

17. Dezember 2024

## **Bericht und Antrag an das Stadtparlament**

### **Volksinitiative "Wil will wohnen! – Initiative für gemeinnütziges Wohnen in Wil"**

#### **Anträge**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat stellt dem Stadtparlament folgende Anträge:

1. Die Volksinitiative "Wil will wohnen! – Initiative für gemeinnütziges Wohnen in Wil" sei ohne Gegenvorschlag abzulehnen.
2. Es sei festzustellen, dass der Beschluss zu Ziffer 1 gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. a Gemeindeordnung der Stimmbürgerschaft zum Entscheid unterbreitet wird.
3. Das Postulat "Mehr gemeinnützige Wohnungen bedürfnisgerecht statt gewinnmaximiert bauen" von Matthias Loepfe, GRÜNE prowil, sei als erledigt abzuschreiben.

#### **Zusammenfassung**

Die Initiative "Wil will wohnen" verfolgt das Ziel, dass bis 2050 mindestens 10% der Mietwohnungen in der Stadt Wil im Eigentum gemeinnütziger Wohnbauträger sind, die das Prinzip der Kostenmiete einhalten. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen städtische Grundstücke in der Regel im Baurecht an solche Wohnbauträger abgegeben, unterstützende Finanzierungsinstrumente durch die Stadt angeboten und entsprechende Planungsvorgaben bei Arealentwicklungen umgesetzt werden.

Der Stadtrat steht dem Anliegen der Initianten wohlwollend gegenüber. Dennoch lehnt er die Volksinitiative in der vorliegenden Form ab, da sie aus seiner Sicht nicht zielführend ist. Auch verzichtet er auf einen Gegenvorschlag. Der Stadtrat zeigt stattdessen in seinem Bericht auf, welche Handlungsmöglichkeiten die öffentliche Hand im Bereich des gemeinnützigen Wohnungsbaus hat, wie der aktuelle Stand der Umsetzung ist und welche Massnahmen geplant sind.

Aus Sicht des Stadtrats gilt es vorrangig, optimale planerische und baurechtliche Rahmenbedingungen für den allgemeinen Wohnungsbau zu schaffen. Gemeinnütziger Wohnungsbau mit Unterstützung von öffentlichen Mitteln sollte demgegenüber nur ergänzend und bei nachgewiesenem Bedarf eingesetzt werden. Die Zielgrösse der Initianten hält der Stadtrat weder für bedarfsorientiert noch für realistisch. Um den künftigen Bedarf besser abschätzen zu können, ist ein Monitoring des Wohnungsmarktes notwendig, um seriöse politische Entscheide zum gemeinnützigen Wohnungsbau fällen zu können.

Die Initiative bringt aus Sicht des Stadtrats auch keine neuen Argumente ein, die nicht bereits in den früheren politischen Vorstössen und Berichten behandelt wurden. Die grundsätzliche Stossrichtung, die stark auf gemeinnützige Wohnbauträger setzt, wird indes unterstützt, jedoch nur bei einem ausgewiesenen Bedarf. Auch die vorgeschlagenen Finanzierungsinstrumente sind nicht neu; diese können bereits heute angewendet werden.

Potenzial sieht der Stadtrat bei den raumplanerischen Massnahmen. Eine Koordination mit dem angelaufenen Ortsplanungsprozess ist jedoch unverzichtbar, zumal zahlreiche städtische Landparzellen Bestandteil von grösseren Arealentwicklungen sind. Zudem bleiben die bestehenden Kompetenzen für Grundstück- und Finanzgeschäfte auch bei einer Zustimmung zur Initiative bestehen. Eine Erhöhung der Kaufs- und Verkaufskompetenzen, wie sie von der Stimmbürgerschaft am 24. November 2024 beschlossen wurde, ist daher wirkungsvoller und stärkt die Handlungsfähigkeit der Stadt Wil auf dem Immobilienmarkt.

Der Stadtrat verzichtet auch auf einen Gegenvorschlag zur Initiative, da die Ziele und Mittel der Initiative nicht so umgesetzt werden können, dass sie für Dritte rechtsverbindlich sind. Aktuell könnten lediglich behördenverbindliche "Kann"-Formulierungen und Prüfungsaufträge in ein entsprechendes Reglement aufgenommen werden. Der Ortsplanungsprozess bietet ein wesentlich besseres Gefäss, um in einer Gesamtbetrachtung Ziele und Massnahmen für den gemeinnützigen Wohnungsbau zu entwickeln.

Die Schaffung eines Wohnbaufonds als Gegenvorschlag lehnt der Stadtrat ebenfalls ab. Es ist nicht sinnvoll, auf Vorrat finanzielle Mittel bereitzustellen, da die bestehenden Zuständigkeiten für Grundstück- und Ausgabenbeschlüsse dadurch unberührt bleiben. Der Stadtrat ist jedoch bereit, konkrete Projekte von gemeinnützigen Wohnbauträgern zu prüfen und dem Parlament entsprechende Kreditanträge vorzulegen. Derzeit sind ihm jedoch keine Projekte bekannt.

## 1. Initiativbegehren

### 1.1 Inhalt

Das Initiativbegehren hat folgenden Wortlaut:

*"Die Initiative hat zum Ziel, dass sich bis im Jahr 2050 mindestens 10 Prozent der Wohnungen in der politischen Gemeinde Wil im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern befinden, die dem Prinzip der Kostenmiete verpflichtet sind (gemäss Art. 37 der Wohnraumförderungsverordnung WFV).*

*Dazu bietet die Gemeinde den gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften Grundstücke in der Regel im Baurecht an und schafft zusätzlich unterstützende Finanzierungsinstrumente. Bei grösseren Arealentwicklungen sollen Grundbesitzende mittels Planungsvorschriften/-vereinbarungen verpflichtet werden, zur Erreichung dieses Ziels beizutragen."*

Der Initiative ist folgende Begründung beigefügt:

*"Wohnraum ist in Wil teuer und Angebote für Familien und junge Menschen sind knapp. Insbesondere für Menschen mit tiefen Einkommen ist die Wohnungssuche in Wil eine grosse Herausforderung. Die Initiative "für mehr bezahlbaren Wohnraum" fördert den preisgünstigen, nachhaltigen und qualitativ hochstehenden Wohnungsbau und führt zu einer Trendwende. Das macht das Leben und Wohnen in Wil attraktiver. Eine Studie der Raiffeisenbank zeigt auf, dass Vermieter/-innen 40% höhere Mieten verlangen als gesetzlich erlaubt. Studien im Auftrag des Bundes zeigen, dass Wohnungen der Wohnbaugenossenschaften über die Jahre hinweg bis 20% günstiger sind als der Durchschnitt. Der Grund liegt in der Gemeinnützigkeit. In Wil ist der Anteil an gemeinnützigem Wohnraum verschwindend klein. Eine Erhöhung dieses Anteils ist das effektivste Mittel, die zugespitzte Wohnungskrise zu bekämpfen. In den letzten Jahren hatte die Thematik auf politischer Ebene wenig Priorität. Wir als junge Menschen sind jedoch auf günstigen Wohnraum dringend angewiesen. Aus diesem Grund haben wir beschlossen, die Initiative zu lancieren."*

## 1.2 Rechtmässigkeit

In materieller Hinsicht bedingt die Umsetzung des Initiativbegehrens eine rechtssetzende Grundlage für die Zielsetzung in Abs. 1 sowie zur Zielerreichung finanzielle Mittel gemäss Abs. 2, welche die Kompetenz des Stadtrats übersteigen. Sowohl ein Reglementserlass als auch die Krediterteilung unterstehen mindestens dem fakultativen Referendum, womit die Bürgerschaft zuständig ist. Auch umfasst das Initiativbegehren nicht mehr als einen Gegenstand (Förderung des Wohnungsbaus durch gemeinnützige Wohnbauträger), weshalb das Erfordernis der Einheit der Materie gewahrt und damit auch eine unverfälschte Meinungsäusserung der Stimmbürgerschaft gewährleistet ist.

Der Initiativtext wurde vom Initiativkomitee am 9. Januar 2024 der Stadtkanzlei Wil zur Prüfung der Rechtmässigkeit eingereicht. Mit Entscheid vom 26. März 2024 hat der Stadtrat nach den erfolgten Abklärungen die Rechtmässigkeit bestätigt. Dieser Entscheid erwuchs in Rechtskraft.

## 1.3 Verfahren

Das Initiativbegehren mit den Unterschriftenbogen wurde bis zum Ende der amtlich publizierten Sammelfrist am 24. Juli 2024 eingereicht. Der Stadtrat stellte nach der Kontrolle der Unterschriftenbogen durch das Einwohneramt mit Entscheid vom 13. August 2024 fest, dass das Initiativbegehren mit total 830 gültigen Unterschriften fristgerecht eingereicht und dass die notwendige Unterschriftenzahl von 750 gemäss Art. 11 Abs. 1 Gemeindeordnung (GO) überschritten wurde. Nach unbenütztem Ablauf der Rechtsmittelfrist ist die Initiative am 29. August 2024 rechtsgültig zu Stande gekommen.

Für die formelle und materielle Behandlung von Initiativbegehren gelten die Bestimmungen der Gemeindeordnung der Stadt Wil (GO) und des kantonalen Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1, abgekürzt RIG). In Anwendung von Art. 12 Abs. 4 GO unterbreitet der Stadtrat dem Stadtparlament innert vier Monaten seit dem rechtsgültigen Zustandekommen, also bis spätestens 29. Dezember 2024, Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens. Mit diesem Bericht und Antrag kommt der Stadtrat innert Frist diesem Auftrag nach.

Gemäss Art. 13 GO beschliesst das Stadtparlament, ob es dem Begehren zustimmt, ob es dieses ablehnt oder ob es auf eine Stellungnahme verzichten will. Das Initiativbegehren ist als allgemeine Anregung formuliert. Stimmt das Stadtparlament oder die Stimmbürgerschaft einer Initiative in Form einer allgemeinen Anregung zu, fasst es innert zwölf Monaten einen dem Begehren entsprechenden Beschluss (Art. 13 Abs. 2 GO).

Lehnt das Stadtparlament die Initiative ab, so hat es gleichzeitig zu entscheiden, ob ein Gegenvorschlag vorgelegt werden soll (Art. 48 RIG) oder nicht. Stimmt das Stadtparlament der Unterbreitung eines Gegenvorschlags zu, beschliesst es innert zwölf Monaten über einen entsprechenden Gegenvorschlag (Art. 13 Abs. 3 GO).

## 2. Argumentation des Initiativkomitees

Gemäss dem Wortlaut der Initiative und der beigelegten Begründung verfolgt das Initiativkomitee das Ziel, den Wohnungsanteil in Wil von gemeinnützigen Wohnbauträgern sukzessiv und signifikant zu erhöhen. Im Kern soll der gemeinnützige Wohnungsanteil im Jahr 2050 mindestens 10% aller Wohnungen in Wil betragen. Damit könne gemäss den Initianten effektiv die sich zuspitzende Wohnungskrise bekämpft werden. Vor allem Familien und junge Menschen seien auf günstigen Wohnraum in der Stadt Wil angewiesen.

Als Mittel zur Erreichung dieser quantitativen Zielvorgabe erachten die Initianten eine Mischung aus Anreizsystem und Verpflichtung als notwendig und geeignet. Zum einen sollen Grundstücke der Stadt Wil in der Regel im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger abgegeben sowie verschiedene Finanzierungsinstrumente angeboten werden. Zum anderen sollen Grundeigentümer mittels Planungsvorgaben verpflichtet werden, ihren Beitrag zur Zielerreichung zu leisten.

## 3. Parlamentarische Beschlüsse

Die Förderung von preisgünstigen Wohnungen war in den vergangenen Jahren wiederholt Thema im Stadtrat und Stadtparlament – dies unter anderem auch aufgrund von parlamentarischen Vorstössen aus der Mitte des Stadtparlaments:

### 3.1 Postulat "Für mehr bezahlbare Wohnungen"

Im Rahmen der Berichterstattung zu dem am 1. September 2016 erheblich erklärten Postulat von Kilian Meyer, SP, wurde vom Planungsbüro EBP Schweiz AG eine Studie erstellt. Diese befasste sich mit der Wohnraumsituation in Wil sowie möglichen Massnahmen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum. Der Stadtrat beschloss am 28. Februar 2018, dass die folgenden drei Massnahmen geprüft werden sollen:

1. Abgabe kommunalen Landes an gemeinnützige Bauträger;
2. Einfordern preisgünstigen Wohnraums über Verträge bei Anpassungen der Nutzungsplanung (Nutzungsprivilegien als Anreiz);
3. Anpassung Liegenschaftskonzept: Erwerb von Grundstücken und bestehender Liegenschaften mit preisgünstigem Wohnraum, Überprüfung Vermietungspraxis/-kriterien, Prüfung Landkreditkonto/-fonds (Finanzierungsmodelle).

Das Stadtparlament hat im Rahmen der Beratung und Abschreibung des stadträtlichen Postulatsberichts am 30. August 2018 folgende drei Empfehlungen an den Stadtrat beschlossen:

1. Ein periodisches Monitoring der Kennzahlen des Wohnungsmarktes in Wil.
2. Ein Bericht über den Stand der Massnahmen nach zwei Jahren.
3. Die Festlegung von Vergabekriterien und Belegungsvorschriften für städtische Wohnungen und die Abgabe von städtischem Land an gemeinnützige Wohnungsbauträger.

### 3.2 Postulat "Förderung gemeinnütziger Wohnungsbau"

Stadtparlamentarier Matthias Loepfe, GRÜNE prowil, hat am 27. August 2020 eine Motion "Mehr gemeinnützige Wohnungen – bedürfnisgerecht statt gewinnmaximiert bauen" eingereicht. Das Stadtparlament hat die Motion am 12. November 2020 in ein Postulat umgewandelt. Der Stadtrat wurde eingeladen, dem Parlament einen Bericht über geeignete Instrumente zur Förderung gemeinnützigen Wohnungsbaus und qualitätsvoller Innenentwicklung vorzulegen. Der parlamentarische Auftrag knüpft somit nahtlos an die vom Parlament im Jahr 2018 beschlossenen Empfehlungen an.

### 3.3 Schlussfolgerung

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass sich sowohl die Stossrichtung der Initiative als auch deren Begründung in den wesentlichen Zügen mit den Inhalten der parlamentarischen Vorstösse und den Beschlüssen decken. Sowohl Stadtrat als auch Stadtparlament haben in den vergangenen Jahren mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass sie gewillt sind, die Rahmenbedingungen für den preisgünstigen Wohnungsbau durch gemeinnützige Wohnbauträger zu verbessern, soweit sich dazu die Möglichkeiten bieten und dies überhaupt in ihrem Einflussbereich liegt.

Ein zentraler Unterschied der Volksinitiative zu den bisherigen politischen Beschlüssen bildet indes die Zielgrösse, nämlich dass bis 2050 mindestens 10% aller Wohnungen in Wil von gemeinnützigen Wohnbauträgern angeboten werden sollen.

## 4. Begriff "Gemeinnütziger Wohnungsbau"

Die Initianten verlangen, dass der Anteil der Wohnungen von gemeinnützigen Wohnbauträgern, die dem Prinzip der Kostenmiete verpflichtet sind, bis 2050 signifikant zu erhöhen ist. Zur Klarheit ist es notwendig, dass vorgängig die in der Volksinitiative verwendeten Begriffe "gemeinnützige Wohnbauträger" und "Kostenmiete" definiert werden.

### Wohnbaurechtlicher Gemeinnützigkeitsbegriff

Für die mit der Initiative relevante Umschreibung von "gemeinnützig" findet sich im Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG) eine Definition: Danach gilt eine Tätigkeit dann als gemeinnützig, wenn sie a) nicht gewinnstrebig ist und b) der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dient. Somit müssen folgende zwei Kriterien erfüllt sein:

- Um als nicht gewinnstrebig Organisation qualifiziert zu gelten, müssen die Wohnbauträger in ihren Statuten verschiedene Voraussetzungen gemäss Art. 37 WFG erfüllen bezüglich Verzinsung Anteilscheinkapital, Verzicht auf Tantiemen, Zweckverwendung des Vermögens bei Auflösung etc. Darüber hinaus müssen sie Mindestanforderungen bezüglich Geschäftsführung, Rechnungslegung und Revision erfüllen. Eine gemeinnützige Organisation muss sich zudem mit den Grundsätzen der Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger<sup>1</sup> einverstanden erklären. Diese Charta stellt ein Branchenleitbild dar. Danach soll der gemeinnützige Wohnungsbau unter anderem für alle Bevölkerungskreise Wohnraum anbieten und einen Beitrag für eine gute Durchmischung leisten. Ziel ist es, Haushalten mit geringen Einkommen preisgünstige Wohnungen zur Verfügung zu stellen.

---

1

[https://www.bwo.admin.ch/dam/bwo/de/dokumente/05\\_Wohnraumfoerderung/51\\_WFG/511\\_Indirekt\\_Miete/charta\\_der\\_gemeinnuetzigen\\_wohnbautraegerinderschweiz.pdf](https://www.bwo.admin.ch/dam/bwo/de/dokumente/05_Wohnraumfoerderung/51_WFG/511_Indirekt_Miete/charta_der_gemeinnuetzigen_wohnbautraegerinderschweiz.pdf)

- Im Weiteren soll die Tätigkeit einer Organisation des gemeinnützigen Wohnungsbaus der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dienen. Das Anbieten von preisgünstigem Wohnraum bildet somit ein Kriterium des gemeinnützigen Wohnungsbaus. "Preisgünstig" ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Eine eindeutige Definition lässt sich aus dem Wohnbauförderungsgesetz nicht ableiten. Um die Preisgünstigkeit von Wohnraum zu eruieren, lässt man sich vom Grundsatz der Kostenmiete leiten. Danach darf der Vermieter preisgünstigen Wohnraums keinen oder höchstens einen geringfügigen Gewinn auf dem Mietzins erzielen. Für die gemeinnützigen Wohnbauträger geht der Grundsatz, wonach im Maximum die Kostenmiete weiterverrechnet werden darf, aus der vorerwähnten Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger der Schweiz hervor. In die Mietzins-Kalkulation fliessen dabei nur die effektiv anfallenden Kosten des Vermietenden ein. Diese setzen sich zusammen einerseits aus den Kapitalkosten und andererseits aus den anfallenden Betriebskosten. Dies führt dazu, dass Genossenschaftswohnungen, welche die Kostenmiete anwenden, bei gleicher Wohnfläche bis zu 15% günstiger sind als die Gesamtheit der Mietwohnungen (vgl. Erhebung Wohnbund vom 12. Dezember 2008).

## 5. Möglichkeiten zur Förderung von preisgünstigem Wohnungsbau

Die Wohnungsinitiative fokussiert auf ganz bestimmte Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums durch gemeinnützige Wohnbauträger. Daneben gibt es weitere Massnahmen, die von den Gemeinden in der Schweiz angewendet werden. Im Folgenden werden auf der Basis des von EBP Schweiz AG, Zürich, für das Bundesamt für Wohnungswesen entwickelten "Baukastens"<sup>2</sup> zehn Massnahmentypen skizziert und ein Grobfazit für deren Einsatz in der Stadt Wil gezogen. Damit wird auch dem Anliegen im Postulat Loepfe Rechnung getragen. Unterschieden wird dabei zwischen folgenden drei Kategorien:

- *Lenkende Massnahmen*, mit denen die Stadt mittels planerischen und rechtlichen Vorgaben lenkend in den Immobilienmarkt eingreift.
- *Finanzierende Massnahmen*, im Rahmen derer sich die Stadt direkt oder indirekt finanziell engagiert.
- *Kommunizierende Massnahmen*, mit denen die Stadt vermittelnd und beratend auf preisgünstige Wohnungen hinwirkt.

---

<sup>2</sup> Bundesamt für Wohnungswesen (2013): Preisgünstiger Wohnraum – ein Baukasten für Städte und Gemeinden



## 5.1 Lenkende Massnahmen

### 5.1.1 Anteil an preisgünstigen Wohnungen in Nutzungsplanung

Die Stadt sieht in der Nutzungsplanung Zonen vor, in denen ein bestimmter Anteil an preisgünstigen Wohnungen zu erstellen ist. Sobald in diesen Zonen eine Ein-, Auf- oder Umzonung stattfindet, hat der Bauträger als Bedingung preisgünstige Wohnungen zu erstellen.

#### *Beurteilung*

Der Einsatz von Anteilen in der Nutzungsplanung bedingt einerseits ein-, um- oder aufzonbares Land, andererseits eine entsprechende Rechtsgrundlage im kantonalen und/oder kommunalen Recht. Im neuen Planungs- und Baugesetz (PBG) besteht mit Art. 7a eine Rechtsgrundlage, wonach die Zonen im Rahmen der Rahmennutzungsplanung weiter zu differenzieren sind. Es ist eine Massnahme mit grossen Herausforderungen in der Umsetzung. Dennoch erachtet der Stadtrat diese raumplanerische Massnahme als geeignetes Instrument, das er in die laufende Ortsplanungsrevision einbringen wird.

### 5.1.2 Nutzungsprivilegien als Anreiz

Die Stadt sieht Nutzungsprivilegien als Anreiz vor, wenn auf Grundstücken ein bestimmter Anteil an preisgünstigen Wohnungen realisiert wird (z.B. erhöhte Ausnutzungsziffer, Zuschlag bei Gebäudehöhe etc.). Die Nutzungsprivilegien können einerseits im Rahmen von Sondernutzungsplanungen mit Investoren/Bauträgern individuell ausgehandelt werden oder andererseits generell-abstrakt im Baureglement vorgesehen werden.

#### *Beurteilung*

Dieses Instrument zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ist auch eine Forderung der Initianten. Dieses ist aus Sicht der Stadt Wil insofern interessant, als dass keine Landerwerbs- oder Baukosten anfallen. Die Festlegung von pauschalen Nutzungsprivilegien im Baureglement als Anreiz, wenn auf Grundstücken ein Mindestanteil von preisgünstigem Wohnraum realisiert wird, bedarf indes einer Gesamtschau und kann deshalb nicht losgelöst von der Ortsplanungsrevision geprüft werden. Zudem ist zu prüfen, inwiefern das geltende Planungs- und Baugesetz die Einführung von generellen Anreizen im Baureglement erlaubt. Der Kanton hat jedoch in Art. 65 PBG die Grundlage geschaffen, damit mit Grundeigentümern verwaltungsrechtliche Verträge

insbesondere über preisgünstigen Wohnungsbau abgeschlossen werden können. Dies bietet die Möglichkeit, im Vorfeld von Ein-, Auf- oder Umzonungen Verträge mit Privaten abzuschliessen, in denen sich diese zur Realisierung eines Anteils an preisgünstigem Wohnraum verpflichten.

### 5.1.3 Bauverpflichtung und Kaufrecht

Neueinzonung, Umzonung oder Aufzonung werden davon abhängig gemacht, dass sich der Grundeigentümer innert einer bestimmten Frist zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum verpflichtet (z.B. mittels Vertrag). Andernfalls erhält die Stadt ein Kaufrecht für das Grundstück, um selbst preisgünstigen Wohnraum zu realisieren.

#### *Beurteilung*

Diese Massnahme bedingt neu ein-, um- oder aufzonbares Land und wurde bislang schweizweit nur selten und primär bei Neueinzonungen eingesetzt. Zudem ist eine Rechtsgrundlage notwendig. Die Verankerung einer gesetzlichen Bau- und Nutzungspflicht, verbunden mit einem gesetzlichen Kaufrecht, ist als schwerer Eingriff in das Eigentum einzustufen, weil der bestimmungsgemässe Gebrauch eines Grundstücksteils stark erschwert oder ganz entzogen wird. Ob die Verhältnismässigkeit für den staatlichen Eingriff im Einzelfall gegeben ist, spielt das Ausmass der Wohnungsnot eine wesentliche Rolle: Je geringer das Angebot an erschwinglichem Wohnraum ist, desto einschneidender dürfen Massnahmen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus sein. Aufgrund der aktuellen Situation auf dem Wohnungsmarkt Wil sind die Voraussetzungen für diese Massnahme auf gesetzlicher Ebene nicht erfüllt.

Demgegenüber kann diese Massnahme mittels verwaltungsrechtlichen Vertrags zwischen der Stadt und Grundeigentümer auch ohne ausdrückliche Bestimmung in einem kantonalen oder kommunalen Gesetz rechtmässig umgesetzt werden, sofern dies im öffentlichen Interesse liegt. Das öffentliche Interesse an der Schaffung von gemeinnützigem Wohnraum liegt mit den Sozialzielen sowie dem Wohnbau- und Wohneigentumsförderungsartikel in der Bundesverfassung vor. Der Kanton hat zudem mit Art. 8a PBG die Möglichkeit geschaffen, die Ein-/Umzonung an Bedingungen und Auflagen zu knüpfen, sodass der Stadt Wil diese Möglichkeit im Rahmen der angelaufenen Ortsplanungsrevision grundsätzlich offensteht.

## **5.2 Finanzierende Massnahmen**

### 5.2.1 Kommunalen Wohnungsbau

Die Stadt baut auf kommunalem Land Wohnungen und vermietet diese preisgünstig.

#### *Beurteilung*

Kommunaler Wohnungsbau ist die direkteste Möglichkeit für die Stadt zielgerichtet in den Wohnungsmarkt einzugreifen. Der Bau von kommunalen Wohnungen setzt indes auch einen hohen Mitteleinsatz der Stadt voraus. Zudem ist ein organisatorischer Aufwand für die Vermietung und die Überprüfung von allfälligen Vermietungskriterien notwendig. Die Volksinitiative verlangt nicht, dass die Stadt Wil selbst gemeinnützigen Wohnraum erstellt und vermietet, sondern gemeinnützige Wohnbauträger unterstützt. Dies ist aus Sicht des Stadtrats aufgrund des subsidiären Charakters auch richtig, vorausgesetzt ein Bedarf ist ausgewiesen.

### 5.2.2 Gründung eines gemeinnützigen Bauträgers oder Kooperation

Die Stadt gründet einen gemeinnützigen Bauträger oder geht eine Kooperation mit solchen ein, überträgt diesem Land und allenfalls Kapital zum Erstellen oder Erwerben preisgünstigen Wohnraums.

#### *Beurteilung*

Auch diese Massnahme ist eine direkte Möglichkeit für die Stadt, zielgerichtet in den Wohnungsmarkt einzugreifen. Sie setzt ebenfalls einen Mitteleinsatz der Stadt voraus. Die Gründung eines neuen gemeinnützigen Bauträgers bietet die Möglichkeit, direkt Einfluss auf diesen zu nehmen (z.B. über den Einsitz im Verwaltungsrat oder Stiftungsrat). Zudem wäre ein organisatorischer Aufwand für die Gründung, Vermietung und die Überprüfung von allfälligen Vermietungskriterien notwendig. Auch dieses Instrument der Wohnbauförderung ist zwar nicht Gegenstand der Initiative; sie schliesst dieses indes auch nicht aus. Der Stadtrat erachtet diese Massnahme in Form einer öffentlich-privaten Partnerschaft (public private partnership, PPP) als interessant und geeignet.

### 5.2.3 Abgabe von kommunalem Land an gemeinnützigen Bauträger

Die Stadt gibt eigenes Land an gemeinnützige Bauträger im Baurecht langfristig ab oder verkauft Land zu günstigen Konditionen unter der Bedingung, dass der Bauträger preisgünstigen Wohnraum errichtet.

#### *Beurteilung*

Diese Massnahme bedingt Landeigentum der Stadt. Je nach Mass der Vergünstigung gegenüber dem Marktpreis für das Land ist der finanzielle Aufwand kleiner oder grösser. Der organisatorische Aufwand ist eher gering (einmalige Ausarbeitung eines Baurechts-/Verkaufsvertrags, Kontrolle von Belegungsvorschriften). Diese Massnahme ist in der Volksinitiative explizit vorgesehen und bildet eine zentrale Forderung der Initianten. Sie ist in der Schweiz weitverbreitet, hat sich bewährt und wird vom Stadtrat grundsätzlich als effektiv beurteilt.

In der Stadt Wil sind bereits heute verschiedene gemeinnützige Wohnbauträger vertreten, die preisgünstigen Wohnraum bereitstellen. Involviert ist die Stadt bei der Genossenschaft für Alterswohnungen Wil (GAW) mit knapp 200 Wohnungen und der Wohnbaugenossenschaft Bronschhofen Rossrüti (WBR) mit total 22 Wohnungen, denen sie auch teilweise Land im Baurecht abgegeben hat. Die übrigen Genossenschaften haben keine Baurechte von der Stadt Wil. Dazu gehören die Eisenbahner Baugenossenschaft mit total 50 Wohnungen, die Wohnbaugenossenschaft Edelweiss mit total 72 Wohnungen, die Wohnbaugenossenschaft Letten mit total 24 Wohnungen.

### 5.2.4 Darlehen/Beiträge an gemeinnützige Bauträger

Die Stadt vergibt zinslose oder zinsgünstige Darlehen an gemeinnützige Bauträger, gewährt ihnen Bürgschaften oder vergibt à-fond-perdu-Beiträge zur Abschreibung von Kapitalkosten. Damit reduzieren sich die Zins- und Kapitalkosten, wodurch die Einsparungen dank Kostenmiete an die Mieter weitergegeben werden.

#### *Beurteilung*

Diese Massnahme kann durchaus ein Mittel darstellen, um z.B. die Anfangsmieten bei hohen Landerwerbskosten zu reduzieren. Sie bedingt eine generelle Regelung in einer kommunalen Rechtsgrundlage oder eine fallweise Zustimmung des zuständigen Organs zur Zahlung von Beiträgen und Darlehen. Diese Massnahme kann im Initiativinhalt unter "Finanzierungsinstrumente" subsumiert werden.

#### 5.2.5 Mietzinsbeiträge

Die Stadt richtet direkt Beiträge an die Mietkosten von Haushalten in bescheidenen finanziellen Verhältnissen aus.

##### *Beurteilung*

Im Gegensatz zu den vorherigen Finanzierungsinstrumenten handelt es sich bei dieser Massnahme um eine Subjektfinanzierung. Diese Massnahme bedingt zwingend eine kommunale Rechtsgrundlage. Auch fallen keine einmaligen, sondern periodisch wiederkehrende Kosten an. Deren Höhe ist vom Bezügerkreis und Unterstützungsbeitrag abhängig. Der organisatorische Aufwand für die Überprüfung ist gross. Diese Massnahme zielt direkt auf die Haushalte mit bescheidenen finanziellen Ressourcen. Sie ist in der Ostschweiz wenig verbreitet und garantiert zudem keinen langfristigen Erhalt preisgünstigen Wohnraums. Der Stadtrat steht dieser Massnahme daher kritisch gegenüber.

### **5.3 Kommunizierende Massnahmen**

#### 5.3.1 Verhandlungen

Die Stadt sucht aktiv das Gespräch mit Grundeigentümern und Investoren, um mit diesen über die Realisierung von preisgünstigem Wohnraum zu verhandeln.

#### 5.3.2 Beratung

Die Stadt berät interessierte Eigentümer, Investoren oder Mietende zum Erhalt oder zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums.

##### *Beurteilung*

Diese Massnahmen werden unter anderem mit dem Gewähren von Anreizen wie z.B. Nutzungsprivilegien (vgl. Ziffer 5.1.2 vorstehend) kombiniert, um für beide Parteien eine Win-Win-Situation zu erzielen. Dieses Instrument wird bereits heute angewendet und hat bei den anstehenden Arealentwicklungsgebieten einen grossen Stellenwert.

## **6. Umsetzungsstand und Ausblick**

Der Stadtrat berichtet nachfolgend zusammenfassend über die seit den Parlamentsbeschlüssen im Jahr 2018 erfolgten Umsetzungsmassnahmen, die auch die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus zum Ziel haben:

### **6.1 Monitoring als Entscheidungsgrundlage**

Das Stadtparlament hat im Zusammenhang mit der Berichterstattung zum Postulat "Für mehr bezahlbare Wohnungen" richtig erkannt, dass für die Beurteilung des Bedarfs von gemeinnützigen Wohnungen in der Stadt Wil die notwendigen Entscheidungsgrundlagen fehlen. Die Empfehlung, dass ein periodisches Monitoring der Kennzahlen des Wohnungsmarktes durchzuführen ist, unterstützte der Stadtrat und hat deshalb den notwendigen Kredit mit dem Budget 2020 beantragt. Aufgrund der Ablehnung dieser Budgetposition durch das Stadtparlament konnte das Monitoring nicht umgesetzt werden, weshalb auch heute noch keine verlässlichen Kennzahlen vorliegen, ausser diejenigen in der Studie EBP vom 17. Januar 2018. Im Rahmen der Ortsplanungsrevision hat Fahrländer Partner, Zürich, erste neue Zahlen erhoben und gestützt darauf die Schlussfolgerungen in der Studie EBP teilweise relativiert. Im Hinblick auf die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus durch öffentliche Mittel ist aus Sicht des Stadtrats ein periodisches Monitoring des Wiler Wohnungsmarktes unerlässlich.

## 6.2 Lenkende Massnahmen

### 6.2.1 Nutzungsprivilegien in Sondernutzungsplänen

Für die konkrete Anwendung bei Sondernutzungsplänen hat das Departement Bau, Umwelt und Verkehr eine Planungsvereinbarung als Verhandlungsgrundlage für das erforderliche Verfahren bis zum Sondernutzungsplan erarbeitet. Der Stadtrat hat diese Rahmenvorlage für eine Planungsvereinbarung bei Arealentwicklungen am 21. Februar 2023 genehmigt. Diese sieht eine Bestimmung vor, dass der Grundeigentümer sich verpflichtet, 20% der Bruttogeschossfläche als preisgünstigen Wohnraum zu entwickeln. Der Anreiz muss so ausgestaltet sein, dass er für alle gewinnbringend ist. Derzeit laufen verschiedene Verhandlungen zu Planungsvereinbarungen, abgeschlossen wurde indes noch keine.

### 6.2.2 Einleitung Ortsplanungsrevision

Die Stadt Wil steht am Beginn eines umfassenden Prozesses zur Ortsplanungsrevision. Ziel ist es, die städtische Entwicklung auch im Bereich Wohnen für die nächsten zehn Jahre aktiv zu gestalten. Verschiedene Konzepte wie das Innenentwicklungskonzept, das Freiraumkonzept und das Gesamtverkehrskonzept bilden die Grundlage für ein ganzheitliches Stadtentwicklungskonzept.

Im Rahmen des Innenentwicklungskonzepts werden Ziele und Massnahmen zur Deckung des quantitativen und qualitativen Wohnraumbedarfs definiert und geeignete Standorte für den Wohnungsbau der nächsten zehn Jahre festgelegt. An der ersten Strategiekonferenz vom 30. August 2024 – zusammengesetzt aus Vertretern der Bevölkerung, Organisationen, der Politik und der Verwaltung – wurde dabei unter anderem auch der gemeinnützige Wohnungsbau thematisiert und im Gesamtprozess parallel zum Ortsplanungsprozess dargestellt. Auf der Basis dieser Gesamtbetrachtung gilt es die Grundhaltung zum gemeinnützigem Wohnungsbau zu konkretisieren, die Ziele zu definieren und den Bedarf zu ermitteln. Basierend darauf sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen und geeigneten Instrumente für die Umsetzung konkretisiert werden. Dabei wird auf die im vorherigen Kapitel skizzierten Massnahmen zurückgegriffen.

Dieses Vorhaben beinhaltet folgende Meilensteine:

1. Konkretisierung gemeinnütziger Wohnungsbau gestützt auf das Innen-/Stadtentwicklungskonzept.
2. Die Stadt legt spezifische Ziele für den gemeinnützigem Wohnungsbau fest. Diese könnten beispielsweise bezahlbaren Wohnraum für verschiedene Bevölkerungsgruppen und die Förderung von sozialer Durchmischung umfassen.
3. Es wird geprüft, welche gesetzlichen Grundlagen und baurechtlichen Vorschriften bei der Planung zu beachten sind. Dies kann die Anpassung von Zonenplänen, Bauvorschriften oder die Ausweisung von Sonderbauzonen umfassen.
4. Basierend auf den Zielen und rechtlichen Rahmenbedingungen werden spezifische Instrumente festgelegt. Dazu können insbesondere finanzielle Förderprogramme, die Bereitstellung von städtischen Grundstücken zu günstigen Konditionen, die Einrichtung von Genossenschaftsmodellen und weitere Massnahmen im Zusammenhang mit gemeinnützigem Wohnungsbau gehören.
5. Es soll ein Zeitplan unter Berücksichtigung des Ortsplanungsprozesses, der personellen und finanziellen Ressourcen erstellt werden, wie die konkret entwickelten Massnahmen etappenweise umgesetzt werden können.

## 6.3 Finanzierende Massnahmen

### 6.3.1 Abgabe von städtischem Land

Der Stadtrat hat die Empfehlung des Stadtparlaments, städtisches Land an gemeinnützige Wohnbauträger abzutreten, seit Jahren auf dem Radar. Die letzten Baurechtsverträge erfolgten mit der Genossenschaft Alterswohnungen in Wil und der Thurvita AG. Seither hat sich keine weitere Gelegenheit ergeben – weder in Bezug auf eine interessierte Trägerschaft noch in Bezug auf eine geeignete Liegenschaft. Die städtischen Liegenschaften (Landparzellen) befinden sich weitgehend innerhalb von grösseren Arealentwicklungsgebieten, die im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung einer Gesamtschau im Rahmen des Ortsplanungsprozesses bedürfen.

### 6.3.2 Vergabekriterien und Belegungsvorschriften

Das Stadtparlament hat empfohlen, für die städtischen Wohnungen Vergabekriterien und Belegungsvorschriften zu erlassen. Die Stadt Wil vermietet derzeit 25 Wohnungen auf dem freien Markt. Gemäss den geltenden Grundsätzen zum Liegenschaftsmanagement<sup>3</sup> erfolgt die Vermietung und der Verkauf von gemeindeeigenen Liegenschaften zu marktüblichen Preisen. Aufgrund der geringen Anzahl an Wohnungen ist der Einfluss einer veränderten Vermietungspraxis marginal und erbringt keinen substantziellen Mehrwert. Deshalb wurde bisher auch auf den Erlass von Vergabekriterien verzichtet. Auch betreibt die Stadt Wil gemäss den Grundsätzen selber keinen Sozialwohnungsbau, sondern nimmt gezielt Einmietungen vor und unterstützt spezielle Projekte fallweise. Die heutige Vermietungspraxis bei den bestehenden städtischen Wohnungen gilt es indes zu überdenken.

### 6.3.3 Anpassung Grundstückskompetenzen

Um als Stadt aktiv und rasch Einfluss auf den dynamischen Immobilienmarkt nehmen zu können, ist es zwingend, dass die jeweiligen Organe mit den notwendigen Grundstückskompetenzen ausgestattet werden. Das Stadtparlament hat auf Antrag des Stadtrats die Kompetenzen von Stadtrat, Liegenschaftskommission und Stadtparlament für den Kauf und Verkauf von Grundstücken verdoppelt. Die Stimmbürgerschaft hat diesen Entscheid am 24. November 2024 an der Urne bestätigt. Damit besteht die Option kurzfristig zu handeln, wenn Dritte bestehende Liegenschaften mit preisgünstigen Wohnungen verkaufen und dies nicht im Schaufenster der Öffentlichkeit abwickeln wollen. Dabei ist aber speziell ein Augenmerk auf den Preis zu richten, ansonsten müssten entweder die Mieten erhöht oder finanzwirksame Abschreibungen getätigt werden.

## 6.4 Grundsätze im Liegenschaftskonzept

Im Rahmen der Berichterstattung zum Postulat Sulzer (SP) betreffend "neue Bodenpolitik" vom 18. Januar 2012 hat der Stadtrat unter anderem auch die zehn übergeordneten Grundsätze des städtischen Liegenschaftsmanagements aufgelistet, die er am 6. September 2007 als Bestandteil des "Liegenschaftskonzepts" beim Postulatsbericht Schmid (FDP) definiert hat. Diese Grundsätze sind mit Blick auf die Ziele einer aktiven Bodenpolitik (vgl. Kapitel 7 nachstehend) und die im Rahmen der Ortsplanung zu erarbeitende Wohnstrategie zu überprüfen und entsprechend anzupassen. Insbesondere soll das Ziel der Förderung respektive Schaffung und Sicherung preisgünstigen Wohnraums aufgenommen und präzisiert werden. Damit könnten künftig gezielt Liegenschaften erworben werden, die sich für diesen Zweck eignen und zur Zielerreichung beitragen. Mit den neuen Grundstückskompetenzen besteht auch das entsprechende Instrument dazu, agiler auf dem Immobilienmarkt tätig zu sein.

---

<sup>3</sup> vgl. Berichterstattung Postulat Sulzer vom 18. Januar 2012, Seite 3, Ziffer 9 und 10

## 7. Beurteilung des Initiativbegehrens

### 7.1. Ziele einer aktiven Bodenpolitik

Der Inhalt der Volksinitiative hat eine gezielte Wohnraumförderung durch gemeinnützige Wohnbauträgerschaften mittels Abgabe von geeigneten Grundstücken im Baurecht und spezifischer Finanzierungsinstrumente zum Inhalt. Dies verlangt eine direkte Einflussnahme auf dem Liegenschaftmarkt und tangiert damit die aktive Bodenpolitik der Stadt Wil. Der Stadtrat hat am 24. September 2020 folgende drei Ziele einer aktiven Bodenpolitik festgelegt:

1. *Stadtentwicklung:* In der Stadt Wil finden eine qualitativ hochwertige Stadtentwicklung sowie insbesondere hochwertige Arealentwicklungen und eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen statt. Dabei wird auch auf die Freiraumqualität geachtet.
2. *Standortförderung:* In der Stadt Wil bestehen in Ergänzung zur Standortentwicklung Wil West gut gelegene Grundstücke für Arbeitsnutzungen und publikumsorientierte Angebote.
3. *Wohnraumförderung:* In der Stadt Wil besteht vielfältiger Wohnraum mit einer hohen sozialen Durchmischung (Familien- und Mehrgenerationenwohnen, Clusterwohnungen, Single- und Studierendenwohnen etc.)

### 7.2. Wohnungsbau im öffentlichen Interesse

Das Angebot an Wohnungen in einer Stadt gemäss den Zielen der aktiven Bodenpolitik muss den Bedürfnissen der Wohnungssuchenden entsprechen. Es müssen stets genügend Wohnungen in den verschiedenen Wohnungsgrössen und zu unterschiedlichen Mietzinsen verfügbar sein. Dies ist von grosser 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:

- a) als Ersatz für abgebrochene oder umgenutzte Wohnungen,
- b) als Ausgleich für den nach wie vor steigenden Wohnflächenbedarf pro Person sowie
- c) als Voraussetzung für die gewünschte Steigerung der Zahl der Bewohnenden.

Der überwiegende Teil der Neuwohnungen entsteht im allgemeinen Wohnungsbau. Bauherren und Wohnbauträger sind hier private Eigentümer, Investoren, institutionelle Anleger wie Pensionskassen etc. Aufgabe der öffentlichen Hand ist es, für den allgemeinen Wohnungsbau gute Rahmenbedingungen zu schaffen. Dazu zählen ausreichende Bauzonenreserven, zeitnahe Ein- und/oder Umzonungen, Steuerungsfunktion bei Arealentwicklungen, zweckmässige materielle Bauvorschriften und speditive Baubewilligungsverfahren. Direkte finanzielle Unterstützungen der öffentlichen Hand sind hingegen weder nötig noch angezeigt.

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. Steigende Mietpreise durch höhere Anlagekosten (Landpreise), das Ausnützen eines Wohnungsmangels oder das Fehlen bestimmter Kategorien von Wohnungen können jedoch dazu führen, dass zu wenig einfachere, günstige Wohnungen angeboten und somit bestimmte Mietergruppen benachteiligt werden. Eine solche Lücke kann und soll der gemeinnützige Wohnungsbau bei Bedarf schliessen und damit den allgemeinen Wohnungsbau punktuell ergänzen. Der gemeinnützige Wohnungsbau ist damit subsidiär zum allgemeinen Wohnungsbau.

### **7.3. Argumente zur Ablehnung der Volksinitiative**

Der Stadtrat steht dem Anliegen des Initiativbegehrens positiv gegenüber. Auch er erachtet eine durchmischte Bevölkerung als wichtig und befürwortet ein vielfältiges Wohnraumangebot. Dennoch lehnt er die Volksinitiative als nicht zielführend ab.

#### Initiative bringt keine neuen Argumente

Wie vorstehend im Kapitel 5 bereits umfassend dargelegt, ist das Thema "Gemeinnütziger Wohnungsbau" bereits seit längerer Zeit auf der politischen Agenda von Stadtrat und Stadtparlament. Mit der grundsätzlichen Stossrichtung der Initiative, die bei der Umsetzung stark auf gemeinnützige Wohnbauträger setzt, die nach dem Prinzip der Kostenmiete operieren, ist der Stadtrat einverstanden. Auch die Finanzierungsinstrumente des Initiativbegehrens sind nicht neu und können bereits heute angewandt werden. Die Initianten stossen somit mit ihrem Anliegen keine neuen Türen auf.

#### Zielsetzung der Initiative unrealistisch

Die Initiative fokussiert auf die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Im Gegensatz zu traditionell industriell geprägten Städten haben gemeinnützige Wohnbauträger in der Stadt Wil sowohl in der Vergangenheit als auch heute nur eine geringe Bedeutung. Davon ausgenommen ist die Genossenschaft Alterswohnungen in Wil, die total rund 200 Alterswohnungen anbietet. Die Unterstützung von gemeinnützigen Wohnbauträgern ist die weitverbreiteste Form der Förderung von preisgünstigem Wohnraum. Ein Vorteil ist der eher geringe organisatorische Aufwand für die Stadt und die Erfahrung von bestehenden gemeinnützigen Bauträgern. Zudem ist gesichert, dass diese Wohnungen auch langfristig preisgünstig bleiben respektive verhältnismässig günstiger werden. Dennoch ist die Zielsetzung der Initiative von 10% der Wohnungen in der Stadt Wil im Jahr 2050 völlig unrealistisch und nicht mehr als eine Vision. Erschwerend kommt hinzu, dass Bauland ein rares Gut ist und die städtischen Handlungsmöglichkeiten zur Erreichung der Zielgrösse begrenzt sind. Letztlich ist auch der Bedarf für eine solche quantitative Zunahme an Wohnungen aus heutiger Sicht nicht ausgewiesen.

#### Handlungsspielraum wird eingeschränkt

Eine Erhöhung der Anzahl Wohnungen, die nach dem Prinzip der Kostenmiete vermietet werden, ist nebst dem grundsätzlichen Bedarf auch abhängig von der Fläche der Grundstücke, welche die Stadt diesen Bauträgern abgibt sowie den planungs- und baurechtlichen Rahmenbedingungen (Ausnutzungsziffer, etc.). Mit Blick auf die Grundstücke, die sich aktuell im Eigentum der Stadt Wil befinden in Gebieten mit Arealentwicklungspotenzial wie Zeughausareal oder Lenzenbühl, dürfte eine entsprechende Wirkung zwar zu erzielen sein. Dies bedingt indes eine Gesamtschau im Rahmen des angelaufenen Ortsplanungsprozesses. Eine vorgezogene punktuelle Betrachtung eines Grundstücks bezogen auf die Umsetzung der Initiative schränkt den Handlungsspielraum in der Bodenpolitik mit den drei strategischen Zielen zu stark ein oder präjudiziert diese.

#### Raumplanerische Massnahmen werden geprüft

Gemäss Initiativtext sollen Grundeigentümer mittels Planungsvorschriften/-vereinbarungen verpflichtet werden, den gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern bzw. die Zielsetzung der Initiative zu unterstützen. Richtig ist, dass nebst der Grundstückabgabe und Finanzierungsinstrumenten auch raumplanerische Lösungsansätze ein wirksames Instrument darstellen. Diese sollten aber primär als Anreizsystem wirken und können punktuell als Verpflichtung ausgestaltet sein, soweit dies mit dem kantonalen Baugesetz und den übergeordneten Rechtsgrundsätzen wie Legalitätsprinzip und Verbot rechtsungleicher Behandlung vereinbar ist. Zudem stellen sie einen Eingriff in die Eigentumsgarantie der Grundeigentümer dar, was einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Sie müssen im öffentlichen Interesse, notwendig und geeignet sowie verhältnismässig sein. Diese Anforderungen können nur in einer Gesamtschau im Rahmen der Ortsplanung seriös geprüft werden. Eine punktuelle Lösung

kann jedoch im Einvernehmen mit den betroffenen Grundeigentümern im Rahmen einer Planungsvereinbarung bereits heute erfolgen, aber nicht einseitig verfügt werden. Daran ändert auch eine Zustimmung zur Initiative nichts.

#### Finanz- und Grundstückskompetenzen gehen vor

Eine Zustimmung zur Initiative entfaltet keine unmittelbare Rechtswirkung. Denn die gesetzlichen Finanz- und Grundstückskompetenzen werden dadurch nicht ausser Kraft gesetzt. Die vergünstigte Abgabe von Grundstücken im Baurecht oder punktuelle finanzielle Unterstützungen bedürfen weiterhin der Zustimmung durch das jeweils zuständige Organ gemäss Gemeindeordnung. Eine Zustimmung zur Initiative hat damit weniger eine rechtliche Verpflichtung, sondern vielmehr eine politische Handlungsanleitung zur Folge. Die von der Stimmbürgerschaft am 24. November 2024 genehmigte Erhöhung der Kaufs- und Verkaufskompetenzen von Stadtrat, Liegenschaftskommission und Stadtparlament ist demgegenüber wesentlich wirkungsvoller und stärkt die rasche Handlungsfähigkeit der Stadt Wil auf dem Immobilienmarkt, um gezielt und effektiv preisgünstigen Wohnungsbau anzubieten.

#### Einzelmassnahmen bereits heute möglich

Unterstützende Finanzierungsinstrumente wie vergünstigte Abgabe von Land, Gewährung von Darlehen, Vor- oder Teilfinanzierung von Entwicklungskosten oder Beteiligung an Anteilkapital von gemeinnützigen Wohnbauträgern sind bereits heute möglich und bedürfen einzig eines konkreten Gesuchs. Der Stadtrat erwartet indes über die Abgabe von Grundstücken an gemeinnützige Bauträger, verknüpft mit der Bedingung der Kostenmiete, bereits eine deutliche Vergünstigung der Mietzinse gegenüber den Marktmieten. Einer weiteren Vergünstigung der Mieten über finanzielle Mittel der Stadt steht der Stadtrat dagegen tendenziell kritisch gegenüber. Er schätzt deren Wirkung im Verhältnis zum Aufwand als gering ein. Kommt hinzu, dass mit der Initiative selbst solche Gesuche nicht gefördert werden, vielmehr bedarf es das Engagement einer bestehenden Wohnbaugenossenschaft oder von privaten Personen zur Gründung einer Wohnbaugenossenschaft. Der Stadtrat bietet bereits heute Hand für die Prüfung solcher Finanzierungsgesuche und wird dem Stadtparlament auch die nötigen Anträge stellen.

#### Wohnungsmarkt in Wil ist dynamisch

Wie die Entwicklung in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten gezeigt hat, ist der allgemeine Wohnungsbau aufgrund des Prinzips von Angebot und Nachfrage auch in der Stadt Wil sehr dynamisch und hängt von verschiedenen Faktoren ab. Der anstehende Ortsplanungsprozess und die damit verbundene Innenverdichtung mit der Definition der Wohnstrategie einerseits sowie die Nutzung der Potenziale in Arealentwicklungsgebieten wie Zeughausareal und Lenzenbüel andererseits, werden zwangsläufig zu mehr und vielfältigem Wohnraum führen. Dadurch erhöht sich das Wohnraumangebot, was sich tendenziell positiv auf die Preise im Wohnungsmarkt auswirken dürfte. Dies schliesst keineswegs aus, dass dennoch künftig ein vermehrter Bedarf an preisgünstigem Wohnraum besteht. Dazu bedarf es aber aussagekräftiger Entscheidungsgrundlagen und nicht eine blosse prozentuale Zielvorgabe. Denn der Eingriff der öffentlichen Hand in den Wohnungsmarkt mit Steuergeldern ist subsidiär zum allgemeinen Wohnungsbau und soll nur bei ausgewiesenem Bedarf erfolgen. Das vom Parlament gewünschte Monitoring über die Wohnraumentwicklung in der Stadt Wil bildet eine wichtige Entscheidungsgrundlage für mögliche Massnahmen der Stadt zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Derzeit fehlen diese Grundlagen noch.

## 8. Verzicht auf einen Gegenvorschlag

Lehnt das Stadtparlament die Initiative ab, so hat es gleichzeitig zu entscheiden, ob ein Gegenvorschlag vorgelegt werden soll oder nicht. Der Stadtrat hat deshalb aus seiner Sicht ebenfalls geprüft, ob er der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen will, um einerseits die positiven Aspekte der Initiative zu unterstützen und andererseits die ablehnenden Punkte zu eliminieren. Aus rechtlicher Sicht ist es indes zwingend, dass der Inhalt eines Gegenvorschlags in der Zuständigkeit der Stimmbürgerschaft liegen muss, weil er wie die Volksinitiative selbst der obligatorischen Volksabstimmung unterliegt. Das bedeutet, dass der Beschluss zum Gegenvorschlag mindestens dem fakultativen Referendum unterliegen muss. Damit kommen nur zwei Optionen in Betracht, nämlich entweder der Erlass eines rechtssetzenden Reglements oder eines Finanzbeschlusses in der Zuständigkeit der Stimmbürgerschaft. Beides lehnt der Stadtrat nach umfassender Prüfung ab.

### 8.1 Rechtssetzender Erlass ohne Rechtswirkung

Ein rechtssetzendes Reglement hat primär zum Ziel, Rechte und Pflichten von Dritten rechtsverbindlich zu regeln. Der Inhalt des Initiativbegehrens verlangt eine Zielsetzung bezüglich Anzahl Wohnungen von gemeinnützigen Wohnbauträgern, unterstützende Finanzierungsinstrumente und Planungsvorschriften bei Arealentwicklungen. Keines dieser drei Anliegen der Initianten kann rechtsverbindlich in einem Reglement zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus umgesetzt werden. Kommt hinzu, dass der Stadtrat das hoch gesteckte Ziel von 10% gemeinnütziger Wohnungen ablehnt, weil er dessen Erreichen mit den ihm zur Verfügung stehenden Instrumenten nur geringfügig beeinflussen geschweige denn gewährleisten kann. Für mögliche Finanzierungsinstrumente sind ausschliesslich "Kann-Formulierungen" denkbar. Einzig für raumplanerische Massnahmen könnten rechtsverbindliche Normen definiert werden, soweit das übergeordnete Recht dies überhaupt in beschränktem Masse zulässt. Die Umsetzung bedarf indes einer umfassenden Interessenabwägung im Rahmen der anstehenden Ortsplanung, weshalb im jetzigen Zeitpunkt lediglich Prüfungsaufträge für raumplanerische Lösungsansätze in das Reglement aufgenommen werden könnten. Bei Sondernutzungsplänen prüft der Stadtrat bereits bisher zusammen mit den Grundeigentümern mögliche Anreize für den gemeinnützigen Wohnungsbau mittels Planungsvereinbarung oder öffentlich-rechtlichem Vertrag. Im Ergebnis würde ein rechtssetzendes Reglement primär mit einem rein behördenverbindlichen Inhalt gefüllt, was nach Auffassung des Stadtrats unnötig ist, zumal die parlamentarischen Aufträge im Bereich des gemeinnützigen Wohnens bereits in diese Richtung zielen und als Handlungsrichtschnur ausreichend sind.

### 8.2 Finanzbeschluss oder Fonds nicht zielführend

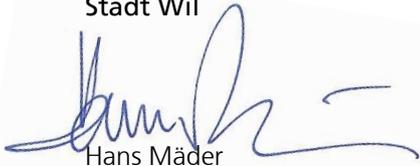
Ein Rahmenkredit oder die Bereitstellung eines Wohnbaufonds zur Finanzierung der verschiedenen Einzelmassnahmen lehnt der Stadtrat ebenfalls ab – nicht, weil er grundsätzlich keine Bereitschaft für finanzielle Unterstützungen zeigt, sondern weil nicht auf Vorrat ein Finanztopf zur Mitfinanzierung von gemeinnützigen Wohnbauprojekten geöfnet werden soll. Zudem bietet ein Fonds für sich noch keinerlei Gewähr, dass die Einzelmassnahmen tatsächlich realisiert werden. Für alle finanziellen Unterstützungsmassnahmen sind auch bei einem Rahmenkredit oder einem Fonds immer Beschlüsse des Stadtrates nötig, im Falle einer vergünstigten Abgabe von städtischen Grundstücken an einen Wohnbauträger auch das jeweilige zuständige Organ für Grundstück- und Ausgabenkompetenzen (Liegenschaftskommission, Stadtparlament, Stimmbürgerschaft). Mit den jeweils ohnehin nötigen Beschlüssen kann auch gleichzeitig über die Finanzierung entschieden werden, unabhängig von einem Fonds. Der Stadtrat ist bereit, konkrete Projekte von gemeinnützigen Wohnbauträgern zu prüfen und die entsprechenden Kreditanträge dem Stadtparlament zu unterbreiten. Aktuell sind dem Stadtrat keine bekannt und auch keine in Aussicht.

## 9. Zuständigkeiten

Wenn das Stadtparlament den Antrag des Stadtrats auf Ablehnung der Initiative unterstützt und auch keinen Gegenvorschlag beschliesst, so ordnet der Stadtrat die Volksabstimmung an (Art. 48 Abs. 2 RIG i.V. mit Art. 5 Abs. 1 lit. a GO). Beschliesst das Stadtparlament entgegen dem Antrag des Stadtrats einen Gegenvorschlag, so unterliegen sowohl Volksinitiative als auch Gegenvorschlag dem obligatorischen Referendum.

Der Stadtrat beantragt im Weiteren die Abschreibung des Postulats "Mehr gemeinnützige Wohnungen bedürfnisgerecht statt gewinnmaximiert bauen" von Matthias Loepfe, GRÜNE prowil. Mit dem vorliegenden Bericht, insbesondere mit der Auslegung von Möglichkeiten zur Förderung von preisgünstigem Wohnungsbau (Kapitel 5) sowie dem Umsetzungsstand und Ausblick (Kapitel 6), erfüllt der Stadtrat auch den Prüfungs- und Berichterstattungsauftrag des Postulanten.

Stadt Wil



Hans Mäder  
Stadtpräsident



Janine Rutz  
Stadtschreiberin