



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

24. November 2009

Nr. 2009-751 R-330-20 Motion Urban Camenzind, Bürglen, zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus im Kanton Uri; Antwort des Regierungsrats

1. Ausgangslage

Am 11. Februar 2009 reichte Landrat Urban Camenzind, Bürglen, eine Motion zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus im Kanton Uri ein. Darin wird der Regierungsrat aufgefordert, zuhanden des Landrats eine Vorlage auszuarbeiten, mit welcher die Förderung von günstigem Wohnen und des gemeinnützigen Wohnungsbaus umfassend geregelt wird. Dieser Erlass sollte namentlich Bestimmungen enthalten über:

- den Kauf von geeignetem Bauland und bestehenden Liegenschaften zur Verhinderung von Spekulation;
- die Bereitstellung von angemessenen und preisgünstigen Wohnungen;
- den Verkauf von Baugelände und bestehenden Liegenschaften oder die Errichtung von Baurechten durch den Kanton an gemeinnützige Wohnbauträger;
- die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften an gemeinnützige Wohnbauträger;
- die Übernahme von Anteilen am Genossenschafts- oder Aktienkapital von gemeinnützigen Wohnbauträgern;
- die Förderung der Gründung von gemeinnützigen Wohnbauträgern;
- die Förderung von selbst genutztem Wohneigentum.

Die beiden bestehenden Verordnungen:

- Kantonale Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues vom 14. Mai 1968;
 - Verordnung über die Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 1. April 1994;
- seien, soweit nicht mehr notwendig oder zeitgemäss, aufzuheben.

In der Begründung weist der Motionär darauf hin, dass die Förderung von gemeinnützigen Wohnbauträgern massgeblich bei der Versorgung der Bevölkerung mit preislich tragbaren

und angemessenen Wohnungen helfe und dass gemeinnützige Wohnbauträger zur Nachbarschaft, zur Durchmischung und zu Begegnungen sowie Kontakten von Personen beitragen. Es bestehe aktuell die Gefahr, dass bestehende Altwohnungen im Urner Oberland mit minimalen Investitionen für eine Vermietung als Zweitwohnungen hergerichtet werden. Mit der Förderung von ganzjährig bewohnten Wohnungen könne die Entvölkerung im Urner Oberland gestoppt und der steigende Druck zur Vermietung von Altwohnungen an Feriengäste gebremst werden.

Die Motion will Anreize für Initiativen der örtlichen Bevölkerung schaffen, dass durch Baugenossenschaften oder Stiftungen gute Wohnungen in einer guten Umgebung erstellt werden können. Damit werden die Ortschaften wieder belebt werden, und die erwarteten Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger werden sich im Kanton Uri niederlassen und zum Aufschwung beitragen.

Gestützt auf die Entwicklungen im Urserental befürchtet der Motionär einen starken Anstieg der Immobilienpreise im Kanton Uri. Deshalb soll die sozialverträgliche Wohnentwicklung gefördert werden.

2. Antwort des Regierungsrats

Neben den vom Motionär erwähnten gesetzlichen Grundlagen:

- Kantonale Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues vom 14. Mai 1968;
- Verordnung über die Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 1. April 1994;

bestehen folgende zusätzliche Instrumente, welche die Anliegen der Motion tangieren:

- Eidgenössisches Wohn- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) bzw. Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG)¹;
- raumplanerische Instrumente;
- steuerliche Instrumente;
- Investitionsanreize (z. B. energietechnischer Art);
- regionalpolitische Instrumente.

¹ Seit dem 1. Januar 1975 hat der Bund den Wohnungsbau und den Eigentumserwerb auf Grund des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) gefördert. Nachdem im Dezember 2001 die letzten Gesuche um Bundeshilfe gemäss WEG bewilligt wurden, ist auf 1. Oktober 2003 das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG) vom 21. März 2003 in Kraft getreten.

2.1 Wohnbauförderung auf Bundesebene

a) Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG)

Von 1975 bis 2003 bildete das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG; SR 843) die Grundlage für die Wohnbauförderung des Bundes. Es bezweckte, die Erschliessung von Land für den Wohnungsbau sowie den Bau von Wohnungen zu fördern, die Wohnkosten zu verbilligen und den Erwerb von Wohneigentum zu erleichtern. Instrumente des WEG waren rückzahlbare Grundverbilligungen und nicht-rückzahlbare Zusatzverbilligungen. In den Genuss dieser Instrumente kamen sogenannte gemeinnützige Wohnbauträger, wobei die nicht-rückzahlbaren Zusatzverbilligungen - die auch an Eigenheimbesitzer ausgerichtet wurden - an Einkommens- und Vermögensgrenzen gebunden waren. Sie wurden an Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohnliegenschaften ausgerichtet, um die Anfangsmietzinse zu verbilligen. Das WEG war einerseits eine eigenständige Aufgabe des Bundes, andererseits hatte es Elemente, die als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen konzipiert waren. So konnte die maximale Bundeshilfe nur bei finanzieller Beteiligung der Kantone ausgelöst werden. Mitte der neunziger Jahre ergaben sich aus der Wohnbau- und Eigentumsförderung aufgrund von Fehlinvestitionen und nicht-vermietbarer Wohneinheiten unerwartet hohe Kosten für den Bund. Im Jahr 1999 musste deshalb das Parlament Sonderkredite in der Höhe von 240 Millionen Franken zur Minderung der Verluste und Zahlungsrisiken aus der Wohnbau- und Eigentumsförderung bewilligen.

Die Zahl der geförderten Objekte war aufgrund veränderter, restriktiverer Rahmenbedingungen nach 1996 schnell gesunken und lag in den letzten Jahren des Vollzugs sehr tief.

Mit Inkrafttreten des Wohnraumförderungsgesetzes vom 21. März 2003 wurde die Bundeshilfe nach WEG eingestellt.

b) Wohnraumförderungsgesetz (WFG)

Das Gesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG; SR 842) bildet seit dem Jahr 2003 die Grundlage für die Wohnungspolitik auf Bundesebene. Gestützt auf das WFG will der Bund den Bau oder die Erneuerung von Mietwohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen, den Zugang zu Wohneigentum, die Tätigkeit der Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie die Forschung im Wohnbereich fördern. Die Förderung ist nicht an eine finanzielle Beteiligung der Kantone gebunden und deshalb in der ganzen Schweiz möglich. Eine kantonale Beteiligung oder Anschlussgesetzgebung ist nicht erforderlich. Das WFG unterscheidet zwischen direkten und indirekten Hilfen.

Direkte Bundeshilfen

Das WFG sieht zinslose oder zinsgünstige Darlehen für Neubauten und Erneuerungen im Miet- und Eigentumsbereich vor. Diese direkte Bundeshilfe wurde aus finanzpolitischen Gründen bis Ende 2008 sistiert. Der Bundesrat hat am 28. Februar 2007 den definitiven Verzicht auf die direkten Bundeshilfen beschlossen. Eine entsprechende Revision des WFG ist in Vorbereitung.

Indirekte Bundeshilfen

Unter indirekter Förderung werden jene Massnahmen zusammengefasst, bei denen die Bundeshilfe nicht direkt an einzelne Bauträger ausgerichtet wird. Unterstützt werden Institutionen des preisgünstigen Wohnungsbaus, die im Auftrag des Bundes die einzelnen Projekte fördern. Die drei Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Schweizerischer Verband für Wohnungswesen SVW, Schweizerischer Verband Liberaler Baugenossenschaften VLB, Schweizerischer Verband für Wohn- und Eigentumsförderung SWE) betreiben für ihre Mitglieder gemeinsam die Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft HBG und die Emissionszentrale EGW. Ferner verwalten der VLB und der SWE gemeinsam sowie der SVW separat je einen Fonds de roulement.

Im WFG sind folgende Instrumente vorgesehen, die untereinander kombiniert werden können:

- zinsgünstige Darlehen an gemeinnützige Bauträger aus den Fonds de roulement;
- Verbürgung von Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW);
- Rückbürgschaften an Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften (HBG);
- Leistungsaufträge an Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus;
- Mittel für die Forschung und für die Förderung von Modellprojekten.

Fonds de roulement

Die Fonds de roulement werden vom Bund im Rahmen des Wohnraumförderungsgesetzes gespiesen und von den Verbänden des gemeinnützigen Wohnungsbaus geführt. Folgende drei Verbände verwalten die Bundesmittel treuhänderisch: Der Schweizerische Verband für Wohnungswesen (SVV), der Schweizerische Verband für Wohnbau- und Eigentumsförderung (SWE) und der Schweizerische Verband Liberaler Baugenossenschaften (VLB).

Aus den Fonds werden den gemeinnützigen Bauträgern zinsgünstige Mittel zur Verfügung gestellt. Die Gelder dienen vor allem der Rest- oder Überbrückungsfinanzierung bei Erstellung, Erneuerung und Erwerb von preisgünstigen Liegenschaften. Möglich ist auch die Unterstützung von Projekten mit Modellcharakter. Das Bundesamt für Wohnungswesen hat die Bedingungen (u. a. maximale Darlehenshöhe pro Wohnung, Eigenmittel, Zinssatz, Laufzeit,

Amortisation) und das Verfahren für die Inanspruchnahme dieser Förderinstrumente festgelegt.

Der Bestand der beiden Fonds beträgt zurzeit rund 325 Millionen Franken. Zwischen 2004 und 2008 wurden aus dem Kanton Uri keine Darlehen aus den Fonds de roulement beansprucht.

Bürgschaften und Rückbürgschaften

Die EGW nimmt am Kapitalmarkt Mittel auf und gewährt ihren Mitgliedern Darlehen zur Finanzierung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Der Bund verbürgt diese Anleihen. Die HBG ermöglicht die Finanzierung von preisgünstigen Mietwohnungen, indem Hypotheken bis zu 90 Prozent der Anlagekosten zum Zinssatz für Ersthypotheken ermöglicht werden. Dazu verbürgt die HBG die Darlehen, welche die gemeinnützigen Wohnbauträger aufnehmen. Der Bund leistet eine Rückbürgschaft gegenüber der HBG.

Der Bundesrat hat am 28. Februar 2007 ebenfalls beschlossen, sich auf die indirekte Bundeshilfe zu konzentrieren und die beiden Fonds de roulement mit Mitteln des 2003 gesprochenen Rahmenkredits aufzustocken (2009: 5 Millionen Franken, 2010 und 2011 je 30 Millionen Franken). Geplant ist ebenfalls die stärkere Ausrichtung der indirekten Hilfe auf die Kriterien des ökologischen und energieeffizienten Bauens.

2.2 Wohnbauförderung Kantone

Unabhängig vom Bund sind einzelne Kantone und Städte in der Wohnraumförderung aktiv. Folgende Kantone verfügen über Spezialgesetzgebungen für die Wohnbauförderung: Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg, Obwalden, Tessin, Waadt, Zug und Zürich.

Der Kanton **Zug** hat sein Wohnraumförderungsgesetz aus dem Jahr 2003 auf Anfang 2008 revidiert. Der Kanton fördert den Bau, die Erneuerung, den Erwerb und den Erhalt von preisgünstigem Wohnraum. Die wichtigsten Förderinstrumente sind nicht-rückzahlbare Beiträge zur Verbilligung der Mietzinse und zinslose Darlehen als Starthilfe für gemeinnützige Bauträger. Daneben fördert der Kanton den Erwerb von Wohneigentum durch Personen, die über ein mittleres Einkommen verfügen.

Das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung des Kantons **Zürich** ist seit Mitte 2005 in Kraft. Der Kanton und die Gemeinden fördern die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen, soweit ein Mangel besteht. Der Kanton gewährt zinsgünstige oder zinslose Darlehen. Voraussetzung ist jeweils eine gleichwertige Beteiligung der Standortgemeinde. Gefördert wird auch das selbst

genutzte Wohneigentum für Personen mit höchstens mittlerem Einkommen und Vermögen. Hier kann der Kanton Bürgschaften gewähren.

Basel-Stadt konzentriert sich als Stadtkanton auf seine Immobilienpolitik. Eine Mietwohnschutzinitiative, die anfangs 2008 zustande gekommen war, wurde in der Volksabstimmung vom 28. September 2008 abgelehnt. **Basel-Land** führt die bisherige Gesetzgebung weiter und hat ein eigenes Bausparmodell.

Folgende Kantone verzichten auf eine eigene Wohnbauförderung: Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Glarus, Luzern, Nidwalden, Schaffhausen, Solothurn und St. Gallen.

2.3 Wohnbauförderung im Kanton Uri

Kantonale Wohnbauförderung

Die Verordnung über die Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 17. November 1993 (RB 20.3331) ist ein Anchlusserrlass zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes (WEG). Die Auszahlungen erfolg(t)en jährlich und auf maximal 25 Jahre befristet. Der Kanton leistet die Beiträge nur in Ergänzung zu den Bundesbeiträgen. Ende 2001 hat der Bund die Finanzhilfen gemäss WEG eingestellt. Es gibt aber nach wie vor Aufwendungen für den Kanton, welche sich aus eingegangenen Verpflichtungen vor 2001 ergeben.

Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (WS)

Das Bundesgesetz vom 20. März 1970 über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (SR 844) unterstützte die Sanierungen von Wohnungen im Berggebiet, in erster Linie Wohnungen für Familien. Die Leistungen waren eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Die Kantone vollzogen das Gesetz und mussten eigene Mittel bereitstellen, um Bundesmittel auszulösen. Das Gesetz galt bis zum Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), d. h. bis Ende 2007.

Mit den Anpassungen der Rechtserlasse im Anschluss zum NFA hat der Landrat die kantonale Verordnung über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten vom 24. September 2007 (WS; RB 20.3321) beschlossen, welche die Massnahme auch ohne Bundesbeiträge eigenständig weiterführt. Die Unterstützung wird in Form von Finanzhilfen für die Sanierung bestehender Wohnbauten in Berggebieten gewährt. Beitragsberechtigt sind Per-

sonen mit bescheidenem Einkommen und Vermögen, welche ihr Wohneigentum selber nutzen. Mietwohnungen können gemäss WS nicht gefördert werden.

2.4 Fazit

Zwar fehlt eine umfassende Förderung des günstigen Wohnens und des gemeinnützigen Wohnungsbaus im Kanton Uri, doch zeigt die eingangs dargelegte Übersicht, dass zahlreiche Rechtsinstrumente auf Bundes- und Kantonebene bestehen, die der Idee des Motionärs punktuell entgegenkommen; das entspricht den Regelungen in andern Kantonen. Zudem wäre es äusserst schwierig, im Rahmen einer umfassenden Förderungsstrategie zu entscheiden, welche Wohnbauten förderungswürdig wären und welche nicht.

Der Regierungsrat teilt im Grundsatz die Anliegen der Motion, zweifelt aber, ob die vorgeschlagenen Massnahmen richtig sind, um den Anliegen gerecht zu werden.

Der Regierungsrat vertraut im Grundsatz auf die Marktkräfte. Er will von direkten Eingriffen in das Marktgeschehen absehen und sich nicht als Akteur auf dem Immobilien- bzw. Wohnungsmarkt engagieren. Diese Grundhaltung basiert auf folgenden Überlegungen:

- Direkte Markteingriffe können auf den Immobilien- und Wohnungsmärkten preistreibende Wirkungen entfalten.
- Es besteht die Gefahr von unerwünschten räumlichen Verteilungen und ungenügender "Durchmischung" der Wohnstandorte.
- Die Reserven und Potenziale sind - insbesondere im oberen Reusstal - noch bei weitem nicht ausgeschöpft.
- Seit dem Inkrafttreten des WFG im Jahr 2003 ist die Wohnbauförderung keine Verbundaufgabe mehr. Investorinnen und Investoren können von der Bundesförderung profitieren, ohne dass der Kanton Leistungen erbringen muss. Das Instrument steht somit für Wohnbau-Investitionen im Kanton Uri zur Verfügung.
- Es bestehen offene Fragen zu Grössenordnung und Zeitpunkt des zusätzlichen Wohnraumbedarfs - so unterscheiden sich die entsprechenden Mengengerüste der Studie von Ecoplan² und die Planungsgrundlagen von AADC deutlich. Der notwendige Bedarf an zusätzlichem Wohnraum im Kanton Uri (Menge/Qualität/Zeitpunkt/Standort) ist aktuell kaum quantifizierbar.

² Ecoplan, "Wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen des Tourismusresorts Andermatt", 2008

- Kommende finanzielle Herausforderungen für den Kanton und die Gemeinden schränken den finanziellen Spielraum für eine aktive Wohnbauförderung mit wahrnehmbarer Wirkung stark ein.

Für den Regierungsrat ist ein gutes, investitionsfreundliches Klima, welches insbesondere durch folgende Sektoralpolitiken sicherzustellen ist, zentral:

- Schaffung raumplanerischer Voraussetzungen durch geeignete Massnahmen auf Kantons- und Gemeindeebene (kantonaler Richtplan, Nutzungsplanungen Gemeinden, Planungs- und Baugesetz usw.). So hat zum Beispiel:
 - der Kanton im Rahmen der Richtplananpassung Urserntal bereits eine Fläche ausgeschieden, welche ausschliesslich für Erstwohnungen dienstbar sein wird;
 - die Gemeinde Andermatt im März 2008 im bestehenden Dorf, durch die Anpassung der Bau- und Zonenordnung, einen minimalen Erstwohnanteil festgelegt. Damit soll verhindert werden, dass im bestehenden Dorf unkontrolliert Zweitwohnungen entstehen und der Wohnraum für Einheimische zu teuer wird (ähnliche Lösungen sind auch für andere Gemeinden möglich);
 - die Erhebung der Siedlungsflächenpotenziale im Rahmen des Projekts "Raum plus" in Zusammenarbeit mit der ETH Zürich ergeben, dass im Kanton Uri rund 200 ha Siedlungsflächenpotenziale innerhalb der bestehenden Bauzonen vorhanden sind.
- steuerliche Voraussetzungen;
- verkehrliche Rahmenbedingungen (gute Verbindungen auf Strasse und Schiene);
- regionalpolitische Massnahmen;
- rasche, flexible und kundengerechte Verfahrens- und Verwaltungsabläufe.

Die zur Diskussion gestellten Fragen liegen zu einem wesentlichen Teil im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden (z. B. Festlegung eines minimalen Erstwohnanteils in den kommunalen Nutzungsplanungen). Der Handlungsspielraum der Gemeinden kann z. B. folgende Elemente beinhalten:

- eine aktive Bodenpolitik (Erwerb durch Gemeinwesen und Übertragung oder Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger);
- Abschaffung der Ausnützungsziffer oder Gewährung eines Ausnützungsbonus im Bau-/Zonenreglement, wenn preisgünstige Wohnungen geschaffen werden;
- Festlegung von Wohnzonen oder Wohnanteilen für gemeinnützigen Wohnungsbau.

Der Regierungsrat sichert dem Motionär zu, dass er den Wohnungs- und Immobilienmarkt im Kanton Uri - speziell in Andermatt und im Urserntal - aufmerksam verfolgen wird und bereit ist, im Bedarfsfall kurzfristige Lenkungs- und/oder Unterstützungsmassnahmen zu ergreifen. Als wichtigstes "Kontrollinstrument" dazu dient dem Regierungsrat - neben den laufenden

Kontakten mit den Urner Gemeindebehörden - die Langzeit-Begleitstudie zu den soziokulturellen und sozioökonomischen Auswirkungen des Tourismusresorts Andermatt, welche im Herbst 2009 in Zusammenarbeit mit der Hochschule Luzern gestartet wurde.

3. Empfehlung des Regierungsrats

Gestützt auf diese Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat dem Landrat, die Motion nicht als erheblich zu erklären.

Mitteilung an Mitglieder des Landrats (mit Motionstext); Mitglieder des Regierungsrats; Rathauspresse; Standeskanzlei; Direktionssekretariat Volkswirtschaftsdirektion und Volkswirtschaftsdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats
Standeskanzlei Uri
Der Kanzleidirektor

