

## **Botschaft über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum**

vom 27. Februar 2002

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum, den dazugehörigen Finanzierungsbeschluss für die Jahre 2003–2006 sowie den Entwurf zu einer Änderung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- |      |   |         |                                                                                                                                 |
|------|---|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1991 | P | 91.3068 | Zusammenfassung der wohnungswirtschaftlichen Förderungsaktivitäten in der Bundesverwaltung (N 24.9.91, Loeb)                    |
| 2000 | P | 00.3220 | Überprüfung der Aufgaben und Tätigkeit des Bundesamtes für Wohnungswesen<br>(N 22.6.00, Spezialkommission NR 00.016; S 3.10.00) |
| 2001 | P | 00.3338 | Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus<br>(N 5.6.2001, Bader Elvira; S 5.12.01)                                              |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

27. Februar 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

11753

---

## Übersicht

Artikel 108 der Bundesverfassung verpflichtet den Bund zu Förderungsmassnahmen in der Wohnungsversorgung. Dieser Auftrag ist mit der Einführung der Sozialziele in die Bundesverfassung sowie in den Diskussionen über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen bekräftigt worden. Wohnen gehört wie Nahrung, Sicherheit oder Bildung zu den Grundbedürfnissen, und die öffentliche Hand muss sich für jene einsetzen, die das Bedürfnis nicht aus eigener Kraft befriedigen können. Darüber hinaus kann die Wohnungspolitik an der Schnittstelle zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik zum sozialen Frieden, zur Integration der Generationen und der ausländischen Bevölkerung oder zur besseren Akzeptanz von wirtschaftlichen Veränderungen beitragen. Dadurch entlastet sie die Fürsorge und Sozialwerke. Gute Wohn- und Siedlungsverhältnisse sind zudem Trümpfe für die Schweiz als Wirtschaftsstandort und gelten vor allem bei Unternehmen mit hoher Wertschöpfung als Standortvorteil.

Gegenwärtig dient der Erfüllung des Verfassungsauftrags hauptsächlich das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974. Auf dieser Basis hat das Parlament sieben Rahmenkredite gesprochen, letztmals 1997 für eine Laufzeit von 1998 bis mindestens zum Jahre 2000. In den vergangenen 26 Jahren erlaubten diese Mittel den Erwerb, den Neubau oder die Erneuerung von rund 130 000 Wohnungen. Evaluationen haben belegt, dass das WEG die sozialpolitischen Ziele weitgehend erreicht hat. Die Immobilienkrise und die wirtschaftliche Rezession der Neunzigerjahre haben die WEG-Förderung jedoch mit grossen Schwierigkeiten konfrontiert. Betroffen vom Einbruch der Immobilienpreise waren insbesondere Bürgschaftsverpflichtungen, die honoriert werden mussten. Zudem traten in einem Umfeld mit steigenden Wohnungsleerständen, sinkenden Baukosten, stagnierenden oder gar rückläufigen Mieten und Löhnen auch verschiedene Systemschwächen des WEG-Modells hervor.

Die Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt haben sich inzwischen markant verändert. Regional angespannte Märkte führen zu Preis- und Mietzinssteigerungen, von denen wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen wegen hohen Wohnkostenbelastungen oder einem eingeschränkten Marktzugang besonders betroffen sind. Zu den weiteren Unzulänglichkeiten im Wohnungswesen gehören unter anderem die geringe Eigentumsquote, der hohe Erneuerungsbedarf oder die Finanzierungsschwierigkeiten der gemeinnützigen Bauträger, die traditionellerweise preisgünstige Wohnungen für die wirtschaftlich und sozial schwächeren Nachfrager und Nachfragerinnen anbieten.

Das neue Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG) setzt an den genannten Problempunkten an. Als Ergänzung zur marktwirtschaftlichen Wohnungsversorgung bezweckt es die Förderung eines Angebots von preisgünstigen Mietwohnungen für wirtschaftlich benachteiligte Personen und Haushalte, die Förderung von preisgünstigem Wohneigentum, die Stärkung der Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus

---

sowie die Verbesserung der Wissens- und Entscheidungsgrundlagen im Wohnungswesen.

Gegenüber der aktuellen Wohnbau- und Eigentumsförderung werden damit die Ziele der staatlichen Einflussnahme im Wohnungswesen reduziert und die Hilfen auf spezifische Kernbereiche ausgerichtet. Von besonderer Tragweite ist der vorgesehene Systemwechsel beim hauptsächlichen Förderungsinstrument: An Stelle des umstrittenen Grundverbilligungsmodells soll eine Darlehenslösung zum Einsatz kommen. Bundesdarlehen als Finanzierungshilfe sollen die Bauträger befähigen, preisgünstigen Wohnraum zu erneuern, zu erstellen oder zu erwerben. Die Verbilligung der Wohnkosten erfolgt für die anspruchsberechtigte Bewohnerschaft über Zinsvergünstigungen auf den gewährten Darlehen. Dieses Instrument soll im Miet- und Eigentumssektor eingesetzt werden. In letzterem soll zudem zugunsten von "Schwellenhaushalten" mit wenig Eigenkapital die bereits heute bestehende Gewährung von Rückbürgschaften an Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen für Wohneigentum fortgeführt werden. Ebenfalls bewährt haben sich die bisherigen Hilfen an die Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie die Massnahmen im Forschungsbereich, weshalb auch sie im WFG weiter geführt werden.

Ferner übernimmt das Bundesamt als Kompetenzzentrum für das Wohnungswesen die Administration für Hypothekardarlehen, die gestützt auf den 1993 aufgehobenen Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1947 über Wohnungsfürsorge für Bundespersonal gewährt worden waren.

Mit dieser Botschaft wird schliesslich auch eine Änderung des WEG beantragt. Diese soll es in speziell umschriebenen Fällen erlauben, die Bundeshilfe gemäss WEG vorzeitig zu beenden.

Der Botschaft beigefügt ist ein Bundesbeschluss für einen vierjährigen Rahmenkredit. Beantragt werden für die Jahre 2003–2006

- 496,4 Millionen Franken für Darlehen und Beteiligungen
- 1 775 Millionen Franken für Eventualverpflichtungen

Diese Mittel sollen es erlauben, in den kommenden vier Jahren die Erstellung, die Erneuerung oder den Erwerb von rund 6000 Miet- und Eigentumswohnungen zu vergünstigen. Bei den Garantieverpflichtungen entfallen 1400 Millionen Franken auf die Verbürgung von Anleihen der Emissionszentrale der gemeinnützigen Wohnbauträger (EGW). Diesen stehen infolge fällig werdender Anleihen im gleichen Zeitraum Abnahmen von rund 740 Millionen Franken gegenüber, so dass per Saldo bei der EGW zusätzliche Garantien von rund 660 Millionen Franken resultieren.

# Botschaft

## **1                    Allgemeiner Teil**

### **1.1                Ausgangslage**

#### **1.1.1            Aktuelle Basis der Wohnbau- und Eigentumsförderung**

Mit der Einführung von Artikel 34<sup>sexies</sup> in die Bundesverfassung wurde 1972 der Bund zu einer dauerhaften Verantwortung in der Wohnungsverversorgung verpflichtet. Dieser Auftrag wurde in der neuen Bundesverfassung von 1999 bestätigt. Zudem ist die «angemessene Wohnungsverversorgung» neu als Sozialziel in die Bundesverfassung aufgenommen worden. Der Ausführung des Verfassungsauftrags dienen zur Zeit zwei Bundesgesetze:

Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974, das auf den 1. Januar 1975 in Kraft trat und für das die eidgenössischen Räte sieben Rahmenkredite gesprochen haben<sup>1</sup>.

Das Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten (WS) vom 20. März 1970. Dessen Laufzeit ist vom Parlament verschiedentlich verlängert worden, letztmals in der Wintersession 2000 bis längstens 2005.

#### **1.1.2            Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben: Bestätigung des Bundesauftrags**

Die Wohnbau- und Eigentumsförderung wurde im Rahmen des Projekts "Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen" (NFA) eingehend diskutiert. Die im April 1999 in die Vernehmlassung geschickten Vorschläge zur Konkretisierung der NFA sahen vor, die Wohnbau- und Eigentumsförderung neu den Kantonen zuzuweisen. Dieses Vorhaben stiess auf starken Widerstand. Es wurde unter anderem argumentiert, dass die Wohnbau- und Eigentumsförderung mit Politikbereichen wie Raumplanung, Mietrecht oder Grundeigentum verknüpft sei, deren Rechtsgrundlagen massgeblich vom Bund bestimmt werden. Der Wohnungsmarkt hält sich oft nicht an Kantonsgrenzen, weshalb eine Stelle mit übergeordneter Sichtweise nötig sei. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass vor allem kleine Kantone mangels Ressourcen Anliegen wie Eigentumsförderung, Unterstützung gemeinnütziger Bauträger, Forschung, Finanzierungshilfen oder die Minderung der Wohnprobleme von älteren Menschen und solchen mit Behinderungen nicht wahrnehmen können. Das gleiche gilt für den Informations- und Erfahrungsaustausch in verschiedenen internationalen Gremien wie z.B. in der UN-Habitat oder in der Europäischen Wirtschaftskommission (ECE) der UNO. Bei einem Rückzug des Bundes würden unterschiedliche kantonale Gesetzgebungen eine landesweit gültige Förderungsphilosophie ablösen. Kantonale Verwaltungen müssten zum Teil neu aufgebaut oder ausgebaut werden. Der administrative Aufwand würde auch deshalb vervielfacht, weil die im Rahmen des WEG eingegangenen

<sup>1</sup> Anhang A1 enthält eine Übersicht über die mit den Rahmenkrediten gesprochenen Mittel.

Verpflichtungen noch bis zu 30 Jahre vom Bund betreut werden müssen. Verschiedentlich wurde aber auch darauf hingewiesen, dass die aktuelle Förderung nicht mehr den veränderten wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten entspreche und revidiert werden müsse.

Die NFA-Delegation hat den Resultaten der Vernehmlassung Rechnung getragen und im September 2000 die allgemeine Wohnbau- und Eigentumsförderung aus dem Projekt ausgeklammert. In der Botschaft zur NFA vom 14. November 2001 schlug der Bundesrat vor, nur die Massnahmen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten in die kantonale Kompetenz zu überführen. Über die Zukunft der allgemeinen Wohnbau- und Eigentumsförderung soll das Parlament auf Grund einer separaten Vorlage entscheiden.

### **1.1.3                   Parlamentarische Vorstösse**

In der Botschaft vom 19. Februar 1997<sup>2</sup> über neue Rahmenkredite für die Wohnbau- und Eigentumsförderung hatte der Bundesrat sein Kreditbegehren als Übergangslösung bezeichnet. Im Gegensatz zu früheren Vorlagen beantragte er einen auf nur drei Jahre (1998–2000) ausgelegten Kredit. Gleichzeitig wurde die Eidgenössische Wohnbaukommission (EWK) beauftragt, die Wohnungspolitik zu überprüfen. Diese hat ihre Lagebeurteilung und die Empfehlungen für die zukünftige Politik im Januar 1999 dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement zugeleitet<sup>3</sup>.

Am 8. Oktober 1999 erkundigte sich Nationalrat Hegetschweiler in einer Interpellation, wie der Bundesrat angesichts der Ende 2000 auslaufenden Rahmenkredite den Zeitraum bis zum endgültigen Entscheid in Sachen NFA bzw. bis zu deren Inkrafttreten zu überbrücken gedenke. Der Bundesrat antwortete, dass die Förderung auf tiefem Niveau im Rahmen der bewilligten Kredite über das Jahr 2000 hinaus fortgeführt werden soll. Gleichzeitig gab er bekannt, dass gestützt auf die Vorschläge der EWK die Überlegungen zur Weiterführung eines wohnungspolitischen Instrumentariums konkretisiert werden.

Im Juni 2000 hat der Bundesrat seine Haltung zur Zukunft der Wohnungspolitik verdeutlicht. Anlass war die Richtlinienmotion vom 29. Mai 2000 der nationalrätlichen Spezialkommission, welche die Überprüfung der Aufgaben und Tätigkeit des Bundesamtes für Wohnungswesen verlangte. Der Bundesrat teilte mit, dass er seine Vorstellungen über Ziel, Umfang und Aufwand der künftigen Wohnbau- und Eigentumsförderung in einer Botschaft formulieren werde, die er voraussichtlich Ende des Jahres 2001 zu Händen des Parlamentes verabschieden werde. Damit könne eine gesetzliche Neuregelung auf das Jahr 2003 in Kraft treten.

Ebenfalls im Juni 2000 verlangte Nationalrätin Bader in einer Motion, dass der Bundesrat als Überbrückungsmassnahme bis zum Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung umgehend auf WEG-Basis einen neuen Rahmenkredit für die Jahre 2001–2003 für Darlehen an Dachorganisationen von gemeinnützigen Wohnbauträgern vorlegt.

<sup>2</sup> BBl 1997 769

<sup>3</sup> Wohnbau- und Eigentumsförderung - Wie weiter? Empfehlungen der Eidgenössischen Wohnbaukommission zur künftigen Wohnungspolitik des Bundes, Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 67, Grenchen 1999.

Angesichts der bereits angelaufenen Arbeiten am WFG hat der Bundesrat die Umwandlung in ein Postulat beantragt. Der Vorstoss ist denn auch als Postulat beider Räte überwiesen worden.

## **1.2 Grundsätzliche Überlegungen zum staatlichen Engagement im Wohnungswesen**

Öffentliche Interventionen in die Wohnungsversorgung sind seit jeher umstritten. Dies hat die Vernehmlassung zum vorliegenden Gesetzesentwurf einmal mehr bestätigt. Für die Gegner einer staatlichen Einmischung ist Wohnen ein privates Bedürfnis, das jeder Mensch gemäss seinen finanziellen und persönlichen Voraussetzungen im Rahmen der Marktwirtschaft eigenverantwortlich befriedigt. Zudem habe die Wohnungsversorgung in der Schweiz ein Niveau erreicht, das öffentliche Eingriffe erübrige. In dieser Situation soll sich der Staat darauf beschränken, das freie Spiel der Marktkräfte zu ermöglichen.

Die entgegengesetzte Seite des Meinungsspektrums verweist auf die grossen Versorgungsunterschiede, auf die Schwierigkeiten der wirtschaftlich schwächeren Haushalte, eine angemessene und erschwingliche Wohnung zu finden sowie auf periodische Marktengpässe. Sie fordert ein «Recht auf Wohnen», für dessen Durchsetzung ein starkes staatliches Engagement erforderlich sei.

Für den Bundesrat sind beides überzeichnete Positionen, denen er sich nicht anschliessen kann. Eine Grundverantwortung der öffentlichen Hand ist für ihn im Wohnungswesen aber unbestritten, und der Bund kann sich ihr nach dem NFA-Entscheid und der ihm zu Grunde liegenden Erwägungen nicht entziehen.

### **1.2.1 Gründe für ein wohnungspolitisches Engagement**

Für den Entscheid des Bundesrates, sich auch in Zukunft der Entwicklung des Wohnungswesens anzunehmen, sind folgende Überlegungen ausschlaggebend:

- Wohnen gehört wie Nahrung, Sicherheit oder Bildung zu den Grundbedürfnissen des Menschen. Ein entwickeltes Staatswesen kommt nicht darum herum, sich für jene einzusetzen, die das Bedürfnis nicht aus eigener Kraft befriedigen können. Dazu verpflichtet auch das in der Verfassung verankerte Sozialziel. In den meisten vergleichbaren Ländern gehört die Wohnungspolitik zu den klassischen öffentlichen Aufgaben.
- Wohnungspolitik gehört zur gesellschaftlichen Prophylaxe. Sie kann zum sozialen Frieden, zum Abbau von Verwahrlosung und Vandalismus, zur Integration der Generationen und der ausländischen Bevölkerung oder zur besseren Akzeptanz von wirtschaftlichen Veränderungen beitragen. Dadurch entlastet sie die Fürsorge und Sozialwerke. Gute Wohn- und Siedlungsverhältnisse sind aber auch Trümpfe für die Schweiz als Wirtschaftsstandort und gelten vor allem bei Unternehmen mit hoher Wertschöpfung als Standortvorteil.
- Wohnungspolitik wirkt sich auf andere Politikbereiche aus und ist selber Bestandteil ressortübergreifender Anliegen, bei denen dem Staat seit jeher eine wichtige oder ausschliessliche Rolle zukommt, so z.B. im Mietrecht, in der

Raumplanung, der Altersvorsorge, dem Sachenrecht, der regionalen Wirtschaftsförderung, beim Umweltschutz oder in der Verkehrs- und Fiskalpolitik.

- Das Wohnungswesen ist von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung und eng mit den Boden-, Bau- und Finanzmärkten verknüpft. Wohnraum ist prinzipiell nach den Regeln der Marktwirtschaft zu erstellen und zu verteilen. Der Wohnungsmarkt unterliegt jedoch starken zeitlichen Schwankungen. Das Angebot ist äusserst unelastisch, was bei Nachfragersteigerungen regelmässig zu Preiserhöhungen und Verschärfungen des Mietrechts führt. Die Wohnung weist als Wirtschaftsgut zudem verschiedene Merkmale auf, die mit den Anforderungen einer rein marktwirtschaftlichen Leistungserstellung kollidieren. Der Marktprozess führt zu Ergebnissen, welche den realen Bedürfnissen und Möglichkeiten weiter Bevölkerungskreise zu wenig Rechnung tragen. Einkommensschwache Haushalte müssen einen zu grossen Anteil ihrer verfügbaren Mittel für eine bedürfnisgerechte Wohnung ausgeben. Personen und Haushalte werden auf Grund persönlicher Umstände auf dem Markt diskriminiert. Wohnungspolitik soll daher volkswirtschaftlich kostspielige Zyklen glätten und partielles Marktversagen korrigieren.
- Wohnungspolitik kann darüber hinaus zur Erfüllung verschiedener traditioneller Aufgaben des Staates einen direkten Beitrag leisten. Dazu gehören die Bereitstellung der Infrastruktur, die Sorge um optimale wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die Pflege kultureller Anliegen, die Erstellung von statistischen Grundlagen, die Unterstützung von Forschung, Ausbildung und Entwicklung insbesondere in Branchen, die kleinbetrieblich strukturiert sind und denen das Potenzial für Grundlagenarbeiten fehlt. Weitere Aufgaben sind die Verfolgung spezifischer gesellschaftlicher Anliegen, sei es die Eigentumsstreuung, die Altersvorsorge, die Berücksichtigung der Anliegen von Menschen mit Behinderungen oder die Förderung der Nachhaltigkeit.

### **1.2.2 Notwendigkeit einer regelmässigen Bundeshilfe**

Die Intensität von Eingriffen in das Wohnungswesen wird durch die Versorgungslage und die zu bewältigenden Probleme bestimmt. Auch in Phasen mit eher entspannten Märkten wäre es jedoch kurzfristig, gänzlich auf ein Förderungsinstrumentarium und ein finanzielles Grundengagement zu verzichten. Eine «Stop and go-Politik» zahlt sich im Wohnungswesen nicht aus. Ein Merkmal des Wohnungsmarktes ist seine hohe Dynamik, und wie die jüngste Vergangenheit zeigt, kann sich die Lage schnell ändern. Es ist die Aufgabe der Politik, neue Situationen zu antizipieren und auf einen allfälligen Wandel zu reagieren. Dafür braucht es ein flexibles Instrumentarium, das sich für verschiedene Situationen eignet und jeweils bedarfsgerecht eingesetzt werden kann. Gleichzeitig braucht Wohnungspolitik eine langfristige und kontinuierliche Betrachtung. Fehlentwicklungen lassen sich am besten mit einem beständigen Grundengagement verhindern.

Allerdings kann und soll der Bund nicht für die Lösung aller Wohnungsprobleme aufkommen. Massnahmen, die zweckmässigerweise auf Bundesebene anzusiedeln sind, müssen sich auf eine landesweite Grundversorgung beschränken. Dazu gehört beispielsweise eine stetige Basisunterstützung von geeigneten Akteuren, welche im öffentlichen Interesse versorgungspolitische Anliegen wahrnehmen. Diese Mass-

nahmen können je nach Bedarf und Situation durch kantonale und/oder kommunale Leistungen ergänzt werden. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass die Prinzipien der angestrebten Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben nicht verletzt werden. Insbesondere sind finanzielle Verflechtungen zu vermeiden.

### **1.3 Warum eine neue Förderungspolitik?**

#### **1.3.1 Elemente des bisherigen Instrumentariums**

Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974 bietet einen Rahmen für eine ganzheitliche Betrachtung und Beeinflussung des Wohnungswesens. Es bezweckt nicht nur die Verbilligung der Mieten und die Senkung der Eigentümerlasten. Es soll auch die Grundlagen des gesamten Wohnungsbaus durch ein zweckmässiges Erschliessungsrecht, durch Erschliessungs- und Landerwerbshilfen sowie durch Forschung und Rationalisierung verbessern. Zu diesen Zwecken wurden bzw. werden folgende Instrumente eingesetzt:

##### *Vorsorglicher Landerwerb*

Mit der Verbürgung von Terrainkrediten und der darauf lastenden Zinsen konnte gemeinnützigen Bauträgern mit wenig Eigenkapital der frühzeitige Erwerb von Bauland erleichtert und für die Zeitspanne zwischen dem Landkauf und dem Baubeginn ein Zinsaufschub ermöglicht werden. Im Zuge der Immobilienkrise wurde diese Hilfe 1995 eingestellt.

##### *Erschliessungshilfe*

Diese nur wenig beanspruchte Hilfe bezweckt, das Baulandangebot zu verbessern und das Preisniveau zu dämpfen. Sie umfasst die Verbürgung von Erschliessungsdarlehen sowie Zinszuschüsse, die je nach Zinsniveau 10 Prozent bis 15 Prozent der beitragsberechtigten Erschliessungskosten ausmachen.

##### *Wohnungsmarkt- und Bauforschung*

Die Förderung der Wohnungsmarkt- und Bauforschung sowie der Baurationalisierung dient der Verbesserung der Wissens- und Entscheidungsgrundlagen im Wohnungsbau. Ferner kann der Bund die für die Baurationalisierung unerlässlichen Bauvorschriften erlassen. Er hat jedoch von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

##### *Kapitalbeschaffung*

Bei Mittelverknappung auf dem Kapitalmarkt kann der Bund die Finanzierung des Wohnungsbaus durch eigene Darlehen sichern. Diese Massnahme hat sich indessen nie als notwendig erwiesen.

##### *Massnahmen zur Förderung von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus*

Der Bund kann direkte Darlehen an einzelne gemeinnützige Bauträger gewähren. Ferner stellt er den Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus Mittel zur Äufnung eines Fonds de roulement zur Verfügung. Daraus werden den Mitgliedern zur Realisierung ihrer Bauvorhaben zinsgünstige Darlehen ausgerichtet.

Der Bund hat auch die Möglichkeit, sich am Kapital gemeinnütziger Wohnbauträger zu beteiligen. Mit der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW) verfügt der gemeinnützige Sektor ferner über ein eigenes Finanzierungsinstrument, mit dem Mittel direkt auf dem Kapitalmarkt aufgenommen und an gemeinnützige Bauträger weitergeleitet werden. Diese Anleihen werden vom Bund verbürgt.

#### *Finanzierungshilfe und Massnahmen zur Verbilligung der Wohnkosten*

Diese Hilfen stellen die wichtigsten Instrumente der aktuellen Förderung dar. Sie können für die Erstellung, den Erwerb und die Erneuerung von Miet- und Eigentumsobjekten eingesetzt werden.

- Bürgschaften auf Nachgangshypotheken bis zu 90 Prozent der Anlagekosten.
- Rückzahlbare, verzinsliche Vorschüsse, mit denen die effektiven Wohnausgaben unter das kostendeckende Niveau gesenkt werden (Grundverbilligung). Die Vorschüsse müssen inklusive Zinseszinsen innert 30 Jahren zurückbezahlt werden. Um das zu ermöglichen, steigen die verbilligten Mieten periodisch um einen bestimmten Prozentsatz an.
- Zusatzverbilligungen à fonds perdu für Haushalte in bescheidenen finanziellen Verhältnissen. Sie sind zeitlich befristet und werden gewährt, sofern bestimmte Belegungs-, Einkommens- und Vermögensvorschriften eingehalten werden. Ihre Höhe wird in einem bestimmten Prozentsatz der Anlagekosten festgelegt.

### **1.3.2 Bilanz und Wirkungen der WEG-Förderung**

Bis Ende 2001 wurde im Rahmen des WEG für rund 107 000 Wohnungen direkte Bundeshilfe zugesichert. Über den Verlauf der Förderung seit 1976 orientiert die Grafik in Anhang A2.

Die Förderung verlief im Zeitablauf sehr uneinheitlich. Die Gründe dafür liegen u.a. in den wechselnden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der unterschiedlichen Verfügbarkeit von öffentlichen Mitteln. Besonders ausgeprägt war das Gesuchsvolumen in den frühen Neunzigerjahren, worin sich die Verknappung des Wohnungsangebots, das damalige Hochzinsniveau und die vorangegangenen Störungen auf den Boden- und Baumärkten widerspiegeln. Das Parlament stockte 1991 die Mittel aus konjunktur- und regionalpolitischen Gründen kräftig auf. 1993 wurde mit mehr als 13 000 geförderten Wohnungen ein Spitzenwert erreicht. Seither sank das Förderungsvolumen kontinuierlich auf heute unter 2 000 Einheiten.

Von den direkt geförderten Wohnungen entfallen etwa ein Drittel auf Eigentumsobjekte und der Rest auf Mietwohnungen. Im Mietwohnungsbereich gehört rund die Hälfte der geförderten Wohnungen Genossenschaften, Stiftungen und öffentlichen Körperschaften. Die andere Hälfte teilen sich andere juristische Personen, private Einzelpersonen und institutionelle Anleger.

Vervollständigt wird das Förderungsvolumen mit den gut 20 000 Wohnungen, deren Erstellung oder Erneuerung indirekt über die Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus ermöglicht wurde.

Zwei Evaluationen haben zu Beginn der Neunzigerjahre die Wirkungen der WEG-Förderung untersucht. Ferner hat sich die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle mit dem WEG beschäftigt<sup>4</sup>. Die Analyse der Eigentumsförderung<sup>5</sup> kam zum Schluss, dass zwar gewisse Mitnahmeeffekte bestehen, die Zielgruppe jedoch erreicht wird. Das WEG unterstützt vor allem jüngere Familienhaushalte, deren Einkommen den Erwerb von Wohneigentum ohne Finanzierungshilfen noch nicht zulässt. Viele Eigentümerinnen und Eigentümer zahlen die bezogenen Grundverbilligungsvorschüsse bereits nach wenigen Jahren zurück, so dass dem WEG in vielen Fällen die Funktion einer Starthilfe zukommt.

Zu ähnlich positiven Ergebnissen kam die Evaluation der Förderung im Mietwohnungsbereich<sup>6</sup>. Das WEG-Modell habe im Mietwohnungsbereich bis zu Beginn der Neunzigerjahre die Erwartungen vor allem in sozialpolitischer Hinsicht erfüllt. Die Zielgruppen wurden erreicht. Einkommensschwache Haushalte, Familien mit Kindern und betagte Personen sind unter der Mieterschaft von WEG-Wohnungen deutlich häufiger vertreten als im schweizerischen Mittel. Rund 60 Prozent der Mieterhaushalte nehmen in geförderten Wohnungen die nicht rückzahlbaren Zusatzverbilligungen in Anspruch, und mehr als ein Viertel der geförderten Mietwohnungen wird an ältere Personen oder an Menschen mit Behinderungen vermietet.

Unbestritten sind ferner die Beiträge des WEG zur Stärkung der gemeinnützigen Bauträger und ihrer Dachorganisationen sowie die Tätigkeiten der Wohnforschung. Letztere ermöglichte die Erarbeitung von methodischen Hilfsmitteln, die wie das Wohnungs-Bewertungs-System (WBS), die Anleitung zur Ermittlung von Erneuerungskosten oder andere Handbücher häufig benutzt werden. In der Gesetzgebung haben die Arbeiten über die Nutzbarmachung der Vorsorgegelder für den Wohneigentumserwerb, die Studien zu «verdichteten» Wohnformen oder in jüngster Zeit die Vorschläge zu einem «Kleinen Wohnungseigentum» Impulse ausgelöst. Die periodische Untersuchung der Lage und Entwicklungstendenzen im Wohnungswesen trägt wie die Evaluation der bisherigen Förderungsmassnahmen zur politischen Entscheidungsfindung bei. Und auch zu den Bereichen der Mitwirkung oder der Versorgung benachteiligter Gruppen haben Forschungsarbeiten nützliche Beiträge geleistet.

### 1.3.3 Probleme der WEG-Förderung

Die seit Mitte der Neunzigerjahre offenkundig gewordenen Schwierigkeiten sind an anderer Stelle<sup>7</sup> detailliert dargelegt worden. Zusammenfassend sei hier nochmals darauf hingewiesen, dass sich aus der Wohnbau- und Eigentumsförderung auf Grund

<sup>4</sup> Die konjunkturpolitische Wirksamkeit und die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes, Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, Bern 1996.

<sup>5</sup> Schulz u.a., Wohneigentumsförderung durch den Bund / Die Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes, Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 55, Bern 1993.

<sup>6</sup> Hanser u.a., Die Bundeshilfen für den Mietwohnungsbau / Vollzug und Wirkungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes, Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 59, Bern 1995.

<sup>7</sup> Botschaft vom 24. Februar 1999 zum Bundesbeschluss über Massnahmen zur Bereinigung und Minderung der Verluste und Zahlungsrisiken aus der Wohnbau- und Eigentumsförderung und zur Änderung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (BBl 1999 3330).

der anhaltenden Immobilienkrise und der wirtschaftlichen Rezession unerwartete Kosten ergaben. Betroffen vom Einbruch der Immobilienpreise wurden insbesondere Bürgschaftsverpflichtungen, die honoriert werden mussten. Zudem traten in einem Umfeld mit steigenden Wohnungsleerständen, sinkenden Baukosten, stagnierenden oder gar rückläufigen Mieten und Löhnen auch verschiedene System-schwächen des WEG-Modells hervor:

- Die periodischen Mietzinserhöhungen liessen sich nicht mehr überall durchsetzen. Sie bildeten aber die Voraussetzung für die Rückzahlung der Grundverbilligungsvorschüsse durch die Vermieterschaft.
- Vielfach wurde eine Wohnung ausserhalb des geförderten Bestandes oder eine neuere und preisgünstigere WEG-Wohnung gesucht und gefunden.
- Von Auszügen besonders betroffen waren Wohnungen, die im Wettbewerb standen mit einem nicht geförderten, grösstenteils ebenfalls preisgünstigen Angebot aus der selben Bauperiode, dessen Mietzinsen stagnierten oder gar zurückgingen.
- Es wurde schwieriger, für leer gewordene WEG-Wohnungen Mieterinnen und Mieter zu finden. In Phasen allgemeiner Mietzinsstagnation ist man nicht bereit, einen Vertrag mit periodisch ansteigenden Mietzinsen abzuschliessen.
- Bei den Investoren häuften sich Liquiditätsengpässe. Für Bauträger mit wenig Eigenmitteln sind Leerstände und die mit häufigeren Mieterwechseln zunehmenden Transaktions- und Verwaltungskosten schnell nicht mehr zu verkraften. Die Leerstände sind zwar mehr der allgemeinen Immobilienkrise als dem Verbilligungsmodell anzulasten. Dennoch musste der Bund zur Abwendung der Zahlungsunfähigkeit der Vermieterinnen und Vermieter häufig mit zusätzlichen Vorschüssen unter die Arme greifen.
- Mit der Gewährung von Liquiditätshilfen und der Sistierung von Mietzinsanstiegen sind beträchtliche Zahlungsrisiken für uneinbringliche Grundverbilligungsvorschüsse entstanden.

Bundesrat und Parlament haben auf diese Schwierigkeiten reagiert. Die im Bundesbeschluss vom 20. September 1999<sup>8</sup> getroffenen Massnahmen zur Minderung der Verluste und Zahlungsrisiken sowie die am Förderungsinstrumentarium und am Adressatenkreis vorgenommenen Anpassungen werden helfen, die Schwierigkeiten zu überwinden. Bis Ende des Jahres 2003 sollten die grössten Altlasten aus der WEG-Förderung mit den bis dahin in der Finanzplanung enthaltenen Sonderkrediten bereinigt sein. Ab 2004 wird im Finanzplan nur noch die ordentliche Rubrik zur Deckung künftiger Verluste aus dem weiter laufenden Vollzug der bestehenden WEG-Geschäfte vorgesehen. Sie wird anfänglich mit jährlich 45 Millionen Franken dotiert, was ungefähr einem Prozent der im Rahmen des WEG noch bestehenden Garantieleistungen von rund 4000 Millionen Franken entspricht. Der im Zeitablauf abnehmenden Höhe der bestehenden Garantieleistungen wird mit einer Reduktion der jährlich vorzusehenden Mittel auf 40 Millionen Franken ab dem Jahr 2006 Rechnung getragen. Darüber hinaus werden mit der vorliegenden Botschaft weitere

Änderungen am WEG beantragt, die nach 30 Jahren Laufzeit einen klaren Schlusspunkt hinter die Bundeshilfe setzen und in speziellen Fällen schon vorher eine Ausstiegsmöglichkeit eröffnen sollen.

### **1.3.4 Folgerungen**

Es wäre falsch, auf Grund der Schwierigkeiten mit einem Förderungsinstrumentarium und der Folgen der Immobilienkrise auf die Förderung generell und damit auf einen weit herum anerkannten öffentlichen Auftrag zu verzichten. Auch wenn bereits wieder Stimmen laut werden, die für dynamische Finanzierungsmodelle wie das WEG plädieren, soll für die künftige Förderung jedoch das Konzept geändert werden. Ein System, das periodisch steigende Mietzinsen über die Kostenmiete hinaus vorsieht, ist schlecht mit der Unterstützung von Bewohnerschichten vereinbar, die oft ausgesprochene Mietzinsprobleme haben. Und bei einer Marktlage mit Wahlmöglichkeiten sind Mieterinnen und Mieter an entsprechenden Mietverträgen nicht interessiert. Ferner verläuft die Rückzahlung der Vorschüsse trotz vertraglichen Vereinbarungen oft harzig und verursacht einen hohen Kontroll- und Verwaltungsaufwand. Schliesslich stehen auch die Banken aus verschiedenen Gründen der WEG-Förderung heute ablehnend gegenüber.

## **1.4 Grundzüge und Stossrichtung der vorgeschlagenen Politik**

### **1.4.1 Lage und Entwicklungstendenzen im Wohnungswesen**

#### *Flächenkonsum und Wohnkostenbelastungen: Beträchtliche soziale Unterschiede*

Der Wohnflächenkonsum nimmt als Folge der demografischen und sozialen Entwicklung sowie des steigenden Wohlstands kontinuierlich zu. Er betrug 1980 noch 34 m<sup>2</sup> pro Person, 1990 bereits 39 m<sup>2</sup>. Dieser Trend dürfte sich seit 1990 fortgesetzt haben. Erst die Auswertung der Gebäude- und Wohnungszählung 2000 wird darüber näheren Aufschluss geben. Entsprechend gehen die durchschnittliche Wohnungsbelegung (Anzahl Personen pro Wohnung) und Wohndichte (Anzahl Personen pro Zimmer) zurück, wobei deutliche regionale und soziale Unterschiede zu beobachten sind. Die Wohnungsbelegung sank zwischen 1970 und 1990 von 2,9 auf 2,4 Personen pro Wohnung. In 45 Prozent der Haushalte standen einer Person mindestens zwei, in gut einem Viertel der Fälle ein bis zwei Zimmer zur Verfügung. In jedem fünften Haushalt stimmten Personen- und Zimmerzahl überein. In 7 Prozent der Haushalte übertraf die Personenzahl die Zimmerzahl. Generell haben sich die sozialen Unterschiede bezüglich Wohndichte und Flächenkonsum verstärkt. Ausländer und Ausländerinnen, Familien mit Kindern und Personen mit knappen finanziellen Mitteln sind unter den Haushalten mit hohen Belegungsdichten überdurchschnittlich vertreten.

Ein wichtiger Indikator der Wohnungsversorgung und für die Wohnungspolitik von besonderer Bedeutung ist die Mietzinsbelastung, die das Verhältnis zwischen dem Einkommen und der Miete ausdrückt. Gemäss eidgenössischer Verbrauchserhebung von 1998 haben sich die Durchschnittswerte seit 1990 kaum erhöht, obwohl die Mietpreise (+26 Prozent) im Durchschnitt rascher als die Einkommen der Mieter-

haushalte (+20 Prozent) gestiegen sind. Verantwortlich für die geringe Verschiebung dürfte vor allem der überdurchschnittliche Anstieg der tiefen Rentnereinkommen sein. Die Mieterhaushalte gaben 1998 im Schnitt 17,3 Prozent (netto) bzw. 19,6 Prozent (brutto) ihres Brutto-Einkommens für die Miete aus<sup>9</sup>. Insgesamt liegt die Netto-Mietbelastung von rund 70 Prozent der Haushalte weiterhin im günstigen Bereich von unter 20 Prozent. 7 Prozent der Haushalte haben Netto-Mietbelastungen von 25 Prozent bis 30 Prozent, 8 Prozent eine solche von über 30 Prozent. Bezogen auf die Brutto-Mietbelastungen (inklusive Nebenkosten) sind die Anteile höher. Bei 10 Prozent der Haushalte liegt sie zwischen 25 Prozent und 30 Prozent, bei 12 Prozent über 30 Prozent. Von überdurchschnittlichen Belastungen betroffen sind vor allem Haushalte mit einem Brutto-Einkommen unter 4 000 Franken. Im Vergleich zu 1990 haben die Belastungen von grösseren Haushalten und von Alleinerziehenden am stärksten zugenommen.

Eine Netto-Mietzinsbelastung von über 25 Prozent oder eine die Zimmerzahl übersteigende Personenzahl gelten gemeinhin als Indizien einer unzulänglichen Wohnungsverorgung. Dies war in den Neunzigerjahren bei rund 20 Prozent der Haushalte der Fall. In absoluten Zahlen sind das rund 400 000 Haushalte. Die subjektive Einschätzung der Mieterschaft bestätigt diese Grössenordnung<sup>10</sup>. Danach ist für rund ein Drittel der Mieterhaushalte die Budgetbelastung durch das Wohnen nicht (17%) oder nur teilweise (18%) verkraftbar. Ferner fühlen sich grössere Teile der Bevölkerung durch eine unwirtliche Wohnumgebung und mangelhafte (Verkehrs-) Sicherheit beim Wohnen beeinträchtigt. Vor allem in städtischen Gebieten ist schliesslich jeder vierte Haushalt von starkem oder ziemlich starkem Lärm betroffen.

### *Tiefe Eigentumsquote*

Die Wohneigentumsquote ist in der Schweiz im internationalen Vergleich nach wie vor niedrig. 1990 wurden 31 Prozent der Wohnungen von ihren Eigentümerinnen oder Eigentümern bewohnt, wovon 7,3 Prozent im Stockwerk- oder Miteigentum. Berücksichtigt man jene Haushalte, die selber zur Miete wohnen und Eigentum besitzen, das sie vermieten oder als Zweitwohnung nutzen, steigt die Eigentümerquote auf rund 36 Prozent (1998). Die Wohneigentumsquote ist in den städtischen Räumen halb so hoch wie in den ländlichen Regionen. Neben dem selbstbewohnten Eigentum machten 1990 «normale» Mietwohnungen 63 Prozent und Genossenschaftswohnungen 3,7 Prozent des Bestandes aus. Der Rest entfiel auf Pächter-, Dienst- und Freiwohnungen.

### *Rückläufige Investitionen im Wohnungsbau*

Seit der konjunkturellen Trendwende ab 1997 zieht die Wohnungsnachfrage wieder an. Dafür verantwortlich sind vor allem die verbesserten Einkommenserwartungen und das Bevölkerungswachstum. Letzteres war in den Jahren 1999 und 2000 mit je rund 40 000 Personen wieder deutlich höher als in den Vorjahren. Auf diese jüngsten Entwicklungen der Nachfrage hat das Angebot noch nicht reagiert. Die Zahl der neu erstellten Wohnungen ist nach einem Zwischenhoch Mitte der Neunzigerjahre kontinuierlich gesunken. Im Jahr 2000 wurden nur noch gut 32 000 Einheiten neu gebaut. Gemäss Quartalerhebungen dürfte sich der Abwärtstrend auch im Jahre

<sup>9</sup> Frohmüt W. Gerheuser, Mietbelastungen und Wohnverhältnisse, Ergebnisse der eidg. Verbrauchserhebung 1998, Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 73, Grenchen 2001.

<sup>10</sup> Frohmüt W. Gerheuser, Mietbelastungen und Wohnverhältnisse, Ergebnisse der Eidg. Verbrauchserhebung 1998, Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 73, Grenchen 2001.

2001 fortgesetzt haben. Bemerkenswert sind bei den Neuerstellungen die Veränderungen nach Gebäude- und Wohnungsstruktur. So verdoppelte sich die Produktion von Einfamilienhäusern zwischen 1993 und 1999 von 7000 auf 14 000 Einheiten. Bei den Mehrfamilienhäusern ging sie von 5600 Einheiten mit 35 000 Wohnungen auf 3000 Gebäude mit 18 000 Wohnungen zurück. Die durchschnittliche Zahl der Wohneinheiten pro Gebäude nimmt somit bei wachsendem Bodenverbrauch ab.

Auch die Umbauinvestitionen in Mehrfamilienhäuser sind seit 1993 deutlich zurückgegangen. Dies ist um so problematischer, als ein steigender Anteil der Wohnungen den zeitgemässen Nutzungsansprüchen nicht mehr genügt. Das vorhandene Angebot setzt sich mehrheitlich aus Drei- und Vierzimmerwohnungen mit ungenügender Wohnfläche zusammen. In städtischen Gebieten haben vier Fünftel der Wohnungen höchstens vier Zimmer, und ihre Grundrisse bilden weitgehend die Kernfamilie ab. Diese stellt jedoch nicht mehr die dominante Haushaltsform dar. Viele Wohnungen müssen an veränderte Bewohnerbedürfnisse angepasst und aus bau- und energietechnischen Gründen erneuert werden.

Für die rückläufigen Wohnbauinvestitionen ist in erster Linie die lange Nachfrageschwäche verantwortlich. Auch die noch skeptische Beurteilung des Aufschwungs durch die Investoren und die wachsende Bedeutung alternativer Anlageformen dürften eine Rolle spielen. Von untergeordneter Bedeutung ist dagegen die Entwicklung der Angebotsfaktoren. Ein Blick auf die vorgelagerten Märkte zeigt nämlich bei den Kapital-, Boden- und Baukosten relativ günstige Voraussetzungen. Die Zinssätze sanken bis Ende der Neunzigerjahre auf ausgesprochen tiefe 3,75 Prozent, und der bisherige Wiederanstieg fiel moderat aus. Allerdings reagierten die Finanzierungsinstitute auf die Immobilienkrise mit genereller Zurückhaltung bei der Darlehensgewährung, mit einer Herabsetzung der Belehnungsgrenzen sowie mit der Einführung von objekt- und schuldnerspezifischen Ratings. Wer wie die gemeinnützigen Bauträger über wenig Eigenmittel verfügt, kann vor allem das für die Bestandeserneuerung notwendige Kapital oft nicht beschaffen.

Auch die im vergangenen Jahrzehnt stark gesunkenen Bodenpreise ziehen an guten Lagen wieder an. Ähnlich ist die Entwicklung der Baukosten. Nach einem stetigen leichten Rückgang in den Neunzigerjahren finden seit etwa drei Jahren wieder Erhöhungen statt.

### *Mässiger Preisanstieg bei sinkendem Leerwohnungsbestand*

Als Folge der ungleichen Entwicklung von Nachfrage und Angebot nimmt die Zahl der Leerwohnungen ab. Gemessen am Wohnungsbestand Ende 2000 ist die gesamtschweizerische Leerwohnungsziffer von Juni 2000 bis Juni 2001 von 1,49 Prozent auf 1,34 Prozent gesunken. 1998 hatte sie noch 1,85 Prozent betragen. Die Veränderungen vollziehen sich räumlich sehr unterschiedlich. Während die Marktverhältnisse in Städten wie Zürich (Leerwohnungsquote 0,08%) oder in Kantonen wie Zug (0,31%), Genf (0,39%) oder Zürich (0,47%) sehr angespannt sind, stehen in den Kantonen Glarus, Schaffhausen und Thurgau weiterhin mehr als 2,5 Prozent der Wohnungen leer. 37 Prozent der Wohnbevölkerung leben aber bereits wieder in Kantonen mit einer Leerwohnungsziffer von höchstens einem Prozent. Betrachtet man allein den Mietwohnungsmarkt, ist der Anteil noch höher. Kleinwohnungen sind vergleichsweise stärker von Leerständen betroffen. Wohnungen mit 1 oder 2 Zimmern machen 33 Prozent der Leerstände, aber nur 22 Prozent des Wohnungsbestandes aus.

Diese Verknappungen drücken sich auch in den Preisen aus. Die Bestandesmieten waren seit Beginn der Neunzigerjahre bis Ende 1999 nur moderat gestiegen. Als Folge der Hypothekarzinsserhöhungen setzte im Jahre 2000 eine stärkere Erhöhung ein. Bei den neu vermieteten Wohnungen wurde der Preisrückgang der Neunzigerjahre gestoppt und in Regionen mit geringen Leerständen ins Gegenteil verkehrt. Die Preise für Eigentumswohnungen und besonders für Einfamilienhäuser hatten sich an besseren Lagen schon früher von der Krise erholt.

### *Folgerungen*

Die skizzierte Entwicklung zeigt, dass keine allgemeinen Angebotsüberschüsse mehr bestehen. Der Markt lässt vielfältige Muster erkennen. Regional bestehen wieder Engpässe, die sich bei günstiger wirtschaftlicher Entwicklung weiter ausdehnen könnten. Die generelle Marktentwicklung ist jedoch unsicher, und die Investoren halten sich zurück. Von den regionalen Verknappungen sind nicht nur wirtschaftlich Schwächere und Angehörige von «Randgruppen» mit mangelhafter Wohnkompetenz betroffen. Die Wohnungsfrage beschäftigt heute wieder weite Kreise der Öffentlichkeit, wobei folgende Unzulänglichkeiten im Vordergrund stehen:

- Eine hohe Wohnkostenbelastung für wirtschaftlich schwächere Personen und Haushalte sowie eine hohe Wohnungsbelegung.
- Diskriminierungen bestimmter Nachfragergruppen bei der Wohnungsvergabe (Ausländer und Ausländerinnen, Alleinerziehende, Kranke, usw.).
- Ein zu geringes Angebot an Wohnungen für Personen und Haushalte mit besonderen Bedürfnissen. Betroffen sind nicht nur Menschen mit Behinderungen, ältere Personen und Familien mit mehreren Kindern, sondern auch die immer zahlreicher werdenden «Lebensstilgruppen», deren Wohnvorstellungen nicht dem gängigen Angebot entsprechen.
- Die im internationalen Vergleich tiefe Wohneigentumsquote.
- Die rückläufigen Wohnbauinvestitionen, insbesondere im Mietwohnungsreich.
- Der Erneuerungsbedarf in verschiedenen Landesgegenden und die abnehmende Versorgungsqualität in einzelnen Stadtquartieren. Letztere ist u.a. eine Folge der Abwanderung aus den Kernstädten und der finanziellen Schwierigkeiten der Städte.
- Die zunehmende Segmentierung und Polarisierung des Wohnungsmarktes. Als Folge der hohen Marktdynamik in den vergangenen Jahren haben sozial stärkere Haushalte jene Siedlungen oder Liegenschaften verlassen, deren Qualität und Ruf gelitten hat. Sie wurden in der Regel durch Angehörige von «Problemgruppen» ersetzt, woraus sich verschiedentlich eine Negativspirale mit hohem Konfliktpotenzial ergab.
- Die Finanzierungsschwierigkeiten vor allem gemeinnütziger Bauträger als Folge veränderter Kreditbedingungen (Risikodifferenzierung und damit Individualisierung des Hypothekarzinsatzes, generell restriktivere Kreditpolitik).
- Die ungenügenden Wissensgrundlagen zum Marktgeschehen und in einzelnen Segmenten auch im Zusammenhang mit der Verwaltung und Vermietung von Wohnungen.

- Der nach wie vor geringe und stagnierende Anteil der gemeinnützigen Wohnbauträger am gesamten Wohnungsbestand. Damit besteht ein zu geringes Angebot an langfristig preisgünstigen Mietwohnungen.
- Eine geringe Sensibilität gegenüber Nachhaltigkeitserfordernissen auch im Wohnungs- und Siedlungswesen (z.B. bodenverbrauchende Siedlungsstruktur mit negativen Auswirkungen für das Verkehrswesen).

#### **1.4.2                    Rahmenbedingungen und Grundsätze der künftigen Politik**

Auch für die künftige Politik gilt, dass die Wohnungsversorgung primär eine Aufgabe der Privatwirtschaft ist, und die Finanzierung des Wohnungsbaus in erster Linie durch den privaten Kapitalmarkt zu erfolgen hat. In beiden Bereichen soll der Staat nur bei Bedarf und dann lediglich marktergänzend und fördernd aktiv werden. Es bleibt somit auch in Zukunft ausgeschlossen, dass der Bund Wohnungen für Bevölkerungsgruppen mit Marktzugangsschwierigkeiten selbst baut.

Die Wohnungspolitik des Bundes soll sich an Zielen orientieren, die mit einem vertretbaren finanziellen Aufwand erreicht werden können und für welche die Zuständigkeit des Bundes zweckmässig ist. Ausser Betracht fällt damit zum Beispiel eine in der Vernehmlassung verschiedentlich geforderte allgemeine Förderung der Siedlungs- und Stadterneuerung, um drohender Verslumung entgegenzuwirken und den Wohnungsbestand an geänderte Bedürfnisse anzupassen. Diese Problematik verdient Beachtung, doch würde ein solches Erneuerungsprogramm die finanziellen Möglichkeiten des Bundes übersteigen.

Auch eine allgemeine Subjekthilfe, die in den Vorarbeiten eingehend geprüft wurde<sup>11</sup>, ist aus den gleichen Gründen unrealistisch. Deshalb wird in der künftigen Bundesförderung an der Objekthilfe grundsätzlich festgehalten. Sie eignet sich für die angestrebte Bereitstellung und Erhaltung eines Grundstockes von preisgünstigen Wohnungen für die wirtschaftlich schwächere Bevölkerung. Dies soll in enger Zusammenarbeit mit dem gemeinnützigen Wohnungsbau und mit andern Bauträgern geschehen, die gemeinnützige Aufgaben wahrnehmen wollen. Weil mit der Bundeshilfe allein nicht in allen Fällen die beabsichtigte Wirkung erzielt werden kann, sind im Sinne einer politischen Feinsteuerung jedoch ergänzende Massnahmen von Kantonen und Gemeinden unter Umständen nötig und zweckmässig. Es kann sich dabei ebenfalls um Objekthilfen handeln, die mit der Bundeshilfe kombinierbar sind. Zusatzhilfen können aber auch in Form von subjektbezogenen Mietzinsbeiträgen erfolgen, wobei bezüglich Adressatenkreis, Umfang und Laufzeit verschiedene Varianten möglich sind<sup>12</sup>. In der Vernehmlassung wurde der Bundesrat in seiner Meinung bestätigt, dass sich der Bund auf eine objektbezogene Grundversorgung konzentrieren soll und Ergänzungen dazu in den Kompetenzbereich der Kantone und Gemeinden gehören. Dort bestehen bereits die dafür nötigen Verwaltungsstellen, und allfällige Subjekthilfen sind mit anderen Sozialhilfen entsprechend den Bedürfnissen am besten koordinierbar. Der Bund kann die Kantone und Gemeinden in

<sup>11</sup> Siehe Abschnitt 4.5.4 «Alternative Regelungen».

<sup>12</sup> Mietzinsbeiträge, Grundsätze und Musterlösungen, Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 72, Grenchen 2001.

diesen Bestrebungen unterstützen, indem er zu bereits bestehenden Modellen und Musterlösungen Kostenschätzungen vornimmt, Erfahrungen auswertet und den Kantonen die Ergebnisse zur Verfügung stellt.

### 1.4.3 Ziele

Innerhalb der erwähnten Rahmenbedingungen ergeben sich auf Grund der Markt- und Versorgungsprobleme für die künftige Förderung des Bundes vier Hauptziele:

- die Förderung eines Angebots von preisgünstigen Mietwohnungen für wirtschaftlich benachteiligte Personen und Haushalte;
- die Förderung von preisgünstigem Wohneigentum;
- die Stärkung der Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus;
- die Verbesserung der Wissens- und Entscheidungsgrundlagen, insbesondere die Erhöhung der Markttransparenz.

Zusätzlich wird angestrebt, mittels Forschungs- und Beratungstätigkeit nicht nur im geförderten Segment, sondern im gesamten Wohnungswesen den Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung mehr Nachdruck zu verschaffen und insbesondere den Energieverbrauch zu senken. Dies soll unter anderem mit einer Konzentration der Hilfe auf Wohnungserneuerungen erreicht werden.

Mit Ausnahme der «nachhaltigen Entwicklung» handelt es sich durchwegs um wohnungspolitische Grundanliegen, die bereits im WEG enthalten sind. Sie haben auch mit der Veränderung des wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umfelds nicht an Bedeutung eingebüsst. Hingegen müssen die Instrumente der veränderten Ausgangslage angepasst werden. Dabei steht die Ablösung des mit Grundverbilligung, Zusatzverbilligung und periodisch steigenden Mietzinsen bzw. Eigentümerlasten operierenden WEG-Modells durch ein einfaches Darlehensmodell im Vordergrund.

Die Einengung auf wenige Zielbereiche bedeutet auch, dass verschiedene in der aktuellen Wohnbau- und Eigentumsförderung enthaltene Ziele in der künftigen Politik des Bundes keinen Platz mehr haben.

Dies betrifft vorab die generelle Förderung des Wohnungsbaus. Es ist nicht die Aufgabe der öffentlichen Hand, bei periodisch auftretenden Marktengpässen auf eine allgemeine Ausweitung des Wohnungsangebots hinzuwirken. Die Erfahrungen der letzten 26 Jahre haben gezeigt, dass rein quantitativ motivierte Markteingriffe wie auch der Einsatz der Wohnbauförderung für konjunkturelle Anliegen die Ziele häufig nicht erreichen. Die Wirkungen sind meist gering<sup>13</sup>, erfolgen in der Regel zu spät und generieren grosse Risiken.

Weitere WEG-Ziele, die der Entwurf des neuen Gesetzes nicht mehr enthält, sind Verbesserungen beim Zugang zu Bauland (heutiger vorsorglicher Landerwerb) und die Erhöhung des Angebots an erschlossenem Bauland (Erschliessungshilfe). Sie könnten zwar wieder grössere Bedeutung erlangen, weshalb in der Vernehmlassung

<sup>13</sup> Die konjunkturpolitische Wirksamkeit und die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes, Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Bern 1996.

verschiedentlich die Beibehaltung gefordert wurde. Nach Ansicht des Bundesrates sind dafür aber in erster Linie die Kantone und Gemeinden zuständig.

Schliesslich wird darauf verzichtet, dem Bund über die Wohnbauförderung die ohnehin nie genutzte Kompetenz für den Erlass landesweiter Bauvorschriften sowie für die generelle Bereitstellung von Mitteln für die Wohnbaufinanzierung zu geben.

Diese Abstriche gegenüber der heutigen Gesetzgebung verdeutlichen die Stossrichtung der künftigen Politik: Beschränkung auf wenige Ziele und Aufgaben, die alle ein kontinuierliches und längerfristiges Engagement erfordern und einen gezielten Einsatz der Mittel erlauben. Neben dem versorgungsspezifischen Auftrag gibt es Anliegen, die ebenfalls das Wohnungswesen betreffen, jedoch nicht im Rahmen des Wohnraumförderungsgesetzes, sondern in einer übergeordneten Wohnungspolitik zu behandeln sind. Dazu gehören unter anderem der Ausgleich der Mieter- und Vermieterinteressen im Mietrecht, die Eigentumsbildung und die Altersvorsorge mit fiskalischen Massnahmen, die Stadt- und Quartiererneuerung in der Raumplanung und in der Agglomerationspolitik oder die Weiterentwicklungen im Sachenrecht, um den rechtlichen Spielraum für neue Eigentumsformen zu erweitern. Auch die Harmonisierung des heute zersplitterten Schweizer Baurechts, das für die Entfaltung des Binnenmarktes eine erhebliche Hürde darstellt, bleibt ein wichtiges Anliegen. Für all diese Massnahmen sind verschiedene staatliche Stellen zuständig, weshalb der Koordination und Abstimmung der Massnahmen Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

## **1.5 Ergebnis der Vernehmlassung**

Das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des WFG wurde im Mai 2001 eröffnet und dauerte bis zum 31. August 2001. Zur Vernehmlassung eingeladen wurden alle Kantonsregierungen, 10 politische Parteien, das Bundesgericht sowie 59 Organisationen. Insgesamt sind 88 Stellungnahmen eingegangen (26 Kantone, 6 Parteien, 56 Organisationen). Die Mehrheit der Kantone, Parteien und Organisationen stimmt der Gesetzesvorlage grundsätzlich zu. Die mehrheitlich positive Haltung der Vernehmlassenden kommt in folgenden Punkten zum Ausdruck:

- Die Ablösung des WEG durch ein knappes Gesetz und der Ersatz der rückzahlbaren Vorschüsse durch zinslose oder zinsgünstige Darlehen werden als richtig erachtet.
- Der Verzicht auf eine generelle Förderung des Wohnungsbaus sowie die Eingrenzung der Ziele, insbesondere die gezielte Unterstützung der wirtschaftlich benachteiligten Personen, werden gutgeheissen.
- Die Absicht, die Förderung stärker auf Wohnungserneuerungen auszurichten, wird von etlichen Kantonen sowie von einzelnen Parteien und Organisationen ausdrücklich begrüsst.
- Es wird anerkannt, dass die Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus bisher einen wichtigen Beitrag zur Förderung des Wohnungsbaus geleistet haben. Die vorgesehene Stärkung der Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus findet deshalb Zustimmung.

- Die Förderung der Forschung und des Wissensaustausches wird gutgeheissen. Einzelne Stimmen regen an, als Forschungsschwerpunkt explizit die Siedlungserneuerung zu nennen, da dort ein grosser Nachholbedarf bestehe.

Grundsätzlich kritisch äussern sich eine Partei sowie die Immobilienverbände der Romandie, die keinen Bedarf für eine Förderung auf Bundesebene sehen. Ein Kanton und einzelne Wirtschaftsorganisationen bedauern, dass keine Kantonalisierung stattfindet. Andere Wirtschaftskreise fordern eine Beschränkung auf Massnahmen, die zwingend auf Bundesebene getroffen werden müssen. Einzelne Vernehmlassende finden, der Bund soll auf eine direkte Förderung von Einzelobjekten verzichten.

Für die ohnehin skeptischen Stimmen sind die vorgesehenen Aufwendungen zu hoch. Für viele Vernehmlassende – insbesondere für die Kantone der Romandie und Organisationen mit sozialpolitischen Zielen – ist angesichts der bestehenden Bedürfnisse das vorgeschlagene finanzielle Engagement hingegen viel zu niedrig. Etliche Kantone und Organisationen beurteilen die Verbilligungswirkung der vorgeschlagenen zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen als ungenügend. Sie fordern eine Erhöhung der Darlehenspauschalen oder eine weitere Ausrichtung von à fonds perdu-Zuschüssen.

Kontroverse Meinungen bestehen auch in Bezug auf die vorgeschlagene Mittelverteilung. Einige Organisationen verlangen ausdrücklich eine Bevorzugung des Mietwohnungsbereichs. Andere beanstanden das Ungleichgewicht zwischen der Förderung der Mietwohnungen und der Wohneigentumsförderung und befürworten eine Verlagerung des Mitteleinsatzes zu Gunsten des Wohneigentums.

Von vielen Stimmen wurden zwei Punkte besonders hervorgehoben, die nachfolgend separat betrachtet werden.

### **1.5.1 Forderung nach verstärkter Eigentumsförderung**

Eine klare Mehrheit der Kantone, etliche Parteien und zahlreiche Organisationen fordern eine verstärkte Förderung des preisgünstigen Wohneigentums. Übereinstimmend wird bemängelt, dass nur eine indirekte Förderung des Wohneigentums vorgesehen ist. Das Instrument der Rückbürgschaften wird als ungenügend erachtet. Es wird verlangt, dass für die Förderung des preisgünstigen Wohneigentums die gleichen Instrumente und Mittel eingesetzt werden wie im Mietwohnungsbereich. Von vielen Vernehmlassenden wird darauf hingewiesen, dass die im Entwurf vorgesehene Förderung im ländlichen Raum nicht zum Tragen komme, da dort der Mietwohnungsbau eine untergeordnete Rolle spiele. Die Wohnungsversorgung für sozial benachteiligte Personen erfolge im ländlichen Raum und insbesondere im Berggebiet nicht über Mietwohnungen, sondern über die Nutzung von Einzelobjekten, die sich im Eigentum der Bewohnerinnen und Bewohner befinden. Deshalb müsse der Entwurf durch griffige Instrumente zu Gunsten des Wohneigentums ergänzt werden.

Der unterbreitete Gesetzesentwurf trägt diesen Wünschen Rechnung. Die ursprünglich vorgeschlagenen Rückbürgschaften wenden sich in der Tat ausschliesslich an so genannte Schwellenhaushalte, die über wenig Eigenmittel, jedoch gute Einkommen verfügen. Nicht erfasst werden Haushalte mit geringeren Einkommen insbesondere in ländlichen Regionen, wo Eigentum die dominante Besitzform darstellt. Diese Zielgruppe entspricht jener im Mietsektor. Aus Gründen der Gleichbehandlung ist

daher die Forderung verständlich, auch ihnen zinslose oder zinsgünstige Darlehen zu gewähren. Die hängige Frage eines steuerlichen Systemwechsels hat für die angepeilten Haushalte nur eine geringe Bedeutung, da sie fiskalisch ohnehin nicht stark belastet werden.

### **1.5.2 Zukunft der Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten**

Die Massnahmen auf Grund des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (WS) sollen im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) in die Kompetenz der Kantone übergehen. Diese Absicht wird von zahlreichen Stimmen in Frage gestellt. Insbesondere fordern etliche Kantone, dass das WS in das WFG integriert und das Förderungsvolumen entsprechend angepasst wird. Auch eine Partei und verschiedene Organisationen verlangen eine Ergänzung des WFG durch Massnahmen zu Gunsten des Berggebietes. Nur ein Kanton vertritt ausdrücklich die Ansicht, das WS sei nicht im Rahmen des WFG, sondern allenfalls bei der NFA gebührend zu berücksichtigen.

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zur NFA vom 14. November 2001 seine Vorstellungen zur Zukunft des WS festgehalten. Es gibt keinen Anlass, von der vorgeschlagenen Übertragung auf die Kantone abzurücken. Im Gegensatz zur WEG- bzw. WFG-Förderung handelt es sich bei den WS-Massnahmen um eine regional begrenzte Aufgabenerfüllung, die am besten von den betroffenen Kantonen selber wahrgenommen wird. Zudem werden die Kantone im Rahmen des Ressourcenausgleichs für die Übernahme dieser Aufgabe kompensiert, da die WS-Förderung bereits heute in den Finanzausgleich eingebunden ist. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die WFG-Förderung regional nicht eingegrenzt werden soll und somit auch von bedürftigen Haushalten in Berggebieten beansprucht werden kann.

### **1.5.3 Übrige Vorschläge**

Verschiedene weniger gewichtige Hinweise und Vorschläge wurden bei der Überarbeitung des Gesetzesentwurfes berücksichtigt. Dies betrifft unter anderem die Förderungsgrundsätze, die im Entwurf nach Meinung vieler Vernehmlassungsstimmen zu perfektionistisch ausgestaltet waren. Auch der verschiedentlich erhobenen Forderung, dass mit Blick auf die einkommensschwache Zielgruppe nicht nur Wohnungserneuerungen mit substanziellen Wertvermehrungen, sondern auch «sanfte» Renovationen unterstützt werden sollen, wurde Rechnung getragen. Hingegen kann dem ebenfalls verschiedentlich geäusserten Vorschlag, die Ausrichtung von Bundeshilfe an kantonale oder kommunale Leistungen zu knüpfen, nicht nachgekommen werden. Eine solche Verflechtung von Bundes- und Kantonsleistungen würde den Grundsätzen der NFA widersprechen.

Andere Vorschläge werden bei der Ausarbeitung der Vollzugsbestimmungen und -reglemente einbezogen. Dies gilt etwa für die Forderung, bei der Festlegung der Kostenlimiten, der Einkommens- und Vermögensgrenzen, der Belegungsvorschriften sowie der Prioritäten die regional unterschiedliche Wohnungsmarktsituation zu berücksichtigen bzw. vorgängig die Kantone anzuhören. Auch die namentlich von

Kantonen aufgeworfene Frage der generellen Zusammenarbeit des zuständigen Bundesamtes mit den kantonalen Fachstellen wird in der Vorbereitung des Vollzugs berücksichtigt. Vorstellbar sind neben der direkten, im WEG-Vollzug bewährten Zusammenarbeit mit den kantonalen Fachstellen auch Varianten, die auf regionalen Kompetenzzentren öffentlicher oder privater Natur abstellen. Schliesslich sollen im Vollzug auch die aus Kreisen der Mietervertretungen geforderten Informationspflichten gegenüber der Bewohnerschaft im geförderten Bestand ernst genommen werden.

## **1.6 Die neue Förderungspolitik im Überblick**

Das WFG bezweckt die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum für Personen und Bewohnergruppen, denen der Zugang zum Miet- oder Eigentumsmarkt aus eigener Kraft nicht möglich ist. Für die Umsetzung der Förderung braucht es zudem Trägerschaften, weshalb wie im WEG spezielle Hilfen für Institutionen und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus vorgeschlagen werden. Auch der bereits heute bestehende Forschungsauftrag wird in das neue Gesetz übernommen.

### **1.6.1 Versorgung mit Mietwohnungen**

Im Mietsektor bilden jene Personen und Haushalte die Zielgruppe, die keine ihren wirtschaftlichen Verhältnissen und spezifischen Bedürfnissen entsprechende Wohnung haben. Zur Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen werden Finanzierungshilfen in Form von zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen und Bürgschaften vorgeschlagen.

Bauträger, die sich für die Erfüllung spezieller Bewohnerbedürfnisse einsetzen, haben häufig wenig Eigenkapital. Die blossе Verbürgung einer hohen Fremdbelehnung hat jedoch gezeigt, dass die Bauträger schon bei geringen Störungen des Wohnungsmarktes mit leerstandsbedingten Liquiditätsproblemen konfrontiert werden, was Überbrückungshilfen des Staates erfordert. Um diesem Umstand vorzubeugen, werden für das in Frage stehende Marktsegment künftig direkte Darlehen des Bundes gewährt. Bürgschaften sollen noch in Fällen mit beschränktem Risiko ausgerichtet werden.

Die Verbilligung der Wohnkosten wird für die wirtschaftlich schwächeren Haushalte durch variable Zinsvergünstigungen auf den Darlehen vorgenommen.

Die Hilfen können für Neubauten, Erwerb, Erneuerungen oder Umnutzungen beansprucht werden. Sie sollen durch Leistungsvereinbarungen umgesetzt werden, in denen sich die Bauträger unter anderem bereit erklären, langfristig preisgünstigen Wohnraum im Sinne des WFG zu vermieten, nach gemeinnützigen Grundsätzen zu handeln und notwendige Überwachungsfunktionen für den Bund wahr zu nehmen. Letzteres bedeutet, dass Kontrollaufgaben des Bundes auf Stichproben beschränkt werden können.

## **1.6.2 Förderung von preisgünstigem Wohneigentum**

Im Eigentumsbereich werden zwei Arten von Unterstützung vorgeschlagen.

Für finanziell schwächere Eigentümerhaushalte, die aus strukturellen Gründen besonders benachteiligt sind, sollen wie im Mietwohnungsbau zinslose oder zinsgünstige Bundesdarlehen ausgerichtet werden können. Für die Abwicklung dieser Hilfe kann auf bestehende Einrichtungen abgestützt werden.

Für Schwellenhaushalte mit geringem Eigenkapital sollen im Sinne von Starthilfen die Eigenkapitallücke geschlossen und die Anfangsbelastung gesenkt werden. Dafür haben sich Bürgschaften und rückzahlbare Vorschüsse bewährt. Bereits heute gewähren die vom Bund initiierten Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften Bürgschaften für Hypotheken sowie für Vorschüsse zur Verminderung der Anfangsbelastung. Der Bund unterstützt sie mit Rückbürgschaften, womit das Risiko unter den beiden Bürgen aufgeteilt wird. Die bisherige Praxis sieht normalerweise zwischen dem Haupt- und Rückbürgen eine Verlustteilung von 30/70 Prozent vor. Diese Hilfe soll fortgeführt und ausgebaut werden. Zudem ist vorgesehen, die Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen mit weiteren Kapitalbeteiligungen zu stärken und ihnen Leistungsaufträge zu erteilen.

Falls Finanzierungsprobleme entstehen, wäre auch denkbar, dass die Schwellenhaushalte die erforderlichen Fremdmittel über verbürgte Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW) beschaffen können, sofern sie sich einer genossenschaftlichen Trägerschaft anschliessen. Direkte Finanzierungshilfen und Vergünstigungen sind für diese Zielgruppe nicht nötig. Das Wohnsparen wird

bereits über die Instrumente der beruflichen und freiwilligen Vorsorge begünstigt. Zudem sind heute die Schuldzinsen und die Unterhaltskosten steuerlich abzugsfähig, und auch bei einem allfälligen Systemwechsel der Eigenheimbesteuerung sind für Neuerwerber und Neuerwerberinnen weiterhin fiskalische Anfangserleichterungen zu erwarten.

Die genannten Hilfen sollen für den Neubau, den Erwerb und die Erneuerung von qualitativ gutem und preisgünstigem Eigentum eingesetzt werden. Im Fall der Darlehen stehen besonders die Erneuerungen im Vordergrund.

## **1.6.3 Massnahmen zu Gunsten der Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus**

Der gemeinnützige Sektor nimmt nicht nur wichtige Versorgungsfunktionen im Interesse der Öffentlichkeit wahr. Er vereinigt auch gewisse Vorteile des selbstbewohnten Eigentums (z.B. Wohnsicherheit und Mitwirkung) mit solchen des normalen Mietverhältnisses (z.B. höhere Mobilität). Die Orientierung an der Kostenmiete führt zu einem Grundstock von preisgünstigen Wohnungen, der einen dämpfenden Einfluss auf die Entwicklung des generellen Mietzinsniveaus ausübt. Mit der Akzentverschiebung in der neuen Politik soll die Rolle des gemeinnützigen Wohnungsbaus gestärkt werden. Vorgeschlagen werden dazu vier Massnahmen.

Erstens will der Bund auch in Zukunft die Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW) verbürgen und dadurch die Übernahme sozialpolitischer Aufgaben durch die Gemeinnützigen unterstützen. Die gemeinnützigen

Wohnbauträger sind in jüngerer Zeit vermehrt mit der Zurückhaltung traditioneller Kreditinstitute bei Neufinanzierungen und manchmal mit der Kündigung bestehender Hypotheken konfrontiert. Als Finanzierungsalternative beschafft die EGW Kapital für gemeinnützige Wohnbauträger direkt auf dem Kapitalmarkt und stellt es diesen langfristig zu günstigen Bedingungen zur Verfügung. Wie bereits angetönt, könnten auf diesem Weg auch Mittel für die Eigentumsförderung nutzbar gemacht werden.

Zweitens soll der Bund den Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften der gemeinnützigen Bauträger wie bereits heute Rückbürgschaften gewähren können. Das Bürgschaftsrisiko ist relativ gering, da es unter den beiden Bürgen aufgeteilt ist. Die bisherige Praxis sieht in der Regel zwischen dem Haupt- und Rückbürgen auch hier eine Verlustteilung von 30/70 Prozent vor.

Drittens wird die Fortführung der bewährten Darlehen und Beteiligungen empfohlen. Mangelndes Eigenkapital stellt nach wie vor ein Hauptproblem der gemeinnützigen Wohnbauträger dar. Die Förderungsmassnahmen haben sich deshalb wie bis anhin auf die Erleichterung der Restfinanzierung zu konzentrieren. Die Abwicklung der Darlehen, die von den Dachorganisationen in Form von Fonds de roulement-Krediten an ihre Mitglieder für Neubau- und Erneuerungsvorhaben weitergegeben werden, soll weiterhin über diese Organisationen erfolgen. Weiter soll es dem Bund wie bereits unter dem WEG möglich bleiben, sich direkt am Kapital von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu beteiligen, soweit diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf Dotationskapital angewiesen sind.

Viertens ist vorgeschlagen, dass die Dachorganisationen auch Vollzugsaufgaben übernehmen und damit den Bund administrativ entlasten. Sie haben ihre Bedeutung im Vollzug der Wohnbauförderung und als Vermittlerinnen von Informationen und Know-how in der Vergangenheit unter Beweis gestellt. Die 1999 erstmals an die Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus erteilten Leistungsaufträge werden deshalb fortgeführt. Die Finanzierung der im Auftrag des Bundes erbrachten Leistungen soll weiterhin über die Zinsmarge auf den Darlehen für die Fonds de roulement erfolgen. Mit den in den Leistungsvereinbarungen enthaltenen Vorgaben und einer ständigen Qualitätskontrolle ist eine optimale Erfüllung der von den Dachorganisationen übernommenen Dienstleistungen gewährleistet.

#### **1.6.4                      Forschung und Wissensaustausch**

Mittels Studienaufträgen an private und öffentliche Forschungsinstitute sollen Untersuchungen über die auf dem Wohnungsmarkt bestehende Lage, die Wirkungszusammenhänge und Entwicklungstendenzen unterstützt werden. Ferner will der Bund mit dem gleichen Mittel die Erarbeitung von Entscheidungshilfen für die öffentliche Hand und die Marktakteure fördern. Der Bund soll die Kompetenz haben, die Aktivitäten der Wohnforschung zu koordinieren und am internationalen Erfahrungsaustausch teilzunehmen. Gerade im Vergleich zum Ausland bestehen nach wie vor beträchtliche Defizite bezüglich Markttransparenz und statistischer Informationen zum Marktgeschehen. Eine unabhängige Stelle, welche diese Informationen aufbereitet, analysiert und weitervermittelt ist daher weiterhin nötig.

Darüber hinaus sollen Pilot- und Demonstrationsobjekte unterstützt werden, von denen in qualitativer Hinsicht eine Vorbildwirkung auf den gesamten Wohnungsbau erwartet werden darf (z.B. Häuser mit sehr geringem Energieverbrauch, neue Wohn-

formen, vorbildliche Umnutzungen usw.). Vorgesehen ist, jährlich einen Anteil der Förderungsmittel für Modellvorhaben zu reservieren. Zudem sollen solche Projekte jeweils forschungsmässig begleitet und evaluiert werden.

1.6.5

Zusammenfassung der vorgeschlagenen Massnahmen

| Mietwohnungen für benachteiligte Gruppen                                             | Wohneigentum                                                                                                                                                                                                             | Gemeinnützige Organisationen                                                                                                                                                                   | Forschung und Modellvorhaben                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Neubau / Erwerb / Erneuerung                                                         | Neubau / Erwerb / Erneuerung                                                                                                                                                                                             | Neubau / Erwerb / Erneuerung                                                                                                                                                                   | Aufträge / Neu- oder Umbau                                                                                               |
| <div><div>– Zinslose oder zinsgünstige Darlehen</div><div>– Bürgschaften</div></div> | <div><div>– Zinslose oder zinsgünstige Darlehen für wirtschaftlich schwächere Eigentümer und prioritär für Erneuerungen</div><div>– Rückbürgschaften</div><div>– Leistungsaufträge an Vollzugsorganisationen</div></div> | <div><div>– Verbürgung von Anleihen und Rückbürgschaften für Nachgangshypotheken</div><div>– Darlehen und Kapitalbeteiligungen</div><div>– Leistungsaufträge an Dachorganisationen</div></div> | <div><div>– Studienaufträge</div><div>– Bürgschaften, zinslose oder zinsgünstige Darlehen für Modellvorhaben</div></div> |

2

Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

2.1

Allgemeine Bestimmungen (Art. 1–9)

2.1.1

Zweck (Art. 1)

Nach Artikel 41 BV setzen sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Gemäss Artikel 108 BV 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, Betagten, Bedürftigen und Behinderten. Artikel 1 des Wohnraumförderungsgesetzes (WFG) trägt diesen Verfassungsbestimmungen Rechnung.

Absatz 1 legt fest, dass mit diesem Gesetz Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen sowie der Zugang zu Wohneigentum gefördert werden sollen. Die Förderung erfasst somit sowohl den Mietwohnungsbereich als auch das preisgünstige Wohneigentum.

Im Mietwohnungsbereich soll das Angebot an Mietwohnungen zu günstigen Mietzinsen für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Personen gefördert werden. Aus wirtschaftlichen Gründen kann es schwierig sein, eine angemessene Mietwohnung zu finden und zu behalten, weil für die entsprechenden Haushalte die Mietzinsbelastung nicht oder nicht mehr tragbar ist. Erreicht die Mietzinsbelastung (ohne Nebenkosten) bei einer angemessenen Belegung mehr als 25 Prozent des Bruttoeinkommens, so dürfte dies nach den bisherigen Beobachtungen in der Regel innerhalb

eines eher tiefen bis mittleren Einkommensbereichs der Fall sein. Als soziale Gründe gelten persönliche Umstände, welche den Zugang zu einer angemessenen Wohnung erfahrungsgemäss erschweren. Zur Förderung werden zinslose oder zinsgünstige Darlehen oder Bürgschaften eingesetzt.

Die Wohnraumförderung im Eigentumsbereich richtet sich an finanziell schwächere Eigentümerhaushalte sowie an Schwellenhaushalte. Für die erste Gruppe, Personen, die aus strukturellen Gründen besonders benachteiligt sind und insbesondere Mühe haben, ihr Wohneigentum zu erneuern, werden wie im Mietwohnungsbereich zinslose oder zinsgünstige Darlehen gewährt. Mit der Zinsvergünstigung für die Darlehen soll ein wesentlicher Beitrag an die Tragbarkeit des Wohneigentums geleistet werden. Für die zweite Gruppe, Personen, die nur über geringe Eigenmittel aber über genügend Einkommen verfügen, gewährt der Bund Rückbürgschaften für Bürgschaften von Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen, wenn damit die Förderung von preisgünstigem Wohneigentum sichergestellt wird. Zusätzlich können rückzahlbare Vorschüsse rückverbürgt werden.

In Absatz 2 wird beispielhaft und nicht abschliessend aufgezählt, in welchen Fällen eine Benachteiligung auf dem Wohnungsmarkt typischerweise auftreten kann. Dabei kann zwischen sozialen und wirtschaftlichen Gründen nicht scharf getrennt werden. Betroffen sind insbesondere Familien mit mehreren Kindern, allein erziehende Personen, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen und Personen in Ausbildung. Erfasst werden sämtliche Formen des Einzel- oder Zusammenlebens. Für Menschen mit Behinderungen ist es schwierig, eine angemessene Wohnung zu finden, weil entsprechende Vorkehrungen für den Zugang und die behindertengerechte Ausgestaltung des Wohnraums fehlen. Hier könnte das Behindertengleichstellungsgesetz, das als indirekter Gegenvorschlag zur Initiative «Gleiche Rechte für Behinderte» vom Bundesrat vorgeschlagen wird, Vorteile bringen und für die Wohnungsversorgung von Menschen mit Behinderungen als Katalysator wirken. Im Bereich des geförderten Wohnungsbaus wurde diesen Anliegen schon früh Rechnung getragen; es wurden auch entsprechende Standards entwickelt.

## **2.1.2                    Gegenstand (Art. 2)**

Um den anvisierten Personengruppen den Zugang zu Wohnraum zu erleichtern, fördert der Bund den Bau, die Erneuerung und den Erwerb von preisgünstigem Wohnraum. Das Schwergewicht soll fortan nicht mehr auf den Bau von Wohnungen gelegt werden; wo geeignete Bausubstanz vorhanden ist, sollen Erneuerungen gegenüber Neubauten bevorzugt werden. Der Erwerb von Mietwohnungen wird nur noch sehr zurückhaltend gefördert.

Der Bund unterstützt die Tätigkeit von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Verschiedene Förderungsmassnahmen erfolgen indirekt über Dachorganisationen, Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen oder Emissionszentralen, denen auch Vollzungsaufgaben übertragen werden. Es handelt sich dabei teils um eine Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Dritte und teils um den hilfsweisen Beizug Privater («administrative Hilfstätigkeit»). Sofern die beauftragten Rechtsträger über Entscheidungskompetenzen verfügen, handeln sie öffentlich-rechtlich. Sie sind – wie die Bundesbehörden auch – an die Grundrechte sowie an die Prinzipien der Legalität und der Rechtsgleichheit gebunden. Die Angestellten unterstehen, soweit sie

mit der Erfüllung der staatlichen Aufgabe betraut werden, der Amtspflicht und dem Amtsgeheimnis.

In Absatz 2 wird festgehalten, dass beim Bau und der Erneuerung von Wohnraum innovative Bau- und Wohnformen sowie Siedlungserneuerungen besonders zu unterstützen sind. Exemplarische und innovative Bauprojekte sowie Siedlungserneuerungen können zudem im Rahmen der Forschung gefördert werden (vgl. Art. 41).

### **2.1.3 Geltungsbereich (Art. 3)**

Unter dem Begriff «Wohnraum» werden auch in Zukunft mehrheitlich die klassischen Formen der Mietwohnung im Mietbereich und jene der Eigentumswohnung und des (Reihen-) Einfamilienhauses im Eigentumsbereich gefördert; diese Formen werden deshalb exemplarisch erwähnt.

Wie unter dem Regime des WEG sind auch nach dem WFG Zweit- und Ferienwohnungen von der Förderung aufgrund der verfolgten Ziele ausgeschlossen.

### **2.1.4 Begriffe (Art. 4)**

In Absatz 1 wird der Begriff «Wohnraum» definiert. Darunter fallen alle ständig dem Wohnen dienenden Räume. Der Ausdruck wird im ganzen Gesetz als Oberbegriff für alle Arten von Wohnungen verwendet.

In Absatz 2 wird für Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus, für ihre Dachorganisationen, Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen, Emissionszentralen und für andere Institutionen, die sich der Förderung von preisgünstigem Wohnraum widmen, ein gemeinsamer Oberbegriff geschaffen, der in der Folge soweit möglich verwendet wird. Der Oberbegriff lautet «Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus».

Das Bundesamt fördert die Tätigkeit von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Es ist deshalb festzulegen, was in diesem Zusammenhang unter «gemeinnützig» verstanden wird: Als gemeinnützig gilt eine Tätigkeit im Rahmen dieses Gesetzes, welche nicht gewinnstrebig ist und der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dient. Nicht gewinnstrebig bedeutet wie bereits nach dem WEG, dass keine Tantiemen ausgerichtet werden dürfen. Zudem darf das Anteilscheinkapital höchstens zum Zinssatz verzinst werden (bei Aktiengesellschaften in Form einer Dividende), wie er in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben (SR 641.10) festgeschrieben wird; die Dividende ist demnach heute auf höchstens 6 Prozent des einbezahlten Gesellschafts- oder Genossenschaftskapitals beschränkt. Bei der Auflösung der Gesellschaft oder Genossenschaft ist der nach Rückzahlung des einbezahlten Gesellschafts- und Genossenschaftskapitals verbleibende Teil des Vermögens zwingend dem erwähnten Zweck zuzuwenden.

Diese Grundsätze sind in den Statuten der Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu verankern. Es findet eine Überprüfung der Statuten durch das Bundesamt statt. Diesem sind allfällige Statutenänderungen unaufgefordert zur Prüfung zuzustellen.

### 2.1.5

### Förderungsgrundsätze (Art. 5)

In diesem Artikel werden die Rahmenbedingungen der Förderung beschrieben.

In Buchstabe a wird festgehalten, dass mit Ressourcen wie Boden und Energie haushälterisch umzugehen ist. Dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung wird Rechnung getragen, indem prioritär Erneuerungen gefördert werden. Insgesamt sind verdichtete Bauweisen anzustreben. Wesentlich ist dabei auch der Anschluss an den öffentlichen Verkehr. Im Eigentumsbereich werden bei Neubauten insbesondere Stockwerkeigentum und Reiheneinfamilienhäuser unterstützt. Des Weiteren wird bei der Förderung eine sparsame und rationelle Energieverwendung angestrebt.

Der geförderte Wohnraum hat eine gute bauliche Qualität und einen hohen Gebrauchswert aufzuweisen (Bst. b), wobei diese zwei Begriffe im Mietwohnungsbereich durch das Wohnungs-Bewertungs-System WBS<sup>14</sup> eine Konkretisierung erfahren. Nach diesem System bestehen für den Wohnraum verschiedene Beurteilungskriterien, welche die Wohnung, die Wohnanlage und den Wohnstandort betreffen. Als Qualitätsmassstab dient der Gebrauchswert der Wohnung. Er stellt den Nutzen für die Bewohner und Bewohnerinnen in den Vordergrund: Grösse, Ausstattung und Möblierbarkeit von Räumen, Beziehungen von Räumen untereinander oder Veränderbarkeit sind Stichworte dazu. Wichtige Massstäbe für die Wohnanlage betreffen das Angebot an gemeinschaftlichen und unterschiedlich nutzbaren Einrichtungen und Aussenräumen. Für den Wohnstandort sind die Nähe zu Infrastrukturanlagen wie Schulen und Geschäfte oder die Nähe zu Erholungsgebieten des Quartiers, des Ortes und der Region bedeutungsvoll. Neben der Zentrumsnähe wird die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln stark gewichtet. Ergänzend zum WBS sind die einschlägigen SIA-Normen zu beachten. Nicht ausdrücklich erwähnt wird der Schallschutz. Er bildet aber Kriterium bei der Beurteilung der Wohnung und Wohnanlage gemäss WBS. In der Lärmschutz-Verordnung (LSV) sind die einschlägigen Grenzen festgelegt. Eine weitere Konkretisierung erfährt der Schallschutz in der SIA-Norm 181.

Mit Buchstabe c soll sichergestellt werden, dass der Wohnraum mit Rücksicht auf Familien, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen ausgestaltet wird.

Insbesondere bei grösseren Mietobjekten ist schliesslich auf eine angemessene soziale Durchmischung der Bewohnerschaft zu achten (Bst. d). In grösseren Mietobjekten soll je nach Bedarf nur ein Teil der Wohnungen mit Bundeshilfe gefördert werden, während die restlichen Wohnungen keine Unterstützung erhalten. Damit soll der «Ghettobildung» vorgebeugt werden.

### 2.1.6

### Bedarf und Prioritäten (Art. 6)

Mit dem Bedarfsnachweis nach Absatz 1 wird angestrebt, die Entstehung von Überkapazitäten zu verhindern. Im Mietwohnungsbereich soll damit präventiv und im Interesse aller Beteiligten die Gefahr von Leerständen vermindert werden. Positiv ausgedrückt dient die Abklärung dazu, so viele Einheiten zu fördern, als zur Wohnungsverorgung nötig sind, soweit entsprechende finanzielle Mittel dazu zur Verfügung gestellt werden können.

<sup>14</sup> Wohnungs-Bewertungs-System (WBS), Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 69, Grenchen 2000.

Übersteigen die eingereichten oder zu erwartenden Gesuche die verfügbaren finanziellen Mittel, so erstellt das Departement eine Prioritätenordnung, nach der die Gesuche beurteilt werden. Damit kann auf kurzfristige Entwicklungen des Wohnungsmarktes angemessen reagiert werden. Dies entspricht Artikel 13 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz; SuG, SR 616.1).

### **2.1.7 Erneuerung von bestehendem Wohnraum (Art. 7)**

Der Bundesrat ordnet, soweit nötig, die besonderen Bedingungen, unter denen Bundeshilfe für die Erneuerung von bestehendem Wohnraum gewährt wird. Zu denken ist zum Beispiel an Mindestbeträge für Investitionen, die unterstützt werden. Unter dem heutigen WEG werden Erneuerungen nur gefördert, wenn sie mit Investitionen von mindestens 50 000 Franken pro Wohnung verknüpft sind. Diese Praxis hat sich bewährt. Aus der systematischen Stellung dieses Artikels ist ersichtlich, dass diese Vorschriften sowohl für den Mietwohnungs- als auch für den Wohneigentumsbereich gelten.

### **2.1.8 Kostenlimiten (Art. 8)**

Durch Festlegung von Kostenlimiten für die Erstellung, die Erneuerung und den Erwerb von Wohnraum soll sichergestellt werden, dass die geförderten Objekte preisgünstig sind. Bei der Festlegung der Kostenlimiten werden auch Nebenräume angemessen berücksichtigt. Zu denken ist etwa an Bastelräume, Gemeinschaftsräume, Mansarden, usw. Nach dem Wohnungs-Bewertungs-System WBS ist ein Mindestumfang an Nebenräumen vorgesehen. Werden zusätzliche Nebenräume errichtet, die den Wohnraum bedeutend aufwerten, können die Kostenlimiten entsprechend erhöht werden. Diese Erhöhung wirkt sich nur auf die Bürgschaften und Rückbürgschaften aus, indem die Finanzierung dieser Nebenräume mitverbürgt wird. Bei den Pauschalbeträgen für die Darlehen im Mietwohnungsbereich und beim Wohneigentum werden diese zusätzlichen Räume hingegen nicht berücksichtigt; die Zinsvergünstigung betrifft einzig die unabhängig von den effektiven Anlagekosten pauschal gewährten Darlehen.

Angestrebt wird eine flexible Lösung, die den unterschiedlichen Verhältnissen auf dem Wohnungsmarkt in den einzelnen Regionen angemessen Rechnung trägt.

### **2.1.9 Auskunftspflicht (Art. 9)**

Bei der Bearbeitung der Gesuche um Bundeshilfe sind die Vollzugsbehörden darauf angewiesen, dass ihnen alle Auskünfte erteilt werden, die als Entscheidungsgrundlagen notwendig sind. Sind die Gesuchsteller nicht bereit, den zuständigen Stellen die notwendigen Auskünfte zu geben, so fehlt diesen die Grundlage zur Feststellung der Förderungsberechtigung. Artikel 9 des Gesetzes statuiert deshalb unter Verweis auf Artikel 11 Absätze 2 und 3 SuG eine Auskunftspflicht der Gesuchsteller. Diese sind verpflichtet, den zuständigen Stellen jegliche mit dem Gegenstand der Bundeshilfe zusammenhängende Auskunft zu erteilen und auf Verlangen Einsicht in

Geschäftsbücher, Abrechnungen und sonstige Unterlagen zu gewähren. Diese Pflichten bestehen auch nach der Gewährung von Finanzhilfen und Abgeltungen, damit die zuständige Behörde die notwendigen Kontrollen durchführen und Rückforderungsansprüche abklären kann (vgl. Art. 11 Abs. 3 SuG).

Absatz 2 enthält einen Verweis auf Artikel 40 SuG; das Bundesamt kann, falls die Auskunftspflicht verletzt wird, die Zusicherung oder Ausrichtung von Bundeshilfe ablehnen oder bereits erbrachte Leistungen zurückfordern.

## **2.2                    Preisgünstige Mietwohnungen (Art. 10-21)**

### **2.2.1                Grundsatz (Art. 10)**

Diese Bestimmung zielt darauf ab, das Angebot an Mietwohnungen zu günstigen Mietzinsen für die in Artikel 1 erwähnten Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Ein Schwergewicht liegt dabei auf der Förderung von Erneuerungen, wie dies in Artikel 2 Absatz 2 zum Ausdruck gebracht wird. Der Begriff Erneuerung wird umfassend verstanden, so dass auch gewisse Unterhaltsarbeiten oder die Umgestaltung von Wohnraum, wie z.B. das Zusammenlegen von kleinen Wohneinheiten, darunter fallen. Damit soll den Bedürfnissen der angesprochenen Haushalte optimal Rechnung getragen werden. Zurückhaltung ist geboten bei Investitionen, mit welchen vorwiegend vernachlässigter Unterhalt nachgeholt wird. Prioritär werden deshalb Erneuerungen gefördert, bei welchen der wertvermehrende Teil einen bestimmten Umfang ausmacht. Für die Definition des Begriffes «wertvermehrende Erneuerung» kann auf die Grundsätze zurückgegriffen werden, wie sie im Mietrecht und der dazu ergangenen Rechtsprechung entwickelt wurden (vgl. Art. 269a Abs. 1 Bst. b OR in Verbindung mit Art. 14 der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen [VMWG, SR 221.213.11]).

Die Überwälzung der Investitionen auf die Mietzinse als Mietzinserhöhung ermittelt sich in jedem Fall nach mietrechtlichen Kriterien.

### **2.2.2                Instrumente (Art. 11)**

Hier werden die zur Förderung vorgesehenen Instrumente vorgestellt. Hauptsächlich werden zinslose oder zinsgünstige Darlehen gewährt, nur ausnahmsweise sollen auch Bürgschaften zum Zuge kommen. Beide Instrumente kommen ausschliesslich im Nachgang zu den vorrangigen Bankdarlehen der I. Hypothek zur Anwendung. Eine Kombination von Bundesdarlehen und -bürgschaften ist ausgeschlossen, da der Bund nicht die von ihm für den selben Bereich der Finanzierung gewährten Darlehen verbürgen kann. Die einzelnen Förderungsinstrumente werden nachfolgend in den Artikeln 12 und 18 vorgestellt.

### **2.2.3                Zinslose oder zinsgünstige Darlehen (Art. 12)**

Um die Mietzinse für die in Artikel 1 erwähnten Bewohnergruppen auf ein tragbares Mass zu verbilligen, werden den Eigentümerinnen und Eigentümern beziehungsweise den Baurechtsinhaberinnen und Baurechtsinhabern der betreffenden Objekte

Darlehen gewährt. Die Ausrichtung der Darlehen wird in Absatz 1 an die in den Buchstaben a und b beschriebenen Voraussetzungen geknüpft.

Nach Buchstabe a werden Darlehen nur gewährt, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer über Eigenkapital in einer bestimmten Höhe verfügt.

Gemäss Buchstabe b wird im Weiteren vorausgesetzt, dass der Mietzins in der Regel in der ganzen Liegenschaft in Funktion der Kosten festgelegt wird. Die Eigentümerschaft kann den Mietzins in der geförderten Liegenschaft nicht frei festlegen. Sie ist an Vorgaben gebunden, deren Einzelheiten vom Bundesrat auf Verordnungsstufe festgelegt werden. Gemäss Artikel 54 WFG unterliegt der Mietzins während der Dauer der Bundeshilfe einer amtlichen Mietzinskontrolle. Damit gelten nach Artikel 253b Absatz 3 OR die Bestimmungen über die Anfechtung missbräuchlicher Mietzinse nicht. Die amtliche Mietzinskontrolle betrifft ausschliesslich den Nettomietzins. Wird ein Mietobjekt infolge Zeitablaufs oder vorzeitig aus der Bundeshilfe «entlassen», endet auch die amtliche Mietzinskontrolle. Die Vermieterschaft kann eine Überprüfung des Mietzinses nach der absoluten Methode verlangen. Dies bedeutet heute, dass eine aktuelle Neubewertung der Anlagekosten erfolgt und eine entsprechende Nettorendite-Berechnung vorgenommen wird<sup>15</sup>. Sollte das neue Mietrecht diese Methode nicht mehr vorsehen, ist der Mietzins gestützt auf die neuen Vorschriften nach Obligationenrecht (OR) festzulegen.

Unter den in Artikel 12 Absatz 2 Buchstaben a und b erwähnten Bedingungen wird für die Darlehen eine Zinsvergünstigung gewährt. Von der Zinsvergünstigung sollen diejenigen Personengruppen profitieren, die u.a. aus wirtschaftlichen Gründen darauf angewiesen sind. Aus diesem Grunde sieht Buchstabe a Einkommens- und Vermögensgrenzen vor. Solche Limiten haben sich unter dem WEG bewährt; der Vollzug hat sich ebenfalls als einfach und wirkungsvoll erwiesen. Bei den Einkommensgrenzen wird auf das steuerbare Einkommen nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11) abgestellt. Bei der Vermögensgrenze ist auf das Reinvermögen abzustellen, d.h. auf das Vermögen abzüglich ausgewiesener Schulden.

Zusätzlich sollen laut Buchstabe b Belegungsvorschriften die Treffsicherheit der Förderungsmassnahmen erhöhen. Die Belegungsvorschriften werden indes so ausgestaltet, dass vor allem Missbräuche ausgeschlossen werden. So ist es z.B. nicht denkbar, dass eine Einzelperson von den verbilligten Mietzinsen in einer fünf Zimmer-Wohnung profitieren kann. Im Übrigen werden bei der konkreten Ausgestaltung die Erfahrungen berücksichtigt, die sich aus der WEG-Praxis ergeben haben. Hier hat sich gezeigt, dass moderate Belegungsvorschriften im Vollzug effizienter sind und Missbräuche trotzdem verhindert werden können.

In Absatz 3 wird dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, die massgebenden Einkommens- und Vermögensgrenzen der Mieterschaft festzulegen. Die Grenzen werden periodisch der Wirtschaftslage sowie der allgemeinen Einkommensentwicklung angepasst. Ebenso legt der Bundesrat die Belegungsvorschriften fest und bestimmt die anrechenbaren Liegenschaftskosten sowie die Höhe des erforderlichen Eigenkapitals. In Absatz 4 wird festgehalten, dass die Darlehen mit Grundpfandrechten sicherzustellen sind.

In Absatz 5 wird festgelegt, dass eine Amortisation der Darlehen verlangt wird. Eine Ablösung der Finanzierung nach Ablauf der Bundeshilfe wäre sonst in vielen Fällen

<sup>15</sup> Vgl. BGE 117 II 77 ff.

mit Schwierigkeiten und Risiken verbunden. Die Amortisationen werden bei der Miete als Kostenfaktoren angerechnet und können auf die Mieterschaft überwältzt werden.

#### **2.2.4 Nebenkosten (Art. 13)**

In diesem Artikel wird zum Ausdruck gebracht, dass die Vermieterinnen und Vermieter alle Nebenkosten, die mit dem Gebrauch der Sache zusammenhängen, verrechnen können. Der Kreis der möglichen Nebenkosten ergibt sich aus Artikel 257a OR. Die Nebenkosten werden ausdrücklich nicht von der amtlichen Mietzinskontrolle gemäss Artikel 54 WFG erfasst. Hierfür sind vielmehr die Schlichtungsbehörden nach Artikel 274a OR zuständig, wie dies in Artikel 54 Absatz 4 bestimmt wird. Übergangsrechtlich von Bedeutung ist, dass dies auch für die Verfahren nach dem WEG zutrifft. Für unter dem alten Gesetz zu beurteilende Nebenkostenstreitigkeiten ist demnach nach Inkrafttreten des WFG ebenfalls die Schlichtungsbehörde nach OR zuständig. Einzig im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits hängige Streitigkeiten über Nebenkosten werden noch vom Bundesamt beurteilt (vgl. Art. 59 Abs. 5 WFG).

#### **2.2.5 Weitergabe der Zinsvergünstigung (Art. 14)**

Die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie die Baurechtsberechtigten sind verpflichtet, die durch zinslose oder zinsgünstige Darlehen erzielte Reduktion der Liegenschaftskosten durch entsprechende Ermässigung der Mietzinse an die Mieterschaft weiterzugeben.

Wird in einer Liegenschaft nur ein Teil der Wohnungen gefördert, so kann die Zinsvergünstigung für die bei Beginn der Bundeshilfe festgelegte Anzahl der unterstützten Wohnungen ausgerichtet werden, sofern die Bewohnerinnen und Bewohner die Anspruchsvoraussetzungen nach Artikel 12 erfüllen. Unerheblich ist, wo sich die jeweilige Wohnung örtlich in der Liegenschaft befindet. Damit soll ermöglicht werden, dass in einer Liegenschaft immer die maximal mögliche Anzahl der vorschriftsgemäss belegten Wohnungen von der Zinsvergünstigung profitieren kann. Die Empfängerinnen und Empfänger der Bundeshilfe weisen die Ermässigung, die sie erhalten und an die Mieterschaft weitergegeben haben, dem Bundesamt periodisch nach.

#### **2.2.6 Überprüfung der Voraussetzungen für die Zinsvergünstigung (Art. 15)**

Diese Bestimmung legt fest, dass die Mieterinnen und Mieter der geförderten Wohnungen verpflichtet sind, den zuständigen Stellen die notwendigen Auskünfte zu erteilen, damit die Einkommens-, Vermögens- und Belegungsvorschriften überprüft werden können. Sind diese Vorschriften nicht oder nicht mehr erfüllt, sind die Darlehen für die betreffenden Wohnungen ordentlich zu verzinsen, was eine entsprechende Erhöhung der Mietzinse bewirkt. Auf Verordnungsstufe wird geregelt, ab

welchem Zeitpunkt die Zinsvergünstigung bei Fehlen der Anspruchsberechtigung wegfällt respektive ab wann die Erhöhung der Mietzinse wirksam wird.

2.2.7 Bemessung der Darlehen (Art. 16)

Das Bundesamt legt die Darlehen pauschal auf Grund der Wohnungsgrösse fest. Dabei wird auch die angestrebte Verbilligungswirkung berücksichtigt. Die Pauschalbeträge erlauben es einem Bauträger, sich im Voraus ein Bild über den zu beanspruchenden Darlehensbetrag zu machen.

2.2.8 Bemessung der Zinsvergünstigung (Art. 17)

Mit den Darlehen wird beabsichtigt, die Mietzinse für die entsprechenden Bewohnergruppen auf ein tragbares Mass zu verbilligen. Dabei wird eine Mietzinsbelastung (Nettomietzins) von bis zu rund 25 Prozent des Bruttoeinkommens als tragbar erachtet. Damit die angestrebte Verbilligungswirkung erzielt werden kann, wird es notwendig sein, die Darlehen zinslos oder zumindest zinsgünstig zu gewähren. Für den Fall, dass sich das Zinsniveau in der Schweiz nachhaltig verändern sollte, kann das Bundesamt den Zins sowohl in den bereits bestehenden Darlehensverhältnissen wie auch in neu abzuschliessenden Darlehensverträgen anpassen.

| Wohnkostenbelastung in Mietobjekten ohne Verbilligung durch Darlehen |                          |                 |                      |                                                           |        |        |        |
|----------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------|----------------------|-----------------------------------------------------------|--------|--------|--------|
| Wohnungsgrösse                                                       | 7% Bruttorendite         |                 |                      | Wohnkostenbelastung in % exkl. NK bei Bruttoeinkommen von |        |        |        |
|                                                                      | Angenommene Anlagekosten | Darlehensbetrag | Verbilligungswirkung |                                                           |        |        |        |
|                                                                      |                          |                 |                      | 45'000                                                    | 55'000 | 65'000 | 75'000 |
| 1- / 2-Zimmer                                                        | 200'000                  | 0               | 0.00%                | 31.11%                                                    | 25.45% | 21.54% | 18.67% |
| 3-Zimmer                                                             | 250'000                  | 0               | 0.00%                | 38.89%                                                    | 31.82% | 26.92% | 23.33% |
| 4-Zimmer                                                             | 320'000                  | 0               | 0.00%                | 49.78%                                                    | 40.73% | 34.46% | 29.87% |
| 5-Zimmer                                                             | 380'000                  | 0               | 0.00%                | 59.11%                                                    | 48.36% | 40.92% | 35.47% |

Obige Tabelle zeigt die Wohnkostenbelastung ohne Verbilligung durch den Bund auf Grund der Wohnungsgrösse und somit abgestufter Anlagekosten bei unterschiedlich hohen Bruttoeinkommen. Die angenommenen Anlagekosten liegen im Rahmen der heutigen WEG-Limiten. Der schraffierte Bereich signalisiert, wo bereits ohne Bundeshilfe eine Wohnkostenbelastung von höchstens einem Viertel des Bruttoeinkommens resultiert und demzufolge keine Hilfe nötig ist.

| Wohnkostenbelastung in Mietobjekten nach Berücksichtigung der Darlehen |                                                                                      |                      |                           |                                                              |        |        |        |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|
|                                                                        | keine Darlehen erforderlich                                                          |                      |                           |                                                              |        |        |        |
|                                                                        | Wohnkostenbelastung exkl. Nebenkosten zwischen rund 18% und 26% des Bruttoeinkommens |                      |                           |                                                              |        |        |        |
|                                                                        | Wohnkostenbelastung exkl. Nebenkosten von mehr als 26% des Bruttoeinkommens          |                      |                           |                                                              |        |        |        |
| 7.00%                                                                  | Bruttorendite                                                                        |                      |                           |                                                              |        |        |        |
| 5.50%                                                                  | Zinssatz zur Berechnung der Verbilligungswirkung durch die Darlehen                  |                      |                           |                                                              |        |        |        |
| Wohnungsgrösse                                                         | Angenommene<br>Anlagekosten                                                          | Darlehens-<br>betrag | Verbilligungs-<br>wirkung | Wohnkostenbelastung in % exkl. NK<br>bei Bruttoeinkommen von |        |        |        |
|                                                                        |                                                                                      |                      |                           | 45'000                                                       | 55'000 | 65'000 | 75'000 |
| 1- / 2-Zimmer                                                          | 200'000                                                                              | 70'000               | 27.50%                    | 22.56%                                                       | 18.45% | ---    | ---    |
| 3-Zimmer                                                               | 250'000                                                                              | 90'000               | 28.29%                    | 27.89%                                                       | 22.82% | 19.31% | ---    |
| 4-Zimmer                                                               | 320'000                                                                              | 115'000              | 28.24%                    | 35.72%                                                       | 29.23% | 24.73% | 21.43% |
| 5-Zimmer                                                               | 380'000                                                                              | 135'000              | 27.91%                    | 42.61%                                                       | 34.86% | 29.50% | 25.57% |

Zwei Berechnungsbeispiele für unterschiedliche Wohnungsgrössen finden sich in Anhang A3.

In besonderen Fällen können Objektfinanzierungen verbürgt werden. Bürgschaften sind im Gegensatz zum WEG für Mietwohnungen nur noch ausnahmsweise vorgesehen. Trotzdem sind Fälle denkbar, in denen eine direkte Verbürgung von nachrangigen Darlehen durch den Bund als ergänzende Massnahme sinnvoll sein kann. Die Bürgschaft tritt dann an Stelle des Darlehens. Grundsätzlich ist zu beachten, dass die mit Bürgschaften geförderten Mietwohnungen den gleichen Zwecken dienen müssen wie die mit Darlehen geförderten Wohnungen und dass die allgemeinen Anforderungen des 1. Abschnitts auch in diesen Fällen zur Anwendung gelangen. Die Eigentümerin oder der Eigentümer muss ausserdem über Eigenkapital in einer bestimmten Höhe verfügen. Ausdrücklich festgehalten wird in Absatz 2, dass auch bei einer Unterstützung mittels Bürgschaft die Mietzinse aufgrund der Liegenschaftskosten festgelegt werden müssen und somit einer amtlichen Mietzinskontrolle unterstehen.

Die Dauer der Bundeshilfe wird hier begrenzt auf höchstens 25 Jahre. Nach Ablauf dieser Dauer fallen erfahrungsgemäss auch an Gebäuden mit guter Bauqualität erste

grössere Erneuerungsarbeiten an. Wird die Zinsvergünstigung für die Darlehen während längerer Zeit nicht mehr beansprucht, kann das Bundesamt nach Absatz 2 verlangen, dass innert angemessener Frist eine Umfinanzierung vorgenommen und die Bundeshilfe beendet wird. Damit wird bezweckt, dass die Darlehen zurückfliessen und wieder zur Förderung von Wohnraum für die nach Artikel 1 WFG anvisierten Personengruppen zur Verfügung stehen.

Werden die Darlehen vorzeitig zurückbezahlt beziehungsweise die Bundesbürgschaften abgelöst, so ist mit Zustimmung des Bundesamtes ausnahmsweise eine vorzeitige Beendigung der Bundeshilfe möglich. Das entsprechende Objekt wird aus der Bundeshilfe entlassen und untersteht danach den Regeln, welche für frei tragende Liegenschaften zur Anwendung gelangen. Insbesondere endet damit auch die amtliche Mietzinskontrolle.

## **2.2.11                    Zweckerhaltung (Art. 20)**

Solange die Bundeshilfe andauert, dürfen die geförderten Wohnungen für keine anderen als für Wohnzwecke verwendet werden (Zweckentfremdungsverbot). Zur Sicherung der Zweckerhaltung steht dem Bund ein Vorkaufsrecht in der Höhe des jeweiligen Ertragswertes, der bei zweckmässiger Vermietung zu erzielen ist, zu. Mit dieser Wertbestimmung soll garantiert werden, dass der Bund die Zweckerhaltung in jeder Wirtschaftslage durchsetzen kann. Das Zweckentfremdungsverbot sowie das damit verbundene Kaufs- und Vorkaufsrecht sind als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anzumerken. In Absatz 4 ist vorgesehen, dass das Kaufs- und Vorkaufsrecht den Kantonen, Gemeinden sowie Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus abgetreten werden kann.

## **2.2.12                    Zwangsverwertung (Art. 21)**

Gelangt ein gefördertes Mietobjekt in die Zwangsverwertung, so wird die Bundeshilfe durch die Zwangsvollstreckung vorzeitig beendet.

## **2.3                        Preisgünstiges Wohneigentum (Art. 22–32)**

### **2.3.1                    Grundsatz (Art. 22)**

Gefördert werden der Bau, die Erneuerung und der Erwerb preisgünstigen Wohneigentums.

### **2.3.2                    Instrumente (Art. 23)**

Zur Förderung von Wohneigentum werden entweder zinslose oder zinsgünstige Darlehen ausgerichtet oder Rückbürgschaften gewährt.

Zielgruppe für Darlehen sind einkommensschwache Haushalte, denen mit zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen ein spürbarer Beitrag an die Erneuerung oder den allfälligen Erwerb von Wohneigentum geleistet werden soll.

Das Wohneigentum muss unter Berücksichtigung der Vergünstigung tragbar sein. Damit dieses Instrument treffsicher wirkt, sind in Artikel 28 WFG Vermögens- und Einkommensgrenzen vorgesehen.

Die zweite Zielgruppe bilden jüngere Schwellenhaushalte mit geringem Eigenkapital, deren Einkommen die langfristige Tragbarkeit des Wohneigentums erlaubt. Mit Rückbürgschaften soll bei ihnen die Eigenkapitallücke geschlossen und mit Voranschüssen die Anfangsbelastung gesenkt werden. Für diese Zielgruppe bestehen keine Einkommenslimiten. Vermögende Personen, die über hinreichend eigene Mittel verfügen respektive ihr Wohneigentum ohne Hilfe über Kreditinstitute finanzieren können, sollen von der Förderung hingegen nicht profitieren können. Zu diesem Zweck werden für die Empfängerinnen und Empfänger der Bundeshilfe Vermögensgrenzen festgelegt (vgl. Art. 28 Abs. 1 Bst. d WFG).

### **2.3.3 Zinslose oder zinsgünstige Darlehen (Art. 24)**

Die Darlehen werden als Pauschalbeträge ausgerichtet.

Das Bundesamt legt die Pauschalbeträge so fest, dass die Darlehen etwa 15 Prozent der anrechenbaren Anlagekosten, aber nicht mehr als einen bestimmten Betrag, zum Beispiel 60 000 Franken, ausmachen. Das ist weniger als im Mietwohnungsbereich. Es ist jedoch zu beachten, dass bei den Mietwohnungen die Erzielung möglichst tiefer Mietzinse für wirtschaftlich schwache und stets wieder wechselnde Haushalte im Vordergrund steht. Beim Eigentum dagegen soll Haushalten in schwierigen finanziellen Verhältnissen vor allem geholfen werden, ihre Häuser und Wohnungen zu erneuern oder bescheidene Objekte zu erwerben. Dazu vermögen die in Aussicht genommenen Darlehen erfahrungsgemäss einen wirksamen Beitrag zu leisten (siehe Beispiel in Anhang A4). Von einer weitergehenden Subventionierung des Wohneigentums muss jedoch abgesehen werden, denn einerseits hat sich gezeigt, dass die eigenen vier Wände für die anspruchsberechtigte Einkommensgruppe schon bei geringsten Störungen des wirtschaftlichen und persönlichen Umfelds zu einer zu grossen Belastung werden können. Andererseits ist angesichts der mit dem Eigentum verbundenen Vermögensvorteile und der meist langfristigen Bevorzugung des gleichen Haushalts auch darauf zu achten, dass die beschränkten Mittel nicht nur einem sehr kleinen Kreis von Beihilfeempfängern und -empfängerinnen zufließen.

Die Darlehen sind gemäss Absatz 1 grundpfändlich sicherzustellen und nach Absatz 3 zu amortisieren.

### **2.3.4 Bemessung der Zinsvergünstigung (Art. 25)**

Die Zinsvergünstigung bei den Darlehen ist so zu bemessen, dass für die angesprochenen Bewohnergruppen ein spürbarer Unterstützungseffekt entsteht. Im heutigen Umfeld ist dies nur möglich, wenn die Darlehen zinslos ausgerichtet werden. Im Hinblick auf mögliche Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird jedoch in Absatz 2 die Möglichkeit offen gelassen, den Zinssatz an das veränderte Umfeld anzupassen.

### **2.3.5 Rückbürgschaften (Art. 26)**

Die interessierten Personen können an Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen gelangen, die ihnen für die beabsichtigte Bankfinanzierung eine Bürgschaft zur Verfügung stellen können. Das Bundesamt kann solche Bürgschaften rückverbürgen, wenn damit die Finanzierung für preisgünstiges Wohneigentum sichergestellt wird.

Werden zusätzlich Vorschüsse ausgerichtet, so erstreckt sich die Rückbürgschaft nach Absatz 2 auch auf diese Beträge.

Das Verfahren richtet sich nach Artikel 55; Gesuche sind bei den Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen einzureichen.

In Absatz 3 wird dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, die Verteilung der Risiken zwischen den Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen und dem Bund zu regeln. Das Engagement des Bundes könnte beispielsweise 70 Prozent des von der Hypothekar-Bürgschaftseinrichtung verbürgten Höchsthaftungsbetrages umfassen. Die übrigen 30 Prozent wären demgegenüber von der Hypothekar-Bürgschaftseinrichtung selber zu tragen.

### **2.3.6 Empfängerinnen und Empfänger der Bundeshilfe (Art. 27)**

In den meisten Fällen wird Bundeshilfe den Eigentümerinnen oder Eigentümern der entsprechenden Objekte ausgerichtet. Grundsätzlich sollen aber auch Inhaberinnen und Inhaber von sonstigen dinglichen oder persönlichen Rechten, die eigentumsähnliche Wohnansprüche begründen, Anspruch auf Bundeshilfe haben. Mit der vorliegenden Formulierung wird ein Auffangtatbestand geschaffen, welcher z.B. das Baurecht, die Nutzniessung, das Wohnrecht oder neuartige Eigentumsformen umfassen kann.

### **2.3.7 Voraussetzungen für die Bundeshilfe (Art. 28)**

Grundsätzlich sollen Personen in den Genuss der Förderung kommen, welche über geringe Eigenmittel verfügen. Die Empfängerinnen und Empfänger der Bundeshilfe sollen aber auch eine gewisse Eigenleistung erbringen und nach Absatz 1 Buchstabe a einen Mindestanteil an Eigenkapital für die Finanzierung ihres Wohneigentums einsetzen.

In Absatz 1 Buchstabe b wird gefordert, dass die Eigentümerin oder der Eigentümer über ein Einkommen verfügen muss, das die Verzinsung und die Amortisation der Fremdfinanzierung jederzeit ermöglicht. Bei den Darlehen kann für die Beurteilung der Tragbarkeit die Zinsvergünstigung mitberücksichtigt werden.

Das Objekt soll gemäss Absatz 1 Buchstabe c in der Regel dem Eigenbedarf dienen und angemessen belegt werden. Die Belegungsvorschriften sollen Missbräuche verhindern; für den Bau, die Erneuerung und den Erwerb von grossen Wohnungen soll von Einzelpersonen keine Bundeshilfe beansprucht werden können. Das Vermögen der Eigentümerin oder des Eigentümers darf nach Absatz 1 Buchstabe d eine bestimmte Grenze nicht überschreiten; sehr vermögende Personen, die ihr Wohnei-

gentum anderweitig finanzieren können, sollen damit von der Förderung ausgeschlossen werden.

Bei den Darlehen sind gemäss Absatz 2 zusätzlich Einkommensgrenzen einzuhalten, weil hier der Beitrag des Bundes mit der Zinsvergünstigung substanziell ist, während mit den Rückbürgschaften der Zins für die verbürgten Darlehen nur auf das Niveau des jeweils geltenden Zinssatzes für Darlehen der I. Hypothek gesenkt werden kann.

Nach Absatz 3 werden die Höhe des erforderlichen Eigenkapitals, die Mindestbelegungsvorschriften sowie die obere Grenze für Vermögen und Einkommen vom Bundesrat auf Verordnungsstufe festgelegt. Ebenso bestimmt der Bundesrat, unter welchen Voraussetzungen eine Vermietung des Objektes gestattet wird. In bestimmten Fällen ist aufgrund der persönlichen Situation der Eigentümerin oder des Eigentümers eine Vermietung unumgänglich. So kann jemand gezwungen sein, eine neue Stelle anzutreten und muss deshalb den Wohnort ändern. Es kann auch vorkommen, dass Empfängerinnen und Empfänger von Bundeshilfe die finanziellen Lasten für das Wohneigentum nicht mehr tragen können. Je nach Wirtschaftslage kann aber das Wohneigentum nur mit Verlust veräussert werden. Um solchen Situationen Rechnung zu tragen, soll in bestimmten Fällen eine Vermietung ermöglicht werden.

### **2.3.8 Überprüfung der Voraussetzungen für die Zinsvergünstigung (Art. 29)**

Dieser Artikel betrifft hauptsächlich die Zinsvergünstigung für die Darlehen. Die Vergünstigung entfällt, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer der geförderten Wohnungen die Einkommens-, Vermögens- und Belegungsvorschriften nicht oder nicht mehr erfüllt. In diesem Fall sind die Darlehen zu marktüblichen Konditionen zu verzinsen. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird überprüft. Die Eigentümerinnen und Eigentümer sind verpflichtet, den zuständigen Stellen die entsprechenden Auskünfte zu erteilen. In der Verordnung wird ergänzend zu regeln sein, ab welchem Zeitpunkt die Vergünstigung für die Darlehen wegfällt, wenn die Anspruchsberechtigung nicht mehr vorhanden ist.

Bei den Rückbürgschaften wird primär das Vermögen der Eigentümerinnen und Eigentümer und die Belegung zu Beginn der Bundeshilfe kontrolliert.

### **2.3.9 Dauer der Bundeshilfe (Art. 30)**

In Absatz 1 wird festgehalten, dass die Bundeshilfe für höchstens 25 Jahre gewährt wird.

Wenn das Darlehen zurückbezahlt oder die Rückbürgschaft abgelöst worden ist, wird die Empfängerin oder der Empfänger aus der Bundeshilfe entlassen.

### **2.3.10 Zweckerhaltung (Art. 31)**

Das mit Bundeshilfe geförderte Wohneigentum darf während der Dauer der Hilfe nicht seinem Zweck entfremdet werden. Darunter zu verstehen ist vorab, dass das

Objekt dem Wohnen dienen und von der Eigentümerin oder vom Eigentümer dauernd selber bewohnt werden soll. Die Zweckerhaltungspflicht wird durch Eintrag eines Zweckentfremdungsverbotes und einer Veräusserungsbeschränkung im Grundbuch gesichert. Eine freihändige Veräusserung kann nach Artikel 30 Absatz 2 bewilligt werden, sofern das Darlehen zurückbezahlt oder die Rückbürgschaft abgelöst worden ist.

### **2.3.11 Zwangsverwertung (Art. 32)**

Gelangt ein gefördertes Eigentumsobjekt in die Zwangsverwertung, so wird das Bundeshilfeverhältnis durch die Zwangsvollstreckung vorzeitig beendet.

## **2.4 Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Art. 33–40)**

### **2.4.1 Grundsatz (Art. 33)**

Hier wird der bereits in Artikel 2 enthaltene Grundsatz, wonach Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus unterstützt werden, wieder aufgegriffen. Im Rahmen des WFG unterstützt der Bund den gemeinnützigen Wohnungsbau sowohl via Dachorganisationen wie auch direkt über die Bauträger mittels der im 2. Abschnitt erwähnten Instrumente. Der Bund arbeitet bereits nach dem WEG eng mit Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus zusammen. Diese Zusammenarbeit hat sich bewährt und soll nach den Vorschriften dieses Abschnittes weitergeführt werden.

Die Förderung setzt gemäss Absatz 2 explizit voraus, dass die Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus Mindestanforderungen hinsichtlich Zweckbestimmung, Zwecksicherung, Geschäftsführung, Rechnungslegung und Statuten erfüllen.

In der Zweckbestimmung hat zum Ausdruck zu kommen, dass sich die Organisation der Förderung des preisgünstigen Wohnraums widmet und keine dieser Aufgabe widersprechende Tätigkeit ausübt.

Wichtig sind die Mindestanforderungen an die Rechnungsführung. Nach Artikel 957 OR sind Genossenschaften lediglich verpflichtet, «diejenigen Bücher ordnungsgemäss zu führen, die nach Art und Umfang (ihres) Geschäftes nötig sind». Dazu haben sie in jedem Jahr ein Inventar, eine Betriebsrechnung und eine Bilanz aufzustellen, die «vollständig, klar und übersichtlich» sind (vgl. Art. 959 OR). Dies allein wird bei der zukünftigen Förderung nicht mehr genügen; vielmehr sind Genossenschaften, die als Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus Bundeshilfe nach dem WFG beanspruchen möchten, verpflichtet, gestützt auf eine ausdrückliche diesbezügliche Statutenbestimmung, die gleichen Bücher wie Aktiengesellschaften nach den Bestimmungen von Artikel 662 ff. OR zu führen. Dies wird im Übrigen auch im Rahmen der Statutenprüfung kontrolliert. Der Bundesrat legt die Einzelheiten fest.

#### 2.4.2

#### Instrumente (Art. 34)

Dieser Artikel enthält eine Reihe von Instrumenten, die zur Stärkung der Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus eingesetzt werden. Zum Teil werden mit diesen Instrumenten zwei Ziele gleichzeitig verfolgt. Einerseits geht es um die Unterstützung der Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus als solche und andererseits um die Gewährung von Hilfen, von welchen letztlich die Bewohnerinnen und Bewohner profitieren.

In Artikel 34 werden die Instrumente aufgezählt und in den nachfolgenden Artikeln 35–38 einzeln geregelt.

#### 2.4.3

#### Bürgschaften (Art. 35)

In letzter Zeit ist es für gemeinnützige Bauträger zusehends schwieriger geworden, auf dem Kapitalmarkt die nötigen Mittel für ihre Objektfinanzierungen zu erhalten. Es ist deshalb vorgesehen, dass das Bundesamt wie bisher Anleiensobligationen von gemeinnützigen Emissionszentralen verbürgen kann, welche die aufgenommenen Gelder in Form von Darlehen weitergeben.

Für bereits gewährte Darlehen, die zurückbezahlt werden müssen, sind Anschlussfinanzierungen zu ermöglichen. In den nächsten Jahren werden etliche Anleihen der bestehenden Emissionszentrale zur Rückzahlung fällig. Für die beteiligten gemeinnützigen Bauträger stellt sich das Problem der Refinanzierung. Um Verluste aus bestehenden Bürgschaftsverpflichtungen zu vermeiden, muss den Bauträgern ermöglicht werden, sich an einer neuen Anleihe zu beteiligen.

Die Emissionszentralen richten nach Buchstabe a Darlehen an Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus aus. Mit den Darlehen sind preisgünstige Mietwohnungen beziehungsweise preisgünstiges Wohneigentum zu finanzieren.

Nach Buchstabe b ist vorgesehen, dass gemeinnützig organisierte Zusammenschlüsse von Eigentümerinnen und Eigentümern die von den Emissionszentralen ausgeliehenen Gelder auch an einzelne Mitglieder zur Finanzierung von Eigentumsobjekten weitergeben können. Eine Darlehensgewährung ist nur möglich, wenn die Eigentümerinnen und Eigentümer Mitglied einer gemeinnützigen Organisation sind. Zudem müssen sie die Vorschriften von Artikel 28 Absatz 1 WFG erfüllen, das heisst insbesondere, dass sie über ein Eigenkapital in bestimmter Höhe verfügen sollen und dass sie aufgrund ihres Einkommens die finanziellen Lasten für das Wohneigentum tragen können. Zudem soll ihr Vermögen eine gewisse Grenze nicht überschreiten und es wird verlangt, dass das Objekt dem Eigenbedarf dient und angemessen belegt wird. Die Vergabe der Darlehen richtet sich nach den Statuten und Reglementen der beteiligten Organisationen. Eigentümerinnen und Eigentümer, die sich keiner solchen Organisation anschliessen möchten, haben die Möglichkeit, Bundeshilfe für den Erwerb, den Bau und die Erneuerung preisgünstigen Wohneigentums nach dem 3. Abschnitt in Anspruch zu nehmen. Die heute bestehende Emissionszentrale ist selber als private Genossenschaft organisiert, die nach Massgabe ihrer Statuten nicht gewinnstrebig sein darf.

Da die Laufzeit der Anleihen in der Regel 10 Jahre beträgt, wäre denkbar, dass einem einzelnen Mitglied die vorzeitige Rückzahlung seines Darlehens gestattet wird und dafür ein höherer Zins, eine Risikoprämie zu Beginn oder eine Rückzahlungs-

prämie verlangt wird. Die somit verfügbaren Mittel können wiederum einem Mitglied zu marktkonformen Konditionen als Darlehen zur Verfügung gestellt werden. Soweit mit der Zinsdifferenz ein Gewinn erzielt wird, besteht die Verpflichtung, diesen zur Stärkung der Eigenmittel zu verwenden.

#### **2.4.4 Rückbürgschaften (Art. 36)**

Mit diesem Instrument wird gemeinnützigen Bauträgern eine Finanzierungshilfe gewährt. Sie besteht in Rückbürgschaften gegenüber Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen, welche den Bauträgern eine Bankfinanzierung verbürgen. Dabei ist auf eine angemessene Verteilung der Risiken zwischen den Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen und dem Bund zu achten. Das Engagement des Bundes könnte beispielsweise 70 Prozent des von der Hypothekar-Bürgschaftseinrichtung verbürgten Höchsthaftungsbetrages umfassen. Die übrigen 30 Prozent wären demgegenüber von der Hypothekar-Bürgschaftseinrichtung selber zu tragen. Nach Absatz 2 wird vorausgesetzt, dass für die Objektfinanzierung Eigenkapital in bestimmter Höhe ausgewiesen ist. Der genaue Anteil wird in der Verordnung festgelegt, ebenso die Verteilung der Risiken zwischen den Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen und dem Bund (Abs. 3).

#### **2.4.5 Zinslose oder zinsgünstige Darlehen an Dachorganisationen (Art. 37)**

Bereits heute werden den Dachorganisationen zur Äufnung eines Fonds de roulement zinsgünstige Darlehen gewährt, die sie ihren Mitgliedern weitergeben. Diese Förderungsmassnahme hat sich bewährt und soll deshalb beibehalten werden. Die zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen werden mit langjährigen Laufzeiten gewährt und dienen wie bis anhin der Erleichterung der Restfinanzierung. Rechte und Pflichten der Dachorganisationen im Zusammenhang mit dem Fonds de roulement werden in Leistungsaufträgen geregelt (vgl. Art. 47 WFG).

#### **2.4.6 Kapitalbeteiligungen (Art. 38)**

Wie bereits unter dem WEG ist es möglich, dass sich das Bundesamt in Ausnahmefällen am Kapital von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus direkt beteiligt. Diese Förderung soll stattfinden, soweit die Organisationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf Garantiekapital angewiesen sind. Insbesondere ist eine Beteiligung an den Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen für Wohneigentum vorgesehen.

#### **2.4.7 Kontrolle (Art. 39)**

Das Bundesamt kontrolliert regelmässig die Tätigkeit der Dachorganisationen, der Emissionszentralen, der Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen sowie der anderen Institutionen. Diese haben dem Bundesamt unaufgefordert Bilanz und Erfolgsrechnung zuzustellen. Zudem kann auch das Budget einverlangt werden. Im Geschäftsbericht resp. im Jahresbericht sind der Geschäftsverlauf sowie die wirtschaftliche

und finanzielle Lage der Gesellschaft darzustellen. Das Bundesamt als Subventionsgeber kann - falls notwendig - ergänzende Informationen verlangen.

#### **2.4.8 Ausserordentliche Beendigung der Förderung (Art. 40)**

Erfüllt eine Organisation des gemeinnützigen Wohnungsbaus die Anforderungen gemäss Artikel 33 oder 39 nicht, so ist die Förderung ihrer Tätigkeit einzustellen. Damit soll unterstrichen werden, dass die Bundeshilfe nur gemeinnützigen Akteuren zur Verfügung gestellt wird, welche sich an die einschlägigen Vorschriften halten.

### **2.5 Forschung (Art. 41 und 42)**

#### **2.5.1 Förderung der Forschung (Art. 41)**

Der bereits im WEG enthaltene Forschungsauftrag wird in das neue Gesetz übernommen. Die seit über 20 Jahren betriebene Forschung im Bereich des Wohnungswesens hat sich bewährt und hat dazu beigetragen, Entscheidungsgrundlagen, Informationen und Detailkenntnisse zu vermitteln. Durch die Veröffentlichungen in der Schriftenreihe Wohnungswesen, in den Arbeitsberichten Wohnungswesen und via Internet wurden die Ergebnisse den interessierten Kreisen zugänglich gemacht. Die Forschungsarbeiten aufgrund des WEG haben verschiedene Innovationen im Wohnungswesen ausgelöst. In Anbetracht der Bedeutung des Wohnens, der involvierten finanziellen Ressourcen und der komplexen Marktzusammenhänge ist eine Weiterführung der Forschung im Bereich des Wohnungswesens nötig.

Die Ziele dieses Gesetzes, wie die Förderung preisgünstigen Wohnraums für Personen und Haushalte mit besonderen wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten sowie die qualitative Verbesserung der Wohnverhältnisse, lassen sich nur sinnvoll verwirklichen, wenn die Wohnungsmarktforschung die dafür nötigen Wissens- und Entscheidungsgrundlagen erarbeitet.

Die Forschung im Bereich des Wohnungswesens soll insbesondere die Markttransparenz erhöhen sowie die Grundlagen für eine Verbesserung des Wohnraumangebots und des Wohnumfeldes erarbeiten. Die Kenntnisse bezüglich der Marktprozesse, der Wohnkosten und der Eigentumsstrukturen sind generell zu verbessern. Statistische Informationen zum Marktgeschehen sind aufzubereiten, zu analysieren und weiter zu vermitteln. Zudem sind die Bedürfnisse nach bestimmten Wohnformen abzuklären. Bei alledem ist die Forschung problem- und lösungsorientiert zu betreiben.

Die Wohnungsmarktforschung umfasst ein weites Themenspektrum. Die Prioritäten werden in jeweils mehrjährigen Forschungsprogrammen festgelegt und durch die Eidgenössische Kommission für Wohnungswesen (EKW) verabschiedet. Vergabe, Koordination und Überwachung von Forschungsaufträgen erfolgen durch die bestehende Fachstelle des Bundesamtes für Wohnungswesen in Zusammenarbeit mit externen Experten. Die Fachstelle des Bundesamtes pflegt auch den Wissensaustausch mit nationalen und internationalen Institutionen und sorgt für eine angemessene Veröffentlichung der Forschungsergebnisse.

In Absatz 2 werden die Massnahmen zur Förderung der Forschung näher umschrieben:

Das Bundesamt kann selbständig Forschungstätigkeiten im Rahmen des WFG ausführen. Ein überwiegender Teil der Wissensbeschaffung erfolgt jedoch über die Erteilung von Studienaufträgen an geeignete öffentliche und private Institute und Fachleute.

Neben der Erteilung von Studienaufträgen soll eine finanzielle Beteiligung an anderen Forschungsprojekten möglich sein. Dabei werden in erster Linie Beteiligungen an Untersuchungen von anderen Bundesstellen in Betracht gezogen, aber auch Projekte von Kantonen, Städten oder Privaten können unterstützt werden.

Die Unterstützung von Pilotprojekten oder Demonstrationsobjekten soll in der künftigen Wohnungspolitik einen festen Platz haben. Deshalb wird in Buchstabe c ausdrücklich eine Förderung von exemplarischen Projekten mit innovativem und nachhaltigem Charakter vorgesehen. Dazu werden zinslose oder zinsgünstige Darlehen oder Bürgschaften gewährt.

Es geht dabei um die Förderung von Projekten, von denen in qualitativer Hinsicht eine Vorbildwirkung auf den gesamten Wohnungsbau erwartet werden darf (z.B. Häuser mit geringem Energieverbrauch, neue Wohnformen, vorbildliche Umnutzungen). Jährlich soll ein Anteil der Förderungsmittel für solche Modellvorhaben reserviert werden.

Das Bundesamt hat für eine angemessene Kontrolle der Auftrags- und Beitragsempfänger zu sorgen, es wird die Forschungsaufträge eng begleiten und für die wissenschaftliche Auswertung besorgt sein.

Die Forschung im Bereich des Wohnungswesens kann nicht isoliert, sondern nur in Zusammenarbeit mit anderen geeigneten Institutionen betrieben werden. Von besonderer Bedeutung ist der stetige Wissensaustausch mit nationalen und internationalen Organisationen. Im nationalen Bereich soll der Wissensaustausch mit anderen Bundesstellen, Kantonen, Städten, Gemeinden, Universitäten, Hochschulen und anderen interessierten Stellen gefördert werden. Auch mit internationalen Organisationen, mit denen bereits ein Informations- und Erfahrungsaustausch über Wohnungspolitik stattfindet (z.B. UN-Habitat, Europäische Wirtschaftskommission (ECE) der UNO, Europarat und European Network of Housing Research), sollen die Kontakte weiterhin gepflegt werden. Dies wird in Absatz 3 besonders erwähnt.

## **2.5.2                   Auskunftspflicht (Art. 42)**

Diese Bestimmung statuiert eine Auskunftspflicht für natürliche und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts, soweit es für die Forschung notwendig ist und keine überwiegenden privaten oder öffentlichen Interessen entgegenstehen. Die Auskünfte sollen innert angemessener Frist, wahrheitsgetreu und unentgeltlich erteilt werden. Eine solche Auskunftspflicht ist bereits im WEG festgelegt und hat sich als zweckmässig und problemlos in der Durchsetzung erwiesen.

Grundsätzlich sind auch im Rahmen der Forschung die Vorschriften des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz; DSG, SR 235.1) zu berücksichtigen. Das Bundesamt achtet zudem auf ein möglichst schonendes, transparentes und die Persönlichkeit der Betroffenen schützendes Vorgehen.

Zudem sorgt es bei der Wissensbeschaffung dafür, dass den Befragten möglichst geringe Umtriebe entstehen. Die Daten, die namentlich der Forschung, der Planung und der Statistik dienen, werden nur in anonymisierter Form weitergegeben. Die Herausgabe dieser anonymisierten Daten kann ohne Zustimmung der betroffenen Personen erfolgen.

## **2.6 Finanzierung und Gebühren (Art. 43–45)**

### **2.6.1 Bereitstellung der Mittel (Art. 43)**

Der Entwurf sieht vor, dass die Bundesversammlung die zu Lasten der Finanzrechnung aufzubringenden Mittel mit mehrjährigen Verpflichtungskrediten bewilligt. Dies betrifft die zinslosen und zinsgünstigen Darlehen nach den Artikeln 11 Buchstabe a, 23 Buchstabe a und 34 Buchstabe c, die Kapitalbeteiligungen nach Artikel 34 Buchstabe d sowie die Bürgschaften und Rückbürgschaften nach den Artikeln 11 Buchstabe b, 23 Buchstabe b und 34 Buchstaben a und b. Die Mittel für die Forschungsaufwendungen und für Entschädigungen aufgrund von Leistungsaufträgen werden nicht mehr über Rahmenkredite, sondern über die Jahresbudgets bereit gestellt. Die Rahmenkredite werden mit einer Botschaft in der Form einfacher, nicht referendumpflichtiger Bundesbeschlüsse angefordert. Sie geben dem Bundesrat die Ermächtigung, im Rahmen der vom Parlament bewilligten Jahreskredite Massnahmen auf Grund des vorliegenden Gesetzes zu beschliessen und die dafür notwendigen Verpflichtungen einzugehen. Der erste dieser Rahmenkredite soll gleichzeitig mit dem neuen Bundesgesetz in Kraft gesetzt werden.

### **2.6.2 Gebühren (Art. 44)**

Diese Bestimmung legt fest, dass die mit dem Vollzug des Gesetzes betrauten Stellen für Verfügungen und zusätzliche Dienstleistungen angemessene Gebühren erheben können. Die Gebühr ist die finanzielle Gegenleistung, die eine Person für eine bestimmte Leistung des Staates entrichtet. Für die Festlegung der Gebühr sind die Grundsätze der Kostendeckung, der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit zu beachten. Die Gebühr muss in einem vernünftigen Verhältnis zur erbrachten Leistung stehen, der Tarif muss nach sachlich haltbaren Gesichtspunkten ausgestaltet sein und darf keine Unterscheidungen vorsehen, für die ein vernünftiger Grund nicht ersichtlich ist. Ein gewisser Ausgleich von bedeutenden und geringfügigen Fällen und eine gewisse Schematisierung sind möglich. Auf keinen Fall darf durch die Höhe der Gebühr die Inanspruchnahme der Leistung verunmöglicht oder übermässig erschwert werden. Der Bundesrat regelt die Gebührenansätze.

### **2.6.3 Gebührenfreiheit (Art. 45)**

Aufgrund dieser Bestimmung sind Anmerkungen im Grundbuch nach diesem Gesetz sowie deren Änderungen gebührenfrei. Die Anmerkungen dienen der Kundmachung rechtlich relevanter Tatsachen. Sie haben keine rechtsbegründende Wirkung, sondern vermitteln Informationen über rechtlich bedeutsame Fakten, die unabhängig vom Eintrag bestehen. Bezweckt wird insbesondere der Schutz der Erwerber-

innen oder der Erwerber, die über die im Zusammenhang mit der Bundeshilfe bestehenden Rechtsverhältnisse orientiert sein sollen.

In Artikel 20 des Entwurfs wird festgelegt, dass bei geförderten Mietwohnungen dem Bund zur Sicherung der Zweckerhaltung ein Kaufs- und Vorkaufsrecht in der Höhe des jeweiligen Ertragswertes zusteht und dass beide als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anzumerken sind. Gemäss Artikel 31 WFG werden beim geförderten Wohneigentum ein Zweckentfremdungsverbot sowie eine Veräusserungsbeschränkung als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch angemerkt. Diese vom Bund verlangten Anmerkungen und deren allfällige Änderungen sollen der Empfängerin oder dem Empfänger von Bundeshilfe keine zusätzlichen Kosten verursachen.

Nach Absatz 2 sind auch Auszüge aus dem Grundbuch und dem Handelsregister gebührenfrei, sofern das Bundesamt sie im Rahmen der Wahrnehmung seiner Aufgaben benötigt. Zu näheren Abklärungen, z.B. bei Handänderungen, Todesfällen oder Veränderungen der betroffenen Grundstücke, benötigt das Bundesamt oft solche Auszüge, was nicht mit der Auferlegung von zusätzlichen Kosten verbunden sein soll.

## **2.7                      Vollzug (Art. 46–53)**

### **2.7.1                  Zuständigkeiten (Art. 46)**

Absatz 1 erteilt dem Bundesrat die Kompetenz, die nötigen Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene zu erlassen.

Nach Absatz 2 ist das Bundesamt zuständig für den Vollzug des vorliegenden Gesetzes. Dies steht in Übereinstimmung mit Artikel 10 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement vom 14. Juni 1999 (SR 172.216.1), wonach das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) das Kompetenzzentrum des Bundes im Bereich der Wohnungspolitik ist.

Angestrebt wird eine Zusammenarbeit des Bundesamtes mit den kantonalen Fachstellen für Wohnbau- und Eigentumsförderung. In grösseren Städten könnte auch eine Zusammenarbeit mit den Gemeinden von Bedeutung werden. Zudem ist es eine Besonderheit des vorliegenden Entwurfs, dass verschiedene Vollzugsaufgaben von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus wahrgenommen werden. In Absatz 3 wird deshalb festgelegt, dass das Bundesamt den Vollzug mit der Tätigkeit von Kantonen, Gemeinden und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus koordiniert.

Bei der Zusammenarbeit mit den Kantonen wird darauf geachtet, dass komplizierte Abläufe vermieden werden. Wenn Kantone selber Gesetze zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums erlassen und namhafte eigene Fördermittel einsetzen, kann unter Umständen eine gewisse materielle Harmonisierung geboten sein, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und die Förderung effizient durchzuführen.

### 2.7.2

#### **Übertragung von Vollzugsaufgaben; Leistungsaufträge (Art. 47)**

Bereits heute bestehen mit verschiedenen Dachorganisationen Leistungsaufträge. Im Auftrag des Bundesamtes nehmen sie dabei Aufgaben wie Darlehenskontrollen, Mithilfe bei Sanierungen, Beratung oder die Durchführung von Aus- und Weiterbildungskursen wahr. Die Übertragung von Vollzugsaufgaben durch die Dachorganisationen hat sich bewährt und soll weiter ausgebaut werden. In Artikel 47 wird deshalb festgelegt, dass der Bund Dachorganisationen, Emissionszentralen, Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen und andere geeignete Institutionen mit Vollzugsaufgaben betrauen und mit ihnen zu diesem Zweck Leistungsaufträge abschliessen kann.

Es handelt sich dabei um die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe an Dritte. Die beauftragten Organisationen sind in ihrem Handeln an rechtsstaatliche Prinzipien gebunden. Ferner kommt ihnen Verfügungskompetenz zu. Die Bauträger müssen das Gesuch direkt bei der zuständigen Organisation einreichen. Das Verhältnis zwischen der beauftragten Organisation und den ein Gesuch stellenden Personen ist öffentlich-rechtlich und entsprechend auch der Rechtsschutz.

Als Dachorganisation gilt ein Rechtsträger, in welchem eine Vielzahl von gemeinnützigen Bauträgern zusammengeschlossen sind und der in der Regel gesamtschweizerisch tätig ist. Die heute agierenden Dachorganisationen weisen je über 100 Bauträger als Mitglieder auf. Eine gewisse Grösse der Dachorganisation erleichtert die Zusammenarbeit und garantiert einen einheitlichen Vollzug. In den Leistungsaufträgen werden Art, Umfang und Abgeltung von Leistungen, welche die Auftragsnehmerinnen und Auftragsnehmer erbringen, festgelegt. Ausserdem werden die Modalitäten für eine periodische Berichterstattung, Qualitätskontrolle, Budgetierung und Rechnungslegung umschrieben. Mit diesen Vorgaben wird eine optimale Erfüllung der übernommenen Aufgaben gewährleistet.

### 2.7.3

#### **Evaluation (Art. 48)**

Gemäss Artikel 170 BV sind die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Dies gilt auch für das staatliche Engagement bei der Förderung von preisgünstigem Wohnraum. Wirkungen und Wirtschaftlichkeit der neuen Regelungen sollen daher periodisch überprüft und analysiert werden. Der Bundesrat sorgt für die wissenschaftliche Evaluation; das zuständige Departement erstattet ihm nach erfolgter Auswertung Bericht und unterbreitet Vorschläge für das weitere Vorgehen.

### 2.7.4

#### **Eidgenössische Kommission für Wohnungswesen (Art. 49)**

Als beratendes Organ des Bundes in Fragen des Wohnungswesens besteht die Eidgenössische Wohnbaukommission (EWK). Diese hat die Auswirkungen des WEG überwacht, hat zu den damit zusammenhängenden Kreditvorlagen und Massnahmen Stellung genommen, hat die Entwicklung im Wohnungswesen beobachtet und dem Bundesrat sowie dem zuständigen Departement Vorschläge für Gesetzesänderungen und für die Vollzugstätigkeit unterbreitet. Überdies hat die EWK Fragen begutach-

tet, die das Wohnungswesen generell betreffen und die ihr vom Bundesrat, vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) oder vom Bundesamt unterbreitet wurden. Sie hat auch von sich aus Abklärungen zu Fragen des Wohnungswesens vorgeschlagen und dem Bundesrat im Rahmen ihrer Aufgaben Anträge gestellt. Der EWK gehören 20 vom Bundesrat gewählte Mitglieder aus Kreisen der Kantone, Wirtschaft, Wissenschaft, Mieterschaft und Vermieterschaft an.

Die Tätigkeit der EWK im Rahmen des WEG hat sich bewährt. Sie soll deshalb für das neue Gesetz weitergeführt werden. Artikel 49 WFG sieht vor, dass die Kommission, die neu als «Eidgenössische Kommission für Wohnungswesen» (EKW) bezeichnet wird, weiterhin als beratendes Organ des Bundes für Fragen des Wohnungswesens tätig sein soll. Sie überwacht die Auswirkungen des WFG, beobachtet die Entwicklung des Wohnungsmarktes und unterbreitet dem Bundesrat und dem zuständigen Departement Vorschläge für Gesetzesänderungen und für die Vollzugstätigkeit. Sie verfolgt auch die Entwicklung des Mietrechts. Zudem übernimmt sie Aufgaben, welche früher die Eidgenössische Forschungskommission Wohnungswesen (FWW), die auf den 1. Januar 2001 aufgelöst wurde, erfüllt hat. Der Bundesrat wählt die Mitglieder und achtet dabei auf eine paritätische Vertretung der interessierten Kreise. Es ist von Bedeutung, dass in der EKW sowohl die Interessen der Nachfrageseite (Mieterschaft) wie auch die Interessen der Angebotsseite (Vermieterschaft) gleichwertig vertreten sind. Das Sekretariat der Kommission soll weiterhin durch das Bundesamt geführt werden.

## **2.7.5                      Datenschutz (Art. 50)**

Das WEG vom 4. Oktober 1974 enthielt noch keine Rechtsgrundlage für die Regelung der Erhebung und Verwendung von Daten. Mit einer Verordnungsänderung - in Kraft getreten am 1. Juli 1998 - wurde der Verordnung ein Artikel über den Datenschutz beigelegt. Nach den Grundsätzen des Datenschutzgesetzes sind aber die wesentlichen datenschutzrechtlichen Bestimmungen in einem Gesetz im formellen Sinn zu verankern. Das WEG wurde deshalb durch den Artikel 62a «Datenbearbeitung» ergänzt, der am 1. September 2000 in Kraft getreten ist. Dieser Artikel wird im Wesentlichen unverändert in das neue Gesetz übernommen.

Absatz 1 des vorgeschlagenen Gesetzesartikels ermächtigt in allgemeiner Weise das Bundesamt, die für den Vollzug des Gesetzes notwendigen Daten zu erheben und zu verwenden. Es darf dabei auch besonders schützenswerte Personendaten – namentlich betreffend die Gesundheit oder Massnahmen der sozialen Hilfe – bearbeiten. Der Verwendungszweck der Daten ist aber im Gesetz eng umschrieben. Die Daten dienen einzig der Überprüfung des Anspruchs auf Bundeshilfe. Die Daten müssen vertraulich behandelt werden, und sie dürfen nur unter den Bedingungen nach Absatz 2 an Dritte bekannt gegeben werden.

Absatz 2 räumt dem Bundesamt die Befugnis ein, im Einzelnen umschriebenen Dritten Daten bekannt zu geben. Dies gilt aber nur, wenn die Daten für den Vollzug des Gesetzes notwendig sind und die Antragsteller den Nachweis dafür erbringen. Die Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten ist ohne Einwilligung der Betroffenen nicht möglich.

Absatz 3 ermöglicht die Bekanntgabe von Daten an Dritte auf Abruf über ein automatisiertes Verfahren. Dies gilt für Daten, welche nicht besonders schützenswert sind. Zudem dürfen die Daten nur an die in Absatz 2 umschriebenen Dritten bekannt

gegeben werden. Bezweckt wird mit dieser Bestimmung die erleichterte Zusammenarbeit des Bundesamtes mit den zuständigen kantonalen Amtsstellen für den Vollzug des Gesetzes.

Absatz 4 räumt dem Bundesrat die Zuständigkeit ein, Ausführungsbestimmungen insbesondere über den Betrieb des Informationssystems, die Verantwortung für die Datenverarbeitung, die Kategorien der zu erfassenden Daten sowie deren Aufbewahrungsdauer, die Zugriffs- und Bearbeitungsberechtigung und die Datensicherheit zu erlassen.

### **2.7.6                      Verwaltungsrechtliche Sanktionen (Art. 51)**

Werden Behörden durch unrichtige Angaben oder durch Vorspiegelung oder Unterdrückung von Tatsachen irregeführt oder wird eine solche Irreführung versucht, so ist die Zusicherung oder Ausrichtung der Bundeshilfe zu verweigern; bereits erfolgte Leistungen sind zurückzufordern. Dieser Tatbestand ist im Wesentlichen bereits im WEG geregelt und hat sich bewährt. Er wird deshalb auch ins WFG aufgenommen und durch die «Vorspiegelung» von Tatsachen ergänzt. Es handelt sich dabei um eher geringfügige Verfehlungen, bei denen das Bundesamt reagiert, indem es die Bundeshilfe verweigert bzw. die Rückforderung der bereits ausgerichteten Leistungen verlangt (Abs. 1).

In Absatz 2 wird festgehalten, dass Personen, die gegen Absatz 1 oder gegen die Artikel 37 und 38 SuG verstossen, nicht nur von der Gewährung von Bundeshilfe nach diesem Gesetz ausgeschlossen werden können, sondern auch von der Gewährung von Bundeshilfe nach anderen Erlassen des Bundes. Zudem können sie auch bei der Vergabe von Arbeiten des Bundes gesperrt werden.

### **2.7.7                      Strafbestimmungen (Art. 52)**

In Artikel 52 WFG wird auf die Artikel 37–39 SuG verwiesen. Mit diesen Bestimmungen des SuG wird eine Vereinheitlichung der Straftatbestände angestrebt.

In Artikel 37 SuG wird festgelegt, dass für Leistungs- und Abgabebetrug, Urkundenfälschung, Erschleichen einer falschen Beurkundung, Unterdrückung von Urkunden und Begünstigungen die Artikel 14–18 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (Verwaltungsstrafrechtsgesetz; VStrR, SR 313.0) gelten.

Nach Artikel 38 SuG wird mit Busse bestraft, wer vorsätzlich in einem Finanzhilfe- oder Abgeltungsverfahren unrichtige oder unvollständige Angaben macht, um dadurch einen ungerechtfertigten Vorteil zu erwirken. Dieser Übertretungstatbestand wird vom Verwaltungsstrafrechtsgesetz nicht abgedeckt. Der Bussenrahmen richtet sich nach den allgemeinen Regeln des Strafgesetzbuches. Gemäss Artikel 106 des Strafgesetzbuches beträgt der Höchstbetrag 5000 Franken. Handelt die Täterin oder der Täter aus Gewinnsucht, so besteht keine Bindung an diesen Höchstbetrag.

Gemäss Artikel 39 Absatz 1 SuG werden Widerhandlungen nach den Artikeln 37 und 38 SuG nach dem Verwaltungsstrafrechtsgesetz vom zuständigen Bundesamt verfolgt und beurteilt soweit der Bundesrat nicht eine andere Verwaltungseinheit des Bundes als zuständig bezeichnet. Nach Artikel 39 Absatz 2 SuG müssen Organisationen und kantonale Stellen, die Finanzhilfe- und Abgeltungserlasse des Bundes

vollziehen, die zuständige Behörde des Bundes sofort benachrichtigen, wenn sie von Widerhandlungen nach Artikel 37 oder 38 SuG Kenntnis erhalten.

## **2.7.8 Ausserordentliche Massnahmen (Art. 53)**

Nach Artikel 53 kann das Bundesamt bei allenfalls notwendig werdenden wirtschaftlichen Sanierungen von mit Bundeshilfe finanzierten Objekten ganz oder teilweise auf die Rückzahlung von Darlehen verzichten und Bürgschaften unter Ausschluss des Regressrechts vorzeitig honorieren. Voraussetzung ist dabei in jedem Fall, dass damit die Risiken für den Bund insgesamt vermindert werden. Mit anderen Worten ist ein Sanierungsbeitrag des Bundes nur möglich, wenn im Vergleich zur Zwangsverwertung ein voraussichtlich geringerer Verlust resultiert.

## **2.8 Verfahren und Rechtspflege (Art. 54–57)**

### **2.8.1 Mietzinskontrolle (Art. 54)**

Das Rechtsverhältnis zwischen Mieterschaft und Vermieterschaft untersteht grundsätzlich dem Privatrecht, auch wenn Bundeshilfe gemäss dem zweiten Abschnitt des WFG bezogen wird. Für das Mietverhältnis gelten die Artikel 253 ff. des OR, allerdings mit der Einschränkung von Artikel 253b Absatz 3 OR, wonach die Bestimmungen über die Anfechtung missbräuchlicher Mietzinse nicht für Wohnräume gelten, deren Bereitstellung von der öffentlichen Hand gefördert wurde und deren Mietzinse durch eine Behörde kontrolliert werden. Artikel 2 der Verordnung vom 9. Mai 1990 über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG, SR 221.213.11) führt dazu an, dass für Wohnungen, deren Bereitstellung von der öffentlichen Hand gefördert wird und deren Mietzinse durch eine Behörde kontrolliert werden, nur die Artikel 253–268b, 269, 269d Absatz 3, 270e und 271–274 des OR sowie die Artikel 3–10 und 20–23 VMWG gelten. Der Sinn dieser Bestimmungen liegt darin, dass eine zweispurige Kontrolle von Mietzinsen nach unterschiedlichen Gesichtspunkten und sich daraus ergebende widersprüchliche Entscheidungen vermieden werden sollen. Im vorliegenden Entwurf wird nun festgelegt, dass das Bundesamt die Mietzinse in den mit Bundeshilfe nach dem zweiten Abschnitt des WFG geförderten Liegenschaften während der Dauer der Bundeshilfe kontrolliert. Der Mietzins richtet sich bei den Mietwohnungen dieser Liegenschaften nach den vom Bundesamt festgelegten Bestimmungen. Insbesondere ist die Höhe des Mietzinses durch öffentlich-rechtliche Normen begrenzt. Die Regeln des OR über die Gestaltung des Mietzinses sind deshalb nicht anwendbar.

Die Mietzinskontrolle erstreckt sich grundsätzlich auf die gesamte Liegenschaft. Bei grösseren Mietobjekten, wo nur ein Teil der Wohnungen mit Bundeshilfe gefördert wird, unterstehen auch die nicht geförderten Wohnungen der Mietzinskontrolle. Das WFG spricht Bauträger an, die preisgünstigen Wohnraum für benachteiligte Bevölkerungsgruppen erstellen und von ihrer Grundhaltung her bestrebt sind, die Mietzinse tief zu halten. In der Regel rechnen diese Bauträger ohnehin mit der Kostenmiete und es ist in ihrem Interesse, dass in derselben Liegenschaft nicht für vergleichbare Wohnungen unterschiedliche Mietzinsregeln zur Anwendung gelangen. Die Mietzinskontrolle für die gesamte Liegenschaft ermöglicht zudem die Übertragung der Zinsvergünstigung auf andere Wohnungen innerhalb einer Liegenschaft.

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz soll jedoch möglich sein, wenn der Bauträger mit Zustimmung des Bundesamtes von Anfang an spezielle Kategorien von Mietwohnungen (zum Beispiel Attikawohnungen) generell von der Bundeshilfe ausschliesst. Für diese ausgesonderten Wohnungen sollen die Bestimmungen des Obligationenrechts zur Anwendung gelangen.

In Absatz 2 wird das Verfahren zur Mietzinsüberprüfung geregelt. Bei Wohnungen, die nach dem WEG gefördert sind sowie in Liegenschaften, für die Bundeshilfe gemäss dem zweiten Abschnitt des WFG gewährt wurde, können die Festsetzung des Mietzinses sowie die Mietzinsanpassungen nicht durch die Schlichtungsbehörden nach OR überprüft werden. Der Rechtsschutz der Mieterschaft ist deshalb durch eine eigenständige Überprüfungsmöglichkeit zu gewährleisten. Im Rahmen des WEG ist der Rechtsschutz der Mieterschaft nur in Artikel 17a der Verordnung zum WEG geregelt. Es ist dort allerdings einzig festgelegt, dass die Mieterschaft den Mietzins sowie die Mietzinsanpassungen beim Bundesamt auf ihre Rechtmässigkeit überprüfen lassen kann und dass die Prüfung in einem einfachen und kostenlosen Verfahren erfolgt.

Neu wird der Rechtsschutz im Gesetz geregelt und ausführlicher umschrieben. Der Mieterschaft steht ein ordentliches beschwerderechtliches Verwaltungsverfahren zur Verfügung. Die Mieterschaft kann jederzeit eine Überprüfung des Mietzinses beantragen. Ergibt sich bei der Kontrolle, dass der Mietzins den massgebenden Bestimmungen entspricht, wird dies der Mieterschaft mitgeteilt. Ist der verlangte Mietzins hingegen nicht korrekt, so wird die Vermieterschaft aufgefordert, eine entsprechende Berichtigung vorzunehmen. Es geht dabei in erster Linie darum, die Parteien zu orientieren und eine gütliche Einigung herbeizuführen. Auf diese Weise sollen die meisten Begehren auf der Schlichtungsebene erledigt werden. Kommt in einem Fall keine Einigung zustande, erlässt das Bundesamt eine Verfügung. Diese kann auf dem ordentlichen Beschwerdeweg innert 30 Tagen bei der Rekurskommission EVD angefochten werden.

Die Bestimmung in Absatz 3 entspricht sinngemäss Artikel 274d OR. Wie das Verfahren vor der Schlichtungsbehörde soll auch das Verfahren vor dem Bundesamt kostenlos sein. Einzig bei mutwilliger Prozessführung kann die fehlbare Partei zur gänzlichen oder teilweisen Übernahme von Verfahrenskosten verpflichtet werden.

In Absatz 4 wird festgelegt, dass für die Überprüfung der Nebenkosten die Schlichtungsbehörden nach dem OR zuständig sind. Bis 1998 wurde dies für das WEG so gehandhabt. Anschliessend erfolgte eine Änderung dieser Praxis, gestützt auf ein Urteil des Bundesgerichtes vom 2. Juli 1998, in dem entschieden wurde, die Nebenkosten der dem WEG unterstehenden Wohnungen seien durch das Bundesamt zu überprüfen (BGE 124 III 463 ff.). Auch in den folgenden Jahren wurden jedoch viele Nebenkostenstreitigkeiten bei den Schlichtungsbehörden durch Einigung erledigt. Sofern sich die Schlichtungsbehörde als nicht zuständig erklärte, keine Einigung erzielt wurde oder die Parteien direkt an das Bundesamt gelangten, hat das Bundesamt die Überprüfung vorgenommen. Mit dem WFG soll jetzt eine Rückkehr zu der vor 1998 bestehenden Praxis erfolgen, die sich grundsätzlich bewährt hat. Im WFG wird zwischen Mietzins und Nebenkosten klar getrennt: Die Förderung zielt ausschliesslich auf die Verbilligung des Mietzinses ab. Für die Ausscheidung von Nebenkosten gelten die Bestimmungen des Obligationenrechts. Eine getrennte Überprüfung erscheint deshalb als sachgerecht. Zudem ist es für die Parteien von Vorteil, wenn sie sich für die Überprüfung der Nebenkosten nicht an eine weit entfernte Behörde wenden müssen, sondern an die Schlichtungsbehörde am Ort der

gelegenen Sache gelangen können. Es wird deshalb festgelegt, dass für die Überprüfung der Nebenkosten die Schlichtungsbehörden nach Artikel 274a des OR zuständig sind.

## **2.8.2                    Gesuchsbehandlung durch beauftragte Dritte                               (Art. 55)**

Gesuche um Rückbürgschaften nach den Artikeln 26 und 36 WFG sowie Gesuche um zinsgünstige oder zinslose Darlehen nach Artikel 37 WFG werden von der beauftragten Hypothekar-Bürgschaftseinrichtung beziehungsweise von der beauftragten Dachorganisation behandelt. Auch Gesuche um zinslose oder zinsgünstige Darlehen nach Artikel 24 WFG können von speziell beauftragten Institutionen bearbeitet werden. Das Verfahren richtet sich hier wie auch bei der Gesuchsbehandlung durch das Bundesamt nach den Bestimmungen des Subventionsgesetzes.

Es handelt sich dabei um die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe an Dritte. Diese haben Verfügungskompetenz. Das Gesuch ist bei der Hypothekar-Bürgschaftseinrichtung beziehungsweise bei der Dachorganisation oder einer anderen beauftragten Institution einzureichen. Das entsprechende Verfahren gelangt in folgenden Fällen zur Anwendung:

- Das Bundesamt gewährt gemäss den Artikeln 26 und 36 WFG Rückbürgschaften für von Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen verbürgte Objektfinanzierungen. Nach Artikel 26 können sich Eigentümerinnen und Eigentümer an Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen wenden, die ihnen für die beabsichtigte Bankfinanzierung eine Bürgschaft zur Verfügung stellen. Das Bundesamt kann solche Bürgschaften rückverbürgen, wenn damit die Finanzierung preisgünstigen Wohneigentums sichergestellt wird. Nach Artikel 36 wird gemeinnützigen Bauträgern eine Finanzierungshilfe gewährt. Sie besteht in Rückbürgschaften gegenüber Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen, welche den Bauträgern eine Bankfinanzierung verbürgen. Voraussetzung ist, dass damit die Finanzierung preisgünstiger Mietwohnungen sichergestellt wird. In beiden Fällen haben sich die gesuchstellenden Personen an die Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen zu wenden, die ihr Gesuch prüfen und nach Abklärung der Voraussetzungen und der finanziellen Möglichkeiten das Gesuch genehmigen. In Leistungsaufträgen mit den Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen werden ihre Aufgaben näher umschrieben.
- Gemäss Artikel 37 WFG werden gemeinnützigen Bauträgern zinslose oder zinsgünstige Darlehen gewährt. Diese Darlehen werden jedoch nicht direkt vom Bundesamt ausgerichtet, sondern über eine Dachorganisation, die beauftragt ist, die Darlehen gemeinnützigen Bauträgern zur Verfügung zu stellen. Das Gesuch ist in diesem Fall der Dachorganisation einzureichen, die es prüft und über die Zusicherung von Bundeshilfe entscheidet. Das Bundesamt schliesst mit den zuständigen Dachorganisationen Leistungsaufträge ab, in denen die von den Dachorganisationen zu erbringenden Leistungen umschrieben und die Modalitäten für Aufsicht und Kontrolle festgelegt sind. Insbesondere werden in diesen Leistungsaufträgen die Prüfung der Darlehensgesuche sowie die Entscheidkompetenz der beauftragten Dachorganisation umschrieben.

- Dasselbe gilt für Gesuche um zinslose oder zinsgünstige Darlehen nach Artikel 24 WFG. In diesen Fällen ist vorgesehen, dass die Bearbeitung von besonderen Institutionen, die sich der Förderung preisgünstigen Wohneigentums widmen, vorgenommen wird, wofür sie vom Bundesamt einen entsprechenden Auftrag erhalten.

Das Verfahren findet keine Anwendung auf die von einer gemeinnützigen Emis-sionszentrale weitergegebenen Darlehen im Sinne von Artikel 35 WFG.

### **2.8.3 Rechtsschutz (Art. 56)**

Bei der Hilfe nach den Artikeln 24, 26, 36 und 37 WFG wird der Rechtsschutz gewährleistet, indem gegen Verfügungen der beauftragten Hypothekar-Bürgschaftseinrichtung beziehungsweise der beauftragten Dachorganisation oder anderen Institution innert 30 Tagen beim Bundesamt Beschwerde erhoben werden kann. Das Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen von Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen, Dachorganisationen und anderen Institutionen, die in Erfüllung von ihnen übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben verfügen, richtet sich grundsätzlich nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Dies ergibt sich aus Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe e und Artikel 47 Absatz 1 Buchstaben b und c VwVG.

Nach Absatz 2 kann gegen Verfügungen des Bundesamtes innert 30 Tagen seit der Zustellung bei der Rekurskommission EVD (REKO) Beschwerde erhoben werden (Art. 44 ff. und Art. 71a VwVG). Die Beschwerdeschrift ist der REKO im Doppel einzureichen, dies unter Beilage der Verfügung des Bundesamtes und der als Beweismittel angerufenen Urkunden, soweit diese im Besitz der Beschwerdeführerin bzw. des Beschwerdeführers sind. Die Beschwerde hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift der Beschwerdeführerin bzw. des Beschwerdeführers oder von deren Vertretung zu enthalten. Mit der Beschwerde steht ein umfassendes Rechtsmittel offen. Gerügt werden kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts und die Unangemessenheit (Art. 49 Bst. a, b und c VwVG). Bei Bedürftigkeit kann für ein nicht aussichtsloses Verfahren die unentgeltliche Rechtspflege beansprucht werden. Grundsätzlich ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Bst. a VwVG).

Auch die Beschwerdeentscheide des Bundesamtes unterliegen der Beschwerde an die Rekurskommission EVD.

In Absatz 3 wird darauf hingewiesen, dass im Übrigen die Bestimmungen über die Bundesrechtspflege gelten.

## **2.8.4 Streitigkeiten aus Leistungsaufträgen (Art. 57)**

Nach Artikel 47 kann das Bundesamt Dachorganisationen, anderen geeigneten Institutionen, die sich der Förderung preisgünstigen Wohnraums widmen sowie Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen und Emissionszentralen Aufgaben zum Vollzug dieses Gesetzes übertragen und mit ihnen zu diesem Zweck Leistungsaufträge abschliessen. In den Leistungsaufträgen werden Art, Umfang und Abgeltung der Leistungen festgelegt. Zudem werden die Modalitäten für periodische Berichterstattung, Qualitätskontrolle, Budgetierung und Rechnungslegung umschrieben. Ergeben sich aufgrund dieser Leistungsaufträge Streitigkeiten zwischen dem Bundesamt und den Beauftragten betreffend die Vertragserfüllung, so entscheidet gemäss Artikel 57 die Rekurskommission EVD als Schiedskommission.

## **2.9 Schlussbestimmungen (Art. 58-61)**

### **2.9.1 Aufhebung bisherigen Rechts (Art. 58)**

Das Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus (SR 842) und der Bundesbeschluss vom 11. März 1971 über die zusätzliche Finanzierung des Wohnungsbaus (SR 842.01) werden aufgehoben.

Nach Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus hat der Bund jährliche Beiträge an die Kapitalverzinsung der für die Erstellung von Mietwohnungen, einschliesslich Landkosten, erforderlichen Gesamtinvestitionen ausgerichtet. Nach Artikel 13 desselben Erlasses wurden bei Bauvorhaben, für welche Beiträge an die Kapitalverzinsung zugesichert wurden, Bürgschaften im Umfang von 40 Prozent der Investitionskosten gewährt. Zusicherungen für diese Hilfen wurden bis am 31. Dezember 1974 verfügt (vgl. Art. 21 Abs. 2 dieses Bundesgesetzes).

Mit dem Bundesbeschluss über die zusätzliche Finanzierung des Wohnungsbaus wurden weitere 400 Millionen Franken bewilligt zur Förderung des Wohnungsbaus nach dem Bundesgesetz vom 19. März 1965.

Die Bundeshilfen, die unter dem Regime dieser beiden Erlasse gewährt wurden, sind abgelaufen und sämtliche Leistungen sind zwischen dem Bund sowie den Empfängerinnen und Empfängern definitiv abgewickelt.

### **2.9.2 Übergangsbestimmungen (Art. 59)**

Das vorliegende Gesetz soll das Förderungsmodell des WEG ablösen. Das WEG und insbesondere auch seine planungsrechtlichen Vorschriften bleiben indessen in Kraft. Zudem bleiben während rund 25 Jahren Zahlungs- und Rückzahlungsverpflichtungen aus dem Vollzug des WEG bestehen. Das WEG wird deshalb für diese Verpflichtungen weiterhin Geltung haben.

Die übergangsrechtlich relevanten Bestimmungen sind in sechs Absätzen verankert.

Nach Absatz 1 werden Gesuche, für die vor dem Inkrafttreten des WFG noch keine Verfügung über die Zusicherung von Bundeshilfe erlassen wurde, nach neuem Recht behandelt.

Damit nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes möglichst rasch Zusicherungen von Bundeshilfe erfolgen können, ist in Absatz 2 vorgesehen, dass Bundeshilfe nach dem WFG auf Gesuch hin auch für Wohnungen mit Baubeginn ab dem 1. Januar 2003 gewährt werden kann.

Für die Forschungsaufträge, die vor Inkrafttreten des WFG erteilt wurden, gilt gemäss Absatz 3 noch das WEG.

In Absatz 4 wird bestimmt, dass die unter dem WEG bestehende Eidgenössische Wohnbaukommission mit Inkrafttreten des WFG durch die Eidgenössische Kommission für Wohnungswesen ersetzt wird.

Die neuen Vorschriften über die Mietzinskontrolle sollen gestützt auf Absatz 5 auch auf Streitigkeiten Anwendung finden, die nach dem WEG beurteilt werden. Dies bedeutet namentlich, dass für die Überprüfung der Nebenkosten mit Inkrafttreten des WFG für alle Verfahren die Schlichtungsbehörden nach dem Obligationenrecht zuständig sind. Nur die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des WFG bereits beim Bundesamt hängigen Streitigkeiten über Nebenkosten werden noch vom Bundesamt beurteilt. Mit dieser Regelung soll vermieden werden, dass die Akten von hängigen Verfahren an eine andere Behörde überwiesen werden müssen.

Absatz 6 ist insofern übergangsrechtlich relevant, als für die Honorierung von Bürgschaften, die unter dem WEG für Mietliegenschaften eingegangen wurden, eine spezielle Regelung vorgesehen wird. Der Bund soll gestützt auf diese Vorschrift altrechtliche Bürgschaften im Rahmen von finanziellen Sanierungen vorzeitig honorieren und auf das Regressrecht als Bürge verzichten können, wenn alle in Buchstaben a bis c aufgeführten Bedingungen erfüllt sind. Nach Buchstabe a muss der Verzicht die Risiken für den Bund insgesamt reduzieren. Dies kann dadurch geschehen, dass bei einer vorzeitigen Honorierung der zu verbürgende Betrag diskontiert wird und eventuell weitere Reduktionen vorgenommen werden. Bedingung ist nach Buchstabe b weiter, dass auch andere beteiligte Gläubiger substanzielle Forderungsverzichte leisten. Schliesslich ist nach Buchstabe c zu fordern, dass die Eigentümerin oder der Eigentümer bei solchen Sanierungen neue Eigenmittel einsetzt. Mit den Buchstaben b und c soll sichergestellt werden, dass bei Sanierungen unter den Investoren eine gewisse Opfersymmetrie zum Tragen kommt.

### **2.9.3                    Altrechtlich gewährte Darlehen (Art. 60)**

Gestützt auf den Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1947 über Wohnungsfürsorge für Bundespersonal wurden den 157 Wohnbaugenossenschaften des Bundes Hypotheken im Umfang von 946 Millionen Franken gewährt. Der Bundesbeschluss wurde 1993 aufgehoben. Die Verwaltung der Darlehen wird durch die Eidgenössische Finanzverwaltung besorgt. Da künftig keine neuen Finanzierungen von Hypotheken aus Pensionskassenmitteln mehr erfolgen, hat die Eidgenössische Finanzverwaltung kaum mehr Berührungspunkte mit den Wohnbaugenossenschaften des Bundes. Die Betreuung von Darlehen für Wohnbaugenossenschaften gehört auch nicht zu den Kernaufgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Vielmehr ist das Bundesamt für Wohnungswesen Kompetenzzentrum für wohnungspolitische Aktivitäten. Die Förderung von gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften hat dabei einen bedeutenden Stellenwert. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des WFG wird deshalb die Federführung für die administrative Betreuung durch das Bundesamt für Wohnungswesen übernommen. Artikel 60 WFG bildet die rechtliche Grundlage.

## 2.9.4 Referendum und Inkrafttreten (Art. 61)

Diese Bestimmung präzisiert, dass das vorliegende Gesetz dem fakultativen Referendum untersteht. Die Kompetenz zur Bestimmung des Zeitpunkts des Inkrafttretens wird an den Bundesrat delegiert.

## 3 Änderung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes

### 3.1 Allgemeines

Das Verbilligungsmodell des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG, SR 843) ist auf eine Laufzeit von 25 Jahren ausgerichtet. Innerhalb dieser Frist fliessen die zur Verbilligung der Anfangsmietzinse gewährten Vorschüsse bei systemkonformer Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben zurück. Wie aus der seinerzeitigen Botschaft<sup>16</sup> des Bundesrates zum WEG hervorgeht, war sich der Gesetzgeber jedoch bewusst, dass infolge Marktstörungen und stagnierender Einkommen die periodischen Mietzinserhöhungen unter Umständen nicht durchgesetzt und die Vorschüsse nicht zurückbezahlt werden können. Er hat deshalb in Artikel 40 WEG die Rückzahlungsfrist für solche Fälle auf 30 Jahre verlängert und festgelegt, dass danach den Eigentümerinnen und Eigentümern von WEG-Mietobjekten die noch geschuldeten Vorschüsse erlassen werden können.

Bereits mit dem sogenannten Sanierungspaket<sup>17</sup> wurde der Bundesversammlung überdies eine Änderung von Artikel 40 Absatz 2 WEG beantragt, wonach ein Erlass von Vorschüssen vor Ablauf von 30 Jahren möglich ist «wenn die Marktverhältnisse es erfordern und Verluste aus Bürgschafts- oder Schuldverpflichtungen verringert oder vermieden werden können oder bei der Zwangsverwertung von Liegenschaften» (vgl. BBl 1999 3352). Diese Änderung wurde in beiden Räten mit grossem Mehr angenommen und trat am 15. März 2000 in Kraft (vgl. AS 2000 618, 619).

Mit Blick auf diese letzte Änderung, welche den Erlass vor Ablauf von 30 Jahren in bestimmten Fällen ausdrücklich ermöglicht, erscheint eine Präzisierung von Artikel 40 Absatz 2 WEG bezüglich des Erlasses nach Ablauf von 30 Jahren ebenfalls als angezeigt, um so mehr als die ersten der seit Inkrafttreten des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 1. Januar 1975 zugesicherten Bundeshilfen auslaufen. Unter Berücksichtigung der möglichen Fristverlängerung um 5 Jahre endet die Dauer der 1975 verfügten Bundeshilfe definitiv im Jahre 2005. Auf diesen Zeitpunkt hin sollte bezüglich der Behandlung der eventuell noch ausstehenden Vorschussforderungen Klarheit bestehen. Insbesondere sollte die seit Jahren kommunizierte Absicht formell bestätigt werden, dass nach Ablauf von 30 Jahren auf diese Ansprüche definitiv verzichtet wird. Jede andere Regelung verstiesse auf Grund der wiederholten Zusicherungen gegen Treu und Glauben. Zudem ist es nicht zumutbar, dass die Eigentümerschaft noch länger für Mietzinsverbilligungen gerade stehen

<sup>16</sup> Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz zur Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum vom 17. September 1973, BBl 1973 II 679.

<sup>17</sup> Botschaft des Bundesrates zum Bundesbeschluss über Massnahmen zur Bereinigung und Minderung der Verluste und Zahlungsrisiken aus der Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 24. Februar 1999, BBl 1999 3330.

muss, die zum Teil vor Jahrzehnten konsumiert worden sind. Und da die Kostenmiete nach WEG ohnehin eher knapp bemessen ist, fehlt in den meisten Fällen das Geld, bzw. es muss zur Aufrechterhaltung der Vermietbarkeit der Wohnungen dringend für Erneuerungsarbeiten eingesetzt werden.

Die heutige Fassung von Artikel 40 Absatz 2 WEG enthält eine «Kann-Formulierung», ohne dass genau gesagt wird, unter welchen Voraussetzungen ein Verzicht des Bundes nach Ablauf von 30 Jahren möglich ist. Mit der neuen Formulierung sollen nun die Bedingungen für diesen Erlass geklärt werden. Auf eine allfällige Restforderung verzichtet der Bund, sofern der Bundeshilfeempfänger seinen Verpflichtungen aus dem Finanzierungs- und Tilgungsplan bis zum Ablauf der Bundeshilfe nach spätestens 30 Jahren nachgekommen ist.

Den ersten Schritt für eine solche Lösung hat das Parlament mit der im Sanierungspaket 1999 beschlossenen Refinanzierung der Grundverbilligungsvorschüsse durch den Bund gemacht. Schon damals wurde darauf hingewiesen, dass sich aus der künftigen Uneinbringlichkeit von Vorschussforderungen mittelfristig erhebliche Ausfälle ergeben werden. Aus heutiger Sicht könnten sich ab etwa 2010 je nach dem zwischenzeitlichen Verlauf der Hypothekarzinsen über einen Zeitraum von rund 10 Jahren verteilt Abschreibungen zwischen 220 und 320 Millionen Franken ergeben. Wie im Sanierungspaket angekündigt, nimmt die Eidgenössische Finanzverwaltung auf der entsprechenden Darlehensposition bereits vorsorgliche Wertberichtigungen vor.

Die zweite Änderung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes betrifft die vorzeitige Beendigung der Bundeshilfe durch einen Aufhebungsvertrag. Soweit die Interessen der unterstützten Bewohnerschaft gewahrt sind, soll es möglich sein, dass der Bund und die Eigentümerschaft die Bundeshilfe im gegenseitigen Einvernehmen vor Ablauf der bisher in Artikel 46 Absatz 1 WEG stipulierten Mindestdauer von 25 Jahren auflösen können. In diesen Fällen endet entsprechend auch die in Artikel 45 WEG normierte Mietzinsüberwachung.

Drittens soll in den Übergangsbestimmungen zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz zu Informationszwecken zum Ausdruck gebracht werden, dass die Zusage von Bundeshilfe mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes nur noch nach neuem Recht erfolgt.

## **3.2 Die einzelnen Bestimmungen**

### **3.2.1 Artikel 40 Absatz 2 erster Satz**

Nach der neuen Fassung dieses Artikels verzichtet der Bund auf Vorschüsse und Zinsbetroffene, die bei Mietwohnungen nach 30 Jahren noch geschuldet sind, soweit sie nach dem Finanzierungs- und Tilgungsplan bis zu diesem Zeitpunkt nicht zur Rückzahlung fällig geworden sind. Der Verzicht wird zur Regel, soweit die Bundeshilfeempfänger ihren Verpflichtungen aus dem Finanzierungs- und Tilgungsplan jederzeit nachgekommen sind und der Ausstand nach 30 Jahren ausschliesslich auf systembedingte Schwierigkeiten des Grundverbilligungsmodells zurückzuführen ist. Für Rückstände in den Rückzahlungen, die nach dem Finanzierungsplan zu leisten waren, ist ein Erlass des Bundes auch nach Ablauf von 30 Jahren ausgeschlossen. Für solche Ausstände leitet der Bund auch noch nach Ablauf von 30 Jahren das Inkasso und je nach Verwertungsaussichten die Zwangsverwertung der Mietliegenschaft ein.

### **3.2.2 Artikel 45**

Die Neuformulierung dieses Artikels erlaubt es, nach Vorliegen eines öffentlich-rechtlichen Aufhebungsvertrages gleichzeitig auf die spezifische Mietzinsüberwachung zu verzichten. Dies entspricht dem Grundsatz, wonach die Kontrolle der Mietzinse durch das Bundesamt für Wohnungswesen solange stattfindet, als für die betreffenden Mietwohnungen Leistungen der öffentlichen Hand erbracht werden. Besteht kein Engagement des Bundes mehr, so gestaltet sich die Festlegung des Mietzinses und dessen Kontrolle auf Missbräuchlichkeit hin nach den Vorschriften des achten Titels des Obligationenrechts (OR, SR 220).

Neben dieser neuen Ausnahme war es bereits beim Erlass der Vorschüsse und Zinsbetroffnisse (Art. 40) möglich, die Mietzinsüberwachung zusammen mit der Bundeshilfe vor Ablauf von 25 Jahren zu beenden. Die neue Regel fügt sich somit problemlos in den bisherigen Ausnahmekatalog ein.

### **3.2.3 Artikel 46 Absatz 1 zweiter und dritter Satz**

Mit Bundeshilfe geförderte Wohnungen unterstehen grundsätzlich während der Dauer von 25 Jahren einer Zweckbindung und dürfen daher nur für Wohnzwecke genutzt werden. Mit der vorgeschlagenen Änderung soll insofern eine Flexibilisierung der bisherigen Regelung erreicht werden, als eine vorzeitige Beendigung der Bundeshilfe und des Zweckerhaltungsgebots durch öffentlich-rechtlichen Aufhebungsvertrag frühestens nach Ablauf von 15 Jahren möglich sein soll. Auf die Mindestdauer von 15 Jahren kann nicht verzichtet werden, weil Haushalte, welche die einschlägigen Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht überschreiten sowie die Belegungsvorschriften einhalten, während 15 Jahren seit Beginn der Bundeshilfe Anspruch auf die Zusatzverbilligung I (Alleinstehende, Familien und Wohngemeinschaften) haben. Den Interessen der Mieterschaft auf preisgünstigen Wohnraum wird somit Rechnung getragen. Im Weiteren darf im Zeitpunkt des Aufhebungsvertrages kein Haushalt der betreffenden Mietliegenschaft mehr Anspruch auf die Zusatzverbilligung II (Betagte, Behinderte, Pflegebedürftige, Pflegepersonal und Personen in Ausbildung) nach der Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 30. November 1981 (SR 843.1) haben, welche für die Dauer von 25 Jahren seit Beginn der Bundeshilfe ausgerichtet wird.

Eine vorzeitige Beendigung im Einvernehmen des Bundes und der Eigentümerschaft der geförderten Mietliegenschaft bedingt, dass die Vorschüsse und Zinsbetroffnisse zurückbezahlt sind und der Bund aus der Bürgschaft entlassen worden ist. Wie zu Artikel 45 dargelegt wurde, endet mit der vorzeitigen Beendigung der Bundeshilfe durch Aufhebungsvertrag auch die amtliche Mietzinsüberwachung.

### **3.2.4 Artikel 65 Absatz 5**

Der neue Absatz dieses Artikels zur Ergänzung der Übergangsbestimmungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes zielt darauf ab, zu Informationszwecken in zeitlicher Hinsicht eine Abgrenzung des Förderungsmodells nach WEG zum neuen Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vorzunehmen. Bundeshilfe nach WEG in Form von Grund- und Zusatzverbilligungen

wurde noch bis am 1. Januar 2002 zugesichert. Bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes können im Rahmen der verfügbaren Mittel und in besonderen Fällen noch Darlehen ausgerichtet sowie Bürgschaften und Rückbürgschaften für gemeinnützige Organisationen und Bauträger eingegangen werden. Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum wird Bundeshilfe nur noch nach neuem Recht zugesichert.

## **4 Auswirkungen**

### **4.1 Finanzielle Auswirkungen**

#### **4.1.1 Förderungsvolumen**

In der Frage des finanziellen Engagements gilt es zwischen den haushaltspolitischen Restriktionen und den faktischen Bedürfnissen einen Mittelweg zu finden. Dabei ist zu beachten, dass eine Förderung dem Verfassungsauftrag sinngemäss nur nachkommen kann, wenn eine «kritische Masse» nicht unterschritten wird und eine gewisse Stetigkeit der Massnahmen gewährleistet ist. Andernfalls kann man auf jede Unterstützungstätigkeit ebenso gut verzichten. Eine «richtige» Grösse lässt sich naturgemäss nicht fixieren. Stellt man jedoch einerseits auf die minimalsten Erfordernisse der Zielgruppen und andererseits auf die traditionelle ordnungspolitische Begrenzung des staatlichen Engagements ab, so sollte ein ausgabenwirksames Förderungsvolumen von jährlich rund 2000 Wohnungen nicht unterschritten werden. Darüber hinaus sind zur Erleichterung der Finanzierung als blosse Garantieleistungen Bürgschaften und Rückbürgschaften für jährlich rund 1200 Mietwohnungen und Eigentumsobjekte vertretbar. Gesamthaft ergibt das rund 3200 Wohnungen, die mit staatlicher Unterstützung jährlich renoviert, erworben oder neu gebaut würden. Das dürfte wertmässig in Anbetracht der begrenzten Anlagekosten des Förderungssegments etwa 5 Prozent der aktuellen Neubau- und Erneuerungsinvestitionen im Wohnungsbau entsprechen.

Vom Förderungsvolumen losgelöst sind jene Mittel und Garantieleistungen zu betrachten, die als Darlehen und Beteiligungen der unmittelbaren Stärkung der gemeinnützigen Bauträger und ihrer Dachorganisationen dienen oder die Verbürgung von Anleihen zum Gegenstand haben. Erstere sollen ermöglichen, dass insbesondere die Fonds de roulement der Dachorganisationen noch während einer gewissen Zeit weiter aufgestockt werden können, während im zweiten Fall die reibungslose Konversion fällig werdender Anleihen sowie die Erhaltung einer günstigen Finanzierungsquelle für gemeinnützige Bauträger im Miet- und Eigentumsbereich im Vordergrund steht.

Allerdings ist zu beachten, dass noch während rund 25 Jahren weiterhin Zahlungsverpflichtungen aus dem Vollzug des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes bestehen. Dazu gehören die Zusatzverbilligungen, die im Jahre 2003 noch rund 145 Millionen Franken ausmachen dürften und anschliessend bis 2009 um jährlich rund 10 Millionen Franken abnehmen. Ferner werden für die künftige Honorierung von Bürgschaftsverpflichtungen im Finanzplan für die Jahre 2003–2005 45 Millionen Franken und später pro Jahr 40 Millionen Franken vorgesehen. Für die weitere Gewährung von Grundverbilligungsvorschüssen dürften ab 2003 ausser bei höheren Hypothekarzinsen keine Mittel mehr erforderlich sein.

Der Bundesrat will mit Rücksicht auf die haushaltspolitischen Realitäten in der Finanzrechnung die Zusatzkosten aus der künftigen Förderungstätigkeit beschränken und schon in der kritischen Anfangsphase im Durchschnitt unter 100 Millionen Franken halten. Anschliessend tragen der sinkende Aufwand für den WEG-Vollzug und die Darlehensrückflüsse relativ rasch zur finanziellen Entspannung bei. Konkret bedeutet dies, dass das wünschbare Volumen anfänglich nicht voll erreicht werden kann. Für 2000 Wohneinheiten beläuft sich der erforderliche Darlehensbetrag nämlich auf jährlich gut 150 Millionen Franken. Deshalb wird im Jahre 2003 ein Anfangsvolumen von lediglich 870 Wohneinheiten ins Auge gefasst. Anschliessend soll es auf 1500 Einheiten im Jahre 2004 und für 2005 und 2006 auf 1850 Einheiten ansteigen. Selbst wenn man in der Folge an dieser Menge festhalten würde, nähme der gesamte Finanzbedarf ab 2007 sukzessive ab. Über die ab diesem Zeitpunkt erforderlichen Förderungsaktivitäten wird man aber so oder so erst auf Grund der dannzumaligen Bedürfnisse entscheiden. Im Rahmen dieser Botschaft geht es um eine erste Förderungsperiode von vier Jahren, für welche der Bundesrat mit dem beiliegenden Bundesbeschluss um einen entsprechenden Rahmenkredit nachsucht.

#### **4.1.2                    Rahmenkredit 2003–2006**

Die beantragten Verpflichtungskredite belaufen sich gemäss der nachfolgenden Tabelle auf 496,4 Millionen Franken im Darlehens- und Beteiligungsbereich und auf 1775 Millionen Franken bei den Eventualverpflichtungen. Nicht über den Rahmenkredit, sondern über die Jahresbudgets werden die Aufwendungen für die Forschung und die Entschädigungen für Drittleistungen im Bereich der Eigentumsförderung bereit gestellt (vgl. Ziff. 4.1.3).

### Rahmenkredit 2003 – 2006 (in Mio. Fr.)

|                                                                | jährliche Verpflichtungen<br>aus Darlehen |                 |                 |                 | durchschnittliche<br>Bürgschafts-<br>Verpflichtungen<br>pro Jahr |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------------------------------------------------------|
|                                                                | 1. Jahr<br>2003                           | 2. Jahr<br>2004 | 3. Jahr<br>2005 | 4. Jahr<br>2006 |                                                                  |
| <b>Darlehen</b>                                                |                                           |                 |                 |                 |                                                                  |
| für die Förderung von Miet- und Eigentumsobjekten              | 60.0                                      | 106.0           | 135.2           | 135.2           | 0                                                                |
| Aufstockung der Fonds-de-roulement und Beteiligungen           | 15.0                                      | 15.0            | 15.0            | 15.0            | 0                                                                |
| <b>Bürgschaften und Rückbürgschaften</b>                       |                                           |                 |                 |                 |                                                                  |
| Verbürgung von Anleihen der Emissionszentralen                 | 0                                         | 0               | 0               | 0               | 350.0                                                            |
| Verbürgung von Nachgangshypotheken                             | 0                                         | 0               | 0               | 0               | 18.0                                                             |
| Rückbürgschaften gegenüber Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen | 0                                         | 0               | 0               | 0               | 75.6                                                             |
| <b>Total jährlicher Finanzbedarf</b>                           | <b>75.0</b>                               | <b>121.0</b>    | <b>150.2</b>    | <b>150.2</b>    | <b>443.6</b>                                                     |
| <b>Total Rahmenkredit 2003 – 2006</b>                          | <b>496.4</b>                              |                 |                 |                 | <b>1'774.4</b>                                                   |

#### 4.1.2.1 Darlehen für die Förderung von Miet- und Eigentumsobjekten

Die Darlehen für den Mietwohnungsbau und die Eigentumsförderung sind im Kreditantrag in einer Position zusammengefasst. Es ist unzweckmässig, die beantragten Mittel bereits zum Voraus verbindlich auf die beiden Förderungsbereiche sowie auf Neubau- und Erneuerungsprojekte aufzuteilen. Wie die Darlehen schliesslich verwendet werden, wird vom effektiven Bedarf, vom Gesuchseingang und den Förderungsprioritäten bestimmt. Die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel werden zwar jeweils mittels Kontingenten auf die einzelnen Bereiche aufgeteilt, doch soll es möglich sein, auf veränderte Bedürfnisse flexibel zu reagieren, indem man zum Beispiel für den Neubau von Mietwohnungen reservierte Darlehen für die Eigentumsförderung einsetzt und umgekehrt.

Dessen ungeachtet müssen für die Ermittlung des Mehrjahreskredites bestimmte Annahmen über die Zusammensetzung des Förderungsvolumens getroffen werden, da mit Darlehenspauschalen operiert wird, deren Umfang je nach Eigentumsform, Investitionsart und Wohnungsgrösse variiert. Die jährliche Anzahl zu fördernder Wohneinheiten wird deshalb zuerst auf Miet- und Eigentumsobjekte und anschliessend auf Erneuerungs- und Neubauprojekte sowie unterschiedliche Wohnungsgrössen aufgeteilt. Für das erste Jahr sieht der Verteilschlüssel rund 510 Einheiten im Mietwohnungsbereich und 360 im Eigentumsbereich vor. Entfallen im Mietbereich 170 Einheiten auf Neubauten und 340 auf Erneuerungen, resultiert bei durchschnittlichen Darlehenspauschalen von 103 000 respektive 72 000 Franken ein Verpflichtungsbetrag von 42 Millionen Franken. Im Eigentumssektor werden 225 Neubauten oder Erwerbe und 135 Erneuerungen zu Grunde gelegt, was bei durchschnittlichen Darlehenspauschalen von 50 000 Franken einen Bedarf von 18 Millionen Franken ergibt. Zusammen kommt man damit auf eine erste Jahrestanche von 60 Millionen Franken. Für die Folgejahre wird gleich vorgegangen, doch ist nochmals zu betonen, dass die gewählte Aufteilung kein Präjudiz für die effektive Mittelverwendung darstellt.

In den obigen Schätzungen enthalten sind die zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen für innovative Projekte. Die Vergabe dieser Gelder ist an die Verpflichtung zur wissenschaftlichen Begleitung und Auswertung gebunden. Pro Jahr sind rund 5 Prozent bis 10 Prozent des Förderungsvolumens für diesen Zweck reserviert, doch wird auch hier der effektive Bedarf die Mittelverwendung bestimmen.

#### **4.1.2.2 Fonds de roulement-Darlehen und Beteiligungen**

Für diese Massnahmen werden in den Jahren 2003–2006 je 15 Millionen Franken vorgesehen. Damit sollen in speziellen Fällen Beteiligungen an gemeinnützigen Organisationen ermöglicht und die Fonds de roulement der Dachorganisationen noch während mindestens vier Jahren weiter aufgestockt werden.

#### **4.1.2.3 Bürgschaften und Rückbürgschaften**

Bei dieser Position geht es um die Verbürgung der EGW-Anleihen, um direkte Bürgschaften im Mietwohnungsbereich sowie um Rückbürgschaften zu Gunsten von Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen.

Für den ersten Zweck wird im Jahresdurchschnitt von zwei bis drei Emissionen im Gesamtbetrag von rund 350 Millionen Franken ausgegangen. Diese Summe soll für die (Teil-) Konversion fällig werdender Anleihen sowie für Neuausleihungen verwendet werden. Bis heute hat die EGW 18 Anleihen im Gesamtbetrag von 1790 Millionen Franken aufgelegt. Vier davon oder rund 385 Millionen Franken sind zurückbezahlt. Weitere acht oder rund 740 Millionen Franken werden bis Ende 2006 fällig. Dies bedeutet, dass per Saldo bis 2006 zusätzliche Garantien von lediglich 660 Millionen Franken resultieren. Zudem ist zu bedenken, dass für die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der EGW und die geordnete Abwicklung künftiger Konversionen mit oder ohne WFG neue Bürgschaftskredite nötig sind.

Für die nur noch in Ausnahmefällen vorgesehene Verbürgung von Nachgangshypotheken wird von einem Jahresvolumen von 200 Mietwohnungen ausgegangen. Bei durchschnittlichen Anlagekosten von 300 000 Franken pro Wohnung und einer Verbürgung von 120 Prozent der Nachgangshypothek (maximal 25% der Anlagekosten) ergibt sich bei der entsprechenden Anzahl Wohnungen eine Bürgschaftssumme von jährlich 18 Millionen Franken.

Bei den Rückbürgschaften umfasst das Engagement 70 Prozent des von der Bürgschaftseinrichtung verbürgten Höchsthaftungsbetrages (120% der Nachgangshypothek im Ausmass von höchstens 25% der Anlagekosten). Rechnet man in den ersten zwei Jahren pro Jahr mit insgesamt 600 Miet- und Eigentumswohnungen und in den beiden Folgejahren mit insgesamt je 1000 Einheiten zu durchschnittlichen Anlagekosten von 450 000 Franken, so ergibt sich eine Rückbürgschaftssumme von 75,6 Millionen Franken.

Für Bürgschaften und Rückbürgschaften ergeben sich somit jährliche Gesamtverpflichtungen von 443,6 Millionen Franken. Für Verlustrisiken werden in der Finanzrechnung unter der betreffenden Rubrik angemessene Beträge eingesetzt.

#### 4.1.3

### Auswirkungen des Rahmenkredits auf die Finanzrechnung

Wie aus der nachfolgenden Tabelle hervorgeht, werden die eingegangenen Verpflichtungen je nach Förderungsbereich erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung zahlungswirksam (vgl. in der Tabelle den schraffierten Bereich). Verantwortlich dafür ist der Umstand, dass mit Ausnahme der Fonds de roulement-Darlehen alle Beträge erst im Verlauf des Baufortschritts ausgerichtet werden, nämlich 70 Prozent beim Abschluss des Rohbaus und der Rest nach Vorliegen der Bauabrechnung. Demzufolge dürften von den mit dem Rahmenkredit beantragten Darlehen rund drei Viertel oder jährlich zwischen 35,2 und 138,6 Millionen Franken die Finanzrechnungen der Jahre 2003–2006 und der Rest mit Beträgen von 87, 31,4 und 13,5 Millionen Franken diejenigen der Jahre 2007–2009 belasten. Hinzu kommen die nicht rückzahlbaren jährlichen Beiträge für die Forschung (1 Mio. Fr.) und für Entschädigungen aus den Leistungsaufträgen im Bereich der Eigentumsförderung (0,1 Mio. Fr.).

Wie oben erwähnt, fallen von 2007–2009 Zahlungsverpflichtungen an, auch wenn keine weiteren Rahmenkredite bewilligt werden sollten. Würde man dagegen in der Folge Rahmenkredite für jährlich rund 2000 Wohneinheiten sprechen, ergäbe sich ein Finanzbedarf für die Darlehen von gut 150 Millionen Franken, wovon ein rasch wachsender Anteil aus den laufenden Amortisationen refinanziert werden könnte.

Betrachtet man abschliessend den Zahlungsmehrbedarf, der sich für die gesamte Wohnbauförderung nach der Einführung des WFG rein netto, also nach Verrechnung der Darlehensrückflüsse und des Minderaufwands aus dem WEG ergibt, so zeigt sich, dass er mit dem beantragten Rahmenkredit im Jahresdurchschnitt deutlich unter 100 Millionen Franken und damit innerhalb der sich vom Bundesrat gesetzten Grenze liegt. Das Maximum des Mehraufwands ist mit 96,1 Millionen Franken im Jahre 2006 zu gewärtigen, doch nehmen die zusätzlichen Kosten anschliessend mit oder ohne Sprechung weiterer Rahmenkredite schnell ab.

## Zahlungskredite aus Verpflichtungen des Rahmenkredits 2003 – 2006 (in Mio. Fr.)

|                                                                                     | 1. Jahr<br>2003 | 2. Jahr<br>2004 | 3. Jahr<br>2005 | 4. Jahr<br>2006 | 5. Jahr<br>2007 | 6. Jahr<br>2008 | 7. Jahr<br>2009 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Darlehen für die Förderung von Miet- und Eigentumsobjekten</b>                   |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
| Zahlungen aus dem Rahmenkredit 2003 – 2006                                          |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
| Neubau: Zahlung von 70% nach Rohbauabnahme                                          | 20.2            | 34.5            | 44.0            | 44.0            | 0               | 0               | 0               |
| Neubau: Zahlung von 30% nach Bauabrechnung                                          | 0               | 0               | 3.3             | 10.7            | 14.9            | 18.9            | 13.5            |
| Erneuerungen / Erwerb: Zahlung von 100% nach Bauabrechnung                          | 0               | 26.7            | 51.8            | 68.9            | 72.1            | 12.5            | 0               |
| Weitere Zahlungen bei konstanter Förderung                                          | 0               | 0               | 0               | 0               | 44.0            | 103.8           | 121.5           |
| <b>Fonds-de-roulement-Darlehen und Beteiligungen</b>                                | 15.0            | 15.0            | 15.0            | 15.0            | 15.0            | 0               | 0               |
| <b>Leistungsaufträge an Hypothekar-Bürgschaftseinrichtungen</b>                     | 0.1             | 0.1             | 0.1             | 0.1             | 0.1             | 0.1             | 0.1             |
| <b>Forschung</b>                                                                    | 1.0             | 1.0             | 1.0             | 1.0             | 1.0             | 1.0             | 1.0             |
| <b>Total Finanzbedarf WFG<br/>bei konstantem Förderungsvolumen ab 2005</b>          | <b>36.3</b>     | <b>77.3</b>     | <b>115.2</b>    | <b>139.7</b>    | <b>147.1</b>    | <b>136.3</b>    | <b>136.1</b>    |
| Rückfluss von Darlehen für Miet- und Eigentumsobjekte                               | 0               | 0               | 1.2             | 3.6             | 8.1             | 13.5            | 19.6            |
| Rückgang des WEG-Aufwandes gegenüber Basisjahr 2002                                 | 5.0             | 18.0            | 26.0            | 40.0            | 48.0            | 61.0            | 73.0            |
| <b>Nettomehraufwand nach Einführung WFG<br/>gegenüber Basisjahr 2002 (195 Mio.)</b> | <b>31.3</b>     | <b>59.3</b>     | <b>88.0</b>     | <b>96.1</b>     | <b>91.0</b>     | <b>61.8</b>     | <b>43.5</b>     |

## 4.2 Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen sowie 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 sowohl die Subventionen, die in den Artikeln 10, 22, und 33 des Gesetzes begründet werden, als auch die beantragten Kredite diese Limiten überschreiten, unterstehen diese Gesetzesbestimmungen sowie der Beschluss über die Bewilligung der finanziellen Mittel der Ausgabenbremse.

## 4.3 Personelle Auswirkungen

Die personellen Kapazitäten des Bundesamtes für Wohnungswesen sind für den Vollzug des WEG, des Mietrechts und des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten ausgeschöpft. Falls der zusätzliche Vollzug des neuen Bundesgesetzes vorübergehend einen höheren Personalbestand erfordert, werden die zusätzlich benötigten Personalressourcen departementsintern umverteilt. Der Bestand kann jedoch mittelfristig mindestens auf das heutige Niveau reduziert werden, sobald der Betreuungsaufwand für die WEG-Geschäfte abnehmen wird. Für die Abwicklung der Hilfen an die Genossenschaften des Bundespersonals wird eine Stelle von der Eidgenössischen Finanzverwaltung ins Bundesamt für Wohnungswesen transferiert.

## **4.4**

### **Auswirkungen auf die Informatik**

Der WEG-Vollzug wird heute durch ein effizientes EDV-Programm unterstützt. Dieses muss an das neue Förderungsinstrumentarium angepasst werden. Dafür ist mit einmaligen Informatikkosten in der Höhe von rund 300 000 Franken zu rechnen.

## **4.5**

### **Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

### **4.5.1**

#### **Notwendigkeit und Möglichkeiten staatlichen Handelns**

Wie früher dargelegt gehört Wohnen nebst Nahrung, Sicherheit und Bildung zu den Grundbedürfnissen. Weil nicht alle Menschen das Bedürfnis aus eigener Kraft befriedigen können, verpflichtet die Verfassung den Bund, den Wohnungsbau zu fördern und sich für die Verbilligung der Wohnkosten und für die Verbreitung des selbst genutzten Wohneigentums einzusetzen. Diesem Auftrag wird mit den vorgeschlagenen Massnahmen nachgekommen. Von den Grundsätzen, dass die Wohnungsverorgung und deren Finanzierung über den Markt erfolgt und für die Aufbringung der Wohnkosten in erster Linie die Bewohnerinnen und Bewohner zuständig sind, wird nicht abgewichen. Wie die eidgenössische Verbrauchserhebung von 1998 zeigt, gibt es jedoch nach wie vor eine beträchtliche Anzahl von Personen und Haushalten, die einen so grossen Anteil ihrer verfügbaren Mittel für eine angemessene Wohnung ausgeben müssen, dass die Befriedigung anderer Grundbedürfnisse gefährdet ist. Zudem ist es eine Eigenschaft des Wohnungsmarktes, dass Personen und Haushalte auf Grund persönlicher Umstände diskriminiert werden. Es ist nur wenigen Familien möglich, sich zu einem sinnvollen Zeitpunkt, nämlich dann, wenn die Kinder noch klein sind, den Wunsch nach Wohneigentum zu erfüllen und vorab in ländlichen Gebieten gibt es finanzschwache Haushalte, die mangels Alternativen im Mietbereich Zugang zum Hauseigentum haben müssen oder für die Erneuerung ihres Hauseigentums der öffentlichen Unterstützung bedürfen. Hohe Wohnkostenbelastungen und ein eingeschränkter Marktzugang sind um so häufiger, je angespannter der Wohnungsmarkt ist. Nach einer längeren Phase mit Angebotsüberschüssen zeichnen sich wieder Verknappungstendenzen ab. Vor allem in den Agglomerationen gibt es wenig leer stehende Wohnungen, und die Preise steigen erneut an. Der Bedarf für staatliches Handeln ist somit gegeben.

Die vorgeschlagenen Hilfen ergänzen die marktwirtschaftliche Versorgung. Sie setzen den Marktmechanismus nicht ausser Kraft und schränken weder das Spiel von Angebot und Nachfrage noch den Preismechanismus ein. Sie enthalten jedoch Anreize, welche die Bauträger befähigen, Wohnungen so zu bauen oder zu erneuern, dass sie von wirtschaftlich schwächeren Gruppen nachgefragt werden können. In vielen Fällen würde zwar auch ohne Unterstützung gebaut, in der Regel aber nicht für die mit der Vorlage anvisierten Zielgruppen. Das vorgeschlagene Volumen der künftigen Bundeshilfe erlaubt eine Basisunterstützung, die bei Bedarf durch die Kantone oder Gemeinden ergänzt werden kann.

Direkte Nutzniesser der Hilfen sind im Mietwohnungsbereich Haushalte, die erfahrungsgemäss häufig von Versorgungsdefiziten betroffen sind: Bedürftige ältere Personen, Menschen mit Behinderungen, junge Familien, kinderreiche Familien oder solche mit einem Elternteil. Die Eingrenzung der Zielgruppen erfolgt über Einkommens- und Vermögenslimiten. Orientiert man sich an den heute im WEG geltenden Einkommenslimiten, gehören gemäss eidgenössische Verbrauchserhebung 1998 ungefähr jene 25 Prozent aller Haushalte zu den Anspruchsberechtigten, deren monatliches Einkommen unter 5000 Franken liegt. Viele von ihnen sind momentan ausreichend versorgt, doch vor allem bei notwendigen Umzügen sind sie auf ein preisgünstiges Angebot angewiesen. Dies gilt auch für neu gegründete Haushalte. Die vorgeschlagene Darlehenslösung erlaubt es, deren Wohnkosten in einem Umfang zu vergünstigen, der in etwa der Zusatzverbilligung gemäss WEG entspricht. Es ist ein Nachteil der Objekthilfe, dass mit dem anvisierten Förderungsvolumen nur jener Teil der potenziell Anspruchsberechtigten von der Hilfe profitiert, der das Glück haben wird, in einer geförderten Wohnung zu wohnen. Zielkonformer, aber auch bedeutend teurer wäre eine allgemeine Subjekthilfe (siehe Ziff. 4.5.4).

Im Mietbereich ist es ein Anliegen, den gemeinnützigen Bauträgern auf dem Wohnungsmarkt gleich lange Spiesse wie den übrigen Bauträgern zu verschaffen. Nur so können diese im öffentlichen Interesse Versorgungsaufgaben wahrnehmen. Dies betrifft insbesondere den Zugang zum Kapitalmarkt. Generell bezwecken die in der Vorlage enthaltenen Finanzierungshilfen, dass sich auch bonitätsmässig schlechter gestellte Marktteilnehmer das notwendige Fremdkapital beschaffen können. Verdrängungswirkungen sind davon nicht zu erwarten.

In der Eigentumsförderung werden einerseits Haushalte mit wenig Eigenkapital und Finanzierungsschwierigkeiten unterstützt. Die Bundesbürgschaft erleichtert ihnen die Fremdfinanzierung und die zeitliche Verschiebung der Belastung; das Eigentum müssen sie langfristig jedoch selber tragen können. Gewisse Mitnahmeeffekte können hier nicht ausgeschlossen werden. Weil die Hilfe hier durch blosses Garantieleistungen erfolgt, können sie hingenommen werden. Andererseits gehören finanzschwache Eigentümerhaushalte zu den Nutzniessenden. Sie sollen mit zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen befähigt werden, ihr Wohneigentum zu erneuern oder in ländlichen Gebieten mit wenig Mietalternativen preisgünstiges Eigentum zu erwerben.

Die Mittel werden aus dem allgemeinen Bundeshaushalt bereit gestellt und durch die Steuerpflichtigen aufgebracht. Für ihre zielkonforme Verwendung sorgen neben den genannten Einkommens- und Vermögenslimiten zusätzlich Belegungsvorschriften. Werden diese von einem Haushalt nicht mehr eingehalten, entfällt die in Form von Zinsverzichten auf den Darlehen gewährte Unterstützung. Dieser Mechanismus erfordert einen gewissen Kontrollaufwand. Weil die einzelnen Bauträger im Mietwohnungsbau aber mit Leistungsvereinbarungen eingebunden werden, kann er auf Stichproben beschränkt werden.

Der jährliche Mitteleinsatz macht selbst unter Berücksichtigung der Zahlungen aus der WEG-Förderung weniger als 1 Prozent des Bundesbudgets aus. Von der Förderung können daher keine grossen gesamtwirtschaftlichen Folgen erwartet werden. Es ist auch nicht die Absicht der Vorlage, die Wohnbautätigkeit anzukurbeln. Vielmehr sollen Wohnungen, die häufig auch sonst gebaut würden, gezielt verbilligt werden, und Erneuerungen sollen sozialverträglich vorgenommen werden können. Die Wirkungen liegen somit primär im individuellen Bereich: Eine Verbesserung der Wohnverhältnisse steigert das persönliche Wohlergehen, was sich wiederum auf die individuelle Leistungsfähigkeit auswirkt.

Eine generelle Förderung des Wohnungsbaus würde bedeutend mehr Mittel erfordern. Sie ist jedoch aus ordnungspolitischen Gründen nicht opportun, und überdies kann der Wohnungsbau wegen des hohen Ressourceneinsatzes nur einen kleinen Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten. Ebenso ist nicht vorgesehen, die Förderung für konjunkturpolitische Zwecke einzusetzen. Die Erfahrung zeigt, dass es wegen des meist zeitraubenden politischen Entscheidungsweges und des langen Produktionsprozesses in der Regel zu konjunkturell prozyklischen Wirkungen kommt, d.h. es werden Leerstände produziert, die über die gewünschte Marktreserve hinausgehen. Trotzdem ergeben sich aus der Förderung positive Wirkungen für die Haupt- und Nebenzweige der Bauwirtschaft. Die Bundeshilfen werden Investitionen auslösen, die sonst nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt getätigt würden. Dies gilt insbesondere für die arbeitsintensive Erneuerungstätigkeit.

Wichtig sind jedoch die indirekten gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der vorgeschlagenen Förderung, die bereits in Abschnitt 1.2.1 ausführlich erwähnt wurden: Befriedigende Wohnverhältnisse sind ein sozialer Schutz im wirtschaftlichen und technologischen Strukturwandel. Sie tragen zum sozialen Frieden bei, sind Teil einer guten Lebensqualität und damit ein Faktor der Standortqualität. Ein in allen Regionen ausreichendes Wohnungsangebot fördert die für die wirtschaftliche Entwicklung notwendige Mobilität. Mit der gezielten Verbilligung der Wohnkosten können die Fürsorge und die Sozialwerke entlastet und Stigmatisierungen einzelner Personen und Haushalte verhindert werden. Das heute vor allem bei Familien bestehende Armutsrisiko wird reduziert. Positive sozialpolitische Wirkungen dürfen auch von der vorgeschlagenen speziellen Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus erwartet werden. Da gemeinnützige Bauträger sich nicht am Gewinn orientieren, bieten sie einen langfristig preisgünstigen Bestand an Wohnungen an. Darüber hinaus leisten sie oft auch Betreuungs- und Integrationsaufgaben, die sonst das Gemeinwesen übernehmen müsste.

Die Unterstützung von Modellvorhaben und die Ressortforschung werden zur Entwicklung innovativer Bau- und Organisationsformen im Wohnungswesen beitragen. Die geförderten Mietwohnungen müssen zudem die Qualitätskriterien gemäss Wohnungs-Bewertungs-System WBS erfüllen. Sie werden damit eine Schrittmacherrolle spielen für den kostengünstigen und qualitativ hochstehenden Wohnungsbau, der den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung Rechnung trägt.

#### 4.5.4 Alternative Regelungen

Die im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen ursprünglich vorgesehene Übertragung der Förderung auf die Kantone und eine entsprechende Verfassungsänderung sind in der Vernehmlassung zur NFA abgelehnt worden. Auch in der Vernehmlassung zum WFG hat eine klare Mehrheit die Aufrechterhaltung der Bundeskompetenz begrüsst.

Der Verzicht auf jegliche Förderungstätigkeit würde nicht nur dem Verfassungsauftrag widersprechen. Die damit eingesparten Mittel müssten weit gehend im Rahmen der Sozialhilfe aufgebracht werden<sup>18</sup>.

Im instrumentellen Bereich sind alternative Regelungen aus dem In- und Ausland eingehend geprüft worden. Die dynamische Förderung gemäss WEG ist zwar ein Modell, das mit einer wachsenden Wirtschaft im Einklang steht. Ohne grosse Risiken kann sie jedoch weder das Problem der Eigenkapitallücke noch jenes der hohen Wohnkosten lösen. Bei beiden Punkten setzt das vorgeschlagene Darlehensmodell an. Nachteilig ist, dass zu Beginn des Förderungsprogramms verhältnismässig umfangreiche Mittel bereitgestellt werden müssen. Diese sind jedoch steuerbar, währenddem das dynamische Modell unberechenbare künftige Verlustrisiken generiert.

Aus ordnungspolitischen Gründen wäre eine Subjekthilfe der vorgeschlagenen Objekthilfe vorzuziehen. Im Zusammenhang mit der Sicherstellung tragbarer Wohnkosten ist heute weitgehend unbestritten, dass direkte Wohnbeihilfen bezüglich Treffsicherheit und Wirksamkeit den Objekthilfen tendenziell überlegen sind. Zudem gewährleistet der generelle Rechtsanspruch eine Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer. Ein Blick über die Grenze zeigt, dass in verschiedenen europäischen Ländern in jüngerer Zeit objektbezogene Hilfen eher reduziert wurden, während subjektbezogene Leistungen verstärkt und gezielter ausgerichtet werden<sup>19</sup>. Subjekthilfen unterschiedlicher Ausgestaltung und regelmässig ergänzt mit objektbezogenen Massnahmen kennen Deutschland, Österreich, Frankreich, Dänemark, Spanien, die Niederlande und Schweden. Dabei wird die Hilfe in den föderativ organisierten Staaten in der Regel von den staatlichen Ebenen gemeinsam getragen.

Wegen des generellen Rechtsanspruchs würde eine Subjekthilfe je nach Modell jährlich wiederkehrende Kosten zwischen 200 und 400 Millionen Franken verursachen<sup>20</sup>. Dabei handelt es sich um à fonds perdu-Zahlungen, während die Darlehen in der Regel wieder zurückfliessen. Zudem nimmt der jährliche Finanzbedarf auf Grund der Amortisationen bei der Darlehenslösung stetig ab, während Mietzinsbeiträge auf hohem Niveau verbleiben würden. Schliesslich tragen die Darlehen langfristig zu einem Grundstock von preisgünstigen Wohnungen bei; die Subjekthilfe kann dagegen nicht direkt auf das Angebot einwirken. Neben dem hohen und zudem ungewissen Finanzbedarf sprechen gegen einen Systemwechsel auch ein relativ hoher Verwaltungsaufwand, die Preiserhöhungsgefahr in angespannten Märkten sowie der Umstand, dass die Diskussion um die Sozialwerke nicht mit einem weiteren Element belastet werden sollte. Zudem würde eine Subjekthilfe das Problem des Marktzugangs für gewisse Bewohnergruppen nicht lösen, weshalb sie mit einer ge-

<sup>18</sup> Siehe «Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich», statistik.info 17/2001, Zürich 2001.

<sup>19</sup> Favarger u.a., Les politiques du logement en Europe occidentale, Grenchen 1998 ([www.bwo.admin.ch/d/publikationen/publikationen\\_index.htm](http://www.bwo.admin.ch/d/publikationen/publikationen_index.htm)).

<sup>20</sup> Mietzinsbeiträge, Grundlagen und Musterlösungen, Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 72, Grenchen 2001.

wissen Objektförderung ergänzt werden müsste. Allerdings ist es bei der nun festgehaltenen Lösung wünschenswert, dass die Kantone oder Gemeinden mit ergänzenden individuellen Zuschüssen dort aktiv werden, wo die Zinsvergünstigung auf den Darlehen die gewünschte Entlastung des Haushaltsbudgets nicht erreicht.

Als Alternative zu den Darlehen sind auch Zuschüsse geprüft worden. Mit ihnen könnte ein gleicher Verbilligungseffekt erreicht werden. Diese Option würde den «Aufwand» rein budgetmässig anfänglich stark reduzieren. In der Folge nähme er jedoch wegen der Kumulation des Förderungsvolumens rasch zu. Würden statt Darlehen nur Zuschüsse gewährt, überstiege das Total der Zuschüsse ab dem 16. Jahr den Betrag der Nettodarlehen, der im reinen Darlehensmodell in diesem Zeitpunkt zur Auszahlung gelangt. Anschliessend würde der Betrag für Zuschüsse bei gleichbleibendem Förderungsvolumen bis zum 28. Jahr weiter ansteigen und danach auf dem erreichten Niveau verharren, während für die Darlehen nach diesem Zeitpunkt per Saldo keine neuen Gelder mehr nötig werden. Beim Zuschussmodell müssten zudem wieder Bürgschaften gewährt werden, wodurch wie im heutigen System erneut Verlustrisiken generiert würden. Weiter würden solche Zuschüsse tendenziell die Hochhaltung der Zinsen begünstigen. Schliesslich würde der Einbau einer Alternative zu den Darlehen dem Anspruch auf Einfachheit und Transparenz widersprechen. Insbesondere sind Zuschüsse schwierig zu budgetieren, da die Zahl der Anspruchsberechtigten im Voraus nicht bekannt ist. Diese Gründe führten dazu, von diesem Instrument abzusehen.

#### **4.5.5 Zweckmässigkeit im Vollzug**

Die im WEG-Vollzug aufgebaute Zusammenarbeit mit den kantonalen Fachstellen für Wohnbau- und Eigentumsförderung hat sich eingespielt und bewährt. Sie soll mit dem neuen Bundesgesetz fortgeführt werden. Je nachdem, ob ein Kanton selber Wohnbau- und Eigentumsförderung betreibt oder nicht, sind dabei verschiedene Varianten denkbar. Sie werden im Rahmen der Vollzugsvorbereitungen mit den zuständigen kantonalen Amtsstellen eingehend überprüft. Ferner werden verschiedene Vollzugsaufgaben von gemeinnützigen Organisationen wahrgenommen und über Leistungsaufträge abgegolten. Bei den direkten Bundesdarlehen wird mit den Pauschalbeträgen eine transparente und einfach praktikierbare Lösung vorgeschlagen.

### **5 Legislaturplanung**

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003 als Richtlinien-geschäft angekündigt (BBl **2000** 2337).

### **6 Verhältnis zum europäischen Recht**

Die Wohnungspolitik ist in der EU einzelstaatlich geregelt. Die meisten EU-Länder kennen gesetzliche Grundlagen für die Wohnbau- und Eigentumsförderung.

Das neue Bundesgesetz stützt sich auf Artikel 108 der Bundesverfassung. 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.

Das neue Bundesgesetz delegiert die Rechtsetzung in folgenden Punkten an den Bundesrat:

- Voraussetzungen für die Erneuerungen (Art. 7).
- Bestimmungen über das erforderliche Eigenkapital, die anrechenbaren Liegenschaftskosten, die Einkommens- und Vermögensgrenzen sowie die minimale Anzahl Bewohnerinnen und Bewohner für die verschiedenen Wohnungstypen bei zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen (Art. 12 Abs. 3).
- Die angemessene Verteilung der Risiken bei den Rückbürgschaften (Art. 26 Abs. 3).
- Bestimmungen über die Höhe des erforderlichen Eigenkapitals, die Mindestbelegung, die Einkommens- und Vermögensobergrenze sowie über die ausnahmsweise Vermietung von Eigentumsobjekten bei den Darlehen und Rückbürgschaften (Art. 28 Abs. 3).
- Mindestanforderungen der geförderten Organisationen hinsichtlich Zweckbestimmung, Zwecksicherung, Geschäftsführung, Rechnungslegung und Statuten (Art. 33 Abs. 2).
- Die angemessene Verteilung der Risiken und die Höhe des erforderlichen Eigenkapitals bei den Rückbürgschaften (Art. 36 Abs. 3).
- Einzelheiten über die Darlehen via Dachorganisationen (Art. 37 Abs. 2)
- Die Gebührenansätze (Art. 44 Abs. 2).
- Vorschriften über den Betrieb des Informationssystems, die Verantwortung für die Datenverarbeitung, die Kategorien der zu erfassenden Daten sowie deren Aufbewahrungsdauer, die Zugriffs- und Bearbeitungsberechtigung und die Datensicherheit (Art. 50 Abs. 4).

In diesen Fällen geht es um Regelungen, die im Interesse flexibler Lösungen bzw. rascher Anpassung an veränderte wirtschaftliche Verhältnisse nicht auf Gesetzesstufe anzusiedeln sind. Ausserdem sind Materien betroffen, in welchen das spezifische Fachwissen und die Praxiserfahrung eine Normierung durch den Bundesrat erfordern.

### **7.3**

### **Finanzierungsbeschluss**

Die aufzubringenden Bundesmittel sind gestützt auf Artikel 167 der Bundesverfassung sowie Artikel 43 des Entwurfes zum WFG mit einfachem Bundesbeschluss zu bewilligen.

## A1: Rahmenkredite für die WEG-Förderung

Zwischen 1975 und 1997 wurden für Beiträge und Eventualverpflichtungen sieben Rahmenkredite gesprochen:

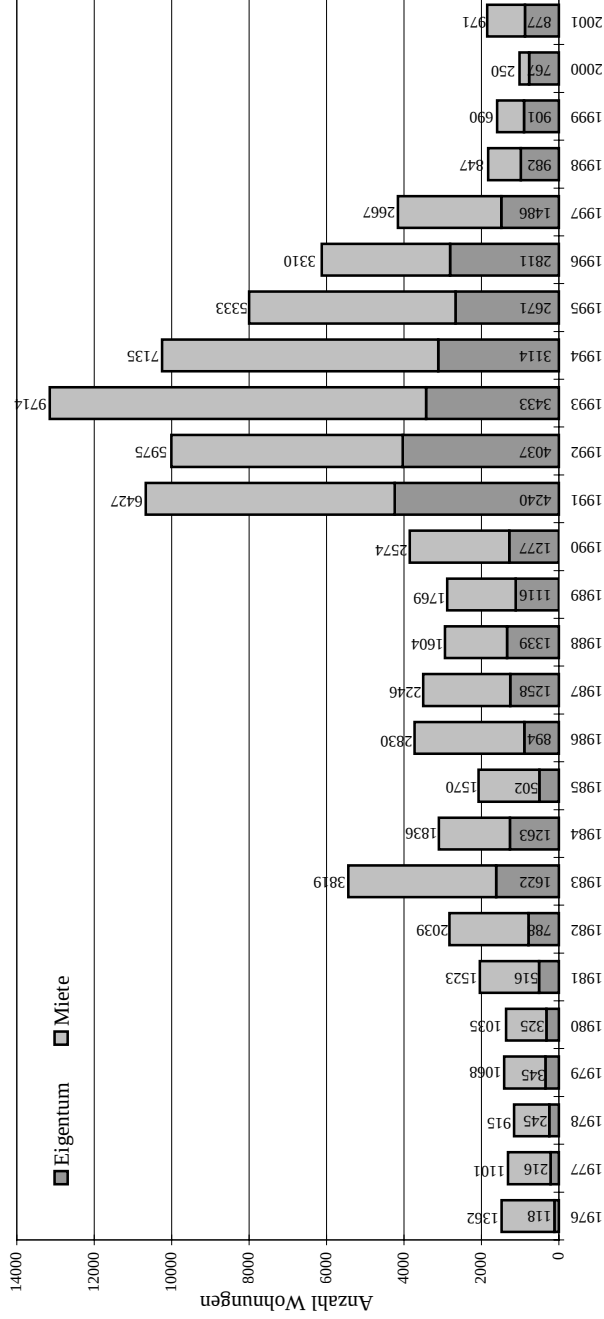
| Bundesbeschluss vom:                     | Nicht rückzahlbare<br>Beiträge<br>Mio. Franken | Rückzahlbare<br>Beiträge<br>Mio. Franken | Bürgschaften und<br>Schuldverpflichtungen<br>Mio. Franken |
|------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 4. Juni 1975<br>(AS 1975 1086)           | 201                                            | 98                                       | 608                                                       |
| 21. Juni 1982<br>(BBl 1982 II 478)       | —                                              | —                                        | 200                                                       |
| 9. Juni 1983<br>(BBl 1983 II 723)        | 137                                            | 11                                       | 695                                                       |
| 30. September 1985<br>(BBl 1985 II 1345) | 515                                            | 65                                       | 2 400                                                     |
| 3. Oktober 1991<br>(BBl 1991 IV 210)     | 1205                                           | 300                                      | —                                                         |
| 6. Oktober 1992<br>(BBl 1992 VI 149)     | —                                              | —                                        | 7 400                                                     |
| 3. Dezember 1997<br>(BBl 1998 I 113)     | 343,5                                          | 129                                      | 225                                                       |
| <b>Total</b>                             | <b>2401,5</b>                                  | <b>603</b>                               | <b>11 528</b>                                             |

Hinzu kommen 140 Millionen Franken für rückzahlbare Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträger und 100 Millionen Franken für Beteiligungen an der SAPOMP AG, die mit dem Bundesbeschluss vom 20. September 1999 über Massnahmen zur Minderung der Verluste und Zahlungsrisiken aus der Wohnbau- und Eigentumsförderung gesprochen wurden.

Ferner wurden im Rahmen von Beschäftigungs- und Investitionsprogrammen vier Kredite für das WEG beschlossen:

| Bundesbeschluss vom:               | Nicht rückzahlbare<br>Beiträge<br>Mio. Franken | Rückzahlbare<br>Beiträge<br>Mio. Franken | Bürgschaften und<br>Schuldverpflichtungen<br>Mio. Franken |
|------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 17. Juni 1975<br>(BBl 1975 II 208) | 30                                             | -                                        | 24                                                        |
| 17. März 1976<br>(BBl 1976 I 1086) | 20                                             | -                                        | -                                                         |
| 17. März 1983<br>(BBl 1983 I 1216) | 43                                             | 21                                       | 225                                                       |
| 18. März 1993<br>(AS 1993 1068)    | -                                              | 50                                       | -                                                         |
| <b>Total</b>                       | <b>93</b>                                      | <b>71</b>                                | <b>249</b>                                                |

## A2: Gemäss WEG direkt geförderte Wohnungen 1976 - 2001



### A3: Berechnungsbeispiele für den Mietbereich im 1. Jahr der Bundeshilfe

#### Beispiel 1 2 Zimmer-Wohnung, 60 m2

|                                                                                                               |                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anlagekosten                                                                                                  |                                                                                                                  |
| Finanzierung                                                                                                  | Fremdkapital 80% ohne / 90% mit Vergünstigung (1. Hypothek 65%, 2. Hypothek 15% / 25%)<br>Eigenkapital 20% / 10% |
| Zinslasten                                                                                                    | Zinssatz 1. Hypothek und Eigenkapital 4¾%, 2. Hypothek 5¼%                                                       |
| Zinsloses Darlehen Bund Fr. 70'000.–, ergibt bei der angenommenen Hypothekenverteilung eine Zinsreduktion von |                                                                                                                  |
| Amortisationskosten *                                                                                         |                                                                                                                  |
| Unterhalt und Verwaltung 1% der Anlagekosten                                                                  |                                                                                                                  |
| <b>Total Netto-Jahreslasten</b> (Nettomiete)                                                                  |                                                                                                                  |
| Monatliche Nettomietzinsbelastung                                                                             |                                                                                                                  |
| Nebenkosten ca. 12¼% der nicht vergünstigten Nettomiete **                                                    |                                                                                                                  |
| <b>Gesamtbelastung für Wohnen / Jahr</b> (Bruttomiete)                                                        |                                                                                                                  |
| Monatliche Bruttomietzinsbelastung                                                                            |                                                                                                                  |

#### Beispiel 2 4 Zimmer-Wohnung , 100 m2

|                                                                                                                |                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anlagekosten                                                                                                   |                                                                                                                  |
| Finanzierung                                                                                                   | Fremdkapital 80% ohne / 90% mit Vergünstigung (1. Hypothek 65%, 2. Hypothek 15% / 25%)<br>Eigenkapital 20% / 10% |
| Zinslasten                                                                                                     | Zinssatz 1. Hypothek und Eigenkapital 4¾%, 2. Hypothek 5¼%                                                       |
| Zinsloses Darlehen Bund Fr. 115'000.–, ergibt bei der angenommenen Hypothekenverteilung eine Zinsreduktion von |                                                                                                                  |
| Amortisationskosten *                                                                                          |                                                                                                                  |
| Unterhalt und Verwaltung 1% der Anlagekosten                                                                   |                                                                                                                  |
| <b>Total Netto-Jahreslasten</b> (Nettomiete)                                                                   |                                                                                                                  |
| Monatliche Nettomietzinsbelastung                                                                              |                                                                                                                  |
| Nebenkosten ca. 12¼% der nicht vergünstigten Nettomiete **                                                     |                                                                                                                  |
| <b>Gesamtbelastung für Wohnen / Jahr</b> (Bruttomiete)                                                         |                                                                                                                  |
| Monatliche Bruttomietzinsbelastung                                                                             |                                                                                                                  |

\* Amortisation der 2. Hypothek in 15 Jahren und des Darlehens in 20 Jahren

\*\* Durchschnittlicher Anteil der Nebenkosten in der Schweiz; Gerthseier, Analyse der Eidg. Verbrauchserhebung 1998

| ohne Vergünstigung durch Bund | Vergünstigung mit Darlehen Bund |
|-------------------------------|---------------------------------|
| 200'000                       | 200'000                         |
| 160'000                       | 180'000                         |
| 40'000                        | 20'000                          |
| 9'725                         | 9'875                           |
| 0                             | -3'700                          |
| 2'000                         | 3'500                           |
| 2'000                         | 2'000                           |
| <b>13'725</b>                 | <b>11'675</b>                   |
| 1'144                         | 973                             |
| 1'716                         | 1'716                           |
| <b>15'441</b>                 | <b>13'391</b>                   |
| 1'287                         | 1'116                           |
| 320'000                       | 320'000                         |
| 256'000                       | 288'000                         |
| 64'000                        | 32'000                          |
| 15'560                        | 15'800                          |
| 0                             | -6'063                          |
| 3'200                         | 5'750                           |
| 3'200                         | 3'200                           |
| <b>21'960</b>                 | <b>18'687</b>                   |
| 1'830                         | 1'557                           |
| 2'745                         | 2'745                           |
| <b>24'705</b>                 | <b>21'432</b>                   |
| 2'059                         | 1'786                           |

A4: Berechnungsbeispiel für ein Eigentumsobjekt im 1. Jahr der Bundeshilfe

Erneuerung eines 4½ Zimmer-Einfamilienhauses

Anlagekosten      Fremdkapital vor Erneuerung Fr. 300'000.– + Erneuerungskosten Fr. 120'000.–  
Verkehrswertschätzung nach Erneuerung Fr. 500'000.–

Finanzierung      Fremdkapital: 1. Hypothek Fr. 325'000.–, 2. Hypothek Fr. 75'000.– / Fr. 35'000.–  
Erforderliches Eigenkapital: Fr. 20'000.– / bzw. Darlehen Bund: Fr. 60'000.– \*\*

Zinslasten      Zinslasten vor Erneuerung bei Zinssatz 4¼% auf Fremdkapital von Fr. 300'000.–  
Zinslasten infolge Erneuerung: Zinssatz 1. Hypothek 4¾%, 2. Hypothek 5½%, Eigenkapital 0%  
Zinslasten infolge Erneuerung mit zinslosem Darlehen Bund von Fr. 60'000.–

Amortisation der 2. Hypothek innerhalb von 15 bzw. 10 Jahren \*

Unterhalt 1% der Anlagekosten

Total Brutto-Jahreslasten

Monatliche Belastung brutto  
Monatliche Vergünstigungswirkung durch Darlehen Bund absolut

| ohne Vergünstigung durch Bund | Vergünstigung mit Darlehen Bund        |
|-------------------------------|----------------------------------------|
| 420'000                       | 420'000                                |
| 400'000<br>20'000             | 360'000<br>60'000                      |
| 14'250<br>5'313<br>0          | 14'250<br>0<br>3'113<br>3'500<br>4'200 |
| 28'763                        | 25'063                                 |
| 2'397<br>0                    | 2'089<br>308                           |

Bei Eigentumsobjekten kann grundsätzlich von höheren Netto-Belastungen ausgegangen werden als bei Mietobjekten.  
\* Amortisationsmodell bei Bundeshilfe: Amortisation 2. Hypothek (1. – 10. Jahr), Amortisation Darlehen (11. – 25. Jahr)  
\*\* Fremdfinanzierung bei Erneuerungen bis maximal 80% des Verkehrswertes

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                           |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Übersicht</b>                                                                          | <b>2830</b> |
| <b>1 Allgemeiner Teil</b>                                                                 | <b>2832</b> |
| 1.1 Ausgangslage                                                                          | 2832        |
| 1.1.1 Aktuelle Basis der Wohnbau- und Eigentumsförderung                                  | 2832        |
| 1.1.2 Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben: Bestätigung des Bundesauftrags | 2832        |
| 1.1.3 Parlamentarische Vorstösse                                                          | 2833        |
| 1.2 Grundsätzliche Überlegungen zum staatlichen Engagement im Wohnungswesen               | 2834        |
| 1.2.1 Gründe für ein wohnungspolitisches Engagement                                       | 2834        |
| 1.2.2 Notwendigkeit einer regelmässigen Bundeshilfe                                       | 2835        |
| 1.3 Warum eine neue Förderungspolitik?                                                    | 2836        |
| 1.3.1 Elemente des bisherigen Instrumentariums                                            | 2836        |
| 1.3.2 Bilanz und Wirkungen der WEG-Förderung                                              | 2837        |
| 1.3.3 Probleme der WEG-Förderung                                                          | 2838        |
| 1.3.4 Folgerungen                                                                         | 2840        |
| 1.4 Grundzüge und Stossrichtung der vorgeschlagenen Politik                               | 2840        |
| 1.4.1 Lage und Entwicklungstendenzen im Wohnungswesen                                     | 2840        |
| 1.4.2 Rahmenbedingungen und Grundsätze der künftigen Politik                              | 2844        |
| 1.4.3 Ziele                                                                               | 2845        |
| 1.5 Ergebnis der Vernehmlassung                                                           | 2846        |
| 1.5.1 Forderung nach verstärkter Eigentumsförderung                                       | 2847        |
| 1.5.2 Zukunft der Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten                       | 2848        |
| 1.5.3 Übrige Vorschläge                                                                   | 2848        |
| 1.6 Die neue Förderungspolitik im Überblick                                               | 2849        |
| 1.6.1 Versorgung mit Mietwohnungen                                                        | 2849        |
| 1.6.2 Förderung von preisgünstigem Wohneigentum                                           | 2850        |
| 1.6.3 Massnahmen zu Gunsten der Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus            | 2850        |
| 1.6.4 Forschung und Wissensaustausch                                                      | 2851        |
| 1.6.5 Zusammenfassung der vorgeschlagenen Massnahmen                                      | 2852        |
| <b>2 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen</b>                                           | <b>2852</b> |
| 2.1 Allgemeine Bestimmungen (Art. 1–9)                                                    | 2852        |
| 2.1.1 Zweck (Art. 1)                                                                      | 2852        |
| 2.1.2 Gegenstand (Art. 2)                                                                 | 2853        |
| 2.1.3 Geltungsbereich (Art. 3)                                                            | 2854        |
| 2.1.4 Begriffe (Art. 4)                                                                   | 2854        |
| 2.1.5 Förderungsgrundsätze (Art. 5)                                                       | 2855        |
| 2.1.6 Bedarf und Prioritäten (Art. 6)                                                     | 2855        |
| 2.1.7 Erneuerung von bestehendem Wohnraum (Art. 7)                                        | 2856        |
| 2.1.8 Kostenlimiten (Art. 8)                                                              | 2856        |
| 2.1.9 Auskunftspflicht (Art. 9)                                                           | 2856        |

|                                                                              |      |
|------------------------------------------------------------------------------|------|
| 2.2 Preisgünstige Mietwohnungen (Art. 10-21)                                 | 2857 |
| 2.2.1 Grundsatz (Art. 10)                                                    | 2857 |
| 2.2.2 Instrumente (Art. 11)                                                  | 2857 |
| 2.2.3 Zinslose oder zinsgünstige Darlehen (Art. 12)                          | 2857 |
| 2.2.4 Nebenkosten (Art. 13)                                                  | 2859 |
| 2.2.5 Weitergabe der Zinsvergünstigung (Art. 14)                             | 2859 |
| 2.2.6 Überprüfung der Voraussetzungen für die Zinsvergünstigung<br>(Art. 15) | 2859 |
| 2.2.7 Bemessung der Darlehen (Art. 16)                                       | 2860 |
| 2.2.8 Bemessung der Zinsvergünstigung (Art. 17)                              | 2860 |
| 2.2.9 Bürgschaften (Art. 18)                                                 | 2861 |
| 2.2.10 Dauer der Bundeshilfe (Art. 19)                                       | 2861 |
| 2.2.11 Zweckerhaltung (Art. 20)                                              | 2862 |
| 2.2.12 Zwangsverwertung (Art. 21)                                            | 2862 |
| 2.3 Preisgünstiges Wohneigentum (Art. 22–32)                                 | 2862 |
| 2.3.1 Grundsatz (Art. 22)                                                    | 2862 |
| 2.3.2 Instrumente (Art. 23)                                                  | 2862 |
| 2.3.3 Zinslose oder zinsgünstige Darlehen (Art. 24)                          | 2863 |
| 2.3.4 Bemessung der Zinsvergünstigung (Art. 25)                              | 2863 |
| 2.3.5 Rückbürgschaften (Art. 26)                                             | 2864 |
| 2.3.6 Empfängerinnen und Empfänger der Bundeshilfe (Art. 27)                 | 2864 |
| 2.3.7 Voraussetzungen für die Bundeshilfe (Art. 28)                          | 2864 |
| 2.3.8 Überprüfung der Voraussetzungen für die Zinsvergünstigung<br>(Art. 29) | 2865 |
| 2.3.9 Dauer der Bundeshilfe (Art. 30)                                        | 2865 |
| 2.3.10 Zweckerhaltung (Art. 31)                                              | 2865 |
| 2.3.11 Zwangsverwertung (Art. 32)                                            | 2866 |
| 2.4 Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Art. 33–40)              | 2866 |
| 2.4.1 Grundsatz (Art. 33)                                                    | 2866 |
| 2.4.2 Instrumente (Art. 34)                                                  | 2867 |
| 2.4.3 Bürgschaften (Art. 35)                                                 | 2867 |
| 2.4.4 Rückbürgschaften (Art. 36)                                             | 2868 |
| 2.4.5 Zinslose oder zinsgünstige Darlehen an Dachorganisationen<br>(Art. 37) | 2868 |
| 2.4.6 Kapitalbeteiligungen (Art. 38)                                         | 2868 |
| 2.4.7 Kontrolle (Art. 39)                                                    | 2868 |
| 2.4.8 Ausserordentliche Beendigung der Förderung (Art. 40)                   | 2869 |
| 2.5 Forschung (Art. 41 und 42)                                               | 2869 |
| 2.5.1 Förderung der Forschung (Art. 41)                                      | 2869 |
| 2.5.2 Auskunftspflicht (Art. 42)                                             | 2870 |
| 2.6 Finanzierung und Gebühren (Art. 43–45)                                   | 2871 |
| 2.6.1 Bereitstellung der Mittel (Art. 43)                                    | 2871 |
| 2.6.2 Gebühren (Art. 44)                                                     | 2871 |
| 2.6.3 Gebührenfreiheit (Art. 45)                                             | 2871 |

|                                                                     |             |
|---------------------------------------------------------------------|-------------|
| 2.7 Vollzug (Art. 46–53)                                            | 2872        |
| 2.7.1 Zuständigkeiten (Art. 46)                                     | 2872        |
| 2.7.2 Übertragung von Vollzugsaufgaben; Leistungsaufträge (Art. 47) | 2873        |
| 2.7.3 Evaluation (Art. 48)                                          | 2873        |
| 2.7.4 Eidgenössische Kommission für Wohnungswesen (Art. 49)         | 2873        |
| 2.7.5 Datenschutz (Art. 50)                                         | 2874        |
| 2.7.6 Verwaltungsrechtliche Sanktionen (Art. 51)                    | 2875        |
| 2.7.7 Strafbestimmungen (Art. 52)                                   | 2875        |
| 2.7.8 Ausserordentliche Massnahmen (Art. 53)                        | 2876        |
| 2.8 Verfahren und Rechtspflege (Art. 54–57)                         | 2876        |
| 2.8.1 Mietzinskontrolle (Art. 54)                                   | 2876        |
| 2.8.2 Gesuchsbehandlung durch beauftragte Dritte (Art. 55)          | 2878        |
| 2.8.3 Rechtsschutz (Art. 56)                                        | 2879        |
| 2.8.4 Streitigkeiten aus Leistungsaufträgen (Art. 57)               | 2880        |
| 2.9 Schlussbestimmungen (Art. 58–61)                                | 2880        |
| 2.9.1 Aufhebung bisherigen Rechts (Art. 58)                         | 2880        |
| 2.9.2 Übergangsbestimmungen (Art. 59)                               | 2880        |
| 2.9.3 Altrechtlich gewährte Darlehen (Art. 60)                      | 2881        |
| 2.9.4 Referendum und Inkrafttreten (Art. 61)                        | 2882        |
| <b>3 Änderung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes</b>      | <b>2882</b> |
| 3.1 Allgemeines                                                     | 2882        |
| 3.2 Die einzelnen Bestimmungen                                      | 2883        |
| 3.2.1 Artikel 40 Absatz 2 erster Satz                               | 2883        |
| 3.2.2 Artikel 45                                                    | 2884        |
| 3.2.3 Artikel 46 Absatz 1 zweiter und dritter Satz                  | 2884        |
| 3.2.4 Artikel 65 Absatz 5                                           | 2884        |
| <b>4 Auswirkungen</b>                                               | <b>2885</b> |
| 4.1 Finanzielle Auswirkungen                                        | 2885        |
| 4.1.1 Förderungsvolumen                                             | 2885        |
| 4.1.2 Rahmenkredit 2003–2006                                        | 2886        |
| 4.1.2.1 Darlehen für die Förderung von Miet- und Eigentumsobjekten  | 2887        |
| 4.1.2.2 Fonds de roulement-Darlehen und Beteiligungen               | 2888        |
| 4.1.2.3 Bürgschaften und Rückbürgschaften                           | 2888        |
| 4.1.3 Auswirkungen des Rahmenkredits auf die Finanzrechnung         | 2889        |
| 4.2 Ausgabenbremse                                                  | 2890        |
| 4.3 Personelle Auswirkungen                                         | 2890        |
| 4.4 Auswirkungen auf die Informatik                                 | 2891        |
| 4.5 Volkswirtschaftliche Auswirkungen                               | 2891        |
| 4.5.1 Notwendigkeit und Möglichkeiten staatlichen Handelns          | 2891        |
| 4.5.2 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen     | 2892        |
| 4.5.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft                         | 2893        |
| 4.5.4 Alternative Regelungen                                        | 2894        |
| 4.5.5 Zweckmässigkeit im Vollzug                                    | 2895        |

|                                                                                                   |                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| <b>5 Legislaturplanung</b>                                                                        | <b>2895</b>     |
| <b>6 Verhältnis zum europäischen Recht</b>                                                        | <b>2895</b>     |
| <b>7 Rechtliche Grundlage</b>                                                                     | <b>2896</b>     |
| 7.1 Verfassungsmässigkeit                                                                         | 2896            |
| 7.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen                                                       | 2896            |
| 7.3 Finanzierungsbeschluss                                                                        | 2897            |
| <br><b>Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum<br/>(Entwurf)</b>              | <br><b>2906</b> |
| <b>Bundesbeschluss über Rahmenkredite für Förderung von preisgünstigem<br/>Wohnraum (Entwurf)</b> | <b>2919</b>     |
| <b>Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (Entwurf)</b>                                           | <b>2920</b>     |