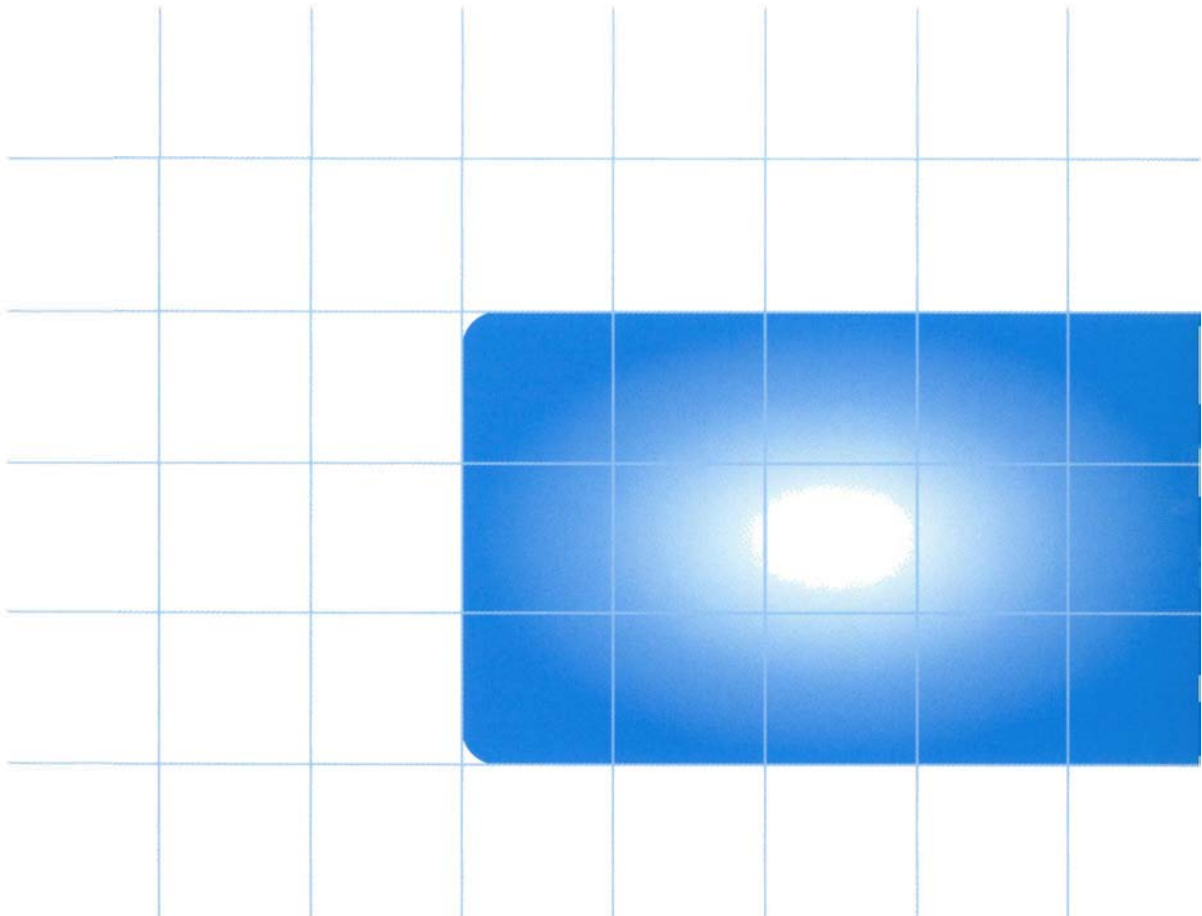


Wohnbau- und Eigentumsförderung – Wie weiter?

Empfehlungen der Eidg. Wohnbaukommission zur künftigen Wohnungspolitik des Bundes



In der «Schriftenreihe Wohnungswesen» werden Berichte der Forschungskommission Wohnungswesen sowie allgemeine Schriften des Bundesamtes für Wohnungswesen publiziert.

Herausgeber

Bundesamt für Wohnungswesen (BWO)
Storchengasse 6
2540 Grenchen

© by Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen 1999
Alle Urheber- und Verlagsrechte vorbehalten.
Auszugsweiser Nachdruck mit Quellenangabe erlaubt.

Bezugsquellen

EDMZ – Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale
3000 Bern

Bestellnummer

725.067d

Wohnbau- und Eigentumsförderung – Wie weiter?

Empfehlungen der Eidg. Wohnbaukommission zur künftigen Wohnungspolitik des Bundes

Vorwort

Die Wohnungspolitik des Bundes befindet sich an einem Wendepunkt. Das wirtschaftliche und soziale Umfeld hat sich in den vergangenen Jahren stark gewandelt, die Marktlage und die Bedürfnisse haben sich verändert. Die Immobilienkrise hinterlässt in der bisherigen Förderung gemäss dem WEG-Modell tiefe Spuren und veranlasste den Bundesrat, dem Parlament eine Botschaft über die Bereinigung und Verminderung der Verluste vorzulegen. Gleichzeitig mehren sich die Stimmen, die mit Hinweis auf die gegenwärtig relativ entspannten Marktverhältnisse die Notwendigkeit der Wohnbauförderung generell in Frage stellen. Andere weisen auf nach wie vor bestehende Versorgungsschwierigkeiten der finanziell und sozial schwächeren Gruppen und auf andere Unzulänglichkeiten hin. Ferner steht im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen dem Bund und den Kantonen die Abschaffung der Wohnbau- und Eigentumsförderung und damit die Streichung von Artikel 34 sexies der Bundesverfassung zur Diskussion. Es soll den Kantonen anheim gestellt werden, ob und allenfalls wie sie förderungspolitisch aktiv werden wollen. Und schliesslich stehen auch im Mietrecht Neuerungen zur Debatte.

Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen und der Schwierigkeiten mit der aktuellen Förderungssystem hatte der Bundesrat 1997 eine grundsätzliche Überprüfung der Politik für den Fall in Aussicht gestellt, dass die Wohnbau- und Eigentumsförderung längerfristig in der Bundeskompetenz bleibt. In einem ersten Schritt hat er dazu die Meinung der Eidg. Wohnbaukommission (EWK) eingeholt. Die Lagebeurteilung der Kommission und ihre Empfehlungen für die zukünftige Politik sind im vorliegenden Bericht zusammengefasst. Ob die von der EWK vorgeschlagene Neuorientierung schliesslich ganz oder teilweise verwirklicht werden kann, hängt weitgehend vom weiteren Verlauf der Zuständigkeitsdiskussion ab. Dazu dürften erste Erkenntnisse innert Jahresfrist nach dem Abschluss der Vernehmlassung zum Neuen Finanzausgleich vorliegen.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	Seite 5
1.	
Einleitung	13
1.1. Anlass und Auftrag	13
1.2. Vorgehen und Abgrenzungen	14
1.3. Berichtsübersicht	16
2.	
Allgemeine Überlegungen zu den Zielen und Aufgaben der Wohnbau- und Eigentumsförderung	17
2.1. Hauptziele der Wohnungspolitik	17
2.2. Nebenziele der Wohnungspolitik	20
3.	
Lage und Entwicklungstendenzen im Wohnungswesen	23
3.1. Veränderte generelle Rahmenbedingungen	23
3.1.1. Wirtschaftliches Umfeld	23
3.1.2. Demografische Entwicklung	25
3.1.3. Soziale Rahmenbedingungen	27
3.1.4. Siedlungsentwicklung	31
3.1.5. Veränderte finanzpolitische Rahmenbedingungen	33
3.1.6. Anpassungsbestrebungen in benachbarten Politikbereichen	33
3.2. Aktuelle Lage	35
3.2.1. Wohnungsversorgung	36
3.2.2. Wohnungsmarkt	39
3.2.3. Wohnungsanbieter und –eigentümer	45

3.3.	Entwicklungstendenzen	46
3.3.1.	Nachfrageseite	46
3.3.2.	Angebotsseite	49
3.4.	Folgerungen für die Förderungspolitik	50

4.		
	Das aktuelle Instrumentarium gemäss WEG	53
4.1.	Die Massnahmen zur Verbesserung der allgemeinen Grundlagen des Wohnungsbaus	54
4.1.1.	Vorsorglicher Landerwerb	54
4.1.2.	Erschliessungshilfe	54
4.1.3.	Wohnungsmarkt- und Bauforschung	55
4.1.4.	Kapitalbeschaffung	56
4.2.	Die Massnahmen zur Förderung von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus	56
4.3.	Finanzierungshilfe und Massnahmen zur Verbilligung der Wohnkosten	57
4.3.1.	Bürgschaften	57
4.3.2.	Grundverbilligung	57
4.3.3.	Zusatzverbilligungen	58
4.4.	Anwendungsspektrum und Umfang der Bundeshilfe	59
4.5.	Würdigung der WEG-Förderung	61
4.5.1.	Beurteilung des WEG-Instrumentariums für den Mietwohnungsbau	61
4.5.2.	Beurteilung des WEG-Instrumentariums für die Eigentumsförderung	65
4.5.3.	Verlustproblematik	67

5.		
	Rahmenbedingungen, Förderungsgrundsätze und Ziele der zukünftigen Wohnungspolitik	69
5.1.	Rahmenbedingungen und Förderungsgrundsätze	69
5.2.	Haupt- und Teilziele	70
5.2.1.	Sicherstellung der Wohnungsversorgung für finanz- und sozialschwache Gruppen	71
5.2.2.	Förderung von preisgünstigem Wohneigentum	72
5.2.3.	Wohnungs- und Siedlungserneuerung	72
5.2.4.	Stärkung der Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus	72
5.2.5.	Verbesserung der Wissens- und Entscheidungsgrundlagen	73
5.2.6.	Übrige Ziele	74

6.		
Massnahmen		75
6.1.	Wohnungsversorgung für sozial- und finanzschwache Gruppen	76
6.1.1.	Beurteilung des bisherigen Instrumentariums auf Bundesebene	76
6.1.2.	Alternative in- und ausländische Förderungsansätze	78
6.1.3.	Kommissionsempfehlungen	80
6.1.4.	Handlungsmöglichkeiten der Kantone und Gemeinden	83
6.2.	Förderung von preisgünstigem Wohneigentum	83
6.2.1.	Beurteilung des bisherigen Instrumentariums auf Bundesebene	83
6.2.2.	Alternative in- und ausländische Förderungsansätze	85
6.2.3.	Kommissionsempfehlungen	86
6.2.4.	Handlungsmöglichkeiten der Kantone und Gemeinden	88
6.3.	Wohnungs- und Siedlungserneuerung	89
6.3.1.	Beurteilung des bisherigen Instrumentariums auf Bundesebene	89
6.3.2.	Alternative in- und ausländische Förderungsansätze	93
6.3.3.	Kommissionsempfehlungen	95
6.3.4.	Handlungsmöglichkeiten der Kantone und Gemeinden	99
6.4.	Stärkung der Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus	100
6.4.1.	Beurteilung des bisherigen Instrumentariums auf Bundesebene	100
6.4.2.	Alternative in- und ausländische Förderungsansätze	102
6.4.3.	Kommissionsempfehlungen	103
6.4.4.	Handlungsmöglichkeiten der Kantone und Gemeinden	105
6.5.	Verbesserung der Wissens- und Entscheidungsgrundlagen	106
6.5.1.	Beurteilung des bisherigen Instrumentariums auf Bundesebene	106
6.5.2.	Alternative in- und ausländische Förderungsansätze	108
6.5.3.	Kommissionsempfehlungen	109

6.5.4.	Handlungsmöglichkeiten der Kantone und Gemeinden	112
6.6.	Empfohlene Massnahmen zu den übrigen Zielen	112
7.		
	Förderungsaufwand	115
7.1.	Jährlicher Förderungsaufwand gemäss Neukonzeption	115
7.2.	Jährlicher Förderungsaufwand gemäss WEG	117
8.		
	Anhang	119
8.1.	Übersicht der Kommissionsempfehlungen nach Zielen und Adressaten	119
8.2.	Verfassungsgrundlagen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung	125
8.3.	Eidgenössische Wohnbaukommission: Mitglieder Amtsperiode 1997 – 2000	127
8.4.	Mitglieder Expertengruppe "Wohnungspolitik 2000"	129
8.5.	Literatur- und Quellenangaben	130

Kurzfassung

Ausgangslage

Der Wandel im wirtschaftlichen und sozialen Umfeld wirkt sich auch auf die Verhältnisse im Wohnungswesen aus. Die Marktlage hat sich stark verändert, und das geltende System der Wohnbau- und Eigentumsförderung ist mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert. In seiner Botschaft vom 19. Februar 1997 über neue Rahmenkredite hatte der Bundesrat die generelle Überprüfung der Förderungspolitik des Bundes angekündigt. Die EWK hat sich dieser Aufgabe angenommen. Sie wurde dabei von einer Expertengruppe und dem Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) unterstützt. Die Vorschläge der EWK wurden zudem mit Vertretern der Kantone sowie anlässlich der "Grenchner Wohntage 1998" mit einem breiten Fachpublikum diskutiert. Den vorliegenden Bericht hat die EWK an ihrer Sitzung vom 25. Januar 1999 verabschiedet.

Die Analyse der aktuellen Wohnungsmarktlage und ihrer Entwicklungstendenzen sowie eine kritische Auseinandersetzung mit der seit bald 25 Jahren gemäss dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) praktizierten Politik bildeten den Ausgangspunkt der Kommissionsarbeit. Daraus wurden die Ziele, die Rahmenbedingungen und Grundsätze der künftigen Wohnbauförderung abgeleitet. Anschliessend erfolgte die Formulierung der Massnahmen, welche die EWK für die Erreichung der künftigen Ziele als zweckmässig erachtet.

Entwicklungstendenzen auf dem Wohnungsmarkt

Die Analyse der gegenwärtigen Lage auf dem Wohnungsmarkt, der vorgelagerten Märkte sowie der generellen Entwicklungstendenzen zeigt, dass sich die Situation im Wohnungswesen vor allem aus Nachfragersicht verbessert hat. So haben etwa die allgemeine Angebotsknappheit, der Produktivitätsrückstand in der Bauwirtschaft oder die Bodenpreisentwicklung an Bedeutung verloren.

Neben diesen positiven Aspekten hat die EWK Entwicklungen festgestellt, die mit dem Ziel einer angemessenen Wohnungsversorgung unvereinbar oder in anderer Hinsicht problematisch sind. Zu den wichtigsten Faktoren zählen:

- Die tendenzielle Zunahme der Personen und Haushalte, die wegen fehlender Finanzkraft, Arbeitslosigkeit, stagnierender Einkommen und zunehmender sozialer Unterschiede bei der Wohnungsversorgung Probleme haben.
- Eine hohe Wohnkostenbelastung bzw. eine hohe Wohnungsbelegung einzelner Personen und Haushalte sowie unterschiedlichste Diskriminierungen bestimmter Risikogruppen.
- Die im Internationalen Vergleich tiefe Wohneigentumsquote.
- Der Erneuerungsbedarf in verschiedenen Landesgegenden, insbesondere die Versorgungsqualität in einzelnen Stadtquartieren als Folge der Abwanderung aus den Kernstädten, der Massierung von Problemgruppen in einzelnen Stadtteilen und der finanziellen Schwierigkeiten der Städte.

Trotz der verbesserten Gesamtsituation besteht nach Meinung der EWK somit weiterhin Anlass für wohnungspolitische Massnahmen der öffentlichen Hand. Dies um so mehr, als das Wohnungswesen nicht nur bei der Versorgungssicherung im engeren Sinn, sondern auch bei der Erfüllung anderer gesellschaftspolitischer Anliegen eine wichtige Rolle spielt. Man denke z. B. an die enge Beziehung zwischen den Wohnverhältnissen und der Gesundheit oder den Bildungschancen, an die Stärkung sozialer Beziehungsnetze, die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts oder an die Umsetzung einer nachhaltigen Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung.

Beurteilung des bisherigen Instrumentariums der Wohnbau- und Eigentumsförderung

Die Förderungsmassnahmen des Bundes basieren heute zur Hauptsache auf dem im Jahre 1974 verabschiedeten Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG). Mit ihm werden drei Hauptziele verfolgt:

- Die Verbesserung der allgemeinen Grundlagen des Wohnungsbaus.
- Die Förderung der gemeinnützigen Bauträger und ihrer Dachorganisationen.
- Die Erleichterung der Finanzierung und die Verbilligung der Wohnkosten für Miet- und Eigentumsobjekte.

Im Urteil der EWK hat sich die Wohnbau- und Eigentumsförderung gemäss WEG lange Zeit gut bewährt. Auch die zu Beginn der Neunzigerjahre durchgeführten Evaluationen stellten dem WEG in sozial- und eigentumspolitischer Hinsicht gute Noten aus. Insgesamt wurden rund 123'000 preisgünstige Objekte gefördert, wovon etwa ein Drittel auf Eigentum entfiel. Mit dem WEG konnte der Bund einen wichtigen Beitrag zur Qualitätsentwicklung im Wohnungswesen leisten. Das Wohnungs-Bewertungs-System (WBS) hat über den geförderten Bestand hinaus einen Qualitätsmassstab für den Wohnungsbau gesetzt. Über die Wohnforschung konnten Impulse für innovative Wohnformen und für Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen ausgelöst werden. Schliesslich hat das WEG den gemeinnützigen Wohnungsbau als "dritte Kraft" zwischen selbstbewohntem Eigentum und konventionellem Mietverhältnis gestärkt.

Auf Grund der lang andauernden Wirtschaftsflaute und der Immobilienkrise zeigten sich immer mehr auch Schwachpunkte der Förderung. Verschiedene WEG-Massnahmen stehen mit der veränderten Wirtschafts- und Wohnungsmarktlage nicht mehr im Einklang.

Als risikoreich stellte sich vor allem die inzwischen sistierte Unterstützung des vorsorglichen Landerwerbs mittels Bürgschaften heraus. Im Mietwohnungsbereich stösst das System der Grundverbilligung auf Schwierigkeiten. Hält man an den periodischen Mietzinssteigerungen fest, so ziehen die Bewohner weg, und neue Nachfrager sind oft nicht mehr bereit, einen Mietvertrag mit steigenden Mietzinsen abzuschliessen. Werden dagegen die Anstiege sistiert oder Mietzinssenkungen toleriert, so erhöhen sich zwangsläufig die Grundverbilligungsvorschüsse und damit das Risiko für den Bund, in späteren Jahren Nachschüsse leisten zu müssen.

Rahmenbedingungen, Förderungsgrundsätze und Ziele der zukünftigen Förderungspolitik

Auf Grund der Lageanalyse lässt sich eine Reihe potenzieller Ziele ableiten, die als Ansatzpunkte für Förderungsaktivitäten dienen könnten. Die EWK ist sich jedoch bewusst, dass aus finanziellen Gründen noch lange nicht alles Wünschbare auch machbar ist. Zudem muss sich nicht unbedingt der Bund mit allen Anliegen befassen. Die EWK hat deshalb den Zielkatalog anhand der folgenden Rahmenbedingungen und Grundsätze eingeschränkt:

- Die Wohnungsversorgung ist primär Aufgabe der Privatwirtschaft und die Finanzierung des Wohnungsbaus erfolgt primär durch den privaten Kapitalmarkt.
- Der Förderungsaufwand muss sich in einem vertretbaren Rahmen bewegen.
- Die Förderung muss effizient, transparent und unbürokratisch sein.
- Aufgaben, die anderswo besser oder zweckmässiger erfüllt werden können, sind von solchen Stellen wahrzunehmen.
- Die Erhaltung und Verbesserung der Wohn- und Bauqualität bildet eine wichtige Grundlage aller Förderungsmassnahmen. Zusätzlich sind bei allen Massnahmen die Erfordernisse einer nachhaltigen Entwicklung zu beachten.

Der ebenfalls diskutierte Grundsatz, dass die Förderung in Zukunft ausschliesslich über private Organisationen wie die Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus abgewickelt werden soll, blieb in der EWK unterlegen.

Auf der Basis der Lageanalyse und dieser Kriterien einigte sich die EWK auf fünf Hauptziele, an denen sich die zukünftige Förderungspolitik des Bundes ausrichten soll:

- Sicherstellung der Wohnungsversorgung für finanz- und sozialschwache Gruppen.
- Förderung von preisgünstigem Wohneigentum.
- Wohnungs- und Siedlungserneuerung in den Kernstädten und Randregionen.
- Stärkung der Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus.
- Verbesserung der Wissens- und Entscheidungsgrundlagen.

Empfehlungen zu den Massnahmen der zukünftigen Förderungspolitik

Die Kommission hat die fünf Hauptziele zum Teil weiter untergliedert und für jedes Anliegen Massnahmen formuliert. Dabei kam sie zum Schluss, dass angesichts des gewandelten wirtschaftlichen und sozialen Umfelds und der veränderten Ziele neue Instrumente nötig sind. Das aktuelle Verbilligungsmodell ist für die Förderung der Erstellung und Erneuerung preisgünstiger Mietwohnungen nicht mehr geeignet. Dagegen haben sich in der Eigentumsförderung Vorschüsse zur Senkung der Anfangsbelastung und Bürgschaften zur Erleichterung der Fremdfinanzierung als Starthilfe bewährt.

Die von der EWK empfohlenen Massnahmen unterscheiden sich hinsichtlich Trägerschaft und Intensität. Letztere reicht von blosser Information und Beratung über Anreizgebung bis zu Finanzhilfen und Gesetzesänderungen. Adressaten sind neben dem Bund auch die Kantone und Gemeinden. Für den Bund wurden neben der engeren Wohnungspolitik wohnungsbezogene Handlungsmöglichkeiten anderer Bundesstellen aufgeführt. Die Empfehlungen an die Kantone und Gemeinden sind in einer Übersichtstabelle¹ enthalten.

Ziel: Wohnungsversorgung für finanz- und sozial-schwache Personen und Haushalte

1. Massnahme

Für die Befriedigung von Wohnbedürfnissen spezieller Nachfragergruppen sind objektgebunden zinsgünstige Darlehen und als Ergänzung eventuell Bürgschaften zu gewähren. Diese sind an bestimmte Bedingungen zu knüpfen. Die Hilfen sollen von allen Bauträgern beansprucht werden können, welche diese Vorgaben erfüllen und die Zinsvergünstigungen an die Mieterschaft weitergeben.

2. Massnahme

Mit zinsgünstigen Darlehen sind Pilot- und Demonstrationsprojekte zu unterstützen, von denen in qualitativer Hinsicht eine Vorbildwirkung auf den gesamten Wohnungsbau erwartet werden darf. Ferner sollen Bauträger, welche in diesem Bereich besonders innovativ sind, mit Kapitalbeteiligungen zusätzlich gefördert werden können.

¹ Siehe Anhang 8.1

3. **Massnahme**

Der Bund soll Kantonen und Gemeinden, welche Mietzinsbeiträge ausrichten möchten, entsprechendes Know-how vermitteln und solche Hilfen koordinieren und evaluieren. Obwohl Mietzinsbeiträge nach Ansicht der EWK die Wohnkostenprobleme einkommensschwacher Haushalte am besten lösen, wird der Vorschlag der vorbereitenden Expertengruppe für eine bundesweite Subjekthilfe nur von den Vertretern der Mieterorganisationen unterstützt. Die Mehrheit spricht sich dafür aus, die Einführung solcher Beiträge aus föderalistischen, finanzpolitischen und organisatorischen Gründen den Kantonen und Gemeinden anheim zu stellen.

4. **Massnahme**

Mittels zinsgünstigen Darlehen, Betriebskostenbeiträgen und Kapitalbeteiligungen sind Organisationen zu unterstützen, die im Rahmen von Leistungsaufträgen Wohnungen an Problemhaushalte vermitteln und diese betreuen.

Ziel: Förderung von preisgünstigem Wohneigentum

5. **Massnahme**

Der Bund fördert den Eigentumserwerb via Rückbürgschaften an die bestehenden Hypothekarbürgschafts-Genossenschaften für Wohneigentum. Letztere gewähren Bürgschaften für Hypotheken sowie für Vorschüsse zur Verminderung der Anfangsbelastung. Zudem soll der Bund die Hypothekarbürgschafts-Genossenschaften mit Beteiligungen an deren Kapital und Betriebskosten stärken. Ferner empfiehlt die EWK eine Änderung des Sachenrechts, die Überprüfung eines Systemwechsels bei der Besteuerung des Eigenmietwerts sowie eine Revision des Steuerharmonisierungsgesetzes.

Ziel: Förderung der Wohnungs- und Siedlungserneuerung in den Kernstädten und Randregionen

6. **Massnahme**

Mit à fonds perdu-Beiträgen an die Baukosten oder mit laufenden Zuschüssen sind Wohnungserneuerungen und Umnutzungen zu unterstützen. Diese Hilfe ist in Städten räumlich auf Erneuerungsgebiete zu konzentrieren. Ausserhalb der Wohnbauförderung wird eine Überprüfung steuerlicher Entlastungen zur Bildung von Erneuerungsfonds empfohlen.

7. Massnahme

Um Impulse für Stadt- und Quartiererneuerungen auszulösen, ist im Rahmen der Forschungstätigkeit des Bundes ein neuer und ständiger Schwerpunkt für die Erarbeitung und Verbreitung von themenbezogenen Broschüren und Informationsmaterialien zu schaffen.

8. Massnahme

Zur Verbreitung beispielhafter Lösungen fördert, begleitet und evaluiert der Bund Pilotprojekte von Städten und Gemeinden.

9. Massnahme

Für die Finanzierung dieser Erneuerungsaktivitäten sind nicht zusätzliche Mittel bereitzustellen, sondern die auf Bundesebene in verschiedenen Stellen bereits vorhandenen Gelder über ein Poolsystem zusammenzulegen.

Ziel: Stärkung der Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus**10. Massnahme**

Die Tätigkeiten der Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sind weiterhin mittels Leistungsaufträgen zu unterstützen.

11. Massnahme

Der Bund unterstützt die gemeinnützigen Bauträger durch zinsgünstige Darlehen aus einem Fonds de roulement.

12. Massnahme

Die Aktivitäten der Emissionszentrale gemeinnütziger Wohnbauträger (EGW) sind durch weitere Bundesbürgschaften auszubauen.

13. Massnahme

Zwecks Verbesserung der Kompetenzen sind im Rahmen der Leistungsaufträge an die Dachorganisationen Weiterbildungsveranstaltungen für Mitglieder gemeinnütziger Bauträger zu unterstützen.

Ziel: Verbesserung der Wissens- und Entscheidungsgrundlagen**14. Massnahme**

Der Bund fördert mittels Studienaufträgen Untersuchungen über die auf dem Wohnungsmarkt bestehende Lage, die Wirkungszusammenhänge und Entwicklungstendenzen.

15. Massnahme

Der Bund fördert mittels Studienaufträgen die Erarbeitung von Entscheidungshilfen für die öffentliche Hand und andere Akteure.

16. Massnahme

Der Bund verfolgt ausländische Entwicklungen im Wohnungswesen durch Mitwirkung in den dafür bestehenden internationalen Gremien. Ferner fördert er in Einzelfällen die Vermittlung von Know-how an die Transformations- und Entwicklungsländer. Zu prüfen ist ferner die Stellung der Schweiz gegenüber der Unterorganisation HABITAT der UNO.

Übrige Massnahmen

Die EWK empfiehlt ferner zwei Massnahmen, die nicht direkt die Förderungspolitik, sondern eine Verbesserung der Rahmenbedingungen (Markttransparenz, Raumplanung) betreffen.

Finanzielle Konsequenzen

Die empfohlenen Massnahmen haben finanzielle Folgen. Der Förderungsaufwand kann aber nicht generell bestimmt werden. Er muss auch in Zukunft auf Grund der jeweiligen Marktverhältnisse durch das Parlament vorgegeben werden. Gemäss den Empfehlungen werden bei den Bundesleistungen Bürgschaften und Darlehen im Vordergrund stehen. A fonds perdu-Leistungen ergeben sich aus den Zinssubventionen bei Darlehen und aus direkten Subventionen beispielsweise bei der Erneuerungsförderung oder bei Studienaufträgen.

Während längstens 25 Jahren ergibt sich ferner ein Aufwand aus der Weiterführung der bisherigen WEG-Verpflichtungen, doch geht dieser ab dem Jahre 2002 kontinuierlich um mehrere Millionen Franken jährlich zurück.

Einleitung

1.1. Anlass und Auftrag

Mit der Einführung von Artikel 34 sexies in die Bundesverfassung wurde 1972 die Wohnbau- und Eigentumsförderung zu einer Daueraufgabe des Bundes erklärt. Ihre Basis sind im Wesentlichen das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974 und die zugehörigen Verordnungen. Seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1975 wurden rund 123'000 preisgünstige Wohnungen gefördert. Davon sind gut ein Drittel Eigentumswohnungen und Eigenheime.

Das WEG galt lange Zeit als geradezu ideales Förderungsinstrument. Es ist anwendbar auf verschiedene Besitzesformen und Wohnungskategorien, kann auf qualitative Belange einwirken und Impulse für Innovationen auslösen. Ferner beinhaltet es ein System zur Verbilligung der Mietzinse, dessen Parameter sich dem jeweiligen wirtschaftlichen Umfeld anpassen lassen. Vor allem aber schien sich der Förderungsaufwand in engen Grenzen zu halten; lange hielt sich gar die Vorstellung von einer zielgruppenkonformen und wirksamen Förderung, die praktisch nichts kostet.

Dieses positive Bild verdüsterte sich im Laufe der Neunzigerjahre. Mit der einsetzenden wirtschaftlichen Stagnation, die sich im Immobilienbereich zu einer tief greifenden Krise ausweitete, traten mehr und mehr die Kehrseiten des Förderungssystems an den Tag. Auf Grund der verschlechterten Einkommenssituation und der Stabilisierung des allgemeinen Mietzinsniveaus wurde es schwieriger, die systembedingten Mietzinserhöhungen durchzusetzen. Hält man an den Preissteigerungen fest, so ziehen die Bewohner weg, und neue Nachfrager sind oft nicht mehr

bereit, einen Mietvertrag mit ansteigenden Mietzinsen abzuschliessen. Werden dagegen die Anstiege sistiert oder Mietzinssenkungen toleriert, so erhöhen sich zwangsläufig die Grundverbilligungsvorschüsse und damit das Risiko für den Bund, in späteren Jahren Nachschüsse leisten zu müssen.

Das veränderte wirtschaftliche Umfeld und die sich abzeichnenden Probleme der Wohnbauförderung prägten auch die bundesrätliche Botschaft vom 19. Februar 1997 über neue Rahmenkredite für die Wohnbau- und Eigentumsförderung. Darin sprach sich der Bundesrat grundsätzlich für eine Fortführung der Förderungstätigkeit aus, entsprechend der Marktlage allerdings auf verhältnismässig tiefem Niveau. Anders als bei den vorangegangenen Vorlagen bezeichnete er sein Kreditbegehren als eine dreijährige Übergangslösung. Für diesen Zeitraum soll am geltenden, in einigen Punkten aber modifizierten Förderungssystem festhalten werden. Ferner erwartet der Bundesrat, dass bis zum Jahre 2000 grössere Klarheit über die zukünftige Verantwortung für die Wohnbauförderungspolitik besteht. Gemäss den Grundzügen der geplanten Neuordnung des Finanzausgleichs gehört die Wohnbau- und Eigentumsförderung zu jenen Bereichen, die in die alleinige Zuständigkeit der Kantone überführt werden sollen. Für den Fall, dass die Wohnungspolitik eine Bundeskompetenz bleibt, soll sie jedoch neu konzipiert werden. Der Bundesrat stellte daher in Aussicht, die Bundespolitik eingehend überprüfen zu lassen. Dieser Aufgabe nahm sich die Eidg. Wohnbaukommission (EWK) an. Sie klärte zusammen mit dem Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) ab, ob Wohnbau- und Eigentumsförderung auch in Zukunft notwendig ist, an welchen Zielen sie sich allenfalls orientieren soll und mit welchen Massnahmen diese zu verfolgen sind.

1.2. Vorgehen und Abgrenzungen

Die EWK nahm an ihrer Sitzung vom 16. Juni 1997 vom Auftrag Kenntnis, legte das Vorgehen fest und steckte das Untersuchungsfeld ab. Obwohl die Kommission anerkannte, dass die Wohnungspolitik nur im Hinblick auf einen allfälligen Verbleib in der Bundeskompetenz überprüft werden soll, war es nicht möglich, den parallel laufenden Prozess der Neuordnung des Finanzausgleichs vollständig auszublenden. Die EWK kann den Vorschlag, die Wohnbau- und Eigentumsförderung ausschliess-

lich den Kantonen zu überlassen, nicht unterstützen. Man ist sich jedoch einig, dass die Neuregelung des Finanzausgleichs ein für die Revitalisierung des Föderalismus wichtiges Gesamtpaket darstellt, das nicht bereits im Vorfeld der Vernehmlassung durch das Herauslösen einzelner Elemente gefährdet werden soll. Die Kommission hofft, dass die für 1999 geplante Vernehmlassung eine Vorentscheidung in ihrem Sinne bringen wird.

Zur Vorbereitung der Verhandlungsgrundlagen zog die Kommission eine Expertengruppe bei. Diese setzte sich aus Personen zusammen, die nicht der EWK angehören, jedoch die an der Wohnungspolitik interessierten Kreise repräsentieren und über praktische Erfahrung im Wohnungswesen verfügen². Als Präsident dieses Gremiums konnte Prof. Walter Hess, Volkswirtschaftliches Institut der Universität Bern, gewonnen werden.

Die Expertengruppe kam erstmals am 7. Juli 1997 zusammen. Sie tagte insgesamt acht Mal, zuletzt am 11. Dezember 1998. Unterstützt durch ein vom BWO gestelltes Sekretariat führte sie die Überprüfung schrittweise durch und unterbreitete ihre Zwischenergebnisse an fünf Sitzungen der EWK. Im Verlaufe der Überprüfung wurden ferner zwei Mal die Vertreterinnen und Vertreter der kantonalen Fachstellen für Wohnbauförderung konsultiert. Im April 1998 fand ein Hearing zur Lageanalyse und zu den Zielen statt. Im Oktober 1998 konnten die Kantone zu den Vorschlägen Stellung nehmen. Ferner äusserten sich am 5. November 1998 im Rahmen der "Grenchner Wohntage" rund 80 Fachleute zu den in Thesenform präsentierten Vorstellungen über die zukünftige Wohnbaupolitik des Bundes. All diese Stellungnahmen haben den vorliegenden Bericht beeinflusst, der am 25. Januar 1999 von der EWK verabschiedet worden ist.

Wohnungswesen und Wohnungspolitik sind breite Handlungsfelder mit engen Querbeziehungen zu anderen Sach- und Politikbereichen. Es war deshalb unumgänglich, den Prüfungsauftrag einzuengen und Schwerpunkte zu setzen. Die EWK beschloss, sich auf die Förderungsaktivitäten des Bundes im Rahmen der engeren Wohnungspolitik zu konzentrieren, zumal sich andere Gremien mit wichtigen benachbarten Bereichen wie Mietgesetzgebung, Steuerfragen, Bodenpolitik oder Raumplanung gerade beschäftigen oder sich ihrer vor noch nicht langer Zeit angenommen haben.³ Diese "verwandten" Politikbereiche wurden daher nur dann angesprochen, wenn sie in direktem Zusammenhang zur Wohnbau- und Eigentumsförderung stehen.

2 Die Mitglieder der Expertengruppe sind in Anhang 8.4. aufgeführt.

3 Zum Mietrecht werden im Rahmen des bundesrätlichen Gegenvorschlages zur Initiative "Ja zu fairen Mieten" Reformvorschläge erarbeitet. Zudem hat sich eine Expertengruppe vor noch nicht langer Zeit zur Marktmiete geäussert. Zum Steuerrecht ist aus jüngerer Zeit der Bericht Locher zu nennen. Zur Bodenpolitik standen zu Beginn der Neunzigerjahre Massnahmenpakete zur Diskussion.

1.3. Berichtsübersicht

Die Expertengruppe und die EWK gingen bei der Überprüfung pragmatisch vor und konzentrierten sich auf das wohnungspolitisch Machbare. Sie bildeten ihre Meinung in erster Linie auf Grund bereits verfügbarer Fakten. Zu einigen Fragen konnten sie sich auf Untersuchungen stützen, welche von der Forschungskommission Wohnungswesen (FWW) speziell im Hinblick auf die Überprüfung veranlasst worden waren. Dies betrifft unter anderem Fragen der Stadt- und Quartiererneuerung, die Unterstützungsmöglichkeiten für benachteiligte Gruppen oder die wohnungspolitischen Akzentverschiebungen im europäischen Umfeld. Wichtig war der EWK aber auch, die Meinungen der konsultierten Kreise wenn immer möglich zu berücksichtigen. Somit stellt der Bericht bereits eine breit abgestützte Grundlage für Entscheide zum künftigen Vorgehen dar.

Lageanalyse, Skizzierung und Beurteilung der bisherigen Instrumente, Zielformulierung und Bestimmung der Massnahmen sind übliche Etappen in der Definition politischer Marschrichtungen. Diese Aspekte geben auch in diesem Bericht die Hauptkapitel ab. Die einzelnen Schritte beinhalten jedoch immer auch Werturteile, die es offen zu legen gilt. Deshalb hat die EWK in Kapitel 2 einige grundsätzliche Überlegungen zu den Zielen und Aufgaben der Wohnbau- und Eigentumsförderung vorangestellt. Kapitel 3 ist der Lage und den Entwicklungstendenzen im Wohnungswesen sowie dem förderungspolitischen Handlungsbedarf gewidmet. Die Darstellung des WEG und dessen Würdigung ist Gegenstand von Kapitel 4. In Kapitel 5 werden die Rahmenbedingungen und Ziele der zukünftigen Politik formuliert. Darauf folgen in Kapitel 6 die Darstellung und Erläuterung der empfohlenen Massnahmen und in Kapitel 7 einige Hinweise zum zukünftigen Förderungsaufwand. Der Anhang enthält weitere Informationen, auf die im Bericht verwiesen wird.

Allgemeine Überlegungen zu den Zielen und Aufgaben der Wohnbau- und Eigentumsförderung

2.1. Hauptziele der Wohnungspolitik

"Wohnen" ist für jedes Individuum ein unverzichtbares Grundbedürfnis. Seit 1948 gehört das Recht auf eine Unterkunft zu den universellen Menschenrechten, und es ist heute weltweit unbestritten, dass die öffentliche Hand dafür sorgen muss, dass alle Menschen ihr angeborenes Schutzbedürfnis befriedigen können. Die Grundversorgung mit einer Unterkunft bzw. die Verhinderung von Obdachlosigkeit ist daher das prioritäre Ziel jeder staatlichen Wohnungspolitik. Ihm waren auch in der Schweiz die ersten förderungspolitischen Aktivitäten der öffentlichen Hand verpflichtet, und auch der mietrechtliche Schutz vor Wohnraumverlust stellt ein Ausfluss dieser Maxime dar. Die EWK ist sich bewusst, dass abgesehen von Einzelfällen die Grundversorgung mit Wohnungen in der Schweiz seit Jahren gesichert ist. Dies bedeutet allerdings nicht, dass weitere Förderungsmassnahmen überflüssig geworden sind. Mit der verfassungsmässigen Verpflichtung, den Wohlstand aller Bürgerinnen und Bürger zu fördern, hat der Staat auch die Aufgabe übernommen, allen Bevölkerungsschichten über eine existenzielle Grundversorgung hinaus eine "angemessene Wohnungsverorgung" zu gewährleisten (vgl. Habitat

Agenda 1996). Im Hinblick auf die individuelle Bedürfnisbefriedigung hängt somit die weitere Notwendigkeit eines staatlichen Engagements im Wesentlichen davon ab, wie die Gesellschaft die "angemessene Versorgung" definiert. Diese politische Frage muss für jede Epoche neu beantwortet werden.

Heute besteht in der Schweiz ein weitgehender Konsens, dass von angemessenem Wohnen dann gesprochen werden kann, wenn einerseits ein minimales Versorgungsniveau nicht unterschritten wird. Dieses ist zum Teil durch baurechtliche Vorschriften gegeben (minimale Zimmergrößen, Belichtung, Lärmbelastung etc.), zum Teil spielen allgemein akzeptierte Normen wie etwa "ein Zimmer pro Person" oder ein bestimmter Ausstattungskomfort eine Rolle (Etagenheizung, Bad/Dusche). Andererseits beeinflussen relative Massstäbe die Vorstellung vom angemessenen Wohnen. So kann anhand von Kriterien wie Belegungs- und Wohndichte, Wohnkostenbelastung oder Umfeldqualität ein durchschnittlicher Versorgungsgrad definiert werden, der dann oft mit dem gesellschaftlich akzeptierten Standard einer angemessenen Versorgung gleichgesetzt wird. Bei diesem Verfahren ergeben sich relative Benachteiligungen, und einer der sozialen Gerechtigkeit verpflichteten Gesellschaft stellt sich die Frage, in welchem Ausmass Versorgungsunterschiede toleriert werden können.

Die EWK ist der Meinung, dass im Wohnungswesen solange Handlungsbedarf besteht, als drei traditionelle Probleme nicht überwunden sind.

- Erstens ist die Wohnungsversorgung beeinträchtigt, wenn Personen und Haushalte einen so grossen Anteil ihrer verfügbaren Mittel für eine bedürfnisgerechte Wohnung ausgeben müssen, dass die Befriedigung anderer Grundbedürfnisse gefährdet oder verunmöglicht wird. Die EWK ist sich bewusst, dass es sich in diesem Fall um eine Problematik handelt, die am zweckmässigsten durch eine kohärente Sozialpolitik gelindert werden könnte, die auf die Versorgungssicherung aller Bevölkerungsschichten ausgerichtet ist. Ein solcher Schritt setzt die Harmonisierung oder wenigstens die bessere Koordination der sozialen Hilfen voraus, die auf den drei staatlichen Ebenen in verschiedenen Sektoren vorhanden sind. Die EWK nahm diesbezüglich Kenntnis von den Überlegungen der IDA-FiSol-Studie. Der Abschluss der politischen Willensbildung dürfte jedoch auf sich warten lassen, weshalb die Sicherung tragbarer Wohnkosten einstweilen ein Grundziel bleibt, das im Rahmen der Wohnungspolitik zu verfolgen ist.

- Zweitens zeigt die Erfahrung, dass auch ein funktionierender Markt nicht alle Wohnbedürfnisse befriedigen kann. Es bestehen Diskriminierungen, von denen Ausländer, Alleinerziehende, Kranke oder andere Personen betroffen sein können. Solange der Marktzugang nicht für alle Bevölkerungsgruppen offen ist, braucht es ergänzende Massnahmen der öffentlichen Hand.
- Ein drittes Grundziel der Förderungspolitik ergibt sich aus der besonderen Eigenschaft des Wohnungsmarktes, dass das Gut Wohnung grösstenteils nicht verkauft, sondern vermietet wird. Im Vergleich mit dem selbstgenutzten Eigentum weist das Mietverhältnis gewisse Nachteile auf, die vor allem die individuelle Gestaltungsfreiheit und die Unabhängigkeit betreffen. Die eigene Wohnung lässt sich gestalten und umbauen nach den sich ändernden Bedürfnissen der Nutzer. Sie kann zudem eine Kapitalanlage sein und zur individuellen Vermögensbildung beitragen. Sie stellt damit für viele Bewohnerinnen und Bewohner eine positive Gegenwart zur ausserhäuslichen, oft von Zwängen und Abhängigkeiten geprägten Arbeitswelt dar. Eine möglichst grosse Wohnautonomie ist nach Einschätzung der EWK weiterhin ein Grundziel der Politik, wobei dieses auf Grund der unterschiedlichen finanziellen Möglichkeiten der Haushalte nicht ausschliesslich über eine Verbreiterung des selbstgenutzten Wohneigentums, sondern nach Möglichkeit auch im Rahmen von Mietverhältnissen bzw. über Mischformen von Miete und Eigentum anzustreben ist (vgl. Würmli u.a. 1998).

Die EWK betont, dass der Bund heute verfassungsmässig verpflichtet ist, sich diesen Grundzielen der Wohnungspolitik anzunehmen. Der geltende Verfassungsartikel 34 sexies bzw. Artikel 108 der im Dezember 1998 durch das Parlament verabschiedeten neuen Bundesverfassung spricht in allgemeiner Form von der Wohnbau- und Eigentumsförderung sowie von Massnahmen zur Verbilligung der Wohnkosten. Artikel 41 der neuen Bundesverfassung hält zudem als Sozialziel fest, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familien eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können, während Artikel 111 den Bund auffordert, in Zusammenarbeit mit den Kantonen und namentlich durch Massnahmen der Steuer- und Eigentumspolitik die Selbstvorsorge zu fördern.⁴

4 Die Verfassungsgrundlagen sind im Wortlaut in Anhang 8.2. aufgeführt.

2.2. Nebenziele der Wohnungspolitik

Eine verantwortungsvolle Wohnungspolitik orientiert sich nach Meinung der EWK nicht ausschliesslich an unmittelbaren quantitativen und qualitativen Versorgungszielen. Sie musste schon immer und muss heute noch stärker auch übergeordnete Interessen und Ziele berücksichtigen. Wohnen hat vielfältige Querbeziehungen zu anderen gesellschaftlichen Bereichen, und wohnungspolitisches Handeln oder Unterlassen wirkt sich auch auf andere Politikbereiche aus. Heute verdienen namentlich folgende Aspekte besondere Beachtung:

- Wohnungen und Wohngebäude machen bedeutende Anteile des volkswirtschaftlichen Vermögens aus. Dieses Kapital ist langfristig zu erhalten. Der Wohnungsmarkt ist eng verzahnt mit den Boden-, Kapital- und Baumärkten. Unzulänglichkeiten in einem Teilmarkt haben negative Wirkungen auf die übrigen Märkte. Die Wohnkosten beeinflussen indirekt die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Ferner können zwischen der geforderten Arbeitsplatzmobilität und der Immobilität der Wohnungen Spannungen entstehen, die der wirtschaftlichen Entwicklung abträglich sind. All diese Verknüpfungen verweisen auf die wichtige Funktion, welche der Wohnungspolitik in der allgemeinen Wirtschaftspolitik zukommt. Damit sie diese Aufgabe wahrnehmen kann, muss sie in die übergeordnete wirtschaftspolitische Konzeption eingebettet sein. Namentlich muss sich auch die Förderungspolitik an jene Rahmenbedingungen halten, die für die übrige Wirtschaft gelten.
- Die Wohnverhältnisse und die Gesundheits- und Bildungschancen der Bewohnerinnen und Bewohner hängen eng zusammen. Die Wohnungspolitik steht damit im Dienste der Bildung von Humankapital, welches für die Schweiz im internationalen Wettbewerb als Standortfaktor zunehmend ins Gewicht fällt. Ferner ist die generelle Lebensqualität, die massgebend von den Wohn- und Siedlungsverhältnissen bestimmt wird, im internationalen Wettbewerb der Städte und Agglomerationen ein immer wichtigeres Kriterium.
- Grosse Differenzen in der Wohnungsversorgung sind eine potenzielle Quelle für soziale Konflikte. Es bestehen Zusammenhänge zwischen unzureichendem Wohnumfeld und der Häufigkeit von Vandalismus oder kriminellen Aktivitäten. Präventive Massnahmen im Wohnungsbereich können Ausgaben für die Fürsorge, für Sicherheitsmassnahmen und andere "Sozialreparaturen" vermeiden helfen. Generell eignet sich

der Wohnbereich zur Stärkung sozialer Beziehungsnetze, die ihrerseits den heute gefährdeten gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern. Immer mehr müssen nachbarschaftliche Beziehungen Funktionen übernehmen, die früher von verwandtschaftlich geprägten sozialen Netzen wahrgenommen wurden.

- Die Arbeitswelt befindet sich in einem fortwährenden Prozess der Umstrukturierung. Dieser Prozess stellt steigende Anforderungen an die Menschen, was für viele zu Verunsicherungen und Ängsten führt. Die individuelle und kollektive Bewältigung der wirtschaftlichen Umgestaltung erfordert eine soziale Abfederung. Gute Wohnverhältnisse und intakte nachbarschaftliche Beziehungen wirken in dieser Hinsicht stabilisierend. Zudem verändern sich mit der wirtschaftlichen Umstrukturierung die Ansprüche an die Wohnung. Ihre Bedeutung als Arbeitsplatz für die Weiterbildung oder Umschulung nimmt zu, was nicht ohne Auswirkungen auf den Raumbedarf bleibt.
- Wohngebäude und damit verbundene Infrastrukturen machen einen Grossteil unserer gebauten Umwelt aus. Sie sind Grosskonsumenten von Energie und anderen knappen Ressourcen wie Boden oder Wasser. Baumaterialien müssen entsorgt werden. Der Wohnbereich weist ein Einsparpotenzial an Ressourcen auf, das noch nicht ausgeschöpft ist. Ihm kommt für die nachhaltige Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung grosse Bedeutung zu.

Die Förderung der Wirtschaft und der Gesundheit, der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt sowie die haushälterische Bodennutzung und geordnete Besiedlung sind die wichtigsten Verfassungsziele, die mit den genannten Querbeziehungen angesprochen sind. Für die EWK ist die Wohnbau- und Eigentumsförderung nicht nur an den wohnungspolitischen Zielen im engeren Sinn, sondern auch an ihrem Beitrag zur Durchsetzung dieser gesellschaftlichen Anliegen zu messen.

In den industrialisierten Ländern ist die besondere Verantwortung der öffentlichen Hand in der Wohnungsversorgung seit Jahrzehnten politisch unbestritten. Je nach Land und Epoche und nach wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen sind aber der Inhalt, der Umfang und die Umsetzung dieser Verantwortung anders definiert. Heute haben alle Länder wohnungspolitische Konzeptionen, die sich bei den Grundzielen oft nur unwesentlich, bezüglich Nebenzielen, Massnahmen, Intensität und Trägerschaft jedoch oft beträchtlich unterscheiden (vgl. Favarger u.a. 1998).

In der Schweiz wurde eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Zielen und Aufgaben der Wohnungs- und Förderungspolitik letztmals zu Beginn der Siebzigerjahre geführt. Der Bund hatte bis dahin mit zeitlich befristeten Förderungsaktionen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse beigetragen. 1972 haben Volk und Stände mit der Annahme von Artikel 34 sexies der Bundesverfassung den Bund verpflichtet, eine dauerhafte Verantwortung in der Wohnungsversorgung wahrzunehmen. Gestützt darauf wurde am 4. Oktober 1974 das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) verabschiedet, das bis heute als Hauptinstrument der Förderung dient.

So wie der damaligen Ausarbeitung des WEG umfangreiche Untersuchungen über den Wohnungsmarkt und seine Entwicklung vorausgingen, soll deshalb auch diesmal abgeklärt werden, wie weit sich aus der heutigen Situation ein Bedarf für weitere Interventionen der öffentlichen Hand ergibt.

Lage und Entwicklungstendenzen im Wohnungswesen

3.1. Veränderte generelle Rahmenbedingungen

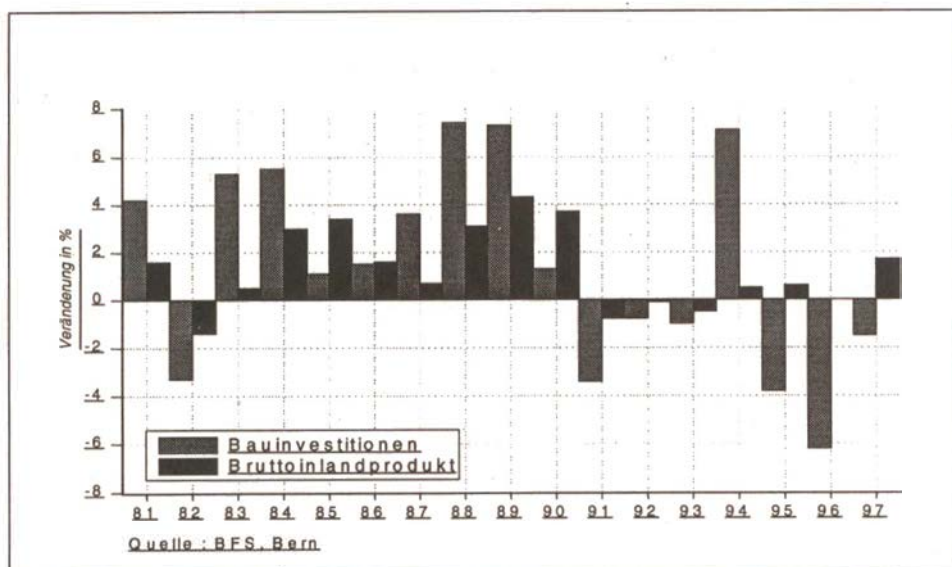
Das Wohnungswesen ist ein Teilbereich von Wirtschaft und Gesellschaft. Seine Entwicklung wird von ökonomischen, sozialen, demografischen und anderen Faktoren bestimmt. Nachfolgend seien einige der wichtigsten Veränderungen in diesen äusseren Bedingungen dargestellt.

3.1.1. Wirtschaftliches Umfeld

Der mit dem Schlagwort "Globalisierung" umschriebene wirtschaftliche Wandel gibt auch für das Wohnungswesen und die Wohnungspolitik einen veränderten Rahmen ab. Nationale Grenzen verlieren an Bedeutung. Länder und Regionen werden als Produktionsstandort ständig neu bewertet. Bei den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen sind Anpassungen nötig, um in diesem Wettbewerb zu bestehen. Betroffen ist primär der internationale Handel. Tief greifende Veränderungen spielen sich aber auch auf den Kapitalmärkten ab, was für die Finanzierung des Wohnungsbaus ebenfalls veränderte Bedingungen schafft. Ferner geht ein starker Anpassungsdruck auf Bereiche aus, die wie die Bauvorschriften, der Umweltschutz oder das Sozialwesen mit dem Wohnungswesen eng verknüpft sind.

Trotz Deregulierungs- und Liberalisierungsbemühungen blieb das wirtschaftliche Wachstum der Schweiz in letzter Zeit hinter der vergleichbaren internationalen Entwicklung zurück. Das Bruttoinlandprodukt (BIP) verharrte über mehrere Jahre hinweg auf dem gleichen Niveau. Erst 1997 und 1998 waren mit 1,7% bzw. 2 % wieder reale Anstiege zu verzeichnen (vgl. Grafik 1).

Grafik 1: *Bruttoinlandprodukt und Bauinvestitionen zu konstanten Preisen des Jahres 1990 (Veränderung in % gegenüber Vorjahr).*



Die wirtschaftlichen Veränderungen hatten deutliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Als Folge von Betriebsschliessungen, Umstrukturierungen und Fusionen hat sich mit unterschiedlicher regionaler Intensität die Zahl der Arbeitslosen von 1,1 % (1991) auf 5,2 % (1997) erhöht. Bis im Dezember 1998 ist die Rate wieder auf 3,4 % gesunken. Zu diesen offiziellen Arbeitslosen sind jene Stellensuchenden hinzuzurechnen, die ausgesteuert sind, sich in Beschäftigungsprogrammen befinden, Zwischenverdienst beziehen oder aus anderen Gründen nicht als arbeitslos gemeldet sind. Ausserdem widerspiegelt der Beschäftigungsrückgang eine Zunahme der Teilzeitbeschäftigung und der Kurzarbeit. Vom Beschäftigungsrückgang war vor allem der 2. Sektor (Industrie, Gewerbe, Bau) betroffen. Die Arbeitslosenquote lag im Dezember 1998 bei der ausländischen Erwerbsbevölkerung mit 7,4 % rund doppelt so hoch wie bei den Erwerbstätigen schweizerischer Nationalität. In der Westschweiz und im Tessin ist der Anteil der Arbeitslosen nach wie vor deutlich höher

als in der Deutschschweiz. Zudem scheint sich der Arbeitsmarkt in der Romandie weniger schnell zu erholen als in der deutschen Schweiz. Im Tessin setzt sich die Verschlechterung der Wirtschaftslage sogar weiter fort.

Die stagnierende Wirtschaft und die unsichere Lage auf dem Arbeitsmarkt manifestieren sich auch in der Einkommensentwicklung. Nominell sind die Löhne zwischen 1990 und 1995 zwar durchschnittlich um 18 % angestiegen. Die Reallöhne erhöhten sich 1990 - 1992 noch um 3 %, danach stagnierten sie. 1980 - 1990 hatten hingegen die Reallöhne insgesamt um 7 % zugenommen⁵.

3.1.2. Demografische Entwicklung

Geburten / Sterbefälle / Wanderungen

In der Schweiz setzt sich der Rückgang der Geburtenhäufigkeit fort. Er ist bei den Schweizerinnen ausgeprägter als bei den Frauen ausländischer Nationalität. Zudem besteht ein starkes Stadt-Land-Gefälle mit einer deutlich höheren Geburtenrate in ländlichen Gebieten. Der Rückgang der Geburtenhäufigkeit ist nicht auf eine veränderte Altersstruktur, sondern auf eine Veränderung des Verhaltens zurückzuführen. Viele Familien bzw. Frauen verzichten auf Kinder, andere warten länger bis zur Geburt des ersten Kindes. Generell ist ein Trend zur Zwei-Kind-Familie festzustellen.

Ein weiterer wichtiger Faktor für die demografische Entwicklung ist die Sterblichkeit. Die Lebenserwartung hat in jüngerer Zeit zugenommen und ist im internationalen Vergleich mit 81 Jahren für die Frauen resp. 74 Jahren für die Männer hoch.

Der Wanderungssaldo nahm nach einem Tiefpunkt um 1983 (ca. 5'000 Pers.) stetig zu und erreichte 1991 eine Spitze mit einem Einwanderungsüberschuss von ca. 60'000 Personen. Danach kam es als Folge der wirtschaftlichen Stagnation wieder zu einem Rückgang des Wanderungssaldos. 1996 und 1997 wurde sogar ein leichter Wanderungsverlust (1'400 resp. 2'200 Personen) verzeichnet. Mit einem Plus von 700 Personen hielten sich 1998 Zu- und Abwanderungen in etwa die Waage. Die Rückwanderung ist mit jährlich rund 70'000 Personen in den letzten Jahren stabil geblieben.

⁵ Vgl. Volkswirtschaft Nr. 10/98, Anhang B10.3

Bevölkerungsentwicklung

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Bevölkerung in der Schweiz sehr unterschiedlich entwickelt:

- 1950 - 1970:
Starke Zunahme (insgesamt 30 %).
- 1970 - 1980:
Stagnationsphase (1,5 % Zuwachs insgesamt). Der Hauptgrund liegt im Rückgang der Immigration als Folge der Rezession und in der vergleichsweise restriktiven Einwanderungspolitik.
- 1980 - 1990:
Wieder stärkere Zunahme der Wohnbevölkerung (insgesamt 8 %). Zwei Drittel des Zuwachses sind auf die Einwanderung und ein Drittel ist auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung zurückzuführen.
- 1990 - 1998:
Die Bevölkerung wuchs auf Grund des hohen Einwanderungsüberschusses zu Beginn der Neunzigerjahre noch stark. Die Reaktion des Wanderungsverhaltens auf die wirtschaftlichen Entwicklung erfolgte erst verzögert und führte ab 1996 zu einem negativen Wanderungssaldo und somit zu einer Abschwächung des Bevölkerungswachstums. 1998 wuchs die Bevölkerung noch um 0,3 %. Ende 1998 lebten 7,1 Millionen Menschen in der Schweiz.

Die Bevölkerungsentwicklung verlief regional unterschiedlich. Dies drückt sich vor allem in einem Stadt-Land-Gegensatz aus. Während in den Siebziger- und Achtzigerjahren die ländlichen Gebiete Wanderungsverluste zu Gunsten der grossen Zentren - bei gleichzeitiger Entleerung der Kernstädte - zu verzeichnen hatten, ist die Bevölkerungsverschiebung in den letzten Jahren disperser geworden. Die abgelegenen Täler im Jura und in den Alpen verlieren weiterhin Bevölkerung an touristische Zentren der Bergregionen und an das "Unterland". Gebiete mit überdurchschnittlichem Bevölkerungszuwachs sind neben den fünf grossen Agglomerationen zunehmend auch die Mittelzentren und das weitere Agglomerationsumland.

Migrationspolitik

Die Ein- und Auswanderungen sind in erster Linie von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Die Politik nimmt aber Einfluss auf die Zahl, die Nationalität und den Status der in die Schweiz einwandernden Personen.

Aufgeschlüsselt nach Aufenthaltskategorien präsentierte sich Ende 1998 die ausländische Bevölkerung wie folgt:

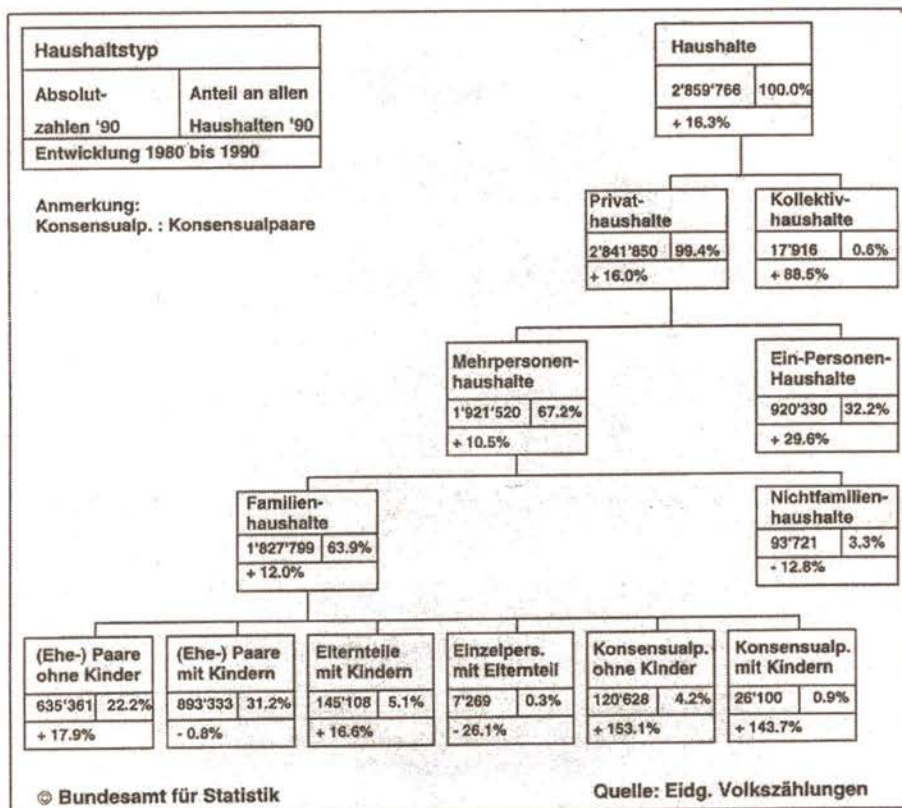
Jahresaufenthalter	346'594	22,8 %
Niedergelassene	1'001'317	65,9 %
Saisonarbeiter und Kurzaufenthalter	26'523	1,8 %
Anerkannte Flüchtlinge	24'340	1,6 %
Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge	21'021	1,4 %
Hängige Asylgesuche (am Jahresende)	44'660	2,9 %
Vollzug / Regelung hängig	24'420	1,6 %
Internationale Funktionäre (geschätzt)	25'000	1,6 %
Total (entspricht rund 1/5 der Bevölkerung)	1'517'925	100 %

3.1.3. Soziale Rahmenbedingungen

Wandel der Haushaltsformen

Die Auffächerung der Haushaltsformen gehört zu den wichtigsten sozialen Veränderungen der letzten Jahrzehnte. Die Kleinfamilie, bestehend aus verheirateten Paaren und Kindern, ist nicht mehr das einzig gültige Familienmodell (vgl. Grafik 2). Heirat und Familiengründung werden oft aus finanziellen Gründen oder wegen längeren Ausbildungsphasen hinausgeschoben. Zudem hat die Zahl der Scheidungen in den letzten Jahren zugenommen, und immer mehr Kinder sind von Scheidungen betroffen. Geschiedene zeigen zudem im Vergleich zu früher deutlich weniger Neigung, sich wieder zu verheiraten.

Grafik 2: Verteilung der Haushaltstypen 1990 und Entwicklung 1980 bis 1990



Prozentual stark zugenommen haben die meist kinderlosen Konsensualpaare sowie die Einpersonen-Haushalte und die Kollektivhaushalte (Heime, Anstalten, etc.). Während die Zunahme der Kollektivhaushalte vor allem durch die längere Lebenszeit zu erklären ist, ist jene der Einpersonen-Haushalte nur beschränkt auf den erhöhten Anteil älterer allein stehender Menschen zurückzuführen. Die "Singles" verteilen sich ziemlich gleichmässig auf alle Altersgruppen.

Der Trend zu kleineren Haushalten führt zu einer Erhöhung der absoluten Zahl der Haushalte. Zwischen 1980 und 1990 hat die Schweizer Bevölkerung um 8 %, die Zahl der Haushalte hingegen um 16 % zugenommen.

Zunehmende gesellschaftliche Differenzierung

Mit der Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich die sozialen Gegensätze wie in andern europäischen Ländern in den letzten Jahren verschärft. Man spricht von einem Trend zur "Zwei-

Drittelsgesellschaft"⁶. In der Schweiz dürfte die Verteilung nicht so krass sein.

Zutreffend ist die Bezeichnung "Zwei-Drittelsgesellschaft" bei der Vermögensverteilung. 33 % der Steuerpflichtigen besitzen kein Reinvermögen, ca. 40 % rund 10 % des Gesamtvermögens. Rund 2 % der Steuerpflichtigen verfügen über 40 % des Gesamtvermögens (Stand 1991).

Die (steuerbaren) Einkommen sind tendenziell ähnlich, aber deutlich weniger einseitig verteilt. Ganz am unteren Ende der Skala sind jene Haushalte, die aus eigener Kraft den minimalen, gesellschaftlich anerkannten Lebensstandard nicht erreichen und im engeren Sinn als arm bezeichnet werden können. Dazu gehörten 1990 ca. 4 - 5 % der Bevölkerung (140'000 Bezüger von Sozialhilfeleistungen und 150'000 Bezüger von Ergänzungsleistungen) mit einer sehr ungleichen regionalen Verteilung. Die 1997 erschienene Armutsstudie (Leu u.a.) weist für das Jahr 1992 je nach Definition eine gesamtschweizerische Armutsquote zwischen 4,8 % und 11,4 % aus, was einer Zahl von 300'000 - 800'000 Menschen entspricht. Rund 250'000 Personen lebten in Haushalten, in denen mindestens eine Person einer Erwerbsarbeit nachgeht, doch lag ihr Haushaltseinkommen unter der von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) definierten Armutsgrenze. Zwei Drittel dieser "working poor" waren unter 40 Jahren alt und rund 60 % lebten in einem Paarhaushalt mit Kindern (Caritas 1998).

Die bestehenden Einkommensdisparitäten bzw. die so genannte "neue Armut" führt zu einer ungleichen Verteilung von Chancen und Ressourcen. Wer Wohnungsprobleme hat, hat häufig auch generelle finanzielle oder gesundheitliche Defizite, ist oft arbeitslos, Konflikten am Arbeitsplatz oder mit Behörden ausgesetzt. Zusätzlich klagen soziale "Problemgruppen" auch in erhöhtem Mass über subjektive Schwierigkeiten wie Unzufriedenheit, Ängste oder Einsamkeit. Als Gruppen mit überdurchschnittlicher Problemkumulation werden von Leu (1997) verschiedene sich teilweise überschneidende Bevölkerungsgruppen angeführt:

6 Der Begriff meint, dass zwei Drittel der Bevölkerung am gesellschaftlichen Leben und Reichtum teilhaben und ein Drittel tendenziell ausgeschlossen ist.

Soziale Gruppe (Stand 1992)	Hauptsächliche Probleme (ohne Probleme, die gleichzeitig die Gruppendifinition bestimmen)	Anteil an der Bevölkerung
Personen mit geringem Einkommen	Wohnen, Erwerbslosigkeit, Gesundheit, Ängste	10 %
Betagte (über 75-jährige)	Gesundheit	7 %
Ausländer	Wohnen, Erwerbslosigkeit, Gesundheit	19 %
Alleinstehende	Gesundheit, Einsamkeit	13 %
Alleinerziehende	Finanzen, Erwerbslosigkeit, Gesundheit, Ängste	4 %
Kinderreiche Familien	Finanzen, Wohnen	13 %
Junge Familien	Finanzen, Wohnen, Erwerbslosigkeit	3 %
Erwerbslose	Finanzen, Wohnen, Gesundheit, Unzufriedenheit, Ängste	2 %
Ungelernte	Wohnen, Erwerbslosigkeit, Gesundheit, Ängste	19 %
IV-Rentner	Erwerbslosigkeit, Gesundheit, Unzufriedenheit, Ängste, Einsamkeit	3 %
Sozialhilfe- und Leistungsbezüger	Finanzen, Wohnen, Erwerbslosigkeit, Gesundheit, Unzufriedenheit, Ängste, Einsamkeit	6 %

Pluralität der Lebensstile

Die zunehmende soziale Differenzierung bezüglich Haushaltsformen und ökonomischer Situation generiert unterschiedliche Lebensstile, was Arbeit, Freizeit, Mobilität und Konsumverhalten betrifft. Die verschiedenen Lebensstile drücken sich vielfach in einer unterschiedlichen Wohnkultur aus: Mobile Single-Haushalte, ausländische Grossfamilien, Selbstständige mit Arbeitsplatz in der Wohnung, Familien mit Kindern, Wohngemeinschaften; sie alle stellen unterschiedliche Ansprüche an Ausstattung, Gestaltung und Grösse von Wohnung und Wohnumfeld.

Entscheidend sind dabei vor allem:

- Altersspezifische Unterschiede (Aufenthaltsdauer in der Wohnung).
- Die Zusammensetzung der Haushalte (Anzahl Personen, Anzahl Kinder).
- Die haushaltsinterne Arbeitsteilung (Nutzung der Wohnung für Erwerbsarbeit, Kinderbetreuung, künstlerische Tätigkeit, etc.).
- Ein mehr oder minder mobiler Lebensstil (Bedeutung der Lage und des direkten Wohnumfelds).

Ebenfalls zunehmende Bedeutung hat die unterschiedliche Gewichtung von Komfort, Baustil oder Gebäudealter. Die Präferenzen werden nicht nur von ökonomischen Faktoren (Kosten), sondern oft auch von ästhetischen und ökologischen Überlegungen (Wohnen im Altbau, Verwendung bestimmter Baumaterialien, Minimalstandard, architektonische Qualität, etc.) bestimmt.

3.1.4. Siedlungsentwicklung

In der Schweiz sind gross- und kleinräumig Entwicklungen der Siedlungsstruktur im Gang, die insbesondere im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung negativ beurteilt werden müssen und laufend neue Interventionen der öffentlichen Hand bewirken. Wie in anderen europäischen Ländern ist ein "Metropolisierungstrend" zu beobachten. Bereits heute lebt die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung in den Agglomerationsgebieten. Allmählich zeichnet sich ab, dass zwei bis drei Grossregionen die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz bestimmen. Da deren Wachstum weder an Kantons- noch Landesgrenzen Halt macht, sind neue Formen der Kooperation zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und ausländischen Gebietskörperschaften nötig. Die ländlich-peripheren Regionen sind gegenüber dem Entwicklungssog der Grossregionen im Rückstand und deshalb verstärkt vom wirtschaftlichen Strukturwandel der letzten Jahre betroffen, wenn auch je nach Branche in unterschiedlichem Ausmass.

Innerhalb der Grossregionen verstärkt sich die soziale und funktionale Entmischung. Suburbanisierung und Zersiedlung tragen zur Trennung von Arbeiten, Wohnen und Erholung bei. Der Verkehr muss diese wieder zusammenbringen, was zu ökologischen und finanziellen Belastungen führt. Der Personenverkehr hat in den letzten Jahren stark zugenommen. In den Jahren 1980 - 1993 stiegen die durchschnittlich gefahrenen Personenkilometer um 24 % an. Im ÖV-Bereich war der Anstieg stärker als beim Individualverkehr. Der Ausbau der öffentlichen Nahverkehrsmittel

(S-Bahn, Tramlinien, Verkehrsverbund, etc.) hat demnach weniger ein Umsteigen vom Auto auf das öffentliche Verkehrsmittel als eine Erhöhung der Gesamtmobilität bewirkt.

Mit der Zunahme des Pendelverkehrs sinkt die Wohnqualität in den Kernstädten, was die Abwanderung in die Agglomeration verstärkt. Die Hauptgründe für den Wegzug von Familien liegen in der mangelhaften Wohnumgebung (Immissionen, Grünflächen) und im ungeeigneten Wohnungsangebot (Familienwohnungen, Wohneigentum). Bei finanziell besser gestellten Wegzögern ist der hohe Steuerfuss der Kernstädte ebenfalls von Bedeutung (Meyrat u.a. 1998). In der Folge werden die Kernstädte zunehmend zu so genannten A-Städten (hoher Anteil an Armen, Alten, Auszubildenden, Ausländern, etc.). Zerfalls- und Verslumungserscheinungen, Desinvestitionsprozesse und somit eine weitere Verschlechterung der Wohnqualität sind die Folge.

Aber auch innerhalb der Städte hat sich die Bevölkerungsverteilung verändert. Neben der seit jeher bestehenden Verteilung der einzelnen Gruppen auf unterschiedliche Quartiere ist heute eine zunehmend kleinräumigere Differenzierung nach Nationalität, Alter und sozialer Schicht zu beobachten. Die Beeinträchtigung durch Verkehrsimmissionen hat zusammen mit der Kanalisierung des Verkehrs auf stark befahrene Achsen und der Beruhigung der Nebenstrassen zu einem Nebeneinander von auf- und abgewerteten Wohnlagen auf der Ebene einzelner Überbauungen und Strassenzüge geführt. Die kleinräumigere Durchmischung von sozialen Gruppen und Lebensstilen hat alte Konflikte entschärft, aber gleichzeitig zu neuen Reibungsflächen und Problemen geführt.

Mit der fortschreitenden Entmischung verschärft sich der soziale, finanzielle und politische Gegensatz zwischen Kernstädten und privilegierten Agglomerationsgemeinden, während gleichzeitig die stadtnahen Agglomerationsgemeinden zunehmend in den Sog der "Stadtprobleme" geraten. Auf Grund der übergreifenden Verflechtungen und der sich schlechteren Finanzlage verfügen die Städte weder über genügend Handlungsspielraum noch über genügend Kraft, um die Bewältigung dieser Probleme eigenständig angehen zu können.

3.1.5. Veränderte finanzpolitische Rahmenbedingungen

Die öffentlichen Haushalte sind in den letzten Jahren zunehmend mit finanziellen Problemen konfrontiert. Noch in der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre konnten sie Einnahmenüberschüsse aufweisen. Steigende Ausgaben und stagnierende Steuereinnahmen führten 1990 zur Wende. Von Jahr zu Jahr grössere Defizite alarmierten Politiker und Bevölkerung. Den Tiefpunkt dieser Entwicklung stellte das Jahr 1993 dar. Danach begannen die eingeleiteten Sparmassnahmen zu greifen. Ende 1997 betrug die Gesamtschuld von Bund, Kantonen und Gemeinden rund 190 Milliarden Franken. Der Bundesanteil betrug gut 93 Milliarden Franken, was 25 % des Bruttoinlandprodukts entspricht. Die Abschlüsse der öffentlichen Haushalte sind weiterhin defizitär, und es ist zu erwarten, dass die Lage auch in den kommenden Jahren angespannt bleiben wird.

Von dieser Problematik besonders betroffen sind die Städte. Auf Grund der vorgängig geschilderten Dynamik der Siedlungsentwicklung wird ihre Bevölkerungsstruktur auch bezüglich Steuerkraft immer einseitiger. Gleichzeitig erhöht sich der Aufwand für soziale und sicherheitsspezifische Aufgaben und verschiedene zentrale Funktionen (Bildung, Gesundheitswesen, Kultur etc.) müssen für das Umland wahrgenommen werden.

3.1.6. Anpassungsbestrebungen in benachbarten Politikbereichen

Mietrecht

Das geltende Mietrecht ist seit dem 1. Juli 1990 in Kraft. Seither wurden immer wieder Änderungen verlangt, zunächst aus Vermieterkreisen. Im Jahre 1992 hat Nationalrat Baumberger eine Motion eingereicht, welche einen schrittweisen Übergang zur Marktmiete verlangte. Sie wurde 1996 vom Parlament überwiesen. Allerdings hat der Nationalrat in der Dezembersession 1997 mit der Abschreibung der parlamentarischen Initiativen Hegetschweiler und Ducret, welche ohne die Marktmiete anzustreben eine Lockerung der mietrechtlichen Schutzbestimmungen des OR verlangten, wieder ein gegenteiliges Zeichen gesetzt.

Im März 1997 wurde die Volksinitiative "Ja zu fairen Mieten" des Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverbandes eingereicht. Sie verlangt tendenziell eine Verstärkung der Kostenmiete und der Mieterschutzbestimmungen. Der Bundesrat hat im August 1998 entschieden, zur Initiative einen indirekten Gegenvorschlag auszuarbeiten, der namentlich

die Indexierung der Mietzinsen und die Entkoppelung von Hypothekar- und Mietzinsen beinhaltet.

Seit längerem diskutiert wird die Ausarbeitung von Rahmenmietverträgen zwischen Vermieter- und Mieterorganisationen. Dafür besteht seit 1995 ein gesetzlicher Rahmen. In den Rahmenmietverträgen sollen den Gesamtarbeitsverträgen vergleichbar Regelungen vereinbart werden, die über die Bestimmungen des Mietrechts hinausgehen und so eine grössere Rechtssicherheit für beide Seiten ermöglichen.

Raumplanung

Die 1996 vom Bundesrat verabschiedeten "Grundzüge der Raumordnung Schweiz" bilden die aktuelle Grundlage der schweizerischen Raumplanung. Sie sollen eine ganzheitliche Raumordnungspolitik ermöglichen und sind von vier Stossrichtungen geprägt:

- Städtische Räume: Stärkere Vernetzung und Eindämmung der Zersiedelung.
- Ländliche Räume: Stärkung als Wirtschafts- und Lebensraum und bessere Vernetzung mit den städtischen Räumen.
- Natur- und Landschaftsraum: Entwicklung ökologischer Leitplanken für die wirtschaftliche Entwicklung.
- Europa: Bessere Einbindung der Schweiz im Verkehrsbereich und bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Steuerpolitik

In den Jahren 1993 und 1994 hat sich eine Expertenkommission mit den Möglichkeiten befasst, das Steuerrecht für wohnungs- und bodenpolitische Ziele einzusetzen (Eidg. Finanzdepartement 1994). Geprüft wurden Anpassungen bei der Eigenmietwert- und Bodenwertbesteuerung sowie bei den Steuern auf dem Wertzuwachs des Bodens. Während bei der Frage des Eigenmietwerts keine wesentlichen Änderungen vorgeschlagen wurden, befürwortete die Kommission eine verstärkte Ausrichtung der Vermögenssteuer auf den Verkehrswert sowie eine Abschaffung der stehen Anpassungen der Grundstücksgewinnsteuer im Vordergrund.

Die Frage der Eigenmietwertbesteuerung hat mit der Initiative "Wohneigentum für alle" erneut Eingang in die politische Diskussion gefunden. Die Initiative sieht eine Senkung der fiskalischen Belastung als wichtiges Förderungsinstrument für die Wohneigentumsbildung vor.

Postulat der "nachhaltigen Entwicklung"

Im Nachgang zur Konferenz von Rio hat der Bundesrat im Frühjahr 1997 in seiner Strategie "Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz" festgelegt, welchen Beitrag unser Land zur Umsetzung der Agenda 21 leisten soll.

Erst die Konkretisierung der Massnahmen wird zeigen, welchen Stellenwert darin dem Siedlungs- und Wohnungswesen zukommt. Wegleitend sollte dabei die Habitat-Agenda sein, welche 1996 an der UN-Konferenz Habitat II verabschiedet wurde. Darin haben sich die teilnehmenden Staaten, darunter die Schweiz, verpflichtet, ihre Siedlungs- und Wohnungspolitik auf folgenden Grundsätzen und Zielen aufzubauen:

- Angemessene Unterkunft für alle.
- Nachhaltige Siedlungsentwicklung.
- Verbesserung des Marktzugangs und der Mitwirkung.
- Gleichstellung der Geschlechter.
- Erleichterung der Finanzierung von Wohnungen und Siedlungen.
- Internationale Zusammenarbeit.

Von Bedeutung für die Schweiz ist vor allem der Bereich "nachhaltige Siedlungsentwicklung". Gefordert wird der Einbezug von Umweltkosten in finanzielle Überlegungen, die stärkere Beachtung von erneuerbaren Rohstoffen und Energieträgern sowie die Vermeidung von Umweltbelastungen beim Bau und Betrieb von Siedlungen.

3.2. Aktuelle Lage

Die Veränderung der generellen Rahmenbedingungen hat sich auf die Angebots- und auf die Nachfrageseite des Wohnungsmarktes und damit auch auf die Wohnungsversorgung ausgewirkt.

3.2.1. Wohnungsversorgung⁷

Wohnungsbelegung und Wohndichte

Der Wohnflächenkonsum nimmt in der Schweiz als Folge der demografischen und sozialen Entwicklung sowie des steigenden Wohlstands kontinuierlich zu. Während er 1980 noch 34 m² pro Person betrug, wurden 1990 bereits 39 m² pro Person beansprucht (Westeuropäischer Durchschnitt: 35 m²). Auf Grund der Produktionsziffern und der demografischen Entwicklung dürfte sich dieser Trend seit 1990 fortgesetzt haben. Entsprechend gehen die durchschnittliche Wohnungsbelegung (Anzahl Personen pro Wohnung) und Wohndichte (Anzahl Personen pro Wohnraum) zurück, wobei deutliche regionale und soziale Unterschiede zu beobachten sind. Die Wohnungsbelegung sank von 2,9 Personen pro Wohnung im Jahr 1970 auf 2,4 Personen 1990. In ländlichen Gebieten beträgt sie 2,65 Personen pro Wohnung, in städtischen Gebieten 2,25. Bei der Wohndichte hingegen bestehen trotz der unterschiedlichen Struktur der Wohnungsgrössen kaum Unterschiede zwischen ländlichen und städtischen Gebieten. 1990 standen in 45 % der Haushalte einer Person mindestens zwei Wohnräume zur Verfügung, wobei ältere Haushalte in dieser Gruppe deutlich übervertreten sind. Mehr als ein Viertel der Haushalte wies eine Wohndichte zwischen 0,5 und 1 auf. In jedem fünften Haushalt stimmten Personen- und Zimmerzahl überein. In 7 % der Haushalte übertraf die Personenzahl die Zimmerzahl.

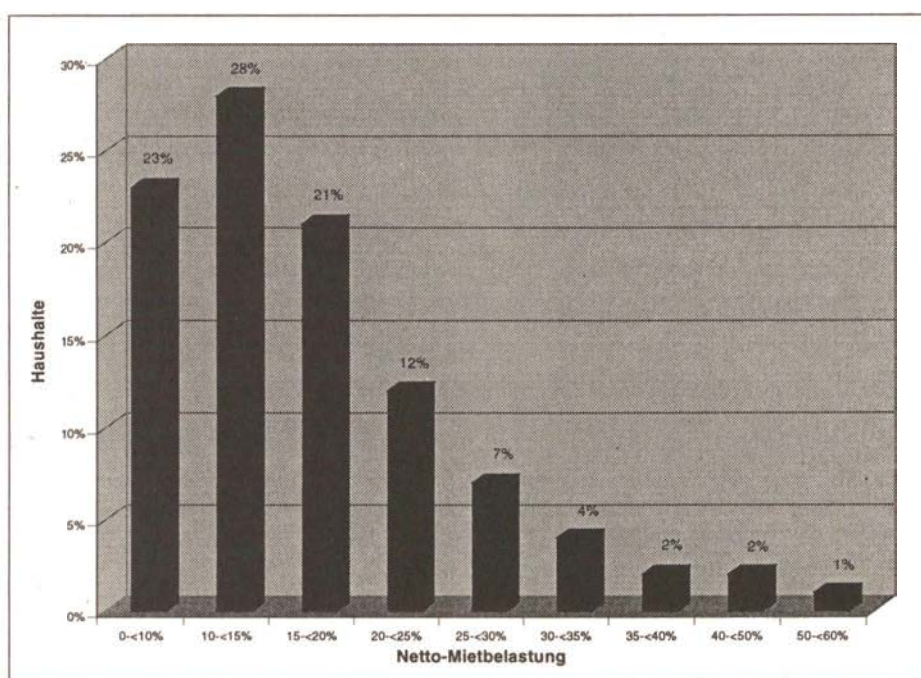
Von der generellen Abnahme der Belegungs- und Wohndichten haben nicht alle Bevölkerungsschichten in gleichem Ausmass profitieren können. Eine Minderheit der Bevölkerung, zum überwiegenden Teil ausländischer Herkunft, lebt nach wie vor in relativ beengten Verhältnissen. Zudem haben sich generell die sozialen Unterschiede bezüglich Wohndichte und Flächenkonsum verstärkt.

⁷ Verschiedene Indikatoren der Wohnungsversorgung werden nur im Rahmen der alle 10 Jahre stattfindenden Gebäude- und Wohnungszählung erhoben. Gezwungenermassen muss deshalb nachfolgend verschiedentlich auf die bereits älteren Angaben von 1990 Bezug genommen werden. In der Zwischenzeit sind Änderungen zwar eingetreten, doch sind die meisten Indikatoren relativ träge Grössen, was die Verwendung älterer Daten zu Illustrationszwecken rechtfertigt.

Wohnkostenbelastung

Die Hälfte der Haushalte hatte 1990 eine Netto-Mietbelastung von unter 15 %. Bei jedem sechsten Haushalt betrug sie über 25 %. Grafik 3 zeigt die Verteilung der Mietbelastung im Detail. Vor allem Haushalte mit niederen Einkommen (unter Fr. 4'000 monatlich) wiesen eine hohe Belastung auf.

Grafik 3: Netto-Mietzinsbelastungen 1990



Quelle: Gerheuser 1995

Für Haushalte, die im eigenen Haus oder in der eigenen Wohnung leben, existieren nur fragmentarische Angaben zur Wohnkostenbelastung (Baur 1992).

Versorgungsdefizite

Geht man davon aus, dass bei einer Mietzinsbelastung von über 25 % und einer die Zimmerzahl übersteigenden Personenzahl die Wohnungsverorgung unzulänglich ist, so war dies 1990 bei rund 20 % der Haushalte der Fall.

Von diesen Defiziten sind nicht alle Gruppen in gleichem Ausmass betroffen. Gemäss Arend (1998) sind folgende Differenzierungen möglich:

- Ausländer, Familien mit Kindern und Personen mit knappen finanziellen Mitteln sind unter den Haushalten mit hohen Belegungsdichten überdurchschnittlich vertreten.
- Hauptsächlich Personen mit geringen finanziellen Ressourcen, Alleinerziehende, Alleinlebende sowie Haushalte mit Kindern weisen oft überdurchschnittliche Wohnkostenbelastungen auf.
- Für die Angehörigen von "Randgruppen" mit mangelhafter Wohnkompetenz (z.B. Drogenabhängige, HIV-Kranke oder Straftatlassene), aber auch für Teile der ausländischen Wohnbevölkerung ist der Zugang zum Wohnungsmarkt eingeschränkt.
- Haushalte ausländischer Herkunft sind überdurchschnittlich oft von unzureichender Wohnqualität betroffen. Ferner müssen sich generell Personen und Haushalte mit knappen finanziellen Mitteln oft mit unzeitgemässer Wohnungsausstattung, baulichen Mängeln und schlechter Wohnumgebung begnügen.

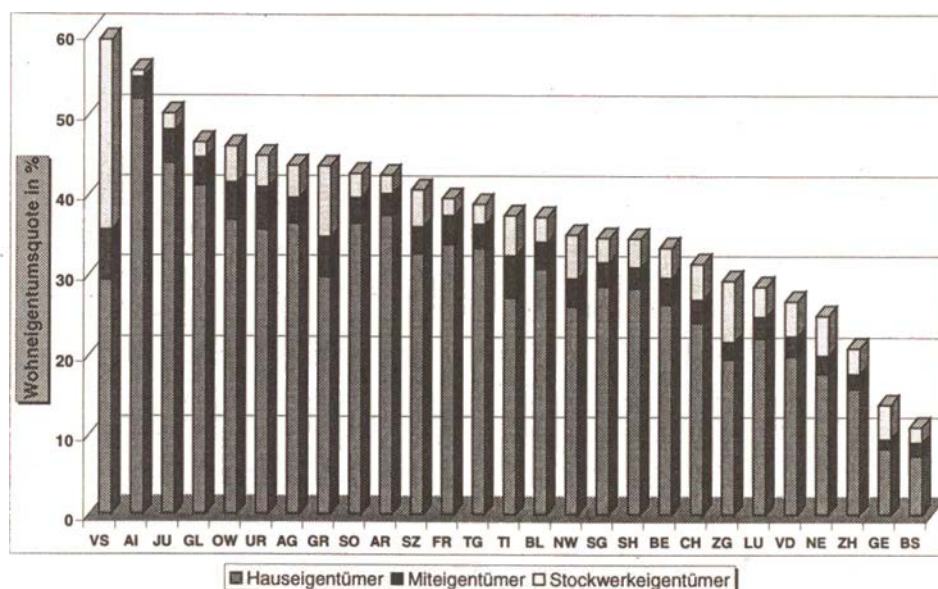
Die Unterversorgung im Wohnbereich betrifft somit wirtschaftlich Schwächere, Ausländer, Alleinerziehende sowie Personen mit einem von der Norm abweichenden Lebensstil. Haushalte unter 40 Jahren und Paare mit Kindern sind zwar vermehrt von höheren Belegungsdichten und Wohnkosten betroffen, ihre Wohnqualität weicht aber von der durchschnittlichen kaum ab.

Miete und Eigentum

Die Wohneigentumsquote ist in der Schweiz im internationalen Vergleich nach wie vor niedrig. So wurden 1990 31 % der Wohnungen von ihren Eigentümern bewohnt, wobei 7,3 % im Stockwerk- oder Miteigentum. Bis ins Jahr 1970 hat die Wohneigentumsquote stetig auf den Tiefststand von 28,5 % abgenommen, seither ist wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen.

Die Wohneigentumsquote ist in den Städten (24,2 %) halb so hoch wie in den ländlichen Regionen (50 %); die Verteilung nach Kantonen sowie auf verschiedene Eigentumsformen zeigt Grafik 4.

Neben den 31 % im Eigentum bewohnten Wohnungen sind 63 % Mietwohnungen und 3,7 % Genossenschaftswohnungen.

Grafik 4: Wohneigentumsquote in den Kantonen

3.2.2. Wohnungsmarkt

Der Wohnungsmarkt und die ihm vorgelagerten Märkte waren und sind als konjunktursensible Wirtschaftssektoren vom wirtschaftlichen Einbruch der letzten Jahre besonders betroffen.

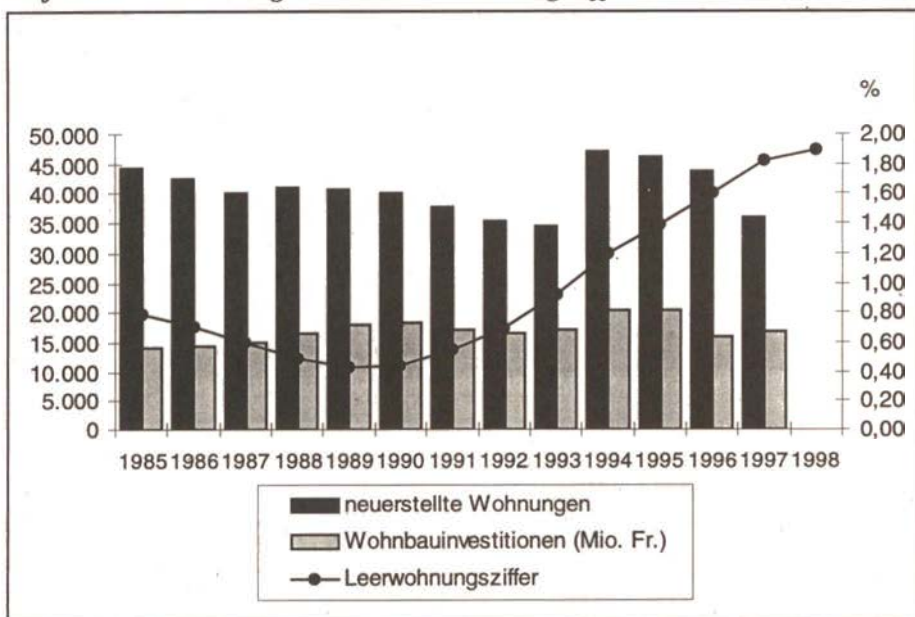
Bautätigkeit

Bei der längerfristigen Betrachtung der Wohnbautätigkeit sticht die zinsbedingte Krise zu Beginn der Neunzigerjahre hervor. Wurden während der Achtzigerjahre jährlich noch 40'000 - 45'000 Wohnungen erstellt, so sank die Produktion 1990 - 1993 auf 35'000 Wohnungen jährlich ab. Ab 1994 erholte sich die Wohnbautätigkeit und erreichte in den Jahren 1994 - 1996 wieder das Niveau der Achtzigerjahre (vgl. Grafik 5). 1997 erfolgte wieder ein Rückgang der Wohnungsproduktion, welcher sich 1998 laut den Angaben über den Stand der baubewilligten und in Bau befindlichen Wohnungen in abgeschwächter Form fortsetzen dürfte.

Der Anteil der Investitionen für Erneuerungen und Umbauten hat am gesamten im Wohnungsbau getätigten Investitionsvolumen von 20 % auf rund 30 % zugenommen. Gleichzeitig ist eine leichte Zunahme der durch die Umbautätigkeit per Saldo gewonnenen Wohnungen von ca. 3'500 (Mitte Achtzigerjahre) auf 4'500 - 5'000 zu beobachten. Damit verbunden

ist ein Rückgang der Wohnungsabbrüche auf 0,4 Promille des Gesamtbestandes.

Grafik 5: Bautätigkeit und Leerwohnungsziffer Schweiz 1985 - 1998



Von den wirtschaftlichen Unsicherheiten war der Einfamilienhausbau deutlich stärker betroffen als die Erstellung von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern. Die Nettoproduktion von rund 12'000 EFH Ende der Achtzigerjahre nahm bis 1993 um fast die Hälfte auf 7'200 Einheiten ab. Danach erfolgte ebenso wie im Mietwohnungsbau ein Wiederanstieg auf das frühere Niveau. Generell schwankt in diesem Bereich die Produktion stärker. Die Bau- und Verkaufstätigkeit reagiert deutlich sensibler auf Nachfrageschwankungen, die ihrerseits stark vom Hypothekarzinsniveau abhängig sind.

Leerwohnungen

Der absolute Leerwohnungsbestand und die Leerwohnungsziffer (Leerwohnungen in Prozent des Gesamtbestandes) sind wichtige Indikatoren für das Funktionieren des Marktes. Während der Achtzigerjahre sank die Leerwohnungsziffer von 0,79 % auf 0,43 %. Danach stieg sie kontinuierlich bis auf den Stand von 1,82 % (1997) an (vgl. Grafik 5).

Im Juni 1998 standen 64'200 Wohnungen leer, was die Leerwohnungsziffer nochmals leicht auf 1,85 % erhöhte. Abgenommen hat die Zahl der leer stehenden Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen. Zuge-

nommen hat hingegen die Zahl der leer stehenden Mietwohnungen. Gleichzeitig haben - teilweise damit zusammenhängend - die Leerstände der kleinen Wohnungen (1 - 3 Zimmer) zugenommen, während die Zahl der leer stehenden grossen Wohnungen zurückgegangen ist. Beim Leerwohnungsbestand bestehen starke regionale Unterschiede. Während vor einigen Jahren die Leerstände in der Süd- und Westschweiz am höchsten waren, ist dort jetzt eine abnehmende Tendenz zu beobachten. Verschärft hat sich die Leerstandsproblematik hingegen in der Ostschweiz (TG, GL, SH, SG) und im Kanton Solothurn. Die tiefsten Leerstände sind in den Kantonen BL und ZG zu verzeichnen.

Trotz insgesamt steigender Tendenz blieb die Zahl der leer stehenden Neubauwohnungen (d.h. Wohnungen, die nicht älter als 2 Jahre sind) mehr oder weniger konstant. Ab 1997 hat sie sogar abgenommen. Dies bedeutet, dass die Mehrzahl der neu erstellten Wohnungen vom Markt absorbiert werden und eher ältere Wohnungsbestände zu Problemen bei Vermietung und Verkauf führen.

Marktverflüssigung und soziale Umschichtung

Die Sättigungstendenzen haben dazu geführt, dass der Wohnungsmarkt in den mittleren und oberen Preislagen wieder besser funktioniert. Die Nachfrager optimieren schneller und unmittelbarer ihre Wohnsituation bezüglich Grösse, Ausstattung und Lage, was sich neben dem Anstieg der Leerwohnungszahlen vor allem in einer Zunahme der Wohnungswechsel ausdrückt.

Die Zunahme der Fluktuation bewirkt nicht nur ein Ansteigen der Transaktionskosten für Mieter und Vermieter (Inserate, Instandstellungen), sondern auch eine raschere Veränderung der Bewohnerschaft in bestimmten Liegenschaften und Quartieren. Der Auszug "alteingesessener" Bevölkerungsgruppen führt zu einer sich selbstverstärkenden Dynamik und schliesslich in manchen Fällen zum "Umkippen" von Siedlungen oder Quartierteilen mit den damit verbundenen negativen Folgen bezüglich Image, Sicherheit und Gebäudebewirtschaftung

Preisentwicklung auf den vorgelagerten Märkten

Für das Wohnungsangebot spielen die Veränderungen auf den Boden-, Bau- und Kapitalmärkten eine entscheidende Rolle. Sie bestimmen die Anlage- und Finanzierungskosten für Miet- und Eigentumswohnungen.

Boden-/Liegenschaftspreise:

In den Achtzigerjahren haben sich die Liegenschaftspreise verdreifacht, und die Bodenpreise befanden sich auf einem Höhenflug. Die hohen Zinsen und die Rezession führten ab 1990 zu einem Zerfall der Liegenschaftspreise. Trotz nachfolgender massiver Wertbereinigungen war auch in den letzten Jahren weiterhin eine stagnierende bis sinkende Tendenz festzustellen, wobei sich die Preisentwicklung je nach Region sehr unterschiedlich gestaltete.

Baukosten:

In den Achtzigerjahre stiegen die Baukosten (Zürcher Wohnbaukostenindex) moderat, d.h. parallel zur Teuerung. Sie reagierten aber verzögert auf die Krise und stiegen bis 1991 weiter an. Erst ab 1992 ist eine Stagnation resp. ein leichter Rückgang zu erkennen. Generell lässt sich ein Trend zum kostengünstigen Wohnungsbau feststellen.

Kapitalmarkt:

Auf Grund der mietrechtlichen Bestimmungen sind Mietzins und Hypothekarzins eng miteinander gekoppelt. Aber auch für die Nachfrage nach Wohneigentum ist der Hypothekarzins ein entscheidender Faktor. Die Hochzinsphase 1990 - 1992 liess die Wohn- und Erstellungskosten rasant ansteigen und brachte die Bau- und Verkaufstätigkeit fast zum Erliegen. Ab 1993 sind die Zinssätze wieder gesunken und haben mittlerweile mit rund 4 % das tiefste Niveau seit 1980 erreicht.

Die Banken sind die wichtigsten Hypothekargläubiger. Ihr Hypothekarbestand hat sich zwischen 1981 und 1997 von 154 Milliarden Franken auf 473 Milliarden Franken erhöht. Die Zahl der Bankinstitute ging als Folge der Strukturbereinigung von über 600 (1990) auf rund 400 (1996) zurück. Versicherungen und Pensionskassen engagieren sich auf dem Hypothekarmarkt mit je rund 30 Mia. Franken.

Auf die Immobilienkrise reagierten die Kreditgeber vermehrt mit risikoadjustierten Kreditkonditionen (vgl. Vettiger u.a. 1998). Noch in den Achtzigerjahren stellte der Hypothekarzins der Zürcher Kantonalbank eine Art Leitsatz dar, an dem sich mit leichten Abweichungen auch die anderen Banken orientierten. Heute gelangen immer häufiger nach Risikokategorien differenzierte Zinssätze zur Anwendung.

Im Verlauf der Neunzigerjahre war eine deutliche Verschiebung von variablen zu Festhypotheken zu beobachten. Zudem erweiterten die Finanzierungsinstitute ihr Angebot. Dieses zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass sich die Schuldner mit zusätzlichen Prämien gegen zukünftige Zinsschwankungen absichern können. Da sie komplexer als

eine herkömmliche Hypothek sind, haben sich diese Modelle noch nicht auf breiter Front durchgesetzt.

Mietpreise

Seit 1980 lassen sich beim sämtliche Wohnungen umfassenden Mietpreisindex vier Phasen mit unterschiedlichen jährlichen Veränderungs-raten ausmachen:

- 1980 – 1982: Anstieg der Mieten um jährlich rund 6,5 %.
- 1983 – 1988: Mässiger Mietzinsanstieg von jährlich ca. 3 %.
- 1989 – 1992: Jährlicher Anstieg um über 7 % vor allem als Folge der Hypothekarzinserrhöhung.
- 1993 – 1997: Praktisch konstanter Mietzins in bestehenden Mietverhältnissen mit einem durchschnittlichen Anstieg von 1 % pro Jahr.

Zwischen 1980 und 1990 hatte sich die durchschnittliche Monatsmiete von Fr. 431 auf Fr. 799 erhöht, was teuerungsbereinigt gut 30 % sind.

Regional lässt sich der Mietwohnungsmarkt grob in zwei Segmente aufteilen. Die fünf Grossstädte und ihr Umland haben 20 - 30 % höhere Preise, wobei die Mieten in den Kernstädten tiefer sind. Die übrige Schweiz weist ein günstigeres Mietzinsniveau auf. Zwischen 1980 und 1990 sind hier die Mieten stärker angestiegen als in den grossen Agglomerationen.

Anders präsentiert sich die Preisentwicklung bei den neu auf dem Markt angebotenen Mietwohnungen. Seit 1990 sind hier rückläufige Mieten zu verzeichnen. Der Preisrückgang macht seit 1991 über 30 % aus. Je nach Wohnungskategorie sind die Preisunterschiede enorm. Pro Wohnungskategorie nach Zimmerzahl streuen die Mietpreise um 40 %. Vermietungsprobleme bestehen hauptsächlich bei Wohnungen mit einem schlechten Preis/Leistungsverhältnis. Eine besondere Problemgruppe bilden die während der Hochzinsphase 1989 - 1991 erstellten Wohnungen. Weit gehend stabil blieben die Angebotspreise in den Grossstädten und ihren direkten Einzugsgebieten. In den Regionen Zürich und Innerschweiz werden Wohnungen zu überdurchschnittlichen Preisen angeboten, während vor allem in der Süd- und in der Westschweiz das Preisniveau tiefer liegt.

Preise Wohneigentum

Nach dem konstanten Anstieg des Preisniveaus für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen während der Achtzigerjahre begannen die Preise ab

1991/1992 als Folge der Immobilienkrise zu sinken. Auf dem Markt für Eigentumswohnungen und Einfamilienhäuser hatte die unsichere wirtschaftliche Lage zu einem eigentlichen "Käuferstreik" geführt. Gleichzeitig stieg das Angebot weiter, weil Bauwirtschaft und Investoren erst mit Verzögerung auf den Nachfrageeinbruch reagierten. Absatzprobleme gab es vor allem bei Kleinwohnungen, bei Wohnungen mit schlechten Leistungen bezüglich Grundrissen, Standard oder Umweltqualität sowie bei Wohnungen, die peripher oder in Krisenregionen liegen. Auf diese Angebotsvergrößerung folgte 1995 und 1996 ein erneuter Preisrückgang, sowohl für Eigentumswohnungen als auch - 1996 stark ausgeprägt - für Einfamilienhäuser.

Ab 1997 kam es zu einer Stabilisierung der Preise bei 75 % (Eigentumswohnungen) resp. 70 % (EFH) jener von Ende 1991. Obwohl sich die Bautätigkeit mehr und mehr vom Mietwohnungsbau zum Einfamilienhausbau verschiebt, scheint die seit 1997 wieder wachsende Nachfrage das steigende Angebot weitgehend aufzunehmen.⁸

Auch im Eigentumsbereich sind ausgeprägte regionale Preisunterschiede vorhanden. Ausschlaggebend ist jeweils die Zentralität eines Standorts, aber auch die steuerliche Situation spielt eine Rolle. Die höchsten Preise werden in den drei Arbeitsmarktregionen ZH, BS, GE verlangt, ausserdem in den Kantonen ZG und NW sowie in den klassischen Tourismusgebieten.

Von Bedeutung für die Preisbildung sind auch die Transaktionskosten wie z. B. Notariatsgebühren und Handänderungssteuern. Sie betragen je nach Kanton zwischen 1 % und 5 % des Kaufpreises (Hornung 1997). Die Grundpfanderrichtungsgebühren fallen ebenfalls ins Gewicht. Zudem weisen verschiedene Untersuchungen darauf hin, dass der lokale Steuerfuss für Einkommen und Vermögen in die Kalkulation der Preise für Wohneigentum resp. in die Zahlungsbereitschaft der Erwerber einfließt. Eine hemmende Rolle haben die Transaktionskosten überdies auf die Liquidität der Märkte, da sie raschere resp. häufigere Eigentumswechsel - sowohl wegen der Kosten wie auch wegen der administrativen Umtriebe - erschweren.

8 Vgl. Wüest & Partner: Immo Monitoring 1999. Zürich 1998.

3.2.3. Wohnungsanbieter und -eigentümer

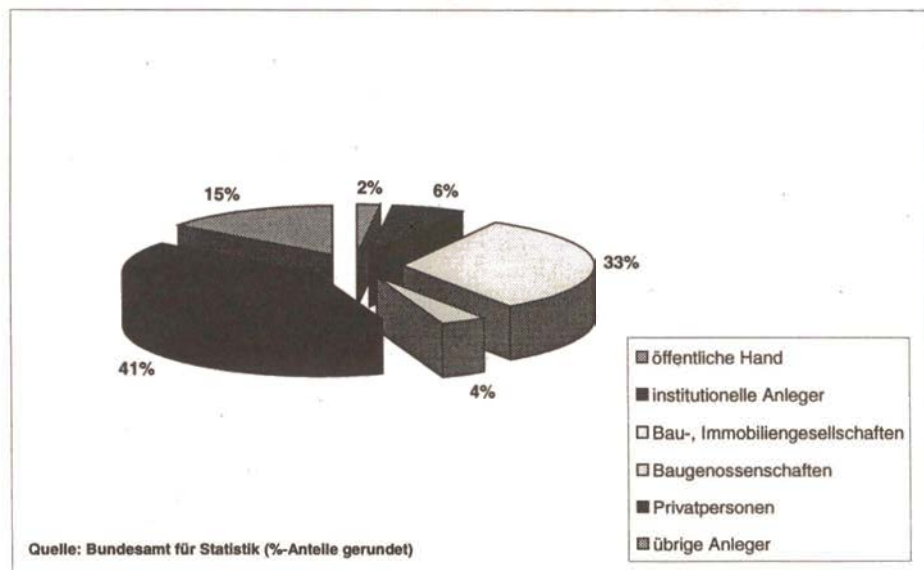
Wie aus der folgenden Aufstellung hervorgeht, stellen die Privatpersonen weiterhin die wichtigste Eigentümer- und Anbietergruppe. Ihr Anteil hat sich nach einem Rückgang von 1970 - 1980 wieder stabilisiert. Die von vielen befürchtete Anonymisierung des Grundeigentums ist damit nicht eingetroffen. Hingegen hat sich durch erhöhte Regelungsdichte (Mietrecht) der Trend zur Professionalisierung bei der Vermietung und Verwaltung erhöht. Immer mehr wird auch die Verwaltung von Privatliegenschaften durch spezialisierte Firmen wahrgenommen.

Zu Gunsten der Personalvorsorgeeinrichtungen zurückgegangen ist zudem der Anteil der Wohngenossenschaften und der öffentlichen Hand.

Eigentümerstruktur im Gesamtbestand (1990)

Eigentümergruppen	Gebäude	Wohnungen
Privatpersonen	86,5 %	68,8 %
Bau- und Immobiliengesellschaften	2,2 %	7,4 %
Wohnbaugenossenschaften	1,9 %	4,5 %
Institutionelle Anleger	2,7 %	10,7 %
Öffentliche Hand	2,7 %	2,7 %
Andere	4,0 %	5,9 %

Grafik 6: Neu erstellte Wohnungen 1997 nach Auftraggeber



Ein etwas anderes Bild ergibt die Gliederung der Auftraggeber der Neuproduktion. Auffällig ist das deutlich höhere Gewicht der Bau- und Immobiliengesellschaften (vgl. Grafik 6). Aber auch bei den Erstellern konnten die Privaten ihre Anteile in den Achtzigerjahren steigern.

3.3. Entwicklungstendenzen

3.3.1. Nachfrageseite

Bevölkerung

Das Bundesamt für Statistik hat zur Abschätzung der Bevölkerungsentwicklung drei Szenarien mit unterschiedlichen Grundannahmen für den Zeitraum von 1995 - 2050 ausgearbeitet: das Szenario "Positive Dynamik", das Szenario "Trend" und das Szenario "Negative Dynamik". Ausgangspunkt aller drei Szenarien ist der Bevölkerungsstand des Jahres 1994 von 7,02 Millionen Personen.

Das mittlere Szenario "Trend" geht von einem mässigen Wirtschaftswachstum und einem positiven Abschluss der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU aus. Es rechnet für die nächsten Jahre mit einer Abnahme des Bevölkerungszuwachses und mit einem Bevölkerungsstand von 7,24 Mio. Menschen im Jahr 2000 resp. von 7,44 Mio. Menschen im Jahr 2010. Die Zahl der Einwohner wird sich bis 2030 auf einem stabilen Wert von ca. 7,5 Mio. Menschen einpendeln.

Der Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung wird sich weiter erhöhen. Bereits von 1950 - 1990 hat sich der Anteil der über 64-Jährigen verdoppelt. In den nächsten Jahren wird vor allem die Altersgruppe der 40 bis 64-Jährigen stark zunehmen.

Haushalte

Die überproportionale Zunahme der Haushalte, d.h. deren Verkleinerung, wird sich auch in Zukunft fortsetzen. Laut den Schätzungen des Bundesamtes für Statistik werden die Einpersonen-Haushalte um 20 % zunehmen, und im Jahre 2010 werden 65 % aller Haushalte aus 1 oder 2 Personen bestehen. Die Familienhaushalte werden weiter abnehmen. Diese Entwicklung hat direkte Auswirkungen auf den Flächen- und Wohnungsbedarf.

Einkommen

Entscheidend für die zukünftige Wohnungsnachfrage ist die Einkommensentwicklung, die sich auch auf die Haushaltsbildung auswirkt. Falls sich der erhoffte Konjunkturaufschwung durchsetzt, dürfte auch für generelle Einkommenssteigerungen wieder Spielraum bestehen. Allerdings ist zu beachten, dass allfällige Lohnsteigerungen als Folge der wirtschaftlichen Umstrukturierung je nach Branche und Qualifikation in Zukunft differenzierter ausfallen dürften als in der Vergangenheit.

Wohnbedürfnisse

Die Nachfrage wird auf Grund erhöhter Mobilität standortunabhängiger auf das Wohnungsangebot reagieren als bisher (Vergrößerung der Wohnungsmarktregionen). Aktuelle Gegentrends zur Erhöhung der Pendeldistanzen sind Neuerungen im EDV- und Kommunikationsbereich, die eine stärkere Dezentralisierung und Auslagerungen von Tätigkeiten in Heimarbeit ermöglichen.

Gleichzeitig wirken andere Entwicklungen auf die Zahl der Wohnungswechsel ein: Erhöhung der Scheidungsraten, verstärkte berufliche Mobilität, weniger ortsgebundene Lebensstile und nicht zuletzt die Entspannung des Wohnungsmarkts, die seit Jahren wieder echte Wahlmöglichkeiten in den mittleren und oberen Preissegmenten geschaffen hat. Deshalb ist in den nächsten Jahren im Mietwohnungsbereich eine höhere Fluktuation zu erwarten.

Besitzesformen

Auf Grund der Alterung der geburtenstarken Jahrgänge und der günstigen Kostenentwicklung ist eine Zunahme der Nachfrage nach Wohneigentum wahrscheinlich. Die Nachfrager sind in diesem Marktsegment aber sehr preisbewusst; zudem wird fast die Hälfte des Bedarfs durch Vererbung gedeckt.

Quantitativer Wohnungsbedarf

Die Perspektiven über die Entwicklung der Wohnungsnachfrage rechnen für die Jahre 1998 - 2020 mit einer mittleren jährlichen Zusatznachfrage von 30'000 - 35'000 Wohnungen (Wüest & Partner 1998). Ein optimistischeres Szenario geht von einer jährlichen Nachfrage von über 40'000 Wohnungen aus, ein pessimistischeres rechnet mit einem Absinken der Nachfrage auf 25'000 Wohnungen. Während die demografisch bedingte Zusatznachfrage auf tiefem Niveau verharrt, wird der Rückgang der

Preise für Mietwohnungen und Wohneigentum für ein Anziehen der ökonomisch bedingten Nachfragekomponente sorgen.

Während Kleinwohnungen (1 + 2 Zimmer) weiterhin ein Leerstandsrisiko darstellen, ist bei grösseren Wohnungen trotz einem langsamen Umstellen der Wohnbauproduktion weiterhin mit Knappheit zu rechnen.

Auch in räumlicher Hinsicht dürfte sich die Wohnungsnachfrage sehr unterschiedlich entwickeln. Setzt sich der Trend fort, werden sich die Kernstädte weiter entleeren, wovon zunehmend auch die Gemeinden des ersten Agglomerationsrings betroffen sein werden.

Die Nachfrage nach Einfamilienhäusern ist stark von der Entwicklung des Hypothekarzinses abhängig. Zurzeit ist noch der Abbau der aufgestauten Nachfrage im Gang, die sich während der unsicheren Situation zu Beginn der Neunzigerjahre gebildet hat. In naher Zukunft ist vor dem Hintergrund der besseren Konjunkturentwicklung und bei gleichem Zinsniveau eine Verstärkung der Nachfrage für Wohneigentum im unteren bis mittleren Preisbereich zu erwarten.

Erneuerungsbedarf

Im Gegensatz zur Neubautätigkeit scheint die Erneuerungstätigkeit von den wirtschaftlichen Schwankungen der letzten Jahre kaum beeinträchtigt worden zu sein. Zwischen 1980 und 1996 haben sich die Erneuerungsinvestitionen verdoppelt. Zurzeit gelangen auf Grund von Erneuerungen mit zunehmender Tendenz jährlich rund 5'000 neue Wohnungen auf den Markt. Trotzdem besteht auf Grund der Altersstruktur des Gebäudebestandes ein grosser Erneuerungsbedarf. Mehr als zwei Drittel der Wohngebäude sind über 25 Jahre alt. Vor allem bei den Liegenschaften aus den Sechziger- und frühen Siebzigerjahren bestehen zum Teil grosse Defizite. Die allein in den letzten sechzehn Jahren versäumten Erneuerungsinvestitionen werden auf 300 Milliarden Franken geschätzt.

Die zukünftige Entwicklung in diesem Bereich ist unsicher. Heute fehlen vielerorts die Mittel für Erneuerungen. Mit den gefallen Liegenschaftswerten besteht oft kein Spielraum für eine Aufstockung der Hypotheken, und Rückstellungen für Erneuerungen wurden vielfach nicht getätigt. Zudem kann heute ein Neubau günstiger sein als eine umfassende Erneuerung. Ein guter Wirtschaftsverlauf und eine Erhöhung der Nachfrage und der Immobilienwerte würde der Erneuerung zwar Impulse verleihen. In diesem Fall könnte jedoch schnell wieder die Problematik von erneuerungsbedingten Mietzinserhöhungen aktuell werden, die für die eingesessene Mieterschaft häufig nicht tragbar sind. Setzt sich umge-

kehrt die wirtschaftliche Stagnation fort, wird auf Grund der fehlenden Nachfrage weniger erneuert, was zu Lasten des Bauwerks geht und zu "Verslumung" führen kann. Wohnungspolitisch problematische Entwicklungen können sich in beiden Szenarien ergeben.

3.3.2. Angebotsseite

Die Angebotsseite wird sich auch in Zukunft den Nachfragetendenzen soweit wie möglich anpassen. Die Anbieter von Wohneigentum werden sich noch stärker als heute um eine frühzeitige Vermarktung der Neubauobjekte, d.h. um einen Verkauf ab Plan, bemühen müssen. Die grössten Veränderungen sind bei den Finanzierungsbedingungen zu erwarten. Dies ist aber gleichzeitig auch der Bereich mit den unsichersten Entwicklungstendenzen.

Generell dürfte die Finanzierung des Wohnungsbaus über die traditionellen Kreditinstitute gesichert sein. Der Trend zu neuen Finanzierungsmodellen und Produkten dürfte sich fortsetzen. Der Wettbewerb zwischen den Kreditgebern wird weiterhin spielen. Offen bleibt, mit welchen Finanzierungsangeboten die Banken auf die im Mietrecht angestrebte Entkoppelung von Hypothekar- und Mietzinsen reagieren werden. Falls sich die Kreditgeber im gemeinnützigen Wohnungsbau weiterhin zurückhalten und es in einem immer unübersichtlicheren Markt schwieriger wird, sich zurechtzufinden, dürfte der Selbsthilfegedanke unter den Gemeinnützigen wieder mehr Gewicht erhalten und das Bedürfnis nach einem eigenständigen Finanzierungskanal zunehmen.

Zur Zinsentwicklung in der Schweiz nach Einführung des Euro im benachbarten Ausland sind unterschiedliche Prognosen im Umlauf. Falls sich die Zinsinsel halten kann, dürfte sich dies auf den Wohnungsbau eher positiv auswirken. Setzt sich die von einigen Auguren erwartete Zinserhöhung durch, wird es kurzfristig zu einem Rückgang der Bautätigkeit und zu weiteren Wertberichtigungen im Bestand kommen. Mittelfristig wird eine Verminderung des Komforts und somit ein Rückgang der Baupreise die Folge sein. Wie die Vergangenheit zeigt, reagieren die Boden- und Baumärkte auf eine Zinshausse zwar mit einem Preiserückgang, doch kann sich dieser nur innerhalb einer gewissen Bandbreite vollziehen.

3.4. Folgerungen für die Förderungspolitik

Die Analyse der Versorgungs- und Marktlage und der Entwicklungstendenzen dienten der EWK für die generelle Einschätzung der wohnungsspezifischen Situation. Befriedigt nahm die Kommission zur Kenntnis, dass sich die Situation im Wohnungswesen gegenüber früheren Perioden in verschiedener Hinsicht verbessert hat. Traditionelle Probleme wie eine allgemeine Angebotsknappheit oder der Produktivitätsrückstand in der Bauwirtschaft haben stark an Bedeutung verloren. Angebotsengpässe im Baulandbereich sind in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten, und die Bodenpreisfrage hat sich entschärft.

Neben diesen positiven Entwicklungen hat die Kommission aber auch Bereiche und Entwicklungen eruiert, die sich nicht mit ihren eingangs erwähnten Vorstellungen über eine angemessene Wohnungsversorgung decken oder die in anderer Hinsicht als problematisch einzustufen sind. Als sehr wichtig hält die EWK die folgenden Faktoren fest:

- Die tendenzielle Ausweitung der Problemgruppen mit ungenügender Wohnungsversorgung und / oder Finanzkraft (Mieter und Eigentümer) auf Grund erhöhter Arbeitslosigkeit, stagnierender Einkommen und zunehmender sozialer Unterschiede.
- Eine hohe Wohnkostenbelastung bzw. eine hohe Wohnungsbelegung einzelner Personen und Haushalte sowie unterschiedlichste Diskriminierungen bestimmter Risikogruppen (Ausländer, Alleinerziehende, Kranke, Straftatlassene etc.).
- Die im internationalen Vergleich tiefe Wohneigentumsquote.
- Der Erneuerungsbedarf in verschiedenen Landesgegenden, insbesondere aber die abnehmende Versorgungsqualität in einzelnen Stadtquartieren als Folge der Abwanderung aus den Kernstädten, der Massierung von Problemgruppen in einzelnen Stadtteilen und der finanziellen Schwierigkeiten der Städte.

Etwas weniger wichtig, aber dennoch problematisch beurteilt die Kommission die folgenden Entwicklungen:

- Die Abwanderung aus den wirtschaftlich benachteiligten Randregionen.
- Die veränderte Nachfragestruktur als Folge der demografischen Alterung und der zunehmenden Pluralität der Lebensstile.
- Die Finanzierungsschwierigkeiten vor allem gemeinnütziger Bauträger als Folge veränderter Finanzierungsbedingungen der Kreditgeber (Risikodifferenzierung und damit Individualisierung des Hypothekenzinssatzes, generell restriktivere Kreditpolitik).
- Die zunehmenden Erneuerungsdefizite, da in Folge verstärkter Konkurrenzierung durch preisgünstige Neubauten Erneuerungsinvestitionen oft unterlassen werden.
- Die ungenügenden Wissensgrundlagen zum Marktgeschehen, aber auch im Zusammenhang mit der Verwaltung und Vermietung von Wohnungen.
- Der nach wie vor geringe und stagnierende Anteil der gemeinnützigen Wohnbauträger am gesamten Wohnungsbestand und damit ein zu geringes Angebot an langfristig preisgünstigen Wohnungen bzw. an Wohnungen mit eigentumsähnlichen Bedingungen, insbesondere bezüglich Wohnsicherheit und Mitbestimmung.
- Eine geringe Sensibilität gegenüber Nachhaltigkeitserfordernissen auch im Wohnungs- und Siedlungswesen (z.B. bodenverbrauchende Siedlungsstruktur mit negativen Auswirkungen für das Verkehrswesen).

Die Kommission kommt zum Schluss, dass auf Grund dieser Einschätzung auch in Zukunft Anlass besteht für wohnungspolitische Massnahmen der öffentlichen Hand. Dank der entschärften Marktlage sind zwar kleinere Bevölkerungsgruppen von Versorgungsmängeln betroffen als in früheren Jahren. Die Wohnungsversorgung dieser Minderheit bleibt jedoch eine erstrangige gesellschaftliche Aufgabe, welche schon allein aus Solidaritätsgründen erfüllt werden muss. Hinzu kommt, dass gewissen problematischen Entwicklungen, insbesondere jenen in den Städten, entgegengewirkt werden muss, da sie immer mehr auch die Lebensqualität weiter Bevölkerungskreise zu beeinträchtigen drohen.

Vor allem aber darf sich die Politik nicht allein auf die momentanen und die sich abzeichnenden Verhältnisse abstützen. Der Wohnungsmarkt weist eine hohe Dynamik auf und die Lage kann sich wider Erwarten schnell wieder grundlegend ändern. Es ist die Aufgabe der Politik, neue Situationen möglichst rasch zu antizipieren und mit flexiblen Instrumenten auf einen allfälligen Wandel zu reagieren.

Das aktuelle Instrumentarium gemäss WEG

Bevor die EWK Ziele und Massnahmen konkretisierte, stellte sie den heutigen und sich für die Zukunft abzeichnenden Wohnverhältnissen das aktuelle Förderungsinstrumentarium gegenüber. Dieses Kapitel ist daher den Zielen, Massnahmen und Ergebnissen sowie einer Würdigung der WEG-Förderung gewidmet.

Daneben gibt es auf Bundesebene weitere Massnahmen wie z.B. die Hilfen für die Wohnbausanierung in Berggebieten auf Grund des Bundesgesetzes vom 20. März 1970 (WS). Zudem werden finanzschwachen Haushalten mietenbezogene Ergänzungsleistungen zu den AHV-/IV-Renten ausgerichtet. Seit 1995 besteht mit dem Bundesgesetz über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge die Möglichkeit, das Alterssparguthaben für den Erwerb von Wohneigentum und den Kauf von Genossenschaftsanteilen einzusetzen. Auf Bundes- und Kantonsebene wird ferner mit steuerlichen Massnahmen der Eigentumserwerb gefördert. Auch die Erneuerung wird mit verschiedenen Programmen und Aktionen unterstützt. Schliesslich kennen einige Kantone und viele Gemeinden eine mehr oder weniger ausgereifte Wohnbauförderungspolitik (vgl. Büro Z 1992). Auf diese weiteren wohnungs- und siedlungspolitischen Massnahmen wird erst in Zusammenhang mit der Diskussion des Instrumentariums der zukünftigen Politik eingegangen (Kapitel 6).

Mit dem WEG werden 3 Hauptziele verfolgt:

- Die Verbesserung der allgemeinen Grundlagen des Wohnungsbaus.
- Die Förderung der gemeinnützigen Bauträger und ihrer Dachorganisationen.
- Die Erleichterung der Finanzierung und die Verbilligung der Wohnkosten für Miet- und Eigentumsobjekte.

4.1. Die Massnahmen zur Verbesserung der allgemeinen Grundlagen des Wohnungsbaus

4.1.1. Vorsorglicher Landerwerb (Artikel 21 - 24 WEG)

Mit der Unterstützung des vorsorglichen Landerwerbs wird Bauträgern mit wenig Eigenkapital der frühzeitige Erwerb von Bauland erleichtert und für die Zeitspanne zwischen dem Landkauf und dem Baubeginn ein Zinsaufschub ermöglicht. Zu diesem Zweck verbürgt der Bund Terrainkredite bis zu 95 % der Landerwerbskosten sowie die Zinsen für in der Regel drei Jahre. Die Hilfe kann ausschliesslich von öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie von gemeinnützigen Bauträgern beansprucht werden. Unterstützt werden nur Käufe von Grundstücken, die als Wohnbauland eingezont sind oder bei denen die zuständige Behörde die Einzonung innert nützlicher Frist zusichert.

Bei Mittelverknappung auf dem Kapitalmarkt hat der Bund auch die Möglichkeit, selber Darlehen zu gewähren. Diese dürfen höchstens 50 % der gesamten Landerwerbskosten ausmachen.

Für den vorsorglichen Landerwerb wurden in der Zeitspanne von 1975 bis Mitte 1995 insgesamt Bürgschaften im Umfang von über 250 Millionen Franken geleistet. Damit wurden Landerwerbe mit einer Fläche von rund 1'780'000 m² finanziert. Als Folge der Immobilienkrise hat sich die Hilfe für den vorsorglichen Landerwerb als eine riskante Förderungsmassnahme herausgestellt, weshalb sie seit 1995 sistiert ist.

4.1.2. Erschliessungshilfe (Artikel 12 - 20 WEG)

Das Ziel dieser Hilfe besteht darin, Engpässe im Baulandangebot zu verringern und durch die Vergrösserung des Angebots an erschlossenem Bauland das Preisniveau zu dämpfen. Die Massnahmen umfassen die Verbürgung von Darlehen für die Grob- und Feinerschliessung sowie die Gewährung

eines Zinszuschusses. Dieser beläuft sich je nach Zinsniveau auf 10 % bis 15 % der beitragsberechtigten Erschliessungskosten. Zudem kann der Bund auch hier bei ungünstigen Kapitalmarktverhältnissen selber Darlehen gewähren, die innert 25 Jahren zurückzuzahlen sind.

Die Erschliessungshilfe kann beansprucht werden von Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie von Unternehmen, die auf Grund öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen Land für den Wohnungsbau erschliessen. Seit der Einführung des WEG wurde in gut 260 Fällen Erschliessungshilfe gewährt. Damit konnte ein Beitrag zur Erschliessung von über 7 Millionen m² Wohnbauland geleistet werden. In rund 70 % der Fälle sind Gemeinden die Nutzniessenden. 20 % der bewilligten Gesuche entfallen auf Private, die restlichen 10 % auf andere öffentlich-rechtliche Körperschaften und gemeinnützige Institutionen. Die seit 1975 insgesamt aufgewendeten rund 16 Millionen Franken zeigen, dass der Erschliessungshilfe im Vergleich zu den übrigen Finanzierungs- und Verbilligungsleistungen eine geringe Bedeutung zukommt.

4.1.3. Wohnungsmarkt- und Bauforschung (Artikel 28 - 32 WEG)

Die Förderung der Wohnungsmarkt- und Bauforschung sowie der Baurationalisierung dient ebenfalls der Verbesserung der allgemeinen Grundlagen des Wohnungsbaus. Ferner hat der Bund laut Gesetz Befugnis, die für die Baurationalisierung unerlässlichen rechtlichen Vorschriften (Bauvorschriften) zu erlassen, von der er allerdings keinen Gebrauch gemacht hat.

In der Praxis hat vor allem die Wohnungsmarktforschung Bedeutung erlangt. Gestützt auf mehrjährige Schwerpunktprogramme vergeben FWW und das BWO Studienaufträge an private und öffentliche Forschungsinstitute. Die Themen reichen von empirischen Erhebungen, Analysen und Prognosen über Vorschläge für Problemlösungen bis zu Handbüchern zur Erleichterung der Umsetzung der Forschungsergebnisse. Weniger Berücksichtigung fand die eigentliche Bauforschung, die bei der Industrie und den Hochschulen besser aufgehoben ist. Sie hätte auch den Rahmen der finanziellen Möglichkeiten bei weitem gesprengt, standen doch für die Wohnungsmarktforschung jährlich im Schnitt nur rund 750'000 Franken zur Verfügung. Die Ergebnisse der Forschungsarbeiten sind in 65 Bänden der Schriftenreihe Wohnungswesen sowie in 33 Arbeitsberichten zum Wohnungswesen dokumentiert (Stand 1998).

4.1.4. Kapitalbeschaffung (Artikel 33 und 34 WEG)

Bei Mittelverknappung auf dem Kapitalmarkt kann der Bund die Finanzierung des Wohnungsbaus durch eigene Darlehen sichern. Von dieser Kompetenz wurde bis heute kein Gebrauch gemacht.

4.2. Die Massnahmen zur Förderung von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Artikel 51 und 52 WEG)

Mittels Darlehen und Kapitalbeteiligungen unterstützt der Bund die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Er gewährt direkte Darlehen an einzelne gemeinnützige Bauträger und stellt den Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus Mittel zur Äufnung eines Fonds de roulement zur Verfügung, aus dem den Mitgliedern zur Realisierung ihrer Bauvorhaben zinsgünstige Darlehen ausgerichtet werden. Bis Ende 1998 machten die Darlehen für die Fonds de roulement netto 211,6 Millionen Franken und die Direktarlehen netto 167,6 Millionen Franken aus.

Schliesslich hat der Bund die Möglichkeit, sich am Kapital gemeinnütziger Wohnbauträger zu beteiligen. Diese Beteiligungen machen 59,2 Millionen Franken aus. Darunter fällt auch das Engagement an der SAPOMP AG, die als Auffanggesellschaft für Not leidende WEG-Objekte vollständig dem Bund gehört.

Mit der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW) verfügen die gemeinnützigen Bauträger über ein eigenes Finanzierungsinstrument, mit dem Mittel direkt auf dem Kapitalmarkt aufgenommen und an gemeinnützige Bauträger weitergeleitet werden. Diese Anleihen werden vom Bund verbürgt. Ihr Gesamtumfang belief sich Ende 1998 auf 1,272 Milliarden Franken.

Infolge der Überschneidung einzelner Massnahmen lässt sich der Förderungseffekt dieser Hilfen nicht genau beziffern. Es darf aber davon ausgegangen werden, dass über die Unterstützung der gemeinnützigen Bauträger zwischen 1975 und 1998 rund 20'000 Wohnungen indirekt gefördert werden konnten.

4.3. Finanzierungshilfe und Massnahmen zur Verbilligung der Wohnkosten (Artikel 35 - 50 WEG)

Bürgschaften, die Grundverbilligung (GV) und die Zusatzverbilligungen (ZV) sind die wichtigsten Instrumente des aktuellen Wohnbau- und Eigentumsförderungssystem des Bundes. Sie haben zum Ziel, Investitionen in den Wohnungsbau zu erleichtern und die Wohnkosten auf ein tragbares Niveau zu senken.

4.3.1. Bürgschaften

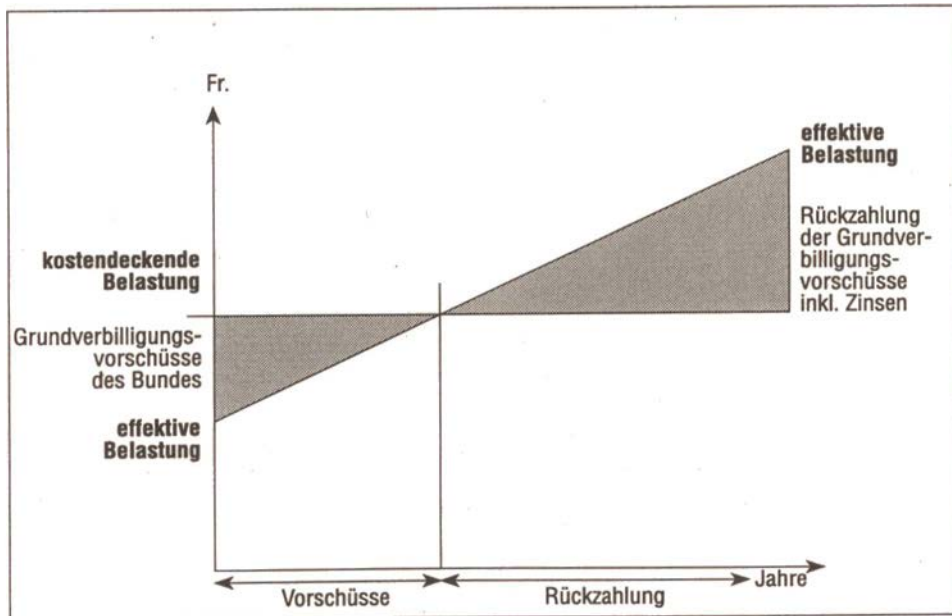
Für die Erstellung, den Erwerb und die Erneuerung von Miet- und Eigentumsobjekten verbürgt der Bund Hypothekendarlehen bis zu 90 % der Anlagekosten (Grundstücks- und Erstellungskosten). Diese Grenze konnte bis Ende 1997 für gemeinnützige Bauträger auf 95 % erhöht werden. Heute brauchen alle Bauträger ein minimales Eigenkapital von 10 %. Die Bürgschaft erleichtert Bauträgern mit bescheidenen Eigenmitteln die Beschaffung von Fremdkapital (Hypotheken). Ausserdem wird eine Reduktion der Fremdkapitalkosten erreicht, da im Mietwohnungsbau die verbürgte II. Hypothek zum Zinssatz einer I. Hypothek gewährt werden muss.

Bürgschaften können unabhängig von Einkommen und Vermögen an jedermann geleistet werden, sofern die Kostenlimiten eingehalten werden. Ende 1998 beliefen sich die Bürgschaften auf 3,878 Milliarden Franken.

4.3.2. Grundverbilligung

Die Mietzinsen bzw. Eigentümerlasten von neu erstellten oder erneuerten Wohnungen sind in der Regel für finanzschwächere Haushalte zu hoch. Bei der Grundverbilligung handelt es sich um rückzahlbare, verzinsliche Vorschüsse, mit denen die effektiven Wohnausgaben unter das kostendeckende Niveau gesenkt werden. Die Vorschüsse werden durch die Banken gegen eine Schuldverpflichtung des Bundes an die Wohnungseigentümer ausgerichtet. Sie sind zum Satz der I. Hypothek zu verzinsen und inklusive Zinsseszinsen innert 30 Jahren zurückzuzahlen. Um das zu ermöglichen, steigen die mit GV-Vorschüssen verbilligten Mieten alle 2 Jahre um einen bestimmten Prozentsatz an (vgl. Grafik 7).

Grafik 7: Das Grundverbilligungssystem des Bundes



Die Grundverbilligung kann beim Eigentumserwerb sowie bei Wohnungserneuerungen einzeln beansprucht werden. Bei Mietwohnungen werden Grundverbilligungen nur zusammen mit Bürgschaften ausgerichtet. Der Bezug der GV-Vorschüsse ist an keine Einkommens- oder Vermögenslimiten gebunden.

Bis Ende 1998 beliefen sich die Verpflichtungen für GV-Vorschüsse auf rund 3,3 Milliarden Franken. Effektiv ausbezahlt waren rund 1,8 Milliarden Franken.

4.3.3. Zusatzverbilligungen

Auch grundverbilligte Mieten und Lasten können für wirtschaftlich schwache Haushalte im Verhältnis zum Einkommen zu hoch sein. An Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen werden deshalb Zusatzverbilligungen gewährt, sofern die Belegungsvorschriften eingehalten sind und Einkommen und Vermögen die geltenden Limiten nicht übersteigen. Dabei handelt es sich um nicht rückzahlbare jährliche Beiträge, die einem bestimmten Prozentsatz der Anlagekosten entsprechen.

Es gibt zwei Stufen von Zusatzverbilligungen. Die Zusatzverbilligung I wird den berechtigten Haushalten während 15 Jahren ausgerichtet. Die Zusatzverbilligung II ist doppelt so hoch und wird während 25 Jahren für

Wohnungen von Betagten, Behinderten sowie von Personen in Ausbildung gewährt. Die Zusatzverbilligung I und II kann erhöht werden, wenn der Kanton oder die Gemeinde ebenfalls einen gleichwertigen Beitrag im Umfang der Zusatzverbilligung I leistet. Gegenwärtig erhöht der Bund jedoch für neue Geschäfte die Zusatzverbilligungen nicht.

Für Zusatzverbilligungen hat der Bund bis Ende 1998 2,020 Milliarden Franken zugesichert. Davon waren 890 Millionen Franken ausbezahlt.

4.4. Anwendungsspektrum und Umfang der Bundeshilfe

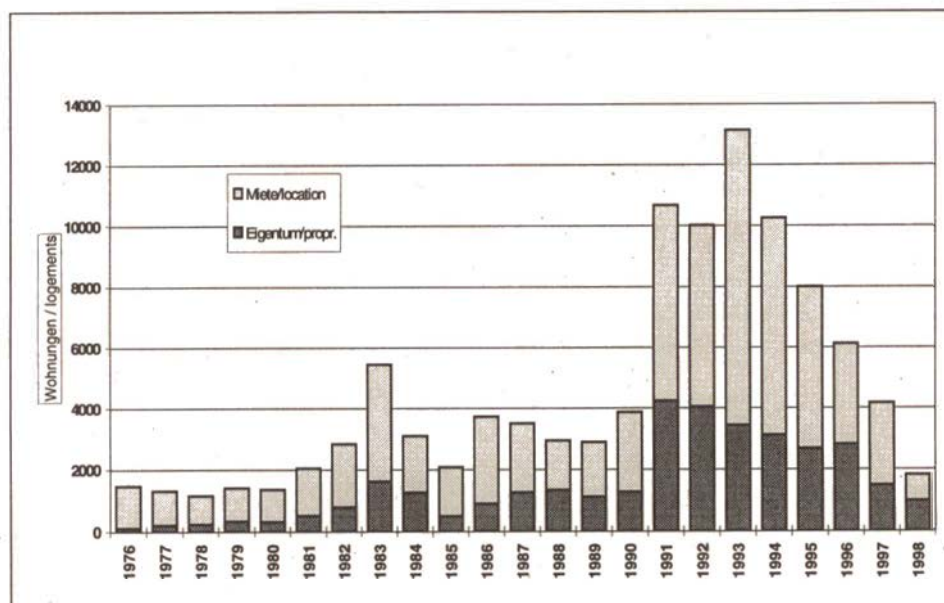
Bis Ende 1998 wurde im Rahmen des WEG für rund 103'000 Wohnungen direkte Bundeshilfe zugesichert. Davon entfallen etwa ein Drittel auf Eigentumsobjekte und der Rest auf Mietwohnungen. Im Mietwohnungsbereich gehört rund die Hälfte der geförderten Wohnungen Genossenschaften, Stiftungen und öffentlichen Körperschaften; die andere Hälfte übrigen juristischen Personen, privaten Einzelpersonen und institutionellen Anlegern. Eher traditionell ausgerichtete Bauträger sind ebenso vertreten wie solche, die mit neuen Vermietungs- und Verwaltungsmodellen bewusst nach Alternativen zu den herkömmlichen Mietverhältnissen suchen (vgl. Bundesamt für Wohnungswesen 1995).

Seit Anfang 1998 ist im Mietwohnungsbau die Förderung wieder auf die ursprünglichen Zielgruppen eingeschränkt. Nur öffentlich-rechtliche Körperschaften und "echte" gemeinnützige Bauträger können die Hilfen beanspruchen. Für die Prioritäten wurden objekt- und bauträgerspezifische Kriterien festgelegt.

Wie bereits erwähnt sind die WEG-Instrumente anwendbar für Neubauten, Erneuerungen, Umnutzungen und Käufe. Letztere werden im Mietwohnungsbereich aber nur noch sehr zurückhaltend bewilligt. Unter den geförderten Objekten befinden sich Ein- und Mehrfamilienhäuser, Terrassensiedlungen, Blockrandüberbauungen, Hochhäuser, Gruppensiedlungen, Reihenhäuser oder umgenutzte Fabrik- und Gewerbebauten. Auch bezüglich der Verfügungs- und Nutzungsrechte sind alle Formen vertreten: Alleineigentum, Miteigentum, Stockwerkeigentum, genossenschaftliches Eigentum, Mischformen zwischen Miete und Eigentum, Baurechtsverhältnisse und anderes mehr.

Wie aus Grafik 8 hervorgeht, verlief die Förderung im Zeitablauf sehr uneinheitlich. Die Gründe dafür liegen u.a. in den wechselnden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der unterschiedlichen Verfügbarkeit von öffentlichen Mitteln. Besonders ausgeprägt war das Gesuchsvolumen in den frühen Neunzigerjahren, worin sich das damalige Hochzinsniveau und die vorangegangenen Störungen auf den Boden- und Baumärkten widerspiegeln. Das Parlament kam auch aus konjunkturpolitischen Gründen dem gestiegenen Bedürfnis der Investoren nach einer Risikoabsicherung nach und stockte 1991 die Förderungsmittel kräftig auf. 1993 wurde mit mehr als 13'000 Wohnungen ein Spitzenwert erreicht. Seither hat sich das Blatt gewendet. Das Förderungsvolumen sank bis 1998 kontinuierlich auf unter 2'000 Einheiten.

Grafik 8: Anzahl direkt geförderter Wohnungen 1976 - 1998



4.5. Würdigung der WEG-Förderung

Für die EWK ist unbestritten, dass sich die WEG-Förderung bis zu Beginn der Neunzigerjahre gut bewährt hat. Der Bund konnte mit diesem Instrument zur gewünschten Ausdehnung des Angebots an preisgünstigen Wohnobjekten beitragen und darüber hinaus qualitative Massstäbe setzen, die über den geförderten Bestand hinaus wirkten. Letzteres ist insbesondere ein Verdienst der Wohnforschung. Sie ermöglichte die Erarbeitung von methodischen Hilfsmitteln, die wie das Wohnungs-Bewertungs-System (WBS), die Anleitung zur Ermittlung von Erneuerungskosten oder andere Handbücher häufig benutzt werden. In der Gesetzgebung haben die Arbeiten über die Nutzbarmachung der Vorsorgegelder für den Wohneigentumserwerb, die Studien zu "verdichteten" Wohnformen oder in jüngster Zeit die Vorschläge zu einem "kleinen Wohnungseigentum" Impulse ausgelöst. Die periodische Untersuchung der Lage und Entwicklungstendenzen im Wohnungswesen trägt wie die Evaluation der bisherigen Förderungsmassnahmen zur politischen Entscheidungsfindung bei. Und auch zu den Bereichen der Mitwirkung oder der Versorgung benachteiligter Gruppen haben Forschungsarbeiten nützliche Beiträge geleistet.

Neben diesen positiven Aspekten sind auch problematische Entwicklungen festzuhalten, die in jüngerer Zeit stärker in den Vordergrund traten. Sie stehen im Zusammenhang mit den Finanzierungshilfen und Massnahmen zur Verbilligung der Wohnkosten. Für deren Würdigung ist es zweckmässig, zwischen dem Miet- und dem Eigentumsbereich zu unterscheiden.

4.5.1. Beurteilung des WEG-Instrumentariums für den Mietwohnungsbau

Mit dem WEG wurde zu Beginn der Siebzigerjahre in verschiedener Hinsicht Neuland beschritten. Zuvor erfolgte die Förderung preisgünstiger Mietwohnungen über Jahrzehnte mit relativ starren Objekthilfen, die grosse Nachteile aufwiesen:

- Ein Hauptübel waren die häufigen Fehlbelegungen, da die Einkommen der Bewohner im Allgemeinen stärker stiegen als die mit festen Zuschüssen verbilligten und oft über Jahre eingefrorenen Mietzinse. Familien in anfänglich bescheidenen finanziellen Verhältnissen blieben daher auch nach einer Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage in den subventionierten Wohnungen.

- Zur Erzielung einer ausreichenden Verbilligung musste pro Wohnung ein hoher Subventionsaufwand geleistet werden, was bei knappen Mitteln die Breitenwirkung verringerte.
- In Folge der starren Mietpreisgestaltung wurde die im Markt ohnehin bestehende Schere zwischen Alt- und Neuwohnungsmieten noch verstärkt.
- Subventionierte Wohnungen konnten im Prinzip nur an "bedürftige" Haushalte vermietet werden, womit eine Tendenz zur Ghettobildung entstand.

Mit dem WEG wurde zwar grundsätzlich an der Objekthilfe festgehalten, das Förderungsmodell jedoch so ausgestaltet, dass die genannten Nachteile verringert werden konnten:

- Im Gegensatz zu statischen Objekthilfen liegt dem WEG-Modell eine dynamische Betrachtung zu Grunde. Die Mieten werden nicht für längere Zeit blockiert. Ihre Entwicklung folgt dem langfristigen Kostenverlauf und den in der Regel positiven Einkommensveränderungen. Fehlbelegungen und Preisunterschiede zwischen Alt- und Neuwohnungen können so abgeschwächt werden.
- Verglichen mit der früheren Objekthilfe ist das WEG-Modell äusserst flexibel. Die Systemparameter werden laufend der wirtschaftlichen Entwicklung angepasst. Dies gilt für die Festlegung der Anfangsmiete, welche insbesondere vom langfristigen Durchschnitt der Hypothekarzinsen abhängt; aber auch für die jährlichen Mietzinssteigerungen, die auf die Teuerungsrate, den Lohn- und Mietindex, die Hypothekarzinsentwicklung oder auf die individuelle Einkommensentwicklung der Bewohnerschaft ausgerichtet werden können. Ferner lässt sich die Laufzeit der Hilfe und damit die Frist für die Rückzahlung der Vorschüsse innerhalb einer gewissen Bandbreite variieren. Ist die Rückzahlung innert der vorgegebenen Frist nicht möglich, kann schliesslich der Bund auf dannzumal bestehende Ausstände verzichten. Dank der Anpassbarkeit des Modells an wechselnde wirtschaftliche Rahmenbedingungen konnten konjunkturelle Flauten lange Zeit ohne Schaden überstanden werden.
- Solange alle Rückzahlungen erfolgen, stellt die Grundverbilligung keine Subvention dar. Deshalb können die grundverbilligten Wohnungen unabhängig von der Einkommens- und Vermögenssituation an alle Haushalte vermietet werden. Das Resultat ist eine gute Durchmischung des geförderten Bestandes.

- Bei der Konzipierung des WEG war man sich bewusst, dass die Grundverbilligung allein für viele Bewohner nicht ausreicht. Deshalb wurde mit den Zusatzverbilligungen für wirtschaftlich schwächere Haushalte ein Element der Subjekthilfe eingeführt, das eine treffsichere Verwendung der eigentlichen Subventionszahlungen gewährleistet.
- Durch die Einführung des WBS wurde die Wohnbauförderung erstmals mit weitgehenden qualitativen Anforderungen verknüpft. Zudem werden mit steigenden Wohnwerten auch höhere Baukosten toleriert. Im Gegensatz zur Einheitskost früherer Sozialwohnungen lassen sich dadurch vielfältigere Wohnungs- und Siedlungsformen realisieren. In die gleiche Richtung wirkt auch die gezielte Unterstützung innovativer Bauträger.

Gemäss der 1995 abgeschlossenen Evaluation (Hanser u.a. 1995) hat das Förderungsmodell im Mietwohnungsbereich bis zu Beginn der Neunzigerjahre die Erwartungen vor allem in sozialpolitischer Hinsicht erfüllt. Die Zielgruppen wurden erreicht. Einkommensschwache Haushalte, Familien mit Kindern und betagte Personen sind unter der Mieterschaft von WEG-Wohnungen deutlich häufiger vertreten als im schweizerischen Mittel. Für die sozialpolitische Zielkonformität sprach auch der Umstand, dass rund 60 % der Mieterhaushalte in geförderten Wohnungen die nichtrückzahlbaren Zusatzverbilligungen in Anspruch nehmen und mehr als ein Viertel der geförderten Mietwohnungen an betagte oder behinderte Personen vermietet wurden.

Das WEG-Modell ist auf Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung ausgerichtet. Damit verbunden sind in der Regel Lohnerhöhungen, steigende Boden- und Baukosten sowie ein mindestens dem Konsumentenpreisindex folgender Anstieg der Mieten und Immobilienwerte. In diesem Umfeld hat die WEG-Förderung wie erwähnt während zwei Jahrzehnten gut funktioniert. In länger andauernden Wirtschaftsflauten oder bei ausgesprochener Rezession hat das WEG dagegen einen schweren Stand. Deshalb traten in den vergangenen rund fünf Jahren mit den steigenden Wohnungsleerständen, den sinkenden Baukosten, stagnierenden oder gar rückläufigen Mieten und Löhnen sowie dem Zerfall der Immobilienwerte verschiedene Systemschwächen hervor:

- Die periodischen Mieterhöhungen lassen sich nicht mehr durchsetzen. Sie bilden aber die Voraussetzung für die Rückzahlung der Grundverbilligungsvorschüsse durch die Vermieter. In Zeiten angespannter Mietwohnungsmärkte und allgemein steigender Mieten konnte die Bewohnerschaft von WEG-Wohnungen davon ausgehen, dass längerfristig ihre tieferen Anfangsmieten höchstens parallel mit den übrigen Mietpreisen ansteigen werden. Zudem war die Mietenentwicklung dank Mietzinsplänen

kalkulierbar und nicht direkt von den Hypothekarzinsen abhängig. Heute treffen die systembedingten Erhöhungen auf wenig Verständnis. Im nichtgeförderten Bestand stagnieren die Mieten oder sie gehen auf Grund sinkender Hypothekarzinsen gar zurück. Von Lohnerhöhungen konnten die Angehörigen der Zielgruppe in der Regel seit längerem nicht profitieren. In diesem Umfeld wird die Erhöhung der Mietzinsen in einem Förderungsprogramm, das sozialen Zielsetzungen verpflichtet ist, immer mehr als Ärgernis empfunden.

- Vielfach wird eine Wohnung ausserhalb des geförderten Bestandes oder eine neuere und preisgünstigere WEG-Wohnung gesucht. Dagegen hilft weder eine Orientierung über die langfristigen Zusammenhänge noch das Erinnern an die früher starken Mietzinserhöhungen ausserhalb des geförderten Wohnungsbestandes, von denen die WEG-Mieter verschont blieben. Was in einer längerfristigen ökonomischen Betrachtung auch heute noch als richtig beurteilt werden kann, deckt sich nicht mehr mit den oft kurzfristigen Interessen der Bewohner und Bewohnerinnen.
- Von Auszügen besonders betroffen sind die in den letzten Jahren geförderten Wohnungen. Sie stehen im Wettbewerb mit einem nichtgeförderten, grösstenteils ebenfalls preisgünstigen Angebot aus der selben Bauperiode, dessen Mietzinsen stagnieren oder gar zurückgehen.
- Für leer gewordene WEG-Wohnungen wird es immer schwieriger, Mieterinnen und Mieter zu finden. Angesichts der allgemeinen Mietzinsberuhigung ist man nicht mehr bereit, einen Mietvertrag mit periodisch ansteigenden Mietzinsen abzuschliessen.
- Bei den Investoren häufen sich Liquiditätsengpässe. Für Bauträger mit wenig Eigenmitteln sind Leerstände und die mit häufigeren Mieterwechseln zunehmenden Verwaltungskosten schnell nicht mehr zu verkraften. Gemäss einer im Sommer 1998 durchgeführten Eigentümerbefragung beträgt die Leerwohnungsquote im geförderten Bestand rund 7 %. Die Leerstände sind zwar mehr der allgemeinen Immobilienkrise als dem Verbilligungsmodell anzulasten. Dennoch muss der Bund zur Abwendung der Zahlungsunfähigkeit der Vermieter häufig mit zusätzlichen Vorschüssen unter die Arme greifen.
- Mit der Gewährung von Liquiditätshilfen und der Sistierung von Mietzinsanstiegen steigt das Risiko, dass der Bund nach Ablauf der Förderungsperiode in grösserem Umfang ausstehende Vorschüsse übernehmen muss. Verstärkt wird dieses Risiko durch den Umstand, dass die Grundverbilligungsvorschüsse mit Zins und Zinseszins zurückzuzahlen sind. Insbesondere bei WEG-Geschäften aus Hochzinsphasen, bei denen die angestrebten Verbilligungswirkungen nur mit sehr hohen Vorschussleistungen erreicht werden konnten, wird mit den zu Marktsätzen

verzinslichen Darlehen ein Verschuldungsmass erreicht, das die Rückzahlung innerhalb der vorgegebenen Frist illusorisch macht. Bei den Verantwortlichen der betroffenen Bauträger ist eine grosse Verunsicherung die Folge.

- Der Förderungsaufwand ist gestiegen. Unter Berücksichtigung der künftigen Zahlungsrisiken (vgl. Kapitel 4.5.3.) stellt die WEG-Förderung im Vergleich zu alternativen Förderungssystemen nicht mehr unbedingt eine preisgünstigere Lösung dar. Die eigentlichen Subventionszahlungen, die Zusatzverbilligungen, werden noch längere Zeit jährlich mehr als 100 Millionen Franken ausmachen.
- Der Kontrollaufwand nimmt zu. Da bei der WEG-Förderung die verbilligten Wohnungen an alle Haushalte vermietet werden können, erübrigen sich zwar umfassende und aufwendige Kontrollen über den gesamten Förderungszeitraum. Die Anspruchsberechtigung für die Zusatzverbilligungen muss aber periodisch überprüft werden. Hinzu kommen Schwierigkeiten mit der Einforderung der GV-Vorschüsse (Lastschriftverfahren) und eine steigende Zahl von Not leidenden Geschäften, der im BWO mit der Einrichtung einer Dienststelle für das Risikomanagement begegnet werden musste.
- Die WEG-Förderung trifft bei den Banken auf wachsenden Widerstand. Einzelne haben mit der Kündigung von Krediten begonnen. Der Grund dafür liegt in der veränderten Marktlage und am Verbilligungssystem des WEG (vgl. Vettiger u.a. 1998). Zudem stört sie die geltende Praxis, dass bei der Zwangsverwertung eines WEG-Objekts die aufgelaufenen Vorschüsse im Prinzip vom Erwerber übernommen werden müssen, was ihnen finanzielle Nachteile beschert.

4.5.2. Beurteilung des WEG-Instrumentariums für die Eigentumsförderung

Hauptadressaten der Eigentumsförderung waren und sind im WEG die so genannten Schwellenhaushalte, also Haushalte, denen der Eigentumserwerb mit vergleichsweise geringen Hilfen ermöglicht werden kann und bei denen Aussicht auf einen längerfristig stabilen Eigentumsstatus besteht.

Mit dem Instrumentarium des WEG werden zwei Teilziele abgedeckt:

- Verbesserung der schmalen Eigenmittelbasis.
- Verbilligung zu hoher Eigentümerlasten

Das erste Teilziel wird mit der Verbürgung von Hypotheken bis zu 90 % der Anlagekosten verfolgt. Damit kann Wohneigentum mit einem Eigenmittelanteil von 10 % erworben werden. Früher hat der Bund die Verbürgung für alle Geschäfte selber besorgt. Seit dem 1. Januar 1998 sind die mit einer Rückbürgschaft des Bundes abgesicherten Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften für alle Geschäfte zuständig, für die keine Zusatzverbilligung beantragt werden.

Für die Senkung der Eigentümerlasten werden wie beim Mietwohnungsbau GV-Vorschüsse und Zusatzverbilligungen eingesetzt. Im Gegensatz zum Mietwohnungsbau können aber Grundverbilligung und Zusatzverbilligung unabhängig voneinander in Anspruch genommen werden. Ausserdem sind die Vorschüsse jederzeit rückzahlbar.

Eine Evaluation der Wohneigentumsförderung des Bundes (Schulz u.a. 1993) kam zum Schluss, dass sie grundsätzlich zielkonform wirkt. Insbesondere wurde festgestellt, dass mit dem WEG vor allem jüngere Familienhaushalte unterstützt werden, deren Einkommen den Erwerb von Wohneigentum ohne Finanzierungshilfen noch nicht zulässt. Viele Eigentümer zahlen die bezogenen Grundverbilligungsvorschüsse bereits nach wenigen Jahren zurück, so dass dem WEG in vielen Fällen die Funktion einer Starthilfe zukommt.

Für die Beurteilung der zukünftigen Eignung der Hilfen sind folgende Punkte zu beachten:

- Im Eigentumsbereich profitieren infolge der längeren Verweildauer in der Regel diejenigen Personen von den Grundverbilligungsvorschüssen, die sie nachher auch zurückzahlen. Dies ist bei Mietwohnungen häufig nicht der Fall und stellt dort - zumindest auf der subjektiv-psychologischen Ebene - ein Problem dar. Von den Wohneigentümern werden die Grundverbilligungsvorschüsse als Starthilfe gesehen und die kontinuierlich steigenden Lasten im Sinne eines Absparens des vorgängig erworbenen Eigentums verstanden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Förderung den Erwerb zu einem früheren Zeitpunkt, also etwa nach der Gründung einer Familie, ermöglicht.
- Laut der genannten Evaluation werden nicht ausschliesslich Schwellenhaushalte unterstützt, sondern auch Haushalte, die gemäss eigenen Aussagen ohne öffentliche Unterstützung Wohneigentum erworben hätten. In der Studie wurde der Anteil dieser "Mitnehmer" auf 35 - 50 % geschätzt. Da der Zugang zu Bürgschaft und Grundverbilligung nur mit sehr grosszügigen Vermögensgrenzen eingeschränkt wird (50 % der Anlagekosten nach Abzug der Schulden), ist die relativ breite Streuung über die engere Zielgruppe hinaus nicht erstaunlich. Sie ist auch nicht problematisch, so-

lange die Förderungskontingente ausreichen und dem Bund auf Grund von Problemfällen nicht Folgekosten entstehen.

- Die Ausrichtung der Förderung auf finanziell eher schlecht gestellte Schwellenhaushalte kann trotz der Festlegung einer Maximalbelastung zu Problemen führen. Werden Haushalte unterstützt, deren Budget unter Beanspruchung aller Hilfen knapp bleibt, besteht die Gefahr, dass schon bei geringfügigen Veränderungen der finanziellen Situation (Zinsen, Einkommen, Reduktion der Vorschüsse) das Eigentum nicht mehr gehalten werden kann. In solchen Fällen wird nicht nur das ursprüngliche Ziel der Eigentumsförderung verfehlt; dem Bund entstehen durch die Zwangsverwertung auch Verluste, da die aufgelaufenen GV-Vorschüsse oft nicht mehr eingefordert werden können. Die angemessene Abgrenzung der Zielgruppen ist aber eine Problematik, die allen Modellen gemeinsam ist.
- Eher weniger geeignet für die Eigentumsförderung ist das Instrument der Zusatzverbilligung. In den Achtzigerjahren konnten davon wegen des hohen Preisniveaus meist nur Stockwerkeigentümer in ländlichen Räumen Gebrauch machen. Erst in den letzten Jahren kamen beim Wohneigentum die Zusatzverbilligungen auf Grund der tieferen Immobilienpreise vermehrt zum Tragen. Die von den Banken geforderten finanziellen Verhältnisse und die vom Bund fixierten Einkommens- und Vermögensgrenzen schliessen sich aber noch in vielen Fällen aus. Zusatzverbilligungen für Wohneigentum können fast nur Selbstständigerwerbende beziehen, deren steuerbares Einkommen auf Grund höherer Abzüge noch unterhalb der WEG-Limiten liegt. Grundsätzlich ist deshalb die EWK der Meinung, dass der Eigentumserwerb nicht über à fonds perdu-Beiträge unterstützt werden sollte.

4.5.3. Verlustproblematik

Die Wohnbau- und Eigentumsförderung des Bundes ist von der hartnäckigen Immobilienkrise der letzten Jahre stark betroffen. Angesichts der Wertverluste und der stagnierenden Wohnungsnachfrage sind die Bundesbürgschaften für die Nachgangsfinanzierung und die Schuldverpflichtungen für die von den Banken geleisteten Grundverbilligungsvorschüsse einem hohen Verlustrisiko ausgesetzt. Diese Garantieverpflichtungen machten Ende 1998 rund 8,4 Milliarden Franken aus.

Verluste entstehen, wenn als Folge der Wertverminderungen Darlehen abgeschrieben oder bei Zwangsverwertungen Bürgschaften honoriert werden müssen. Ferner ist für die Zukunft mit erheblichen Nachfinanzierungen der GV-Vorschüsse zu rechnen, da sich die für ihre Rückzahlung erforderlichen Mietzinserhöhungen heute nicht durchsetzen lassen. Für die nach dreissig Jahren noch ausstehenden Vorschüsse muss im Prinzip der Bund aufkommen.

Verluste sind bis heute vor allem aus Garantieverpflichtungen entstanden. Sie beliefen sich bis Ende 1998 auf rund 270 Millionen Franken. Für die Deckung der Ausfälle mussten Nachtragskredite gesprochen werden. Darüber hinaus wurde bei Zwangsverwertungen von WEG-Objekten in bescheidenem Ausmass die SAPOMP AG als bundeseigene Auffanggesellschaft eingesetzt. Zur Verminderung der künftigen Risiken wurde das Förderungsvolumen stark reduziert und der Gesetzesvollzug in wesentlichen Punkten modifiziert (Erhöhung der grundverbilligten Anfangsmiete, Einführung von Belegungsvorschriften, flexiblere Ausgestaltung der Zusatzverbilligungen etc.).

Zur Bereinigung der Verluste und zur Minderung der Verlustrisiken ist ein Massnahmenpaket in Vorbereitung. Dieses beinhaltet einerseits die per 1999 erfolgte Erhöhung des Budgets zur Deckung der Verluste aus Garantieverpflichtungen. Andererseits sieht es eine Sondervorlage vor, über die der Bundesrat Ende Februar 1999 befinden wird. Es sollen weitere Zahlungskredite für die Verlustdeckung gesprochen und für Sanierungsdarlehen und die Kapitalaufstockung bei der SAPOMP AG der Rahmenkredit erhöht werden. Ferner ist geplant, die bisher von den Banken gewährten Grundverbilligungsvorschüsse teilweise durch Bundesgelder umzufinanzieren.

Sollten die Eidg. Räte diesem Sanierungspaket im Laufe des Jahres 1999 zustimmen, wird die Vereinbarung wirksam, welche das BWO und die Schweizerische Bankiervereinigung im Sommer 1998 abgeschlossen haben. Danach verzichten die Banken auf Kreditkündigungen, sofern Zinsen und Amortisationen geleistet werden, und sie stimmen der Übernahme der GV-Vorschüsse durch den Bund zu. Im Gegenzug sollen zwangsverwertete WEG-Objekte von der SAPOMP AG übernommen und GV-Vorschüsse allenfalls vorzeitig abgeschrieben werden.

Rahmenbedingungen, Förderungsgrundsätze und Ziele der zukünftigen Politik

5.1. Rahmenbedingungen und Förderungsgrundsätze

Von den in der Lageanalyse ermittelten Problemen hat die EWK eine Reihe möglicher Förderungsziele abgeleitet. Das heisst jedoch nicht, dass sich ihnen nur der Bund annehmen muss. Zudem ist aus finanziellen Gründen noch lange nicht alles Wünschbare auch machbar. Der Zielkatalog wurde daher anhand der folgenden finanziellen, organisatorischen, staats- und ordnungspolitischen Kriterien weiter eingengt:

- Die Wohnungsversorgung ist primär Aufgabe der Privatwirtschaft. Der Staat greift lediglich marktergänzend und fördernd ein.
- Die Finanzierung des Wohnungsbaus erfolgt primär durch den privaten Kapitalmarkt. Der Bund kann mit ergänzenden Finanzierungsinstrumenten tätig werden.
- Der Aufwand für die Förderung muss sich in einem dannzumal vertretbaren Rahmen bewegen. Zudem sind die verfügbaren Mittel anderer Bundesstellen besser zu koordinieren.
- Aufgaben, die anderswo besser oder zweckmässiger erfüllt werden können, sind von solchen Stellen wahrzunehmen.
- Die Förderung soll effizient, transparent und unbürokratisch sein.

Eine Kommissionsminderheit machte sich für den Grundsatz stark, dass die Förderung in Zukunft ausschliesslich über private Organisationen, insbesondere die Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus und die Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften für Wohneigentum, abgewickelt werden soll. Danach würde der Bund keine Einzelprojekte direkt unterstützen. Dieser Vorschlag wurde von einer Mehrheit abgelehnt, weil die bestehenden Partnerorganisationen nicht alle Landesgegenden abdecken und aus Kapazitätsgründen diese Leistungen nicht erbringen könnten. Überdies ist nicht vorgesehen, dass der Bund die Förderung allein vollzieht. Die bereits in der WEG-Periode zwischen dem Bund und den Kantonen praktizierte Aufgabenteilung sollte fortgeführt werden.

Ferner hat die EKW betont, dass die Erhaltung und Verbesserung der Wohn- und Bauqualität auch in der zukünftigen Förderung eine wichtige Zielsetzung darstellen muss. Das WBS hat sich bewährt und soll auch im Vollzug der neuen Politik verwendet werden. Zusätzlich sind bei allen künftigen Massnahmen die Erfordernisse einer nachhaltigen Entwicklung zu beachten. Langlebigen Investitionen, Erneuerungen sowie dem sparsamen Umgang mit Energie, Ressourcen, Boden und Wasser ist besonderes Augenmerk zu schenken.

5.2. Haupt- und Teilziele

Als Resultat der Selektion verblieb ein Katalog von wichtigen und realistischen Förderungszielen, an denen sich nach Meinung der EWK die künftige Politik des Bundes auszurichten hat, nämlich:

- Sicherstellung der Wohnungsversorgung für finanz- und sozialschwache Gruppen.
- Förderung von preisgünstigem Wohneigentum.
- Wohnungs- und Siedlungserneuerung in den Kernstädten und Randregionen.
- Stärkung der Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus.
- Verbesserung der Wissens- und Entscheidungsgrundlagen, insbesondere Erhöhung der Markttransparenz.

Einige im WEG enthaltene Förderungsziele haben nach Meinung der EWK in der künftigen Politik keinen Platz mehr. So z. B. die generelle Förderung des Angebots, konjunkturpolitisch motivierte Massnahmen, die Verbesserung des Zugangs zu Bauland (vorsorglicher Landerwerb), die Erhöhung des Angebots an erschlossenem Bauland (Erschliessungshilfe) und die Erneuerung landwirtschaftlicher Wohnbauten in Talgebieten (WEG-LA).

Weiterhin als wichtig erachtet die EWK die Vereinheitlichung der Bauvorschriften, doch fällt dieses Ziel nicht in die Zuständigkeit der engeren Wohnungspolitik.

Losgelöst von künftigen Politik muss im Übrigen die weitere Betreuung der WEG-Geschäfte (Controlling der Risiken, Strategien zur Verminderung der Verluste etc.) einen Schwerpunkt darstellen.

Innerhalb der fünf Hauptziele hat die EWK einzelne Problembereiche weiter spezifiziert und gewichtet. Daraus wurden wiederum mögliche Teilziele abgeleitet und auf ihre Verträglichkeit mit den allgemeinen Rahmenbedingungen und mit anderen Förderungszielen geprüft. Dabei stand die Vermeidung von Zielkonflikten im Vordergrund. Gegliedert nach den Hauptzielen ergaben sich folgende Ergebnisse:

5.2.1. Sicherstellung der Wohnungsversorgung für finanz- und sozialschwache Gruppen (Mietwohnungsbau)

In diesem Zielbereich ist zwischen dem Problem des Marktzugangs und dem Problem der mangelnden Zahlungsfähigkeit zu unterscheiden. Nach Meinung der EWK werden verschiedene Nachfragergruppen wie Ausländer oder behinderte Personen bei der Suche und Nutzung von Wohnraum diskriminiert. Zudem geht die EWK davon aus, dass auch in Zukunft besondere Bedürfnisse wie jene der Familien mit Kindern, der betagten Personen oder der Jugendlichen nur ungenügend befriedigt werden. Unter eingeschränkter Zahlungsfähigkeit leiden Personen und Haushalte ohne Arbeit oder mit nur geringen Einkommen, aber oft auch Bezügerinnen und Bezüger von Sozialversicherungsleistungen.

Auf Grund dieser Defizite muss sich die zukünftige Förderung im Mietwohnungsbereich auf folgende Teilziele konzentrieren:

- Befriedigung besonderer Wohnbedürfnisse.
- Sicherstellung tragbarer Mietzinsen.
- Wohnungsvermittlung und Begleitung

5.2.2. Förderung von preisgünstigem Wohneigentum

Einer breiteren Streuung des Wohneigentum stehen nach Meinung der EWK vor allem der Mangel an Eigenkapital, die zu hohe Anfangsbelastung für jüngere Haushalte sowie die hohen Gesamtbelastungen im Wege. Die zukünftige Eigentumsförderung sollte sich daher auf die Erleichterung des Erwerbs von preisgünstigem Wohnungseigentum im Neubaubereich und im Bestand ausrichten. Ferner stellt vor allem in städtischen Gebieten die weitere Verbreitung von Mischformen zwischen Miete und Eigentum eine wichtige Zielsetzung dar.

5.2.3. Wohnungs- und Siedlungserneuerung

Dieser Zielsetzung liegt eine Reihe von Teilproblemen zugrunde. Dazu gehören die Attraktivitätsunterschiede zwischen den Kernstädten und den Agglomerationsgemeinden, die vernachlässigte Wohnbausubstanz vor allem in Randregionen und Kernstädten, einseitige Wohnungsstrukturen in städtischen Gebieten oder die Abwanderung aus Randregionen. Während sich die Mitglieder der Expertengruppe und die konsultierten Kantonsvertreterinnen und Vertreter mehrheitlich für eine eigentliche Förderung der Städte und Quartiere aussprachen, war in der EWK ein spezifisches Engagement in diesen Bereichen umstritten. Vor allem auf Grund der in den Rahmenbedingungen festgehaltenen finanziellen Restriktionen kommt für die EWK ein eigentliches "Städtebauförderungsprogramm" nicht in Betracht. Sie empfiehlt, bereits vorhandene Mittel zusammenzulegen und die in verschiedenen Politikbereichen laufenden städtebaulichen Aktivitäten besser zu koordinieren. Unbestritten war ein Handlungsbedarf beim Wohnumfeld und den Wohnungserneuerungen. Entsprechend soll sich die zukünftige Förderungspolitik an folgenden Teilzielen orientieren:

- Unterstützung sozialverträglicher Wohnungserneuerungen.
- Impulse für Stadt- und Gebietserneuerungen sowie Umfeldverbesserungen.

5.2.4. Stärkung der Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Den gemeinnützigen Bauträgern soll auch in Zukunft eine wichtige Rolle in der Umsetzung der Politik zukommen, und zwar im Mietwohnungs- und Eigentumsbereich. Sie sind heute insbesondere mit erschwerten Finanzierungsbedingungen konfrontiert. Zum traditionellen Mangel an Eigenkapital sind in jüngerer Zeit Probleme bei der nachrangigen Fremdfinanzierung hinzugekommen. Auch bedauert die EWK die wenigen Neugründungen

von gemeinnützigen Bauträgern. In ihren Augen verwalten und vermieten viele gemeinnützige Bauträger ihren Bestand noch zu unprofessionell. Um all diese Lücken zu schliessen, empfiehlt die EWK, in diesem Bereich die Unterstützung an folgenden Teilzielen auszurichten:

- Förderung der Dachorganisationen im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe.
- Förderung von gemeinnützigen Bauträgern.
- Stärkung spezifischer Finanzierungsinstrumente.
- Verbesserung der Kompetenzen, Professionalisierung.

5.2.5. Verbesserung der Wissens- und Entscheidungsgrundlagen

Was die Erarbeitung von Wissens- und Entscheidungsgrundlagen anbelangt, empfiehlt die EWK eine durch den Bund organisierte und koordinierte ständige Marktbeobachtung. Die Auswirkungen sozialer und wirtschaftlicher Veränderungen auf das Wohnungswesen, insbesondere auf die Nachfrage und das Angebot, sind vielfältig und noch häufig unbekannt. Ferner bestehen auch über die Marktzusammenhänge Kenntnislücken. Politische Entscheide müssen sich auf gesicherte Daten und andere Informationen abstützen können. Innovativen Entwicklungen bleibt im Wohnungswesen der Durchbruch oft noch versagt. Viele Marktakteure können sich noch zu wenig auf Informationen und Hilfsmittel abstützen. Schliesslich ist es auch wichtig, die Wirkungen staatlicher Eingriffe periodisch zu untersuchen.

Für die EWK ist ferner die Informationsvermittlung aus dem Ausland ein wichtiges Anliegen, wobei diese nicht nur in einer Richtung verlaufen darf. In den "Transformationsländern" Mittel- und Osteuropa durchläuft das Wohnungswesen einen tiefgreifenden Wandel. Dort besteht ein grosser Bedarf an Know-how, Modellen und Informationen über die Erfahrungen mit der marktwirtschaftlich organisierten Wohnungsversorgung. Auch in den Entwicklungsländern besteht ein Informationsbedarf verschiedenster Art.

Zusammengefasst stehen somit folgende Teilziele im Vordergrund:

- Verbesserung der Informationen zum Marktgeschehen.
- Verbesserung der Entscheidungshilfen.
- Verbesserung des internationalen Informationsaustausches.
- Verbesserung der Aus- und Weiterbildung im Gebiet "Immobilienwirtschaft".

5.2.6. Übrige Ziele

Neben diesen Haupt- und Nebenzielen hat die EWK zwei "übrige Ziele" festgehalten. Sie beziehen sich nicht direkt auf die zukünftige Förderungs- politik, sondern auf die für die günstige Entwicklung des Wohnungswesens massgebenden Rahmenbedingungen, und oft fallen sie nicht in den Kompetenzbereich des Bundes. Sie betreffen:

- Bodenpolitische Verbesserungen.
- Die Anpassungen der Raumplanung an veränderte Bedürfnisse.

Massnahmen

Wie gezeigt wurde, haben sich in jüngerer Zeit die wirtschaftlichen, sozialen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen sowie die Situation auf den Wohnungsmärkten stark verändert. Dies blieb nicht ohne Folgen für die Formulierung der wohnungspolitischen Ziele. Traditionelle Anliegen haben an Bedeutung verloren oder sind umformuliert worden, neue Ziele sind hinzugekommen. Eignen sich die heute vorhandenen Instrumente für die Verfolgung dieser Zielsetzungen? Sind sie auf Grund veränderter finanzpolitischer Voraussetzungen noch verantwortbar? Um diese Fragen zu beantworten, hat die EWK für jeden Zielbereich zuerst abgeklärt, ob die auf Bundesebene existierenden Hilfen weiterhin zweckmässig sind. Anschliessend hat sie sich alternativen in- und ausländischen Lösungen zugewandt und ihre Nützlichkeit geprüft. Alsdann wurden pro Bereich Massnahmen formuliert und kurz begründet. Dabei liegt das Schwergewicht auf der engeren Wohnungspolitik des Bundes. In Ergänzung dazu wird auf übrige Massnahmen im Kompetenzbereich des Bundes sowie auf Handlungsmöglichkeiten der Kantone und Gemeinden im Sinne von Empfehlungen hingewiesen.

6.1. Wohnungsversorgung für sozial- und finanzschwache Gruppen

6.1.1. Beurteilung des bisherigen Instrumentariums auf Bundesebene

Für die Wohnungsversorgung sozial- und finanzschwacher Gruppen stehen auf Bundesebene gegenwärtig die Hilfen gemäss WEG sowie die Mietzinsbeiträge im Rahmen der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV im Vordergrund.

Das System der Mietzinsverbilligung gemäss WEG

Wie die Darstellung in Kapitel 4 zeigt, wird heute die WEG-Förderung von verschiedenen negativen Aspekten überschattet, die eng mit der Immobilienkrise und dem schlechten Konjunkturverlauf der jüngeren Zeit verknüpft sind. Man muss sich daher vorsehen, das Kind nicht mit dem Bade auszuschütten. Im Prinzip wäre es in einer Wirtschaft mit langfristigen Wachstumserwartungen nach wie vor richtig, das Förderungssystem auf diese Tatsache auszurichten. Die Grundverbilligung als solche ist daher nicht einfach falsch. Wenn die EWK dennoch ein Abrücken von dieser Unterstützungsförm empfielt, so sind dafür nicht grundsätzliche Unzulänglichkeiten des Systems, sondern andere Gründe verantwortlich.

- Ein System mit periodisch steigenden Mieten ist schlecht mit der beabsichtigten Unterstützung von Bewohnerschichten vereinbar, die ausgesprochene Mietzinsprobleme haben. In dieser Gruppe sind betagte und behinderte Personen besonders häufig vertreten. Diese können nicht mit Einkommensverbesserungen rechnen. Das Gleiche gilt für einkommensschwache Erwerbstätige. Ausländische Beispiele zeigen, dass auch ein längerfristig positiver Konjunkturverlauf nicht zwingend mit einer Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommenssituation aller Bevölkerungsschichten verbunden ist. Es wird immer Haushalte geben, die im Verhältnis zu den verlangten Mieten ein zu niedriges Einkommen haben.
- Das Grundverbilligungsmodell ist einseitig auf Wachstum ausgerichtet. Auf Preiseinbrüche kann nicht flexibel reagiert werden.

- Die Verbindung von Objekt- und Subjekthilfe führt nicht in allen Fällen zu befriedigenden Resultaten. Zusatzverbilligungen können in bestimmten Situationen auch beansprucht werden, wenn objektiv kein Bedarf besteht. Verantwortlich dafür ist der Umstand, dass für die Anspruchsberechtigung nicht die Tragbarkeit der Mietzinsen, sondern allein die Einkommens- und Vermögensverhältnisse ausschlaggebend sind. Insbesondere bei der Förderung der Erneuerung kann es vorkommen, dass mit den Zusatzverbilligungen eine an sich tragbare Mietbelastung zusätzlich reduziert wird.
- Muss der Bund Vorschüsse abschreiben, werden diese zu eigentlichen Subventionen zu Gunsten einer Zielgruppe, für die sie nicht vorgesehen waren.
- Bei einer Marktlage mit Wahlmöglichkeiten sind Mieterinnen und Mieter nicht an Mietverträgen interessiert, die steigende Mieten in Aussicht stellen.
- Entgegen der vertraglichen Vereinbarung verläuft die Rückzahlung der Vorschüsse oft harzig. Es muss häufig gemahnt und mit Verwertungsbegehren gedroht werden, was einen hohen Kontroll- und Verwaltungsaufwand verursacht.
- Die Banken stehen der WEG-Förderung heute aus verschiedenen Gründen ablehnend gegenüber.

Trotz dieser negativen Einschätzung gibt es Grundsätze aus der "WEG-Periode", die auch für die zukünftige Politik wegleitend sein sollten. Dazu gehören die mit der bisherigen Förderung verbundenen Qualitätsansprüche sowie Flexibilität in dem Sinne, als die Hilfen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der unterschiedlichen Zielgruppen wenn immer möglich angepasst werden sollen.

Ergänzungsleistungen zur AHV / IV

Der Bund beteiligt sich heute im Rahmen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge mit rund einem Fünftel an den Ergänzungsleistungen (EL) für Personen und Haushalte, deren Renten und übrige Einkommen die Lebenskosten (= minimaler Lebensbedarf) nicht decken. Anspruchsberechtigt waren 1998 allein stehende Personen, deren Ausgaben (Lebensbedarf, Mietzins, Krankenkasse) höher als die Einnahmen sind. Der Lebensbedarf betrug 1998 bei Alleinstehenden Fr. 16'290 und bei Ehepaaren Fr. 24'435. Für die Mietzinsen konnten Alleinstehende maximal Fr. 12'000 und Ehepaare Fr. 13'800 einsetzen, wobei erfahrungsgemäss nur etwa 10 % aller Bezüger den maximalen Betrag geltend machen. 1997 wurden in rund

167'000 Fällen EL ausgerichtet, d.h. jeder siebte Rentenbezüger erhielt eine Ergänzungsleistung. In rund 93'000 Fällen wurde der Mietzins berücksichtigt (kein Mietzins bei Heimbewohnern). Von den gut 2 Milliarden Franken Ergänzungsleistungen, die 1997 ausbezahlt wurden, machten die Mietzinsvergütungen rund 640 Millionen Franken oder knapp einen Drittel aus.

6.1.2. Alternative in- und ausländische Förderungsansätze

In einigen Kantonen und Gemeinden bestehen bereits heute Subjekthilfen. Ferner werden im Rahmen der Sozialhilfe (Fürsorge) durch Kantone und Gemeinden Mietzinsbeihilfen ausgerichtet. Die absolute Zahl der Empfänger und die Gesamtsumme der ausgerichteten Fürsorgeleistungen sind gesamtschweizerisch nicht bekannt. Gerheuser (1993) hat die Zahl der Leistungsempfänger, bei denen ein (zu) hoher Mietzins für den Gang zur Fürsorge mitverantwortlich ist, auf 45'000 bis 60'000 Personen bzw. Haushalte geschätzt.

In einzelnen Kantonen wie Genf und Zürich stützt sich die Förderung auf verschiedene Formen von Objekthilfen (Darlehen, Bürgschaften, à fonds perdu-Beiträge).

Ein Blick über die Grenze zeigt, dass in verschiedenen europäischen Ländern in jüngerer Zeit objektbezogene Hilfen eher reduziert wurden, während subjektbezogene Leistungen verstärkt und gezielter ausgerichtet werden (Favarger u.a. 1998).

Subjekthilfen mit unterschiedlicher Ausgestaltung und zum Teil auch für jeweils andere Zielgruppen kennen Deutschland, Österreich, Frankreich, Dänemark, Spanien, die Niederlande und Schweden. Ergänzend sind jedoch in der Mehrzahl dieser Länder auch objektbezogene Massnahmen in Kraft, sei dies in Form von Steuererleichterungen für Wohnungsersteller (Deutschland) oder von zinsgünstigen Darlehen an private und gemeinnützige Bauträger (Dänemark, Frankreich, Schweden, Niederlande). Finnland und Norwegen setzen ausschliesslich auf Objekthilfen (Zinszuschüsse, zinsgünstige Darlehen).

Neben einer Verstärkung der Subjekthilfe ist im europäischen Umfeld zu beobachten, dass versorgungspolitische Aufgaben vermehrt auf gemeinnützige Bauträger verlagert und diese entsprechend unterstützt werden. Die speziellen Hilfen an den gemeinnützigen Wohnungsbau sind objektbezogen und umfassen vor allem Bürgschaften, Darlehen, Zinszuschüsse und Bauprämien. Vereinzelt beteiligt sich die öffentliche Hand am Kapital gemeinnütziger Wohnbauträger oder unterstützt gemeinnützige Wohnbauprojekte

durch die Vergabe von Bauland. Ferner wird in verschiedenen Ländern mit neuen Formen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und gemeinnützigen Bauträgern experimentiert (z.B. Leistungsaufträge).

Ausgehend von den ausländischen Erfahrungen hat die EWK die Frage der Einführung von Mietzinsbeiträgen auf Bundesebene geprüft und dazu die Eigenschaften von Objekt- und Subjekthilfen miteinander verglichen.

	Objektförderung	Subjektförderung
Vorteile	- Finanzbedarf begrenzt - Zahlungsrückfluss gewährleistet - Qualitative und räumliche Beeinflussung des Angebots möglich - Schlanke Administration möglich - Zweckerhaltung möglich	- Soziale Treffsicherheit - Genereller Rechtsanspruch - Bewohnermobilität bleibt erhalten
Nachteile	- Fehlbelegungen möglich - Höhere Anlagekosten möglich - Bevorzugung einzelner Nachfragergruppen - Hemmnis für Bewohnermobilität - Mitnahmeeffekt möglich - Bildung von sozialen Ghettos nicht ausgeschlossen	- Relativ hoher Verwaltungsaufwand - Ungewisser Finanzbedarf - Preiserhöhungsgefahr in angespannten Märkten

Nach Abwägung der Vor- und Nachteile kam die EWK zum Schluss, dass subjektbezogene Unterstützungen in der zukünftigen Förderung grundsätzlich grössere Bedeutung haben sollten. Für die bundesweite Einführung von Mietzinsbeiträgen über die Ergänzungsleistungen hinaus plädierten eine Mehrheit der Expertengruppe sowie die Vertreter der Mieterorganisationen in der EWK. In der EWK selbst fand ein Bundesengagement aus verschiedenen Gründen keine Mehrheit. Subsidiaritätsüberlegungen sprechen für eine Zuordnung der Mietzinsbeiträge in den Kompetenzbereich der Kantone und Gemeinden, wo sie mit anderen Sozialhilfen entsprechend den Bedürfnissen am besten koordinierbar sind. Auch ein Bundesrahmengesetz,

das die Kantone unter finanzieller Beteiligung des Bundes zur Einführung von Subjekthilfen verpflichtet würde, fällt ausser Betracht, da dies den Grundsätzen des angestrebten neuen Finanzausgleichs widersprechen würde. Im Übrigen würde eine Subjekthilfe mit generellem Rechtsanspruch einen vergleichsweise hohen finanziellen Aufwand verursachen, was in Widerspruch zu den oben erwähnten Rahmenbedingungen für die künftige Förderung steht.

6.1.3. Kommissionsempfehlungen

Befriedigung besonderer Wohnbedürfnisse

Massnahme:

Der Bund unterstützt mit objektgebundenen Darlehen Bauträger, die Wohnraum für Bewohner mit spezifischen Bedürfnissen erstellen oder erneuern. In besonderen Fällen sind ergänzend auch Bürgschaften vorzusehen. Ferner soll sich der Bund am Kapital von Bauträgern beteiligen können, die für solche Gruppen Wohnungen anbieten.

Erläuterung:

Strukturelle Versorgungsprobleme können nur mit entsprechenden Angeboten gelindert werden. Solche braucht es für Gruppen mit spezifischen baulichen Bedürfnissen (z. B. behindertengerecht, Grosswohnungen), für Personen und Haushalte mit einem zusätzlichen Bedarf an Betreuungsleistungen (z. B. Spitex, Wohnbegleitung), für Nachfrager mit nonkonformen Vorstellungen über die Art des Zusammenlebens oder für solche, die auf Grund ihrer Nationalität, ihrer Arbeitssituation oder aus andern Gründen auf dem Markt diskriminiert werden. Der Bund soll die Bereitstellung bedürfnisgerechter Angebote mit Darlehen unterstützen. Genauer abzuklären bleibt, ob die Verbilligungswirkung über abgestufte Zinsen oder eher über gezielte Zuschüsse erreicht werden soll. Die Leistungen des Bundes sind an einen klaren Versorgungsauftrag zu knüpfen. Vorzusehen ist eine längerfristige Erhaltung des Förderungszweckes, was u. U. mit einer Anmerkung im Grundbuch sichergestellt werden kann. In den Genuss dieser Förderung dürften vor allem gemeinnützige Bauträger kommen, doch steht sie allen Anbietern offen, welche den Förderungszielen und Förderungsbedingungen des Bundes entsprechen.

Mit Beteiligungen am Kapital einzelner Bauträger kann der Bund auf die Geschäftspolitik einwirken und seine Vorstellungen einbringen. Die Kapitalbeteiligungen sollten sich auf Einzelfälle beschränken und in ihrem Ausmass den heutigen Rahmen nicht sprengen.

Massnahme:

Im Sinne einer Anreizgebung unterstützt der Bund mit Darlehen exemplarische Lösungen zur Erstellung und Erneuerung von Wohnraum für Bewohner mit spezifischen Bedürfnissen. Er soll sich auch am Kapital innovativer Bauträger beteiligen können.

Erläuterung:

Die Grenze zur ersten Massnahme ist fließend. Mit der getrennten Auflistung will die EWK jedoch die Bedeutung von Pilot- oder Demonstrationsobjekten in der künftigen Politik unterstreichen. Jährlich sollen für innovative Projekte gewisse Förderungsmittel reserviert werden. Für die Hilfen sind ähnliche Konditionen wie bei der ersten Massnahme vorzusehen, d.h. Darlehensgewährung oder Beteiligungen für spezifische Projekte und Anpassung der Zinsen an die jeweiligen Bedürfnisse. Näher abzuklären ist, ob die Mittel allenfalls über ein Wettbewerbsverfahren zugesprochen werden könnten. Die Hilfe richtet sich in erster Linie, aber nicht ausschliesslich, an gemeinnützige Bauträger. Dazu gehören auch solche, die gezielt preisgünstige Altwohnungen kaufen, um diese für Mieterinnen und Mieter mit besonderen Bedürfnissen zu erhalten.

Sicherstellung tragbarer Mietzinsen

Massnahme:

Der Bund vermittelt Know-how an Kantone und Gemeinden, welche Mietzinsbeiträge ausrichten möchten. Er koordiniert und evaluiert solche Hilfen.

Erläuterung:

Nach Meinung der EWK stellen Mietzinsbeiträge das beste Mittel zur Unterstützung von Haushalten mit ausschliesslich finanziellen Wohnproblemen dar. Mit der Subjekthilfe werden wohnungspolitische und sozialpolitische Ziele gleichzeitig mit einem Instrument erreicht. Das erste besteht darin, einkommensschwachen Haushalten eine angemessene Wohnungsvergung zu sichern. Das zweite will verhindern, dass Haushalte auf Grund hoher Wohnausgaben in eine prekäre Einkommenssituation geraten oder ganz verarmen.

Doch wie schon dargelegt wurde, sprechen verschiedene Gründe gegen eine bundesseitige Subjekthilfe. Deren Einführung soll nach Meinung einer Mehrheit der EWK den Kantonen anheim gestellt werden. Der Bund soll lediglich Modelle oder Musterreglemente erarbeiten, Kostenschätzungen vornehmen, Erfahrungen auszuwerten und den Kantonen die Ergebnisse zur Verfügung zu stellen. Entsprechende Arbeiten sind im Gange.

Wohnungsvermittlung und Begleitung

Massnahme:

Mit zinsgünstigen Darlehen, Betriebskostenbeiträgen und allenfalls Beteiligungen unterstützt der Bund Organisationen, die Wohnungen an Personen und Haushalte vermitteln, denen der Zugang zum freien Markt aus unterschiedlichen Gründen verwehrt bleibt.

Erläuterung:

Auch bei einem breiten Wohnungsangebot gibt es Personen und Haushalte, die keine Wohnung finden, da sie von den Vermietern aus Angst vor Zahlungsunfähigkeit, Konflikten mit den Nachbarn, übermässiger Abnutzung der Wohnung oder aus anderen Gründen bei der Wohnungsvergabe übergangen werden. Darunter sind besonders häufig ausländische Bewohner mit grosser kultureller Differenz zur Schweiz, aber auch Straftatlassene oder Drogenkonsumenten vertreten. Für diese Zielgruppen spezifische Neubauten zu erstellen ist nicht nur eine zu teure Lösung; sie würde auch die Ghattobildung fördern.

Vermieter wären eher bereit, an Angehörige von Problemgruppen Wohnungen zu vermieten, wenn ein Dritter mit einer Garantie die pünktliche Bezahlung der Mietzinsen absichern und/oder zur Konfliktvermeidung oder Konfliktschlichtung Betreuungshilfen leisten würde. Die Vermittlung von Angehörigen von Problemgruppen ist jedoch keine "marktgängige" Dienstleistung, weshalb sie finanziell unterstützt werden muss.

Es gibt in der Schweiz einige Institutionen, die Wohnungsvermittlungen dieser Art vornehmen. Sie sollten sich zu einem Dachverband zusammenschliessen, mit dem der Bund wie mit den Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus eine Leistungsvereinbarung abschliessen könnte. Zusätzliche Hilfen könnten ferner von den Gebietskörperschaften geleistet werden, in denen die Institutionen hauptsächlich tätig sind.

6.1.4. Handlungsmöglichkeiten der Kantone und Gemeinden

Im Zusammenhang mit der Sicherstellung tragbarer Mietzinsen wird den Kantonen und Gemeinden empfohlen, die Zweckmässigkeit von Mietzinsbeiträgen zu prüfen. Der Bund kann dabei beratend und koordinierend zur Seite stehen.

Beiträge zur Linderung struktureller Versorgungsprobleme können Kantone und Gemeinden am ehesten durch vermehrte Landabgaben im Baurecht, durch das Anmieten von Wohnungen oder durch öffentlichen Wohnungsbau leisten. Die Bereitstellung einer Wohnraumreserve der öffentlichen Hand verursacht längerfristig oft weniger Aufwand als finanzielle Unterstützungen im Rahmen der Fürsorge für Haushalte in zu teuren Unterkünften. Mit Baurechtsvergaben an gemeinnützige Bauträger und mit der finanziellen Unterstützung von gemeinnützigen Wohnungsvermittlungsstellen können weitere Leistungen erbracht werden.

6.2. Förderung von preisgünstigem Wohneigentum

6.2.1. Beurteilung des bisherigen Instrumentariums auf Bundesebene

Der Bund fördert heute den Erwerb von Wohn- und Hauseigentum mit drei Massnahmenpaketen:

- Hilfen gemäss WEG
- Finanzierung von Wohneigentum mit Mitteln der 2. Säule
- Steuerliche Begünstigung des Wohnsparens mit der Säule 3a

Eigentumsförderung gemäss WEG

Die EWK schliesst sich grundsätzlich den Ergebnissen der 1992 abgeschlossenen Evaluation der Wohneigentumsförderung des Bundes an. Das WEG hat sich im Bereich des Wohneigentums als Starthilfe bewährt. Knappe Eigenmittel und hohe Anfangsbelastungen stellen nach wie vor die wichtigsten Hindernisse des Erwerbs von Wohneigentum dar. Sie können mit Bürgschaften und rückzahlbaren Vorschüssen abgebaut werden. Im Vergleich zum Mietwohnungsbau ist das Ausfallrisiko für den Bund wesentlich geringer. Viele Eigentümer lösen die WEG-Hilfe bereits nach eini-

gen Jahren ab und bezahlen die bezogenen Grundverbilligungsvorschüsse zurück. Sie sind damit nicht die ganzen 25 - 30 Jahre im Förderungsmodell eingebunden.

Die EWK lehnt jedoch à fonds perdu-Beiträge ab, wie sie bis anhin in Form der Zusatzverbilligungen ausgerichtet wurden. Erfahrungsgemäss können Wohnungseigentümer längerfristig einen Vermögensvorteil beanspruchen. Werden relativ finanzschwache Haushalte mit à fonds perdu Beiträgen unterstützt, geht der Bund ein hohes Risiko ein. Zudem werden Einzelfälle mit Zusatzverbilligungen relativ grosszügig unterstützt und damit gegenüber anderen bevorzugt behandelt.

Eigentumsförderung mit Mitteln der 2. Säule

Mit dem Bundesgesetz über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge besteht seit 1995 ein zweites Instrument, um den Erwerb von Wohneigentum zu unterstützen. Die Vorsorgemittel lassen sich auch für den Erwerb von Anteilscheinen von Genossenschaften einsetzen. In der Regel kann Alterskapital bis zur Höhe der jeweiligen Freizügigkeitsleistung verpfändet oder vorbezogen werden. Diese Möglichkeiten werden rege genutzt, insbesondere der Vorbezug. Wurden 1995 in gut 19'000 Fällen über 1,2 Milliarden Franken vorbezogen, so waren es 1996 bereits knapp 25'000 Eigentümer, die fast 1,5 Milliarden Franken ihres Vorsorgekapitals in Wohneigentum investierten. 1997 ging die Beanspruchung der Vorsorgegelder auf das Niveau von 1995 zurück. 1998 zeigt wieder eine steigende Tendenz. Im ersten Halbjahr haben knapp 13'000 Versicherte rund 830 Millionen Franken vorbezogen.

Erste Evaluationen zeigten, dass ungefähr sechs Mal höhere Summen vorbezogen als verpfändet werden und dass über die Hälfte der Vorbezügler das Kapital für die Amortisation von Hypotheken und nicht für den Neuerwerb verwendet. Unter den Neuerwerbern sind auch solche, die WEG-Hilfen beanspruchen und das notwendige Eigenkapital aus der 2. Säule beziehen.

Steuerliche Begünstigung des Wohnsparens mit der Säule 3a

Eine weitere Förderungsmassnahme besteht in der seit dem 1. Januar 1990 bestehenden Möglichkeit, die im Rahmen der Säule 3a steuerlich begünstigten Spargelder für den Erwerb von Wohneigentum oder für die Amortisation von darauf lastenden Hypotheken einzusetzen.

Steuerliche Regelungen für Wohnungs- und Hauseigentümer

In steuerlicher Hinsicht erlaubt der Bund den Abzug von Schuldzinsen und Unterhaltsaufwendungen. Auch wenn gleichzeitig der Eigenmietwert als fiktives Einkommen versteuert werden muss, reduziert diese Regelung per Saldo gerade für Einsteiger mit hoher Verschuldung das steuerbare Einkommen. Umgekehrt ist zu beachten, dass sie keinen Anreiz für die Rückzahlung der Hypotheken gibt. Eine hohe Verschuldung macht die Eigentümerhaushalte jedoch gegenüber den Schwankungen der Hypothekarzinsen empfindlich, was die mit dem selbstbewohnten Wohneigentum verbundene Vorstellung von grösserer Unabhängigkeit relativiert. Eine geringere Hypothekarverschuldung würde den politischen Druck auf die Hypothekarzinsen tendenziell vermindern.

Am 7. Februar 1999 wird die Initiative "Wohneigentum für alle" zur Abstimmung kommen. Sie verlangt zwecks vermehrter Förderung und Erhaltung des selbstgenutzten Wohneigentums verschiedene steuerliche Erleichterungen, namentlich im Vergleich zu heute tiefere Eigenmietwerte sowie steuerliche Begünstigungen des Bausparens und des Bezugs von Vorsorgegeldern für den Eigentumserwerb. Das Abstimmungsergebnis wird zeigen, welches Gewicht das Stimmvolk dieser Form der Eigentumsförderung beimisst.

6.2.2. Alternative in- und ausländische Förderungsansätze

Einzelne Kantone fördern den Erwerb von Wohneigentum mit eigenen Instrumenten oder mit "Anschlussgesetzen" zum WEG. An eigenständigen Instrumenten seien die à fonds perdu-Beiträge des Kantons Zürich erwähnt, welche während acht Jahren bezogen werden können. Zusätzlich gewährt dieser Kanton auch Bürgschaften, sofern die Gemeinden Beiträge auszahlen. Die Anschlussgesetze an das WEG umfassen vor allem erhöhte Zusatzverbilligungen mit oft tieferen Kostengrenzen (TI, VS). Der Kanton Luzern richtet seine WEG-Anschlusshilfen seit 1996 nur noch für den Erwerb von Wohneigentum aus.

Neben den eigentlichen Finanzierungshilfen existieren in verschiedenen Kantonen fiskalische Erleichterungen. Einzelne Kantone wie Basel-Land oder Genf verfügen über Modelle der Bausparförderung. Hinsichtlich der Einkommenssteuer ist vor allem die Möglichkeit genereller Abzüge vom Eigenmietwert interessant. Solche Regelungen kennen die Kantone ZH, UR, SZ, ZG, GR, TI, VD und GE. Die Kantone Basel-Land und Aargau begünstigen das Wohneigentum mit einer massvollen Festlegung des Eigen-

mietwerts. Der Kanton Bern kennt tiefere Grundstückgewinnsteuern bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Mit Ausnahme des Kantons Genf, der nur den Abzug von Schuldzinsen zulässt, können in allen Kantonen Schuldzinsen und Unterhaltskosten vom Einkommen abgezogen werden. Bei der Vermögensbesteuerung ist vor allem die günstigere Berechnung des Grundstückswerts zu nennen, wie sie in den Kantonen AG, BL, BS, BE, GL, SO und VS vorgenommen wird.

Im europäischen Umfeld besteht eine breite Palette von Massnahmen zur Förderung des Wohneigentums. An direkten Hilfen kennen die meisten EU-Länder Kombinationen aus Objekt- und Subjektförderung. Die Subjektförderung kann einkommensabhängig ausbezahlt werden, wie etwa das deutsche Wohngeld, oder sie wird auf bestimmte Objekte (Frankreich) oder Marktsegmente (Grossbritannien) konzentriert. Die Objekthilfen beinhalten in der Regel Darlehen, Zinszuschüsse, Beiträge an die Anlagekosten und zum Teil den Verkauf von Land oder Wohnungen der öffentlichen Hand zu reduzierten Preisen. Ausserdem kennen die meisten Länder ein Vorkaufsrecht der Mieter bei Umwandlungen von Mietwohnungen in Eigentum.

Als indirekte Wohneigentumsförderung sind einerseits steuerliche Erleichterungen sowie die staatliche Unterstützung der Kapitalbildung zu nennen. Wichtigstes steuerliches Förderungsinstrument ist die Möglichkeit des Schuldzinsenabzugs, in manchen Ländern ohne Aufrechnung eines Eigenmietwerts. In mehreren Ländern, so etwa in Deutschland und Frankreich, stellt die Unterstützung des Bausparens ein zentrales Instrument zur Förderung des Wohneigentums dar.

In jüngster Zeit wurden in verschiedenen Ländern gemeinschaftsorientierte Eigentumsformen stärker gefördert, die auch weniger vermögenden Haushalten den Zugang zu den eigenen vier Wänden ermöglichen. Die steuerlichen Erleichterungen für Wohneigentum wurden hingegen eher reduziert.

6.2.3. Kommissionsempfehlung

Massnahme:

Der Bund fördert den Eigentumserwerb via Rückbürgschaften an die von ihm mitbegründeten Hypothekar-Bürgschafts-Genossenschaften für Wohneigentum. Letztere gewähren Bürgschaften für Hypotheken sowie für Vorschüsse zur Verminderung der Anfangsbelastung. Zudem stärkt der Bund die Hypothekarbürgschafts-Genossenschaften mit Beteiligungen an deren Kapital und Betriebskosten. Die Hypothekarbürgschafts-Genossenschaften sollen prioritär die Umwandlungen von Mietwohnungen in Eigentum und Neuerstellungen vornehmlich für Schwellenhaushalte unterstützen.

Ergänzend zu den engeren wohnungspolitischen Förderungsmassnahmen regt die EWK eine Änderung des Sachenrechts zwecks weiterer Verbreitung von Mischformen zwischen Miete und Eigentum an. Ferner empfiehlt sie die Prüfung eines Systemwechsels bei der Besteuerung des Eigenmietwerts sowie eine Revision des Steuerharmonisierungsgesetzes dahingehend, dass den Kantonen der Spielraum für die steuerliche Begünstigung des Wohnsparens erhalten bleibt.

Erläuterung:

Die EWK kam zum Schluss, dass sich die Wohneigentumsförderung gemäss heutiger Gesetzgebung im Grossen und Ganzen bewährt hat und im Grundsatz beibehalten werden soll. Die Abwicklung der Förderung, d.h. die Gewährung von Bürgschaften für Hypotheken und Vorschüsse, soll jedoch in Zukunft vollständig über die Hypothekarbürgschafts-Genossenschaften erfolgen. Der Bund leistet lediglich Rückbürgschaften. Damit die Genossenschaften die übertragene Aufgabe wirkungsvoll und preisgünstig erfüllen können, muss deren Kapitalbasis gestärkt und ein Teil der anfallenden Betriebskosten übernommen werden.

Die Verlagerung des Förderungsschwerpunkts auf Umwandlungen von Mietwohnungen ergibt sich aus der Überlegung, dass eine nennenswerte Erhöhung der Eigentumsquote nur über Massnahmen innerhalb des Bestandes möglich ist. Gleichzeitig sollten prioritär preisgünstige Objekte gefördert werden, um insbesondere Schwellenhaushalten den Zugang zu Wohneigentum zu ermöglichen.

Der Förderung der Eigentumsbildung im Bestand dient die erwähnte Konzentration der Bundeshilfe auf Umwandlungen. Nützlich wäre auch ein Vorkaufsrecht für Mieter, wie es viele europäische Länder kennen. Eine diesbezügliche Empfehlung wurde von der EWK mehrheitlich verworfen, zumal entsprechende Vorstösse bereits früher keine Chancen hatten.

Eine wichtige Voraussetzung für verstärkte Umwandlungen ist die Schaffung neuer rechtlicher Gefässe für Wohneigentum in städtischen Gebieten. Vorgeschlagen wird eine Änderung des Sachenrechts, wonach der Erwerb einer Wohnung losgelöst vom Eigentum resp. der Beteiligung an der gemeinsamen Infrastruktur möglich wäre ("kleines Wohnungseigentum"). Das hat den Vorteil, dass der Kaufpreis tiefer ist als für herkömmliches Stockwerkeigentum und dass - bei einem Verbleib der Infrastruktur im Eigentum des Investors - der Aufwand für Verwaltung und Kostenverteilung Dritten überlassen werden kann (Dürr u.a. 1998).

Mit dem Steuerharmonisierungsgesetz wird der steuerpolitische Spielraum der Kantone eingeschränkt. Insbesondere ist die Eigentumsförderung mit eigenen Wohnsparmöglichkeiten nicht mehr möglich, was als Widerspruch zu Artikel 111, Absatz 4 der neuen Bundesverfassung interpretiert werden kann. Danach fördert der Bund "in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge namentlich durch Massnahmen der Steuer- und Eigentumspolitik". Eine Revision des Steuerharmonisierungsgesetzes soll die Kantone befähigen, bestehende Wohnsparmöglichkeiten weiterzuführen und neue zu schaffen. Ferner unterstützt die EWK die Prüfung eines Systemwechsels bezüglich Eigenmietwertbesteuerung und Schuldzinsenabzug.

6.2.4. Handlungsmöglichkeiten der Kantone und Gemeinden

Subjekthilfen werden wie im Mietwohnungsbereich den Kantonen anheim gestellt. Die EWK ist der Ansicht, dass Subjekthilfen auf Bundesebene als Instrument der Wohneigentumsförderung wenig sinnvoll sind. Die bisherigen Zusatzverbilligungen waren zum Teil mit Förderungen von finanziell zu wenig stabilen Haushalten verbunden. Sie konnten zu Problemen bis hin zur Zwangsverwertung führen. Ausserdem wurden die Hilfen regional höchst unterschiedlich beansprucht und kamen etwa in städtischen Gebieten mit hohem Preisniveau gar nicht zum Tragen.

Obwohl die Eigentumspolitik auf Grund des hohen Sparaufkommens in der Schweiz auf eine Förderung in der "Absparphase", d.h. nach dem Eigentumserwerb, ausgerichtet ist, halten die Kommissionsmitglieder eine Unterstützung der Kapitalbildung durch kantonale Bausparmodelle für jene Haushalte zweckmässig, die erst mittel- bis längerfristig Eigentum erwerben wollen und noch über keine Rücklagen verfügen. Auf der steuerrechtlichen Ebene kann die Einführung von Bausparmodellen einen Anreiz zur Streuung des Wohneigentums darstellen.

Die Transaktionskosten bei einem Eigentumsübergang sind zwar als Hemmnis für den Wohneigentumserwerb von zweitrangiger Bedeutung, doch können kantonale Massnahmen in diesem Bereich - wie etwa eine Senkung der Handänderungssteuer oder eine Reduktion der Grundstücksgewinnsteuer - den Erwerb von Eigentum erleichtern. Mit der Abgabe von Land im Baurecht können schliesslich die Gemeinden die Einstiegspreise für Wohneigentum senken und gleichzeitig Land für eine längerfristige Entwicklung in Reserve halten.

6.3. Wohnungs- und Siedlungserneuerung

6.3.1. Beurteilung des bisherigen Instrumentariums auf Bundesebene

Die Bundespolitik kennt vier Instrumente, mit denen die Wohnungs- und Siedlungserneuerung gefördert wird.

- Die speziellen Hilfen für die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (WS).
- Die Erneuerungshilfen gemäss WEG.
- Spezielle Investitionsprogramme.
- Spezifische Massnahmen und Programme zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Erneuerung.

Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten

Massnahmen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten wurden erstmals zu Beginn der Fünfzigerjahre ergriffen. 1970 haben die Eidgenössischen Räte hierfür ein spezifisches Bundesgesetz erlassen. In der Zwischenzeit hat das Parlament die gesetzlichen Grundlagen verschiedentlich angepasst und die Laufzeit der Aktion verlängert. Letztmals wurde 1991 eine Verlängerung bis zum Ende des Jahres 2000 vorgenommen.

Das Ziel des Bundesgesetzes vom 20. März 1970 besteht darin, die Wohnqualität der Bergbevölkerung zu verbessern und dadurch einen Beitrag zu leisten zur Verminderung der Abwanderung der Bevölkerung ins Talgebiet, d.h. zur Erhaltung der dezentralen Besiedlung der Schweiz. Die Hilfen haben ferner eine wirtschaftliche Komponente. Sie sollen dem einheimischen Gewerbe Verdienstmöglichkeiten bieten.

Die Unterstützung des Bundes setzt eine kantonale und in einzelnen Kantonen eine kommunale Leistung voraus. Ihr Umfang bestimmt sich nach der Finanzkraft des entsprechenden Kantons. Die Hilfe besteht aus à fonds perdu-Beiträgen an die Investitionskosten, wobei der Bundesbeitrag je nach Kanton 10 % bis 45 % der anrechenbaren Anlagekosten ausmacht. Mit den Kantons- und Gemeindebeiträgen wird erreicht, dass bis zu 75 % der Erneuerungskosten abgedeckt werden. Anspruchsberechtigt sind nur finanzschwache Haushalte.

Im Durchschnitt der vergangenen 10 Jahre erlaubte dieses Gesetz jährlich rund 800 Wohnungs- oder Hauserneuerungen. In jüngster Zeit sind die Jahreskredite kontinuierlich gekürzt worden. 1998 standen 5 Millionen Franken für Zusicherungen zur Verfügung stehen, 1994 waren es beispielsweise noch über 18 Millionen Franken gewesen.

In einer vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) veranlassten Evaluation des Vollzugs und der Wirkungen wird diese Massnahme positiv beurteilt (Deschenaux u.a. 1998). Danach stellt die WS-Förderung eine zielkonforme, effiziente Bundesmassnahme dar. Eine Weiterführung ist nach dem Jahre 2000 auf Bundesebene derzeit aber nicht vorgesehen. Im Hinblick auf die Neuregelung des Finanzausgleichs sollen die Kantone allein entscheiden, ob sie die Hilfe fortführen wollen.

Erneuerungshilfen gemäss WEG

Die in Kapitel 4 erläuterten WEG-Hilfen werden auch für die Erneuerung von selbstbewohntem Eigentum und von Mietwohnungen eingesetzt. Anders als bei Neubauten können für die Erneuerung von Mietwohnungen die Bundesbürgschaft, die Grundverbilligung und die Zusatzverbilligungen einzeln oder kombiniert beansprucht werden. Ferner kann man bei der Erneuerung eines Mietobjekts nach zehn Jahren aus der Bundeshilfe aussteigen, sofern die Vorschüsse der Grundverbilligung einschliesslich Zinsen zurückbezahlt werden. WEG-Hilfen für die Erneuerung werden nur ausgerichtet, wenn das entsprechende Objekt mehr als zwanzig Jahre alt und preisgünstig ist und wenn die Mietzinse nach der Erneuerung nicht tiefer liegen als die Mieten vor der Erneuerung. Ferner müssen die wertvermehrenden Kosten pro Wohnung mindestens Fr. 50'000 betragen.

Auf den 1. Juli 1998 wurden in der Verordnung zum WEG die Bedingungen für die Erneuerungsförderung geändert. Neu können die Mieten bei Geschäften ohne Grundverbilligung gemäss Obligationenrecht festgelegt werden.

Bis 1998 machten Erneuerungen lediglich knapp 10 % des gesamten Förderungsvolumens aus. In jüngster Zeit wird der Unterstützung der Erneuerungstätigkeit im Rahmen des WEG mehr Gewicht beigemessen, da heute allein auf Grund der Altersstruktur des Wohnungsbestandes ein hoher Erneuerungsbedarf besteht.

Die WEG-Hilfen haben sich in diesem Bereich insofern bewährt, als sie die mit Erneuerungen oft einhergehenden Mietzinssprünge sozial abfedern. Damit wird der angestammten Bewohnerschaft der Verbleib in den Wohn-

ungen ermöglicht. Allerdings scheinen die Massnahmen für viele Eigentümer wenig Anreize für Erneuerungsinvestitionen zu bieten. Ob mit der jüngsten Verordnungsänderung eine Trendwende eingeleitet werden konnte, ist noch offen.

Investitionsprogramme

Der dringliche Bundesbeschluss über die Erneuerung bestehender Wohnungen vom 20. Juni 1975 beinhaltete spezielle Hilfen für die Erneuerung von Wohnungen, wobei im Wesentlichen Kapitalzinszuschüsse ausgerichtet wurden. 1993 wurden im Rahmen der Beschäftigungsmassnahmen zinsgünstige Darlehen für den Wohnungsbau zur Verfügung gestellt. Dabei handelte es sich um einen zeitlich befristeten Eingriff. Er war insofern erfolgreich, als der verfügbare Kredit innert kürzester Zeit vergeben und ein grosses Bauvolumen ausgelöst werden konnte. Ob die beabsichtigten konjunkturellen Wirkungen allerdings eintraten, ist umstritten. Moniert wird u.a., dass derartige Konjunkturspritzen in der Regel zu spät erfolgen und in der Bauwirtschaft Strukturanpassungen verzögern. Negativ ist ferner anzumerken, dass finanzielle Unterstützungen ohne Bindung an Einkommens- und Vermögenslimiten zu wohnungs- und sozialpolitisch unbefriedigenden Ergebnissen führen können. Entsprechende Evaluationen liegen allerdings nicht vor.

Spezifische Massnahmen und Programme zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Erneuerung

Neben den direkten Hilfen für die Gebäude- und Wohnungserneuerung wirkt der Bund indirekt mit verschiedenen Massnahmen auf die Erneuerungstätigkeit ein. Dazu gehören erstens gesetzliche Bestimmungen, die wie etwa die Luftreinhalteverordnung energetische Auflagen umfassen, zum Ersatz von veralteten Heizsystemen zwingen und damit umfassendere Gebäudesanierungen auslösen. Auch die mietrechtlichen Regelungen wirken sich auf das Erneuerungsverhalten der Eigentümer aus.

Zweitens hat der Bund mit Spezialprogrammen Impulse für die bauliche Erneuerung ausgelöst. Erinnert sei an das zu Beginn der Neunzigerjahre lancierte Programm "Bauerhaltung und -Erneuerung", bei dem die Erarbeitung und Vermittlung von Entscheidungshilfen für Baufachleute, Eigentümer und Gemeinden im Vordergrund standen (Instrumente für Gebäudediagnosen und Kostenplanungen, Leitfäden für den Erneuerungsablauf, usw.). Auch die Aktion "Energie 2000" beinhaltet verschiedene Programmteile, von denen positive Wirkungen für die Erneuerung der Siedlungen erhofft

werden. Ferner wurden im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes "Stadt und Verkehr" Arbeiten verfasst, welche die spezifisch städtischen Erneuerungs- und Verdichtungsfragen thematisierten. Schliesslich haben sich auch die FWW und das BWO in der Wohnforschung intensiv mit Erneuerungsfragen beschäftigt. Die behandelten Themen reichen von den Möglichkeiten der Bewohnermitwirkung bei der Erneuerung über die spezifischen Probleme bei Grossiedlungen, die Erarbeitung von Diagnose- und Kostenschätzungsmethoden, die spezifischen Erneuerungsprobleme peripherer Regionen bis hin zu den Fragen, inwiefern das Bau- und Planungsrecht sowie die Bauvorschriften Hindernisse für die Wohnungserneuerung darstellen. Das Ziel dieser Forschungsbemühungen besteht darin, alle betroffenen Kreise für Erneuerungsfragen zu sensibilisieren, praxistaugliche Werkzeuge für die Durchführung von Erneuerungsvorhaben zur Verfügung zu stellen und ein generell "erneuerungsfreundliches" Umfeld zu schaffen. Sie haben ohne Zweifel bewirkt, dass die Erneuerungsthematik heute allen Beteiligten geläufig ist und das entsprechende technische Know-how zur Verfügung steht.

Die genannten Hilfen haben dazu beigetragen, dass die Erneuerungsinvestitionen in den vergangenen 20 Jahren absolut wie auch relativ zum Neubau kontinuierlich anstiegen. Allerdings ist damit das für die langfristige Erhaltung des Wohnungsbestandes notwendige Investitionsvolumen noch nicht erreicht (vgl. Herczog 1998).

Eher negativ ist nach Ansicht der EWK zu beurteilen, dass sich die direkten Erneuerungshilfen auf das einzelne Objekt und ausschliesslich auf bauliche Massnahmen beziehen. Unberücksichtigt bleiben das für die Wohnqualität ausschlaggebende Wohnumfeld sowie die nichtbaulichen Probleme, die für die Wohn- und Lebensqualitäten einer Siedlung oft bedeutender sind. Der Verzicht auf solche Massnahmen kann zu Fehlinvestitionen von öffentlichen Mitteln führen. Zum Beispiel dann, wenn bei problematischen Grossiedlungen bauliche Mängel isoliert behandelt werden. Bauliche Verbesserungen werden dadurch oft nach kurzer Zeit wieder entwertet oder zerstört (Vandalismus). Eine nachhaltige Wirkung wird nicht erzielt. Da die objektbezogenen Hilfen bisher räumlich sehr dispers gewährt wurden, entstanden wenig Synergieeffekte, die für die gezielte Verbesserung der Wohnqualität ganzer Siedlungen oder Stadtteile nötig wären. Die noch laufende WS-Förderung ist räumlich auf die Bergbevölkerung konzentriert. Die Einkommensunterschiede zwischen der Bergbevölkerung und der Bewohnerschaft der übrigen Regionen haben sich jedoch in den letzten Jahrzehnten stark

vermindert. Es sind auch nicht mehr die Bergregionen im Allgemeinen, die unter "Entvölkerung" leiden. Zwischen 1980 und 1990 verzeichneten die für die WS-Förderung anspruchsberechtigten Regionen gar eine überdurchschnittliche Bevölkerungszunahme. Der Problemdruck hat sich in den Bergregionen somit relativ vermindert.

Nach Meinung der EWK sind spezifische Hilfen für bestimmte Regionen den dispersen, objektbezogenen Leistungen vorzuziehen. Problematische Regionen sind heute aber eher die Agglomerationen und insbesondere die Kernstädte, welche mit rückläufigen Einwohnerzahlen, unausgeglichene Bevölkerungsstrukturen, stark steigenden Fürsorgeleistungen, sinkenden Steuereinnahmen sowie zunehmenden Verkehrsproblemen und abnehmender Wohnqualität konfrontiert sind. Es sind diese Gebiete, denen die zukünftige Wohnungspolitik und insbesondere die Erneuerungspolitik besondere Aufmerksamkeit schenken muss.

6.3.2. Alternative in- und ausländische Förderungsansätze

Verschiedene Kantone fördern Gebäude- und Wohnungserneuerungen im Rahmen von Anschlussgesetzgebungen zum WEG oder über eigene Förderungsmassnahmen (Zürich und Genf). Ferner kennen einige Kantone "Wohnerhaltungsgesetze", mit denen Wohnquartiere vor Nutzungsänderungen geschützt werden sollen. Als Beispiel sei das Gesetz des Kantons Genf über den Abbruch, die Umwandlung und Erneuerung von Wohngebäuden erwähnt. Es bezweckt die Erhaltung von Wohnraum und schränkt Abbrüche, Umbauten und Nutzungsänderungen massiv ein. Bewilligungen werden nur erteilt, wenn Sicherheitsauflagen nicht mehr erfüllt sind, der Gebäudezustand eine Erneuerung nicht mehr erlaubt bzw. zu hohe Kosten verursachen würde. Solche Massnahmen mögen zwar zur Erhaltung preisgünstiger Altwohnungen beitragen. Sie stehen aber einer notwendigen Erneuerung des Gebäudebestandes und einer in einzelnen Quartieren erforderlichen Standortaufwertung im Wege.

Verschiedene Städte haben in jüngerer Zeit Aktionen ausgelöst, um problematische Stadtteile zu erneuern und aufzuwerten. Damit wird an Aktivitäten für grossflächige Quartiererneuerungen unter Einbezug aller Betroffenen angeknüpft, die vor rund 25 Jahren begannen und zu verschiedenen Umfeldverbesserungen führten (Grünflächen, Wohnstrassen, usw.). Damals scheiterten Lösungen aber oft an Interessenskonflikten. Die aktuellen Initiativen gehen nach Meinung der EWK in die richtige Richtung, und sie verdienen in verschiedener Hinsicht eine stärkere Aufmerksamkeit des Bundes.

Im Gegensatz zur Schweiz kennt das westeuropäische Ausland eine lange Tradition von Erneuerungsmassnahmen zur Erhaltung bzw. Verbesserung der Wohnqualität. Allerdings ist bei einem solchen Vergleich zu berücksichtigen, dass die Schweiz bezüglich Qualität immer relativ gut dastand und keine Kriegsschäden zu beheben hatte.

Bei den Erneuerungsmassnahmen standen in den Sechzigerjahren grossflächige Quartiersanierungen mit Abbrüchen und Neubauten im Vordergrund. Diese Programme erwiesen sich einerseits als zu kostspielig. Andererseits verstärkten sie die soziale Segregation und trafen immer mehr auf den Widerstand der betroffenen Bevölkerung. Ab den Siebzigerjahren setzte sich daher nach und nach eine behutsame, bewohnerorientierte Bestandeserneuerung durch.

Heute kennen praktisch alle Länder spezifische Stadterneuerungsprogramme, die durch zwei Hauptziele gekennzeichnet sind (Froessler 1998). Zum einen handelt es sich um Strategien, mit denen man die Position im regionalen, nationalen und internationalen Wettkampf der Städte festigen und verbessern will. Zum ändern sollen die negativen Folgen von wirtschaftlicher und sozialer Spaltung überwunden bzw. zunehmende Segregation verhindert werden. Als gesamteuropäische Tendenz ist festzustellen, dass mit diesen neuen Zielen die Stadterneuerung immer weniger als rein bauliche und zeitlich begrenzte Aufgabe gesehen wird. Sie hat sich zu einer umfassenden Daueraufgabe entwickelt. Da jedoch parallel zum steigenden Problemdruck die Ressourcen schwinden, haben sich in verschiedenen Ländern die Inhalte und Formen der Stadterneuerung stark verändert. Die Hilfen kommen Einzelprojekten zugute, und unterstützt werden in der Regel lediglich Projekte, welche bauliche, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Anliegen vereinigen. Diese Veränderung der Politik ist auf allen staatlichen Ebenen zu beobachten. So fördert beispielsweise die EU im Rahmen der "Urban Pilot Projects" lokale Initiativen in mehreren europäischen Städten. In England ist es die nationale Ebene, welche lokale Projekte unterstützt, während in Deutschland die finanzielle Unterstützung grösstenteils durch die Länder und Kommunen erfolgt.

Zu den neuen Strategien der Stadterneuerung gehört auch die Erkenntnis, dass innovative Programme nicht mehr von oben verordnet werden können, sondern "von unten wachsen" müssen. In föderalistisch organisierten Staaten fällt dabei der Bundesinstanz meist die Aufgabe zu, auf regionaler und/oder lokaler Ebene Lösungsstrategien anzuregen und Know-how zu etablieren. Beispielhaft sei hier Deutschland erwähnt, wo sich der Bund u.a. im Rahmen des Programms "Experimenteller Wohnungs- und Städtebau" für die Lösung der Stadtprobleme einsetzt.

Auf lokaler Ebene ist zu beobachten, dass nicht nur die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privatem Wirtschaftssektor, sondern auch der Einbezug der Bewohnerschaft sowie die Überwindung von Ressortegoismen in der lokalen Verwaltung an Bedeutung gewinnen. Solche kooperativen Lösungsstrategien manifestieren sich u.a. in der gemeinsamen Finanzierung von Einzelprojekten mit baulichen, sozialen, wirtschaftlich und kulturellen Zielen. Dabei sollten für solche Projekte nicht mehr Geld und Ressourcen aufgewendet, sondern die bereits zur Verfügung stehenden Mittel auf effizientere Art eingesetzt werden. Beispiele dafür gibt es u.a. aus Frankreich oder Nordrhein-Westfalen, wo interministerielle Gremien gemeinsam über die Verwendung zusammengeführter Ressortmittel entscheiden.

Verändert haben sich europaweit ferner die Formen der Projektauswahl und die Förderungskriterien. Bei der Projektauswahl lässt sich ansatzweise beobachten, dass nicht mehr der Nachweis der Bedürftigkeit, sondern der Innovation im Vordergrund steht. Grösseres Gewicht wird auf die Überzeugungs- und Innovationskraft der vorgeschlagenen Projekte und Strategien gelegt. Bezogen auf die Vergabe von Förderungsmitteln führt dies dazu, dass für die Anspruchsberechtigung nicht mehr ein Bevölkerungsschlüssel oder sozio-ökonomische Daten herangezogen werden, sondern eine Bewerbung um finanzielle Unterstützung im Rahmen von Wettbewerbsverfahren erfolgen muss.

6.3.3. Kommissionsempfehlungen

Unterstützung sozialverträglicher Erneuerungen

Massnahme:

Der Bund fördert mit à fonds perdu-Beiträgen oder laufenden Zuschüssen die Gebäude- und Wohnungserneuerungen sowie Umnutzungen. Die Hilfe ist so auszugestalten, dass sie räumlich konzentriert in solche Gebiete fliesst, in denen die jeweilige Gemeinde Begleitmassnahmen zur Umfeldverbesserung realisiert.

Ausserhalb der engeren Wohnungspolitik wird auf Bundesebene eine Überprüfung der steuerlichen Entlastungen von Rückstellungen für Erneuerungen empfohlen.

Erläuterung:

Auf Grund der Altersstruktur des Wohnungsbaus ergibt sich in Zukunft ein hoher Erneuerungsbedarf. Das Wohnungsangebot entspricht aber auch strukturell oft nicht mehr den veränderten Lebensgewohnheiten. Dies gilt vor allem für städtische Gebiete, in denen das Angebot an 2- bis 3-Zimmerwohnungen überwiegt, hingegen ein grosser Mangel an geräumigeren Wohnungen besteht. Für die Stadt Zürich hat eine Studie (Meyrat u.a. 1998) beispielhaft nachgewiesen, dass die unbefriedigende Wohnsituation dafür ausschlaggebend ist, dass immer mehr zumeist gut verdienende Angehörige der Mittelschicht der Stadt den Rücken kehren. Viele hätten bei einem besseren Wohnungsangebot und einem attraktiveren Wohnumfeld auf den Wegzug verzichtet. Mit Neubauten allein können in städtischen Gebieten die Defizite nicht abgebaut werden. Nötig ist der Umbau bestehender Wohnungen sowie eine Verbesserung des Wohnumfeldes, um die Kernstädte als Wohnstandorte wieder attraktiver zu machen.

Mit der vorgeschlagenen Unterstützung soll ein Beitrag zur Erfüllung dieses Anliegens geleistet werden. Die Bestandserneuerung soll mittels Subventionen sozialverträglich ausgestaltet werden. Zudem ist es sinnvoll, die Hilfen wenn möglich räumlich auf Sanierungsgebiete zu konzentrieren, damit Synergieeffekte zur Hebung der Attraktivität entstehen. Für die Gemeinden würde damit ein Anreiz entstehen, Quartiererneuerungskonzepte zu erarbeiten und zu realisieren. "Normale" Unterstützungen von Erneuerungsvorhaben sollten nur noch in zweiter Priorität ausgerichtet werden.

Zu den fiskalischen Empfehlungen ist anzumerken, dass Erneuerungsdefizite im Wohnungsbestand in der Regel dann entstehen, wenn Rückstellungen für Renovationen in der Mietzinsgestaltung nicht berücksichtigt oder anderweitig verwendet werden. Ein Grund, dass viele Eigentümer keine oder unzureichende Rückstellungen vornehmen, liegt in deren steuerlichen Behandlung.

Impulse für Stadt- und Gebietserneuerungen sowie Umfeldverbesserungen

Im Zusammenhang mit der "Wohnungs- und Siedlungserneuerung" besteht nach Meinung einer Mehrheit der EWK Handlungsbedarf vor allem im städtischen Kontext. Es kann jedoch nicht Aufgabe der Wohnungspolitik sein, ein eigentliches Stadterneuerungsprogramm zu lancieren. Dies ist schon allein darum nicht möglich, weil der Bund in der Stadtpolitik keine Kompetenzen hat. Er sollte jedoch die Möglichkeit haben, auch ohne direkte Handlungsverantwortung auf die Stadtentwicklung Einfluss auszu-

üben. Insbesondere sollen Prozesse angeregt werden, die ein breites Spektrum von Akteuren zur Mitarbeit animieren und auf möglichst breiter Ebene Ressourcen aktivieren. Die vorgeschlagene Politik hat deshalb zum Ziel, innovationsfördernde Strukturen zu schaffen, Know-how und Erfahrungsaustausch zu organisieren und Instrumente für massgeschneiderte Lösungen anzubieten.

Eine Minderheit der EWK lehnt auch diesen "weichen" Förderungsansatz ab. Sie möchte von einem Engagement des Bundes in Stadterneuerungsfragen gänzlich absehen. Die Mehrheit der EWK schlägt auf Bundesebene drei Massnahmen vor, zu denen kantonale und kommunale Ergänzungen empfohlen werden:

- Die Verbesserung der Information, Beratung und Dokumentation (Vernetzung).
- Die finanzielle Unterstützung von Demonstrationsprojekten.
- Die ressortübergreifende Zusammenlegung finanzieller Mittel.

Vernetzung

Massnahme:

Im Rahmen der Forschungstätigkeit des Bundes ist ein neuer und ständiger Schwerpunkt zu schaffen für die Erarbeitung und Verbreitung von themenbezogenem Informationsmaterial, das Wissen verbreitet und zur Realisierung eigener Lösungen anregt.

Erläuterung:

Nicht nur im benachbarten Ausland, auch in Schweizer Städten gehört das Experimentieren mit neuen Strategien und Instrumenten der Stadt- und Quartierverbesserung bereits heute zum Alltag. Allerdings besteht die Gefahr, dass an verschiedenen Orten das Rad immer wieder neu erfunden wird, ohne dass die jeweiligen Akteure von bereits gemachten Erfahrungen lernen. Solche Lernprozesse sind jedoch zur Entwicklung von nachhaltigen Lösungen von zentraler Bedeutung.

Die Information, Beratung und Dokumentation soll zwei Richtungen verfolgen. Erstens die Vermittlung von Know-how zwischen Schweizer Städten verschiedener Grössen- und Problemstruktur, um den Erfahrungsaustausch zu fördern. Die zweite Zielsetzung besteht in der Aufbereitung und Vermittlung von internationalem Know-how, um damit die Akteure der Schweizer Städtebaupolitik zu dokumentieren und zur Realisierung neuer Lösungen anzuregen. Diese zweite Richtung ist auch deswegen von Bedeutung, weil die Schweiz nicht oder nur sehr begrenzt an den Forschungs-

programmen, Netzwerken und Austauschaktionen teilhat, welche innerhalb der EU, der ECE oder OECD bestehen.

Neben Information und Dokumentation spielt ferner die Vermittlung von Wissen durch Veranstaltungen eine Rolle. Auch eine finanzielle Unterstützung für die Einrichtung von Agenturen ist zu prüfen, die allen Interessierten Beratung vermitteln und Schulungen durchführen könnten. Sie müssten eng mit einer Fachstelle "Stadterneuerung" zusammenarbeiten, welche neu auf Bundesebene einzurichten ist. Welcher Stelle diese Aufgabe zuzuordnen wäre, muss im Zusammenhang mit der weiter unten empfohlenen Zusammenlegung der Ressortmittel entschieden werden.

Demonstrationsprojekte

Massnahme:

Der Bund finanziert teilweise oder vollständig Pilotprojekte, begleitet deren Umsetzung und dokumentiert die dabei gewonnenen Erfahrungen.

Erläuterung:

Nebst Informationsaufgaben sollte der Bund die Möglichkeit haben, über die finanzielle Unterstützung von Demonstrationsprojekten einen direkteren Einfluss auf die Stadt- und Quartiererneuerung auszuüben. Auf diese Weise kann er auf die Themen, Verfahren und Strategien einwirken, insbesondere über die Definition von Förderungskriterien. Der damit verbundene Einfluss und Gestaltungsspielraum darf sich jedoch nicht auf den Kreis jener Gemeinden beschränken, in denen Pilotprojekte finanziert werden. Deshalb müssen die mit den Projekten gewonnenen Erkenntnisse aufgearbeitet und einem weiteren Kreis von Akteuren zugänglich gemacht werden.

Bei der Initiierung und (Mit-)Finanzierung von Demonstrationsprojekten sind verschiedene Verfahrensmöglichkeiten näher zu prüfen. Vorstellbar ist, dass der Bund Ausschreibungen macht und zur Eingabe von Projektideen auffordert. Ausgewählt würden jene Projekte, welche den vorgängig bekanntgegebenen Kriterien am ehesten entsprechen. Auch bezüglich Finanzierung kommen verschiedene Formen in Frage. Alleinfinanzierung durch den Bund oder eine Mischfinanzierung von Bund, Kanton und Gemeinde. Eine weitere Möglichkeit zeigt das deutsche Programm "Experimenteller Wohnungs- und Städtebau": In dessen Rahmen finanziert der Bund nicht die Projekte selbst, sondern lediglich die so genannten "forschungsbedingten Mehrkosten".

Ressortübergreifende Zusammenlegung finanzieller Mittel

Massnahme:

Für die Finanzierung der zwei genannten Massnahmen mit städtebaulichen Zielen sind nicht zusätzliche Mittel bereitzustellen, sondern die auf Bundesebene in verschiedenen Ressorts bereits vorhandenen Mittel zu bündeln.

Erläuterung:

Impulse für die Stadt- und Quartiererneuerung stellen eine neue Aufgabe der Wohnungspolitik dar. Dafür sind keine zusätzlichen Mittel nötig. Vielmehr sollten die Ressourcen unterschiedlicher Ressorts und Ämter gebündelt und verknüpft werden. Ein solches Vorgehen drängt sich nicht zuletzt darum auf, weil mit den oben erläuterten Massnahmen nicht wohnungsbezogene Projekte, sondern ausschliesslich "integrierte Lösungen" entwickelt und umgesetzt werden sollen. Typisch für solche Projekte ist das Zusammenwirken von baulichen, beschäftigungs-, verkehrs-, umwelt-, sicherheits- oder auch kulturbezogenen Massnahmen. Daher ist es folgerichtig, wenn aus den für die jeweiligen Aspekte mitverantwortlichen Bundesstellen Mittel für die Projektfinanzierung zusammengelegt werden.

Für eine derartige "Poolbildung" müssen verschiedene Möglichkeiten näher überprüft werden, wobei man sich an ausländischen Erfahrungen orientieren kann. In Frage kommt beispielsweise ein von mehreren Bundesstellen gespiesener Fonds, der entweder gemeinsam oder von einer Stelle verwaltet wird. Oder es wird auf die Schaffung eines gemeinsamen "Förderungstopfes" verzichtet und jeweils pro Projekt eine Abtimung der Mittelvergabe vorgenommen.

6.3.4. Handlungsmöglichkeiten der Kantone und Gemeinden

Den Kantonen wird empfohlen, sich der besonderen städtischen Wohnproblematik anzunehmen und analog zum Bund Anreize für Quartier- und Umfeldverbesserungen ins Auge zu fassen. Prüfwert ist auch eine Zusammenlegung der auf Kantonsebene vorhandenen Mittel zur Unterstützung der Städte sowie die Einrichtung von Beratungsstellen für die Erneuerung. Es ist zweckmässig, solche Agenturen, die möglicherweise weitgehend finanziell selbsttragend wirtschaften könnten, auf Kantonsebene anzusiedeln.

Auch auf Kantonsebene sollte eine steuerliche Entlastung von Rückstellungen geprüft werden. Ferner wird den Gemeinden und insbesondere den

Städten nahe gelegt, Quartiererneuerungskonzepte zu erarbeiten. Innerhalb der Erneuerungsperimeter wären Infrastrukturen zu verbessern und zusammen mit allen Beteiligten weitere Erneuerungsmassnahmen zu realisieren. Eigentümer innerhalb dieser Erneuerungsgebiete könnten die Erneuerungshilfen des Bundes prioritär beanspruchen. Schliesslich können die Gemeinden mit der vorbildlichen Erneuerung des kommunalen Wohnungsbestandes inner- und ausserhalb dieser "Sanierungsgebiete" Erneuerungsimpulse auslösen.

6.4. Stärkung der Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus

6.4.1. Beurteilung des bisherigen Instrumentariums auf Bundesebene

Im Gegensatz zu einer Reihe anderer Länder wird der sozialpolitisch motivierte Wohnungsbau in der Schweiz nur beschränkt resp. nur für ganz bestimmte Zielgruppen von der öffentlichen Hand selber wahrgenommen. Die Aufgabe, Wohnraum für weniger zahlungskräftige Haushalte zur Verfügung zu stellen, ist den gemeinnützigen Bauträgern übertragen. Diese sind häufig als Genossenschaft organisiert und verfolgen keine oder nur beschränkt gewinnorientierte Ziele. Sie bieten Mitsprachemöglichkeiten und erhöhte Wohnsicherheit an und entschärfen dadurch den Interessengegensatz zwischen Mieter- und Vermieterschaft. Die Unterstützung der gemeinnützigen Bauträger als "dritte Kraft" zwischen privaten Vermietern und Wohneigentümern hat eine lange Tradition. Ein Hauptziel besteht darin, die Chancen der Gemeinnützigen auf dem Boden- und Immobilienmarkt durch eine Vergrösserung ihrer Kapitalbasis zu verbessern. Ein weiteres Motiv für die Unterstützung besteht in der konjunkturellen Ausgleichsfunktion, die sie durch ihre oft antizyklische Bau- und Investitionstätigkeit erfüllen.

Im Rahmen des WEG unterstützt der Bund den gemeinnützigen Wohnungsbau einerseits via Dachorganisationen, andererseits mit direkten Hilfen für die Bauträger:

- Den Dachorganisationen werden zur Äufnung eines "Fonds de roulement" zu vorteilhaften Konditionen Darlehen gewährt, die sie ihren Mitgliedern weitergeben. Im Auftrag des Bundes nehmen sie Aufgaben wie Darlehenskontrolle, Mithilfe bei Sanierungen, Beratung oder die Durchführung von Aus- und Weiterbildungskursen wahr. Umfang, Qualität und Finan-

zierung dieser Aktivitäten waren bis kürzlich nicht im Detail festgelegt, was verschiedentlich beanstandet wurde. Seit dem 1. Januar 1999 sind deshalb diese Tätigkeiten in Leistungsaufträgen definiert.

- Mit der Emissionszentrale gemeinnütziger Wohnbauträger (EGW) besteht ein zweites wichtiges Finanzierungsinstrument der gemeinnützigen Bauträger. Auf dem Kapitalmarkt werden mittels Anleihen Gelder beschafft, welche den einzelnen Bauträgern in der Form von Darlehen (sog. "Anleihequoten") zugute kommen. Der Bund verbessert die Bonität der EGW-Anleihen und damit auch die Zinskonditionen mit Bürgschaften.
- Die gemeinnützigen können wie andere Bauträger die "klassischen" Hilfen des WEG (Bürgschaften, Grundverbilligung, Zusatzverbilligungen) in Anspruch nehmen, wobei sich bis vor kurzem die Bürgschaft auf maximal 95 % (heute 90 %) der Anlagekosten erstrecken konnte. Für Pilotprojekte oder exemplarische Bauten gewährt der Bund objektbezogene Darlehen. Schliesslich ist der Bund zwecks Erhöhung der Eigenmittel am Kapital verschiedener Bauträger beteiligt.

Diese Massnahmen stellen für viele gemeinnützige Bauträger eine unverzichtbare Unterstützung ihrer Aktivitäten dar. Dass sie sich grundsätzlich bewährt haben, zeigt der Umstand, dass gut die Hälfte der geförderten Mietwohnungen im Eigentum von Genossenschaften oder Stiftungen stehen (vgl. Kapitel 4). Der gemeinnützige Wohnungsbau ist jedoch wegen der Immobilienkrise ebenfalls zunehmend mit Problemen konfrontiert:

- Die minimale Eigenkapitalbasis hat - verbunden mit der Unmöglichkeit, weiteres Eigenkapital zu bilden - bei manchen gemeinnützigen Bauträgern zu finanziellen Engpässen geführt. Leerstände und die mit häufigen Mieterwechseln verbundenen Verwaltungskosten können meist nur kurze Zeit verkraftet werden. Um Konkurse und weitere Folgekosten zu vermeiden, sind mit steigender Tendenz Stützungsmaßnahmen für "Not leidende" Geschäfte notwendig geworden.
- Die angespannte finanzielle Situation sowie ein wachsendes Misstrauen der Finanzierungsinstitute gegenüber dem Grundverbilligungssystem haben bei einzelnen gemeinnützigen Bauträgern zu Finanzierungsproblemen geführt. Dies betrifft nicht nur die Kapitalbeschaffung für neue Projekte, sondern zunehmend auch die Finanzierung bestehender Objekte (Kündigung von Hypotheken).
- Von den spezifischen WEG-Hilfen haben in der Vergangenheit gemeinnützige Bauträger mit sehr unterschiedlichen Motiven und Zielsetzungen profitiert. Die Unschärfe der Zielgruppe hängt nicht nur mit den unterschiedlichen Begrifflichkeiten in den einzelnen Landessprachen (con-

structeurs d'utilité publique ⇔ institutions sans but lucratif) zusammen. Lange Zeit waren im WEG-Vollzug die Anforderungen an die Gemeinnützigkeit sehr weit gefasst. Erst im Zuge der jüngsten Anpassungen des WEG ist die Gemeinnützigkeit und damit die Anspruchsberechtigung enger umschrieben worden.

Trotz der genannten Probleme anerkennt die EWK den wichtigen Beitrag der gemeinnützigen Bauträger in der Wohnungsversorgung sozial- und finanzschwacher Gruppen. Es sind in erster Linie Gemeinnützige, welche für diese Nachfrager Wohnungen erstellen. Sie können diese Aufgabe besser wahrnehmen als die öffentliche Hand. Die übersichtlichen Bestände und die direkten Kontakte zu Bewohnerschaft erleichtern die Vermietung und Belegung sowie die nötigen Kontrollen.

Gemeinnützige Bauträger sind auch eher bereit und in der Lage, trotz der damit verbundenen höheren Kosten Betreuungs- und Begleitungsaufgaben zu übernehmen. Ohne solche Leistungen liesse sich die Wohnungsversorgung benachteiligter Gruppen kaum gewährleisten.

Die Unterstützung des vorsorglichen Landerwerbs sowie der Grob- und Feinerschliessung hat sich im Gegensatz zu den übrigen Hilfen für gemeinnützige Bauträger in der Vergangenheit nur zum Teil bewährt. Sie sollten nach Meinung der EWK nicht fortgeführt werden. Der vorsorgliche Landerwerb ist zwar prinzipiell ein sinnvolles Instrument, doch beinhalten die gewährten Bürgschaften ein zu hohes Risiko für den Bund. Bei den Erschliessungshilfen handelt es sich um ein "Überbleibsel" aus der Zeit, als noch kein Raumplanungsgesetz bestand und raumplanerische Ziele mit dem WEG verfolgt wurden. Die Hilfen wurden aber nur in begrenztem Ausmass in Anspruch genommen.

6.4.2. Alternative in- und ausländische Förderungsansätze

Von den bereits genannten Hilfen der kantonalen Anschlussgesetze zum WEG profitieren auch die Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus.

In den Kantonen Genf und Zürich können gemeinnützige Bauträger verschiedene Formen von Objekthilfen (Darlehen, Bürgschaften, à fonds perdu-Beiträge) beanspruchen. Im Kanton Genf ist die Wohnungspolitik in Überprüfung. Zukünftig sollen die gemeinnützigen Bauträger verstärkt in die Wohnungsversorgung von hilfsbedürftigen Gruppen eingespannt werden. In Vorbereitung ist die Äufnung eines Fonds, der hauptsächlich für die

Unterstützung des Landerwerbs durch Gemeinnützige eingesetzt werden soll. Auch der Kanton Luzern verfügt über einen Fonds, mit dem Projekte gemeinnütziger Bauträger unterstützt werden könnten, doch stehen zurzeit keine ausreichenden finanziellen Mittel zur Verfügung.

Der gemeinnützige Wohnungsbau wird dagegen häufig durch die Vergabe von Land im Baurecht unterstützt. Damit kann einerseits der Kapitalbedarf für Bauprojekte gesenkt werden. Andererseits profitieren gemeinnützige Bauträger oft von günstigen Baurechtsbedingungen (Anfangsverbilligungen, vorteilhafte Baurechtszinsen). Vor allem in städtischen Gebieten bilden Baurechtsverträge zwischen öffentlicher Hand und gemeinnützigen Bauträgern fast die einzige Möglichkeit, preisgünstigen Wohnraum neu zu erstellen.

Im europäischen Umfeld gelangen die Gemeinnützigen wie in der Schweiz in der Regel in den Genuss aller Hilfen, die den Erstellern von Mietwohnungen zustehen. Daneben gibt es in mehreren Ländern besondere Hilfen, die sich ausschliesslich an Gemeinnützige richten. Sie umfassen objektbezogene Förderungsinstrumente wie Bürgschaften, Darlehen, Zinszuschüsse und Bauprämien. Vereinzelt beteiligt sich die öffentliche Hand am Kapital gemeinnütziger Wohnbauträger oder unterstützt gemeinnützige Wohnbauprojekte durch die Vergabe von Bauland.

In den Ländern der Europäischen Union ist insgesamt die Tendenz zu einem Rückzug des Staates und eine zunehmende Bedeutung der gemeinnützigen Wohnbauträger zu beobachten. Wohnungspolitische Aufgaben der öffentlichen Hand werden - meist aus finanziellen und ordnungspolitischen Überlegungen - verstärkt auf private Träger verlagert.

6.4.3. Kommissionsempfehlungen

Förderung der Dachorganisationen

Massnahmen:

Die Tätigkeiten der Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sind weiterhin mittels Leistungsaufträgen zu unterstützen. Die Vereinbarungen bezüglich Art, Umfang sowie Abgeltung der Leistungen, welche die Dachorganisationen im Auftrag des Bundes jährlich erbringen, sind ständig zu evaluieren und bei positivem Resultat zu verlängern.

Erläuterung:

Die Dachorganisationen haben ihre Bedeutung im Vollzug der Wohnbauförderung und als Vermittlerinnen von Informationen und Know-how in der Vergangenheit unter Beweis gestellt. Sie entlasten den Bund von Vollzugsaufgaben. Mit den in den Leistungsvereinbarungen enthaltenen Vorgaben und mit einer ständigen Qualitätskontrolle können die von den Dachorganisationen übernommenen Dienstleistungen laufend verbessert werden.

Förderung von gemeinnützigen Bauträgern*Massnahme:*

Der Bund unterstützt die gemeinnützigen Bauträger durch zinsgünstige Darlehen aus Fonds de roulement.

Erläuterung:

Mangelndes Eigenkapital stellt weiterhin das Hauptproblem der gemeinnützigen Wohnbauträger dar. Die Förderungsmassnahmen haben sich deshalb wie bis anhin auf die Verbesserung der Finanzierungssituation zu konzentrieren. Die bisherigen Fonds de roulement-Darlehen haben dieses Ziel erreicht und sollen zur Stärkung der "dritten Kraft" auch in Zukunft gewährt werden. Zu den Nutzniessern der Hilfe sollen gemeinnützige Bauträger gehören, die entweder preisgünstige Miet- oder Eigentumsobjekte erstellen bzw. erneuern.

Stärkung spezifischer Finanzierungsinstrumente*Massnahme:*

Die Aktivitäten der Emissionszentrale gemeinnütziger Wohnbauträger (EGW) sind durch die verstärkte Gewährung von Bundesbürgschaften auszubauen.

Erläuterung:

Die gemeinnützigen Wohnbauträger sind in jüngster Zeit vermehrt mit der Zurückhaltung traditioneller Kreditgeber bei Neufinanzierungen und manchmal mit der Kündigung bestehender Hypotheken konfrontiert. Die Stärkung ihrer Finanzierungsinstrumente entspricht daher einem ausgewiesenen Bedürfnis. Zudem verhilft die EGW zu günstigen und langfristig stabilen Kreditkonditionen.

Die EGW hat sich als spezifisches Finanzierungsinstrument für gemeinnützige Bauträger bewährt. Sie ist in der Lage, Kapital für gemeinnützige Projekte direkt auf dem Kapitalmarkt zu beschaffen. Mit der Verbürgung der

Anleihen unterstützt der Bund die Übernahme sozialpolitischer Aufgaben durch die Gemeinnützigen und verschafft der EGW den nötigen Spielraum, um auch unkonventionelle Projekte zu finanzieren.

Verbesserung der Kompetenzen und Professionalisierung der gemeinnützigen Wohnbauträger

Massnahme:

Der Bund unterstützt im Rahmen der Leistungsvereinbarungen mit den Dachorganisationen die Durchführung von Weiterbildungskursen für Mitglieder gemeinnütziger Bauträger.

Erläuterung:

Neben einigen grösseren, professionell geführten Genossenschaften, Gesellschaften und Stiftungen existiert eine Vielzahl kleinerer Bauträger, deren Angehörige die anfallenden Aufgaben (u.a. Projektbeurteilung und -abwicklung, Verwaltung, Bewohnerbetreuung) in nebenamtlicher Funktion erledigen. Eine bessere Schulung trägt gerade in Zeiten steigender Anforderungen hinsichtlich Vermietung und Bewirtschaftung zu einer Senkung der Kosten sowie zur Vermeidung von Leerständen und finanziellen Problemen bei. Der Bund sollte hier informierende und koordinierende Aufgaben wahrnehmen und auf eine bessere Vernetzung der bestehenden Ausbildungs- und Schulungsangebote hinwirken.

6.4.4. Handlungsmöglichkeiten der Kantone und Gemeinden

Die EWK ist der Ansicht, dass die Kantone den gemeinnützigen Wohnungsbau am besten mit Starthilfen für neugegründete Bauträger unterstützen können. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass gemeinnützige Bauträger in der schwierigen Gründungsphase von den gängigen Förderungsinstrumenten nicht erfasst werden. Oft sind aber gerade in der Abklärungs- und Vorprojektierungsphase - etwa für den Kauf von Liegenschaften oder für Sanierungs- und Umnutzungsprojekte - finanzielle Vorleistungen nötig, damit ein Projekt überhaupt Realisierungschancen hat. Hier können die Kantone mit entsprechenden Starthilfen - etwa in der Form von Darlehen - eine Finanzierungslücke schliessen. Ausserdem wird empfohlen, auf kantonaler Ebene die Befreiung gemeinnütziger Wohnbauträger von

den entsprechenden Minimalsteuern als indirekte Förderungsmassnahme zu prüfen. Die wirksamsten Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden bestehen nach Einschätzung der EWK in einer vermehrten Einräumung von Bau-rechten zu günstigen Konditionen.

6.5. Verbesserung der Wissens- und Entscheidungsgrundlagen

6.5.1. Beurteilung des bisherigen Instrumentariums auf Bundesebene

Der Bund fördert heute die Verbesserung der Wissens- und Entscheidungsgrundlagen im Wohnungswesen über:

- Die Wohnungsmarkt- und Bauforschung im Rahmen des WEG.
- Spezielle, befristete Forschungsprogramme

Wohnungsmarktforschung gemäss WEG

Mit der Wohnungsmarktforschung hat der Bund nach Meinung der EWK einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der allgemeinen Grundlagen des Wohnungsbaus geleistet.

Die Schwerpunkte der bisher sieben von der Forschungskommission Wohnungswesen betreuten Ausführungsprogramme widerspiegeln den wiederholten Wechsel wohnungspolitischer Anliegen. Waren es während der späten Siebzigerjahre vor allem Fragen der Wohneigentumsförderung, der Wohnungserneuerung und des Energiesparens, so rückten mit der Verknappung des Wohnungsangebots anfangs der Achtzigerjahre vermehrt Marktuntersuchungen, Mieterfragen und Mitwirkungsmodelle in den Vordergrund. Parallel dazu standen regelmässig Qualitätsfragen, neue Wohn- und Siedlungsformen sowie die Folgen veränderter Nachfragestrukturen zur Diskussion. In den Neunzigerjahren bildeten wiederum Erneuerungsfragen und die Wohnungsversorgung sozial benachteiligter Gruppen den Schwerpunkt. Das aktuelle Forschungsprogramm beschäftigt sich insbesondere mit den Auswirkungen veränderter Rahmenbedingungen auf das Wohnungswesen, mit Erneuerungspolitik und wiederum mit den benachteiligten Gruppen, d.h. mit Themen, die alle direkt mit der künftigen Ausrichtung der Förderungspolitik in Zusammenhang stehen. Hier zeigt sich besonders deutlich die enge Beziehung zwischen der Ressortforschung und der

Politik. Es ist die Hauptaufgabe der Forschung, für die Marschrichtung der Politik die Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten und den Vollzug zu begleiten.

In Ergänzung zu den genannten Schwerpunkten umfassten die Forschungsprogramme Arbeiten zur generellen Verbesserung der Kenntnisse bezüglich der Marktprozesse, der Wohnkosten oder Eigentumsstrukturen. Ferner wurden Perspektivstudien und Szenarien durchgeführt und die Umsetzung und Verbreitung der Forschungsergebnisse verbessert.

Diese kurze Übersicht zeigt, dass der Schwerpunkt der Aktivitäten auf der Wohnungsmarktforschung lag. Fragen der Bauforschung oder der Baurationalisierung wurden gemäss dem Grundsatz, dass die öffentliche Forschung nur eingreifen soll, wo Lücken und Bedürfnisse bestehen, die von keiner anderen Stelle abgedeckt werden, sehr zurückhaltend behandelt.

Wie bereits in Kapitel 4 ausgeführt, konnte die Wohnforschung von FWW und BWO in verschiedenen Anwendungsbereichen zu positiven Entwicklungen beitragen und sollte deshalb fortgeführt werden.

Punktuelle Forschungsprogramme

Im Rahmen verschiedener Forschungsprogramme sind in den vergangenen zwanzig Jahren immer wieder Einzelaspekte des Wohnens und des Wohnungsbaus behandelt worden. Dies war der Fall in verschiedenen Nationalen Forschungsprogrammen (u.a. "Boden", "Stadt und Verkehr", "Alter") sowie in den oben erwähnten Impulsprogrammen und Energiesparaktionen. Während aus den verschiedenen NF-Programmen häufig wenig praxisorientierte Arbeiten resultierten und deren Verdienst vor allem in der Förderung des Problembewusstseins und der Forschungskapazitäten liegen dürfte, sind aus den übrigen Aktivitäten verschiedenste Orientierungshilfen hervorgegangen.

Es ist schwierig, die Wirkungen all dieser Forschungsbemühungen zu beurteilen. Auf Grund der regen in- und ausländischen Nachfrage nach Forschungsberichten, der häufigen Verwendung als Quellenwerk, der laufenden Anfragen für Auskünfte sowie der Präsenz bei den periodischen Tagungen, darf für die Wohnforschung von BWO und FWW auf ein grosses Echo geschlossen werden. Nach Meinung der EWK handelt es sich dabei um einen "weichen" Förderungsbeitrag, auf den auch in Zukunft nicht verzichtet werden darf. Verbesserungsfähig ist die Verbreitung und Umsetzung der Ergebnisse und in diesem Zusammenhang vor allem auch die Nutzung der neuen Medien.

Negativ ist zu vermerken, dass es auf Bundesebene mit der Koordination der Forschungsaktivitäten nicht immer zum Besten bestellt ist. Das WEG verpflichtet das BWO und die FWW, die wohnungsbezogenen Forschungsbedürfnisse und -aktivitäten anderer Bundesstellen zu koordinieren. Trotz grossem Bemühen, diesen Auftrag auszuführen, liess sich nicht verhindern, dass andere Stellen nochmals Themen aufgenommen haben, die in der Ressortforschung bereits früher eingehend behandelt worden waren. Ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn resultierte denn auch selten. Dies ist dann umso stossender, wenn anderen Stellen im Vergleich zum BWO ungleich grössere finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.

6.5.2. Alternative in- und ausländische Förderungsansätze

Es gibt in der Schweiz ausser dem Bund keine öffentliche Stelle, die im Wohnungswesen kontinuierlich Forschung betreibt und dafür eine längerfristige finanzielle Basis hat. Einzelne Kantone, Städte und Gemeinden lassen bei Bedarf Studien erarbeiten. An den Hochschulen fehlen Abteilungen, die sich mit allen Dimensionen des Wohnens beschäftigen. Wohnfragen werden meist aus dem spezifischen Blickwinkel der einzelnen Fachrichtungen (Architektur, Ökonomie, Soziologie etc.) und zudem in der Regel auch nicht kontinuierlich behandelt. Ansätze zu einer interdisziplinären Betrachtung sind am IREC (EPFL) und am ETH-Wohnforum vorhanden. Unabhängig von der öffentlichen Hand werden zwar von privaten Büros, Banken und anderen Stellen Untersuchungen durchgeführt. Behandelt werden dabei jedoch ausschliesslich Themen, für die entweder ein Markt besteht oder die mit den Geschäftsinteressen der auftraggebenden Institution eng in Verbindung stehen.

Über die Mitarbeit im Siedlungskomitee der Europäischen Wirtschaftskommission der UNO (ECE), die Kanäle des "European Network of Housing Research" (ENHR) und viele bilaterale Kontakte hat das BWO Einblick in die ausländischen Forschungsaktivitäten. Dabei ist festzustellen, dass alle Länder über Institutionen verfügen, die im öffentlichen Interesse entweder selber oder im Auftragsverfahren Wohnforschung betreiben, wobei heute betreffend Theorie und Methode ein weltweiter Standard besteht, den in der Regel auch die durch den Bund geförderte Forschung erreicht. Während in dieser Hinsicht keine grundsätzlich neuen Ansätze im Ausland zu beobachten sind, haben dort an Universitäten die Wohnfragen jedoch einen weit grösseren Stellenwert als in der Schweiz. Es gibt spezifische Abteilungen oder Lehrstühle für das Wohnungswesen, an denen die architektonischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Dimensionen des

Wohnens ganzheitlich behandelt werden. Damit wird u.a. erreicht, dass die Wohnforschung eine eigenständige Wissenstradition herausbilden kann und dass eine kontinuierliche Lehrtätigkeit besteht, aus der immer wieder neue Fachkräfte hervorgehen. Mangels spezifischer Ausbildungsstätten besteht dagegen in der Schweiz ein Mangel an Spezialisten mit Kenntnissen und Fähigkeiten im breiten Forschungsfeld "Wohnen".

6.5.3. Kommissionsempfehlungen

Informationen zum Marktgeschehen

Massnahme:

Der Bund fördert mittels Studienaufträgen Untersuchungen über die auf dem Wohnungsmarkt bestehende Lage, die Wirkungszusammenhänge und Entwicklungstendenzen.

Erläuterung:

Nach Meinung der EWK bestehen im Vergleich zum Ausland in der Schweiz nach wie vor beträchtliche Defizite bezüglich Markttransparenz und statistischer Informationen zum Marktgeschehen. Eine unabhängige Stelle, welche diese Informationen aufbereitet, analysiert und weitervermittelt, ist daher weiterhin nötig. Ein laufendes "Monitoring" von Angebots- und Nachfrageentwicklungen sowie Preis- und Kostenveränderungen erhöht auf gesamtschweizerischer und regionaler Ebene die Markttransparenz. Diese Informationen sind für private und öffentliche Akteure unverzichtbar. Die bisherige Praxis der Informationserhebung im Auftragsverfahren hat sich bewährt und soll fortgeführt werden. Die Studienaufträge sollen insbesondere Marktaspekte behandeln, die in den von privaten Stellen angebotenen Informationen wenig oder keine Beachtung finden. Generell muss die Koordination der Forschungstätigkeit einen hohen Stellenwert einnehmen.

Verbesserung der Entscheidungshilfen

Massnahme:

Der Bund fördert mittels Studienaufträgen die Erarbeitung von Entscheidungshilfen für die öffentliche Hand und die Marktakteure.

Erläuterung:

Der Übergang von der ersten zu dieser Massnahme ist insofern fliegend, als auch Marktinformationen als Entscheidungshilfen dienen. Die Massnahme wird jedoch einzeln aufgeführt, um die problem- bzw. lösungsorientierte Stossrichtung der zukünftigen Forschungstätigkeit zu betonen. Im sich laufend verändernden Wohnungsmarkt tauchen für die Beteiligten immer wieder neue Bedürfnisse und Probleme auf, die im öffentlichen Interesse befriedigt bzw. gelöst oder wenigstens gemildert werden müssen. Hier soll die Wohnforschung einen Beitrag leisten. Zu denken ist aus heutiger Sicht an eine laufende Evaluation der neuen Förderungspolitik, an die Entwicklung methodischer Werkzeuge für Planende und Investoren, an die Erarbeitung und Vermittlung von innovativen Wohnungs- und Siedlungskonzepten, an die Evaluation von Neuerungen baulicher, finanzieller oder organisatorischer Art sowie an die Weitervermittlung der Erfahrungen und Kenntnisse an die interessierten Kreise. Besonderes Augenmerk muss dabei der adressatengerechten Vermittlung geschenkt werden.

Verbesserung des internationalen Erfahrungsaustausches

Massnahme:

Der Bund sichert die Informationsvermittlung über ausländische Entwicklungen im Wohnungswesen durch aktive Mitwirkung in den dafür bestehenden internationalen Gremien. Er unterstützt auch private Anstrengungen mit derselben Zielsetzung. Ferner fördert er in Einzelfällen mittels Studienaufträgen die Vermittlung von Know-how an die Transformations- und Entwicklungsländer. Zu prüfen ist ferner eine Mitgliedschaft der Schweiz in der UN-Organisation HABITAT.

Erläuterung:

Für die Weiterentwicklung des Wohnungswesens können neben inländischen Informationen und Kenntnissen auch ausländische Erfahrungen einen wichtigen Beitrag leisten. Schon heute vertritt das BWO die Schweiz im Siedlungskomitee der ECE und an den periodisch stattfindenden Konferenzen der europäischen Länder. Der Forschungsaustausch ist über das European Network of Housing Research (ENHR) gewährleistet. Dieses Beziehungsnetz ist nach Ansicht der EWK aufrechtzuerhalten, und die dafür nötigen finanziellen und personellen Ressourcen sind bereitzustellen. Ferner bestehen auch Kontakte zur UN-Organisation HABITAT, die sich weltweit mit Wohn- und Siedlungsfragen beschäftigt und in der die Schweiz nicht

Mitglied ist. HABITAT wird gegenwärtig neu organisiert. Nach vollzogener Neustrukturierung der Organisation sollte die Mitgliedschaft geprüft werden.

In den "Transformationsländern" Mittel- und Osteuropas ist das Wohnungswesen heute in einem tief greifenden Wandel. Es besteht ein grosser Bedarf an Informationen über die marktwirtschaftlich organisierte Wohnungsversorgung, an Modellen, politischen Konzepten und anderem Know-how. Dieser Austausch ist heute über die internationalen Gremien zum Teil gesichert. Die meisten westeuropäischen Länder und die USA sind darüber hinaus in einzelnen Staaten beratend im Aufbau einer neuen Wohnungspolitik tätig. Auf spezifische wohnungsbezogene Bedürfnisse und Anfragen sollte auch die Schweiz mit gezielten Hilfeleistungen eingehen können. Diese Unterstützungen sind entweder im Rahmen der Osthilfe oder direkt durch das BWO vorzunehmen; auf jeden Fall soll jedoch das Fachamt beratend hinzugezogen werden. Das vorhandene Fachwissen ist ferner auch in der wohnungsbezogenen Entwicklungszusammenarbeit vermehrt einzubeziehen.

Verbesserung der Aus- und Weiterbildung im Gebiet "Immobilienwirtschaft"

Massnahmen:

Der Bund setzt sich im Rahmen seiner Möglichkeiten dafür ein, dass an den höheren Lehranstalten die Aus- und Weiterbildung im Gebiet "Immobilienwirtschaft" verbessert wird.

Den Kantonen wird empfohlen, an den Hochschulen entsprechende Lehrgänge einzuführen.

Erläuterung:

In der Aus- und Weiterbildung der Immobilienfachkräfte sind heute verschiedene Verbände engagiert. Dabei kann jedoch nicht auf einem Grundwissen aufgebaut werden, das im Rahmen öffentlicher Schulen vermittelt wird. In Anbetracht der im Wohnungswesen involvierten Ressourcen und der Tatsache, dass auch grössere Immobilienbestände oft noch wenig professionell bewirtschaftet werden, muss nach Ansicht der EWK der Ausbildung im Wohnungs- und Immobilienwesen grössere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Insbesondere der gegenwärtige Aufbau bzw. die Neupositionierung verschiedener Fachhochschulen sollte für die Etablierung ent-

sprechender Abteilungen und Lehrgänge genutzt werden. Dem Bund wird empfohlen, im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bildung von Kompetenzzentren zu unterstützen.

6.5.4. Handlungsmöglichkeiten der Kantone und Gemeinden

Die Erarbeitung von Wissens- und Entscheidungsgrundlagen muss nach Ansicht der EWK einer zentralen Stelle zugeordnet sein, welche die damit verbundene Koordination mit den Forschungsstellen im In- und Ausland wahrnehmen kann. Kantonale Bemühungen würden in diesem Bereich schnell zu Doppelgleisigkeiten führen. Den Kantonen wird jedoch empfohlen, sich für die Einführung von wohnungswirtschaftlichen Ausbildungsgängen an den Fachhochschulen und Universitäten einzusetzen.

6.6. Empfohlene Massnahmen zu den übrigen Zielen

Zu den zwei übrigen Zielen, die sich auf die allgemeine Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Wohnungswesen beziehen, empfiehlt die EWK dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden folgende Massnahmen:

Der heutige Boden- und Immobilienmarkt ist relativ intransparent. Bodenpolitische Verbesserungen sollten auf Bundesebene vor allem an diesem Mangel ansetzen, wobei Informationen über die Preise und deren Entwicklung im Vordergrund stehen. Für Gemeinden bestehen verschiedene Möglichkeiten, bodenpolitisch aktiver zu sein. Ihnen wird vor allem empfohlen, gemeinnützigen Bauträgern vermehrt Baurechte zu günstigen Konditionen einzuräumen.

Handlungsbedarf besteht schliesslich in der Raumplanung, für deren Umsetzung die Kantone und Gemeinden zuständig sind. Diesen wird empfohlen, das kostspielige Flächenwachstum der Siedlungsgebiete im Sinne der Grundzüge der Raumordnung Schweiz⁹ zu begrenzen. Massnahmen zur Förderung der verdichteten Bauweise sind in den Dienst der inneren Erneuerung der Siedlungsgebiete zu stellen. Die Qualität des Wohnens wird wesentlich von der Qualität des Wohnumfeldes bestimmt. Weitere wichtige Rahmenbedingungen sind: Reduktion der Verkehrsbelastungen, gute An-

⁹ Eidg. Justiz- und Polizeidepartement / Bundesamt für Raumplanung:
Bericht vom 22.5.1996 über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz

bindung der Wohnquartiere an den öffentlichen Verkehr, Verminderung der Zwangsmobilität durch zentrale Einrichtungen an zweckmässigen Standorten, eine sinnvolle Nutzungsmischung (Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Versorgung, Bildung). Im Zusammenhang mit den Baubewilligungen anerkennt die EWK, dass viele Kantone und Gemeinden in jüngerer Zeit erfolgreiche Anstrengungen zu einer Beschleunigung der Verfahren unternommen haben. Handlungsbedarf besteht jedoch noch häufig bei den Bauvorschriften, die nicht mehr den veränderten Marktverhältnissen, dem technischen Entwicklungsstand oder den ökologischen Anforderungen entsprechen. Beispiele sind z.B. die Vorschriften über die Pflichtparkplätze oder über minimale Raumgrössen (Keller / Ott 1998)

Förderungsaufwand

7.1. Jährlicher Förderungsaufwand gemäss Neukonzeption

Die von der EWK empfohlenen Massnahmen haben finanzielle Folgen. Über die Höhe der verfügbaren Mittel und die Förderungsschwerpunkte entscheidet das Parlament unter Berücksichtigung der jeweiligen Bedürfnisse. Um eine Grössenordnung aufzuzeigen, wird nachfolgend der Förderungsaufwand pro 1'000 Wohneinheiten abgeschätzt.

Wohnungsversorgung für finanz- und sozialschwache Gruppen

Unter der Annahme, dass die mittleren Erstellungskosten pro Wohneinheit Fr. 200'000 betragen und davon ein Drittel über zinsgünstige Darlehen finanziert wird, ergibt dies pro 1'000 Wohnungen einen Darlehensbetrag von 66 Millionen Franken. Als Anreize für exemplarische Bauten sind wenige zinsgünstige Darlehen vorgesehen, die betragsmässig von untergeordneter Bedeutung sind. Auch die jährlichen à fonds perdu-Beiträge an Vermittlungs- und Begleitungsinstitutionen fallen nicht ins Gewicht.

Zum Vergleich: Die von der EWK auf Bundesebene abgelehnte Subjekthilfe würde jährliche Kosten von mindestens 330 Millionen Franken verursachen.

Förderung von preisgünstigem Eigentum

Die Eigentumsförderung wird über die Hypothekarbürgschafts-Genossenschaften abgewickelt, und die Bundeshilfe besteht aus Rückbürgschaften, Kapitalbeteiligungen und Betriebskostenbeiträgen. Bei einem durchschnittlichen Bürgschaftsbetrag von Fr. 150'000 pro Einheit, ist für 1'000 Objekte mit Verpflichtungen in der Höhe von rund 150 Millionen Franken zu rechnen. Hinzu kommen vergleichsweise geringe Kapitalbeteiligungen und Betriebskostenbeiträge.

Wohnungs- und Siedlungserneuerung

Die Unterstützung sozialverträglicher Erneuerungen könnte mittels Kapitalzinszuschüssen erfolgen. Belaufen sich diese beispielsweise auf 2 % pro Jahr, wird von einer Laufzeit von 6 Jahren und durchschnittlichen Anlagekosten von Fr. 100'000 pro Wohnung ausgegangen, würde für 1'000 Einheiten jährlich ein zusätzlicher Förderungsaufwand von 2 Millionen Franken entstehen, d.h. in 6 Jahren insgesamt rund 12 Millionen Franken. Im Zusammenhang mit den Stadt- und Quartierverbesserungen ist für die Impulsgebung von einem vergleichsweise geringen jährlichen à fonds perdu-Betrag auszugehen.

Stärkung der Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Der für die Förderung der Dachorganisationen mittels Leistungsaufträgen entstehende Aufwand wird auf jährlich 2,5 Millionen Franken veranschlagt. Geht man bei den Fonds de roulement-Darlehen und Beteiligungen an gemeinnützigen Bauträgern vom heutigen Rahmen aus, ist mit gegen 20 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen. Legt die EGW jährlich zwei bis drei Anleihen in der heutigen Grössenordnung auf, ist ein jährlicher Bürgschaftsbetrag von 250 bis 350 Millionen Franken realistisch.

Verbesserung der Wissens- und Entscheidungsgrundlagen

Orientiert man sich an den bisherigen Leistungen, ist für diese Rubrik von rund 1 Million Franken jährlich auszugehen.

Wie aus den vorstehenden Ausführungen hervorgeht, sieht die neue Konzeption verschiedene Leistungsarten (Bürgschaften, Darlehen, nicht rückzahlbare Beiträge) vor, die budgetmässig unterschiedlich behandelt werden. Es ist daher nicht zulässig, aus der Summe der Einzelpositionen auf den Gesamtaufwand zu schliessen. Ein Vergleich der Aufwendungen

der neuen Politik mit jenen der WEG-Förderung ist auf Grund neuer Instrumente und veränderter Förderungsziele wenig sinnvoll. Deutlich geht aber aus der Aufstellung hervor, dass in finanzieller Hinsicht die Schwerpunkte bei den Zielen "Befriedigung besonderer Wohnbedürfnisse" (Darlehen) und den Wohnungserneuerungen (nicht rückzahlbare Beiträge) liegen. Bei den Unterstützungen für den Eigentumserwerb und den gemeinnützigen Wohnungsbau sind auch beträchtliche Beträge im Spiel, doch handelt es sich mehrheitlich um Eventualverpflichtungen.

7.2. Jährlicher Förderungsaufwand gemäss WEG

Selbst bei Aufgabe des WEG-Systems fällt nach der Übernahme der letzten Verpflichtung noch während 25 Jahren ein finanzieller Aufwand an. Für Zusatzverbilligungen wurden 1998 rund 150 Millionen Franken ausgegeben. Dieser Aufwand wird in den nächsten drei Jahren noch leicht ansteigen. Ab dem Jahr 2002, d.h. zum Zeitpunkt, wo frühestens mit dem Inkrafttreten der neuen Konzeption gerechnet werden darf, wird der jährliche Aufwand kontinuierlich um jährlich mehrere Millionen Franken zurückgehen. Vorbehalten bleiben allerdings allfällige Verluste aus Garantieverpflichtungen. Umgekehrt ist darauf hinzuweisen, dass der heute noch bestehende (geringe) Aufwand aus früheren Förderungsaktionen des Bundes in Kürze ganz entfällt und nach dem Jahre 2000 auch keine neuen Leistungen für die Wohnbausanierung in Berggebieten (WS) ausgerichtet werden sollen.

Anhang

8.1. Kommissionsempfehlungen nach Zielen und Adressaten

Ziele / Teilziele	Massnahmen				
	Intensität Bundesengagement	Bund engere Wohnungspolitik	Bund andere Politikbereiche	Kantone	Gemeinden
Wohnungsversorgung für finanz- und sozialschwache Gruppen - Befriedigung besonderer Wohnbedürfnisse	- Finanzhilfen - Anreize - Information, Beratung	- Objektbezogene Darlehen mit flexibler Zinsgestaltung und evtl. ergänzenden Bürgschaften insbesondere an gemeinnützige Bauträger - Zinsgünstige Darlehen für exemplarische, innovative Bauten, Beteiligungen an Bauträgern, Beratung		- Preisgünstigen Wohnraum durch Anmieten von Wohnungen oder durch kantonale Mittel zur Verfügung stellen	- Preisgünstigen Wohnraum durch Anmieten von Wohnungen oder durch kommunale Mittel zur Verfügung stellen - Vermehrt Land im Baurecht abgeben
- Sicherstellung tragbarer Mietzinsen	- Information, Beratung	- Ausarbeitung von Subjekthilfemodellen, Evaluationen, Koordination		- Mietzinsbeiträge (Subjekthilfe) einführen	- Mietzinsbeiträge (Subjekthilfe) einführen - Vermehrt Land im Baurecht zu günstigen Konditionen abgeben
- Wohnungsvermittlung und Begleitung	- Finanzhilfen - Information, Beratung	- Finanzielle Unterstützung entsprechender Hilfsorganisationen mittels Leistungsauftrag		- Begleitungs- und Vernetzungsaktivitäten unterstützen	- Begleitungs- und Vernetzungsaktivitäten unterstützen

	Intensität Bundesengagement	Bund engere Wohnungspolitik	Bund andere Politikbereiche	Kantone	Gemeinden
Förderung von preisgünstigem Wohneigentum	- Finanzhilfen - Veränderung gesetzlicher Rahmenbedingungen - Information, Beratung	- Rückbürgschaften an die Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften für Wohneigentum. Diese gewähren Bürgschaften für Hypotheken und Vorschüsse zwecks Verminderung der Anfangsbelastung / Beteiligung an den Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften und an deren Betriebskosten	- Systemwechsel bezüglich Eigenmietwertbesteuerung und Schuldzinsenabzug mit Anfangserleichterungen prüfen - Massnahmen im Sachenrecht zur weiteren Verbreitung von Mischformen weiterverfolgen (z.B. "Kleines Wohnungseigentum") - Revision Steuerharmonisierungsgesetz zwecks Erweiterung des kantonalen Spielraums für die Wohneigentumsförderung	- Wohnkostenbeiträge (Subjekthilfen) einführen - Handänderungsabgaben (Steuern, Gebühren, etc) überprüfen - Bausparmodelle einführen - Steuererleichterungen bei Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen (bsp. Befreiung oder Reduktion von Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuer)	- Wohnkostenbeiträge (Subjekthilfen) einführen - Vermehrt Land im Baurecht abgeben - Beratungsstellen zur Beurteilung von Umwandlungsobjekten einführen

	Intensität Bundesengagement	Bund engere Wohnungspolitik	Bund andere Politikbereiche	Kantone	Gemeinden
Wohnungs- und Siedlungserneuerung					
- Unterstützung sozialverträglicher Erneuerungen	- Finanzhilfen	- à fonds perdu-Beiträge an Kosten und / oder Kapitalzinszuschüsse bei Erneuerungen, Umnutzungen, etc.	- Rückstellungen für Erneuerungen steuerlich entlasten	- Wohnkostenbeiträge (Subjekthilfen) einführen - Rückstellungen für Erneuerungen steuerlich entlasten	- Kommunalen Wohnungsbestand erneuern - Quartiererneuerungskonzepte (Erneuerungsperimeter) erarbeiten und realisieren
- Impulse für Stadt- und Gebietserneuerungen sowie Umfeldverbesserungen	- Anreize - Information, Beratung, Koordination	- Verbesserung der Information, Beratung und Dokumentation (Vernetzung) - (Mit-)Finanzierung von Demonstrationsprojekten	- "Pooling" der auf Bundesebene vorhandenen Mittel zur Unterstützung der Städte prüfen	- "Pooling" der auf Kantonsebene vorhandenen Mittel zur Unterstützung der Städte prüfen - Beratungsstellen für Erneuerungen einführen	

	Intensität Bundesengagement	Bund engere Wohnungspolitik	Bund andere Politikbereiche	Kantone	Gemeinden
Stärkung der Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus - Förderung der Dachorganisationen	- Finanzhilfen	- Leistungsaufträge an Dachorganisationen			
- Förderung von gemeinnützigen Bauträgern (Wohnbau- und Eigentümergenossenschaften)	- Finanzhilfen - Information, Beratung, Koordination	- Fonds de roulement-Darlehen - Beteiligungen - Gründungshilfen und Dienstleistungen über die Dachorganisationen		- Gemeinnützige Bau-träger von Minimal-steuern befreien - Vermehrt Land zu günstigen Konditionen abgeben - Starthilfen für neue Bau-träger prüfen	- Vermehrt Land zu günstigen Konditionen abgeben
- Stärkung spezifischer Finanzierungsinstrumente	- Finanzhilfen	- Ausbau der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbau-träger (EGW)			
- Verbesserung der Kompetenzen, Professionalisierung	- Information, Beratung, Koordination	- Unterstützung von Weiterbildungsveranstaltungen im Rahmen der Leistungsaufträge			

	Intensität Bundesengagement	Bund engere Wohnungspolitik	Bund andere Politikbereiche	Kantone	Gemeinden
Verbesserung der Wissens- und Entscheidungsgrundlagen - Informationen zum Marktgeschehen	- Information, Beratung, Koordination	- Studienaufträge; Themen je nach aktueller Marktlage			
- Verbesserung der Entscheidungshilfen	- Information, Beratung, Koordination	- Studienaufträge mit stärkerer Ausrichtung auf die Erarbeitung von Problemlösungen (z.B. Qualitätsfragen, Nachhaltigkeitserfordernisse)			
- Verbesserung des internationalen Informationsaustausches	- Information, Beratung, Koordination	- Studienaufträge - Engagement im Rahmen ECE, EU, HABITAT und via Dachorganisationen bei verschiedenen NGOs	- Mitgliedschaft in der UN-Organisation HABITAT prüfen		
- Verbesserung der Aus- und Weiterbildung im Gebiet "Immobilienwirtschaft"	- Information		- Kompetenzzentren einrichten und unterstützen	- Kompetenzzentren einrichten und unterstützen	

	Intensität Bundes- engament	Bund engere Wohnungs- politik	Bund andere Politik- bereiche	Kantone	Gemeinden
Übrige Ziele					
- Bodenpolitische Verbesserungen / Erhöhung der Markttransparenz	- Veränderung gesetzlicher Rahmenbedingungen		- Informationen zu Boden- und Immobilienpreisen verbessern		- Bodenpolitik überprüfen - Vermehrt Land im Baurecht abgeben
- Anpassungen der Raumplanung an veränderte Bedürfnisse	- Information, Beratung, Koordination		- Förderung der Umsetzung der "Grundzüge der Raumordnung Schweiz"	- Zonenordnungen überprüfen und Bewilligungsverfahren beschleunigen - Bauordnungen anpassen (z.B. Reduktion der geforderten Parkplätze, bessere Berücksichtigung ökologischer Anliegen)	- Zonenordnungen überprüfen und Bewilligungsverfahren beschleunigen - Bauordnungen anpassen (z.B. Reduktion der geforderten Parkplätze, bessere Berücksichtigung ökologischer Anliegen)

8.2. Verfassungsgrundlagen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung

Geltende Bundesverfassung

Artikel 34^{sexies}

¹ Der Bund trifft Massnahmen zur Förderung, besonders auch zur Verbilligung des Wohnungsbaues sowie des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum. Die Bundesgesetzgebung wird bestimmen, an welche Bedingungen die Hilfe des Bundes zu knüpfen ist.

² Der Bund ist insbesondere befugt:

- a) die Beschaffung und Erschliessung von Land für den Wohnungsbau zu erleichtern;
- b) Bestrebungen auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens zugunsten von Familien, Personen mit beschränkten Erwerbsmöglichkeiten sowie Betagten, Invaliden und Pflegebedürftigen zu unterstützen;
- c) die Wohnungsmarkt- und Bauforschung sowie die Baurationalisierung zu fördern;
- d) die Kapitalbeschaffung für den Wohnungsbau sicherzustellen.

³ Der Bund ist befugt, die zur Erschliessung von Land für den Wohnungsbau sowie für die Baurationalisierung nötigen rechtlichen Vorschriften zu erlassen.

⁴ Soweit diese Massnahmen ihrer Natur nach nicht ausschliesslich dem Bund zukommen, sind die Kantone beim Vollzug zur Mitwirkung herbeizuziehen.

⁵ Die Kantone und die interessierten Organisationen sind vor Erlass des Ausführungsgesetzes anzuhören.

**Neue Bundesverfassung gemäss Bundesbeschluss
vom 18. Dezember 1998**

Artikel 41 (Sozialziele)

¹ Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zur persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass

a..... ;

e. Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können;

f..... ;

Artikel 108 (Wohnbau- und Wohneigentumsförderung)

¹ Der Bund fördert den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus.

² Er fördert insbesondere die Beschaffung und Erschliessung von Land für den Wohnungsbau, die Rationalisierung und die Verbilligung des Wohnungsbaus sowie die Verbilligung der Wohnkosten.

³ Er kann Vorschriften erlassen über die Erschliessung von Land für den Wohnungsbau und die Baurationalisierung.

⁴ Er berücksichtigt dabei namentlich die Interessen von Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten.

Artikel 111 (Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge)

¹ Der Bund trifft.....

⁴ Er fördert in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge namentlich durch Massnahmen der Steuer- und Eigentumspolitik.

8.3. Eidgenössische Wohnbaukommission

Mitglieder Amtsperiode 1997 - 2000

Präsident:

Gurtner Peter

Direktor, Bundesamt für Wohnungswesen
BWO

Mitglieder:

Amsler Thomas

Zentralsekretär, Gewerkschaft SYNA

Amstein Claudine

Secrétaire générale, Fédération Romande
Immobilière FRI

Bächler Toni

Zentralpräsident, Schweiz. Verband der
Immobilientreuhänder SVIT

Baranzelli Rudolf

Geschäftsführer, Verband Liberaler Bauge-
nossenschaften VLB

Delarue-Grieder Christine

Architecte

Dutli Brigitte

Société Coopérative d'Habitation Genève

Galfetti Renata

Secret. Cant. Camera Ticinese dell'Econo-
mia Fondiaria

Ganz George

Rechtsanwalt, Schweiz. Bau-, Planungs-
und Umweltschutzdirektorenkonferenz

Gratz Elmar

Vizedirektor, Schweiz. Hauseigentümer-
verband

Hennet Germain

Membre du Comité exécutif de l'Associa-
tion Suisse des Banquiers

Hubacher Sabina

Architektin

Kunz Jean

Secrétaire, Union Syndicale Suisse USS

Lachat David

Avocat

Macher Peter

Sekretär, Schweiz. Mieterinnen- und Mie-
terverband

Meyer Max

Direktor, Schweiz. Spenglermeister- und
Installateurverband SSIV

Rohr Rudolf

Schweiz. Zentralstelle für Eigenheim- und
Wohnbauförderung

Stutz Vital

Geschäftsführer, Verband Schweiz. Angestellten-Verbände der Maschinen- und Elektroindustrie VSAM

Taddei Marco

Sekretär, Schweiz. Gewerbeverband SGV

Weibel Alois

Stv. Direktor, Winterthur-Versicherungen, Chef Liegenschaftsdienst

Sekretariat:

Hauri Ernst

Leiter Direktionsstab, Bundesamt für Wohnungswesen BWO

Kauz Christoph

Bundesamt für Wohnungswesen BWO

8.4. Mitglieder Expertengruppe "Wohnungspolitik 2000"

Präsident:

Hess Walter

Volkswirtschaftliches Institut
Universität Bern, Bern*Mitglieder:*

Albisser Gaston

FINALSA, Lausanne

Blöchliger Hans Rudolf

Helvetia Patria Versicherungen, Basel

Caduff Christian

Kanton Zürich, Amt für Wohnbauförderung, Zürich

Favarger Philippe

Institut de recherche sur l'environnement
construit, EPFL, Lausanne

Halbherr Philippe

Zürcher Kantonalbank, Zürich

Nigg Fritz

Schweiz. Verband für Wohnungswesen,
Zürich

Oggier Willy

Gesundheitökonomische Beratungen, St.
Gallen

Schärli Susanne

Notwohnungen der Stadt Zürich, Zürich

Stern Werner

Canton de Vaud, Service du logement,
Lausanne*Sekretariat:*

Würmli Peter

WOHNSTADT, Basel

Hauri Ernst

Leiter Direktionsstab, Bundesamt für
Wohnungswesen

8.5. Literatur- und Quellenangaben

- | | |
|----------------------------------|--|
| Baur, Rita | Die Hypothekarzins erhöhungen 1998 - 1991 und die Wohnkosten. Betroffenheit und Reaktionsweisen der Haushalte. Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 25. Bern 1992 |
| Bundesamt für Raumplanung | Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz. Bern 1996 |
| Bundesamt für Sozialversicherung | Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern zur heutigen Ausgestaltung und Weiterentwicklung der schweizerischen 3-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Bern 1995 |
| Bundesamt für Sozialversicherung | Wohnen im Alter. Soziale Sicherheit 6/1998. Bern 1998 |
| Bundesamt für Sozialversicherung | Der Bericht zu den Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (IDA FiSo 1). Soziale Sicherheit 4/1996. Bern 1996 |
| Bundesamt für Wohnungswesen | Bericht der Expertenkommission Altbauerneuerung. Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 17. Bern 1988 |
| Bundesamt für Wohnungswesen | Bericht der Expertenkommission Wohneigentumsförderung an den Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements. Bern 1979 |
| Bundesamt für Wohnungswesen | Stadt- und Quartiererneuerung als zukünftige Aufgabe der Wohnungspolitik? Beiträge zu den Grenchner Wohntagen 1997. Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 33. Grenchen 1998 |
| Bundesamt für Wohnungswesen | 20 Jahre Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz. Eine Dokumentation. Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 61. Bern 1995 |
| Bundesamt für Wohnungswesen | Bericht der Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes. Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 23. Bern 1991 |
| Bundesamt für Wohnungswesen | Siedlungswesen in der Schweiz. Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 63. Bern 1996 |

Bundesamt für Wohnungswesen	Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission betreffend wohnungspolitische Massnahmen des Bundes. Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 22. Bern 1991
Caduff, Christian u.a.	Der Wohnungsmarkt und die kantonale Wohnbauförderung. Statistische Berichte des Kantons Zürich, Heft 3. Zürich 1997
CARITAS	Trotz Einkommen kein Auskommen - working poor in der Schweiz. Luzern 1998
Commission externe d'évaluation des politiques publiques	Politique sociale du logement. Evaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement. Genève 1997
Eidg. Finanzdepartement	Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele (Bericht Locher). Bern 1994
Froessler, Rolf	Tendenzen der Stadterneuerung in Europa. In: Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 33. Grenchen 1998
Gerheuser, Frohmüt	Miete und Einkommen 1990 - 1992. Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 58. Bern 1995
Gerheuser, Frohmüt u.a.	Kosten einer Subjekthilfe. Modell und Szenarien. Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 56. Bern 1993
Hanser, Christian u.a.	Die Bundeshilfen für den Mietwohnungsbau. Vollzug und Wirkungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG). Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 59. Bern 1995
Keller, Rodolfo; Ott, Walter	Kostensenkungen bei Planungs-, Projektierungs- und Baubewilligungsverfahren. Zürich 1998
Kommission für Konjunkturfragen	Die Wirtschaftslage. Bericht 3/98 vom 11. September 1998. Bern 1998
Leu, Robert E. u.a.	Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Bern 1997
Marti, Peter u.a.	Sättigungs- und Desinvestitionsprozesse. Unzeitgemässe Gedanken zum Wohnungsmarkt? Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 20. Bern 1991
Meyrat Schlee, Ellen u.a.	Soziale Entmischung in der Stadt Zürich. Zürich 1998

Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle	Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG). Bern 1996
Rey, Urs; Hausmann, Urs	Perspektiven des regionalen Wohnungsbedarfs. Aktualisierung 1997 - 2000. Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 65. Grenchen 1997
Schulz, Hans-Rudolf u.a.	Wohneigentumsförderung durch den Bund. Die Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG). Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 55. Bern 1993
Schweizerischer Bundesrat	Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz. Strategie. Bern 1997
Schweizerischer Bundesrat	Botschaft über Rahmenkredite für die Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 19. Februar 1997. Bern 1997
Tochtermann, Daniel; Marmet, Dieter	Wohnungsbedarf 1995- 2010. Perspektiven des regionalen Wohnungsbedarfs in der Schweiz. Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 60. Bern 1995
United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT)	Habitat Agenda as adopted at the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II). Nairobi 1996
Wohnbaukommission des Kantons Zürich	Empfehlungen zur Wohnbauförderung des Kantons Zürich. Zürich 1997
Wüest & Partner Rauminformation	Immo Monitoring 1998. Zürich 1997
Wüest & Partner Rauminformation	Immo Monitoring 1999. Zürich 1998
Würmli, Peter u.a.	Zwischen Mietwohnung und Einfamilienhaus. Rechtsformen und Regelungsmöglichkeiten. Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 66. Grenchen 1999

Unveröffentlichte Quellen:

- | | |
|--|---|
| Arend, Michal | Unterstützung sozial benachteiligter Gruppen im Rahmen der Wohnungspolitik. Grenchen 1998 |
| Büro Z | Inventar wohnungspolitischer Massnahmen auf kantonaler und kommunaler Ebene. Bern 1992 |
| Deschenaux, Chantal; Erlanger, Jacques | Evaluation de la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne. Granges 1998 |
| Dürr, David | Kleines Wohnungseigentum. Förderung von Wohneigentum durch Bereitstellung eines 'kleinen' Wohnungseigentums. Grenchen 1998 |
| Favarger, Philippe u.a. | Les politiques du logement en Europe occidentale. L'évolution récente des politiques publiques / L'aide aux constructeurs d'utilité publique. Grenchen 1998 |
| Herczog, Andreas | Erneuerungsprobleme der Schweizer Städte. Erneuerungsdefizite und Verslumungstendenzen. Grenchen 1998 |
| Hornung, Daniel | Institutionelle Hindernisse beim Erwerb von Wohneigentum – ein Grund für die niedrige Wohneigentumsquote? Grenchen 1997 |
| Levy, René | Neue Entwicklungen in der sozialen Schichtung der Schweiz. Kurzfassung eines Referats vom 29.1.1998. Bern 1998 |
| Vettiger, Thomas; Hofacker, Martin | Lage und Zukunft der Wohnbaufinanzierung in der Schweiz. Grenchen 1998 |

Statische Quellen:

Bundesamt für Statistik	Eidgenössische Volkszählung 1990 - Wohnen in der Schweiz. Bern 1996
Bundesamt für Statistik	Bevölkerung und Gesellschaft im Wandel. Bericht zur demografischen Lage der Schweiz. Bern 1996
Bundesamt für Statistik	Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 1995 – 2050. Bern 1996
Bundesamt für Statistik	Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1998. Zürich 1997
Bundesamt für Statistik	Mietpreis-Strukturerhebung 1996. Bern 1998
Bundesamt für Statistik	Der Leerwohnungsbestand in der Schweiz. Stichtag 1. Juni 1998. Neuchâtel 1998
Bundesamt für Statistik	Bau- und Wohnbaustatistik der Schweiz. Bauinvestitionen, Bauausgaben und –vorhaben 1997 - 98. Wohnbautätigkeit 1997. Neuchâtel 1998
Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement	Die Volkswirtschaft, verschiedene Jahrgänge. Bern

Band	1	1987	Grundlagen zur Auswahl und Benützung der Wohnung 3. überarbeitete Auflage Verena Huber	108 Seiten	Fr. 11.20	Bestell-Nummer	725.001 d
Volume	1	1979	Principes pour le choix et l'utilisation du logement Verena Huber	92 pages	Fr. 6.10	No de commande	725.001 f
Band	5	1978	Wohnungsmarkt und Wohnungsmarktpolitik in der Schweiz Rückblick und Ausblick Terenzio Angelini, Peter Gurtner	176 Seiten	Fr. 13.25	Bestell-Nummer	725.005 d
Volume	5	1978	Marché et politique du logement en Suisse - Rétrospective et prévisions Terenzio Angelini, Peter Gurtner	176 pages	Fr. 13.25	No de commande	725.005 f
Band	11	1979	Die Berechnung von Qualität und Wert von Wohnstandorten 2. Teil: Anwendungen Martin Geiger	64 Seiten	Fr. 5.10	Bestell-Nummer	725.011 d
Volume	11	1979	La détermination de la qualité et de la valeur de lieux d'habitation 2 ^{ème} partie: Applications Martin Geiger	64 pages	Fr. 5.10	No de commande	725.011 f
Band	13	1975	Wohnungs-Bewertungs-System (WBS) Kurt Aellen, Thomas Keller, Paul Meyer, Jürgen Wiegand (FKW-Band 28 d)	276 Seiten	Fr. 20.40	Bestell-Nummer	725.013 d
Volume	13	1979	Système d'évaluation de logements (SEL) Kurt Aellen, Thomas Keller, Paul Meyer, Jürgen Wiegand	272 pages	Fr. 20.40	No de commande	725.013 f
Band	14	1980	Mitwirkung der Bewohner bei der Gestaltung ihrer Wohnung - Modelle, Fragen, Vorschläge	196 Seiten	Fr. 15.30	Bestell-Nummer	725.014 d
Volume	17	1981	Modes de financement du logement propre Jürg Welti	104 pages	Fr. 8.15	No de commande	725.017 f
Volume	19	1981	Propriété communautaire dans les ensembles d'habitation Hans-Peter Burkhard, Bruno Egger, Jürg Welti	80 pages	Fr. 6.10	No de commande	725.019 f
Band	21	1981	Bestimmungsfaktoren der schweizerischen Wohneigentumsquote Alfred Roelli	80 Seiten	Fr. 6.10	Bestell-Nummer	725.021 d
Band	22	1981	Gemeinsam Planen und Bauen/Handbuch für Bewohnermithwirkung bei Gruppenüberbauungen Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willimann	148 Seiten	Fr. 11.20	Bestell-Nummer	725.022 d
Volume	22	1981	Planifier et construire ensemble/manuel pour une élaboration collective d'un habitat groupé Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willimann	160 pages	Fr. 11.20	No de commande	725.022 f
Band	24	1982	Der Planungsablauf bei der Quartiererneuerung/ Ein Leitfaden Stefan Deér, Markus Gugger	80 Seiten	Fr. 7.15	Bestell-Nummer	725.024 d
Volume	24	1982	Déroulement de la planification d'une réhabilitation de quartier/Un guide Stefan Deér, Markus Gugger	96 pages	Fr. 7.15	No de commande	725.024 f
Band	25	1982	Grundlagenbeschaffung für die Planung der Quartier- erneuerung/Bewohner und Hauseigentümer Frohmüt Gerheuser, Eveline Castellazzi	92 Seiten	Fr. 8.15	Bestell-Nummer	725.025 d

Volume	25	1982	Relevé des données pour la planification d'une réhabilitation de quartier/Habitants et propriétaires Frohmut Gerheuser, Eveline Castellazzi	92 pages	Fr. 8.15	No de commande	725.025 f
Band	26	1982	Grundlagenbeschaffung für die Planung der Quartier- erneuerung/Klein- und Mittelbetriebe Markus Furler, Philippe Oswald	88 Seiten	Fr. 8.15	Bestell-Nummer	725.026 d
Volume	26	1982	Relevé des données pour la planification d'une réhabilitation de quartier/Petites et moyennes entreprises Markus Furler, Philippe Oswald	96 pages	Fr. 8.15	No de commande	725.026 f
Volume	27	1983	Habitat groupé/Aménagement local et procédure d'octroi de permis de construire Recommandations aux cantons et aux communes Walter Gottschall, Hansueli Remund	72 pages	Fr. 6.10	No de commande	725.027 f
Volume	27	1984	I nuclei residenziali/Raccomandazioni concernenti la prassi della pianificazione e dei permessi di costruzione nei cantoni e nei comuni Walter Gottschall, Hansueli Remund	68 pagine	Fr. 6.10	No di ordinazione	725.027 i
Band	29	1984	Räumliche Verteilung von Wohnbevölkerung und Arbeits- plätzen/Einflussfaktoren, Wirkungsketten, Szenarien Michal Arend, Werner Schlegel avec résumé en français	324 Seiten	Fr. 27.55	Bestell-Nummer	725.029 d
Band	32	1984	Die Wohnsiedlung "Bleiche" in Worb/ Beispiel einer Mitwirkung der Bewohner bei der Gestaltung ihrer Siedlung und ihrer Wohnungen Thomas C. Guggenheim	128 Seiten	Fr. 14.30	Bestell-Nummer	725.032 d
Volume	32	1985	La Cité d'habitation "Bleiche" à Worb/ Exemple d'une participation des occupants à l'élaboration de leur cité et de leurs logements Thomas C. Guggenheim	136 pages	Fr. 14.30	No de commande	725.032 f
Band	33	1985	Wohnung, Wohnstandort und Mietzins/ Grundzüge einer Theorie des Wohnungs-Marktes basierend auf Wohnungsmarkt-Analysen in der Region Bern Martin Geiger	140 Seiten	Fr. 15.30	Bestell-Nummer	725.033 d
Volume	33	1985	Logement, lieu d'habitation et loyer/ Eléments d'une théorie du marché du logement basée sur des analyses du marché du logement dans la région de Berne Martin Geiger	140 pages	Fr. 15.30	No de commande	725.033 f
Band	35	1986	Wohnungs-Bewertung/Wohnungs-Bewertungs- System (WBS), Ausgabe 1986	116 Seiten	Fr. 13.25	Bestell-Nummer	725.035 d
Volume	35	1986	Evaluation de logements/Système d'évaluation de logements (S.E.L.), Edition 1986	116 pages	Fr. 13.25	No de commande	725.035 f
Volume	35	1987	Valutazione degli alloggi/Sistema di valutazione degli alloggi (SVA), edizione 1986	116 pagine	Fr. 13.25	No di ordinazione	725.035 i
Band	38	1988	Aus Fabriken werden Wohnungen/ Erfahrungen und Hinweise Hans Rusterholz, Otto Scherer	148 Seiten	Fr. 15.30	Bestell-Nummer	725.038 d
Volume	38	1988	Des usines aux logements/Expériences et suggestions Hans Rusterholz, Otto Scherer	148 pages	Fr. 15.30	No de commande	725.038 f

Volume	39	1988	La rénovation immobilière ... qu'en est-il du locataire/ Une étude de cas: Fribourg Katia Horber-Papazian, Louis-M. Boulianne Jacques Macquat	88 pages	Fr. 9.20	No de commande	725.039 f
Band	40	1988	Neue Aspekte zum Wohnen in der Schweiz/ Ergebnisse aus dem Mikrozensus 1986 Frohmut Gerheuser, Elena Sartoris	120 Seiten	Fr. 13.25	Bestell-Nummer	725.040 d
Volume	40	1988	Nouveaux aspects du logement en Suisse/ Résultats du microrecensement 1986 Frohmut Gerheuser, Elena Sartoris	88 pages	Fr. 13.25	No de commande	725.040 f
Band	42	1988	Ideensammlung für Ersteller von Mietwohnungen Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willimann	192 Seiten	Fr. 20.40	Bestell-Nummer	725.042 d
Volume	42	1989	Suggestions aux constructeurs et propriétaires d'immeubles locatifs Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willimann	192 pages	Fr. 20.40	No de commande	725.042 f
Band	43	1989	Wohnungen für unterschiedliche Haushaltformen Martin Albers, Alexander Henz, Ursina Jakob	144 Seiten	Fr. 15.30	Bestell-Nummer	725.043 d
Volume	43	1989	Des habitations pour différents types de ménages Martin Albers, Alexander Henz, Ursine Jakob	144 pages	Fr. 15.30	No de commande	725.043 f
Band	44	1989	Leitfaden für kleinräumige Wohnungsmarktanalysen und -prognosen Daniel Hornung, Christian Gabathuler, August Hager, Jörg Hübschle	120 Seiten	Fr. 15.30	Bestell-Nummer	725.044 d
Volume	44	1989	Guide pour l'analyse et le pronostic du marché local du logement Daniel Hornung, Christian Gabathuler, August Hager, Jörg Hübschle	120 pages	Fr. 15.30	No de commande	725.044 f
Band	45	1990	Benachteiligte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt/ Probleme und Massnahmen Michal Arend, Anna Kellerhals Spitz, Thomas Mächler	152 Seiten	Fr. 18.35	Bestell-Nummer	725.045 d
Volume	45	1990	Groupes défavorisés sur le marché du logement/ Problèmes et mesures Michal Arend, Anna Kellerhals Spitz, Thomas Mächler	152 pages	Fr. 18.35	No de commande	725.045 f
Band	46	1991	Die Erneuerung von Mietwohnungen/ Vorgehen, Beispiele, Erläuterungen Verschiedene Autoren	132 Seiten	Fr. 17.35	Bestell-Nummer	725.046 d
Volume	46	1991	La rénovation des logements locatifs/ Processus, Exemples, Commentaires Divers auteurs	132 pages	Fr. 17.35	No de commande	725.046 f
Band	47	1991	Technische Bauvorschriften als Hürden der Wohnungs- erneuerung? Beispiele und Empfehlungen Hans Wirz	68 Seiten	Fr. 9.20	Bestell-Nummer	725.047 d
Volume	47	1991	Prescriptions de construction: obstacles à la rénovation de logements? Exemples et recommandations Hans Wirz	68 pages	Fr. 9.20	No de commande	725.047 f
Volume	48	1991	Le devenir de l'habitat rural/Régions périphériques entre désinvestissement et réhabilitation Lydia Bonanomi, Thérèse Huissoud	136 pages	Fr. 18.35	No de commande	725.048 f
Band	49	1991	Braucht die Erneuerung von Wohnraum ein verbessertes Planungs- und Baurecht? Diskussionsgrundlage Luzius Huber, Urs Brüngger	60 Seiten	Fr. 9.20	Bestell-Nummer	725.049 d

Volume	49	1991	Faut-il améliorer le droit de construction et d'urbanisme pour la rénovation de l'habitat? Base de discussion Luzius Huber, Urs Brüngger	60 pages	Fr. 9.20	No de commande	725.049 f
Band	50	1991	Die Erneuerung von Grossiedlungen/ Beispiele und Empfehlungen Rudolf Schilling, Otto Scherer	172 Seiten	Fr. 22.45	Bestell-Nummer	725.050 d
Volume	50	1991	La rénovation des cités résidentielles/ Exemples et recommandations Rudolf Schilling, Otto Scherer	172 pages	Fr. 22.45	No de commande	725.050 f
Band	51	1991	Liegenschaftsmarkt 1980 - 1989/ Käufer und Verkäufer von Mietobjekten Frohmut Gerheuser avec résumé en français	156 Seiten	Fr. 19.40	Bestell-Nummer	725.051 d
Band	53	1993	Wohnung und Haushaltgrösse/ Anleitung zur Nutzungsanalyse von Grundrissen Markus Gierisch, Hermann Huber, Hans-Jakob Wittwer	80 Seiten	Fr. 12.25	Bestell-Nummer	725.053 d
Volume	53	1993	Logements et tailles de ménages/ Comment analyser le potentiel d'utilisation d'après les plans Markus Gierisch, Hermann Huber, Hans-Jakob Wittwer	80 pages	Fr. 12.25	No de commande	725.053 f
Band	54	1993	Verhalten der Investoren auf dem Wohnungs- Immobilienmarkt Peter Farago, August Hager, Christine Panchaud	124 Seiten	Fr. 16.30	Bestell-Nummer	725.054 d
Volume	54	1993	Comportement des investisseurs sur le marché immobilier du logement Peter Farago, August Hager, Christine Panchaud	124 pages	Fr. 16.30	No de commande	725.054 f
Band	55	1993	Wohneigentumsförderung durch den Bund/Die Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) Hans-Rudolf Schulz, Christoph Muggli, Jörg Hübschle avec résumé en français	172 Seiten	Fr. 25.50	Bestell-Nummer	725.055 d
Band	56	1993	Kosten einer Subjekthilfe/Modell und Szenarien Frohmut Gerheuser, Walter Ott, Daniel Peter avec résumé en français	144 Seiten	Fr. 18.35	Bestell-Nummer	725.056 d
Band	57	1993	Die Wohnüberbauung Davidsboden in Basel/ Erfahrungsbericht über die Mietermitwirkung Doris Baumgartner, Susanne Gysi, Alexander Henz	160 Seiten	Fr. 20.40	Bestell-Nummer	725.057 d
Volume	57	1994	La Cité Davidsboden à Bâle/ Expériences faites avec la participation des locataires Doris Baumgartner, Susanne Gysi, Alexander Henz	164 pages	Fr. 20.40	No de commande	725.057 f
Band	58	1995	Miete und Einkommen 1990 - 1992 Die Wohnversorgung der Mieter- und Genossenschaftshaushalte Frohmut Gerheuser	184 Seiten	Fr. 22.05	Bestell-Nummer	725.058 d
Volume	58	1995	Loyer et revenu 1990 - 1992 L'approvisionnement en logements des ménages locataires et coopérateurs Frohmut Gerheuser	184 pages	Fr. 22.05	No de commande	725.058 f
Band	59	1995	Die Bundeshilfen für den Mietwohnungsbau/Vollzug und Wirkungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) Christian Hanser, Jürg Kuster, Peter Farago	180 Seiten	Fr. 22.05	Bestell-Nummer	725.059 d
Volume	59	1995	Les aides fédérales pour la construction de logements locatifs/ Exécution et effets de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) Christian Hanser, Jürg Kuster, Peter Farago	176 pages	Fr. 22.05	No de commande	725.059 f

Band	60	1995	Wohnungsbedarf 1995-2010/ Perspektiven des regionalen Wohnungsbedarfs in der Schweiz Daniel Tochtermann, Dieter Marmet	52 Seiten	Fr. 13.35	Bestell-Nummer	725.060 d
Volume	60	1995	Besoin de logements 1995-2010/ Prévisions des besoins régionaux de logements en Suisse Daniel Tochtermann, Dieter Marmet	52 pages	Fr. 13.35	No de commande	725.060 f
Band	61	1995	20 Jahre Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz/ Eine Dokumentation	132 Seiten	Fr. 16.40	Bestell-Nummer	725.061 d
Volume	61	1995	Les 20 ans de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements / Une documentation	132 pages	Fr. 16.40	No de commande	725.061 f
Band	62	1996	Programm 1996-1999 der Forschungskommission Wohnungswesen FWW	44 Seiten	Fr. 5.60	Bestell-Nummer	725.062 d
Volume	62	1996	Programme 1996-1999 de la Commission de recherche pour le logement CRL	44 pages	Fr. 5.60	No de commande	725.062 f
Band	63	1996	Siedlungswesen in der Schweiz	188 Seiten	Fr. 22.75	Bestell-Nummer	725.063 d
Volume	63	1996	L'habitat en Suisse	188 pages	Fr. 22.75	No de commande	725.063 f
Volume	63	1996	Human settlement in Switzerland	188 pages	Fr. 22.75	Bestell-Nummer	725.063 e
Volume	64	1996	MER HABITAT Méthode de diagnostic, des désordres et des manques et d'évaluation des coûts de remise en état des bâtiments d'habitation Daniel Marco, Daniel Haas (avec deux formulaires de calcul)	348 pages	Fr. 35.20	Bestell-Nummer	725.064 f
Band	64	1997	MER HABITAT Methode zur Erfassung der Schäden, Mängel und der Erneuerungskosten von Wohnbauten Daniel Marco, Daniel Haas (mit zwei Beiheften "Formular für die Berechnung")	348 Seiten	Fr. 35.20	No de commande	725.064 d
Band	65	1997	Perspektiven des regionalen Wohnungsbedarfs/ Aktualisierung 1997-2000 Urs Rey, Urs Hausmann	48 Seiten	Fr. 12.35	Bestell-Nummer	725.065 d
Volume	65	1997	Prévisions des besoins régionaux de logements/ Réactualisation 1997-2000 Urs Rey, Urs Hausmann	48 pages	Fr. 12.35	No de commande	725.065 f
Band	66	1998	Zwischen Mietwohnung und Einfamilienhaus / Rechtsformen und Regelungsmöglichkeiten Peter Würmli, Balthasar Bessenich, David Dürr, Jörg Hübschle	84 Seiten	Fr. 24.20	Bestell-Nummer	725.066 d
Volume	66	1998	Entre logement locatif et propriété individuelle / Formes juridiques et réglementations possibles Peter Würmli, Balthasar Bessenich, David Dürr, Jörg Hübschle	84 pages	Fr. 24.20	No de commande	725.066 f
Band	67	1999	Wohnbau- und Eigentumsförderung – Wie weiter? Empfehlungen der Eidg. Wohnbaukommission zur künftigen Wohnungspolitik des Bundes	144 Seiten	Fr. 18.30	Bestell-Nummer	725.067 d
Volume	67	1999	Encouragement à la construction de logements et à l'accession à la propriété – Quel avenir? Recommandations de la Commission fédérale pour la construction de logements concernant la future politique du logement de la Confédération	150 pages	Fr. 18.30	No de commande	725.067 f

Arbeitsberichte Wohnungswesen

Rapports de travail sur le logement

Rapporti di lavoro sull'abitazione

Heft	2	1979	Bericht der Expertenkommission Wohneigentumsförderung ("Masset"-Bericht)	108 Seiten	Fr. 9.20	Bestell-Nummer	725.502 d
Cahier	2	1979	Rapport de la Commission d'experts pour l'encouragement de l'accession à la propriété de logements (Rapport "Masset")	112 pages	Fr. 9.20	No de commande	725.502 f
Heft	10	1984	Revitalisierung am Beispiel der Bärenfelsenstr. in Basel/Entwicklung, Indikatoren, Folgerungen R. Bachmann, H. Huber, H-J. Wittwer, D.Zimmer	128 Seiten	Fr. 12.25	Bestell-Nummer	725.510 d
Cahier	11	1984	Relevé des données pour la planification d'une réhabilitation de quartier: "LE BATI"/Méthodes rapides pour l'inventaire des bâtiments destabilisés Sophie Lin	104 pages	Fr. 11.20	No de commande	725.511 f
Heft	12	1986	Weiterentwicklung des Komponentenansatzes von Wohnungsmarktprognosen Daniel Hornung	120 Seiten	Fr. 13.25	Bestell-Nummer	725.512 d
Heft	15	1988	Siedlungsökologie 1987/Grundlagen für die Praxis Arbeitsteam Jürg Dietiker, Beat Stöckli, René Stoos	468 Seiten	Fr. 35.70	Bestell-Nummer	725.515 d
Heft	16	1988	Wie Eigentümer ihre Mietwohnungen erneuern Roland Haari	112 Seiten	Fr. 13.25	Bestell-Nummer	725.516 d
Heft	17	1989	Möglichkeiten zur Verstärkung der Altbauerneuerung im Rahmen der Wohnbauförderung des Bundes Bericht der Expertenkommission Altbauerneuerung	102 Seiten	Fr. 11.20	Bestell-Nummer	725.517 d
Cahier	17	1989	Les possibilités de renforcer la rénovation de bâtiments anciens dans le cadre de l'encouragement à la construction de logements par la Confédération Rapport de la Commission d'experts pour la rénovation de bâtiments anciens	102 pages	Fr. 11.20	No de commande	725.517 f
Heft	18	1989	Ideen und Vorschläge für ein Programm "Exemplarisches Wohnungswesen Schweiz" Dietrich Garbrecht	108 Seiten	Fr. 11.20	Bestell-Nummer	725.518 d
Heft	19	1989	Städtische Liegenschaftsmärkte im Spannungsfeld privater und institutioneller Anleger/Entwicklung auf dem Liegenschaftsmarkt für Anlageobjekte, insbesondere Altbauten 1970-1985 Frohmüt Gerheuser, Elena Sartoris	196 Seiten	Fr. 20.40	Bestell-Nummer	725.519 d
Cahier	19	1989	Relations entre investisseurs privés et institutionnels sur le marché immobilier urbain/Evolution sur le marché immobilier des objets d'investissements, en particulier des immeubles anciens, 1970-1985/Version abrégée Frohmüt Gerheuser, Elena Sartoris	60 pages	Fr. 7.15	No de commande	725.519 f
Heft	20	1991	Sättigungs- und Desinvestitionsprozesse/ Unzeitgemässe Gedanken zum Wohnungsmarkt? Peter Marti, Dieter Marnet, Elmar Ledergerber	132 Seiten	Fr. 15.30	Bestell-Nummer	725.520 d
Heft	22	1991	Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission betreffend wohnungspolitische Massnahmen des Bundes	72 Seiten	Fr. 9.20	Bestell-Nummer	725.522 d
Cahier	22	1991	Rapport de la Commission pour la construction de logements concernant des mesures en matière de politique du logement	76 pages	Fr. 9.20	No de commande	725.522 f

Heft	23	1991	Bericht der Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes	140 Seiten	Fr. 16.30	Bestell-Nummer	725.523 d
Cahier	23	1991	Rapport de la Commission d'experts pour les questions relatives au marché hypothécaire	148 pages	Fr. 16.30	No de commande	725.523 f
Heft	24	1992	"Gassenhotel"/Ein Modell für Obdachlose? Verena Steiner, Hannes Lindenmeyer	72 Seiten	Fr. 11.20	Bestell-Nummer	725.524 d
Heft	25	1992	Die Hypothekarzinsserhöhungen 1989-1991 und die Wohnkosten/Betroffenheit und Reaktionsweisen der Haushalte Rita Baur	108 Seiten	Fr. 14.30	Bestell-Nummer	725.525 d
Cahier	26	1992	Habitat MER OFL 2/Prototypes logement et chauffage Centre d'Etude pour l'Amélioration de l'Habitat CETAH de l'Ecole d'Architecture de l'Université de Genève EAUG	268 pages	Fr. 33.65	No de commande	725.526 f
Heft	27	1993	Baukosten senken im Wohnungsbau 1. Teil: Blick über die Grenze 2. Teil: Folgerungen für die Schweiz A. Humbel, J. Ecks, D. Baltensperger	72 Seiten	Fr. 11.20	Bestell-Nummer	725.527 d
Cahier	27	1993	Abaissier les coûts dans la construction de logements 1ère partie: Coup d'oeil au-delà des frontières 2ème partie: Conséquences pour la Suisse A. Humbel, J. Ecks, D. Baltensperger	76 pages	Fr. 11.20	No de commande	725.527 f
Heft	28	1993	Bericht der Studienkommission Marktmiete	128 Seiten	Fr. 16.30	Bestell-Nummer	725.528 d
Cahier	28	1993	Rapport de la Commission d'étude loyer libre	116 pages	Fr. 16.30	No de commande	725.528 f
Heft	29	1993	Materialien zum Bericht der Studienkommission Marktmiete Teil 1: Mietzinsniveau bei Marktmieten Bernd Schips, Esther Müller Teil 2: Finanzierung von Subjekthilfe Hansjörg Blöchliger, Elke Staehelin-Witt Teil 3: Verfassungsmässigkeit der Marktmiete Thomas Fleiner-Gerster, Thierry Steiert	184 Seiten	Fr. 23.45	Bestell-Nummer	725.529 d
Heft	30	1993	Struktur und Entwicklung des schweizerischen Bau- marktes 1987 bis 1995/Eine Analyse mit Hilfe von Marktverflechtungstabellen Roswitha Kruck	72 Seiten	Fr. 10.20	Bestell-Nummer	725.530 d
Heft	31	1995	Wohnungsbedarf 1995-2010 / Perspektiven des regionalen Wohnungsbedarfs in der Schweiz (ausführliche Fassung) D. Tochtermann u.a.	132 Seiten	Fr. 16.40	Bestell-Nummer	725.531 d
Heft	32	1996	Anders Wohnen - billiger Wohnen / Konzepte für einen einfacheren Wohnungsbau Martin Albers, Michael Wohlgemuth	76 Seiten	Fr. 9.30	Bestell-Nummer	725.532 d
Heft	33	1998	Stadt-und Quartiererneuerung als zukünftige Aufgabe der Wohnungspolitik? Beiträge zu den Grenchner Wohntagen 1997	104 Seiten	Fr. 13.35	Bestell-Nummer	725.533 d/f

Die fehlenden Nummern sind vergriffen

Les numéros manquants sont épuisés

I numeri mancanti sono esauriti

Bezugsquellen:

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

Dépositaire:

Office central fédéral des imprimés
et du matériel, 3000 Berne,
ou par les librairies

Fonte d'acquisto:

Ufficio federale degli stampati
e del materiale, 3000 Berna,
o attraverso le librerie