



Grenchen, 5. April 2017

Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit zur Aufstockung des Fonds de Roulement zugunsten des gemein- nützigen Wohnungsbaus

**Erläuternder Bericht
zur Vernehmlassung über einen mit der Volksinitiative „Mehr be-
zahlbare Wohnungen“ eng zusammenhängenden Erlassentwurf**

Inhaltsverzeichnis

1 Übersicht	3
2 Ausgangslage für den Erlassentwurf	5
3 Kontext und Inhalt der Initiative	5
3.1 Formelle Aspekte und Gültigkeit	5
3.2 Inhalt und Würdigung der Volksinitiative	6
3.2.1 Ziele der Volksinitiative	6
3.2.2 Vorgeschlagene Massnahmen und Instrumente	6
3.2.3 Würdigung der Volksinitiative	6
4 Wohnungspolitische Ausgangslage	7
4.1 Aktuelle Wohnraum- und Eigentumsförderung des Bundes	7
4.1.1 Wohneigentumsförderung	8
4.1.2 Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus	8
4.1.3 Sozialer Wohnungsbau	9
4.2 Wohnungspolitik der Kantone und Gemeinden	9
4.3 Lage auf dem Wohnungsmarkt	9
4.4 Planungs- und baurechtliche Rahmenbedingungen	11
4.5 Wohnungspolitische Entscheide des Bundesrats	11
5 Rolle der gemeinnützigen Bauträger für die Wohnraumversorgung	12
6 Schlussfolgerungen	13
7 Erlassentwurf für einen Rahmenkredit	14
7.1 Finanzielle Ausgangslage	14
7.2 Bedeutung des Fonds de Roulement für den gemeinnützigen Wohnungsbau	14
7.3 Bemessung des Rahmenkredits	16
8 Auswirkungen	16
8.1 Auswirkungen auf den Bund	16
8.1.1 Finanzielle Auswirkungen	16
8.1.2 Personelle Auswirkungen	16
8.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	17
8.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	17
8.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft und auf die Umwelt	17
9 Rechtliche Aspekte	17
9.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit	17
9.2 Erlassform	18
9.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	18

Der Bundesrat empfiehlt die Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ zur Ablehnung. Er hat jedoch entschieden, zu einem mit der Initiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Der Entwurf betrifft einen Rahmenkredit für Darlehen im Umfang von höchstens 250 Millionen Franken. Aus dem Rahmenkredit soll ab 2020 der bestehende Fonds de Roulement zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit jährlichen Einlagen aufgestockt werden.

Die Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ des Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverbandes (SMV) wurde am 18. Oktober 2016 mit 104'800 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie fordert eine Anpassung und Ergänzung des bestehenden Verfassungsartikels über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (Art. 108 der Bundesverfassung¹ [BV]) mit dem Ziel, das Angebot an preisgünstigem Wohnraum zu erhöhen.

Der Bundesrat empfiehlt die Initiative zur Ablehnung. Die mit der Initiative geforderte Zielgrösse – 10 Prozent der jährlich neu erstellten Wohnungen sollen im Eigentum gemeinnütziger Bauträger sein – und die postulierten Vorkaufsinstrumente sind weder realistisch noch marktkonform. Der gemeinnützige Wohnungsbau, dessen Förderung bereits einen Verfassungsauftrag darstellt, spielt für die Wohnungsversorgung der wirtschaftlich schwächeren Haushalte sowie des Mittelstandes und die Aufrechterhaltung der sozialen Durchmischung eine wichtige Rolle. Im Sinne einer marktergänzenden Förderung soll dieses Segment, das knapp 5 Prozent des Wohnungsbestandes ausmacht, auf der Basis der bestehenden Gesetzesgrundlagen weiterhin unterstützt werden. Der Bundesrat hat deshalb entschieden, zu einem mit der Initiative eng verbundenen Erlassentwurf eine Vernehmlassung durchzuführen. Dieser sieht einen Rahmenkredit im Umfang von höchstens 250 Millionen Franken vor. Aus dem Rahmenkredit könnte ab 2020 im Zeitraum von 10 Jahren der für die Darlehensgewährung an gemeinnützige Wohnbauträger bestehende Fonds de Roulement gemäss Wohnraumförderungsgesetz² (WFG) aufgestockt werden.

Der mit Bundesgeldern dotierte Fonds de Roulement dient der Stärkung der Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Der Fonds ist aus der Bundesverwaltung ausgelagert. Er wird von den beiden Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus treuhänderisch verwaltet. Aus dem Fonds werden gemeinnützigen Bauträgern verzinsliche und rückzahlbare Darlehen für Neubauten, umfassende Erneuerungen sowie Grundstück- und Liegenschaftskäufe gewährt. Diese Darlehen haben bei jungen Wohnbaugenossenschaften und anderen gemeinnützigen Bauträgern sehr häufig die Funktion einer Starthilfe. Sie dienen der Rest- und Überbrückungsfinanzierung und sind eine unabdingbare Voraussetzung, dass für Bauvorhaben überhaupt eine Bankfinanzierung und damit eine Projektrealisierung möglich werden. Die Zinserträge aus den gewährten Darlehen fliessen in die Bundeskasse.

Bei einem Fondskapital von aktuell rund 510 Millionen Franken können mit den in den Fonds zurückfliessenden Beträgen jährlich rund 800 Wohnungen gefördert werden. Seit Inkrafttreten des WFG im Jahre 2003 wurden jährlich im Schnitt jedoch gut 1500 Wohnungen gefördert. Dies war möglich, weil der Fonds insbesondere ab 2009 aus dem 2003 in der Höhe von 300 Millionen Franken verabschiedeten und Ende 2017 ausgeschöpften Rahmenkredit jährlich aufgestockt werden konnte. Weil die Darlehensnachfrage weiterhin hoch bleiben dürfte, besteht ab 2018 eine jährliche Finanzierungslücke von 20 - 25 Millionen Franken. Deshalb und aufgrund der Annahme, dass die neuen Kredite für 10 Jahre ausreichen sollten, wird ein Rahmenkredit von höchstens 250 Millionen Frankenvorgeschlagen.

¹ SR 101

² SR 842

Mit diesem Vorgehen bekräftigt der Bundesrat, dass er den bestehenden Verfassungsauftrag im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Bundes erfüllen will und für die von der Volksinitiative geforderte Verfassungsänderung kein Bedarf besteht. Mit dem Rahmenkredit sollen Lücken teilweise geschlossen werden, die aufgrund der rückläufigen Bundeshilfe gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz³ (WEG) entstehen. Die Darlehen aus dem Fonds de Roulement sollen zusammen mit den vom Bund verbürgten Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW) dazu beitragen, dass der gemeinnützige Wohnungsbau seinen Marktanteil auch in den kommenden Jahren möglichst halten kann.

³ SR 843

2 Ausgangslage für den Erlassentwurf

Die Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ des Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverbandes (SMV) wurde am 18. Oktober 2016 mit 104'800 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie fordert eine Anpassung und Ergänzung des bestehenden Verfassungsartikels über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (Art. 108 BV) mit dem Ziel, das Angebot an preisgünstigem Wohnraum zu erhöhen.

In einem Grundsatzentscheid hat der Bundesrat am 25. Januar 2017 beschlossen, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Nach Ansicht des Bundesrates sind die mit der Initiative geforderten Instrumente und Zielgrössen weder realistisch noch marktkonform. Der Bundesrat ist sich aber bewusst, dass das Wohnen ein Grundbedürfnis darstellt und dass es trotz aktueller Marktentspannung regional und für verschiedene Bevölkerungsgruppen schwierig bleibt, eine angemessene und finanziell tragbare Wohnung zu finden. Er hat deshalb entschieden, zu einem mit der Initiative eng verbundenen Erlassentwurf (Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit zur Aufstockung des Fonds de roulement zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus) eine Vernehmlassung durchzuführen. Mit dem Rahmenkredit soll in den nächsten Jahren der für die Darlehensgewährung an gemeinnützige Wohnbauträger bestehende Fonds de Roulement aufgestockt werden können. Der Bundesrat beabsichtigt somit, die bisherige bewährte Förderpolitik und die Gleichbehandlung der Marktsegmente fortzusetzen.

3 Kontext und Inhalt der Initiative

3.1 Formelle Aspekte und Gültigkeit

Die Initiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ verlangt eine Anpassung (Abs. 1) sowie eine Ergänzung (Abs. 5 - 8) von Artikel 108 BV und hat den folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung (BV) wird wie folgt geändert:

Art. 108 Abs. 1 und 5-8

¹ Der Bund fördert in Zusammenarbeit mit den Kantonen das Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen. Er fördert den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus.

⁵ Er stellt sicher, dass Programme der öffentlichen Hand zur Förderung von Sanierungen nicht zum Verlust von preisgünstigen Mietwohnungen führen.

⁶ Er strebt in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine stetige Erhöhung des Anteils der Wohnungen im Eigentum von Trägern des gemeinnützigen Wohnungsbaus am Gesamtwohnungsbestand an. Er sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen dafür, dass gesamtschweizerisch mindestens 10 Prozent der neu gebauten Wohnungen im Eigentum dieser Träger sind.

⁷ Er ermächtigt die Kantone und die Gemeinden, zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus für sich ein Vorkaufsrecht für geeignete Grundstücke einzuführen. Zudem räumt er ihnen beim Verkauf von Grundstücken, die in seinem Eigentum oder jenem bundesnaher Betriebe sind, ein Vorkaufsrecht ein.

⁸ Das Gesetz legt die Massnahmen fest, die zur Erreichung der Ziele dieses Artikels erforderlich sind.

Der Initiativtext enthält im Weiteren Übergangsbestimmungen. Bei einer Annahme der Initiative würde die Bundesverfassung wie folgt ergänzt:

Art. 197 Ziff. 12⁴

12. Übergangsbestimmung zu Art. 108 Abs. 1 und 5-8 (Wohnbau- und Wohneigentumsförderung)

Ist die Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 108 Absätze 1 und 5-8 zwei Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände noch nicht in Kraft getreten, so erlässt der Bundesrat auf diesen Zeitpunkt hin die Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.

3.2 Inhalt und Würdigung der Volksinitiative

3.2.1 Ziele der Volksinitiative

Mit der Initiative wird das Ziel verfolgt, das Angebot an preisgünstigem Wohnraum zu erhöhen. Zu diesem Zweck soll die staatliche Förderung von preisgünstigen Wohnungen ausgebaut werden. Dabei wird insbesondere auf eine Stärkung des gemeinnützigen Wohnungsbaus gesetzt. Ferner sollen Schutzbestimmungen zugunsten des Erhalts von preisgünstigem Wohnraum in die Bundesverfassung eingeführt werden. Der SMV reagiert mit der Initiative auf die Marktentwicklung der letzten Jahre und auf die in diesem Zusammenhang auf Bundesebene gefällten wohnungspolitischen Entscheide.

3.2.2 Vorgeschlagene Massnahmen und Instrumente

Mit der Initiative wird vorgeschlagen, in Artikel 108 BV folgende Massnahmen und Instrumente zu verankern:

- An die Stelle der bisher vorgesehenen generellen Förderung des Wohnungsbaus soll die Förderung des Angebots an preisgünstigen Mietwohnungen treten. Diese ist in Zusammenarbeit mit den Kantonen umzusetzen.
- Es soll durch geeignete Vorkehrungen verhindert werden, dass Programme der öffentlichen Hand zur Förderung von Sanierungen zum Verlust von preisgünstigen Mietwohnungen führen.
- Der Anteil des gemeinnützigen Wohnungsbaus an den neu gebauten Wohnungen soll gesamtschweizerisch bei mindestens 10 Prozent liegen. Damit soll in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine stetige Erhöhung des Anteils der im Eigentum gemeinnütziger Wohnbauträger stehenden Wohnungen angestrebt werden.
- Die Kantone und Gemeinden sollen ermächtigt werden, zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus für sich ein Vorkaufsrecht für geeignete Grundstücke einzuführen. Zudem soll der Bund den Kantonen und Gemeinden beim Verkauf von Grundstücken des Bundes oder bundesnaher Betriebe ein Vorkaufsrecht einräumen.

Ferner sollen die zur Erreichung der genannten Ziele erforderlichen Massnahmen gesetzlich festgelegt werden.

3.2.3 Würdigung der Volksinitiative

Die Initianten betrachten die in der Schweiz zugunsten von gemeinnützigen Wohnbauträgern und preisgünstigem Wohnraum bestehenden Massnahmen als zu wenig weitgehend. Nach Ansicht des Bundesrates ist die Bevölkerung jedoch im Durchschnitt ausreichend, zu tragbaren Bedingungen und mit qualitativ gutem Wohnraum versorgt. Dank günstiger Rahmenbedingungen konnten sich seit der Jahrtausendwende viele Haushalte eine eigene Wohnung oder ein eigenes Haus leisten. Die Eigentumsquote ist seit 2000 von knapp 35 Prozent auf gut 38 Prozent im Jahre 2015 angestiegen. Mieterinnen und Mieter, die seit längerer Zeit in derselben Wohnung leben, haben aufgrund des rückläufigen Referenzzinssatzes teilweise Mietzinsreduktionen erhalten.

⁴ Die endgültige Ziffer dieser Übergangsbestimmung wird nach der Volksabstimmung von der Bundeskanzlei festgelegt.

Andererseits war und ist es für Wohnungssuchende, insbesondere für solche mit geringer Kaufkraft und für jene, die aus beruflichen oder familiären Gründen auf einen bestimmten Standort angewiesen sind, schwierig oder unmöglich, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohnung zu finden. Indizien dafür sind die Wohnkostenbelastung, die in den letzten Jahren leicht angestiegen ist, sowie die Zunahme des Pendlerverkehrs.

Die Förderung der Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus ist bereits heute ein Verfassungsauftrag. In dieser Hinsicht ist das Hauptanliegen der Initiative unterstützungswürdig und im Einklang mit dem Sozialziel in Artikel 41 BV. Danach setzen sich Bund und Kantone in Ergänzung zur privaten Initiative für eine angemessene Wohnungsversorgung zu tragbaren Bedingungen für alle Bevölkerungskreise ein. Der gemeinnützige Sektor konnte dank der bestehenden Bundesunterstützung seinen Marktanteil von knapp 5 Prozent der bewohnten Wohnungen in den letzten Jahren in etwa halten. Dies trotz einem für ihn schwierigen Umfeld, insbesondere was den Zugang zu geeignetem Bauland betrifft. Auch wenn eine Vergrösserung dieses Marktanteils dem Verfassungsauftrag entsprechen würde, sind die mit der Initiative dazu vorgeschlagenen Massnahmen und Instrumente kritisch zu würdigen:

Die Vorgabe einer Quote von 10 Prozent der neu gebauten Wohnungen zugunsten der gemeinnützigen Wohnbauträger würde gegenüber dem aktuellen Bauvolumen in etwa einer Verdreifachung entsprechen. Eine solche Regelung ist mit dem Prinzip einer marktwirtschaftlichen Wohnungsversorgung nicht vereinbar. Die Umsetzung würde nicht nur den Einsatz umfangreicher Mittel von Bund und Kantonen erfordern. Sie könnte auch dazu führen, dass mangels Bauträgern die öffentliche Hand selber als Bauherrin dafür sorgen müsste, dass der geforderte Anteil erreicht wird.

Das postulierte Vorkaufsrecht für Kantone und Gemeinden zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus ist nicht marktneutral, unter anderem weil es die Vorkaufsberechtigten gegenüber anderen Marktteilnehmern privilegieren würde. Zudem haben die Kantone bereits die Kompetenz, auf ihrem Gebiet ein Vorkaufsrecht einzuführen. Sie benötigen dazu keine Ermächtigung durch den Bund⁵.

Das Anliegen, Gebäudeerneuerungen zu fördern und die Wohnungen gleichzeitig preisgünstig zu erhalten, erscheint vor allem deshalb berechtigt, weil hierfür in Form des Gebäudeprogramms eine Förderung besteht, die von den Mietern über die CO₂-Abgabe finanziert wird. Vorschläge zur Berücksichtigung dieses Anliegens sind im Parlament im Zusammenhang mit der Energiestrategie 2050 diskutiert und verworfen worden.

Schliesslich dürfte auch das verlangte Vorkaufsrecht von Kantonen und Gemeinden beim Verkauf von Grundstücken, die im Eigentum des Bundes oder bundesnaher Betriebe sind, nicht zur Problemlösung beitragen. Ein solches besteht de facto zum Beispiel bei den Liegenschaften von armasuisse.

4 Wohnungspolitische Ausgangslage

4.1 Aktuelle Wohnraum- und Eigentumsförderung des Bundes

Artikel 108 BV beauftragt den Bund, den Wohnungsbau, den Erwerb von selbstgenutztem Wohnungs- und Hauseigentum sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu fördern. Dabei sind namentlich die Interessen von Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten zu berücksichtigen. Die drei Förderanliegen haben den gleichen Stellenwert und wurden mit den Massnahmen gemäss WEG zwischen 1975 und 2001 umfassend umgesetzt. Mit dem am 1. Oktober 2003 in Kraft getretenen WFG erfolgte eine Einschränkung des Förderbereichs: Auf allgemeine Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus, wie die Beschaffung und Erschliessung von Land oder die Baurationalisierung wurde verzichtet. Zudem wurden im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 die sozial- und eigentumspolitisch motivierten WFG-Massnahmen

⁵ Vorkaufsrecht der Gemeinden – Bericht vom 17. Dezember 2014 zuhanden des Bundesrates

zur Reduktion der Wohnkosten von Eigentümer- und Mieterhaushalten sistiert⁶. In der Folge wird Artikel 108 BV aktuell wie folgt umgesetzt:

4.1.1 Wohneigentumsförderung

Dem Auftrag zur Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums kommt der Bund aktuell fast ausschliesslich mit fiskalischen Massnahmen nach. Dabei kommen drei Instrumente zum Einsatz: Die vorteilhafte Ausgestaltung der Eigenmietwertbesteuerung sowie die steuerlich begünstigten Vorbezugsmöglichkeiten aus den Säulen 2 und 3a. Bei der Eigenmietwertbesteuerung wird der Fördereffekt namentlich dadurch erzielt, dass die Kantone die als Einkommen anzurechnenden Eigenmietwerte teils deutlich unter den Marktmietwerten ansetzen. Auch die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten von Investitionen im Bereich des Energiesparens und des Umweltschutzes sowie der denkmalpflegerischen Arbeiten entsprechen einer Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums. Bei den Vorbezügen besteht der Förderanreiz in der Abzugsfähigkeit von Einlagen in die dritte Vorsorgesäule verbunden mit der Möglichkeit, diese Mittel zur Bildung von Wohneigentum zu beziehen, wobei ein privilegierter Steuersatz zur Anwendung kommt. Entsprechendes gilt für den Bezug von Vorsorgeguthaben der zweiten Säule für den Erwerb von Wohneigentum.

Massnahmen zur Förderung des selbstgenutzten Eigentums sind auch im bis Ende 2001 praktizierten WEG-Programm enthalten: Mit Bürgschaften, rückzahlbaren Darlehen (Grundverbilligungsvorschüsse) und - bei eingehaltenen Einkommens- und Vermögenslimiten sowie Belegungsvorschriften - individuellen à fonds perdu-Beiträgen (Zusatzverbilligung) wurde wirtschaftlich schwächeren Haushalten der Zugang zu preisgünstigem Wohneigentum erleichtert. Seit 2002 erfolgen keine neuen Förderzusagen gemäss WEG mehr. Im Rahmen der bis zu diesem Zeitpunkt abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen WEG-Verträge werden die Bundeshilfen noch bis zur Beendigung der Laufzeit der einzelnen Geschäfte von in der Regel 25 Jahren gewährt.

Wie oben unter Ziffer 4.1 ausgeführt, werden die im WFG enthaltenen Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohneigentums aktuell nicht umgesetzt.

4.1.2 Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

In der Schweiz mit ihrer vergleichsweise geringen Eigentümerquote kommt dem gemeinnützigen Wohnungsbau als Alternative zum selbstgenutzten Wohnungseigentum und dem „normalen“ Mietwohnungsverhältnis besondere Bedeutung zu. Wo wie bei Wohnbaugenossenschaften die Mieterinnen und Mieter auch Teilhaber sind, haben sie Mitspracherechte betreffend Geschäftstätigkeit und im Vergleich zum normalen Mietverhältnis eine höhere Wohnsicherheit. Zudem sorgt dieses Marktsegment wegen der Orientierung an der Kostenmiete für einen Marktausgleich: Es hat einen dämpfenden Effekt auf das allgemeine Mietzinsniveau und leistet namentlich in Städten mit hohem Mietzinsniveau einen Beitrag zur Erhaltung der sozialen Durchmischung.

Gestützt auf das WFG erfolgt die Förderung indirekt über schweizweit tätige Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Mit diesen bestehen Leistungsaufträge. Dabei setzt der Bund folgende Finanzierungshilfen um:

- Er äufnet einen Fonds de Roulement, der von den beiden Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Wohnbaugenossenschaften Schweiz und Wohnen Schweiz) treuhänderisch verwaltet wird und aus dem gemeinnützigen Wohnbauträgern verzinsliche und rückzahlbare Darlehen zur Verfügung gestellt werden.
- Er verbürgt die Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW), die eine langfristige Kapitalaufnahme der EGW-Mitglieder zu günstigen Zinskonditionen erlaubt.

⁶ Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über das Entlastungsprogramm 2003, AS **2004** 1633

- Er gewährt Rückbürgschaften an die Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft schweizerischer Bau- und Wohnbaugenossenschaften (HBG), wodurch die Wohnbaufinanzierung erleichtert und eine geringere Zinsbelastung ermöglicht wird.

4.1.3 Sozialer Wohnungsbau

Die Objekthilfen gemäss WEG konnten von allen Investorentypen beantragt werden, die sich verpflichteten, die damit verbundenen Vorgaben einzuhalten. Mit den Zusatzverbilligungen enthält die WEG-Förderung zudem ein Subjekthilfeelement: Zur individuellen Verbilligung der Wohnkosten werden an Haushalte in bescheidenen finanziellen Verhältnissen für eine limitierte Zeitperiode Beiträge ausgerichtet, sofern und solange Belegungsvorschriften sowie Einkommens- und Vermögenslimiten eingehalten sind.

Wie bereits erwähnt, enthält auch das WFG eine sozial ausgerichtete Förderung im Mietwohnungs- und Wohneigentumsbereich. Die Vergabe von vergünstigten Direktdarlehen ist jedoch im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 sistiert worden.

4.2 Wohnungspolitik der Kantone und Gemeinden

Ein Grossteil der Kantone hat in den 70er- und 80er-Jahren Gesetze erlassen, die Zusatzmassnahmen zur WEG-Förderung des Bundes enthalten. Diese Förderprogramme verlieren mit dem sukzessiven Auslaufen der WEG-Förderung ebenfalls an Bedeutung. Einzelne Kantone setzen eigene, vom Bund unabhängige Programme um. Dies ist beispielsweise in den Kantonen Zürich, Zug, Basel-Stadt, Genf und Waadt der Fall. Angewandt werden dabei vor allem Finanzierungshilfen. Insbesondere die Kantone Basel-Stadt und Genf sehen jedoch auch gezielte Subjekthilfen zugunsten der wirtschaftlich schwachen Marktteilnehmer vor.

Ebenso wie einzelne Kantone setzen auch einige Gemeinden bzw. Städte Förderaktivitäten um. Zum Einsatz kommen unter anderem Darlehen, Bürgschaften sowie Mietzinsbeiträge. Entsprechende Programme kennen beispielsweise die Städte Zürich, St. Gallen, Genf und Lausanne. Einzelne Städte und Gemeinden sind bodenpolitisch aktiv und geben Wohnbauland im Baurecht an gemeinnützige Bauträger ab. Punktuell werden zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum auch raumplanerische Massnahmen in Form von Nutzungsprivilegien sowie Vorgaben zur Nutzungsplanung umgesetzt.

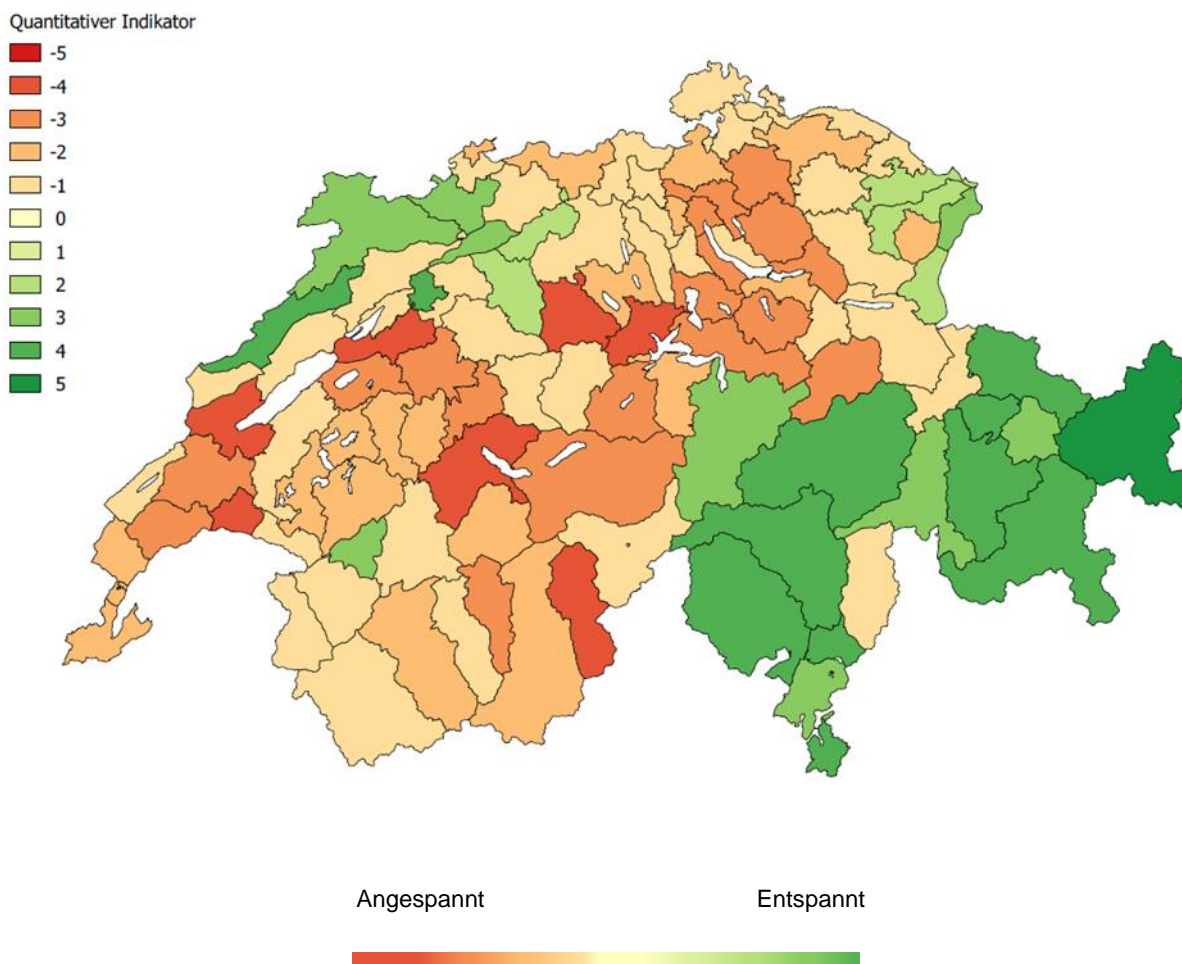
4.3 Lage auf dem Wohnungsmarkt

Die Nachfrage nach Wohnraum wird in erster Linie durch die Bevölkerungsentwicklung beeinflusst. Seit 2007 nahm die Wohnbevölkerung jährlich um durchschnittlich 90 000 Personen zu, mit einem „Ausreisser“ im Jahre 2008 (108 000 Personen). Für das Jahr 2016 ist aufgrund der bisher bekannten Zahlen ein Rückgang des Bevölkerungswachstums zu erwarten. Offen bleibt der mittel- und langfristige Einfluss der Flüchtlingskrise auf den Wohnungsbedarf, der sich insbesondere im preisgünstigen Marktsegment manifestiert. Generell besteht eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich Bevölkerungswachstum, Konjunktorentwicklung und Wohnungsnachfrage.

Seit 2010 werden jährlich über 43 000 Wohnungen neu gebaut. 2013 waren es rund 50 000 Einheiten, 2014 leicht weniger. Die Zahlen für die Zeit ab 2015 liegen noch nicht vor. Aufgrund der erteilten Baubewilligungen, der vorteilhaften Zinssituation sowie des herrschenden „Anlagenotstandes“ ist mit weiterhin hohen Produktionsziffern zu rechnen. Nachdem lange Zeit vor allem Eigentumswohnungen gebaut worden waren, hat sich in letzter Zeit der Bau von Mietwohnungen wieder ausgeweitet.

Am 1. Juni 2016 lag die Leerwohnungsziffer in der Schweiz bei 1,30 Prozent, was einer Gesamtzahl von rund 56 500 freien Wohnungen entspricht. Sie hat sich damit seit dem Tiefstand im Jahr 2009 (0,90 Prozent) kontinuierlich erhöht, ist aber namentlich in den Städten und Agglomerationen immer noch tief. Die aktualisierte Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO)

über die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit zeigt ebenfalls, dass sich schweizweit der Wohnungsmarkt 2015 entspannt hat⁷. Die Untersuchung kommt jedoch auch zum Schluss, dass die Situation vor allem in der Zentralschweiz, der Grossregion Zürich, dem Bassin lémanique, der Region um Yverdon-les-Bains sowie in der Region Bern/Thun weiterhin angespannt ist. Auch wird festgestellt, dass sich die Entspannung im Mietwohnungsmarkt bisher auf die teuren Angebote fokussiert und dass der Unterschied zwischen den Marktsituationen je nach Preissegment sehr ausgeprägt ist.



Anspannung auf dem Mietwohnungsmarkt – mittleres Marktsegment

Die Mietpreise im Bestand sind trotz des seit 2009 regelmässig gesunkenen Referenzzinssatzes in den letzten Jahren marginal angestiegen (2015 im Jahresdurchschnitt 0,8 Prozent). Auch für Mietparteien, die in der angestammten Wohnung geblieben sind, resultierten nur teilweise Mietzinsreduktionen. Die Angebotsmieten sind in den letzten 5 Jahren im gesamtschweizerischen Durchschnitt um rund 10 Prozent gestiegen.

Besonders die Wohnversorgung von Haushalten mit geringem Einkommen und solchen mit spezifischen Bedürfnissen (ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen etc.) bleibt trotz regionaler Marktentspannung schwierig. Zum Beispiel hat eine kürzlich im Rahmen des „Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut in der Schweiz“ durchgeführte Untersuchung gezeigt, dass 84 Prozent aller von Armut betroffenen Haushalte eine unangemessene Wohnsituation kennen. Bei gut vier Fünfteln dieser Haushalte machen die Wohnkosten über 30 Prozent des

⁷ <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/Wohnungsmarkt/marktwirtschaftliche-wohnungsversorgung/pfz-wm.htm>

Bruttoeinkommens aus, was zu Einschränkungen in anderen Lebensbereichen führt. Als besonders kritisch wird die Situation in den Städten beschrieben⁸.

4.4 Planungs- und baurechtliche Rahmenbedingungen

Die in den letzten Jahren stetig angestiegenen Preise der neu auf dem Markt angebotenen Wohnungen haben verschiedene Ursachen. Sie resultieren einerseits aus dem Umstand, dass das Wohnungsangebot lange Zeit nicht mit der Entwicklung der Nachfrage mithalten konnte. Diese verzögerte Reaktion der Wohnbautätigkeit ist neben den naturgemäss bestehenden Planungs- und Bauzeiten insbesondere darauf zurückzuführen, dass an den nachgefragten Standorten Bauland fehlt, dass Industrie- und Gewerbebrachen zuerst umgezont werden müssen und dass vielerorts die planungs- und baurechtlichen Voraussetzungen für die Mobilisierung des Potenzials der inneren Verdichtung noch fehlen. Wo solche vorhanden sind, werden Projekte häufig durch Einsprachen sowie lange Entscheid- und Rekursverfahren verzögert und verteuert oder gar verunmöglicht. Zudem kann es wegen langen Fristen für die Erteilung von Baubewilligungen zu Verzögerungen und entsprechenden Bauverteuerungen kommen.

Die hohen Baukosten sind für die gestiegenen Wohnungspreise und Mietzinsen mitverantwortlich. Eine Rolle spielen dabei die Bauteuerung, die Komfort- und Flächenansprüche sowie die gesetzlichen Vorgaben unter anderem betreffend Wärme-, Schall- und Brandschutz. Insbesondere im Zusammenhang mit Aus- und Umbauten im Sinne einer inneren Verdichtung fallen schliesslich häufig auch denkmalpflegerische Bestimmungen ins Gewicht.

Planungs- und baurechtliche Vorgaben, die den Wohnungsbau nicht hemmen, sondern befördern und vereinfachen, sind wichtige Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, dass überhaupt preisgünstige Angebote erstellt werden können. Das Planungs- und Baurecht gehört jedoch nicht in den Verantwortungsbereich des Bundes. Auf kantonaler Ebene sind Harmonisierungsbestrebungen seit längerem im Gang. Eine interkantonale Vereinbarung bezweckt die Harmonisierung der Baubegriffe. Diesem Konkordat sind bis anhin 16 Kantone beigetreten. Zudem wird in der Bundesverwaltung derzeit eine Musterstruktur erarbeitet, die den Kantonen ohne Übernahmeverpflichtung zur Verfügung gestellt werden soll⁹. Diese Bestrebungen dürften die Voraussetzungen für einen preisgünstigeren Wohnungsbau verbessern. Darüber hinaus braucht es aber auch Investoren, die sich nicht allein an den am Markt erzielbaren Preisen orientieren, sondern gezielt Wohnraum für finanziell schwächere Wohnungssuchende, für ältere Menschen und für andere Nachfrager mit besonderen Bedürfnissen erstellen.

4.5 Wohnungspolitische Entscheide des Bundesrats

Der Bundesrat hat sich am 15. Mai 2013 auf der Basis eines Aussprachepapiers des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) mit der Situation auf dem Wohnungsmarkt befasst. Als Resultat dieser Aussprache hat er bekräftigt, dass die Wohnraumversorgung in der Schweiz auch künftig in erster Linie durch die Privatwirtschaft nach marktwirtschaftlichen Kriterien erfolgen soll. Die öffentliche Hand ist zuständig für die Marktregeln, der Bund in erster Linie für das im Obligationenrecht¹⁰ (OR) normierte Mietrecht. Zudem soll der Bund im Rahmen der Wohnraumförderung marktergänzend weiterhin zur Schliessung von Angebotslücken beitragen und zu diesem Zweck die bestehende Partnerschaft mit den Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus fortsetzen.

Im Rahmen der Aussprache hat der Bundesrat zudem konkrete Massnahmen zur Erhaltung von bestehendem und zur Bereitstellung von zusätzlichem preisgünstigem Wohnraum geprüft. Ferner

⁸ Wohnversorgung in der Schweiz, Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen, BSV/BWO 2016

⁹ 04.456 Pa.Iv. Müller Philipp. Begriffe und Messweisen in Bau- und Nutzungsvorschriften. Harmonisierung; Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie vom 7. November 2016

¹⁰ SR 220

hat er in Zusammenarbeit mit der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) einen wohnungspolitischen Dialog zwischen Bund, Kantonen und Städten initiiert, in dem der Bedarf für weitere Massnahmen abgeklärt und die wohnungspolitischen Aktivitäten zwischen den drei Staatsebenen aufeinander abgestimmt werden sollen. Die Inhalte und Ergebnisse des wohnungspolitischen Dialogs sind im Schlussbericht vom 12. Dezember 2016 zusammengefasst¹¹.

Einzelne der geprüften Massnahmen wurden in der Folge umgesetzt: Die Pflicht zur Weitergabe von Förderleistungen für energetische Massnahmen im Mietbereich, die Verlängerung der Anspruchsberechtigung für Wohnkostenbeiträge gemäss WEG (Zusatzverbilligungen) von 19 auf 21 Jahre oder - zur Stärkung des gemeinnützigen Sektors - die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Fonds de Roulement-Darlehen auf den Landerwerb. Zudem hatte der Bundesrat eine Teilrevision des Mietrechts im OR vorgeschlagen. Die Botschaft vom 27. Mai 2015¹² sah unter anderem vor, dass bei einem Mieterwechsel neu in der ganzen Schweiz mittels Formular der bisherige Mietzins bekanntgegeben und eine allfällige Mietzinserhöhung begründet werden müssen. Das Parlament ist indessen nicht auf die entsprechende Gesetzesvorlage eingetreten.

Weitere Massnahmen hat der Bundesrat gestützt auf die geführte Aussprache respektive auf Empfehlung des wohnungspolitischen Dialogs verworfen. Dazu gehörten mietrechtliche Eingriffe in die Preisbildung, die bessere Zugänglichkeit von Grundstücken des Bundes und bundesnaher Betriebe für den preisgünstigen bzw. gemeinnützigen Wohnungsbau, ein Vorkaufsrecht der Gemeinden zugunsten des preisgünstigen Wohnungsbaus oder eine Anpassung des Gebäudeprogramms von Bund und Kantonen zur Förderung von energetischen Sanierungen, die den Erhalt von preisgünstigem Wohnraum begünstigt.

5 Rolle der gemeinnützigen Bauträger für die Wohnraumversorgung

Wie in Kapitel 4 erwähnt, hat der gemeinnützige Wohnungsbau in den wohnungspolitischen Überlegungen des Bundesrates, der Kantone und der Gemeinden einen wichtigen Stellenwert. Die gemeinnützigen Bauträger stellen dank der Orientierung an der Kostenmiete einen Grundstock langfristig preisgünstiger Wohnungen bereit, der auch einen dämpfenden Einfluss auf die Entwicklung des generellen Mietzinsniveaus hat. Sie sorgen in überdurchschnittlichem Mass für qualitativ hochstehenden Wohnraum, gemeinschaftliche Infrastrukturen, kinderfreundliche, energieeffiziente und ökologisch nachhaltige Siedlungen. Gemeinnützige Bauträger sind häufig Partnerorganisationen von Gemeinden im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Alterswohnungen. Sie fördern den sozialen Zusammenhalt, eine ausgewogene Durchmischung der Quartiere, das Engagement und Verantwortungsbewusstsein der Bewohnerinnen und Bewohner und vereinigen die Vorteile des selbstbewohnten Eigentums (z.B. Wohnsicherheit und Mitwirkung) mit solchen normaler Mietverhältnisse (z.B. höhere Mobilität).

Traditionellerweise sind die gemeinnützigen Bauträger in den Städten tätig, wo sie wie z.B. in Zürich, Basel, Luzern, Biel oder Thun einen Marktanteil von über 10 Prozent halten. Und es sind heute auch in erster Linie die Städte, die von Wohnungsmangel und in den letzten Jahren stark gestiegenen Preisen betroffen und zur Verhinderung einer sozialen Entmischung auf die Stärkung eines langfristig preisgünstigen und qualitativ guten Angebots angewiesen sind. Darüber hinaus ist die Notwendigkeit des gemeinnützigen Wohnungsbaus in jüngerer Zeit auch ausserhalb seines traditionellen Wirkungskreises erkannt worden. Besonders in den attraktiv gelegenen Gemeinden in Pendlerdistanz zu den gut bezahlten Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor und in touristischen Gemeinden wird die Entwicklung des lokalen Wohnungsmarktes häufig mit Sorge betrachtet. Hier führt der Zuzug von Haushalten mit hohem Einkommen und Vermögen zu Boden-, Haus- und Wohnungspreisen, die sich Normalverdienende, auf welche die Gemeinden für ihr gutes Funktionieren angewiesen

¹¹ <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/wohnungspolitik-bund/dialog.html>

¹² BBI 2015 4087

sind, nicht mehr leisten können. Entsprechend gross ist die Zahl von Initiativen seitens der Bevölkerung oder der Behörden, um in Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern eine Marktlücke zu schliessen, die nicht nur für Einkommensschwache oder für Menschen mit besonderen Bedürfnissen, sondern häufig auch für Angehörige des Mittelstandes besteht. Mit den demografischen Änderungen steht zudem genossenschaftliches Wohnen im Alter in den Gemeinden immer höher auf der politischen Traktandenliste.

All die genannten sozialpolitisch und wirtschaftlich positiven Aspekte rechtfertigen es, dass der Bund den gemeinnützigen Wohnungsbau weiterhin unterstützt und dazu beiträgt, seinen gesamtschweizerisch bescheidenen Anteil zu erhöhen oder mindestens nicht weiter sinken zu lassen. Dabei geht es nicht nur um die Erhöhung des Angebots. Ebenso wichtig ist die Unterstützung der energetischen Sanierung und Erneuerung von Altbauten.

6 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat spricht sich gegen die Volksinitiative aus, weil die darin geforderten Massnahmen und Instrumente weder realistisch noch marktkonform sind und deren Umsetzung den Bundeshaushalt über Gebühr belasten würde. Er anerkennt jedoch die wichtige Rolle des gemeinnützigen Wohnungsbaus in der Wohnraumversorgung und gibt deshalb einen Erlassentwurf zu einem neuen Rahmenkredit für die weitere Dotierung des Fonds de Roulement in die Vernehmlassung. Der Bundesrat bekräftigt damit, dass er den bestehenden Verfassungsauftrag erfüllen will und für eine Verfassungsänderung kein Bedarf besteht. Mit einem solchen Kredit, der einmütig auch von der Arbeitsgruppe des wohnungspolitischen Dialogs befürwortet wird, sollen Lücken, die aufgrund der stark rückläufigen Bundeshilfe gemäss WEG entstehen, teilweise geschlossen werden. Zudem soll den für bestimmte Nachfragesegmente bestehenden Problemen begegnet werden, ohne dass eine Abkehr von der bisherigen, bewährten Förderungspolitik erfolgt.

Für eine Verknüpfung der Ablehnung der Initiative mit einem Erlassentwurf betreffend Rahmenkredit für die weitere Dotierung des Fonds de Roulement spricht auch der Umstand, dass die im internationalen Vergleich hohe Mieterquote in der Schweiz den Bundesrat bis anhin stets veranlasst hat, auf Volksinitiativen aus den Kreisen der Mieterschaft aktiv zu reagieren¹³. Die Förderung der Tätigkeit der Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus ist ein Verfassungsauftrag, der auf der gleichen Ebene steht wie die Eigentumsförderung. Mit diesem Vorgehen bekräftigt der Bundesrat, dass ihm nicht nur die Wohneigentumsförderung, sondern auch die Unterstützung des sogenannten „Dritten Weges“ im Wohnungsbau ein wichtiges Anliegen bleibt und er bereit ist, das Engagement zugunsten des gemeinnützigen Sektors nachhaltig fortzusetzen.

Der Bundesrat hat weitere Vorgehensvarianten geprüft, so die blosser Ablehnung der Initiative, die Ablehnung der Initiative mit einem Erlassentwurf betreffend die Aktivierung der im WFG vorgesehenen Direktdarlehen und einen Rahmenkredit für die Umsetzung sowie die Ablehnung der Initiative mit einem direkten Gegenentwurf (Vorlage auf Verfassungsebene) betreffend Anstreben eines Marktanteils der gemeinnützigen Wohnbauträger von 10 Prozent.

Gegen eine blosse Ablehnung der Initiative spricht, dass trotz insgesamt gut funktionierendem Wohnungsmarkt in einzelnen Regionen und für einzelne Nachfragesegmente Bedarf für Verbesserungen besteht und dass sich der Bund gemäss Verfassung gleichermassen für die Interessen von Wohneigentümern und Mietern einsetzen soll. Die Ablehnung der Initiative mit einem Erlassentwurf betreffend Aktivierung von Direktdarlehen gemäss WFG und Rahmenkredit für die Umsetzung würde ein sehr hohes finanzielles Engagement des Bundes nach sich ziehen. Es müssten für den Vollzug auch zusätzliche Stellenprozente gesprochen werden. Angesichts der Perspektiven des Bundeshaushalts ist auch diese Variante abzulehnen. Eine Ablehnung der Initiative mit einem direkten Gegenentwurf betreffend Anstreben eines Marktanteils der gemeinnützigen Wohnbauträger von 10%

¹³ Letztmals 1999, als Bundesrat und Parlament der 1997 eingereichten Volksinitiative „Ja zu fairen Mieten“ einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberstellten. 2003 lehnten Volk und Stände die Initiative ab, 2004 auch den indirekten Gegenvorschlag, gegen den aus dem Kreis der Initianten das Referendum ergriffen worden war.

würde ebenfalls erhebliche Finanzmittel erfordern und zu einem grossen Vollzugaufwand führen, weshalb auch von dieser Variante abzusehen ist.

7 Erlassentwurf für einen Rahmenkredit

7.1 Finanzielle Ausgangslage

Die vom Bundesrat im Zusammenhang mit den Budget- und Finanzplanweisungen vorgenommene finanzpolitische Standortbestimmung zeigt, dass in den Jahren 2018 – 2020 strukturelle Defizite im Bundeshaushalt in Milliardenhöhe zu erwarten sind. Darin noch nicht berücksichtigt sind die finanziellen Auswirkungen einer Neuauflage der Unternehmenssteuerreform (Steuervorlage 17). Damit ergibt sich für die nächsten Jahre ein beträchtlicher Bereinigungsbedarf bei den Bundesfinanzen. Dies bedeutet für Ausgaben mit einem hohen Handlungsspielraum wie im Bereiche der Wohnraumförderung, dass bei allfälligen Mehrausgaben Zurückhaltung zu üben ist.

Wie erwähnt sieht der vorliegende Erlassentwurf einen neuen Rahmenkredit für die weitere Dotierung des Fonds de Roulement gemäss WFG vor. Im Jahr 2003 hatte das Parlament gleichzeitig mit dem neuen Gesetz einen Rahmenkredit im Umfang von 300 Millionen Franken für Darlehen und einen solchen im Umfang von 1775 Millionen Franken für Eventualverpflichtungen bewilligt. Letzterer betraf zur Hauptsache die Verbürgung von Anleihen der EGW.

Kurz nach Verabschiedung des WFG wurde die Darlehensgewährung vom Parlament im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003 (EP 03) auf den indirekten Förderungsweg begrenzt und von 2006 bis Ende 2008 vollständig sistiert. Während dieser Zeit prüfte der Bundesrat das weitere Vorgehen und beschloss im Februar 2007, ab 2009 wiederum Darlehen in das Budget und den Finanzplan aufzunehmen. Gleichzeitig entschied er, die Wohnbauhilfen auch in Zukunft auf die indirekte Förderung gemeinnütziger Bauträger durch Fonds de Roulement-Darlehen und Garantieleistungen zu beschränken.

Weil die gesprochenen Rahmenkredite für EGW-Eventualverpflichtungen und Rückbürgschaften zugunsten der HBG jeweils ohne finanzielle Folgen für den Bund ausgeschöpft waren, hat das Parlament auf Antrag des Bundesrates nach 2003 zwei weitere Kredite für Garantieleistungen gesprochen: 2010 einen solchen in der Höhe von 1400 Millionen Franken und 2015 einen Rahmenkredit in der Höhe von 1900 Millionen Franken.

Der 2003 gesprochene Rahmenkredit für Darlehen im Umfang von 300 Millionen Franken ist zwischen 2003 und 2005 sowie ab 2009 in unterschiedlich hohen Jahrestanchen in den Fonds de Roulement überführt worden. Eine letzte Tranche im Umfang von 10,8 Millionen Franken wird 2017 in den Fonds einbezahlt. Damit wird das Fondskapital rund 510 Millionen Franken betragen.

7.2 Bedeutung des Fonds de Roulement für den gemeinnützigen Wohnungsbau

Der mit Bundesgeldern dotierte Fonds de Roulement besteht seit Jahrzehnten. Anders als die verschiedenen Förderprogramme des Bundes, welche wie die WEG-Massnahmen die Verbilligung einzelner Wohnungen zum Ziel hatten und haben, dient der Fonds de Roulement der Stärkung der Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Entsprechend wird der Fonds von den beiden Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnbauträger treuhänderisch für den Bund verwaltet. Die Zusammenarbeit des Bundes mit den Dachorganisationen und die Abgeltung der Aufwendungen sind in Leistungsaufträgen geregelt. Das BWO ist zuständig für die Festlegung der Darlehensbedingungen. Es ist zudem in den beiden Fondskommissionen vertreten, welche die Gesuche prüfen und über die Darlehensgewährung beschliessen. Die beiden Dachorganisationen erstellen jährlich eine Fondsrechnung.

Gemeinnützige Bauträger, die einer der beiden Dachorganisationen angehören müssen, können Darlehensgesuche für Neubauten, für umfassende Erneuerungen, Ersatzneubauten und Liegenschaftskäufe stellen. Seit 2014 ist dies auch für den Landerwerb möglich, wobei bis Ende 2016 erst zwei Gesuche bewilligt wurden. Ferner ist eine Förderung auch möglich für neue Wohn- und Eigentumsformen. Die mögliche Darlehenssumme pro Gesuch richtet sich nach der Wohnungszahl. Dabei werden je nach Bedarf, Energiestandard und Vermietungsvorgaben wie etwa Belegungsvorschriften Pauschalbeträge zwischen 10'000 und 50'000 Franken pro Wohnung gewährt. Zudem darf der maximale Darlehensbetrag pro Gesuch 3 Millionen Franken nicht übersteigen, und ein Bauträger kann sich mit höchstens 10 Millionen Franken am Fonds beteiligen.

Im Rahmen der Gesuchprüfung wird abgeklärt, ob das entsprechende Bauprojekt die Anforderungen in qualitativer Hinsicht (u. a. Hindernisfreiheit) und bezüglich Preisgünstigkeit erfüllt. Zudem werden Projekte nur dann unterstützt, wenn der Bedarf ausgewiesen ist. So werden Neubauten in Gemeinden mit einer Leerwohnungsquote von über 1,5 Prozent nur dann gefördert, wenn sich auch die Standortgemeinde z. B. über die Einräumung eines Baurechts substantiell am Projekt beteiligt. Geprüft werden ferner die finanzielle Situation des Bauträgers und die Projektfinanzierung, für welche verbindliche Zusagen einer Bank vorliegen müssen. Die Auszahlung der Darlehen erfolgt frühestens auf den Baubeginn oder den Kauftermin hin und erst nachdem die Darlehen grundpfändlich sichergestellt sind.

Während der Laufzeit, die für Darlehensbeträge bis 30'000 Franken pro Wohnung maximal 20 Jahre und für höhere Beträge maximal 25 Jahre beträgt, werden die Darlehen von den beiden Dachorganisationen bewirtschaftet. Die jährlich von den Bauträgern zu leistenden Amortisationen fliessen zurück in den Fonds de Roulement und können für neue Projekte gewährt werden. Die Darlehen sind momentan zu einem Satz von 1 Prozent zu verzinsen. Den Zinsertrag aus den Fondsgeldern liefern die Dachorganisationen über das BWO der Bundeskasse ab.

Die finanzielle Situation der gemeinnützigen Bauträger, die Fördermittel beansprucht haben, wird jährlich von einer unabhängigen externen Stelle überprüft. Diese weist die Bauträger einer Ratingstufe zwischen 1 und 4 zu. Weist ein Bauträger ein schlechtes Rating auf, leitet die Recovery-Stelle des BWO in Zusammenarbeit mit dem Bauträger und mit den finanzierenden Banken Massnahmen zur finanziellen Sanierung ein. Die umfassende Gesuchprüfung sowie die enge Begleitung der Bauträger dienen dazu, das Ausfallrisiko zu minimieren. Auf der Basis des WFG, das heisst seit 2003, verzeichnete der Fonds de Roulement denn auch bisher keine Ausfälle. Solche können jedoch je nach Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt nicht ausgeschlossen werden.

Die Darlehen aus dem Fonds de Roulement sind für gemeinnützige Bauträger sehr häufig eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass für den Neubau oder den Erwerb überhaupt eine Bankfinanzierung und damit eine Projektrealisierung möglich werden. Dies gilt besonders für junge Bauträger, die noch kaum über Eigenkapital verfügen. Die Darlehen schliessen die anfänglichen Finanzierungslücken, die zwischen einer normalen Bankfinanzierung und dem beim Fonds de Roulement minimal geforderten Eigenkapitalanteil bestehen. Im Laufe der Zeit wird durch die Amortisation des Darlehens Eigenkapital gebildet. Die Darlehen haben somit sehr häufig die Funktion einer Starthilfe und können zur Weiterentwicklung des gemeinnützigen Sektors beitragen¹⁴. Die durch den Bund ebenfalls gestützt auf das WFG verbürgten Anleihequoten der EGW können diese Funktion nicht übernehmen. Die EGW finanziert aus Risikogründen ausschliesslich bestehende und bereits vermietete Liegenschaften. Sie finanziert zudem ähnlich wie Banken höchstens bis zu 80 Prozent des Ertragswertes und verlangt während der Laufzeit einer Quote Amortisationen bis mindestens 70 Prozent des Ertragswertes.

¹⁴ Wohnraumförderung durch zinsgünstige Darlehen aus dem Fonds de Roulement: Analyse von Vollzug und Wirkungen, Gesamtbericht zuhanden des BWO; B,S,S. und P/S//P///, Basel, 28. Februar 2012

7.3 Bemessung des Rahmenkredits

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des WFG verfügte der Fonds de Roulement über Reserven. Seither ist er durch den Zufluss einzelner Tranchen aus dem 2003 zur Verfügung gestellten Rahmenkredit sukzessiv geäuftet worden. Die resultierenden Mittel erlaubten in der Zeit seit 2003 die jährliche Unterstützung von durchschnittlich 1500 Wohnungen. Dabei bestand in den Jahren 2014 bis 2016 mit 1800 bis 2000 unterstützten Wohnungen eine sehr starke Darlehensnachfrage, die mit den noch verfügbaren Fondsmitteln befriedigt werden konnte. Die Anzahl der von gemeinnützigen Wohnbauträgern vorbereiteten Projekte indiziert eine unverändert hohe Nachfrage. Aufgrund des aktuellen Fondskapitals in der Grössenordnung von 510 Millionen Franken können durch die zurückfliessenden Amortisationen langfristig jedoch nur rund 800 Wohnungen pro Jahr unterstützt werden. Gemessen am bisherigen durchschnittlichen Fördervolumen besteht ab 2018 eine jährliche Finanzierungslücke von 20 - 25 Millionen Franken.

Deshalb und aufgrund der Annahme, dass die neuen Kredite für 10 Jahre ausreichen sollten, wird vorgeschlagen, einen Rahmenkredit von höchstens 250 Millionen Franken zur Verfügung zu stellen. Durch eine solche Aufstockung kann während der Auszahlungsphase dem absehbaren Finanzierungsbedarf für eine Förderung von weiterhin knapp 1500 preisgünstigen Wohnungen pro Jahr Rechnung getragen werden. Der vom Parlament zu verabschiedende Rahmenkredit kann, wie jener aus dem Jahre 2003, je nach konkretem Bedarf und jeweiliger Situation des Bundeshaushalts in jährlich zu budgetierenden Tranchen dem Fonds zugeführt werden.

8 Auswirkungen

8.1 Auswirkungen auf den Bund

8.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Ein Rahmenkredit für den Fonds de Roulement respektive die Aufnahme der finanzierungswirksamen Ausgaben ins Zahlenwerk des Bundes frühestens ab dem Jahr 2020 bedeuten eine Mehrbelastung für den Bundeshaushalt. Es ist aber zu beachten, dass die Ausgaben gemäss WEG-Förderung für Zusatzverbilligungen, die im Jahre 2016 knapp 46 Millionen Franken ausmachten, bis 2020 auf 31 Millionen Franken zurückgehen und im hier zur Diskussion stehenden Zeitraum von 10 bis 15 Jahren den Nullpunkt erreichen werden. Zudem handelt es sich bei den Krediten für den Fonds de Roulement anders als bei den Zusatzverbilligungen gemäss WEG nicht um à fonds perdu-Ausgaben: Die Mittel werden in der Bundesbilanz als Verwaltungsvermögen ausgewiesen und verzinst. Beim aktuellen Zinssatz von 1 Prozent ist dieses Verwaltungsvermögen wirtschaftlich rentabel, solange bei der Kreditvergabe auch in Zukunft keine bedeutenden Verluste zu verzeichnen sind. Da es sich bei den Krediten zudem um ungebundene Ausgaben handelt, bleibt die Belastung des Bundeshaushaltes steuerbar. Die Abgeltung der Aufwendungen der Dachorganisationen für die Bewirtschaftung des Fonds de Roulement richtet sich nach der Zahl der jährlich bewilligten Gesuche und der ausstehenden Darlehen. Da mit der Aufstockung des Fonds de Roulement in den nächsten Jahren die Anzahl der zu bewirtschaftenden Darlehen zunimmt, sind bei den jährlichen Bundesaufwendungen für die Leistungsaufträge an die beiden Dachorganisationen, die 2015 1,35 Millionen Franken ausmachten, geringfügige Mehrausgaben im Umfang eines tiefen fünfstelligen Betrages zu erwarten.

8.1.2 Personelle Auswirkungen

Eine Aufstockung des Fonds de Roulement führt im Personalbereich zu keinem höheren Aufwand. Die Betreuung der Darlehen ist an die beiden Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus ausgelagert. Die Mitwirkung des Bundes bei der Gesuchprüfung und die Betreuung der Leistungsaufträge an die Dachorganisationen können im Rahmen der vorhandenen Personalressourcen wahrgenommen werden.

8.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Vorlage hat keine allgemeinen, direkten Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden, ebenfalls nicht auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete. Indirekt und positiv wirkt sie sich hingegen auf diejenigen Gebiete aus, in denen ein Bedarf an preisgünstigem Wohnraum ausgewiesen ist und in denen gemeinnützige Wohnbauträger aktiv sind und für Neubau- oder Erneuerungsprojekten auf Darlehen aus dem Fonds de Roulement zurückgreifen können. Mit Ausnahme von Appenzell-Innerrhoden und Obwalden befinden sich aktuell in allen Kantonen Liegenschaften, die mit Darlehen aus dem Fonds de Roulement unterstützt sind. Kantone mit eigenen Programmen der Wohnraumförderung können diese Basisunterstützung des Bundes mit zielgerichteten Massnahmen ergänzen. Viele Gemeinden arbeiten zudem eng mit gemeinnützigen Bauträgern zusammen, vor allem bei der Bereitstellung von altersgerechtem Wohnraum. Kantone und Gemeinden mit einem Bedarf an langfristig preisgünstigen Mietwohnungen und solchen für besondere Bedürfnisse profitieren somit von der Bundesunterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Es darf zudem davon ausgegangen werden, dass sie dank des Bundesengagements bei den Sozialhilfeausgaben tendenziell entlastet werden.

8.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Fonds de Roulement-Darlehen stellen ein niederschwelliges, vergleichsweise kostengünstiges und effizientes Instrument der Wohnraumförderung dar. Dieses bezweckt die Stärkung des gemeinnützigen Sektors im Wohnungswesen. Das Anliegen ist somit struktureller und nicht konjunktureller Art. Die Darlehen führen weder zu Wettbewerbsverzerrung noch zu einer spürbaren Marktbeeinflussung. Mit rund 2 bis 3 Prozent der jährlich erstellten Neubauwohnungen ist dafür der Anteil der durch diese Förderung unterstützten Neubautätigkeit zu gering. An Standorten mit hoher Nachfrage und steigenden Mietzinsen können die Darlehen jedoch einen Beitrag zur Mietzinsstabilität leisten. Zudem werden Bauträger mit den Darlehen in die Lage versetzt, Angebote für spezifische Wohnbedürfnisse bereitzustellen, die der Markt unzureichend abdeckt.

8.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft und auf die Umwelt

Die Förderung mit Fonds de Roulement-Darlehen enthält Anreize für einen möglichst hohen Energiestandard der unterstützten Liegenschaften. Je höher dieser ist, umso höhere Darlehensbeträge können beansprucht werden. Dies hat dazu geführt, dass Wohnbaugenossenschaften und andere gemeinnützige Bauträger heute beim energieeffizienten Wohnungsbau eine Schrittmacherrolle einnehmen. Die unterstützten Liegenschaften müssen zudem hohe Qualitätskriterien erfüllen. Kostengünstigkeit bei hoher Qualität, ein hindernisfreier, für alle Altersgruppen nutzbarer Wohnungsbau sowie eine vergleichsweise tiefe Wohnflächenbeanspruchung, die auf im gemeinnützigen Sektor weit verbreitete Belegungsvorschriften zurückzuführen sind, sind Anliegen, die den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen. Auch der Umstand, dass gemeinnützige Bauträger unter anderem mit gemeinschaftlichen Infrastrukturen den sozialen Zusammenhalt fördern, für eine ausgewogene Durchmischung der Quartiere sorgen sowie dem Engagement und Verantwortungsbewusstsein der Bewohnerinnen und Bewohner starkes Gewicht beimessen, stellt einen Beitrag für eine in wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Hinsicht nachhaltige Entwicklung dar.

9 Rechtliche Aspekte

9.1 Verfassungs- und Gesetzesmässigkeit

Der Bundesbeschluss stützt sich auf Artikel 43 Buchstabe a WFG. Dieser beruht auf Artikel 108 BV. Danach fördert der Bund den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Er berücksichtigt dabei namentlich die Interessen von Familien sowie von betagten, bedürftigen und behinderten Menschen.

9.2 Erlassform

Der vorgeschlagene Rahmenkredit ist gestützt auf Artikel 167 BV sowie Artikel 43 WFG mit einfachem Bundesbeschluss zu bewilligen.

9.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Da der vorgeschlagene Verpflichtungskredit diese Limiten überschreitet, untersteht der Beschluss über dessen Bewilligung der Ausgabenbremse.