



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  
2. Dezember 2014

---

## Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Management Summary</b> .....   | <b>3</b>  |
| <b>1 Mandat und Vorgehen</b> .....  | <b>6</b>  |
| 1.1 Auftrag des Bundesrates .....   | 6         |
| 1.2 Vorgehen .....  | 6         |
| <b>2 Einschätzung der Marktsituation</b> .....  | <b>7</b>  |
| 2.1 Unsichere Perspektiven der Marktentwicklung .....   | 7         |
| 2.2 Funktionierender Markt mit sozialen und ökologischen Herausforderungen .....                                      | 8         |
| <b>3 Unterstützung benachteiligter Gruppen im Rahmen der Wohnraumförderung</b> .....                                  | <b>9</b>  |
| 3.1 Handlungsbedarf und Förderungsansätze .....   | 9         |
| 3.2 Objekthilfe, Subjekthilfe oder raumplanerische Massnahmen? .....  | 10        |
| 3.3 Empfehlungen der Arbeitsgruppe .....  | 12        |
| <b>4 Rolle und Verantwortung des gemeinnützigen Wohnungsbaus</b> .....  | <b>13</b> |
| 4.1 Prinzip des „Gebens und Nehmens“ .....  | 13        |
| 4.2 Empfehlungen der Arbeitsgruppe .....  | 15        |
| <b>5 Zuständigkeiten in der Wohnungspolitik</b> .....   | <b>16</b> |
| 5.1 Angemessene Wohnungsversorgung: Querschnittsthema und Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden ..... | 16        |
| 5.2 Vorschlag für eine zweckmässige Arbeitsteilung .....  | 16        |
| <b>6 Wohnungspolitische Aspekte der Verdichtung</b> .....   | <b>17</b> |
| 6.1 Individuelle und übergeordnete Interessen unter einen Hut bringen .....   | 17        |
| 6.2 Ansatzpunkte: Qualität, Vielfalt und Sozialverträglichkeit .....  | 19        |
| 6.3 Empfehlungen der Arbeitsgruppe .....  | 20        |
| <b>7 Wohnungspolitische Aspekte der Energiestrategie 2050</b> .....   | <b>21</b> |
| 7.1 Verringerung des Energiekonsums beim Wohnen .....   | 21        |
| 7.2 Denkbare Lösungsansätze .....   | 22        |
| 7.3 Empfehlungen der Arbeitsgruppe .....  | 23        |
| <b>8 Ausblick</b> .....   | <b>24</b> |
| <b>9 Stellungnahmen VDK und SSV</b> .....   | <b>24</b> |

## Management Summary

In der zweiten Phase des wohnungspolitischen Dialogs hat die im Sommer 2013 in Absprache mit der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) gebildete Arbeitsgruppe eine weitere Beurteilung der Situation auf dem Wohnungsmarkt vorgenommen, die Unterstützungsmöglichkeiten für die schwächeren Marktteilnehmer und die damit verbundenen Zuständigkeiten diskutiert sowie wohnungspolitische Aspekte der Verdichtung und der Energiestrategie 2050 behandelt. Die wichtigsten Ergebnisse der Beratungen und die von der Gruppe formulierten Empfehlungen sind die folgenden:

### **Unterstützung benachteiligter Gruppen im Rahmen der Wohnraumförderung**

Die jüngste Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt bestätigt, dass die marktwirtschaftliche Versorgung grundsätzlich und in gesamtschweizerischer Perspektive relativ gut funktioniert. Regional bestehen aber weiterhin angespannte Märkte mit Wohnungsmangel und markanten Preis- und Mietzinssteigerungen, von denen nicht nur wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen, sondern auch Angehörige des Mittelstandes sowie Personen mit besonderen Bedürfnissen betroffen sind. Der öffentlichen Hand stehen mit objekt- und subjektbezogener Unterstützung sowie raumplanerischen Massnahmen unterschiedliche Ansätze zur Verfügung, mit denen sie marktergänzend zu einer angemessenen Wohnungsverorgung aller Bevölkerungsgruppen beitragen kann. Gestützt auf eine Auslegeordnung der Vor- und Nachteile der Förderansätze kommt die Arbeitsgruppe zum Schluss, dass diese nicht gegenseitig ausgespielt werden sollten.

#### Bestehende marktergänzende Massnahmen zugunsten der benachteiligten Bewohnergruppen überprüfen und bei Bedarf anpassen

*Die Arbeitsgruppe empfiehlt den zuständigen Instanzen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, bestehende Förderungsmassnahmen weiterzuführen, diese periodisch auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.*

#### Einführung von Förderungsmassnahmen prüfen

*Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, die bisher in der Wohnraumförderung nicht aktiv sind, periodisch eine Situationsanalyse vorzunehmen und bei Bedarf die Einführung von Massnahmen zu prüfen. Der subjektbezogenen Unterstützung und den raumplanerischen Massnahmen und Rahmenbedingungen sollte dabei besonderes Augenmerk geschenkt werden.*

#### Öffnung der Objekthilfe für alle Investoren

*Die Arbeitsgruppe empfiehlt, auf allen staatlichen Ebenen zu prüfen, inwiefern auch gewinnorientierte Investoren im Rahmen der Objekthilfe zu einem verbesserten Wohnungsangebot für wirtschaftlich schwache Nachfrager beitragen könnten.*

### **Rolle und Verantwortung des gemeinnützigen Wohnungsbaus**

Der gemeinnützige Wohnungsbau spielt eine zentrale Rolle in der Bereitstellung preisgünstiger Wohnungsangebote und als Partner der öffentlichen Hand im Rahmen der Umsetzung der Objekthilfe. Für seine Weiterentwicklung ist der Sektor vor allem auf den Zugang zu geeigneten Grundstücken angewiesen. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe würde es daher begrüssen, wenn der Bundesrat die Idee eines Vorkaufsrechts der Gemeinden zugunsten des preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus weiterverfolgen würde und nicht mehr benötigte Grundstücke des Bundes und bundesnaher Betriebe vermehrt für den gemeinnützigen Wohnungsbau zur Verfügung gestellt werden könnten. Die Arbeitsgruppe hat sich zudem mit der Kritik auseinandergesetzt, die in jüngerer Zeit an der Vermietungspolitik von Gemeinden und gemeinnützigen Bauträgern geäussert wurde. Sie weist darauf hin, dass es sich nicht bei allen Wohnungen gemeinnütziger Bauträger um vergünstigte Angebote handelt. Gemeinnützige Bauträger sind privatwirtschaftlich organisierte Investoren, die sich unter anderem durch ihre Orientierung an der Kostenmiete von anderen Anbietern unterscheiden. Wo öffentliche Unterstützung im Spiel ist, plädiert die Arbeitsgruppe für ein Prinzip des „Gebens und Nehmens“ und mehr Transparenz.

#### Einforderung und Kontrolle von Vermietungsvorgaben

*Bei gezielt subventionierten Wohnungen und bei vergünstigten Baurechten empfiehlt die Arbeitsgruppe den Gemeinden und Kantonen, als Gegenleistung Vermietungsvorgaben zu verlangen und deren Einhaltung periodisch zu überprüfen.*

Benachteiligte Menschen berücksichtigen

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den gemeinnützigen Bauträgern, Wohnungen nicht nur für finanziell Schwächere, sondern gezielt auch für Menschen zur Verfügung zu stellen, denen der Marktzugang aus unterschiedlichen Gründen erschwert sein kann.

Vermietungsvorgaben bei raumplanerischen Massnahmen

Im Zusammenhang mit raumplanerischen Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus, namentlich bei der Festlegung von Mindestanteilen von preisgünstigen Wohnungen in der Nutzungsplanung, empfiehlt die Arbeitsgruppe den Kantonen und Gemeinden, den Erlass von Vermietungsvorgaben zu prüfen.

Baurechte öffentlich ausschreiben

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Gemeinden, die öffentliche Ausschreibung von Baurechten und ihren jeweiligen Anforderungen zu prüfen. Dadurch wird vermieden, dass einzelne Wohnbauträger bei der Baurechtsvergabe bevorzugt werden.

**Zuständigkeiten in der Wohnungspolitik**

Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Fördermassnahmen und weiterer wohnungspolitischer Anliegen hat die Arbeitsgruppe einen Vorschlag für eine zweckmässige Arbeitsteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden skizziert. Die Arbeitsgruppe versteht die Wohnungspolitik nicht nur als Gemeinschaftsaufgabe aller drei Staatsebenen, bei der die vertikale Koordination von Massnahmen hohe Priorität haben muss. Sie macht auch darauf aufmerksam, dass Wohnen auf jeder Staatsebene ein Querschnittsthema darstellt und plädiert dafür, dass in anderen Politikbereichen, etwa in der Steuer-, Verkehrs- oder Standortförderungs politik, die Auswirkungen jeweiliger Massnahmen auf die Wohnungsverorgung ebenfalls mitbedacht werden.

Koordination von Massnahmen

Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden, sich bei ihren wohnungspolitischen Aktivitäten an der im Bericht skizzierten Arbeitsteilung zu orientieren.

Berücksichtigung der Wohnungsverorgung

Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden, die jeweiligen Auswirkungen anderer Politikbereiche auf die Wohnungsverorgung zu berücksichtigen.

**Wohnungspolitische Aspekte der Verdichtung**

Die Arbeitsgruppe stützt die Strategie der Siedlungsentwicklung nach innen, mit welcher das Kulturland und die Qualität der Landschaft besser geschützt werden soll. Innerhalb des Siedlungsgebietes bestehen an vielen Orten genügend Reserven, um eine wachsende Bevölkerung aufzunehmen. Verdichtung soll 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. Aus Sicht der Wohnpräferenzen ist nachvollziehbar, dass die Innenentwicklung in der Bevölkerung Ängste weckt. Diese können durch geeignete Formen der Mitwirkung, mit Vorgaben zur Qualität und mit sozialpolitischen Begleitmassnahmen abgebaut werden. Innere Entwicklung darf sich nicht in „baulicher Verdichtung“ erschöpfen. Für das übergeordnete Ziel ist nichts gewonnen, wenn die zusätzlich bereit gestellten Angebote vor allem dazu dienen, den Flächenkonsum pro Person zu erhöhen. Aus wohnungspolitischer Sicht sind deshalb planerische und baurechtliche Vorgaben für die Verdichtung zwar wichtig. Es muss aber auch darauf hingewirkt werden, dass der Wohnraum effizient genutzt wird.

Vorgabe von Mindestausnutzungen

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Kantonen und Gemeinden zu prüfen, ob in der Nutzungsplanung für geeignete Perimeter eine Mindestausnutzung vorgegeben werden könnte, welche nicht nur bei Neubauten, sondern auch bei Erneuerungen bzw. Ersatzneubauten einzuhalten ist.

Konzepte für attraktives Wohnen in Verdichtungsgebieten

Das Wohnen in Verdichtungsgebieten muss für breite Bevölkerungsteile attraktiv sein. Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Investoren und Planungsfachleuten, Gebäudekonzepte und Raumprogramme zu entwickeln, die den vielschichtigen Wohnbedürfnissen gerecht werden.

Anreize für Umzüge aus zu gross gewordenen Wohnungen

Grosse Wohnungen oder Einfamilienhäuser können insbesondere für ältere Menschen zu einer Last werden. Gleichzeitig besteht mit diesen Wohnungen ein grosses Potenzial für eine effizientere Flächennutzung. Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb den Gemeinden und Kantonen, Massnahmen kommunikativer, organisatorischer oder finanzieller Art zu prüfen, um den betroffenen Personen und Haushalten den Umzug in kleinere Wohnungen zu erleichtern.

Durchmischung in Verdichtungsgebieten gewährleisten

Verdichtung über Ersatzneubauten und / oder Aufzonungen kann zur Verdrängung der einkommensschwachen Nachfrager und zu unerwünschten Veränderungen der Quartierstrukturen führen, weshalb entsprechende Bestrebungen häufig auf Ablehnung stossen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb den Kantonen und Gemeinden, in Verdichtungsgebieten die Ausrichtung von Subjekthilfen und / oder bei Aufzonungen die Festlegung eines Mindestanteils von preisgünstigen Wohnungen zu prüfen.

Mehrwertabgabe für Infrastrukturleistungen

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Kantonen und Gemeinden zu prüfen, inwiefern die mit der Verdichtung verbundenen Infrastrukturmehrkosten durch eine mit der Aufzonung verbundene Mehrwertabgabe finanziert werden können.

**Wohnungspolitische Aspekte der Energiestrategie 2050**

Die Verringerung des Energiekonsums beim Wohnen ist ein wichtiges Anliegen der Energiestrategie 2050. Diese kann nur erreicht werden, wenn im bestehenden Gebäudebestand die Sanierungsrate erhöht wird. Damit ist die Sorge verbunden, dass als Folge von energetischen Sanierungen die Mietzinse ansteigen und von schwächeren Marktteilnehmern nicht mehr bezahlt werden können. Diese Problematik ist nach Ansicht der Arbeitsgruppe aktuell aufgrund der tiefen Kapital- und Energiekosten noch nicht virulent. Die Situation könnte sich wegen der Vielzahl sanierungsbedürftiger Gebäude in den Städten langfristig jedoch ändern. An attraktiven Standorten dürften aufgrund der Marktsituation genügend Anreize für die Durchführung von Sanierungen bestehen. Um hier übermässige Mietzinssteigerungen und Verdrängungen zu verhindern, muss das Augenmerk auf sozialverträgliche Begleitmassnahmen gerichtet werden. Anders ist die Ausgangslage in peripheren Regionen, wo der Markt eine Überwälzung der Investitionskosten häufig nicht zulässt, und deshalb auf energetische Sanierungen verzichtet wird. Gestützt auf eine Auslegeordnung möglicher Massnahmen stellt sich die Gruppe auf den Standpunkt, dass energiepolitische und sozialpolitische Anliegen nicht vermischt werden dürfen. So sollten beispielsweise keine energiefremden Kriterien in das Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen einfließen. Dennoch sollten die Anstrengungen verstärkt werden, um energiepolitischen und wohnungspolitischen Anliegen gleichermassen zum Durchbruch zu verhelfen.

Ausrichtung von Subjekthilfe prüfen

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, im Zusammenhang mit energetischen Sanierungen und Wohnungserneuerungen an Standorten mit hoher Nachfrage die Ausrichtung von Subjekthilfe zu prüfen.

Anreize für energetische Sanierungen in Regionen mit schwacher Nachfrage

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den zuständigen Instanzen auf Bundes- und Kantonebene zu prüfen, mit welchen Anreizen in Regionen mit schwacher Nachfrage die energetische Sanierung von Wohngebäuden gefördert werden könnte.

**Ausblick**

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, den Dialog mit angepasstem Sitzungsrhythmus und allenfalls angepasster Zusammensetzung der Arbeitsgruppe fortzusetzen und dem Bundesrat, der VDK und dem SSV Ende 2016 über die Ergebnisse der Arbeiten Bericht zu erstatten.

# 1 Mandat und Vorgehen

## 1.1 Auftrag des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 15. Mai 2013 eine Aussprache über die Situation auf dem Wohnungsmarkt geführt. Diese ist von einer hohen Nachfrage geprägt, die regional eine starke Anspannung und markante Preissteigerungen zur Folge hatte. In seiner Aussprache hat der Bundesrat festgehalten, dass die Bevölkerung nach wie vor sehr gut mit Wohnraum versorgt ist, dass die marktwirtschaftliche Wohnungsversorgung funktioniert und kein Anlass für Sofortmassnahmen besteht. Der Bundesrat hat entschieden, an der bisherigen Wohnungspolitik festzuhalten und diese 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. Als Diskussionsunterlage diente unter anderem eine Städtebefragung<sup>1</sup>, die im Sommer 2013 durchgeführt wurde.

## 1.2 Vorgehen

In Absprache mit der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, in der die Kantone Zürich, Genf, Zug, Freiburg, Waadt und Aargau sowie die Städte Zürich, Basel, Luzern, Nyon, Wädenswil und Lugano vertreten sind. Der Arbeitsgruppe gehören ferner Vertretungen der VDK und der Geschäftsstelle des SSV an. Seitens des Bundes sind das UVEK (ARE) und – in der ersten Phase des Dialogs – das Generalsekretariat des EJPD vertreten. Die Federführung liegt beim WBF, vertreten durch das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), dessen Direktor die Arbeitsgruppe leitet.

Über die erste Phase des Dialogs hat die Arbeitsgruppe Ende 2013 dem Bundesrat Bericht erstattet. Im Zentrum des Zwischenberichts vom 3. Dezember 2013 standen Stellungnahmen der Arbeitsgruppe zu einzelnen in der wohnungspolitischen Diskussion aufgeworfenen Massnahmen. 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.

Der Bundesrat hat am 15. Januar 2014 vom Zwischenbericht<sup>2</sup> Kenntnis genommen und unter anderem entschieden, entsprechend der Empfehlung der Arbeitsgruppe von mietrechtlichen Eingriffen in die Preisbildung abzusehen. Zwecks Verbesserung der Transparenz auf dem Mietwohnungsmarkt sollen jedoch schweizweit bei einem Mieterwechsel der Vormietzins mitgeteilt und allfällige Mietzinserhöhungen begründet werden müssen. Über den Entwurf einer entsprechenden Änderung des Mietrechts im Obligationenrecht hat der Bundesrat am 28. Mai 2014 die Vernehmlassung eröffnet und gestützt auf deren Ergebnisse am 29. Oktober 2014 das WBF beauftragt, eine Botschaft mit einem Gesetzgebungsentwurf auszuarbeiten. Weiter hat der Bundesrat am 15. Januar 2014 das WBF (BWO) und das EJPD (BJ) beauftragt zu prüfen, unter welchen Bedingungen allenfalls den Gemeinden ein Vorkaufsrecht der Gemeinden zugunsten des preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus eingeräumt werden könnte. Schliesslich hat der Bundesrat entschieden, dass der wohnungspolitische Dialog fortgesetzt werden soll und als Schwerpunkte unter anderem die Rollen von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Wohnungspolitik, die Vor- und Nachteile unterschiedlicher

<sup>1</sup> [Umfrage zur Wohnungspolitik in Städten und Gemeinden, SSV / BWO, November 2013](#)

<sup>2</sup> [Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone und Städte, Zwischenbericht der Arbeitsgruppe](#)

Förderungsansätze sowie raumplanerische Aspekte wie die Mobilisierung von Verdichtungspotenzialen für den Wohnungsbau behandelt werden sollen.

In der zweiten Phase des Dialogs hat sich die Arbeitsgruppe fünf Mal je einen halben Tag getroffen. An der Sitzung vom 7. Februar 2014 wurden Themen vertieft behandelt, die in der ersten Phase nur angeschnitten werden konnten. Dazu gehörten die Kompetenzen und Rollen von Bund, Kantonen und Städten in der Wohnungspolitik sowie verschiedene Aspekte des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Das Treffen vom 11. April 2014 war den wohnungspolitischen Fragen rund um die Innenentwicklung und die Verdichtung gewidmet, wobei Erfahrungen aus der Stadt Zürich sowie Postulate des SSV als Input dienen. Wohnungspolitische Aspekte der Energiestrategie 2050 hat die Arbeitsgruppe unter Einbezug des Bundesamtes für Energie (BFE) an der Sitzung vom 27. Juni 2014 behandelt. An der gleichen Sitzung wurde eine Aussprache über die Vor- und Nachteile objekt- und subjektbezogener Unterstützungen in der Wohnraumförderung geführt, wobei namentlich auf die jüngsten Erfahrungen im Kanton Basel-Stadt zurückgegriffen werden konnte. Am Treffen vom 21. August 2014 wurde der vom BWO erstellte Berichtsentwurf über ein allfälliges Vorkaufsrecht der Gemeinden zugunsten des preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus besprochen und eine erste Diskussion über mögliche Empfehlungen der Arbeitsgruppe geführt.

Im vorliegenden Bericht sind die Ergebnisse der Diskussionen thematisch gegliedert zusammengefasst. Diesen hat die Arbeitsgruppe an der Sitzung vom 31. Oktober 2014 besprochen. Nach einer Überarbeitung wurden die Mitglieder nochmals auf dem Korrespondenzweg konsultiert. Zum definitiven Bericht und seinen Empfehlungen haben die Vorstände von VDK und SSV an ihren Sitzungen vom 1. Dezember 2014 Stellung genommen.

## **2 Einschätzung der Marktsituation**

### **2.1 Unsichere Perspektiven der Marktentwicklung**

Die zunehmende Anspannung und die regional markanten Preissteigerungen auf dem Wohnungsmarkt waren in den letzten Jahren in erster Linie auf die ungleichzeitige Entwicklung von Nachfrage und Angebot zurückzuführen. Auf eine Nachfrage, die dank des Bevölkerungswachstums, der tiefen Zinssätze, weiter abnehmender Haushaltgrössen und eines generell positiven wirtschaftlichen Umfelds stark anstieg, reagierte die Angebotsseite mit Verzögerung. Im Jahre 2013 wurde mit knapp 47'000 Einheiten ein Neubauvolumen erreicht, mit dem der Bedarf aus der demografischen Entwicklung gedeckt werden konnte.

Die Arbeitsgruppe hat zur Kenntnis genommen, dass im Laufe des Jahres 2013 erste Anzeichen für eine Marktberuhigung zu beobachten waren. Die jährlich aktualisierte Untersuchung „Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt“<sup>3</sup> zeigte, dass die Preise für neu angebotene Wohnungen zwar immer noch anstiegen, jedoch deutlich weniger als in den Vorjahren. Das obere Preissegment präsentierte sich entspannt, während im mittleren und unteren Angebotssegment weiterhin ein Nachfrageüberschuss bestand. Zudem war die Entspannung im Wohneigentumssektor stärker erkennbar als auf den Mietwohnungsmärkten, wo die Anspannung in der Genferseeregion, in der Nordwestschweiz und im Espace Mittelland weiter zunahm. Die von der Eidg. Finanzmarktaufsicht (FINMA) 2012 als Mindeststandard anerkannten Selbstregulierungsrichtlinien der Banken, die auf den 1. September 2014 verschärft wurden, könnten dazu führen, dass der Zugang zu Eigentum erschwert und dadurch die Nachfrage im Mietwohnungsmarkt weiter verstärkt wird. Diese Erkenntnisse sind durch die Leerwohnungszählung vom 1. Juni 2014 bestätigt worden. Die gesamtschweizerische Leerwohnungsziffer ist innert Jahresfrist von 0,96% auf 1,08% gestiegen. Am 1. Juni standen schweizweit 45'748 Wohnungen leer, 5'740 Einheiten mehr als im Vorjahr. Mit 19% gegenüber 13% haben die zum Kauf angebotenen Wohnungen stärker zugenommen als die leer stehenden Mietwohnungen. Es sind vor allem Angebote im oberen Preissegment, die keine oder erst mit Verzögerung Abnehmer finden. Weiterhin beträchtlich sind die regionalen Unterschiede: In 14 Kantonen liegt die Leerwohnungsquote über der 1-Prozent-Marke, während sie besonders in den Kantonen Basel-Stadt (0,23%) und Basel-

<sup>3</sup> [Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt - Entwicklung 2013, BWO 2014](#)

Landschaft (0,32%) sowie in Genf und Zug (je 0,39%) auf sehr tiefem Niveau blieb. Ferner ist zu beachten, dass die Leerwohnungsziffer in den grossen Städten nach wie vor sehr tief liegt und vereinzelt noch weiter gesunken ist, so beispielsweise in Lausanne von 0,3 auf 0,2 Prozent.

Gemäss Einschätzung der Arbeitsgruppe sind die Perspektiven der Marktentwicklung mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 unsicherer geworden. Die Art der Umsetzung dürfte – neben der Entwicklung der Zinssätze und der konjunkturellen Gegebenheiten – die künftige Situation auf den Wohnungsmärkten massgeblich beeinflussen. Je nach angestrebter Zielgrösse der Nettozuwanderung beziehungsweise des Bevölkerungswachstums wird der Bedarf für neuen Wohnraum mehr oder weniger deutlich zurückgehen. Ein Teil der Investoren dürfte das Abstimmungsresultat als Signal für eine mittel- und längerfristig abnehmende Wohnungsnachfrage interpretieren und bei der Entwicklung neuer Projekte Zurückhaltung üben. Andererseits herrscht aktuell ein Mangel an anderen Anlagemöglichkeiten mit guter Rendite, weshalb die Produktion von Wohnungen weiter vorangetrieben wird. So war etwa im 2. Quartal 2014 bei den erteilten Baubewilligungen ein Wert zu verzeichnen, der in einem 2. Quartal letztmals 1994 erreicht wurde. Sollte die Neubautätigkeit jedoch mittelfristig deutlich abnehmen, das Bevölkerungswachstum jedoch wider Erwarten auf hohem Niveau bleiben, könnten sich die aktuellen Tendenzen zur Marktberuhigung, die aus Sicht der Wohnungssuchenden zu begrüessen sind, auch als kurzes Intermezzo erweisen. Zu einem hohen Bevölkerungswachstum beitragen könnte beispielsweise die Rückkehr einer grossen Anzahl von im grenznahen Ausland lebenden Schweizerinnen und Schweizern, wenn sich die an ihrem aktuellen Wohnort geltenden Rahmenbedingungen verschlechtern würden.

Im Auge zu behalten ist nach Ansicht der Arbeitsgruppe aber auch das Szenario, wonach momentan ein günstiger Wirtschaftszyklus zu Ende gehen und von einer Phase mit schwacher Binnenkonjunktur und geringerem Bevölkerungswachstum abgelöst werden könnte. Weil im laufenden und auch noch in den nächsten zwei Jahren viele Wohnungen neu auf den Markt kommen werden, ist nicht auszuschliessen, dass die Zahl der leer stehenden Wohnungen weiter zunimmt. Besonders betroffen wären peripher gelegene Standorte, auf die sich die Bautätigkeit wegen der vorhandenen Landangebote in jüngster Zeit verlagert hat und wo ein Angebotsüberschuss zu deutlichen Preiskorrekturen führen könnte.

## **2.2 Funktionierender Markt mit sozialen und ökologischen Herausforderungen**

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe bestätigt die jüngste Entwicklung, dass die marktwirtschaftliche Wohnungsversorgung grundsätzlich relativ gut funktioniert, wobei es regional teils starke Unterschiede gibt. Die Preissignale haben die Investitionen angeregt und eine deutliche Ausweitung des Angebots bewirkt. Dass der Bundesrat von mietrechtlichen Eingriffen in die Preisbildung absah, hat sich als zweckmässig erwiesen. Begrüsst werden auch die Massnahmen zur Regulierung des Hypothekarmarktes. Die entsprechenden Richtlinien der Banken haben eine Dämpfung der Nachfrage nach Wohneigentum und in diesem Segment eine Beruhigung der Preisentwicklung bewirkt. Seitens der Gruppenmitglieder wurde aber darauf hingewiesen, dass einzelne Banken offenbar die Selbstregulierung auch für gemeinnützige Wohnbauprojekte anwenden, obwohl diese von den Richtlinien ausgenommen sind. Offensichtlich besteht diesbezüglich seitens der Bankiervereinigung noch ein Informationsbedarf für die Mitglieder.

Aufgrund der jüngsten Marktentwicklung darf davon ausgegangen werden, dass es ohne „externe Schocks“ nicht zum Platzen einer Immobilienblase, sondern zu einer „sanften Landung“ kommt. Die Erschwerung des Zugangs zu Wohneigentum über die Verschärfung der Selbstregulierung – die gemäss einem Vorschlag des Bundesrates über eine Einschränkung des Vorbezugs aus der zweiten Säule allenfalls noch verstärkt werden soll – dürfte aber auch dazu führen, dass sich die Nachfrage künftig wieder vermehrt auf den Mietwohnungssektor konzentriert, weshalb dessen Entwicklung besonders zu beobachten ist.

Trotz der momentan regional beobachtbaren Marktberuhigung und weitgehend unabhängig von der künftigen Marktentwicklung bestehen Herausforderungen, zu deren Bewältigung nicht nur ein coordi-



niertes Vorgehen aller drei staatlicher Ebenen, sondern auf jeder Ebene auch eine ressortübergreifende Zusammenarbeit nötig ist. In den Beratungen hat sich die Arbeitsgruppe insbesondere mit drei Herausforderungen eingehend beschäftigt:

- Die Versorgung der finanziell schwächeren Nachfragegruppen und der Personen mit besonderen Bedürfnissen mit angemessenem Wohnraum bleibt das zentrale wohnungspolitische Anliegen. Die dafür geeigneten Instrumente wie auch Empfehlungen für die Umsetzung auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene werden in Kapitel 3 behandelt. Kapitel 4 ist der besonderen Rolle der gemeinnützigen Wohnbauträger bei der Umsetzung des Anliegens gewidmet, und in Kapitel 5 wird eine zweckmässige Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in der Wohnungspolitik dargestellt.
- Die künftige Wohnbautätigkeit muss möglichst ohne weitere Beeinträchtigung der Landschaft und des Kulturlandes erfolgen. Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) des Bund sind die Weichen in Richtung „Siedlungsentwicklung nach innen“ gestellt worden. In Kapitel 6 wird dargelegt, wie dieser Prozess aus wohnungspolitischer Sicht beurteilt wird und mit welchen Massnahmen er bei Bedarf befördert und begleitet werden kann.
- In der Immobilienwirtschaft und insbesondere im Wohnungssektor fällt ein Grossteil des Energieverbrauchs an. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Energiestrategie 2050 kommt dem Wohnungswesen eine Schlüsselrolle zu. In Kapitel 7 werden die wohnungspolitischen Aspekte der Energiestrategie 2050 beleuchtet und mögliche Begleitmassnahmen diskutiert.

### **3 Unterstützung benachteiligter Gruppen im Rahmen der Wohnraumförderung**

#### **3.1 Handlungsbedarf und Förderungsansätze**

Besonders bei angespannten Märkten können die Wohnkosten Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zu stark belasten. Auch wenn sich die Mietbelastung im Durchschnitt aller Bevölkerungsgruppen in den letzten Jahrzehnten kaum verändert hat, ist in jüngerer Zeit bei den tiefen Einkommenskategorien eine Zunahme festzustellen. In regional angespannten Märkten mit markanten Preis- und Mietzinssteigerungen sind nicht nur die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsgruppen sondern auch Angehörige des Mittelstandes betroffen. Dies ist nicht nur für die Betroffenen problematisch. Hohe Mietbelastungen können sich auch volkswirtschaftlich negativ auswirken, weil weniger Mittel für den übrigen Konsum zur Verfügung stehen und ein Druck auf die Löhne entstehen kann. So zeigt die Statistik der durchschnittlichen Mietbelastung<sup>4</sup>, dass bei der Einkommensklasse von 4'000 bis 6'000 Franken die Belastung des Haushaltsbudgets durch Mieten bei über 25 Prozent liegt. Zudem können zu hohe Wohnkosten zu Verdrängungen führen und damit die Entmischung und die Zersiedelung fördern. Zu beachten ist ferner, dass nicht nur fehlende Finanzkraft ein Hindernis für den Marktzugang darstellen kann. 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 von Grossfamilien. Schliesslich zeigt die Erfahrung, dass es auf dem Markt unter anderem aufgrund von Hautfarbe oder kulturellem Hintergrund zu Diskriminierungen kommen kann.

Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass ein funktionierender Markt, der den Wohnungsnachfragern Wahlmöglichkeiten offen hält, viel zur Minderung der angesprochenen Probleme beitragen kann. Einigkeit besteht aber auch, dass es besonders in den Gebieten mit angespannten Märkten als Ergänzung zur marktwirtschaftlichen Versorgung Massnahmen braucht, um wirtschaftlich schwachen Wohnungsnachfragern und anderen benachteiligten Marktteilnehmern zu einer angemessenen Wohnungsversorgung und tragbaren Wohnkosten zu verhelfen, wie dies die Artikel 41 (Sozialziele) und 108 (Wohnbau- und Eigentumsförderung) der Bundesverfassung (BV) verlangen. Die Arbeitsgruppe hat sich eingehend mit der Frage befasst, mit welchen Massnahmen die angesprochenen Anliegen am effizientesten erreicht werden können. Sie hat zur Kenntnis genommen, dass ein breites Instrumentarium zur Verfügung steht, das auf Bundesebene sowie in einzelnen Kantonen und Städten

---

<sup>4</sup> [Statistik der durchschnittlichen Mietbelastung nach Einkommensklassen; www.bwo.admin.ch](http://www.bwo.admin.ch)

umgesetzt wurde und wird. Dabei ist es hilfreich, zwischen objektbezogenen und subjektbezogenen Massnahmen zu unterscheiden.

Bei der Objekthilfe unterstützt die öffentliche Hand die Bereitstellung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum bzw. die Bereitstellung von Wohnungen für Menschen mit besonderen Bedürfnissen. Für die Umsetzung können unter anderem die Abgabe von Boden im Baurecht, Bürgschaften, Darlehen, Baukosten-, Zins- oder Abschreibungsbeiträge sowie finanzielle Beteiligungen an entsprechenden Bauträgern 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 und die Mietzinsbeiträge an Familien im Kanton Basel-Stadt. Auf Bundesebene besteht mit den Zusatzverbilligungen gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG) eine „objektbezogene Subjekthilfe“, die wie die Mietzinsverbilligung bei kantonalen Darlehensmodellen nur anspruchsberechtigte Haushalte in öffentlich geförderten Wohnungen gewährt wird. Eine weitere Form von Subjekthilfe stellen die Beiträge an die Wohnkosten dar, die in der Schweiz im Rahmen der Ergänzungsleistungen von AHV/IV und der Sozialhilfe (Fürsorge) ausbezahlt werden. Gemäss Angaben des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) machen die Wohnbeihilfen bei den Ergänzungsleistungen jährlich rund 500 Millionen Franken aus.

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“ ausgeschieden, in denen die Bodenpreise, 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. In der Stadt Zug wurden spezielle Zonen geschaffen, in denen rund 50% der Wohnungen im preisgünstigen Segment erstellt werden müssen. Zusätzlich wird ein Ausnützungszuschlag von 10% gewährt. Schliesslich haben die Stimmberechtigten am 28. September 2014 im Kanton Zürich einer Änderung des Planungs- und Baugesetzes zugestimmt, wonach es künftig den Gemeinden erlaubt ist, bei Wohnbauprojekten, die aus Um- oder Aufzonungen hervorgehen, einen Mindestanteil von preisgünstigen Wohnungen vorzuschreiben. In anderen Kantonen werden schon heute raumplanerische Ansätze zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus verfolgt.

### 3.2 Objekthilfe, Subjekthilfe oder raumplanerische Massnahmen?

Wie die öffentliche Debatte um die „richtige“ Form der Unterstützung auf dem Wohnungsmarkt, war auch die Diskussion in der Arbeitsgruppe durch normative Überzeugungen mitbestimmt. Wer im Zusammenhang mit einer bedarfsgerechten Wohnungsversorgung auf die Marktkräfte vertraut und staatliche Restriktionen und Eingriffe für Marktverzerrungen verantwortlich macht, setzt in der Regel für die Linderung der Probleme von wirtschaftlich schwachen Nachfragern auf die Subjekthilfe. Wer davon ausgeht, dass das Gut Wohnung und der Wohnungsmarkt Eigenheiten aufweisen, die Vergleiche mit anderen Märkten nur bedingt zulassen, bevorzugt eher Massnahmen der öffentlichen Hand in Form von Objekthilfe. Eine sachliche Gegenüberstellung, die unter anderem am Beispiel der Massnahmen im Kanton Basel-Stadt vorgenommen wurde, zeigt jedoch, dass beide Förderungssysteme ihre Vor- und Nachteile aufweisen.

#### Objekthilfe: Vor- und Nachteile

| Vorteile   | Nachteile  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanzbedarf begrenztbar:<br/>Aufwand der öffentlichen Hand über Förderungsvolumen steuerbar.</li> <li>- Zahlungsrückfluss gewährleistet (keine à fonds perdu-Leistungen).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschränkte Breitenwirkung:<br/>Anteil geförderter Wohnungen als Limite, Bevorzugung einzelner Personengruppen, Gefahr des „Klientelismus“</li> <li>- Fehlbelegungen möglich:<br/>Häufig keine Anpassung der Wohnsituation</li> </ul> |

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vergleichsweise geringe Verwaltungskosten: Kontrolle der Leistungen über „Selbstregulierung“ oder Stichproben.</li> <li>- Einflussnahme auf das Angebot: Kosten- und Preislimiten, energetische Standards, Behindertengerechtigkeit, „Wohnungsprogramm“ für spezifische Nachfragergruppen etc.</li> <li>- Nachhaltige Wirkung: Zweckerhaltung ist dauerhaft möglich</li> </ul> | <p>an sich ändernde individuelle Voraussetzungen (Einkommen, Haushaltgrösse etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitnahmeeffekte möglich: Objekte wären auch ohne Unterstützung erstellt oder erneuert worden.</li> <li>- Marktverzerrung möglich: Bei hohem Anteil geförderter Wohnungen Rückzug der renditeorientierten Investoren möglich</li> <li>- „Getto-Bildung“ möglich: Massierung von Personen und Haushalten mit schwierigen Lebensumständen kann die Segregation verstärken.</li> <li>- Mangel an geeigneten Bauträgern</li> </ul> |
|---|--|

Subjekthilfe: Vor-und Nachteile

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

### 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 Modellen<sup>5</sup> 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. 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 investitions-hemmend 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.

### **3.3 Empfehlungen der Arbeitsgruppe**

In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass die verschiedenen Förderungsansätze nicht gegeneinander ausgespielt werden sollten. Je nach Ausgangslage und Zielsetzung können die Instrumente einzeln oder im Verbund einen wichtigen Beitrag für die Versorgung der am Markt benachteiligten Gruppen leisten. Soll ausschliesslich das Problem übermässiger Wohnkostenbelastungen angegangen werden, scheint die Subjekthilfe zielkonformer. Dies könnte unter anderem der Fall sein bei energetischen und anderen Erneuerungsinvestitionen, wo die Subjekthilfe für die Investoren eine gewisse Investitionssicherheit gibt und der finanziell schwachen Bewohnerschaft gleichzeitig den Verbleib in der Wohnung ermöglichen kann (siehe Kapitel 7). Will man hingegen das Wohnungsangebot beeinflussen und gezielt Angebotslücken schliessen, scheinen objektbezogene Massnahmen besser geeignet.

Eine Förderungsstrategie, bei der Instrumente der Subjekt- und der Objekthilfe auf kantonaler Ebene gleichzeitig eingesetzt werden, oder bei der die bestehende Objekthilfe des Bundes durch kantonale oder kommunale Subjekthilfe ergänzt wird, scheint daher zweckmässig. So hat sich vor gut einem Jahr der Kanton Basel-Stadt entschieden, einerseits das gemeinnützige Wohnraumangebot spezifisch zu fördern, andererseits finanziell benachteiligte Menschen weiterhin direkt und gezielt zu unterstützen. Die Vertretung des Kantons hat in der Arbeitsgruppe aufgezeigt, dass sich gewisse Nachteile der Subjekthilfe mit einer niederschweligen Umsetzung beheben lassen. Der Aufwand hält sich im Kanton Basel-Stadt deshalb in Grenzen, weil die Ausrichtung der Mietzinsbeiträge über die gleiche Verwaltungsabteilung erfolgt wie die Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenpflegeversicherung. Im Kanton Genf kommen seit längerer Zeit Objekt- und Subjekthilfen sowie raumplanerische Instrumente zum Einsatz. Seitens der Investoren ist allerdings zu vernehmen, dass damit und mit den Massnahmen zur Erhaltung von preisgünstigen Wohnungen ein Regulierungsniveau erreicht ist, welches Investitionen abschreckt. Im Kanton Zug wurde vor Jahren die Einführung einer Subjekthilfe diskutiert, aufgrund der veranschlagten Kosten jedoch verworfen. Für den Kanton Waadt sind unter den herrschenden Marktverhältnissen die Nachteile einer Subjekthilfe, namentlich die möglichen Mitnahmeeffekte auf Vermieterseite, zu gross. Die Festlegung von Zonen mit Mindestanteilen an preisgünstigen Wohnungen wird im Hinblick auf die Erhaltung durchmischter Quartiere als zweckmässiger erachtet. Seitens des Bundes wurde darauf hingewiesen, dass die periodischen Überprüfungen der Wohnungspolitik bis anhin immer zugunsten der Objekthilfe ausfielen. Dies nicht nur wegen den zu erwartenden Kosten, die schon in den Neunzigerjahren je nach Ausgestaltung des Modells und Ausschöpfungsquote auf 150 bis 900 Millionen Franken jährlich geschätzt wurden. Eine Subjekthilfe auf Bundesebene würde vor allem auch den Subsidiaritätsvorstellungen widersprechen. Danach gehören sozialpolitisch motivierte Massnahmen in den Aufgabenbereich von Kantonen und Gemeinden. Der Bund könnte keine „Feinsteuerung“ nach regionalen und lokalen Gegebenheiten vornehmen.

---

<sup>5</sup> [Preisgünstiger Wohnraum mittels raumplanerischer Massnahmen? Wirkungsanalyse und Handlungsempfehlungen, BWO, 2013](#)

Als Ergebnis der Diskussion formulierte die Arbeitsgruppe folgende Empfehlungen:

Bestehende marktergänzende Massnahmen zugunsten der benachteiligten Bewohnergruppen überprüfen und bei Bedarf anpassen

*Weil eine rein marktwirtschaftliche Versorgung allein nicht alle Bedürfnisse abdeckt, empfiehlt die Arbeitsgruppe den zuständigen Instanzen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, bestehende Förderungsmassnahmen weiterzuführen, diese periodisch auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.*

Einführung von Förderungsmassnahmen prüfen

*Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, die bisher in der Wohnraumförderung nicht aktiv sind, periodisch eine Situationsanalyse vorzunehmen und bei Bedarf die Einführung von Massnahmen zu prüfen. Der subjektbezogenen Unterstützung und den raumplanerischen Massnahmen und Rahmenbedingungen sollte dabei besonderes Augenmerk geschenkt werden.*

Öffnung der Objekthilfe für alle Investoren

*Die Arbeitsgruppe empfiehlt, auf allen staatlichen Ebenen zu prüfen, inwiefern auch gewinnorientierte Investoren im Rahmen der Objekthilfe zu einem verbesserten Wohnungsangebot für wirtschaftlich schwache Nachfrager beitragen könnten.*

## **4 Rolle und Verantwortung des gemeinnützigen Wohnungsbaus**

### **4.1 Prinzip des „Gebens und Nehmens“**

Wie die im Sommer 2013 durchgeführte Städtebefragung gezeigt hat, wird bei der Bewältigung der aktuellen Versorgungsengpässe vielerorts auf den gemeinnützigen Wohnungsbau gesetzt, wobei zu erwähnen ist, dass auch nicht gemeinnützige Wohnbauträger zum Angebot an preisgünstigen Wohnungen beitragen. Auch in der Umsetzung von Objekthilfen von Bund, Kantonen und Gemeinden spielt der gemeinnützige Wohnungsbau die zentrale Rolle. Der Bund verbürgt die Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Bauträger (EGW) und verhilft diesen damit zu günstigen Finanzierungen. Zudem speist er mit Krediten einen Fonds de roulement, aus dem Überbrückungsfinanzierungen für den Landerwerb sowie den Neubau, den Erwerb und die Erneuerung von Wohnungen gewährt werden. Die Kantone, beispielsweise der Kanton Zürich, setzen ihre Objekthilfe ebenfalls in Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Bauträgern um. Viele Städte und Gemeinden haben zudem gemeinnützigen Bauträgern Boden für den Wohnungsbau zur Verfügung gestellt, sei es durch Verkauf oder im Baurecht. Beispielsweise unterhält die Stadt Zürich aktuell über 100 Baurechtsverträge mit gemeinnützigen Bauträgern.

In jüngster Zeit wurde in den Medien darauf hingewiesen, dass „vergünstigte“ Wohnungen von Personen bewohnt werden, die auch höhere Wohnkosten tragen könnten. Obwohl sich die Debatte an Einzelfällen und an Wohnungen der öffentlichen Hand entzündete, standen bald der gesamte gemeinnützige Wohnungssektor wie auch die Förderungsaktivitäten der öffentlichen Hand unter Generalverdacht. Für die Arbeitsgruppe ist es ein Anliegen darauf hinzuweisen, dass es sich nicht bei allen Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger um vergünstigte Wohnungen handelt, bei denen die öffentliche Hand als Gegenleistung die Unterbringung bestimmter Zielgruppen einfordern kann. Zum gemeinnützigen Wohnungsangebot zählen alle Wohnungen, die einer gemeinnützigen Organisation gehören. Die Kriterien für die Gemeinnützigkeit sind in Artikel 37 der Wohnraumförderungsverordnung vom 26. November 2003 (WFV) festgehalten. Die Organisationen müssen nach ihren Statuten die Bereitstellung von preisgünstigen Wohnungen bezwecken, die Ausschüttung von Dividenden gemäss dem Bundesgesetz über die Stempelabgaben beschränken und die Ausrichtung von Tantiemen verbieten. Ferner muss bei Auflösung der Organisation ein allfälliger Liquidationsüberschuss dem ursprünglichen Zweck zugeführt werden. Die meisten gemeinnützigen Bauträger verpflichten sich zudem zu den Grundsätzen der „Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz“<sup>6</sup>,

<sup>6</sup> [Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz](#)

namentlich zur Anwendung der Kostenmiete, und schliessen Gewinnstreben explizit aus. Dies hat zur Folge, dass ihre Wohnungen mittel- und längerfristig preisgünstiger sind als die vergleichbaren Wohnungen anderer Investoren. Den Status einer gemeinnützigen Organisation im Sinne des Wohnraumförderungsgesetzes vom 21. März 2003 (WFG) können Genossenschaften, Stiftungen, Vereine oder Kapitalgesellschaften beantragen.

Die so definierte Gemeinnützigkeit hat per se nichts mit öffentlicher Unterstützung zu tun. Sie ist aber Voraussetzung, um Förderleistungen des Bundes beanspruchen zu können. Die Arbeitsgruppe hat zur Kenntnis genommen, dass in der Romandie auch dann von gemeinnützigen Wohnungen oder „logements d'utilité publique“ gesprochen wird, wenn der maximale Mietpreis durch die öffentliche Hand festgelegt wird, und zwar unabhängig davon, ob der Investor ein „maître d'ouvrage d'utilité publique“ ist oder nicht. Diese Investoren können jedoch gemäss aktueller Ausgestaltung des WFG nur dann Förderleistungen des Bundes beanspruchen, wenn es sich um gemeinnützige Bauträger handelt.

Ein Teil des gemeinnützigen Wohnungsangebots ist mit öffentlicher Unterstützung bereitgestellt worden, sei es mit der Gewährung eines Baurechts oder über Finanzierungshilfen der öffentlichen Hand. Zudem können einzelne Wohnungen gezielt verbilligt sein. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn für Wohnungen gemeinnütziger Bauträger Zusatzverbilligungen gemäss WEG oder zinslose Darlehen (Kanton Zürich) ausgerichtet werden. Diese Subventionen sind an Einkommens- und Vermögenslimiten sowie Belegungsvorschriften gebunden. Die Einhaltung der Vorgaben ist durch die subventionierende Stelle periodisch zu überprüfen, und bei Verletzung der Vorgaben fällt die Subvention weg.

Zu Diskussionen Anlass gibt häufig die Frage, welche Gegenleistung die öffentliche Hand für die Gewährung eines Baurechts oder einer Finanzierungshilfe einfordern soll. Die Arbeitsgruppe hat zur Kenntnis genommen, dass der Bund im Zusammenhang mit der Verbürgung von Anleihen der EGW wie auch bei der Gewährung von Darlehen aus dem Fonds de roulement auf Belegungsvorschriften und deren Überprüfung aus verschiedenen Gründen verzichtet. Die Unterstützung erfolgt nicht nur, um Wohnungen zu vergünstigen, sondern um die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu fördern. Dies verlangt Absatz 1 von Artikel 108 BV. Dieser Verfassungsauftrag hat denselben Stellenwert wie die im gleichen Absatz festgehaltene Förderung des selbstgenutzten Wohnungs- und Hauseigentums, wo z. B. im Zusammenhang mit fiskalischen Erleichterungen keine Belegungsvorgaben zur Diskussion stehen. Dennoch verlangt der Bund für seine finanzielle Hilfe beim gemeinnützigen Wohnungsbau Gegenleistungen und stützt sich dabei auf die Selbstregulierung des Sektors. Die meisten gemeinnützigen Bauträger sind statutarisch verpflichtet, ihre Wohnungen an bestimmte Zielgruppen wie Familien, wirtschaftlich schwächere Nachfrager oder ältere Menschen zu vermieten. Rund 70% der Wohnungen gemeinnütziger Bauträger unterliegen verbindlichen Belegungsvorschriften<sup>7</sup>. Diese haben in aller Regel auch den Effekt, dass diese Wohnungen für Personen in sehr guten finanziellen Verhältnissen wenig attraktiv sind. Bei der Inanspruchnahme einer Hilfe gemäss WFG (fonds de roulement-Darlehen oder EGW-Anleihe) müssen die Bauträger die gesetzlichen Bestimmungen über die Gemeinnützigkeit erfüllen und grundsätzlich einem Dachverband des gemeinnützigen Wohnungsbaus angehören. Dadurch sind sie verpflichtet, sich nach den Grundsätzen der Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger zu richten. Schliesslich ist zu beachten, dass sich nicht alle Wohnungen gemeinnütziger Bauträger in Regionen mit angespannten Märkten befinden. Für solche würden Vermietungsvorschriften ein erhöhtes Leerstandrisiko bedeuten, und der Bund liefe bei finanziellen Schwierigkeiten des Bauträgers Gefahr, Verluste tragen zu müssen.

Unterschiedlich ist die Praxis der Gemeinden bei der Gewährung von Baurechten. Häufig scheint der Baurechtszins unter dem Marktwert zu liegen, weshalb in diesen Fällen eine Subvention vorliegt und entsprechende Gegenleistungen verlangt werden können. Gleichzeitig sind die Baurechte aber häufig nicht nur mit der Versorgung bestimmter Bewohnergruppen verbunden, sondern mit der Bereitstellung zusätzlicher Räumlichkeiten (Krippe, Kindergarten), mit qualitativen (Energiestandards) oder quantitativen Vorgaben (Wohnungsgrössen, Kostenlimiten etc.). In diesen Fällen spiegeln sich die Auflagen in der Höhe des Baurechtszinses, da der Handlungsspielraum des Bauträgers eingeschränkt ist. Die Ar-

---

<sup>7</sup> [Vermietungskriterien gemeinnütziger Wohnbauträger in der Schweiz, BWO 2012](#)

beitsgruppe hat zur Kenntnis genommen, dass die Stadt Zürich im Zusammenhang mit der Verlängerung von Baurechten jüngst entscheiden hat, diese mit Belegungsvorschriften zu verknüpfen. Noch kaum Erfahrungen gibt es mit allfälligen Vermietungsvorgaben bei Wohnungen, deren Preise über die Nutzungsplanung festgelegt werden. Das entsprechende Projekt in der Stadt Zug sieht keine Vorgaben vor.

## 4.2 Empfehlungen der Arbeitsgruppe

In der Diskussion war unbestritten, dass der gemeinnützige Wohnungsbau vor allem in den Städten eine wichtige Rolle für die Wohnungsversorgung der schwächeren Nachfrager spielt und weiterhin spielen soll. Zu beachten ist dabei vor allem auch der unterdurchschnittliche Flächenkonsum in den gemeinnützigen Wohnungen<sup>8</sup>. Für die Weiterentwicklung des Sektors ist der Zugang zu Bauland und anderen Grundstücken zentral. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe würde es daher begrüßen, wenn der Bundesrat zu diesem Zweck ein Vorkaufsrecht der Gemeinden weiterverfolgen und auf der Basis des diskutierten Berichts<sup>9</sup> eine Vernehmlassungsunterlage erstellen würde. Die Arbeitsgruppe hat auch Kenntnis genommen von der Strategie des VBS betreffend Verwendung der nicht mehr benötigten Grundstücke von Armasuisse Immobilien. Weil rund 95% der Grundstücke des Dispositionsbestandes ausserhalb der Bauzone liegen, können nur sehr wenige Areale einer Wohnnutzung zugeführt werden. Bei diesen arbeitet das VBS eng mit den jeweiligen Kantonen und Gemeinden zusammen. Das Departement bietet Hand für die Abgabe von Grundstücken zugunsten des gemeinnützigen oder preisgünstigen Wohnungsbaus, wenn dies im Interesse der Gemeinden liegt und diese die dafür nötigen bau- und planungsrechtlichen Voraussetzungen schaffen. Nach Meinung der Arbeitsgruppe liegt es bei dieser Ausgangslage an den gemeinnützigen Bauträgern, mit entsprechenden Standortgemeinden Kontakt aufzunehmen und ihr allfälliges Interesse anzumelden. Die Arbeitsgruppe erwartet, dass bis Ende 2014 auch zur künftigen Grundstückspolitik der SBB und einer allfälligen vermehrten Berücksichtigung gemeinnütziger Bauträger eine transparente Information vorliegen wird.

Im Zusammenhang mit Gegenleistungen für Förderunterstützung spricht sich die Arbeitsgruppe für mehr Transparenz aus. Für die aktuellen, über schweizweit tätige Organisationen abgewickelten Finanzierungshilfen des Bundes scheint es zweckmässig, auf die Selbstregulierung und die Selbstverantwortung des geförderten Sektors abzustützen. Auch wenn die Vermietungskompetenz damit beim Bauträger bleibt, sollte dieser immer bestrebt sein, Fehlbelegungen zu verhindern, nicht zuletzt weil solche den ganzen Sektor in ein schiefes Licht rücken können. Bei der Förderung konkreter Projekte durch Gemeinden und Kantone ist je nach Art der Unterstützung abzuwägen, welche Gegenleistungen zum Beispiel in Form von Vermietungsvorgaben einzufordern sind und mit welchem Aufwand diese kontrolliert werden sollen. Aus der Diskussion ergaben sich folgende Empfehlungen:

### Einforderung und Kontrolle von Vermietungsvorgaben

*Bei gezielt subventionierten Wohnungen und bei vergünstigten Baurechten empfiehlt die Arbeitsgruppe den Gemeinden und Kantonen, als Gegenleistung Vermietungsvorgaben zu verlangen und deren Einhaltung periodisch zu überprüfen.*

### Benachteiligte Menschen berücksichtigen

*Die Arbeitsgruppe empfiehlt den gemeinnützigen Bauträgern, Wohnungen nicht nur für finanziell Schwächere, sondern gezielt auch für Menschen zur Verfügung zu stellen, denen der Marktzugang aus unterschiedlichen Gründen erschwert sein kann.*

### Vermietungsvorgaben bei raumplanerischen Massnahmen

*Im Zusammenhang mit raumplanerischen Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus, namentlich bei der Festlegung von Mindestanteilen von preisgünstigen Wohnungen in der Nutzungsplanung, empfiehlt die Arbeitsgruppe den Kantonen und Gemeinden, den Erlass von Vermietungsvorgaben zu prüfen.*

<sup>8</sup> [Genossenschaftlich Wohnen, statistik.info 20/2004, Kanton Zürich](#)

<sup>9</sup> [Vorkaufsrecht der Gemeinden - Bericht zuhanden des Bundesrates](#)

### Baurechte öffentlich ausschreiben

Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Gemeinden, die öffentliche Ausschreibung von Baurechten und ihren jeweiligen Anforderungen zu prüfen. Dadurch wird vermieden, dass einzelne Wohnbauträger bei der Baurechtsvergabe bevorzugt werden.

## **5 Zuständigkeiten in der Wohnungspolitik**

### **5.1 Angemessene Wohnungsversorgung: Querschnittsthema und Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden**

Die Wohnungspolitik ist eine Gemeinschaftsaufgabe aller drei Staatsebenen. Sie ist das Ergebnis gewachsener Strukturen, die in den Gemeinden ihren Ausgangspunkt hatten. Anschliessend nahmen einzelne Kantone die Anliegen auf, und seit gut 40 Jahren ist die Wohnungspolitik ein Verfassungsauftrag des Bundes. Im Zusammenhang mit allfälligen neuen Massnahmen, sei dies auf Gemeinde-, Kantons- oder Bundesebene, muss die Koordination hohe Priorität haben. Doppelspurigkeiten sind zu vermeiden. Wegweisend soll dabei der Grundsatz sein, dass die Kantone und Gemeinden näher bei den Problemen sind und besser wissen als der Bund, was zu tun ist. So ist beispielsweise die allfällige Förderung von preisgünstigen Angeboten durch raumplanerische Massnahmen eine Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Der Bund könnte jedoch Impulse geben, wenn im RPG die Förderung von preisgünstigen Wohnungen verankert würde. Die Arbeitsgruppe hat zur Kenntnis genommen, dass mit dem Entwurf betreffend RPG-Revision 2. Etappe entsprechende Ergänzungen vorgeschlagen werden<sup>10</sup>. Zweckmässig scheint es auch, dass der Bund keine Wohnraumprojekte direkt fördert, sondern seine Unterstützung des gemeinnützigen Sektors über landesweit tätige Organisationen (EGW, Dachorganisationen) umsetzt.

Neben ihrer vertikalen Ausprägung als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden bildet die Wohnungspolitik ein zentrales Querschnittsthema auf jeder einzelnen der drei Staatsebenen. Auch andere Politikbereiche haben einen Einfluss auf die Wohnversorgung der Bevölkerung, so neben der Raumplanung beispielsweise die Verkehrs- und Steuerpolitik oder die Standortförderung. 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 zu berücksichtigen. So könnte beispielsweise der Bund die Immobilienstrategie der SBB vermehrt auf die Wohnversorgung ausrichten.

### **5.2 Vorschlag für eine zweckmässige Arbeitsteilung**

Die folgende Arbeitsteilung zwischen den drei Staatsebenen wird von der Arbeitsgruppe als zweckmässig erachtet.

Im Mietrecht ist die Bekämpfung von Missbräuchen gesamtschweizerisch angelegt und beschlägt alle Missbrauchssituationen. Es ist daher aus Sicht der Arbeitsgruppe zweckmässig, die Pflicht zur Bekanntgabe des Vormietzinses, wie dies der Vorschlag des Bundesrates vorsieht, auf alle Gebiete der Schweiz auszuweiten und das Formularwesen beim Bund anzusiedeln. Daneben sieht das Obligationenrecht (OR) kantonale Kompetenzen nur noch in den Bereichen Sicherheiten durch den Mieter (Mietzinsdepot) und Mietzins hinterlegung vor. Schliesslich haben die Kantone die Kompetenz, Rahmenmietverträge von Vermieter- und Mieterverbänden für allgemeinverbindlich zu erklären, sofern sich der entsprechende Geltungsbereich auf das Kantonsgebiet oder einen Teil desselben beschränkt (Rahmenmietvertrag Kanton Waadt). Überkantonale Rahmenmietverträge werden dagegen vom Bund genehmigt (Rahmenmietvertrag Westschweiz).

---

<sup>10</sup> Entwurf Vernehmlassungsunterlage zur Revision 2. Etappe des Raumplanungsgesetzes, ARE, Oktober 2014



In der Wohnraumförderung ist aus Sicht der Arbeitsgruppe folgende Arbeitsteilung zweckmässig:

#### Der Bund

- unterstützt im Rahmen des Wohnraumförderungsgesetzes (WFG) den gemeinnützigen Wohnungsbau mit Finanzhilfen auf indirektem Weg über landesweit tätige Organisationen;
- 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;
- fördert Innovationen durch die Unterstützung von schweizweit relevanten Modellvorhaben mit wohnungspolitischen Zielen und im Rahmen der Umsetzung des WFG;
- stellt verlässliche statistische Grundlagen zur Verfügung (BFS) und beobachtet die Marktentwicklung;
- erarbeitet wohnungspolitische Entscheidungsgrundlagen;
- bietet eine Plattform für den landesweiten Austausch über Wohnungspolitik, vermittelt Know-how und „Gute Beispiele“.

#### Die Kantone

- sind zuständig für die gesetzlichen Rahmenbedingungen und allfällige Förderungen des preisgünstigen Wohnungsbaus mit raumplanerischen Instrumenten; sind angehalten, sich im Rahmen der Richtpläne zur Sicherstellung eines Wohnraumangebots für alle Bedürfnisse, insbesondere zur Förderung von preisgünstigem, familienfreundlichem und altersgerechtem Wohnraum zu äussern, sofern ein ausgewiesener Handlungsbedarf besteht;
- setzen bei Bedarf eigenständige Förderprogramme um, die mit den Aktivitäten auf Bundesebene koordiniert sind.

#### Die Städte und die Gemeinden<sup>11</sup>

- setzen nach Bedarf und sofern es die kantonale Gesetzgebung zulässt raumplanerische Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus um;
- betreiben allenfalls kommunalen Wohnungsbau;
- unterstützen nach Bedarf den gemeinnützigen Wohnungsbau mit der Abgabe von Bauland und Grundstücken oder mit Kapitalbeteiligungen;
- richten bei Bedarf Mietzinsbeiträge an Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen aus.

#### Koordination von Massnahmen

*Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden, sich bei ihren wohnungspolitischen Aktivitäten an dieser Arbeitsteilung zu orientieren.*

#### Berücksichtigung der Wohnungsversorgung

*Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden, die jeweiligen Auswirkungen anderer Politikbereiche auf die Wohnungsversorgung zu berücksichtigen.*

## **6 Wohnungspolitische Aspekte der Verdichtung**

### **6.1 Individuelle und übergeordnete Interessen unter einen Hut bringen**

Die Schweiz erlebt seit Jahrzehnten ein rasantes Siedlungswachstum. Dafür verantwortlich waren und sind unter anderem das Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum, die Wohlfahrtssteigerung, abnehmende Haushaltgrössen und gestiegene Platzansprüche sowie der Ausbau der Verkehrswege, der eine Zunahme der Mobilität und die Trennung von Arbeits- und Wohnort ermöglichte. Das Wachstum erfolgte häufig ungeordnet als „Zersiedelung“, die zum Verlust zusammenhängender Landwirtschafts-

---

<sup>11</sup> [Preisgünstiger Wohnraum – Ein Baukasten für Städte und Gemeinden, BWO, 2013](#)

flächen und ökologisch wertvoller Lebensräume führte. Wie unter anderem die Annahmen der Zweitwohnungs- und der Masseneinwanderungsinitiative oder der Kulturlandinitiative im Kanton Zürich zeigten, wird die ungebremsste Siedlungsentwicklung von grossen Bevölkerungsteilen jedoch nicht mehr mitgetragen.

Auf dem Wohnungsmarkt diene das Wachstum „in die Breite“ als Ventil für den Nachfragedruck auf die städtischen Zentren. Es ermögliche wirtschaftliche Prosperität durch offene Märkte und Zuwanderung und gleichzeitig eine im Schnitt immer bessere Versorgung mit Wohnraum zu angemessenen Kosten. Wird dem Wachstum in die Breite ein Riegel geschoben, wie dies die angesprochenen Initiativen bezwecken, bleiben grundsätzlich drei Verhaltensoptionen: Erstens die Inkaufnahme von Abstrichen beim wirtschaftlichen Wachstums durch Offenheit und Zuwanderung. In diese Richtung geht die Masseneinwanderungsinitiative und noch stärker die Ecopop-Initiative, über die am 30. November 2014 abgestimmt wurde. Zweitens die Akzeptanz höherer Wohnkosten, denn bei weiterhin starkem Bevölkerungswachstum wird der Wohnraum ein knapperes Gut, was zu weiter steigenden Preisen und akzentuierten Unterschieden in der Versorgung mit Wohnraum führen würde. Die dritte Möglichkeit besteht in der Ausdehnung des Wohnungsangebots über eine Verdichtung der bereits überbauten Gebiete.

Mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG), die am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist, wurden die Weichen für die dritte Option gestellt. Für die Umsetzung sind die Kantone zuständig, die innerhalb von fünf Jahren in ihren Richtplänen aufzeigen müssen, wie sie die Entwicklung nach innen lenken werden. Die Arbeitsgruppe hat unter anderem davon Kenntnis genommen, dass der Kanton Genf in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 ja gesagt hat zu „Mindestdichten“, die künftig in den Entwicklungsgebieten zu erfüllen sind. Am Beispiel des Kantons Aargau wurde aufgezeigt, dass der Platzbedarf für das in den nächsten Jahrzehnten erwartete Bevölkerungswachstum zum grossen Teil über die innere Verdichtung bereit gestellt werden kann. Der kantonale Richtplan, der momentan überarbeitet wird, sieht vor, dass die Gemeinden nur dann weitere Einzonungen vornehmen dürfen, wenn sie im bestehenden Siedlungsgebiet minimale Dichtevorgaben erfüllen. Auch im Kanton Zürich haben Analysen gezeigt, dass zumindest theoretisch die Reserven im Siedlungsgebiet eine Bevölkerungszunahme von bis zu 400'000 Menschen auffangen können.

Für die Arbeitsgruppe stellt die zonenabhängige Vorgabe von Mindest- statt Maximalausnutzungen einen wichtigen Schritt für die Förderung der Innenverdichtung dar. Allerdings darf sich diese nicht ausschliesslich an mathematischen „Dichteformeln“ orientieren. Zu berücksichtigen sind auch die Wohnpräferenzen der Bevölkerung und die sozialen Gegebenheiten. Seit über einem Jahrhundert lässt sich ein durch Wohlfahrtssteigerungen begünstigter Trend der „sozialen Entdichtung“ beobachten, der zudem auch von der Politik unterstützt wurde. Als Reaktion auf sehr dicht bevölkerte, heterogene Städte, in denen sich die Mehrheit der Bevölkerung mit wenig Raum und schlechten hygienischen Verhältnissen zufrieden geben musste, wurden die Bauvorschriften mit „sozialhygienischen“ Zielen und Mindeststandards ergänzt, und der Wohnungsbau wurde gefördert. Angestrebt wurden und werden Wohnverhältnisse, die gemäss international anerkannten Kriterien umso besser ausfallen, je mehr Fläche pro Person zur Verfügung steht, je höher der Ausstattungsgrad der Wohnungen ist und je weniger dafür vom verfügbaren Einkommen ausgegeben werden muss. Entstanden ist ein Ideal des „guten Wohnens“, bei dem die Wohnung strikt von der Arbeitswelt und der Öffentlichkeit getrennt ist und je länger je mehr ausschliesslich für Kernfamilien, Paare und Einzelpersonen als privater Rückzugsort und Repräsentationsobjekt dient.

Das freistehende Einfamilienhaus verkörpert dieses Ideal am besten. Heute sind rund 58% der Gebäude mit Wohnnutzung Einfamilienhäuser. Sie werden vor allem von Familien als Wohnform geschätzt, tragen jedoch nach dem Auszug der Kinder stark zum Flächenkonsum bei. Dieser wird zudem durch Anreize der Politik gefördert. So können in einigen Kantonen bei der Festlegung des Eigenmietwerts nicht bewohnte Zimmer in Abzug gebracht werden. Auch die ungleiche Entwicklung von Bestandes- und Angebotsmieten begünstigt den möglichst langen Verbleib in einer eigentlich zu gross gewordenen Wohnung und fördert damit den Flächenkonsum. Und schliesslich fördert tendenziell auch der steuerliche „Pendlerabzug“ die Zersiedelungsprozesse, wobei aufgrund des in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 angenommenen Bundesbeschlusses über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) unselbständig Erwerbende künftig für die berufsbedingten

Fahrkosten bei der direkten Bundessteuer nur noch maximal 3000 Franken vom steuerbaren Jahreseinkommen abziehen können.

Zwischen der Umsetzung des übergeordneten Verdichtungspostulats einerseits sowie individuellen Wohnpräferenzen und traditionellen wohnungspolitischen Anliegen andererseits bestehen erhebliche Konfliktpotenziale. Gemäss Immo-Barometer 2012<sup>12</sup> sind neben den Wohnkosten „Licht und Sonne“ sowie „Geräumigkeit“ weiterhin die wichtigsten Kriterien bei der Wohnungssuche. Wenn gleichzeitig die Wohnung möglichst strikt von der öffentlichen Sphäre getrennt sein und vor fremden Blicken schützen soll, ist es nachvollziehbar, dass Verdichtungsbestrebungen in breiten Teilen der Bevölkerung Verlustängste wecken und auf Ablehnung stossen. Das ökologische Argument dürfte allein für eine Verhaltensänderung nicht ausreichen.

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe, sollten sich alle am Wohnungsmarkt Beteiligten wie auch die Medien für ein „Wohnideal“ einsetzen, welches die individuellen Wohnpräferenzen und die Vorteile einer dichten und multifunktionalen Besiedlung wie kurze Wege und Potenziale für energetische Effizienz zusammenbringt. Dies erfordert die Erarbeitung und Umsetzung von entsprechenden Kommunikationsstrategien.

## 6.2 Ansatzpunkte: Qualität, Vielfalt und Sozialverträglichkeit

In der Arbeitsgruppe wurde beispielhaft anhand der Stadt Zürich dargelegt, dass die Innenentwicklung im Gang ist. In Entwicklungsgebieten wie Zürich West, aber auch in bestehenden Wohnquartieren, sind zwischen 2000 und 2012 rund 1,5 Millionen Quadratmeter neue Wohnfläche entstanden. Die Stadt Zürich geht davon aus, dass bis 2030 die Bevölkerung um rund 60'000 Personen zunehmen wird. Die dafür benötigten Wohn- und Infrastrukturangebote können durch Ausnützung der Bestandesreserven bereit gestellt werden.

Die Stadt hat sich zum Ziel gesetzt, den Verdichtungsprozess unter anderem über zwei Leitlinien zu steuern: Erstens soll die soziale Vielfalt und die Quartierdurchmischung erhalten bleiben. Freiwillige Segregation soll beispielsweise durch die Erweiterung der Optionen auf dem Wohnungsmarkt für Zuwandernde ermöglicht, erzwungene Segregation hingegen durch die Bereitstellung und Sicherung von erschwinglichem Wohnraum in allen Stadtteilen verhindert werden. Bei der zweiten Zielsetzung setzt die Stadt Zürich insbesondere auf den gemeinnützigen Wohnungsbau, dessen Anteil gemäss einer Volksabstimmung bis 2050 auf ein Drittel aller Mietwohnungen erhöht werden soll. Zweitens kommt im Verdichtungsprozess den Freiräumen ein besonderer Stellenwert zu. Diese sollen multifunktional nutzbar sein und für die Bevölkerung einen qualitativen Mehrwert darstellen.

Wie die Stadt Zürich weisen die meisten Städte einen überdurchschnittlichen Anteil von alten und kleinen Wohnungen auf. Der Erneuerungsbedarf dürfte zusammen mit dem Postulat der Innenverdichtung dazu führen, dass der Ersatzneubau vielerorts zu einem wichtigen „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 mit ihnen in erster Linie die „bauliche Dichte“ steigt. In der Stadt Zürich hat sich gegenüber den abgebrochenen Gebäuden bei den Ersatzneubauten die Wohnfläche im Schnitt um den Faktor 2,1 erhöht, die Wohnungszahl stieg um den Faktor 1,2 und die Bewohnerzahl um den Faktor 1,5.<sup>13</sup> Die neuen Wohnungen werden somit etwas dichter belegt als die abgebrochenen, pro Person steht aber deutlich mehr Wohnfläche zur Verfügung. Ersatzneubauten bewirken somit eine deutliche bauliche Verdichtung, jedoch weniger eine höhere Einwohnerdichte, welche allein den Druck auf die grüne Wiese mindern würde. Zudem gehen mit Ersatzneubauten günstige Wohnungsangebote verloren, und häufig wird die bisherige, meist nachfrageschwache Bewohnerschaft verdrängt.

Die realisierten Ersatzneubauten zeigen, dass an vielen Orten bereits innerhalb der geltenden Bau- und Zonenordnungen grosse Geschossflächenreserven bestehen. Weitere lassen sich über den Abbau von baurechtlichen Hindernissen respektive über Aufzonungen mobilisieren. Von der ansässigen

---

<sup>12</sup> [Immo-Barometer 2014](#)

<sup>13</sup> [Bauliche Entwicklung durch Ersatzneubauten in der Stadt Zürich, 2011](#)

Bevölkerung werden solche Aufzonungen häufig mit dem Argument argwöhnisch betrachtet, dass damit einseitig Investoreninteressen befriedigt würden. Diesem kann dort, wo es die gesetzlichen Grundlagen zulassen, unter anderem damit begegnet werden, dass bei Aufzonungen in Gebieten mit hoher Nachfrage Mindestanteile an preisgünstigen Wohnungen festgelegt werden, um die Verdichtung sozialverträglich zu gestalten.

Wie in der Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden vom 7. Juni 2013<sup>14</sup> hervorgehoben wird, sind nebst der sozialen Integration noch weitere qualitative Vorgaben von zentraler Bedeutung, so etwa ökologische Aspekte oder die Abstimmung von Siedlung und Verkehr. Diese Grundsätze sind auch im Rahmen von Verdichtungsprojekten zu berücksichtigen.

Schliesslich braucht es in Verdichtungsgebieten attraktive und intelligente architektonische Umsetzungen. Als Ansatzpunkte können verschiedene „Eco-quartiers“ in der Romandie, innovative Projekte von gemeinnützigen Wohnbauträgern oder auch die Planungsempfehlungen zur Entwicklung von Mehrfamilienhäusern mit Einfamilienhaus-Qualitäten der Hochschule Luzern<sup>15</sup> dienen. Und die Publikation „Metamorphouse“ legt mit vielen Beispielen dar, wie Einfamilienhäuser durch Anbauten und Aufstokungen für eine dichtere Nutzung verändert werden können<sup>16</sup>.

Eine durch Verdichtung geprägte Innenentwicklung hat stets auch zur Folge, dass bestehende Infrastrukturen und Freiräume stärker beansprucht werden oder gar an ihre Kapazitätsgrenzen stossen. Die daraus resultierenden Kosten können zum Teil über Anschlussgebühren oder vergleichbare Abgaben aufgefangen werden. Bei Infrastrukturen besteht die Möglichkeit der Mehrwertabschöpfung in Form von Infrastrukturverträgen zwischen der öffentlichen Hand und den Privaten, wie sie heute schon bei einzelnen Kantonen und Gemeinden üblich sind. Jedoch gibt es Infrastrukturanlagen, wie beispielsweise solche des öffentlichen Verkehrs, bei denen dies nicht möglich ist. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die mit einer Aufzonung verbundenen Privatvorteile durch eine Mehrwertabgabe abzugelten sind, die der Finanzierung der Infrastrukturmehrkosten dient.

### 6.3 Empfehlungen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe stützt die Strategie der Siedlungsentwicklung nach innen, mit welcher das Kulturland und die Qualität der Landschaft besser geschützt werden soll. Innerhalb des Siedlungsgebietes bestehen an vielen Orten genügend Reserven, um eine wachsende Bevölkerung aufzunehmen. Im Dialog wurde aber auch darauf hingewiesen, dass beispielsweise in Genf das Verdichtungspotenzial weitgehend ausgeschöpft ist, sodass früher oder später weitere Einzonungen von Bauland 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 Innenstädte gibt es sehr 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 würde.

Aus Sicht der Wohnpräferenzen ist nachvollziehbar, dass die Innenentwicklung in der Bevölkerung Ängste weckt. Diese müssen ernst genommen werden. Siedlungsentwicklung nach innen ist daher ein sehr anspruchsvolles Unterfangen. Es dürfte dann erfolgreich sein, wenn je nach Ausgangslage betreffend städtebaulicher Struktur und sozialen Gegebenheiten differenziert und behutsam vorgegangen wird, wenn die ansässige Bevölkerung mit Kommunikations- und Mitwirkungsmassnahmen in den Prozess eingebunden wird, wie dies beispielsweise im Kanton Waadt geschieht<sup>17</sup>, und wenn ein Mehrwert nicht nur bei den Investoren, sondern auch bei der breiten Bevölkerung anfällt. Dafür braucht es

<sup>14</sup> [Tripartite Strategie zur Schweizerischen Agglomerationspolitik vom 7. Juni 2013](#)

<sup>15</sup> [EFH > MFH, Planungsempfehlungen zur Entwicklung von Mehrfamilienhäusern mit Einfamilienhaus-Qualitäten, Hochschule Luzern, 2012](#)

<sup>16</sup> M. Beyeler, Métamorphouse – Transformer sa maison au fil de la vie, PPUR, 2014

<sup>17</sup> [Canton de Vaud: Participation et logement - guide pour les communes vaudoises](#)

nicht nur attraktive Wohnungen in Mehrgeschossbauten, sondern vor allem auch öffentliche Räume und Freiräume<sup>18</sup> von hoher Qualität.

Innere Entwicklung darf sich nicht in „baulicher Verdichtung“ erschöpfen. Für das übergeordnete Ziel ist nichts gewonnen, wenn die zusätzlich bereit gestellten Angebote vor allem dazu dienen, den Flächenkonsum pro Person zu erhöhen. Aus wohnungspolitischer Sicht sind deshalb planerische und baurechtliche Vorgaben für die Verdichtung zwar wichtig. Es muss aber auch darauf hingewirkt werden, dass der Wohnraum effizient genutzt wird, wie dies zum Beispiel im gemeinnützigen Sektor der Fall ist. In diesem Zusammenhang hat die Arbeitsgruppe zur Kenntnis genommen, dass der Kanton Basel-Stadt in Zusammenarbeit mit dem BWO Abklärungen zu den Steuerungsmöglichkeiten betreffend Wohnflächenkonsum vertiefen möchte. Allein mit baulicher Verdichtung kann das Problem der Zersiedelung nicht gelöst werden. Dies führt zu folgenden Empfehlungen:

#### Vorgabe von Mindestausnutzungen

*Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Kantonen und Gemeinden zu prüfen, ob in der Nutzungsplanung für geeignete Perimeter eine Mindestausnutzung vorgegeben werden könnte, welche nicht nur bei Neubauten, sondern auch bei Erneuerungen bzw. Ersatzneubauten einzuhalten ist.*

#### Konzepte für attraktives Wohnen in Verdichtungsgebieten

*Das Wohnen in Verdichtungsgebieten muss für breite Bevölkerungsteile attraktiv sein. Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Investoren und Planungsfachleuten, Gebäudekonzepte und Raumprogramme zu entwickeln, die den vielschichtigen Wohnbedürfnissen gerecht werden.*

#### Anreize für Umzüge aus zu gross gewordenen Wohnungen

*Grosse Wohnungen oder Einfamilienhäuser können insbesondere für ältere Menschen zu einer Last werden. Gleichzeitig besteht mit diesen Wohnungen grosses Potenzial für eine effizientere Flächen-nutzung. Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb den Gemeinden und Kantonen, Massnahmen kommunikativer, organisatorischer oder finanzieller Art zu prüfen, um den betroffenen Personen und Haushalten den Umzug in kleinere Wohnungen zu erleichtern.*

#### Durchmischung in Verdichtungsgebieten gewährleisten

*Verdichtung über Ersatzneubauten und / oder Aufzonungen kann zur Verdrängung der einkommensschwachen Nachfrager und zu unerwünschten Veränderungen der Quartierstrukturen führen, weshalb entsprechende Bestrebungen häufig auf Ablehnung stossen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb den Kantonen und Gemeinden, in Verdichtungsgebieten die Ausrichtung von Subjekthilfen und / oder bei Aufzonungen die Festlegung eines Mindestanteils von preisgünstigen Wohnungen zu prüfen.*

#### Mehrwertabgabe für Infrastrukturleistungen

*Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Kantonen und Gemeinden zu prüfen, inwiefern die mit der Verdichtung verbundenen Infrastrukturmehrkosten durch eine mit der Aufzonung verbundene Mehrwertabgabe finanziert werden können.*

## **7 Wohnungspolitische Aspekte der Energiestrategie 2050**

### **7.1 Verringerung des Energiekonsums beim Wohnen**

Im Jahre 2012 wurden in der Schweiz 38,5% der konsumierten Energie für die Erzeugung von Raumwärme und Warmwasser aufgewendet. Gemäss Energiestrategie 2050 des Bundesrates soll der Energieverbrauch pro Kopf bis 2035 um 43% gesenkt werden. Den Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebereich kommt somit in der Umsetzung der Energiestrategie besondere Bedeutung zu. Gemäss Energiedirektorenkonferenz (EnDK) sollen die Mustervorschriften der Kantone im Gebäudebereich (MuKE) so angepasst werden, dass Neubauten im Bereich der Gebäudehülle und der Wärmeerzeugung die heutigen Minergie-Anforderungen erfüllen. Die Energieziele können jedoch nur erreicht werden, wenn im bestehenden Gebäudebestand die Sanierungsrate erhöht wird. Als

---

<sup>18</sup> [Freiraumentwicklung in Agglomerationen, ARE / BWO 2014](#)

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 CO<sub>2</sub>-Gesetz von bisher 300 auf 450 Millionen Franken zu erhöhen.

Eine vom BWO gemeinsam mit dem Bundesamt für Energie (BFE) in Auftrag gegebene Studie zum Thema „Energetische Sanierung – Auswirkungen auf die Mietzinsen“<sup>19</sup> zeigt, dass die nach den geltenden mietrechtlichen Regeln mögliche Kostenüberwälzung zu einer Mietzinserhöhung führt, die in der Regel deutlich über der mit der Sanierung verbundenen Nebenkosteneinsparung liegt. Auch die Inanspruchnahme von Fördergeldern aus dem Gebäudeprogramm, die gemäss geänderter Verordnung zum Mietrecht seit dem 1. Juli 2014 zwingend an die Mieterschaft weitergegeben werden müssen, kann die Differenz zwischen Mietzinserhöhung und Einsparungen nicht abdecken. Zudem ist zu beobachten, dass die Hilfen des Gebäudeprogramms im Mietwohnungsmarkt sehr unterschiedlich beansprucht werden. An den attraktiven Standorten lohnt sich eine Erneuerung und energetische Sanierung auch ohne Anreiz, weshalb dort Beiträge des Gebäudeprogramms gerne „mitgenommen“ werden. Anders ist die Situation an eher peripheren Standorten, wo der Markt eine Überwälzung der Investitionskosten nicht zulässt. Trotz Förderbeiträgen und Steuervorteilen wird hier oft auf eine energetische Sanierung verzichtet, da die resultierenden höheren Mietzinse für die Bewohnerschaft nicht tragbar sind und Leerstände zu befürchten wären. Unter diesen Bedingungen erscheint es zweifelhaft, ob im Mietwohnungsbereich die Sanierungsrate so stark erhöht werden kann, dass sich die mit der Energiestrategie verfolgten Energiesparziele gesamtschweizerisch erreichen lassen.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat am 15. Mai 2013 das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und das WBF beauftragt, gemeinsam zu prüfen, wie das Gebäudeprogramm ausgestaltet werden kann, so dass bei energetischen Sanierungen, preisgünstiger Wohnraum erhalten bleibt, Mitnahmeeffekte möglichst vermieden und die Energiesparziele dennoch erreicht werden können.

## 7.2 Denkbare Lösungsansätze

In der Arbeitsgruppe wurden Lösungsansätze zur Diskussion gestellt, die entweder über das Energiegesetz, das WFG, das Mietrecht oder das Steuerrecht umgesetzt werden könnten.

So wäre es denkbar, im Energiegesetz

- Förderungsprioritäten festzulegen und/oder die Höhe der Förderbeiträge an der örtlichen Leerwohnungsziffer oder an anderen Indikatoren auszurichten;
- festzuhalten, dass die Förderbeiträge anhand des Kostendeckungsprinzips zu bemessen sind. Dabei könnte entweder vermietetseitig die Differenz zwischen den Kosten der energetischen Verbesserung und den wirtschaftlich überwälzbaren Kosten oder mieterseitig die Differenz zwischen der Mietzinserhöhung und den Nebenkosteneinsparungen abgedeckt werden;
- festzuhalten, dass Förderleistungen nur bei Einhaltung von bestimmten Mietzinsvorgaben ausgerichtet werden, oder dass Förderleistungen nur bei Sanierungen ohne Wohnungskündigungen gewährt werden.

Für die Förderung von Liegenschaftserneuerungen gestützt auf das Wohnraumförderungsgesetz gelten bereits energetische Kriterien. Eine Aktivierung der im WFG vorgesehenen Direktdarlehen würde zu mehr sozialverträglichen Erneuerungen bei gleichzeitiger Einhaltung der Energieziele führen. Denkbar wäre zudem als Begleitmassnahme zu energetischen Sanierungen die Ausrichtung von Subjekthilfe an Haushalte, die bestimmte Einkommens-, Vermögens- sowie Belegungsvorschriften erfüllen.

Im Bereich des Mietrechts könnten grundsätzlich eine Senkung der Überwälzungsrates bei umfassenden Überholungen (aktuell: 50 – 70 % gemäss Art. 14 Abs. 1 VMWG), die Pflicht zur Weitergabe von Steuervorteilen an die Mieterschaft oder die Verbesserung des Kündigungsschutzes bei energetischen Sanierungen zur Problemlösung beitragen.

---

<sup>19</sup> Publikation für Januar 2015 vorgesehen

Gemäss Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) und Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) sind bei den direkten Bundessteuern bei Liegenschaften im Privatvermögen Investitionen, die dem Energiesparen dienen, den Unterhaltskosten gleichgestellt und können vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Die Kantone können im Rahmen ihrer eigenen Steuergesetzgebung ebenfalls eine solche Gleichstellung vorsehen. Eine Änderung des DBG und des StHG könnte darin bestehen, dass im Zusammenhang mit energetischen Investitionen nicht mehr Abzüge vom steuerbaren Einkommen sondern Steuergutschriften (also Abzüge von der Steuerrechnung) erfolgen. Dies hätte zur Folge, dass die Steuerprogression keinen Einfluss auf die Höhe der Steuereinsparung mehr hätte, was zu einer Verminderung der Mitnahmeeffekte führen würde. Überdies würde eine solche Regelung die mietrechtliche Berücksichtigung der Steuervorteile begünstigen. Bei Liegenschaften im Geschäftsvermögen werden energetische Investitionen auf Bundesebene und je nach gesetzlicher Ausgestaltung auch auf kantonaler Ebene durch grosszügige Abschreibungssätze begünstigt. Auch in diesem Bereich würde der Wechsel zu einem System mit Steuergutschriften zu einer Verminderung der Mitnahmeeffekte sowie zu einer verbesserten mietrechtlichen Berücksichtigung der Steuervorteile führen.

### 7.3 Empfehlungen der Arbeitsgruppe

In der Diskussion 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.

Betreffend möglicher Massnahmen stellt sich die Arbeitsgruppe auf den Standpunkt, dass energiepolitische und sozialpolitische Anliegen nicht vermischt werden sollten. Entsprechend sollten keine energiefremden Kriterien in das Gebäudeprogramm einfließen. Bei sozialpolitisch problematischen, durch energetische Massnahmen induzierten Mietzinssteigerungen, ist das Energiegesetz nicht der richtige Ansatzpunkt. Zweckmässiger scheint es, bei Bedarf 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 kurz- bzw. mittelfristig nicht umsetzbar. Eine Aktivierung der Direktdarlehen gemäss 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.

#### Ausrichtung von Subjekthilfe prüfen

*Die Arbeitsgruppe empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, im Zusammenhang mit energetischen Sanierungen und Wohnungserneuerungen an Standorten mit hoher Nachfrage die Ausrichtung von Subjekthilfe zu prüfen.*

#### Anreize für energetische Sanierungen in Regionen mit schwacher Nachfrage

*Die Arbeitsgruppe empfiehlt den zuständigen Instanzen auf Bundes- und Kantonesebene zu prüfen, mit welchen Anreizen in Regionen mit schwacher Nachfrage die energetische Sanierung von Wohngebäuden gefördert werden könnte.*

## 8 Ausblick

In den bisherigen Arbeiten hat der wohnungspolitische Dialog Fragen des gesamtschweizerischen und regionalen Handlungsbedarfs zu verschiedenen Aspekten des Wohnungswesens diskutiert und entsprechende Empfehlungen abgegeben. Der Dialog hat sich als Gefäss für den Informationsaustausch bewährt, der zur Koordination von allfälligen Massnahmen zwischen den Staatsebenen und den einzelnen Politikbereichen beitragen dürfte. Die Entwicklung der regionalen Wohnungsmärkte ist mit den Veränderungen in den politischen Rahmenbedingungen unsicherer geworden. Die Ausgestaltung der Beziehungen der Schweiz zu Europa wird das Bevölkerungswachstum und damit die Wohnraumnachfrage massgebend beeinflussen. Unter diesen Umständen scheint es sinnvoll und zweckmässig, wenn eine aus allen drei staatlichen Ebenen und Regionen zusammengesetzte Arbeitsgruppe die Marktentwicklung weiter beobachtet und bei Bedarf wohnungspolitische Empfehlungen formuliert. Zudem möchte die Arbeitsgruppe Herausforderungen vertieft diskutieren, die sich an der Schnittstelle zwischen Wohnungspolitik und anderen Politikbereichen stellen. Dazu gehören das Wohnen im Alter, das Wohnen in Tourismus- bzw. Abwanderungsregionen sowie wohnungsbezogene Aspekte der Raumplanung und Verdichtung, für deren Bearbeitung der Beizug der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) angestrebt wird. Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, den Dialog mit angepasstem Sitzungsrhythmus und allenfalls angepasster Zusammensetzung der Arbeitsgruppe fortzusetzen und dem Bundesrat, der VDK und dem SSV Ende 2016 über die Ergebnisse der Arbeiten Bericht zu erstatten.

## 9 Stellungnahmen VDK und SSV

Der Vorstand der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren VDK hat am 1. Dezember 2014 vom Bericht der Arbeitsgruppe Kenntnis genommen und entschieden, diesen an der Plenarversammlung vom 22. Januar 2015 vorzustellen und zu diskutieren. Über das weitere Vorgehen seitens VDK soll ebenfalls an der Plenarversammlung entschieden werden.

Der Vorstand des Schweizerischen Städteverbandes SSV nahm ebenfalls an seiner Sitzung vom 1. Dezember 2014 Kenntnis vom zweiten Bericht der Arbeitsgruppe an den Bundesrat. Der Bericht und seine Empfehlungen wurden sehr positiv aufgenommen, und der Vorstand hat sich einstimmig und mit Nachdruck für die vorgeschlagene Fortsetzung des wohnungspolitischen Dialogs ausgesprochen. Dies zum einen, weil die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative unsicherer geworden sind und der wohnungspolitische Dialog ein geeignetes Gefäss für die Marktbeobachtung der staatlichen Akteure darstellt. Zum anderen verdienen eine Reihe von Fragen eine vertiefte Behandlung im Rahmen des wohnungspolitischen Dialogs. Ein besonderes Augenmerk ist dabei aus Sicht des SSV-Vorstandes auf die Eignung von Bundesarealen für den gemeinnützigen Wohnungsbau zu legen; aber auch raumplanerischen Massnahmen und dem Thema Wohnen im Alter soll sich der wohnungspolitische Dialog künftig annehmen.