



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Bundesamt für Wohnungswesen BWO
Direktion

Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone und Städte

Bericht der Arbeitsgruppe
12. Dezember 2016

Inhalt

1	Management Summary	3
2	Mandat und Vorgehen	5
2.1	Auftrag des Bundesrates	5
2.2	Vorgehen	5
3	Schaffung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum	6
3.1	Stellungnahmen zu Massnahmen auf Bundesebene	6
3.2	Wohnungspolitische Massnahmen der Kantone und Städte	7
3.3	Marktentspannung mit regional unterschiedlicher Ausprägung	8
3.4	Bund: den eingeschlagenen Weg fortsetzen und bewährte Instrumente stärken.....	11
4	Längerfristiger wohnungspolitischer Handlungsbedarf	12
4.1	Wohnungsversorgung der wirtschaftlich schwächeren Nachfrager	12
4.2	Wohnungsversorgung der Nachfrage mit besonderen Bedürfnissen	13
4.3	Verminderung des Ressourcenverbrauchs im Wohnungsbau und in der Wohnnutzung	15
4.4	Bewahrung der Besiedlung des Berggebiets und der ländlichen Räume	17
5	Akteure und ihre Beiträge zur Bewältigung der Herausforderungen	18
5.1	Investoren und Wohnungseigentümer im Zentrum	18
5.2	Besondere Rolle der gemeinnützigen Bauträger	19
5.3	Öffentliche Hand: Lenken, verhandeln, fördern.....	20
6	Weiteres Vorgehen	21
7	Stellungnahmen von VDK und SSV	22
8	Anhänge	23

Management Summary

Im vorliegenden dritten Bericht fasst die im Sommer 2013 in Absprache mit der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) gebildete Arbeitsgruppe die Ergebnisse ihrer bisherigen Beratungen zusammen. Die Arbeitsgruppe hat in der ersten Dialogphase im Auftrag des Bundesrates zu möglichen Massnahmen Stellung bezogen, die zur Bereitstellung bzw. zur Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum insbesondere in Städten und Agglomerationen beitragen könnten. Die Arbeitsgruppe begrüsst mehrheitlich die vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen, insbesondere die Fortführung der Bürgerschaftsverpflichtungen für den gemeinnützigen Wohnungsbau sowie die Teilrevision des Mietrechts im Obligationenrecht, die vom Parlament schliesslich abgelehnt wurde. Die Arbeitsgruppe hat zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat verschiedene Massnahmen geprüft und nicht weiter verfolgt hat. Während sie im Zusammenhang mit mietrechtlichen Eingriffen in die Preisbildung entsprechende Entscheide wohlwollend beurteilt, hätte die Arbeitsgruppe eine Anpassung der Immobilienstrategie der SBB begrüsst.

Der von der Arbeitsgruppe konstant gepflegte Austausch über die Marktentwicklung hat gezeigt, dass sich für Wohnungssuchende die Marktverhältnisse in den letzten drei Jahren vielerorts verbessert haben. In den bevölkerungsreichen und wirtschaftlich starken Regionen ist der Wohnungsmarkt im Mietbereich jedoch nach wie vor durch einen Nachfrageüberhang geprägt. Besonders in den mittleren und unteren Preissegmenten besteht ein Angebotsmangel. Kurz- und mittelfristig ist mit einer weiteren Marktentspannung zu rechnen. Deshalb besteht auf Bundesebene kein Bedarf für eine Neuausrichtung der Wohnungspolitik, zumal einige Kantone sowie mehrere Städte und Gemeinden Vorkehrungen für eine stärkere Förderung von preisgünstigem Wohnraum eingeleitet oder bereits umgesetzt haben. In diesem Zusammenhang bezieht die Arbeitsgruppe auch Stellung zur Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“, die mit einer Änderung von Artikel 108 BV den Bund unter anderem beauftragen will, den Marktanteil des gemeinnützigen Wohnungsbaus erheblich zu steigern. Die Arbeitsgruppe unterstützt zwar die Stossrichtung der Initiative, sieht jedoch – mit Ausnahme des postulierten Vorkaufsrechts für Kantone und Gemeinden beim Verkauf von Grundstücken der SBB – keinen schweizweiten Bedarf für die mit der Initiative vorgeschlagenen neuen Instrumente und Zielvorgaben. Sie legt dem Bundesrat nahe, den in der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus eingeschlagenen Weg fortzusetzen und die bewährten Instrumente zu stärken. Namentlich empfiehlt sie dem Bundesrat, den für die Weiterentwicklung des gemeinnützigen Sektors wichtigen Fonds de roulement in den nächsten Jahren mit zusätzlichen Krediten aufzustocken.

Nach Meinung der Arbeitsgruppe soll sich die Wohnungspolitik nicht an Marktzyklen, sondern an den Herausforderungen orientieren, die sich längerfristig stellen. Besondere Beachtung muss den folgenden geschenkt werden.

Wohnungsversorgung der wirtschaftlich schwächeren Nachfrager

2012 gaben vier von fünf der von Armut betroffenen Haushalte mehr als 30 Prozent ihres Bruttoeinkommens für die Wohnkosten aus. Armutsbetroffene Haushalte leben auch deutlich häufiger als andere Gruppen in zu kleinen Wohnungen, in Wohnungen schlechter Qualität oder in solchen an ungünstigen Standorten. In regional angespannten Märkten können aber auch Angehörige des Mittelstandes von zu hohen Mietbelastungen betroffen sein. Bei der Einkommensklasse von 4'000 bis 6'000 Franken stieg die Belastung des Haushaltsbudgets durch Mieten in den letzten fünf Jahren an und liegt aktuell bei rund 25 Prozent. Zu hohe Wohnkosten können zu Verdrängungen führen und damit die Entmischung und die Zersiedelung fördern. Die Versorgung der Bevölkerungsgruppen, die sich aus eigener Kraft auf dem Markt nicht behaupten können, bleibt nach Ansicht der Arbeitsgruppe das zentrale wohnungspolitische Anliegen. Es gibt keine Hinweise darauf, dass sich die materielle Sicherheit dieser Gruppen erhöhen wird. Die Arbeitsgruppe hat sich intensiv der objekt- und subjektbezogenen Unterstützung sowie raumplanerischen Massnahmen gewidmet, die zur angemessenen Wohnungsversorgung beitragen können. Sie kam zum Schluss, dass je nach Problematik und staatlicher Ebene alle drei Instrumente zur Zielerreichung beitragen können und empfiehlt insbesondere den Kantonen und Gemeinden, die Einführung entsprechender Massnahmen zu prüfen.

Wohnungsversorgung der Bevölkerung mit besonderen Bedürfnissen

Die Arbeitsgruppe hat sich namentlich mit den älteren Menschen sowie den anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen näher beschäftigt. Dem in Zukunft zunehmenden Anteil der älteren Menschen sollte wenn immer möglich nicht mit spezifischen Wohnlösungen begegnet werden. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist das „Design für Alle“: hindernisfreie Wohnungen an gut versorgten Standorten mit sicherem Umfeld, die den Bedürfnissen aller Generationen gerecht werden. Zudem besteht in allen Preisklassen ein Mangel an 2- oder 3-Zimmerwohnungen. Solche sind bei älteren Menschen besonders nachgefragt und könnten diese zum Umzug aus den zu gross gewordenen Wohnungen oder Einfamilienhäusern bewegen. Besonderer Handlungsbedarf besteht bei der Anpassung der Bestandeswohnungen. Ein umfassender Umbau würde für ältere Menschen häufig zum Wohnungsverlust oder aber zu Wohnkosten führen, die sie vielfach nicht verkraften könnten. Eine angemessene Wohnsituation ist eine unabdingbare Voraussetzung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration der anerkannten Flüchtlinge und der vorläufig aufgenommenen Menschen. Alle Beteiligten, insbesondere die Wohnungsanbieter, müssen ihre Anstrengungen verstärken, damit diese nach der Entlassung aus den Asylstrukturen in den normalen Wohnungsmarkt übertreten können. Spezifische Wohnlösungen sind im Hinblick auf das Integrationsziel abzulehnen.

Verminderung des Ressourcenverbrauchs im Wohnungsbau und in der Wohnnutzung

Die Verminderung des Ressourcenverbrauchs beim Wohnen ist vor dem Hintergrund der klimapolitischen Ziele, der Energiestrategie des Bundes sowie des Kulturland- und Landschaftsschutzes eine grosse Herausforderung. Die innere Entwicklung darf sich nicht in „baulicher Verdichtung“ erschöpfen. Planerische und baurechtliche Vorgaben für die Verdichtung sind wichtig. Zusätzlich muss der Wohnraum möglichst effizient genutzt werden. Entsprechendes Potenzial besteht, soll aber nicht durch Markteingriffe, sondern auf freiwilliger Basis und durch eine verstärkte Informations- und Vermittlungstätigkeit besser ausgeschöpft werden. Von den im Rahmen ihrer Beratungen erörterten Massnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz erachtet die Arbeitsgruppe keine als zielführend. Sie beurteilt deshalb auch den in der erwähnten Volksinitiative enthaltenen neuen Absatz in Artikel 108 BV zu energetischen Sanierungen kritisch.

Bewahrung der Besiedlung des Berggebiets und der ländlichen Räume

In strukturschwachen Berggebieten und ländlichen Räumen stehen als Folge von Arbeitsplatzschwund, Abwanderung und Überalterung viele Wohnungen leer, und Erneuerungsinvestitionen bleiben aus. In den Initiativen und Programmen zugunsten dieser Regionen spielt die Förderung der Wohnnutzung kaum eine Rolle. Ein attraktives Wohnangebot kann jedoch die Ansiedlung und die Erhaltung von Arbeitsplätzen stützen. Die Potenziale der Wohnnutzung als Entwicklungsimpuls sind noch wenig ausgeschöpft. Mit der Digitalisierung und der elektronischen Vernetzung können sich strukturschwache Regionen als „Rückzugsgebiet“ für temporäres Wohnen und kreatives Arbeiten positionieren. Auch während gewissen Lebensphasen könnten verschiedene Bevölkerungsgruppen vermehrt für das „periphere Wohnen“ gewonnen werden. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die strukturschwachen Regionen als Komplementärraum zu den Metropolitanräumen begreifen und über die Zuwanderung Impulse von aussen zulassen.

Die Bewältigung der angesprochenen Herausforderungen obliegt in einer marktwirtschaftlichen Ordnung in erster Linie den Investoren und Wohnungseigentümern. Die öffentliche Hand soll mit geeigneten rechtlichen Rahmenbedingungen, aber auch mit Informationen, Verhandlungen und Förderungsaktivitäten das Marktgeschehen in die gewünschte Richtung lenken. Die in der Wohnungspolitik bestehende Arbeitsteilung hat sich bewährt. Die Arbeitsgruppe fordert Bund, Kantone und Städte auf, ihr wohnungspolitisches Engagement wie auch den Austausch über diese Politik fortzusetzen.

1 Mandat und Vorgehen

1.1 Auftrag des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 15. Mai 2013 eine Aussprache zum Thema „Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt“ geführt. Die Situation auf dem Wohnungsmarkt war damals von einer hohen, insbesondere durch Zuwanderung getriebenen Nachfrage geprägt. Diese hatte regional eine starke Anspannung und markante Preissteigerungen zur Folge. In seiner Aussprache hat der Bundesrat festgehalten, dass die Bevölkerung nach wie vor sehr gut mit Wohnraum versorgt ist, dass die marktwirtschaftliche Wohnungsversorgung grundsätzlich funktioniert und kein Anlass für tiefgreifende Sofortmassnahmen besteht. Der Bundesrat hat entschieden, an der bisherigen Wohnungspolitik festzuhalten, diese jedoch zu optimieren. Zu diesem Zweck hat er verschiedene Massnahmen und Prüfaufträge eingeleitet, die auf die Bereitstellung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum zielen. Der Bundesrat war sich aber auch einig, dass die Situation für Wohnungssuchende in einigen, vor allem städtisch geprägten Regionen schwierig ist und dort bei weiterhin hoher Nachfrage allenfalls ein besonderer Handlungsbedarf besteht. Er hat deshalb das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) beauftragt, mit den Kantonen und Städten in einen wohnungspolitischen Dialog zu treten. Ziel des Dialogs ist ein Austausch über die Situation der Wohnungsmärkte in Regionen mit hoher Nachfrage und die Prüfung der Frage, ob und auf welcher Ebene ein zusätzlicher wohnungspolitischer Handlungsbedarf besteht. Zudem sollen wohnungspolitische Massnahmen der drei Staatsebenen diskutiert und bei Bedarf besser koordiniert werden.

1.2 Vorgehen

In Absprache mit der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) wurde im Sommer 2013 eine Arbeitsgruppe gebildet, in der die Kantone Zürich, Genf, Zug, Freiburg (bis Ende 2014), Waadt, Aargau und Wallis (seit 2015) sowie die Städte Zürich, Basel, Luzern, Nyon, Lugano, Wädenswil (bis Ende 2014) und Bassersdorf (seit 2015) vertreten sind. Der Arbeitsgruppe gehören ferner Vertretungen des Sekretariats der VDK und der Geschäftsstelle des SSV an. Seitens des Bundes war das UVEK (ARE) und – bis Ende 2013 – das Generalsekretariat des EJPD vertreten. Zu einzelnen Sitzungen wurden zudem je nach Thematik Vertretungen des BFE, der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) einbezogen. Die Federführung des Dialogs liegt beim WBF, vertreten durch das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), dessen Direktor die Arbeitsgruppe leitet.

Der Dialog erfolgte bisher in drei Phasen, in denen die Arbeitsgruppe insgesamt zu 13 halbtägigen Sitzungen zusammenkam. An den Treffen wurden in der Regel jeweils ein bis zwei Schwerpunktthemen erörtert, zu denen von aussen beigezogene Fachleute einen Input leisteten. Zudem dienten die Resultate verschiedener Studien als Diskussionsgrundlagen.

In der ersten Phase, über die dem Bundesrat Ende 2013 Bericht erstattet wurde, standen Stellungnahmen der Arbeitsgruppe zu einzelnen in der wohnungspolitischen Diskussion aufgeworfenen Massnahmen im Zentrum. Dazu zählten ein regional und zeitlich eingeschränktes und preislich unlimitiertes Vorkaufsrecht der Gemeinden zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie im Mietrecht Einschränkungen von Ertragskündigungen und von Mietpreiserhöhungen bei Wiedervermietung unter bestimmten Marktbedingungen. Ferner hat die Arbeitsgruppe zu jenen Massnahmen Stellung genommen, für die der Bundesrat am 15. Mai 2013 eine vertiefte Prüfung eingeleitet hatte.

Vom Bericht der Arbeitsgruppe über die zweite Dialogphase hat der Bundesrat am 17. Dezember 2014 Kenntnis genommen. Darin festgehalten waren insbesondere Stellungnahmen der Gruppe zur Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt, zu den Unterstützungsmöglichkeiten für die schwächeren Marktteilnehmer und den damit verbundenen Zuständigkeiten sowie zu wohnungspolitischen Aspekten der Verdichtung und der Energiestrategie 2050.

In der dritten Phase, welche die Jahre 2015 und 2016 abdeckt, hat sich die Arbeitsgruppe fünf Mal getroffen. An jeder Sitzung erfolgte ein Austausch über die regionale Marktentwicklung sowie die gegen-

seitige Information über wohnungspolitische Entwicklungen auf Stufe Bund, Kantone und Städte. Zudem hat die Arbeitsgruppe neben raumplanerischen Aspekten des Wohnens (Verdichtung) die Themen „Wohnen im Alter“ sowie „Flüchtlinge und Wohnen“ vertieft behandelt. Ferner hat sie die angekündigte Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ diskutiert und deren Folgen abgeschätzt (siehe auch Ausführungen in Abschnitt 3.4). Schliesslich wurden die wohnungspolitischen Herausforderungen diskutiert, die sich in strukturschwachen Regionen der Schweiz stellen.

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse des vierjährigen Dialogs zusammen. Ausgehend von der 2013 geführten Aussprache des Bundesrates werden in Kapitel 3 die Massnahmen rekapituliert und beurteilt, die seither auf Bundesebene (Kap. 3.1) sowie in den Kantonen und Städten (Kapitel 3.2) zur Schaffung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum diskutiert, entschieden oder umgesetzt wurden. Kapitel 4 beleuchtet die wichtigsten längerfristigen Herausforderungen, die sich nach Meinung der Arbeitsgruppe im Wohnungswesen stellen. Kapitel 5 ist den Akteuren auf dem Wohnungsmarkt und den Beiträgen gewidmet, den diese zur Bewältigung der Herausforderungen leisten sollen.

2 Schaffung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum

2.1 Stellungnahmen zu Massnahmen auf Bundesebene

Das starke Bevölkerungswachstum vor allem nach Einführung der vollen Personenfreizügigkeit im Jahre 2007, weiter abnehmende Haushaltgrössen, die älter werdende Gesellschaft, Einkommensverbesserungen sowie tiefe Zinssätze haben in den letzten Jahren zu einer starken Nachfrage nach Wohnraum geführt. Die Angebotsseite hat zwar reagiert, aber zeitlich verzögert. Deshalb gingen in den wirtschaftlich attraktiven städtischen Regionen und Agglomerationen die Leerwohnungsquoten zurück und die Preise stiegen an. Der Preisanstieg war bei Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen besonders markant, aber auch bei neu angebotenen Mietwohnungen erheblich.

Der Bundesrat hat sich am 15. Mai 2013 auf der Basis eines Aussprachepapiers des WBF mit der Situation auf dem Wohnungsmarkt befasst und eine Vielzahl von Massnahmen geprüft, die zur Bereitstellung bzw. Erhaltung von preisgünstigen Wohnungen beitragen könnten. Die Arbeitsgruppe hat zur Kenntnis genommen und begrüsst, dass der Bundesrat die folgenden Massnahmen umgesetzt bzw. beschlossen hat.

Umgesetzte bzw. vom Bundesrat beschlossene Massnahmen

<i>Aufnahme des preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbaus in die tripartite Strategie der Agglomerationspolitik</i>	<i>Am 1.7.2013 in die überarbeitete Strategie integriert</i>
<i>Ausweitung des Anwendungsbereichs der Darlehen aus dem Fonds de roulement auf den Landerwerb</i>	<i>Änderung der Verordnung zum WFG, in Kraft seit 1.1.2014</i>
<i>Verlängerung der Anspruchsberechtigung für Wohnkostenbeiträge gemäss WEG von 19 auf 21 Jahre</i>	<i>In Kraft seit 1.1.2014</i>
<i>Flexiblere Ausgestaltung der Bedingungen für zinsgünstige Darlehen aus dem Fonds de roulement</i>	<i>Departementsweisung, in Kraft seit 1.1.2014</i>
<i>Pflicht zur Transparenz und zur Weitergabe von beanspruchten Fördergeldern</i>	<i>Änderung der Verordnung zum Mietrecht, in Kraft seit 1.7.2014</i>
<i>Rahmenkredit für Eventualverpflichtungen in der Wohnraumförderung für die Jahre 2015-2021</i>	<i>Botschaft vom 20.8.2014, Bundesbeschluss vom 9.3.2015</i>
<i>Teilrevision des Mietrechts im OR, namentlich Pflicht zur Bekanntgabe des Vormietzinses</i>	<i>Botschaft vom 27.5.2015</i>

Die vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen haben nach Ansicht der Arbeitsgruppe sehr unterschiedliche Bedeutungen und Wirkungen. Für die Kontinuität der Wohnraumförderung auf Bundes-

ebene ist der durch das Parlament im Frühjahr 2015 genehmigte Rahmenkredit für Eventualverpflichtungen von grosser Bedeutung. Als zweckmässig und wichtig erachtete eine Mehrheit der Arbeitsgruppe auch die vom Bundesrat angestrebte Neuregelung im Obligationenrecht, wonach zwecks Erhöhung der Transparenz in der ganzen Schweiz bei jedem Abschluss eines Mietvertrages der Vormietzins sowie die Begründung für eine allfällige Mietzinserhöhung bekannt gegeben werden muss. Im Zwischenbericht vom 3. Dezember 2013 an den Bundesrat hatte die Arbeitsgruppe diese Massnahme mehrheitlich empfohlen. Die Befürwortenden bedauern es, dass beide Räte des Parlaments im Verlaufe des Jahres 2016 auf die entsprechende Bundesratsvorlage vom 27. Mai 2015 nicht eingetreten sind.

Die Arbeitsgruppe hat zudem zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat verschiedene Massnahmen nach eingehender Prüfung nicht weiter verfolgt hat. Während beispielsweise im Zusammenhang mit mietrechtlichen Eingriffen in die Preisbildung entsprechende Entscheide wohlwollend beurteilt werden, hätte die Arbeitsgruppe eine Anpassung der Immobilienstrategie von den SBB begrüsst, damit vermehrt geeignete Grundstücke für den gemeinnützigen oder preisgünstigen Wohnungsbau sowie für den Erhalt preisgünstiger Gewerberäume eingesetzt werden könnten.

Vertieft geprüfte und verworfene bzw. nicht weiter verfolgte Massnahmen

<i>Mietrechtliche Eingriffe in die Preisbildung (Begrenzung von Mietzinserhöhungen bei Wiedervermietung, Verbot oder Einschränkung von Ertragskündigungen)</i>	<i>BRB vom 15.1.2014: Auf Empfehlung des wohnungspolitischen Dialogs (1. Zwischenbericht) nicht weiter verfolgt</i>
<i>Geeignete Grundstücke des Bundes für den preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbau besser zugänglich machen</i>	<i>Informationsnotiz des VBS an den BR vom 15.8.2014 betreffend Liegenschaften von armasuisse BRB vom 1.4.2015: Strategische Ziele des BR für die SBB 2015-2018 ohne Anpassung im Immobilienbereich</i>
<i>Vorkaufsrecht der Gemeinden zugunsten des preisgünstigen Wohnungsbaus</i>	<i>BRB vom 17.12.2014 (vorderhand keine Einführung)</i>
<i>Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus mit raumplanerischen Massnahmen</i>	<i>Nach Vernehmlassung zur 2. Etappe der RPG-Revision nicht weiter verfolgt</i>
<i>Anpassung des Gebäudeprogramms, damit preisgünstiger Wohnraum erhalten bleibt</i>	<i>Energetische Gebäudesanierungen im Mietwohnungsbereich, Bericht des Bundesrates vom 6.4.2016</i>

Die Reaktionen der Interessengruppen auf die vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen fielen erwartungsgemäss unterschiedlich aus. So begrüsst der Mieterverband und die linken Parteien, dass den Anliegen der Mieter vermehrt Rechnung getragen und für mehr Transparenz gesorgt werden sollte. Die vom Bundesrat beschlossenen Fördermassnahmen gingen dem Mieterverband hingegen zu wenig weit, weshalb er im September 2015 die Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ lancierte (siehe 3.4). Die gemeinnützigen Wohnbauträger zeigten sich über die Absicht erfreut, mehr preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnraum zu ermöglichen und vor allem den Zugang zu Grundstücken zu verbessern. Demgegenüber warnten die Hauseigentümer und rechten Parteien vor einer Aufblähung der Bürokratie und unnötigen staatlichen Eingriffen in den Wohnungsmarkt.

2.2 Wohnungspolitische Massnahmen der Kantone und Städte

Die von BWO und SSV im Sommer 2013 durchgeführte Befragung der SSV-Mitglieder hatte aufgezeigt, dass in den Städten eine intensive wohnungspolitische Diskussion in Gang ist. Zwischen Anfang 2012 und Mitte 2013 waren in nahezu der Hälfte der antwortenden Städte Vorstösse oder Initiativen im Zusammenhang mit der Wohnungspolitik eingereicht worden. In Städten mit über 50'000 Einwohnern war dies zu 90 Prozent der Fall gewesen. Wie die Übersicht in Anhang 1 zeigt, hat sich diese Debatte in den Städten und Kantonen fortgesetzt und verschiedene Massnahmen, die auf eine Erhöhung des Anteils an preisgünstigen Wohnungen abzielen, sind beschlossen und umgesetzt worden.

Auf kantonaler Ebene seien beispielhaft erwähnt das neue Wohnraumförderungsgesetz von Basel-Stadt, das am 1. Juli 2014 in Kraft getreten ist; die vom Zürcher Volk am 28. September 2014 angenommene Änderung des Bau- und Planungsgesetzes, welches es den Gemeinden erlaubt, bei Auf- und Einzoningungen einen Mindestanteil von preisgünstigen Wohnungen vorzuschreiben; das vom Waadtländer Kantonsrat im Mai 2016 beschlossene „paquet du logement“, das unter anderem ein Vorkaufsrecht der Gemeinden vorsieht und über welches das kantonale Stimmvolk im Februar 2017 abstimmen wird; der Entscheid des Neuenburger Kantonsrats vom September 2014, für die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus einen Kredit über 18 Millionen Franken zur Verfügung zu stellen; oder der „piano cantonale dell'alloggio“, mit dem der Kanton Tessin neu über ein Hilfsmittel verfügt, um den Wohnungsmarkt und namentlich das preisgünstige Segment besser steuern zu können.

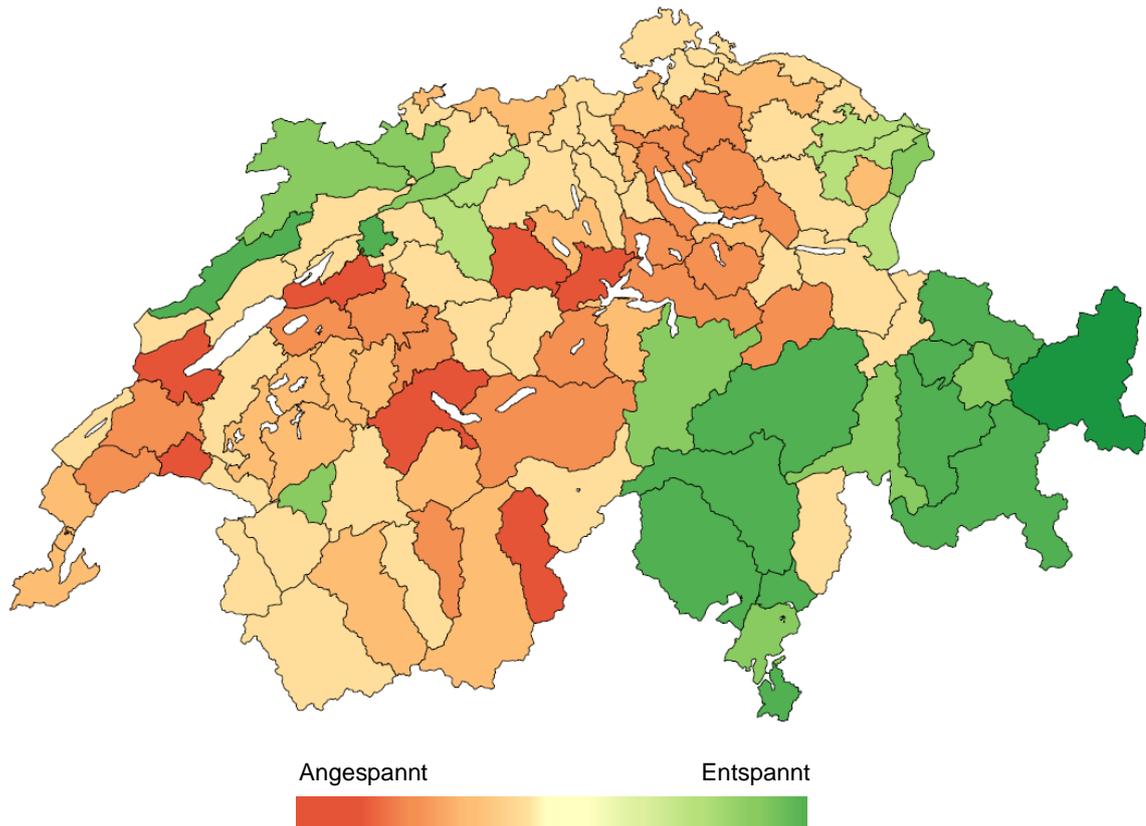
Auf kommunaler Ebene war in Zürich und Luzern bereits vor 2013 entschieden worden, in den nächsten Jahren den Anteil von preisgünstigen Wohnungen gemeinnütziger Bauträger zu erhöhen. Die Stimmberechtigten der Stadt Bern haben im Mai 2014 der Initiative „Für bezahlbare Wohnungen“ zugestimmt. In St. Gallen wurde im November 2013 ein Reglement zur Wohnraumförderung erlassen, und die Städte Zürich und Lausanne haben 2013 bzw. 2015 das Kapital ihrer Bauträger aufgestockt, die in der Bereitstellung von preisgünstigen Wohnungen tätig sind. Diese Beispiele belegen, dass auch auf kantonaler und kommunaler Ebene wohnungspolitische Anliegen nicht nur diskutiert, sondern Massnahmen auch umgesetzt werden, sofern dafür ein Bedarf besteht und ein politischer Konsens erreicht wird.

2.3 Marktentspannung mit regional unterschiedlicher Ausprägung

In ihrem kontinuierlichen Austausch über die Marktlage hat die Arbeitsgruppe festgestellt, dass sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt in einer gesamtschweizerischen Perspektive in den letzten vier Jahren verändert hat, in dieser Entwicklung jedoch je nach Kanton und Region grosse Unterschiede bestehen.

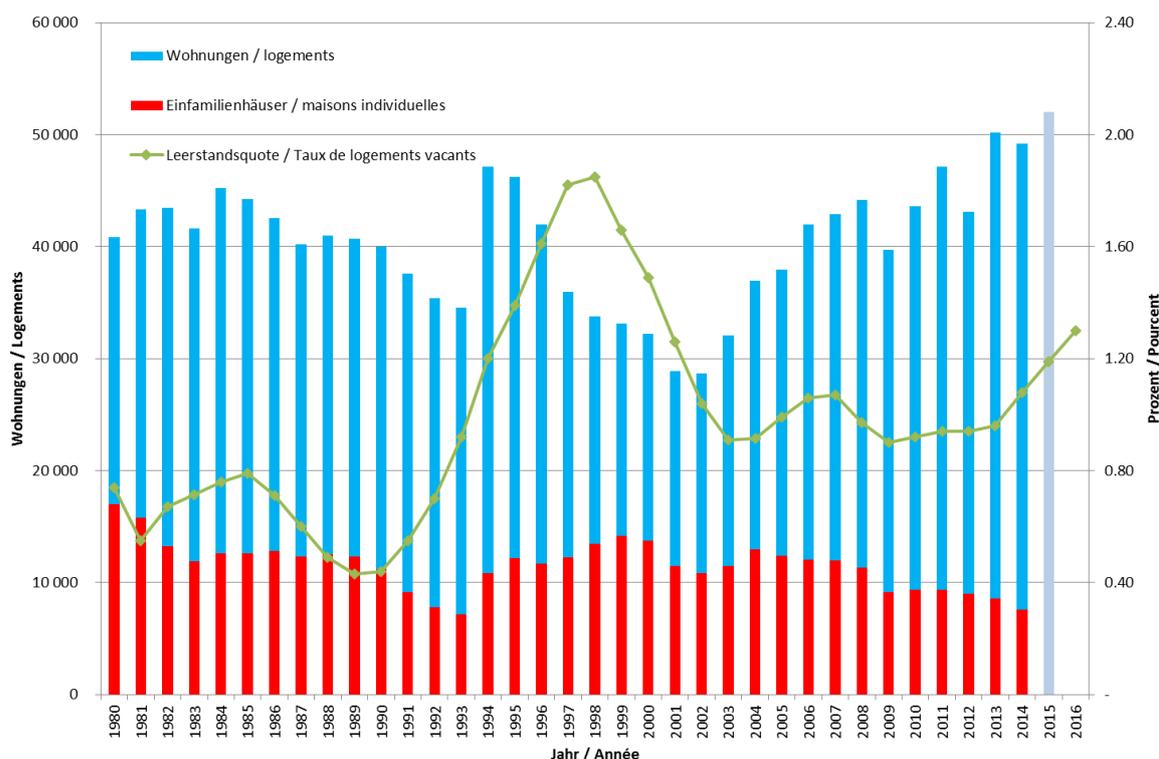
Die Leerwohnungsziffer ist von 0,94 Prozent im Jahre 2012 auf 1,30 Prozent im laufenden Jahr angestiegen. Am 1. Juni 2016 standen schweizweit 56'581 Wohnungen leer, 5'436 Einheiten mehr als im Vorjahr und 17'234 mehr als im Jahre 2012. Von den 2016 leerstehenden Wohnungen werden knapp 20 Prozent zum Kauf angeboten, gut 80 Prozent sind Mietwohnungen. Überdurchschnittlich fiel zuletzt der Anstieg der Leerwohnungen bei den Mietwohnungen sowie generell bei den Neubauwohnungen aus. Bei den Mietwohnungen ist in vielen Regionen besonders im mittleren und im unteren Preissegment jedoch nach wie vor ein deutlicher Nachfrageüberhang zu beobachten¹.

¹ [Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt - Entwicklung 2015, BWO 2016](#)



Anspannung auf dem Mietwohnungsmarkt – mittleres Marktsegment (BFS: SAKE; Meta-Sys: Adscan)

Die schweizweite Marktentspannung zeigt sich auch in der Preisentwicklung. Der seit der Jahrtausendwende in allen Marktsegmenten zu beobachtende Anstieg der Angebotspreise hat sich deutlich abgeschwächt oder – in den oberen Preissegmenten und in einzelnen Regionen – bereits ins Gegenteil verkehrt. Dies gilt nicht nur für die Angebotsmieten. Auch bei den Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen haben die zweimalige Verschärfung der Vergabebedingungen für Hypothekarkredite und das erreichte Preisniveau vor allem an zentralen Lagen und in höheren Preissegmenten Wirkung entfaltet. Die Gefahr einer Immobilienblase scheint im Eigentumssektor gebannt. Dies allerdings mit dem Nebeneffekt, dass es vor allem für jüngere Familien und Haushalte deutlich schwieriger geworden ist, Eigentum zu erwerben.



Neubautätigkeit und Entwicklung der Leerstandsquote 1980 bis 2016 (BWO/BFS)

Für die angesprochene Marktentspannung sind vor allem zwei Faktoren verantwortlich: Erstens ist die jährliche Wohnungsproduktion nach 2012 (43'000 Einheiten) markant angestiegen und liegt seither bei einem Volumen von rund 50'000 Einheiten pro Jahr. Stark zugenommen hat der Bau von Mietwohnungen. Dies zum einen, weil sich die Nachfrage aufgrund der Verschärfung der Vergaberichtlinien für Wohneigentum wieder vermehrt auf das Mietsegment fokussiert; zum andern, weil im Umfeld tiefer Zinsen und Renditen ein eigentlicher Anlagenotstand und vor allem seitens der institutionellen Anleger eine hohe Nachfrage nach Renditeliegenschaften besteht. Eine Folge davon ist, dass die Preise solcher Liegenschaften stark angestiegen sind, und sich in diesem Bereich die Gefahr einer Blasenbildung erhöht hat.

Zweitens hat sich die Wohnungsnachfrage abgeschwächt, und das Bevölkerungswachstum hat sich verlangsamt. Im 2016 ist ein deutlicher Rückgang der Zuwanderung zu beobachten. In den ersten neun Monaten hat der Wanderungssaldo der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung gegenüber der Vorjahresperiode um gut 18 Prozent abgenommen. Diese Entwicklung ist sowohl auf eine abgeschwächte Einwanderung (-6,9%) wie auch auf eine verstärkte Auswanderung (+4,7%) zurückzuführen.

Die Marktentspannung fällt regional und nach Marktsegmenten sehr unterschiedlich aus. In 7 Kantonen (VS, NE, JU, GL, SG, NW und ZG) nahm die Leerwohnungsziffer leicht ab, in allen übrigen Kantonen wurde ein Anstieg festgestellt. In 18 Kantonen lag die Quote am 1. Juni 2016 über der 1-Prozentmarke. Nach wie vor sehr tiefe Quoten (unter 0,5%) weisen die Kantone Zug, Genf und die beiden Basel sowie rund ein Viertel aller Gemeinden auf. Zu letzteren gehören unter anderem die Städte Zürich und Lausanne mit Quoten von 0,22 Prozent bzw. 0,29 Prozent. Es sind somit die bevölkerungsreichen und wirtschaftlich starken Regionen Basel, Zürich/Zentralschweiz und Arc lémanique, in denen der Wohnungsmarkt durch einen Nachfrageüberhang geprägt ist und in den mittleren und unteren Preissegmenten weiterhin ein Angebotsmangel besteht.

2.4 Bund: den eingeschlagenen Weg fortsetzen und bewährte Instrumente stärken

Die jüngsten Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt haben dazu geführt, dass die Wohnthematik sowohl politisch wie auch medial etwas in den Hintergrund gerückt ist. Die wohnungspolitische Diskussion setzt sich jedoch fort und ist weiterhin durch grundsätzliche, häufig unvereinbare Positionen geprägt: Wer überzeugt ist, dass sich der Staat möglichst ganz aus der Wohnungsversorgung heraushalten und diese den Marktkräften überlassen soll, dem gehen die bestehenden wohnungspolitischen Massnahmen bereits zu weit. Wer dagegen die Meinung vertritt, dass die marktwirtschaftliche Versorgung im Ergebnis zu gesellschaftlich unerwünschten Entwicklungen wie übermässige Wohnkostenbelastungen, sozialer Entmischung und unverhältnismässigem Ressourcenkonsum führe, ist vom Verlauf der wohnungspolitischen Debatte enttäuscht und fordert eine stärkere staatliche Einflussnahme. Letzteres gilt unter anderem für die Initianten der Initiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“. Diese ist am 18. Oktober 2016 eingereicht worden. Sie verlangt eine Änderung von Artikel 108 BV und nimmt verschiedene Massnahmen auf, die auch in der Dialoggruppe geprüft, jedoch auf Bundesebene nicht weiterverfolgt wurden. Dies betrifft namentlich ein Vorkaufsrecht der Gemeinden zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus, die Immobilienpolitik des Bundes und der bundesnahen Betriebe (v.a. SBB) sowie die Erhaltung der Preisgünstigkeit im Zusammenhang mit der Förderung von (energetischen) Sanierungen.

Die von der Initiative verlangte Stärkung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ist für die Mehrheit der Arbeitsgruppe zwar ein zweckmässiges Anliegen. Die von der Initiative geforderte schweizweite Mindestquote von 10 Prozent für gemeinnützige Neubauwohnungen ist jedoch mit den regional sehr unterschiedlichen Marktausprägungen nicht vereinbar und würde für die öffentliche Hand einen übermässigen finanziellen Aufwand nach sich ziehen. Auch für die vorgeschlagenen Instrumente besteht kein schweizweiter Bedarf. Wo ein solcher vorhanden ist, haben die Kantone und Städte die Möglichkeit aktiv zu werden. Dies gilt namentlich für das Vorkaufsrecht der Gemeinden zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Die Kantone haben bereits heute die Kompetenz, ein solches einzuführen, sie brauchen dazu keine Ermächtigung durch den Bund.

Für die Mehrheit der Arbeitsgruppe enthält die Initiative ein Element, dem sie, wie bereits erwähnt, eine gewisse Berechtigung nicht abspricht: Die SBB-Grundstücke befinden sich häufig an Lagen mit einem hohen Bedarf für preisgünstige Wohnungen. Die Areale gehörten früher in vielen Fällen der öffentlichen Hand und konnten von den SBB günstig erworben werden. Sie haben in der Zwischenzeit – nicht zuletzt aufgrund von Aufwertungsmassnahmen der öffentlichen Hand – einen hohen Wertzuwachs erfahren. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe würde es daher begrüssen, wenn der öffentlichen Hand beim Verkauf von SBB-Grundstücken eine stärkere Stellung eingeräumt würde, was mit einem entsprechenden, von der Initiative geforderten Vorkaufsrecht zugunsten der Kantone und Gemeinden der Fall wäre.

Was den Kern der Initiative, die Stärkung des gemeinnützigen Wohnungsbaus betrifft, spricht sich die Arbeitsgruppe für Kontinuität und die Stärkung der bisherigen Politik auf Bundesebene aus: Sie empfiehlt dem Bundesrat, nicht nur die Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW weiterhin zu verbürgen, wie dies mit dem 2015 gesprochenen Rahmenkredit ermöglicht wurde. Auch das zweite Förderinstrument, der Fonds de roulement zugunsten gemeinnütziger Wohnbauträger, sollte gestärkt und deshalb in den nächsten Jahren mit weiteren Krediten dotiert werden. Die aus dem Fonds gewährten Darlehen stellen vor allem für junge gemeinnützige Bauträger eine wichtige Starthilfe dar und können dazu beitragen, dass der gemeinnützige Sektor seinen Anteil am Wohnungsbestand zumindest halten und damit in den Städten zu einer erwünschten sozialen Durchmischung beitragen kann. Mit den an hohe energetische Standards geknüpften Vorgaben stützen die von den Finanzierungshilfen profitierenden Bauträger ausserdem in vorbildlicher Weise die Ziele der Energiestrategie 2050 des Bundes. Diese „Basishilfe“ kann und soll dort durch geeignete kantonale und kommunale Massnahmen ergänzt werden, wo dafür ein Bedarf besteht.

3 Längerfristiger wohnungspolitischer Handlungsbedarf

Mittelfristig dürfte eine weitere Marktentspannung dann eintreten, wenn das Bevölkerungswachstum weiter zurückgeht und auch aus der Einkommensentwicklung keine oder wenige Nachfrageimpulse ausgehen. Die Angebotsseite dürfte etwas verspätet auf die Nachfrageveränderung reagieren, die Neubautätigkeit somit auch in den nächsten zwei, drei Jahren hoch bleiben. Für die Mehrheit der Wohnungssuchenden wird sich daher die Situation tendenziell verbessern. Und für die Politik besteht kein Anlass, kurzfristig wirkende Massnahmen zu ergreifen. Nach Meinung der Arbeitsgruppe sollte sie sich auf die Bewältigung jener Herausforderungen konzentrieren, die sich im Wohnungswesen längerfristig stellen. Die Arbeitsgruppe hat sich in ihren Beratungen mit vier dieser Herausforderungen eingehend beschäftigt:

- Die Versorgung der finanziell schwachen Bevölkerung mit angemessenem und tragbarem Wohnraum
- Die Versorgung der Bevölkerung mit besonderen Bedürfnissen, namentlich der älteren Personen und der Flüchtlinge
- Die Verminderung des Ressourcenverbrauchs im Wohnungsbau und in der Wohnnutzung
- Die Bewahrung der Besiedlung des Berggebiets und der ländlichen Räume

3.1 Wohnungsversorgung der wirtschaftlich schwächeren Nachfrager

Die Versorgung der Bevölkerungsgruppen, die sich aus eigener Kraft auf dem Markt nicht behaupten können, bleibt das zentrale wohnungspolitische Anliegen, dem sich Bund, Kantone und Gemeinden auch künftig annehmen müssen.

Die Arbeitsgruppe hat Kenntnis genommen von der im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut durchgeführten Untersuchung über die Wohnversorgung der Haushalte in Armut und prekären Lebenslagen². Danach gaben 2012 vier von fünf armutsbetroffenen Haushalte mehr als 30 Prozent des Bruttoeinkommens für die Wohnkosten aus. Armutsbetroffene Haushalte leben zudem deutlich häufiger als andere Gruppen in zu kleinen Wohnungen, in Wohnungen schlechter Qualität oder solchen an ungünstigen Standorten (v.a. Lärmbelastung). Hohe Wohnkostenbelastungen können sich negativ auf Bildung, Gesundheit und die Pflege sozialer Kontakte auswirken. Von einer unangemessenen Wohnversorgung sind besonders häufig Alleinerziehende, Rentnerinnen und Rentner sowie Haushalte mit Menschen ausländischer Herkunft betroffen. Für Haushalte mit Betreibungen ist es bei einem Wohnungsverlust besonders schwierig, auf dem regulären Wohnungsmarkt wieder Zugang zu finden. Sie gehören zu jenen Gruppen, die nicht nur auf finanzielle Hilfen, sondern auch auf Unterstützung bei der Wohnungssuche und der Sicherung von Wohnraum angewiesen sind. Die Arbeitsgruppe hat zur Kenntnis genommen, dass in verschiedenen Städten und Regionen solche staatlichen und nicht-staatlichen Angebote bestehen³.

In regional angespannten Märkten mit starken Preissteigerungen können auch Angehörige des Mittelstandes von zu hohen Mietbelastungen betroffen sein. Dies kann zu volkswirtschaftlich unerwünschten Effekten führen, weil weniger Mittel für den übrigen Konsum zur Verfügung stehen und ein Druck auf die Löhne entstehen kann. So zeigt die Statistik der durchschnittlichen Mietbelastung⁴, dass bei der Einkommensklasse von 4'000 bis 6'000 Franken Monatseinkommen die Belastung des Haushaltsbudgets durch Mieten in den letzten fünf Jahren angestiegen ist und aktuell bei rund 25 Prozent liegt. Zudem können zu hohe Wohnkosten zu Verdrängungen führen und damit die Entmischung und die Zersiedelung fördern.

Der öffentlichen Hand stehen mit objekt- und subjektbezogener Unterstützung sowie raumplanerischen Massnahmen unterschiedliche Ansätze zur Verfügung, mit denen sie bei Bedarf marktergänzend zu einer angemessenen Wohnungsversorgung der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsgruppen beitragen kann. Bei der in der Schweiz bis anhin bevorzugten Objekthilfe unterstützt die

² [Wohnversorgung in der Schweiz, Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und prekären Lebenslagen, BSV/BWO, 2015](#)

³ [Nicht-monetäre Dienstleistungen im Bereich Wohnen für armutsbetroffene und –gefährdete Menschen](#), BSV, 2016

⁴ [Statistik der durchschnittlichen Mietbelastung nach Einkommensklassen: www.bwo.admin.ch](#)

öffentliche Hand die Bereitstellung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum. Für die Umsetzung können unter anderem die Abgabe von Boden im Baurecht, das Gewähren von Bürgschaften, Darlehen, Baukosten-, Zins- oder Abschreibungsbeiträge sowie finanzielle Beteiligungen an Projekten entsprechender Bauträger dienen. Bei der Subjekthilfe unterstützt die öffentliche Hand die wirtschaftlich schwachen Wohnungsnachfrager soweit finanziell, dass diese sich eine angemessene Wohnung möglichst ohne übermässige Mietzinsbelastung leisten können. Dazu zählen unter anderem die „allocation logement“ im Kanton Genf sowie die individuellen Mietzinsbeiträge in den Kantonen Waadt und Basel-Stadt. Als weitere mögliche Massnahmen zur Bereitstellung von preisgünstigen Wohnungen sind in jüngerer Zeit raumplanerische Instrumente vermehrt diskutiert und teilweise auch umgesetzt worden. So hat der Kanton Genf so genannte „zones de développement“ ausgeschrieben, in denen die Bodenpreise, eine Mindestausnützung sowie die Mietzinse und die Preise von Eigentumswohnungen durch den Kanton festgelegt werden. Damit soll erreicht werden, dass dichte Siedlungen mit bedarfsgerechten Wohnungen gebaut werden und die Planungsgewinne nicht einseitig für die Investoren anfallen. Als einer der ersten Kantone hat der Kanton Zug raumplanerische Massnahmen in den Richtplan aufgenommen. Danach unterstützen Kanton und Gemeinden die Schaffung und den Erhalt von preisgünstigen Wohnraum u.a. bei Arrondierungen der Bauzonen, mit vorgängigem Festlegen von Anteilen für den preisgünstigen Wohnraum bei Umzonungen und mit einer aktiven Landpolitik des Gemeinwesens. In der Stadt Zug wurden spezielle Zonen geschaffen, in denen rund 50 Prozent der Wohnungen im preisgünstigen Segment erstellt werden müssen. Zusätzlich wird ein Ausnützungszuschlag von 10 Prozent gewährt.

Die Arbeitsgruppe hat sich intensiv mit den Vor- und Nachteilen dieser Förderansätze auseinandergesetzt⁵. Sie kam zum Schluss, dass diese nicht gegenseitig ausgespielt werden sollen. Je nach Problematik, Zielsetzung und staatlicher Ebene können alle zu einer angemessenen Wohnungsversorgung der schwächeren Wohnungsnachfrager und zu einer Durchmischung auf Quartier- oder Gemeindeebene beitragen.

3.2 Wohnungsversorgung der Nachfrage mit besonderen Bedürfnissen

Der Markt orientiert sich in der Regel an einer Durchschnittsnachfrage und vernachlässigt tendenziell die besonderen Bedürfnisse, unter anderem der älteren Menschen, der Personen mit Behinderungen oder der jungen Menschen, die sich in Ausbildung befinden. Auch kann es auf dem Markt unter anderem aufgrund von Hautfarbe oder kulturellem Hintergrund zu Diskriminierungen der Wohnungssuchenden kommen. Die Arbeitsgruppe hat sich namentlich mit zwei Gruppen näher beschäftigt: mit den älteren Menschen sowie den Flüchtlingen, die vor allem seit dem Sommer 2015 in grösserer Zahl in der Schweiz eintreffen.

Ältere Menschen

Der Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung wird in den nächsten Jahrzehnten stetig zunehmen. Gemäss BFS werden 2030 die 65- bis 79- Jährigen gut 16 Prozent ausmachen (2010: 12,2%) und die über 80-Jährigen knapp 8 Prozent (2010: 4,7%). Es wird davon ausgegangen, dass dannzumal gegen 700'000 Personen 80-jährig oder älter sein werden. Bis 2050 könnte der Anteil der über 80-Jährigen einen Wert von 12 Prozent erreichen (fast jede achte Person). Dieser Wandel ist das Resultat der Alterung der geburtenstarken Jahrgänge zwischen 1943 und 1966 (Babyboom-Generation). Die demografische Alterung wird in den nächsten Jahren vor allem in den Agglomerationsgemeinden stattfinden, weniger in den Kernstädten.

Die geburtenstarken Jahrgänge unterscheiden sich in verschiedener Hinsicht von ihren Vorgängergenerationen. Sie hatten und haben im Vergleich zu ihren Eltern einen grösseren Gestaltungsspielraum bezüglich Werthaltungen und Lebensformen. Sie haben andere Vorstellungen und Pläne zur Gestaltung der nachberuflichen Lebensphase und des hohen Lebensalters. In der Regel möchten sie auch das Wohnen selbstbestimmt gestalten und nicht umsorgt werden. Weil die Angehörigen dieser Generation mit den Gestaltungsmöglichkeiten verschieden umgehen, sind die Unterschiede in der Lebenshaltung gleichaltriger Menschen ausgeprägter geworden. Hinzu kommen soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten, welche die Unterschiede verstärken. Während eine Gruppe älterer Menschen nach

⁵ Siehe Anhang 2

der Pensionierung von einer guten wirtschaftlichen Absicherung profitiert, sind andere Gruppen auf Unterstützung angewiesen.

Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass sich die Akteure auf dem Wohnungsmarkt nicht in erster Linie auf spezifische Lösungen für das Alter fokussieren, sondern allgemein den spezifischen Bedürfnissen der Pensionierten vermehrt Aufmerksamkeit schenken sollten. Ein Ansatzpunkt ist das „Design für Alle“: hindernisfreie Wohnungen, die den Bedürfnissen aller Generationen gerecht werden⁶. Ein besonderes Anliegen älterer Menschen ist zudem ein Wohnstandort, der gut versorgt ist. Dazu gehören nicht nur Einrichtungen des täglichen Bedarfs, sondern auch Betreuungs- und Dienstleistungsangebote, auf die bei Bedarf zurückgegriffen werden kann. Ferner haben für ältere Menschen die soziale Vernetzung und die Sicherheit im Wohnumfeld einen hohen Stellenwert. Vor allem in städtischen Regionen wird die nähere Umgebung von vielen älteren Menschen als unsicher wahrgenommen. Dies kann dazu führen, dass diese die Wohnung kaum mehr verlassen und unter Einsamkeit leiden.

Beim Neubau sollte „hindernisfrei“ zum Standard werden. Zudem muss an geeigneten Lagen in allen Preisklassen das Angebot von 2- oder 3-Zimmerwohnungen erweitert werden. Diese haben bei älteren Wohnungssuchenden Priorität, weil sie sowohl allein als auch zu zweit bewohnt werden können⁷. Handlungsbedarf besteht auch und vor allem bei den Bestandeswohnungen. Gemäss einer 2013 in der Deutschschweiz durchgeführten Befragung von 60-jährigen und älteren Personen⁸ stuft weniger als ein Drittel der Befragten die aktuelle Wohnung uneingeschränkt als behindertengerecht ein (Treppen innerhalb der Wohnung, Bad/WC, Türbreiten- und -schwellen, ungeeignete Küchen), und vor allem über 80-Jährige beklagen den Wohnungszugang über Treppen. Hier braucht es vermehrt pragmatische Anpassungsmassnahmen, denn ein umfassender Umbau würde für ältere Menschen häufig zum Wohnungsverlust oder aber zu Wohnkosten führen, die sie nicht verkraften könnten. Auch Wohnkostensteigerungen infolge umfassender energetischer Sanierungen zwingen heute ältere Personen dazu, ihre Wohnung zu verlassen und vorzeitig ins Alters- oder Pflegeheim umzuziehen.

Gemeinden und Städte müssen allein aus finanziellen Überlegungen ein Interesse daran haben, dass ältere Menschen möglichst lange selbständig wohnen können. Sie können dazu einen Beitrag leisten, indem sie eine gute Quartiersversorgung sicherstellen, die Wohnbautätigkeit auf bereits gut erschlossene und versorgte Lagen lenken und zwischen Eigentümern, Liegenschaftsverwaltungen und sozialen Dienstleistern vermitteln. Eine Untersuchung des Schweizerischen Städteverbandes aus dem Jahre 2014 zeigt denn auch, dass das Wohnen im Alter die wichtigste Herausforderung in der städtischen Alterspolitik darstellt⁹.

Flüchtlinge

Die Schweiz ist in den letzten Jahren wieder stärker zu einem Zielland für Asylsuchende geworden. 2014 haben knapp 24'000 Personen und 2015 knapp 40'000 Personen ein Asylgesuch eingereicht. Ende August 2016 befanden sich insgesamt 68'400 Personen im Asylprozess.

Während des Asylprozesses sind der Bund (Empfangs- und Verfahrenszentren) und die Kantone für die Unterbringung der Flüchtlinge zuständig. In dieser Phase müssen die Kantone bzw. die Gemeinden oder die beauftragten Organisationen dafür sorgen, dass sie für die zugeteilten Asylsuchenden Wohnungen und andere Unterkünfte finden, die sich für die Unterbringung von Familien oder Einzelpersonen eignen.

Die zentrale wohnungspolitische Herausforderung stellt sich nach Abschluss des Asylverfahrens. Dann müssen die anerkannten Flüchtlinge und die vorläufig aufgenommenen Personen die Asylstruktur verlassen und sich als weitgehend eigenständige Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt behaupten können. Eine dauerhafte Wohnsituation ist eine wichtige Voraussetzung, damit sich die ehemaligen Flüchtlinge in die Schul- und Arbeitswelt und in die Gesellschaft integrieren. Oder wie es ein angehör-

⁶ Ein entsprechendes Label wird noch im 2016 lanciert: <http://www.lea-label.ch/>

⁷ Joëlle Zimmerli, Markus Schmidiger (Hrsg.), Demografie und Wohnungswirtschaft, IFZ, 2016

⁸ François Höpfinger, Joris Van Wezemaal (Hrsg.), Wohnen im höheren Lebensalter, Grundlagen und Trends (Age Report III), 2014

⁹ Ecoplan, Alterspolitik in Schweizer Städten. Studie im Auftrag des Schweizerischen Städteverbandes, Bern, 2014

ter Experte ausdrückte: Integration bedingt Wohnen und Wohnen bedingt Integration. Allerdings bestehen für die Integration in den Wohnungsmarkt verschiedene Hindernisse: Häufig fehlen die Mittel, unter anderem für die Hinterlegung eines Mietzinsdepots, und die Einkommenssituation ist unsicher. Vergleichsweise „bessere Karten“ haben Sozialhilfebezügler, weil die öffentliche Hand den Mietzins bis zu einem bestimmten Maximalbetrag garantiert. Hinzu kommt, dass vielen Flüchtlingen die Gepflogenheiten im Schweizer Wohnalltag nicht bekannt sind. Deshalb befürchten viele Vermieter, dass die Wohnung rasch abgenutzt wird, dass es zu Spannungen mit den Mitbewohnern kommt und sie deshalb einen aussergewöhnlichen Betreuungsaufwand haben. Vor allem in Gemeinden und Regionen mit einem Nachfrageüberhang ist die erfolgreiche Wohnungssuche für die Flüchtlinge ohne professionelle Unterstützung kaum möglich. Sie sind auf die Unterstützung der Asylorganisationen oder aber auf spezialisierte Vermittlungs- und Betreuungsdienste angewiesen, wie sie in einzelnen Städten aktiv sind. Diese Unterstützung ist vielerorts auch deswegen nötig, weil in Einzelfällen die schwierige Situation der ehemaligen Flüchtlinge ausgenutzt wird und zum Beispiel Wohnungen zimmerweise zu überhöhten Preisen vermietet werden.

Die Integration der ehemaligen Flüchtlinge in den Wohnungsmarkt erfordert verstärkte Anstrengungen aller Beteiligten: Die Wohnungssuchenden müssen möglichst schnell mit den Gepflogenheiten des Wohnalltags vertraut gemacht werden. Zu diesem Zweck stellt das BWO unter anderem in über einem Dutzend Sprachen das Infoblatt „Wohnen in der Schweiz“ zur Verfügung. Die Politik in den Städten und Gemeinden muss die Integrationsbemühungen unterstützen. Entscheidend ist jedoch das Verhalten der Vermieter: Es ist wichtig, diesen Menschen einzelne Wohnungen in normalen Liegenschaften zur Verfügung zu stellen. Eine Konzentration in bestimmten, allenfalls abgelegenen oder qualitativ schlechten Unterkünften ist wenn immer möglich zu verhindern, denn der alltägliche Kontakt mit der eingewohnten Bevölkerung befördert die Integration.

3.3 Verminderung des Ressourcenverbrauchs im Wohnungsbau und in der Wohnnutzung

Der Wohnungsbau und das Wohnen beanspruchen nicht nur viele Ressourcen wie Boden, Wasser und Energie, auch ein beträchtlicher Teil der CO₂-Emissionen fällt beim Wohnen an. Vor dem Hintergrund der klimapolitischen Ziele der Schweiz, der Energiestrategie 2050 des Bundes sowie des Kulturland- und Landschaftsschutzes stellt die Verminderung des Ressourcenverbrauchs beim Wohnen eine wichtige Herausforderung dar. Die Arbeitsgruppe hat sich namentlich mit dem Boden- und Flächenkonsum und mit den Möglichkeiten zur Eindämmung des Energieverbrauchs befasst.

Schutz von Kulturland und Landschaft / innere Verdichtung

Die Tendenz zu einem steigenden Wohnflächenverbrauch ist einer der wichtigsten Gründe für den Bodenverbrauch und die Zersiedelung. Die Wohngebäudeflächen sind zwischen 1985 und 2009 um 53 Prozent gestiegen, während die Wohnbevölkerung im gleichen Zeitraum um 17 Prozent zunahm. Der Wohnflächenkonsum pro Kopf ist zwischen 1980 und 2014 von 34 m² auf 45 m² angestiegen.

Auf dem Wohnungsmarkt diente das Wachstum „in die Breite“ als Ventil für den Nachfragedruck auf die städtischen Zentren. Es ermöglichte wirtschaftliche Prosperität durch offene Märkte und Zuwanderung und gleichzeitig eine im Schnitt immer bessere Versorgung mit Wohnraum zu angemessenen Kosten. Wird das Wachstum in die Breite gestoppt, bleiben drei Optionen: Erstens die Inkaufnahme von Abstrichen beim wirtschaftlichen Wachstum durch begrenzte Offenheit und Zuwanderung. Zweitens die Akzeptanz höherer Wohnkosten, denn bei weiterhin starkem Bevölkerungswachstum wird der Wohnraum ein immer knapperes Gut, was zu weiter steigenden Preisen und akzentuierten Unterschieden in der Versorgung mit Wohnraum führen würde. Mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) sind die Weichen für eine dritte Option gestellt worden: die Ausdehnung des Wohnungsangebots über eine Verdichtung der bereits überbauten Gebiete.

In den Diskussionen der Arbeitsgruppe hat sich gezeigt, dass einerseits die „Verdichtung nach innen“ bereits im Gang ist und andererseits noch grosse Potenziale bestehen. So kann im Kanton Aargau der Platzbedarf für das in den nächsten Jahrzehnten erwartete Bevölkerungswachstum grossteils in bereits überbauten Gebieten befriedigt werden. Auch im Kanton Zürich haben Analysen gezeigt, dass die Reserven im Siedlungsgebiet eine Bevölkerungszunahme von bis zu 400'000 Menschen auffan-

gen können. Die Stadt Zürich geht davon aus, dass bis 2030 die Bevölkerung um rund 80'000 Personen zunehmen wird und dass drei Viertel der dafür benötigten Wohn- und Infrastrukturangebote durch eine bessere Ausnützung der Bestandesreserven in der aktuell gültigen Bau- und Zonenordnung (BZO) bereitgestellt werden können. Anders ist die Situation in Genf. Obwohl auch in diesem Kanton noch ein Potenzial für Verdichtung und Innenentwicklung besteht, wurde darauf hingewiesen, dass früher oder später Einzonungen von Bauland wieder zur Diskussion stehen werden.

Verdichtung soll zwar vor allem dort stattfinden, wo ein Nachfrage- und Erneuerungsdruck besteht. Dennoch ist sie eine Aufgabe, denen sich nicht nur die grossen und mittleren Städte, sondern alle Gemeinwesen stellen müssen. Gerade ausserhalb der Kernstädte gibt es viele Gebiete, in denen mit einer sorgfältigen und moderaten Verdichtung die urbanen Qualitäten der Nutzungsvielfalt und der kurzen Wege erhöht werden können. Auch in Einfamilienhausquartieren bestehen Verdichtungspotenziale, deren Ausschöpfung den Quartiercharakter nicht grundlegend verändern würde¹⁰.

Die meisten Städte weisen einen überdurchschnittlichen Anteil von alten und kleinen Wohnungen auf. Der Erneuerungsbedarf dürfte zusammen mit dem Postulat der Innenverdichtung dazu führen, dass der Ersatzneubau vielerorts zum eigentlichen „Motor“ der Siedlungsverdichtung wird. Mit Ersatzneubauten können Grundstücke optimaler ausgenutzt werden. In der Regel entstehen dabei vergleichsweise mehr Wohnungen mit höherer Energieeffizienz. Allerdings zeigen Erfahrungen mit Ersatzneubauten, dass diese zwar eine deutliche bauliche Verdichtung bewirken, jedoch weniger eine höhere Einwohnerdichte bzw. einen geringeren Flächenkonsum pro Kopf.

Wie letzterer gesteuert werden könnte, hat die Arbeitsgruppe auf der Basis einer Studie diskutiert, die im Auftrag des BWO und der Kantons- und Stadtentwicklung Basel-Stadt durchgeführt wurde¹¹. Bei den 14 darin untersuchten Ansätzen zur Steuerung des Wohnflächenverbrauchs handelt es sich um Regulierungs- und Förderinstrumente, wohnspezifische Lenkungsabgaben sowie steuerliche Anreizsysteme. Für einige Instrumente käme eine allfällige Umsetzung aus Kompetenzgründen nur auf nationaler Ebene in Frage, andere wären auf Kantons- oder Gemeindeebene anzusiedeln. Die Beurteilung kommt zum Schluss, dass in realistischer Weise gegenwärtig vier Instrumente umgesetzt werden könnten: Belegungsvorschriften sowie Flächenbeschränkungen im geförderten Wohnungsbau, nicht-monetäre Umzugshilfen im Rahmen von Beratungen und ein planerischer Ausnutzungsbonus für flächensparendes Wohnen. Letzterer müsste nach Ansicht der Arbeitsgruppe aber so ausgestaltet sein, dass er nicht zu städtebaulich fragwürdigen Lösungen führt, was insbesondere dann der Fall sein kann, wenn er mit weiteren Boni kombiniert würde. Andere Instrumente wären zwar im Hinblick auf die Verringerung des Flächenkonsums wirksamer. Sie würden aber auch stärker in die Funktionsweise des Marktes eingreifen und sind deshalb für eine Umsetzung nicht zu empfehlen. Dies gilt unter anderem für Lenkungsabgaben. Es müssten enorm hohe Geldbeträge ein- und ausbezahlt werden, damit sie die angestrebte Wirkung erzielen.

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe darf sich die innere Entwicklung nicht in „baulicher Verdichtung“ erschöpfen. Für die übergeordneten Ziele des Kulturland- und Landschaftsschutzes sowie der Energiestrategie 2050 ist nichts gewonnen, wenn die zusätzlich bereit gestellten Wohnangebote dazu dienen, den Flächenkonsum pro Person zu erhöhen. Aus wohnungspolitischer Sicht sind deshalb planerische und baurechtliche Vorgaben für die Verdichtung wichtig. Zusätzlich muss vermehrt darauf hingewirkt werden, dass der Wohnraum effizient genutzt wird. Wie eine Untersuchung der Hochschule Luzern aufzeigt¹², besteht ein entsprechendes Potenzial, das auf freiwilliger Basis stärker ausgeschöpft werden könnte: Knapp 10 Prozent der Haushalte sind der Meinung, dass ihre Wohnung zu gross ist. Darunter sind Haushalte älterer Menschen überdurchschnittlich vertreten. Ihnen könnte z. B. mit Beratungen oder Tauschplattformen die Suche nach einer bedarfsgerechteren Wohnung erleichtert werden. Auch die Förderung von baulich, wirtschaftlich und sozial generationengerechtem Wohnraum als Wohnalternative für ältere Menschen kann zur Mobilisierung der „unternutzten“ Wohnflächen beitragen und die Einwohnerdichte gerade auch in Einfamilienhausquartieren deutlich erhöhen.

¹⁰ M. Beyeler, *Métamorphose – Transformer sa maison au fil de la vie*, PPUR, 2014

¹¹ [Gmünder, M. u. a., Analyse von Instrumenten zur Steuerung des Wohnflächenkonsums](#), Kanton Basel-Stadt / BWO, 2016

¹² [Delbiaggio, K., Wanzenried, G. Wohnflächenkonsum und Wohnflächenbedarf](#), BWO, 2016

Energie

Im Jahre 2012 wurden in der Schweiz 38,5 Prozent der konsumierten Energie für die Erzeugung von Raumwärme und Warmwasser aufgewendet. Gemäss Energiestrategie 2050 soll der Energieverbrauch pro Kopf bis 2035 um 43 Prozent gesenkt werden. Den Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebereich kommt somit in der Umsetzung der Energiestrategie besondere Bedeutung zu. Gemäss Energiedirektorenkonferenz sollen die Mustervorschriften der Kantone im Gebäudebereich (MuKE 2014) bis 2020 so angepasst werden, dass Neubauten im Bereich der Gebäudehülle und der Wärmeerzeugung die heutigen Minergie-Anforderungen erfüllen. Die grosse Herausforderung besteht jedoch im Gebäudebestand. Die Sanierungsrate muss erhöht werden. Als Anreiz für die Durchführung energetischer Sanierungen werden im Rahmen des Gebäudeprogramms von Bund und Kantonen à fonds perdu-Beiträge an die Investitionskosten ausgerichtet. Die Energiestrategie 2050 sieht vor, die dafür eingesetzten Mittel aus der Teilzweckbindung gemäss CO₂-Gesetz von bisher 300 auf 450 Millionen Franken zu erhöhen.

Wie der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Jans¹³ aufzeigt, bestehen im Zusammenhang mit energetischen Sanierungen verschiedene Zielkonflikte. Aus wohnungspolitischer Sicht im Vordergrund steht jener zwischen den Energiesparzielen und dem Anspruch, preisgünstigen Wohnraum zu erhalten. Diesem Problem nimmt sich auch die am 18. Oktober 2016 eingereichte Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ an. Sie will den Bund mit einem neuen Absatz in Artikel 108 BV zu Vorkehrungen verpflichten, damit Programme der öffentlichen Hand zur Förderung von Sanierungen nicht zum Verlust von preisgünstigen Mietwohnungen führen.

In der Arbeitsgruppe wurde darauf hingewiesen, dass Mietzinssteigerungen als Folge von energetischen Sanierungen bis anhin besonders wegen den tiefen Kapital- und Energiekosten noch kein virulentes Problem darstellen. Wegen der Vielzahl sanierungsbedürftiger Gebäude gerade in den Städten könnte sich die Situation aber längerfristig ändern. Steigende Energiekosten würden dazu beitragen, dass sich energetische Sanierungen auch für die Mieterschaft lohnen. Zu beachten ist auch, dass energetische Sanierungen zweckmässigerweise häufig mit anderen Erneuerungen einhergehen, die zu einer Komfortsteigerung führen und Mietzinserhöhungen rechtfertigen. Energetische Massnahmen stellen häufig einen eher geringen Teil der Kosten dar. Einig ist sich die Arbeitsgruppe, dass die Ausgangslage für energetische Sanierungen an Standorten mit hoher Nachfrage anders ist als an peripheren Lagen, wo das Marktumfeld wenig Anreize für Erneuerungsinvestitionen bietet.

Die Arbeitsgruppe hat mögliche Massnahmen in den Bereichen Energierecht, Wohnraumförderung, Mietrecht und Steuerrecht diskutiert. Sie stellt sich auf den Standpunkt, dass energiepolitische und sozialpolitische Anliegen nicht vermischt werden dürfen. Entsprechend sollten zum Beispiel keine energiefremden Kriterien in das Gebäudeprogramm einfließen. Bei sozialpolitisch problematischen, durch energetische Massnahmen induzierten Mietzinssteigerungen grösseren Ausmasses, könnte es allenfalls zweckmässig werden, mieterseitig mit der Ausrichtung von Subjekthilfe dafür zu sorgen, dass die Wohnkostenbelastung angemessen bleibt. Auch den zur Diskussion gestellten Änderungen des Miet- bzw. Steuerrechts steht die Arbeitsgruppe skeptisch gegenüber. Entsprechende Revisionen sind erfahrungsgemäss aufgrund widersprüchlicher Interessen sehr umstritten und kaum umsetzbar. Eine Aktivierung der Direktdarlehen gemäss Wohnraumförderungsgesetz (WFG) ist im aktuellen Zinsumfeld ebenfalls nicht zielführend, da die Finanzierung von Erneuerungsvorhaben in aller Regel kein Problem darstellt und die Verbilligungswirkung aufgrund der tiefen Zinssätze sehr gering ausfallen würde. Daran würde auch der Umstand wenig ändern, dass aufgrund der Kostenmiete gemäss WFG über eine längere Zeitdauer eine im Vergleich zu nicht geförderten Objekten moderatere Mietzinsentwicklung zu erwarten wäre. Weil somit keine der erörterten Massnahmen wirklich zielführend scheint oder aber den Einsatz beträchtlicher Subventionen bedingen würde, beurteilt die Arbeitsgruppe auch den in der oben erwähnten Volksinitiative enthaltenen neuen Absatz in Artikel 108 BV kritisch.

3.4 Bewahrung der Besiedlung des Berggebiets und der ländlichen Räume

In ihren Beratungen hat sich die Arbeitsgruppe gemäss ihrem Auftrag auf die Wohnsituation in den wirtschaftlich attraktiven und von hoher Nachfrage geprägten Regionen konzentriert. An einer Sitzung hat sie sich zudem mit den Wohnungsfragen in den strukturschwachen Teilen des Berggebiets und

¹³ [Energetische Gebäudesanierung im Mietwohnungsbereich](#), BWO, 6. April 2016

der ländlichen Räume befasst. Beispielhaft wurde anhand des Goms und der Bündner Täler dargelegt, wie Arbeitsplatzschwund, Abwanderung und Überalterung dazu führen können, dass viele Wohnungen leer stehen, Erneuerungsinvestitionen ausbleiben und Infrastrukturen wie Schulhäuser, Dorfläden, Poststellen oder Mehrzweckhallen unternutzt und bedroht werden oder verschwinden. Die Arbeitsgruppe hat auch Kenntnis genommen von den vielfältigen Initiativen, Programmen und Förderungsmassnahmen, die auf lokaler, regionaler, kantonaler und Bundesebene aufgegleist wurden, um den Schrumpfungsprozess aufzuhalten und allenfalls umzukehren. Auffallend ist, dass in diesen Bemühungen die Förderung der Wohnnutzung eine untergeordnete Rolle spielt. Es handelt sich in der Regel um Projekte, bei denen es um den Erhalt oder die Schaffung von Arbeitsplätzen geht, primär in den Bereichen Tourismus, Landwirtschaft oder Handwerk. Eine Ausnahme bildet das Wallis. Seit 2010 kann der Kanton Wohnbauhilfen in den Gebieten gewähren, welche spezifische Problemstellungen des Berggebiets und des ländlichen Raums aufweisen. Für den Bau, die Renovation oder den Erwerb können natürlichen Personen à fonds perdu-Beiträge und juristischen Personen Darlehen ausgerichtet werden. Diese Massnahme trägt dazu bei, dass unter anderen auch junge Familien sesshaft bleiben, die Schulen weiter betrieben werden können und Personen vor Ort leben, die sich für die politische, soziale und kulturelle Weiterentwicklung der Gemeinden einsetzen.

In der Diskussion wurde deutlich, dass es keine für alle strukturschwachen Gebiete geltende Strategie geben kann. Die Ausgangslagen und die Potenziale unterscheiden sich häufig von Ort zu Ort und von Region zu Region. Wichtig ist jedoch, dass bei Projekten zur Stärkung der Wirtschaft immer auch das Wohnen in die Überlegungen einbezogen wird. Ist dies nicht der Fall, können Massnahmen zur Ansiedlung oder auch zur Erhaltung von Arbeitsplätzen daran scheitern, dass attraktive Wohnangebote fehlen. Darüber hinaus bestehen durchaus Potenziale, das Wohnen selber für eine Stärkung dieser Regionen vermehrt zu nutzen. So eröffnen beispielsweise die Digitalisierung und die elektronische Vernetzung strukturschwachen Regionen Chancen, um sich als „Rückzugsgebiete“ für temporäres Wohnen und kreatives Arbeiten zu positionieren. Auch während gewisser Lebensphasen, zum Beispiel in der Familienperiode mit Kleinkindern oder im „rüstigen“ Pensionsalter, können verschiedene Bevölkerungsgruppen ein Interesse am „peripheren Wohnen“ zeigen. Dies setzt allerdings voraus, dass sich die heute strukturschwachen Regionen als Komplementärraum zu den Metropolitanräumen begreifen und über die Zuwanderung Impulse von aussen zulassen. Noch zu häufig werden die Menschen aus den Städten und Metropolitanräumen als Verantwortliche für die ausbleibende wirtschaftliche Entwicklung (Zweitwohnungsinitiative) und nicht als Akteure gesehen, mit denen zusammen – auch wenn nur temporär – die Entwicklung der Gemeinden und Regionen vorangetrieben werden kann.

4 Akteure und ihre Beiträge zur Bewältigung der Herausforderungen

Gemäss Verfassungsgrundlagen hat in der Schweiz das Individuum für die Wohnraumversorgung ein hohes Mass an Selbstverantwortung. Zudem gilt der Grundsatz, dass die Finanzierung und die Bereitstellung von Wohnraum in erster Linie Aufgaben der Privatwirtschaft sind. Die öffentliche Hand ist zuständig für die Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich die privaten wirtschaftlichen Aktivitäten vollziehen können. Eine wichtige Rolle spielen dabei unter anderem planungs-, bau- und mietrechtliche Vorgaben, welche die Investitionstätigkeit und die Siedlungsentwicklung lenken. Zudem können Bund, Kantone und Gemeinden zur Korrektur unerwünschter Marktergebnisse fördernd aktiv werden. Aus dieser Kompetenzordnung ergeben sich auch geteilte Verantwortlichkeiten im Umgang mit den skizzierten Herausforderungen.

4.1 Investoren und Wohnungseigentümer im Zentrum

Die Investoren und die mit ihnen verbundenen Zweige der Immobilienwirtschaft spielen eine zentrale Rolle. Innerhalb der planungsrechtlichen Vorgaben entscheiden sie, wo für welche Zielgruppen welche Wohnangebote erstellt werden. Es sind die Wohnungseigentümer bzw. die beauftragten Immobilienverwaltungen, welche die Vermietungsstrategie und die Mietzinspolitik festlegen und umsetzen. Die Arbeitsgruppe erachtet es nicht als ihre Aufgabe, den privaten Akteuren diesbezügliche Empfehlungen

abzugeben oder Ratschläge zu erteilen. Mit der Übertragung der Versorgungsaufgabe an privatwirtschaftliche Akteure wird diesen aber auch Verantwortung im Zusammenhang mit den erwähnten Herausforderungen abgeben. Angesprochen sind damit unter anderem Bau- und Siedlungsformen, die mit Boden, Energie und anderen endlichen Ressourcen schonend umgehen und neue Bedürfnisse einbeziehen; ferner eine Vermietungspolitik, welche die finanziell schwächeren Wohnungssuchenden und jene mit spezifischen Anforderungen berücksichtigt. Eine angemessene Wohnungsversorgung für alle Bevölkerungskreise kann nur erreicht werden, wenn sich diese Eigentümergruppe, die auf dem Markt die grosse Mehrheit ausmacht, weiterhin auch jenen Wohnungssuchenden annimmt, die in der allgemeinen Wahrnehmung als „schwierig“ gelten. Die Zusammenarbeit mit spezialisierten Betreuungs- und Vermittlungsorganisationen kann helfen, die entsprechenden Vermietungsrisiken zu senken. Der Wohnungsbestand der öffentlichen Hand und jener der geförderten Bauträger ist in aller Regel nicht nur zu klein, um alle auf dem Markt benachteiligten Gruppen aufzunehmen. Eine entsprechende Versorgungspolitik würde auch dem Anliegen der gesellschaftlichen Durchmischung widersprechen.

4.2 Besondere Rolle der gemeinnützigen Bauträger

Aus wohnungspolitischer Sicht spielen die gemeinnützigen Bauträger für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen eine besondere Rolle. Sie sind ebenfalls privatwirtschaftlich organisierte Akteure, häufig jedoch als Partner und mit Unterstützung der öffentlichen Hand in der Umsetzung wohnungspolitischer Anliegen tätig. Die Unterstützung kann je nach staatlicher Ebene durch die Zurverfügungstellung von Bauland im Baurecht, durch finanzielle Beteiligung am Bauträgerkapital sowie durch die Gewährung von Darlehen, Bürgschaften oder Rückbürgschaften erfolgen. Auf Bundesebene ist die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ein Verfassungsauftrag, der den gleichen Stellenwert hat wie die Wohneigentumsförderung. Aktuell erfolgt die Förderung auf indirektem Weg, das heisst über die Unterstützung von Gemeinschaftseinrichtungen des gemeinnützigen Wohnungsbaus:

- Der Bund verbürgt die Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW), was den angeschlossenen gemeinnützigen Bauträgern zu günstigen, langfristigen Finanzierungen verhilft,
- er öffnet mit Krediten einen Fonds de roulement, der von den Dachorganisationen der gemeinnützigen Bauträger für den Bund treuhänderisch verwaltet wird, und aus welchem Restfinanzierungen in Form von Darlehen gewährt werden,
- er gewährt Rückbürgschaften an die Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft (HBG)

Zudem unterhält der Bund Leistungsaufträge mit den beiden Dachorganisationen der gemeinnützigen Bauträger. Für Kantone wie Zürich, Basel-Stadt, Zug, Waadt, Genf oder Neuenburg wie auch für viele Städte und Gemeinden hat die Partnerschaft mit dem gemeinnützigen Wohnungsbau ebenfalls einen hohen Stellenwert. In verschiedenen Kantonen und Städten wurden in jüngerer Zeit Absichtserklärungen verabschiedet, wonach der Anteil des gemeinnützigen Wohnungsbaus am Gesamtbestand – der schweizweit nur knapp 5 Prozent ausmacht – ausgeweitet werden soll.

Wegen der Orientierung an der Kostenmiete ist das gemeinnützige Wohnungsangebot langfristig preisgünstig und leistet namentlich in den Städten und Agglomerationen einen wichtigen Beitrag für die Wohnungsversorgung der wirtschaftlichen schwächeren Nachfrager und für die Aufrechterhaltung der sozialen Durchmischung. Gemeinnützige Bauträger sind aber auch überdurchschnittlich häufig in der Bereitstellung alters- oder generationengerechter Wohnungen aktiv, sie experimentieren mit neuen Wohnformen, und in peripheren und touristischen Regionen können ihre Angebote dazu beitragen, dass Familien und junge Menschen sesshaft bleiben. Auch die Ressourcennutzung spricht für die Bevorzugung gemeinnütziger Bauträger in der Förderung: Der Wohnflächenkonsum pro Kopf ist unter anderem wegen weit verbreiteten Belegungsvorschriften deutlich geringer als in anderen Marktsegmenten, und die gemeinnützigen Bauträger haben bei der Umsetzung hoher energetischer Standards in den letzten Jahren eine Vorreiterrolle gespielt.

Die im Hinblick auf die Bewältigung der Herausforderungen wichtigen Vorzüge sind nach Ansicht der Arbeitsgruppe Grund genug, dass die öffentliche Hand die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem gemeinnützigen Wohnungsbau weiterführt und verstärkt. Dies gilt nicht nur für den Bund. Auch

die Kantone und Gemeinden können über eine engere Zusammenarbeit mit dem gemeinnützigen Sektor Lücken in der Wohnungsversorgung schliessen. Einig ist sich die Arbeitsgruppe aber auch, dass der gemeinnützige Wohnungsbau wegen der Unterstützung durch die öffentliche Hand eine besondere Verantwortung übernehmen und im Sinne einer Gegenleistung effektiv zugunsten des Gemeinwohls agieren muss. Die Vermietungspolitik muss transparent sein, Unterbelegungen sind zu vermeiden und neben wirtschaftlich schwächeren Wohnungssuchenden müssten auch jene Menschen berücksichtigt werden, die aus unterschiedlichen Gründen vom „normalen“ Wohnungsmarkt ausgeschlossen sind.

Wo es an gemeinnützigen Bauträgern mangelt wie in den Kantonen Genf und Waadt, kann parallel zur Tätigkeit gemeinnütziger Investoren auf das Konzept der „logements d'utilité publique“ abgestellt werden. Diese sind nicht über den Investorentyp definiert, sondern unter anderem über den Angebotspreis („loyer abordable“), der für gewisse Zonen und Wohnungstypen über eine längere Zeitdauer vorgegeben wird. Auf diese Weise wird der „gemeinnützige Sektor“ auch für Investoren wie zum Beispiel Pensionskassen interessant, sofern die Mietzinsfestlegung die Erwirtschaftung der nötigen Rendite ermöglicht. Es ist wichtig, dass mit solchen Ansätzen Erfahrungen gesammelt werden und über die Ergebnisse ein landesweiter Austausch stattfindet.

4.3 Öffentliche Hand: Lenken, verhandeln, fördern

Mit Ausnahme weniger Städte wie Zürich ist die öffentliche Hand in der Schweiz nicht als Wohnbauinvestorin tätig. Sie hat jedoch breite Handlungsmöglichkeiten, um die Siedlungsentwicklung und die Investitionstätigkeit so zu lenken, dass die angesprochenen Herausforderungen bewältigt werden können. Dazu werden unter anderen folgende Massnahmen umgesetzt:

- Instrumente im Bereich der Information, Beratung und Koordination, wie sie zum Beispiel der Bund über das Netzwerk Nachhaltiges Bauen Schweiz (NNBS) sowie dessen Standard nachhaltiges Bauen Schweiz (SNBS) im Hochbau fördert
- planungs- und baurechtliche Vorgaben, die der Bund über das Raumplanungsgesetz, die Kantone über die Richtplanung und die Gemeinden über die Ortsplanung erlassen
- Standards und Mustererlasse, um den Energiekonsum im Gebäudebereich zu verringern, wie die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE)
- kooperative Planungen und Verhandlungen, welche die Städte bei Gebietsentwicklungen durchführen und mit entsprechenden Vereinbarungen abschliessen können.

Die Wohnungspolitik im engeren Sinn ist nach Meinung der Arbeitsgruppe eine Aufgabe, der sich Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam annehmen müssen. Wegweisend muss dabei der Grundsatz sein, dass die Kantone und Gemeinden durch ihre Nähe zu den konkreten Problemen besser wissen als der Bund, was zu tun ist. Im Zusammenhang mit allfälligen neuen Massnahmen, sei dies auf Gemeinde-, Kantons- oder Bundesebene, muss die Koordination hohe Priorität haben. Doppelspurigkeiten sind zu vermeiden. Die Wohnungspolitik muss aber nicht nur vertikal koordiniert sein. Sie ist auf jeder Staatsebene ein wichtiges Querschnittsthema. Denn andere Politikbereiche wie etwa die Raumplanung, die Verkehrs- und Steuerpolitik oder die Standortförderung haben häufig einen grösseren Einfluss auf die Wohnversorgung der Bevölkerung als wohnungspolitische Massnahmen im engeren Sinn. Damit die wohnungspolitischen Aktivitäten eine optimale Wirkung erreichen, müssen sie mit diesen Themenbereichen inhaltlich verknüpft werden. Im Bereich ihrer Zuständigkeiten und Rollen sind der Bund, die Kantone und die Gemeinden deshalb aufgefordert, die jeweiligen Auswirkungen weiterer relevanter Politikbereiche auf das Wohnen vermehrt zu berücksichtigen.

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe ist die aktuelle wohnungspolitische Arbeitsteilung zwischen den drei Staatsebenen geeignet, um die längerfristigen Herausforderungen gemeinsam zu meistern. Neben Informations- und Beratungsmassnahmen fallen den Städten und Gemeinden folgende Aufgaben zu:

- Vorantreiben der inneren Verdichtung
- je nach Ausgangslage und Bedarf Umsetzung raumplanerischer Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus
- kommunaler Wohnungsbau für spezifische Zielgruppen

- Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus durch Abgabe von Bauland, Kapitalbeteiligungen, Darlehen oder Bürgschaften und/oder Ausrichtung von Mietzinsbeiträgen an Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen¹⁴.

Die Kantone sind bei der Umsetzung des revidierten RPG über den Leitfaden des Bundes zur Richtplanung angehalten, sich unter bestimmten Marktbedingungen im Rahmen der Richtpläne dazu zu äussern, wie sie das Angebot für alle Bedürfnisse, insbesondere den preisgünstigen, familienfreundlichen und altersgerechten Wohnraum sicherstellen. Sie haben die Kompetenz, die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus mit raumplanerischen Instrumenten zu erlassen und sie setzen bei Bedarf eigenständige, zielgruppengerechte Förderprogramme um, die mit den Aktivitäten auf Bundesebene koordiniert sind. Auch können sie den Gemeinden ein Vorkaufsrecht für geeignete Grundstücke einräumen, wie dies im Kanton Genf bereits der Fall ist und im Kanton Waadt zur Diskussion steht. Im Bereich des Mietrechts haben die Kantone Zuständigkeiten in den Bereichen Sicherheiten durch den Mieter (Mietzinsdepot) und Mietzins hinterlegung. Sie können zudem die Formularpflicht zur Bekanntgabe des Vormietzinses und allfälliger Erhöhungsgründe bei Wiedervermietung einführen sowie Rahmenmietverträge von Vermieter- und Mieterverbänden für allgemeinverbindlich erklären, sofern sich der entsprechende Geltungsbereich auf das Kantonsgebiet oder einen Teil desselben beschränkt. Die Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit für überkantonale Rahmenmietverträge wird dagegen vom Bundesrat erlassen (Rahmenmietvertrag Westschweiz). In sämtlichen Fällen muss der Bund die Allgemeinverbindlichkeit genehmigen.

Dem Bund obliegt im Rahmen des Mietrechts die Bekämpfung von Missbräuchen auf gesamtschweizerischer Ebene und bei allen Missbrauchssituationen. Im Rahmen der Wohnraumförderung unterstützt er auf Basis des Wohnraumförderungsgesetzes (WFG) den gemeinnützigen Wohnungsbau mit Finanzhilfen auf indirektem Weg über landesweit tätige Organisationen. Er erarbeitet und pflegt schweizweit gültige Richtlinien und Standards, die wie die Definition von Gemeinnützigkeit und die Kostenlimiten gemäss WFG oder das Wohnungs-Bewertungs-System WBS für kantonale und kommunale Massnahmen als Referenz dienen können. Er fördert die Innovation durch die Unterstützung von schweizweit relevanten Modellvorhaben und von Projets urbains mit wohnungspolitischen Zielen sowie im Rahmen der Umsetzung des WFG. Zu den weiteren wohnungspolitischen Aufgaben, die zweckmässigerweise durch den Bund erfüllt werden, gehören das Bereitstellen verlässlicher statistischer Grundlagen, die Beobachtung der Marktentwicklung, die Erarbeitung wohnungspolitischer Entscheidungsgrundlagen sowie die Organisation von Plattformen, die den landesweiten Austausch über Wohnungspolitik fördern sowie Know-how und „Best Practice“ vermitteln.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, die bisher in der Wohnungspolitik und namentlich in der Wohnraumförderung nicht aktiv sind, eine Situationsanalyse vorzunehmen und je nach Ergebnis die Einführung von Massnahmen zu prüfen. Wichtig ist zudem, dass auf allen Ebenen einmal eingeführte Massnahmen periodisch wieder auf ihre Wirksamkeit überprüft, gegebenenfalls angepasst oder fallengelassen werden. Weil für diese Arbeiten vielerorts das Fachwissen und die Ressourcen nicht vorhanden sind, empfiehlt die Arbeitsgruppe dem Bund zu prüfen, ob er zugunsten der Kantone und Gemeinden entsprechende Hilfestellungen zur Verfügung stellen könnte.

5 Weiteres Vorgehen

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe hat der wohnungspolitische Dialog in einer Marktphase mit starker Anspannung sowie grosser medialer und politischer Resonanz zu einer Versachlichung der Diskussionen beigetragen. Zudem hat er für die Bedeutung der noch ausbaufähigen horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit sensibilisiert. Der Austausch über die drei Staatsebenen hat das gegenseitige Verständnis gefördert und ein koordiniertes Vorgehen erleichtert. Auch wenn sich die Marktlage zwischenzeitlich regional und in einzelnen Segmenten deutlich entspannt hat, bestehen längerfristige Herausforderungen, die eine Abstimmung über die Staatsebenen weiterhin nötig machen. Dieser regelmässige Dialog kann auch zu einer Definition geeigneter, auf die Situation in der Schweiz abgestimmter Massnahmen zur Umsetzung der «New Urban Agenda» (NUA) dienen, die an der dritten UN-Habitat-Konferenz 2016 in Quito von den UNO-Staaten verabschiedet wurde. Darin werden auf

¹⁴ [Preisgünstiger Wohnraum. Ein Baukasten für Städte und Gemeinden](#), BWO, 2013

globaler Ebene strategische Ziele festgelegt, die den wohnungspolitischen Dialog auch in der Schweiz bestimmen: finanziell tragbarer Wohnraum für alle, soziale Vielfalt in den Städten, die Aufnahme und Integration von Migrantinnen und Migranten, eine nachhaltige Finanzierung der Infrastrukturbedürfnisse, ein vorausschauender Umgang mit Klimawandel und Resilienz sowie eine integrierte Stadtentwicklung. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe empfehlen deshalb, das bewährte Koordinationsgefäss unter dem „Patronat“ von WBF, VDK und SSV aufrechtzuerhalten und den Dialog mit reduzierter Intensität fortzuführen. Vorgeschlagen wird, dass sich die Arbeitsgruppe mindestens einmal jährlich trifft und sich über die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt und wichtige wohnungspolitische Entwicklungen austauscht. Bei Bedarf könnte der Sitzungsrhythmus der Gruppe wieder intensiviert werden. Für diese Phase schlägt die Gruppe zudem vor, auf eine formelle Berichterstattung zuhanden des Bundesrates, der VDK und des SSV zu verzichten.

6 Stellungnahmen von VDK und SSV

Der Vorstand VDK hat an seiner Sitzung vom 24. November 2016 vom Bericht der Arbeitsgruppe zustimmend Kenntnis genommen. Die Arbeiten seit 2013 haben wesentlich zur Versachlichung von aktuellen wohnungspolitischen Fragen beigetragen, was über einen lebendigen Dialog unter den Partnern erreicht worden ist. Dementsprechend soll der Wohnungspolitische Dialog mit etwas reduzierter Intensität, in der gleichen Ausgestaltung jedoch im Sinne einer Informations- und Koordinationsplattform aufrechterhalten werden.

Der Vorstand des Schweizerischen Städteverbandes SSV nahm an seiner Sitzung vom 12. Dezember 2016 zustimmend Kenntnis vom Abschlussbericht der Arbeitsgruppe des wohnungspolitischen Dialogs von Bund, Kantonen und Städten. Er beurteilt den wohnungspolitischen Dialog als sehr positives Beispiel der tripartiten Zusammenarbeit und dankt den Partnern für die ausgezeichnete Zusammenarbeit. Weil die Wohnungspolitik für zahlreiche Verbandsmitglieder weiterhin einen hohen Stellenwert haben wird, unterstützt der Vorstand die Fortsetzung des wohnungspolitischen Dialogs in reduzierter Intensität.

7 Anhänge

Anhang 1: Wohnungspolitische Massnahmen auf Kantons- und Gemeindeebene (ohne Anspruch auf Vollständigkeit)

	Beschlossene Massnahmen Angenommene Initiativen und Gesetzesvorlagen	Geplante oder beantragte Massnahmen Hängige Initiativen und Gesetzesvorlagen	Nicht realisierte Massnahmen Abgelehnte Initiativen und Gesetzesvorlagen
Finanzielle, steuerliche und mietrechtliche Massnahmen Darlehen, Bürgerschaft, Mietzinsbeitrag, Steuervergünstigung	Genève: dotation de CHF 35 millions pour le logement social (5.5.2014)	LU: Initiative „zahlbares Wohnen für alle“ (23.2.2016)	BS: Volksinitiativen „Wohnen für alle“ (8.3.2015), „Gebührenfreies und faires Mietverfahren für alle!“ (22.9.2013), „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“ (22.9.2013), „Einführung Formularpflicht“ (17.01.2013)
	Zürich: Stiftung für bezahlbare Wohnungen, Kapital: 80 Mio. Fr. (3.3.2013) Zustimmung zur städtischen Siedlung Hornbach im Seefeld (14.6.2015)	Wädenswil: Volksinitiative „Wohnen für alle“ Gegenvorschlag (6.7.2015)	
	St. Gallen: Reglement zur Förderung günstigen Wohnraums (24.11.2013)	GE: Rapport du Conseil d'Etat sur la politique du logement (38 mesures), octobre 2015	
	Lausanne: dotation de CHF 32,5 millions pour la Société SILL (3.6.2015)	BS : Volksinitiativen „Mieterschutz am Gericht“, „Mieterschutz beim Einzug“ und „Wohnen ohne Angst vor Vertreibung“ (21.9.2016)	
	Winterthur: Rahmenkredit für gemeinnützigen Wohnraum über 10 Mio. Fr. (30.11.2014)		
	Wädenswil: Rahmenkredit für günstigen Wohnraum für Familien über 3 Mio. Fr. (30.11.2014)		
	Luzern: Erhöhung städtischer Fonds zugunsten der Gemeinschaftsstiftung für preisgünstigen Wohnraum (9.2.2014)		
	BS : Wohnraumförderungsgesetz vom 1.7.2014		

	GE : Nouvelle loi permettant le cautionnement des coopératives non-subsidiées		
	VS : Diverse Gemeinden setzen Massnahmen der Wohnbauförderung um (u. a. Anniviers, Leuk, Saas-Balen, Varen)		
Bodenpolitik Erwerb von Immobilien (Land, Wohnbauten), Abgabe von Land im Baurecht	BS : Neue Bodeninitiative (28.2.16)	LU : Initiative „zahlbares Wohnen für alle“ (eingereicht: 23.2.2016)	BS : Volksinitiative „Wohnen für alle“ (8.3.2015)
	BS : Wohnraumfördergesetz (1.7.2014)	Spiez : Initiative „Bezahlbares Wohnen für alle“; Grosser Gemeinderat: Gegenvorschlag zuhanden Volksabstimmung (20.6.2016)	SH : Drei Volksinitiativen (14.4.2016): – Für bezahlbaren Wohnraum – Landverkäufe vors Volk – Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus
	Köniz : Rahmenkredit über 25 Mio. Fr. für Liegenschaftskäufe (28.2.2016)	Zollikon : Initiative für Abgabe von Land an Baugenossenschaften (31.10.2016)	
	Emmen : Volksinitiative „Bodeninitiative – Boden behalten und Emmen gestalten“ (28.2.2016)	Winterthur : Motion, dass städtischer Boden nur noch im Baurecht abgegeben wird (23.9.2015)	
	Grenchen : Landbeschaffungskredit über 10 Mio. Fr. (18.10.2015)	Luzern : „Bodeninitiative – Boden behalten, Luzern gestalten“ (13.5.2016)	
Raumplanerische Massnahmen Nutzungsprivilegien, Vorgaben zur Nutzungsplanung	BS : Wohnraumfördergesetz (1.7.2014)	GE : 2 initiatives - terrains des logements passent dans la zone de développement - 50% de logements d'utilité publique (14.3.2016)	Luzern : Zwischennutzungsinitiative (9.6.2013)
	Bern : Schutz des Wohnraums vor Umnutzung (9.6.2013)	Köniz : Initiative „Bezahlbar Wohnen in Köniz“ (2.11.2015)	Illnau-Effretikon : Volksinitiative „Wohnen für alle“ und Gegenvorschlag (28.2.2016)
	Bern : Volksinitiative „Für mehr bezahlbare Wohnungen“ (18.5.2014)	Frauenfeld : Indirekter Gegenvorschlag zur Wohn-Initiative (Reglement über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum). Wird das Referendum nicht ergriffen, wird die Initiative zurückgezogen (22.4.2016)	Chur : Volksinitiative „Für mehr bezahlbaren Wohnraum“ und Gegenvorschlag (28.2.2016)

	<p>Biel: Hochhauskonzept (4.12.2015); Reglement zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus (29.6.2016) Doppelinitiative „Für bezahlbaren Wohnraum“/ Reglement Förderung WB (29.6.2016)</p>		
	<p>Thun: Wohnstrategie 2030 (6.9.2016)</p>		
	<p>Dübendorf: Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Wohnen für alle“ – Initiative wird abgelehnt (9.2.2014)</p>		
	<p>St. Gallen: Gegenvorschlag zur SP-Initiative zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus – Initiative wird abgelehnt (24.11.2013)</p>		
	<p>GE : transformation de bureaux vacants en logements (LDTR, 14.6.2015)</p>		
	<p>GE : utilisation rationnelle du sol (LGZD, 9.2.2014)</p>		
	<p>ZH : Mindestanteil preisgünstiger Wohnraum im Bau- und Planungsgesetz (28.9.2014)</p>		
	<p>ZH: Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen (ab 2017)</p>		

Anhang 2: Vor- und Nachteile verschiedener Förderungsansätze

Objekthilfe: Vor- und Nachteile

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> - Finanzbedarf begrenzt: Aufwand der öffentlichen Hand über Förderungsvolumen steuerbar. - Zahlungsrückfluss gewährleistet (keine à fonds perdu-Leistungen). - Vergleichsweise geringe Verwaltungskosten: Kontrolle der Leistungen über „Selbstregulierung“ oder Stichproben. - Einflussnahme auf das Angebot: Kosten- und Preislimiten, energetische Standards, Behindertengerechtigkeit, „Wohnungsprogramm“ für spezifische Nachfragergruppen etc. - Nachhaltige Wirkung: Zweckerhaltung ist dauerhaft möglich 	<ul style="list-style-type: none"> - Beschränkte Breitenwirkung: Anteil geförderter Wohnungen als Limite, Bevorzugung einzelner Personengruppen, Gefahr des „Klientelismus“ - Fehlbelegungen möglich: Häufig keine Anpassung der Wohnsituation an sich ändernde individuelle Voraussetzungen (Einkommen, Haushaltgröße etc.) - Mitnahmeeffekte möglich: Objekte wären auch ohne Unterstützung erstellt oder erneuert worden. - Marktverzerrung möglich: Bei hohem Anteil geförderter Wohnungen Rückzug der renditeorientierten Investoren möglich - „Getto-Bildung“ möglich: Massierung von Personen und Haushalten mit schwierigen Lebensumständen kann die Segregation verstärken. - Mangel an geeigneten Bauträgern

Subjekthilfe: Vor- und Nachteile

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> - Ordnungspolitische Überlegenheit: keine Störung des Marktmechanismus, die unterstützungsbedürftigen Personen behalten die Wahlfreiheit, keine Konkurrenzierung der renditeorientierten Investoren durch öffentlich geförderte Investoren. - Hohe Treffsicherheit: Inanspruchnahme der staatlichen Leistung ausschliesslich durch die Zielgruppe, flexible Anpassung an die (finanziellen) individuellen Bedürfnisse bleibt möglich, keine Mitnahmeeffekte auf der Ebene der Leistungsbezüger - Rechtsanspruch für die Zielgruppe: Wer die Bedingungen erfüllt, kann die Unterstützung beanspruchen. - Bewohnermobilität und effiziente Nutzung von Wohnraum: Keine Fehl- oder Unterbelegungen von öffentlich geförderten Wohnungen - Fördert die Durchmischung: Für vergünstigte Wohnungen steht nicht nur der geförderte Bestand, sondern der gesamte Markt zur Verfügung. 	<ul style="list-style-type: none"> - Preiserhöhungsgefahr in angespannten Märkten: Mietpreissteigerungen möglich, wenn Vermieter die staatliche Unterstützung einkalkulieren, „Mitnahmeeffekte“ seitens Vermieter, die zur Einführung von „Kappungsgrenzen“ führen können - Vergleichsweise hoher finanzieller Aufwand: Aufgrund des Rechtsanspruchs, schwierig zu budgetieren. - Vergleichsweise hohe „Verwaltungskosten“: Anspruchsberechtigung muss überprüft werden. - Mögliche Stigmatisierung als Hindernis für die Inanspruchnahme: Weil Anspruchsberechtigte nicht als „arm“ gelten wollen, verzichten sie auf die Leistung. - Beschränktes Wirkungsfeld: Wenig geeignet für diskriminierte Personen und solche mit spezifischen Bedürfnissen.

Raumplanerische Massnahmen: Vor- und Nachteile

Raumplanerische Massnahmen zur Förderung von preisgünstigen Wohnungen haben sich erst vor kurzem regional etabliert, weshalb die Vor- und Nachteile noch wenig bekannt sind. Aufgrund von theoretischen Modellen¹⁵ lassen sich jedoch zum Beispiel im Zusammenhang mit der Festlegung von Zonen mit Mindestanteilen von preisgünstigen Angeboten gewisse Aussagen machen: Aus Sicht der öffentlichen Hand stellen raumplanerische Massnahmen ein günstiges Instrument zur Beeinflussung des Marktes dar, weil ausser dem Verwaltungsaufwand für die Kontrolle der Vorschriften keine weiteren Kosten anfallen. Das Instrument könnte in Märkten mit hohem Nachfragedruck Wirkung entfalten und im Zusammenhang mit Neueinzonungen oder Aufzonungen zu mehr preisgünstigen Wohnungen und einer guten Durchmischung der Quartiere führen. Ein Vorteil liegt darin, dass alle Investoren in diesen Zonen investieren können, was vor allem dort wichtig ist, wo geeignete gemeinnützige Bauträger fehlen. Entscheidend ist, dass der Eigentümer trotz Verpflichtung zum Bau eines Anteils an preisgünstigen Wohnungen eine angemessene Rendite erzielen kann. Bei Anwendung ohne Auf- und Einzonungen dürfte das Instrument hingegen investitionshemmend wirken, denn die Pflicht zur Realisierung eines Anteils an preisgünstigem Wohnraum führt zu einem Wertverlust des Baulands gegenüber einem Grundstück ohne entsprechende Verpflichtung. Ist der Wertverlust zu gross, wird der Grundeigentümer keine Wohnungen erstellen.

¹⁵ [Preisgünstiger Wohnraum mittels raumplanerischer Massnahmen? Wirkungsanalyse und Handlungsempfehlungen, BWO, 2013](#)