



## 20.074. Rahmenkredit für Eventualverpflichtungen in der Wohnraumförderung für die Jahre 2021-2027

### Zusatzbericht «Vor- und Nachteile von einfachen und Solidarbürgschaften in der Wohnraumförderung»

Datum:

4. Februar 2021

Für:

Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S)

Aktenzeichen: BWO-571.1-5/14

#### 1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 2. September 2020 beantragt der Bundesrat dem Parlament einen neuen Rahmenkredit von 1700 Millionen Franken für Eventualverpflichtungen in der Wohnraumförderung für die Jahre 2021 bis 2027. Der Kredit soll vor allem der Verbürgung von Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW) dienen (vgl. Art. 35 Wohnraumförderungsgesetz WFG; SR 842). In Einzelfällen sollen auch Bürgschaften der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft schweizerischer Bau- und Wohngenossenschaften (hbg) rückverbürgt werden (vgl. Art. 36 WFG). Gemäss Art. 41 Wohnraumförderungsverordnung (WFV; SR 842.1) erfolgt die Bürgschaft jeweils in der Form der Solidarbürgschaft.

Der Nationalrat stimmte der Vorlage am 16. Dezember 2020 mit 138 zu 52 Stimmen bei einer Enthaltung zu. Im Hinblick auf die Vorberatung des Geschäfts in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) ist die Finanzkommission des Ständerates (FK-S) zu einem Mitbericht gemäss Art. 50 Abs. 2 Parlamentsgesetz (SR 171.10) eingeladen. In diesem Mitbericht beantragt die FK-S der WAK-S, beim Bundesrat eine vertiefte Analyse des Instruments der Solidarbürgschaften in Auftrag zu geben. Nach den Erfahrungen mit Solidarbürgschaften bei den Hochseeschiffen sei es notwendig, das Risiko wie auch mögliche Alternativen – insbesondere die Form der einfachen Bürgschaft – eingehend zu prüfen.

Der Bundesrat nahm am 26. Februar 2020 Stellung zu den Empfehlungen 6 bis 9 der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (Finanzdelegation), welche diese in ihrem Bericht «Solidarbürgschaften des Bundes für Schweizer Hochseeschiffe: Untersuchung des Verkaufsprozesses der SCL und SCT-

Bundesamt für Wohnungswesen BWO  
Martin Tschirren  
Storchengasse 6  
2540 Grenchen  
Postadresse: 2540 Grenchen  
Tel. +41 58 481 8666, Fax +41 58 480 9110  
martin.tschirren@bwo.admin.ch  
<https://www.bwo.admin.ch>



Schiffe» vom 27. Juni 2019 formuliert hatte. Im vorliegenden Kontext interessiert vor allem die Empfehlung 9 zu den Solidarbürgschaften. Die Finanzdelegation empfahl dem Bundesrat, das Instrument der Solidarbürgschaften nicht mehr einzusetzen sowie die bestehenden Solidarbürgschaften zu überprüfen und nach Möglichkeit in einfache Bürgschaften umzuwandeln. Der Bundesrat kam hingegen zum Schluss, dass Solidarbürgschaften bei gezieltem Einsatz ein sinnvolles Instrument darstellen und er deshalb daran festhalten will. Der Bundesrat zeigte sich mit der Finanzdelegation allerdings einig, dass einfache Bürgschaften für den Bund grundsätzlich weniger Risiken bergen als Solidarbürgschaften. Entsprechend ist eine einfache Bürgschaft vorzuziehen, wenn diese genügt, um den Förderzweck zu erfüllen. Wenn der Zweck aber nur mit einer Solidarbürgschaft erreicht werden kann, soll diese Möglichkeit aus Sicht des Bundesrates offen bleiben.

Der vorliegende Bericht erörtert die Wahl der Bürgschaft in Bezug auf die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und die damit verbundenen Risiken beim Bund und der EGW. Er vergleicht zudem die Bürgschaften in der Wohnraumförderung mit denjenigen in der Hochseeschifffahrt.

## 2. Einfache Bürgschaften und Solidarbürgschaften: Rechtliche Grundlagen

Die Bürgschaft ist eine im Obligationenrecht (OR; SR 220) definierte Vertragsform, wodurch sich der Bürge gegenüber dem Gläubiger des Hauptschuldners verpflichtet, für die Erfüllung der Schuld einzustehen. Das OR kennt unterschiedliche Bürgschaftsformen, darunter diejenige der einfachen Bürgschaft (Art. 495 OR) und der Solidarbürgschaft (Art. 496 OR):

- Eine **einfache Bürgschaft** bedeutet eine subsidiäre Haftung des Bürgen; dieser kann erst belangt werden, «wenn nach Eingehung der Bürgschaft der Hauptschuldner in Konkurs geraten ist oder Nachlassstundung erhalten hat oder vom Gläubiger unter Anwendung der erforderlichen Sorgfalt bis zur Ausstellung eines definitiven Verlustscheines betrieben worden ist oder den Wohnsitz ins Ausland verlegt hat und in der Schweiz nicht mehr belangt werden kann, oder wenn infolge Verlegung seines Wohnsitzes im Ausland eine erhebliche Erschwerung der Rechtsverfolgung eingetreten ist» (Art. 495 Abs. 1 OR).
- Bei einer **Solidarbürgschaft** kann der Bürge vor dem Hauptschuldner und vor der Verwertung der Grundpfänder belangt werden, «sofern der Hauptschuldner mit seiner Leistung im Rückstand und erfolglos gemahnt worden oder seine Zahlungsunfähigkeit offenkundig ist» (Art. 496 Abs. 1 OR). Das bedeutet, dass der Gläubiger wählen kann, ob er den Hauptschuldner oder den Solidarbürgen belangen will. Der Solidarbürge kann somit – im Gegensatz zum einfachen Bürgen – vor dem Hauptschuldner belangt werden und vor Verwertung der Grundpfänder. Der Solidarbürge hat sodann ein Rückgriffsrecht auf den Hauptschuldner (vgl. Art. 507 OR).

## 3. Solidarbürgschaft oder einfache Bürgschaft in der Wohnraumförderung – ein Vergleich

Das politische Ziel der Verbürgung von Anleiensobligationen gemeinnütziger Emissionszentralen durch den Bund ist die Förderung von preisgünstigem Wohnraum durch eine günstige Finanzierung von Liegenschaften (vgl. Art. 35 WFG). Dank der Bundesbürgschaft verfügt die genossenschaftlich organisierte EGW über eine Triple-A-Bonität. Damit verhilft sie ihren Mitgliedern – den gemeinnützigen Wohnbauträgern – zu langfristig vorteilhaften und preisgünstigen Finanzierungen. Der Zinsvorteil einer EGW-Finanzierung gegenüber einer gängigen Hypothek mit vergleichbarer Laufzeit liegt im Bereich zwischen 1,0 und 1,5 Prozentpunkten. Der Fördereffekt beträgt dadurch durchschnittlich 1000 bis 1500 Franken pro Jahr und Wohnung für eine durchschnittliche Restlaufzeit von 10,5 Jahren. Derzeit profitieren rund 35 000 Wohnungen von einer EGW-Finanzierung.

Wenn der Bund anstelle einer Solidarbürgschaft die EGW-Anleihen mit einer einfachen Bürgschaft verbürgen würde, hätte dies zunächst Auswirkungen auf den **Fördereffekt**. Bei einer einfachen Bürgschaft wären die Investoren im Stressfall mit deutlich komplizierteren Abwicklungsszenarien konfrontiert, was die Refinanzierung um schätzungsweise 0,25 Prozentpunkte verteuern würde. Auch wenn die einfache Bundesbürgschaft die Investoren vor Zins- und Kapitalverlust schützt, dürfte sich das

Rating der EGW aufgrund des höheren Ausfallrisikos um 1-2 Stufen verschlechtern. Der Verzicht auf Solidarbürgschaften würde letztlich ein tieferes Förderniveau bedeuten. Der Förderauftrag von Artikel 108 BV sowie Artikel 35 und 36 WFG wäre in Frage gestellt oder könnte weniger gut erreicht werden.

Die **finanziellen Risiken** mögen bei einer einfachen Bürgschaft auf den ersten Blick kleiner erscheinen. Der Bund würde als Bürge erst belangt, wenn sich die Hauptschuldnerin – die EGW – im Konkurs oder in der Nachlassstundung befindet. Zwar reichen die Reserven der EGW aus, um vorübergehend Zinsausfälle aus den Rückstellungen für Zinsausfallrisiken zu decken. Falls es hingegen zu einem substanzialeren Ausfall, bspw. eines grösseren Wohnbauträgers, kommen sollte, könnte dies die Liquiditäts- und Eigenkapitalsituation der EGW rasch überstrapazieren. Ohne den Zufluss frischer Mittel würde das Risiko bestehen, dass die EGW ihren Verpflichtungen insbesondere den Anleihegläubigern gegenüber nicht fristgerecht nachkommen könnte und in ihrer Existenz rasch bedroht wäre. Dies auch vor dem Hintergrund, dass eine Verzugsklausel in den Anleiheverträgen dazu führen könnte, dass sämtliche ausstehenden Anleihen vorzeitig gekündigt werden könnten.

Bei einer einfachen Bürgschaft würde der Bund erst zum Zeitpunkt als Bürge belangt, wenn die EGW vor dem Aus stünde. Die mit EGW-Mitteln gewährten Finanzierungen und die als Sicherheit dienenden Pfandobjekte müssten im Rahmen entsprechender Verfahren liquidiert werden. Das gesamte Anleihevolumen und das Fördersystem insgesamt wären gefährdet.

Im Falle einer Solidarbürgschaft kann der Bund als Bürge vor dem Hauptschuldner und vor der Verwertung der Grundpfänder belangt werden. Befindet sich ein Bauträger in Schwierigkeiten und kann eine EGW-Finanzierung nicht zurückzahlen, würde die EGW das Geschäft zur weiteren Betreuung an das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) abtreten. Die EGW-Finanzierung würde samt den dazugehörigen Sicherheiten in ein Darlehen des Bundes umgewandelt und durch den Recovery-Dienst des BWO bewirtschaftet. Im Zuge längerfristiger Sanierungsvereinbarungen würde versucht, das Darlehen möglichst vollständig zu amortisieren oder im äussersten Fall der Zwangsverwertung zuzuführen.

Im Fall von EGW-Bürgschaften sind aus der Sicht der Risikoorientierung – im Gegensatz zu den Bürgschaften bei den Hochseeschiffen (vgl. Punkt 5) – Solidarbürgschaften vertretbar. Gegenüber einfachen Bürgschaften weisen sie zudem eine Reihe von Vorteilen auf. Die EGW könnte zwar deutlich höhere Reserven vorsehen. Dies würde jedoch ihre Hypotheken an gemeinnützige Wohnbauträger verteuern, was dem Förderzweck widerspräche. Will man diesen und das bisherige Förderniveau beibehalten, müsste der Bund auch bei einer einfachen Bürgschaft die Mittel zur Verfügung stellen, die für die fristgerechte Bedienung der Gläubiger nötig sind. Eine Solidarbürgschaft erlaubt hingegen bereits beim Auftreten von Rückzahlungsschwierigkeiten eines Bauträgers eine zielgerechte Reaktion. Um es mit einem Bild auszudrücken: Die Feuerwehr (der Recovery-Dienst des BWO) kann bereits dann eingreifen, wenn es sich um einen Glimmbrand in einem Zimmer handelt und kommt nicht erst zum Zug, wenn das ganze Haus im Vollbrand steht oder bereits abgebrannt ist.

#### **4. Was würde eine Umwandlung der Solidarbürgschaften in der Wohnraumförderung zu einfachen Bürgschaften bedeuten?**

Die Umwandlung von bestehenden Solidarbürgschaften in einfache Bürgschaften wäre aus verschiedenen Gründen unrealistisch oder lediglich mit unverhältnismässigem Aufwand und schädlichen Nebenwirkungen möglich. Sie hätte folgende Konsequenzen:

- Dafür wären Änderungen der Anleihebedingungen (Zinssatz, Laufzeit, Sicherstellung etc.) nötig und diese setzen für jede der derzeit 25 ausstehenden Anleihen die Einberufung einer Gläubigerversammlung voraus, wobei die gesetzlich vorgeschriebenen Quoren erreicht werden müssten.
- Für eine Umwandlung müsste das jeder Anleihe zugrundeliegende Vertragswerk angepasst werden.
- Es ist durchaus möglich, dass aufgrund der Umwandlung eine gewisse finanzielle Abgeltung von Seiten des Bürgen (= der Bund) gefordert würde.

- Aus Gründen der Gleichbehandlung müssten alle bestehenden Bürgschaften in der Wohnraumförderung gleichzeitig umgewandelt werden. Dies kommt einem organisatorischen Kraftakt gleich.
- Zusätzlich wären auch die an der EGW-Anleihe beteiligten Wohnbauträger betroffen. Sie müssten die derzeitigen 1265 Finanzierungen auf 922 Überbauungen allenfalls kurzfristig im Markt umfinanzieren und dabei mit deutlich schlechteren Konditionen rechnen.
- Das Bestreben des Bundes, Solidarbürgschaften in einfache Bürgschaften umzuwandeln, könnte bei den darlehensgebenden Banken zu Verunsicherung führen und die Reputation des Bundes als vertrauenswürdigen Bürgen in Zweifel ziehen.
- Für die Umwandlung von Solidarbürgschaften in einfache Bürgschaften sowie auch für eine generelle Umstellung auf einfache Bürgschaften müsste Art. 41 WFV angepasst werden.

## **5. Bürgschaften in der Wohnraumförderung und der Hochseeschifffahrt: Gemeinsamkeiten und Unterschiede**

Neben der Gemeinsamkeit, dass sich der Bund sowohl in der Wohnraumförderung wie in der Hochseeschifffahrt auf Solidarbürgschaften stützt, bestehen zwischen den beiden Anwendungsbereichen grosse Unterschiede bezüglich Marktgegebenheiten und finanzierten Objekten, die sich auf die Bürgschaftsrisiken auswirken:

### **Verbürgte Objekte und Marktsituation**

- Der Wert von Immobilien ist normalerweise sehr beständig. Bei den von der EGW finanzierten Liegenschaften handelt es sich um solche in einem eher preisgünstigen Segment, die in aller Regel bereits vermietet sind.  
Grössere Wertberichtigungen sind deshalb selbst in einem Stressfall nicht zu erwarten. Der Stress-test, dem das EGW-Portfolio 2018 unterzogen wurde, ergab Ausfallrisiken zwischen 0,15 Prozent (im ungestressten Zustand) bis maximal 1,57 Prozent (im Extremszenario) des Gesamtengagements. Im Extremszenario einer schweren Immobilienkrise (grösser als diejenige der 1990er Jahre) liegt der erwartete Verlust zwischen 4,9 und 50 Millionen Franken pro Jahr.  
Das im Jahr 2020 vorgenommene Update des Stresstests zeigte eine leicht verbesserte Situation.
- Die kommerzielle Hochseeschifffahrt ist eine sehr volatile Branche, was sich direkt auf die Schiffspreise auswirkt. Die Hochseeschiffe verlieren bei sinkenden Chartersraten schnell an Wert.

### **Risikoverteilung**

- Die Solidarbürgschaften in der Wohnraumförderung sind auf 25 Anleihen mit 398 beteiligten Bauträgern und rund 35 000 Wohnungen in allen Regionen der Schweiz verteilt. Pro Wohnung ergibt sich eine durchschnittliche Finanzierung von fast 100 000 Franken. Die Belehnung der Pfandobjekte liegt im Durchschnitt bei 67,5 Prozent des Ertragswerts, berechnet mit einem durchschnittlichen Kapitalisierungssatz von 5,8 Prozent.
- Bei der Hochseeschifffahrt sind die Risiken auf einen kleinen Kreis von Kreditnehmern mit sehr hohen verbürgten Krediten verteilt. Verbürgte Kredite von mehr als 20 Millionen Franken pro Schiff sind keine Seltenheit.
- Ende 2016 umfasste die Schweizer Hochseeschiff-Flotte noch 6 Reedereien und diversen Investoren mit 47 Schiffen. Bis Ende Dezember 2020 sank diese Zahl auf 17 Schiffe; davon waren 15 Schiffe zwei Reedereien zuzuordnen.

### **Nutzen der Bundesunterstützung durch eine Solidarbürgschaft**

- In der Wohnraumförderung erlaubt die Bundesunterstützung durch Solidarbürgschaften, die Mietkosten für gemeinnützige Wohnungen langfristig und dauerhaft zu reduzieren. Diese Unterstützung steht auch im Einklang mit dem Resultat der Volksabstimmung über die Initiative «Mehr bezahlbare Wohnungen». Mit der Ablehnung der Volksinitiative sprachen sich Volk und Stände für die Fortsetzung der heutigen Wohnungspolitik aus.
- In der derzeitigen Situation ist der Unterhalt einer eigenen Hochseeschiff-Flotte aus Sicht der wirtschaftlichen Landesversorgung nicht mehr nötig. Ausserdem beschloss der Bundesrat am 21. Dezember 2016, dem Parlament keine Verlängerung des Rahmenkredits für Bürgschaften in der

Hochseeschifffahrt zu beantragen. Die letzten Verpflichtungen laufen 2032 aus. Für das Eingehen von neuen Bürgschaftsverpflichtungen in der Hochseeschifffahrt besteht kein Bedarf mehr.

## 6. Fazit

Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 26. Februar 2020 zur Empfehlung 9 der Finanzdelegation festhält, erachtet er auch Solidarbürgschaften unter bestimmten Voraussetzungen als ein legitimes Förderinstrument: Wichtigste Voraussetzung ist für den Bundesrat, dass sich die geförderte Aufgabe mit einer erheblichen Wahrscheinlichkeit selber finanzieren lässt und eine Rückzahlung der verbürgten Darlehen erwartet werden darf. Insbesondere sind Bürgschaften dann ein geeignetes Förderinstrument, wenn es darum geht, die Erhöhung der Menge oder die Senkung des Preises eines förderwürdigen Gutes zu erreichen. Dies ist bei den Bürgschaften in der Wohnraumförderung der Fall.

Konkret sprechen folgende Gründe gegen einen Systemwechsel bei der Bürgschaftsform und für das Festhalten der Solidarbürgschaft in der Wohnraumförderung:

1. Die Umwandlung der bisherigen Solidarbürgschaften in einfache Bürgschaften wäre mit beinahe unüberwindbaren praktischen Schwierigkeiten verbunden und würde die Reputation des Bundes als Bürgen kompromittieren.
2. Nur mit einer Solidarbürgschaft lässt sich das heutige Förderniveau mit den vorgesehenen Mitteln beibehalten. Eine einfache Bürgschaft würde den Fördereffekt hingegen reduzieren.
3. Aus Sicht der Risiken und des Förderzwecks sind in der Wohnraumförderung in einer Gesamtbeurteilung Solidarbürgschaften den einfachen Bürgschaften vorzuziehen. Für den Bund überwiegen im bestehenden Fördermodell die Vorteile der Solidarbürgschaft. Das Risikomanagement kann zielgenauer erfolgen und bei Zahlungsschwierigkeiten lassen sich Massnahmen in gezielter Weise treffen, so dass ein allfälliger Schaden möglichst klein gehalten werden kann.
4. Es ist wenig zielführend, die Erfahrungen mit Bürgschaften in der Hochseeschifffahrt auf das Bürgschaftswesen im gemeinnützigen, preisgünstigen Wohnungsbau zu übertragen. Dafür unterscheiden sich die beiden Märkte sowie die Eigenschaften der jeweils finanzierten Objekte zu stark (vgl. auch Hinweise zu den Stresstests des EGW-Portfolios unter Punkt 5).