

Bericht der Eidgenössischen
Wohnbaukommission betreffend
wohnungspolitische Massnahmen
des Bundes

Arbeitsberichte Wohnungswesen

Heft 22

amt für Woh-
* Forschun-
en * Bunde-
ngswesen *
ohnungswese-
ngskommis-
esamt für
* Forschung-
sen * Forschun-
ssion Wohnungs-
Wohnungs-
ngsk-

B E R I C H T

der Eidgenössischen Wohnbaukommission

betreffend

wohnungspolitische Massnahmen des Bundes

13. Juni 1991

Herausgeber: Bundesamt für Wohnungswesen, 3000 Bern 15,
Postfach 38

Bezugsquellen: Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale,
3000 Bern, oder über den Buchhandel

Bestellnummer: 725.522 d

Preis: Fr. 9.--

© by Schweizerische Bundeskanzlei, Bern, 1988
2. unveränderte Auflage, Bern, 1993

Alle Urheber- und Verlagsrechte vorbehalten. Auszugsweiser Nachdruck
mit Quellenangabe erlaubt.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
ZUSAMMENFASSUNG	2
I. Vorbemerkungen	4
II. Beurteilung der Marktlage	5
1. Güte Gesamtversorgung...	5
2. ... mit Schwachstellen	5
2.1 Hohe Wohnkosten spezifischer Bevölkerungsgruppen	6
2.2 Geringe Wohneigentumsquote	7
2.3 Ungleichgewichte auf dem Wohnungsmarkt	7
2.4 Erschwerte Wohnbaufinanzierung	8
III. Hauptprobleme und bereits eingeleitete Massnahmen	9
IV. Aktionsprogramm	12
1. Ziele und Rahmenbedingungen	12
2. Mobilisierung von Bauland und Wohnraumerhaltung (Bundesbeschluss über die Erhöhung des Angebotes an Bauland)	14
3. Eigentumsstreuung (Bundesbeschluss über ein Vorkaufsrecht für Mieter)	21
4. Abtretung von Mehrwerten	33
5. Förderung preisgünstiger Wohnungen	34
5.1 Alternative Förderungssysteme	36
5.2 Die Massnahmen des Wohnbau- und Eigentumsförderungs- gesetzes	41
5.2.1 Vorsorglicher Landerwerb	42
5.2.2 Erschliessungshilfe	42
5.2.3 Förderung von Trägern und Organisationen des gemein- nützigen Wohnungsbaus	42
5.2.4 Restfinanzierung und Verbilligung der Mietpreise	43
5.3 Bisherige Verbesserungen am Wohnbau- und Eigentums- förderungsgesetz	47
5.4 Fragen, Detailanträge und Begründungen zu einer verstärkten Wohnbauförderung im Rahmen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes	48
5.5 Weitere Empfehlungen	58
V. Anträge	59
Anhang	60

ZUSAMMENFASSUNG

Gemäss Auftrag vom 10. Dezember 1990 hat sich die Eidgenössische Wohnbaukommission (EWK) eingehend mit der aktuellen Wohnungsmarktlage auseinandergesetzt. Die Wohnungsversorgung ist gesamthaft gut, doch bestehen verschiedene Schwachstellen. Dazu gehören überdurchschnittliche Wohnkostenbelastungen verschiedener Bevölkerungsgruppen, eine geringe Eigentumsquote, Ungleichgewichte zwischen Wohnungsnachfrage und -Angebot sowie Probleme der Wohnbaufinanzierung. Was diesen letzten Punkt betrifft, nahm die EWK zur Kenntnis, dass die vom Bundesrat eingesetzte "Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes" diesbezügliche Empfehlungen unterbreiten wird. Finanzierungsfragen wurden deshalb von der EWK nicht weiter behandelt.

Zur Ausräumung der festgestellten Unzulänglichkeiten erachtet die Kommission aus ordnungspolitischen Überlegungen dringliche, kurzfristige Massnahmen als unzweckmässig. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist der Meinung, dass vor allem Förderungsmassnahmen vorzusehen sind und angebotsseitig hinderliche Bestimmungen abgebaut werden sollten. Geprüft wurden Massnahmen in folgenden Bereichen:

- Mobilisierung von Bauland und Nutzungsreserven sowie Wohnraumerhaltung
- Eigentumsstreuung
- Abtretung von Mehrwerten
- Förderung preisgünstiger Wohnungen.

a) Im Bereich "Mobilisierung von Bauland und Wohnraumerhaltung" bildet der vorgeschlagene Bundesbeschluss über die Erhöhung des Angebotes an Bauland den Schwerpunkt. Dass Massnahmen zur Mobilisierung von Bauland nötig sind, war in der Kommission unbestritten. Kontrovers war jedoch der formelle Aspekt: Während die Mehrheit einen eigenständigen Erlass befürwortete, sprach sich eine starke Minderheit dafür aus, die Massnahmen im Rahmen einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes zu verwirklichen.

Massnahmen des Bundes zur Bekämpfung der Verdrängung von Wohnraum werden abgelehnt. Dieser Problembereich muss auf kantonaler oder kommunaler Ebene geregelt werden.

Hingegen befürwortet die Kommission die Ausarbeitung eines Förderungsprogrammes "Bauliche Verdichtung" durch den Bund und stellt einen entsprechenden Antrag.

b) Im Bereich "Eigentumsstreuung" wird die Frage der Einführung eines Vorkaufsrechtes für Mieter sehr unterschiedlich beurteilt. Die Kommission sieht deshalb davon ab, einen konkreten Antrag zu stellen. Der Grundsatzentscheid, ob diese Massnahme weiterverfolgt werden soll, ist durch den Bundesrat zu treffen. Für den Fall, dass dieser Entscheid positiv ausfallen sollte, wird anhand eines Entwurfes zu einem Bundesbeschluss über ein Vorkaufsrecht für Mieter aufgezeigt, wie die Massnahme allenfalls rechtlich umgesetzt werden könnte.

Abgelehnt werden durch die Kommission Vorschriften über die Regelung der Mietzinse bei erhöhten Hypothekarzinsen.

Im weiteren ist die Kommission einhellig der Ansicht, dass die Mittel der zweiten Säule so rasch als möglich der Eigentumsförderung zugänglich zu machen sind. Von einem dringlichen Erlass ist jedoch abzusehen, nachdem das diesbezügliche ordentliche Verfahren, unter Federführung des Eidgenössischen Departementes des Innern, bereits weit fortgeschritten ist.

Ebenfalls erörtert hat die Kommission im Bereich "Eigentumsstreuung" fiskalische Massnahmen. Es wird jedoch darauf verzichtet, einzelne Massnahmen zu empfehlen. Stattdessen wird dem Bundesrat beantragt, eine Expertenkommission einzusetzen, welche fiskalische Massnahmen im Bereich Miete und Wohneigentum näher prüfen soll.

- c) Abgelehnt werden Massnahmen des Bundes im Hinblick auf die Abtretung planungsbedingter Mehrwerte. Die Kommission ist übereinstimmend der Ansicht, dass es sich hier um kantonale, bzw. kommunale Kompetenzen handelt.
- d) Die EWK ist der Ansicht, dass die Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen zumindest vorübergehend verstärkt gefördert werden soll. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile verschiedener Förderungsansätze kam die Kommission zum Schluss, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein kurzfristiger Systemwechsel in der Förderungspolitik des Bundes nicht opportun ist. Sie empfiehlt deshalb, am WEG als Förderungsinstrument vorläufig festzuhalten und an diesem Gesetz Anpassungen vorzunehmen. Gleichzeitig sollen jedoch im Hinblick auf einen allfälligen Uebergang zu "Marktmiete in Kombination mit Subjekthilfe" die dazu notwendigen Entscheidungsgrundlagen erarbeitet werden.

I. Vorbemerkungen

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 10. Dezember 1990 beschlossen, die Eidgenössischen Wohnbaukommission (EWK) mit der Ueberprüfung der Wohnbaupolitik des Bundes zu beauftragen. In einem Bericht sollen die Probleme auf dem derzeitigen Wohnungsmarkt aufgezeigt und dem Bundesrat zweckdienliche Lösungsvorschläge unterbreitet werden.

Mit gleichem Beschluss hat der Bundesrat eine Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes eingesetzt, welche sich schwerpunktmässig mit den ökonomischen Aspekten des Hypothekengeschäftes befassen soll.

Die EWK hat an ihrer 14. Sitzung vom 17. Januar 1991 vom bundesrätlichen Auftrag Kenntnis genommen:

Zur Bearbeitung der anstehenden Fragen wurden die folgenden Arbeitsgruppen gebildet:

- 1) Arbeitsgruppe Mobilisierung von Bauland und Nutzungsreserven
- 2) Arbeitsgruppe Vorkaufsrecht für Mieter und Abtretung von Mehrwerten
- 3) Arbeitsgruppe Ueberprüfung der Wohnungspolitik und des WEG

Die EWK hat an ihrer 15. Sitzung vom 14. März 1991 die anstehenden Massnahmen erörtert und von einem ersten Berichtsentwurf Kenntnis genommen. Zu zwei einzelnen Massnahmen (Mobilisierung von Bauland, Vorkaufsrecht für Mieter) wurde beschlossen, ein schriftliches Vernehmlassungsverfahren bei den Kommissionsmitgliedern durchzuführen.

Ein Zwischenbericht betreffend Lage und Probleme des Wohnungsmarktes sowie die zu diskutierenden Massnahmen wurde dem Bundesrat am 28. März 1991 zugestellt. Gleichzeitig wurde empfohlen, angesichts der guten Gesamtversorgung sowie aus ordnungspolitischen Ueberlegungen auf dringliche, kurzfristige Massnahmen zu verzichten.

An ihrer 16. Sitzung vom 13. Juni 1991 hat die EWK den vorliegenden Bericht zu Händen des Bundesrates verabschiedet.

II. Beurteilung der Wohnungsmarktlage

1. Gute Gesamtversorgung ...

Die im Rahmen der Wohnungszählung 1990 erhobenen Daten werden frühestens in zwei Jahren einer detaillierten Analyse zugänglich sein. Dennoch lassen sich aufgrund von Fortschreibungen und laufenden Statistiken einige Kennziffern des Wohnungswesens stichwortartig wie folgt zusammenfassen:

Ende 1990 gab es in der Schweiz rund 3,14 Millionen Wohnungen. Davon entfielen 13'100 auf Leerwohnungen und schätzungsweise 350'000 auf Zweit- und 2,77 Mio besetzte Erstwohnungen.

Der Versicherungswert der Wohnliegenschaften wird heute auf 700 Milliarden Franken geschätzt. Der Bevölkerung stehen pro Kopf wahrscheinlich rund 44 m² Nettowohnfläche zur Verfügung, und die Wohnungsausstattung ist gemäss den verfügbaren Indikatoren auch im internationalen Vergleich äusserst gut.

Die Neuinvestitionen im Wohnungsbau beliefen sich 1990 auf rund 18 Milliarden Franken. Durch Neubau und Umbau wurden 44'129 Wohnungen erstellt. Ferner gab man 1989 gegen 21,3 Milliarden Franken für Wohnungsmieten und kleine Unterhaltsarbeiten aus.

Laut der offiziellen Haushaltsrechnung des BIGA machte 1989 die durchschnittliche Mietbelastung 14,2 % der Haushaltsausgaben aus. Für neue 3-Zimmer-Wohnungen belief sich z.B. der Mietpreis im November 1990 im schweizerischen Durchschnitt auf 1'531 Franken und für 5-Zimmer-Wohnungen auf 2'365 Franken pro Monat. Schliesslich betrug die Hypothekarverschuldung Ende 1990 rund 411 Milliarden Franken oder 60'900 Franken pro Kopf der Bevölkerung. Davon dürften ca. 75 % auf Wohngebäude entfallen.

2. ... mit Schwachstellen

Der zufriedenstellende Gesamteindruck täuscht nun allerdings über die Tatsache hinweg, dass die Wohnungsversorgung einerseits seit jeher strukturelle Schwachstellen aufweist und andererseits gerade in jüngster Zeit von Entwicklungen tangiert wird, welche die Wohnungsfrage auch für breitere Kreise wieder zu einem erstrangigen Politikum machen.

Zur ersten Gruppe der traditionellen Unzulänglichkeiten gehören z.B. die weit überdurchschnittliche Wohnkostenbelastung verschiedener Bevölkerungsgruppen sowie die nach wie vor geringe Wohneigentumsquote.

Zur zweiten zählt der aus geringen Leerwohnungsziffern ersichtliche absolute Wohnungsmangel; ferner die Kumulation der Kostensteigerungen im Boden-, Bau- und Kapitalbereich¹⁾, wobei sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Gruppen von Unzulänglichkeiten enge Wechselwirkungen und Verstärkungsmechanismen bestehen.

2.1 Hohe Wohnkosten spezifischer Bevölkerungsgruppen

Schon der Mikrozensus im Jahre 1986 hat gezeigt, dass rund 40 % aller Mieterhaushalte mehr als 1/5 ihres Einkommens für das Wohnen ausgeben²⁾. Von hohen Wohnkosten betroffen sind vor allem Alleinstehende, Pensionierte und junge Haushalte sowie junge Familien und Alleinerziehende.

Mit den starken Mietzinsanstiegen der jüngsten Zeit hat sich für viele von ihnen die Mietzinsnot verstärkt, während möglicherweise weitere, durchaus normal verdienende Haushalte eine kritische Belastungsschwelle erreicht haben. Eine besondere Bedeutung kommt dabei auch der Tatsache zu, dass durch Abbruch, Umnutzung, Sanierung und Handänderungen laufend billige Altbwohnungen verloren gehen. Wie die Statistiken zeigen, sind die Mietzinse von Altbwohnungen in der Vergangenheit nicht zuletzt als Folge der verstärkten Erneuerungstätigkeit relativ am raschesten gestiegen. Gesamtschweizerisch verdeutlicht dies die Entwicklung des Mietpreisindex im Vergleich zum Landesindex der Konsumentenpreise³⁾, und am Beispiel der Stadt Zürich lässt sich illustrieren, dass das Mietzinsniveau bei Altbwohnungen privater Eigentümer in jüngerer Zeit am stärksten angehoben worden ist⁴⁾.

Bei manchen Haushalten zeigt sich die individuelle Wohnungsnot aber nicht ausschliesslich als Preisproblem. Viele Familien und Einzelpersonen mit besonders hohen Mietbelastungen bewohnen Unterkünfte an ausgesprochen ungünstigen Lagen. Dabei stehen als Störfaktoren vor allem der Lärm und die Luftverschmutzung im Vordergrund. Auch Defizite in der Ausstattung des Wohnumfeldes beeinträchtigen oft die Wohnlichkeit. Zudem werden die gleichen Bewohnerschichten bei der Wohnungssuche häufig auch wegen der Kinderzahl, als Gastarbeiter oder Asylant, ferner als Folge spezifischer Wohngewohnheiten und anderer Eigenschaften diskriminiert⁵⁾. Gesamthaft haben sich diese Probleme im Zuge der "neuen Armut" verstärkt. Eine wachsende Zahl von Einzelpersonen und Familien existiert sozial und wirtschaftlich als Randgruppe und ist vom normalen Wohnungsmarkt praktisch ausgeschlossen. Verschiedene kantonale Studien bestätigen diese Tendenz. So wurde z.B. jüngst für den Kanton Neuenburg festgestellt, dass jeder sechste Steuerpflichtige monatlich mit weniger als 1'000 Franken auskommen muss. Obdachlosigkeit und Notschlafstellen sind in verschiedenen Städten wieder Realität geworden.

1) Vgl. Anhang, Tabelle 1 und Grafik 1

2) Vgl. Anhang, Grafik 2

3) Vgl. Anhang, Grafik 3

4) Vgl. Anhang, Grafik 4

5) Vgl. M. Arend, A. Kellerhals Spitz, Th. Mächler, Benachteiligte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt, Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 45, Bern, 1990

2.2 Geringe Wohneigentumsquote

Der Anteil der Einfamilienhäuser an der Wohnungsproduktion lag im letzten Jahrzehnt bei durchschnittlich rund 30 %⁵⁾. Dies entspricht etwa der Wohneigentumsquote, die 1980 bereits für den gesamten Wohnungsbestand ausgewiesen wurde. Die im internationalen Vergleich geringe Eigentumsstreuung hat sich daher zumindest aufgrund der Neubautätigkeit nicht verbessert. Möglicherweise ergaben sich im Bestand durch Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen gewisse Umschichtungen, doch dürften sie quantitativ nicht stark ins Gewicht fallen. Weit unterdurchschnittlich ist der Eigentumsanteil in den Städten⁶⁾. Mit den gestiegenen Boden-, Bau- und Kapitalkosten sind dem Eigentumserwerb in jüngster Zeit noch zusätzliche Hürden erwachsen.

2.3 Ungleichgewichte auf dem Wohnungsmarkt

Einer stetig wachsenden Nachfrage steht ein immer geringeres Angebot an preisgünstigen Wohnungen gegenüber. Wichtigste Ursachen sind:

- Starker Bevölkerungszuwachs
Zwischen 1980 und 1990 hat sich in der Schweiz die mittlere Wohnbevölkerung um rund 441'000 Personen auf 6,796 Millionen Einwohner erhöht. Davon entfielen rund 73'000 Personen allein auf das Jahr 1990. Hinzu kamen 1989 ca. 43'000 Personen im Asylbereich und 12'000 Kurzaufenthalter. Die Bevölkerungszahl liegt damit erheblich über dem interpolierten Wert jüngerer Prognosen⁷⁾. Unter Zugrundelegung realistischer Belegungsdichten heisst das, dass sich aus dem beschleunigten Bevölkerungswachstum der letzten vier Jahre ein "unerwarteter" Wohnungsmehrbedarf von jährlich rund 12'500 Einheiten ergab. Allerdings ist in diesem Zusammenhang auch zu beachten, dass im vergangenen Jahrzehnt einem Bevölkerungszuwachs von rund 6,5 % eine Erhöhung des Wohnungsbestandes um gut 17 % gegenüberstand. Pro Kopf der Bevölkerung steht demnach heute bedeutend mehr Wohnraum zur Verfügung als vor 10 Jahren.
- Positive Einkommensentwicklung
Hauptverantwortlich für die erwähnte expansive Wohnungsnachfrage war die positive Einkommensentwicklung. Allein zwischen 1984 und 1990 hat das verfügbare persönliche Haushaltseinkommen nominal um mehr als 30 % zugenommen.
- Zunahme des Raumbedarfs für Dienstleistungsbetriebe
Genaue Ziffern sind nicht erhältlich; geschätzt wird vor allem in den Agglomerationen eine Zunahme der beanspruchten Fläche von 2 - 4 % jährlich. Wohnungen werden entsprechend "zweckentfremdet", d.h. umgewandelt oder beansprucht.

5) Vgl. Anhang, Grafik 5

6) Vgl. Anhang, Grafik 6

7) Vgl. Anhang, Grafik 7

- Stagnierende Wohnbautätigkeit

Die Anzahl neuerstellter Wohnungen hat zwischen 1985 und 1987 sukzessive abgenommen und seither mehr oder weniger stagniert⁸⁾. Für 1990 wurde seit 1979 erstmals wieder die Grenze von 40'000 Einheiten unterschritten. Die Zahl der baubewilligten Wohnungen ging 1990 um 5,1 % auf insgesamt 47'575 Einheiten zurück. Diese Entwicklung betrifft sowohl den Bereich Einfamilienhäuser mit 12'792 genehmigten Baugesuchen (minus 9,5 %), als auch die baubewilligten Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (minus 3,4 %). Es ist allerdings unwahrscheinlich, dass angesichts der stark verteuerten Kredite alle baubewilligten Projekte realisiert werden können. Ein Rückgang der Neuproduktion auf etwa 30'000 bis 35'000 Wohnungen liegt für 1991 deshalb weiterhin im Bereich des Möglichen. Das zeigt auch die Zahl der Ende 1990 im Bau befindlichen Wohnungen, die um rund 4'000 Einheiten unter dem Vorjahresniveau lagen. Geht man davon aus, dass wegen des anhaltenden Bevölkerungswachstums sowie der stabilen Einkommensverhältnisse für 1991 rund 45'000 zusätzliche Wohnungen benötigt werden, so zeichnen sich starke Verknappungstendenzen ab. Verantwortlich für den Rückgang der Wohnbauinvestitionen sind u.a. auch die im Verhältnis zur Zahlungsfähigkeit und zur Zahlungsbereitschaft der Nachfrager überproportional gestiegenen Bau-, Boden- und Betriebskosten. Sie tragen dazu bei, dass gegenwärtig im Wohnungsbau eine mit alternativen Anlagen vergleichbare Rendite kaum mehr erzielt werden kann.

- Zunahme der Erneuerungstätigkeit

Diese kann insofern zur Angebotsverknappung beitragen, als sie ein wachsendes Wohnungsvolumen dem Markt für kürzere oder längere Zeit entzieht.

- Auswirkungen des revidierten Mietrechtes

Die Folgen sind nicht genau abschätzbar, doch wird vor allem von Investorensseite erklärt, dass die neuen Mietrechtsbestimmungen investitionshemmend sind.

- Dringliche Bundesbeschlüsse

Nachteilig wirkte sich namentlich aus, dass institutionelle Anleger (Pensionskassen, Versicherungen) als Anbieter aus dem Wohnungsmarkt ausscheiden mussten und die Pfandbelastungsgrenze für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke eingeführt wurde.

2.4 Erschwerte Wohnbaufinanzierung

Die hohen Hypothekarzinsen wirken sich hemmend auf die Bauinvestitionen aus. Zwar hat es periodisch immer wieder Hochzinsphasen gegeben⁹⁾. Mit den aktuellen Zinssätzen für Neuhypotheken von über 8 % werden jedoch historische Höchstwerte erreicht, die in Kombination mit den hohen Boden- und Baupreisen tiefe Bremsspuren hinterlassen.

Es mehren sich die Fälle, in denen auch die Beschaffung von Hypothekarkrediten auf Schwierigkeiten stösst, weil die Banken wegen der aktuellen Finanzierungs- und Zinsstruktur weitere Engagements verweigern.

8) Vgl. Anhang, Tabelle 2

9) Vgl. Anhang, Tabelle 3

III. Hauptprobleme und bereits eingeleitete Massnahmen

Angesichts der guten Gesamtversorgung und aus ordnungspolitischen Ueberlegungen erachtet die EWK dringliche, kurzfristige Massnahmen als unzweckmässig. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder ist der Meinung, dass vor allem Förderungsmassnahmen vorzusehen sind und angebotsseitig hinderliche Bestimmungen abgebaut werden sollten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kompetenzen des Bundes auf den Gebieten des öffentlichen Baurechts recht bescheiden sind.

Die folgenden fünf Problemkreise wurden als diskussionswürdig erachtet:

- 1) - Mangelnde Verfügbarkeit von Bauland und
- ungenügende Realisierbarkeit von Nutzungsreserven
- 2) - Unzulänglichkeiten der Wohnbaufinanzierung
- 3) - Ueberhöhte Wohnkosten für grosse Bevölkerungsgruppen
- Diskriminierung verschiedener Bewohnerschichten bei der Wohnungssuche
- Generelle Qualitätsdefizite der Wohnungs- und Siedlungsverhältnisse (Wohnumfeld)
- 4) - Geringe Eigentumsquote
- 5) - Unausgewogene Verteilung der Grundrente

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass der Bund zur Linderung einzelner Probleme einzelne Massnahmen bereits eingeleitet hat. Dazu gehören:

- Studie über Erfahrungen mit dem Stockwerkeigentum und Vorschläge für Gesetzesverbesserungen
(von der Forschungskommission Wohnungswesen in Auftrag gegeben)
- Verlängerung des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten
(von den eidgenössischen Räten angenommen am 5. Oktober 1990)
- Anpassung der Verordnung über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten
(Vernehmlassungsverfahren abgeschlossen)
- Aenderung der Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG):
Erhöhung der Zusatzverbilligungen, Anpassung der Einkommens- und Vermögensgrenzen, Verbesserung der Hilfe für gemeinnützige Bauträger, usw.
(vom Bundesrat am 21. November 1990 beschlossen)
- Botschaft über neue Rahmenkredite für den Wohnungsbau ab 1992
(Antrag vom 1. November 1990)

- Entwurf für ein Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlich-
erklärung von Rahmenmietverträgen
(Vernehmlassungsverfahren eingeleitet)
- Erhöhung der Fonds de roulement-Darlehen gemäss WEG
(Budget 1991)
- Emissionszentrale für gemeinnützige Bauträger
(gegründet am 11. Dezember 1990)
- Ausdehnung der bestehenden Rückbürgschaftsmodelle mit Hypothe-
kARBürgschaftsgenossenschaften auf Härtefälle bei Wohneigentum
(Vertragsabschluss am 1. November 1990)
- Studie über die Gestaltung der "richtigen" Miete
(von der Forschungskommission Wohnungswesen in Auftrag gegeben)
- Studie zu den Auswirkungen gesetzlicher und faktischer Preisbin-
dungen auf den Teuerungsverlauf (Hypothekarzins/Mieten) gemäss
Bundesratsbeschluss vom 14. Februar 1990.

Zudem werden weitere Massnahmen gegenwärtig geprüft und bewertet, so u.a. die Nutzbarmachung der Mittel der beruflichen Vorsorge für den Erwerb von Wohneigentum (EDI/BSV) oder die Subjekthilfe als ergänzende Ausrichtung von Lasten- und Mietzinszuschüssen in Härtefällen (parlamentarische Initiative für einen dringlichen Bundesbeschluss).

Was die Schwierigkeiten der Wohnbaufinanzierung betrifft, nahm die EWK ferner zur Kenntnis, dass der Bundesrat mit Beschluss vom 10. Dezember 1990 eine "Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes" eingesetzt hat, die sich u.a. mit folgenden Fragen befassen soll:

- Verbriefungsprobleme,
- Amortisationsmodalitäten,
- Neue Anleiensmodelle,
- Einbezug institutioneller Bauträger,
- Ueberwälzungsproblematik im Mietrecht.

Die EWK ist der Ansicht, dass in erster Linie die beiden Problemkreise

- mangelnde Verfügbarkeit von Bauland und ungenügende Realisierbarkeit von Nutzungsreserven (Problemkreis 1) sowie
- Unzulänglichkeiten der Wohnbaufinanzierung (Problemkreis 2)

anzugehen sind. Bezüglich der Finanzierungsfragen behält sich die EWK ihre Stellungnahme vor, sobald die Empfehlungen der speziell eingesetzten Expertenkommission vorliegen.

Weitere Empfehlungen der EWK betreffen den Problemkreis 3 (überhöhte Wohnkosten, Diskriminierung von Bewohnern sowie generelle Qualitätsdefizite).

Bei der Eigentumsstreuung (Problemkreis 4) nahm die Kommission positiv Kenntnis von den bevorstehenden Vorschlägen des Bundesrates zur Nutzbarmachung der Vorsorgegelder für den Eigentumserwerb. Eine Minderheit trat dafür ein, dem Bundesrat zur Beschleunigung der Realisierung einen Dringlichen Bundesbeschluss zu empfehlen. Kontrovers wurde die Frage beurteilt, ob die Einführung eines Vorkaufsrechtes für Mieter näher geprüft werden soll.

Geteilt waren schliesslich die Ansichten, ob und welche Massnahmen bezüglich der Grundrentenverteilung (Problemkreis 5) vorzusehen sind. Nur knapp setzte sich die Meinung durch, dass auch dieses Problem angegangen werden soll. Im Vordergrund stehen dabei Vorkehren im Fiskalbereich, deren Realisierung jedoch eine erweiterte Gesetzgebungskompetenz des Bundes voraussetzt. Die EWK schlägt vor, die von ihr beantragten Expertenkommission zur Prüfung fiskalischer Massnahmen im Bereich Miete und Wohneigentum auch mit der Klärung dieses Problemkreises zu betrauen.

Die konkreten Massnahmenvorschläge zu den einzelnen Problemkreisen sind nachfolgend unter dem Titel "Aktionsprogramm" ausführlich dargelegt.

IV. Aktionsprogramm

1. Ziele und Rahmenbedingungen

Generell orientierte sich die Kommission bei ihren Empfehlungen an folgenden Rahmenbedingungen:

- Die Bereitstellung von Wohnraum bleibt grundsätzlich eine Aufgabe der Privatwirtschaft. Der Staat greift zur Korrektur der Marktergebnisse sowie zur gezielten Förderung benachteiligter Nachfrager und Investoren unterstützend ein.
- Bei der Finanzierung des Wohnungsbaus wird das Bankensystem weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Effizienzsteigerungen in der Vermittlung zwischen Sparen und Investieren (Finanzintermediation) und Innovationen hinsichtlich der Erschliessung neuer Finanzierungsquellen sowie im Angebot neuer Verschuldungsformen sind allerdings erwünscht. Durch die Schaffung der entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen sollen die Möglichkeiten zur Securitisation der Hypothekarkredite zwecks Umverteilung der Zinsrisiken und der Minderung der Zinsschwankungen erweitert werden. Die parallel arbeitende Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes wird auf diesem Gebiet ausführliche Vorschläge unterbreiten.
- Die Aufwendungen des Bundes sollen in Anbetracht des Ausmasses der übrigen Sozialwerke mittelfristig den heutigen Rahmen nicht übersteigen. Die aktuelle Problemlage erfordert jedoch vorübergehend ein verstärktes Bundesengagement. Die vom Bundesrat in seiner Botschaft über neue Rahmenkredite beantragte Aufstockung des jährlichen Förderungsvolumens von derzeit 3'500 auf 5'500 Wohnungen wurde in diesem Zusammenhang von der Kommission einhellig begrüsst.
- Die aus dem föderalistischen Staatsaufbau gewachsene Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden soll bestehen bleiben. Damit treten für Bundesmassnahmen gewisse Bereiche a priori in den Hintergrund (Steuerwesen, Bauvorschriften, etc.). Gemäss einer Kommissionsminderheit sollte jedoch überprüft werden, ob die Bauvorschriften wenigstens bei vom Bund geförderten Wohnungen flexibler gehandhabt werden könnten.
- Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips haben die Kantone in Ergänzung zu Bundesmassnahmen vor allem im sozialpolitischen Bereich eigene Vorkehren zu treffen, wobei neben der Linderung besonderer Härtefälle auch der Ausgleich regionaler Unterschiede anzustreben ist.
- Bei der Wohnbauförderung im engeren Sinn ist die Mietbelastung einkommenschwacher Bevölkerungsschichten unter Berücksichtigung der im Zeitablauf meist zunehmenden wirtschaftlichen Leistungskraft auf ein tragbares Ausmass zu beschränken.

- Soweit es um finanzielle Hilfen geht, sind typische Fehlentwicklungen konventioneller Subventionssysteme wie z.B. Fehlbelegungen, steigende Diskrepanzen zwischen Alt- und Neumieten, ungerechtfertigte Eigenkapitalbildungen, grosser Kontrollaufwand, einseitige Privilegierungen, etc. zu vermeiden.

Die folgenden Vorschläge der EWK sind nach vier Problemkreisen gegliedert.

Die Präsentation erfolgt nach einheitlichem Muster mit Frage, Antrag, Begründung/Kommentar und rechtlichen bzw. finanziellen Konsequenzen. Von dieser Struktur abgewichen wird bei der Förderung von preisgünstigen Wohnungen (Kapitel 5), indem dort den Änderungsvorschlägen grundsätzliche Erwägungen zu alternativen Förderungsansätzen vorangestellt sind.

2. Mobilisierung von Bauland und Wohnraumerhaltung

Frage 1: Gibt es in der Schweiz genügend erschlossenes Bauland und ist dieses in genügender Masse verfügbar?

Antrag: Der Bund soll Massnahmen treffen zur Erhöhung des Angebotes an Bauland. Verfassungsgrundlagen bestehen in Artikel 22^{quater} (Raumplanungsartikel) und Artikel 34^{sexies} Absatz 3 BV (Wohnbauartikel), wonach der Bund befugt ist, die zur Erschliessung von Land für den Wohnungsbau sowie die für die Baurationalisierung nötigen rechtlichen Vorschriften zu erlassen.

Begründung:

Die Kommissionmitglieder befürworten grundsätzlich Massnahmen des Bundes in diesem Bereich. Einzig ein Mitglied lehnt - aus föderalistischen Überlegungen - eine Bundesregelung ab. Umstritten ist, auf welchem Weg die Massnahmen zu realisieren sind. Die Mehrheit der Mitglieder (rund zwei Drittel), befürwortet einen Bundesbeschluss. Dieser könnte in relativ kurzer Zeit zur Anwendung gelangen. Eine Minderheit (rund ein Drittel) möchte hingegen, dass die Massnahmen im Rahmen einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG), namentlich von Artikel 19, verwirklicht werden, auch wenn dieser Verfahrensweg allenfalls länger dauern würde als bei einem eigenständigen Bundesbeschluss. Ein Mitglied regt schliesslich an, die Massnahmen im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) rechtlich zu verankern.

Aufgrund dieser Ausgangslage verzichtet die Kommission darauf, sich auf einen bestimmten Verfahrensweg festzulegen. Der diesbezügliche Grundsatzentscheid (Bundesbeschluss oder RPG-Teilrevision) muss durch den Bundesrat getroffen werden.

Ausgehend von der Mehrheitsmeinung in der Kommission wird der folgende Bundesbeschluss beantragt. Sollte in der Folge die Variante RPG-Teilrevision zum Tragen kommen, wären die einzelnen Bestimmungen sinngemäss in das revidierte RPG zu übernehmen.

Eine Minderheit möchte sich nicht auf eine bestimmte Rechtsform und auf einzelne Artikel festlegen. Stattdessen sollen die Normen als "Thesen" bezeichnet werden.

Einzelne Mitglieder möchten die Massnahme auf Wohnzonen beschränkt wissen. Das Wohnen müsse prioritär behandelt werden.

Bundesbeschluss
über die Erhöhung des Angebotes an Bauland

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 22^{quater} und Artikel 34^{sexies} Absatz 3 der
Bundesverfassung¹⁾,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom²⁾,

beschliesst:

Art. 1 Erschliessung

¹Wird eine als Bauland bestimmte Zone nicht zeitgerecht durch das Gemeinwesen erschlossen, ist der Eigentümer berechtigt, nach Ablauf von drei Jahren seit seinem ersten entsprechenden Begehren an die zuständige Behörde die Erschliessung auf seine Kosten vorzunehmen, bzw. die Erschliessungskosten zu bevorschussen.

²Die Gemeinde hat die Benützung der vorhandenen Erschliessungsanlagen zu dulden.

³Der Eigentümer hat das Recht, bevorschusste Erschliessungskosten später von begünstigten Dritten zurückzufordern, soweit diese von der Begünstigung Gebrauch machen.

Art. 2 Bauberechtigung

¹Bestehen für ein im Zonenplan einer Gemeinde als Bauland ausgeschiedenes Gebiet keine genügenden Bauvorschriften, oder müssen die Nutzungspläne angepasst werden, kann der Grundeigentümer nach Ablauf von drei Jahren seit seinem ersten entsprechenden Begehren an die zuständige Behörde das Baubewilligungsverfahren von Bundes wegen einleiten.

²Für das entsprechende Gebiet gelten die Bestimmungen der kantonalen Normalbauordnung oder, wo keine solche vorliegt, die Bestimmungen über vergleichbare Zonen in der betreffenden Gemeinde.

Art. 3 Vollzug

¹Soweit der Vollzug dieses Beschlusses kantonale Ausführungsbestimmungen erfordert, können diese von der Kantonsregierung erlassen werden. Sie bedürfen der Genehmigung des Bundesrates.

²Der Bundesrat überwacht die Einhaltung dieses Beschlusses. Er erlässt die zum Vollzug nötigen Bestimmungen.

³Soweit kantonale Ausführungsbestimmungen innert nützlicher Frist nicht geschaffen werden können, erlässt der Bundesrat entsprechende übergangsrechtliche Bestimmungen.

1) SR 101

2) BB1

Art. 4 Schlussbestimmungen

¹Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich.

²Er untersteht nach Artikel 89^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum und gilt bis zum 31. Dezember 2001.

³Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Begründung / Kommentar:

Ingress

Der Bundesbeschluss wird sowohl auf den Raumplanungsartikel (22^{quater} BV) als auch auf den Wohnbauartikel (34^{sexies} BV) abgestützt. Damit findet er bei Wohn- und Geschäftsbauten Anwendung. Die ursprünglich vorgesehene Beschränkung auf Wohnbauten wird fallengelassen. Angesichts der hohen Siedlungsdichte in weiten Teilen der Schweiz und der Tatsache, dass häufig gemischte Zonen Wohnen / Gewerbe / Dienstleistungen vorliegen, wäre eine Beschränkung auf Wohnzonen problematisch. Demgemäss orientiert sich der beantragte Bundesbeschluss am Grundsatz, dass im Siedlungsraum gesamthaft zu handeln ist.

Art. 1

Dringend notwendige Bauvorhaben, u.a. der Bau von Wohnungen, werden vielfach dadurch verhindert, dass Gemeinden baureife Gebiete - aus welchen Gründen auch immer - nicht erschliessen. Der vorliegende Bundesbeschluss räumt dem betroffenen Grundeigentümer das Recht ein, nach Ablauf von drei Jahren die Erschliessung von sich aus - und auf eigene Kosten - vorzunehmen. Er kann zu diesem Zwecke die bereits bestehenden kommunalen Erschliessungsanlagen benützen.

Eine Frist von 3 Jahren erscheint in diesem Zusammenhang sowohl für die Gemeinde als auch für den Grundeigentümer zumutbar. Dieser soll erst anschliessend von sich aus tätig werden können.

Falls zu einem späteren Zeitpunkt Dritte von den auf diesem Wege geschaffenen Erschliessungsanlagen profitieren, wird dem Grundeigentümer das Recht eingeräumt, die durch ihn bevorschussten Erschliessungskosten anteilmässig zurückzufordern.

Dieser Artikel ist eine Weiterführung von Artikel 19 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, wonach das kantonale Recht vorsehen kann, dass die Grundeigentümer ihr Land nach den vom Gemeinwesen genehmigten Plänen selber erschliessen.

Art. 2

Ein weiterer Umstand, der die Realisierung von Bauvorhaben hemmt, ist das Fehlen von gültigen Nutzungsplänen und Bauvorschriften. Der Bundesbeschluss geht davon aus, dass diese Lücken primär durch die zuständigen Gemeindebehörden auszufüllen sind. Der bauwillige Grundeigentümer hat zuerst an diese zu gelangen. Sind jedoch seit Einreichen seines ersten entsprechenden Begehrens drei Jahre verstrichen, ohne dass die zuständige Behörde tätig wurde, so soll er die Möglichkeit erhalten, das Baubewilligungsverfahren gestützt auf Bundesrecht einzuleiten.

Massgebend sind dabei die Bestimmungen der kantonalen Normalbauordnung, bei Fehlen einer solchen die Bestimmungen über vergleichbare Zonen in der betreffenden Gemeinde.

Art. 3 und 4

Der Vollzug des Bundesbeschlusses erfolgt grundsätzlich durch die Kantone, wobei der Bundesrat dessen Einhaltung überwacht. Allfällige kantonale Ausführungsbestimmungen sind durch die Kantonsregierungen zu erlassen. Dies dürfte insbesondere in den Kantonen, die keine Normalbauordnung kennen, notwendig sein. Die kantonalen Ausführungsbestimmungen bedürfen der Genehmigung des Bundesrates.

Von einem Erlass des Bundesbeschlusses auf dem Dringlichkeitsweg ist abzusehen, nachdem sich die Kommissionsmitglieder durchwegs dagegen geäußert haben.

Der Bundesbeschluss gilt bis 31. Dezember 2001 (rund 10 Jahre). Aufgrund der bis zu diesem Zeitpunkt gesammelten Erfahrungen soll er entweder ins Raumplanungsgesetz überführt oder aber ersatzlos aufgehoben werden.

Konsequenzen: Erlass eines Bundesbeschlusses gemäss obgenanntem Antrag.
Allenfalls ist statt eines Bundesbeschlusses die Realisierung der Massnahmen im Rahmen einer Teilrevision des RPG ins Auge zu fassen.

Frage 2: Soll der Bund Massnahmen treffen, um die Verdrängung von Wohnraum durch andere Nutzungsarten zu bekämpfen?

Antrag: Der Bund soll in diesem Problembereich nicht tätig werden.

Begründung:

Das Problem als solches ist unbestrittenermassen gegeben. Gewisse Städte (z.B. Zürich, Genf, Neuenburg) haben bereits Massnahmen getroffen (Nutzungsanteilpläne, Nutzungszonenpläne). Diese funktionieren zum Teil recht gut, zum Teil entsprechen sie jedoch nicht mehr den geänderten wirtschaftlichen Bedürfnissen. Der Problembereich ist sehr komplex und kann angesichts der regional grundsätzlich verschiedenen Verhältnisse nicht auf Bundesebene geregelt werden.

Konsequenzen: --

Frage 3: Soll der Bund Massnahmen ergreifen, um die innere Verdichtung und Nachverdichtung in bebauten Gebieten zu veranlassen?

Antrag: Der Bund soll in diesem Bereich nicht direkt tätig werden und insbesondere keine Vorschriften erlassen. Hingegen soll der Bund die Ausarbeitung eines Förderungsprogrammes "Bauliche Verdichtung" prüfen.

Begründung:

Der Erlass von Bestimmungen, welche die bauliche Verdichtung regeln, ist Sache der kantonalen und kommunalen Baugesetzgebung. Eine Rechtssetzungstätigkeit des Bundes in diesem Bereich würde einen Eingriff in kantonale Kompetenzen darstellen und ist daher nicht wünschbar. Auch wäre hier eine Rechtssetzung des Bundes - ähnlich wie bei der Problematik der Wohnraumverdrängung - aufgrund der regional verschiedenen Verhältnisse wenig sinnvoll.

Hingegen ist zu prüfen, ob der Bund im Rahmen eines Förderungsprogrammes Anreize zur Verdichtung bebauter Gebiete schaffen soll.

Konsequenzen: Ausarbeitung eines Programmes des Bundes zur Förderung der baulichen Verdichtung im Sinne der vorgenannten Ausführungen.

Einzelne Kommissionsmitglieder lehnen ein solches Programm ab. Förderungsprogramme seien allgemein mit hohen Kosten und relativ geringem Nutzen verbunden.

Frage 4: Soll der Bund Bestimmungen über die Festsetzung von Mindestausnutzungsziffern erlassen?

Antrag: Diese Frage ist im Rahmen einer Revision des Raumplanungsgesetzes näher zu prüfen.

Begründung:

Es handelt sich um ein spezifisch raumplanerisches Problem. Eine bundesrechtliche Regelung soll daher im Rahmen des Raumplanungsgesetzes allenfalls verwirklicht werden.

Konsequenzen: Prüfung der Massnahmen im Rahmen einer Revision des Raumplanungsgesetzes.

3. Eigentumsstreuung

Frage 5: Sollen Mieter von Immobilien rechtlich privilegiert werden?

Antrag: Kein konkreter Antrag.

Begründung:

Die Meinungen zu diesem Thema sind bei den Kommissionsmitgliedern kontrovers. Im Rahmen der schriftlichen Vernehmlassung hat sich genau die Hälfte für die Massnahme, die andere Hälfte dagegen ausgesprochen.

Das Vorkaufsrecht für Mieter ist grundsätzlich umstritten. Wie bei keiner anderen der durch die Kommission erörterten Fragen spielen hier weltanschauliche Überlegungen eine zentrale Rolle. Für die einen widerspricht das Mietervorkaufsrecht der liberalen Wirtschaftsordnung, indem es die Verfügungsfreiheit der Eigentümer, bzw. Investoren in untragbarer Weise einschränkt. Für die anderen stellt das Vorkaufsrecht ein marktwirtschaftliches Instrument dar, welches effizient zum Zwecke der Wohneigentumsförderung eingesetzt werden kann.

Auch hier muss daher der Grundsatzentscheid für oder gegen ein Vorkaufsrecht für Mieter durch den Bundesrat getroffen werden. Angesichts der kontroversen Meinungen ihrer Mitglieder - wobei sich Befürworter und Gegner in etwa die Waage halten - verzichtet die Kommission auf einen konkreten Antrag.

Immerhin sei im folgenden dargestellt, wie die Massnahme - bei einem positiven Grundsatzentscheid - rechtlich umgesetzt werden könnte. Es wird dabei die Rechtsform eines Bundesbeschlusses gewählt. Einzelne Kommissionsmitglieder würden demgegenüber eine Integration der Massnahme in das ZGB oder OR vorziehen.

Eine Minderheit möchte sich nicht auf eine bestimmte Rechtsform und auf einzelne Artikel festlegen. Stattdessen sollen die Normen als "Thesen" bezeichnet werden.

Einzelne Mitglieder möchten ausdrücklich auf die möglichen Nachteile der Massnahme hinweisen: u.a. Abschwächung der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie; Beschränkung der Verfügungsfreiheit der Eigentümer und Investoren, verbunden mit einem Rückgang der Investitionen in den Wohnungsbau; Rechtsunsicherheit und ungenügender Schutz des Dritterwerbers; Erschwerung des Grundstückverkehrs.

Bundesbeschluss
über ein Vorkaufsrecht für Mieter

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft;

gestützt auf Artikel 64 der Bundesverfassung¹⁾,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom ...²⁾,

beschliesst:

Art. 1 Grundsatz

¹Wird eine Liegenschaft veräussert, die zum überwiegenden Teil vermietet ist und die zu keinem landwirtschaftlichen Gewerbe gehört, so haben die Mieter ein Vorkaufsrecht, sofern bei Einfamilienhäusern der Mieter und bei andern Objekten mindestens die Hälfte der Mietparteien die Liegenschaft zu erwerben wünscht. Die kaufwilligen Mieter erwerben gemeinsam die ganze Liegenschaft als einfache Gesellschaft.

²Wird die Mietsache im Stockwerkeigentum veräussert, so steht jedem Mieter ein Vorkaufsrecht an der von ihm gemieteten Sache zu.

Art. 2 Mehrzahl von Mietern

Ist eine Wohnung von verheirateten Personen oder von mehreren Personen gemietet, so steht den beiden Ehegatten oder den Mietern gemeinsam das Vorkaufsrecht zur gesamten Hand zu. Wird nur teilweise auf das Vorkaufsrecht verzichtet, kann auch eine einzige im Mietverhältnis stehende Person oder deren Ehegatte das Vorkaufsrecht ausüben.

Art. 3 Vorkaufsfall

¹Das Verkaufsrecht kann geltend gemacht werden, wenn die Liegenschaft verkauft wird, sowie bei jedem anderen Geschäft, das wirtschaftlich einem Verkauf gleichkommt (Vorkaufsfall).

²Keinen Vorkaufsfall stellen der Erbgang, der Verkauf an nahe Verwandte und Verschwägerte, der Tausch sowie der Erwerb zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dar.

³Das Vorkaufsrecht kann auch nicht geltend gemacht werden, wenn der Verkauf an Personen erfolgt, die persönlich eng mit dem Verkäufer verbunden sind sowie bei Verkauf an einen vom Verkäufer bestimmten Mieter des Objektes.

⁴Das Vorkaufsrecht kann auch bei Zwangsversteigerung ausgeübt werden, aber nur an der Steigerung selbst und zu den Bedingungen, zu welchen die Liegenschaft dem Ersteigerer zugeschlagen wird.

1) SR 101

2) BBl 1991

Art. 4 Verzicht auf Ausübung

¹Der Berechtigte kann erst dann auf die Ausübung des Vorkaufsrechtes verzichten, wenn er von einem abgeschlossenen Kaufvertrag Kenntnis hat.

²Nach Kenntnisnahme kann der Berechtigte schriftlich auf die Ausübung des Vorkaufsrechtes verzichten.

Art. 5 Vorgang vor anderen Vorkaufsrechten

¹Das gesetzliche Vorkaufsrecht des Mieters geht den vertraglichen Vorkaufsrechten und mit Vorbehalt von Art. 3, Abs. 2 und 3, auch den übrigen gesetzlichen Vorkaufsrechten vor.

²Der Bundesrat erlässt für eine Dauer von drei Jahren ab Inkrafttreten dieses Bundesbeschlusses übergangsrechtliche Ausführungsbestimmungen zum Schutze bereits bestehender vertraglicher Vorkaufsrechte.

Art. 6 Bedingungen

¹Die Vorkaufsberechtigten können die Liegenschaft oder Teile davon zu den Bedingungen erwerben, die der Verkäufer mit Dritten vereinbart hat.

²Bei Geschäften, die wirtschaftlich einem Verkauf gleichkommen, ist der Marktpreis, welcher bei einem Verkauf der Liegenschaft erzielt werden könnte, massgeblich.

³Eine Verordnung des Bundesrates regelt das Nähere zur Feststellung der Bedingungen gemäss Absatz 1 und 2.

Art. 7 Sicherstellung des Kaufpreises

¹Der Berechtigte, der das Vorkaufsrecht ausüben will, hat den Kaufpreis anlässlich der Ausübung des Vorkaufsrechtes zwecks Sicherstellung zu hinterlegen.

²Die Kantone bezeichnen die Hinterlegungsstellen.

Art. 8 Wirkungen

Wird der Kaufvertrag aufgehoben, nachdem das Vorkaufsrecht ausgeübt worden ist, so bleibt die Aufhebung gegenüber den Vorkaufsberechtigten wirkungslos.

Art. 9 Ausübung

¹Das Vorkaufsrecht besteht ohne Eintragung im Grundbuch und für die Dauer des Mietverhältnisses und dessen allfälliger Erstreckung.

²Der Vermieter muss den Vorkaufsberechtigten über den Abschluss und den Inhalt des abgeschlossenen Vertrages in Kenntnis setzen. Er hat der Anmeldung des Kaufvertrages beim Grundbuchamt ein Verzeichnis der vorkaufsberechtigten Mieter beizulegen.

³Will der Vorkaufsberechtigte sein Recht ausüben, so muss er es innert einem Monat geltend machen, spätestens aber zwei Jahre, nachdem der Erwerber als neuer Eigentümer in das Grundbuch eingetragen worden ist. Die Frist beginnt mit Kenntnis von Abschluss und Inhalt des Vertrages.

⁴Der Vorkaufsberechtigte kann seinen Anspruch innerhalb dieser Fristen gegenüber jedem Eigentümer des Grundstücks geltend machen.

Art. 10 Uebergangsbestimmung

Dieser Beschluss gilt nicht für Veräußerungsverträge, die vor dem Inkrafttreten des Beschlusses öffentlich beurkundet worden sind. Er gilt auch nicht für Geschäfte, die wirtschaftlich einer Veräußerung gleichkommen, sofern diese vor Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vertraglich abgeschlossen wurden.

Art. 11 Referendum und Inkrafttreten

¹Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich.

²Er untersteht nach Artikel 89^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum und gilt bis zum 31. Dezember 2001.

³Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Begründung / Kommentar:

a) Vorbemerkungen

Die Idee eines Vorkaufsrechtes für Mieter hat in letzter Zeit aus eigentums- und wohnungspolitischen Gründen an Gewicht gewonnen. Die Einsicht setzt sich langsam durch, dass eine breitere Streuung des Eigentums nur über Verschiebungen im Bestand, d.h. durch die Umwandlung von Miet- und Eigentumswohnungen, bewerkstelligt werden kann. Das setzt aufgrund der schwächeren Marktstellung des Mieters gewisse Beschränkungen in den Verfügungsfreiheiten der bisherigen Eigentümer voraus.

Mit Rücksicht auf die verfassungsmässigen Grenzen beinhaltet der Vorschlag für den Mieter ein unlimitiertes Vorkaufsrecht, d.h. ein Vorkaufsrecht zu jedem Preis, den ein Drittkäufer zu bezahlen bereit ist. Aus der Sicht des Mieters ist diese Lösung zwar weniger günstig als die eines limitierten Vorkaufsrechtes. Da er jedoch nach einer Handänderung meist ohnehin höhere Mieten in Kauf nehmen muss, dürfte schon diese schwächere Form bei vielen Mietern auf Interesse stossen.

b. Allgemeines

- Mit Ausnahme der zu landwirtschaftlichem Gewerbe gehörenden Liegenschaften, wird ein Vorkaufsrecht für alle Gebäude mit Mietverhältnissen postuliert, sofern diese den überwiegenden Teil des Gebäudes umfassen.
- Da ein unlimitiertes Vorkaufsrecht zur Anwendung käme, sollte der vorkaufsberechtigte Mieter nicht schlechter gestellt werden als jeder andere Vorkaufsberechtigte.
- Auch administrative Gründe sprechen gegen die Einführung zusätzlicher Vorbehalte. So sollte insbesondere die Wiederveräußerung der erworbenen Objekte oder von Teilen davon jederzeit möglich sein. Auf die Stipulierung eines Rückkaufsrechtes des Verkäufers wäre zu verzichten. Desgleichen ist auch davon abzuraten, nur solchen Mietern ein Vorkaufsrecht zu gewähren, die nicht bereits selber Eigentümer einer Liegenschaft oder einer Wohnung sind, da die Mieter jener Objekte über die gleichen Rechte verfügen.
- Falls die Mieter die Liegenschaft als Ganzes übernehmen, haben sie die Form der Trägerschaft selber zu bestimmen (Miteigentümer, Genossenschaften, Verein, etc.). Für die Wahl der zweckmässigsten Lösung ist nicht zuletzt von Bedeutung, ob mit der Handänderung auch grössere Sanierungsarbeiten verbunden werden.
- Um der Mehrheit trotz allfälliger Finanzknappheit den Liegenschafts Kauf und auch den kaufunwilligen Mietern das Verbleiben in der Liegenschaft zu ermöglichen, stehen Beiträge des Bundes im Rahmen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes zur Verfügung. Auch bei den Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus bestehen Einrichtungen, die kurzfristig als Zwischenträger finanzielle Beihilfe leisten können.
- Zur baulichen, rechtlichen oder finanziellen Beratung der Mieter kann auf die Dienstleistungen des Bundesamtes für Wohnungswesen, der kantonalen Wohnungsämter, der Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie der Mieter- und Hauseigentümerverbände abgestellt werden. Eventuell wäre in einzelnen Landesgegenden die Einführung anderer Kontaktstellen denkbar.
- Eine zusätzliche Bedeutung bekämen die Vorkaufsrechte für Mieter dann, wenn der Uebergang zu selbstgenutztem Eigentum allenfalls steuerlich begünstigt und vor allem durch den Anspruch auf Vorsorgegelder des Mieters finanziell erleichtert werden könnte.
- Wo immer möglich wurde im vorliegenden Vorschlag versucht, auf die in anderen Gesetzen und Revisionsvorschlägen enthaltenen Vorkaufsregelungen sinngemäss Rücksicht zu nehmen.

c. Bemerkungen zu den Artikeln

Art. 1

Die Vorkaufsrechte für Liegenschaften, die zu landwirtschaftlichen Gewerben gehören, werden im bürgerlichen Bodenrecht geregelt. Alle anderen Liegenschaften wären der Vorkaufsregelung unter Vorbehalt von Artikel 3, Absatz 2 und 3, zu unterstellen. Auch für Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe können durch Handänderungen grosse Nachteile entsehn. Grundsätzliche Bedingung ist, dass der überwiegende Teil der Liegenschaft vermietet ist. Der Bundesbeschluss ist grundsätzlich sowohl bei Einfamilienhäusern, als auch bei Mehrfamilienhäusern und Geschäftsliegenschaften anwendbar. Zwingende Gründe, die eine oder andere Kategorie auszunehmen, bestehen nicht.

Zwecks Ausübung des Vorkaufsrechtes der Mieter sollte nicht in jedem Fall Stockwerkeigentum begründet werden müssen. Häufig ist ein gemeinsamer Erwerb zweckmässig und erwünscht, doch ist es in solchen Situationen angebracht, das Vorkaufsrecht nur einzuräumen, wenn mindestens die Hälfte der Bewohner sich am Kauf beteiligt. Finanzielle Gründe und das Rechtsempfinden sprechen dagegen, ein Vorkaufsrecht durchzusetzen, wenn es die Mehrheit der Mieter trotz öffentlicher Beihilfemöglichkeiten gar nicht wünscht.

Einzelne Mitglieder möchten, dass eine minimale Mietdauer (z.B. drei Jahre) verlangt wird, bevor der Mieter das Vorkaufsrecht ausüben kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gefahr bestünde, dass in Einzelfällen seitens des Hauseigentümers das Mietverhältnis gekündigt wird, einzig um das Eintreten der erforderlichen Mietdauer zu verhindern.

Art. 2

Vorkaufsberechtigt ist im Prinzip der Mieter, d.h. der Unterzeichner des Mietvertrages. Falls mehrere Personen an einem Mietverhältnis beteiligt sind, müssen der Ausübung des Vorkaufsrechtes alle Vertragsunterzeichner zustimmen, da gemäss Artikel 1, Absatz 1 nicht die Mehrheit der Mieter, sondern die Mehrheit der Mietparteien über den Erwerb der Liegenschaft entscheidet. Falls innerhalb einer Mietpartei keine Einigung zustande kommt, stehen keine weiteren Rechtswege offen. Das Vorkaufsrecht wird in diesem Fall als ausgeschlagen betrachtet.

Obwohl es in manchen Fällen wünschbar sein könnte, das Vorkaufsrecht auf solche Mitbewohner auszudehnen, die nicht als Unterzeichner des Mietvertrages figurieren, wird eine solche Erweiterung des Anwendungsbereichs aus Zweckmässigkeitsgründen abgelehnt.

Art. 3

Wichtig ist, dass das Vorkaufsrecht nicht nur bei einem eigentlichen Verkauf, sondern auch bei jedem andern Geschäft geltend gemacht werden kann, das wirtschaftlich einem Verkauf gleichkommt (Aktienübertragung, Schenkung, Baurechtserrichtung, etc.).

Keinen Vorkaufsfall stellen der Erbgang, der Verkauf an nahe Verwandte und Verschwägerte sowie der Tausch dar. Auch beim Erwerb von Liegenschaften zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist das Vorkaufsrecht ausgeschlossen. Das Vorkaufsrecht soll ferner ausgeschlossen werden, wenn der Verkauf an eine persönlich sehr nahestehende Person erfolgt, z.B. an den Lebensgefährten.

Die Begriffe des "nahen Verwandten" sowie der "persönlich engen Verbundenheit" sind allenfalls in einer Ausführungsverordnung zu präzisieren.

Art. 4

Ein rechtsgültiger Verzicht auf die Ausübung des Vorkaufsrechtes soll nur möglich sein, wenn der Berechtigte Kenntnis von einem abgeschlossenen Kaufvertrag erhalten hat. Der Berechtigte kann erst nachher verzichten. Die Verzichtserklärung hat schriftlich zu erfolgen.

Art. 5

Auf weitere Ausnahmefälle, als in Artikel 3 aufgeführt, wird bewusst verzichtet. Eigentumsfördernde Wirkungen sind nur zu erwarten, wenn der Mieter eine relativ starke Stellung hat, weshalb seinem Vorkaufsrecht auch weitgehende Priorität gegenüber andern vertraglichen und gesetzlichen Vorkaufsrechten zukommt.

Immerhin sollen die vertraglichen Vorkaufsrechte, die bei Inkrafttreten dieses Bundesbeschlusses bereits bestanden, für eine Uebergangsdauer von drei Jahren geschützt werden. Der Bundesrat wird beauftragt, die entsprechenden übergangsrechtlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Einzelne Kommissionsmitglieder lehnen demgegenüber eine Befristung auf drei Jahre ab und wünschen, dass der Besitzstandsschutz der vertraglichen Vorkaufsrechte für die ganze Dauer der Vormerkbarkeit im Grundbuch gilt.

Art. 6

Die Vorkaufsrechtberechtigungen sind an die Bestimmungen und Bedingungen, die zwischen Verkäufer und Käufer festgelegt wurden, gebunden. Dies gilt insbesondere auch für den vereinbarten Kaufpreis.

Bei wirtschaftlichen Handänderungen (z.B. Aktienhandel, gemischte Schenkung etc.) liegt oft kein repräsentativer Kaufpreis vor. In diesen Fällen soll auf den Marktpreis für die Liegenschaft bei einem Verkauf abgestellt werden. Wie dieser Marktpreis zu ermitteln ist, soll in einer Verordnung des Bundesrates geregelt werden, z.B. könnten Schätzungskommissionen des kantonalen Rechts beigezogen werden.

Art. 7

Um Missbräuche zu verhindern und die Bezahlung zu garantieren, hat der Mieter, der das Vorkaufsrecht ausüben will, den Kaufpreis bei einer durch den Kanton bezeichneten Stelle zu hinterlegen. Eine ähnliche Lösung existiert bereits im Mietrecht für die Hinterlegung des Mietzinses.

Die Hinterlegung hat gleichzeitig mit der Ausübung des Vorkaufsrechtes zu erfolgen.

Art. 8

Die Ausübung des Vorkaufsrechtes soll nicht dadurch verhindert werden können, dass der Kaufvertrag nachträglich rückgängig gemacht wird.

Art. 9

Das Vorkaufsrecht besteht während der Dauer des Mietverhältnisses sowie während einer allfälligen Erstreckung des Mietverhältnisses. Ein Eintrag im Grundbuch ist nicht nötig.

Es obliegt dem Verkäufer, den Berechtigten den Vorkaufsfall anzuzeigen. Diese müssen eine allfällige Ausübung des Rechtes innert einem Monat geltend machen. Die Anzeige hat grundsätzlich durch den Verkäufer (und nicht durch den Grundbuchverwalter) zu erfolgen. Damit soll die Anzeigepflicht auch Rechtsgeschäfte erfassen, die nicht im Grundbuch vermerkt werden. Einzelne Kommissionsmitglieder wünschen demgegenüber eine Aufteilung der Anzeigepflicht: Bei Geschäften, welche grundbuchlich vermerkt werden, soll die Anzeigepflicht dem Grundbuchverwalter obliegen, andernfalls dem Verkäufer.

Wurden sie nicht rechtzeitig in Kenntnis gesetzt, verlängert sich diese Frist bis längstens zwei Jahre seit grundbuchlichem Eigentumsübergang.

Diese Regelung entspricht dem - unbestrittenen - Wortlaut des künftigen Artikels 681 a des Zivilgesetzbuches. Ein entsprechendes Bundesgesetz über die Teilrevision des Zivilgesetzbuches (Immobiliarsachenrecht) und des Obligationenrechtes (Grundstückkauf) wird voraussichtlich noch dieses Jahr vom Parlament verabschiedet. Es sieht u. a. auch die Veröffentlichung von Handänderungen durch die Kantone vor.

Art. 10

Veräusserungsverträge, die vor Inkrafttreten des Beschlusses öffentlich beurkundet wurden, fallen nicht unter das neue Recht. Dasselbe gilt für wirtschaftliche Handänderungen, wenn der Vertrag vor Inkrafttreten des Beschlusses abgeschlossen wurde.

Art. 11

Der Beschluss soll auf dem ordentlichem Verfahrensweg erlassen werden. Vom Dringlichkeitsverfahren wird abgesehen. Die Geltungsdauer beträgt 10 Jahre. Falls die Erfahrungen positiv verlaufen, sollen die Bestimmungen anschliessend im ZGB verankert werden.

Konsequenzen: Erlass eines Bundesbeschlusses gemäss obgenanntem Antrag.

Frage 6: Soll der Bund Massnahmen treffen zur Regelung der Mietzinse, wenn sie bei erhöhten Hypothekarzinsen Härten zur Folge haben.

Antrag: Auf eine Bundesregelung ist zu verzichten.

Begründung:

Das Bundesamt für Wohnungswesen hat wiederholt diesbezüglich Vorschläge unterbreitet, z.B. einen Entwurf zu einem Bundesbeschluss über den Schutz der Mieter und Eigentümer bei Hypothekarzinsen über 6,5 %, wenn sie eine Härte zur Folge haben. Die Stellungnahmen zu diesen Vorschlägen waren durchwegs negativ, so auch in der Arbeitsgruppe "Vorkaufsrecht für Mieter und Abtretung von Mehrwerten", welche sich mit dem Vorschlag befasst hat. Auf eine entsprechende Regelung ist daher zu verzichten.

Konsequenzen: --

Frage 7: Soll der Bund Massnahmen treffen, die den Einsatz von Mitteln der zweiten Säule zum Erwerb von Wohneigentum ermöglichen, bzw. sollen gewisse sich in Vorbereitung befindende Massnahmen vorgezogen und dringlich behandelt werden.

Antrag: Grundsätzlich Zustimmung. Von einem separaten Dringlichkeitsverfahren ist jedoch abzusehen.

Begründung:

Die EWK ist einhellig der Ansicht, dass die Mittel der zweiten Säule so rasch als möglich in zweckmässiger Weise der Eigentumsförderung zugänglich zu machen sind. Umfassende Arbeiten zu diesem Thema unter der Federführung des Bundesamtes für Sozialversicherung sind bereits weit fortgeschritten. Entsprechende Vorschläge sind im Juni 1991 in die Vernehmlassung gegangen. Es ist damit zu rechnen, dass der Bundesrat bis Ende Jahr die Botschaft zu Händen des Parlamentes verabschiedet. Ein Vorziehen einzelner Massnahmen würde somit zu unerwünschten Doppelspurigkeiten führen und es könnte dabei kaum wesentlich Zeit gewonnen werden. Von einer gesonderten Behandlung einzelner Massnahmen ist daher abzusehen.

Konsequenzen: --

Frage 8: Soll der Bund im Rahmen seiner Steuerhoheit (direkte Bundessteuer) fiskalische Massnahmen zu Gunsten von Mietern und Wohneigentümern treffen?

Antrag: Es ist eine Expertenkommission einzusetzen, welche fiskalische Massnahmen im Bereich Miete und Wohneigentum näher prüfen soll.

Begründung:

Die Eidgenössische Wohnbaukommission hat eine ganze Reihe von Massnahmen erörtert, so u.a.:

- die Einführung eines Mietkostenabzuges,
- die gleichzeitige Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwertes und der Abzugsfähigkeit von Hypothekarzinsen,
- die Sistierung der Grundstückgewinnsteuer bei Selbstnutzern für eine gewisse Dauer (z.B. zwei Jahre),
- die steuerliche Privilegierung des Wohnungsbaus im Rahmen einer neuen Finanzordnung des Bundes,
- steuerliche Anreize für Ersterwerber von Wohneigentum.

Die Kommission war sich jedoch einig, dass es sich dabei um relativ komplexe Fragen des Steuerrechts handelt. Sie verzichtet daher darauf, einzelne Massnahmen zu empfehlen. Stattdessen soll dieser Bereich durch eine vom Bundesrat einzusetzende Expertenkommission einer näheren Prüfung unterzogen werden, unter Berücksichtigung der für die nächsten Jahre zu erwartenden Finanzlage des Bundes.

Konsequenzen: Einsetzen einer Expertenkommission gemäss obgenanntem Antrag.

4. Abtretung von Mehrwerten

Frage 9: Soll der Bund Massnahmen ergreifen, die auf eine Abtretung von planungsbedingten Mehrwerten hinzielen?

Antrag: Auf eine Bundesregelung ist zu verzichten.

Begründung:

Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung überlässt es dem kantonalen Recht, den Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen zu regeln. An diesem Grundsatz ist festzuhalten. Allfällige Bestimmungen über die Abtretung von Mehrwerten sollen primär durch die Gemeinden erlassen werden.

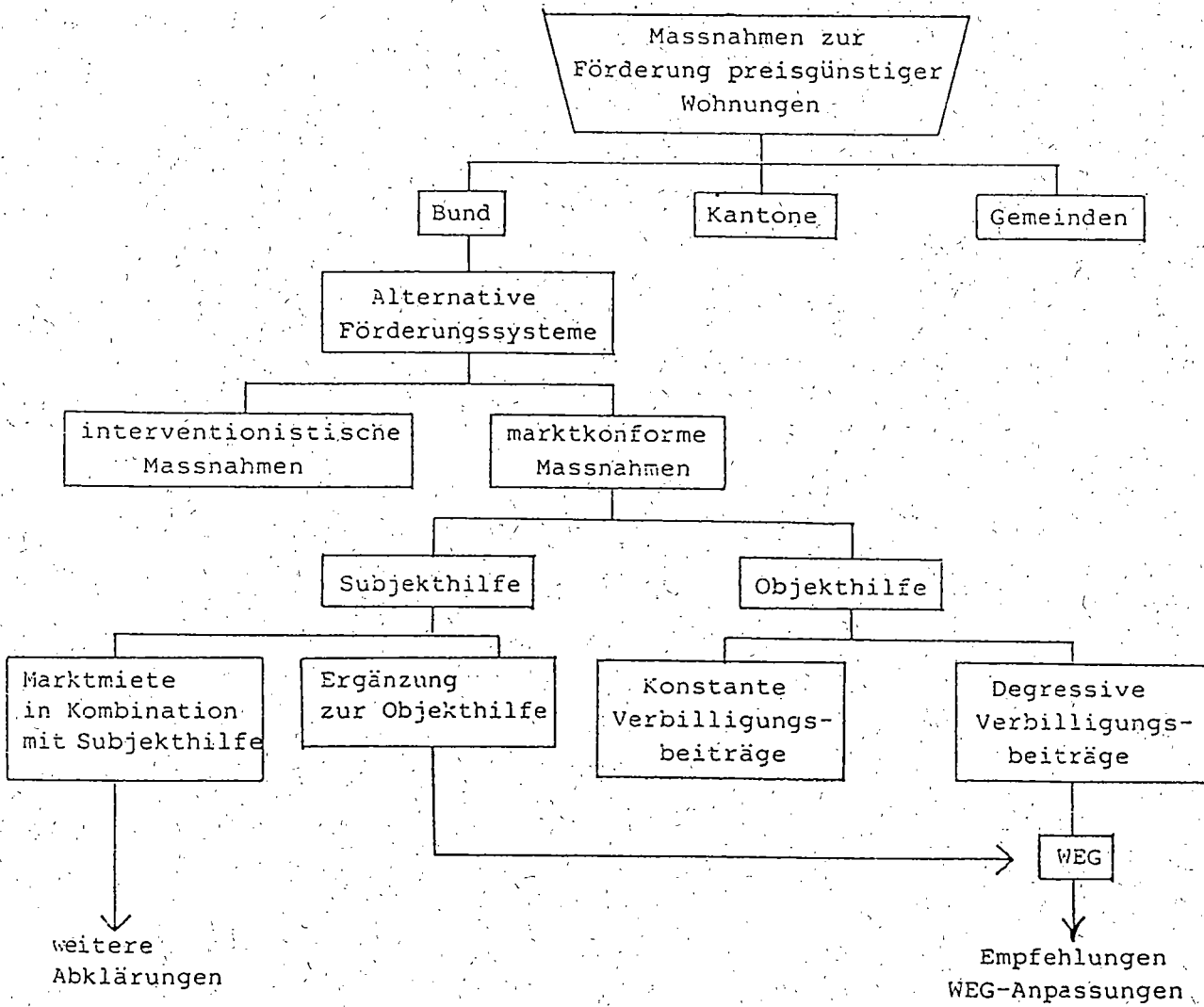
Konsequenzen: --

5. Förderung preisgünstiger Wohnungen

In ihrer Lageanalyse kam die EWK zum Schluss, dass die Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen zumindest vorübergehend verstärkt gefördert werden soll. Als eidgenössische Kommission konzentrierte sie sich dabei vor allem auf Unterstützungsansätze des Bundes. Dies heisst indessen nicht, dass die EWK den Bestrebungen und Einflussbereichen anderer Ebenen weniger Bedeutung zumisst. Wie einige am Schluss dieses Kapitels zusammengefasste Empfehlungen an Kantone und Gemeinden zeigen, ist sie im Gegenteil überzeugt, dass wesentliche Massnahmen nur in Kenntnis und unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten durchgeführt werden können.

Bei der Beratung der Mittelwahl im engeren Einflussbereich des Bundes ging die Kommission bewusst von einem breiten Fächer von Förderungsansätzen aus, um Schritt für Schritt jene zu eliminieren, die ihr aufgrund der Rahmenbedingungen oder im Hinblick auf die zu lösenden Probleme als wenig zweckmässig erschienen. Dabei kam die Kommission zum Schluss, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein kurzfristiger Systemwechsel in der Förderungspolitik nicht opportun ist. Deshalb beschränkte sie die weitere Arbeit auf das WEG, und es wurde geprüft, ob und inwieweit sich an diesem Instrument Verbesserungen aufdrängen. Dieses Vorgehen der Kommission, das nachfolgend ausführlicher erläutert wird, ist in Abbildung 1 schematisch dargestellt.

Abb. 1 Ablaufschema der Kommissionsarbeit



5.1 Alternative Förderungssysteme

Für die Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen stehen im instrumentalen Bereich zahlreiche Möglichkeiten offen. Grundsätzlich lassen sich folgende Förderungsansätze unterscheiden:

- Erhöhung bzw. Erhaltung des Wohnungsangebots:

- . Zwangsweise Umverteilung von Wohnraum
- . Abbruch- und Zweckentfremdungsverbote
- . Präferenzierung des Wohnungsbaus auf Kosten der übrigen Bautätigkeit
- . gezielte Produktionsanreize
- . Erhöhung der Produktivität

- Dämpfung der Nachfrage:

- . Verbot von Zweitwohnungen
- . Belegungsvorschriften
- . Nutzungssteuern

- Einkommenspolitische Interventionen:

- . Generelle Verbesserung der Sozialhilfen
- . Negative Einkommenssteuern
- . Individuelle Mietzinszuschüsse (Subjekthilfe)

- Direkte Beeinflussung der Mietzinse:

- . Preiskontrollen
- . Preisüberwachung
- . Missbrauchsverhütung
- . Objektbezogene Mietzinsverbilligungssubventionen (Objekthilfe)

Aufgrund der Rahmenbedingungen schieden aus ordnungspolitischen Gründen Ansätze mit interventionistischer Ausrichtung aus. In einem nächsten Schritt wurden einander als mögliche Hauptvarianten bloss noch die Objekt- und Subjekthilfe gegenübergestellt. Beide weisen ihre spezifischen Vor- und Nachteile auf:

Subjekthilfe (individuelle Lasten- und Mietzinszuschüsse)

Vorteile:

- ordnungspolitische Ueberlegenheit
- genereller Rechtsanspruch
- flexible Anpassung an individuelle Bedürfnisse der Mieter
- Verhinderung staatlich finanzierter Fehl- oder Unterbelegung von Wohnraum

Nachteile:

- bewirkt insbesondere bei angespannter Marktlage Mietpreissteigerungen, welche, wie ausländische Beispiele zeigen, oft zur Festlegung von Limiten und damit zu erneuter Mietpreisbeschränkung führen
- wachsender Subventionsbedarf bei Anstieg des generellen Mietzinsniveaus
- geringe Angebotseffekte
- erfahrungsgemäss höherer Aufwand als Folge des generellen Rechtsanspruchs
- hohe Verwaltungskosten
- als strukturpolitisches Instrument ungeeignet
- psychologisch noch immer mit dem Odium des Fürsorgecharakters belastet

Objekthilfe (objektgebundene Beihilfen verschiedenster Art an Ersteller)

Vorteile:

- höherer Angebotseffekt
- gezieltere Versorgung von Problemgruppen durch Auslösung von Bauvorhaben
- kontrollierte Entwicklung der Mietpreise im geförderten Wohnungsbau
- Eignung als Instrument der Regionalpolitik
- Begrenzung des Aufwandes durch Vorgabe des Förderungsvolumens (kein genereller Rechtsanspruch)
- Beruhigung des generellen Mietzinsniveaus
- gezielte Einwirkungsmöglichkeiten auf siedlungspolitische Anliegen (exemplarischer Wohnungsbau)

Nachteile:

- beschränkte Breitenwirkung (es können immer nur soviele Bewerber berücksichtigt werden, als subventionierte Objekte vorhanden sind)
- schlechtere Anpassungsmöglichkeiten an sich im Zeitablauf ändernde individuelle Voraussetzungen (Fehlbelegungen)
- negative Sekundärwirkungen, wie Auslösung erhöhter Wohnungsnachfrage, Preissteigerungen auf dem Baumarkt, Behinderung konjunkturgerechter Geld- und Kreditpolitik etc.

Innerhalb der Objekthilfe sind als grundsätzliche Alternativen zwei Möglichkeiten denkbar, nämlich:

- o Konstante Verbilligungsbeiträge - konstante Mieten (Wohnbauförderungsgesetz 1965) oder
- o Degressive Verbilligungsbeiträge - steigende Mieten (WEG).

Konstante Verbilligungsbeiträge - konstante Mieten

Vorteile:

- Beitrag zur Teuerungsbekämpfung
- relativ einfache Administrierbarkeit
- günstige Mietzinse im Zeitablauf
- Zweckmäßige Verbilligung für Problemgruppen, deren Einkommen sich nicht oder nur unwesentlich erhöht.

Nachteile:

- Fehlbelegungen (abnehmende Mietbelastung bei steigendem Einkommen)
- zunehmende Diskrepanz zwischen Alt- und Neubaumieten
- strenge Kontrollen bezüglich Anspruchsberechtigung über die gesamte Periode der Unterstützungszahlungen
- bei gleichem finanziellen Aufwand relativ geringe Anfangsverbilligung oder bei gleicher Anfangsverbilligung höherer Aufwand als bei der Variante mit degressiven Beiträgen
- negative Sekundärwirkungen infolge der starren Mietpreisbindung (z.B. Erhöhung der Wohnungsnachfrage)

Degressive Verbilligungsbeiträge - steigende Mieten

Vorteile:

- Verminderung der Fehlbelegungsfälle infolge der Anpassung der Mieten an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mieter
- geringere Diskrepanz zwischen Alt- und Neubaumieten
- einfache Kontrollen
- geringerer Aufwand bei gleicher Anfangsverbilligung oder höhere Anfangsverbilligung bei gleichem Aufwand im Vergleich zur Variante mit konstanten Verbilligungsbeiträgen

Nachteile:

- je nach Ausgestaltung inflationsfördernd
- Gefahr einer im Vergleich zu den freien Marktmieten stärker steigenden Mietpreisentwicklung der geförderten Wohnungen
- administrative Schwierigkeiten (z.B. Änderung der Mietzinse und der Verbilligungsbeiträge im Zeitablauf, Sonderregelungen für wirtschaftliche Ausnahmesituationen)
- Schwierigkeiten für Problemgruppen, deren Einkommen ungenügend steigt
- informationspolitische Nachteile (komplizierteres Modell im Vergleich zur Variante mit konstanten Mietzinsen, Offenlegung der Finanzierungs- und Amortisationspläne sowie der vorgesehenen Mietzinsentwicklung)

Bekanntlich wurde mit dem 1974 geschaffenen Wohnbau- und Eigentumsförderungs-gesetz (WEG) die Variante "Degressive Verbilligungsbeiträge - steigende Mieten" gewählt. Ergänzt wurde sie in Form der Zusatzverbilligungen (ZV) mit einem Subjekthilfeelement, wobei gemäss wohnungspolitischer Absicht der Beitrag des Bundes eine Basishilfe darstellt, die mit kantonalen und kommunalen Leistungen vervollständigt werden soll.

Die Kommission setzte sich eingehend mit der Frage auseinander, ob am gegenwärtigen Förderungsmodell festgehalten werden soll, oder ob sich neue wohnungspolitische Weichenstellungen grundsätzlicher Art aufdrängen. In der Diskussion vorherrschend war die Grundhaltung, dass von weiteren Eingriffen in das Marktgeschehen abzusehen ist und durch Staatsinterventionen hervorgerufene Marktstörungen wenn möglich zu beseitigen sind. Aus diesem Grunde fielen in einer ersten Runde Eingriffe der öffentlichen Hand wie Zwangsverteilung von Wohnraum, Zweitwohnungsverbot, Mietpreiskontrollen, etc. ausser Betracht. Ferner äusserte sich die EWK im Zusammenhang mit ihrem Grundsatzentscheid für marktkonforme Ansätze positiv zu den Bestrebungen zur Aufhebung der bodenrechtlichen Dringlichkeitsbeschlüsse vom Herbst 1989.

Kontroverser waren die Meinungen bei der Gegenüberstellung der systemkonformen Förderalternativen Objekt- und Subjekthilfe. Diese Frage hat in jüngster Zeit mit der von verschiedenen Kreisen postulierten Liberalisierung des Wohnungsmarktes an Gewicht gewonnen, würde doch ein Uebergang zur Marktmiete automatisch eine Form der Subjekthilfe zur Linderung sozialer Härten nach sich ziehen. Auch die EWK ist der Ansicht, dass die Subjekthilfe in Zukunft stärker als bisher beachtet werden muss. Geteilt waren jedoch die Meinungen, in welcher Form und Intensität dies geschehen soll. Einige Mitglieder traten für eine Verstärkung des bereits im WEG enthaltenen Subjekthilfeelements ein, andere sprachen sich für vorübergehende individuelle Unterstützungen zur Linderung von Notsituationen auch ausserhalb des gemeinnützigen Wohnungsbaus aus, und eine weitere Gruppe plädierte für ihren Einsatz als begleitende sozialpolitische Massnahme bei einem Uebergang zur Marktmiete. Was diese dritte Auffassung betrifft, zeigte die Diskussion, dass vor einem radikalen Systemwechsel folgende Punkte zu bedenken und näher abzuklären sind:

- Bei aller ordnungspolitischen Ueberlegenheit von Marktmiete und Subjekthilfe ist letztlich umstritten, ob und unter welchen Umständen die Marktkräfte allein zu einer befriedigenden Wohnungsversorgung fähig sind. Wohnungspolitische Erfahrungen der Vergangenheit sowie Beispiele aus dem Ausland mahnen zur Vorsicht. In der Regel können einzig in wirtschaftlichen Krisenzeiten mit Angebotsüberhängen Ansätze zur freien Preisbildung beobachtet werden, während in Mangelsituationen dem Ruf nach staatlichen Korrekturen gefolgt wird. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass das Gut Wohnung und der Wohnungsmarkt Eigenheiten aufweisen, die Vergleiche mit andern Märkten nur bedingt zulassen.

- Auch bei prinzipieller Einigkeit zur Zielvorgabe "freier Markt" bestehen unterschiedliche Meinungen darüber, ob in der gegenwärtigen Mangelsituation ein Systemwechsel angebracht ist. Wer nämlich staatliche Restriktionen für die gegenwärtigen Marktverzerrungen verantwortlich macht, sieht im Abbau dieser Hindernisse die notwendige Voraussetzung für einen Uebergang zu normalen Marktverhältnissen. Demgegenüber halten andere fest, dass der Liberalisierung eine Normalisierung des Marktes vorauszugehen hat, denn insbesondere in städtischen Agglomerationen mit chronischer Wohnungsknappheit und beschränkten Nutzungsreserven für Angebotserhöhungen würde eine Marktfreigabe derartige Mietpreissteigerungen auslösen, dass entweder unverhältnismässig hohe individuelle Unterstützungsleistungen zu entrichten oder schliesslich wiederum im Sinne von zulässigen Höchstmieten Limiten anzusetzen wären.
- Verglichen mit der derzeit praktizierten Objektförderung würde der finanzielle und administrative Aufwand bei der Subjekthilfe aufgrund des generellen Rechtsanspruchs viel höher ausfallen. Entsprechende Berechnungen liegen gegenwärtig nicht vor. Mit groben Schätzungen, die einerseits an früheren Arbeiten anschliessen und sich andererseits an den bundesdeutschen Ansätzen für Wohngeldzahlungen orientieren, kommt man auf einen jährlichen Mittelbedarf zwischen 500 Millionen und 1 Milliarde Franken.
- Was die Refinanzierung der Zuschüsse betrifft, dürfte das ordentliche Bundesbudget angesichts der bereits angespannten Bundesfinanzen kaum in Frage kommen. Es wären daher für die Subjektförderung neue Finanzierungsquellen zu erschliessen.
- Ausschliesslich vom Bund zu tragende Subjekthilfen widersprechen den traditionellen Subsidiaritätsvorstellungen, wonach sozialpolitische Massnahmen in den Aufgabenbereich der Kantone und Gemeinden gehören. Zudem besteht die Gefahr, dass Kantone und Gemeinden ihre Fürsorgeleistungen auf Kosten des Bundes kürzen. Auch ist zu bedenken, dass der Bund nur beschränkt eine Feinsteuerung nach regionalen und lokalen Gegebenheiten vornehmen kann, d.h. die Auszahlungen erfolgen gezwungenermassen nach dem "Giesskannenprinzip". Umgekehrt könnte der Bund bei einem Systemwechsel die Kantone und Gemeinden nicht zu individuellen Zuschüssen verpflichten.
- Zu beachten ist ferner, dass seit dem Inkrafttreten des WEG die für die damalige Systemwahl verantwortlichen Grundsätze wie auch die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden verschiedentlich bekräftigt wurden. So ein erstes Mal im Jahre 1979 durch die Eidgenössische Wohnbaukommission¹⁰⁾ und wiederum im Jahre 1988 durch die Expertenkommission Altbauerneuerung¹¹⁾. Nach einer nochmaligen Gegenüberstellung von Subjekt- und Objekthilfe kam das zweite Gremium zum Schluss, dass weder mit Subjekt- noch mit Objekthilfe allein das wohnungspolitische Ziel, d.h. die

10) Vgl. Bericht der EWK vom 30. März 1979

11) Vgl. Möglichkeiten zur Verstärkung der Altbauerneuerung im Rahmen der Wohnbauförderung des Bundes, Arbeitsberichte Wohnungswesen Nr. 17, Bern, 1989

Wohnungsversorgung einkommensschwacher oder sonstwie benachteiligter Gruppen, erreicht werden kann. Es stützte sich dabei auf eine im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen erarbeitete Expertise¹²⁾, wonach nur eine Kombination von Subjekt- und Objekthilfe zu einer effizienten, kostengünstigen und wirksamen Minderung der wohnungspolitischen Probleme führt. Die Objekthilfe dient zwar dazu, ein für einkommensschwache Haushalte passendes Wohnungsangebot bereitzustellen, doch braucht es für bedürftige Haushalte als ergänzende Feinsteuerung die Subjekthilfe. Diese sahen die Experten aus finanziellen und administrativen Gründen jedoch nicht im Sinne eines generellen Rechtsanspruchs auf Mietzinshilfen, sondern als Ausbau der schon bestehenden Zusatzverbilligungen, wobei vor allem auch die Kantone und Gemeinden zu zusätzlichen Leistungen aufgefordert wurden.

- Ein Uebergang zu "Marktmiete in Kombination mit Subjekthilfe" würde schliesslich bedeuten, dass das seit Juli 1990 geltende Mietrecht revidiert werden müsste. Eine Revision dürfte aber mindestens 5 Jahre beanspruchen; bis dahin haben sich vermutlich die Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt erneut verändert und andere Probleme in den Vordergrund gerückt.

Gerade das letzte Argument schliesst einen kurzfristigen Systemwechsel praktisch aus. Darüber hinaus ging aus der Diskussion hervor, dass wichtige Entscheidungsgrundlagen wie etwa Berechnungen des Mittelaufwandes noch nicht zur Verfügung stehen. Erste Anhaltspunkte dürfte eine Studie liefern, die vom Bundesamt für Konjunkturfragen in Auftrag gegeben wurde. Ferner beabsichtigt die Forschungskommission Wohnungswesen, Teilaspekte von Marktmiete und Subjekthilfe in das Forschungsprogramm für die Jahre 1992-95 aufzunehmen. Schliesslich wird sich die Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes zu den Systemfragen äussern. Im Anschluss an diese Abklärungen wird erneut zu prüfen sein, ob ein Uebergang zu "Marktmiete in Kombination mit Subjekthilfe" zweckmässig ist.

Mit diesem Fazit fiel gleichzeitig auch der Entscheid, am WEG als Förderinstrument des Bundes vorläufig festzuhalten und an diesem Gesetz Anpassungen zu empfehlen.

5.2 Die Massnahmen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes

Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz verbessert die Grundlagen des gesamten Wohnungsbaus, enthält spezifische Massnahmen zugunsten von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus und unterstützt die Erstellung und die Erneuerung preisgünstiger Mietwohnungen und Eigentumsobjekte durch Finanzierungshilfen und Verbilligungsbeiträge.

In der Chronologie des Bauablaufs und der Nutzungsphase stehen folgende Massnahmen im Vordergrund:

12) Vgl. Vor- und Nachteile der Subjekt- und Objekthilfe, BWO, 1986

5.2.1 Vorsorglicher Landerwerb

Der Bund verbürgt Gemeinden, öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus Darlehen für den Landerwerb. Diese erstrecken sich in der Regel auf 90 % der Landerwerbskosten und können darüber hinaus während einer bestimmten Frist zur Sicherstellung gestundeter Zinszahlungen beantragt werden.

5.2.2 Erschliessungshilfe

Zur Grob- und Feinerschliessung von Wohnbauland vermittelt und verbürgt der Bund Darlehen und gewährt Zinszuschüsse, die sich beim heutigen Zinsniveau auf rund 15 % der Erschliessungskosten belaufen. Die Hilfe wird an Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften sowie an rechtlich selbständige Unternehmen ausgerichtet, die aufgrund öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen Land für den Wohnungsbau erschliessen.

5.2.3 Förderung von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Mittels Darlehen und Kapitalbeteiligungen unterstützt der Bund die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus.

Zur Aeufnung eines "Fonds de roulement" hat der Bund den Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus bisher Darlehen in der Höhe von rund 108 Millionen Franken zur Verfügung gestellt. Der Fonds wird aufgrund eines vom BWO genehmigten Reglements direkt durch die Verbandsorgane verwaltet. Die zinsgünstigen Darlehen erleichtern den in den Dachorganisationen zusammengeschlossenen Genossenschaften die Finanzierung von Neubau- und Erneuerungsvorhaben sowie den Erwerb von Land oder bestehenden Liegenschaften. Gesamtschweizerisch werden heute dem Schweizerischen Verband für Wohnungswesen, dem Verband Liberaler Baugenossenschaften, dem Verband für Wohnbau- und Eigentumsförderung sowie dem Schweizerischen Verband für Sozialen Wohnungsbau regelmässig Fonds de roulement-Darlehen gewährt.

Darüber hinaus kann der Bund einzelne gemeinnützige Bauträger mit objektgebundenen Darlehen unterstützen.

Ferner ist der Bund direkt am Gesellschaftskapital von Logis Suisse und Brünnen AG sowie am Genossenschaftskapital von WOHNSTADT und EIWOG beteiligt.

5.2.4 Restfinanzierung und Verbilligung der Mietpreise

Dazu gehören folgende Massnahmen:

- Bürgschaften auf Hypothekendarlehen bis zu 95 % der Anlagekosten,
- rückzahlbare Vorschüsse zur anfänglichen Senkung der Mietzinse und Eigentümerlasten (Grundverbilligung),
- befristete, nicht rückzahlbare Beiträge zur zusätzlichen Verbilligung der Mietzinse und Eigentümerlasten für wirtschaftlich schwächere Bevölkerungskreise (Zusatzverbilligung).

Da die Verbilligungsmassnahmen das Kernstück der Bundeshilfe darstellen, werden dazu nachstehend zum besseren Verständnis der bisherigen Verbesserungen sowie der späteren Vorschläge einige Präzisierungen angebracht.

Grundverbilligung: rückzahlbare, verzinsliche Vorschüsse

Die Anfangsmiete wird einheitlich und unabhängig vom jeweiligen Hypothekarzinsatz auf 5,6 % der Anlagekosten festgelegt. Sie erhöht sich alle 2 Jahre um rund 7 %. Nach ungefähr 12 Jahren wird das kostendeckende Mietzinsniveau erreicht. Die bis dahin entstandenen Ertragsausfälle werden durch Vorschüsse des Bundes gedeckt. Anschliessend steigt die Miete weiter an, und zwar wird der prozentuale Anstieg so angesetzt, dass die Vorschüsse innert 25 -30 Jahre mit Zins und Zinseszins zurückbezahlt werden können. Es genügt, wenn hierzu die Miete bei einem durchschnittlichen Hypothekarzinsatz von 6,5 % auch nach Erreichen der kostendeckenden Miete weiterhin alle 2 Jahre um 7 % erhöht wird.

Zusatzverbilligungen: nicht rückzahlbare Beiträge

Im Rahmen der Zusatzverbilligungen I und II richtet der Bund zur weiteren Verbilligung der Mieten jährlich nicht rückzahlbare (à fonds perdu) Beiträge aus.

Diese stehen im Unterschied zu den Grundverbilligungsvorschüssen nur wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreisen offen, und zwar darf das steuerbare Einkommen zurzeit nicht mehr als Fr. 42'000.-- (zuzüglich Fr. 2'100.-- pro Kind) und das Vermögen nach Abzug der Schulden nicht mehr als Fr. 121'000.-- betragen. Die Zusatzverbilligung II kann ferner nur von Betagten, Invaliden, Pflegebedürftigen und Personen in Ausbildung beansprucht werden.

Zusatzverbilligung I

Der jährliche Beitrag beläuft sich bei den Zusatzverbilligung I auf 0,6 % der Anlagekosten. Damit verringert sich die Anfangsmiete von 5,6 % (Grundverbilligung) auf 5 % der Anlagekosten. Der Beitrag wird in der Regel während 10 Jahren ausbezahlt.

Zusatzverbilligung II

Der jährliche Beitrag beläuft sich bei der Zusatzverbilligung II auf 1,2 % der Anlagekosten. Die Anfangsmiete verringert sich damit von 5,6 % (Grundverbilligung) auf 4,4 % der Anlagekosten. Der Beitrag wird in der Regel während 25 Jahren ausbezahlt.

Erhöhung der Zusatzverbilligung

Die Zusatzverbilligung I oder II kann jährlich um 0,6 % der Anlagekosten erhöht werden, wenn der Kanton oder die Gemeinde ebenfalls einen Zuschuss in Höhe von 0,6 % ausrichtet oder einen gleichwertigen Beitrag leistet.

Zwei Beispiele für die Berechnung der Mieten

4-Zimmerwohnung mit Anlagekosten von Fr. 400'000.--

Finanzierung	
I. Hypothek, Fr. 260'000.- zu 8,00 %	Fr. 20'800.-
II. Hypothek, Fr. 100'000.- zu 8,00 %	Fr. 8'000.-
Amortisation der II. Hypothek in 25 Jahren	Fr. 4'000.-
Total Fremdkapitalbelastung im ersten Jahr	Fr. 32'800.-
Eigenkapital, Fr. 40'000.- zu 8,00 %	Fr. 3'200.-
Aufwand für Unterhalt/Betrieb, 0,70 % der Anlagekosten (wird alle zwei Jahre um 9,00 % erhöht)	Fr. 2'800.-
Total kostendeckende Miete im ersten Jahr im Monat	Fr. 38'800.- Fr. 3'233.-
Grundverbilligungsvorschuss = Differenz zwischen kostendeckender und grundverbilligter Miete	Fr. 16'400.-
Grundverbilligte Miete = in den ersten 2 Jahren = 5,6 % der Anlagekosten im Monat	Fr. 22'400.- Fr. 1'867.-
Miete nach Abzug der Grund- und Zusatzverbilligung I im Jahr (= 5 % der Anlagekosten) im Monat	Fr. 20'000.- Fr. 1'667.-
Miete nach Abzug der kantonalen Hilfe (z.B. Freiburg) weitere 0,6 % der Anlagekosten im Jahr (= 4,4 % der Anlagekosten) im Monat	Fr. 17'600.- Fr. 1'467.-
Miete nach Abzug der kantonalen Hilfe und der erhöhten Zusatzverbilligung I, weitere 0,6 % der Anlagekosten (= 3,8 % der Anlagekosten) im Jahr im Monat	Fr. 15'200.- Fr. 1'267.-

2-Zimmer-Alterswohnung mit Anlagekosten von Fr. 240'000.-

Finanzierung	
I. Hypothek, Fr. 156'000.- zu 8,00 %	Fr. 12'480.-
II. Hypothek, Fr. 60'000.- zu 8,00 %	Fr. 4'800.-
Amortisation der II. Hypothek in 25 Jahren	Fr. 2'400.-
Total Fremdkapitalbelastung im ersten Jahr	Fr. 19'680.-
Eigenkapital, Fr. 24'000.- zu 8,00 %	Fr. 1'920.-
Aufwand für Unterhalt/Betrieb, 0,70 % der Anlagekosten (wird alle zwei Jahre um 9,00 % erhöht)	Fr. 1'680.-
Total kostendeckende Miete im ersten Jahr im Monat	Fr. 23'280.- Fr. 1'940.-
Grundverbilligungsvorschuss = Differenz zwischen kostendeckender und grundverbilligter Miete	Fr. 9'840.-
Grundverbilligte Miete = in den ersten 2 Jahren = 5,6 % der Anlagekosten im Monat	Fr. 13'440.- Fr. 1'120.-
Miete nach Abzug der Grund- und Zusatzverbilligung II im Jahr (= 4,4 % der Anlagekosten) im Monat	Fr. 10'560.- Fr. 880.-
Miete nach Abzug der kantonalen Hilfe (z.B. Freiburg) weitere 1,2 % der Anlagekosten im Jahr (= 3,2 % der Anlagekosten) im Monat	Fr. 7'680.- Fr. 640.-
Miete nach Abzug der kantonalen Hilfe und der erhöhten Zusatzverbilligung II, weitere 0,6 % der Anlagekosten (= 2,6 % der Anlagekosten) im Jahr im Monat	Fr. 6'240.- Fr. 520.-

5.3 Bisherige Verbesserungen am Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz

Empfehlungen früherer Kommissionen, verschiedene parlamentarische Vorstösse sowie Veränderungen wichtiger Marktindikatoren führten dazu, dass das WEG in den vergangenen 10 Jahren verschiedentlich modifiziert wurde.

Zu den wichtigsten Anpassungen zählen:

- starke administrative Vereinfachungen
- Pauschalierung der Grundverbilligung durch Festlegung fixer, langfristiger Mietzinsanstiege
- Entkoppelung der Grund- und Zusatzverbilligung für Eigentum
- Verstärkte Förderung der Wohnungserneuerung durch Entkoppelung der Grund- und Zusatzverbilligung sowie die Möglichkeit, eine mit Bundeshilfe erneuerte Liegenschaft nach 10 Jahren aus der Bundeshilfe zu entlassen
- Erhöhung der Anfangsmiete von 4,95 % auf 5,1 % und schliesslich auf 5,6 %
- Anhebung der alle 2 Jahre fälligen Mietzinsanstiege von 6 % auf 7 %
- Erhöhung der Zusatzverbilligungen (ZV III), sofern Kantone und/oder Gemeinden einen mindestens gleich hohen Zuschuss ausrichten
- Anerkennung kantonaler oder kommunaler Einkommens- und Vermögenslimiten, sofern diese Gemeinwesen einen mindestens gleich hohen Zuschuss entrichten
- Lockerung des Zweckentfremdungs- und Veräusserungsverbot bei Eigentum und Erneuerung
- Ausrichtung der Zusatzverbilligungen bei Objekterwerb durch gemeinnützige Bauträger
- Ausdehnung der bestehenden Rückbürgschaftsmodelle mit Hypothekarbürgschaftsgenossenschaften auf Härtefälle bei Wohneigentum
- Aufstockung der "Fonds de roulement" Mittel auf gegenwärtig jährlich 25 Mio. Franken
- mehrfache Erhöhung des Rahmenkredits; der jüngste Antrag für 1992 - 96 beläuft sich auf rund 1,1 Milliarde Franken, wodurch jährlich rund 5'500 Wohnungen verbilligt werden können
- Anpassung der Einkommens- und Vermögenslimiten
- Anpassung der Baukostenlimiten.

Da sich nach Ansicht der Kommission das WEG als Förderinstrument bewährt hat, empfiehlt sie für die Minderung der aktuellen Probleme die nachfolgend aufgeführten zusätzlichen Gesetzesanpassungen.

**5.4 Fragen, Detailanträge und Begründungen
zu einer verstärkten Wohnbauförderung im Rahmen
des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes**

Frage 10: Soll die Bundeshilfe für den vorsorglichen Landerwerb verstärkt werden?

Antrag: Die Bundesbürgschaft soll neben den Landerwerbskosten auch Planungsvorleistungen abdecken.

Begründung:

Der Bund verbürgt heute Darlehen, die in der Regel 90 % der Landerwerbskosten umfassen und sich ausserdem auf die Zinsen der Kosten erstrecken können. Eine Ausweitung der Bürgschaften auf Planungsvorleistungen käme insbesondere den gemeinnützigen Bauträgern entgegen, die, ohne über die entsprechenden Mittel zu verfügen, immer häufiger solche Leistungen zu erbringen haben.

Konsequenzen: Aenderung von Artikel 22 WEG, wo neben Landerwerbskosten und Zinsen auch Planungsvorleistungen genannt werden müssten. Da es sich allein um Bürgschaften handelt, ergäbe sich für den Bund kein erhöhter Kostenaufwand.

Frage 11: Sollen exemplarische Wohnbauvorhaben über das WEG speziell gefördert werden?

Antrag: Die Unterstützung des exemplarischen Wohnungsbaus soll im Rahmen der Bau- und Wohnungsmarktforschung ermöglicht werden.

Begründung:

In der Wohnforschung des Bundes werden verschiedentlich Ideen, Vorschläge und Modelle zur Verbesserung der Wohnungs- und Siedungsverhältnisse erarbeitet. Diese Innovationen können u.a. baulich-technische, rechtliche, soziale oder ökologische Aspekte des Wohnens betreffen. Bei ihrer Umsetzung kann jedoch je länger je weniger allein auf schriftliche Grundlagen abgestellt werden; es braucht auch die praktische Umsetzung mittels exemplarischer Lösungen. In diesem Sinne wäre es zu begrüßen, wenn der Bund von Zeit zu Zeit ein Zeichen setzen und die Realisierung von Vorhaben unterstützen könnte.

Konsequenzen:

- Ergänzung von Artikel 28 WEG, dass der Bund die Realisierung exemplarischer Wohnbauten unterstützen kann.
- Aufstockung der jährlichen Mittel für die Wohnforschung.

Frage 12: Sollen die Einkommens-, Vermögens- und Baukosten limiten regional unterschiedlich festgelegt werden?

Antrag: Eine regionale Differenzierung der genannten Limiten ist anzustreben. Das Bundesamt für Wohnungswesen soll zu diesem Zwecke abklären, ob praktikable Massstäbe für regionale Abstufungen vorhanden bzw. zu beschaffen sind.

Begründung:

Die heutige starre Regelung ist in verschiedener Hinsicht problematisch. Was die Baukosten betrifft, weisen sie bekanntlich regional beträchtliche Unterschiede auf. Zwar ist in Artikel 51 der Verordnung zum WEG festgehalten, dass im Einzelfall das Bundesamt und für ganze Landesgegenden das Departement die Kostengrenzen herab- oder heraufsetzen kann. Davon wurde bis heute jedoch kaum Gebrauch gemacht, mit der Folge, dass Regionen mit hohen Baukosten für die Wohnbauförderung immer weniger in Frage kommen.

Die Baukosten sind zudem nicht isoliert, sondern zusammen mit den Einkommens- und Vermögensgrenzen für die Beanspruchung der Zusatzverbilligung zu betrachten. Auch diese gelten, abgesehen von speziellen Ausnahmen (vgl. unten), landesweit. Da in der Regel in Gebieten mit hohen Baukosten auch ein höheres Einkommensniveau herrscht, kann dort aufgrund der Limite keine Zusatzverbilligung gewährt werden, obwohl die Mietzins- oder Eigentumsbelastung jener entspricht, die anspruchsberechtigte Bewohner in Gegenden mit tieferem Kosten- und Einkommensniveau zu tragen haben. Ein relativ grosser Kreis einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen ist damit von der Bundeshilfe ausgeschlossen.

Ein erster Schritt in Richtung Regionalisierung der Einkommens- und Vermögenslimiten wurde mit der Verordnungsänderung vom 21.11.1990 unternommen. Neu werden danach Zusatzverbilligungen aufgrund der Einkommensvorschriften des Kantons oder der Gemeinde gewährt, wenn

- a) nach Abzug der Grundverbilligung und der Zusatzverbilligung die Mietzinsbelastung 25 Prozent oder die Belastung für das Wohn- und Hauseigentum 30 Prozent des steuerbaren Einkommens übersteigt;
- b) der Kanton oder die Gemeinde einen mindestens gleich hohen Zuschuss ausrichtet oder einen gleichwertigen Beitrag leistet (Art. 28, Abs. 5 der Verordnung zum WEG).

Gleiches gilt für die höchstzulässigen Vermögen (Art. 29, Abs. 5, Verordnung WEG).

Im Vollzug zeichnen sich für diese Artikel verschiedene Schwierigkeiten ab. Eine generelle Regionalisierung der Einkommens- und Vermögenslimiten hätte den Vorteil, dass sie wieder gestrichen werden könnten.

Ein Mitglied empfiehlt, an der heutigen Regelung festzuhalten: Die Absätze 5 der Artikel 28 und 29 der Verordnung WEG seien erst seit gut einem halben Jahr in Kraft, hätten jedoch bereits dazu geführt, dass auf Kantons- und Gemeindeebene entsprechende Förderungsmassnahmen gegenwärtig geprüft würden. Eine Streichung würde sich zum heutigen Zeitpunkt kontraproduktiv auf diese Initiativen auswirken.

- Konsequenzen:
- Ergänzung der Absätze 5 in den Artikeln 28 und 29 der Verordnung zum WEG mit dem Hinweis, dass Einkommens- und Vermögensgrenzen regional festgelegt werden.
 - Die Regionalisierung der Limiten könnte eine Ausweitung der Bundeshilfe und damit einen finanziellen Mehraufwand bedeuten.

Frage 13: Ist das Instrument des Fonds de roulement auf weitere Adressatenkreise auszudehnen?

Antrag: Der Einsatz von Fonds de roulement-Darlehen zugunsten des ländlichen Raumes einerseits und zugunsten von auf dem Markt besonders benachteiligten Gruppen andererseits ist eingehend zu überprüfen und wenn möglich vorzunehmen.

Begründung:

Im Bereich des gemeinnützigen Wohnungsbaus haben sich die über vier Dachorganisationen abgewickelten Fonds de roulement-Darlehen des Bundes als wirkungsvolle, flexible und unbürokratische Förderungs-massnahme bewährt. Gleichzeitig bestehen Vorschläge, diese Hilfe über den Kreis des traditionellen gemeinnützigen Wohnungsbaus hinaus auszuweiten. Was den ländlichen Raum anbelangt, beinhaltet ein Postulat von Nationalrat Schnider/Luzern vom 18. Juni 1986 die Förderung der Erneuerung von Wohnteilen landwirtschaftlicher Betriebe in Talgebieten. Mit dem Bundesgesetz über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft vom 23. März 1962 besteht zwar bereits eine gesetzliche Grundlage zur Förderung von Wohnungserneuerungen. Anspruchsberechtigt sind jedoch nur Haupterwerbsbauern. Eine zwischenzeitlich veranlasste Expertise kommt zum Schluss, dass eine Unterstützung des gesamten ländlichen Raumes am ehesten über das Fonds de roulement-Instrument zu erreichen ist. Gemäss dem ausgearbeiteten Vorschlag könnten sich die landwirtschaftlichen Kreditkassen zu einer Dachorganisation zusammenschliessen und vom Bund gewährte Darlehen an ihre Mitglieder weitergeben. Demgegenüber vertrat ein Kommissionsmitglied die Meinung, dass die Unterstützung des ländlichen Raumes ebenfalls über Baugenossenschaften abgewickelt werden sollte.

Ferner laufen gegenwärtig unter den privaten und öffentlichen Hilfsorganisationen, die sich mit Projekten für Obdachlose und andere besonders benachteiligte Gruppen einsetzen, Bestrebungen zur Gründung einer Dachorganisation. Ihre Aufgabe wäre die Koordination, die Förderung und Beratung einzelner Projektträger. Sollte diese Vereinigung zustande kommen, wäre ihre Ausstattung mit Fonds de roulement-Darlehen näher zu überprüfen, ist es doch nicht gerechtfertigt, dass die Bedürftigsten von der Wohnbauförderung gänzlich ausgeschlossen sind. Dabei wäre insbesondere sicherzustellen, dass die Darlehen allein für den Bau von Unterkünften genutzt würden und nicht etwa Fürsorgeleistungen ersetzen.

Konsequenzen: - Geringfügige Änderungen in der Verordnung zum WEG, die noch genauer abzuklären sind.

- Allein für den ländlichen Raum ist eine Aufstockung der Fonds de roulement-Mittel um rund 50 Millionen Franken nötig.
Eine Ausweitung des Adressatenkreises auf Benachteiligte würde einen zusätzlichen Mittelaufwand bedingen.

Frage 14: Soll die in der Kostenmiete gemäss WEG enthaltene Unterhaltsquote von anfänglich 0,4 % der Anlagekosten erhöht werden?

Antrag: Eine Erhöhung der Unterhaltsquote ist erwünscht. Sie ist aber nur sinnvoll, wenn die höheren Einnahmen auf ein Spezialkonto einbezahlt und nur für nachgewiesene Erneuerungsarbeiten benützt werden.

Begründung:

Die Anfangsquote von 0,4 % der Anlagekosten ist zwar relativ niedrig. Dank der im System vorgesehenen jährlichen Erhöhung ergeben sich jedoch langfristig steigende Mittel. Zudem ist zu berücksichtigen, dass im Mietzins ein relativ hoher Amortisationsbetrag enthalten ist, sodass gesamthaft eine befriedigende Rendite resultiert. Stichprobenweise Erhebungen zeigen allerdings, dass verschiedene Bauträger die erforderlichen Unterhaltsmittel über die normalen Mieterträge dennoch nicht aufbringen können, weshalb eine Erhöhung der Unterhaltsquote allenfalls gerechtfertigt erscheint. Die Kommission ist allerdings der Meinung, dass eine allfällige Erhöhung nur etwas nützt, wenn die einbezahlten Beträge zweckgebunden verwendet werden. Es wäre deshalb stärker darauf zu achten, dass die Unterhaltsbeträge auf Spezialkonti angelegt und nur für nachgewiesene Erneuerungsarbeiten benützt werden.

Konsequenzen: Artikel 24 der Verordnung vom 30. November 1981 zum WEG wäre folgendermassen zu formulieren:

Absatz 1: unverändert

Absatz 2 (neu): "Die Quotenbeträge für den Unterhalt sind auf ein Spezialkonto einzuzahlen. Sie dürfen nur zweckgebunden verwendet werden."

Frage 15: Soll die Ausrichtung der Zusatzverbilligung I verlängert werden?

Antrag: Grundsätzlich ist an der Frist von 10 Jahren festzuhalten. Im Sinne einer Flexibilisierung sollte jedoch in begründeten Härtefällen eine Verlängerung möglich sein.

Begründung:

Die Auszahlung der einfachen bzw. erhöhten Zusatzverbilligung ist heute auf 10 Jahre beschränkt. Fallen nach Ablauf dieser Frist alle kumulierten Hilfen auf einen Schlag weg, steigen die Mieten in der Größenordnung von 30 % - 35 %, was zu sozialen Härten führen kann. Nach Ansicht der Kommission wäre eine Verlängerung der Zahlungen um beispielsweise 5 weitere Jahre angebracht, wenn die Mietbelastung eine gewisse Quote (z.B. 25 %) übersteigt. Zu überprüfen wäre allenfalls, ob die Verlängerung an Belegungsvorschriften zu knüpfen ist.

Konsequenzen: - Präzisierung in Artikel 27 der Verordnung zum WEG, unter welchen Bedingungen und um welchen Zeitraum die Ausrichtung der Zusatzverbilligung I verlängert werden kann.

- Finanzieller Mehraufwand

Frage 16: Sollen die Zusatzverbilligungsbeträge flexibler gestaltet werden können?

Antrag: Der Umfang der Zusatzverbilligungen von 0,6 % bzw. 1,2 % der Anlagekosten ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt beizubehalten. In Zusammenhang mit dieser Frage wäre es allerdings zweckmässig, die heute auf Gesetzesebene verankerten, mittels Grundverbilligung und Zusatzverbilligungen erreichbaren Verbilligungen von 30 % bzw. 40 % auf Verordnungsstufe zu fixieren. Sollten allfällige Anpassungen am Umfang der Zusatzverbilligungen in Zukunft nötig werden, könnte dies auf dem Verordnungsweg geschehen.

Begründung:

Artikel 35 WEG hält fest, dass Grundverbilligung und Zusatzverbilligung I den kostendeckenden Anfangszins um 30 % senken. Bei Grundverbilligung und Zusatzverbilligung II beträgt die Verbilligung 40 %. Diese starre Festschreibung erweist sich schon heute als sehr problematisch. Denn wie bereits erwähnt, haben die verschiedenen Hypothekarzinserhöhungen das Bundesamt für Wohnungswesen veranlasst, den Satz für die Anfangsmiete von ursprünglich 4,95 % auf heute 5,6 % zu erhöhen. Damit kommt gemäss dem Beispiel in Kapitel 5.2. eine 4-Zimmerwohnung nach Abzug der Grundverbilligung und der Zusatzverbilligung I auf eine Monatsmiete von Fr. 1'667.--, was als obere Grenze für den preisgünstigen Wohnungsbau erachtet wird. Bei anhaltender Hochzinsphase könnte das Bundesamt gezwungen sein, die grundverbilligte Anfangsmiete erneut heraufzusetzen, wodurch sich auch die zusatzverbilligte Miete erhöhen würde. In diesem Fall sollte gleichzeitig eine Erhöhung der Zusatzverbilligungen möglich sein, andernfalls erreicht die Hilfe nicht mehr jene, die sie benötigen. Die gesetzliche Verankerung der Verbilligungssätze von 30 % und 40 % würde sich dannzumal störend auswirken.

Konsequenzen: Streichen der prozentualen Begrenzungssätze im Gesetz und allenfalls Ueberführung in die Verordnung.

Frage 17: Soll die Zusatzverbilligung pauschal ausgerichtet werden, sofern ein Kanton innerhalb der WEG-Limiten nach einer individualisierten Abstufung zusätzliche Beiträge ausrichtet?

Antrag: Die pauschale Ausrichtung ist auf Verordnungsstufe vorzusehen.

Begründung:

In verschiedenen kantonalen Anschlussgesetzen zum WEG, wie z.B. in jenem des Kantons Basel-Stadt, erfolgt die Ausrichtung der kantonalen Zusatzleistung nach einem eigenen Verteilungsschlüssel, beispielsweise in Abhängigkeit der individuellen Wohnkostenbelastungen. Gegenüber dem starren Beitragssystem des Bundes, welches insbesondere im Uebergangsbereich der Anspruchsberechtigung zu unerfreulichen Situationen führen kann, hat eine haushaltsspezifische Staffelung der Beiträge unbestrittene Vorteile. Es empfiehlt sich daher, jenen Kantonen, die innerhalb der Einkommenslimiten des WEG nach eigenen Ansätzen zusätzliche Beiträge ausrichten, die ohnehin zu leistende Zusatzverbilligung pauschal auszubezahlen und objektiv zur feineren Verwendung zu überlassen.

Konsequenzen: Die Verordnung WEG wäre mit einem neuen Artikel zu ergänzen.

Frage 18: Soll der Zinssatz auf Grundverbilligungsvorschüsse flexibler gestaltet werden?

Antrag: Gerade im Hinblick auf die Erschliessung neuer Finanzierungsquellen für die Grundverbilligungsvorschüsse ist eine flexiblere Handhabung des Zinssatzes erwünscht.

Begründung:

Gemäss Artikel 37 WEG sind die Grundverbilligungsvorschüsse zum üblichen Satz der zweiten Hypothek zu verzinsen. Davon wird in der Praxis heute bereits insofern abgewichen, als mit den Banken, die die GV-Darlehen gewähren, eine freiwillige Vereinbarung besteht, dass die Vorschüsse zum Satz der ersten Hypothek verzinst werden. Dahinter steht die Ueberlegung, dass eine mit einer Bundesbürgschaft abgedeckte zweite Hypothek einer erstrangigen entspricht. Werden zudem neue Finanzierungsquellen für den Wohnungsbau erschlossen, macht die Unterscheidung in erst- und nachrangige Hypotheken wenig Sinn. In diesem Fall müssten andere Kriterien für die Verzinsung beigezogen werden.

Konsequenzen: Streichen von Absatz 4 in Artikel 37 WEG.

5.5 Weitere Empfehlungen

Wie aus den Detailanträgen hervorgeht, kommt man bei einer vermehrten Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus um eine Erhöhung der Bundesmittel nicht herum. Nach Ansicht der Kommission sollte der Bund mit einem verstärkten Engagement ein Zeichen setzen, doch ruft sie gleichzeitig auch die Kantone und Gemeinden auf, eine wohnungspolitisch aktivere Rolle zu spielen. Mehrfach stiess sie in der Beratung auf Problembereiche und Massnahmen, die ausserhalb der Bundeshoheit stehen, deren Prüfung sie jedoch den Kantonen und Gemeinden nahelegt. Dazu gehören Massnahmen gegen die Wohnraumverdrängung, Bestimmungen über die Abtretung von planungsbedingten Mehrwerten und deren Einsatz für die Linderung sozialer Notlagen, die Einrichtung von Wohnbaufonds, die Anwendung von Quotenregelungen für besonders benachteiligte Gruppen, die Verpflichtung von öffentlich unterstützten Baugenossenschaften und anderen Selbsthilfeorganisationen zum dauerhaften Engagement für Benachteiligte, die Gewährung von Umzugshilfen zwecks Abbau von Fehlbelegungen, etc. Entsprechende Modelle bestehen und haben sich zum Teil punktuell bereits bewährt.

Ferner äusserte sich die Kommission zu weiteren aktuellen wohnungspolitischen Fragen und Anliegen:

- Auf ihre Empfehlung, die bodenrechtlichen Dringlichkeitsbeschlüsse vom Herbst 1989 aufzuheben, wurde bereits hingewiesen.
- Eine Kommissionsmehrheit sprach sich gegen den Antrag eines Mitgliedes aus, kurzfristig eine Studie über den Einfluss des neuen Mietrechts auf die Wohnbauinvestitionen zu veranlassen und ihre Resultate in den Bericht aufzunehmen. Die EWK empfiehlt jedoch der Forschungskommission Wohnungswesen, die Determinanten der Investitionstätigkeit im Rahmen des Forschungsprogramms 1992-95 zu untersuchen.
- Was die aktuelle parlamentarische Initiative betreffend einen Bundesbeschluss über die Förderung kantonaler Miet- und Hypothekarzinszuschüsse anbelangt, steht die Kommission der damit angestrebten Linderung sozialer Härten grundsätzlich positiv gegenüber. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass der Vorstoss eine Abkehr vom traditionellen Subsidiaritätsgrundsatz bedeutet und damit den gegenwärtigen Rahmenbedingungen widerspricht. Auch wurde in diesem Zusammenhang die Befürchtung geäussert, dass die Ausrichtung der Zuschüsse nach dem "Giesskannenprinzip" erfolge. Bezweifelt wurde schliesslich auch die kurzfristige Realisierbarkeit und die Wirksamkeit. Mehrheitlich vertrat die Kommission die Auffassung, dass die Frage der Zuschüsse zusammen mit den übergeordneten Ueberlegungen zur Subjekthilfe und zur Marktmiete vertieft werden müsste und daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Bundesbeschluss nicht empfohlen werden kann.
- Schliesslich kamen auch verschiedene Fiskalmassnahmen, wie etwa die Steuerbefreiung gemeinnütziger Bauträger, die Wohnraumsteuer oder die Erhebung von Mietzinszuschlägen zur Sprache. Grundsätzlich sind Steuerfragen jedoch Kantonsangelegenheit. Die EWK empfiehlt jedoch die Einsetzung einer Studienkommission, die zu hängigen Steuerproblemen wie Mehrwertabschöpfung, Liegenschaftsteuer etc. Vorschläge unterbreiten soll.

V. Anträge

Die Eidgenössische Wohnbaukommission beantragt dem Bundesrat:

1. Vom vorliegenden Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission (EWK) Kenntnis zu nehmen und den bundesrätlichen Auftrag an die EWK vom 10. Dezember 1990 als erfüllt abzuschreiben.
2. Den Bericht in der Reihe der vom Bundesamt für Wohnungswesen herausgegebenen "Arbeitsberichte Wohnungswesen" zu veröffentlichen.
3. Die Massnahmen des Kapitels "Aktionsprogramm" gemäss den einzelnen Anträgen zu verwirklichen.
4. Beim Bereich "Mobilisierung von Bauland" zu entscheiden, welcher Verfahrensweg zu wählen sei (eigenständiger Erlass oder Teilrevision des Raumplanungsgesetzes). Falls der Entscheid auf einen eigenständigen Erlass lautet, wird empfohlen, den vorgelegten Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Erhöhung des Angebotes an Bauland in die Vernehmlassung zu geben.
5. Beim Bereich "Eigentumsstreuung" zu entscheiden, ob die Massnahme "Vorkaufsrecht für Mieter" weiterverfolgt werden soll. Bei einem Entscheid für Weiterverfolgen wird empfohlen, den vorgelegten Entwurf zu einem Bundesbeschluss über ein Vorkaufsrecht für Mieter in die Vernehmlassung zu geben.
6. Im Sinne der Kommissionsempfehlungen
 - den dringlichen Bundesbeschluss über eine Pfandbelastungsgrenze für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke vorzeitig aufzuheben,
 - die hängige Vorlage über die Nutzbarmachung der Vorsorgegelder für die Förderung von Wohneigentum und Mieterbeteiligungen zu beschleunigen.
7. Eine Expertenkommission einzusetzen, welche fiskalische Massnahmen im Bereich Miete und Wohneigentum näher prüfen soll.
8. Bei der Wohnbauförderung des Bundes grundsätzlich am WEG-Modell festzuhalten.
9. Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) zu beauftragen, näher zu prüfen, ob einzelne Bestimmungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) und der dazugehörigen Verordnung zu revidieren seien. Konkrete Vorschläge sind der EWK zu unterbreiten, welche anschliessend Antrag an den Bundesrat stellt.
10. Das BWO zu beauftragen, ein Projekt über Möglichkeiten, Kosten, etc. ergänzender Subjekthilfen des Bundes durchzuführen. Die Resultate sind der EWK zu unterbreiten, welche anschliessend Antrag an den Bundesrat stellt.

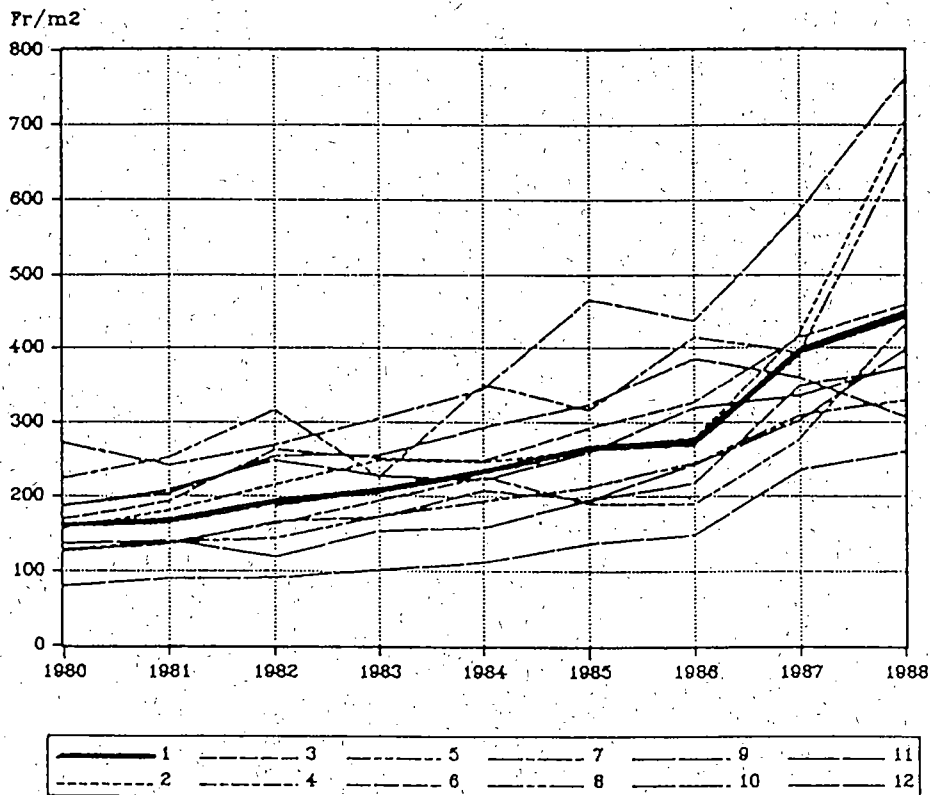
Anhang

Tabelle 1: Veränderungen wichtiger wohnungs- und gesamtwirtschaftlicher Kennziffern

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Prozentuale Erhöhung der:						
Baukosten ¹⁾	2,2	3,0	1,9	4,5	5,3	8,3
Konsumentenpreise ²⁾	3,4	3,8	1,4	1,9	3,2	5,4
Löhne ³⁾	3,1	3,6	2,4	3,4	3,8	5,9
Mietpreise ⁴⁾	3,3	3,7	3,0	2,8	3,7	8,6
Hypothekensätze						
Althypotheken ⁵⁾	5,51	5,43	5,22	5,02	5,74	6,59
Neuhypotheken ⁵⁾	5,49	5,27	5,23	4,99	6,49	7,92
Leerwohnungsziffer Gesamte Schweiz ⁶⁾	0,79	0,71	0,60	0,49	0,43	0,44

- 1) Baukostenindex der Stadt Zürich, Jahresmittel, Statistisches Amt der Stadt Zürich
 2) Jahresmittel, Die Volkswirtschaft
 3) Arbeitnehmerlöhne, nominal, Die Volkswirtschaft
 4) Sämtliche Wohnungen, Die Volkswirtschaft
 5) SNB, Das Schweiz. Bankwesen im Jahre 1990
 6) Die Volkswirtschaft

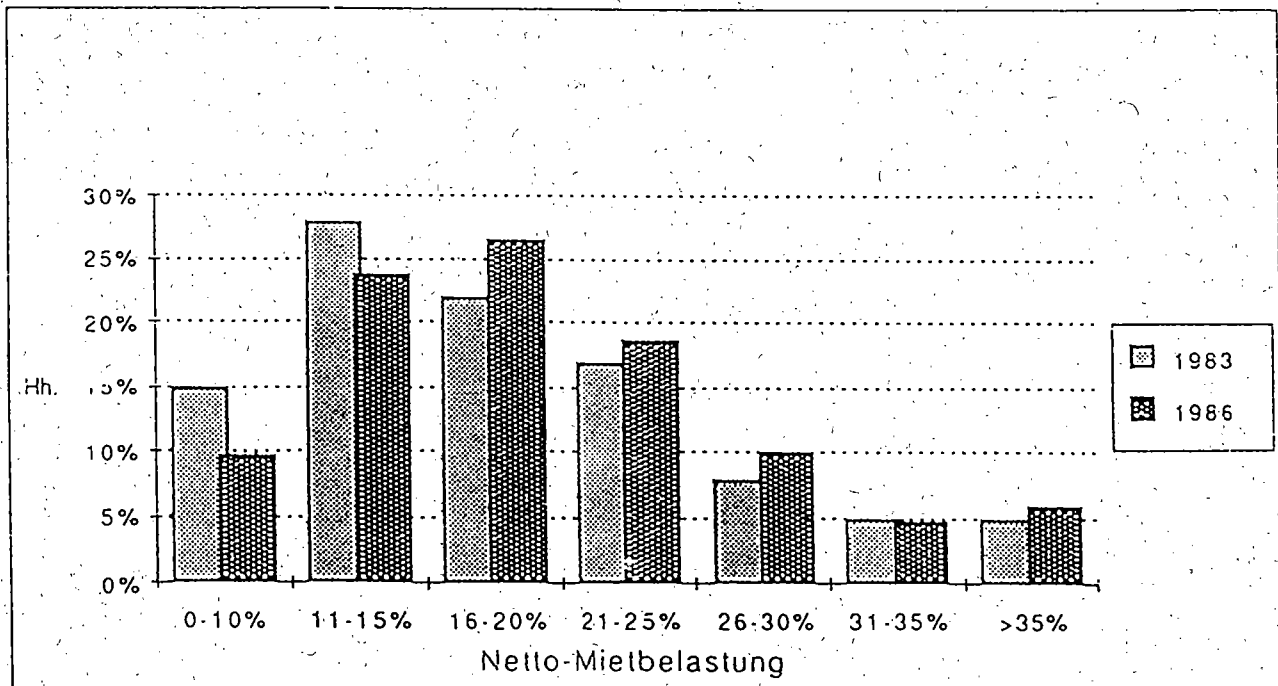
Grafik 1: Preisentwicklung für Wohnbauland im Kanton Zürich gesamthaft (ohne Stadt Zürich) und in einzelnen Regionen)



1= Kanton, 2= Furttal, 3= Glattal, 4= Knonau, 5= Limmattal, 6= Oberland, 7= Pfannenstiel
8 = Unterland, 9= Weinland, 10= Zimmerberg, 11= Region Winterthur, 12= Stadt Winterthur

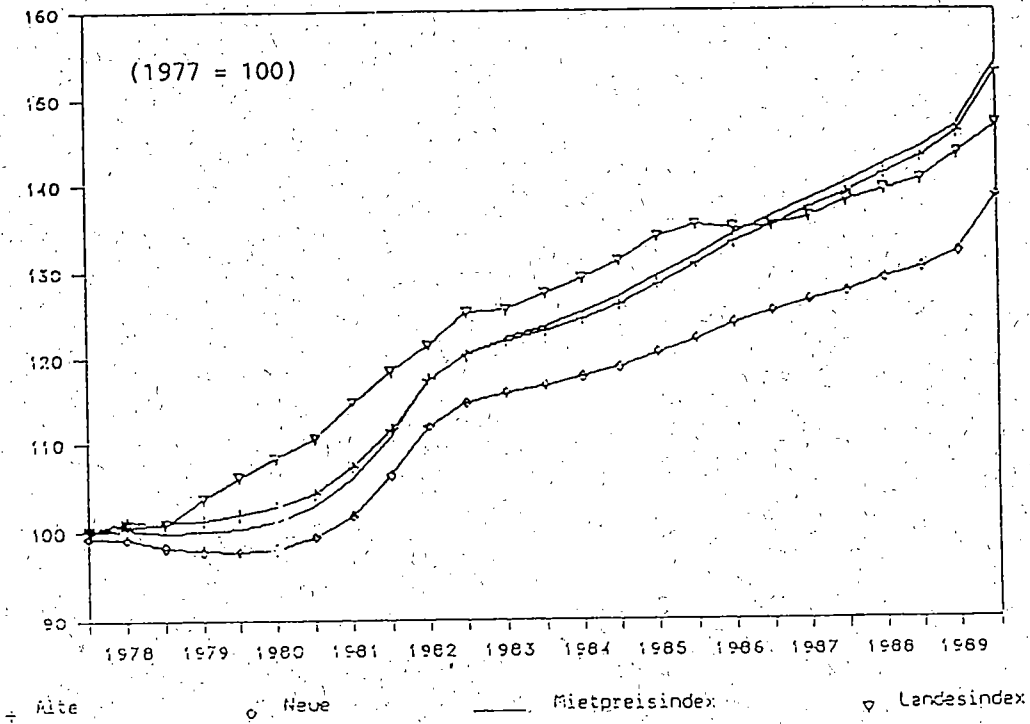
Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

Grafik 2: Vergleich der Mietbelastungsverteilungen 1983 und 1986



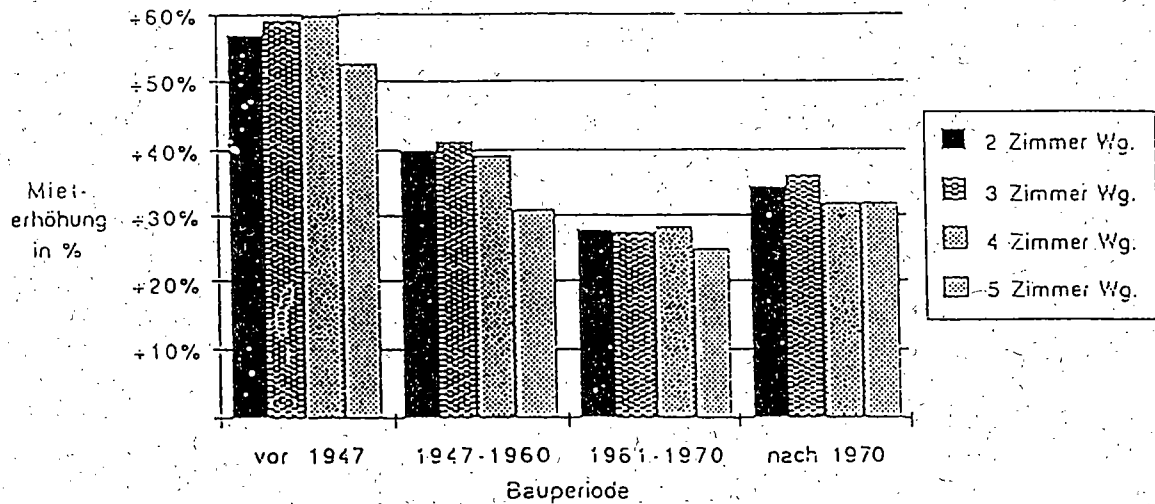
Quelle: F. Gerheuser, E. Sartoris, Neue Aspekte zum Wohnen in der Schweiz, Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 40, Bern 1988

Grafik 3: Entwicklung des Mietpreisindex im Vergleich zum Landesindex der Konsumentenpreise (1977-1989)



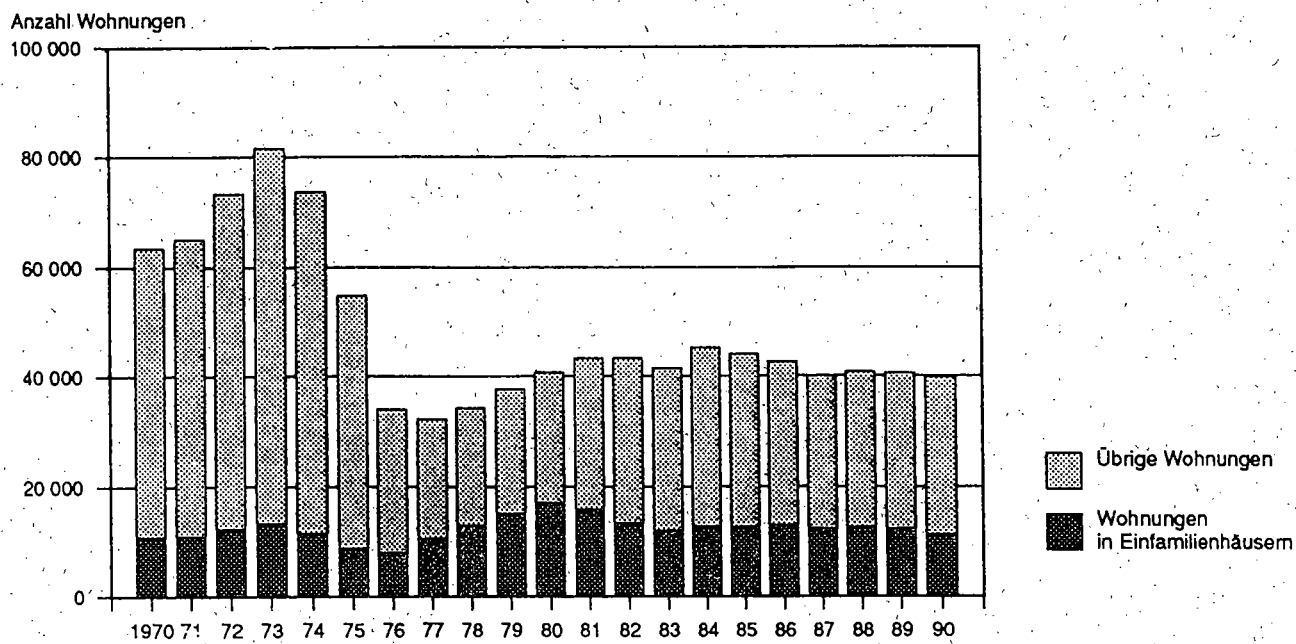
Quelle: Bundesamt für Statistik

Grafik 4: Durchschnittliche relative Mieterhöhungen 1981-1989 in Wohnungen privater Eigentümer aus verschiedenen Bau-perioden (Zürich)



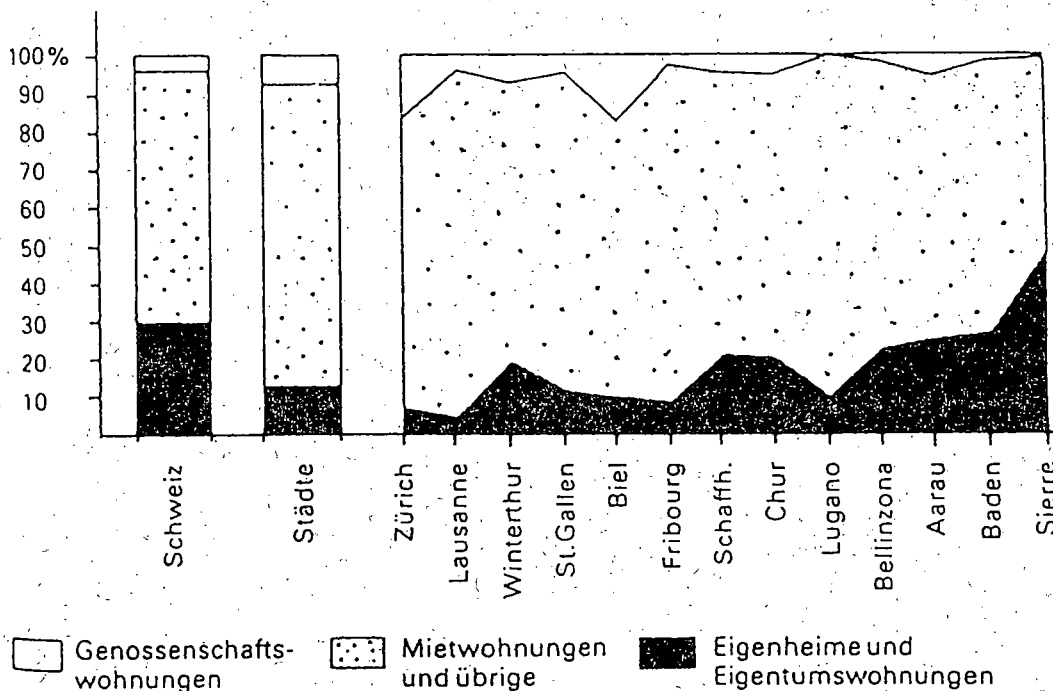
Quelle: Statistisches Amt der Stadt Zürich

Grafik 5: Neuerstellte Wohnungen 1970-1990
(Anzahl Wohneinheiten nach MFH und EFH)



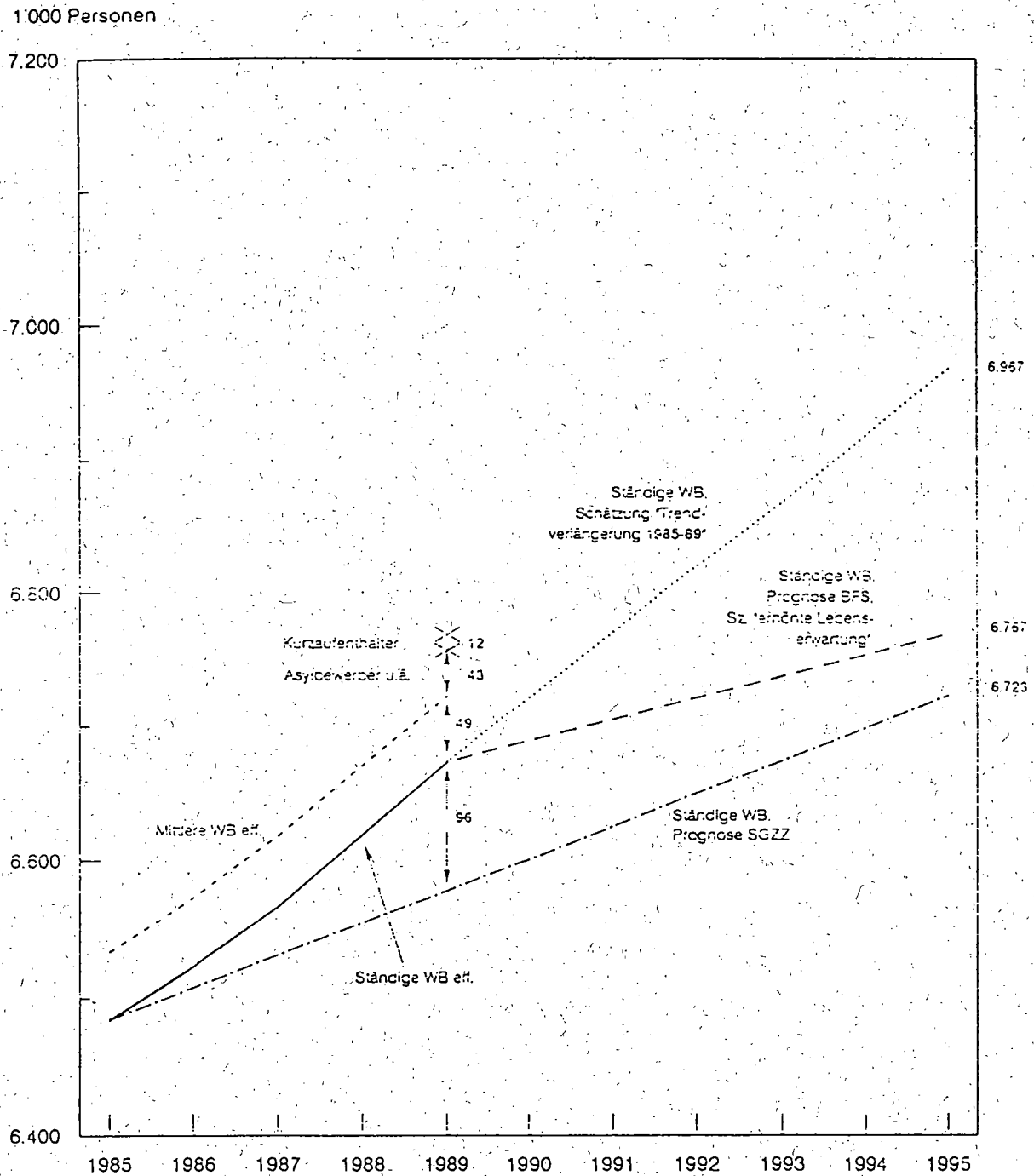
Bundesamt für Statistik

Grafik 6: Wohnungen nach Besitzverhältnissen, 1980



Quelle: Bundesamt für Statistik

Grafik 7: Entwicklung der Wohnbevölkerung in der Schweiz 1985-95



Quelle: D. Hornung, Ch. Gabathuler, Ueberprüfung der "Perspektiven des Wohnungsbedarfs 1995", Arbeitsberichte Wohnungswesen Nr. 21, Bern, 1991

Tabelle 2: Anzahl neuerstellte Wohnungen und deren Verteilung auf Einfamilien- und Mehrfamilienhäuser

1* Jahr / Année	Wohngebäude insgesamt Bâtiments d'habitation en tout	Einfamilienhäuser Maisons à un logement	Mehrfamilienhäuser ¹⁾ Maisons à plusieurs logements ¹⁾	Wohnungen insgesamt Logements en tout
1980	20 806	16 963	3 843	40 876
1981	20 170	15 776	4 394	43 348
1982	17 678	13 212	4 466	43 465
1983	16 487	11 922	4 565	41 605
1984	17 531	12 614	4 917	45 249
1985	17 537	12 609	4 928	44 228
1986	17 581	12 801	4 780	42 570
1987	17 180	12 352	4 828	40 230
1988	17 483	12 533	4 950	40 965
1989	17 382	12 354	5 028	40 705
1990	16 162	11 200	4 962	39 984

¹⁾ Inklusive Wohn- und Geschäftshäuser und andere Gebäude mit Wohnungen.
Y compris les maisons à logements et locaux commerciaux et les autres bâtiments avec logements

Quelle: Bundesamt für Statistik

**Tabelle 3: Nominelle und ex-post reale Zinssätze für Neuhypo-
theken; Durchschnittsrenditen eidg. Obligationen sowie
jährlicher Anstieg des Landesindex der Konsumenten-
preise**

Jahr	Zinssatz für neue Hypothesen im 1. Rang (Kantonalbanken) (1)	Durchschnittsrendite eidg. Obligationen (2)	jährlicher Anstieg des Landesindex der Konsumentenpreise (3)	realer Zinssatz für Neuhypothesen (Kolonne 1 - 3) (4)
1961	3.76	2.96	3.52	0.24
1962	3.76	3.12	3.2	0.56
1963	3.76	3.24	3.9	-0.14
1964	4.07	3.96	2.3	1.77
1965	4.32	3.95	4.9	-0.58
1966	4.48	4.15	4.6	-0.12
1967	4.73	4.62	3.5	1.23
1968	4.87	4.39	2.8	2.07
1969	4.97	4.88	2.3	2.67
1970	5.25	5.71	5.4	-0.15
1971	5.55	5.29	6.6	-1.05
1972	5.49	4.96	6.8	-1.31
1973	5.51	5.55	11.9	-6.39
1974	6.03	7.12	7.6	-1.57
1975	6.78	6.48	3.4	3.38
1976	5.96	5.04	1.3	4.66
1977	5.18	4.05	1.1	4.08
1978	4.58	3.36	0.7	3.88
1979	4.07	3.41	5.2	-1.13
1980	4.43	4.73	4.4	0.03
1981	5.56	5.55	6.6	-1.04
1982	6.22	4.83	5.5	0.72
1983	5.52	4.52	2.1	3.42
1984	5.49	4.71	2.9	2.59
1985	5.49	4.77	3.2	2.29
1986	5.48	4.24	0	5.48
1987	5.23	4.04	1.9	3.33
1988	4.99	4.01	1.9	3.09
1989	6.49	5.13	5	1.49
1990	7.42	6.17	5.3	2.12

Quelle: Monatsberichte der Schweizerischen Nationalbank,
verschiedene Jahrgänge

EIDGENOESSISCHE WOHNBAUKOMMISSION

Mitglieder-Liste für die Amtsperiode 1989-92
(Stand 01.07.1991)

Präsident:

Guggenheim Thomas C., Fürsprecher,
Direktor des Bundesamtes für Wohnungswesen

Mitglieder:

Angelini Terenzio, Dr. oec.,
Vorsteher der Finanzverwaltung des Kantons St. Gallen

Blattner Niklaus, Prof. Dr. rer. pol.,
Volkswirtschaftlicher Berater der
Schweiz. Bankiervereinigung

Boesch-Hutter Elisabeth, Architektin ETH/SIA,
Bund Schweiz. Frauenorganisationen

Csillaghy Joseph, prof. dr. ès.sc.pol.,
Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
Institut de recherche sur l'environnement construit

Ding Jean-Pierre,
Commission Suisse pour les questions immobilières
Secrétaire général de la Fédération romande immobilière

Egeli Willy, lic. oec. HSG,
Eidg. dipl. Immobilien-Treuhänder
Delegierter des Schweiz. Verbandes der
Immobilien-Treuhänder SVIT

Gnos Peter, Dr. iur. Rechtsanwalt,
Schweiz. Kommission für Immobilienfragen
Direktor, Schweiz. Versicherungsgesellschaft
in Winterthur

Götte Hanspeter, lic. oec.,
Schweiz. Kommission für Immobilienfragen
Direktor des Schweiz. Hauseigentümerverbandes

Hess Walter, Prof. Dr. rer. pol.,
Präsident der Forschungskommission Wohnungswesen,

Hug Hans-Ulrich,
Zentralpräsident des Schweiz. Kaufmännischen Verbandes
Präsident der Vereinigung Schweiz. Angestelltenverbände

Kamber Emil, Fürsprecher,
Zentralsekretär des Christlich-nationalen
Gewerkschaftsbundes

Kappeler Beat, lic. ès. sc. pol. HFI,
Sekretär des Schweiz. Gewerkschaftsbundes

Marbach Ueli, Architekt ETH2/SIA,
Architekturbüro Marbach & Rüegg

Nigg Fritz, Dr. rer. pol.,
Geschäftsführer des Schweiz. Verbandes
für Wohnungswesen

Platzer Peter, Fürsprecher und Notar,
Vizedirektor des Schweiz. Gewerbeverbandes

Schiess Rita, Dipl. Architektin ETHZ,
Bund Schweiz. Frauenorganisationen

Schmid Heinz, Rechtsberater,
Präsident des Mieterverbandes Schaffhausen
Vorstandsmitglied des Schweiz. Mieterverbandes

Schwendimann Armin, Dr. oec. publ.,
Schweiz. Kommission für Immobilienfragen
Zentralsekretär des Schweiz. Baumeisterverbandes
Sonderbeauftragter der Schweiz. Bauwirtschaftskonferenz

Waser Hugo, Regierungsrat, Dr. iur.,
Vorsteher der Justiz- und Energiewirtschaftsdirektion
des Kantons Nidwalden

Stellvertretende Kommissionsmitglieder:

Amsler Thomas,
Zentralsekretär des Christlich-nationalen Holz-
und Bauarbeiterverbandes

Bourquin Edouard, Ingénieur,
Société suisse des ingénieurs et des architectes

Caldelari Panzeri Ilaria, Avvocato,
Camera Ticinese dell'Economia Findiaria

Dreifuss Ruth,
Sekretärin des Schweiz. Gewerkschaftsbundes

Famos-Schilling Silvia, Dipl. Architektin ETH/SIA,
Bund Schweiz. Frauenorganisationen

Keller Dieter, Dr. iur.,
Rechtskonsulent des Stadtrates
Mitglied des Zentralvorstandes des
Schweiz. Verbandes für Wohnungswesen

Lachat David, Avocat,
Fédération romande des locataires

Macher Peter,
Pressesekretär des Schweiz. Mieterverbandes

Meyer Max, Dr. oec.,
Direktor des Schweiz. Spenglermeister-
und Installateurverbandes

Petignat Jean, Professeur,
Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
Chef du Département d'architecture

Rohr Rudolf, Dr. iur.,
Geschäftsführer der Schweiz. Zentralstelle
für Eigenheim- und Wohnbauförderung

Schütz Hansulrich,
Volkswirtschaftlicher Sekretär
Vereinigung Schweiz. Angestellterverbände

Wili Alexander, Dr. iur.,
Rechtsanwalt und Notar
Präsident des Verbandes Liberaler Baugenossenschaften

Beisitzer:

Biedermann Dieter, Fürsprecher,
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Amt für Grundbuch- und Bodenrecht

Böhlen Bruno, Dipl. Ing.-Chem., PD Dr. sc. techn.,
Direktor des Bundesamtes für Umweltschutz

Flückiger Hans, Dr. rer. pol.,
Direktor des Bundesamtes für Raumplanung

Grandjean Claude, lic. es. sc. écon.,
Office fédéral de la statistique
Adjoint scientifique de la section de la structure
de la population et des ménages

Gurtner Peter, Dr. oec.,
Vizedirektor, Bundesamt für Wohnungswesen

Kneubühler Heinz, Dr. rer. pol.,
Stellvertr. Direktor des Bundesamtes für
Konjunkturfragen

Nell Anton, Dr. iur.,
Stellvertretender Generalsekretär des
Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes

Probst Peter, Dr. oec.,
Stellvertretender Direktor der Eidg. Finanzverwaltung

Sekretariat:

Alvarez Cipriano, Fürsprecher,
Bundesamt für Wohnungswesen

Conrad Eliette,
Bundesamt für Wohnungswesen

Hauri Ernst, lic. ethn.,
Bundesamt für Wohnungswesen