



Vernehmlassung

Schwyz,

Aufhebung des Gesetzes über die Wohnbau- und Eigentumsförderung

Bericht zur Vernehmlassungsvorlage

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 1125/2015 im Rahmen des Entlastungsprogramms 2014–2017 dem Kantonsrat ein Massnahmenpaket von Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen sowie Lastenverschiebungen vorgelegt. Am 25. Mai 2016 hat der Kantonsrat darüber beraten und dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, für die vorgeschlagenen Massnahmen in der Kompetenz des Kantonsrates Bericht und Vorlagen auszuarbeiten (Abl 2016 1364 f.). Es sind dies:

Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen:

- VD-1: Aufhebung der Wohnbauförderung
- BiD-1: Austritt bzw. Neufinanzierung der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen
- FD-1: Bezug Treuprämien als Ferien

Lastenverschiebungen:

- DI-10: Ergänzungsleistungen, sachgerechte Finanzierung
- BiD-10: Reduktion der Kostenbeteiligung an der Volksschule
- BiD-11: Verzicht auf Beiträge an Schulanlagen
- BiD-12: Anpassung des Kostenteilers im Bereich Sonderschulung (inklusive Heilpädagogische Zentren)
- UD-1: Bau und Unterhalt der Wanderwege
- UD-11: Streichung Beiträge an Gewässerschutz

Im Rahmen der Ausarbeitung wurde die Massnahme FD-1 „Bezug Treueprämien als Ferien“ aus dem Massnahmenpaket ausgekoppelt und in die laufenden Arbeiten zur Teilrevision des Personalgesetzes integriert. Ferner erfordert die Massnahme UD-1 „Bau und Unterhalt der Wanderwege“ keine Gesetzesanpassung und kann in der Kompetenz des Regierungsrates umgesetzt werden.

Für das Massnahmenpaket „Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen sowie Lastenverschiebungen in der Kompetenz des Kantonsrates“ verbleiben somit noch sieben Massnahmen, wovon fünf Lastenverschiebungsmassnahmen mit Auswirkungen auf Bezirke und Gemeinde sind.

Mit vorliegendem Bericht und Vorlage stellt der Regierungsrat dem Kantonsrat Antrag auf Umsetzung der Massnahme VD-1 „Aufhebung der Wohnbauförderung“.

2. Rechtsgrundlage und Kompetenzordnung

2.1 Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes vom 4. Oktober 1974, SR 843, WEG

2.1.1 Nach Art. 1 Abs. 1 WEG bezweckt dieses Bundesgesetz, die Erschliessung von Land für den Wohnungsbau sowie den Bau von Wohnungen zu fördern, die Wohnkosten, vorab die Mietzinse, zu verbilligen und den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum zu erleichtern.

Unter anderem unterstützt der Bund durch gezielte Massnahmen den Bau von Wohnungen zu besonders günstigen Mietzinsen (Art. 35 WEG). Diese Massnahmen umfassen gemäss Art. 35 Abs. 2 WEG:

- a. die Grundverbilligung, die bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen mit der Restfinanzierungshilfe eine möglichst tiefe Ansetzung des Anfangsmietzinses unter den Eigentümerlasten ermöglicht;
- b. die Zusatzverbilligung zur Senkung des kostendeckenden Anfangsmietzinses um insgesamt 30% für Wohnungen für Bevölkerungskreise mit beschränkten Einkommen (ZV I);
- c. die Zusatzverbilligung zur Senkung des kostendeckenden Anfangsmietzinses um insgesamt 40% für Wohnungen für Betagte, Invalide und Pflegebedürftige mit Einschluss des für deren Betreuung erforderlichen Personals sowie für Wohnungen von Personen, die in Ausbildung stehen (ZV II).

2.1.2 Mit der Grundverbilligung (Art. 35 Abs. 2 Bst. a WEG) senkt der Bund die Mietzinse für neu erstellte oder erneuerte Wohnungen. Der anfängliche Mietzins wird aufgrund der Anlagekosten der Wohnung festgesetzt. Die Ersteller der Wohnungen erhalten vom Bund lediglich Vorschüsse, die zurückbezahlt werden müssen. Alle zwei Jahre steigt der Mietzins um einen bestimmten Prozentsatz. Je nach Entwicklung der Hypothekarzinssätze übersteigt der Mietzins nach etwa zehn bis zwölf Jahren die laufenden Kosten. Alsdann beginnt die Bauherrschaft mit der Rückzahlung der Vorschüsse. Nach etwa 25 bis 30 Jahren ist die Grundverbilligung zurückbezahlt. Die Entwicklung der Mietzinse wird durch den Bund vorgegeben und läuft unabhängig vom Referenzzinssatz.

2.1.3 Die gewährten Zusatzverbilligungen (Art. 35 Abs. 2 Bst. b und c WEG) müssen nur in Ausnahmefällen (z.B. Verkauf des Grundstücks mit Gewinn) zurückerstattet werden, ansonsten handelt es sich um à-fonds-perdu-Beiträge. Ob eine Zusatzverbilligung in Frage kommt, hängt von der persönlichen Situation der Bewohner ab. Folgende Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein, um den Anspruch auf Zusatzverbilligungen geltend zu machen:

- Das steuerbare Einkommen gemäss direkter Bundessteuer von sämtlichen im selben Haushalt lebenden Personen zusammen darf nicht mehr als Fr. 50 000.-- betragen (Art. 28 der Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 30. November 1981, SR 843.1, VWEG).
- Das Reinvermögen von sämtlichen im selben Haushalt lebenden Personen zusammen darf nicht mehr als Fr. 144 000.-- betragen (Art. 29 VWEG).

- Die Wohnung darf bei ZV I höchstens zwei Zimmer mehr als Bewohner aufweisen, bei ZV II ein Zimmer (Art. 27b Abs. 1 und 2 VWEG).

Auf die Nennung von Ausnahme- und Sonderregelungen wird an dieser Stelle verzichtet.

2.1.4 Die ZV I gemäss Art. 35 Abs. 2 Bst. b WEG kann von allen Bewohnern eines nach WEG geförderten Objektes beansprucht werden, sofern die vorgenannten Kriterien erfüllt sind und die Voraussetzungen für die ZV II gemäss den nachstehenden Ausführungen nicht zutreffen. Die ZV I wurde zunächst während zehn Jahren entrichtet, wobei die Zuschüsse 1.2% der anerkannten Anlagekosten betragen. Mit Weisung des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) vom 5. August 1991 wurde die ZV I um ein Jahr auf elf Jahre verlängert. Am 25. März 1998 hat der Bundesrat Art. 27 VWEG geändert und damit die Leistungsdauer auf 15 Jahre erhöht sowie gleichzeitig die Beitragshöhe um die Hälfte auf 0.6% herabgesetzt (AS 1998 1420; in Kraft seit 1. Juli 1998). Für bereits zuvor zugesicherte Leistungen blieb die Beitragshöhe für die ersten elf Jahre jedoch unverändert bei 1.2%. Am 12. März 2004 wurde eine erneute Änderung der VWEG beschlossen (AS 2004 1597; in Kraft seit 1. April 2004), wonach die Dauer der Ausrichtung der ZV I um maximal sechs Jahre, d.h. von 15 auf 21 Jahre, verlängert werden kann. Nachdem der Bundesrat die ZV I zuerst per 1. Januar 2006 um vier auf 19 Jahre anhebte, wurde per 1. Januar 2014 die Verlängerung um weitere zwei Jahre auf die maximalen 21 Jahre vollzogen.

2.1.5 Die ZV II gemäss Art. 35 Abs. 2 Bst. c WEG erhalten Betagte (Personen mit Anspruch auf eine AHV-Rente), Invalide (Personen mit einem Anspruch auf eine Invalidenrente von mindestens 50%), Pflegebedürftige (Personen, die für ihre Pflege dauernd auf die Hilfe Dritter und auf baulich geeignete Wohnungen angewiesen sind), Pflegepersonal (Personen, die zur dauernden Hauspflege mit Betagten, Behinderten oder Pflegebedürftigen in einem gemeinsamen Haushalt oder in einer diesen zur Verfügung gestellten Wohnung leben) sowie Personen in Ausbildung (Absolvierende einer Berufslehre, Fortbildungsschule, höheren Schule, Universität oder Hochschule etc., sofern dies die hauptsächliche Tätigkeit darstellt). Die Höhe der ZV II betrug zunächst 1.8% der anerkannten Anlagekosten und wurde alsdann mit der Änderung der VWEG vom 25. März 1998 (in Kraft seit 1. Juli 1998) auf 1.2% reduziert. Die ZV II wird während 25 Jahren ausgerichtet.

2.1.6 Das WEG-Förderprogramm wurde per 31. Dezember 2001 eingestellt, da der Bund den Erlass des neuen Gesetzes über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG; vgl. Ziffer 2.2) vorbereitete. Seit 1. Januar 2002 wurden demzufolge keine neuen WEG-Objekte mehr subventioniert. Geschäfte, an welche bereits Bundeshilfe zugesichert wurde, sind davon nicht betroffen, d.h. die Zusatzverbilligungen werden weiterhin ausbezahlt, sofern die eingangs erwähnten Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind.

2.2 Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 21. März 2003, SR 842, WFG

Per 1. Oktober 2003 wurde WFG in Kraft gesetzt. Gemäss Art. 1 WFG sollen damit Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen sowie der Zugang zu Wohneigentum gefördert werden. Insbesondere sollen die Interessen von Familien, allein erziehenden Personen, Menschen mit Behinderungen, bedürftigen älteren Menschen und Personen in Ausbildung berücksichtigt werden. Gemäss Art. 2 Abs. 1 WFG fördert der Bund den Bau, die Erneuerung und den Erwerb preisgünstigen Wohnraums sowie die Tätigkeit von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Als Instrumente der Förderung von preisgünstigen Mietwohnungen werden zinslose oder zinsgünstige Darlehen und Bürgschaften eingesetzt (Art. 11 ff. WFG). Dasselbe gilt für die Förderung des preisgünstigen Wohneigentums, mit dem Unterschied, dass anstatt Bürgschaften nur Rückbürgschaften gewährt werden (Art. 23 ff. WFG). Mit der Annahme des Entlastungsprogramms 2003 durch die Eidgenössischen Räte kommen allerdings die Art. 12 und 24 WFG, welche die gesetzli-

che Grundlage für Direktdarlehen bilden, nicht zur Anwendung, sodass dem neuen WFG einstweilen ein wichtiger Pfeiler fehlt. Nach Art. 59 WFG (Übergangsbestimmungen) werden Gesuche, die aufgrund des WEG eingereicht wurden und für die vor dem Inkrafttreten des WFG keine Verfügung über die Zusicherung von Bundeshilfe erlassen wurde, nach neuem Recht behandelt. Das WEG gilt somit nur noch für „alte Geschäfte“. Wie beinahe alle anderen Kantone hat der Kanton Schwyz vom Erlass eines Anschlussgesetzes zum WFG und damit auch von der Erbringung eigenständiger kantonaler Leistungen abgesehen.

2.3 Gesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 12. September 1991, SRSZ 390.100, KWEG

2.3.1 Das KWEG ist ein kantonaler Anschlusserrlass zum WEG. Gestützt auf das KWEG fördert der Kanton den Bau von zinsgünstigen Wohnungen und den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, insbesondere von selbstgenutztem Wohneigentum, indem er die dafür vorgesehenen Massnahmen des Bundes nach dem WEG ergänzt. Die Leistungen des Kantons bestehen in jährlichen, nicht rückzahlbaren Beiträgen in Höhe von 0.6% der vom Bund anerkannten Anlagekosten und werden während höchstens elf (ZV I) bzw. 25 Jahren (ZV II) ausgerichtet (§ 4 Abs. 1 und 2 KWEG), sofern der Bund ebenfalls ZV I bzw. ZV II gewährt.

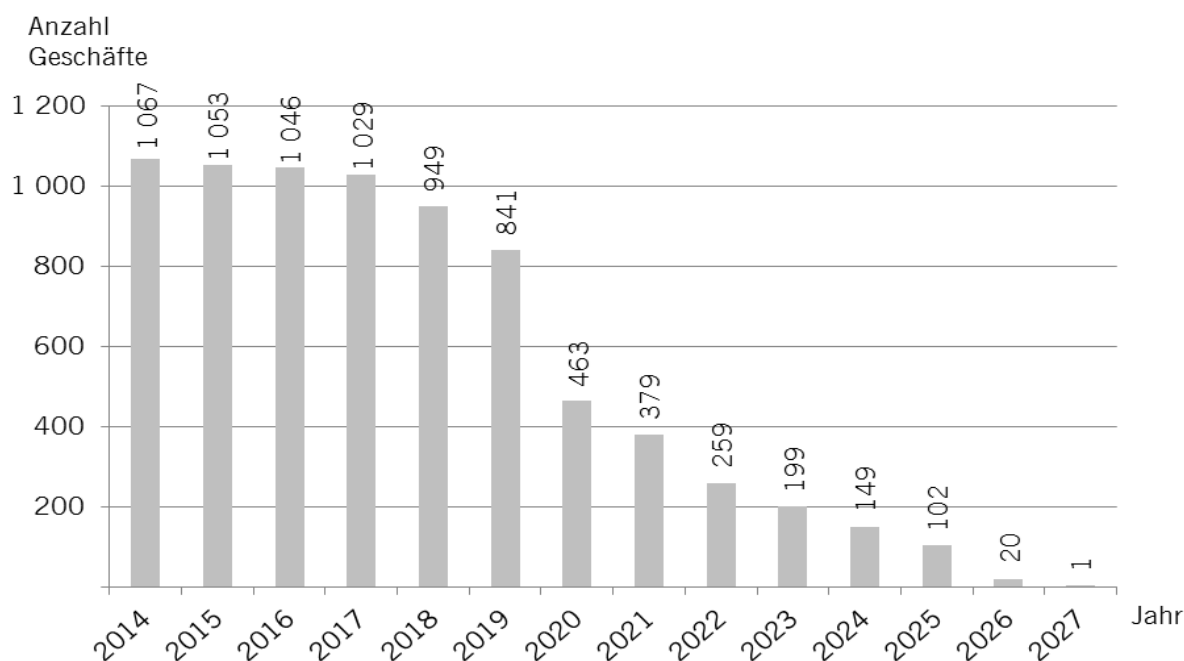
Bei Inkrafttreten des KWEG am 1. Januar 1992 belief sich die Beitragsdauer der ZV I auf elf und für die ZV II auf 25 Jahre. Wie oben ausgeführt, wurde 1998 die bundesrechtliche Leistungsdauer bei der ZV I auf 15 Jahre erhöht. Da die Leistungsdauer des Kantons durch das KWEG an jene des Bundes gekoppelt war, erhöhte sich diese ebenfalls auf 15 Jahre. Die erneute Erhöhung der bundesrechtlichen Leistungsdauer im Jahr 2004 auf 19 Jahre hätte wiederum eine entsprechende Verlängerung der kantonalen Beitragsgewährung zur Folge gehabt. Bereits damals hatte das Parlament im Rahmen eines Sparauftrages dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, das KWEG anzupassen. Der Vorschlag der Regierung beinhaltete die Reduktion der Laufzeit auf die ursprünglichen elf Jahre sowie die Abschaffung der abgestuften Anschlussleistungen. Das Schwyzer Stimmvolk stimmte dieser Änderung am 30. Juni 2005 (Abl 2005 1100; in Kraft seit 1. Januar 2006) zu. Die ZV II blieb unverändert bei 25 Jahren bestehen. Aufgrund der unter Ziffer 2.1.6 genannten Einstellung der WEG-Förderung liefen die kantonalen Ansprüche auf ZV I folglich bis Ende 2012 kontinuierlich aus, während die ZV II längstens bis am 31. Dezember 2027 weiterlaufen.

2.3.2 Mit Bezug auf die seit der letzten Revision des KWEG eingereichten Gesuche hat das Volkswirtschaftsdepartement wie folgt Zusatzverbilligungen zugesichert (§ 9 KWEG):

<i>Jahr</i>	<i>Anspruchsberechtigte Objekte</i>	<i>Ausbezahlte Zusatzverbilligungen (Fr.)</i>	<i>Bemerkung</i>
2005	506	1 125 901.95	Vor Inkrafttreten der Gesetzesänderung
2006	303	647 498.60	
2007	262	512 394.60	
2008	220	371 697.45	
2009	189	318 929.00	
2010	175	259 403.40	
2011	167	267 758.70	

<i>Jahr</i>	<i>Anspruchsberechtigte Objekte</i>	<i>Ausbezahlte Zusatzverbilligungen (Fr.)</i>	<i>Bemerkung</i>
2012	163	245 880.00	Ende Jahr: Ablauf 11-Jahresfrist ZV I
2013	156	211 647.60	Ab 2013 nur noch ZV II
2014	151	231 513.45	
2015	149	207 949.00	

2.3.3 Wie bereits erwähnt, sind sämtliche Ansprüche für die kantonale ZV I ausgelaufen. Die noch aktiven Geschäfte können somit nur noch mit ZV II unterstützt werden. Auch diese laufen bis am 31. Dezember 2027 kontinuierlich aus, was in der folgenden Übersicht dargestellt wird. Anzumerken ist, dass die tatsächliche Anzahl der Anspruchsberechtigten weit unter den aktiven Geschäften liegt. Grund hierfür ist, dass lediglich eine Minderheit der Personen in subventionierten Wohnungen die unter Ziffer 2.1.3 genannten Voraussetzungen erfüllt und somit tatsächlich anspruchsberechtigt ist. So wurden beispielsweise im Jahre 2015 lediglich 149 von den möglichen 1053 Objekten mit ZV II unterstützt. Es ist allerdings möglich, dass aufgrund von Fluktuationen in den Mietwohnungen nicht anspruchsberechtigte Personen durch Personen ersetzt werden, welche die ZV II geltend machen könnten.



2.4 Kompetenzordnung

Die Kompetenz zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Gesetzen liegt gemäss § 49 Abs. 1 Bst. b der Kantonsverfassung vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV, beim Kantonsrat.

3. Beschreibung der Massnahme und vorgesehene Änderungen

Die Sparmassnahme beinhaltet im Grundsatz die Streichung der für die Ausrichtung der ZV relevanten §§ 3 und 4 KWEG. Dadurch fällt allerdings der Hauptzweck gemäss § 1 KWEG ebenfalls

dahin, wodurch die Ausführungsbestimmungen betreffend die Zuständigkeit und Verfahren in Abschnitt III, §§ 7 bis 10 ebenfalls hinfällig würden. Von praktischer Relevanz wäre lediglich noch § 2 KWEG, welcher den Gemeinden die Kompetenz einräumt, selbst Leistungen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung einzuführen und insbesondere den Erwerb von Land für den Wohnungsbau zu verbilligen. Zudem müsste die Zweckumschreibung in § 1 sowie die Bezeichnung des Erlasses entsprechend den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden. Das KWEG würde nach der Revision nur noch über zwei Paragraphen (§§ 1 und 2) verfügen, da aufgrund der Aufhebung der für die Ausrichtung der Zusatzverbilligungen zentralen §§ 3 und 4 KWEG der Grossteil des KWEG hinfällig würde.

Einzig § 2 KWEG, welcher den Gemeinden die Kompetenz einräumt, selbst Leistungen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung einzuführen, wäre weiterhin von selbständiger Bedeutung. Die Beibehaltung des KWEG mit lediglich einem Ermächtigungsparagraphen sowie einer Zweckumschreibung des Gesetzes erscheint jedoch nicht angemessen zu sein.

Unter diesen Umständen ist es deshalb sinnvoll, dass das KWEG als Erlass ganzheitlich aufgehoben wird und die Ermächtigungsnorm von § 2 KWEG in einem anderen Gesetz eingefügt wird.

4. Umsetzungskonzept und Erläuterung zur Umsetzungsgesetzgebung

4.1 Umsetzungskonzept

Es soll den Gemeinden weiterhin die Möglichkeit gegeben werden, Leistungen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung einführen und insbesondere den Erwerb von Land für den Wohnungsbau verbilligen zu können. Hierzu bedarf es einer kantonalen Ermächtigungsnorm in einem Gesetz. Da mit der Aufhebung des KWEG auch die darin enthaltene Ermächtigungsnorm aufgehoben werden soll, muss diese Bestimmung in einem anderen kantonalen Erlass eingefügt werden. Die unter § 2 KWEG genannte Kompetenzgrundlage passt daher von der Systematik her am besten ins Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987, SRSZ 400.100, PBG. Es soll daher in § 21 PBG (Baureglement) ein neuer Absatz 3 mit demselben Wortlaut wie § 2 KWEG eingefügt werden. Damit wird sichergestellt, dass die Gemeinden auch nach der Aufhebung des KWEG weiterhin Leistungen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung einführen und insbesondere den Erwerb von Land für den Wohnungsbau verbilligen können. Es ist aber zu berücksichtigen, dass in der laufenden Revision des PBG ein neuer Titel „Boden- und Baulandpolitik“ ins Gesetz aufgenommen werden soll und es aufgrund der Gesetzessystematik zweckmässig erscheint, den neu eingeschobenen § 21 Abs. 3 PBG bei einer zukünftigen Revision sodann in diesen Titel zu integrieren.

Weiter hat der Kantonsrat eine Übergangsbestimmung zu beschliessen. Mit dieser Regelung sollen Personen, welche zum Zeitpunkt der Aufhebung des KWEG mittels einer bestehenden Verfügung des Volkswirtschaftsdepartementes in einem Anspruchsverhältnis stehen und auch tatsächlich Leistungen beziehen, einen Anspruch auf Ausrichtung der kantonalen ZV II um weitere vier Jahre erhalten, solange die Anspruchsvoraussetzungen gemäss Art. 27 bis 28 VWEG weiterhin erfüllt sind. Eine solche Regelung ist unumgänglich, um dem Prinzip des Vertrauensschutzes der Bezugsberechtigten mit einer angemessenen Übergangsregelung zu begegnen (vgl. nachfolgend Ziffer 4.2).

4.2 Erläuterung zur Umsetzungsgesetzgebung des kantonalen Gesetzes über die Wohnbauförderung

4.2.1 Auswirkungen der Aufhebung auf die Leistungsbezüger

Durch die Aufhebung des KWEG fällt die jährliche Zusatzverbilligung II des Kantons in Höhe von 0.6% der Anlagekosten des jeweiligen Objektes gänzlich weg.

Da das KWEG ein kantonaler Anschlusserrlass zum WEG ist, wird die Bundesgesetzgebung grundsätzlich nicht tangiert. Der Bund gewährt weiterhin, gestützt auf Art. 42 WEG i.V.m. Art. 27 VWEG, ZV II. Es muss jedoch beachtet werden, dass der Bund seinen ordentlichen jährlichen Beitrag für die ZV II von 1.2% der Anlagekosten des jeweiligen Objektes gemäss Art. 27 Abs. 4 VWEG um weitere 0.6% erhöhen kann, wenn der Kanton oder die Gemeinde einen mindestens gleich hohen Beitrag leistet. Von dieser Bestimmung hat der Bund Gebrauch gemacht, womit die gesamte Subventionierung von Bezüger*innen der ZV II 2.4% der Anlagekosten beträgt (1.8% Bund sowie 0.6% Kanton). Fällt nun aber die kantonale Zusatzverbilligung weg, wird der Bund seine zusätzliche Erhöhung ebenfalls um 0.6% kürzen, da der Kanton keinen mindestens gleich hohen Beitrag leistet. Die aktuelle Subventionierung von insgesamt 2.4% halbiert sich somit auf 1.2%, wobei je 0.6% auf Bund und Kanton fallen.

Per Stand 30. Juni 2016 wären von dieser Massnahme 136 Wohnobjekte mit insgesamt 165 Bewohnern betroffen. Davon beziehen 137 Personen eine AHV-Rente, 25 Personen eine Invalidenrente (mit einem Invaliditätsgrad von mehr als 50%) und 6 Personen befinden sich in Ausbildung. Lediglich auf drei Personen trifft das vorgenannte nicht zu, diese teilen sich jedoch den Haushalt mit einem Rentner. Nebst der Rente erhalten 77 Personen Ergänzungsleistungen (EL), da die Rente und sonstiges Einkommen nicht ausreichen, um die minimalen Lebenskosten zu decken.

Der Vollständigkeit halber wird an dieser Stelle erwähnt, dass die Bruttowohnungsmiete (bis Fr. 13 200.-- bei Alleinstehenden bzw. Fr. 15 000.-- bei Ehepaaren) in die Berechnung der EL miteinbezogen wird. Im Falle der Aufhebung der kantonalen Wohnbauförderung werden zwar die Zusatzverbilligungen eingespart, was aber dazu führen kann, dass die EL von 77 Personen steigen.

4.2.2 Widerrufbarkeit von Zusicherungsverfügungen

Mit der Aufhebung des KWEG wird dem Kanton die Gesetzesgrundlage entzogen, damit er zusätzlich zum Bund weiterhin die ZV II ausrichten darf. Davon betroffen sind nicht nur neue Gesuchsteller, sondern insbesondere auch die heutigen Leistungsbezüger. Mit den vom Volkswirtschaftsdepartement gestützt auf § 9 Abs. 1 KWEG erlassenen Verfügungen wurden jeweils, unter Bezugnahme auf die vom BWO getroffene Feststellung, dass die Voraussetzungen zur Gewährung der Zusatzverbilligungen gemäss WEG erfüllt seien, kantonale Leistungen nach KWEG zugesichert. Im Anschluss an die Aufhebung des KWEG hat das Volkswirtschaftsdepartement somit sämtliche noch laufenden Verfügungen zu widerrufen, da die Rechtsgrundlagen für die Leistungen des Kantons nicht mehr gegeben sind. Aus diesem Grund muss im Folgenden der Vertrauensschutz der bestehenden Verfügungsadressaten einer näheren Prüfung unterzogen werden, um abwägen zu können, ob ein Widerruf der Verfügungen in diesem Falle zulässig ist.

Der in Art. 9 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, SR 101, BV, enthaltene Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (BGE 126 II 387; ZBI 2002, 282 mit weiteren Hinweisen). Der Widerruf einer Verfü-

gung ist ein Spezialfall des Vertrauensschutzes. Grundlage des Vertrauens ist die Verfügung, also eine qualifizierte Vertrauensgrundlage. Deshalb kommt ein Widerruf nur bei fehlerhaften Verfügungen in Betracht, wobei die Fehlerhaftigkeit ursprünglicher oder nachträglicher Natur sein kann. Die ursprüngliche fehlerhafte Verfügung ist von Anfang an mit einem Rechtsfehler behaftet, während nachträgliche Fehlerhaftigkeit hingegen nur dann vorliegt, wenn seit dem Ergehen einer Dauerverfügung eine Änderung der Rechtsgrundlagen oder eine erhebliche Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse eingetreten ist (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2016, S. 265, Rz. 1229). Nur Verfügungen über dauernde Rechtsverhältnisse können wegen einer Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse nachträglich fehlerhaft werden, denn nur bei solchen Dauerverfügungen wirkt sich die Rechtsfolge auch in Zukunft aus (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2016, S. 265, Rz. 1230). Dies ist u.a. gegeben, wenn bei der Anwendung des neuen Rechts auf Verhältnisse abgestellt wird, die schon unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind und beim Inkrafttreten des neuen Rechts noch andauern. Es ist verfassungsrechtlich nicht verboten, für zeitlich offene Dauersachverhalte in Zukunft andere Rechtsfolgen vorzusehen, sofern dem nicht wohlerworbene Rechte bzw. der Grundsatz des Vertrauensschutzes entgegenstehen (vgl. BGE 133 II 97, 101 f.).

Das KWEG hat keine eigenen Bestimmungen zum Widerruf einer Verfügung. Somit richtet sich Verfahren und Rechtsmittel nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (§ 10 KWEG). Gemäss § 34 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 6. Juni 1974, SRSZ 234.110, VRP, können Verfügungen auf Gesuch einer Partei oder von Amtes wegen von der erlassenden Behörde oder der Aufsichtsbehörde ausserhalb eines Revisionsverfahrens abgeändert oder aufgehoben werden, wenn sich die Verhältnisse geändert haben oder erhebliche öffentliche Interessen es erfordern und dabei den Grundsatz von Treu und Glauben nicht verletzt wird. Mit anderen Worten ist beim Widerruf immer zuerst zu prüfen, ob sich die tatsächlichen Verhältnisse geändert haben oder ob erhebliche öffentliche Interessen einen Widerruf erfordern. In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob der Grundsatz von Treu und Glauben nicht verletzt wird. Dabei steht der Vertrauensschutz jedoch gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung einer Rechtsänderung nicht grundsätzlich entgegen. Die Privaten können nicht ohne weiteres auf den Fortbestand eines geltenden Rechts vertrauen, sondern müssen jeweils mit dessen Revision rechnen (BGE 134 I 23, 40 f.; 130 I 26, 60 ff.; 117 Ia 287 m.w.H.; BGer, Urteil 1P.58/2004 vom 15. November 2004 E. 3.1. = ZBI 2006 309, 311; VPB 63 [1999] Nr. 19). Aus dem Demokratieprinzip ergibt sich denn auch, dass Änderungen grundsätzlich jederzeit möglich sein müssen (ZBI 2001 321 E. 3a; ZBI 1997 67 E. 3a). Das Prinzip des Vertrauensschutzes kann aber immer dann angerufen werden, wenn Privatpersonen durch eine unvorhersehbare Rechtsänderung in schwerwiegender Weise in ihren gestützt auf die bisherige Regelung getätigten Dispositionen getroffen werden und ihnen keine Möglichkeit der Anpassung an die neue Rechtslage gegeben wird. Aus dem Prinzip des Vertrauensschutzes ergibt sich unter Umständen ein Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung, wobei ein Fall von unechter Rückwirkung vorliegt (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2016, S. 146, Rz. 641 mit weiteren Hinweisen). Auch darf der Gesetzgeber keinesfalls in wohlerworbene Rechte eingreifen (ZBI 2002 307 mit weiteren Hinweisen).

Die Bezüger von kantonalen Zusatzverbilligungen haben keine wohlerworbenen Rechte im Sinne von rechtsbeständigen, dauerhaften Rechtspositionen erworben (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2016, S. 266, Rz. 1237). In jeder Verfügung wurde jeweils ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich die Leistungen in Dauer und Umfang nach den Bestimmungen des KWEG richten. In § 4 Abs. 2 KWEG ist sodann festgehalten, dass die Beiträge der ZVg II während höchstens 25 Jahren ausgerichtet werden. Der Gesetzgeber hat somit mit dem Wort „höchstens“ bereits bei der Einführung dieser Bestimmung offenkundig zum Ausdruck gebracht, dass er sich vorbehält, die Leistungen jederzeit kürzen oder streichen zu können. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber bereits im Jahre 2005 eine Leistungskürzung durch eine Anpassung des KWEG vollzogen hat. Die zugesicherten Leistungen standen somit nach Ansicht des

Regierungsrates stets unter dem Vorbehalt einer möglichen Gesetzesänderung (vgl. RRB Nr. 474/2005, Ziffer 3.2).

Bei der Aussetzung der Beiträge für die ZV II sind Betagte, Invalide, Pflegebedürftige, Pflegepersonal sowie Personen in Ausbildung betroffen. Diesen Personen ist eine angemessene Übergangsfrist an die neue Rechtslage zu gewähren, damit sie gegebenenfalls Anpassungen in ihren Wohnsituationen vornehmen können. Der Regierungsrat schlägt deshalb – in Analogie zur maximalen Mieterstreckungsfrist für Wohnräume (Art. 272b Abs. 1 OR) – eine Übergangsfrist von maximal vier Jahren nach der Aufhebung des KWEG vor. Anspruchsberechtigt sind während dieser Übergangszeit jedoch nur Personen, welche zum Zeitpunkt der Aufhebung des KWEG in einem bestehenden Anspruchsverhältnis stehen und auch tatsächlich Leistungen beziehen. Diese Personen erhalten während der maximalen Übergangsdauer von vier Jahren weiterhin den Kantonsbeitrag von 0.6% (und damit auch die daran gekoppelten 0.6% des Bundes), solange die Anspruchsvoraussetzungen gemäss Art. 27 bis 28 VWEG erfüllt sind. Mit dieser grosszügigen Übergangsregelung ist der Regierungsrat der Meinung, dass Härtefälle ausreichend abgedeckt werden können.

Das Prinzip des Vertrauensschutzes wird demgemäss gegenüber den Leistungsbezügern nach Ansicht des Regierungsrates nicht verletzt, insbesondere da den Bezüchern klar gewesen ist, dass die Verfügungen bei der Aufhebung der Anspruchsberechtigung jederzeit widerrufen werden und ihnen zudem eine angemessene Übergangsfrist von vier Jahren gegeben wird, um sich an die geänderte Rechtslage anpassen zu können.

5. Beurteilung des Äquivalenzprinzips

Teilweise betrifft diese Massnahme auch Bezirke beziehungsweise Gemeinden, welche sogenannte WEG-Objekte vermieten und folglich keine Subventionen mehr erhalten würden. Einen Einfluss auf die direkte Aufgabenerfüllung der Bezirke bzw. Gemeinden hat diese Massnahme jedoch nicht.

6. Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung

Die Aufhebung der Gesetzesgrundlage hat zur Folge, dass sich der Kanton Schwyz im Bereich der Versorgung der Bevölkerung mit günstigem Wohnraum nicht länger aktiv und monetär engagiert, sondern sich auf die Möglichkeiten raumplanerischer Anreize gemäss PBG beschränkt. Trotzdem würden die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Stellenprozente (rund 0.2 Full Time Equivalent; FTE) erhalten bleiben, da der Kanton die Gesuchsbehandlung für das BWO übernehmen muss.

7. Finanzielle Auswirkungen

Die Änderung kann frühestens ab 2018 in Kraft treten, allerdings setzen die Entlastungen erst nach einer zu gewährenden Übergangsfrist von vier Jahren ein. Es ist davon auszugehen, dass nach der Übergangsfrist noch rund 260 Geschäfte aktiv sein werden, wobei lediglich eine Minderheit der Personen die unter Ziffer 2.1.3 genannten Voraussetzungen erfüllt und auch tatsächlich anspruchsberechtigt sein wird. Unter der Annahme, dass die Inkraftsetzung per 1. Januar 2018 erfolgt, beläuft sich die Entlastung nach der Übergangsfrist im Jahr 2022 auf schätzungsweise Fr. 50 000.--, wobei die Beiträge weiterhin kontinuierlich abnehmen werden, bis das letzte Geschäft im 2027 ausläuft. Aufgrund von Fluktuationen in den Mietwohnungen kann zum Zeit-

punkt der wegfallenden Zusatzverbilligungen keine zuverlässige Aussage gemacht werden. Der Regierungsrat geht – nach einer Übergangsfrist von vier Jahren – von einer kumulierten Entlastungswirkung von geschätzten Fr. 130 000.-- aus.

Saldoveränderung in Fr. pro Jahr (Kanton)				
Kostenstelle	Konto	2018	2019	2022–2027
231015	3637000	-	-	-130 000

(-: Verbesserung, Entlastung / +: Verschlechterung, Belastung)

Zu beachten ist zudem die allfällige Erhöhung der EL (vgl. Ziffer 4.2.1).

8. Inkraftsetzung

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt der Aufhebung des Gesetzes. Er vertritt die Ansicht, dass aufgrund des Vertrauensschutzes eine Übergangsfrist von vier Jahren zu gewähren ist.

9. Würdigung des Regierungsrates

Der Regierungsrat stellt den Antrag um Aufhebung der entsprechenden Gesetzesgrundlage, da das staatliche Engagement im Bereich der Versorgung der Bevölkerung mit günstigem Wohnraum nicht länger aktiv und monetär erfolgen, sondern sich auf die Möglichkeiten von raumplanerischer Anreize beschränken soll.

Um Härtefälle abzufedern, will der Regierungsrat den Leistungsbezügern eine Übergangsfrist von vier Jahren gewähren. Damit soll dem Prinzip des Vertrauensschutzes Rechnung getragen werden.

10. Gesamtwirkung Massnahmenpaket

Da der Regierungsrat den vorliegenden Bericht und die Vorlage zur Umsetzung der Massnahme VD-1 „Aufhebung der Wohnbauförderung“ als Teil eines Massnahmenpakets gemäss RRB Nr. 1125/2015 vorlegt, wird im Folgenden – unter der Annahme, dass die Inkraftsetzung der Vorlagen ab dem Jahr 2018 möglich ist – die finanzielle Gesamtwirkung des Pakets in der Kompetenz des Kantonsrates dargelegt.

Nr.	Massnahme	2018	2019	2020
<i>Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen in der Kompetenz des Kantonsrates</i>				
VD-1	Aufhebung der Wohnbauförderung			-130 000*
BiD-1	Reduktion bzw. Neufinanzierung der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen		-2 000 000	-2 000 000
<i>Total Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen</i>			-2 000 000	-2 130 000
<i>Lastenverschiebungen in der Kompetenz des Kantonsrates</i>				
DI-10	Ergänzungsleistungen, sachgerechte Finanzierung	-12 800 000	-13 100 000	-13 400 000
BiD-10	Reduktion der Kostenbeteiligung an der Volksschule	-3 100 000	-3 100 000	-3 100 000
BiD-11	Verzicht auf Beiträge an Schulanlagen	- 900 000	- 900 000	- 900 000
BiD-12	Anpassung des Kostenteilers im Bereich Sonderschulung (inkl. Heilpädagogische Zentren)	-3 200 000	-3 200 000	-3 200 000
UD-11	Streichung Beiträge an Gewässerschutz	- 50 000	- 50 000	- 50 000
<i>Total Lastenverschiebungen an Gemeinden und Bezirke</i>		-20 050 000	-20 350 000	-20 650 000
<i>Gesamttotal</i>		-20 050 000	-22 350 000	-22 780 000
<i>in Franken</i>				
<i>(-: Verbesserung, Entlastung aus Sicht des Kantons)</i>				
<i>* Die Wirkung tritt erst nach Ablauf der vierjährigen Übergangsfrist ein. Der kumulierte Entlastungseffekt beträgt schätzungsweise Fr. 130 000.</i>				

11. Behandlung im Kantonsrat

11.1 Massnahmenpaket

Der Regierungsrat schlägt vor, die sieben Vorlagen des Massnahmenpakets gemäss Ziffer 10 zeitlich aufeinander abzustimmen, so dass eine Behandlung an derselben Sitzung des Kantonsrats erfolgen kann. Weiter empfiehlt der Regierungsrat der Ratsleitung die Zuweisung der Vorlagen an die jeweiligen fachlich zuständigen ständigen Kommissionen. Da die einzelnen Vorlagen Teil des Entlastungsprogramms 2014–2017 sind, regt der Regierungsrat an, dass die einzelnen ständigen Kommissionen eine Delegation der Staatswirtschaftskommission zur Prüfung hinzuziehen.

11.2 Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977, SRSZ 142.110, GO-KR, gelten der Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.-- oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen.

Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine Mehrausgaben zur Folge. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Der Erlass gilt als angenommen, wenn eine Mehrheit zustimmt.

11.3 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 KV unterstehen:

- Erläss, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat eine Aufhebung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrats dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrats dem fakultativen Referendum.

Gesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung ¹

(Aufhebung vom ... 2016)

Der Kantonsrat des Kantons Schwyz,

nach Einsicht in Bericht und Vorlage des Regierungsrates,

beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 12. September 1991² wird aufgehoben.

II.

Übergangsbestimmung zur Aufhebung vom ...

Wer eine Zusicherung auf Zusatzverbilligung II nach bisherigem Recht besitzt und im Zeitpunkt der Aufhebung des Gesetzes kantonale Leistungen bezieht, hat Anspruch auf Ausrichtung der Zusatzverbilligung II um weitere vier Jahre, solange die Anspruchsvoraussetzungen gemäss Art. 27 bis 28 der Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz 30. November 1981³ erfüllt sind.

III.

Das Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987⁴ wird wie folgt geändert:

§ 21 Abs. 3 (neu)

³ Die Gemeinden können Leistungen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung einführen und insbesondere den Erwerb von Land für den Wohnungsbau verbilligen.

IV.

¹ Dieser Beschluss unterliegt dem Referendum gemäss §§ 34 oder 35 der Kantonsverfassung.

² Er wird im Amtsblatt publiziert und nach Inkrafttreten in die Gesetzssammlung aufgenommen.

³ Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

¹ GS...

² SRSZ 390.100.

³ SR 843.1.

⁴ SRSZ 400.100.