



18.035

**Mehr bezahlbare Wohnungen.
Volksinitiative und Rahmenkredit
zur Aufstockung
des Fonds de Roulement****Davantage de logements abordables.
Initiative populaire et crédit-cadre
destiné à alimenter
le fonds de roulement***Zweitrat – Deuxième Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.12.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.12.18 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.12.18 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.18 (FRIST - DÉLAI)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.03.19 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 22.03.19 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 22.03.19 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Le président (Fournier Jean-René, président): Nous allons mener une discussion générale sur le projet 1, puisque l'entrée en matière est obligatoire et, dans un même effort, le débat d'entrée en matière sur le projet 2.

Bischof Pirmin (C, SO), für die Kommission: Wir haben zwei Projekte vor uns, die zusammenhängen, eine Volksinitiative und einen Gegenvorschlag. Um es vom Resultat her vorwegzunehmen: Bundesrat, Nationalrat und Ihre Kommission sind sich in den Grundzügen einig. Die Grundzüge heissen Ablehnung der Initiative, Annahme des Gegenvorschlages des Bundesrates und Ablehnung einer zusätzlichen Aufstockung des sogenannten Fonds de Roulement im Gegenvorschlag und auch knappe Annahme der Verknüpfung der beiden Vorlagen, also zwischen dem Gegenvorschlag und der Ablehnung bzw. dem Rückzug der Volksinitiative.

Im Einzelnen: Die Volksinitiative "Mehr bezahlbare Wohnungen" des Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverbandes wurde am 18. Oktober 2016 mit 104 800 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie beabsichtigt im Wesentlichen eine Änderung von Artikel 108 der Bundesverfassung mit dem Ziel, das Angebot an preisgünstigem Wohnraum zu erhöhen.

Die Volksinitiative greift einen für die Wohnraumversorgung in der Schweiz wichtigen Punkt auf. Für Wohnungssuchende, insbesondere für solche mit geringer Kaufkraft, ist es vor allem in städtischen Ballungszentren schwierig, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohnung zu finden. Indizien dafür sind die hohen Wohnkostenbelastungen der wirtschaftlich schwächsten Haushalte in unserem Lande sowie die Zunahme des Pendlerverkehrs. Die Volksinitiative fordert als Zielgrösse, dass 10 Prozent der jährlich neu erstellten Wohnungen im Eigentum gemeinnütziger Bauträger sein sollen. Sowohl für den Bund wie auch für die Kantone und die Gemeinden würden aber dadurch erhebliche finanzielle Mehrbelastungen entstehen. Zudem würde die entsprechende Quotenerhöhung einer Verzweieinhalbfachung der Quote beim Eigentum gemeinnütziger Bauträger entsprechen. Das wäre ein erheblicher Eingriff in unser marktwirtschaftliches Verständnis von Wettbewerb unter den Investoren im Wohnraumbereich. Insgesamt funktioniert der Markt in der Schweiz eigentlich gut. Die Volksinitiative ist deshalb aus Sicht des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit wenig realistisch und auch nicht marktkonform.

Gleiches gilt für das in der Initiative postulierte Recht der Kantone und Gemeinden, für geeignete Grundstücke ein Vorkaufsrecht einzuführen, sowie für das Vorkaufsrecht für Kantone und Gemeinden bei Grundstücken, die im Eigentum des Bundes oder bundesnaher Betriebe stehen. Auch die von der Volksinitiative geforderten





Vorkehrungen zur Verhinderung des Verlustes von preisgünstigen Mietwohnungen im Zusammenhang mit Programmen der öffentlichen Hand zur Förderung von Sanierungen sind mit einer Wohnungsversorgung nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen kaum vereinbar.

Der gemeinnützige Wohnungsbau, dessen Förderung bereits heute einen Verfassungsauftrag darstellt, spielt für die Wohnungsversorgung der wirtschaftlich schwächeren Haushalte sowie des Mittelstandes und für die Aufrechterhaltung der sozialen Durchmischung eine wichtige Rolle, auch nach Auffassung von Bundesrat und Kommissionsmehrheit. Im Sinne einer marktergänzenden Förderung soll deshalb nach Auffassung der Kommissionsmehrheit dieses Segment, das gut 4 Prozent des Wohnungsbestandes ausmacht, auf der Basis der bestehenden Gesetzesgrundlagen weiterhin unterstützt werden.

Der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit beantragen deshalb, die Volksinitiative abzulehnen. Gleichzeitig unterbreiten wir Ihnen aber – gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung – einen eng mit der Initiative verbundenen Erlassentwurf; wenn Sie so wollen, einen indirekten Gegenvorschlag. Dieser betrifft einen Rahmenkredit im Umfang von 250 Millionen Franken, aus dem voraussichtlich ab 2020 während zehn Jahren der für die Darlehensgewährung an gemeinnützige Wohnbauträger bestehende Fonds de Roulement nach dem Wohnraumförderungsgesetz aufgestockt werden soll.

Die beiden Geschäfte sind jetzt im Zweitrat. Der Nationalrat hat dem Rahmenkredit von 250 Millionen Franken mit 124 zu 73 Stimmen klar zugestimmt, und er hat die Initiative ebenso klar mit 143 zu 54 Stimmen abgelehnt. Der Nationalrat hat auch eine Aufstockung um 375 Millionen Franken mit 143 zu 54 Stimmen abgelehnt und die Verknüpfung beider Vorlagen mit 135 zu 61 Stimmen gutgeheissen.

Ihre Kommission ist im Ergebnis zum gleichen Schluss gekommen. Die Mehrheit Ihrer Kommission ist der Auffassung, dass sich die bisherige, marktwirtschaftlich orientierte Wohnungspolitik des Bundes bewährt habe und mit der Aufstockung des Fonds de Roulement weitergeführt werden soll. Aus diesem Grund hat Ihre Kommission dem indirekten Gegenentwurf ohne Gegenstimme zugestimmt. Heute liegt ja der Einzelantrag Müller Philipp auf Nichteintreten auf diesen indirekten Gegenentwurf vor. Ihre Kommission hat mit 8 zu

AB 2019 S 93 / BO 2019 E 93

4 Stimmen gleich wie der Nationalrat eine Aufstockung des Fonds um 375 Millionen Franken abgelehnt. Relativ knapp, aber doch, hat Ihre Kommission auch der Verknüpfung beider Vorlagen zugestimmt. Die Verknüpfung sieht vor, dass der indirekte Gegenvorschlag, die Erhöhung um 250 Millionen Franken, nur dann in Kraft tritt, wenn die Volksinitiative entweder zurückgezogen oder abgelehnt wird. Jetzt wurde vonseiten der Minderheit angeführt, das sei nicht logisch. Wenn die Volksinitiative vom Volk angenommen würde, brauche man die 250 Millionen Franken erst recht, und es sei nicht logisch, wenn man diese Aufstockung dann ablehne. Die Mehrheit ist hingegen der Auffassung, dass die Annahme der Initiative ein derart erheblicher Einschnitt in die Wohnungspolitik der Schweiz wäre, dass das Ganze grundsätzlich neu aufgesetzt werden müsste. Man könnte es dann wahrscheinlich nicht bei einer Korrektur rein auf der Darlehensbetragshöhe belassen, Bundesrat und Parlament müssten dann freie Hand haben, um das ganze Wohnbauförderungsrecht neu zu konzipieren. Aus diesem Grunde, wie gesagt, hat Ihre Kommission mit 7 zu 5 Stimmen die Verknüpfung gutgeheissen. In der Gesamtabstimmung hat Ihre Kommission dem indirekten Gegenvorschlag dann mit 9 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen zugestimmt, und Ihre Kommission hat die Volksinitiative mit 9 zu 3 Stimmen zur Ablehnung empfohlen.

Müller Philipp (RL, AG): Ich mache mir keine grosse Illusion und vermute, dass ich hier sozusagen einen Gottesdienst störe, wenn ich höre, dass die Kommission, wie der Kommissionssprecher betont hat, einstimmig auch auf Vorlage 2 eingetreten ist und diese unterstützt hat.

Trotzdem ist es mir ein Anliegen, hier etwas klarzustellen; dies vielleicht auch zuhanden des Amtlichen Bulletins, damit man eines Tages zurückschauen kann, wie wir das ja auch schon bei der Schifffahrt mit leidigen und schmerzlichen Erfahrungen zulasten der Bundeskasse gemacht haben. Für mich ist es klar, und ich gehe davon aus, dass die Volksinitiative keine Chance hat. Sie lässt sich auch kaum realisieren. Wenn kein Bauland und kein Platz da sind, können Sie legiferieren oder die Verfassung ändern, wie Sie wollen. Nichtsdestotrotz ist eben keine Möglichkeit da, günstigen Wohnraum oder überhaupt Wohnraum dort zu bauen, wo er heute angesichts der enormen Bautätigkeit noch gesucht ist, also in den Städten.

Wenn man davon ausgeht, dass eine solche Initiative abgelehnt wird – nicht zuletzt, wie ich gesagt habe, aufgrund unmöglicher Umsetzung; ich sehe nicht, wie das gehen sollte –, dann müsste man auch auf einen Gegenvorschlag verzichten. Diesbezüglich habe ich auch entsprechende Erfahrungen gemacht.

Nun hat sich dieser Fonds de Roulement in den letzten Jahren eingebürgert oder eingemischt, mal mit mehr, mal mit weniger Geld; aber immerhin handelt es sich doch um einen happigen Betrag, der hier gesprochen



werden soll. Und man soll nicht davon ausgehen, dass es keine Verluste geben kann. Natürlich sind die betreffenden Perspektiven begrenzt, aber die Chance besteht. Sie wissen alle, dass auf Teufel komm raus gebaut wird. Das ist natürlich der Zinssituation geschuldet – den Negativzinsen einerseits, aber auch den sehr, sehr tiefen Hypothekarzinsen, den Wohnungsmarktzinsen und den Kapitalzinsen andererseits –, die letztlich zu einer gewaltigen Umverteilung von Gläubigern zu Schuldnern führt und volkswirtschaftlich irgendeines Tages heftige Spuren hinterlassen wird. Auf diesem Ross sollten wir nicht weiterreiten; es könnte bald einmal tot umfallen.

Wenn Sie sich die Statistik anschauen – es geht ja um Zahlen, es geht um Zahlen in diesem Fonds de Roulement und um Zahlen beim Wohnungsbau –, dann sehen Sie, dass wir Mitte 2018 bei einem Leerwohnungsbestand von über 72 000 angekommen sind. Bei einer Zunahme von 12,5 Prozent innerhalb eines Jahres sind das alleine über 8000 Wohnungen, die zusätzlich leerstehen. Und es geht munter weiter: Angesichts der Anzahl der Baubewilligungen und der im Bau befindlichen Projekte kann man davon ausgehen, dass bei den leeren Wohnungen schon bald einmal die Hunderttausendermarke erreicht wird. Bekanntlich ist ein hoher Leerwohnungsbestand – mittlerweile ein zu hoher Leerwohnungsbestand – der beste Mieterschutz, den es überhaupt gibt. Bei den Mieten und bei der Mietzinsgestaltung ist ein hoher Leerwohnungsbestand auch ein gewisses Korrektiv, ein ökonomisches, logisches Korrektiv nach dem Grundsatz von Angebot und Nachfrage. Auch dazu gibt es Statistiken, und die zeigen, dass die Mietpreise in den letzten fünf Jahren tendenziell gesunken sind. Es ist ja eigentlich auch das Anliegen des Fonds de Roulement, die Mieten dort zu senken, wo es in Bezug auf Einkommen und lokale Gegebenheiten nötig ist.

Mir ist schon klar, dass diese Statistiken gesamtschweizerisch sind, aber sie zeigen trotzdem eine gewisse Tendenz auf. Es kommt dazu, dass die Mietzinsen aufgelistet werden, die statistisch erfasst sind, nicht aber die verschiedenen Goodies – wie man sie nennen könnte –, die der Mieterschaft heute angeboten werden: z. B. drei Monate umsonst zu wohnen, bevor Miete bezahlt werden muss, und dergleichen. Das ist erst der Anfang. Es wird noch übler kommen, davon bin ich überzeugt, und ich bin ja schon lange in diesem Marktsegment tätig.

Daher bitte ich Sie zu bedenken, dass die Aufstockung des Fonds de Roulement und die beantragte Verlängerung der Laufzeit jetzt wieder zu einer völlig falschen Zeit kommen; dass der Fonds de Roulement mit diesem Geld in einen Markt einwirkt, der mittlerweile zu einem Nachfragemarkt geworden ist und kein Angebotsmarkt mehr ist. Ich habe nichts gegen einen Fonds de Roulement, aber nicht in dieser Zeit, nicht in der jetzt absehbaren Zeit. Erinnern Sie sich an die letzte entsprechende Krise Anfang der Neunzigerjahre zurück: Sie hat etwa zehn Jahre gedauert. Damit wären wir dann bei der Laufzeit des Fonds de Roulement.

In diesem Sinne und im Sinne meines Antrages bitte ich Sie, auf die Vorlage 2 nicht einzutreten.

Zanetti Roberto (S, SO): Ich glaube, da sind wir uns einig: Wohnen ist ein Grundbedürfnis, ebenso wie sich ernähren. Es ist ja immer von einem intakten und ausgewogenen Markt die Rede, der sich im Gleichgewicht befindet. Stimmt das wirklich? Bei der Nahrungsversorgung würde ich sagen: Ja, Sie können in der ganzen Schweiz überall ausreichend Nahrungsmittel zu vergleichbaren Preisen kaufen. Beim Wohnungsangebot, das sagt sogar der Bundesrat, gibt es eben lokal und von möglichen Nachfragesegmenten her sehr grosse Unterschiede. Sagen Sie einer jungen Familie in der Agglomeration Zürich, der Markt sei im Gleichgewicht. Oder sagen Sie das einer jungen Frau oder einem jungen Mann im Kanton Graubünden, die oder der irgendwo studieren gehen will. Ich weiss von einem konkreten Beispiel, vom Sohn einer Puschlaver Familie, der im Engadin eine Lehre absolvieren will, und die suchen jetzt nach einer Unterkunft für diesen jungen Mann. Das ist im Kanton Graubünden in gewissen Gegenden nicht ganz einfach. Natürlich, irgendwo in der äussersten Ecke des Kantons, da findet er relativ einfach zu günstigen Preisen Wohnraum. Aber das Problem ist eben, dass diese Angebote häufig entweder am falschen Ort stehen oder sich in einem Preissegment befinden, das nicht nachgefragt wird oder nicht nachgefragt werden kann.

Selbst der Bundesrat sagt in der Botschaft: "Darüber hinaus braucht es aber auch Investoren, die sich nicht allein an den am Markt erzielbaren Preisen orientieren, sondern gezielt Wohnraum für finanziell schwächere Wohnungssuchende, für ältere Menschen und für andere Nachfrager mit besonderen Bedürfnissen erstellen." Der Bundesrat appelliert also eigentlich an eine gute Seele als Marktplayer. Bei allem Glauben an die Segnungen des Marktes – so funktioniert der Markt nicht. Der Markt gehorcht seiner eigenen Logik. Das hat nichts mit Moral zu tun, sondern mit Marktgesetzen. Der Investor muss schauen, dass er eine möglichst hohe Rendite erzielen kann. Ich denke da insbesondere auch an Pensionskassen. Die müssen ja schauen, dass ihre Gelder verzinst werden. Wir haben da also ein echtes Problem, und man kann sagen: Mindestens in gewissen Bereichen, geografisch oder bezogen auf Gesellschaftsschichten, ist der Markt nicht im Gleichgewicht.

Dass dieses Grundbedürfnis eben eine wichtige Angelegenheit ist, das hat der Verfassungsgeber erkannt und



in den

AB 2019 S 94 / BO 2019 E 94

Sozialzielen in Artikel 41 Absatz 1 festgeschrieben: "Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass" – dann kommt Litera e – "Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können." Das ist in den Sozialzielen als übergeordnetes Ziel formuliert.

Dann wird im zuständigen Artikel 108, der mit der Initiative erweitert werden soll, ein bisschen konkreter stipuliert, was der Bund machen kann, nämlich, Absatz 1: "Der Bund fördert den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum ... sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus." Das ist der Kernabsatz von Artikel 108 der Bundesverfassung.

Was ist in diesem Zusammenhang bisher geschehen? Wir haben das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG), das von 1975 bis 2001 in Kraft war und zum Teil mit Darlehen, die gewährt worden sind, immer noch nachwirkt. Das hat eine gewisse Wirkung erzielt. Die Wohneigentumsförderung ist, würde ich sagen, ordentlich unterwegs. Wir haben Vorbezugsmöglichkeiten in der zweiten und dritten Säule, günstig eingemietete Eigenmietwertbesteuerungen in praktisch allen Kantonen, wir können Unterhaltsabzüge und Schuldzinsabzüge machen – die Wohneigentumsförderung ist also eigentlich gut unterwegs. Dann hat man 2003 das Wohnraumförderungsgesetz geschaffen. Da schreibt der Bundesrat in der Botschaft auf Seite 2220 insbesondere, was man mit dieser neuen Rechtsgrundlage alles abgeschafft hat, nämlich: Allgemeine Förderungsmassnahmen sind entfallen, und im Rahmen des Entlastungsprogrammes 2003 hat man Massnahmen gemäss Wohnraumförderungsgesetz zur Reduktion von Wohnkosten von Eigentümer- und Mieterhaushalten sistiert. Man hat also dort, wo es ans Eingemachte geht, entweder abgebaut oder sistiert und somit eigentlich den Verfassungsauftrag nur rudimentär erfüllt. Im Moment findet eigentlich Wohnbauhilfe praktisch nur über diese indirekte Förderung gemeinnütziger Bauträger durch diesen Fonds de Roulement statt.

Was will die Initiative ganz genau? Artikel 108 Absatz 1 der Bundesverfassung erweitert sie dahingehend, dass nicht nur der Bund, sondern der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen das Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen fördern soll. Das ist eine Erweiterung auf die Kantone. Sonst gibt es keine grundlegende Veränderung gegenüber den jetzigen Pflichten, die der Bund bereits hat. Dass man die Kantone in die Pflicht nehmen soll, das sieht sogar der Bundesrat so, wie er in der Botschaft schreibt.

Weiter sollen gemäss Absatz 5 Programme der öffentlichen Hand nicht zu Verlust von günstigem Wohnraum führen. Das ist meiner Meinung nach eine etwas verzwickte Aufgabe, aber mit ein bisschen Fantasie ist das zu machen. Es kann ja wohl nicht sein, dass der Bund mit Programmen, die er initiiert, billigen Wohnraum einfach wegrationalisiert.

Dann kommt Absatz 6, wonach der Anteil der Wohnungen im Eigentum von Trägern des gemeinnützigen Wohnungsbaus erhöht werden soll. Selbst dazu sagt ja der Bundesrat in der Botschaft, der Bund solle seinen Anteil "mindestens halten"! "Mindestens halten" schliesst eine Erhöhung nicht aus. Die Initianten sagen explizit Erhöhung. Dann kommt das mit der Quote von 10 Prozent. 10 Prozent sind – das gebe ich zu – eine ambitionierte Quote. Wenn ich aber schaue, wie die jetzigen Wohnbauförderungs-Vorschriften der Verfassung umgesetzt werden, könnte man auch sagen, dass das eher ein abstraktes Ziel mit deklamatorischem Charakter ist, das man zwar ins Auge fassen kann, das aber nicht innerhalb kürzester Zeit erreicht werden muss und kann.

Dann kommt Absatz 7 zum Vorkaufsrecht für Gemeinden und Kantone. Dazu schreibt der Bundesrat, das sei eigentlich gar nicht nötig, weil die Kantone das jetzt schon machen könnten. Ja gut, dann kann man sagen, dass man damit den Initiativtext vielleicht ein bisschen aufgeblasen hat. Aber etwas, was jetzt bereits möglich ist, kann ja nicht einfach des Teufels sein. Was das Vorkaufsrecht von Grundstücken im Eigentum des Bundes betrifft, schreibt der Bundesrat, das entspreche bereits jetzt gängiger Praxis. Also: Was gängiger Praxis entspricht, kann ja auch in die Verfassung geschrieben werden.

Fazit für mich ist: Die Initiative fordert eigentlich nichts Unmögliches, bloss das, was bisher möglich oder Praxis ist, ein bisschen ambitionierter. Es steht also eigentlich nichts im Wege, um diesen ambitionierteren Zielsetzungen zuzustimmen.

Zum Fonds de Roulement: Ich glaube, der Fonds de Roulement war in der Kommission unbestritten und ist in der Vernehmlassung von praktisch allen Vernehmlassungsteilnehmern begrüsst worden. Er ist wirklich eine segensreiche Einrichtung, die Gutes bewirkt – und Sie wissen: Das Gute ist gelegentlich der Feind des Besseren. Deshalb habe ich mir erlaubt, noch Verbesserungen vorzuschlagen, die wir dann in der Detailberatung angehen können. Aber grundsätzlich sind wir alle, wie es der Kommissionssprecher gesagt hat, der Meinung, das sei eine gute Sache. Über den Fonds de Roulement gewährt der Bund Darlehen an Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Diese Darlehen machen rund 5 bis 10 Prozent des



Finanzierungsbedarfs aus. Sie werden zugunsten des Bundes verzinst, und zwar mit 1 Prozent. In heutigen Tiefzinszeiten ist das objektiv ein Geschäft.

Dann werden sehr viele Sicherheitsventile eingebaut, sodass die Befürchtungen von Kollege Müller eigentlich zerstreut werden können. Seit 2003 waren keinerlei Ausfälle zu verzeichnen, weil die ganzen Geschichten eben sehr eng begleitet werden. Das ist doch eigentlich erfreulich. Dieser Fonds de Roulement fördert insbesondere innovative und nachhaltige Wohnbauprojekte, bei denen man auf Energieverbrauch, Wohnraumdurchmischung usw. schaut. Er ist also wirklich in jeder Beziehung eine segensreiche Einrichtung, die nicht nur in den Zentren wirkt, sondern auch ein bisschen in den Randgebieten.

Wir haben eine Zuschrift der Wohnbaugenossenschaften Schweiz erhalten, in der Beispiele in Trogen, Samedana, Gordola und Saint-Imier aufgeführt werden. Dort wird spezieller Wohnraum für Leute zur Verfügung gestellt, die sonst Probleme hätten. Für mich ist dieser Fonds de Roulement eine hervorragende Einrichtung, die in die richtige Richtung geht. Die Initiative will diesen Weg mit ein bisschen grösseren Schritten und in einem ein bisschen höheren Tempo auch beschreiten.

Wir haben in der Debatte im Nationalrat von der Sprecherin der Finanzkommission des Nationalrates gehört, dass diese verbilligten Wohnungen rund 15 Prozent unter den üblichen Marktmieten zu stehen kommen. In den letzten Jahren hat man durchschnittlich 1500 Wohnungen über dieses Instrument finanziert. Wenn ich diese 15 Prozent bei einem Mietzins von 1500 Franken pro Monat – 1500 Franken pro Monat ist nicht alle Welt – aufrechne, dann ergibt sich eine Mietzinsreduktion von rund 2700 Franken pro Jahr und Wohnung, bei 1500 Wohnungen also rund 4 Millionen Franken.

Wir haben gehört, dass rund 25 Millionen Franken in diesen Fonds de Roulement eingegeben werden sollen. Ich würde sagen, das gibt einen relativ guten Return on Investment. In rund sechs Jahren hätte man diese 25 Millionen Franken eingespart. Demgegenüber richtet die öffentliche Hand rund 1 Milliarde Franken pro Jahr an Wohnbeiträgen über die Ergänzungsleistungen und die Sozialhilfe aus. So gesehen sind diese 25 Millionen Franken, obwohl sie einen stolzen Betrag darstellen, 2,5 Prozent dieser jährlichen Ausgaben. Ich bin überzeugt, dass sie eine sehr gute Investition zur Verhinderung künftiger Notfälle sind, die dann eben über Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe abgedeckt werden müssten.

So gesehen verstehe ich, dass 24 von 24 antwortenden Kantonen gesagt haben, man solle so weiterfahren. Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete, der Schweizerische Gemeindeverband und der Schweizerische Städteverband sind ebenfalls positiv eingestellt.

Ich möchte Ihnen deshalb beliebt machen, erstens ganz sicher der Aufstockung des Fonds de Roulement zuzustimmen und zweitens, weil die Richtung der Initiative stimmt, auch der Initiative zuzustimmen.

Als versöhnlichen Schluss möchte ich das einzig Positive am Nichteintretensantrag von Kollege Müller hervorheben: Wenn er gutgeheissen würde, wäre das ein relativ starkes Argument für die Unterstützung der Initiative.

AB 2019 S 95 / BO 2019 E 95

Bischof Pirmin (C, SO), für die Kommission: Ich habe die Begründung der Kommissionsmehrheit vorgebracht. Wir haben jetzt die Begründung für den Nichteintretensantrag gehört. Der Kommission ist, wie gesagt, dieser Antrag nicht vorgelegen, aber die Kommission hat die Frage indirekt diskutiert. Die Kommission ist einhellig für Eintreten, und zwar eigentlich aus der Begründung heraus, dass ein klarer Verfassungsauftrag besteht, in der Schweiz Wohneigentumsförderung zu machen.

Der Nichteintretensantrag zielt eigentlich auf die Abschaffung der gesamten Wohneigentumsförderung in der Schweiz ab. Das kann man marktwirtschaftlich schon diskutieren, aber das ist nicht die Auffassung der Kommissionsmehrheit, weil die Förderung, wie sie heute mit dem Fonds de Roulement gemacht wird, aus Sicht der Kommissionsmehrheit eine sinnvolle ist. Der Fonds de Roulement – so haben wir uns orientieren lassen – existiert ja seit Jahrzehnten.

Der Vergleich mit der Hochseeschifffahrt, mit Verlaub, Kollege Müller, ist schon etwas gewagt. Wir haben uns orientieren lassen, dass in den letzten fünfzehn Jahren von sämtlichen Darlehen – und es sind kleine Darlehen, die gewährt worden sind – kein einziger Ausfall entstanden ist! Rein von der Investitionssicherheit her scheint das also ein gutes Geschäft zu sein. Es ist auch für den Bund eine kostengünstige Art der Wohnbauförderung, indem die entsprechenden Gesuchsprüfungen nicht durch die Bundesverwaltung selber, sondern durch die beiden Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus, also durch Wohnbaugenossenschaften Schweiz und Wohnen Schweiz, gemacht werden.

Die Kriterien sind sehr einschränkend. Kollege Müller hat Recht: Es gibt Gebiete, wo eine entsprechende Wohnbauförderung nicht nötig ist. Dort wird sie auch nicht gemacht. Je höher die Leerstandsquote einer Region ist, desto tiefer sind die Zuschüsse aus dem Fonds de Roulement. Es wird durchaus darauf geachtet,



wie die Situation ist; es gibt eine umfassende Individualprüfung.

Nach heutigem Recht dient die Finanzierung über den Fonds de Roulement vor allem jüngeren, aber auch alten Wohneigentümerinnen und Wohneigentümern, die eine Rest- oder Überbrückungsfinanzierung über den Fonds erhalten. Es ist also nicht so, dass einfach eine Allgemeinfinanzierung durch den Bund stattfinden würde, sondern diese Finanzierung bietet gemeinnützigen Bauträgern – vor allem jungen – eine Möglichkeit, ins Wohneigentum einzusteigen.

In der Kommission ist auch zu Recht darauf hingewiesen worden, dass wir in nächster Zeit einmal über die Abschaffung des Eigenmietwertes verhandeln werden. Auch dort hat sich die Kommission sehr eingehend die Frage gestellt, wie man jungen Bauträgern einen Eigentumserwerb weiterhin sinnvoll ermöglichen kann, wenn der Abzug von Schuldzinsen in der Steuererklärung nicht mehr möglich ist. Der Fonds de Roulement bietet hier, im Bereich des gemeinnützigen Wohnungsbaus, aus Sicht der Kommissionsmehrheit eine sehr intelligente Lösung. Der Bundesrat selber spricht von einem Randphänomen: Wir sprechen von 4 Prozent des Wohnungsbaus; die übrigen 96 Prozent sind überhaupt nicht betroffen.

In diesem Bereich ist also die Kommissionsmehrheit zwar gegen eine weitere Aufstockung, aber klar für Eintreten.

Graber Konrad (C, LU): Ich glaube, bei dieser Frage spielt die Herkunft der einzelnen Sprecherinnen und Sprecher eine Rolle. Ich stamme aus dem Kanton Luzern. Dort haben wir eine sehr grosse Tradition, was den gemeinnützigen Wohnungsbau angeht. Wir sind damit in der Vergangenheit eigentlich sehr gut gefahren. In der Botschaft kommt das in der Grafik im Anhang 1 auf Seite 2245 zum Ausdruck; man sieht dort, wo eine Anspannung im unteren Segment des Mietwohnungsmarktes vorhanden ist. Die Grafik bezieht sich auf das Jahr 2016. Wenn man das so überfliegt, sieht man, dass das in der Gegend des Lac Léman so ist, dann um Bern herum und gegen Thun, es ist in der Gegend von Luzern und in der Gegend von Zürich so. Da sind stark rot eingefärbt die grossen Herde, wo das Problem besonders akut ist.

Es wurde erwähnt, dass wir mit den Wohnbaugenossenschaften, mit der WEG-Förderung, mit dem Fonds de Roulement in der Vergangenheit sehr gute Erfahrungen gemacht haben.

Der Kommissionspräsident hat es gerade auch noch angesprochen: Wir sprechen von einem Segment in der Grössenordnung von 3 Prozent, von 4 Prozent. Das ist auf die ganze Schweiz bezogen. Das heisst, das Gros des Wohnungsbaus – also 96 Prozent, 97 Prozent – ist weiterhin in privater Hand. Das ist mir auch sehr wichtig. Es geht hier nicht um eine Konkurrenz zum privaten Angebot. Es soll weiterhin der Markt entscheiden. Die privaten Akteure sind wichtig. Aber hier geht es darum, dass wir den Wohnbaugenossenschaften auch in der Zukunft die Möglichkeit geben, ihre wichtige Aufgabe wahrzunehmen.

Der Kommissionspräsident hat auf ein zweites Dossier hingewiesen. Das war in der Kommission nicht das Hauptthema, aber trotzdem: Es ist die Abschaffung des Eigenmietwertes. Damals, als wir dieses Thema lanciert haben, haben wir in der Kommission drei Rahmenbedingungen vereinbart. An diesen orientieren wir uns immer noch. Es soll weiterhin eine Eigentumsförderung stattfinden. Der Kommissionspräsident hat darauf hingewiesen, dass es hier auch um den Ersterwerbsabzug geht. Es geht darum, dass man die Haushaltneutralität bezüglich Bund und Kantonen einhalten kann. Der zentrale Punkt: Wir haben dort vereinbart, dass die Mieter nicht schlechter gestellt werden sollen als die Eigentümer.

Wir werden ja nicht geschätzt, wenn wir direkt Verknüpfungen von Dossiers vornehmen. Aber hier gibt es natürlich eine indirekte Verknüpfung. Hier geht es auf der einen Seite um die Frage der Hauseigentümer, um die Abschaffung des Eigenmietwertes; unter diesen Rahmenbedingungen bin ich sehr dafür. Auf der anderen Seite geht es halt auch darum, dass die Mieterinnen und Mieter nach wie vor preisgünstigen Wohnraum mieten können. Das ist für mich irgendwie ein Pendant, und wir werden im Abstimmungskampf über die Abschaffung des Eigenmietwertes dankbar sein, wenn wir darauf hinweisen können, dass wir nicht nur an die Eigentümer, sondern auch an die Mieter denken und hier dieser Botschaft zugestimmt haben.

Insgesamt bin ich für Ablehnung der Initiative, für Zustimmung zum Gegenvorschlag und damit auch für die Verknüpfung der beiden Dossiers.

Föhn Peter (V, SZ): Ich spreche hier vielleicht eine andere Sprache, als man es von mir erwartet, aber ich bin dafür, dass man dem Bundesrat folgt. Ich lege meine Interessenbindungen gerne offen: Erstens bin ich im Beirat von Wohnen Schweiz, und dies vollkommen unentgeltlich. Zweitens helfe ich natürlich sehr gerne mit, wenn gebaut wird, und unterstütze die Bauherrschaften.

Aber – und jetzt komme ich zu zwei oder drei Voten, die hier gehalten wurden – Herr Zanetti hat die Initiative in allen Tönen gerühmt, sie sei gut. Ich muss sagen: Lehnen Sie die Initiative bitte ab. Weshalb? Er hat gesagt, man solle die Kantone in die Pflicht nehmen, das stehe so in Artikel 41 Absatz 1 der Bundesverfassung. Nein!



Ist es Sache des Bundes, die Kantone in die Pflicht zu nehmen? Und das aus dem Munde eines Ständerates! Das versteht Föhn überhaupt nicht. Ich glaube, es ist nicht unsere Sache, die Kantone in die Pflicht zu nehmen. Es wurden Forderungen angesprochen, was man erstens im Bereich des Energetischen zu tun und zu lassen habe, was geregelt werden müsste. Zweitens soll in der Bundesverfassung – in der Bundesverfassung! – festgeschrieben werden, dass, ich lese aus dem Initiativtext, 10 Prozent der neugebauten Wohnungen im Eigentum der Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus sein müssten. Ist es auch Sache der Bundesverfassung, das vorzuschreiben? Ich glaube nicht. Ich bin für mehr Eigentum, aber bitte schön auf freiwilliger Basis und nicht vorgeschrieben.

Herr Zanetti sagte, nichts sei unmöglich. Ich ziehe einen völlig anderen Schluss aus dieser Initiative. Er sagt sogar, es wäre eine segensreiche Einrichtung. Nein, wir würden hier politisch viel zu stark eingreifen, politisch viel zu stark in die Kantonshoheit, in die Gemeindehoheit eingreifen. Es wäre dann alles viel zu langatmig und unflexibel und mit extremem und riesengrossem administrativem Aufwand verbunden.

AB 2019 S 96 / BO 2019 E 96

Ich glaube, und die Geschichte hat es gezeigt: Wenn allzu viel gebaut wird, regelt das im Grossen und Ganzen sukzessive der Markt; und das ist viel kostengünstiger und vor allem effizienter. Hier muss der Bund nicht mit einer Verfassungsvorschrift eingreifen.

Als das Negative dieser Initiative sehe ich vor allem die unlösbaren Aufgaben. Ich sage dem klipp und klar unlösbare Aufgaben und grosse Probleme, welche auf Bund, Kantone und Gemeinden zukämen. Verinnerlichen Sie einmal, was hier niedergeschrieben ist und was gemacht werden müsste. Das wäre klar nicht umsetzbar. Nicht umsonst haben alle 24 Kantone zum bundesrätlichen Entwurf klar gesagt, ja, man solle dies so vornehmen, und sind zu hundert Prozent dem Bundesrat gefolgt. Deshalb bin ich ganz klar auch der Meinung – nicht nur deshalb –, dass wir dazu Ja sagen dürfen, ich meine sogar, Ja sagen müssen; natürlich auch zum Bundesbeschluss 2, wie ihn der Bundesrat vorgelegt hat.

Herr Müller, Sie haben gesagt, dass die Initiative keine Chance habe. Ich sehe das schon ein bisschen anders. Mich nimmt wunder, wer dann die Verantwortung übernimmt – ob Sie das machen würden, wenn die Initiative angenommen würde. Sie könnte angenommen werden, denn sie kommt sehr süffig daher, und ich erachte ihre Chancen als relativ gross.

Der Bundesrat hat die Initiative jetzt mit dem zweiten Bundesbeschluss verknüpft und für mich so etwas wie einen Gegenvorschlag gemacht. Ich sage dem so, weil er zeitgleich mit der Initiative daherkommt. Er ist aber eigentlich gar nichts mehr als eine Weiterführung dessen, was bis anhin gemacht und auch bezahlt wurde. Herr Müller, Sie müssen das nicht mit der Schifffahrt vergleichen. Das ist ein völlig anderes Kaliber. Bis dato hat der Bund keinen Franken verloren. Ich garantiere es zwar nicht gerade, aber ich bin überzeugt, dass das auch in Zukunft so sein wird. Wir lösen höchstens ein positives Echo aus. Wir machen hier die Sache weiter, wie sie uns in der Bundesverfassung vorgeschrieben ist, indem wir das Wohneigentum und die Wohnsituation für den Mittelstand stärken.

Jetzt vielleicht noch eines: Weshalb bin ich auch dafür? Ich bin weder in einer Wohnbaugenossenschaft, noch müsste ich regional sprechen, da die Wohneigentumsförderung im Kanton Schwyz eine absolute Nebensache ist. Aber ich denke an die früheren Unterstützungen zurück, bei welchen auf diesem Weg gerade in den Rand- und Bergregionen sehr viel ausgelöst wurde. Viel Eigentum würde heute nicht bestehen, hätte es diese Förderung nicht gegeben. Bei der Situation, die wir heute vorfinden, sind natürlich mehr die städtischen Regionen angesprochen; und ich glaube, das dürfen auch wir Bergler unterstützen.

Vielleicht gehen wir in einem nächsten Schritt sogar in Richtung Alterswohnungen. Die Wohnbaugenossenschaften nehmen sich dieser Situation heute sehr wohl sehr gut an, und zwar zum Wohle günstiger Alterswohnungen. Das ist sehr lobenswert. Klar ist heute ein relativ ungünstiger Zeitpunkt dafür, weil der Markt eben übersättigt ist; aber wir müssen, Herr Müller, in die nächste und übernächste Geländekammer schauen und natürlich auch für unsere Jungen etwas machen. Diese 250 Millionen Franken sind, über zehn Jahre gesehen, nicht allzu viel. Ich bin auch nicht dafür, dass wir sie aufstocken, weil 250 Millionen ausreichen, weil man damit zufrieden ist und nicht mehr benötigt. Deshalb bitte ich auch, den Minderheitsantrag Zanetti Roberto abzulehnen.

Wir unterstützen mit dem Ja zum Rahmenkredit von 250 Millionen Franken auch unser lokales Gewerbe und setzen damit letztlich ein positives Zeichen für den Wirtschaftsstandort Schweiz.

Ich bitte Sie, das so, wie vom Bundesrat und von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagen, zu unterstützen, ohne den Minderheiten und ohne dem Nichteintretensantrag zu folgen. Ich danke Ihnen im Namen des Mittelstandes.



Levrat Christian (S, FR): Je parle, moi aussi, au nom des classes moyennes, et déclare à ce titre mes liens d'intérêts: je suis membre du comité de l'Asloca Fribourg depuis un certain temps, quelques dizaines d'années en fait.

Il me paraît intéressant de relever quatre points dans le débat actuel. Le premier, c'est que nous devons être très attentifs à la manière dont nous nous mouvons aujourd'hui sur la question du droit du bail, parce qu'il n'est pas uniquement question de l'initiative et du fonds de roulement, il n'est pas non plus exclusivement question de la suppression de l'imposition de la valeur locative ou de la recherche d'un consensus dans un dossier qui est difficile et qui a déjà conduit à plusieurs reprises à l'échec, mais il est également question dans ce domaine – ce sera au menu de la troisième semaine de session – de nous prononcer sur une restriction massive du droit du bail portant sur deux points: la suppression ou la restriction de la possibilité de contester les loyers initiaux; la redéfinition de la notion de loyer abusif ou la restriction massive de la possibilité de procéder par comparaison dans le voisinage. Donc on a affaire à un environnement, en matière de droit du bail, qui est un environnement complexe, mettant aux prises des acteurs qui sont nerveux – disons-le ainsi –, et il me paraît très important d'être prudent dans la manière dont nous traitons cette initiative, et notamment dans la manière dont nous la lions avec le contre-projet – j'y reviendrai un peu plus tard.

Le deuxième élément, auquel je fais référence explicitement comme représentant du canton de Fribourg dans ce conseil, c'est qu'on n'a pas uniquement affaire à un débat sur les cantons centres. On n'a pas uniquement à traiter la problématique de logement qui se pose dans des cantons où le marché immobilier est en surchauffe, mais on a également à traiter un problème qui est au moins aussi important, si ce n'est plus important encore, dans des cantons qui sont dans l'immédiate périphérie des cantons centres.

Permettez-moi pour illustrer cela de prendre l'exemple de l'Arc lémanique. On a constaté, au cours des dernières années, des difficultés massives en matière de logement sur l'Arc lémanique, dans les régions de Lausanne et Genève. La plupart des habitants des régions concernées qui avaient de la peine à se loger sur place ont cherché des logements un peu meilleur marché un peu plus loin de leur lieu de travail et de vie, dans la périphérie, notamment dans mon canton. Cela a conduit à une augmentation massive de l'activité de construction, à la mise sur le marché d'un nombre considérable de logements et, au final, aujourd'hui, à une situation dans laquelle, parce que la situation s'est détendue dans la région lémanique, nous avons un reflux vers l'Arc lémanique. Donc la pression en matière de logement se fait sentir dans les cantons plus périphériques de manière au moins proportionnelle, mais de mon sentiment de manière sur-proportionnelle, à ce qu'on voit dans les centres urbains. C'est pour cela que cette initiative, lorsqu'elle nous propose de donner des instruments aux cantons urbains pour prendre en charge leur politique du logement, est intéressante, non seulement pour les zones concernées, mais également pour les zones tampons qui servent d'amortisseur à ces crises du logement et qui très souvent ressentent deux fois la pression de cette politique du logement défailtante: une fois lorsque les habitants des zones urbaines viennent s'établir dans nos cantons et une fois lorsqu'ils les quittent et laissent un stock de logements vacants élevé, ce qui, à ce stade, nourrit les craintes de bulle immobilière dans mon canton.

Le troisième point qui me paraît intéressant revient à constater que la politique fédérale du logement se borne à lancer un appel de principe aux cantons et aux communes. La question de savoir s'il faut aller plus loin ou pas, c'est la question que pose cette initiative. Je pense qu'une politique de pur appel moral ne nous conduira nulle part. En tout cas c'est elle qui nous a conduit au problème auquel on est confronté aujourd'hui. Ce que demande l'initiative – et pour moi cela va dans le bon sens – c'est un engagement plus déterminé de la Confédération en faveur des loyers modérés, c'est un soutien accru aux coopératives, c'est une politique plus interventionniste des pouvoirs publics.

Je ne vois pas, dans les propositions qui sont faites par l'initiative, de motifs d'indignation particuliers. La question du droit de préemption pour les collectivités publiques exercé sur des terrains destinés à la construction de logements fait l'objet dans toute une série de cantons de réglementations

AB 2019 S 97 / BO 2019 E 97

spécifiques. Certains connaissent ces droits de préemption, d'autres vont les introduire, en lien avec la loi révisée sur l'aménagement du territoire et la modification des plans directeurs. Il me semble que nous pouvons faire ce pas.

Le fait d'exiger de la Confédération, de la Poste, des CFF, qu'ils mettent les terrains en premier lieu à disposition des communes et des cantons pour la construction de logements à loyer modéré me paraît aussi quelque chose d'acceptable. Quant à l'objectif de 10 pour cent de logements à loyer modéré, c'est un objectif; c'est quelque chose vers quoi nous devons tendre pour garantir un équilibre, mais ce n'est pas une mesure qui limite sans raison ou de manière disproportionnée la liberté des promoteurs privés.



Pour ma part, je vous invite à recommander l'adoption de l'initiative.

Et puis le quatrième point, que l'on traitera tout à l'heure dans le cadre de la discussion par article, est presque, de mon point de vue, le plus important, en ce sens qu'il pose une question institutionnelle. Cette question, c'est celle du lien que vous propose de faire la majorité de la commission entre l'initiative et le contre-projet.

Que nous propose ce contre-projet? Il nous propose d'alimenter le fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique en vue d'encourager les constructions à loyer ou à prix modéré – une minorité propose d'augmenter le montant prévu dans le contre-projet. Monsieur Zanetti l'a rappelé, le système, en tant que tel, n'est contesté par pratiquement personne et il a fallu attendre le débat en plénum pour qu'une proposition de non-entrée en matière soit déposée. Il semblerait que tous les acteurs concernés soient favorables à ce système, or la majorité de la commission vous propose de lier le prolongement de ce système de cautionnement au rejet ou au retrait de l'initiative.

Cela me paraît être quelque chose de profondément antidémocratique. D'abord, on doit partir de l'idée que les gens qui soutiennent l'initiative, donc qui veulent introduire un droit de préemption, qui veulent confier un mandat et fixer un objectif à la Confédération, soutiennent aussi ce fonds de roulement, parce qu'il va justement dans la même direction. Ils vous disent qu'ils veulent le maintien du fonds de roulement, le développement de ce fonds de roulement, l'introduction de mesures d'aménagement du territoire, un droit de préemption, une politique plus sociale de la part des CFF, de la Poste et de la Confédération pour favoriser la construction de logements abordables. Dire à la population qu'elle n'aura une prolongation de ce fonds de roulement qu'à la condition qu'elle renonce aux autres objectifs a pour moi quelque chose d'infantilisant pour la population; c'est une forme de chantage que je trouve absolument indigne de notre conseil, et ce serait créer un très dangereux précédent. Si nous nous mettons, dans le domaine des initiatives populaires, à conditionner des projets de loi qui de fait vont dans le même sens que l'initiative au rejet de l'initiative elle-même, on vide de sa substance la possibilité, que nous avons introduite il y a quelques décennies, pour la population de dire un double oui. Si nous avons prévu la possibilité de dire oui à une initiative et à son contre-projet, tout en permettant de trancher avec une question subsidiaire, c'est parce que nous voulons que la population puisse dire: nous allons faire le premier pas avec un contre-projet, et nous allons faire aussi les deux pas suivants avec l'initiative.

Je vous invite donc à renoncer à lier ces deux projets, quoi que vous pensiez sur le fond de l'initiative, quoi que vous pensiez sur le fond du contre-projet. En liant ces deux objets, on est en train de mettre le doigt dans un engrenage dont on aura les pires peines du monde à se sortir. Il est ici question d'une initiative sur la question du logement, mais imaginez qu'il puisse arriver demain la même chose avec une initiative sur la question de la fiscalité de la famille ou sur la question du droit des étrangers. Je crois que c'est une approche qui, sur le plan institutionnel, est extrêmement dangereuse; je crois que nécessité ne fait pas loi et qu'il y a en l'occurrence des arguments forts, que vous devriez soupeser, qui plaident pour une séparation des projets, pour traiter la question du fonds de roulement comme un projet, et la question de l'initiative comme un autre.

Voilà les quatre points que je voulais soulever aujourd'hui. Nous devons faire attention au fait que, dans le domaine du droit du bail, la situation est tendue. Ce ne sont pas que les centres urbains qui sont concernés mais aussi les régions périphériques. L'action politique de la Confédération est insuffisante. Nous avons besoin de l'initiative. Ne liez pas, s'il vous plaît, le contre-projet à l'initiative. Ce serait faire un accroc à nos procédures institutionnelles, qui créerait un précédent dangereux.

Müller Philipp (RL, AG): Ja, trotz fehlender Begeisterung für meinen Nichteintretensantrag lasse ich mich natürlich nicht einfach ohne Widerspruch zur Schlachtbank führen und möchte doch noch einige Argumente aufnehmen, die jetzt angesprochen worden sind. Ich mache mir aber über das Ergebnis der Abstimmung, für die ich Übles erahne, keine Illusionen.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates hat bei der Beratung dieses Geschäftes vom Bundesrat einen Zusatzbericht angefordert, in dem aufgezeigt werden sollte, was der Bund bisher und aktuell zur Umsetzung des vom Kommissionssprecher erwähnten Artikels 108 der Bundesverfassung überhaupt macht. Dazu muss man wissen, dass von 1975 bis 2001 der Verfassungsauftrag auf Basis des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes mit dem sogenannten WEG-Modell umgesetzt wurde. Dieses Modell hatte drei Pfeiler: Bürgschaften zur Wohnbaufinanzierung, die Grundverbilligung von Wohnungen durch rückzahlbare verzinsliche Vorschüsse sowie die Zusatzverbilligung von Wohnungen durch A-fonds-perdu-Beiträge – also nach dem Prinzip: "Weg ist weg". Seit 1995 hat der Bund durch diese Bürgschaften Verluste in der Höhe von 777 Millionen Franken zu verzeichnen. Das muss man einfach zur Kenntnis nehmen; nicht beim Fonds de Roulement, aber bei einem ähnlich gelagerten Prinzip, nämlich dem, dass Steuergelder zur Verbilligung von Mietwohnungen – oder damals noch von Wohneigentum – eingesetzt werden.

Man muss weiter wissen: Auch wenn das WEG-Modell bereits 2003 durch das Wohnraumförderungsgesetz ab-



gelöst wurde, haben WEG-Verpflichtungen noch Nachwirkungen und haben beispielsweise den Bundeshaushalt 2017 mit immer noch rund 37 Millionen uneinbringlichen Franken belastet. Im Weiteren hat der Zusatzbericht für die WAK-NR aufgezeigt, dass neun Kantone – neun Kantone! – über eine gesetzliche Grundlage für die Förderung des Wohnungsbaus verfügen. Von den befragten Städten hat knapp die Hälfte Massnahmen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus bestätigt. Insbesondere sind es die Städte Zürich, Bern und Lausanne – Sie kennen sie betreffend Wohnungsnot –, die eine solche weitgehende Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus kennen. Die Instrumente umfassen die vergünstigte Abgabe von Bauland, vergünstigte Darlehen und A-fonds-perdu-Beiträge. Sie sehen also, nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone und Gemeinden bzw. Städte sind in der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus aktiv. Wenn man nun sagt, wir hätten in der Vergangenheit bezogen auf den Fonds de Roulement gute Erfahrungen und keine Verluste gemacht, kann das zwar so sein. Aber im ähnlich gelagerten Prinzip der Subventionierung von Wohnungen hat man enorme Verluste gemacht. Was aber entscheidend ist – hier komme ich nochmals mit dem Vergleich mit der Hochseeschifffahrt -: Als wir das damals beschlossen – ich war da auch schon im Parlament und in der Grossen Kammer –, hat man auch gesagt und geschworen, alles sei paletti, alles sei gut: Perspektiven gut, Vergangenheit gut, keine Verluste in Aussicht. Das Resultat kennen Sie. Jetzt sind wir in einem Markt, der zunehmend geprägt ist durch ein massives Überangebot, der geprägt ist durch Leerwohnungsbestände, die steigen, auch bei Wohnbaugenossenschaften: Diese kamen schon zu Zeiten des alten WEG als Erste, in der Regel fast schon am Anfang in Schwierigkeiten und wiesen entsprechende Leerstände und Nichtrückzahlungen auf, was dann eben die besagten Verluste eingebracht hat.

AB 2019 S 98 / BO 2019 E 98

Man müsste also jetzt eigentlich nach dem Prinzip "Gouverner, c'est prévoir" in die Zukunft schauen. Das heisst eben, dass man in der Zukunft mit diesen Entwicklungen im Bereich des Wohnungsbaus, mit den leeren Mietwohnungen und der massiv steigenden Leerwohnungsquote, mit Verlusten rechnen muss! Als Liberaler bin ich jetzt wirklich nicht in der Lage, in einen absolut überbordenden Markt noch zusätzliche Staatsgelder zu investieren.

Gestatten Sie mir noch ein Wort zur von Kollege Föhn erwähnten Thematik der Alterswohnungen. Ich muss Ihnen sagen, dass auch hier die Entwicklung in die gleiche Richtung weist: Auf dem Markt für Alterswohnungen zeichnet sich zunehmend ab, dass trotz grossem Angebot die Nachfrage abnimmt. Es ist natürlich klar, dass es regionale Unterschiede gibt; das ist selbstverständlich. Doch wir sind ja ein Bundesparlament und sind für alle Regionen zwischen Genfersee und Bodensee zuständig. Ich möchte jedenfalls davor warnen, den Bereich der Alterswohnungen inskünftig einzubeziehen und auch dieses Segment mit Steuergeldern zu subventionieren. Ein Letztes: In diesem Fonds de Roulement werden sich 250 Millionen Franken befinden; das sind 25 Millionen pro Jahr. In diesem Markt werden aber, ebenfalls pro Jahr, mehrere Milliarden umgesetzt. Glauben Sie im Ernst, dass Sie hier etwas bewirken können und dass Sie hier etwas – wie ich gehört habe – Gutes tun können? Wenn Sie das glauben, müssen Sie natürlich meinen Antrag ablehnen.

Müller Damian (RL, LU): Die Bundesverfassung verpflichtet ja den Bund, das Angebot an preisgünstigem Wohnraum zu fördern und damit auch den Fonds de Roulement, mit welchem gemäss Wohnraumförderungsgesetz preisgünstige Miet- und Eigentumswohnungen gefördert werden können. Diese Mittel stellen neben den Bürgschaften das einzige Finanzierungsinstrument des Bundes zugunsten des preisgünstigen Wohnraums dar.

Kollege Graber hat es bereits erwähnt: Wir stammen aus einem Kanton, der relativ viele Baugenossenschaften kennt, insbesondere auch liberale Baugenossenschaften, und es gilt, die Wohnungsbaugenossenschaften durch Rahmenbedingungen und Anreize zu fördern. Quoten, absolute Vorschriften sowie Eingriffe in die Eigentumsfreiheit Privater, wie von der vorliegenden Initiative "Mehr bezahlbare Wohnungen" des Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverbandes gefordert, sind dabei absolut fehl am Platz.

Der vorliegende Bundesbeschluss sieht nun einen neuen Rahmenkredit in der Höhe von 250 Millionen Schweizerfranken für zehn Jahre vor. Dieses bewährte und marktnahe Finanzierungsinstrument für den preisgünstigen Wohnraum soll im bisherigen Umfang weitergeführt werden. Es gilt auch zu bedenken, dass es sich hier um einen Rahmenkredit handelt. Die definitiven Kredittranchen werden jeweils im Rahmen der jährlichen Budgetdebatten festgelegt, und sollten sich zukünftig die Verhältnisse auf dem Immobilienmarkt aufgrund der konjunkturellen Entwicklung verändern und damit einhergehend die Leerstandsquoten in den relevanten Segmenten erhöhen, so können die entsprechenden Kredittranchen ja entsprechend angepasst oder ausgesetzt werden.

Aufgrund dessen stellt der vorgeschlagene Bundesbeschluss in dieser Form einen ausgewogenen und prag-



matischen Ansatz in der Wohnraumförderung im Sinne einer Hilfe zur eigenverantwortlichen Selbsthilfe dar und ist aus liberaler Sicht zu unterstützen. Auch der Nationalrat hat sich ja im Rahmen der Wintersession als Erstrat klar, mit 124 zu 73 Stimmen, für eine Aufstockung des Fonds de Roulement ausgesprochen und damit ein starkes Zeichen dafür gesetzt, dass dieses Instrument breit abgestützt ist und partei- und fraktionsübergreifend getragen wird.

Dies wird auch durch die Tatsache untermauert, dass 24 Kantone, welche sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Vorlage geäußert haben, dem vorliegenden Bundesbeschluss und somit dem neuen Rahmenkredit zugunsten des Fonds de Roulement vollumfänglich zustimmen. Dieselbe Position vertritt auch die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz: Die bundesrätliche Vorlage wird unisono unterstützt, die Volksinitiative "Mehr bezahlbare Wohnungen" jedoch abgelehnt; dies, da die Initiative insbesondere für die Kantone und Gemeinden neue, kaum erfüllbare Aufgaben schaffen würde, was dem föderalen und subsidiären Ansatz in der Wohnungspolitik widersprechen würde. Weiter unterstützen auch namhafte Verbände den vorliegenden Bundesbeschluss: die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete, der Schweizerische Gemeindeverband, der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Baumeisterverband.

Auch die Volksinitiative des Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverbandes will den gemeinnützigen Wohnungsbau in der Schweiz stärken, schießt jedoch aus meiner Sicht am Ziel vorbei. Die darin enthaltenen Forderungen sind unrealistisch und mit meiner Denkhaltung nicht zu vereinbaren. Insbesondere die Forderung, dass gesamtschweizerisch mindestens 10 Prozent der neugebauten Wohnungen im Eigentum gemeinnütziger Wohnbauträger sein sollen, ist utopisch. Auch über die praktische Umsetzung der in der Initiative festgelegten Zielgrößen schweigen sich die Initianten aus. Aufgrund welcher Faktoren und Sachverhalte soll eine entsprechende Quote gesamtschweizerisch definiert, zugeordnet und umgesetzt werden? Was soll geschehen, wenn diese unrealistischen Ziele dann in der Realität national, kantonale oder eben auch regional nicht umgesetzt werden können? Dazu kommt, dass sich mein wirklich stark liberales Herz auch aufgrund ordnungspolitischer Grundsätze gegen starre Quoten in der Bundesverfassung sträubt. Wohnungspolitik soll primär vor Ort in den Gemeinden und Städten unter Berücksichtigung der regionalen und lokalen wohnungspolitischen Bedürfnisse umgesetzt werden und sich so in den Dienst des Gemeinwohls stellen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass in den letzten Jahren in vielen Kommunen wohnungspolitische Initiativen mit teilweise ebenfalls ambitionierten Forderungen lanciert und zu einem grossen Teil vom Volk angenommen wurden. Diese jüngsten Abstimmungsergebnisse, vor allem auch in den Städten und Agglomerationen, haben gezeigt, dass die Förderung von bezahlbaren Wohnungen einem grossen Bedürfnis der Bevölkerung entspricht und somit einen politischen Auftrag darstellt. Dieser Verantwortung dürfen wir uns nicht entziehen.

Mit dem vorliegenden Bundesbeschluss und der damit verbundenen Stärkung des Fonds de Roulement können wir den Forderungen der Volksinitiative "Mehr bezahlbare Wohnungen" eine zielführende und wirkungsvolle Alternative gegenüberstellen; denn grundsätzlich haben sich die bestehenden Förderinstrumente zugunsten des preisgünstigen Wohnungsbaus gemäss geltendem Artikel 108 der Bundesverfassung bewährt und sollen fortgeführt werden.

Vonseiten des Mieterverbandes wurden nun die Diskussionen rund um die Verknüpfung des Fonds-de-Roulement-Geschäfts mit seiner Initiative vom Zaun gerissen. Es wird moniert, dass mit dieser Verknüpfung die Einheit der Materie verletzt würde. Die vorliegende Verknüpfung dieser Geschäfte ist jedoch absolut sachgerecht, ja sogar notwendig; denn müssen die Verfassungsziele gemäss Initiative umgesetzt werden, so wäre das Instrument Fonds de Roulement in keiner Weise zielführend bzw. ausreichend – schon gar nicht mit den vorliegenden, gemäss Bundesbeschluss geforderten Ressourcen: Wie soll es denn konkret möglich sein, mit jährlich 25 Millionen Franken gesamtschweizerisch 10 Prozent aller zu erstellenden Wohnungen zu fördern? Im Falle einer Annahme der Initiative müssten andere bzw. weitere Instrumente zum Einsatz kommen, welche weder pragmatisch noch marktkonform wären und tiefgreifende staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt notwendig machen würden. Kurz gesagt: Mit dieser Initiative würden wir uns in eine ganz andere Dimension der Wohnbauförderung bewegen, welche nichts mehr mit dem Markt zu tun hätte und dessen Kräfte und Gesetze ausser Acht lassen würde. Mit einer Ablehnung des vorliegenden Bundesbeschlusses würde somit der bisherige und erprobte Weg der Wohnbauförderung grundsätzlich infrage gestellt, und die über das Ziel hinaus-schiessenden sowie marktfremden Forderungen der Initiative des Mieterverbandes würden zusätzlichen Auftrieb erhalten.

AB 2019 S 99 / BO 2019 E 99

Darum ersuche ich Sie, den vorliegenden Bundesbeschluss über einen zusätzlichen Rahmenkredit in der Höhe von 250 Millionen Franken für weitere zehn Jahre zu unterstützen.





Rechsteiner Paul (S, SG): Letzte Woche haben wir hier im Rat über die davonlaufenden Krankenkassenprämien debattiert: Die Gesundheitskosten laufen den Löhnen, den Renten, also der Einkommensentwicklung, davon. Das war letzte Woche ein Thema.

Heute geht es um einen zweiten Kostentreiber, der vielleicht noch von grösserer Bedeutung ist für das Haushaltbudget: Es sind die Wohnkosten, namentlich die Kosten für die Mieten. Wir haben in der Schweiz eine Mietkostenentwicklung, die besorgniserregend ist, dies trotz stagnierender, teilweise rückläufiger Teuerung: Der Mietpreisindex ist zwischen 2005 und 2018 um 17 Prozent gestiegen. In den Städten ist die Entwicklung noch dramatischer: In einzelnen Städten ist die Entwicklung so, dass die Erhöhungen 25 bis 30 Prozent betragen, in mittleren Städten sind es immerhin zwischen 10 und 20 Prozent, also eine Erhöhung, die der Entwicklung der Einkommen weit davonläuft und in diesem Sinne die Haushaltbudgets oft in Schwierigkeiten bringt.

Es ist so, dass der Anteil der Wohnkosten regelmässig höher ist als jener der Krankenkassenprämien, der Gesundheitskosten. In diesem Sinne ist die Problematik hier noch viel grösser. Bei Haushaltbudgets bis zu 4000 Franken ist die Mietzinsbelastung auf über 35 Prozent gestiegen, bei den Einkommen bis zu 6000 Franken liegen die Wohnkosten bei rund 25 Prozent. In diesem Sinne handelt es sich hier um eine Problematik, die ernst zu nehmen ist. Es mag sein, dass es bedingt durch die Aufwertungskrise in der Schweiz seit Januar 2015 bei vielen Preisen eine Stagnation oder sogar rückläufige Preise gegeben hat, aber bei den Gesundheits- und insbesondere bei den Wohnkosten gibt es eine diametral andere Entwicklung. Wir haben hier doch eine besorgniserregende Entwicklung.

Die Situation ist nicht überall gleich. In Muotathal mag sie anders sein als in der Stadt Zürich, das ist so: Es besteht ein Unterschied zwischen ländlichen und städtischen Regionen. Aber diese Situation ist ernst zu nehmen. Wir haben hier eine Problematik, die dazu führt, dass die Mietenden sehr oft in einer schwierigen Lage sind, wenn sie sich auf dem Mietwohnungsmarkt bewegen müssen. Bei den Bestandesmieten ist es oft etwas anders. Aber dort, wo sich die Menschen auf Wohnungssuche begeben müssen, sind sie von der vollen Härte dieser Entwicklung betroffen.

Eine immer geeignete Massnahme ist neben Massnahmen im Mietrecht – wir werden nächste Woche darüber sprechen – die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus hat sich in der Vergangenheit immer – ich nehme hier die Bezeichnung von Kollege Zanetti auf – "segensreich" ausgewirkt für die Schweiz. Der gemeinnützige Wohnungsbau ist ein stabilisierender Faktor. Er dient nicht nur den betroffenen Mieterinnen und Mietern, die in solchen Wohnungen leben, sondern er dient auch der Stabilisierung des Wohnungsmarktes insgesamt. Das gilt gerade in den Regionen, wo Wohnungsnot herrscht, wo eine besorgniserregende Mietzinsentwicklung stattfindet.

Der genossenschaftliche Wohnungsbau war in seiner Geschichte immer auf eine öffentliche Förderung angewiesen gewesen. Er hing auch eng damit zusammen. Es ist eine Förderung auf der Stufe der Städte und Gemeinden, es ist eine Förderung auf der Stufe der Kantone und insbesondere eine Förderung auf der Stufe des Bundes. Es handelt sich um eine klassische Bundesaufgabe, die auch durch die Bundesverfassung – Artikel 108 – abgesichert ist. Schon heute verlangt die Bundesverfassung die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Das ist eine erfolgreiche Geschichte.

Kollege Müller Damian hat vorhin etwas den Teufel an die Wand gemalt, indem er aus der Zielnorm, die in der Initiative formuliert ist – angestrebt wird, dass 10 Prozent der neugebauten Wohnungen gemeinnützig sein sollen –, eine bindende Verpflichtung abgeleitet hat. Es wäre schön, man würde solche bindenden Formulierungen vermehrt finden. Nur ist es so, dass sich diese Zielnorm in guter Gesellschaft befindet. Wenn wir als Zielnorm die Zielsetzung formuliert haben, dass 95 Prozent unserer Jungen eine Sekundarbildung machen, ist das eine positive Zielnorm. Auch wenn sie nicht erreicht ist und vielleicht lange noch nicht erreicht werden kann, ist sie doch eine Zielnorm. Solche Zielnormen führen politisch weiter. Ich meine, dass das in die richtige Richtung führt.

Wir leben ja, um die klassische Bezeichnung zu verwenden, in der Eidgenossenschaft. Genossenschaften sind eine erfolgreiche Form, um sozial erwünschte Ziele zu fördern. Sie sind erfolgreich im Detailhandel, sie sind aber insbesondere im Wohnungswesen erfolgreich. Hier tragen Genossenschaften dazu bei, dass das Wohnungsangebot für untere und mittlere Einkommen, orientiert an den Kosten, orientiert an der Kostenmiete, in ausreichender Zahl zur Verfügung steht, insbesondere auch familiengerecht.

In diesem Sinne trägt diese Initiative dazu bei, dass dieses Ziel in der Schweiz wieder stärker realisiert werden kann. Sie würde damit auch den Zielsetzungen unserer Eidgenossenschaft bestens dienen. Es ist jedenfalls wichtig, dass diese Massnahme wieder mit neuer Energie angepackt wird, auch in Form des indirekten Gegenvorschlages. Es ist nötig, die Wohnkosten, insbesondere soweit sie die Mietenden betreffen, im Auge zu behalten und zweckmässige Massnahmen dazu zu treffen – was insbesondere die bewährte Förderung des



genossenschaftlichen Wohnungsbaus bedeutet.

In diesem Sinne lade ich Sie ein, die Initiative zur Annahme zu empfehlen.

Föhn Peter (V, SZ): Ich kann es recht kurz machen. Ich danke Herrn Rechsteiner, er hat jetzt eigentlich den Kreis geschlossen. Herr Müller hat vom grossen, massiven Überangebot gesprochen, Herr Rechsteiner spricht von den teuren Wohnungen. Jawohl, das Überangebot besteht insbesondere bei den teuren Wohnungen. Also beschreiten wir den Mittelweg, folgen wir dem Bundesrat und der Kommissionsmehrheit. Dann ist der Kreis geschlossen.

Le président (Fournier Jean-René, président): Merci, cher collègue Föhn, vous vous substituez au président. C'est bien. (*Hilarité*)

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Le rapporteur de la commission vous a présenté le projet dans le détail; je ne vais pas m'attarder davantage sur le fond du sujet. Je vous remercie de la discussion plutôt animée, dans le bon sens du terme, ou plutôt approfondie, devrais-je dire, qui a eu lieu sur ce sujet, qui est et qui reste extrêmement sensible. Monsieur le conseiller aux Etats Paul Rechsteiner vient de rappeler qu'avec les primes de l'assurance-maladie, les questions relatives aux loyers et au droit du bail restent extrêmement sensibles dans notre pays. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral aborde le sujet avec sérieux.

Je constate ceci dit que quatre positions différentes ont été exprimées au sein de votre conseil. La première correspond à celle de la majorité de la commission, qui vous invite à suivre le Conseil fédéral ainsi que le Conseil national en recommandant le rejet de l'initiative parlementaire et l'approbation de l'arrêté fédéral relatif à un crédit-cadre destiné à augmenter la dotation du fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique. La deuxième position, qui est à l'opposé de celle du Conseil fédéral et du Conseil national, consiste à recommander l'acceptation de l'initiative parlementaire et à demander que le volume du crédit-cadre passe de 250 à 375 millions de francs. Les personnes défendant la troisième position exigent que l'arrêté fédéral relatif au crédit-cadre soit modifié de sorte qu'il entre en vigueur dans tous les cas et pas seulement si l'initiative populaire était retirée ou rejetée par le peuple et les cantons. Enfin, la quatrième position exprimée, qui correspond à la proposition individuelle Müller Philipp, consiste à demander de ne pas entrer en matière sur l'arrêté fédéral relatif au crédit-cadre.

La majorité de la commission apporte un clair soutien au projet du Conseil fédéral. Je me permets de revenir sur les positions contraires ou divergentes de celle du Conseil fédéral.

AB 2019 S 100 / BO 2019 E 100

Concernant, tout d'abord, l'arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "Davantage de logements abordables", le Conseil fédéral vous demande de recommander le rejet de celle-ci, en particulier pour les trois raisons que je vais énumérer.

Premièrement, les exigences qu'elle formule ne correspondent pas aux lignes directrices de notre politique en matière de logement. C'est en premier lieu aux acteurs privés de fournir des logements – cela a été rappelé par certains d'entre vous présents dans la salle. Cette approche a fait ses preuves. En moyenne, la population bénéficie de très bonnes conditions de logement, et cela à des prix supportables.

Deuxièmement, les interventions demandées par l'initiative populaire ne sont pas nécessaires. Le marché fonctionne mieux que ce que l'on prétend souvent. A maints endroits, il est équilibré grâce à l'importante activité de construction déployée, même si, dans certaines régions, l'offre reste effectivement restreinte, en particulier en ce qui concerne les logements à loyer modéré.

Troisièmement, les 10 pour cent de logements d'utilité publique prévus par l'initiative populaire ne sont pas, du point de vue du Conseil fédéral, réalistes. Cela impliquerait en effet que, pour la construction de nouveaux logements, la part prise du secteur d'utilité publique soit triplée par rapport à celle d'aujourd'hui. Et même avec un engagement financier extrêmement important, cela ne serait guère possible en raison du manque de terrains et de promoteurs d'utilité publique prêts à investir.

En conclusion, l'objectif de l'initiative populaire n'est pas conforme au marché. Il n'est ni nécessaire ni réaliste. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral vous recommande d'adopter l'arrêté fédéral sur l'initiative populaire et, partant, de rejeter celle-ci.

Concernant l'arrêté fédéral relatif au crédit-cadre, ainsi que la proposition de non-entrée en matière Müller Philipp sur le projet 2, je dirai ceci. Le second arrêté fédéral propose un crédit-cadre de 250 millions de francs. Le but est de maintenir le volume d'encouragement pour la construction de logements d'utilité publique à un niveau comparable à celui de ces dix dernières années. Il est vrai qu'on observe une certaine détente sur le marché du logement et une augmentation du taux de logements vacants. Mais on a besoin à long terme de



logements à loyer modéré, surtout dans les villes, ainsi que pour les personnes âgées ou les jeunes qui vivent dans des régions rurales ou périphériques.

Le crédit-cadre n'est pas destiné à stimuler la construction, mais à renforcer de manière ciblée la construction de logements d'utilité publique, conformément au mandat constitutionnel. Les demandes de prêt font l'objet d'une vérification très stricte quant à la nécessité de construire des logements et, en règle générale, un projet de construction n'est pas soutenu dans une commune ayant un taux de logements vacants supérieur à 1,5 pour cent.

S'il s'avère que la demande de prêts est moins importante que prévu, le Parlement – cela a été rappelé par Monsieur le conseiller aux Etats Damian Müller – peut adapter les apports annuels au fonds de roulement en fonction des besoins, et cela dans le cadre du processus budgétaire. Il est important de rappeler ce fait.

Cela dit, il convient d'ajouter qu'il n'est pas nécessaire d'augmenter le crédit-cadre proposé, le montant que nous vous soumettons, soit 250 millions de francs, est suffisant.

Les prêts remboursables du fonds de roulement doivent garder leur caractère d'aide initiale. En ce sens, ils représentent souvent une aide incontournable, avant tout pour les jeunes maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique. Ils servent de financement complémentaire ou transitoire et assurent ainsi souvent le financement bancaire d'un projet de construction de logements.

Ce crédit-cadre constitue une alternative à l'initiative populaire. Il s'inscrit dans la continuité de la politique menée jusqu'à présent. Il est défendable sur le plan budgétaire et il montre à l'opinion publique que le Conseil fédéral prend au sérieux la question des logements "abordables".

Venons-en maintenant au sujet du lien établi entre le crédit-cadre et le sort de l'initiative populaire. Certainement qu'on en rediscutera encore tout à l'heure. Il a été avancé qu'il n'est pas recevable de faire dépendre le crédit-cadre du retrait ou du rejet de l'initiative populaire, et que c'est une manière en quelque sorte de forcer la main aux auteurs de l'initiative, voire au peuple. Nous avons étudié cette question en amont, et notre conclusion est qu'il est admissible de subordonner l'effet de l'arrêté fédéral relatif à un crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique au destin de l'initiative populaire. L'établissement de ce lien ne contrevient ni au principe de l'unité de la matière ni à la libre formation de l'opinion des votants. Outre les aspects juridiques, les faits plaident en faveur de ce lien. Si l'initiative était acceptée, le Parlement devrait fixer dans la législation les mesures et instruments devant servir à la mise en place de la nouvelle base constitutionnelle. Or il est extrêmement important que le Parlement dispose de la plus grande marge de manoeuvre possible à ce sujet. En principe un large spectre de mesures et d'instruments pourrait entrer en ligne de compte; la question du rôle du fonds de roulement doit rester totalement ouverte. Pour cette raison, il n'est pas judicieux aussi d'augmenter sa dotation.

En conclusion, je vous demande, au nom du Conseil fédéral, d'une part de rejeter la proposition Müller Philipp et donc d'entrer en matière sur l'arrêté fédéral relatif à un crédit-cadre destiné à augmenter la dotation du fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique et, d'autre part, d'accepter le projet tel qu'il vous est présenté, sans revoir le montant du crédit sollicité, et de lever le frein aux dépenses.

2. Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit zur Aufstockung des Fonds de Roulement zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus

2. Arrêté fédéral relatif à un crédit-cadre destiné à augmenter la dotation du fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique

Antrag der Kommission
Eintreten

Antrag Müller Philipp
Nichteintreten

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition Müller Philipp
Ne pas entrer en matière



Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 35 Stimmen
Dagegen ... 7 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit I

(Zanetti Roberto, Engler, Fetz, Levrat)

Abs. 1

... ein Rahmenkredit von 375 Millionen Franken ...

AB 2019 S 101 / BO 2019 E 101

Antrag der Minderheit II

(Zanetti Roberto, Engler, Fetz, Germann, Levrat)

Abs. 1

... Franken für den Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2029 bewilligt.

Art. 1

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité I

(Zanetti Roberto, Engler, Fetz, Levrat)

Al. 1

Un crédit-cadre de 375 millions de francs ...

Proposition de la minorité II

(Zanetti Roberto, Engler, Fetz, Germann, Levrat)

Al. 1

... accordé pour la période allant du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2029 en vue ...

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I ... 15 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Zanetti Roberto (S, SO): Leider konnte ich vorhin nicht noch Stellung nehmen. Das Ergebnis wäre zweifellos anders herausgekommen, weil man noch ein paar Sachen hätte verfeinern können. (*Heiterkeit*) Gut, ich habe das verpasst, oder ich war zu anständig, um mich zu melden.



Kurz zur Verknüpfung: Ich muss Ihnen ehrlich sagen, es gibt institutionelle und rechtliche Überlegungen; Kollege Levrat hat darauf aufmerksam gemacht. Ich verzichte darauf, sie zu wiederholen, sage Ihnen aber einfach, wie es mir jetzt ergeht. Ich finde die Initiative, die ich im Übrigen nicht über den grünen Klee gelobt habe, Kollege Föhn – ich habe den Fonds de Roulement ausserordentlich gerühmt –, nicht halb so dramatisch, man kann ihr von mir aus zustimmen. Ich habe einfach versucht, ein bisschen Dramatik wegzunehmen – ich werde ihr auf jeden Fall zustimmen. Den Fonds de Roulement habe ich nun wirklich ausserordentlich gerühmt, und diesem will ich auch zustimmen. Jetzt bringen Sie, Herr Bundesrat, mich in eine ganz blöde Situation: Wenn ich der einen Sache zustimme beziehungsweise meinen Minderheitsantrag nicht zurückziehe, platzt das andere. Das will ich nicht!

Gehen wir davon aus, dass die Abstimmung im nächsten oder im übernächsten Jahr stattfindet und der Initiative zugestimmt wird: Dann gibt es eine Lücke von zwei oder drei Jahren, wo wenig oder nichts passieren kann. Deshalb finde ich die Verknüpfung, abgesehen von den institutionellen Überlegungen, ziemlich ärgerlich und irgendwie auch anmassend. Das kenne ich so aus der Primarschule, wenn die Lehrerin sagt: Wenn ihr vor der Pause schön brav seid, könnt ihr nach der Pause Fussball spielen. Das ist einfach nicht angemessen gegenüber einer Volksinitiative, die von über 100 000 Personen unterschrieben worden ist.

Die Verknüpfung ist sachlich wirklich nicht gerechtfertigt. Die Initiative geht in eine bestimmte Richtung, mit langen und schnellen Schritten. Der Fonds de Roulement geht in die genau gleiche Richtung, mit ein bisschen langsameren Schritten – damit kann ich leben. Aber es ist nicht ein Entweder-oder, sondern es ist ein Sowohl-als-auch. Sie können mir ja nicht sagen, dass bei einer Zustimmung zur Initiative etwas völlig Neues auf den Tisch kommt, das wären ja dann irgendwie eine blindwütige Subventionswirtschaft oder statt Vorkaufsrechte Enteignungen und so. Der Fonds de Roulement wird selbst bei einer Annahme der Initiative die Pièce de Résistance der Förderung sein. Deshalb besteht da kein inhaltlicher Widerspruch.

Ich bitte Sie deshalb, dieser unseligen Verknüpfung eine Abfuhr zu erteilen, sie ist wirklich ärgerlich und eben – wie das die Juristen festgestellt haben – auch institutionell relativ problematisch.

Caroni Andrea (RL, AR): Ich verstehe natürlich politisch das Anliegen der Initianten und ihrer Fürsprecher, jetzt so viele Schäfchen wie möglich ins Trockene zu bringen, den Gegenvorschlag mal in die Tasche zu stecken und dann in die Abstimmung zu gehen. Dort kann man eigentlich nur noch gewinnen, den Gegenvorschlag hat man ja dann schon auf sicher. Aber das Anliegen der Gegenseite ist genauso legitim, Herr Kollege Zanetti: Die Gegenseite, die zum Teil findet, es bräuchte überhaupt keinen Gegenvorschlag, kommt einen Schritt auf die Initianten zu. Sie sagt: Gut, machen wir das, aber dann wollen wir auch etwas, nämlich dass ihr die Initiative zurückzieht oder dass sie eben abgelehnt wird.

Ich glaube, es gibt keine Pflicht der Initiativgegner, hier in Vorleistung ihr Pfand aus der Hand zu geben. Ich finde es auch sachlich sinnvoll, dass man es so beschliesst. Es gibt keinen Zwang, dass man, wenn die Initiative kommt, genau diesen Fonds de Roulement aufstockt. Falls die Initiative angenommen würde, gäbe es noch ganz andere Instrumente, die man ebenfalls einsetzen könnte. Das Bundesamt für Wohnungswesen beispielsweise hat uns schon in der Kommission und auch auf Anfrage gesagt, es bräuchte zur Umsetzung dieser Initiative ein ganzes Massnahmenbündel. Nirgends in der Initiative steht, dass man diesen Fonds de Roulement aufstocken müsste. Wenn man das gewollt hätte, hätte man das reinschreiben können.

Es gibt ganz andere Instrumente: Vorkaufsrechte, Zonenpläne, finanzielle Beteiligungen, Beratungen, Ausbildungen, Bürgschaften; es gibt einen ganzen Strauss, der dann infrage kommt. Die Aufstockung des Fonds de Roulement wäre eine denkbare Massnahme, die aber keinesfalls zwingend ist. Insofern schützt der Antrag der Mehrheit die Handlungsfreiheit des künftigen Gesetzgebers: Falls die Initiative durchkommt, haben wir mehr Freiheit, mehr Möglichkeiten, die Initiative umzusetzen. Da sind wir also näher dran, als wenn wir uns jetzt schon verbindlich festlegen.

Schliesslich ein letzter Punkt: Ich finde das, was wir hier machen, rechtmässig. Ich schätze ja Ihren Gutachter sehr, aber hier bin ich nicht der Meinung von Professor Glaser. Die Stimmberechtigten werden die Wahl haben. Sie können sagen: "Wir wollen den Gegenvorschlag", dann sagen sie Nein zur Initiative. Sie können sagen: "Wir wollen die Initiative", dann sagen sie Ja, und danach kommt der Gesetzgebungsprozess mit dem Fonds de Roulement als möglicher Option. Wenn die Initianten es gewollt hätten, hätten sie diesen Fonds de Roulement schon in die Initiative reinschreiben können.

Ich bitte Sie also, hier der Mehrheit zu folgen und so die Handlungsfreiheit des Gesetzgebers für den Fall der Annahme der Initiative zu bewahren.

Engler Stefan (C, GR): Die Auffassung von Herrn Kollege Caroni wäre in juristischer Hinsicht vielleicht richtig, wenn der Bundesbeschluss zum Fonds de Roulement dem Referendum unterstehen würde, was aber genau



nicht der Fall ist. Insofern ist die Frage, die hier gestellt wird, ob das staatsrechtlich und verfassungsrechtlich korrekt ist oder nicht, eine sehr berechtigte Frage. Das war auch der Grund, weshalb ich mich der Minderheit angeschlossen habe. Es geht nicht um Opportunitäten, sondern es geht darum, ob es verfassungsrechtlich korrekt ist, dass man eine Abhängigkeit herstellt zwischen der Bewilligung des Rahmenkredits und der Initiative, die zurückgezogen oder abgelehnt werden muss, damit der Rahmenkredit überhaupt in Kraft tritt.

Ich kann die Rechtsauffassung, die von Kollege Levrat angesprochen wurde und die auf einem Gutachten von Professor Glaser basiert, durchaus nachvollziehen. Herr Professor Glaser kommt nämlich zum Schluss, um es hier nochmals zu sagen, dass die Verknüpfung des Fonds de Roulement mit der Ablehnung der Initiative in verfassungsrechtlicher Hinsicht problematisch ist, da bei der Behandlung von Volksinitiativen die Abstimmungsfreiheit zu beachten ist, wonach die Bundesversammlung eine unverfälschte Stimmabgabe seitens der Stimmberechtigten ermöglichen soll.

Genau das ist hier nicht möglich, weil der Bundesbeschluss selber nicht dem Referendum untersteht. So gesehen ist das schlechte Gefühl, das Kollege Zanetti zum Ausdruck

AB 2019 S 102 / BO 2019 E 102

gebracht hat, ohne es juristisch zu untermauern, durchaus berechtigt. Denn es lässt sich auch rechtlich untermauern, nämlich mit dem Grundsatz der Abstimmungsfreiheit, die mit diesem Vorgehen und mit dieser Verknüpfung eingeschränkt würde.

Ich bitte Sie deshalb, die Minderheit II zu unterstützen.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Je crois que Monsieur le conseiller aux Etats Caroni a bien décrit la position que le Conseil fédéral souhaite défendre: il entend laisser toute la marge de manoeuvre ouverte pour la suite en cas d'acceptation de l'initiative populaire. En ce qui concerne l'aspect juridique, Monsieur le conseiller aux Etats Engler, nous avons naturellement analysé la question avec des juristes au sein de l'administration, au niveau de la Chancellerie fédérale. Il n'y a pas violation de l'article 34 alinéa 2 de la Constitution fédérale, d'après ce que les juristes nous disent. Cela étant, là n'est pas le principal. Le principal, c'est de ne pas prendre de décision avant de connaître le sort de l'initiative, alors qu'il faudra très certainement utiliser de nouveaux instruments – des instruments qui ont bien plus d'effets qu'uniquement le fonds de roulement tel qu'il vous est proposé. Ce dernier vous est proposé pour poursuivre la politique menée jusqu'à présent. Avec cette proposition, le Conseil fédéral donne un signal prouvant qu'il prend au sérieux les préoccupations de la population. Avec ce fonds de roulement, il montre qu'il va dans le sens d'un accompagnement de ce qui existe déjà aujourd'hui et d'un renouvellement de ce soutien.

Si l'initiative devait être acceptée, le Conseil fédéral et le Parlement devraient repenser complètement le système, parce qu'il serait nécessaire d'utiliser d'autres moyens allant bien au-delà du fonds de roulement pour mettre en oeuvre les termes de l'initiative populaire.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral estime que le lien établi entre le crédit-cadre et le sort de l'initiative populaire est justifié. C'est pourquoi, à l'instar de la majorité de la commission, il vous propose de soutenir sa position.

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 23 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 20 Stimmen

(0 Enthaltungen)

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses**Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 18.035/2820)

Für Annahme der Ausgabe ... 44 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

Das qualifizierte Mehr ist erreicht

La majorité qualifiée est acquise



Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Zanetti Roberto, Engler, Fetz, Germann, Levrat)

Abs. 2

Streichen

Art. 3

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Zanetti Roberto, Engler, Fetz, Germann, Levrat)

Al. 2

Biffer

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 18.035/2821)

Für Annahme des Entwurfes ... 36 Stimmen

Dagegen ... 5 Stimmen

(2 Enthaltungen)

1. Bundesbeschluss über die Volksinitiative "Mehr bezahlbare Wohnungen"

1. Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Davantage de logements abordables"

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté



Art. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Zanetti Roberto, Fetz, Levrat)

... die Initiative anzunehmen.

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Zanetti Roberto, Fetz, Levrat)

... d'accepter l'initiative.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 31 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 12 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Le président (Fournier Jean-René, président): Conformément à l'article 74 alinéa 4 de la loi sur le Parlement, il n'y a ici pas de vote sur l'ensemble. – L'objet est ainsi prêt pour le vote final.

AB 2019 S 103 / BO 2019 E 103