



**Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden  
Departament d'economia publica e fatgs socials dal Grischun  
Dipartimento dell'economia pubblica e socialità dei Grigioni**

## **Gesetz über die Förderung von Wohnraum (GFW)**

**Totalrevision des Gesetzes über den sozialen Wohnungsbau  
und die Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet  
(BR 950.250)**

### **Erläuternder Bericht**

**Juni 2024**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. AUSGANGSLAGE UND HANDLUNGSBEDARF .....</b>	<b>3</b>
<b>2. ÜBERSICHTEN ZUR WOHNUNGSTHEMATIK .....</b>	<b>5</b>
2.1    WOHNBAUFÖRDERUNG BEIM BUND .....	5
2.2    WOHNBAUFÖRDERUNG BEIM KANTON .....	7
2.3    MARKTANALYSEN .....	9
2.3.1 <i>Bericht "Wohnungsmangel in GR?!"</i> .....	9
2.3.2 <i>Bericht "knapper Wohnraum im Kanton Graubünden: Grundlagenanalyse"</i> .....	10
2.4    AKTIONSPLAN WOHNUNGSKNAPPHEIT DES BUNDES.....	15
<b>3. REVISION DER VERBESSERUNG DER WOHNVERHÄLTNISSE IM BERGGEBIET .....</b>	<b>15</b>
3.1    HEUTIGE FÖRDERUNG .....	15
3.2    UMSETZUNG DES AUFTRAGS DES GROSSEN RATS.....	16
3.3    INHALT DER REVISION.....	16
<b>4. NEUE FÖRDERUNG DES GEMEINNÜTZIGEN WOHNUNGSBAUS IM KANTON .....</b>	<b>17</b>
4.1    DER FONDS DE ROULEMENT DES BUNDES .....	18
4.2    KANTONALE ERGÄNZUNGSFÖRDERUNG ZUM FONDS DE ROULEMENT .....	20
4.3    FINANZIERUNG DES KANTONALEN FONDS DE ROULEMENT .....	22
4.4    UMSETZUNG UND VOLLZUG .....	23
4.5    KANTONALE NICHT RÜCKZAHLBARE BEITRÄGE .....	24
<b>5. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN .....</b>	<b>24</b>
<b>6. FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN .....</b>	<b>29</b>
6.1    FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN .....	29
6.1.1 <i>Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet (WS)</i> .....	29
6.1.2 <i>Kantonale Ergänzungsförderung zum Fonds de Roulement (kFdr)</i> .....	29
6.1.3 <i>Kantonale nicht rückzahlbare Beiträge (à fonds perdu Beiträge)</i> .....	29
6.2    PERSONELLE AUSWIRKUNGEN .....	30
<b>7. REGULIERUNGSFOLGENABSCHÄTZUNG .....</b>	<b>30</b>
<b>8. INKRAFTTRETEN.....</b>	<b>30</b>

## 1. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Angeichts der Entwicklungen und Diskussionen bezüglich der Verknappung und auch Verteuerung von Wohnraum, die sich vor ein paar Jahren anbahnten und sich im Anschluss an die Corona-Pandemie akzentuierten, wurden im Grossen Rat verschiedene Vorstösse eingereicht.

Bereits im Jahr 2016 beantwortete die Regierung die Anfrage Horrer betreffend bezahlbares Wohnen dahingehend, dass Datengrundlagen zur Thematik fehlen würden, die Raumplanung insbesondere auf Ebene Gemeinde ein geeignetes Instrument sein kann im Umgang mit der Thematik und dass der Kanton im Rahmen der Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet (WS) Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen beim Kauf, Bau oder bei der Sanierung von Wohneigentum unterstützt (GRP 4|2016/2017, S. 818 ff.). In der Februarsession 2021 wurde zur Anfrage Derungs betreffend Wohnbauförderung für die junge Generation und den Mittelstand insbesondere auf die Antwort zur oben erwähnten Anfrage Horrer, die Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Teilrevision des kantonalen Raumplanungsgesetzes (Heft Nr. 5 / 2018–2019, S. 418) sowie das Instrument der WS verwiesen (GRP 4|2020/2021, S. 1027). In der Fragestunde der Februarsession 2022 erklärte die Regierung zur Frage Hug betreffend knappen Wohnraum für Einheimische, dass sich die Leerwohnungsziffer nach einer Erhöhung auf 1,7 Prozent in den Jahren 2017 und 2019 ab dem Jahr 2020 reduziert habe und im 2021 unter ein Prozent (wie zwischen 2003 und 2013) gefallen sei. Der Wohnungsbau in Graubünden sei seit 2016 mehr oder weniger stabil. Weiter wurde auf die Instrumente im Bereich der Raumplanung hingewiesen (mit Augenmerk auf die Baulandmobilisierung), deren Umsetzung den Gemeinden obliege, sowie auf die kantonale Förderung der WS (GRP 4|2021/2022, S. 732). In der Junisession 2022 beantwortete die Regierung die Fraktionsanfrage SP betreffend Schutz altrechtlicher Bauten und Wohnungen dahingehend, dass sich die Problematik bezüglich knappen oder bezahlbaren Wohnraums nicht auf die altrechtlichen Wohnungen gemäss dem Bundesgesetz über Zweitwohnungen (ZWG; SR 702) reduzieren lasse; auch Gemeinden, die nicht dem ZWG unterstellt sind, seien betroffen. Weiter seien im Kantonalen Richtplan (KRIP) zur Thematik Leitsätze enthalten, welche von den Gemeinden umzusetzen seien. Auch was preisgünstigen Wohnraum angehe, seien die Gemeinden aufgerufen, Massnahmen im Rahmen der Ortsplanung zu treffen. Der Kanton fördere im Rahmen der WS. Die Anfrage Bettinaglio betreffend mehr Wohnraum für Bündnerinnen und Bündner wurde in der Augustsession 2022 behandelt. Die Regierung machte auf die verschiedenen Massnahmen zur Schaffung von mehr und auch preisgünstigem Wohnraum aufmerksam. Primär wurden die ortsplanerischen Massnahmen, im Zusammenhang mit der Umsetzung der Leitsätze im KRIP, sowie die zentrale Bedeutung der Baulandmobilisierung und einer aktiven Bodenpolitik auf Gemeindeebene erwähnt. Weiter wies die Regierung u.a. auf die Hilfe des Bundesamts für Wohnungswesen (BWO) "Preisgünstiger Wohnraum: Ein Baukasten für

Städte und Gemeinden" aus dem Jahr 2013, welche zahlreiche Massnahmenvorschläge und -beispiele enthält, sowie auf den Bericht des Wirtschaftsforums Graubünden (WIFO) "Wohnraum für Einwohnerinnen und Einwohner schaffen" vom April 2022 hin. Erneut wurde die kantonale Förderung der WS angetönt und die Förderinstrumente des Bundes für den gemeinnützigen Wohnungsbau kurz umschrieben (GRP 1|2022/2023, S. 207 ff.). An dieser Stelle sei auch noch ein neuerer, an die Gemeinden gerichteter Leitfaden "Attraktives Wohnen in Berggebieten" der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete (SAB) und des BWO vom September 2022 erwähnt.

In der Junisession 2023 des Grossen Rats waren weitere drei Vorstösse zur Thematik des knappen Wohnraums Gegenstand der Beratungen, nämlich die Anfrage Roffler betreffend Wohnbauförderung im Berggebiet, der Auftrag Derungs betreffend Anpassung der Wohnbauförderung sowie der Fraktionsauftrag SP betreffend Wohnraumförderung (GRP 5|2022/2023, S. 909 f., S. 973 ff.). Die Regierung unterstrich bei deren Beantwortung die Bedeutung einer konsequenten Baulandmobilisierung und einer aktiven Boden- und Wohnraumpolitik seitens der Gemeinden, welche damit je nach örtlicher Gegebenheit bedarfsgerecht und relativ rasch reagieren können. Sie betonte daneben die Notwendigkeit, dass auch Arbeitgebende sich mit der Verfügbarkeit von Wohnungen für ihr Personal beschäftigen. Letztlich führte sie aus, dass sie die Förderung der WS ausbauen und eine indirekte Förderung von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften in Ergänzung zum Fonds de Roulement (FdR) des Bundes prüfen möchte. Der FdR könnte eine Komplementärförderung zur WS, die Eigenheime betrifft, bedeuten, zumal vergünstigte Darlehen für gemeinnützige Wohnbauträgerschaften auf günstigere Mietwohnungen zielen. Der Auftrag Derungs (Ausbau der Förderung der WS) wurde mit 90 zu 12 Stimmen bei 0 Enthaltungen, der Fraktionsauftrag SP mit 62 zu 36 bei 1 Enthaltung überwiesen. Beim letzteren zeigten sich die SVP-Fraktion und mehrheitlich die FDP-Fraktion kritisch, während die Mitte-Fraktion die Überweisung insoweit unterstützte, als dass sie zu einer Massnahme wie eine Ergänzungsförderung zum FdR des Bundes Hand bieten würde.

Der Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene besteht somit hauptsächlich aufgrund der zwei überwiesenen Aufträge. Gleichzeitig ist aber aufgrund des derzeit knappen Wohnraumangebots und der Preisentwicklungen für Mietwohnungen und Eigenheime auch die Lage am Wohnungsmarkt in Graubünden zu beleuchten und entsprechend zu beurteilen. Schliesslich ist an die Wichtigkeit zu erinnern, dass auf kommunaler Ebene im Rahmen der Ortsplanung oder anderweitig Massnahmen im Sinn einer aktiven Boden- und Wohnraumpolitik ergriffen werden und auch versucht wird, die vorhandenen Baulandreserven so weit wie möglich zu mobilisieren. Auf dieser Ebene kann der Problematik rascher, bedürfnisgerechter und zielgerichteter

begegnet werden, während eine Umsetzung der hier vorgeschlagenen Massnahmen etwas mehr Zeit in Anspruch nehmen wird.

## **2. Übersichten zur Wohnungsthematik**

### **2.1 Wohnbauförderung beim Bund**

Zwischen 1942 und 1947 erfolgten verschiedene Bundesratsbeschlüsse zur Förderung der Wohnbautätigkeit in der Schweiz. Diese wurde durch Beiträge von Bund, Kanton und Gemeinde unterstützt (vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit vom 29. April 1947, BBI 1947 II 1; Bundesbeschluss über Massnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit vom 8. Oktober 1947, AS 1948 8 und BBI 1947 III 261). Auch der soziale Wohnungsbau wurde seitens des Bundes bereits früh gefördert (vgl. Bundesbeschluss über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues vom 31. Januar 1958, BBI 1958 I 331; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues vom 28. Juni 1957, BBI 1957 II 117 ff.). Im Jahr 1966 trat das Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus in Kraft (AS 1966 433 und BBI 1965 I 777; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues vom 21. September 1964 BBI 1964 II 629). Dieses wurde im Jahr 2003 durch das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG; SR 842) ersetzt.

Von 1952 bis 1970 galt zudem der Bundesbeschluss über Massnahmen zur Sanierung der Wohnverhältnisse in Berggebieten vom 3. Oktober 1951 (AS 1952 71 und BBI 1951 III 193; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Massnahmen zur Sanierung der Wohnverhältnisse in Berggebieten vom 27. April 1951, BBI 1951 II 1; Bundesbeschluss vom 24. März 1960 über die Weiterführung der Massnahmen zur Sanierung der Wohnverhältnisse in Berggebieten, AS 1960 893, BBI 1959 II 621). Dieser wurde im Jahr 1971 durch das Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (VWBG; SR 844) abgelöst. Im Jahr 1975 trat ergänzend das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG; SR 845) in Kraft. Am 31. Dezember 2001 wurde die Wohnbauförderung nach dem WEG eingestellt. Die vorher zugesicherten Hilfen wurden bzw. werden noch bis zum Ende der jeweiligen Laufzeit von in der Regel 25 Jahren weitergeführt, und das WEG stellt für sie weiterhin die gültige Rechtsgrundlage dar. Überdies leistet der Bund seit dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs (NFA) am 1. Januar 2008 keine Beiträge mehr für Wohnungserneuerungen aufgrund des VWBG. Einzelne Kantone, darunter der Kanton Graubünden, haben die WS jedoch mit kantonalen Finanzhilfen weitergeführt.

Bereits im Rahmen der Bundesbeschlüsse aus den 40er Jahren wurde bei der Gewährung von Unterstützungsleistungen eine Anmerkung im Grundbuch vorgenommen. Die entsprechenden Beiträge müssen vollumfänglich zurückerstattet werden, wenn die Liegenschaft verkauft wird. Die Rückerstattungspflicht ist zeitlich nicht limitiert und die Beiträge werden nicht der Teuerung angepasst. Heute werden durch das Amt für Landwirtschaft und Geoinformation (ALG) in etwa zwei bis drei Fällen jährlich die Beiträge von Bund und Kanton im Umfang von rund 10 000 Franken zurückgefordert. Ausserdem verwaltet das ALG in Zusammenarbeit mit dem BWO während der Laufzeit von 25 Jahren gemäss WEG die Wohnbeihilfen für die mit diesen Fördermitteln gebauten Mietwohnungen, Eigentumswohnungen und Einfamilienhäuser. Schliesslich wird seitens des ALG die rechtmässige Verwendung der bis 2008 zugesprochenen Mittel im Rahmen des VWBG kontrolliert. Auch diese Finanzhilfen sind durch Anmerkung im Grundbuch abgesichert. Bei einer Zweckentfremdung oder einer Veräusserung mit Gewinn besteht für die von der öffentlichen Hand bezogenen Leistungen weiterhin während 20 Jahren eine Rückerstattungspflicht des ausgerichteten Nettobetrags (ohne Zinsen).

Seit 2003 werden Bundeshilfen nur noch nach dem WFG gewährt. Der Bundesrat hat im Februar 2007 jedoch beschlossen, auf eine direkte Unterstützung zu verzichten. Die Förderung des Bundes beschränkt sich seither somit auf eine indirekte Hilfe.

- Einerseits wird der gemeinnützige Wohnungsbau indirekt unterstützt: die zwei gesamtschweizerisch tätigen Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus<sup>1</sup> (folgend Dachorganisationen genannt) offerieren ihren Mitgliedern – den einzelnen gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften – eine Reihe von Finanzierungshilfen und anderen Leistungen. Der Bund fördert diese Tätigkeiten in verschiedener Hinsicht:
  - Er verbürgt die Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträgerschaften (EGW). Mit den am Kapitalmarkt aufgenommenen Mitteln gewährt die EGW ihren Mitgliedern Darlehen zur Finanzierung des preisgünstigen Wohnungsbaus.
  - Er speist mit Darlehen je einen FdR, die von den Dachorganisationen treuhänderisch verwaltet werden. Aus diesen Fonds werden den Mitgliedern zinsgünstige Darlehen für die Erstellung, die Erneuerung und den Erwerb von preisgünstigen Mietobjekten gewährt. In besonderen Fällen können auch für den Erwerb von Land zur Erstellung von preisgünstigem Wohnraum und den Bau von Eigentumsobjekten Mittel ausgerichtet werden.

---

<sup>1</sup> auch Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnbauträger genannt. Es sind dies: "Wohnen Schweiz" sowie "Wohnbaugenossenschaften Schweiz"

- Er leistet Rückbürgschaften für Bürgschaften der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft schweizerischer Bau- und Wohnbaugenossenschaften (HBG), welche die Finanzierung von preisgünstigen Mietwohnungen ermöglicht. Die Bürgschaften decken die Finanzierung bis zu 90 Prozent der Anlagekosten, wobei auf dem gesamten Kapital der Zinssatz für 1. Hypotheken angewandt wird.
- Andererseits wird das Wohneigentum indirekt gefördert: die Schweizerische Stiftung zur Förderung von Wohneigentum (SFWE) unterstützt die Erneuerung, den Bau und Erwerb von preisgünstigem Wohnraum. Die SFWE verwaltet treuhänderisch einen weiteren FdR, der mit Bundesmitteln geüfnet wurde. Mit den zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen wird die Wohnsituation im ländlichen Raum verbessert, wobei die Wohnkosten von selbst genutztem Wohneigentum für sozial Schwächere reduziert werden.

Im Übrigen hat der Bund im Zusammenhang mit der Lage im Bereich Energie ein auf die Jahre 2021 bis 2025 befristetes Sonderprogramm für die Förderung von umfassenden energetischen Sanierungen geschaffen. Viele Liegenschaften im Besitz gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften bedürfen einer energetischen Sanierung. Ziel ist, Anreize zu setzen, damit diese ihre Siedlungen nachhaltig und umfassend sanieren, ohne dass dadurch die Mieten wesentlich steigen. Aus dem FdR gewährt der Bund während der ersten zehn Jahre zinsfreie Darlehen. Zudem sollen die Mietenden während der Bauarbeiten ihre Wohnung nicht verlassen müssen.

## **2.2 Wohnbauförderung beim Kanton**

In Graubünden wurde zwecks Ergänzung der Bundesförderung gemäss WEG und VWBG oder einer allfälligen Durchführung eigenständiger kantonaler Massnahmen das Gesetz über den sozialen Wohnungsbau und die Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet (KGWS; BR 950.250) im Oktober 1984 vom Grossen Rat verabschiedet und am 10. März 1985 vom Volk angenommen; ergänzend dazu wurde vom Grossen Rat am 5. Oktober 1984 die Vollziehungsverordnung zum Gesetz über den sozialen Wohnungsbau und die Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet (VVWS; BR 950.260) beschlossen (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 6 / 1984–1985, S. 331 ff.; GRP 2|1984/1985, S. 463 ff.). Schliesslich erliess die Regierung mit Beschluss vom 2. Dezember 1985 (Prot. Nr. 2868/1985) die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über den sozialen Wohnungsbau und die Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet (ABWS; BR 950.270). Mit demselben Beschluss wurden die drei Erlasse auf den 1. Januar 1986 in Kraft gesetzt. Diese noch heute geltenden Erlasse lösten entsprechende Bestimmungen aus dem Jahr 1971 (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 11 / 1970–1971, S. 435 ff.; GRP 1970/1971, S. 488 ff., 581 ff.) ab. Bereits am 28. November 1952 erliess der Grosse Rat zur Umsetzung des entsprechenden Bundesbeschlusses eine Verordnung über Massnahmen zur Sanierung der

Wohnverhältnisse in Berggebieten (GRP 1952, S. 566 ff.). Der Kanton hatte die Bundesförderung zu ergänzen; sodann wurde die Leistung von einem Gemeindebeitrag abhängig gemacht. Ebenso fasste der Grosse Rat am 27. Mai 1959 einen Beschluss für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus im Rahmen des entsprechenden Bundesbeschlusses vom 1. Januar 1958 (vgl. dazu Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 5 / 1982–1983, S. 297 ff.; GRP 1959, S. 124 ff.).

Bis zur Einstellung der Wohnbauförderung nach WEG am 31. Dezember 2001 gewährte der Kanton Zusatzbeiträge an die vom Bund geförderten Eigentumswohnungen, Einfamilienhäuser und Mietwohnungen. Gesamthaft waren über 1000 Wohneinheiten betroffen. Die Bundeshilfe und die kantonale Unterstützung bestanden aus Betriebshilfen, d.h. es wurden vom Bund und Kanton jährlich Zinsbeihilfen in der Höhe von maximal 1,8 bis 2,4 Prozent der Anlagekosten à fonds perdu ausgerichtet. Voraussetzung war eine nachgewiesene Anspruchsberechtigung. Diese wurde durch Einholen von Auskünften zur Belegung der Wohnung und durch Einholen der Steuerfaktoren jährlich geprüft. Da die Anschlussgesetzgebung des Kantons eine Beitragsdauer von maximal zehn Jahren vorsah, sind die letzten Fälle mit Zusatzbeiträgen im Jahr 2012 abgelaufen.

Trotz Einstellung der Förderung nach WEG und der WS auf Bundesebene (sowie der direkten Hilfen im Rahmen des WFG) hat der Kanton Graubünden die kantonalen Hilfen im Bereich der WS weitergeführt (vgl. dazu Auftrag Maissen betreffend Verlängerung des Gesetzes über den sozialen Wohnungsbau und die Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet, GRP 5|2005/2006, S. 921 ff.). In der Antwort zum Auftrag wurde darauf hingewiesen, dass im Kanton Graubünden gestützt auf das VWBG und das KGWS seit 1953 rund 3300 Projekte mit einer Bausumme von mehreren hundert Millionen Franken mit rund 77,6 Millionen Franken Bundes- und 46,3 Millionen Franken Kantonsbeiträgen sowie mit ca. 18,7 Millionen Franken Beiträgen der Gemeinden oder Dritter unterstützt worden seien.

Heute richtet der Kanton wie erwähnt nur noch Beiträge im Rahmen der WS aus. Die Anwendbarkeit des KGWS ist somit auf die WS gemäss Art. 2 lit. d KGWS beschränkt. Seit dem 1. Januar 2016 sind aufgrund des Gesetzes über die Reform des Finanzausgleichs im Kanton Graubünden (AGS 2014-031) die Beiträge der Gemeinden bzw. von Dritten keine Voraussetzung mehr, sprich der Kanton richtet die Förderbeiträge alleine aus und übernimmt dabei den Anteil der Gemeinden bzw. Dritter.



## 2.3 Marktanalysen

Einleitend ist festzuhalten, dass eine genaue Analyse des Marktes, welche es auch erlauben würde, den punktgenauen Handlungsbedarf abzulesen, mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. Die allgemeine Datenlage zu den verschiedenen Problematiken, die sich zeigen, ist zu wenig ausgeprägt oder zu wenig genau bzw. zu wenig verlässlich. Vorliegend wird auf zwei Analysen verwiesen, die speziell den Kanton Graubünden im Fokus haben.

Das WIFO hat sich im 2023 mit der Beantwortung der Fragen befasst, ob tatsächlich eine Wohnungsknappheit in Graubünden besteht und wenn ja, was die Gründe dafür sind, und ob sich eine Wohnungsknappheit in den nächsten Jahren lösen oder weiter zuspitzen wird. Im August 2023 hat das WIFO den entsprechenden Bericht "Wohnungsmangel in GR?!" veröffentlicht ([www.wirtschaftsforum-gr.ch](http://www.wirtschaftsforum-gr.ch) → Projekte → Erstwohnungsbedarf in GR).

Das Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) hat im August 2023 einen Informations- und Erfahrungsaustausch zum Thema «knapper Wohnraum» mit interessierten Vertreterinnen und Vertretern der Bündner Gemeinden veranstaltet. In der Folge hat das DVS die Avobis Group, ein unabhängiges Dienstleistungsunternehmen im Bereich Immobilienentwicklung und -bewirtschaftung, damit beauftragt, eine Grundlagenanalyse dazu zu verfassen. Diese wurde im zweiten Halbjahr 2023 erstellt und ist seit anfangs Februar 2024 öffentlich auf der Website des ALG ([www.alg.gr.ch](http://www.alg.gr.ch) → Wohnbauförderung → Verbesserungen der Wohnverhältnisse im Berggebiet (WS) → Formulare und Dokumente) oder des Amts für Raumentwicklung ([www.are.gr.ch](http://www.are.gr.ch) → Publikationen → Berichte und Studien) aufgeschaltet.

### 2.3.1 Bericht "Wohnungsmangel in GR?!"

Gemäss WIFO hat sich in einem Teil des Berggebiets in Graubünden in den letzten zehn Jahren ein Mangel von 1000 bis 2500 Wohnungen – mithin Erstwohnungen, wobei damit Wohnungen gemeint sind, die eben nicht Ferienzwecken dienen und alle Gebiete betreffen, losgelöst von der Zweitwohnungsgesetzgebung – aufgestaut, welcher unter anderem verhindert, dass Arbeitskräfte sich vor Ort niederlassen könnten. In den meisten Regionen Graubündens besteht eine Wohnungsknappheit, weil der Wohnungsbedarf rascher gewachsen ist als die Wohnungsproduktion. Ausgeprägt ist er in gewissen Tourismusregionen. Primär ist der demografische Wandel ein starker Treiber der Wohnungsnachfrage, alsdann die Anzahl Arbeitsplätze, die sich stärker entwickelt haben als die vorhandene erwerbstätige Bevölkerung. Die Verdrängung von altrechtlichen Erstwohnungen in Tourismusorten durch die Zweitwohnnachfrage ist hingegen in der Vergangenheit kein wesentlicher Treiber der Wohnraumknappheit gewesen. Für die Nachfrage nach Wohnungen bestehen jedenfalls drei grosse Trends: die demografische Alterung der Bevölkerung, das Wachstum der Beschäftigten und der Bedarf an Zweitwohnungen.

Inskünftig dürfte die Erstwohnungsnachfrage auch ohne Arbeitsplatzwachstum wachsen. Die entscheidenden Treiber dürften weiterhin die Alterung und neu allenfalls ein Verdrängungseffekt durch die Zweitwohnungsnachfrage bilden.

Die demografische Alterung meint den Effekt, dass der Anteil der pensionierten Bevölkerung im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung steigt. In Graubünden ist der Anteil der Bevölkerung über 64 Jahre von 18,4 Prozent gemessen an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2011 auf 22,4 Prozent im 2021 gestiegen. Wird davon ausgegangen, dass in dieser Lebensphase die durchschnittliche Haushaltgröße 1,4 Personen pro Wohnung beträgt, braucht es, wenn der Rest der Bevölkerung konstant bleibt, zusätzliche Wohnungen. Aus der demografischen Entwicklung ist abzuleiten, dass die Zunahme an Haushalten durch die kleine Haushaltsgröße stärker steigt als die Zunahme der Bevölkerung, womit ein grösserer Wohnungsbedarf resultiert als es die Bevölkerungsprognose vermuten liesse.

In Graubünden hat zwischen 2011 und 2019 die Anzahl der Arbeitsplätze zugenommen. Gleichzeitig ist auch der interkantonale Zupendlersaldo gestiegen, was bedeutet, dass die zusätzlichen Arbeitsplätze durch Personen besetzt wurden, welche nicht in Graubünden wohnen. Ob diese Personen in Graubünden nicht wohnen wollen oder nicht wohnen können, bleibt dabei offen. Jedenfalls sollte das Wohnungswachstum mit dem Bedarf der Arbeitskräfte Schritt halten können. Das wird derzeit, trotz aller Unwägbarkeiten, angesichts der herrschenden Entwicklungen kaum der Fall sein, insbesondere in touristischen Regionen.

Im Bericht des WIFO wird auch die Thematik der Umnutzungen aufgegriffen, da dies ebenfalls ein Faktor ist, der sich im Wohnungsbedarf niederschlägt. Allerdings ist dies nicht der Haupttreiber für die Erstwohnungsknappheit, sondern es sind andere Faktoren ausschlaggebend (Demografie, wirtschaftliche Entwicklung). Das WIFO schätzt die Umnutzungsquote im Kanton auf 0,4 Prozent pro Jahr. Für die Zukunft rechnet es mit 0,5 Prozent.

Insgesamt kommt das WIFO zum Schluss, dass sich in den letzten zehn Jahren in Graubünden ein nicht gedeckter Wohnungsbedarf von zwischen 1500 bis 3500 Wohnungen aufgestaut habe. Vor diesem Hintergrund seien Kanton und Gemeinden gut beraten, sich der Herausforderung anzunehmen, insbesondere damit auch das potenzielle Wirtschaftswachstum im Berggebiet nicht behindert werde.

### **2.3.2 Bericht "knapper Wohnraum im Kanton Graubünden: Grundlagenanalyse"**

Der Wohnungsleerstand hat sich im Kanton Graubünden in den letzten vier Jahren rasch und stark verringert. Das Wohnraumangebot ist entsprechend knapp, während die Preise hoch

sind und steigen. Es stellt sich die Frage nach den Hintergründen dieser Entwicklung. Die Grundlagenanalyse hat entsprechend zum Ziel, vor dem Hintergrund gestiegener Wohnraumpreise und des in den letzten vier Jahren stark gesunkenen Wohnungsleerstands eine Einordnung in Bezug auf die aktuelle Marktlage und den kurzfristigen Ausblick im Kanton vorzunehmen. Zu verweisen ist darauf, dass die Analyse die Situation im zweiten Halbjahr 2023 aufgrund der im Juli/August/September 2023 vorhandenen Daten aufnimmt, so dass die heutigen Gegebenheiten allenfalls schon wieder etwas davon abweichen.

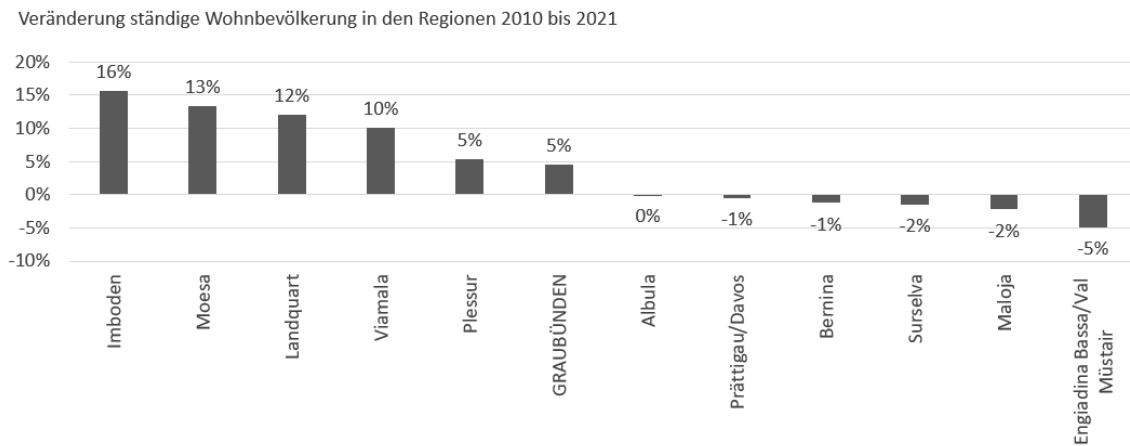
Gemäss der Grundlagenanalyse ist für den Wohnraumbedarf das **Haushaltswachstum** entscheidend, das in den letzten Jahren stärker zugenommen hat als die Wohnbevölkerung. Das Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung lag zwischen 2012 und 2022 (plus 4,4 Prozent) deutlich unter dem Haushaltswachstum (plus 12,1 Prozent). Diese Entwicklung hängt mit dem demografischen Wandel zusammen. Die Zahl der jüngeren Menschen sinkt und die der älteren Menschen steigt. In Graubünden ist diese Entwicklung weiter fortgeschritten als im Schweizer Durchschnitt; der Altersquotient in Graubünden (Verhältnis der über 65jährigen Personen zu den 20 bis 64jährigen Personen) betrug im 2020 37 Prozent, in der Schweiz 31 Prozent (im Jahr 1980 beidseits 24 Prozent). Die Haushaltsgrösse in Graubünden war im 2021 mit 2,13 Personen pro Haushalt unter dem Schweizer Wert mit 2,25. Nur in 16 Prozent der Haushalte wohnen vier und mehr Personen (Schweiz: 18 Prozent), in 28 (31) Prozent drei und mehr Personen. 72 (70) Prozent sind Ein- und Zweipersonenhaushalte. Der Arbeitsmarkt ist wie auch die Bevölkerung in den letzten Jahren gewachsen. Bei der Bevölkerungsentwicklung gibt es jedoch regionale Unterschiede. Zusätzlicher Nachfragebedarf neben dem Haushaltswachstum entsteht durch die unterjährigen saisonalen Arbeitskräfte, die als nichtständige Wohnbevölkerung nicht in die Haushaltserhebung einfließen, teils und kurzfristig durch Flüchtlinge sowie durch Beherbergungsbetriebe und Private bezüglich bewirtschafteter und nichtbewirtschafteter Ferienwohnungen.

Kennzahlen Kanton Graubünden

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Bevölkerung (ständig)</b>	195'886	196'610	197'550	197'888	198'379	199'021	200'096	201'376	202'538
<b>Bevölkerungswachst.</b>	0.5%	0.4%	0.5%	0.2%	0.2%	0.3%	0.5%	0.6%	0.6%
<b>Anzahl Privathaushalte</b>	88'663	89'406	90'136	90'936	91'447	92'439	93'642	94'660	95'381
<b>Haushaltswachstum</b>	1.4%	0.8%	0.8%	0.9%	0.6%	1.1%	1.3%	1.1%	0.8%
<b>Haushaltsgrösse</b>	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.1	2.1	2.1
<b>Ausländeranteil</b>	18.1%	18.3%	18.5%	18.6%	18.6%	18.8%	19.0%	19.3%	19.7%
<b>Beschäftigung*</b>	98'347	97'037	98'118	98'952	101'172	101'231	100'793	103'068	
<b>Beschäftigungswachst.</b>	0.5%	-1.3%	1.1%	0.8%	2.2%	0.1%	-0.4%	2.3%	
<b>Haushalte/Arbeitsplatz</b>	0.69	0.70	0.70	0.71	0.70	0.70	0.71	0.70	

\*in Vollzeitstellen.

Quelle: BFS, Modellierungen Avobis.



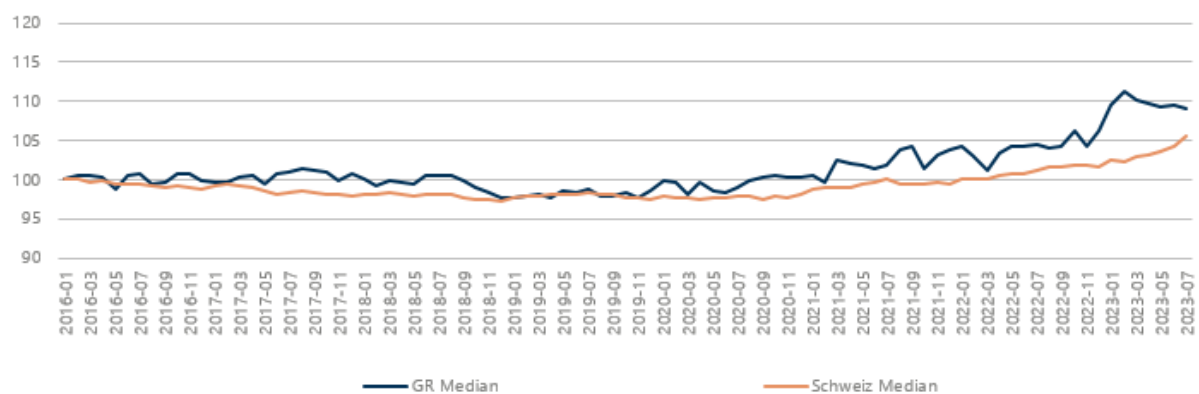
Quelle: BFS (STATPOP)

Die jährliche **Wohnungsausweitung** lag in den letzten zehn Jahren bei durchschnittlich über 2000 Wohnungen (plus 1,3 Prozent zusätzliche Wohnungen jährlich). Der Wohnungsbestand per Ende 2022 lag bei rund 180 000. Die Daten des Bundes für das Wohnungsinventar gemäss ZWG und für die Leerwohnungsziffer, die auf dem GWR basieren, sind nicht exakt zuverlässig, da in den letzten Jahren laufend Bereinigungen des GWR stattgefunden haben. Die Anzahl leerstehender Wohnungen ist ebenfalls nicht exakt, weil sie auf Angaben der Gemeinden beruht, die gemäss eigenem Ermessen nach unterschiedlichen Methoden vorgehen. Es kann jedoch die Tendenz abgelesen werden, dass die Wohnungsausdehnung ab 2018 stark gefallen und erst wieder im 2022 angestiegen ist. Entsprechend war die Wohnbautätigkeit in der Zeit zwischen 2018 und 2021 zu gering, um die Nachfrage zu decken. Daher sank die Leerwohnungsziffer in diesen Jahren von 1,68 auf 0,58. Im Mietwohnungsmarkt ist dabei die Situation kritischer einzuschätzen als im Wohneigentumsmarkt. Zwar ist die Ziffer in Graubünden etwas überzeichnet, weil Zweitwohnungen, die kaum relevant für die Leerstandsbeurteilung sind, in den Gesamtbestand miteinfließen. Die massgebende Leerwohnungsziffer liegt daher eher bei 1. Für einen funktionierenden Mietwohnungsmarkt sollte sie jedoch ca. 1,5 betragen (beim Wohneigentumsmarkt reicht in der Regel eine solche von 0,5 aus). Die Leerstände sind aber von Region zu Region, ja von Gemeinde zu Gemeinde, verschieden. Die Wohnungsausweitung gemäss Daten des GWR ist wie angetönt zu relativieren. Zweckdienlicher sind die Daten zur **Neubautätigkeit** bzw. zu bewilligten Neubauten. Natürlich sind auch diese unvollständig, da bei Umbauten ebenfalls neue Wohnungen entstehen können. Zudem wird die Sache verzerrt durch den Umstand, dass ab 2013 noch die bewilligten und kontingentierten Zweitwohnungen gebaut werden durften. Festzustellen ist, dass insbesondere in den Jahren 2020 und 2021 weniger Wohnungen bewilligt wurden (ca. 800 gegenüber normalerweise ca. 1100 bis 1200 Bewilligungen jährlich). Immerhin nahm die Bautätigkeit im 2022 (ca. 1100 bis 1200) und 2023 (ca. 1300) wieder Fahrt auf.

Wie oben erwähnt weist die Erhebung für die Leerwohnungsziffer Mängel auf. Allenfalls relevanter für eine Sicht auf den Markt sind die Angebotsdaten (inserierte Wohnungen). Die aktuelle **Angebotsquote** gemäss Erhebung von Avobis lag für den Monat August 2023 für den Kanton Graubünden bei 1,57 Prozent (Eigentum und Mietwohnungen). Im Vergleich zur Schweiz (3,14 Prozent) bedeutet dies eine geringe Marktliquidität. Sie deutet aber auch darauf hin, dass mehr Möglichkeiten für Kauf und Miete vorhanden sind als gemäss Leerwohnungsziffer. Tendenzen zu einer Erhöhung der Angebotsquote sind ersichtlich. Gemäss Erhebung für die Leerwohnungsziffer stehen in Graubünden per 1. Juni 2023 1057 Wohnungen leer, während im Rahmen der Angebotsdaten im August 2023 2863 inserierte Wohnungen ausgemacht wurden. Ein weiterer Faktor zur Abschätzung der Marktlage ist die Zahl des **Verhältnisses zwischen der Anzahl Suchabonnemente für Wohnräume und der Anzahl Inserate**. Auf Ebene Kanton lag im August 2023 das Verhältnis von Suchabos (inkl. Umkreis-Suchende) zu Inseraten für Mietwohnungen bei 3,7 (Schweiz: 4,4). Im nationalen Vergleich ist damit die Marktanspannung als leicht unterdurchschnittlich zu bewerten. Die Marktanspannung bei Eigentumswohnungen ist in Graubünden etwas höher (4,1), in der Schweiz einiges tiefer (2,5). Im Vorjahresvergleich haben im Kanton Graubünden bei ähnlich hoher Anzahl Inserate die Suchabos leicht abgenommen. Beim Wohneigentum dürften die gestiegenen Finanzierungskosten dafür mitverantwortlich sein. Diese Entwicklung stützt die Vermutung, dass die Marktanspannung in Graubünden ihren Höhepunkt bereits erreicht haben dürfte. Die grössten Marktanspannungen bestehen in den Gebieten der Tourismushotspots.

Was die Entwicklung der **Immobilienpreise** angeht, so hat nach einer längeren Phase von stagnierenden bis sinkenden Angebots- und Abschlussmieten die Median-Angebotsmiete für Mietwohnungen in den letzten drei Jahren im Kanton Graubünden mit 10,1 Prozent (Schweiz: plus 7,7 Prozent) überdurchschnittlich stark zugenommen. Seit 2023 hat sich nun aber die Median-Angebotsmiete seitwärts bewegt.

Entwicklung der Angebotsmieten (indexiert 2016 Jan. = 100)



Quelle: Avobis Immobilienindex

Festzuhalten ist, dass zwischen 2008 und 2019 die durchschnittlichen Reineinkommen in Graubünden um 6,2 Prozent gestiegen und die Abschlussmieten um 5,1 Prozent gesunken sind. Von 2016 bis 2019 sind die Abschlussmieten über 5 Prozent, die Angebotsmieten gegen 1,5 Prozent gesunken, bei steigendem Einkommen von rund 2 Prozent. Die Situation hat sich seit ca. Mitte 2020 geändert und stellt vor allem für die einkommensschwachen Haushalte eine Herausforderung dar.

**Zusammenfassend** ist aus dem Bericht abzuleiten, auch wenn keine exakten Daten verfügbar sind, dass der Wohnungsbau zu gering ist für die Nachfrage nach den verschiedenen Wohnungskategorien, nämlich nach Erstwohnungen, Personalwohnungen für saisonale Arbeitskräfte und auch nach Ferienwohnungen. Die Entwicklungen aufgrund der Zweitwohnungsinitiative haben das Bild verzerrt und auch zu einer geringen Attraktivität von Erstwohnbauten (mit Auflage) geführt, während die altrechtlichen Wohnungen bzw. Ferienwohnungen aufgrund der Nachfrage verteuert wurden. Während in den Jahren 2014 bis 2019 das Haushaltswachstum bei gegen 800 lag, stieg es ab 2019 auf über 1000 an, um im 2021 bis 2022 wieder auf etwas über 700 zu sinken. Hinzu kommen der Bedarf nach Wohnungen für saisonale Arbeitskräfte, für bewirtschaftete Ferienwohnungen mit Auflage gemäss ZWG sowie aufgrund der Umnutzung von altrechtlichen Wohnungen. Zudem braucht es während einer gewissen Frist zusätzliche Wohnungen, um den Leerwohnungsbestand für einen funktionierenden Markt zu erhöhen. Es kann sein, dass 1300 neue Wohnungen pro Jahr ausreichen, jedoch dürften kurz- und mittelfristig wohl etwas mehr nötig sein, um eine ernsthaftere Entspannung in der derzeitigen sehr schwierigen Marktlage zu bewirken.

Die Wohnraumstrategie der Gemeinde Davos vom 14. August 2023 ([www.gemeindedavos.ch](http://www.gemeindedavos.ch) → Neuigkeiten → 23. August 2023, Medienmitteilung: Kleiner Landrat verabschiedet Wohnraumstrategie für Davos → Dokumente) geht in der Gemeinde von einem Bedarf von 90 bis 100 Wohnungen jährlich aus. Davos weist ungefähr 6,5 Prozent der Wohnungen Graubündens auf. Würden somit die Davoser Verhältnisse auf Graubünden hochgerechnet, so würde der kantonale Bedarf bei knapp 1400 bis 1540 Wohnungen jährlich liegen. Da die Marktanspannung in Davos sicherlich ausgeprägter als im ganzen Kanton ist, könnte somit die Zahl von 1300 Wohnungen durchaus plausibel sein.

Insofern haben sich Gemeinden und Kanton der Herausforderung anzunehmen und den Wohnungsbau nicht ausschliesslich den Marktkräften zu überlassen. Eine kantonale Förderung von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften wird mittel- bis langfristig einen gewissen Beitrag zur Entschärfung der Situation leisten können.

## **2.4 Aktionsplan Wohnungsknappheit des Bundes**

Das eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat am 13. Februar 2024 einen Aktionsplan Wohnungsknappheit publiziert ([www.bwo.admin.ch](http://www.bwo.admin.ch) → Wohnungspolitik → Wohnungspolitik Bund). Am zweiten Runden Tisch zum Thema Wohnungsknappheit haben sich unter der Leitung des Vorstehers des WBF Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, Städte und Gemeinden sowie der Bau- und Immobilienwirtschaft und der Zivilgesellschaft auf einen Aktionsplan verständigt. Dieser empfiehlt über 30 Massnahmen zur Erhöhung des Wohnungsangebots in folgenden Themenbereichen: Innenentwicklung erleichtern und qualitativ umsetzen, Verfahren beschleunigen sowie genügend preisgünstigen und bedarfsgerechten Wohnraum sicherstellen. In diesem letzteren Bereich ist die indirekte Wohnraumförderung zentral. Den Kantonen, Städten und Gemeinden wird empfohlen, Fördermassnahmen zu prüfen, um die indirekte Förderung des Bundes zu ergänzen. Der Aktionsplan als Ideenkatalog mit Möglichkeiten und Empfehlungen wird eher kontrovers beurteilt, zumal die Ideen nicht neu und teils zu wenig griffig oder kaum umsetzbar sind.

## **3. Revision der Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet**

### **3.1 Heutige Förderung**

Heute werden im Rahmen der WS Investitionsbeiträge von total rund 1,3 Millionen Franken für den Erwerb und die Sanierung von Wohnbauten ausgerichtet. Auch im Budget 2024 sind in der Investitionsrechnung (Konto 567011) Mittel in dieser Höhe vorgesehen. Damit können rund 20 Vorhaben jährlich gefördert werden (im Schnitt entspricht dies einem Beitrag von rund 65 000 Franken an Investitionskosten von rund 700 000 Franken). Bis vor dem Jahr 2020 hätten noch mehr Vorhaben gefördert werden können, wenn mehr Mittel zur Verfügung gestanden hätten. In der letzten Zeit reichten die Mittel aus; die Gesuche reduzierten sich vor allem deshalb, weil die Baukosten in die Höhe kletterten, so dass die Finanzierbarkeit erschwert wurde. Die Einkommens- und Vermögensgrenzen, an welche die Leistungen gebunden sind, wirken ebenfalls limitierend.

Unterstützt wird die bäuerliche und nichtbäuerliche Bevölkerung in bescheidenen finanziellen Verhältnissen aller Talschaften des Kantons im Berg- und Hügelgebiet (Bergzonen I bis IV und Hügelzone) gemäss landwirtschaftlicher Zoneneinteilung. Neben den Einkommens- und Vermögensgrenzen gelten zudem bauliche Mindestanforderungen und Grenzen betreffend die Erstellungskosten. Der Kantonsbeitrag beträgt 50 Prozent der anrechenbaren Kosten. Die zuständige Bewilligungsinstanz setzt die anrechenbaren Kosten nach dem Ausmass der vorgesehenen Massnahmen sowie der Finanzlage und der familiären Situation der Gesuchstellenden fest.

## Übersicht Gesuche 2018 bis 2023

Jahr	Gesuche	Eingetreten	Sistiert	Abgelehnt	Zugesichert	Sanierung	Neubau	Kauf
2023	35	18	1	16	20	6	8	6
2022	42	23	2	17	14	9	2	3
2021	37	18	7	12	15	11	2	2
2020	45	27	1	17	20	10	6	4
2019	58	37	2	19	24	10	5	9
2018	66	44	4	18	22	10	4	8

Die Differenz zwischen "eingetreten" und "zugesichert" ergibt sich einerseits daraus, dass sich im Rahmen der detaillierteren Projektierung nach dem Eintreten oft zeigt, dass die Kostenlimiten nicht eingehalten sind, die Trag- oder Finanzierbarkeit nicht gegeben ist oder das Projekt seitens der Gesuchstellenden aus anderen Gründen abgebrochen wird. Andererseits erfolgen Eintreten und Zusicherung nicht immer im selben Jahr.

### 3.2 Umsetzung des Auftrags des Grossen Rats

In der Antwort zur Anfrage Roffler und zum Auftrag Derungs betreffend die Wohnraumförderung im Berggebiet hat die Regierung ausgeführt, dass die Anzahl Gesuche und damit auch die Anzahl geförderter Vorhaben erhöht werden könnten, wenn – neben der Bereitstellung von mehr Finanzmitteln und Personalressourcen – die Einkommens- und Vermögensgrenzen nach oben angepasst würden. Nichts anderes verlangt denn der vom Grossen Rat überwiesene Auftrag: es ist eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, mit welcher im Rahmen der WS die Einkommens- und Vermögensgrenzen sowie die Finanzmittel im Allgemeinen für die Beiträge an die Sanierung und den Erwerb von Wohneigentum erhöht werden.

Der Auftrag des Grossen Rats hat somit zum Ziel, dass die heutigen Anforderungen betreffend die Einkommens- und Vermögensgrenzen gelockert werden, damit mehr Personen in den Genuss einer Förderung kommen können. Das würde somit die Anzahl Gesuche und auch die Anzahl Zusicherungen erhöhen. Entsprechend bedarf es auch mehr Finanzmittel. Schwierig ist abzuschätzen, wie sich Anpassungen letztlich auf die Anzahl Gesuche bzw. Zusicherungen auswirken.

### 3.3 Inhalt der Revision

Es wird vorgeschlagen, dass der Grosse Rat mindestens zwei und maximal fünf Millionen Franken für die WS im Budget festlegen kann. Was die bescheidenen finanziellen Verhältnisse anbelangt, so sollen diese erhöht werden. Neu soll die Einkommensgrenze bei 60 000 Franken zu liegen kommen (bisher 50 000 Franken), die Vermögensgrenze bei 170 000 Franken (bisher 144 000 Franken). Die Regierung soll diese Grenzen zudem bei Veränderungen des Landesindex für Konsumentenpreise (LIK) anpassen können. Daneben wird zwecks Erleichterung des Vollzugs der Beitrag neu an den Erwerbs- oder Erstellungs- bzw. Erneuerungskosten (entspricht den Anlagekosten abzüglich der Grundstückskosten) gemessen, nicht mehr an den anrechenbaren Kosten.



Ansonsten erfährt die Förderung bezüglich WS grundsätzlich keine materiellen Änderungen. Allerdings werden viele Bestimmungen des heute geltenden KGWS (und der dazugehörigen VVWS) nicht in den neuen Erlass überführt, denn es handelt sich dabei um ergänzende Bestimmungen zu den verschiedenen Fördererlassen des Bundes, die heute nicht mehr anwendbar sind bzw. angewandt werden. Darüber hinaus ist auch aufgrund des Umstands, dass es derzeit zwischen Gesetz und Verordnung auch noch eine grossrätliche Vollziehungsverordnung gibt, eine Totalrevision notwendig. Neu werden die Bestimmungen auf lediglich zwei Normstufen verteilt. Art. 31 der Verfassung des Kantons Graubünden (KV; BR 110.100) gibt vor, dass alle wichtigen Bestimmungen durch den Grossen Rat in Form des Gesetzes zu erlassen sind und umschreibt, was wichtig ist. Alle weiteren, weniger wichtigen Bestimmungen werden in Form einer Regierungsverordnung erlassen (vgl. Art. 45 Abs. 1 KV).

#### **4. Neue Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus im Kanton**

Wie eingangs unter Ziff. 1 erwähnt ergibt sich der Handlungsbedarf für ein neues Förderinstrument im Bereich Wohnraum primär aus der Überweisung des Fraktionsauftrags SP betreffend Wohnraumförderung. Vor dem Hintergrund, dass der Kanton mit den raumplanerischen Vorgaben und die Gemeinden mit deren Umsetzung sowie mit einer aktiven Boden- und Wohnraumpolitik die Hauptinstrumente zur Erstellung von ausreichendem, bedarfsgerechtem und auch bezahlbarem oder preisgünstigem Wohnraum in der Hand haben, erklärte sich die Regierung bereit, neben dem Ausbau der WS eine indirekte Förderung von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften in Ergänzung zum FdR des Bundes zu prüfen. Der Grosse Rat äusserte sich im Allgemeinen eher zurückhaltend zu weiteren Instrumenten zur Förderung des Wohnungsbaus. Die Einführung einer indirekten Förderung gemeinnütziger Wohnbauträgerschaften könnte jedoch eine Massnahme sein, welche am ehesten den Anliegen gerecht wird. Der Markteingriff fällt eher schonend aus, dem zyklischen Verhalten des Marktes wird Rechnung getragen (indem nur gefördert wird, wenn auch gebaut wird), es wird auf eher preisgünstigen Mietwohnraum abgezielt (während die WS auf Eigentum von finanziell weniger gut aufgestellten Personen im Berggebiet ausgerichtet ist) und zudem kann der Aufwand für den Kanton, wenn die Massnahme als Ergänzungsförderung zum Bund ausgestaltet wird, gering gehalten werden. Daneben rechtfertigt sich eine Fördermassnahme, die in den Markt eingreift, wenn dafür auch ein sachlicher Handlungsbedarf ausgewiesen ist. Einerseits erachten die beiden Dachorganisationen eine solche ergänzende kantonale Förderung als zweckmässig, hilfreich und wirkungsvoll zur Erreichung der Ziele, die mit der Förderung des Bundes bzw. dem FdR verfolgt werden. Andererseits zeigen verschiedene Analysen auf, dass derzeit der Markt allein den Bedarf nach Wohnungen nicht zu decken vermag, weshalb auch staatliche Massnahmen ergrif-

fen werden sollten. Letztlich empfiehlt auch der Bund in seinem Aktionsplan Wohnrauknappheit, die indirekte Wohnraumförderung zu stärken. Die Kantone sollen Fördermassnahmen prüfen, um die indirekte Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus durch den Bund, die sich bewährt hat und zur Entstehung und zum Erhalt von preisgünstigem Wohnraum beiträgt, zu ergänzen.

Im Übrigen soll noch – neben den zinsvergünstigten Darlehen – eine zweite Fördermassnahme im Bereich des gemeinnützigen Wohnungsbaus aufgenommen werden. Es geht um die Ausrichtung von nicht rückzahlbaren bzw. à fonds perdu Beiträgen zur Stärkung des Eigenkapitals. Dieses muss nämlich, damit der Bund fördert, mindestens zehn Prozent der Anlagekosten betragen. Gemeinnützige Wohnbauträgerschaften haben oft Schwierigkeiten, das nötige Eigenkapital beizubringen. Deshalb erscheint es angezeigt, zusätzlich zu zinsgünstigen Darlehen auch noch einen Beitrag auszurichten, der dem Eigenkapital zugeschrieben werden kann.

#### **4.1 Der Fonds de Roulement des Bundes**

Die vom Bund anerkannten Dachorganisationen verwalten wie erwähnt treuhänderisch im Auftrag des Bundes einen FdR. Dieser ist mit Krediten des Bundes dotiert. Aus dem Fonds werden gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften, die einer Dachorganisation angehören, zinsgünstige Darlehen für den Neubau, die Erneuerung und den Erwerb von preisgünstigen Wohnungen sowie für den Landerwerb gewährt. Insgesamt wurden seit 2004 schweizweit über 868 Millionen Franken an Darlehen ausgerichtet, davon 9,1 Millionen Franken an Vorhaben im Kanton Graubünden (Stand Ende 2023). Damit konnten 26 615 Wohnungen gefördert werden, 250 davon im Kanton Graubünden. Das macht im Schnitt 12 bis 13 Wohnungen jährlich in unserem Kanton.

Das Gesuch wird bei derjenigen Dachorganisation eingereicht, bei welcher die gemeinnützige Wohnbauträgerschaft Mitglied ist. Die Dachorganisationen schicken das Gesuch an das BWO, welches es nach dem Kriterienkatalog des Wohnungs-Bewertungs-Systems (WBS) ([www.wbs.admin.ch](http://www.wbs.admin.ch) → Anwendung → Kriterienkatalog) vorprüft. Die Dachorganisationen bieten ihren Mitgliedern übrigens eine vorgängige Beratung an. Das WBS ist ein Instrument des BWO zum Planen, Beurteilen und Vergleichen von Wohnbauten. Mit 25 Kriterien wird in den drei Bereichen Wohnstandort, Wohnanlage und Wohnung der Gebrauchswert ermittelt. Dabei stehen der konkrete Nutzen sowie der Mehrwert für die Bewohnerschaft im Vordergrund. Das Vorgehen zur Beurteilung der Bereiche Wohnstandort, Wohnanlage und Wohnung sowie das Ermitteln des Gebrauchswerts umfasst drei Stufen. In der ersten Stufe werden Quantität und Potenzial geschätzt, gemessen und untersucht. Mit einer Auswahl an Merkmalen zur Qualität

wird der Beurteilungsgrad in der zweiten Stufe vertieft. Als dritte Stufe folgt die Innovation, welche neuartige Lösungsansätze honoriert und fördert. Nach dieser Vorprüfung schickt das BWO einen technischen Prüfbericht an die betreffende Dachorganisation.

Die Dachorganisationen überprüfen, ob die finanziellen und wirtschaftlichen Bedingungen gemäss dem Merkblatt "Wohnraumförderungsgesetz WFG" ([www.bwo.admin.ch](http://www.bwo.admin.ch) → Wohnraumförderung → Indirekte Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus → WFG-Merkblatt) erfüllt sind. Ausserdem wird geprüft, ob die Anlagekostenlimiten ([www.bwo.admin.ch](http://www.bwo.admin.ch) → Wohnraumförderung → Indirekte Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus → Anlagekostenlimiten) nicht überschritten werden. Das BWO prüft also die baulichen Kriterien, während die Dachorganisationen die finanziellen und wirtschaftlichen Aspekte des Gesuchs wie z.B. die finanzielle Situation oder die Tragbarkeit des Bauvorhabens prüfen.

Für die Prüfung und Bewilligung der Gesuche ist die jeweilige Fondskommission der Dachorganisationen zuständig, in der auch das BWO vertreten ist. Diese entscheidet über die Darlehensgewährung bzw. -höhe. Die Gewährung von Darlehen erfolgt unter der Einhaltung verschiedener allgemeiner Bedingungen. Bei einigen Bedingungen kann unter gewissen Umständen von der Regel abgewichen werden. Dies wird bei jedem einzelnen Gesuch beurteilt. Je nachdem, ob es sich um Neubau- oder Erneuerungsvorhaben bzw. um den Erwerb eines Wohngebäudes (mit Land oder mit Land im Baurecht) oder um den Erwerb von Bauland handelt, müssen weitere verschiedene Bedingungen erfüllt werden. Die Konditionen bewegen sich innerhalb eines bestimmten Rahmens und werden bei jedem einzelnen Gesuch individuell bestimmt. Die Darlehen betragen 15 000 bis 60 000 Franken pro Wohnung, im Durchschnitt ungefähr 50 000 Franken. Die Vergünstigung beträgt maximal zwei Prozent gemessen am hypothekarischen Referenzzinssatz für Mietzinsanpassungen (folgend Referenzzinssatz genannt), der Minimalzinssatz liegt bei einem Prozent. Die Laufzeit der Darlehen beträgt bis zu einem Darlehen von 30 000 Franken pro Wohnung 20 Jahre, darüber 25 Jahre. Die Amortisation beginnt je nach Situation nach einem, drei oder sechs Jahren. Sie verläuft linear. Nicht gewährt werden Darlehensbeträge in der Regel, wenn die Leerwohnungsziffer in der betreffenden Gemeinde mehr als 1,5 Prozent beträgt. Allerdings ist dies eher als Richtwert zu verstehen; wird anderweitig ein Bedarf wie z.B. an Alterswohnungen nachgewiesen oder kann er anderweitig nachvollziehbar begründet werden, ist eine Darlehensgewährung trotzdem möglich.

Die Bewirtschaftung der Darlehen und die Kontrolle der Zweckerhaltung sowie die jährliche Risikobeurteilung bzw. das Rating der gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften erfolgen durch die Dachorganisationen.

## 4.2 Kantonale Ergänzungsförderung zum Fonds de Roulement

Die Förderung über den FdR des Bundes soll mit einem kantonalen FdR (kFdR) ergänzt werden. Genossenschaftliche gemeinnützige Wohnangebote sind in Graubünden noch wenig etabliert. Eine Erhöhung solcher Angebote kann positive Auswirkungen in mehreren Bereichen haben. So können die dezentrale Besiedlung, die soziale Durchmischung einer Wohngegend und andere Aspekte (wie z.B. auch das altersgerechte Wohnen) gefördert werden.

Mit der kantonalen Ergänzungsförderung zum FdR, also dem kFdR, soll eine Erhöhung der in den letzten Jahren geförderten Wohnungen erreicht werden. Ziele in absoluten Zahlen sind schwierig zu formulieren, da der Impuls letztlich von aussen, d.h. durch gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, kommt. Dennoch wäre es wünschenswert, wenn die Zahl von 12 bis 13 Wohnungen im jährlichen Schnitt auf 30 Wohnungen gesteigert werden könnte. Diese Zahl kann allenfalls auch statistisch abgeleitet werden, auch wenn es sich dabei eher um Zahlenspiele handelt. So beträgt der Anteil der seit 2004 geförderten Wohnungen im Kanton Graubünden im Vergleich zur Schweiz 0,94 Prozent und der Anteil des Volumens der gewährten Darlehen 1,05 Prozent. Der Anteil des Kantons Graubünden am Schweizer Bruttoinlandprodukt (BIP) hingegen beträgt ca. 2,1 Prozent (per Ende 2021), der Anteil der ständigen Wohnbevölkerung an derjenigen der gesamten Schweiz rund 2,3 Prozent (per 3. Quartal 2022). Will der Kanton Graubünden somit mit Wohnungen von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften im Schweizer Durchschnitt liegen, müsste deren Anzahl gut verdoppelt werden. Zu sagen ist jedoch, dass die meisten Kantone bezüglich des gemeinnützigen Wohnungsbaus unter ihren BIP- und Bevölkerungsanteilen liegen. Ausnahmen sind Basel-Stadt, Genf, Luzern, stark ausgeprägt Waadt und Zürich, geringfügig Nidwalden und Schaffhausen.

Kanton	Anzahl Wohnungen	Anteil Wohnungen	Darlehen gesamt (in Franken)	Anteil Darlehen	Anteil Bevölkerung CH (Q3 2023)	Anteil BIP CH (2021)
AG	579	2.18%	20'179'000	2.32%	8.09%	6.05%
AI	0	0.00%	0	0.00%	0.19%	0.15%
AR	43	0.16%	735'000	0.08%	0.63%	0.48%
BE	2'008	7.54%	65'560'000	7.55%	11.89%	11.42%
BL	683	2.57%	25'950'000	2.99%	3.34%	2.90%
BS	1'747	6.56%	54'395'500	6.26%	2.24%	5.39%
FR	461	1.73%	17'110'000	1.97%	3.80%	2.72%
GE	2'980	11.20%	100'996'400	11.63%	5.85%	7.58%
GL	103	0.39%	3'300'000	0.38%	0.47%	0.40%
GR	250	0.94%	9'100'000	1.05%	2.28%	2.08%
JU	88	0.33%	2'955'000	0.34%	0.83%	0.72%
LU	2'992	11.24%	97'122'000	11.18%	4.83%	4.05%
NE	535	2.01%	16'908'000	1.95%	1.99%	2.37%
NW	278	1.04%	9'310'000	1.07%	0.50%	0.42%

OW	0	0.00%	0	0.00%	0.44%	0.36%
SG	1'071	4.02%	33'200'000	3.82%	5.98%	5.65%
SH	395	1.48%	13'390'000	1.54%	0.97%	1.11%
SO	194	0.73%	6'362'000	0.73%	3.20%	2.61%
SZ	69	0.26%	2'050'000	0.24%	1.86%	1.45%
TG	378	1.42%	11'860'000	1.37%	3.29%	2.59%
TI	555	2.09%	11'290'000	1.30%	4%	4.46%
UR	48	0.18%	1'440'000	0.17%	0.42%	0.28%
VD	3'814	14.33%	132'045'750	15.21%	9.41%	8.46%
VS	74	0.28%	2'440'000	0.28%	4.07%	2.71%
ZG	140	0.53%	4'700'000	0.54%	1.47%	3.04%
ZH	7'130	26.79%	225'978'000	26.02%	17.93%	20.52%
Total	26'615		868'376'650			

Zwecks Effizienz und zur Vermeidung von unnötigem Aufwand vor allem auch für die Gesuchstellenden sollen für eine Förderung aus dem kFdR dieselben Kriterien, wie sie seitens des Bundes gelten, angewandt werden. Wird somit ein Darlehen aus dem FdR des Bundes gewährt, so soll auch ein ergänzender Förderbeitrag aus dem kFdR zugesichert werden. Entsprechend werden die Kriterien des WBS des BWO und deren Beurteilung durch das BWO sowie die Beurteilung der finanziellen bzw. wirtschaftlichen Bedingungen durch die Dachorganisation übernommen. Auch der Umfang der gewährten Darlehen soll gleich hoch wie derjenige gemäss Bundesförderung sein. Mit der kantonalen Ergänzungsförderung kann somit auf Seiten der gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften der Anteil der Fremdfinanzierung, der zinsvergünstigt ist, verdoppelt werden. Nach Einschätzung der Dachorganisationen sind solche Zusatzdarlehen zielführend, um den gemeinnützigen Wohnungsbau voranzutreiben.

Mit diesem Vorgehen werden die gesetzlichen Grundlagen und die Bürokratie schlank gehalten. Zudem kann das etablierte Verfahren für die Bundesförderung übernommen werden, wobei diesbezüglich die Dachorganisationen für den gemeinnützigen Wohnungsbau eine wesentliche Rolle spielen. Mit dem Entscheid der Fondskommissionen der Dachorganisationen über die Darlehensgewährung des Bundes wird gleichzeitig sinngemäss eine Empfehlung über die Kantonsförderung ausgesprochen. Aufgrund dessen kann der Kanton seinen Förderentscheid fällen; die Unterlagen sind bereits eingehend geprüft und beurteilt.

Was die Konditionen der Darlehen, also die Verzinsung und Amortisation betrifft, so soll der Entscheid der Dachorganisationen ebenfalls grundsätzlich übernommen werden. Allerdings ist es angezeigt, dass hier der Kanton je nach Situation abweichen kann.

Die Bundesförderung nach dem FdR sieht wie bereits erwähnt vor, dass die Vergünstigung der Darlehen bezüglich des Referenzzinssatzes maximal zwei Prozent betragen kann; der Mindestzinssatz liegt bei einem Prozent. Hier soll der Kanton – im Rahmen der maximalen Vergünstigung von zwei Prozent – eine Vergünstigung bis zu einem Mindestzinssatz von 0,5 Prozent gewähren können. Das ergibt in den Fällen, in welchen der Bund eine Vergünstigung von weniger als zwei Prozent ausspricht, eine höhere kantonale Vergünstigung bis zu maximal zwei Prozent.

Des Weiteren könnte es allenfalls vorkommen, dass der Bund nicht fördert (bzw. keine Gesuche gestellt werden), weil der Referenzzinssatz gleich hoch oder tiefer ist als der Mindestzinssatz. In diesen Fällen soll der Kanton dennoch fördern können, ohne dass eine Förderung des Bundes vorliegt, die sonst Voraussetzung wäre.

Um die Belastung der Wohnbauträgerschaften bei der Amortisation vor allem in den ersten Jahren, in welchen in der Regel eine zweite Hypothek abzuzahlen ist, zu reduzieren, könnte die Amortisation der kantonalen Ergänzungsförderung bis fünf Jahre (also nach sechs, acht oder elf Jahren) später beginnen. Die Laufzeit der Darlehen bliebe aber unverändert.

#### **4.3 Finanzierung des kantonalen Fonds de Roulement**

Zur Finanzierung des kFdR ist vorgesehen, dass die Regierung beim Grossen Rat die Einrichtung eines Verpflichtungskredits (VK) in der Höhe von vorerst 15 Millionen Franken in Form eines Rahmenkredits gemäss Art. 15 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (FHG; BR 710.100) bzw. Art. 6 Abs. 2 der Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt (FHV; BR 710.110) beantragt. Der VK kFdR soll jeweils befristet werden, z.B. für zehn Jahre. Wird mit 30 Wohnungen jährlich und 50 000 Franken Darlehen pro Wohnung gerechnet, ist davon auszugehen, dass für die ersten zehn Jahre rund 15 Millionen Franken ausreichen müssten. Da die Darlehen aus dem FdR zu verzinsen und nach einer gewissen Laufzeit auch zu amortisieren sind, womit Erträge bzw. Rückflüsse generiert werden, wird der Mittelbedarf nach Ablauf der ersten Frist für die nächste Periode neu berechnet und beantragt. Im Übrigen soll der VK, weil es sich um einen FdR handelt, gemäss Art. 16 FHG als Nettokredit beschlossen werden.

Die jährlichen Kredite werden im Rahmen der Budgetbotschaften innerhalb der Investitionsrechnung für die Darlehen dem Grossen Rat vorgelegt. Da gemäss Art. 21 Abs. 1 lit. b FHG bei jährlichen Mehrausgaben von bis zu 20 Prozent des VK kein Nachtragskredit nötig ist, stünden für unvorhersehbare grössere zu fördernde Vorhaben neben den budgetierten Krediten gewisse zusätzliche Mittel pro Jahr zur Verfügung. Die gewährten Darlehen werden in den Jahresrechnungen nicht detailliert, sondern als Übersicht im Anhang bei den VK rapportiert.

Festzuhalten ist, dass die meisten Mittel dann benötigt werden, wenn die Zinssätze steigen. Denn der Mindestzinssatz für Darlehen aus dem FdR liegt bei mindestens einem Prozent, jedoch höchstens zwei Prozentpunkte unter dem Referenzzinssatz. Die höchste Vergünstigung von zwei Prozent kann somit erst bei einem Referenzzinssatz von mindestens drei Prozent erfolgen. Möglicherweise werden in den kommenden Jahren ungefähr 1,5 Millionen Franken pro Jahr benötigt, um der Nachfrage an zinsgünstigen Darlehen aus dem kFdR nachzukommen. Allerdings werden die Beiträge wahrscheinlich wie bisher Jahr für Jahr erheblich schwanken.

Sollte sich abzeichnen, dass die Mittel des VK innert einer Periode nicht ausreichen, um den Bedarf an grundsätzlich genehmigungsfähigen Darlehen oder Beiträgen zu decken, kann die weitere Äufnung über einen Zusatzkredit gemäss Art. 17 FHG innerhalb einer ordentlichen Budgetbotschaft beim Grossen Rat beantragt werden, solange er nicht mehr als zehn Millionen Franken beträgt. Auch die Anträge um neue VK für eine nächste Periode können, solange sie jeweils weniger als zehn Millionen Franken betragen, über die Budgetbotschaft erfolgen.

#### **4.4 Umsetzung und Vollzug**

Für die Umsetzung bzw. den Vollzug des kFdR gibt es zwei Möglichkeiten. Der Kanton kann alle Vollzugsaufgaben selber übernehmen oder diese ganz oder teilweise an Dritte übertragen. Weil die kantonale Ergänzungsförderung praktisch nach den gleichen Regeln wie die Bundesförderung erfolgen soll und das dafür nötige Wissen und die entsprechenden Strukturen bereits bei den Dachorganisationen vorhanden ist, macht es wenig Sinn, den ganzen Vollzugsapparat selbst aufzubauen. Insofern ist es effizient und zielführend, den Vollzug auszulagern. Auch der unregelmässige Gesuchseingang kann damit besser ausgeglichen werden. Sehr wichtig ist zudem auch, dass damit die Aufbauphase enorm verkürzt würde. Der Kanton kann sich alsdann auf den übrigen, verwaltungsrechtlichen Vollzug und damit auf seine Kernkompetenz konzentrieren. Bisher gibt es zwar in diesem Bereich (mithin bezüglich einer engen Zusammenarbeit zwischen Kantonen und den Dachorganisationen) noch keine Erfahrungen, doch erste Abklärungen zeigen auf, dass es sehr effizient sein kann. Darüber hinaus ergeben sich auch für die Gesuchstellenden deutliche Vorteile. Sie können das Gesuch bei einer einzigen Stelle einreichen und haben so grundsätzlich nur einen Kontaktpunkt.

Insofern soll die Gesuchsabwicklung den Dachorganisationen übertragen werden, die bereits einen entsprechenden Auftrag seitens des Bundes für dessen Förderung haben, während der Kanton sich um die administrativen Aufgaben wie die Zusicherungsverfügungen, die Auszahlungen der Darlehen, die Zins- und Amortisationsrechnungen sowie die jährliche Budgetierung und Rechnungslegung kümmern soll. Für die jährliche Risikobeurteilung sollen auch wieder

die Dachorganisationen herangezogen werden, da sie dies auch für die Darlehen des Bundes durchführen.

#### **4.5 Kantonale nicht rückzahlbare Beiträge**

Um den gemeinnützigen Wohnungsbau weiter zielführend zu unterstützen, sollen, wie einleitend unter Ziff. 4 erwähnt, zusätzlich zu den zinsvergünstigten Darlehen auch noch à fonds perdu Beiträge zur Stärkung des Eigenkapitals der gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften gewährt werden können. Das hilft bei der Beschaffung des Eigenkapitals, das in ausreichender Höhe von mindestens zehn Prozent der Anlagekosten vorhanden sein muss, um eine Förderung seitens des Bundes zu erhalten. Der einheitliche Beitragssatz würde zwei Prozent der Anlagekosten betragen. Im Vollzug könnten die Dachorganisationen diesen Punkt gleich mitberücksichtigen. Die Zusicherungsverfügungen würden durch den Kanton erfolgen.

Zur Finanzierung soll ebenfalls jeweils ein mehrjähriger, befristeter VK beantragt werden. Davon ausgehend, dass pro Wohnung die Anlagekosten im Schnitt rund 600 000 bis 700 000 Franken betragen und mit einem Beitrag von zwei Prozent gefördert wird, macht dies pro Wohnung 12 000 bis 14 000 Franken aus. Wird von durchschnittlich 30 Wohnungen jährlich ausgegangen, wären jährlich zwischen 360 000 bis 420 000 Franken an Fördergeldern bereitzustellen. Auf zehn Jahre würde ein VK von rund vier Millionen Franken wohl ausreichen. Die jährlichen Kredite werden im Rahmen der Budgetbotschaften dem Grossen Rat vorgelegt, somit jeweils rund 400 000 Franken. Jährliche Mehrausgaben von bis zu 20 Prozent des VK wären ohne Nachtragskredit möglich, falls in einem Jahr mehr Mittel benötigt würden.

## **5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **Artikel 1**

In diesem Zweckartikel werden die zwei Förderbereiche genannt. Es geht um die neue Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und um die bereits bestehende Verbesserung der Wohnverhältnisse im Kanton, also die WS. Dass sich letztere nur auf das Berggebiet (oder genauer: auf das Berg- und Hügelgebiet) bezieht, wird in Art. 2 Abs. 2 konkretisiert.

### **Artikel 2**

In dieser Bestimmung werden die Massnahmen in den zwei Förderbereichen etwas näher beschrieben. Es handelt sich um Kann-Formulierungen, weil kein Anspruch auf diese Fördermassnahmen besteht.



Absatz 1: Der gemeinnützige Wohnungsbau wird über die Ausrichtung von zinsgünstigen Darlehen sowie Beiträgen an gemeinnützige Wohnbauträgerschaften, welche preisgünstige Mietwohnungen erstellen, erwerben oder erneuern (worunter auch der Umbau fällt), unterstützt.

Absatz 2: Die WS erfolgt über Beiträge an Personen in weniger guten finanziellen Verhältnissen, welche im Berg- und Hügellgebiet eine Wohnbaute für die Eigennutzung neu erstellen, erwerben oder erneuern (worunter auch der Umbau fällt). Das relevante Gebiet umfasst übrigens sowohl das Berg- als auch das Hügellgebiet des Kantons. Gemäss Art. 4 des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft (LwG; SR 910.1) und der Verordnung über den landwirtschaftlichen Produktionskataster und die Ausscheidung von Zonen (SR 912.1) gehören dazu die Bergzonen I bis IV und die Hügellzone. Dies entspricht der bisherigen Regelung und Praxis, die sich auf Art. 2 Abs. 1 VWBG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (SR 844.1) stützte.

### **Artikel 3**

Das ALG übernimmt den Vollzug dieses Gesetzes. Es ist auch für Förderentscheide in seinem Kompetenzbereich gemäss FHG zuständig. Das Departement, vorliegend das DVS, entscheidet über alle anderen Förderleistungen, aufgrund dieser spezialgesetzlichen Bestimmung auch über solche im Umfang von über 300 000 Franken, selbstverständlich immer nur im Rahmen der genehmigten Budgetkredite. Auch ist das DVS zuständig für den Abschluss von Leistungsaufträgen zur Übertragung von Vollzugsaufgaben (s. auch Art. 12).

### **Artikel 4**

Hier werden die Voraussetzungen für die Gewährung der zinsvergünstigten Darlehen genannt. Das System ist im Grundsatz einfach: wer vom Bund eine Förderung aus dem FdR erhält, erhält auch eine kantonale Förderung. In Absatz 3 wird explizit darauf hingewiesen, dass die Geltung und Einhaltung aller Bundesbestimmungen für die Förderung seitens des Kantons gelten.

In Absatz 2 wird eine Ausnahme aufgenommen. Der Bund vergünstigt die Darlehenszinsen nur bis zu einem Minimalzinssatz von einem Prozent. Die maximale Vergünstigung beträgt zwei Prozent (gegenüber dem Referenzzinssatz). Der Kanton soll jedoch fördern können, auch wenn namentlich der Referenzzinssatz bereits bei einem Prozent oder weniger liegt und daher kein Gesuch beim Bund gestellt wird bzw. der Bund deshalb allenfalls nicht fördert. Die Minimalgrenze beim Kanton liegt nämlich bei 0,5 Prozent (s. dazu Artikel 5).

Absatz 4 bestimmt, dass die Darlehen grundpfändlich sicherzustellen sind.

## Artikel 5

Absatz 1 legt fest, dass die Höhe der kantonalen zinsvergünstigten Darlehen der Höhe der Darlehen des Bundes entspricht. An dieser Stelle ist noch auf folgende Konstellation hinzuweisen: sollte der Fall von Art. 4 Abs. 2 eintreten, wonach der Bund nicht fördert, der Kanton aber schon, so ist das Darlehen entsprechend Art. 5 Abs. 1 so anzusetzen, dass es derjenigen Höhe entspricht, die der Bund festgelegt hätte.

In Absatz 2 wird festgehalten, dass die Konditionen des Darlehens, nämlich der Zinssatz, die Laufzeit und die Amortisation grundsätzlich denjenigen des Bundes entspricht. In Absatz 3 und 4 werden jedoch folgende Ausnahmen statuiert:

- Beim kantonalen Darlehen kann der Mindestzinssatz auch weniger als ein Prozent (Minimalgrenze des Bundes) betragen, nämlich 0,5 Prozent. Die maximale Vergünstigung von zwei Prozent entspricht jedoch derjenigen des Bundes. Beträgt somit z.B. der Referenzzinssatz 1,75 Prozent, so kann der Kanton eine Vergünstigung bis 1,25 Prozent gewähren, während diejenige des Bundes maximal 0,75 Prozent betragen kann.
- Die (lineare) Amortisation beginnt beim Bund spätestens nach einem (Erneuerungen und Erwerbe), drei (Neubauten) oder sechs (Landerwerb mit Neubau) Jahren. Um die Belastung der Wohnbauträgerschaften bei der Amortisation vor allem in den ersten Jahren, in welchen in der Regel eine zweite Hypothek abzuzahlen ist, zu reduzieren, kann die Amortisation der kantonalen Darlehen bis fünf Jahre später beginnen, d.h. spätestens nach sechs, acht oder elf Jahren. Die Laufzeit der Darlehen bliebe aber unverändert.

## Artikel 6

Hier wird eine kantonale Zusatzförderung zu den zinsvergünstigten Darlehen vorgesehen. Um die Beschaffung des nötigen Eigenkapitals zu erleichtern, soll gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften zusätzlich zu den zinsvergünstigten Darlehen ein à fonds perdu Beitrag im Umfang von zwei Prozent der Anlagekosten als Eigenkapital gewährt werden.

## Artikel 7

Absatz 1: Hier werden die Voraussetzungen für die Förderung der WS festgelegt. Familien und Personen, welche bestimmte Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht überschreiten, können für die Erstellung, den Erwerb oder die Erneuerung (inkl. Umbauten) einer Wohnbaute Beiträge gewährt werden. Die Wohnbaute muss den betreffenden Familien und Personen zur Eigennutzung als Erstwohnsitz dienen und im Berg- und Hügelgebiet liegen.

Absatz 2: Die Einkommens- und Vermögensgrenzen werden auf 60 000 Franken bzw. 170 000 Franken erhöht. Die heutigen Grenzen von 50 000 bzw. 144 000 Franken stammen aus dem Jahr 1993. Seither hat sich der LIK um rund 20 Prozent erhöht. Auch der Bund passt per Mai 2024 seine Grenzen auf 51 800 (bisher 42 700) bzw. 154 500 (127 300) Franken an.

Absatz 3: Die Einkommens- und Vermögensgrenzen der entsprechenden Personen erhöhen sich, wenn deren Kinder, welche entweder minderjährig sind oder sich in Ausbildung befinden und das 25. Altersjahr nicht überschritten haben, im selben Haushalt wohnen.

Gemäss Absatz 4 soll die Regierung die Grenzen anpassen, wenn sich der LIK in einem bestimmten Mass verändert. Es soll nicht eine jährliche Anpassung erfolgen, sondern nur bei "wesentlichen" Veränderungen, die sich über die Jahre summieren. Die Details werden in der Verordnung festgelegt.

### **Artikel 8**

Absatz 1: Die Beiträge gemäss WS belaufen sich neu auf 12 Prozent der Erwerbs- oder Erstellungs- bzw. Erneuerungskosten, was den Anlagekosten abzüglich der Grundstückskosten entspricht. Das erleichtert den Vollzug. Heute werden nach verschiedenen Kriterien "anrechenbare" Kosten festgelegt, und daran wird ein Beitrag von 50 Prozent zugesichert. Insgesamt sollen die Beiträge ungefähr auf dem heutigen Niveau bleiben.

Absatz 2: Soll die Finanzierung einer Wohnbaute mit Beiträgen nach WS gefördert werden, so werden daran gewisse Anforderungen gestellt. So müssen sie zweckmässig und nach wirtschaftlichen Grundsätzen und gemäss dem Stand der Bautechnik ausgeführt sein, die Wohnfläche hat bestimmte Masse einzuhalten und die Ausstattung gewisse Vorgaben zu erfüllen. Auch dürfen die Erstellungs- bzw. Umbau- oder Erwerbskosten gewisse Limiten nicht überschreiten. Sind diese Anforderungen nicht eingehalten, kann nicht gefördert werden.

Gemäss Absatz 3 muss die Investition für die entsprechende Person bzw. Familie wirtschaftlich tragbar sein. Die Finanzierung und die Tragbarkeit sind nachzuweisen.

### **Artikel 9**

Absatz 1: Der Grosse Rat legt im Rahmen des jährlichen Budgets die Kredite für Aufwendungen gemäss diesem Gesetz in abschliessender Kompetenz fest. Die Bestimmungen über das Finanzreferendum gemäss Kantonsverfassung kommen damit nicht zum Tragen. Dieser Referendumsausschluss gilt auch für allfällige Nachtragskredite, welche die Geschäftsprüfungskommission gestützt auf Art. 36 Abs. 3 FHG selbstständig beschliessen kann.

Absatz 2: Für die Gewährung von zinsvergünstigten Darlehen wird ein mehrjähriger Verpflichtungskredit beschlossen, der den kFdR bildet (s. Ziff. 4.3). Dasselbe gilt für die Gewährung von Beiträgen an gemeinnützige Wohnbauträgerschaften (s. Ziff. 4.5). Die jährlichen Tranchen werden jeweils im Budget gemäss Absatz 1 festgelegt.

Absatz 3: Der Kredit für die WS wird jährlich gemäss Absatz 1 im Budget festgelegt. Dieser muss sich zwischen zwei und fünf Millionen Franken bewegen.

**Artikel 10**

In dieser Bestimmung werden sichernde Massnahmen festgelegt. Es geht um Zweckbindungen, befristete Zweckentfremdungs- und Veräusserungsverbote sowie um die Möglichkeit, weitere Bedingungen und Auflagen generell in der Regierungsverordnung oder im Einzelfall festzulegen. Diese Auflagen und Bedingungen sind im Grundbuch anzumerken. Weiter hat der Kanton die Einhaltung der Vorgaben zu prüfen.

**Artikel 11**

Absatz 1 und 2: Werden die Fördervoraussetzungen nicht eingehalten, so sind die Förderleistungen zu erstatten. Das ist der Fall, wenn Wohnbauten zweckentfremdet, Förderleistungen unter unwahren oder unvollständigen Angaben erworben oder Auflagen und Bedingungen nicht eingehalten werden. Auch wenn die Einkommens- oder Vermögensgrenzen nach der Förderung grundlegend und voraussichtlich dauernd überschritten werden, so erfolgt, wie dies heute bereits der Fall ist, eine Rückerstattung. Die Details diesbezüglich werden in der Verordnung geregelt.

Absatz 3: Die Rückerstattungspflicht ist im Grundbuch anzumerken.

Gemäss Absatz 4 besteht für Rückforderungsansprüche des Kantons ein gesetzliches Pfandrecht nach Art. 836 ZGB des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) und Art. 130 ff. des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGzZGB; BR 210.100). Entsprechend wird mittels Fremdrevision eine neue Ziff. 4 in Art. 131 Abs. 1 EGzZGB aufgenommen, denn dort sind die kantonalen gesetzlichen Pfandrechte geregelt.

**Artikel 12**

Aufgrund dieser Bestimmung können den Dachorganisationen (oder auch anderen Dritten) Aufgaben zum Vollzug der Wohnraumförderung übertragen werden. Im Rahmen der Förderung der gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften ist es für einen einfachen und effizienten Vollzug zentral, den Dachorganisationen die entsprechenden Aufgaben zu übertragen, zumal diese bereits die Bundesförderung vollziehen.

**Artikel 13**

Diese Bestimmung ist aus datenschutzrechtlichen Gründen nötig.

**Artikel 14**

Hier wird geregelt, dass auf Förderleistungen gemäss diesem Gesetz kein Anspruch besteht. Entsprechend entscheidet die Regierung (als Beschwerdeinstanz gegen Entscheide des DVS) endgültig über Förderleistungen. Alsdann ist nur noch die Verfassungsbeschwerde ans Verwaltungsgericht möglich.

## 6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

### 6.1 Finanzielle Auswirkungen

#### 6.1.1 *Verbesserung der Wohnverhältnisse im Berggebiet (WS)*

Der Rahmen für das jährliche Budget für die Förderung von Wohnbauten im Rahmen der WS soll mindestens zwei und maximal fünf Millionen Franken betragen (vgl. Ziff. 3.3). Heute sind jeweils Mittel von 1,3 Millionen Franken pro Jahr budgetiert. Im Hinblick auf das Budget 2026 wird voraussichtlich ein Betrag von 2,5 Millionen Franken veranschlagt. Es ist somit vorerst mit einem jährlich wiederkehrenden Zusatzaufwand von rund 1,2 Millionen Franken zu rechnen.

#### 6.1.2 *Kantonale Ergänzungsförderung zum Fonds de Roulement (kFdR)*

Wie oben in Ziff. 4.3 ausgeführt, soll der kFdR bzw. der entsprechende VK mit 15 Millionen Franken für zehn Jahre geäuftet werden.

Der Sachaufwand für die auszulagernden Vollzugsaufgaben, nämlich die Beurteilung der Gesuche, das jährlich folgende Rating und die teilweise Verwaltung der Darlehen, wird jährlich ordentlich budgetiert. Die Höhe des Aufwands ist stark von der Anzahl der Gesuche und deren Qualität abhängig. Die beiden Dachorganisationen haben auf Anfrage gemeinsam eine Richtofferte für die Beratung und Behandlung von Gesuchen für Darlehen an gemeinnützige Wohnbauträgerschaften im Kanton Graubünden erstellt. Die Richtpreise sind aufgrund der noch nicht abschliessend definierten Aufgaben und Konditionen mit Unsicherheiten behaftet und beziehen sich auf die Gesuche bzw. Darlehen, nicht auf die Anzahl der Wohnungen. Da ein Gesuch mehrere Wohnungen umfasst, ist allenfalls mit durchschnittlich vier bis sechs Gesuchen pro Jahr zu rechnen. Die Darlehen müssen aber auch verwaltet werden, was mit jährlich wiederkehrenden Kosten verbunden ist. Gemäss Richtofferten ist pro Gesuch, aufgrund von einmaligen Kosten von 3000 bis 4000 Franken und jährlichen wiederkehrenden Kosten bis zur vollständigen Amortisation des Darlehens von gegen 1000 Franken, mit jährlichen Kosten von 1200 Franken pro Gesuch, das in Administration ist, zu rechnen. Nach zehn Jahren wären 40 bis 60 Gesuche in Administration, nach 20 bis 25 Jahren 80 bis 140, alsdann wird die Zahl stabil bleiben. Das macht letztlich bis gegen 170 000 Franken jährlich aus.

#### 6.1.3 *Kantonale nicht rückzahlbare Beiträge (à fonds perdu Beiträge)*

Entsprechend den Ausführungen in Ziff. 4.5 würde für die à fonds perdu Beiträge im Rahmen des gemeinnützigen Wohnungsbaus ein vorerst auf zehn Jahre befristeter VK von vier Millionen Franken beantragt werden.

## **6.2 Personelle Auswirkungen**

Die erwartete erhöhte Anzahl geförderter Vorhaben im Rahmen der WS wird für die Umsetzung zusätzliche Personalressourcen benötigen. Es wird von einem Mehrbedarf von 0,5 FTE ausgegangen.

Für die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus wird für die Bewirtschaftung der Darlehen im Rahmen des kFdR sowie für die Ausrichtung der à fonds perdu Beiträge ein zusätzlicher Bedarf von ca. 1,0 FTE erwartet. Anfangs müssen neue Prozesse definiert und implementiert werden, was einen relativ hohen Aufwand bedeutet. Mit der Zeit steigen die aktiven Darlehen an und somit auch der damit verbundene Aufwand.

Insgesamt wird für die Umsetzung dieses Gesetzes von neu benötigten Personalressourcen in der Dienststelle im Umfang von 1,5 FTE ausgegangen.

## **7. Regulierungsfolgenabschätzung**

Bei vorliegender Revision handelt es sich um eine Förderung, welche freiwillig in Anspruch genommen werden kann. Deshalb wird auf die Durchführung einer Regulierungsfolgenabschätzung verzichtet. Es kann aber festgehalten werden, dass die kantonale Förderung keinen nennenswerten Zusatzaufwand für die Gesuchstellenden nach sich ziehen sollte, zumal auf das System des Bundes abgestützt wird und die Prüfung der Gesuche im gleichen Verfahren erfolgen soll.

## **8. Inkrafttreten**

Die Totalrevision soll am 1. Januar 2026 in Kraft treten.