

10.067

**Botschaft
zu einem Rahmenkredit für Eventualverpflichtungen
in der Wohnraumförderung**

vom 18. August 2010

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf für einen Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit für Eventualverpflichtungen in der Wohnraumförderung mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. August 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Der Bundesrat beantragt 1400 Millionen Franken für Eventualkredite, mit denen der Bund ab Mitte 2011 bis 2015 im Jahresdurchschnitt drei bis vier Emissionen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW) im Gesamtbetrag von rund 350 Millionen Franken verbürgen kann. Im gleichen Zeitraum werden sich die bestehenden Garantieverpflichtungen dank der bis dahin zur Rückzahlung fällig werdenden Anleihen um rund 600 Millionen Franken verringern.

Artikel 108 der Bundesverfassung verpflichtet den Bund zu Förderungsmassnahmen in der Wohnungsversorgung. Der Erfüllung dieses Auftrags dient gegenwärtig hauptsächlich das Wohnraumförderungsgesetz vom 21. März 2003 (WFG; SR 842). Die darin vorgesehenen direkten Bundesdarlehen für die allgemeine Wohnraumförderung sind mit dem Entlastungsprogramm 2003 bis Ende 2008 sinstiert worden. Im Februar 2007 hat der Bundesrat entschieden, ganz auf die direkte Darlehensgewährung zu verzichten und die künftige Wohnraumförderung auf den gemeinnützigen Wohnungsbau und einen sogenannten indirekten Förderungsweg zu beschränken. Dieser umfasst erstens die Alimentierung eines Fonds de roulement, der von den Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnbauträger im Auftrag des Bundes treuhänderisch verwaltet wird und aus dem zinsgünstige Darlehen für Neubau- und Erneuerungsprojekte gemeinnütziger Bauträger ausgerichtet werden. Zweitens soll der Bund weiterhin mit Garantieleistungen die von den gemeinnützigen Bauträgern in Selbsthilfe betriebenen Finanzierungsinstrumente unterstützen. Im Vordergrund steht dabei die EGW, deren Anleihen der Bund gestützt auf Artikel 35 WFG verbürgt, sowie sekundär die Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft gemeinnütziger Wohnbauträger (HBG), deren Bürgschaften der Bund gestützt auf Artikel 36 WFG rückverbürgt.

Gleichzeitig mit dem Gesetz bewilligte das Parlament 2003 einen Rahmenkredit im Gesamtbetrag von 2075 Millionen Franken. Davon entfielen 300 Millionen Franken auf Darlehen und 1775 Millionen Franken auf Eventualverpflichtungen. Vom Darlehenskredit stehen Ende 2010 noch 105 Millionen Franken zur Verfügung, die gemäss Konsolidierungsprogramm 2012–2013 in Jahrestanchen bis 2017 sukzessive dem Fonds de roulement zugeführt werden sollen. Ein weiterer Rahmenkredit für Darlehen ist nicht vorgesehen.

Hingegen besteht bei den Eventualverpflichtungen ein dringender Aufstockungsbedarf. Vom gesprochenen Rahmenkredit von 1775 Millionen Franken dürften Anfang 2011 noch rund 200 Millionen Franken zur Verfügung stehen, womit der Bedarf bis ins zweite Halbjahr 2011 gedeckt ist. Der Bundesrat beantragt, über diesen Zeitpunkt hinaus die Aktivitäten der EGW und in geringem Umfang jene der HBG mit Garantieleistungen zu unterstützen. Dies verlangt nicht nur der Verfassungsauftrag, sondern auch die Situation auf dem Wohnungsmarkt. Trotz überdurchschnittlicher Neubautätigkeit führte in jüngerer Zeit eine vor allem durch das Bevölkerungswachstum alimentierte hohe Nachfrage zu regional angespannten Märkten mit markanten Preis- und Mietzinssteigerungen, von denen nicht nur die

wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsgruppen, sondern auch Angehörige des Mittelstandes betroffen sind. In dieser Situation wirkt der gemeinnützige Wohnungsbau dank seiner Orientierung an der Kostenmiete als unverzichtbare Ergänzung zu den renditeorientierten Wohnrauminvestitionen, die sich in jüngerer Zeit vor allem auf den Wohneigentumssektor und das gehobene Mietwohnungssegment konzentrierten. Bei der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus geht es aber nicht nur um die Ausweitung des Angebots. Ebenso wichtig ist die Unterstützung der Erneuerung und der energetischen Sanierung von Altbauten.

Die Emissionen der EGW sollen zusammen mit den Darlehen aus dem Fonds de roulement dazu beitragen, dass der gemeinnützige Wohnungsbau seinen Marktanteil von rund 8 Prozent der ständig bewohnten Wohnungen halten kann. Die Weiterführung der Anlehensverbürgung durch den Bund empfiehlt auch eine kürzlich abgeschlossene externe Evaluation der EGW-Aktivitäten. Würde der Bund die Anleihen der EGW nicht mehr verbürgen, würde sich deren Bonität verschlechtern und ihr Zinsvorteil fiele dahin. Seit Inkrafttreten des WFG im Jahre 2003 musste der Bund keine EGW-Bürgschaften honorieren.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Wohnraumförderungsgesetz

Die Förderung des Wohnungsbaus ist in Artikel 108 der Bundesverfassung¹ (BV) als Daueraufgabe des Bundes verankert. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wurde dieser Grundsatz bestätigt. Nach einer gründlichen Prüfung der Anforderungen an eine künftige Wohnungspolitik durch die Eidgenössische Kommission für Wohnungswesen (EKW) hat deshalb der Bundesrat dem Parlament zur Ablösung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974² (WEG) am 27. Februar 2002 die Botschaft für ein neues Wohnraumförderungsgesetz (WFG) unterbreitet³. Das WFG wurde von den eidgenössischen Räten am 21. März 2003 verabschiedet⁴ und vom Bundesrat am 1. Oktober 2003 in Kraft gesetzt.

Aufgrund der damaligen Problemlage enthält das WFG vier Förderungsbereiche. Es unterstützt:

- die Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen zu günstigen Mietzinsen für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Personen;
- den Bau, die Erneuerung und den Erwerb von preisgünstigem Wohneigentum;
- die Tätigkeiten von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus; sowie
- die Wohnforschung zur Verbesserung der Wissens- und Entscheidungsgrundlagen im Wohnungswesen.

Gleichzeitig mit dem Gesetz bewilligte das Parlament einen Rahmenkredit über einen Gesamtbetrag von 2075 Millionen Franken. Davon entfielen 300 Millionen Franken auf Darlehen und 1775 Millionen Franken auf Eventualverpflichtungen. Letztere betreffen zur Hauptsache die Verbürgung von Anleihen der Emissionszentrale der gemeinnützigen Wohnbauträger (EGW) sowie im kleinen Umfang Rückbürgschaften gegenüber der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft gemeinnütziger Wohnbauträger (HBG). Ferner wurden wenige Bürgschaften der im Eigentumsbereich tätigen Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften für Wohneigentumsförderung rückverbürgt. Mangels Nachfrage wurde diese Förderung jedoch bis auf Weiteres sistiert.

Ursprünglich bestand die Absicht, mit den Darlehen einen sogenannten direkten und indirekten Förderungsweg zu beschreiten. Ersteres bedeutet, dass die Darlehen zur generellen Förderung preisgünstiger Miet- und Eigentumsobjekte direkt vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) an die Bauträger ausgerichtet werden. Im zweiten Fall fließen die Darlehen in einen Fonds de roulement, der von den Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnbauträger im Auftrag des Bundes treuhän-

1 SR 101

2 SR 843

3 BBl 2002 2829

4 SR 842

derisch bewirtschaftet wird, sodass die Gelder indirekt dazu beitragen, die Finanzierungsbedürfnisse der den Dachorganisationen angeschlossenen gemeinnützigen Bauträger zu befriedigen. Zu diesen gehören die traditionellen Wohnbaugenossenschaften, im kleineren Umfang auch Stiftungen sowie einzelne Wohnbaugenossenschaften des Bundespersonals.

Kurz nach Verabschiedung des WFG wurde die Darlehensgewährung vom Parlament im Rahmen des Entlastungsprogramms 03⁵ auf die indirekte Förderungsart begrenzt und von 2006 bis Ende 2008 vollständig sistiert. Während dieser Zeit prüfte der Bundesrat das weitere Vorgehen und beschloss im Februar 2007, ab 2009 wiederum Darlehen in das Budget und den Finanzplan aufzunehmen. Gleichzeitig entschied er, die Wohnbauhilfen auch in Zukunft auf die indirekte Förderung gemeinnütziger Bauträger durch Fonds-de-roulement-Darlehen und Garantieleistungen zu beschränken und nach Ausschöpfen der vorhandenen Rahmenkredite nur noch solche für Eventualverpflichtungen zu beantragen. Die Dachorganisationen der gemeinnützigen Bauträger und ihre Mitglieder müssen sich mit dem Fondskapital von immerhin rund einer halben Milliarde Franken begnügen, das nach vollständiger Beanspruchung des Rahmenkredits die Gewährung neuer Darlehen im Umfang von jährlich rund 25 Millionen Franken erlaubt.

1.2 Beanspruchung des Rahmenkredits

1.2.1 Darlehen

Vom verfügbaren Rahmenkredit von 300 Millionen Franken standen nach Aufhebung der Sistierung Ende 2008 noch 185 Millionen Franken zur Verfügung. Mit der vom Bundesrat am 12. November 2008 beschlossenen ersten Stufe der Massnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft wurde der für 2009 budgetierte Auszahlungsbetrag von 5 auf 50 Millionen Franken aufgestockt und in einem Sonderprogramm für Gebäudeerneuerungen gemeinnütziger Wohnbauträger eingesetzt. Für das Jahr 2010 beträgt der Auszahlungskredit 30 Millionen Franken, womit Ende 2010 vom ursprünglichen Rahmenkredit noch 105 Millionen Franken zur Verfügung stehen werden. Gemäss dem Konsolidierungsprogramm 2012–2013 (KOP 12/13)⁶ sind die im Jahr 2009 vorgezogenen Kredite in den nächsten zwei Jahren zu kompensieren, weshalb der Voranschlag 2011 und der Finanzplan 2012 unter Berücksichtigung der Teuerungskorrektur statt der bisher eingestellten 30 Millionen Franken lediglich jährliche Zahlungskredite von je 6,75 Millionen Franken enthalten. Das KOP 12/13 sieht zudem vor, die Auszahlung des Ende 2012 verbleibenden Rahmenkredits von gut 90 Millionen Franken zu erstrecken und in Jahrestanchen von 20 Millionen Franken sukzessive dem Fonds de roulement zuzuführen. Demnach dürfte der 2003 gesprochene Rahmenkredit erst im Jahre 2017 der letztmaligen Alimentierung des Fonds de roulement dienen.

⁵ AS 2004 1633, 1645

⁶ Botschaft in Erarbeitung.

Vgl. www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00579/00595/01658/index.html?lang=de

1.2.2 Eventualverpflichtungen

Vom Rahmenkredit von 1775 Millionen Franken wurden bis April 2010 1324,2 Millionen Franken für die Verbürgung von Anleihen der EGW und 23,12 Millionen Franken für Rückbürgschaften verwendet. Per Anfang 2011 dürften noch rund 200 Millionen Franken zur Verfügung stehen, womit der Bedarf bis ins zweite Halbjahr 2011 gedeckt ist.

Von den im Rahmen des WFG zugesicherten Bürgschaften musste bislang noch keine eingelöst werden. Die im Zuge der Immobilienkrise der Neunzigerjahre entstandenen Bürgschaftsverluste gegenüber der EGW gingen nur zum geringsten Teil auf deren Konto. Für die betroffenen Objekte bestand bereits vor der Refinanzierung durch die EGW eine WEG-Bürgschaft, die im Verwertungsfall so oder so hätte honoriert werden müssen. Der Grund für die Refinanzierung lag in der damals hohen Zinsdifferenz zwischen den Bank- und den EGW-Hypotheken, dank der man die Kapitalkosten von Not leidenden Objekten senken und damit zu deren Sanierung beitragen wollte.

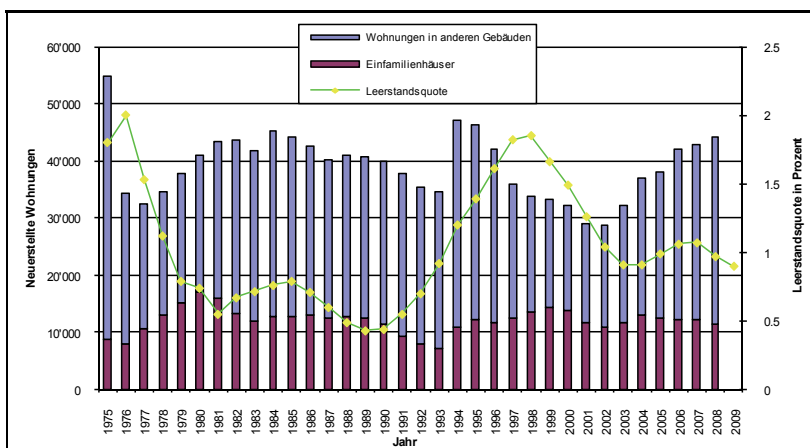
2 Notwendigkeit eines neuen Rahmenkredits für Eventualverpflichtungen

2.1 Lage und Entwicklungstendenzen auf dem Wohnungsmarkt

Bevor die Schweiz im Herbst 2008 in eine wirtschaftliche Rezession geriet, die sich bis ins 3. Quartal 2009 hinzog, war der Wohnungsmarkt durch eine stark steigende Nachfrage geprägt. Verantwortlich dafür war die gute Wirtschaftslage, die nicht nur zu Reallohnanstiegen in einzelnen Jahren, sondern auch zu einer ausgeprägten Bevölkerungszunahme führte. Im Jahr 2007, dem Jahr der Einführung der vollen Personenfreizügigkeit gegenüber den EU-17- und EFTA-Mitgliedsländern, nahm die Wohnbevölkerung um rund 85 000 Personen zu, und im Jahr 2008 wurde mit einem Anstieg von 1,4 Prozent oder gut 108 000 Personen das stärkste jährliche Bevölkerungswachstum seit 1963 verzeichnet. 2009 hat sich die Immigration zwar abgeschwächt, doch blieb die Bevölkerungszunahme mit über 80 000 Personen auf hohem Niveau. Es ist davon auszugehen, dass mit der Erholung der Wirtschaftslage der Bevölkerungsanstieg mittelfristig anhalten wird.

Die Wohnungsproduktion hat auf den gestiegenen Wohnraumbedarf reagiert. Die jährliche Neuproduktion stieg von knapp 29 000 Einheiten im Jahre 2002 auf deutlich über 40 000 Wohnungen in den letzten drei Jahren (vgl. Grafik 1).

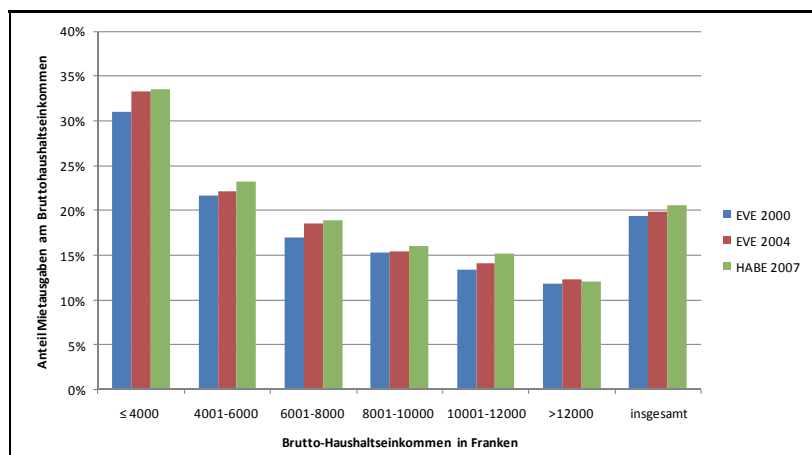
Neuerstellte Wohnungen und Leerstandsquote



Während der Anteil der Einfamilienhäuser an den neu erstellten Wohnungen mit jährlich knapp 12 000 Einheiten konstant blieb, hat in den letzten Jahren der Bau von Eigentumswohnungen stark zugenommen. Insgesamt entfielen zwei Drittel bis drei Viertel aller neu gebauten Wohnungen auf den Eigentumssektor und trugen dazu bei, dass sich die Eigentumsquote in der Schweiz von knapp 35 Prozent im Jahre 2000 auf aktuell gut 40 Prozent erhöhte, eine Entwicklung, die vor allem auch auf die seit Jahren sehr tiefen Zinssätze für Hypothekendarlehen zurückzuführen ist.

Trotz der hohen Neubautätigkeit besteht in den Städten und Agglomerationen, wo sich die attraktiven Arbeitsplätze und Wohnlagen befinden, ein ausgeprägter Mangel an Wohnraum, der sich in tiefen Leerwohnungsziffern und Preisanstiegen niederschlägt. Die gesamtschweizerische Leerwohnungsquote pendelt seit 2003 um 1 Prozent, lag aber 2009 in den Kantonen Genf, Waadt und Zug sowie in den meisten grösseren Städten unter der Halbprozentmarke. Seit gut neun Jahren steigen die Angebotspreise in allen Wohnungskategorien, insbesondere aber bei den attraktiv gelegenen Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen markant an. Auch die Mietpreissteigerungen waren in den vergangenen vier Jahren mit Ausnahme von 2008 jeweils deutlich höher als der Anstieg des Konsumentenpreisindex. Beispielsweise betrug im Jahre 2009 die durchschnittliche Mietpreissteigerung 2,5 Prozent. Es ist daher nicht erstaunlich, dass der Anteil am Haushaltseinkommen, der für die Miete und die Nebenkosten ausgegeben wird, in den letzten Jahren vor allem bei den unteren Einkommensgruppen angestiegen ist (vgl. Grafik 2).

Durchschnittliche Mietbelastung nach Einkommensklassen



Durchschnittliche Mietbelastung nach Einkommensklassen gemäss Einkommens- und Verbrauchserhebung (EVE) resp. Haushaltsbudgeterhebung (HABE).

2.2 Rolle der gemeinnützigen Bauträger für die Wohnraumversorgung

Im Jahr 2000 gehörten rund 8 Prozent der ständig bewohnten Wohnungen in der Schweiz gemeinnützigen Wohnbauträgern. Mit einem Marktanteil von gut 5 Prozent sind die Wohnbaugenossenschaften die wichtigsten Akteure im gemeinnützigen Marktsegment. In der Zwischenzeit hat sich die Marktkraft der Gemeinnützigen reduziert. So blieben z. B. die Wohnbaugenossenschaften mit einer jährlichen Neuproduktion von rund 1000 Wohnungen deutlich unter dem Volumen, das für die Erhaltung ihres Anteils nötig wäre.

Die gemeinnützigen Bauträger stellen dank der Orientierung an der Kostenmiete einen Grundstock langfristig preisgünstiger Wohnungen bereit, der auch einen dämpfenden Einfluss auf die Entwicklung des generellen Mietzinsniveaus hat. Sie sorgen in überdurchschnittlichem Mass für qualitativ hochstehenden Wohnraum, gemeinschaftliche Infrastrukturen, kinderfreundliche und ökologisch nachhaltige Siedlungen. Sie fördern den sozialen Zusammenhalt, eine ausgewogene Durchmischung der Quartiere, das Engagement und Verantwortungsbewusstsein der Bewohnerinnen und Bewohner und vereinigen die Vorteile des selbstbewohnten Eigentums (z.B. Wohnsicherheit und Mitwirkung) mit solchen normaler Mietverhältnisse (z.B. höhere Mobilität).

Traditionellerweise sind die gemeinnützigen Bauträger in den Städten tätig, wo sie wie in Zürich, Basel, Luzern, Biel oder Thun einen Marktanteil von über 10 Prozent halten. Und es sind heute auch in erster Linie die Städte, die von Wohnungsmangel und stark steigenden Preisen betroffen und zur Verhinderung einer sozialen Entmischung auf die Stärkung eines langfristig preisgünstigen und qualitativ guten Ange-

bots angewiesen sind. Darüber hinaus ist die Notwendigkeit des gemeinnützigen Wohnungsbaus in jüngerer Zeit auch ausserhalb seines traditionellen Wirkungskreises erkannt worden. Besonders in den attraktiv gelegenen Gemeinden in Pendlerdistanz zu den gut bezahlten Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor und in touristischen Gemeinden wird die Entwicklung des lokalen Wohnungsmarktes mit Sorge betrachtet. Hier führt der Zuzug von Haushalten mit hohen Einkommen und Vermögen zu Boden-, Haus- und Wohnungspreisen, die sich Normalverdienende, auf welche die Gemeinden für ihr gutes Funktionieren angewiesen sind, nicht mehr leisten können. Entsprechend gross ist die Zahl von Initiativen seitens der Bevölkerung oder der Behörden, um in Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern eine Marktlücke zu schliessen, die nicht nur für Einkommensschwache oder für Menschen mit besonderen Bedürfnissen, beispielsweise Betagte, sondern häufig auch für Angehörige des Mittelstandes besteht.

All die genannten sozialpolitisch und wirtschaftlich positiven Aspekte rechtfertigen es, dass der Bund den gemeinnützigen Wohnungsbau weiterhin mit indirekten Hilfen unterstützt und dazu beiträgt, seinen gesamtschweizerisch bescheidenen Anteil zu erhöhen oder mindestens nicht weiter sinken zu lassen. Dabei geht es nicht nur um die Erhöhung des Angebots. Ebenso wichtig ist die Unterstützung der Erneuerung und der energetischen Sanierung von Altbauten. Andernfalls besteht die Gefahr, dass wirtschaftlich schwächere Haushalte durch die renovationsbedingten Preisanstiege aus ihren angestammten Wohnungen verdrängt oder dringende Substanzverbesserungen unterlassen werden, weil das Mietzinsniveau in typischen Altbauquartieren selbst einer geringen Überwälzung der Mehrkosten oft entgegensteht.

2.3 Bedeutung der EGW als Finanzierungsinstrument für den gemeinnützigen Wohnungsbau

Wie oben dargelegt, will der Bundesrat auf die Beantragung neuer Darlehenskredite zugunsten gemeinnütziger Wohnbauträger verzichten. Hingegen verlangt die Umsetzung der indirekten Hilfe, dass für Eventualverpflichtungen ein neuer Rahmenkredit gesprochen wird. Dieser wird im Laufe des Jahres 2011 aufgebraucht sein. Es besteht daher ein dringender Aufstockungsbedarf, wobei der überwiegende Anteil für die Verbürgung von Anleihen der EGW benötigt wird. Ein geringer Anteil würde weiterhin für gelegentliche Rückbürgschaften gegenüber den Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften reserviert.

Mit dem Rahmenkredit für die EGW geht es um die Weiterführung eines bewährten Finanzierungsinstruments der im gemeinnützigen Wohnungsbau tätigen Akteure. Dank der Bundesbürgschaft kann die EGW ihren Mitgliedern direkt auf dem Kapitalmarkt Mittel beschaffen und langfristig zu günstigen Bedingungen zur Verfügung stellen. Der Bundesrat respektiert damit einerseits die Verpflichtung des Bundes, sich im preisgünstigen Wohnungsbau zu engagieren. Andererseits bekräftigt er die mit dem WFG eingeschlagene Politik, die Wohnbauförderung nicht mehr als generelle Ankurbelung der Wohnungsproduktion, sondern als gezielte Hilfe an gemeinnützige Bauträger zu verstehen, die sich in besonderem Mass um die Wohnbedürfnisse der wirtschaftlich und sozial weniger gut gestellten Bevölkerungsschichten kümmern.

2.4 Die Tätigkeit der EGW

2.4.1 Organisation und Anleihenstätigkeit

Die EGW ist ein Selbsthilfeinstrument des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Sie wurde 1990 von den Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus und 26 Bauträgern gegründet, als die Hypothekarzinsen innert kurzer Zeit auf bis zu 8 Prozent angestiegen waren. Die EGW ist eine Genossenschaft, die mittels Anleihen direkt auf dem Kapitalmarkt für ihre Mitglieder Gelder beschafft, um den preisgünstigen Wohnungsbau durch zinsgünstige Finanzierung zu fördern. Im April 2010 zählte die Genossenschaft 361 Mitglieder.

Seit Inkrafttreten des WFG hat die EGW 26 Emissionen aufgelegt. Deren Laufzeit beträgt in der Regel 8–12 Jahre. Dank einer Bundesbürgschaft nach Artikel 35 WFG geniesst die EGW hohe Bonität, was sich in einem Zinsvorteil niederschlägt. Die an einer Anleihe beteiligten Bauträger beziehen eine Anleihequote, die sie für die Finanzierung ihrer Liegenschaften verwenden. Baukredite werden von der EGW nicht finanziert.

2.4.2 Beurteilung

Die Verbürgung der Anlehensobligationen der EGW durch den Bund ist – wie von Artikel 48 WFG verlangt – kürzlich einer Evaluation durch externe Fachpersonen unterzogen worden⁷. Die Evaluation stützte sich unter anderem auf die Datenbank der EGW, auf Expertengespräche und auf eine schriftliche Befragung der EGW-Mitglieder und deckt den Zeitraum zwischen der Begebung der ersten Anleihe nach Inkrafttreten des WFG im Dezember 2003 und Juni 2009 ab. Die wichtigsten Befunde lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- An den im genannten Zeitraum begebenen Anleihen haben sich 201 gemeinnützige Bauträger mit mindestens einer Quote beteiligt. Diese Bauträger repräsentieren rund einen Drittel aller gemeinnützigen Wohnungen. Mit EGW-Quoten haben sie gut 15 100 Wohnungen finanziert. Kleine und mittlere Bauträger mit einem Bestand von weniger als 100 Wohnungen machen zwei Drittel der Quotenbezüger aus. Die geförderten Wohnungen verteilen sich auf 22 Kantone, der Schwerpunkt liegt in den Kantonen Waadt, Zürich, Luzern und Bern.
- Die All-in-Costs der Anleihen lagen durchschnittlich um einen Prozentpunkt unter dem Zinssatz von Festhypotheken mit der jeweils gleichen Laufzeit wie die Anleihen. Aus dieser Differenz entsteht für die ganze Laufzeit der betrachteten Anleihen eine Zinsersparnis von rund 119 Millionen Franken, was einem Verbilligungseffekt von rund 6 Prozent der über die EGW finanzierten Wohnungen entspricht.
- Fast die Hälfte der bezogenen Anleihequoten wurde für Anschlussfinanzierungen von fälligen Anleihen verwendet, an denen sich die Bauträger zu einem früheren Zeitpunkt beteiligt hatten. Ebenfalls fast die Hälfte der bezo-

⁷ Hornung, Daniel und Röthlisberger, Thomas; Evaluation Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW; April 2010; einsehbar unter: www.bwo.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Forschungsberichte > Wohnungspolitik.

genen Quoten wurde für Umfinanzierungen verwendet, d.h. für die Ablösung eines Baukredits oder einer bestehenden Hypothek. Der dritte Verwendungszweck sind Käufe.

- Die Bauträger beteiligen sich an EGW-Anleihen in erster Linie wegen der zinsgünstigen Finanzierung und der langen Laufzeit, die neben Planungssicherheit eine langfristig ausgerichtete, weitgehend stabile Mietzinsgestaltung ermöglichen.
- Die Bauträger äussern sich grundsätzlich sehr zufrieden mit den Leistungen der EGW und werden sich grossmehrheitlich auch an künftigen Anleihen beteiligen. Bemängelt wird der mit der Gesuchbehandlung einhergehende administrative Aufwand, den die EGW in jüngster Zeit allerdings soweit als möglich bereits reduziert hat. Ferner werden unter anderem Verbesserungen bezüglich Fälligkeit der Zinszahlungen, Laufzeit der Anleihen oder Mindestbetrag für eine Anleihequote (aktuell 0,5 Mio. Fr.) angeregt, welche die EGW prüfen wird.

Die Evaluation empfiehlt in ihrem Fazit die Weiterführung der Verbürgung von EGW-Anleihen durch den Bund. Dafür spreche der ausgewiesene Bedarf für dieses Finanzierungsinstrument, die Verbilligungswirkung für einen beträchtlichen Anteil des gemeinnützigen Wohnungsbestandes sowie das günstige Kosten-Nutzen-Verhältnis. Würde der Bund die Anleihen der EGW nicht mehr verbürgen, würde sich deren Bonität verschlechtern und ihr Zinsvorteil fiele dahin. Die EGW müsste ihre Tätigkeit wohl einstellen. Die auslaufenden Anleihequoten würden wahrscheinlich durch Hypotheken von Banken ersetzt. Damit wäre aber ein Anstieg der Mieten der mit EGW-Quoten finanzierten Wohnungen verbunden. Verschiedene Wohnbauträger könnten bei der Rückzahlung fälliger Quoten aber auch in finanzielle Schwierigkeiten geraten, falls der neue Gläubiger tiefere Belehnungsgrenzen anwendet. Dies könnte in einem Teil jener 8 Prozent der Bauträger mit vergleichsweise schlechtem Rating auftreten. Obwohl auch diese Eigentümer ihren Zinszahlungen nachkommen, müsste der Bund aufgrund der entstehenden Finanzierungslücke bei Fälligkeit der Anleihe seine Bürgschaft unnötigerweise honorieren.

2.5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Wohnungspolitik ist in der EU einzelstaatlich geregelt. Fast alle EU-Staaten haben gesetzliche Grundlagen für die Wohnraumförderung zugunsten wirtschaftlich schwächerer Bevölkerungsgruppen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Höhe des Rahmenkredits für die EGW hängt vom Volumen der nach Ablauf der Anleihen jeweils erforderlichen Anschlussfinanzierungen, vom Umfang der Neuausleihungen sowie von den Belehnungskonditionen ab. Da es sich um eine Eventualverpflichtung handelt, wird das Kreditbegehren nur ausgabenwirksam, sofern und

soweit im Einzelfall eine Bürgschaft eingelöst werden muss. Wie in Ziffer 1.2.2 erwähnt, ist dieser Fall im Rahmen des WFG bisher nie eingetreten.

Geht man in Anlehnung an die bisherige Praxis im Jahresdurchschnitt von drei bis vier Emissionen im Gesamtbetrag von rund 350 Millionen Franken aus, so resultiert für vier weitere Jahrestanchen ein erforderlicher Bürgschaftskredit von 1400 Millionen Franken. Je nach Beanspruchung der noch vorhandenen und neu beantragten Kredite würde damit der Bedarf voraussichtlich bis mindestens Ende 2015 gedeckt. Im gleichen Zeitraum werden sich die bestehenden Garantieverpflichtungen dank der bis dahin zur Rückzahlung fällig werdenden Anleihen um rund 600 Millionen Franken verringern. Unter Berücksichtigung der zur Rückzahlung fälligen Anleihen würde sich mit dem neuen Rahmenkredit das Total der ausstehenden Eventualverpflichtungen des Bundes von rund 1990 Millionen Franken im Jahr 2011 auf rund 2790 Millionen Franken im Jahr 2015 erhöhen.

3.1.2 Auswirkungen auf den Personalbedarf und die Informatik

Der beantragte Rahmenkredit führt weder im Personal- noch im Informatikbereich zu höherem Aufwand.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

3.3.1 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Verbürgung von Anleiheobligationen der EGW stellt ein kostengünstiges und effizientes Instrument der Wohnraumförderung dar. Die Weiterführung der Bundesunterstützung wird einer grossen Zahl gemeinnütziger Wohnbauträger weiterhin eine kostengünstige Finanzierung eines nicht unerheblichen Teils ihres Wohnungsbestandes ermöglichen. Damit wird ein Beitrag zur Mietzinsstabilität in diesem Marktsegment geleistet. Ein Verzicht auf eine weitere Verbürgung der Anleihen hätte einen Mietzinsanstieg zur Folge. Allein die Haushalte in den über 15 100 Wohnungen, für deren Finanzierung seit dem Inkrafttreten des WFG Anleihequoten bezogen wurden, müssten mit Mehrbelastungen von insgesamt rund 12 Millionen Franken pro Jahr rechnen.

Die EGW-Tätigkeit führt weder zu Wettbewerbsverzerrung noch zu unerwünschter Strukturhaltung auf dem Kreditmarkt. Mit rund 0,25 Prozent aller in der Schweiz von Banken vergebenen Hypothekendarlehen ist dafür der Anteil der EGW zu gering. Aus dem gleichen Grund ergeben sich auch kaum Verdrängungseffekte. Zwar kann bei einzelnen kleinen Regionalbanken ein Abgang von Hypothekendarlehen stattfinden, der umso stärker ins Gewicht fällt, je höher ihre Ausleihungen an Bauträger sind, die ihre Hypothekendarlehen zugunsten einer EGW-Finanzierung kündigen. Doch können Banken auch von der Tätigkeit der EGW profitieren. Sie

kommen zu zusätzlichen Geschäften, da sie mitunter Liegenschaften finanzieren können, die ohne EGW-Anleihen nicht realisierbar wären. Zudem erhöht sich die Markteffizienz, wenn die Banken im Wettbewerb mit der EGW ihre Finanzierungsangebote für gemeinnützige Wohnbauträger markant verbessern.

Die indirekt unterstützten Wohnungen müssen hohe Energiestandards und die Qualitätskriterien gemäss Wohnungs-Bewertungs-System (WBS) erfüllen. Sie übernehmen damit eine Schrittmacherrolle für den kostengünstigen, qualitativ hochstehenden und hindernisfreien Wohnungsbau, der den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung Rechnung trägt.

Schliesslich ist zu beachten, dass bei einer Einstellung der Anleihenstätigkeit der EGW die Emissionsabgabe für den Bund wegfiel. Allein seit Inkrafttreten des WFG flossen ihm aus dieser Quelle rund 16 Millionen Franken zu.

3.3.2 Auswirkungen auf die Zielgruppe der Bundeshilfe

Im Unterschied zu zinsgünstigen Darlehen trägt die Verbürgung von EGW-Anleihen primär nicht zur Verbilligung der Mietzinse, sondern zur Erleichterung der Kapitalbeschaffung von gemeinnützigen Bauträgern bei. Diese sind auf dem Hypothekemarkt aufgrund geringer Eigenmittel und entsprechend schlechterer Bonität häufig mit ungünstigeren Zinskonditionen und tieferen Belehnungsgrenzen konfrontiert. Mit der Garantieleistung des Bundes werden sie befähigt, mit gleich langen Spiessen zu operieren und langfristige Kredite zu stabilen und vergleichsweise vorteilhaften Zinsen aufzunehmen. Direkte Nutzniesser sind also die gemeinnützigen Bauträger. Da sich deren Bewohnerschaft aber überdurchschnittlich aus Familien, Betagten und wirtschaftlich generell etwas schwächeren Haushalten zusammensetzt, wirkt sich die Hilfe indirekt auf die von der Wohnungspolitik anvisierten Bevölkerungsgruppen aus, die dank des Prinzips der Kostenmiete von Mietzinsen profitieren können, die im Allgemeinen zwischen 10 und 20 Prozent unter dem Mietzinsniveau vergleichbarer Wohnungen privater und institutioneller Anbieter liegen.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008⁸ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der Bundesbeschluss stützt sich auf Artikel 43 Buchstabe b WFG. Dieser beruht auf Artikel 108 BV. Danach fördert der Bund den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Er

berücksichtigt dabei namentlich die Interessen von Familien sowie von betagten, bedürftigen und behinderten Menschen.

5.2 Erlassform

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

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

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