Evaluation des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (WS)

Deutsche Kurzfassung der Studienergebnisse

Auftragnehmerin
Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (C.E.A.T.), Lausanne

Bearbeiterinnen und Bearbeiter
Deschenaux Chantal, ingénieure agronome
Erlanger Jacques, sociologue
Rey Michel, économiste
Sfar Doris, géographe

Deutsche Kurzfassung
Bundesamt für Wohnungswesen, Januar 2000

Kurzfassung

Seit 1951 unterstützen Bund und Kantone gemeinsam die Verbesserung der Wohnverhältnisse in den Berggebieten. Die Unterstützung besteht aus nicht rückzahlbaren Beiträgen an die Baukosten. Die finanzielle Hauptlast lag von Anfang an, abgestuft nach der Finanzkraft, bei den Kantonen. Die Förderung war jeweils auf zehn Jahre befristet. Sie wurde verschiedentlich erneuert und angepasst. Dabei waren Notwendigkeit und Zielsetzungen stets unbestritten.

Seit 1970 ist das Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten (WS) die gesetzliche Grundlage. Darauf abgestützt sprach die Bundesversammlung jährliche Verpflichtungs- und Zahlungskredite. Diese gehen seit 1993/94 kontinuierlich zurück (vgl. Abbildungen 5 und 6, Seite 12). Zwischen 1971 und 1999 erlaubten die Kredite die Verbesserung von insgesamt 22'055 Wohnverhältnissen. Im Jahresschnitt sind dies 760 Einheiten (vgl. Grafik 7, Seite 13).

Ende des Jahres 2000 läuft die Hilfe aus. Im Rahmen der geplanten Neuordnung des Finanzausgleiches ist vorgesehen, dass der Bund sich aus diesem Bereich der Wohnbauförderung zurückzieht. In Zukunft sollen die Kantone allein für die Verbesserung der Wohnverhältnisse zuständig sein.

Im Zusammenhang mit der allfälligen Neuverteilung der Aufgaben hat die Forschungskommission Wohnungswesen (FWW) bereits 1997 eine Evaluation der WS-Massnahmen veranlasst. Sie wurde Ende 1998 abgeschlossen.

I. Ziele des WS und der Evaluation

Das WS verfolgt im Wesentlichen vier Ziele:

- Die Verbesserung der Wohnverhältnisse von einkommensschwachen Haushalten in Bergregionen;
- Die Förderung von einfachen, aber qualitativ guten und preisgünstigen Wohnungserneuerungen oder Neubauten;
- Die Verbesserung des Wohnkomforts und die Schaffung gesunder Wohnverhältnisse;
- Die Minderung der Abwanderung aus den Berggebieten.

Hat das WS zum Erreichen dieser Ziele beigetragen? Um darüber Auskunft zu erhalten, standen in der Studie zwei Fragen im Vordergrund:

- Wie wurde die Hilfe genutzt und wer waren die Nutzniesser?
- Welche Auswirkungen hatte das WS auf andere Politikfelder?

Ferner wurde abgeklärt, ob in den Bergregionen auch in der Zukunft ein Bedarf besteht und wie hoch dieser zu bemessen ist.

II. Vorgehen

Die für die Beurteilung notwendigen Grundlagen wurden auf drei Wegen beschafft:

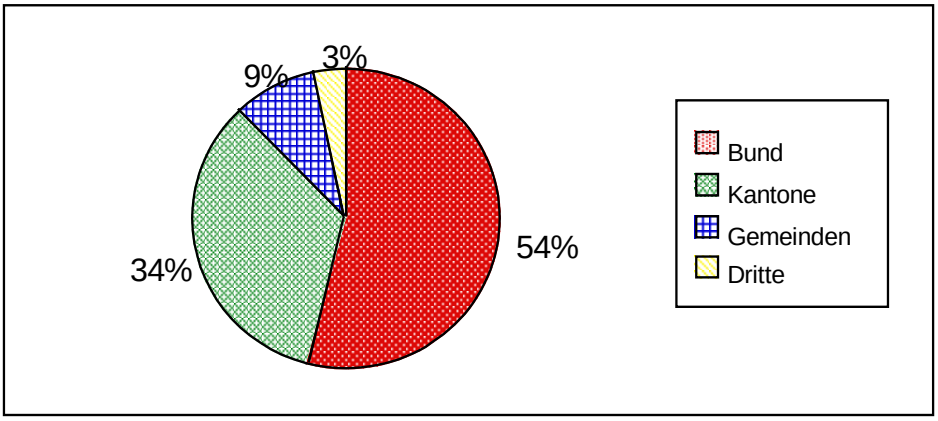
- Bei den kantonalen Amtsstellen wurden mittels schriftlichem Fragebogen Angaben über die bisherige Förderungstätigkeit (1990 - 1996) und Schätzungen zum zukünftigen Erneuerungsbedarf eingeholt;
- Mit Vertretern der kantonalen Amtsstellen, des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) sowie von Organisationen, die sich für die Berggebiete einsetzen, wurden ausführliche Gespräche geführt;
- Für Aussagen über die örtlichen Auswirkungen des WS wurden in vier Gemeinden Fallstudien durchgeführt: Brigels (GR), Romoos (LU), Spiringen (UR), St. Croix (VD).

III. Hauptergebnisse

Ausmass und Aufteilung der Hilfe 1990-1996

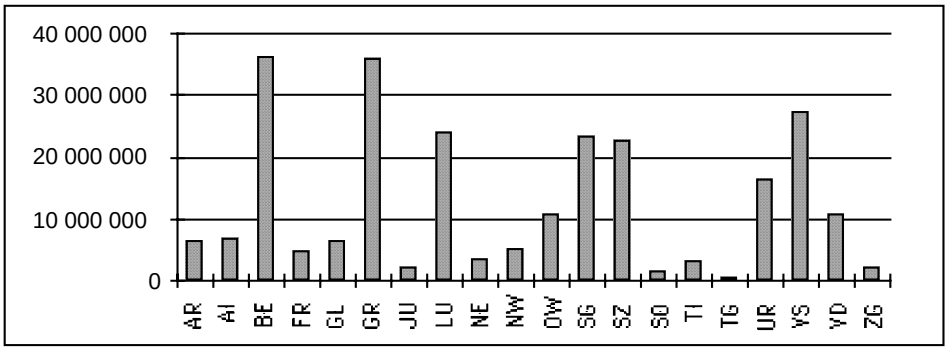
1990 bis 1996 wurden im Rahmen des WS Subventionen von insgesamt 254 Millionen Franken ausgerichtet. Im Jahresdurchschnitt waren dies 36 Millionen Franken. Über die Aufteilung der Hilfen von Bund, Kantonen, Gemeinden und Dritten orientiert die nachfolgende Grafik.

Grafik 1: ***Anteile der Finanzhilfen von Bund, Kantonen, Gemeinden und Dritten 1990 - 1996***



Die Verteilung der Finanzhilfen auf die Kantone geht aus Grafik 2 hervor.

Grafik 2: ***Verteilung der Finanzhilfen auf die Kantone 1990 - 1996 (in Franken)***



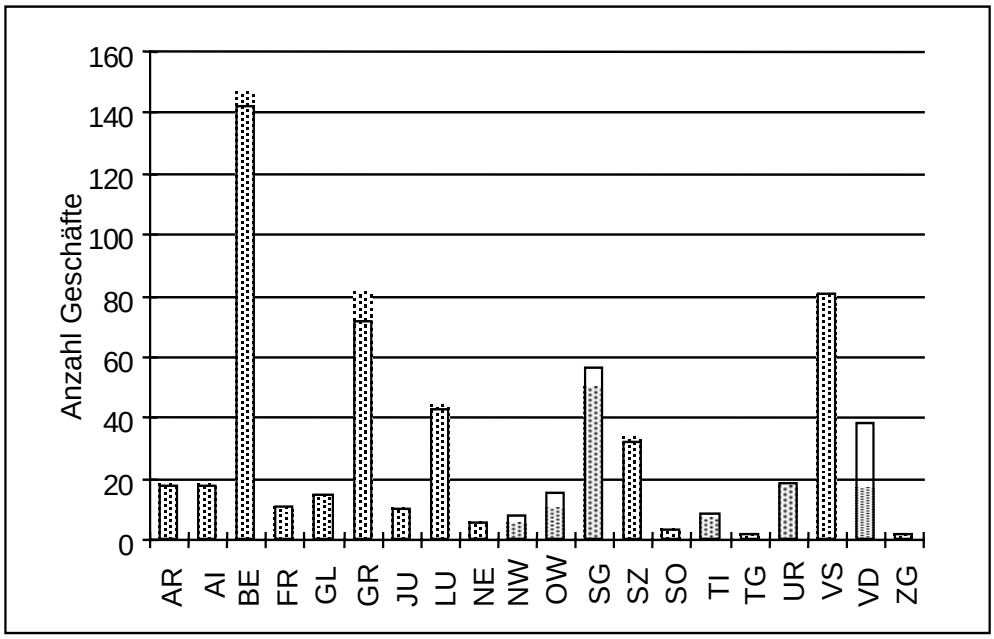
Anrechenbare Kosten und Gesamtkosten der ausgeführten Bauarbeiten

1990 bis 1996 wurden im Rahmen des WS Bauvorhaben unterstützt, deren Gesamtkosten sich auf 1‘170 Millionen Franken beliefen (durchschnittlich 167 Millionen Franken pro Jahr). Davon machten die anrechenbaren Kosten 636 Millionen Franken aus (durchschnittlich 91 Millionen Franken jährlich). Die öffentlichen Finanzhilfen entsprachen je nach Kanton zwischen 24 % und 53 % der insgesamt getätigten Investitionen.

Anzahl Geschäfte pro Kanton und pro Gemeinde

Zwischen 1990 und 1996 verzeichneten die Kantone Zug und Thurgau im Durchschnitt jährlich lediglich zwei Sanierungsfälle. An der Spitze lag der Kanton Bern mit 142 Wohnungsverbesserungen pro Jahr.

Grafik 3: ***Anzahl Geschäfte pro Kanton und Jahr 1990-1996***



Die Hilfen wurden räumlich dispers ausgerichtet. 58 % der Gemeinden mit WS-Geschäften kannten 1990 bis 1996 lediglich eine geförderte Wohnungsverbesserung. Auf 38 % der Gemeinden entfielen zwei bis fünf Geschäfte und auf 4 % der Gemeinden mehr als sechs Geschäfte.

Erneuerungen, Neubauten und Käufe

Von den insgesamt 4'165 Geschäften (1990 - 1996) bezogen sich 3'483 (83,6 %) auf Wohnungserneuerungen, 640 auf (Ersatz-)Neubauten und 42 (davon 41 im Kanton Graubünden) auf Käufe. Die Höhe der Subvention pro Geschäft variierte im betrachteten Zeitraum zwischen gut 32‘000 Franken im Kanton Jura und gut 160‘000 Franken im Kanton Zug.

Im Rahmen aller Geschäfte konnte 1990 bis 1996 die Erneuerung, der Bau oder der Kauf von insgesamt 5'124 Wohnungen gefördert werden.

Die begünstigten Haushalte

Über die Haushalte, welche die WS-Hilfe 1990 bis 1996 in Anspruch genommen haben, lassen sich folgende Aussagen machen:

- Es sind in der Mehrzahl Bauernhaushalte (62%);

- Bei den Haushaltvorständen sind alle Alterskategorien vertreten. Es dominieren jedoch die Alterskategorien 20 bis 35 Jahre (35 %) und 36 bis 50 Jahre (38 %);

- Bezüglich Grösse sind Haushalte mit vier bis sechs Personen am häufigsten vertreten (48 %), gefolgt von Haushalten mit zwei bis drei Personen (39 %);

- Die Einkommensverhältnisse der begünstigten Haushalte konnten nicht in allen Fällen abgeklärt werden. Gemäss den vorliegenden Hinweisen lag das durchschnittliche Jahreseinkommen bei 28'600 Franken.

IV. Schlussfolgerungen

Wirksamkeit des WS

Aufgrund der Datenanalyse wird die bisherige Wirksamkeit des WS in der Studie als positiv beurteilt. Die Zielgruppen wurden erreicht, die Wohnverhältnisse verbessert und die Chancen für einen Verbleib in den Bergregionen erhöht. Viele Erneuerungen wären zwar auch ohne Unterstützung durchgeführt worden. Sie wären jedoch nur entsprechend der finanziellen Möglichkeiten und momentanen Prioritäten vorgenommen worden. So wirkte sich das WS in vierfacher Hinsicht sinnvoll aus:

- Erneuerungen konnten gemäss einem Gesamtkonzept vorgenommen werden. Ohne Hilfe wäre es meist bei mehreren, aufeinander folgenden und auf kurzfristigen Überlegungen beruhenden Verbesserungen geblieben;

- Die Arbeiten konnten zügig ausgeführt werden. Ohne WS wären sie auf mehrere Jahre verteilt worden;

- Die Hilfe ermöglichte bedarfsgerechte und gute Erneuerungen. Ohne Hilfe hätte man sich auf das Minimum beschränken müssen;

- Umfassende Bauvorhaben, wie Umbauten oder Ersatzbauten, wären nicht möglich gewesen, da eine teilweise oder etappierte Realisierung undenkbar ist.

Vollzug des WS

Das WS bietet den kantonalen Amtsstellen eine grosse Flexibilität im Vollzug. Das ermöglicht eine Anpassung an regionale Eigenheiten und an die spezifischen Bedürfnisse der Nutzniesser. Die Flexibilität zeigt sich vor allem in folgenden Bereichen:

Kosten pro Bauvorhaben

Es werden kleine Erneuerungen von rund 25'000 Franken, mitunter weniger, bis zu Bauvorhaben grossen Ausmasses von über 500'000 Franken unterstützt.

Art der Bauvorhaben

Je nach Kanton überwiegen die Ersatzbauten oder die Sanierungen. Wenn sich die Sanierung einer Wohnung als wenig sinnvoll erweist, wird mitunter der Kauf eines Gebäudes bevorzugt.

Zielgruppe

Einige Kantone richten die Hilfe nur an Landwirte aus, andere nur Eigentümern, die das Haus oder die Wohnung selber bewohnen. Wieder andere Kantone stellen keine besonderen Bedingungen.

Beteiligung der Gemeinden

Einige Kantone verpflichten die Gemeinden zu einer finanziellen Beteiligung, andere verlangen diese nicht.

Höhe der Beiträge in Bezug auf die Baukosten

Je nach Kanton macht der Anteil der Beiträge zwischen 24 % und 53 % der beitragsberechtigten Kosten aus. Die Kantone haben somit einen Spielraum bezüglich Höhe ihrer Beihilfe.

Beizug einer Fachperson zur Begleitung der Arbeiten

Einige Kantone verlangen den Beizug eines Architekten oder einer Architektin, andere nicht.

Die Voraussetzungen für die Beanspruchung der Hilfe, wie die Einkommens- und Vermögensgrenzen, werden als angemessen erachtet. Die Vollzugsverfahren sind einfach und zweckmässig. Kritisch erwähnt werden die zum Teil mangelhafte Zweckerhaltungskontrolle, die oft fehlende Überwachung der baulichen und gestalterischen Qualität sowie die heute praktizierte Kumulierung der Einkommen von Personen des selben Haushaltes.

Auswirkungen des WS auf andere Politikfelder

Vor allem die Fallstudien zeigen, dass das WS auch ausserhalb des Wohnungswesens positive Wirkungen hatte.

Unterstützung der örtlichen und regionalen Wirtschaft

Gemäss Fallstudien beliefen sich zwischen 1990 und 1996 die Aufträge an Betriebe der Wohngemeinde oder einer Nachbargemeinde im Durchschnitt und pro Jahr auf:

- 702'000 Franken für Brigels;
- 650'000 Franken für Romoos;
- 320'000 Franken für Spiringen;
- 619'000 Franken für Sainte-Croix.

Das WS hat somit eine positive Wirkung auf die örtliche und regionale Wirtschaft. Gemäss den Angaben der Kantone Graubünden und Appenzell Innerrhoden ergaben sich aus einem WS-Beitragsvolumen von einer Million Franken Bauarbeiten in der Höhe von ungefähr acht Millionen Franken.

Sozial- und familienpolitische Wirkungen

Einige Kantone (insbesondere Luzern, Uri, St. Gallen) setzen das WS gezielt dafür ein, um das Zusammenleben der Generationen zu fördern. Das WS hat zahlreichen Betagten den Verbleib in ihrem Haus ermöglicht. Anstatt in ein Altersheim umziehen zu müssen, bleiben sie im Dorf gesellschaftlich integriert. Damit konnten auch von der Öffentlichkeit zu tragende Kosten für die Alterspflege reduziert werden.

Unterstützung der Berglandwirtschaft

Da Landwirte die Mehrheit der Zielgruppe stellen, leistet das WS einen Beitrag zur Erhaltung der Berglandwirtschaft. Die von einigen Kantonen praktizierte Beschränkung der Hilfe auf die in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung wird in der Studie negativ beurteilt, da sie mit der übrigen Regionalpolitik nicht vereinbar sei. Letztere strebe heute die Entwicklung aller Tätigkeiten in diesen Regionen an. Soll der Dynamismus einer dezentralen Gemeinde und die Lebensqualität der Landwirte gefördert werden, müssen sich auch andere Tätigkeiten entwickeln können, so etwa der Detailhandel und das Handwerk.

Erhaltung der dezentralen Besiedlung

Es gibt keinen unmittelbaren Messwert, um den Einfluss des WS auf die Erhaltung der dezentralen Siedlungsstrukturen zu beurteilen. Fast alle Befragten haben jedoch darauf hingewiesen, dass neben den Erwerbsmöglichkeiten die Wohnverhältnisse für den Verbleib in einer Berggemeinde ausschlaggebend sind.

V. Erneuerungsbedarf

Gemäss Auskunft der kantonalen Amtsstellen besteht in den WS-Regionen auch in Zukunft ein Unterstützungsbedarf. Die Zahl der Wohnungen von Haushalten mit bescheidenen Einkommen, die bis 2010 erneuert werden sollten, wird auf rund 9'000 Einheiten geschätzt. Daraus ergäbe sich im Schnitt ein jährlicher Subventionsbedarf von 37 Millionen Franken. Davon würden bei einer Fortführung der Hilfe jährlich 20 Millionen Franken auf den Bund entfallen. Bei den Bedarfsangaben ist jedoch Vorsicht angezeigt. Statistische Analysen oder eigentliche Bedarfsstudien liegen nicht vor.

Im Bericht wird argumentiert, dass sich die Gründe für die WS-Unterstützung über die Zeit gewandelt haben. Das WS wurde zu einem Zeitpunkt geschaffen, als die Bergkantone und -gemeinden nicht über die notwendige Finanzkraft verfügten, um von sich aus eine Verbesserung der ausserordentlich schwierigen Wohnverhältnisse zu erreichen. Heute haben sich die Unterschiede zwischen Talregionen und Berggebieten verringert. Das Berggebiet liegt im Vergleich zum Mittelland bei der Wirtschaftskraft und der Infrastrukur jedoch immer noch zurück. Trotz einer leichten Bevölkerungszunahme insgesamt leiden gewisse Gegenden nach wie vor an Abwanderung.

V. Empfehlungen

Die Analyse der bisherigen WS-Aktivitäten schliesst mit folgenden Empfehlungen:

Weiterführung des WS

Dafür sprechen der auch für die Zukunft gegebene Bedarf, der mit der Hilfe erreichte preisgünstige und gute Wohnungsbau, die weiterhin bestehenden Ungleichheiten zwischen Berggebieten und Mittelland sowie die positiven wirtschaftlichen und sozialen Nebenwirkungen.

Erhaltung der Flexibilität im Vollzug

Ein flexibler Gesetzesvollzug kann den bestehenden regionalen Eigenheiten Rechnung tragen. Eine Vereinheitlichung ist abzulehnen. Auch die einfache Handhabung des Gesetzes ist beizubehalten.

Wenig Änderungsbedarf bei den Vollzugsbestimmungen auf Bundesebene

Die Bestimmungen entsprechen grundsätzlich den Bedürfnissen der Kantone und der Nutzniessenden. Empfohlen wird eine nach Einkommen abgestufte Unterstützung, um das Problem der Haushalte mit mehreren Kleinverdienern zu entschärfen.

Verbesserungen im kantonalen Vollzug

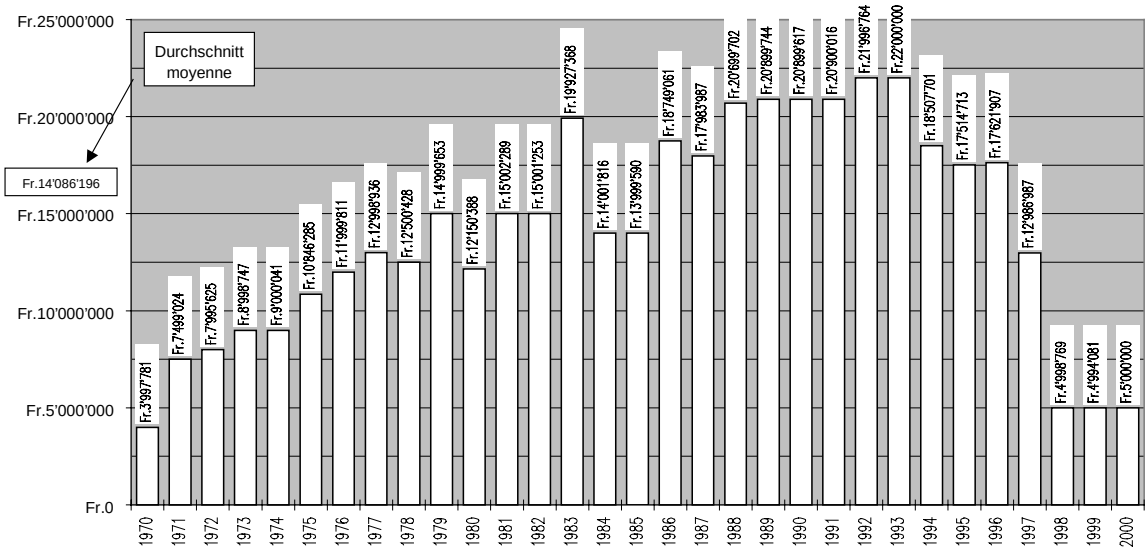
Empfohlen wird die Öffnung des WS für alle bedürftigen Bevölkerungskreise in Berggebieten, eine regelmässige Kontrolle der Zweckerhaltung, eine Veränderung bei der Festlegung der zulässigen Mietzinse sowie der obligatorische Beizug einer Fachkraft bei der Planung und Durchführung grösserer Haus- und Wohnungserneuerungen.

Bessere Koordination des WS mit anderen Politikbereichen

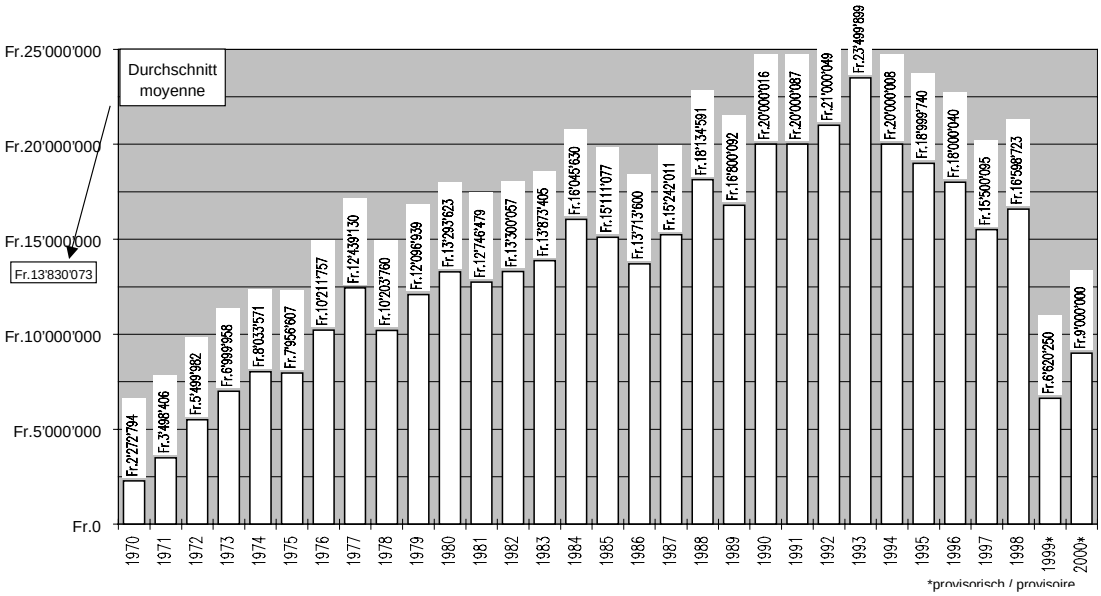
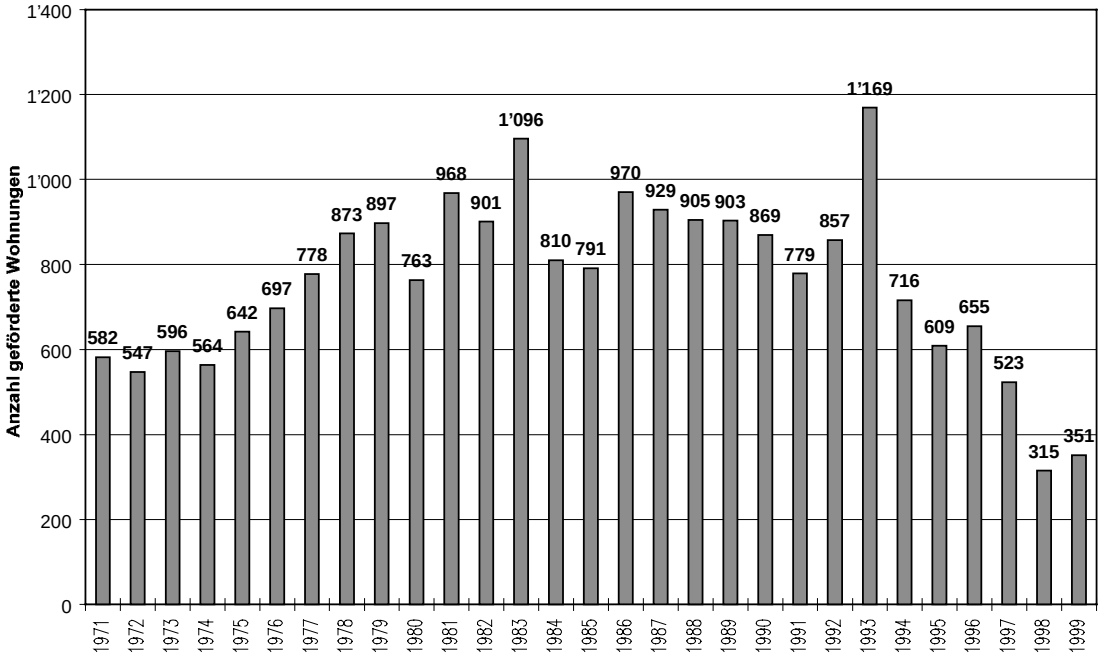
Empfohlen wird den Kantonen ein Aktionsprogramm, das die heute oft noch divergierenden Ziele der einzelnen Politikbereiche zusammenfasst, die Ziele und Massnahmen gewichtet und die finanziellen Mittel entsprechend zuteilt. Dieses Programm sollte auch eine kohärente Informationsstrategie über die anzustrebenden Ziele und die zur Verfügung stehenden Hilfen enthalten.

VI. Übersicht Kredite und Förderungsvolumen

Grafik 5: ***Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten, Verpflichtungskredite Bund, 1972 - 2000***



Grafik 6 : ***Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten, Zahlungskredite Bund, 1972 - 2000***



Grafik 7 ***Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten***
Anzahl geförderte Wohnungen, 1971 - 1999