



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Bundesamt für Wohnungswesen BWO
Direktion

Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone und Städte

Zwischenbericht der Arbeitsgruppe
3. Dezember 2013

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	3
1 Mandat und Vorgehen	5
1.1 Auftrag des Bundesrates	5
1.2 Vorgehen	5
2 Handlungsbedarf und eingeleitete Massnahmen	6
2.1 Versachlichung der Diskussion zum Handlungsbedarf.....	6
2.2 Breite wohnungspolitische Aktivitäten der Städte und Kantone.....	7
2.3 Wichtige Rolle des gemeinnützigen Wohnungsbaus – schwieriger Zugang zu geeigneten Grundstücken	8
3 Rollen von Bund, Kantonen und Städten in der Wohnungspolitik	9
3.1 Erste Diskussion zur Rollenverteilung	9
3.2 Breit gefächerte Anliegen an den Bund.....	11
4 Stellungnahme zu Einzelfragen	11
4.1 Begrenzung von Mietzinserhöhungen bei Wiedervermietung?.....	11
4.2 Verbot oder Einschränkung von Ertragskündigungen in regional stark angespannten Märkten?	12
4.3 Preislich unlimitiertes Vorkaufsrecht der Gemeinden zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus in regional stark angespannten Märkten?	13
4.4 Geeignete Grundstücke des Bundes für den preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbau besser zugänglich machen?	14
4.5 Stellungnahme der Arbeitsgruppe zu weiteren vom Bundesrat am 15. Mai 2013 erteilten Prüfaufträgen	15
4.5.1 Bekanntgabe des Vormietzinses beim Abschluss eines Mietvertrages.....	15
4.5.2 Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus über das Raumplanungsgesetz	15
4.5.3 Vorgaben betreffend Wohnungsmarkt und Wohnungsversorgung an die Richtpläne der Kantone	16
5 Ausblick: Fortsetzung des Dialogs	16
6 Stellungnahmen VDK und SSV	17

Management Summary

Mit Beschluss vom 15. Mai 2013 hat der Bundesrat das WBF beauftragt, einen wohnungspolitischen Dialog mit jenen Kantonen und Städten aufzunehmen, die mit angespannten Wohnungsmärkten konfrontiert sind. Ziel des Dialogs ist ein Austausch über die regionale Wohnungsmarktsituation und eingeleitete Massnahmen sowie die Prüfung der Frage, ob und auf welcher Ebene ein zusätzlicher Handlungsbedarf besteht. Zudem sollen die Kantone und Städte zu einzelnen mietrechtlichen und bodenpolitischen Massnahmen mit regionalem Bezug Stellung nehmen, die in der politischen Diskussion unterschiedlich beurteilt werden.

Die vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) in Absprache mit der Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) gebildete Arbeitsgruppe mit je sechs Vertretungen von Kantonen und Städten sowie Vertretern des UVEK (ARE) und des Generalsekretariats des EJPD traf sich zwischen August und Oktober an drei Halbtagen und verabschiedete am 22. November 2013 auf dem Korrespondenzweg den vorliegenden Zwischenbericht. Dieser wurde anschliessend den Vorständen von VDK und SSV zur Stellungnahme unterbreitet. Als Input für die Diskussionen in der Arbeitsgruppe dienten Expertenanhörungen sowie eine online-Befragung der 125 SSV-Mitglieder. Diese konnten sich zur lokalen Marktentwicklung, zu ihren wohnungspolitischen Aktivitäten und zu möglichen Bundesmassnahmen äussern und ihre zusätzlichen Erwartungen an den Bund formulieren.

Gemäss Anhörungen und Austausch in der Gruppe sind die Wohnungsversorgung und der „Wohnfrieden“ insgesamt intakt. Es besteht eine Diskrepanz zwischen den Marktindikatoren und der Wahrnehmung in Teilen der Öffentlichkeit, die durch einzelne, unerwünschte Marktvorkommnisse mitgeprägt wird. Eine objektive Erfassung und Kommunikation der Faktenlage und eine sachgerechte Einschätzung des Handlungsbedarfs sind deshalb zentral. Das Bevölkerungswachstum als Folge der Zuwanderung ist ein Nachfragetreiber unter anderen. Vor allem in städtisch geprägten Regionen hat sich die Situation für Wohnungssuchende mit bescheidenen Einkommen erschwert. Der Handlungsbedarf ist erkannt. In vielen Städten und Kantonen sind wohnungspolitische Aktivitäten eingeleitet oder verstärkt worden oder werden diskutiert. Dabei kann auf vom Bund bereit gestellte Entscheidungshilfen zurückgegriffen werden.

Nach Meinung der Arbeitsgruppe ist es grundsätzlich zielführender, zur Bewältigung der Herausforderungen das Marktgeschehen mit Anreizen und nicht mit Verboten oder Einschränkungen zu lenken. Mehrheitlich empfiehlt die Arbeitsgruppe deshalb dem Bundesrat, nicht nur von flächendeckenden, sondern auch von regional und / oder zeitlich limitierten mietrechtlichen Eingriffen abzusehen. Hingegen unterstützt sie Bestrebungen zur Verbesserung der Transparenz auf dem Mietwohnungsmarkt wie auch raumplanerische Massnahmen, die wohnungspolitische Signale setzen und den Handlungsspielraum der Gemeinden erweitern können. Städte und Gemeinden können – häufig in Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Bauträgern – das Angebot an preisgünstigen Wohnungen nur ausweiten, wenn sie Zugang zu geeignetem Bauland und anderen Grundstücken haben. Eine Mehrheit der Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb eine vertiefte Prüfung eines Vorkaufsrechts für Gemeinden sowie eine erneute Prüfung des Bundesratsentscheids vom 15. Mai 2013, wonach bei der Verwendung von nicht mehr benötigten Grundstücken des Bundes und bundesnaher Betriebe wohnungspolitische Anliegen keine Rolle spielen sollen.

Im Dialog konnten verschiedene Themen nur angesprochen oder noch gar nicht behandelt werden, die für ein gemeinsames Verständnis der Problemlagen, Handlungsfelder und Massnahmen wichtig sind. Dies betrifft unter anderem die Rollen von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Wohnungspolitik, die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Förderungsansätze, raumplanerische Fragen wie die Mobilisierung von Verdichtungspotenzialen oder die Abstimmung von Verkehr und Siedlung sowie Kommunikationsmassnahmen auf allen drei staatlichen Ebenen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb, den Dialog weiterzuführen.

Empfehlungen an den Bundesrat

Empfehlung 1

Mehrheitlich empfiehlt die Arbeitsgruppe, von Massnahmen zur Begrenzung von Mietzinserhöhungen bei Wiedervermietungen abzusehen.

Eine Minderheit der Kantone empfiehlt eine Änderung des Obligationenrechts, wonach die Kantone dem Bundesrat die Aktivierung von Massnahmen zur Begrenzung von Mietzinserhöhungen bei Wiedervermietungen auf dem ganzen Kantonsgebiet oder Teilen davon beantragen könnten.

Empfehlung 2

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, auf ein Verbot oder eine Einschränkung von Ertragskündigungen zu verzichten.

Empfehlung 3

Mehrheitlich empfiehlt die Arbeitsgruppe, ein Vorkaufsrecht für Gemeinden wie auch dessen Finanzierungsmöglichkeiten auf Gemeindeebene vertieft zu prüfen.

Eine Minderheit erachtet eine solche Prüfung als nicht zielführend.

Empfehlung 4

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, die Immobilienstrategien von SBB und armasuisse zu überprüfen und so anzupassen, dass geeignete Grundstücke vermehrt für den gemeinnützigen oder preisgünstigen Wohnungsbau sowie für den Erhalt preisgünstiger Gewerberäume eingesetzt werden können.

Empfehlung 5

Mehrheitlich empfiehlt die Arbeitsgruppe, eine Neuregelung im Obligationenrecht anzustreben, wonach zwecks Erhöhung der Transparenz in der ganzen Schweiz bei jedem Abschluss eines Mietvertrages der Vormietzins sowie eine Begründung für allfällige Mietzinserhöhungen bekannt gegeben werden muss. Dafür ist eine möglichst unbürokratische Lösung zu finden.

Eine Minderheit empfiehlt, von einer Begründungspflicht abzusehen.

Empfehlung 6

Mehrheitlich begrüsst die Arbeitsgruppe den Auftrag des Bundesrates, die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus in der Vernehmlassungsunterlage zur zweiten Etappe der RPG-Revision zu prüfen.

Empfehlung 7

Die Arbeitsgruppe begrüsst die Vorgaben betreffend Wohnungsmarkt und Wohnungsversorgung im Leitfaden für die Erstellung und Überarbeitung der kantonalen Richtpläne.

Empfehlung 8

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, den wohnungspolitischen Dialog zwischen Bund, Kantonen und Städten fortzusetzen. Dem Bundesrat wird über die Ergebnisse bis Dezember 2014 Bericht erstattet.

Die Vorstände der VDK und des SSV haben sich am 2. Dezember 2013 mit dem Zwischenbericht der Arbeitsgruppe befasst. Beide Gremien äusserten sich positiv zum Bericht, unterstützen die Empfehlungen der Arbeitsgruppe und befürworten eine Weiterführung des Dialogs.

1 Mandat und Vorgehen

1.1 Auftrag des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 15. Mai 2013 eine Aussprache zum Thema „Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt“ geführt. Die Aufrechterhaltung der Personenfreizügigkeit ist gemäss Bundesrat eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung von Beschäftigung und Wohlstand in der Schweiz. Das damit verbundene Bevölkerungswachstum hat aber zusammen mit anderen Faktoren regional zu starker Anspannung auf dem Wohnungsmarkt und markanten Preissteigerungen geführt. Diese Entwicklung bereitet Teilen der Bevölkerung Sorge und erhöht die Skepsis gegenüber der Personenfreizügigkeit.

In seiner Aussprache hat der Bundesrat festgehalten, dass die Bevölkerung nach wie vor sehr gut mit Wohnraum versorgt ist, dass die marktwirtschaftliche Wohnungsversorgung funktioniert und kein Anlass für Sofortmassnahmen besteht. Der Bundesrat hat entschieden, an der bisherigen Wohnungspolitik festzuhalten und diese zu optimieren. Zu diesem Zweck hat er verschiedene Massnahmen und Prüfaufträge eingeleitet, die auf die Bereitstellung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum zielen. Der Bundesrat war sich aber auch einig, dass die Situation für Wohnungssuchende in einigen, v.a. städtisch geprägten Regionen schwierig ist und dort bei weiterhin hoher Nachfrage allenfalls ein besonderer Handlungsbedarf besteht. Er hat deshalb das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF beauftragt, mit den Kantonen und Städten dieser Regionen in einen wohnungspolitischen Dialog zu treten und dem Bundesrat bis Dezember 2013 über erste Ergebnisse Bericht zu erstatten. Ziel des Dialogs ist ein Austausch über die Situation der Wohnungsmärkte in Regionen mit hoher Nachfrage und die Prüfung der Frage, ob und auf welcher Ebene ein zusätzlicher wohnungspolitischer Handlungsbedarf besteht. Insbesondere soll geklärt werden, ob einzelne in der wohnungspolitischen Diskussion aufgeworfene Massnahmen den regionalen Bedürfnissen entsprechen würden. Dazu zählen ein regional und zeitlich eingeschränktes und preislich unlimitiertes Vorkaufsrecht der Gemeinden zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie im Mietrecht Einschränkungen von Ertragskündigungen und von Mietpreiserhöhungen bei Wiedervermietung unter bestimmten Marktbedingungen. Von Interesse ist ferner, wie die Kantone und Städte jene Massnahmen beurteilen, für die der Bundesrat am 15. Mai 2013 eine vertiefte Prüfung eingeleitet hat. Schliesslich können im Dialog weitere Fragen und Herausforderungen aufgegriffen werden, die sich im Wohnungswesen aus dem auch künftig möglichen Bevölkerungswachstum ergeben könnten.

1.2 Vorgehen

In Absprache mit der Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, in der die Kantone Zürich, Genf, Zug, Freiburg, Waadt und Aargau sowie die Städte Zürich, Basel, Luzern, Nyon, Wädenswil und Lugano vertreten sind. Die Zusammensetzung erfolgte im Bestreben, die Gruppe klein zu halten und gleichzeitig Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten wie auch die verschiedenen Landesteile so gut wie möglich abzudecken. Der Arbeitsgruppe gehören ferner Vertretungen der VDK und der Geschäftsstelle des SSV an. Seitens des Bundes sind das UVEK (ARE) und das Generalsekretariat des EJPD vertreten. Die Federführung liegt beim WBF, vertreten durch das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), dessen Direktor die Arbeitsgruppe leitet.

Über eine online-Befragung der SSV-Mitglieder, die von Mitte Juli bis Mitte August 2013 durchgeführt wurde, erhielten die Städte Gelegenheit, sich in den Dialog einzubringen. Erhoben wurden einerseits Einschätzungen zur lokalen Marktlage und Marktentwicklung sowie die momentanen und geplanten wohnungspolitischen Aktivitäten der Städte. Andererseits wurden Stellungnahmen zu möglichen Bundesmassnahmen mit regionalem Bezug eingeholt. Ferner wurden die Städte eingeladen, wohnungspolitische Anliegen an den Bund zu formulieren. Von den 125 Mitgliedern des SSV haben 76 an der Befragung teilgenommen (61%). Die Ergebnisse flossen in die Beratungen der Arbeitsgruppe ein¹.

Die Arbeitsgruppe traf sich am 22. August, am 19. September und am 31. Oktober 2013 je einen halben Tag. An der ersten Sitzung standen die Anhörung von zwei Wohnungsmarktextperten (Philippe

¹ Bericht „Umfrage zur Wohnungspolitik in Städten und Gemeinden“, Infraconsult, November 2013

Thalmann, Professor EPFL und Präsident der Eidg. Kommission für Wohnungswesen EKW; Martin Neff, Chefökonom Raiffeisen Schweiz) sowie eine Eintretensdebatte im Zentrum. Am zweiten Treffen wurden die Meinungen eines Investors (Jörg Koch, CEO Pensimo Management AG) und eines Mietrechtsexperten (Ernst Jost, Abteilungsleiter der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten, Kanton Basel-Stadt) angehört. Im Zentrum der Diskussion standen mietrechtliche Fragen sowie ein allfälliges Vorkaufsrecht der Gemeinden zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus. An der dritten Sitzung beurteilte der Politikwissenschaftler Claude Longchamp die Chancen und Risiken der drei anstehenden migrationspolitischen Volksabstimmungen. Ferner wurden an der Sitzung die unter Punkt 4.5 erwähnten Massnahmen sowie ein erster Entwurf des vorliegenden Berichts besprochen. Nach nochmaliger schriftlicher Konsultation der Mitglieder der Arbeitsgruppe wird der bereinigte Bericht an die Vorstände von VDK und SSV weitergeleitet. Diese haben an ihren Sitzungen vom 2. Dezember 2013 dazu Stellung genommen.

2 Handlungsbedarf und eingeleitete Massnahmen

2.1 Versachlichung der Diskussion zum Handlungsbedarf

Im Rahmen der Expertenanhörungen nahm die Arbeitsgruppe zur Kenntnis, dass die Wohnungsversorgung insgesamt intakt sei. Die Neubautätigkeit hat mit Verzögerung auf die Nachfrage reagiert, die als Folge des Bevölkerungswachstums, des positiven wirtschaftlichen Umfelds und der tiefen Zinssätze stark anstieg. Die anfängliche Zurückhaltung der Investoren erklärt sich durch die Immobilienkrise der Neunzigerjahre, die bis ins neue Jahrtausend nachwirkte. Mit dem aktuellen Neubauvolumen kann der aus dem Bevölkerungswachstum entstandene Zusatzbedarf knapp gedeckt werden. Unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten sollte die Bautätigkeit etwas höher sein. Damit würden die Wahlmöglichkeiten ausgeweitet und die Wohnmobilität gefördert, sei dies für die Erhöhung des Komforts oder für Anpassungen der Wohnungsgrösse im Laufe des Lebenszyklus. Zudem sollten in einer Marktwirtschaft schlechte Angebote mit Leerstand „bestraft“ werden können, was beim existenziellen Gut „Wohnen“ unter engen Marktbedingungen nicht der Fall ist. Dass die Bautätigkeit aktuell nicht höher ausfällt, hat auch mit der begrenzten Kapazität der Bauwirtschaft zu tun.

Nach Aussagen der angehörten Experten kann langfristig der Wohnraumbedarf grundsätzlich gedeckt werden. Der prognostizierte Anstieg der Bevölkerungszahl auf 10 Millionen bis ins Jahr 2038 erfordert den jährlichen Neubau von rund 45'000 Wohnungen, eine Grössenordnung, die der aktuellen Produktion entspricht. Die dafür notwendigen Bauzonenreserven sind schweizweit vorhanden. Es gibt keine Hinweise, dass der Wohnungsmarkt zumindest in den grossen Zentren für die Investoren an Attraktivität verlieren könnte. Voraussetzung ist, dass sich Baugrundstücke und Verdichtungsmöglichkeiten mobilisieren lassen. Ein längerfristiger Engpass zeichnet sich weniger beim Wohnungsbau als beim Verkehr und den Infrastrukturen ab. Es wurde auch in Erinnerung gerufen, dass für die nächsten Jahrzehnte weder ein stetiges Wirtschaftswachstum noch ein ständiges Bevölkerungswachstum angenommen werden darf. Langfristige Konjunkturprognosen sind nicht möglich, und die demografische „Grundtendenz“ zeigt für Europa wie auch für die Schweiz nach unten. Bereits bei einer stagnierenden Bevölkerungszahl ginge der Neubaubedarf stark zurück. Von einer „künstlichen“ Beschleunigung der Wohnbautätigkeit, zum Beispiel durch massive öffentliche Finanzierungshilfen, wird angesichts der bereits sehr hohen Bautätigkeit und der unsicheren Nachfrageentwicklung abgeraten.

Die regional unterschiedlichen Preissteigerungen der jüngeren Zeit sind auf das „Nachhinken“ der Neubautätigkeit, auf die in den letzten 20 Jahren stetig gesunkenen Zinsen und auf eine Vorliebe für das städtische und stadtnahe Wohnen zurückzuführen. In der Umfrage bezeichnen 78 Prozent der Städte die aktuelle Lage auf ihrem Wohnungsmarkt als angespannt, und 67 Prozent der Befragten geben an, dass die Anspannung in den letzten fünf Jahren zugenommen habe. In der Région lémanique bezeichnen alle antwortenden Städte den Markt als angespannt. Im Espace Mittelland trifft dies dagegen nur für gut die Hälfte der Städte zu. Grundsätzlich werden die subjektiven Einschätzungen der antwortenden Städte durch die objektive statistische Grösse „Leerwohnungsquote“ bestätigt – wobei anzumerken ist, dass diese Grösse in verschiedenen urbanen Zentren, allen voran Zürich, nicht als valabler Indikator für das Funktionieren des Wohnungsmarkts herbeigezogen werden kann. Viel-

mehr zeigt sich gerade der Zürcher Wohnungsmarkt trotz einer Leerwohnungsziffer, die seit 1941 nie mehr über 1 Prozent gestiegen ist (2011 betrug sie 0,06 Prozent) äusserst dynamisch: Jedes Jahr wechseln über 40'000 der insgesamt 210'000 Wohnungen in der Stadt ihre Mieterschaft, also rund ein Fünftel. In der Städtebefragung wird in der Regel ein Mangel an preisgünstigen Mietwohnungen und an preisgünstigem Wohneigentum beanstandet. An Miet- und Eigentumsobjekten im mittleren und teuren Marktsegment fehlt es mit Ausnahme der Région lémanique weniger häufig. Die naheliegende Folgerung, dass es in den Städten generell an erschwinglichem Wohnraum fehle, wird seitens der Experten und Mitglieder der Arbeitsgruppe teilweise in Frage gestellt. Zur Begründung wird ausgeführt, es gebe viele günstige Wohnungen, die nicht auf den Markt kommen, sondern „unter der Hand“ weitergegeben werden.

Gerade die zuwandernde Bevölkerung ist in der Regel sehr mobil. Ihre Zahlungsbereitschaft ist zu Beginn des Aufenthalts in der Schweiz eher hoch. Für die Zuwanderer ist eine teure Wohnung häufig die einzige Möglichkeit, um überhaupt in der Schweiz Fuss zu fassen. Zudem sind sie stärker als die Einheimischen auch bereit, längere Arbeitswege in Kauf zu nehmen. Sie passen anschliessend über Umzüge die Wohnsituation häufig ihren eigentlichen Bedürfnissen und finanziellen Möglichkeiten an. Ihre hohe Mobilität erhöht die Kosten für die Vermieter.

Grundsätzlich ist aus Expertensicht der „Wohnfrieden“ weitgehend gewahrt. Es sind häufig einzelne Vorkommnisse auf dem Markt, die medial aufbereitet werden und den Eindruck erwecken, dass der Wohnungsmarkt wegen der Zuwanderung „aus dem Ruder“ laufe. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe ist es sehr wichtig, sich nicht durch Emotionen leiten zu lassen. Die Marktlage muss objektiv erfasst und kommuniziert und die Frage des Handlungsbedarfs sachgerecht angegangen werden. Es wäre nicht zielführend, nur die momentane Marktsituation im Auge zu behalten und Massnahmen einzuleiten, die sich längerfristig kontraproduktiv auf die Entwicklung des Wohnungsmarktes und auf die Wohnungsversorgung auswirken könnten.

Nach Meinung der Arbeitsgruppe wie auch der Experten gibt es aber objektive Problempunkte, denen Aufmerksamkeit geschenkt werden muss und die zum Teil insofern mit dem Bevölkerungswachstum verbunden sind, als dieses bestehende Trends verstärkt. Dazu gehört erstens die Tatsache, dass die Wohnkosten Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zu stark belasten können. Auch wenn sich die Mietbelastung im Schnitt in den letzten Jahrzehnten kaum verändert hat, ist in jüngerer Zeit bei den tiefen Einkommenskategorien eine Zunahme festzustellen. Dies ist nicht nur für die Betroffenen problematisch. Hohe Mietbelastungen können sich auch volkswirtschaftlich negativ auswirken, weil weniger Mittel für den übrigen Konsum zur Verfügung stehen und ein Druck auf die Löhne entstehen kann. Zweitens verteilt die aktuelle Marktdynamik die Bevölkerung gemäss derer Kaufkraft auf unterschiedliche Räume. Dies fördert nicht nur die Zersiedelung. Es kann auch dazu führen, dass in den Gemeinden die Zusammensetzung der Bevölkerung immer einseitiger wird und das langfristige Funktionieren des Gemeinwesens in Frage gestellt werden könnte. Drittens erfolgen tiefgreifende demografische Veränderungen. Unter anderem nehmen die Patchwork-Familien und der Anteil der älteren Menschen stark zu und deren spezifischen Bedürfnisse erfordern besondere Angebote. Schliesslich ist zu beachten, dass es immer Personen und Haushalte geben wird, denen aus unterschiedlichen Gründen der Marktzugang erschwert ist und die sich daher nicht aus eigener Kraft angemessen über den Markt mit Wohnraum versorgen können.

2.2 Breite wohnungspolitische Aktivitäten der Städte und Kantone

Die Arbeitsgruppe hat zur Kenntnis genommen, dass zur Bewältigung dieser Herausforderungen in jüngster Zeit nicht nur auf Bundesebene, sondern auch in den Städten und Kantonen wohnungspolitische Aktivitäten eingeleitet oder verstärkt wurden. Gemäss Umfrage wurden zwischen Anfang 2012 und Mitte 2013 in nahezu der Hälfte der antwortenden Städte Vorstösse oder Initiativen im Zusammenhang mit der Wohnungspolitik eingereicht. In den Städten mit über 50'000 Einwohnern war dies zu 90 Prozent der Fall. Das Spektrum der Anliegen ist breit, die Mehrzahl konzentriert sich jedoch auf die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum und in diesem Zusammenhang besonders häufig auf raumplanerische oder bodenpolitische Massnahmen zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Ein weiteres Anliegen ist die Ausdehnung des Wohnungsangebots für ältere Menschen. Die politischen Forderungen decken sich oftmals mit den bereits bestehenden oder von den Städten ohnehin

geplanten Aktivitäten. Finanzielle oder steuerliche Massnahmen spielen eher eine untergeordnete Rolle. Dies zeigt, dass momentan die Finanzierung preisgünstiger Wohnungen in der Regel wenig Probleme bereitet. Ein verbreiteter Engpass ist der Zugang zu Bauland und anderen Grundstücken zu einem Preis, der die Erstellung von preisgünstigen Angeboten erlaubt.

Auch die in der Arbeitsgruppe vertretenen Städte sind wohnungspolitisch verstärkt aktiv geworden. So ist die Stadt Zürich 2011 vom Volk beauftragt worden, den Anteil an gemeinnützigen Wohnungen bis 2050 von einem Viertel auf einen Drittel anzuheben. In der Stadt Luzern soll gemäss einer kürzlich angenommenen Initiative der Marktanteil des gemeinnützigen Sektors auf 16 Prozent gesteigert werden. Beide Städte haben im Hinblick darauf Massnahmenpakete geschnürt. Die Stadt Nyon hat 2010 eine umfassende Wohnraumstrategie verabschiedet, die unter anderem mit einer aktiven Bodenpolitik und mit Nutzungsanreizen den Anteil preisgünstiger Angebote erhöhen will. In Wädenswil ist eine Volksinitiative hängig, die den Stadtrat auffordert, mit Investitionsbeiträgen an gemeinnützige Bauträger den günstigen Wohnraum zu fördern und Familienwohnungen zu sichern. Auch in Lugano besteht Handlungsbedarf, und die Stadt ist daran, Massnahmen zu prüfen.

Die in der Arbeitsgruppe vertretenen Kantone kennen mit Ausnahme von Aargau und Freiburg eigenständige Wohnraumförderungsprogramme. Solche haben in den Kantonen Genf und Zürich eine lange Tradition. Der Kanton Genf hat sich zudem das Ziel gesetzt, den Anteil des gemeinnützigen Sektors am Mietwohnungsangebot auf 20 Prozent zu erhöhen. Der Kanton Zug setzt sein Förderungsgesetz seit 2003 um, und im Kanton Basel-Stadt hat das Volk am 22. September 2013 ein Gesetz über die Wohnraumförderung als Gegenvorschlag zu einer kantonalen Initiative angenommen. Ähnlich wie der Kanton Waadt setzt der Kanton Basel-Stadt auf eine Kombination von Objekt- und Subjektförderung sowie auf gute Rahmenbedingungen für Investitionen. Im Kanton Freiburg soll eine Studie über den Handlungsbedarf Aufschluss geben.

Die Befragung der Städte und die in der Arbeitsgruppe vermittelten Informationen machen deutlich, dass regional und lokal ein wohnungspolitischer Handlungsbedarf besteht, dass dieser vielerorts erkannt wurde und entsprechende Massnahmen umgesetzt, eingeleitet oder geprüft werden. Häufig geschieht dies jedoch isoliert. Es mangelt einerseits an horizontaler Koordination auf regionaler Stufe – da könnten „Wohnungspolitische Dialoge“ auf inner- und überkantonaler Ebene Abhilfe schaffen. Andererseits ist es wichtig, eine zweckmässige Rollenverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden (siehe Kapitel 3) im Auge zu behalten. Im Weiteren stellt die Arbeitsgruppe fest, dass die auf Gemeindeebene möglichen Massnahmen wenig bekannt sind. Dies führt dazu, dass lokale Behörden häufig die Initiative ergreifen, ohne dabei von den andernorts gemachten Erfahrungen profitieren zu können. Deshalb begrüsst die Arbeitsgruppe den auf Initiative des BWO erarbeiteten „Baukasten“ zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum². Darin werden 10 Massnahmen vorgestellt, die sich in mehreren Gemeinden bewährt haben. An Fallbeispielen werden Erfolgsfaktoren und Stolpersteine dargestellt. Es ist nach Meinung der Arbeitsgruppe wichtig, diesen Baukasten möglichst breit bekannt zu machen. Zudem hat die Arbeitsgruppe zu Kenntnis genommen, dass im Rahmen des Bundesprogramms „Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014-2018“ vorgesehen ist, dass Projekte von Kantonen, Städten und Gemeinden unterstützt werden, die auf die Schaffung eines ausreichenden und bedürfnisgerechten Wohnraumangebots abzielen. Die entsprechende Ausschreibung erfolgte am 31. Oktober 2013, und Projektvorschläge können bis Ende Februar 2014 eingereicht werden³. Ein regelmässiger Erfahrungsaustausch zwischen den Projektträgern ist ein wichtiges Programmelement. Gemäss Arbeitsgruppe soll im Rahmen des Dialogs noch grundsätzlich geklärt werden, wie die künftigen und vielerorts bereits gemachten Erfahrungen besser zugänglich gemacht und kommuniziert werden könnten.

2.3 Wichtige Rolle des gemeinnützigen Wohnungsbaus – schwieriger Zugang zu geeigneten Grundstücken

In den wohnungspolitischen Initiativen auf kommunaler und kantonalen Ebene wird bei der Lösungssuche oftmals auf den gemeinnützigen Wohnungsbau abgestellt. Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe zeigten, dass dabei unterschiedliche Ansätze verfolgt werden. Während sich das „traditionelle“

² Preisgünstiger Wohnraum – ein Baukasten für Städte und Gemeinden, BWO, 2013

³ Siehe <http://www.bwo.admin.ch/themen/wohnraumfoerderung/00148/00527/index.html?lang=de>

Konzept am Bauträger orientiert und die „Gemeinnützigkeit“ aus dessen Statuten ableitet, sollen künftig in den Kantonen Waadt und Genf „logements d'utilité publique“ realisiert werden, die nicht über den Investorentyp, sondern unter anderem über den Angebotspreis („loyer abordable“) definiert werden. Damit würde der „gemeinnützige Sektor“ auch für Investoren wie zum Beispiel Pensionskassen zugänglich. Die Arbeitsgruppe möchte diesen unterschiedlichen Ansätzen noch vertieft nachgehen und unter anderem auch klären, an welche „Gegenleistungen“ (z.B. in Form von Einkommenslimiten oder Belegungsvorschriften) eine öffentliche Unterstützung gemeinnütziger Bauträger sinnvollerweise gebunden werden kann oder soll.

Aus der Städtebefragung, den Expertenanhörungen und den Diskussionen in der Arbeitsgruppe ging hervor, dass der Zugang zu geeignetem Bauland und anderen Grundstücken ein Haupthindernis nicht nur für die weitere Entwicklung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, sondern generell für die Erstellung von preisgünstigen Wohnungen darstellt. Grundsätzlich stehen genügend Baulandreserven zur Verfügung, und die inneren Nutzungsreserven stellen ein weiteres Potenzial dar. Der Anteil der Landkosten an den Investitionskosten hat in jüngerer Zeit aber stetig zugenommen und zu hohen Erstellungskosten geführt. Bauträgerschaften, welche die Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen anstreben und häufig über wenig Eigenmittel verfügen, können im Wettbewerb um Grundstücke mit Investoren, die Mietwohnungen im oberen Preissegment oder Wohnungen im Stockwerkeigentum anbieten, in aller Regel nicht mithalten. Eine Folge davon ist, dass kantonale Wohnraumförderungsprogramme, die Finanzhilfen für Bauinvestitionen vorsehen, nicht „greifen“ können, weil die Bauträger nicht über Land verfügen, dessen Kosten die Erstellung preisgünstiger Angebote erlaubt. In diesem Zusammenhang begrüsst die Arbeitsgruppe den Entscheid des Bundesrates, dass gemeinnützige Bauträger künftig zinsgünstige Darlehen aus dem Fonds de roulement unter bestimmten Bedingungen auch für den Landerwerb beanspruchen können. Ein besonderes Augenmerk muss gemäss Arbeitsgruppe zudem auf Massnahmen gegen die Hortung von Bauland gelegt werden.

3 Rollen von Bund, Kantonen und Städten in der Wohnungspolitik

3.1 Erste Diskussion zur Rollenverteilung

Angesichts der vielfältigen wohnungspolitischen Aktivitäten auf allen drei staatlichen Ebenen kann der Eindruck entstehen, dass die Massnahmen wenig koordiniert sind und nicht auf einer gemeinsamen Strategie beruhen. Über die Rollen von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Wohnungspolitik hat die Arbeitsgruppe eine erste Diskussion geführt. Sie hat zur Kenntnis genommen, dass sich gemäss Artikel 41e der Bundesverfassung (BV) Bund und Kantone in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung und privater Initiative dafür einsetzen, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Anders als in der Raumplanung, wo Artikel 75 BV festhält, dass der Bund die Grundsätze der Raumplanung festlegt, während diese selbst den Kantonen obliegt, gibt es für die Wohnungspolitik weder in der Verfassung noch in den Ausführungsgesetzen des Bundes Aussagen über die Kompetenzverteilung. Im Sozialziel sind die Kantone zwar genannt, in den weiteren Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen ist hingegen nur noch vom Bund die Rede: Die Artikel 108 BV und 109 BV verpflichten den Bund, Massnahmen in der Wohnbau- und Wohneigentumsförderung zu ergreifen bzw. Vorschriften gegen missbräuchliche Mietzinse zu erlassen.

Aktuell präsentiert sich die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden wie folgt: Im Mietrecht ist die Bekämpfung von Missbräuchen gesamtschweizerisch angelegt und beschlägt alle Missbrauchssituationen. Den Kantonen verbleibt Spielraum für zusätzliche Regelungen, soweit das Bundesrecht explizit eine kantonale Zuständigkeit statuiert oder das Sachgebiet durch den Bundesgesetzgeber nicht abschliessend geregelt ist. Insbesondere können die Kantone im Falle von Wohnungsmangel für ihr Gebiet oder einen Teil davon die Verwendung des Formulars beim Abschluss eines neuen Mietvertrags obligatorisch erklären. Daneben sieht das Obligationenrecht (OR) kantonale Kompetenzen nur in den Bereichen Sicherheiten durch den Mieter (Mietzinsdepot), Mietzins hinterlegung sowie bei den Formularen betreffend Kündigung und Mietzinserhöhung vor. Schliesslich haben die Kantone die Kompetenz, Rahmenmietverträge von Vermieter- und Mieterverbänden für allgemein-

verbindlich zu erklären, sofern sich der entsprechende Geltungsbereich auf das Kantonsgebiet oder einen Teil desselben beschränkt (Rahmenmietvertrag Kanton Waadt).

In der Wohnraumförderung ist die Aufgabenteilung weniger scharf geregelt. Der Bund

- setzt die Wohnraumförderung gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) von 1974 um und gewährt insbesondere Beiträge an die Wohnkosten (Zusatzverbilligungen im Umfang von noch rund 60 Millionen Franken jährlich). Wegen der begrenzten Laufzeit der Förderung geht das finanzielle Engagement des Bundes stetig zurück.
- unterstützt im Rahmen des Wohnraumförderungsgesetzes (WFG) den gemeinnützigen Wohnungsbau mit Finanzhilfen auf indirektem Weg über landesweit tätige Organisationen (Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnungsbaus, Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW, Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft schweizerischer Bau- und Wohnbaugenossenschaften HBG);
- dient als „Referenzstelle“ für kantonale und kommunale Massnahmen der Wohnraumförderung, beispielsweise bezüglich Definition von Gemeinnützigkeit, Kostenlimiten oder Wohnqualität (Wohnungs-Bewertungs-System, WBS);
- fördert Innovationen im Rahmen der Umsetzung des Wohnraumförderungsgesetzes (WFG) und durch die Unterstützung von Modellvorhaben mit wohnungspolitischen Zielen (Federführung ARE);
- stellt verlässliche statistische Grundlagen zur Verfügung (BFS) und beobachtet die Marktentwicklung (u. a. vierteljährlicher „Wohnungsmarkt auf einen Blick“, jährliches Marktmonitoring „Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt“);
- erarbeitet wohnungspolitische Entscheidungsgrundlagen, wie beispielsweise die oben genannte Studie betreffend Wohnraumförderung durch Gemeinden;
- berät Kantone und Städte, die eigene Fördermassnahmen ergreifen möchten, dient als Plattform für den landesweiten Informationsaustausch über Wohnungspolitik, vermittelt Know-how und „Gute Beispiele“.

Die Kantone müssen im Nachgang zur Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) ihre Richtpläne innerhalb der nächsten fünf Jahre überarbeiten. Der dazu angepasste Leitfaden des Bundes für die kantonale Richtplanung (Teil Siedlung) sieht vor, dass Kantone mit angespannten Wohnungsmärkten die Marktlage in der Richtplanung thematisieren und aufzeigen, mit welchen raumplanerischen oder anderen Massnahmen bestehende Probleme angegangen werden sollen.

In der Wohnraumförderung sind die Kantone in sehr unterschiedlichem Ausmass engagiert:

- Ein Grossteil der Kantone leistet in der einen oder andern Art Zusatzhilfen zur Bundeshilfe gemäss WEG, eine Unterstützung, die ebenfalls allmählich ausläuft.
- Die Kantone Zürich, Genf, Zug, Waadt, Wallis, Graubünden, Bern, Basel-Landschaft und neu Basel-Stadt kennen eigenständige Förderprogramme mit jeweils unterschiedlichen Instrumenten, Zielgruppen und finanziellen Engagements. Beispielsweise richtet der Kanton Bern lediglich Starthilfen für gemeinnützige Bauträger aus, während der Kanton Genf mit beträchtlichen finanziellen Mitteln eine sowohl objekt- wie auch subjektorientierte Förderung umsetzt. Die kantonale Gesetzgebung macht zudem für gewisse Zonen Vorgaben über die Aufteilung der zu realisierenden Wohnungskategorien und verlangt insbesondere einen minimalen Anteil gemeinnütziger Wohnungen.

Auch die Städte und Gemeinden müssen ihre Nutzungsplanungen im Nachgang zur Überarbeitung der Richtpläne, ausgelöst durch die Revision des RPG, anpassen. Sie können dabei je nach Bedarf und sofern es die kantonale Gesetzgebung zulässt, jene raumplanerischen Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus vorsehen, die im oben erwähnten „Baukasten“ näher erläutert werden (Anteile an preisgünstigen Wohnungen in der Nutzungsplanung, Nutzungsprivilegien als Anreiz, Bauverpflichtung und Kaufrecht). Ferner können sie unter anderem mit kommunalem Wohnungsbau, mit der Unterstützung gemeinnütziger Bauträger oder mit Mietzinsbeiträgen an Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen wohnungspolitisch aktiv werden.

3.2 Breit gefächerte Anliegen an den Bund

Die bisherige Diskussion in der Arbeitsgruppe drehte sich vor allem um die Rolle des Bundes. Dazu liegen auch Antworten aus der Städtebefragung vor. Auf die Frage „Welche Hilfestellungen des Bundes würden Ihnen den Umgang mit der Wohnungsmarktsituation in Ihrer Stadt oder Gemeinde erleichtern?“ haben 38 Städte geantwortet. Davon meldeten sieben Städte, dass für sie kein Handlungsbedarf bestehe. 31 Städte haben teils sehr unterschiedliche Anliegen festgehalten. Am meisten genannt wurden finanzielle Hilfen mit unterschiedlichen Zielsetzungen (Gewährung von Objekthilfe, Unterstützung beim Baulanderwerb, finanzielle Beiträge für Architekturwettbewerbe), gefolgt von raumplanerischen Massnahmen wie z. B. Erleichterungen für die Umnutzung von Gebäuden in der Landwirtschaftszone oder Massnahmen zur Siedlungsverdichtung. Fast ebenso häufig genannt wurden die Bereitstellung von statistischen Grundlagen, die Erarbeitung wohnungspolitischer Entscheidungshilfen, die Beratungstätigkeit und der Informationsaustausch. In der Arbeitsgruppe wurde bedauert, dass der Bund die im Wohnraumförderungsgesetz vorgesehenen direkten Bundesdarlehen nicht umsetzt. Dies habe zur Folge, dass sich der Bund unter Berücksichtigung der auslaufenden „WEG-Geschäfte“ finanziell immer weniger engagiere. Besonders im Hinblick auf allenfalls steigende Zinsen sollte die direkte Förderung als Option bestehen bleiben. Erwartet wird vom Bund bzw. vom BWO zudem ein stärkeres Engagement in der Erarbeitung wohnungspolitischer Entscheidungsgrundlagen, so zum Beispiel die Prüfung nachfrageseitiger Massnahmen wie etwa die Vor- und Nachteile einer staatsquotenneutralen Wohnflächenabgabe. Solche Fragen wie auch die generelle Kompetenzverteilung zwischen den drei Staatsebenen sollen in der Fortsetzung des Dialogs vertieft diskutiert werden.

4 Stellungnahme zu Einzelfragen

Der Bundesrat hat in seiner Aussprache vom 15. Mai 2013 unter anderem mögliche Massnahmen im Zusammenhang mit Mietzinserhöhungen bei Wiedervermietung und so genannten Ertragskündigungen sowie ein allfälliges Vorkaufsrecht der Gemeinden zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus thematisiert. Er hat entschieden, von landesweit geltenden Neuregelungen abzusehen, im wohnungspolitischen Dialog aber prüfen zu lassen, ob zu den erwähnten drei Punkten regional angepasste Massnahmen einem Bedürfnis entsprechen. Die Arbeitsgruppe hat an den beiden Sitzungen vom 19. September und 31. Oktober 2013 diese drei Themen beraten. Zudem hat sie zu weiteren Massnahmen Stellung genommen, mit deren Prüfung der Bundesrat verschiedene Bundesstellen beauftragt hat.

4.1 Begrenzung von Mietzinserhöhungen bei Wiedervermietung?

In den begehrten Wohnregionen mit einer tiefen Leerwohnungsziffer kommt es heute bei Wiedervermietungen zum Teil zu markanten Mietzinserhöhungen. Seitens der Mieterorganisationen wird deshalb gefordert, die Erhöhungen auf einen bestimmten Prozentsatz gegenüber dem vorherigen Mietzins zu begrenzen. Nicht betroffen davon wäre die Mietzinsfestlegung aufgrund umfassender Erneuerungen oder anderer Mehrleistungen. Die in der Arbeitsgruppe zur Diskussion gestellte Regelung wies folgende Eckpunkte auf:

- Beschränkt auf Regionen mit stark angespanntem Markt
- Kann-Bestimmung: kein Automatismus, der Bundesrat (oder allenfalls der Kanton) müsste einen entsprechenden Beschluss fassen, eventuell zeitlich befristet
- Beschränkung der Mietzinserhöhung: Maximale Erhöhung von 15 Prozent (plus Erhöhung für allfällige wertvermehrende Investitionen)

Ferner wurde der Arbeitsgruppe als Alternative eine Dokumentationspflicht bei Mietzinserhöhungen unterbreitet. Dabei würden die Mietzinserhöhungen nicht begrenzt, sondern die obigen Kriterien mit einer Dokumentations- und Beweispflicht erweitert. Danach wären Mietzinserhöhungen um mehr als 15 Prozent gegenüber der Vormiete dann möglich, wenn der Vermieter darlegen kann, dass gemäss absoluter Berechnungsmethode (Nettorendite, allenfalls Orts- und Quartierüblichkeit) eine Mietzinserhöhung über 15 Prozent gerechtfertigt sei.

Die Frage einer regional und zeitlich limitierten Beschränkung der Mietzinserhöhung bei Wiedervermietung war Gegenstand der Städtebefragung. Knapp 45 Prozent der Antwortenden erachteten die Massnahme als „eher oder sehr zweckmässig“, gut 38 Prozent als „nicht oder eher nicht zweckmässig“. Auffallend sind die regionalen Unterschiede. Während Städte aus der „Région lémanique“ und dem Espace Mittelland eine solche Massnahme mehrheitlich befürworten, wird sie von den Städten der Nordwestschweiz, der Ostschweiz und der Region Zürich ebenso deutlich ganz oder eher abgelehnt. Unterschiede gibt es auch nach Grössenklassen. So stufen 70 Prozent der besonders exponierten Grossstädte diese Massnahme als „eher oder sehr zweckmässig“ und nur 20 Prozent als „nicht zweckmässig“ ein. In der Expertenanhörung wurde u. a. darauf aufmerksam gemacht, dass in einer Liegenschaft je nach Dauer der Mietverhältnisse die Mietzinse um den Faktor 3 differieren können. Gemäss einem dargelegten Beispiel aus der Praxis beläuft sich der Bruttomietzins für eine 5-Zimmerwohnung auf 942 Franken, während für eine identische, ein Stockwerk tiefer gelegene Wohnung ein Bruttomietzins von 2'700 Franken zu entrichten ist. Es stelle sich die Grundsatzfrage, ob der „richtige Mietzins“ ökonomisch, politisch, mietrechtlich oder in Bezug auf die übrige Mieterschaft in einer Liegenschaft festgelegt werden soll. Zudem müssen Konjunkturzyklen beachtet werden. Aktuell scheint aufgrund des Nachfrageüberhangs ein Handlungsbedarf gegeben. Doch wurden die Fragen aufgeworfen, was bei einem wirtschaftlichen Einbruch und einem Angebotsüberhang passiere und ob die ausbleibenden Erträge dann kompensiert würden.

In der Anhörung wurde bestätigt, dass es starke und teilweise auch missbräuchliche Mietzinserhöhungen gibt. Eine Begrenzung der Erhöhungen würde hingegen das Problem nicht lösen, bestehen doch Umgehungsmöglichkeiten, indem zum Beispiel vor einer Wiedervermietung die Wohnungen vermehrt verändert und die Aufschläge damit begründet würden. Griffige Lösungen sind gemäss Expertenmeinung nicht in erster Linie in Anpassungen des Mietrechts zu finden, sondern mit Massnahmen zum Schutz von preisgünstigem Wohnraum, zur Förderung nicht gewinnorientierter Wohnbauträger oder im Bau- und Planungsrecht. In der Arbeitsgruppe wird vor allem seitens der Vertretungen der Romandie eine vertiefte Prüfung der Vor- und Nachteile der Massnahme befürwortet. Dies wird unter anderem damit begründet, dass Mietzinserhöhungen in den letzten Jahren stark zugenommen haben und die Erfahrung zeige, dass die Mieter trotz Vorliegen einer missbräuchlichen Mietzinserhöhung nicht gleich zu Beginn gerichtlich gegen den Vermieter vorgehen möchten. Die Vertretungen der Deutschschweizer Kantone und Städte lehnen die Massnahme bzw. eine vertiefte Prüfung hingegen ab. Es wird unter anderem argumentiert, dass damit „faire Vermieter“ bestraft bzw. dazu animiert würden, den möglichen Erhöhungsspielraum immer auszuschöpfen, dass die Umgehungsmöglichkeiten zu gross sind und dass zur Umwandlung in Eigentumswohnungen angeregt werde. Eine solche Lösung sei zudem politisch nicht tragfähig. Zielführender als die Beeinflussung der Preisbildung im Bestand sei die Förderung des preisgünstigen Angebots über Anreize.

Empfehlung 1

Mehrheitlich empfiehlt die Arbeitsgruppe dem Bundesrat, nicht nur von flächendeckenden, sondern auch von regional und zeitlich limitierten Massnahmen zur Begrenzung von Mietzinserhöhungen bei Wiedervermietungen abzusehen.

Eine Minderheit der Kantone empfiehlt eine Änderung des Obligationenrechts, wonach die Kantone dem Bundesrat die Aktivierung von Massnahmen zur Begrenzung von Mietzinserhöhungen bei Wiedervermietungen auf dem ganzen Kantonsgebiet oder Teilen davon beantragen könnten.

4.2 Verbot oder Einschränkung von Ertragskündigungen in regional stark angespannten Märkten?

Es gibt Hinweise darauf, dass in den attraktiven Regionen vermehrt Kündigungen ausgesprochen werden, um vom Nachfolgemieter einen höheren Mietzins zu erzielen. Nach der geltenden Rechtsprechung des Bundesgerichts sind solche Ertragskündigungen zulässig, sofern der bisherige Mietzins unterhalb der Missbrauchsgrenze liegt, sodass eine Erhöhung möglich ist. Verschiedentlich wurde eine Einschränkung oder ein Verbot von Ertragskündigungen gefordert. In der Arbeitsgruppe wurde folgende regionale Regelung zur Diskussion gestellt:

- Beschränkt auf Regionen mit stark angespanntem Markt

- Kann-Bestimmung: kein Automatismus, der Bundesrat (oder allenfalls der Kanton) müsste einen entsprechenden Beschluss fassen, allenfalls zeitlich befristet
- Verbot von Ertragskündigungen

Auch dazu wurde der Arbeitsgruppe eine mögliche Alternative unterbreitet. Anstelle eines Verbots von Ertragskündigungen könnte dem Vermieter im Zusammenhang mit Ertragskündigungen eine Begründungs- und Beweispflicht gegenüber dem bisherigen Mieter auferlegt werden. Damit wären Ertragskündigungen – im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben – weiterhin uneingeschränkt möglich. Durch die Pflicht, mit dem Formular auf den Kündigungsgrund hinzuweisen und im Anfechtungsfall den ungenügenden Ertrag beweisen zu müssen, könnten allenfalls Missbräuche verhindert werden.

Die Massnahme wurde in der Befragung der Städte eher begrüsst als allfällige Einschränkungen von Mietzinserhöhungen nach Wiedervermietung, wobei die regionalen Unterschiede sehr ähnlich sind: 60 Prozent der Antwortenden und 80 Prozent der Grossstädte erachten die Massnahme als „eher oder sehr zweckmässig“, 26 Prozent der Antwortenden und 20 Prozent der Grossstädte als „nicht oder eher nicht zweckmässig“. In der Anhörung gab ein Experte zu bedenken, dass Kündigungen, die mit Ertragsverbesserungen begründet werden, in der Praxis sehr selten vorkommen und entsprechend wenig gerichtliche Beurteilungen solcher Fragestellungen notwendig sind. Häufig wird Eigenbedarf oder eine umfassende Erneuerung als Kündigungsgrund angeführt, und nicht selten erfolgt anschliessend eine Umwandlung in Stockwerkeigentum. Es sei schwierig, erwünschte Ertragskündigungen – z.B. solche im Zusammenhang mit umfassenden Sanierungen – von unerwünschten zu unterscheiden und in „beweistechnischer“ Hinsicht Umgehungen zu verhindern. In der Arbeitsgruppe wird dieser Massnahme weniger Bedeutung zugesprochen als einer allfälligen Beschränkung von Mietzinserhöhungen bei Wiedervermietung. Eine Minderheit würde zwar eine vertiefte Überprüfung begrüssen, weil besonders stossende Fälle mit langjähriger Mieterschaft auftreten können. Die Mehrheit lehnt die Massnahme bzw. deren Weiterverfolgung mit Hinweisen auf ordnungspolitische Grundsätze, Umsetzungsprobleme, unerwünschte Nebeneffekte oder politische Akzeptanz ab.

Empfehlung 2

Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Bundesrat, auf ein Verbot oder eine Einschränkung von Ertragskündigungen zu verzichten.

4.3 Preislich unlimitiertes Vorkaufsrecht der Gemeinden zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus in regional stark angespannten Märkten?

Der fehlende Zugang zu geeignetem Bauland und anderen Grundstücken stellt für die Weiterentwicklung des preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus ein Hemmnis dar. Ein unlimitiertes Vorkaufsrecht könnte den Gemeinden den Zugang zu Grundstücken erleichtern, die sie selber überbauen oder im Baurecht an gemeinnützige Bauträger abgeben könnten. Preislich unlimitiert ist es deshalb, weil sich der massgebliche Kaufpreis erst aus dem Vertrag mit dem Dritterwerber ergäbe. Dadurch wird sichergestellt, dass für den Verkäufer keine finanziellen Einbussen resultieren.

Der Arbeitsgruppe wurde folgende mögliche Regelung zur Stellungnahme unterbreitet:

- Beschränkt auf Regionen mit stark angespanntem Markt
- Kann-Bestimmung: kein Automatismus, der Bundesrat (oder allenfalls der Kanton) müsste einen entsprechenden Beschluss fassen, eventuell zeitlich befristet
- Kurze Frist für die Gemeinde, bspw. 2 Wochen
- Beschränkt auf Grundstücke in Bauzonen, die überwiegend zur Wohnnutzung bestimmt sind
- Beschränkt auf Grundstücke, welche die Gemeinde zur Erstellung oder Erhaltung preisgünstiger Wohnungen benötigt
- Kein Vorkaufsrecht bei Verkäufen an Verwandte oder an gemeinnützige Bauträger
- Kauf- oder Rückkaufsrecht zum ursprünglich vereinbarten Preis, wenn die Gemeinde das Grundstück nicht innert einer bestimmten Frist der festgelegten Nutzung zuführt

In der Städtebefragung haben knapp zwei Drittel der Antwortenden eine solche Massnahme als „eher oder sehr zweckmässig“ eingestuft. Begrüssst würde sie insbesondere von Städten in der Région lémanique, im Espace Mittelland und in der Nordwestschweiz sowie von den in der Arbeitsgruppe vertretenen Städten Luzern und Zürich. Hingegen sprechen sich die übrigen Städte in der Ostschweiz gegen ein Vorkaufsrecht der Gemeinden aus.

In der Arbeitsgruppe wird darauf hingewiesen, dass der Kanton Genf im Zusammenhang mit der Zonenplanung ein Vorkaufsrecht kennt und damit gute Erfahrungen gemacht hat. Im Kanton Waadt sieht der Entwurf eines neuen Raumplanungsgesetzes ein Kaufs- und Vorkaufsrecht der Gemeinden vor. Die Vertretungen der Romandie stehen einem Vorkaufsrecht der Gemeinden grundsätzlich positiv gegenüber. Es wird argumentiert, dass ein solches den bodenpolitischen Spielraum der Gemeinden stark erweitern würde und es allenfalls nicht zugunsten des preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus zu beschränken wäre. Die Gemeinden sind für andere (Bau-)Aufgaben ebenfalls auf Grundstücke angewiesen. Zudem sollte sich das Vorkaufsrecht auch auf noch nicht eingezontes Land erstrecken. Bei den Gruppenmitgliedern aus der Deutschschweiz sind die Meinungen gespalten. Während die einen eine vertiefte Prüfung begrüssen würden, lehnen zwei Kantonsvertretungen die Weiterverfolgung der Massnahme explizit ab. Es handle sich um einen zu starken Markteingriff, und dieser könnte eine unerwünschte preistreibende Wirkung entfalten. Zudem stellten sich Umsetzungsprobleme. In der Regel könnten Gemeinden nicht fristgerecht reagieren, weil Landkäufe aufgrund der jeweiligen Kompetenzregelung häufig durch Gemeindeversammlungen oder Abstimmungen genehmigt werden müssten. Vor allem aber fehlen vielen Städten gerade in den begehrtesten Wohnlagen die finanziellen Mittel, um ein allfälliges Vorkaufsrecht auch tatsächlich ausüben zu können. Letzterem wird entgegengehalten, dass sich auf Gemeindeebene mit der Äufnung von zweckgebundenen Fonds, unter anderem über die Mehrwertabgabe, der zeitliche Engpass überwinden liesse.

Empfehlung 3

Mehrheitlich empfiehlt die Arbeitsgruppe dem Bundesrat, ein Vorkaufsrecht für Gemeinden wie auch dessen Finanzierungsmöglichkeiten auf Gemeindeebene vertieft zu prüfen. Eine Minderheit erachtet eine solche Prüfung als nicht zielführend.

4.4 Geeignete Grundstücke des Bundes für den preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbau besser zugänglich machen?

In seiner Aussprache vom 15. Mai 2013 hat sich der Bundesrat auch mit der Frage beschäftigt, ob nicht mehr benötigte Grundstücke des Bundes und bundesnaher Betriebe für den preisgünstigen bzw. gemeinnützigen Wohnungsbau besser verfügbar gemacht werden sollen. Dieses Ziel war Gegenstand mehrerer parlamentarischer Vorstösse⁴, die, soweit behandelt, vom Parlament jedoch abgelehnt wurden. Im Fokus standen jeweils die für die Kernaufgaben nicht mehr benötigten Grundstücke von Armasuisse und SBB Immobilien. Die in diesem Zusammenhang durchgeführte Überprüfung hatte ergeben, dass praktisch alle Grundstücke des aktuellen Dispositionsbestands von armasuisse, die sich für den gemeinnützigen Wohnungsbau eigneten, in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Standortgemeinden für eine zivile Nutzung entwickelt werden. Die SBB verfügen zwar über geeignete Grundstücke. Sie sind gemäss Leistungsvereinbarung jedoch verpflichtet, im Geschäftsfeld Immobilien einen branchenüblichen Gewinn zu erwirtschaften, der für die unternehmerische Weiterentwicklung der SBB einzusetzen ist. Der Bundesrat hat deshalb davon abgesehen, diese Massnahme weiterzuverfolgen.

Die Arbeitsgruppe hat sich grundsätzlich nicht mit jenen Massnahmen befasst, die der Bundesrat am 15. Mai 2013 abgelehnt hat. In den Diskussionen um die Erleichterung des Zugangs zu geeigneten Grundstücken für den preisgünstigen Wohnungsbau wurde jedoch mehrmals verlangt, dass der Bund in der Baulandfrage einen grösseren Beitrag leistet. Es wird argumentiert, dass sich der Wert von Grundstücken zum Beispiel der SBB durch Ein- und vor allem Um- oder Aufzonungen, welche die Gemeinden vornehmen, in der Regel massiv erhöht. Im Gegenzug sollte erwartet werden können,

⁴ 11.3125 Postulat Fässler: Förderung der Grundstückvergabe im Baurecht; 11.3893 Motion Leutenegger Oberholzer: Umnutzung staatlicher Immobilien für den preisgünstigen Wohnungsbau; 12.3438 Motion Badran: Vorkaufsrecht der Kantone und Gemeinden für Boden und Immobilien bundesnaher Betriebe

dass die SBB eine öffentliche Zielsetzung wie die Bereitstellung von preisgünstigen Wohnungen mittragen, beispielsweise in Form eines günstigen Baurechts oder eines ermässigten Verkaufspreises.

Empfehlung 4

Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Bundesrat, die Immobilienstrategien von SBB und armasuisse zu überprüfen und so anzupassen, dass geeignete Grundstücke vermehrt für den gemeinnützigen oder preisgünstigen Wohnungsbau sowie für den Erhalt preisgünstiger Gewerberäume eingesetzt werden können.

4.5 Stellungnahme der Arbeitsgruppe zu weiteren vom Bundesrat am 15. Mai 2013 erteilten Prüfaufträgen

4.5.1 Bekanntgabe des Vormietzinses beim Abschluss eines Mietvertrages

Der Bundesrat hat dem WBF (BWO) am 15. Mai 2013 den Auftrag erteilt, eine Anpassung des Obligationenrechts zu prüfen, die das Obligatorium zur Verwendung des Formulars beim Abschluss eines neuen Mietvertrags für die ganze Schweiz statuiert. Eine solche Gesetzesänderung hätte zur Folge, dass bei einem Mieterwechsel immer der bisherige Mietzins bekannt gegeben und allfällige Mietzinserhöhungen begründet werden müssten. Wie weiter oben ausgeführt, ist im geltenden Recht die Kompetenz zur Verwendung des Formulars an die Kantone delegiert. Davon machen die Kantone Zug, Nidwalden, Freiburg, Neuenburg, Waadt und Genf seit längerem Gebrauch. Im Kanton Zürich ist die Formularpflicht seit dem 1. November 2013 neu in Kraft.

In der Städtebefragung haben sich rund zwei Drittel der Antwortenden für die Bekanntgabe des Vormietzinses ausgesprochen, 20 Prozent stufen diese Massnahme als „nicht oder eher nicht zweckmässig“ ein.

In der Arbeitsgruppe wird eine landesweit geltende Regelung, welche die Transparenz auf dem Mietwohnungsmarkt verbessert, mehrheitlich begrüsst. Es wurde aber unter anderem auch darauf hingewiesen, dass sich in Basel-Stadt und Luzern die Legislativen erst kürzlich gegen eine von den Regierungen beantragte Bekanntgabe des Vormietzinses ausgesprochen haben. Bei der Ausgestaltung einer Lösung ist gemäss Arbeitsgruppe darauf zu achten, dass die Vermieterschaft administrativ nicht zusätzlich belastet wird. Zudem sollte auch geprüft werden, durch welche weiteren Informationen die Transparenz sichergestellt werden könnte.

Uneinheitlich sind die Meinungen, ob nur der vorherige Mietzins oder zwingend auch die Gründe für eine allfällige Erhöhung bekannt gegeben werden sollen. Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass die in den Kantonen bestehende Formularpflicht die Begründung immer einschliesst. Davon sollte auch bei einer landesweiten Regelung nicht abgewichen werden, da dies die preisdämpfende Wirkung der Massnahme verstärkt. In Deutschschweizer Kantonen wie Zug, die seit längerem die Formular- und Begründungspflicht kennen, kommt es trotzdem zu sehr wenig Anfechtungen des Anfangsmietzinses.

Empfehlung 5

Mehrheitlich empfiehlt die Arbeitsgruppe dem Bundesrat eine Neuregelung im Obligationenrecht anzustreben, wonach zwecks Erhöhung der Transparenz in der ganzen Schweiz bei jedem Abschluss eines Mietvertrages der Vormietzins sowie eine Begründung für allfällige Mietzinserhöhungen bekannt gegeben werden muss. Dafür ist eine möglichst unbürokratische Lösung zu finden. Eine Minderheit empfiehlt, von einer Begründungspflicht abzusehen.

4.5.2 Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus über das Raumplanungsgesetz

Der Bundesrat hat dem UVEK (ARE) den Auftrag erteilt, im Hinblick auf die vorgesehene zweite Etappe der RPG-Revision zu prüfen, wie mit einer Gesetzesanpassung die Kantone und Gemeinden angeregt werden könnten, in der Förderung des preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus vermehrt aktiv zu werden. Ins Auge gefasst wird eine Anpassung des Zweckartikels, wie dies auch die Motion von Nationalrat Candinas (13.3637 Raumplanungsgesetz. Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus durch Ergänzung des Zweckartikels) verlangt. Ferner soll eine Änderung geprüft wer-

den, wonach die vom Volk im März 2013 angenommene Mehrwertabgabe auf Planungsvorteile auch für die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus verwendet werden könnte. Dieses Anliegen ist Gegenstand der Motion von Nationalrat Fluri (13.3535 Mehrwertabgabe zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus). Eine Alternative wäre der Verzicht auf die Erhebung der Mehrwertabgabe bei Einzonungen zugunsten des preisgünstigen Wohnungsbaus, was allerdings dem Wortlaut von Art. 15 des revidierten RPG widersprechen würde.

In der Städtebefragung haben es rund zwei Drittel der Antwortenden als „sehr oder eher zweckmässig“ eingestuft, wenn im RPG die Förderung des preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus explizit als Ziel festgehalten würde. In der Arbeitsgruppe wurde darauf aufmerksam, dass das UVEK gemäss Beschluss des Bundesrates vom 15. Mai 2013 den Auftrag bereits erhalten hat, dieses Anliegen zu prüfen. Der Bundesrat hat anlässlich der Beantwortung der Motion von Nationalrat Candinas nochmals auf diesen Auftrag hingewiesen, der im Rahmen der laufenden zweiten Etappe der RPG-Revision zu erledigen ist. Die Vernehmlassung sollte im zweiten Halbjahr 2014 durchgeführt werden können. In der Diskussion wird das Anliegen mehrheitlich befürwortet. Hervorgehoben wird die Signalwirkung, die die Ergänzung des Zweckartikels auf Bundesebene für jene kantonalen Raumplanungsgesetze hätte, die eine entsprechende Regelung noch nicht kennen. Damit könnte auf kommunaler Ebene der wohnungspolitische Handlungsspielraum erweitert werden. Es wird aber auch erwähnt, dass in der Arbeitsgruppe die raumplanerische Perspektive allenfalls zu kurz kommt und für diese Thematik die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) einbezogen werden müsste. Insbesondere darf die Anpassung des Zweckartikels im RPG nicht dazu führen, dass Neueinzonungen erleichtert und Verdichtungsbestrebungen unterlaufen würden. Bezüglich Verwendung der Mehrwertabgabe für die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus wird erwähnt, dass im Kanton Basel-Stadt das Anliegen geprüft und schliesslich abgelehnt wurde.

Empfehlung 6

Mehrheitlich begrüsst die Arbeitsgruppe den Auftrag des Bundesrates, die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus in der Vernehmlassungsunterlage zur zweiten Etappe der RPG-Revision zu prüfen.

4.5.3 Vorgaben betreffend Wohnungsmarkt und Wohnungsversorgung an die Richtpläne der Kantone

Der Bundesrat hat dem UVEK (ARE) den Auftrag erteilt zu prüfen, ob und wie die von Wohnungsknappheit betroffenen Kantone aufgefordert werden sollen, künftig in ihren Richtplänen zu definieren, wie sie die wohnungspolitischen Herausforderungen meistern wollen. Entsprechende Entwicklungsziele könnten die Schaffung von mehr Wohnraum, qualitative Aspekte wie Eigenschaften von Wohnungen oder die Ausrichtung auf gewisse Bevölkerungsgruppen umfassen. In der Städtebefragung hat diese von allen unterbreiteten Massnahmen den grössten Anteil an Zustimmung erhalten. Auch in der Arbeitsgruppe wird das Anliegen einhellig unterstützt. Seitens des Bundes wurde informiert, dass der Leitfaden für die Erstellung und Überarbeitung der kantonalen Richtpläne für den Teil Siedlung bereits entsprechend angepasst wurde. Er ist Bestandteil der Vernehmlassung zum Entwurf der revidierten Raumplanungsverordnung, die der Bundesrat am 28. August 2013 eröffnet hat und bis am 30. November 2013 dauerte.

Empfehlung 7

Die Arbeitsgruppe begrüsst die Vorgaben betreffend Wohnungsmarkt und Wohnungsversorgung im Leitfaden für die Erstellung und Überarbeitung der kantonalen Richtpläne.

5 Ausblick: Fortsetzung des Dialogs

Der bisherige Austausch im Rahmen des Dialogs wird von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe als fruchtbar und zielführend beurteilt. Im Rahmen der drei Sitzungen konnten verschiedene Fragen nur andiskutiert und nicht vertieft geprüft werden. Dies betrifft unter anderem die Rollen von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Wohnungspolitik – auch im Hinblick auf Sofortmassnahmen bei einer allfälligen abrupten Veränderung des Marktumfeldes; Aspekte der Belegungsdichte sowie die Vor- und

Nachteile unterschiedlicher Förderungsansätze insbesondere im Zusammenhang mit dem gemeinnützigen / preisgünstigen Wohnungsbau; die Auswirkungen von energetischen Sanierungen von Mietwohnungen (Gebäudeprogramm) auf das Ziel der Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum; Fragen im Zusammenhang mit Bewilligungs- und Einspracheverfahren; steuerliche Aspekte sowie raumplanerische Fragen wie die Mobilisierung von Verdichtungspotenzialen oder die Abstimmung von Verkehr und Siedlung. Ein gemeinsames Verständnis der Problemlagen, Handlungsfelder und Massnahmen ist zudem auf allen drei staatlichen Ebenen eine Voraussetzung für die Kommunikation, die in den anstehenden Debatten zu migrationspolitischen Fragen eine wichtige Rolle spielen wird. Alle Mitglieder der Arbeitsgruppe haben sich dafür ausgesprochen, den Dialog im Jahr 2014 fortzusetzen.

Empfehlung 8

Die Arbeitsgruppe empfiehlt dem Bundesrat, den wohnungspolitischen Dialog unter Einbezug von VDK und SSV fortzusetzen. Dem Bundesrat wird über die Ergebnisse bis spätestens Ende 2014 Bericht erstattet.

6 Stellungnahmen VDK und SSV

Der Vorstand der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren hat an seiner Sitzung vom 2. Dezember 2013 zum Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Stellung genommen. Die Arbeit und der Bericht wurden positiv gewürdigt, und die VDK begrüsst und unterstützt die Fortsetzung des Dialogs. Es wurde darauf hingewiesen, dass dabei der Mobilisierung der inneren Verdichtungspotenziale besonderes Augenmerk zu schenken ist. Der Vorstand der VDK unterstützt die Empfehlungen der Arbeitsgruppe. Eine gewisse Skepsis besteht gegenüber einem Vorkaufsrecht für Gemeinden. Es wird befürchtet, dass dessen Umsetzung einen beträchtlichen bürokratischen Aufwand zur Folge hätte. Einer vertieften Prüfung des Vorkaufsrechts stimmt der Vorstand dennoch zu. Neben der weiteren Prüfung konkreter Detailpunkte soll auch eine Gesamtwürdigung aller Einflussfaktoren auf den Wohnungsmarkt in Betracht gezogen werden.

Der Vorstand des Schweizerischen Städteverbandes befasste sich ebenfalls am 2. Dezember 2013 mit dem Zwischenbericht. Der Bericht stiess auf ein sehr positives Echo. Aus Sicht des Vorstandes gehen die Massnahmen in die richtige Richtung und verdienen es, vertieft analysiert zu werden. Von Vertreterinnen und Vertretern aus dem Arc lémanique wurden die besonderen Schwierigkeiten auf dem dortigen Wohnungsmarkt und die damit zusammenhängenden Rückwirkungen auf die Migrationspolitik betont. Der Vorstand des SSV unterstützt einstimmig den Antrag für eine Fortsetzung des wohnungspolitischen Dialogs zwischen Bund, Kantonen und Städten.