

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Wohnungswesen BWO Hallwylstrasse 4, 3003 Bern Tel. +41 58 480 91 11 info@bwo.admin.ch, www.bwo.admin.ch

Download

http://www.bwo.admin.ch

Begleitgruppe

Martin Tschirren, BWO Felix Walder, BWO Marie Glaser, BWO Christoph Enzler, BWO Doris Sfar, BWO Urs Hauser, wbg-schweiz Adrian Achermann, WOHNEN-SCHWEIZ Anja Risch, BJ

Autorinnen und Autoren

IWSB – Institut für Wirtschaftsstudien Basel Gilgenbergerstrasse 21 4053 Basel

HSLU – Hochschule Luzern, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie Zentralstrasse 9 6002 Luzern

SwissLegal Dürr + Partner Centralbahnstrasse 7 4010 Basel

Nils Braun-Dubler, IWSB Markus Gmünder, Hochschule Luzern Vera Frei, IWSB Florian Roth, IWSB David Dürr, SwissLegal Vera Föhn, Rechtsanwältin

Zitierweise

Braun-Dubler, N., Gmünder, M., Frei, V., Roth, F., Dürr, D., Föhn, V. (2024). *Gemeinnütziges Wohneigentum. Zusammenfassung*. Bundesamt für Wohnungswesen, Bern.

Anmerkungen

Diese Zusammenfassung und der Kurzbericht sind in deutscher, französischer und italienischer Sprache erhältlich. Der Bericht ist in deutscher Sprache erhältlich.

Ansprechperson für Rückfragen zum Bericht ist Markus Gmünder, Hochschule Luzern.

Der Bericht gibt die Auffassung der Autorinnen und Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers übereinstimmen muss.

Titelbild

© VBS

ZUSAMMENFASSUNG

Das Wohneigentum in der Schweiz hat in den letzten Jahren massive Preissteigerungen erfahren, so dass es sich immer weniger Haushalte, namentlich junge Familien leisten können, Wohneigentum zu erwerben. Angesichts dieser Ausgangslage geht die vorliegende explorative Studie folgender Frage nach: Wie können vor dem Hintergrund des bestehenden Wohneigentum-Förderungsauftrags des Bundes und der hohen Immobilienpreise alternative Formen zum klassischen Wohneigentum gefunden werden, welche günstiger und damit gerade auch für junge Familien erschwinglicher sind?

Bislang ist gemeinnütziges Wohneigentum in der Schweiz wenig verbreitet und mitunter aufgrund fehlender Erfahrungen kaum bekannt. Zudem erscheint die Idee von gemeinnützigem Wohneigentum auf den ersten Blick eigentlich paradox. Entsprechend muss das Wohneigentum in gewissen Ausprägungen eingeschränkt werden, damit der gemeinnützige Charakter zum Tragen kommt und die **Preisgünstigkeit**, auf welcher der Hauptfokus der Studie liegt, erreicht werden kann.

Um von **gemeinnützigem Wohneigentum** sprechen zu können, gelangen **15 Kriterien** zur Anwendung. Diese sind abgeleitet aus einer Kombination der Ziele des Wohnungspolitischen Dialogs von Bund, Kantonen und Städten und der Leitsätze und Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger:

- I. Initiale Preisgünstigkeit: Ohne staatliche Subventionen gibt es grundsätzlich vier Wege, um das Wohneigentum beim Erstverkauf unter dem Marktpreis anbieten zu können:
 - Einschränkung von Verfügungsrechten: Beispielsweise kann das Grundstück nicht zum Kauf angeboten, sondern das Land nur im Baurecht abgegeben werden. Dies senkt den initialen Kaufpreis.
 - Zeitliche Einschränkung des Eigentums: Wird das Eigentum nicht dauerhaft, sondern nur für eine gewisse Zeit erworben, so muss nur der (abdiskontierte) Wert der befristeten Nutzungsdauer gekauft werden und nicht der ganze Eigentumswert der Wohnung.
 - Räumliche Einschränkung des Eigentums: Wenn nicht der ganze Wohnraum gekauft wird, sondern ein Teil weiterhin gemietet wird (auch als kollektiver Wohnraum), so senkt dies den Kaufpreis.
 - Interne Quersubventionierung: Wenn gewisse Verkäufe zu (fast) Marktpreisen abgewickelt werden und diese Gewinne zur Vergünstigung für andere Käuferinnen und Käufer genutzt werden.
- II. Langfristige Preisgünstigkeit: Um zu gewährleisten, dass niemand diesen (initial) günstigen Wohnraum gewinnbringend verkaufen kann, muss eine Organisation bzw. Körperschaft (Genossenschaft, Stiftung, etc.) über gesetzliche Vorkaufsrechte verfügen und die für die Ausübung des Vorkaufsrechts nötigen Mittel aufbringen können und wollen. Konkret ist dies auf zwei Arten möglich:
 - 5. Vorkaufsrechte durch Baurechtsvertragsstrukturen
 - 6. Vorkaufsrechte durch Stockwerkeigentumsstrukturen

Die Organisation muss ferner auch willens und fähig sein, dieses Vorkaufsrecht auszuüben.

 Dazu ist es erforderlich, dass sie eine kurzfristige Finanzierung gewährleisten kann, und die zuständigen Organe müssen ein inhärentes Interesse an der Wahrung und Durchsetzung der Preisgünstigkeit des Wohneigentums haben.

III. Einklang mit der Gemeinnützigkeit im weiteren Sinne und mit den wohnungspolitischen Zielen:

- 8. Die **soziale Durchmischung** ist gewährleistet, wenn das Wohneigentum einer breiten Bevölkerungsschicht offensteht (insb. auch für ältere Menschen, Familien, körperlich oder psychisch handikapierte Personen, Migrantinnen oder Migranten etc.).
- 9. Ein **sicheres Wohnumfeld** kann durch bauliche Massnahmen wie die gute Beleuchtung und barrierefreie Gestaltung von Wegen oder auch kommunikationsfördernde Architektur erzielt werden, welche durch Interaktion das Gefühl der sozialen Sicherheit erhöht.
- 10. Das Kriterium **«Standort»** umfasst das Angebot bzw. die Möglichkeiten für gemeinschaftliche Aktivitäten im Sinne einer «funktionalen Verdichtung» (Erhöhung Nutzungsmix).
- 11. **Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten** der Bewohnenden z.B. mit Blick auf die gemeinschaftlichen Flächen oder die Ausgestaltung des Organisationsmodells.
- 12. Die **Hindernisfreiheit** bezieht sich auf die Wohnung wie auch auf die Zugänglichkeit der gemeinschaftlichen Lokalitäten.
- 13. Ein **ressourceneffizientes Wohnen** beinhaltet neben dem Energieverbrauch auch die Belegungsdichte der Wohnungen, also den Pro-Kopf-Energie- und -Wohnflächenverbrauch. Auch die gemeinschaftliche Nutzung von Ressourcen ist normalerweise ressourceneffizienter.
- 14. Die Senkung des Siedlungsflächenverbrauchs pro Kopf kann durch **Verdichtung** erreicht werden, welche sowohl durch eine Siedlungsentwicklung nach innen als auch durch eine hohe Ausnützungsziffer erreicht wird.
- 15. Der Einsatz **nachhaltiger und langlebiger Materialien** sowie die Einhaltung sozialer Kriterien bei Bau und Umbau zur Schaffung einer hohen Wohn- und Lebensqualität in den Innen- und Aussenräumen.

Für die Analyse geeigneter Modelle und Projekte anhand dieser Kriterien nimmt die Studie sowohl eine ökonomische als auch eine juristische Perspektive ein. Nebst eingehenden Recherchen zu Literatur und Fallbeispielen gemeinnützigen Wohneigentums im In- und Ausland, leitfadengestützten Interviews mit Fachpersonen sowie Fokusgruppen-Gesprächen umfasst das methodische Fundament der Arbeit auch das Fachwissen der Autorenschaft, die Besonderheiten des gemeinnützigen Wohneigentums einzuordnen.

FORMEN VON GEMEINNÜTZIGEM WOHNEIGENTUM

In der Summe konnten fünf Formen bzw. Modelle des alternativen Wohneigentums aus dem In- und Ausland identifiziert und beurteilt werden.

(1) Flexibles Wohneigentum: Bei dieser Form handelt es sich um ein Modell, das vom Verband der Baugenossenschaften, WOHNEN SCHWEIZ, entwickelt wurde. Eine Baugenossenschaft erstellt Wohnungen im Stockwerkeigentum (STWE) und verkauft alle bis auf mindestens eine Wohnung, welche sie vermietet. Die Baugenossenschaft bleibt so Miteigentümerin und kann idealerweise ein limitiertes und unlimitiertes Vorkaufsrecht zwecks Risikoabdeckung bei einer Preisentwicklung des Wohneigentums nach oben und nach unten vereinbaren. Ferner müssen alle anderen Miteigentümerinnen und Miteigentümer vertraglich auf die Geltendmachung ihres Vorkaufsrechts verzichten. Weiter wird die Selbstnutzung des Wohneigentums als Bedingung vertraglich eingeführt, so dass Vermietungen, mit Ausnahme an die Nachkommen gegen Kostenmiete, nicht möglich sind. Insgesamt kann die langfristige Preisgünstigkeit gut erreicht werden. Die initiale Preisgünstigkeit ist jedoch nicht zwingend gegeben, da die Einschränkung der

Verfügungsrechte durch die Baugenossenschaft nicht in Wert gesetzt und damit der Preis gegenüber den Gestehungskosten nicht reduziert werden kann.

- (2) **Community Land Trust**: Das Community Land Trust (CLT-) Modell ist eng mit dem in der Schweiz etablierten Genossenschaftsgedanken verwandt, stammt aber aus Ländern, in denen das Wohneigentum gegenüber der Miete dominiert. Es ist auch weiter gefasst im Sinne, als nicht nur Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Mieterinnen und Mieter in die Prozesse einbezogen werden sollen, sondern auch Nachbarschaften, welche nicht den CLT angeschlossen sind. Das CLT-Modell sichert die langfristige Preisgünstigkeit über Baurechtsverträge, in welchen gesetzliche Vorkaufsrechte, vordefinierte Weiterverkaufspreise und/oder Einkommensbeschränkungen der Käuferinnen und Käufer bzw. Bewohnenden festgeschrieben sind. Die initiale Preisgünstigkeit ist allein dadurch gegeben, dass der Boden via Baurechtszins «gemietet» statt gekauft werden muss. Die wohnungspolitischen Ziele sind nicht zwingend erfüllt, sie sind jedoch über den Einbezug der Nachbarschaft häufig berücksichtigt.
- (3) Wohneigentum auf Zeit: Wie der Name bereits suggeriert, sinkt der initiale Preis, weil das Eigentum auf 30 Jahre beschränkt ist. Die Käuferschaft erwirbt 30% der Wohnung, verliert einen Prozentpunkt pro Jahr an die Verkäuferin, bis am Schluss die Wohnung wieder in vollständigem Besitz der Verkäuferin ist. Wahrscheinlich ist eine gemeinnützige Umsetzung für junge Familien am interessantesten, da diese mit diesem Zeithorizont am besten umgehen können («bis alle Kinder ausgezogen sind») und auf die massiv reduzierten Initialkosten angewiesen sind. Bei einer Zielgruppe «junge Familien» wird ferner die Wohnmobilität erhöht und ein sicheres Wohnumfeld während der Phase mit Kindern im Haushalt geschaffen.

Die langfristige Sicherung der Preisgünstigkeit wird über die Preisformel und den Heimfall erreicht, und die synchronisierten Sanierungszyklen sollten die Kosten zusätzlich langfristig reduzieren. Neben der Tatsache, dass in den bisherigen Beispielen die Eigentümerinnen und Eigentümer sich beim Wohneigentum auf Zeit eher als Mietende sehen, ist die Vertragsauflösung bzw. der Verkauf vor Ablauf der Frist eine grosse Herausforderung. Diese Übernahmebedingungen müssen hinreichend vorteilhaft sein – sonst wird das Modell zu unattraktiv. Denn gleichzeitig sind die Ertragspotenziale limitiert, da die Wohnung fast nur noch mittels befristeten Mietvertrags (mit entsprechendem Preisabschlag) vermietet werden kann, sollen die synchronisierten Sanierungszyklen nicht gefährdet werden.

- (4) Kleines Wohnungseigentum (Property Light Plus 1): Die initiale Preisgünstigkeit wird bei diesem Modell erreicht, indem das Eigentum räumlich auf den Kern der Wohnung reduziert wird. Dies steht im Gegensatz zum Stockwerkeigentum, bei welchem die Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer auch noch (kollektiv) den Rest des Hauses besitzen (und damit kaufen müssen). Das Modell wurde nicht spezifisch für gemeinnützige Wohnbauträger entwickelt, aber dieser könnte die allgemeinen Teile des Gebäudes besitzen und zu Kostenmieten weitergeben. Das Modell selbst hat keine Elemente zur Sicherung der langfristigen Preisgünstigkeit, weshalb es entweder mit einer Baurechts- oder mit einer Stockwerkeigentumsstruktur kombiniert werden muss. Inhärent birgt das kleine Wohnungseigentum keine zusätzlichen Vorteile in Bezug auf die wohnungspolitischen Ziele.
- (5) **Cohousing**: Auch das vor allem in Skandinavien und den USA bekannte Cohousing-Modell reduziert das Eigentum räumlich, indem eine Mischung aus privaten und gemeinschaftlichen Räumen das Ziel ist. Jeder Haushalt verfügt immer noch über eine private Wohnung als Rückzugsort, diese ist jedoch typischerweise (deutlich) kleiner als eine normale Wohnung und der Fokus liegt auf (grösseren) Gemeinschaftsflächen. Dieser Rahmen erlaubt grundsätzlich, wohnungspolitische Ziele wie soziale Durchmischung und ressourcensparendes Wohnen umzusetzen. In der Praxis hängt es aber davon ab, wie gross die

Gemeinschaftsflächen letztlich sind und wie homogen die Gemeinschaft ist, da viele Gemeinschaftsflächen ein ähnliches, gemeinsames Nutzungsverständnis voraussetzen. Dies reduziert auch die Eignung von Wohneigentum beim Cohousing, da bei Unstimmigkeiten eine Enteignung nicht einfach umsetzbar ist, während bei der Miete eine Kündigung möglich ist. Die langfristige Sicherung der Preisgünstigkeit kann wiederum sowohl mittels Baurechts- oder Stockwerkeigentumsstruktur (oder einer Kombination der beiden) erreicht werden.

FALLBEISPIELE IN DER SCHWEIZ

Eine auf Basis der theoretischen (Modell-)Überlegungen dieser Studie optimale Umsetzung von gemeinnützigem Wohneigentum in der Schweiz konnte in der Praxis anhand der sechs untersuchten und umgesetzten Projekte nicht gefunden werden. Vor allem sichert keines der untersuchten Fallbeispiele die langfristige Preisgünstigkeit wirklich ab. Dies hängt stark mit der primären Motivation zum Angebot von gemeinnützigem Wohneigentum ab: Entweder dient das Wohneigentum zur Finanzierung anderer Projekte oder zur Erlangung von Bauland, oder es geht um die Bereitstellung von initial erschwinglichem Wohneigentum mit einem grossen Anteil Gemeinschaftsflächen. Die zentralen Erkenntnisse aus den Fallbeispielen sind:

- 1 Stellt eine **Trägerschaft nicht nur gemeinnütziges Wohneigentum** bereit, **sondern vermietet** als gemeinnütziger Wohnbauträger **auch** noch **Mietwohnungen**, so
 - a) führt dies zu einer besseren sozialen Durchmischung;
 - b) eröffnet es die Möglichkeit zur Quersubventionierung von Mietwohnungen durch Eigentumswohnungen;
 - c) erleichtert es die Finanzierung von Rückkäufen, da mehr Substanz vorhanden ist (und die bestehenden Gremien sich eher auch Zeit nehmen können, entsprechende Prozesse vorzubereiten);
 - d) ist eher gewährleistet, dass die ideellen Prinzipien der langfristigen Preisgünstigkeit entsprechend gesichert sind.
- Die initiale Preisgünstigkeit kann beim Bau durch tiefe Erstellungskosten mittels hohem Mass an Standardisierung und durch die Priorisierung von Gemeinschaftsflächen an den Gesamtflächen erreicht werden. Gleichzeitig passt die Idee eines Verkaufs des Rohbaus gut zum gemeinnützigen Wohneigentum, was den Käuferinnen und Käufern mehr Flexibilität bei der Finanzierung einräumt. Sie können den Innenausbau staffeln oder auch selbst durchführen. Dies korrespondiert gut mit einem der Gründe für den Erwerb von Wohneigentum: Gestaltungsrecht in den eigenen vier Wänden.
- Heimfallregelungen vereinfachen die langfristige Preisgünstigkeit: Sowohl beim Baurecht wie auch beim Wohneigentum auf Zeit geht das Eigentum nach einer gewissen Frist wieder zur Trägerschaft über. Sofern die Bedingungen (Entschädigung) hierbei keine preistreibenden Aspekte beinhalten, gibt es durch den Neuverkauf (oder bei der Verlängerung des Vertrags) einen preisgünstigen «Neustart», bei welchem auch weitere Kriterien wie Einkommen oder Belegungsvorschriften zur Anwendung kommen können.

Die grössten Herausforderungen auf Basis der Praxisbeispiele sind, dass sich erstens die Haltungen der Gründungsmitglieder ändern können. Bei einem Projekt führte dies zu einer Änderung der Vorkaufsregeln und zu einer Abkehr von der langfristigen Preisgünstigkeit. Zweitens ist die Entscheidfindung deutlich erschwert, wenn in einem Konstrukt sowohl Mietende und Eigentümerinnen und Eigentümer mitreden. Entweder ist der bürokratische Aufwand hoch oder der Einfluss der verschiedenen Beteiligten ist

unterschiedlich gross. Drittens muss entweder die Preisfestsetzungsformel für einen allfälligen Verkauf sehr detailliert sein, oder Veränderungen am Wohneigentum müssen von der Trägerschaft bewilligt werden, da diese «jederzeit» bereit sein muss, das veränderte Eigentum zurückzukaufen.

RECHTLICHE ECKWERTE FÜR DIE PRAXIS

Die Studie zeigt die zentralen rechtlichen Aspekte auf, welche in eigenen Umsetzungsvarianten berücksichtigt werden müssten, damit ein Projekt als gemeinnütziges Wohneigentum qualifiziert werden kann. Dabei wurden als Rechtsform eine Stiftung bzw. eine Genossenschaft skizziert und anhand dreier exemplarischer Umsetzungen (Einschränkung der Verfügungsrechte, zeitliche bzw. räumliche Einschränkung) die rechtlichen Kernelemente abgehandelt. Zentral dabei ist, wie eine vertragliche Lösung aussieht, welche den Ausschluss einer Gewinnrealisierung via Vorkaufsrecht dauerhaft sichert.

EMPFEHLUNGEN FÜR FÖRDERMÖGLICHKEITEN

Bei der Förderung von gemeinnützigem Wohneigentum verdienen vor allem zwei Phasen erhöhtes Augenmerk: die Entwicklungsphase und die Rückkaufphase. Erstere gibt es auch bei klassischen Wohnbaugenossenschaften, wobei die bisherigen indirekten, durch den Bund gewährleisteten Förderinstrumente in Form von Bürgschaften bei Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW), Rückbürgschaften bei Bürgschaften der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft (hbg) sowie die Vergabe von Darlehen aus dem Fonds de Roulement (FdR) auch bei gemeinnützigem Wohneigentum zur Anwendung gelangen könnten.

Neu könnte man sich vorstellen, dass der Bund unkomplizierte, kurzfristige zinsgünstige Darlehen für Wohnungsrückkäufe gewährt. Dies könnte zentral sein, da die gemeinnützigen Wohnbauträger zur Gewährleistung einer langfristigen Preisgünstigkeit im Eintretensfall des (limitierten) Vorkaufsrechts kurzfristige Liquidität benötigen. Für den normalen Kapitalmarkt sind diese Fälle wenig interessant, da der Kredit in der Regel wenige Monate später wieder zurückbezahlt wird. Auch ist der Fonds de Roulement (FdR) derzeit nicht auf solche Fälle ausgerichtet. Daher wäre zu prüfen, ob für die Phase zwischen Rückkauf und Wiederverkauf den gemeinnützigen Wohnbauträgern via den FdR ein zinsgünstiges oder gar zinsloses Darlehen bereitgestellt werden könnte.

Weiter wären durch den Bund (teil-)finanzierte Beratungsleistungen – angeboten durch die Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus über eine Leistungsvereinbarung mit dem Bund – zu gemeinnützigem Wohneigentum für interessierte Wohnbauträger denkbar. Dies könnte auch eine Rechtsberatung einschliessen, wobei diese Studie mit dem rechtlichen Kapitel bereits einen Teil davon schon abdeckt, sowie den Aufbau einer Dokumentationsplattform zu gemeinnützigem Wohneigentum mit Vorlagen und Musterverträgen und -reglementen.

Auf kantonaler oder kommunaler Ebene gibt es die Möglichkeit der Abgabe von Bauland (im Baurecht) oder aber auch von direkten Bürgschaften (gegenüber indirekten Bürgschaften auf Bundesebene). Ferner wäre denkbar, dass es zu Privilegierungen bei der Handänderungssteuer käme, wenn ein gemeinnütziger Wohnbauträger einen Rückkauf tätigen muss. Auch wäre es eine Option, dass die Grundstücksteuer für gemeinnützige Wohnbauträger gesenkt wird, was diese bei der Äufnung von eigenem Kapital zwecks Ausübung des (limitierten) Vorkaufsrechts unterstützt. Der Anreizmechanismus entfaltet sich dabei insofern, als das geäufnete eigene Kapital als Bewertungseinschlag vom Wert des Grundstücks zur Berechnung der Grundstücksteuer abgezogen werden kann.

AUSBLICK

Die untersuchten Praxisbeispiele zeigen, dass neben gemeinnützigen Zielen bis jetzt auch andere Absichten verfolgt werden, um die Akzeptanz und Finanzierung bei den Interessentinnen und Interessenten zu erhöhen. Hier spielt auch eine Rolle, dass für sehr viele Haushalte Wohneigentum auch eine Wertanlage ist. Abstriche bei der Rendite werden dabei im Sinne eines höheren Ziels akzeptiert, häufig aber kein kompletter Verzicht.

Bislang existiert in der Schweiz noch kein Projekt, bei welchem gemeinnütziges Wohneigentum in Reinform umgesetzt wurde. Dies mag unter anderem auch an den bisher fehlenden konzeptionellen Grundlagen liegen. Die vorliegende Studie liefert einen Baustein, um diese Lücke zu schliessen, indem die benötigten Kriterien/Voraussetzungen in einer Übersicht zusammengetragen sind. Ebenso ist es wichtig, dass nebst den technischen und rechtlichen Aspekten einer Umsetzung, die Trägerschaft auch langfristig die Motivation mitbringt, die Regeln einzuhalten und durchzusetzen, damit das gemeinnützige Wohneigentum langfristig preisgünstig bleibt.

Eine staatliche Unterstützung in Form von Darlehen zwecks Sicherung einer unkomplizierten Zwischenfinanzierung für die Ausübung des Vorkaufsrechts und damit Gewährleistung der langfristigen Preisgünstigkeit dürfte risikoarm sein. Denn die Finanzierung ist nur kurzfristig nötig und ein rascher Wiederverkauf zu den günstigen Konditionen sollte fast immer möglich sein. Eine staatliche Hilfe könnte daher angezeigt sein, da dieses Geschäft für die Banken aufgrund der kurzen Laufzeit und den noch eher unbekannten Umständen unattraktiv ist.

Eine Umsetzung von Projekten mit reinem gemeinnützigem Wohneigentum ist grundsätzlich wünschensund unterstützenswert. Gleichwohl ist bei einer direkten finanziellen Objektförderung zur Senkung der initialen Kosten zugleich auch eine gewisse Vorsicht angezeigt. Bevor in umfangreicherem Ausmass Fördermassnahmen gesprochen werden, gilt es zuerst weitere mittel- bis längerfristige Erfahrungen mit gemeinnützigem Wohneigentum zu sammeln.