



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz BJ
Direktion

P.P. CH-3003 Bern

BJ; bj-bra

POST CH AG

Bundesamt für Wohnungswesen BWO
Martin Tschirren
Hallwylstrasse 4
3003 Bern

Bundesamt für Bauten und Logistik BBL
Martin Frösch
Fellerstrasse 21
3003 Bern

Aktenzeichen: 689-2832
Ihr Zeichen: BWO 045.3-1059/2
Unser Zeichen: bj-bra
Bern, 11. September 2023

Baurechte des Bundes zugunsten der Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals

Sehr geehrte Herren

Mit gemeinsamem Schreiben vom 9. Februar 2023 haben Sie uns Fragen gestellt zur Bewirtschaftung der Baurechte, die der Bund Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals eingeräumt hat. Konkret geht es insbesondere um die Bemessung bzw. Anpassung der Bau-rechtszinsen. Nachdem Vertreter des BJ zweimal Gelegenheit hatten, die Thematik mit Ihnen zu erörtern, nehmen wir wie folgt Stellung.

1. Rechtliche Grundlagen der Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals

Wir rekapitulieren im Folgenden die rechtlichen Grundlagen der Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals, die uns für die rechtliche Beurteilung wichtig erscheinen.

1.1 BB 1947 betreffend Wohnungsfürsorge

Grundlage der Förderung von Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals bildet der Bundesbeschluss vom 7.10.1947 über Wohnungsfürsorge für Bundespersonal (Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1848 – 1947 (BS), Band 10, 964; nachstehend abgekürzt: BB 1947 betr. Wohnungsfürsorge). Für Einzelheiten verweisen wir auf die

Bundesamt für Justiz BJ
Michael Schöll, Dr. iur., Rechtsanwalt, LL.M. (HLS)
Bundesrain 20
3003 Bern
Tel. +41 58 462 41 01
Michael.Schoell@bj.admin.ch
www.bj.admin.ch



Botschaft zu BB 1947 BBI 1947 III 5; vgl. zur Geschichte auch die Antwort des Bundesrates zu Anfrage 23.1019 Weichelt betr. Widersprüche bei der Förderung von genossenschaftlichem Wohnungsbau).

Der BB 1947 betr. Wohnungsfürsorge ermächtigte u.a. in Art. 3 das «*Finanz- und Zolldepartement ..., zur Wohnraumbeschaffung für einzelne Bundesbedienstete oder für Gruppen von Bundespersonal ausnahmsweise Nachgangshypothesen und nichtpfandversicherte Darlehen zu gewähren*». Art. 3 wurde 1958 geändert (Streichung von «ausnahmsweise» und Ermächtigung zur Beteiligung an gemeinnützigen Unternehmen mit Zweck der Wohnraumbeschaffung für Bundespersonal, AS 1958 93; Botschaft vom 30.9.1957, BBI 1957 II 654).

Zu Beginn der 1960er Jahre änderte das Parlament die Praxis, und der Bund begann, selber Grundstücke zu erwerben und sie Wohnbaugenossenschaften im Baurecht abzugeben (zuerst in Urdorf, BB vom 23.3.1962, BBI 1962 I 731, zu weiteren Fällen s. Notiz vom 30.11.2022 des BWO zuhanden GPK-N «Baurechte zugunsten der WBG des Bundespersonals»).

1.2 Baurechtsverträge zwischen Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals und Bund

1.2.1 Der Bund räumt in Baurechtsverträgen Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals ein Baurecht im Sinn des ZGB (Art. 779 ff. ZGB) ein, wie die uns zur Verfügung gestellten Beispiele von Baurechtsverträgen zeigen.

Das Baurecht nach ZGB war historisch «*nur für eine beschränkte Verwendung gedacht, insb. für technische Anlagen oder für landwirtschaftliche Bauten auf Land von Allmendkorporationen*» (Peter R. Isler/Dominique Gross, in: Thomas Geiser/Stephan Wolf, Basler Kommentar Zivilgesetzbuch II, 7. Auflage 2023, Art. 779, Rz 1). Nach dem Zweiten Weltkrieg änderte sich dies: «*Zunehmend wurde das Baurecht als ein geeignetes Instrument für die kommunale Boden- und Wohnungspolitik erkannt und propagiert. Nach dem zweiten Weltkrieg suchten vor allem die Städte, die aus dem Bevölkerungswachstum entstandene Notwendigkeit der Förderung des sozialen Wohnungsbaus mit dem Baurecht zu lösen, indem das Gemeinwesen Land im Baurecht zu günstigen Bedingungen an gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften abgab*» (Isler/Gross, a.a.O., Art. 779 Rz 2). Es kann gut sein, dass sich der Bund ab den 1960er Jahren von dieser Entwicklung inspirieren liess.

Die praktische Bedeutung des Baurechts umschreibt der zitierte Basler Kommentar zum ZGB allgemein wie folgt: «*Regelmässig wird ... ein Baurechtsvertrag nicht aus (rein) ökonomischen Motiven abgeschlossen. Vielmehr bezweckt der Baurechtsgeber, sich mit dem Baurecht einen Einfluss auf die zukünftige Nutzung des Baurechtsgrundstückes zu sichern, um damit bspw. raumplanerische, gestalterische, soziale oder ökologische Interessen zu verfolgen. So kann das Baurecht namentlich der Förderung des sozialen Wohnungsbaus oder der Wohneigentumsförderung dienen ...*» (Isler/Gross, a.a.O., Art. 779, Rz 4a).

1.2.2 Die Baurechtsverträge zwischen Bund und Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals enthalten Zweckklauseln, beispielsweise wie folgt:

«*Die Schweizerische Eidgenossenschaft will dieses Grundstück zur Errichtung, bzw. Ueberlassung von Wohnbauten für das Bundespersonal zur Verfügung stellen, um ihren Bediensteten Wohnungen zu tragbaren Mietzinsen zu verschaffen und zu erhalten*» (Art. 2 Baurechtsvertrag vom 29.9.1978 zwischen Bund und Wohnbaugenossenschaft Steinbach Belp).

1.2.3 Die Baurechtsverträge zwischen Bund und Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals enthalten auch Klauseln, wonach die «*Grundeigentümerin die stufenweise Anpassung des Baurechtszinses an die Selbstkosten (Kosten des investierten Kapitals usw.) verlangen*» kann und «*beide Parteien eine Anpassung verlangen [können], wenn die*

wirtschaftlichen Verhältnisse sich ändern (Wert des Grundstücks usw.)» (Art. 6 Baurechtsvertrag vom 29.9.1978 zwischen Bund und Wohnbaugenossenschaft Steinbach Belp).

Den Klauseln lässt sich indessen nicht entnehmen, ob eine solche Anpassung erfolgen muss bzw. in welchem Umfang sie erfolgen soll.

Auch den Materialien aus der Entstehungsgeschichte der anfangs der 2000er Jahre erlassenen, im Folgenden besprochenen Rechtsgrundlagen können wir, soweit wir sie zur Verfügung haben, dazu nichts entnehmen.

1.2.4 Aus der privatrechtlichen Praxis zur Bemessung des Baurechtszinses sei hier schliesslich auf folgende allgemeine Einschätzung aus dem zitierten Basler Kommentar ZGB II hingewiesen:

„...Wenn der Baurechtszins dem geänderten Verkehrswert des baurechtsbelasteten Grundstückes angepasst werden soll, darf nicht allein auf den absoluten Landwert - d.h. den bei einer Veräusserung eines unüberbauten Grundstücks erzielten Preis pro Quadratmeter - abgestellt werden. Der Bauberechtigte muss den Baurechtszins aus dem Ertrag der zu Vertragsbeginn erstellten Baute (allenfalls unter Berücksichtigung der vom Grundeigentümer gemachten Auflagen) erwirtschaften. Auch bei gut unterhaltenen Bauten wird im Laufe der Zeit der Ertrag im Verhältnis zu Neubauten an gleicher Lage kleiner. Der relative Landwert, welcher sich am Ertragswert der Baurechtsliegenschaft orientiert, sollte bei einer Anpassung des Baurechtszinses an den geänderten Wert des baurechtsbelasteten Grundstücks nicht unberücksichtigt bleiben ...“ (Isler/Gross, a.a.O., Art. 779a, Rz 38, m.w.H., u.a. zu BGer 3.7.2003 5C_2002, E. 4.4 (Landwert) und BGer 15.10.2020, 5A_838/2019 (Verkehrswert des unbelasteten Grundstücks)).

Wir halten fest, dass sich die privatrechtliche Praxis zur Bemessung der Baurechtszinsen nicht bloss am Verkehrswert orientiert, sondern auch am Ertragswert.

1.3 Aufhebung des BB 1947 betr. Wohnungsfürsorge

Der BB 1947 betr. Wohnungsfürsorge wurde aufgehoben durch den Bundesbeschluss vom 3.3.1994 über die Sanierungsmassnahmen 1993, Ziff. I/1 ([BBI 1994 III 895](#)). Die Sanierungsmassnahmen 1993 wurden ergriffen, weil sich «*die Finanzlage des Bundes ... weiter drastisch verschlechtert*» hatte (Botschaft vom 4.10.1993 über die Sanierungsmassnahmen 1993 für den Bundeshaushalt, BBI 1993 IV 293ff.). Es ging bei der Aufhebung darum, die Gewährung von Bundesdarlehen an die Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals einzustellen und damit ca. 30 Mio. Franken pro Jahr einzusparen. Gleichzeitig sollte «*der gesellschaftliche Wohnungsbau aber dennoch ermöglicht werden*» und dafür eine «*Ersatzlösung über die Gewährung von Hypothekardarlehen aus Mitteln der Eidgenössischen Versicherungskasse*» (BBI 1993 IV 318f.) geschaffen werden, dies auf Basis der Revision der EVK-Darlehensverordnung (vgl. Botschaft, BBI 1993 IV Ziff. 24.2, Kasten/«Antrag»). Der Botschaft vom 27.2.2002 zum Wohnraumförderungsgesetz lässt sich entnehmen, dass «*künftig keine neuen Finanzierungen von Hypotheken aus Pensionskassenmitteln mehr erfolgen*» (BBI 2002 2881, zu Art. 60).

Die Darlehensregelung in den Verträgen zwischen Bund und Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals besteht unabhängig von der Aufhebung des BB 1947 betr. Wohnungsfürsorge weiter. Ob bzw. in welchem Umfang Darlehen amortisiert worden sind, entzieht sich unserer Kenntnis.

1.4 Heutige Regelung in WFG, WFV, VO WBF

1.4.1 Heute bestehen für die auf den BB 1947 betr. Wohnungsfürsorge gestützten «*altrechtlich gewährten Darlehen*» Rechtsgrundlagen in Art. 60 Wohnraumförderungsgesetz (SR 842, WFG) sowie, gestützt darauf, in Art. 60 Wohnraumförderungsverordnung (SR 842.1; WFV) und, gestützt auf Art. 60 WFV, in der Verordnung vom 19.5.2004 des WBF über Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals (SR 842.18; nachstehend VO WBF).

Art. 60 WFG und Art. 60 WFV beziehen sich explizit (bloss) auf «*altrechtlich gewährte Darlehen*». Art. 60 WFG erklärt das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) für die Verwaltung dieser Darlehen für zuständig. Art. 60 WFV delegiert dem WBF namentlich den Erlass von «*Bestimmungen für Wohnbaugenossenschaften, die gestützt auf den Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1947 über Wohnungsfürsorge für Bundespersonal Darlehen erhalten haben*». In der VO WBF dann werden explizit auch die Baurechte angesprochen.

1.4.2 Die VO WBF gilt für Wohnbaugenossenschaften (WBG), die entweder gestützt auf den Bundesbeschluss vom 7.10.1947 über Wohnungsfürsorge für Bundespersonal Darlehen erhalten haben oder einen gültigen Baurechtsvertrag mit dem Bund haben oder Darlehen aus Mitteln der Publica erhalten haben (Art. 2 VO WBF).

Art. 3 VO WBF regelt die Zuständigkeiten: Nach Abs. 1 ist das BWO zuständig für die Verwaltung der Darlehen, nach Abs. 2 ist das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) zuständig für die Bewirtschaftung der Baurechte, u.a. für die Anpassung der Baurechtszinsen.

Die VO WBF soll namentlich gewährleisten, dass Wohnungen der Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals «*zu angemessenen Preisen verfügbar*» sind (Art. 1 Abs. 1 Satz 3) und «*in erster Linie*» vermietet werden an «*Bedienstete der allgemeinen Bundesverwaltung, der Swisscom, der Post, der SBB und der RUAG*», an «*Bedienstete von Organisationen, die PUBLICA angeschlossen sind*» und an Personen, die «*vor ihrer Pensionierung*» bei der allgemeinen Bundesverwaltung oder den genannten Organisationen angestellt waren (Art. 4 VO WBF).

1.5 Baurechtszinsen

1.5.1 Zuständigkeit des BBL für Baurechte im Einzelnen (Art. 3 Abs. 2 VO WBF)

Art. 3 Abs. 2 VO WBF statuiert die Zuständigkeit des BBL für die «*Bewirtschaftung der Baurechte*», u.a. für die «*Anpassung der Baurechtszinsen*». Die blosse Nennung der Anpassung ist jedoch sehr pauschal und lässt *offen, wann und in welchem Ausmass Anpassungen erfolgen sollen*.

1.5.2 Art. 8 VO WBF

Die Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals «*vermieten ihre Wohnungen grundsätzlich zu den Selbstkosten*» (Art. 8 Abs. 1 VO WBF, unter der Artikelüberschrift «*Kostenniете*»). Zu den Selbstkosten zählt u.a. der Baurechtszins (Art. 8 Abs. 2 Bst. b VO WBF). Art. 8 enthält keine Vorgaben zur Höhe des Baurechtszinses. Er unterscheidet sich hierin von Art. 8 WFV. Nach Art. 8 Abs. 4 WFV darf «*der Baurechtszins ... in der Regel den Zinssatz der marktüblichen Hypothek im ersten Rang nicht überschreiten*».

Die Erläuterungen zum Entwurf der VO WBF aus der Ämterkonsultation vom Februar 2004 äussern sich nicht spezifisch zu den Baurechtszinsen bzw. ihrer Anpassung.

Naheliegend ist auf den ersten Blick, die Vorgabe von Art. 8 Abs. 4 WFV über die Höhe

des Baurechtszinses auch für die Bestimmung der Höhe des Baurechtszinses der Wohnbaugenossenschaften, die der VO WBF unterstehen, heranzuziehen. Auf den zweiten Blick steht einer solchen subsidiären Anwendung von Art. 8 WVF jedoch folgender Umstand im Weg: Art. 8 Abs. 2 Bst. a -g VO WBF ist nämlich so redigiert, dass er die im Rahmen der Kostenmiete anrechenbaren Selbstkosten der Wohnbaugenossenschaften – eingeschlossen den Baurechtszins – selbstständig aufführt, und zwar wortwörtlich gleichlautend wie die parallele Regelung über die Liegenschaftskosten nach in Art. 8 Abs. 1 Bst. a – g WVF.

Dieser Umstand deutet darauf hin, dass die Regelung der anrechenbaren Selbstkosten in Art. 8 VO WBF eigenständigen Charakter gegenüber der Aufzählung der Liegenschaftskosten in Art. 8 WVF hat. Die Eigenständigkeit der Regelung der VO WBF wird dadurch unterstrichen, dass die weiteren Absätze der beiden Artikel 8 sich in Einzelheiten unterscheiden. Ein Unterschied lässt sich auch darin erkennen, dass in Art. 8 VO WBF ein Pendant zu Art. 8 Abs. 4 WVF fehlt.

Wir zögern, in diesem Unterschied nicht eine bewusste Abweichung des Art. 8 VO WBF von Art. 8 WVF zu erblicken und auf dem blossen Auslegungsweg eine subsidiäre Anwendung von Art. 8 Abs. 4 WVF im Rahmen der VO WBF zu erschliessen.

1.5.3 Art. 4 WVF

Art. 4 WVF statuiert unter dem Titel «*Förderung bei Baurechten*», dass «*bei Baurechten Bundeshilfe nur gewährt [wird], wenn die Belastung langfristig nicht höher liegt als bei einem Kauf des Grundstücks*». Nach den Erläuterungen vom 18.11.2003 des damaligen Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements soll mit Art. 4 WVF «*insbesondere ... verhindert werden, dass eine Förderung stattfindet, wenn im Baurechtsvertrag voll indexierte Baurechtszinse oder eine Kumulation von Indexierung und Landwertanpassung vereinbart sind, die zu übermässigen Mietzinsen führen*».

Art. 4 WVF gehört zu den «*Allgemeinen Bestimmungen*» des 1. Abschnitts der WVF und weist damit einen etwas anderen Status auf als Art. 8 Abs. 4 WVF. Art. 4 WVF gilt für die Förderung bei Baurechten generell, und es ist für uns nicht ersichtlich, inwiefern er für einen Teilbereich von Baurechten wie denjenigen der Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals nicht gelten soll bzw. inwiefern die VO WBF für die Anwendung dieser Norm – auf Stufe Bundesratsverordnung und damit höherrangig als die VO WBF – keinen Platz lassen würde.

Ob Art. 4 WVF allerdings für die Baurechtszinsen der Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals überhaupt eine für die uns gestellten Fragen zur Bemessung relevante Bedeutung haben kann, können wir nicht abschätzen.

1.6 Immobilienmanagement des Bundes («wirtschaftliches Verhalten»)

1.6.1 Die geltende VILB ist aus der Totalrevision einer ersten VILB vom 14.12.1998 (in Kraft getreten am 1.1.1999) hervorgegangen. Die totalrevidierte VILB ist zwar erst per 1.1.2009 in Kraft getreten, also mehrere Jahre nach dem WFG (1.10.2003), der WVF (1.2.2004) und der VO WBF (1.6.2004). Im Rahmen einer zeitgemässen Auslegung kann sie aber dennoch aus heutiger Sicht durchaus berücksichtigt werden.

Unter der Überschrift «*Strategische Ziele*» umschreibt Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (SR 172.010.21; VILB) die Ziele des Immobilien- und Logistikmanagements des Bundes allgemein wie folgt:

- «Der Bund stellt mit seinem Immobilien- und Logistikmanagement eine angemessene Versorgung mit Immobilien und Logistikgütern sowie die langfristige Kosten-Nutzen-Optimierung in diesen Bereichen sicher» (Art. 2 Abs. 1 Satz 1).
- «Der Bund strebt dabei eine Erhöhung von Kostentransparenz, Kostenbewusstsein und wirtschaftlichem Verhalten unter besonderer Berücksichtigung der Lebenszykluskosten an» (Art. 2 Abs. 1 Satz 2).

Ferner bestimmt Art. 13 Abs. 3 VILB, dass «der Verkauf an Kantone, Gemeinden oder Private grundsätzlich zu Marktpreisen erfolgt». Allerdings leuchtet es uns nicht ein, diese Bestimmung auf die Einräumung von Baurechten, wie sie im Kontext der Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals zur Diskussion stehen, zu übertragen. Zwar kann die Einräumung eines Baurechts als «Veräusserung auf Zeit» verstanden werden und darin lässt sich eine gewisse Analogie zum Verkauf erblicken. Bei Art. 13 Abs. 3 VILB geht es aber um den Verkauf, der deshalb erfolgt, weil der Bund kein Interesse mehr an der Liegenschaft hat. Das ergibt sich aus dem vorhergehenden Abs. 2, wonach der – in Abs. 3 angesprochene Verkauf an Kantone, Gemeinden oder Private – erst stattfinden kann, nachdem festgestellt worden ist, dass kein «Eigenbedarf des Bundes» besteht (vgl. Abs. 2 Bst. a). Mit den Baurechten zugunsten der Wohnbaugenossenschaften für Bundespersonal verhält es sich anders: Hier verfolgt der Bund grundsätzlich über die ganze Dauer eines Baurechts hinweg ein Interesse, nämlich die Bereitstellung von Wohnungen zu tragbaren Mietzinsen für Bundespersonal (vgl. oben Ziff. 1.2.2). Art. 13 Abs. 3 VILB ist u.E. deshalb im vorliegenden Kontext nicht anwendbar. Wir beschränken uns daher im Weiteren auf eine Auseinandersetzung mit der Vorgabe des «wirtschaftlichen Verhaltens» nach Art. 2 VILB.

1.6.2 Es fragt sich, welche Tragweite namentlich dem «wirtschaftlichen Verhalten» nach Art. 2 Abs. 1 Satz 1 VILB im Bereich der Anpassung der Baurechtszinsen bei Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals zukommt.

Diese Tragweite ist u.E. wenig fassbar, da «wirtschaftliches Verhalten» ein ausgesprochen allgemeiner Begriff ist. «Wirtschaftliches Verhalten» ist bei jeder Aufgabenerfüllung zu berücksichtigen und entspricht dem in Art. 43a Abs. 5 BV statuierten Grundsatz der bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Erfüllung staatlicher Aufgaben. «Der Begriff 'wirtschaftlich' verlangt, dass die angestrebten Wirkungen tatsächlich erreicht werden und die Leistungserbringung zudem zu möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten erfolgt» (Botschaft vom 14.11.2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBI 2002 2291ff., 2459, zu Art. 43a Abs. 5 BV).

Eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung wird neben der VILB in diversen weiteren Erlassen des Bundes verlangt, u.a. auch in Art. 57 Abs. 1 des Finanzaushaltsgesetzes (FHG; SR 611.0) und in Art. 2 Bst. a sowie Art. 29 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1). Erwähnenswert im Sinn eines Wertungsvergleichs scheint uns, dass Wirtschaftlichkeit im Sinn des BöB «nicht gleichbedeutend mit dem tiefsten Preis» ist (Botschaft vom 15.2.2017 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, BBI 2017 1851ff., 1884).

1.6.3 Selbst wenn «Wirtschaftlichkeit» im Rahmen des Immobilienmanagements der VILB eine fachlich spezifische und konkretere Bedeutung hat, handelt es sich aber nicht um eine isolierte, vom Kontext der jeweiligen öffentlichen Aufgabe loslösbarer Anforderung, sondern um einen Massstab dafür, ob die im jeweiligen Aufgabenkontext angestrebten Wirkungen tatsächlich erreicht werden und zwar zu möglichst geringen Kosten. Die VILB gibt mit der «Wirtschaftlichkeit» eine Richtung vor, gibt aber nicht an, wie weit in diese Richtung gegangen werden soll. Wie weit in diese Richtung gegangen wird, kann sich in dem Sinn an den Kosten orientieren, als diese nur «möglichst» geringgehalten werden sollen, d.h. nur so gering, als dass es damit noch möglich ist, die Ziele des jeweiligen Aufgabenbereichs zu erreichen.

1.6.4 So gesehen dispensiert das «wirtschaftliche Verhalten» nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 VILB nicht von der Beurteilung, ob und in welchem Ausmass Anpassungen der Baurechtszinsen der Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals unter Wahrung der Zielsetzung des Engagements des Bundes erfolgen können.

Bei der Wahrung dieser Zielsetzung des Engagements des Bundes erscheint uns der Hinweis wichtig, dass «... *gemeinnützige Bauträger den Anspruch auf preisgünstigen Wohnraum grundsätzlich durch zwei Aspekte [erreichen]: Verzicht auf eine Rendite und Verzicht auf Landwertanpassung an die Marktentwicklung*» (Ziff. 5 der Notiz vom 30.11.2022 des BWO zuhanden GPK-N «Baurechte zugunsten der WBG des Bundespersonals»).

Ebenfalls wichtig erscheint uns in diesem Zusammenhang der Hinweis bezüglich regelmässiger periodischer Anpassung des Landwerts an den Verkehrswert: Finanzierungshilfen des Bundes sind danach «ausgeschlossen, wenn der Baurechtsvertrag eine periodische Anpassung des Landwerts an den Verkehrswert vorsieht» (a.a.O., mit Verweis auf das Merkblatt des BWO [Baurechte für gemeinnützige Wohnbauträger Grundlagen Empfehlungen Juni 2022](#), S. 5).

1.7 Bundespersonalrechtliche Dimension

1.7.1 Funktion der Wohnraumbeschaffung für Bundespersonal für die Erfüllung der Aufgaben des Bundes: Zeiten von Wohnungsnot und Zeiten von Wohnungsknappheit

Der BB 1947 betr. Wohnungsfürsorge sollte dazu beitragen, dass die Rekrutierung des für die Aufgabenerfüllung des Bundes nötigen Personals (z.B. mit Blick auf die Aufnahme des Vollbetriebs des Flughafens Kloten 1948 und die Anforderungen erhöhter Dienstbereitschaft aufgrund Tag- und Nachtbetriebs) nicht an der damaligen akuten Wohnungsnot scheiterte (vgl. eindrücklich [Botschaft zu BB 1947 BBI 1947 III 5](#): «*In Kloten herrscht ..., wie in fast allen grössten Ortschaften der Schweiz, Wohnungsnot*»; ferner: «*So mehren sich z.B. die Fälle, in denen der Dienstantritt von PTT- und Zollpersonal am neuen Dienstort wegen Wohnungsman- gels monatelang hinausgeschoben werden muss*» und: «*... [tragen] offizielle Stellenausschreibungen oft den Vermerk 'Wohnungsnot' ... Durch diesen Hinweis werden verheiratete Bedienstete mit eigenem Haushalt davon abgehalten, sich um Stellen zu bewerben, die eine Versetzung erfordern ...*» (a.a.O., S. 8)).

Die Zeiten haben sich über die Jahrzehnte seit dem Erlass des BB 1947 betr. Wohnungsfürsorge geändert. Die heutige Wohnungsknappheit dürfte mit der seinerzeitigen akuten Wohnungsnot nicht vergleichbar sein, insbesondere nicht hinsichtlich der Relevanz für die Aufgabenerfüllung des Bundes.

In heutiger Sicht dürfte die Wohnsituation des Bundespersonals, abgesehen vom Fall der Dienstwohnungen, dem Privatbereich zuzuordnen sein. Das BJ hat diese Auffassung bereits in einem Gutachten vom 29.3.1995 betreffend Legalitätsprinzip in der Leistungsverwaltung ([Verwaltungspraxis der Bundesbehörden VPB 60.1](#)) vertreten. Es äusserte sich damals u.a. auch zur Wohnraumbeschaffung für Bundespersonal. Nach seiner damaligen Einschätzung betrifft die «*Unterstützung von Wohnraumprojekten für Personal (sofern es sich nicht um Dienstwohnungen handelt), nicht mehr den Arbeitsbereich, sondern vielmehr ... den Privatbe- reich der Bediensteten*» (Ziff. 3.8.1).

Wir halten diese Einschätzung nach wie vor grundsätzlich für zutreffend. Daraus folgt für unseren Zusammenhang, dass für die Förderung von Wohnraum des Bundespersonals ausserhalb von Dienstwohnungen nicht Gründe im direkten Zusammenhang mit der Aufgabener-

füllung angerufen werden können, sondern allfällige sonstige Interessen des Bundes als Arbeitgeber bzw. im Rahmen seiner Personalpolitik geltendgemacht werden müssen.

1.7.2 Zur Frage der formellgesetzlichen Grundlage für die Wohnraumbeschaffung für Bundespersonal für die Erfüllung der Aufgaben des Bundes

Das BJ kam im zitierten Gutachten von 1995 überdies zum Schluss, dass «*Wohnraumbeschaffungsprojekte für Bundespersonal offenbar während der letzten drei Jahrzehnte ... ohne formell-gesetzliche Grundlage unterstützt*» wurden (Ziff. 3.8.2). In diesem Punkt gilt es heute wohl zu nuancieren. 1995, im Jahr des Gutachtens, galt noch das Beamten gesetz von 1927 (BS 1 489). Es enthielt, soweit wir sehen, blos Regelungen zu den Dienstwohnungen (Art. 17). Mit dem neuen Bundespersonalgesetz von 2000 hingegen wurde eine allgemeinere Regelung geschaffen.

Eine spezifisch bundespersonalrechtliche Dimension der Förderung von Wohnraum für Bundespersonal, über den Fall von Dienstwohnungen hinaus, lässt sich heute in Art. 32 Bst. f Bundespersonalgesetz (BPG, SR 172.220.1) erkennen:

«*Ausführungsbestimmungen können... vorsehen:*

...

f. Beschaffung von Unterkünften an Arbeitsorten, an denen kein genügendes Wohnangebot besteht oder wo besondere Arbeitsumstände es erfordern, sowie die Unterstützung beim Kauf und bei der Miete von Wohnraum».

Art. 32 Bst. f BPG setzt für die bundespersonalrechtliche Wohnraumbeschaffung an mehreren Anknüpfungspunkten an: am Mangel an genügendem Wohnungsangebot und an besonderen Arbeitsumständen, die eine Wohnraumbeschaffung an den Arbeitsorten erfordern, sowie - allgemeiner - an Unterstützung überhaupt. In der Botschaft wird Bst. f gemeinsam mit den «Buchstaben e – g» von Art. 32 BPG erläutert im Zusammenhang mit der Schaffung der Rechtsgrundlage für «betriebliche Vergünstigungen» oder «fringe benefits» und es wird beispielhaft die «Vergünstigung von Hypothekardarlehen» aufgeführt (neben Personalrestaurants und Kinderkrippen, vgl. Botschaft vom 14.12.1998 zum BPG, [BBI 1999 II 1597ff.](#), 1624 zu Art. 28 a.E.).

Der Bundesrat hat von der gesetzlichen Ermächtigung in Art. 75 Abs. 1 Bst. c Bundespersonalverordnung (BPV, SR 172.220.11.3) Gebrauch gemacht:

«*Zur Erleichterung der Arbeitsbedingungen oder der persönlichen Arbeitsorganisation kann der Arbeitgeber Einrichtungen zugunsten des Personals unterstützen, so insbesondere:*

...

c. die Beschaffung von Wohnraum».

Im Rahmen einer zeitgemässen Auslegung scheint es nicht ausgeschlossen, diese Regelungen aus dem heutigen Bundespersonalrecht heranzuziehen als Rechtsgrundlage für die Förderung von Wohnraum für das Bundespersonal ausserhalb des Falls der Dienstwohnungen. Insbesondere die von den Arbeitsorten unabhängige «*Unterstützung beim Kauf und bei der Miete von Wohnraum*» (Art. 32 Bst. f BPG a.E.) könnte eine – in ihrer Pauschalität allerdings blos schmale - formellgesetzliche Grundlage für eine Unterstützung durch den Bund darstellen. Wie weit eine solche aktualisierte Lesart dieser Rechtsgrundlagen für den Bund als Arbeitgeber im Rahmen seiner Personalpolitik unter heutigen Bedingungen sinnvoll erscheint, können wir allerdings nicht selbst beurteilen und lassen wir daher offen.

1.8 Grundstücke des Bundes: Zuordnung zum Verwaltungsvermögen; Bewertung

1.8.1 Grundstücke werden in der Bilanz des Bundes nicht im Finanzvermögen geführt. Das scheint so selbstverständlich, dass es in den einschlägigen Unterlagen vorausgesetzt und gar nicht eigens artikuliert wird. Wir verweisen auf folgende allgemeine Bemerkung zur Unterscheidung von Finanz- und Verwaltungsvermögen, die sich in den Richtlinien und Weisungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) findet:

«Bei den Aktiven wird die finanzhaushaltrechtlich wichtige Unterteilung in das Finanz- und das Verwaltungsvermögen vorgenommen. Die Unterscheidung macht sichtbar, welche Positionen der Geld- und Kapitalanlage dienen (Finanzvermögen) und welche Aktiven der Bund für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt (Verwaltungsvermögen). Die Verwaltung des Finanzvermögens liegt im Kompetenzbereich von Bundesrat und Verwaltung. Demgegenüber bedarf der Einsatz von Mitteln für die Aufgabenerfüllung der Zustimmung des Parlamentes im Rahmen des Kreditbewilligungsverfahrens» (aus: *Ökonomische, rechtliche und organisatorische Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes*, Hrsg: Eidgenössische Finanzverwaltung, Dezember 2019, S. 76 [[Link Internet: Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes](#), Dezember 2019, S. 76]; vgl. auch *Handbuch HH+RF* (Stand 1.10.2022) Ziff. 5 Bilanz [[Link Intranet EFV: Richtlinien und Weisungen zur Haushalt- und Rechnungsführung HH+RF Bund: Handbuch Haushalt-und-Rechnungsfuehrung Bund Ziff. 5 Bilanz](#)]).

1.8.2 Bundesliegenschaften werden nicht nach dem Verkehrswert bewertet (vgl. [5.2.2 Bundesliegenschaften \(admin.ch\)](#), aus: Dokument, das dem Kapitel 5.2.2 des Handbuchs Haushalt- und Rechnungsführung angehängt ist und den Dateinamen *Fachdokument zur Bilanzierung und Bewertung der Bundesliegenschaften* trägt mit Dokumenttitelseite: «*Handbuch HH+RF: Handbuch Kapitel-Nr. 5.2.2/Handbuch Kapitelbezeichnung: Bundesliegenschaften*» [[Link Intranet EFV: Fachdokument zu HH+RF Kapitel 5.2.2 Bundesliegenschaften](#)]). Vielmehr wird eine «*Erstbewertung*» zu «*Anschaffungs- oder Herstellungskosten*» vorgenommen.

Von der Erstbewertung wird die «*Folgebewertung*» unterschieden. Diese erfolgt in Übereinstimmung mit IPSAS nach (fortgeführten) Anschaffungskosten und umfasst (gegenüber der Erstbewertung) namentlich den Abzug von Abschreibungen und den kumulierten Wertminde rungsaufwand (Impairment). Das bereits genannte *Fachdokument zur Bilanzierung und Bewertung der Bundesliegenschaften* führt in Ziff. 5.3.1 «*Wertberichtigungsgrundsätze*» Folgendes aus:

«Die Werthaltigkeit eines bilanzierten Vermögenswertes wird immer dann überprüft, wenn aufgrund veränderter Umstände oder Ereignisse eine Überbewertung möglich scheint. Die Bundesliegenschaften werden schwerpunktmässig nicht zur Generierung einer wirtschaftlichen Rendite gehalten und gelten damit unter den IPSAS als «nicht zahlungsmittelgenerierende Vermögenswerte». Daher steht für die Beurteilung der Werthaltigkeit das öffentliche Nutzenpotential im Vordergrund. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich dementsprechend auf «nicht zahlungsmittelgenerierende Vermögenswerte». Sofern zukünftig Objekte des Bundesliegenschaften-Portfolios als «zahlungsmittelgenerierende Vermögenswerte» eingestuft werden, so sind die Ausführungen unter 5.3.4 zu beachten».

1.8.3 Im Einklang mit diesen Grundsätzen der Haushalt- und Rechnungsführung sind die Grundstücke des Bundes, die mit Baurechten zugunsten der Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals belastet sind, dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen. Sie unterliegen damit der (Folge-) Bewertung nach (fortgeführten) Anschaffungskosten (Anschaffungs- bzw. Herstellkosten abzüglich kumulierter Abschreibungen und Wertminderungen).

Eine Bewertung zum Verkehrswert würde hingegen dann vorgenommen, wenn der Bund Immobilien als Renditeobjekte halten würde. Darauf braucht hier nicht weiter eingegangen

zu werden, da die Grundstücke, die mit Baurechten zugunsten Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals belastet sind, nicht zu Renditezwecken gehalten werden.

1.9 Kein Erwerb von Grundstücken zu Anlagezwecken

Nach Art. 62 Abs. 2 FHG gilt:

«*Grundstücke ... dürfen nicht zu Anlagezwecken erworben werden.*»

Die Bestimmung von Art. 62 Abs. 2 FHG fand sich mit identischem Wortlaut bereits in den zwei früheren Finanzhaushaltsgesetzen: vgl. Art. 36 Abs. 2 FHG 6.10.1989 AS 1990 985 (Botschaft vom 24.8.1988, BBI 1988 III 829ff., 867 zu Art. 35: «im Wortlaut vom bisherigen Art. 34 übernommen») und Art. 34 Abs. 2 FHG vom 18.12.1968 AS 1969 291ff. Die Botschaft vom 21.2.1968 zum FHG BBI 1968 I 471ff., S. 505f. kommentierte die Bestimmung lakonisch wie folgt: «*Der Artikel ersetzt das Bundesgesetz über die Anlage der eidgenössischen Staatsgelder und Spezialfonds vom 28. Juni 1928. ... Eigentliche Sachwerte, wie Grundstücke oder Beteiligungsrechte an Erwerbsunternehmungen, bleiben als Finanzanlagen ausgeschlossen, können also nur auf Grund besonderer Beschlüsse und bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses erworben werden.*»

Werden Grundstücke nicht mehr für öffentliche Aufgaben genutzt, so stellt sich die Frage des Verkaufs (abgesehen möglicherweise von besonderen Fällen wie Grundstücken, die für einen Abtausch gegen andere Grundstücke, an deren Nutzung der Bund ein öffentliches Interesse hat, in Frage kommen, oder Grundstücken, die aus besonderen Gründen wie ihrer speziellen Lage eine besondere strategische Bedeutung haben können).

2. Öffentliches Interesse des Bundes an der Bereitstellung von Wohnungen durch Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals: Unterscheidung von 4 Konstellationen

2.1 Nach der tour d'horizon in Ziff. 1 durch die rechtlichen Grundlagen möchten wir grundsätzlich die Frage stellen, welchem öffentlichen Interesse die Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals heute dienen und mittel- und langfristig dienen können.

2.2 Das BJ traf im bereits zitierten Gutachten vom 29.3.1995 betreffend Legalitätsprinzip in der Leistungsverwaltung (Verwaltungspraxis der Bundesbehörden VPB 60.1) folgende Unterscheidung (Ziff. 3.8.1):

- Dienstwohnungen: Sie gehören zu Leistungen der Bedarfsverwaltung. Diese «*zielen darauf hin, dem Personal eine gewisse Infrastruktur zur Verfügung zu stellen und die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Sie stehen in engem Zusammenhang mit der Erbringung der Arbeitsleistung, das heisst sie dienen dazu, dass die Verwaltung beziehungsweise die einzelnen Bediensteten ihre Arbeit zweckmässig und gut erfüllen können.*

- Wohnraum von Personal des Bundes, der «*nicht mehr den Arbeitsbereich, sondern vielmehr ... den Privatbereich der Bediensteten*» betrifft. Es geht dabei nicht um Bedarfsverwaltung.

Die Grenzen zwischen diesen beiden Kategorien sind fliessend, insbesondere «*die Abgrenzung zur 'blossen Unterstützung' durch Subventionierung von Wohnungen der Bediensteten*» (a.a.O., Ziff. 4).

2.3 Im Ansatz scheint uns die skizzierte Unterscheidung auch für die vorliegende Fragestellung nützlich und sinnvoll. Wir möchten deshalb unter dem Blickwinkel des öffentlichen

Interesses des Bundes mit Bezug auf Wohnraum des Bundespersonals folgende vier Konstellationen unterscheiden:

2.3.1 Wohnraum, dessen Nutzung durch Bundespersonal der Aufgabenerfüllung des Bundes dadurch dient, dass die Angestellten ihre Arbeit effizient und zweckmäßig leisten können (Dienstwohnungen);

2.3.2 Wohnraum, der durch Bundespersonal genutzt wird und für den der Bund «*Unterstützung beim Kauf und bei der Miete von Wohnraum*» (Art. 32 Bst. f BPG) leistet im personalrechtlichen Sinn «*weiterer Massnahmen und Leistungen*» des Arbeitgebers, nicht jedoch im Sinn der Nutzung als Dienstwohnung;

2.3.3 Wohnraum, an dem ein Interesse an der Nutzung nach den Grundsätzen der allgemeinen Wohnraumförderung besteht, sei es an einer Nutzung durch das Bundespersonal, sei es durch andere Bevölkerungsgruppen, beispielsweise «*Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten*» (Art. 108 Abs. 4 BV) oder «*Haushalten mit geringem Einkommen*» (Art. 1 Abs. 1 WFG), allenfalls in Verbindung mit einem Vorrang von Angestellten des Bundes in diesen Bevölkerungsgruppen.

2.3.4 Wohnraum, an dem kein öffentliches Interesse an einer bestimmten Nutzung bzw. an einer Nutzung durch bestimmte Bevölkerungsgruppen (Bundespersonal oder Zielgruppen der allgemeinen Wohnraumförderung) besteht.

2.4 Laut Notiz vom 30.11.2022 des BWO zuhanden GPK-N «Baurechte zugunsten der WBG des Bundespersonals» (Ziff. 2.2) wird «*der Grossteil der Wohnungen ...heute vom angesprochenen Zielpublikum gemietet*» (zum Zielpublikum, vgl. Art. 4 VO WBF). Zu dieser Aussage möchten wir mit Blick auf das öffentliche Interesse eine Reihe von Differenzierungen anbringen.

2.4.1 Dass der Grossteil der Wohnungen vom angesprochenen Zielpublikum gemietet wird, bedeutet zunächst, dass eine entsprechende Nachfrage besteht. Eine solche Nachfrage kann als Indiz für ein öffentliches Interesse seitens des Bundes an der entsprechenden Förderung verstanden werden. Gleichzusetzen mit einem öffentlichen Interesse des Bundes ist die Nachfrage jedoch nicht, da auch rein private Interessen an günstigen Wohnbedingungen als Motive der Nachfrage denkbar sind.

2.4.2 «*Bedienstete*» im Sinn von Art. 4 VO WBF schliessen u.a. Angestellte der Swisscom, der Post, der SBB und der RUAG ein. Ist eine entsprechende Wohnraumförderung heute noch eine sinnvolle Aufgabe des Bundes, nachdem diese Einheiten verselbständigt sind? Zudem stellt sich die Frage der Abstützung der Förderung, soweit diese sich auf das BPG stützt, da von den genannten vier Unternehmen nur noch die SBB als Arbeitgeber nach dem BPG gilt (Art. 3 Abs. 1 Bst. d i.V.m. Art. 38 BPG).

2.4.3 Dass der Grossteil der Wohnungen vom angesprochenen Zielpublikum gemietet wird, ist eine Aussage über die Gesamtheit der Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals hinweg. Das öffentliche Interesse muss aber mit Blick auf die einzelne Wohnbaugenossenschaft beurteilt werden. Entsprechend ist für die Beurteilung massgebend, wie viele Mieter der Wohnungen in der einzelnen Wohnbaugenossenschaft zum angesprochenen Zielpublikum gehören.

3. Differenzierte Gewichtung förderungsbezogener und wirtschaftlicher Gesichtspunkte bei der Bemessung der Baurechtszinsen je nach dem öffentlichen Interesse des Bundes an den Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals

3.1 Die bestehenden rechtlichen Grundlagen führen uns mit Blick auf das öffentliche Interesse des Bundes an der Grundstücksnutzung der Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals zu folgender Einschätzung:

Ob bzw. in welchem Ausmass förderungsbezogene und wirtschaftliche Gesichtspunkte bei der Bemessung der Baurechtszinsen gegenüber Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals generell und bezogen auf das einzelne Grundstück gewichtet werden, lässt sich aufgrund des öffentlichen Interesses des Bundes an den betreffenden Grundstücknutzungen differenzieren.

3.2 Mit Blick auf die Gewichtung förderungsbezogener und wirtschaftlicher Gesichtspunkte bei der Bemessung der Baurechtszinsen können u.E. konkret die nachfolgend beschriebenen vier Konstellationen unterschieden werden.

Entsprechend könnte geprüft werden, welcher Konstellation die einzelnen Grundstücke im Portfolio des Bundes, die mit Baurechten zugunsten Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals belastet sind, zugeordnet werden können.

3.2.1 Öffentliches Interesse des Bundes als Arbeitgeber: Dienstwohnungen

Die Förderung kann eine starke Gewichtung der Förderkomponente aufgrund direkt betrieblicher Erfordernisse und eine schwächere Gewichtung der Wirtschaftlichkeitskomponente rechtfertigen.

Die Förderung kann an die Stelle derjenigen nach den Standards der allgemeinen Wohnraumförderung treten, aber auch mit diesen kombiniert werden.

3.2.2 Öffentliches Interesse des Bundes als Arbeitgeber: Förderung von Wohnraum im Privatbereich der Bundesangestellten («Gewinnung von Angestellten»)

Ausserhalb von Dienstwohnungen kann die «Unterstützung» nach Art. 32f BPG eine stärkere Gewichtung der Förderkomponente im Vergleich zur Wirtschaftlichkeitskomponente erlauben oder gebieten, je nach Arbeitgeberinteressen des Bundes im Rahmen seiner Personalpolitik. Ein Interesse des Bundes könnte sich beispielsweise dann ergeben, wenn ein attraktives Wohnangebot die Gewinnung von bestimmten Fachkräften erleichtern würde. Wie es um solche Interessen des Bundes als Arbeitgeber unter heutigen Bedingungen, insbesondere im Rahmen der heutigen Mobilität, bestellt ist, können wir allerdings nicht selbst beurteilen.

Auch diese Förderung kann einerseits an die Stelle derjenigen nach den Standards der allgemeinen Wohnraumförderung treten, andererseits aber auch mit diesen kombiniert werden.

3.2.3 Öffentliches Interesse im Sinn der allgemeinen Wohnraumförderung des Bundes

Soweit keine Interessen des Bundes als Arbeitgeber (mehr) beteiligt sind, kann das öffentliche Interesse des Bundes sein Interesse an der allgemeinen Wohnraumförderung sein, beispielsweise zugunsten von «*Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten*» (Art. 108 Abs. 4 BV) oder zugunsten von «*Haushalten mit geringem Einkommen*» (Art. 1 Abs. 1 WFG). Dabei stellt sich die Frage, welche Voraussetzungen nach der allgemeinen Wohnraumförderung des Bundes hier sinnvollerweise in Frage kommen, beispielsweise ob neben Preisgünstigkeit und Kostenmiete auch Anforderungen an Belegung, Einkommens- und Vermögensgrenzen Sinn machen könnten.

Spezifisch mit Blick auf die Bemessung der Baurechtszinsen liegen diverse Modelle vor. Es ist eine rechtspolitische Frage, welches Modell gewählt wird. Wirtschaftlichkeitsaspekte finden soweit Berücksichtigung, als das gewählte Modell Spielraum dafür lässt.

Es übersteigt den Rahmen unserer fachlichen Kompetenz, konkrete Berechnungen über die Baurechtszinsen anzustellen. Wir gehen aber davon aus, dass diese Kompetenzen bei Ihren Ämtern vorhanden sind und dass es möglich ist, losgelöst von einer bestimmten Wohnbaugenossenschaft auf einer generellen Ebene verschiedene typische Fälle zu unterscheiden und modellhaft die entsprechenden Baurechtszinsen zu berechnen.

3.2.4 Kein öffentliches Interesse des Bundes an der Förderung bestimmter einzelner Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals

Nicht ausgeschlossen erscheinen Fälle von Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals, an denen kein öffentliches Interesse des Bundes (mehr) ersichtlich ist, also weder ein öffentliches Interesse aus Sicht des Bundes als Arbeitgeber noch aus Sicht der Wohnraumförderung des Bundes.

Falls es solche Fälle gibt, stellt sich die Frage, wie damit umgegangen werden soll, wenn Wohnbaugenossenschaften ihren Zweck fürs Bundespersonal nicht mehr erfüllen. Zum Fall der Auflösung einer Wohnbaugenossenschaft oder des Verkaufs geförderter Wohnungen ordnet Art. 60 Abs. 3 WFG an, dass der Liquidationserlös bzw. der resultierende Gewinn dem Bund abgeliefert werden muss.

4. Beantwortung der gestellten Fragen

Frage 1:

«Inwiefern widersprechen sich die Zielsetzungen der Rechtsgrundlagen zur Vergabe und Belebung von Baurechten des Bundes und derjenigen der Wohnraumförderung?»

Frage 2:

«Wie ist das Verhältnis zwischen FHG und VILB einerseits und WFG, WFG und VO WBF andererseits? Welche der erwähnten Rechtsgrundlagen hat den Anwendungsvorrang, insbesondere im Falle von allfälligen Widersprüchen (siehe Frage 1)?»

Wir sehen in den rechtlichen Regelungen des FHG und der VILB einerseits und des WFG, der WFG und der VO WBF andererseits keinen Widerspruch zwischen förderungsbezogenen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten, wie sie bei der Bemessung der Baurechtszinsen gegenüber Wohnbaugenossenschaften des Bundes eine Rolle spielen können.

Vielmehr scheint uns, dass eine Abstimmung dieser Gesichtspunkte möglich sein kann, beispielsweise indem diese zum öffentlichen Interesse des Bundes an der Förderung in Bezug gesetzt und gewichtet werden.

Frage 3:

«Welche Möglichkeiten bestehen innerhalb der aktuell gültigen Rechtsgrundlagen, um ein Baurechtsmodell für WBG anzuwenden, das beiden Zielsetzungen Rechnung trägt?»

a. Die bestehenden Rechtsgrundlagen lassen grossen Anwendungsspielraum bei der Abstimmung der förderungsbezogenen und wirtschaftlichen Gesichtspunkte für die Bemessung der Baurechtszinsen. Sie erlauben es, die Frage der Bemessung der Baurechtszinsen auf dem Weg der Auslegung zu beantworten.

b. Hauptsächliche Möglichkeit ist u.E. die Wiederaufnahme der Diskussion zwischen BWO und BBL und die Einigung auf ein Modell für die Bemessung der Baurechtszinsen, beispielsweise eines der folgenden zur Diskussion stehenden Modelle:

- Modell «Ausgangspunkt Bemessung Baurechtszins nach Marktpreis i.V.m. Abzügen für Nutzungseinschränkungen und Zusatzleistungen» im Sinn der Studie «Baurecht unter der Lupe» («Modell BWO 1»);
- Modell «Anlagekostenlimiten aufgrund Ausnützung des Grundstücks» nach SBB-Modell («Modell BWO 2»);
- Modell «Schätzung auf der Basis der Ist-Mieten» i.V.m. Beurteilung der Tragbarkeit bzw. Vereinbarkeit mit Wohnraumförderungsstandards im Sinn der Studie «Baurechtsverträge unter Berücksichtigung der Kostenmiete» («Modell BBL»).

c. Aufgrund der politischen Tragweite können auch die Departemente (WBF und EFD) oder auch der Bundesrat einbezogen werden, z.B. im Rahmen einer Information, zwecks Einholung der Zustimmung oder Erteilung einer (An-) Weisung zur Modellwahl.

Frage 4:

Welche rechtlichen Anpassungen wären angezeigt, um die Anwendung eines Baurechtsmodells für WBG zu befördern, das beiden Zielsetzungen Rechnung trägt?

- a. Ob der Weg der Auslegung im Rahmen der bestehenden Rechtsgrundlagen beschritten wird oder ob Anpassungen der rechtlichen Grundlagen eingeleitet werden, hängt auch davon ab, wie die beteiligten Akteure, hier namentlich das BWO und das BBL, ihre Rollen und Aufgaben interpretieren.
- b. Wird die Anpassung der Rechtsgrundlagen in Betracht gezogen, so erweitert sich die Bandbreite möglicher Lösungen, insbesondere auch die Möglichkeiten, die Gewichtung förderungsbezogener und wirtschaftlicher Gesichtspunkte zu unterschiedlichen Konstellationen des öffentlichen Interesses des Bundes in Bezug zu setzen und dabei insbesondere zu überlegen, wie je nach Konstellation des öffentlichen Interesses des Bundes im Bereich der Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals die bestehenden Regelungen mit Blick auf die Bemessung der Baurechtszinsen ergänzt oder präzisiert werden könnten.
- c. Wir skizzieren auf unserem gegenwärtigen Informationsstand folgende Anregungen:

- Analyse aller Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals mit Baurechten und Klassierung der Grundstücke hinsichtlich der in Frage kommenden unterschiedlichen Konstellationen des öffentlichen Interesses des Bundes an ihrer Förderung (vgl. Ziff. 2 und 3).
- Ergänzung von Art. 8 VO WBF um einen Absatz im Sinn von Art. 8 Abs. 4 WVF (Baurechtszins darf in der Regel den Zinssatz der marktüblichen Hypothek im ersten Rang – heute: Referenzzinssatz - nicht überschreiten).
- Ergänzung von Art. 60 WVF: Verankerung einer Leitlinie für die Abstimmung förderungsbezogener und wirtschaftlicher Gesichtspunkte bei der Anpassung der Baurechtszinsen unter Orientierung an den Modellen «BWO 1», «BWO 2», «BBL».
- Ergänzung von Art. 75 BPV: Konkretisierende Umsetzung auf Verordnungsstufe der «Unterstützung beim Kauf und bei der Miete von Wohnraum» nach Art. 32 Bst. f BPG.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen zu dienen, und stehen gerne zur näheren Erörterung zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Justiz BJ

Michael Schöll
Direktor