Beschluss vom 9. Juni 1845 diese Äcker der politischen Gemeinde Bronschhofen zu Eigentum und deren Armenbehörde zur Verwaltung. Auslöser dafür war die Tatsache, dass auch vermögliche Leute Anteil an der Benutzung der Äcker erlangten und daher der Stiftungszweck umgangen wurde. Die Übertragung des Stiftungsvermögens an die Gemeinde Bronschhofen erfolgte unter der Bedingung, dass der Genuss dieser Äcker gemäss dem Willen des Stifters den Bedürftigen Rossrütis zuteil werde.

Am 4. Oktober 1915 hat die Armenverwaltung Bronschhofen das Reglement der P. Magnus Hungerbühler Stiftung von 1793 erlassen. Darin wurden entsprechend dem Willen des Stifters die Modalitäten für die Zuteilung des Pflanzbodens an die Bedürftigen festgelegt. Ergänzend wurde reglementiert, dass der noch freie Boden für weitere Bewerber zu reservieren und zu verpachten sei, wobei der erzielte Ertrag nach Abzug der darauf gemachten Verwendung zu verteilen sei. Das Reglement wurde vom Regierungsrat am 26. Oktober 1915 genehmigt.

Grundstückverkauf und Realersatz

Die Armenbehörde Bronschhofen beantragte mit Gutachten vom 28. März 1961 der Bürgerversammlung, die Parzelle Vogelherd im Städeli Wil im Ausmass von 85 a 30 m² Wiesland zum Preis von Fr. 180'000.-- zu verkaufen. Begründet wurde dieser Antrag damit, dass das Bedürfnis nach Pflanzland im Sinne des Stifters nur noch sehr gering sei. So hätten sich in den letzten Jahren jeweils nur noch vier Familien für diese Äcker interessiert,

wobei der Begriff „Bedürftigkeit“ sehr weitherzig interpretiert werden musste. In rechtlicher Hinsicht wurde der Verkauf damit begründet, dass Abklärungen um 1949 beim Departement des Innern ergeben hätten, dass der Verkauf des Stiftungsbodens in der Gemeinde Wil dem Sinne des Schenkers in keiner Weise widerspreche, sofern der Stiftungszweck – Zurverfügungstellung genügenden Bodens für Bezugsberechtigte in Rossrüti – erfüllt bleibe. Die Bürgerschaft stimmte dem Verkaufsantrag am 13. April 1961 zu.

Am 4. April 1962 unterbreitete die Armenbehörde der Gemeinde Bronschhofen der Bürgerschaft Gutachten und Antrag zum Kauf der Liegenschaft des Hans Inauen, Landwirt in Rossrüti, durch die Stiftung Pater Magnus Hungerbühler. Der Kaufvertrag sah den Erwerb der folgenden Parzellen für total Fr. 125'000.-- vor, welche von der Bürgerversammlung genehmigt wurde:

- Parzelle Nr. 1281 mit 87a 08m² Gebäudeplatz, Hof, Garten und Hauswiese und folgenden Gebäulichkeiten: Wohnhaus, Scheune, Remise;
- Parzelle Nr. 1380 mit 162a 52m² Wiesland in den Maiwiesen;
- Parzelle Nr. 1555 mit 25a 38m² Wiesland in den Rietwiesen.

Mit Kaufvertrag vom 14. November 1979 hat die Gemeinde Bronschhofen namens der Stiftung Pater Magnus Hungerbühler eine weitere Liegenschaft in Rossrüti, nämlich die Parzelle 2138 mit 940 m² samt Magazin (direkt angrenzend an die bereits erworbene Parzelle 1281), von den Miteigentümern „Egli“ zum Preis von Fr. 47'000.-- gekauft. Gemäss den weiteren Vertragsbestimmungen erfolgte dieser Grundstückkauf als weiterer Realersatz für das im Jahr 1961 im Städeli Wil verkaufte Grundstück Nr. 71 gemäss dem an der Bürgerversammlung vom 13. April 1961 gefassten Beschluss.

Nutzungsreglemente erlassen

Am 30. Juli 1963 hat der Gemeinderat Bronschhofen das Reglement über die Nutzung des Grundeigentums der P. Magnus Hungerbühler'schen Stiftung erlassen und damit das Reglement aus dem Jahre 1915 abgelöst. Dabei wurden im Sinne des Stifterwillens die Modalitäten für die Zuteilung und Nutzung des Pflanzlandes durch bedürftige Bewohnende der Ortschaft Rossrüti im Wesentlichen übernommen. Mangels konkreter Interessenten wurde indes der Zweck erweitert, indem der nicht benötigte Boden der Bürgerheimliegenschaft verpachtet und der Nettopachterlös zur Ausrichtung der Berufsausbildungsstipendien zu verwenden sei. Diese teilweise Änderung des Zwecks hat das Departement des Innern gestützt auf das damalige Organisationsgesetz bewilligt.

Mit gleichem Datum vom 30. Juli 1963 hat der Gemeinderat in Ausführung des Reglements über die Nutzung des Grundeigentums das Reglement über die P. Magnus Hungerbühler'sche Stipendienstiftung erlassen. Darin wurden die Modalitäten für die Ausrichtung der Berufsausbildungsstipendien aus dem Stipendienfonds definiert. Ergänzend hat der Gemeinderat Bronschhofen am 20. März 1997 Vollzugsbestimmungen im Sinne von Richtlinien zur Bemessung von Stipendien erlassen. Dabei lehnte man sich bei der Berechnungsmethode mit einigen Abweichungen an das kantonale Gesetz über Inkassohilfe und Vorschüsse für Unterhaltsbeiträge an.

Nutzungsrechte an Grundstücke

Am 2. September 1994 wurde die sich im Stiftungsvermögen befindende Parzelle 1281 in zwei Grundstücke aufgeteilt. Auf der Stammparzelle 1281 wurde der Gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaft Bronschhofen-Rossrüti „WBR“ am 10. Juni 1998 ein selbstständiges und dauerndes Baurecht für zwei Mehrfamilienhäuser mit rund 20 Wohnungen eingeräumt. Vertragszweck bildete die Bereitstellung günstiger, preiswerter Wohngelegenheiten vornehmlich für kinderreiche Familien und junge Ehepaare mit bescheidenem Einkommen und Vermögen

sowie Betagte und Behinderte und mit Bevorzugung der Einwohner von Rossrüti. Das Departement des Innern genehmigte diese Baurechtslösung am 4. März 1994, weil es dieses Rechtsgeschäft (Einräumung eines Baurechts) nicht als Zweckänderung des Stiftungsvermögens qualifizierte – dies im Gegensatz zu einem Verkauf der Parzelle. Die baurechtsbelastete Parzelle 1281 sowie die neu abgetrennte Parzelle 2519 verblieben damit im Eigentum der Stiftung Pater Magnus Hungerbühler.

Auf einer Teilfläche der Parzelle 2519 (abgetrennt von Parzelle 1281 am 2.9.1994) wurde durch die Gemeinde Bronschhofen eine eingezäunte Spielwiese errichtet und diese der Öffentlichkeit zur freien Verfügung gestellt. Und auf Parzelle 2138 wurde in den Jahren 2012/2013 aus öffentlichen Mitteln anstelle des Magazins der Neubau des Freizeithauses Rossrüti errichtet (Beschluss Bürgerschaft zu Voranschlag 2012 vom 4.4.2012). Damit ist die gesamte Parzelle durch die Allgemeinheit genutzt, obwohl diese zum Sondervermögen der Stiftung gehört.

3. Rechtsnatur und Vermögen

Zweckgebundene Zuwendung (Fonds)

Aufgrund der Entstehungsgeschichte der Stiftung und der vorhandenen Dokumente sind die Beteiligten bis Mitte der 1990-Jahre immer davon ausgegangen, es handle sich um eine öffentlich-rechtliche Stiftung (Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit). Davon zeugt auch der öffentlich beurkundete Kaufvertrag sowie der Grundbucheintrag beim Erwerb der Parzelle 2138 im Jahre 1979. Im Jahre 1994 erfolgte indes auf dem Grundbuchamt Bronschhofen eine Grundbuchberichtigung. Statt der „Stiftung Pater Magnus Hungerbühler „Vogelherd“, Rossrüti (Stiftung) wurde neu die „Politische Gemeinde Bronschhofen“ per 1. September 1994 als Eigentümerin eingetragen.

Der Rechtsgrund für diese Grundbuchberichtigung liegt darin, dass es sich zu Recht weder um eine privatrechtliche noch eine öffentlich-rechtliche Stiftung handelt. Bei der „Stiftung Pater Magnus Hungerbühler“ handelt es sich vielmehr um ein Sondervermögen, das als so genannte unselbständige Stiftung der politischen Gemeinde Bronschhofen (bzw. heute der politischen Gemeinde Wil) als Trägerkörperschaft angeschlossen ist. Im gleichen Sinne hat dies auch das Departement des Innern am 9. April 1986 beurteilt und festgestellt, dass die Gemeinde abschliessend zuständig ist zur sachgerechten Verwaltung und Nutzung des Sondervermögens.

Die Klärung der Rechtsnatur der Stiftung ist mit Blick auf eine allfällige Zweckänderung des Vermögens sowohl in Bezug auf die materiellen Voraussetzungen als auch in formeller Hinsicht bezüglich der Zuständigkeit von Bedeutung. Bei der vorliegenden Schenkung des privaten Stifters Pater Magnus Hungerbühler handelt es sich somit um eine Zuwendung, die der Finanzierung ganz bestimmter Aufgaben dient (Fonds).

Aufgrund dieser rechtlichen Einordnung als zweckgebundene Zuwendung einer Privatperson gelten gemäss Art. 21 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden in Bezug auf die materiellen Voraussetzungen die zivilrechtlichen Vorschriften über die Stiftungen. In Bezug auf die formellen Anforderungen ist relevant, dass Zweckänderungen bei Fonds, die auf kommunalem Recht beruhen, nur durch Änderung des entsprechenden Rechts erfolgen können. Sowohl das Nutzungsreglement als auch das Stipendienreglement wurden durch den damaligen Gemeinderat Bronschhofen gestützt auf Art. 61 des bis 31.12.1980 gültigen Organisationsreglements erlassen. Das damalige Rechtssetzungsverfahren wurde mit dem Erlass des Gemeindegesetzes neu geordnet. Reglementsänderungen und insbesondere Zweckänderungen sind somit gemäss dem geltenden Recht in der Stadt Wil vom Stadtparlament zu beschliessen unter Vorbehalt des fakultativen Referendums.

Zusammensetzung Fondsvermögen

Aufgrund der Entstehungsgeschichte und der erfolgten Rechtsgeschäfte setzt sich das Fondsvermögen Pater Magnus Hungerbühler per 1. Januar 2018 aus nachfolgenden Grundstücken und liquiden Mitteln zusammen:

A) Grundstücke

Parz. Nr.	Fläche Nutzungsart	Lage	Erwerb	Zone	VW	FV/VM
1281	2'895 m ² (Baurecht WBR)	Rossrüti Sonnenwies	27.03.1963	WG3, K	614'000	FV
2519 (ab 1281)	5'496 m ² Wiese, Spielfläche	Rossrüti Oberdorfstr.	27.03.1963	GF – Grünzone Freihaltung	55'000	FV
1381 *	16'252 m ² Wiese (heute 24'511 m ²)	Rossrüti Maiwies/Bilchli	27.03.1963	LZ	34'300 (anteilmässig) (total 51'700)	FV
1555	2'527 m ² Wiese	Rossrüti Rietwiesen	27.03.1963	LZ	9'000	FV
2138 **	715 m ² , Gebäude- fläche, Umschwung	Rossrüti Freudenbergstr.	10.12.1979	K – Kernzone	215'000	FV
				Total	927'300	FV

* Parzelle 1381 ist am 9.12.2009 aus der Vereinigung der Parzellen 1380, 1381 und 1677 entstanden. Die ehemalige Parzellen 1381 und die Parzelle 1677 gehörten nicht zum Stiftungsvermögen, mithin sind von der heutigen Parzelle 1381 nur 16'252 m² der ehemaligen Parzelle 1380 auch Sondervermögen.

** Auf dem Grundstück wurde das Freizeithaus Rossrüti erstellt mit einem Neuwert von 290'000 Franken (vgl. Schätzung GVA vom 27.11.2013). Das Gebäude ist nicht Stiftungsvermögen, sondern Verwaltungsvermögen.

B) Liquide Mittel

Der Ertrag aus dem Stiftungsvermögen setzt sich zusammen aus dem Baurechtszins der Wohnbaugenossenschaft Bronschhofen-Rossrüti sowie den Zinsen aus der Verpachtung der landwirtschaftlichen Liegenschaften von jährlich durchschnittlich rund 18'000 Franken. Die Stadt Wil bezahlt weder für den Spielplatz noch für das faktische Baurecht des Freizeithauses Rossrüti samt Kinderspielplatz einen Zins. Der gesamte jährliche Ertrag fliesst gemäss Reglement in den Stipendienfonds, aus welchem die Stipendienbeiträge finanziert werden. Der Stipendienfonds weist per 31. Dezember 2017 einen Vermögensbestand von Fr. 111'835.37 auf.

4. Fondsreglement

Eigenständiges Fondsreglement

Aufgrund der Besonderheit in der Entstehungsgeschichte des Fonds, aber auch wegen der sich im Fondsvermögen befindenden Grundstücke ist ein eigenständiges Fondsreglement angezeigt und eine Vereinigung mit einem anderen bereits bestehenden Fonds nicht zweckmässig. Der Reglementsvorschlag sieht dabei vor, die Zweckbestimmung in den bisherigen Reglementen vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen und sozioökonomischen Entwicklung des Dorfes Rossrüti, den heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie der zwischenzeitlichen Gemeindevereinigung in zweifacher Hinsicht anzupassen: Zum einen soll der Kreis der Anspruchsberechtigten in örtlicher Hinsicht auf das ganze Gemeindegebiet Wil ausgedehnt werden und in sachlicher Hinsicht soll der Umfang und Inhalt der Bedürftigkeit angepasst und erweitert werden in Richtung Wohlfahrts- und Sozialfonds.

Vernehmlassungsverfahren

Im Rahmen des externen Vernehmlassungsverfahrens wurden die Parteien und Quartiervereine eingeladen, zum Entwurf des Reglements über den Pater Magnus Hungerbühler-Fonds Stellung zu nehmen. Zudem wurde auf der Internet-Seite der Stadt Wil das Vernehmlassungsverfahren veröffentlicht, wodurch weiteren Kreisen die Teilnahme am Verfahren ermöglicht worden ist. Insgesamt gingen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens drei Stellungnahmen ein, nämlich von den Parteien SP und SVP sowie vom Quartierverein Wil-West. Sowohl die grundsätzliche Stossrichtung als auch die Detailausgestaltung des Fondsreglements werden unterstützt. Die SVP regt an, dass der Stipendienzweck weiterhin der Hauptzweck sein soll und wendet sich gegen eine wesentliche Erweiterung des Fondszwecks.

5. Zweckbestimmung des Fondsvermögens

Entwicklung der Mittelverwendung

Der Zweck des von Pater Magnus Hungerbühler zugewendeten Vermögens lag ursprünglich darin, bedürftigen Einwohnern von Rossrüti, unentgeltliches Pflanzland zur Verfügung zu stellen. Dieser Zweck wurde auch 1963 ins neue Reglement über die Grundeigentumsnutzung überführt, gleichzeitig aber erweitert – dies mangels Interesse und Bedürfnis nach Pflanzland. Als zusätzliche Zweckbestimmung wurde aufgenommen, dass der für Bedürftige nicht benötigte Boden verpachtet wird und dass der Nettopachterlös zur Ausrichtung der Berufsausbildungsstipendien gemäss besonderem Reglement zu verwenden sei. 1963 befand man sich offenbar in einer Übergangsphase, indem man dem Fonds zwar eine neue Ausrichtung für die Mittelverwendung geben, gleichzeitig aber noch den ursprünglichen Stifterwillen für mögliche bedürftige Interessenten beibehalten wollte. Heute, über 50 Jahre später, steht man vor derselben Herausforderung, die Zweckbestimmung vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Entwicklung, den heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie der zwischenzeitlichen Gemeindevereinigung zu überprüfen und gegebenenfalls neu festzulegen.

Substanzerhaltung

Der Stifter hatte mit der zweckgebundenen Vermögenszuwendung die Absicht, das gestiftete Grundeigentum zu erhalten, bildete es doch auch die zentrale Grundlage für die Anspruchsberechtigten (zuerst als Pflanzland und später zusätzlich als Ertragsquelle für die Stipendien). Nur die aus der Nutzung erzielten Erträge sollten für Bedürftige Verwendung finden. Dass diesem Stifterwillen über all die Jahrzehnte Rechnung getragen wurde, zeigen einerseits die getätigten Grundstückkäufe 1962 und 1979 als Realersatz für die verkauften „Vogelherdäcker“. Andererseits wurde bis heute kein Grundstück im Sonder- bzw. Fondsvermögen veräussert, sondern nur im Baurecht an die Wohnbaugenossenschaft abgegeben. Die übrigen Liegenschaften wurden an Landwirte verpachtet oder für öffentliche Zwecke zu Gunsten der Bewohnenden von Rossrüti zur Verfügung gestellt. Dies zeigt aber auch, dass der Begriff „Bedürftige“ bereits ein weites Spektrum eingenommen hat. Auch das Departement des Innern als zuständige Genehmigungsbehörde für Zweckänderungen gemäss dem ab 1.1.1981 geltenden Gemeindegesetz hat den zuerst geplanten Grundstückverkauf an die Wohnbaugenossenschaft als nicht genehmigungsfähige Zweckänderung qualifiziert. Dies schliesst einen künftigen Grundstückverkauf zwar nicht generell aus, setzt die Messlatte aber hoch und müsste im Einzelfall beurteilt werden.

Anspruchsberechtigte in örtlicher Hinsicht

Über all die Jahre unverändert blieb der Kreis der Anspruchsberechtigten in geografischer Hinsicht. Gemäss den vorhandenen Dokumenten sollen die bedürftigen Bewohner der Ortschaft Rossrüti Nutzniessende der Mittelverwendung sein. Sowohl im Reglement vom 1.12.1915 als auch in den aktuell gültigen Reglementen vom 30. Juli 1963 ist der Kreis der Berechtigten ausdrücklich auf das Dorf oder die Ortschaft Rossrüti beschränkt. Damit stellt sich die grundsätzliche Frage der Anspruchsberechtigten in geografischer Hinsicht – dies vor dem Hintergrund der erfolgten Vereinigung der Gemeinden Wil und Bronschhofen sowie der sozioökonomischen Entwicklung des Dorfes Rossrüti in den vergangenen Jahrzehnten.

Grundsätzlich soll und ist der Stiftungszweck unabänderlich. Allerdings kann er allmählich aus der Zeit fallen, in eine ungünstige Gegend verrückt oder unerreichbar werden. Deshalb sieht der Gesetzgeber in Art. 86 ZGB die Möglichkeit einer Zweckänderung vor. Der Zweck kann zusammenfassend geändert werden, wenn objektiv „deren ursprünglicher Zweck eine ganz andere Bedeutung oder Wirkung erhalten hat, so dass – subjektiv – die Stiftung dem Willen des Stifters offenbar entfremdet worden ist“. Zur Prüfung sind den historischen Verhältnissen die objektiven Verhältnisse der Gegenwart gegenüberzustellen, damit die Abweichung zum Zeitpunkt der Stiftungsgründung eruiert werden kann. Der neue Stiftungszweck darf nicht radikal vom bisherigen Zweck abweichen, sondern muss diesem möglichst ähnlich sein.

Was konkret im Jahre 1793 die Beweggründe des Schenkers für die geografische Begrenzung auf die damalige Siedlung Rossrüti gewesen sind, lässt sich aus den Dokumenten nicht schlüssig entnehmen. Tatsache ist aber, dass der damalige obere Schneckenbund mit den Siedlungen Rossrüti, Maugwil, Boxloo und Uerental sowie untere Schneckenbund mit den Siedlungen Bronschhofen, Trungen und Dreibrunnen landwirtschaftlich geprägt war, wurde doch vor allem Ackerbau betrieben. Mit Blick auf die damals zentrale Selbstbewirtschaftung und Selbstversorgung war somit auch Rossrüti stark von witterungsbedingten Ertragsausfällen betroffen. Mit der Schenkung des Landes zur Selbstversorgung wollte wohl der letzte fürstbäuerliche Statthalter den Bedürftigen eine Existenzgrundlage geben und so die Not lindern.

Überträgt man diese Situation auf heute, so zeigt sich, dass aufgrund der heutigen Bevölkerungs- und Sozialstruktur das Dorf Rossrüti im Vergleich zum Dorf Bronschhofen und auch zu den Stadtquartieren von Wil einen ganz anderen Stellenwert hat. Ein Indikator dafür ist, dass von den total 586 Sozialhilfe-Fällen im Jahr 2016 lediglich drei Fälle oder 0,5 % Rossrüti betrafen. Damit ist nicht nur das objektive Kriterium einer Zweckänderung erfüllt, sondern auch das subjektive Element, weil die Aufrechterhaltung der geografischen Begrenzung auf das Dorf Rossrüti vor dem Hintergrund der sozioökonomischen Entwicklung der Siedlungsgebiete im vereinigten Wil zweifellos dem Stifterwillen nicht mehr gerecht würde. Daher rechtfertigt es sich auch, den geografischen Kreis der Anspruchsberechtigten auf die ganze politische Gemeinde Wil auszudehnen, um die vorhandenen finanziellen Mittel zielgerichtet für die Bedürftigen gemäss heutiger Definition einzusetzen. Dass die bedürftigen Bewohnenden von Rossrüti selbstverständlich auch künftig in den Genuss des Fondsvermögens kommen, ist damit gewährleistet.

Anspruchsberechtigte in sachlicher Hinsicht (Umfang und Inhalt der Bedürftigkeit)

Der vom Stifter Pater Magnus Hungerbühler verwendete Begriff „Bedürftige“ ist ein unbestimmter Gesetzesbegriff und hat während den vergangenen 200 Jahren eine immer neue Bedeutung erhalten. Dies ist angesichts der gesellschaftlichen Entwicklung und Veränderungen sowie der in einem Sozialstaat immer neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen auch nachvollziehbar. Im Zeitpunkt der Vermögenszuwendung durch den Stifter war für das bäuerlich geprägte Rossrüti Pflanzland zur Selbstbewirtschaftung und damit zur Selbstversorgung ein zentra-

ler Pfeiler der Existenzsicherung. Dies änderte sich im Laufe der Zeit, weshalb man 1963 dem ursprünglichen Zweckgedanken eine neue Ausrichtung gab. Neu sollten Berufsausbildungsstipendien aus dem Pächterlös ausgerichtet werden. Dieser Erweiterung der Zweckbestimmung haftet aber dennoch der ursprüngliche Gedanke des Stifters an, nämlich „die Unterstützung zur Existenzsicherung aus eigener Kraft“. Dieser Grundgedanke soll auch bei der heutigen teilweisen Zweckänderung weitergeführt werden. Was indes in der heutigen Zeit zweifellos überholt ist, ist die vom Stifter beabsichtigte ursprüngliche landwirtschaftliche Nutzung des Pflanzlandes durch Bedürftige. Die heutigen Pflanz- oder Schrebergärten dienen einem ganz anderen Zweck und würden dem Stifterwillen keineswegs gerecht. Deshalb rechtfertigt es sich, diese Zweckbindung zu streichen.

Berufsausbildungsstipendien

Im Zeitpunkt der Zweckerweiterung im Jahre 1963 gab es im Kanton St. Gallen noch keine kantonale Regelung über Beiträge an Aus- und Weiterbildungen. Das kantonale Stipendiengesetz wurde erst am 3. Dezember 1968 erlassen und hat heute in Art. 10 der Kantonsverfassung seine Grundlage. Das Stipendienwesen in seiner heutigen Ausgestaltung beruht auf zwei Grundgedanken: Mit Ausbildungsbeihilfen soll die Chancengleichheit gefördert werden, indem wirtschaftlich benachteiligten Menschen eine persönliche Bildung ermöglicht wird, die ihrer Neigung und Eignung entspricht. Zudem stellen Ausbildungsbeihilfen Investitionen dar, welche die Wirtschaft über die erhöhte berufliche Leistung der unterstützten Personen (direkt) und über den Rückfluss des höheren Einkommens dieser Personen (indirekt) stimulieren. Die Ausbildungsbeihilfen müssen grundsätzlich auf eine Hilfe zur Selbsthilfe beschränkt bleiben.

Angesichts der kantonalen sehr detaillierten gesetzlichen Ausgestaltung des Stipendienwesens stellt sich die Frage der Existenzberechtigung einer ergänzenden kommunalen Regelung. Kommt hinzu, dass bisher sehr wenige Beitragsgesuche gestellt wurden, wobei dies nebst der eingeschränkten Zahl an Anspruchsberechtigten mitunter auch auf eine mangelnde Kenntnis zurückgeführt werden kann. Es zeigt sich aber, dass in zahlreichen sankt-gallischen Gemeinden entsprechende Stipendienfonds bestehen – dies als Ergänzung zur kantonalen Regelung. Dies macht auch heute noch durchaus Sinn, zumal das kantonale Stipendiengesetz zwischen Erstausbildung einerseits und Zweitausbildung und Weiterbildung andererseits differenziert. An letztere werden in der Regel „nur“ Studiendarlehen und nur in Ausnahmefällen Stipendien gewährt. Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob und wenn ja, in welcher Höhe sich noch ergänzende Beiträge rechtfertigen. Auf jeden Fall ist der bisherige Zweck nach wie vor gut verfolgbar. Die Zweckbestimmung soll beibehalten und erweitert werden. Stipendienrechtlich soll eine Gleichbehandlung aller Ausbildungskategorien erfolgen. Zudem sollten auch andere Formen der Aus- und Weiterbildung beitragsberechtigt sein. Eine stärkere Bedeutung sollen die Integration in die Gesellschaft sowie der präventive Aspekt der Verhinderung von Bedürftigkeit und Armut erhalten.

Erweiterung des Fondszwecks

Heute hat der Fonds in praktischer Hinsicht einzig noch die Bedeutung eines Stipendienfonds. Ziel muss es sein, das Fondsvermögen nicht jährlich nur zu äufnen, sondern im Sinne des Stifters auch wirkungsvoll einzusetzen. Dabei ist der Bedürftigenbegriff von damals vor dem Hintergrund der heutigen Sozialhilfegesetzgebung neu zu definieren. In sachlicher Hinsicht soll der Umfang und Inhalt der Bedürftigkeit in Richtung Wohlfahrts- und Sozialfonds angepasst werden. Dabei soll nebst der bisherigen Subjektfinanzierung auch die Objektfinanzierung einen grösseren Stellenwert erhalten, so wie es von der ehemaligen Gemeinde Bronschhofen mit der preisgünstigen Baurechtseinräumung an eine Wohnbaugenossenschaft bereits praktiziert wurde. In Weiterführung dieser Zweckbestimmung wird auch die finanzielle Unterstützung von gemeinnützigem Wohnungsbau in der Stadt Wil neu in den Zweckartikel aufgenommen.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1: Name

Die örtliche Anspruchsberechtigung wird auf das ganze Gebiet der politischen Gemeinde Wil ausgedehnt.

Im Rahmen der Vernehmlassung wird dies begrüsst. Die SVP regt indes an, dass in Rossrüti wohnhafte Personen Priorität eingeräumt werden soll, ohne dass Personen in anderen Stadtteilen ausgeschlossen werden. Die materiellen Voraussetzungen für die Anspruchsberechtigung sind in Art. 3 ff geregelt und orientieren sich primär am Zweckartikel und nicht am Wohnort innerhalb der Stadt Wil. In diesem Sinne ist eine geografische Prioritätensetzung nicht zweckmässig.

Art. 2: Fondsvermögen

Die sich im Sondervermögen befindenden Grundstücke werden im Reglement ausdrücklich bezeichnet, um die vom Stifter beabsichtigte Substanzerhaltung bestmöglichst zu gewährleisten. Sollen Grundstücke des Fondsvermögens dennoch veräussert werden, so hat dies auf Antrag des Stadtrats das Stadtparlament zu beschliessen, vorbehältlich des fakultativen Referendums. Die Einräumung von dinglichen Rechten gilt nicht als Veräusserung, weil die Substanz erhalten bleibt.

Für die öffentliche Nutzung des Grundstücks Nr. 2138 (Freizeithaus und Kinderspielplatz, das sich im Verwaltungsvermögen befindet), ist eine Baurechtsdienstbarkeit zu errichten und ist dafür zu Gunsten des Fondsvermögens eine jährliche Nutzungsabgabe zu entrichten. Die Teilfläche von 8'259 m² des Grundstücks Nr. 1381, die sich im Finanzvermögen der Stadt Wil befindet, wird im Hinblick auf den Realersatz für ein Hochwasserschutzprojekt als separates Grundstück abgetrennt.

Art. 3: Zweck

Mit Blick auf die notwendige Flexibilität im Vollzug soll die Formulierung der Zweckbestimmung bewusst auch einen gewissen Ermessensspielraum offen lassen. Die Erfahrung zeigt, dass die Gesuche im Einzelfall aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung geprüft werden müssen. Allgemeingültige reglementarische Detailregelungen können dies nicht in adäquater Form abbilden oder bedingen einen derart hohen Detaillierungsgrad, dass die praktikable Handhabung darunter leidet und der notwendige Entscheidungsspielraum verloren geht.

Die Zweckbestimmung umschreibt, wie das Fondsvermögen konkret eingesetzt werden soll. Lit. a legt den Fokus generell auf Leistungen, die nicht von der öffentlichen Sozialhilfe oder anderen Institutionen übernommen werden. Lit. b beinhaltet spezifische Fördermassnahmen von Kindern und Jugendlichen, während lit. c generell bildungsfähige Personen als Anspruchsgruppe definiert und die heutige Stipendienregelung ersetzt und wesentlich offener formuliert. Mit lit. d werden vielfältige Massnahmen zur Integration von Menschen in die Gesellschaft unterstützt. Lit. e schliesslich bildet die Grundlage für Beiträge an private und öffentliche Organisationen, die im Interesse des Gemeinwohls Aufgaben übernehmen.

Während die SP und der Quartierverein Wil-West diese Zweckbestimmung unterstützen, wendet sich die SVP gegen eine wesentliche Erweiterung des Stiftungszwecks und plädiert dafür, dass der Stipendiencharakter weiterhin der Hauptzweck sein soll. Auch hat die SVP Bedenken den Fondszweck gemäss lit. b) auszudehnen, zumal dies mit dem Sinn und Geist des Stifters nicht vereinbar sei. Demgegenüber begrüsst die SP die aufgeführten Fördermassnahmen in lit. b gerade als kleinen Baustein zur Chancengerechtigkeit in Anbetracht der Tatsache, dass in Wil viele Eltern von Kindern sozialhilfebedürftig sind. Der Stadtrat hält deshalb an seinem Vorschlag fest.

Art. 4: Begünstigte

Voraussetzung für die Anspruchsberechtigung ist, dass die Personen mindestens drei Jahre in Bronschhofen, Rossrüti oder Wil gewohnt haben. Bei Beiträgen an Organisationen gemäss Art. 3 lit. e müssen die Bewohnenden der Stadt Wil überwiegend die Nutzniessenden sein.

Im Rahmen der Vernehmlassung beantragt die SVP eine Wohnsitzdauer von mindestens fünf Jahren. Zudem sollen im Fall von Art. 3 lit. e ausschliesslich die Bewohnenden der Stadt Wil die Nutzniessenden sein. Der Stadtrat hält an seinen Voraussetzungen fest. Gerade bei der Objektfinanzierung wäre diese absolute Formulierung der SVP und damit die Einschränkung im Vollzug unter Umständen ein „Killerkriterium“ für ein gutes Projekt.

Art. 5: Beitragshöhe

Auf die Leistungen des Fonds besteht kein Rechtsanspruch. Die Entscheidungsinstanz beschliesst im Rahmen des pflichtgemässen Ermessens.

Art. 6: Finanzierung

Die Substanzerhaltung als wesentliches Element des Stifterwillens wird dadurch sichergestellt, dass primär die jährlich anfallenden Fondszinsen zu verwenden sind und nur sekundär das Kapital angetastet werden soll. Die durchschnittlichen jährlichen Zinserträge aus dem Fondsvermögen (Baurechts- und Pachtzinsen) betragen derzeit rund 18'000 Franken. Diese können aber infolge der ergebnisorientierten Baurechtszinsen jährlich ändern.

Art. 7: Art der Leistungen

Sowohl einmalige als auch wiederkehrende Leistungen wie auch Darlehen können ausgerichtet werden. Wichtig ist, dass bei wiederkehrenden Beiträgen regelmässig überprüft wird, ob die Voraussetzungen noch erfüllt sind.

Art. 8: Verfahren

Um die Beitragsberechtigung umfassend prüfen zu können, haben die Gesuch stellenden Personen wie auch die privaten oder öffentlichen Organisationen detaillierte Informationen und Belege einzureichen und Auskunft zu geben. Im Einzelfall kann der Prüfungsaufwand gross sein, weshalb es sich rechtfertigt, den Verwaltungsaufwand generell dem Fonds zu belasten.

Die SP vertritt die Meinung, dass das Fondskapital und die Zinserträge uneingeschränkt dem Zweck zugeführt werden sollen und nicht für Verwaltungsaufwand verwendet werden. Der Stadtrat hält daran fest, dass der Verwaltungsaufwand verursachergerecht dem Fonds zu belasten ist und nicht mit Steuergeldern zu finanzieren ist.

Art. 9: Entscheidkompetenz

Die Kompetenzgrenze zwischen Departement und Stadtrat orientiert sich an den geltenden Ausgaben- und Vertragskompetenzen der Departemente. Die Einräumung dinglicher Rechte wie Baurechte obliegt dem Stadtrat.

Art. 10: Verwaltung

Die Verwaltung des Fonds übernimmt die Finanzverwaltung, welche auch die Auszahlungen auf Anweisung des zuständigen Departements oder des Stadtrats vollzieht.

Art. 11: Vollzug

Diese Delegationsnorm ermöglicht es dem Stadtrat, bei Bedarf ergänzende Bestimmungen zum Zweck und zum Verfahren zu erlassen, sofern sich dies zur Gewährleistung der rechtsgleichen Behandlung im Vollzug als notwendig erweisen sollte.

Art. 12, 13 und 14: Aufhebung bisherigen Rechts, Referendum, Inkrafttreten

Die bisherigen drei Reglemente werden aufgehoben. Das Reglement untersteht dem fakultativen Referendum. Der Stadtrat sieht vor, das Reglement auf 1. Januar 2019 in Kraft zu setzen, vorbehältlich des unbenützten Ablaufs des Referendums.

7. Zuständigkeiten

Im vorliegenden Fall hat der Gemeinderat Bronschhofen am 30. Juli 1963 das Nutzungsreglement des Grundeigentums sowie das Stipendienfondsreglement erlassen – dies gestützt auf Art. 61 des bis zum 31. Dezember 1980 gültigen Organisationsgesetzes (nGS 8, 395). Das damalige Recht kannte für rechtssetzende Reglemente ein öffentliches Auflageverfahren mit anschliessender Genehmigung durch das zuständige kantonale Departement. Es wurde somit weder von der Bürgerversammlung als Legislative der Gemeinde beschlossen, noch unterstand es dem fakultativen Referendum, was aber der damals gültigen Regelung gemäss Organisationsgesetz entsprach.

Mit dem neuen Gemeindegesetz per 1. Januar 1981 wurde das öffentliche Auflageverfahren durch das Referendumsverfahren abgelöst. Der bundesgerichtliche Grundsatz der Parallelität der Formen besagt, dass eine Rechtsänderung durch dasselbe Organ in dem dafür geltenden Verfahren zu geschehen hat, das dieses Recht erlassen hat. Das damalige Rechtssetzungsverfahren wurde mit dem neuen Gemeindegesetz neu geordnet. Reglementsänderungen und somit insbesondere auch Zweckänderungen bei Fonds sind somit gemäss Art. 17 Abs. 3 lit. a Gemeindeordnung der Stadt Wil vom Stadtparlament zu beschliessen unter Vorbehalt des fakultativen Referendums (Art. 7 Abs. 1 lit. a Gemeindeordnung).

Eine kantonale Genehmigung ist demgegenüber auf Grund des Gemeindegesetzes nicht erforderlich.

Stadt Wil



Susanne Hartmann
Stadtpräsidentin



Hansjörg Baumberger
Stadtschreiber