

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Kredit für die Förderung des Wohnungsbaus, des Wohneigentums und der Altbauerneuerung in der Stadt Bern, Fr. 10 000 000.00; Kreditabrechnung

1. Rechtsgrundlagen

Volksbeschluss vom 28. Januar 1990	Fr. 10 000 000.00
Stadtratsbeschluss vom 16. November 1989	
Gemeinderatsbeschluss vom 18. Oktober 1989 (GRB 2981)	
Total Gesamtkredit + Zahlungsgenehmigung	Fr. 10 000 000.00

2. Allgemeines

Kostenvoranschlag	Fr. 10 000 000.00
aufgeteilt auf:	
- nicht rückzahlbare Beiträge	Fr. 6 600 000.00
- rückzahlbare Darlehen	Fr. 3 400 000.00

Projektbeginn/-ende: Januar 1990/November 2008

a) Projektrealisierung

Die Stimmberechtigten der Stadt Bern haben in der Volksabstimmung vom 28. Januar 1990 einen Kredit von 10 Mio. Franken für die Förderung des Wohnungsbaus gutgeheissen. Ziel der für zehn Jahre vorgesehenen Massnahmen war es, den Neubau und die Erneuerung von preisgünstigen Mietwohnungen zu fördern, die Bildung von Wohneigentum auch für Kapitalschwächere zu ermöglichen, den Ausbau von Behindertenwohnungen voranzutreiben sowie die Tätigkeit von gemeinnützigen Bauträgerschaften zu unterstützen. In der Botschaft zur Volksabstimmung vom 28. Januar 1990 wurde die Erwartung geäussert, mit dem Gesamtkredit von 10 Mio. Franken liessen sich in der Stadt Bern insgesamt 310 Wohnungen fördern.

Der städtische Wohnbauförderungskredit verstand sich als Ergänzung zu den seit 1974 laufenden Massnahmen des Bundes. Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG; SR 843) sah einerseits von Einkommen und Vermögen unabhängige Bürgschaften und Grundverbilligungen und andererseits Zusatzverbilligungen auf Mietzinsen für Personen mit niedrigem Einkommen vor. Gemäss der Botschaft für die städtische Volksabstimmung vom Januar 1990 waren im Zeitraum von 1975 bis 1988 in der Stadt über 800 Wohnungen mit Bundeshilfe erstellt oder erneuert worden. Die Stadt baute ihre Massnahmen denn auch im Wesentlichen auf dem Konzept des WEG auf. Sie beschränkte sich jedoch auf die Ausrichtung einer einzigen Kategorie von Verbilligungen für Mietwohnungen sowie auf Darlehen für Wohneigentum sowie verschiedene Massnahmen für gemeinnützige Bauträgerschaften. Voraussetzung für die Genehmigung eines Zuschusses durch den Gemeinderat war die Gewährung von Bundesbeiträgen durch das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO). Dadurch liess sich der administrative Aufwand für den Vollzug der städtischen Massnahmen stark vereinfachen.

Nach acht von zehn Jahren Laufzeit der städtischen Wohnbauförderung beschloss der Gemeinderat 1998 und 1999 an verschiedenen Sitzungen das geordnete Auslaufen der Förderungsaktion. Zudem wurde festgelegt, künftig keine nicht rückzahlbaren Beiträge mehr an Wohneigentum auszurichten. Die Entscheide basierten auf finanziellen Überlegungen (städtisches Sparprogramm) sowie auf Erwägungen über die Entwicklung auf Bundes- und Kantons-ebene (1998/1999 wurde deutlich, dass die Wohnbauförderung in ihrer bisherigen Form auch bei Bund und Kanton auslaufen würde).

Insgesamt gingen bei der Stadtverwaltung (Liegenschaftsverwaltung) 99 Gesuche um Beiträge aus dem 10-Millionen-Kredit für die Wohnbauförderung ein. Sämtliche Gesuche stammen aus der ersten Phase der Aktion, die bis Ende 1997 dauerte. Genehmigt wurden durch den Gemeinderat insgesamt 46 Gesuche. Die Anlagekosten (Erwerb bzw. Sanierung der einzelnen Liegenschaften) für sämtliche bewilligten Gesuche machen 79,9 Mio. Franken aus. Unterstützt wurden mit den städtischen Beiträgen 398 Wohnungen (Sanierung von 376 Mietwohnungen, Erwerb von 21 Eigentumswohnungen bzw. Einfamilienhäusern). In der Abstimmungsbotschaft zur Volksabstimmung von 1990 war man davon ausgegangen, dass sich mit dem Kredit rund 310 Wohnungen verbilligen lassen. Dieses Ziel konnte somit trotz deutlich verringertem Kreditbedarf klar übertroffen werden.

Die Laufzeit der städtischen Aktion war auf rund zehn Jahre angelegt. Das erste Gesuch wurde vom Gemeinderat im November 1991 genehmigt, das letzte im September 2003. Die Auszahlung von Semesterbeiträgen erfolgte vom April 1992 bis im November 2008, wobei in den letzten drei Jahren nur noch einige wenige Beitragsgeschäfte zu betreuen waren.

Dass nur knapp die Hälfte der ursprünglich eingegangenen Gesuche bewilligt werden konnte, hat ganz unterschiedliche Gründe: Gesuche wurden zurückgezogen, Gesuche wurden durch das BWO abgelehnt oder Gesuche mussten durch die Stadt abgelehnt werden.

b) Finanzielles

In der Schlussabrechnung ergibt sich folgendes Bild:

- Der für Darlehen reservierte Kreditanteil von 3,4 Mio. Franken wurde während der gesamten Laufzeit der Aktion nie beansprucht; es gingen keine entsprechenden Gesuche ein. Der Gemeinderat beschloss deshalb im November 2000, den Betrag von 3,4 Mio. Franken im Rahmen von Portfolio-Massnahmen einzusparen und in die Sanierung der Gemeindefinanzen einfließen zu lassen.
- Vom Kreditanteil von 6,6 Mio. Franken für nicht rückzahlbare Zuschüsse wurde nur etwas mehr als die Hälfte beansprucht. Dies führt letztlich - auf den Gesamtkredit gerechnet - zu Minderkosten von 30 %. Genehmigt wurden vom Gemeinderat Gesuche im Gesamtbetrag von 5,4 Mio. Franken, ausbezahlt wurden jedoch auf Grund der effektiven Nutzung der Mietwohnungen nur 3,597 Mio. Franken. Es ergibt sich somit eine doppelte Nichtauserschöpfung der Gesamtkreditsumme (Totalaufwand inklusive Nebenkosten 3,63 Mio. Franken).

Dass die vom Gemeinderat genehmigten Gesuche den Kreditanteil von 6,6 Mio. Franken gemäss Volksbeschluss um 1,2 Mio. Franken unterschreiten, liegt einerseits im System begründet, das in den Jahren 1998/1999 für den Abschluss der Aktion gewählt wurde. Der Gemeinderat hatte damals die noch hängigen Gesuche ihrem Bewilligungsstand entsprechend geordnet: Berücksichtigt wurden nur noch Gesuche, für die zum mindesten die erste, provisorische

Bewilligung des Bundes vorlag (das bedeutet, dass sich diese Sanierungsvorhaben in der Projektierungsphase befanden). Bei einer Genehmigung von allen damals hängigen Gesuchen wäre der Kreditanteil von 6,6 Mio. Franken deutlich überschritten worden. Dies wollte der Gemeinderat - auch mit Rücksicht auf die damals aktuellen Sparbemühungen - verhindern.

Eine zweite deutliche Differenz ergibt sich andererseits bei der effektiven Beanspruchung der genehmigten Verbilligungsbeiträge. Von den bewilligten Beiträgen im Gesamtbetrag von 5,4 Mio. Franken wurden lediglich zwei Drittel (3,59 Mio. Franken beziehungsweise 66,5 %) ausbezahlt. Diese Differenz erklärt sich aus der Tatsache, dass mit der Gesuchsgenehmigung eine maximale Zusicherung ausgesprochen wurde. Diese basiert auf der Annahme, dass die einzelnen Wohnungen über die gesamte Laufzeit (zehn beziehungsweise später sechs Jahre) voll vermietet sind und die Mieterschaft immer den WEG-Vorschriften entspricht. Ausbezahlt wurden die Semesterbeiträge jedoch nach der effektiven Nutzung der Wohnungen.

Gründe für die Differenz zwischen der Eventualverpflichtung der Gemeinde (Maximalbeitrag) und der effektiven Beanspruchung des Beitrags sind:

- Belegung der Wohnungen: Die Beiträge entfielen, wenn die jeweilige Mieterschaft nicht den Anforderungen des BWO gemäss WEG entsprach (Einkommen, Vermögen, Belegungsdichte der Wohnung) oder die Wohnung bei einem Mieterwechsel leer stand. Diese Vorgaben des Bundes und der Stadt führten unweigerlich dazu, dass die Gesamtsumme in keinem Fall voll ausgeschöpft wurde. Da die Bewilligung zudem an eine feste Laufzeit gebunden war, verfielen die nicht beanspruchten Beiträge und können somit nicht nachträglich noch bezogen werden.
- Abbruch während der Laufzeit der Genehmigung: In neun Fällen wurden durch das BWO die Zahlungen an die Eigentümerschaft von Stockwerkeigentum auf Grund veränderter Einkommens- und Vermögensverhältnisse oder wegen des Verkaufs der Wohnung vorzeitig eingestellt. Bei zwei Liegenschaften mit Mietwohnungen kam es aus ähnlichen Gründen zur Einstellung der Beitragszahlungen.

Der Gemeinderat wurde bereits Ende 2001 darüber informiert, dass mit einer Nichtbeanspruchung der städtischen Maximalbeiträge im Umfang von mehr als 1 Mio. Franken zu rechnen ist. Auf eine spätere Wiederaufnahme einzelner Gesuche wurde jedoch verzichtet, nachdem 1998/1999 der Abschluss der Aktion beschlossen worden war. Dies nicht zuletzt auch aus Rücksicht auf die damals laufenden Bestrebungen des Bundes, das alte Förderungsgesetz WEG aufzuheben. Tatsächlich trat dann auch im Jahr 2003 ein neues Bundesgesetz in Kraft, das keine Einzelverbilligung von Wohnungen mehr vorsieht.

c) Schlussbemerkungen

Mit dem im Jahr 1990 genehmigten Kredit von 10 Mio. Franken wollte die Stadt eine ganze Reihe von Massnahmen auslösen - Förderung von Mietwohnungen, von Wohneigentum, von Behindertenwohnungen sowie von gemeinnützigen Baugenossenschaften. Dafür standen verschiedene Instrumente zur Verfügung. Beansprucht wurde von diesen Instrumenten jedoch nur ein einziges, nämlich die nicht rückzahlbare Zusatzverbilligung von Mietwohnungen und teilweise auch für Wohneigentum. Gesuche um rückzahlbare Vorschüsse für Wohneigentum sowie für Kapitalbeteiligungen, Darlehen oder Bürgschaften an gemeinnützige Genossenschaften sind demgegenüber keine eingegangen.

Die Geschäftsakten zeigen jedoch, dass verschiedene Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen die entsprechenden Angebote des WEG genutzt und vom BWO rückzahlbare Grundverbilligungen und Bundesbürgschaften bewilligt erhielten. Offenbar standen damit ausreichend Verbilligungsmöglichkeiten zur Verfügung, so dass das zusätzliche Angebot der Stadt nicht beansprucht werden musste. Zu berücksichtigen ist auch, dass der gleichzeitige Bezug von städtischen Darlehen und von Grundverbilligungen des Bundes in der Rückzahlungsphase (also nach zehn Jahren Laufzeit) zu einem massiven Ansteigen der Mietzinse geführt hätte. Auch wenn nur für eines der vorgesehenen Instrumente eine Nachfrage bestand, konnten doch verschiedene Bauvorhaben von gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften sowie zwei Wohnheime sozialer Institutionen unterstützt werden.

Im Zusammenhang mit der Genehmigung der vorliegenden Kreditabrechnung hat der Gemeinderat beschlossen, die von ihm am 11. Oktober 1989 erlassenen Ausführungsbestimmungen (Verordnung vom 11. Oktober 1989 über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung in der Stadt Bern, Fondsverordnung, FVBW; SSSB 854.11) aufzuheben. Die Verordnung ist eindeutig auf den 10-Millionen-Kredit ausgerichtet. Sie nimmt in Artikel 1 direkt Bezug auf das damals gültige WEG und verweist zudem bei den Detailbestimmungen über die Berechnung der städtischen Beiträge auf die damaligen Rechtsgrundlagen des Bundes. Das Inkrafttreten der Verordnung, die 1990 der Abstimmungsbotschaft über den 10-Millionen-Kredit als Beilage beigefügt war, ist im Übrigen an die Genehmigung entsprechender finanzieller Mittel durch die Stadt gebunden. Diese stehen nach der Genehmigung der Kreditabrechnung durch den Stadtrat nicht mehr zur Verfügung. Zu beachten ist aber vor allem, dass der Bund die Förderung des Wohnungsbaus vollständig neu gestaltet und das alte WEG aufgehoben hat. Die städtische Verordnung ist deshalb nicht mehr anwendbar, weshalb sie vom Gemeinderat vorbehaltlich der Genehmigung der Kreditabrechnung durch den Stadtrat aufgehoben werden kann.

3. Kreditabrechnung

3.1 Zusammenstellung der Gesamtkosten

Bewilligter Kredit	Fr.	10 000 000.00
Kosten gemäss Abrechnung	Fr.	3 630 934.55
Minderkosten (64,0 %)	Fr.	6 369 065.45

3.2 Teuerungsabrechnung

Bewilligter Kredit	Fr.	10 000 000.00
Indexteuerung T1	Fr.	----
Ausgewiesene Teuerung T2	Fr.	----
Teuerung T1 und T2	Fr.	----
Bewilligter Kredit mit Teuerung	Fr.	----
Kosten gemäss Abrechnung	Fr.	----
Mehr-/Minderkosten (... %)	Fr.	----

4. Begründung der Mehr- und/oder Minderkosten

4.1 Mehrkosten

Keine Mehrkosten	Fr.	----
	Fr.	----
Mehrkosten	Fr.	----

4.2 Minderkosten

GRB 2033 vom 8. November.2000 Sanierungsplan 1999 - 2002	Fr.	3 400 000.00
Nicht nachgefragte Gelder	Fr.	2 969 065.45
Minderkosten	Fr.	6 369 065.45

4.3 Zusammenfassung

Mehrkosten	Fr.	0.00
Minderkosten	Fr.	6 369 065.45
Minderkosten (64 %)	Fr.	6 369 065.45

5. Beiträge Dritter

Keine.	Fr.	----
--------	-----	------

6. Nettokosten der Gemeinde

Projektkosten gem. Abrechnung	Fr.	3 630 934.55
Beiträge Dritter	Fr.	0.00
Nettokosten der Gemeinde	Fr.	3 630 934.55

Prüfungsbericht Finanzinspektorat

Das Finanzinspektorat empfiehlt dem Stadtrat mit Prüfungsbericht vom 22. Dezember 2009 aufgrund der Prüfungsergebnisse im Sinne von Artikel 53 der Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO) sowie Artikel 6 Ziffer 1 und 2 der Organisationsverordnung (OV) die Kreditabrechnung betreffend „Die Förderung des Wohnungsbaus, des Wohneigentums und der Altbauerneuerung in der Stadt Bern“ mit Kosten von gerundet Fr. 3 630 934.55 netto zu genehmigen.

Antrag

Der Stadtrat genehmigt die vom Gemeinderat vorgelegte Kreditabrechnung betreffend die Förderung des Wohnungsbaus, des Wohneigentums und der Altbauerneuerung in der Stadt Bern.

Bewilligter Kredit	Fr.	10 000 000.00
Effektive Kosten	Fr.	3 630 934.55
Minderkosten (64 %)	Fr.	<u>6 369 065.45</u>

Bern, 5. Juni 2013

Der Gemeinderat