

**Beschluss Nr. 604/2016**

Schwyz, 28. Juni 2016 / ju

Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Beantwortung der Motion M 1/16

1. Wortlaut der Motion

Am 19. Januar 2016 haben die Kantonsräte Luka Markic und Leo Camenzind folgende Motion eingereicht:

„Seit Jahren verfolgt der Kanton Schwyz mit «Wirtschaft und Wohnen» eine Wachstumsstrategie. Ziel dieser Strategie wäre auch ein ausreichendes und erschwingliches Wohnungsangebot. Leider setzt die auf hohe und höchste Einkommen ausgerichtete Steuerstrategie Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen stark unter Druck. Steigende Steuern und vor allem steigende Mieten lassen die Fixkostenanteile am verfügbaren Einkommen steigen. Die hohen Fixkosten kompensieren inzwischen in den meisten Schwyzer Gemeinden vorübergehende Steuervorteile bei weitem. Die durchschnittlichen Schwyzer Mietpreise liegen stark über dem Schweizer Durchschnitt. Eine Entschärfung der Situation ist aufgrund des knappen Bodens und den zu befürchtenden weiteren Steuererhöhungen sowie weiterem Leistungsabbau nicht zu erwarten. Ein klares Indiz für die steigende Belastung der Haushalte ist die Situation der Rentnerinnen und Rentner. Immer mehr Pensionierte haben nicht genügend Geld, um die Wohnungsmiete zu bezahlen. Entsprechende Daten über Ergänzungsleistungen sind eindeutig.

Ein ausreichendes und erschwingliches Wohnungsangebot muss vorhanden sein. Zu diesem Schluss kommt auch die Regierung im Strategiepapier «Wirtschaft und Wohnen». In Stossrichtung C3 ist festgelegt, dass Modelle zur Erweiterung des Angebots von Wohnungen mit moderaten Mietpreisen in Gemeinden mit starkem Bevölkerungswachstum zu prüfen sind. Dies, weil als Folge der starken Wohnraumnachfrage und des sich verknappenden Wohnungsangebots in den wachstumsstarken Teilräumen des Kantons es selbst für Familien aus der Mittelschicht zusehends schwieriger werde erschwinglichen Wohnraum zu finden. Als Grundlage für diese Aktivitäten der Gemeinden wollte der Kanton die Eignung der folgenden Modelle prüfen, um für die Mittelschicht vermehrt Wohnraum zu tragbaren Preisen zu schaffen. Die Regierung erwähnt dazu:

- *Erwerb von Boden und Erstellen von Wohnungen durch die Gemeinde bzw. Verkauf oder Baurechtsvergabe an gemeinnützige Wohnbauträger.*

- Animieren bzw. Sensibilisieren von Korporationen und Genossamen für vermehrtes Anbieten preiswerterer Wohnungen.
- Erhöhung der zulässigen Ausnützung eines Grundstücks, wenn sich der Eigentümer verpflichtet, die Wohnungen dauerhaft zu einem Mietzins anzubieten, der unter dem ortsüblichen Niveau liegt.

Schwyzer Wohnraum ist in den letzten Jahren tatsächlich massiv teurer geworden. Zudem herrscht Wohnungsmangel. Die Leerwohnungsziffer liegt tief (0.74%, Stand 2013) unter dem schweizerischen Mittel (0.96%). In den allermeisten Gemeinden herrscht akuter Mangel an kostengünstigem Wohnraum. Immer öfter sind Schwyzerinnen und Schwyzer gezwungen, ihre Heimatgemeinde zu verlassen, weil sie sich die Mieten nicht mehr leisten können. Das ist untragbar. Unser Kanton, unsere Bezirke und Gemeinden besitzen Liegenschaften und Immobilien. Mit diesen könnten lokal wie auch kantonale grosse Beiträge zur Entlastung der Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen geleistet werden. Unser Kanton, unsere Bezirke und Gemeinden sollten den Bau von kostengünstigem Wohnraum aktiv fördern. Eine Förderung könnte zum Beispiel durch direkte finanzielle Sicherheiten oder über die Eröffnung von konkreten Möglichkeiten zum Bau von kostengünstigen Wohnungen nach Kauf oder im Baurecht auf öffentlichen Grundstücken erfolgen. Weiter besitzen auch Staatsbetriebe (SBB, Post, RUAG usw.) Landreserven. Deren Grundstücke, die nicht mehr im Rahmen der Grundaufträge genutzt werden, könnten erstanden und darauf kostengünstige Wohnungen erstellt werden.

Nachdem vor rund 15 Jahren der Kanton Schwyz jegliche Förderung von Wohnbau- und Eigentumsförderung (Anschlussgesetz an WEG-Förderung) eingestellt hat, steigt die Gefahr, dass in Zukunft Schwyzerinnen und Schwyzer ihre Heimatgemeinde oder gar unseren Kanton aufgrund von weiter steigenden Mietpreisen verlassen müssen. Es ist – unabhängig der vom Mieterinnen- und Mieterverband lancierten Volksinitiative für «Mehr bezahlbare Wohnungen» – an der Zeit, im Kanton Schwyz Wohnungsnotstände und steigende Mietpreise konsequent zu bekämpfen.

Wir bitten die Regierung, dem Kantonsrat ein «Gesetz zur Förderung des kantonalen gemeinnützigen Wohnungsbaus» zu unterbreiten.

Weiter bitten wir die Regierung in der Stellungnahme zur Motion «Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» folgende Fragen zu beantworten:

1. Ist die Regierung bereit, entsprechende gesetzliche Grundlagen zu schaffen, damit der Kanton gemeinnützigen Wohnbau fördern und gemeinnützige Wohnbauträger unterstützen kann? (Zweck des Gesetzes: Der Staat und die Gemeinden fördern die Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen für Personen mit geringem Einkommen und Vermögen, soweit ein Mangel besteht.)
2. Ist die Regierung bereit, eine jährliche Beurteilung zur Wohnsituation (strategische Stossrichtung C3) und zum gemeinnützigen Wohnungsbau vorzunehmen?
3. Ist die Regierung bereit, entsprechende gesetzliche Grundlagen und Anreize zu schaffen, damit auch Gemeinden und Bezirke gemeinnützigen Wohnungsbau aktiv fördern und gemeinnützige Wohnbauträger unterstützt werden können?

Wir danken der Regierung für die positive Aufnahme der Motion und für die Beantwortung unserer Fragen.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Einleitende Bemerkungen

Der Regierungsrat anerkennt, dass es als Folge der starken Wohnraumnachfrage in den wachstumsstarken Teilräumen des Kantons selbst für Familien aus der Mittelschicht schwieriger wird, in den betreffenden Gemeinden erschwinglichen Wohnraum zu finden. Im Interesse einer ausgewogenen Bevölkerungsstruktur und mit Blick auf eine erhöhte Akzeptanz für weitere Wachstumsschritte misst der Kanton einem Wohnungsangebot in verschiedenen Preissegmenten auch in den wachstumsstärksten Gemeinden eine hohe Bedeutung zu.

Allerdings sind Interventionen der öffentlichen Hand im Bereich der Wohnraumversorgung umstritten. Für die Gegnerschaft eines staatlichen Engagements ist Wohnen ein privates Bedürfnis, das jede Person nach ihren finanziellen und persönlichen Voraussetzungen im Rahmen der Marktwirtschaft eigenverantwortlich befriedigt. Die Verfechter vertreten die Meinung, es bestehe ein „Recht auf Wohnen“ mit der Konsequenz eines verstärkten staatlichen Engagements. Zwischen diesen beiden Extrempositionen stellt sich die Frage nach dem vernünftigen Umfang der staatlichen Intervention.

Aufgrund des heterogenen Wohnungsmarktes im Kanton Schwyz sind die Voraussetzungen sehr unterschiedlich. Die Bedürfnisse unterscheiden sich von Gemeinde zu Gemeinde in Abhängigkeit der Lage, der Grösse, der Steuer- und Raumordnungspolitik erheblich.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Ist die Regierung bereit, entsprechende gesetzliche Grundlagen zu schaffen, damit der Kanton gemeinnützigen Wohnbau fördern und gemeinnützige Wohnbauträger unterstützen kann?

Gemäss § 20 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (SRSZ 100.100, KV) schafft der Kanton günstige Rahmenbedingungen, damit ausreichend Wohnraum zur Verfügung steht. Er steht jedoch nicht in der Pflicht, eine aktive Förderung zu betreiben.

Zur Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum kommen seitens des Kantons bislang Förderungs- und Subventionsmodelle des kantonalen Gesetzes über die Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 12. September 1991 (SRSZ 390.100, KWEG) zum Einsatz. Seit 2002 werden, analog zum Bund, keine neuen Objekte mehr unterstützt. Aufgrund der gesetzlich vorgegebenen Anspruchsdauer von maximal 25 Jahren laufen die Geschäfte kontinuierlich aus.

Im Rahmen des kantonalen Entlastungsprogramms hat der Kantonsrat des Kantons Schwyz an seiner Sitzung vom 25. Mai 2016 dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, die Rechtsgrundlage für die Aufhebung der kantonalen Wohnbauförderung auszuarbeiten. Die Stossrichtung des Parlaments ist somit vorgegeben und neue kantonale Rechtsgrundlagen für weitere Subventions- oder Fördermodelle erscheinen kaum mehrheitsfähig.

Gemeinnützigen Wohnbauträgern auf privatwirtschaftlicher Basis kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu. Durch Verzicht auf spekulative Gewinne und übersetzte Mietpreise sowie durch nachhaltige Bewirtschaftung ihres Bestandes leisten sie einen unerlässlichen Beitrag zur Wohnraumversorgung im Kanton Schwyz. Wohnbaugenossenschaften benötigen wesentlich geringere Eigenmittel und werden vom Bund finanziell über nachfolgende Instrumente unterstützt:

Fonds de Roulement

In der Schweiz gibt es mehrere Fonds de Roulement, welche aus Wohnbauförderungsmitteln der Eidgenossenschaft gespiesen und von Dachverbänden des gemeinnützigen Wohnungsbaus verwaltet werden. Die Verbände verleihen diese Mittel als zinsgünstige Darlehen an die Wohnbaugenossenschaften weiter. Die Fondsdarlehen dienen zur Restfinanzierung von Neubauten oder für den Kauf bestehender Liegenschaften. Die Fonds weisen derzeit eine gute Liquidität auf.

Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger

Die Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW) ist eine Genossenschaft mit dem Ziel, den gemeinnützigen Bauträgern durch die Vermittlung von Anleihsquoten zu zinsgünstigen Mitteln zu verhelfen. Mittels durch den Bund verbürgten Anleiheobligationen nimmt die EGW direkt am Kapitalmarkt Mittel auf.

Darüber hinaus bestehen eine Vielzahl Instrumente für Gemeinden und Bezirke im Rahmen des Planungs- und Baurechts wie unter Ziff. 2.2.3 ausgeführt wird.

Es kann somit festgehalten werden, dass Förderinstrumente zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinden vorhanden sind. Angesichts der Tatsache, dass der Kantonsrat beabsichtigt, die kantonale Wohnbauförderung aufzuheben, erachtet es der Regierungsrat als nicht opportun, neue kantonale Gesetzesgrundlagen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus einzuführen.

2.2.2 Ist die Regierung bereit, eine jährliche Beurteilung zur Wohnsituation (strategische Stossrichtung C3) und zum gemeinnützigen Wohnungsbau vorzunehmen?

Eine eigenständige Analyse der Wohnsituation bzw. des gemeinnützigen Wohnungsbaus im Kanton Schwyz könnte mit den vorhandenen Ressourcen nicht durchgeführt werden. Entsprechend wäre der Auftrag extern zu vergeben, was mit hohen Kosten verbunden wäre. Zudem wird ein Grossteil der Informationen bereits durch diverse Immobilienberatungsfirmen sowie Banken erhoben. Genannt sei beispielsweise der im Auftrag der Schwyzer Kantonalbank und vom Immobilienberatungsunternehmen Wüest & Partner halbjährlich erstellte Bericht „Schwyzer Immobilienmarkt“, welcher unter www.szkb.ch/publikationen einsehbar ist.

2.2.3 Ist die Regierung bereit, entsprechende gesetzliche Grundlagen und Anreize zu schaffen, damit auch Gemeinden und Bezirke gemeinnützigen Wohnungsbau aktiv fördern und gemeinnützige Wohnbauträger unterstützt werden können?

§ 2 KWEG sieht ausdrücklich vor, dass die Gemeinden Leistungen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung einführen und insbesondere den Erwerb von Land für den Wohnungsbau verbilligen können. Überdies haben bereits viele Gemeinden erkannt, dass ihnen das geltende Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (SRSZ 400.100, PBG) entsprechenden Handlungsspielraum gibt. Es stehen dabei insbesondere folgende Instrumente zur Verfügung:

Gewährung von Nutzungsprivilegien für preisgünstigen Wohnungsbau (§ 24 Abs. 3 PBG)

- Erhöhung der Ausnützungsziffer (Ausnützungsbonus);
- Zuschlag bei der Gebäudehöhe oder -länge, zusätzliches Geschoss;
- Reduktion der internen Grenz- und Gebäudeabstände.

Ausscheidung von Wohnanteilen (§ 6 und 20 ff. der Verordnung zur kantonalen Nutzungsplanung Brunnen Nord)

- Im Rahmen der Nutzungsplanung wird bei der Definition bestimmter neu einzuzonender oder umzuzonender Gebiete ein gewisser Anteil der überbauten Fläche für den preisgünstigen Wohnraum reserviert.
- Geltungsbereich: Beschränkung der Mindestanteilsregelung auf gewisse Zonenarten (z.B. Wohnzonen mit hoher Ausnutzung).
- Umschreibung des Wohnanteils: Festlegung des Anteils anhand der anzurechnenden Bruttogeschossfläche.

Aktive Bodenpolitik durch die Gemeinde (z.B. Abgabe von Bauland an gemeinnützige Wohnbauträger)

- Erweitert den Handlungsspielraum für die kommunale Entwicklung;
- Ermöglicht Tauschgeschäfte zur Realisierung von Vorhaben im öffentlichen Interesse;
- Es können Grundstücke erworben werden, um sie dem gemeinnützigen Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen.

Wie in der Beantwortung des Postulates P 4/13 vom 3. September 2013 (RRB Nr. 799/2013) ausgeführt, dürfen Gemeinden auch in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen (ZöBA) preisgünstigen Wohnraum schaffen. Diese Bauten müssen aber im Interesse der Allgemeinheit Aufgaben des modernen Leistungs- und Sozialstaates mittragen und erfüllen – so beispielsweise Alterswohnungen. Oftmals sind reine Wohnhäuser an gewissen Standorten innerhalb der ZöBA aus wohngygienischen Gründen wenig sinnvoll (insbesondere neben immissionsträchtigen Infrastrukturanlagen). An geeigneten Standorten und, sofern der Bedarf ausgewiesen war, hat das Volkswirtschaftsdepartement den preisgünstigen Wohnungsbau unter Bezugnahme auf Art. 41 Abs. 1 Bst. e der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101, BV) bejaht, damit Wohnungssuchende für sich und ihre Familien eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Grundsätzlich besteht aber eine restriktive Bewilligungspraxis.

Die Erarbeitung von kantonalen Gesetzesgrundlagen und Anreizen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus sollen sich demnach weiterhin auf die Schaffung der entsprechenden Rahmenbedingungen für Bezirke und Gemeinden beschränken.

2.2.4 Fazit

Förderinstrumente zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus sind auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinden vorhanden. Kanton und Gemeinden setzen diese auch in der Nutzungsplanung um. Damit schaffen sie Anreize für private Wohnbaugenossenschaften, die Aufgabe des gemeinnützigen Wohnungsbaus vermehrt wahrzunehmen. Der Regierungsrat lehnt eine darüber hinausgehende staatliche Förderung aus politischen und inhaltlichen Gründen ab. Aufgrund der vorgegebenen Stossrichtung des Kantonsrates (Aufhebung der kantonalen Wohnbauförderung) dürfte zudem die Einführung einer neuen kantonalen Gesetzesgrundlag kaum mehrheitsfähig sein. Wegen beschränkter Ressourcen sowie des bereits bestehenden Angebotes ist von einer jährlichen Analyse der Wohnsituation sowie des gemeinnützigen Wohnungsbaus abzusehen.

Der Regierungsrat beantragt in diesem Sinne, die Motion für nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 1/16 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Amt für Raumentwicklung.

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber