

Flankierende Massnahmen zur Wohnbauförderung
Beantwortung von zwei Vorstössen

Bericht und Antrag des Stadtrates vom 4. Mai 1993

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Datum vom 19. Februar 1991 haben die Gemeinderäte L. Granzio und F. Horber folgende Motion eingereicht:

"Der Stadtrat wird beauftragt, dem Grosse Gemeinderat zusammen mit dem Reglement zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues oder in Ergänzung desselben Bericht und Antrag über flankierende Massnahmen zur Wohnbauförderung zu erstatten."

An der Sitzung vom 5. November 1991 hat der Grosse Gemeinde-rat diese Motion als Postulat dem Stadtrat überwiesen.

Mit Datum vom 7. Oktober 1991 hat die Spezialkommission des Grosse Gemeinderates zur Behandlung des Reglementes über die Förderung des sozialen Wohnungsbaues folgende Motion eingereicht:

"Der Stadtrat wird beauftragt, dem Grosse Gemeinderat bis zum Sommer 1992 einen Bericht über flankierende Massnahmen zum sozialen Wohnungsbau vorzulegen. Dieser Bericht soll die Massnahmen gemäss beiliegendem Ideenka-talog beurteilen. Für die zur Weiterverfolgung in Aus-sicht genommenen Massnahmen soll der Bericht die nötigen politischen und rechtlichen Schritte aufzeigen sowie einen ungefähren Zeitplan über deren Verwirklichung enthalten."

Diese Motion wurde an der GGR-Sitzung vom 5. November 1991 erheblich erklärt und dem Stadtrat überwiesen.

Der Stadtrat nimmt zu den beiden Vorstössen wie folgt Stellung:

1. Aktuelle Situation im Wohnungsbau

Trotz der angespannten wirtschaftlichen Situation und der zunehmenden Arbeitslosigkeit ist die Nachfrage nach Wohnraum in der Stadt Zug nach wie vor sehr gross. Von einem funktio-nierenden Wohnungsmarkt kann in Stadt und Kanton Zug kaum die Rede sein.

Die gute bis sehr gute wirtschaftliche Situation eines gros-sen Teils der Bevölkerung führte in den letzten Jahren zu gesteigerten Ansprüchen an den Wohnraum. Es werden mehr Wohnraumfläche beansprucht und höhere Ansprüche an den Aus-baustandard der Wohnungen gestellt. Die im schweizerischen Vergleich überdurchschnittliche Zunahme der Bevölkerungszahl im Kanton Zug ist ein weiterer Grund der gestiegenen Nachfra-ge. Auch gesellschaftliche Veränderungen verlangen nach mehr Wohnraum. So hat in der Altersstruktur der Bevölkerung der Anteil der Betagten zugenommen. Diese belegen oft überdurch-schnittlich grosse Wohnflächen, weil sie in den Wohnungen verbleiben, die sie für ihre grössere Familie früher benötig-ten. Der Mietzins für die grössere Wohnung ist in fast allen Fällen tiefer als derjenige einer neuen Kleinwohnung. Wegen der hohen Scheidungsrate hat auch die Zahl der Einzelhaushal-te zugenommen. Schliesslich drängen Jugendliche und junge Erwachsene heute früher nach einem eigenen Haushalt. Gemäss Erhebungen der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zug bestehen am Stichtag 1. Dezember 1992 in der Stadt Zug 9'872 Wohnungen. Im Bau sind per Stichtag 204 Wohnungen, während für weitere 213 Wohnungen die Baubewilligung erteilt ist. Dies bedeutet, dass der Wohnungsbestand in den nächsten Jahren um über 4% zunehmen wird. Ob dies jedoch zu einer Entspannung führt, muss abgewartet werden.

Die Stadt Zug ist nach wie vor der beliebteste Wohnort in der Region, was sich auch in den Mietpreisen ausdrückt. Diese Nachfrage kann in absehbarer Zeit kaum völlig befriedigt werden, was wiederum dazu führt, dass das Wohnen ein Dauerthema bleiben wird.

2. Grundsätzliches

An der Urnenabstimmung vom 27. September 1992 haben die Stimmberechtigten der Einwohnergemeinde Zug dem Reglement über die Förderung des sozialen Wohnungsbaues durch die Einwohnergemeinde Zug zugestimmt. Mit diesem Reglement sollen der Anreiz zum Bau von Wohnungen erhöht und die nachteiligen

Folgen der hohen Wohnbaukosten für die sozial schwächeren Bevölkerungsschichten gemildert werden. Durch das Senken der Anlagekosten auf die vom Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes (WEG) anerkannten Grenzen soll ermöglicht werden, die Mietzinsverbilligungen von Bund und Kanton auszulösen. Es sollen Impulse gegeben werden, um geplante Bauvorhaben privater und gemeinnütziger Trägerschaften zu fördern und zu unterstützen. Das Reglement ermöglicht es, durch ein formell einfaches Genehmigungs- und Kontrollverfahren, den preisgünstigen Wohnungsbau durch Bund, Kanton und Gemeinde zu fördern.

Durch die Revision der Stadtplanung und insbesondere der Bauordnung sollen die Bedingungen für Wohnbauten durch verschiedene Massnahmen wesentlich verbessert werden. Die Ziele sind in der Vorlage Nr. 1171 durch den Stadtrat umfassend formuliert worden.

Neben diesen Förderungsmassnahmen des privaten Wohnungsbaues ist die Stadt in den vergangenen Jahren vermehrt im Wohnungsmarkt aktiv geworden. Dies erfolgte einerseits durch den Bau von städtischen Wohnungen und andererseits durch gezielten Erwerb von Grundstücken und Liegenschaften zu Lasten des Finanzvermögens. Ueber die Wohnbautätigkeit der Stadt Zug gibt der zweite Zwischenbericht zum Wohnbauprogramm (Vorlage Nr. 1172) ausführlich Auskunft. Insbesondere wird darin aufgezeigt, dass die Stadt ohne Zukauf von Land gegen 650 Wohnungen realisieren kann.

3. Massnahmen zur öffentlichen und privaten Wohnbauförderung

Die Verbesserung der Situation beim sozialen Wohnungsbau in der Stadt Zug strebt der Stadtrat neben dem Reglement über den sozialen Wohnungsbau folgende Massnahmen an:

Städtische Wohnungen

- Kontinuierliche Realisierung des städtischen Wohnbauprogrammes
- Erstellen von preisgünstigen Wohnungen durch Reduktion des Komforts und durch Wahl von weniger teuren Baumaterialien
- Revision der Submissionsvorschriften
- Reduktion der Anfangsrendite für Neuwohnungen auf durchschnittlich 5% der Anlagekosten
- Berücksichtigung der persönlichen Situation der Bewerber bei der Vergabe von Wohnungen
- Erwerb von Liegenschaften, die zu sozial tragbaren Zinsen vermietet werden können

- Erwerb von Bauland, das sich aufgrund des Landpreises für sozialen Wohnungsbau eignet
- Erhöhung der Kompetenz des Stadtrates für den Erwerb von Grundstücken und Liegenschaften bei der Revision der Gemeindeordnung (gemäss Motion Albert Iten)

Private Wohnungen

- Unterstützung von bauwilligen Trägerschaften
- Weiterhin zügige Behandlung der Baugesuche und Koordination durch verschiedene Instanzen
- Abgabe von Land im Baurecht an private Trägerschaften, wie z.B. Genossenschaften
- Vorfinanzierung von Erschliessungskosten
- Beratung über Verbilligungsmodelle
- Beratung von Grundeigentümern über die Baudurchführung und Bereitstellung von Realisierungshilfen wie Wettbewerben, Quartierstudien, Arealbebauungen, Bebauungsplänen
- Periodische Kontakte mit Besitzern von grösseren, überbaubaren Grundstücken

4. Stellungnahme zum Ideen katalog

Die Motion der Spezialkommission enthält als Beilage einen unkommentierten Massnahmenkatalog nach folgender Gliederung:

a) Landerwerb und Liegenschaften	10 Punkte
b) Planerische Massnahmen	37 Punkte
c) Sozialpolitische Massnahmen	12 Punkte
d) Fiskalische Massnahmen	7 Punkte
e) Finanzpolitische Massnahmen	5 Punkte
f) Information/Transparenz/Organisatorisches	12 Punkte

Die Vorschläge des Postulates Dr. Leo Granzio/Dr. Felix Horber sind auch in diesem Katalog enthalten.

Zum Katalog gilt es zu bemerken, dass viele der angesprochenen Massnahmen und Lösungen bereits realisiert resp. in der Revision der Stadtplanung enthalten oder für die Einwohnergemeinde Zug gar nicht relevant sind.

Der Stadtrat nimmt zu den einzelnen Kapiteln, jedoch nicht zu allen einzelnen Punkten, wie folgt Stellung:

a) Landerwerbe und Liegenschaften

Die Stadt Zug besitzt genügend Landreserven um das vorgesehene Wohnbauprogramm zu realisieren. Käufe von bestehenden Wohnungen werden nur getätigt, wenn ein unmittelbares Interesse besteht und der Kaufpreis vertretbar ist. Die Erfahrung zeigt, dass bei solchen Handänderungen die Rendite unter 5% fällt. Eingriffe der öffentlichen Hand dürfen den Markt nicht zu stark beeinflussen. Die Stadt ist keine Immobilienfirma und muss zudem realistische Preise bezahlen. Mit dem Erwerb von Immobilien ist auch eine Kapitalbindung verknüpft, die die Liquidität reduziert und dadurch andere Aufgaben der Stadt beeinträchtigt.

Altwohnungen werden erfahrungsgemäss nicht verkauft.

Für ein Vorkaufsrecht und ein Enteignungsrecht für die Gemeinde zur Erstellung von kostengünstigen Wohnungen müssten klare gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Beim Bund wird zur Zeit ein Vorkaufsrecht der Gemeinde für Wohnbauten in Gemeinden mit Wohnungsnot geprüft. Der Erwerb von Kaufrechten oder Vorkaufsrechten und die Weitergabe an gemeinnützige Bauträger sind denkbare Massnahmen.

Die Wohnbauhilfe an private Trägerschaften ist mit dem Reglement abgedeckt. Damit ist auch eine Beratung verbunden. Die Gewährung von weiteren zinsgünstigen Darlehen ist nicht vorgesehen; sie würde zu Doppelspurigkeiten führen.

b) Planerische Massnahmen

Die 37 vorgeschlagenen planerischen Massnahmen sind offenbar unkritisch aus nicht zugerichteten Publikationen zusammengetragen worden. Dies erklärt, warum sie Ideen enthalten, die schon seit mehreren Jahren im Rahmen der Stadtplanungsrevision behandelt worden sind oder zur Behandlung anstehen. Um Doppelspurigkeiten und Widersprüche zu vermeiden, verweist der Stadtrat auf die Stadtplanungsrevision, wo die Massnahmen vom GGR korrekterweise im grösseren Zusammenhang geprüft werden. Zudem wird verlangt, dass Massnahmen geprüft werden, die

- schon erfüllt sind,
- auf die Verhältnisse der Stadt Zug gar nicht zutreffen,
- mit dem sozialen Wohnungsbau keinen direkten Zusammenhang haben,
- eine Änderung der eidgenössischen oder kantonalen Gesetze voraussetzen, auf die Einfluss zu nehmen die Aufgabe anderer Organe ist.

Massnahmen, die einen Zusammenhang mit der Stadtplanung haben, sind nachstehend nicht speziell erwähnt.

Bei den Bebauungsplänen ist der Vorschlag, die über der zonenmässigen AZ liegende Nutzung dem sozialen Wohnungsbau zuzuschlagen, systemwidrig. Mit dem Bebauungsplan sollen Teilgebiete, im Gegensatz zur Einzelbauweise, qualitativ und quantitativ besser gestaltet und entsprechend den dortigen Verhältnissen ausgebildet werden können. Je nach Lage muss der Wohnanteil erhöht, beibehalten oder sogar reduziert werden können.

Gemeinschaftsräume in Mehrfamilienhäusern werden aufgrund der Vollziehungsverordnung zum Baugesetz bei der Ausnützung nicht gerechnet.

Die Reduzierung der Strassenbreiten wäre bei bestehenden Strassen sehr aufwendig. Verschmälerungen kämen primär den Fussgängern und Radfahrern zugute und hätten für den sozialen Wohnungsbau keine direkten Folgen.

Die Einführung eines Abbruchverbotes für Wohnungen bei Wohnungsnot ist prüfenswert. Der Stadtrat hat einen in diese Richtung zielenden Vorschlag dem Grossen Gemeinderat unterbreitet. Dieser wurde bei der ersten Lesung der Bauordnung jedoch abgelehnt.

Bei Wettbewerben wirkt das Stadtbauamt beratend mit. Eine Kostenbeteiligung ist mit Ausnahme der WEG-Wohnungen nicht vorgesehen. Bei Planungen im öffentlichen Interesse beteiligt sich die Stadt oder führt sie selber durch.

Die Ermöglichung preisgünstiger (oberirdischer) Autoabstellplätze wird angestrebt, muss jedoch oft gegen Forderungen nach Grünflächen und Spielplätzen abgewogen werden.

Zur Unterkellerung von Wohnbauten besteht kein Zwang.

Die Herabsetzung minimaler Raumhöhen ist aus wohnhygienischen Gründen für Neubauten nicht zu verantworten; bei Altbauten werden Ausnahmen gewährt.

Die Herabsetzung des Grenzabstandes für hochstämmige Laubbäume entlang kommunaler Strassen hat kaum einen Einfluss auf den sozialen Wohnungsbau.

c) Sozialpolitische Massnahmen

Die Subjekthilfe ist zusammen mit Bund und Kanton geregelt. Es handelt sich dabei um die Zuschüsse für Mietzinsverbilligungen. Einwohner, die Not leiden oder in Schwierigkeiten geraten sind, werden durch das Sozialamt beraten und unterstützt.

Die Einführung einer Wohnungstauschbörse durch die Stadt ist nicht vorgesehen. Die Unterstützung privater Bemühungen könnte geprüft werden.

Die ganze oder teilweise Uebernahme der Rückzahlung oder Verzinsung staatlicher Darlehen an den gemeinnützigen Wohnungsbau lehnt der Stadtrat ab.

Die Gewährung von Erschliessungshilfen muss im neuen Strassenreglement geregelt werden. Allerdings ist darauf hinzuwirken, dass Perimeter-Beiträge im Interesse der Baulandverflüssigung künftig nicht mehr gestundet werden. Die finanzielle Beihilfe an Umbauten, sofern damit Pflegebetten frei werden und damit die Pflege von Familienangehörigen sichergestellt werden kann, ist vorläufig nicht geregelt.

Einen allfälligen Mietzinsausgleichsfonds als steuerabzugsfähiger Aufwand zu behandeln, ist ebenfalls eine kantonale Angelegenheit.

Eine Mithilfe bei der Umsiedlung von Bewohnern, die abgelehnt werden oder Streitigkeiten verursachen, erfolgt durch das Sozialamt.

Gemeinschaftsbildende Aktionen in Quartieren wurden bereits bisher mit finanziellen Beiträgen oder unentgeltlichen Leistungen des Werkhofes unterstützt.

d) Fiskalische Massnahmen

Die Forderung, auf kantonaler Ebene die Verkehrswert-Besteuerung für unüberbaute Grundstücke in den Bauzonen einzuführen, wird vom Stadtrat unterstützt. Die Möglichkeit Einfluss zu nehmen, ist jedoch gering.

Kommunale Steuern auf Wohnhäusern werden schon heute nicht erhoben.

Im Zusammenhang mit Wohnbauten bezieht die Stadt mit Ausnahme der Sackgebühr keine Betriebsabgaben.

Für alle weiteren unter diesem Titel vorgeschlagenen Massnahmen fehlt entweder die Rechtsgrundlage oder eine Realisierung ist nicht in der Kompetenz des Stadtrates.

e) Finanzpolitische Massnahmen

Eine Einwohnergemeinde ist kein Geldinstitut und soll deshalb keine zinsgünstigen, grundpfandgesicherten Darlehen gewähren. Die städtische Pensionskasse gewährt ihren Mitgliedern Darlehen zur Wohnbau- und zur Wohneigentumsförderung.

Die Gewährung von Beiträgen an Altbaurenovationen bei Revitalisierung alter Gebäude würde ein separates Reglement mit entsprechender Kontrolle erfordern. Renovationen können unter bestimmten Voraussetzungen aufgrund des

Wohnbauförderungsreglementes mitfinanziert werden. Das gleiche gilt bezüglich Finanzierungshilfen an bauwillige Genossenschaften.

f) Information / Transparenz / Organisatorisches

Die Stadtverwaltung berät und informiert schon seit Jahren die Grundeigentümer mit Erfolg über die Vorbereitung und Durchführung von Wohnbauvorhaben.

Die Aufbereitung von Unterlagen in bezug auf Mietzinse, Vergebungspraktiken sowie Preisüberwachung sowie der Aufbau einer kommunalen Informations- und Vermittlungsstelle sind nicht Aufgabe der Stadt. Dies ist eine Bundesaufgabe, eventuell ergänzt durch kantonale Stellen.

Bauwillige werden im Zusammenhang mit dem Reglement über die WEG-Verbilligungen beraten. Beim Kanton wird der Aufbau einer Beratungsstelle für Wohnbauträger geprüft.

Die Gründung neuer gemeinnütziger Bauträger wird von der Stadt begrüsst. Grundlage soll aber die private Initiative bleiben.

Im übrigen ist die Realisierung der in diesem Kapitel vorgeschlagenen Massnahmen mit grossen administrativen Aufwendungen verbunden.

5. Schlussbemerkungen

Der Stadtrat ist der Auffassung, dass der Einsatz für eine günstige Wohnsituation für die Einwohner der Stadt Zug eine Daueraufgabe ist. Diese Aufgabe muss gemeinsam von privaten und von öffentlichen Institutionen getragen werden. Der Stadtrat wird bei seiner Tätigkeit den Aspekten des Wohnens die nötige Aufmerksamkeit schenken. Wir sind jedoch der Meinung, dass im jetzigen Zeitpunkt ausser dem Reglement und den in Kapitel 2 beschriebenen Massnahmen keine weiteren, neuen Instrumente geschaffen werden müssen.

Antrag:

Wir beantragen Ihnen, von dieser Vorlage Kenntnis zu nehmen und

- das Postulat Granzio/Horber betreffend Massnahmen zur Wohnbauförderung sowie
 - die Motion der Spezialkommission des GGR zur Behandlung des Reglementes über die Förderung des sozialen Wohnungsbaus betreffend flankierende Massnahmen zum sozialen Wohnungsbau
- als erledigt von der Geschäftsliste abzuschreiben.

Zug, 4. Mai 1993

DER STADTRAT VON ZUG

Der Stadtpräsident: Der Stadtschreiber:
Othmar Kamer i.V. Hans Hagmann