Zeitschrift: Wohnen

Herausgeber: Wohnbaugenossenschaften Schweiz; Verband der gemeinnützigen Wohnbauträger

Band: 88 (2013)

Heft: 4: Renovation

Artikel: Ein wohnungspolitischer Stützkurs für Nachgeborene

Autor: Gurtner, Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-390587

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

40 Jahre Logis Suisse AG (3): ein alter WEG-Gefährte

EIN WOHNUNGSPOLITISCHER STÜTZKURS FÜR NACHGEBORENE

Bild: ARB Architekten

Die Siedlung «Hintere Aumatt» in Hinterkappelen (BE) ist eines der wichtigsten Projekte, die mit WEG-Mitteln entstanden. Erstellt in fünf Etappen zwischen 1981 und 1991, umfasst sie einen Mix von Wohnnutzungen (Miete und Eigentum), Ateliers, Büros und Läden. Entworfen wurde sie von der ARB Arbeitsgruppe, Bern, für die Regio Wohnbaugenossenschaft, Bern.

Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) von 1974 bildete die Grundlage für das umfassendste staatliche Wohnbauförderungsprogramm, das es in der Schweiz jemals gegeben hat. Mit seinem Modell der Mietzinsverbilligung wagte es sich auf wohnungspolitisches Neuland vor. Wie ist das später vielgeschmähte WEG aus heutiger Sicht zu beurteilen?

Von Peter Gurtner*

Die Logis Suisse AG feiert dieses Jahr ihr vierzigjähriges Bestehen. Ihre Gründung im Jahre 1973 fiel in eine wohnungspolitisch hektische Zeit. Bereits ab Mitte der Sechzigerjahre hatte sich aus der Mischung von Bevölkerungswachstum, Inflation, Wohnungsknappheit und Mietzinsnot ein explosiver Cocktail zusammengebraut, auf den das Parlament im Jahre 1965 im Unterschied zu früheren Sondererlassen erstmals mit einem ordentlichen Wohnbauförderungsgesetz reagierte. Dessen Hilfen, die sich verfassungsmässig auf den Familienartikel stützten, durften jedoch ursprünglich nur bis Ende 1970 zugesichert werden. Bis zu diesem Zeitpunkt glaubte man, dank der auf Ende 1969 festgesetzten Abschaffung der letzten Mietzinskontrollen zur «Normalisierung» des Wohnungsmarktes zurückgefunden und keine Bundesbeiträge mehr nötig zu haben.

Wohnbauförderung als Daueraufgabe des Bundes

Diesen Liberalisierungsbestrebungen erwuchs indessen heftige Opposition. So wurde unter anderem im Oktober 1967 ein Volksbegehren für ein «Recht auf Wohnen» eingereicht, das im September 1970 nur knapp verworfen wurde. Kurz davor hatte das Parlament die Geltungs-

dauer des damaligen Gesetzes bis Ende 1972 verlängert und den Bundesrat angesichts der nach wie vor prekären Lage zur grundsätzlichen Überprüfung der Wohnbauförderung aufgefordert. Entsprechende Arbeiten waren unter der Ägide der Eidgenössischen Wohnbaukommission (EWK) bereits seit einiger Zeit im Gang.

Auf die sogenannte Denner-Initiative von 1971 konnte das Parlament daher mit einem Gegenvorschlag in Sachen Mieterschutz und Wohnbauförderung reagieren, welchen das Volk am 5. März 1972 mit eindrücklichen Mehrheiten akzeptierte. Mit diesem Schritt wurde die Wohnbauförderung zu einer Daueraufgabe des Bundes erklärt, und weil im gleichen Zeitraum von der EWK auch die Neukonzeption der Bundeshilfe konkretisiert worden war, konnte unmittelbar nach der Abstimmung der Entwurf des künftigen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) in die Vernehmlassung gegeben werden.

Bild: Metron

1980/81 erstellte die Metron AG in Windisch (AG) zwölf Reihenhäuser. Dank ökonomischer Bauweise und WEG-Verbilligung entstand Wohnraum für Familien mit geringem Einkommen. Die Häuser im Besitz der Gemiwo AG wurden 2001 sorgfältig erneuert.

Breite politische Zustimmung

Die generelle Stossrichtung der Vorschläge fiel grossmehrheitlich auf fruchtbaren Boden. Nur die äusserste Rechte lehnte sie ab. Zudem bestanden je nach politischer Optik unterschiedliche Auffassungen zu einzelnen Massnahmen. Der später vielgeschmähte Systemwechsel punkto Mietzinsverbilligung traf hingegen auf grosse Zustimmung. Allerdings wurde vereinzelt moniert, dass er in der Praxis auf mangelndes Interesse stossen könnte, weshalb die anvisierte Förderung von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus breite Unterstützung fand. Insbesondere der Vorschlag zur Kapitalbeteiligung an entsprechenden Investoren erhielt ein positives Echo. Das wiederum motivierte den Schweizerischen Verband für Wohnungswesen (SVW, heute Wohnbaugenossenschaften Schweiz), diverse Genossenschaften, Gewerkschaften und Banken zur Gründung der Logis Suisse, mit der man als neuer Akteur im gemeinnützigen Wohnungsbau zur Umsetzung des geplanten Gesetzes beitragen wollte. Dieses wurde denn auch innert Jahresfrist vom Ständerat einstimmig und vom Nationalrat mit 148 zu 3 Stimmen verabschiedet und vom Bundesrat auf den 4. Oktober 1974 in Kraft gesetzt.

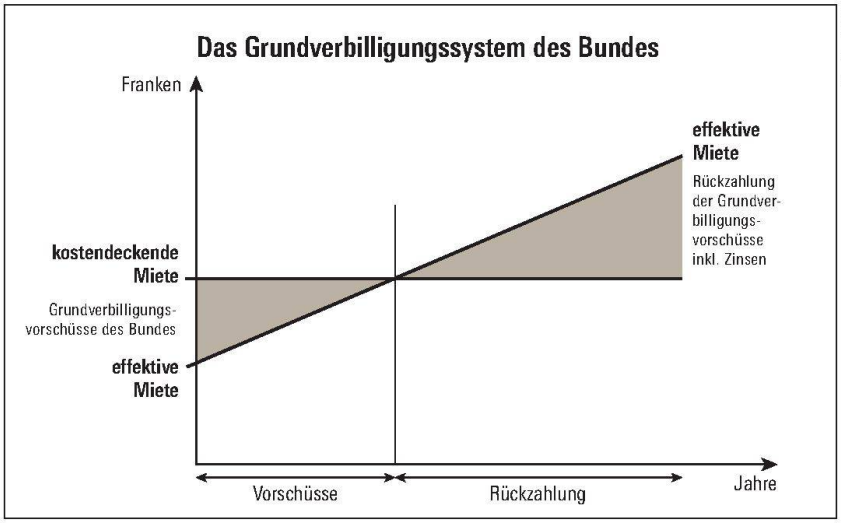
Entstehung und Werdegang der Logis Suisse sind somit eng mit dem WEG verknüpft, und obwohl seit 2003 mit dem Wohnraumförderungsgesetz (WFG) ein modifiziertes Regelwerk gilt, wird der alte Erlass bis zum Auslaufen der letzten Geschäfte noch während Jahren Wirkung haben. Aus Anlass des Jubiläums soll daher nachfolgend ein geraffter Überblick über Inhalt und Folgen des bisher wichtigsten und langlebigsten Bundeserlasses zur Wohnbauförderung und dessen Beitrag zur Entwicklung der Logis Suisse gegeben werden.

Neuorientierung der Wohnbauförderung

Sieht man vom isolierten Zustupf von 200 000 Franken ab, den der SVW im Jahre 1921 zur Errichtung eines Baufonds erhalten hatte, so operierten frühere Wohnbauaktionen des Bundes meist mit Baukosten- und Zinszuschüssen. Sie beschränkten sich auf den Mietwohnungsbau, setzten meistens ergänzende Leistungen der Kantone voraus und waren zeitlich stets limitiert. Erst aufgrund des Gesetzes von 1965 wurden gelegentlich auch Bürgschaften und Erschliessungsdarlehen gewährt sowie Forschungsarbeiten zur Erhöhung der Produktivität im Wohnungsbau ermöglicht. Das WEG wagte sich dagegen in verschiedener Hinsicht auf wohnungspolitisches Neuland vor.

- Es trug durch ein zweckmässiges Erschliessungsrecht, durch Erschliessungs- und Landerwerbshilfen sowie durch eine erweiterte Wohnungsmarkt- und Bauforschung zur Verbesserung der Grundlagen des gesamten Wohnungsbaus bei.
- Es reduzierte dank hoher Bürgschaften für Nachgangshypotheken den Eigenkapitalbedarf.
- Es förderte nebst der Erstellung und dem Erwerb preisgünstiger Mietobjekte die Verbreitung von Wohneigentum sowie die Erneuerung und Umnutzung von Altbauten.
- Es lieferte die Basis für die spezielle Förderung der gemeinnützigen Bauträger und ihrer Dachorganisationen und Institutionen. (Fonds de Roulement, Kapitalbeteiligungen, Verbürgung der EGW-Anleihen, Rückbürgschaften, Leistungsaufträge).
- Es befreite die Kantone von obligatorischen Zusatzleistungen.
- Es verknüpfte die Wohnbauhilfen erstmals mit weitgehenden qualitativen Anforderungen (Wohnungs-Bewertungs-System) und mit der gezielten Förderung exemplarischer Bauten und Wohnmodelle.

So funktionierte das Grundverbilligungssystem des Bundes.



Quelle: BWO

– Schliesslich führte es als auffälligste Neuerung das System der Grund- und Zusatzverbilligung zur Senkung der Wohnkosten ein (Grafik 1).

Grundverbilligung: Neue Art der Objekthilfe

Mit der Wahl der Grundverbilligung wurde mit der traditionellen Objekthilfe und ihren Nachteilen bewusst gebrochen. Man hatte erkannt, dass auch die Mieten im geförderten Wohnungsbau der Entwicklung der Kosten und den zu erwartenden Einkommenssteigerungen der Bewohner angepasst werden müssen, sofern man tiefe Anfangsmieten erreichen und gleichzeitig hohe Subventionen, Fehlbelegungen und wachsende Differenzen zwischen Alt- und Neuwohnungsmieten vermeiden will. Im WEG-Modell wurde der Anfangsmietzins als Resultante unterschiedlichster Berechnungsfaktoren unter den effektiven Kosten angesetzt. Die dadurch entstandene Ertragslücke deckten rückzahlbare, verzinsliche Vorschüsse.

Sobald der sukzessive angehobene Mietzins die Kosten überstieg, begann die Rückzahlungspflicht, wobei bereits dem Gesetzgeber klar gewesen war, dass dieser Mechanismus in Zeiten wirtschaftlicher Störungen zu Problemen führen konnte. Er sah deshalb die Möglichkeit vor, die Laufzeit des Verbilligungssystems zu verlängern, die Mietzinsanstiege zu sistieren und die nach 30 Jahren noch geschuldeten Vorschüsse abzuschreiben. Oberstes Gebot war daher nie die völlige Kostenneutralität der Grundverbilligung. Subventionen sollten aber nicht schon zu Beginn an jedermann, sondern erst dann selektiv ausgerichtet werden, wenn es die wirtschaftliche Lage erzwang oder im Einzelfall rechtfertigte.

Zusatzverbilligung: Subjekthilfe mit sozialer Treffsicherheit

Die Grundverbilligung wurde als reine Basishilfe konzipiert, die im Prinzip jedermann offenstand und damit in WEG-Objekten die soziale Durchmischung erleichterte. Für Haushalte in bescheidenen finanziellen Verhältnissen war ihr Verbilligungseffekt jedoch zu gering. Zur weiteren Reduktion der grundverbilligten Mieten wurden und werden daher noch heute nicht rückzahlbare Zusatzverbilligungen (ZV) ausgerichtet, die an die Einhaltung von Belegungs-, Einkommens- und Vermögensvorschriften gebunden und zeitlich limitiert sind.

Die Zusatzverbilligungen haben somit den Charakter von Subjekthilfen, doch indem sie nur an Bewohner von WEG-Objekten ausgerichtet werden, vermeiden sie den grossen Mittelbedarf, der sich bei klassischen Mietbeihilfen als Folge des generellen Rechtsanspruchs ergibt. Bei der seinerzeitigen Abwägung der Vor- und Nachteile alternativer Förderungsmodelle trug die drohende Ausuferung des Subventionsaufwands denn auch wesentlich dazu bei, dass man im WEG trotz der grösseren sozialen Treffsicherheit der Subjektförderung an der Objekthilfe festhielt und sie im Sinne eines Kompromisses mit einem Element der Subjekthilfe vermählte. Für diese Wahl entscheidend waren auch der hohe Verwaltungsaufwand von Mietbeihilfen sowie ihr möglicher Anreiz zur generellen Erhöhung des Mietzinsniveaus. Bei der Objekthilfe lässt sich der Finanzbedarf besser steuern, sie kann das erwünschte Angebot beeinflussen, erleichtert die Zweckerhaltung der Wohnungen und lässt einen gewissen Rückfluss der Mittel erwarten. Dass sie auch Nachteile in Form von Fehlbelegungen, geringerer Kostendisziplin, Mitnahmeeffekten, Ghettobildung und Privilegierung einzelner Bevölkerungssegmente hat, ist bekannt. Von diesen liessen sich jedoch mit dem WEG-Modell die einen und andern mildern, sodass per Saldo das gewählte Förderungskonstrukt obsiegte.

128 000 geförderte Wohnungen

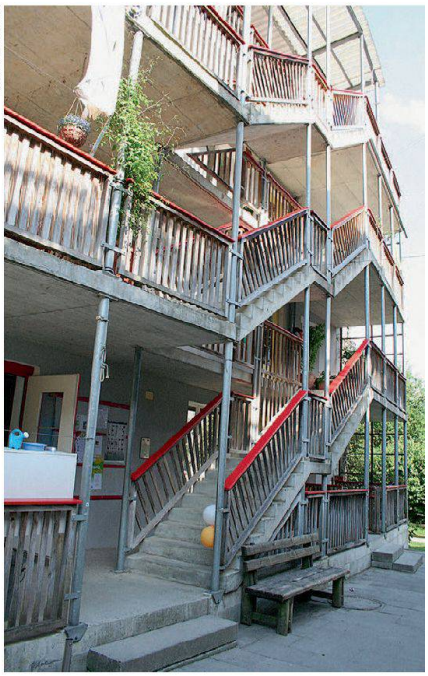
Das WEG hatte während 27 Jahren Bestand. Das Förderungsvolumen umfasste rund 108 000 Wohneinheiten. Davon entfiel etwa ein Drittel auf Eigentums- und der Rest auf Mietobjekte. Dazu kamen rund 20 000 Wohnungen, deren Erstellung oder Erneuerung indirekt über den Fonds de Roulement und die EGW unterstützt wurden. Das WEG stellt somit die Grundlage des bisher umfassendsten Förderungsprogramms des Bundes dar. Frühere Aktionen fanden zwischen 1919 und 1925 (18 000 Wohnungen), von 1941 bis 1949 (rund 85 000 Wohnungen) zwischen 1958 und 1966 (12 500 Wohnungen) und ab 1965 bis 1972 (rund 31 000 Wohnungen) statt.

Der im Rahmen des WEG zugesicherte Bürgschaftsbetrag belief sich im Höchststand der Verpflichtungen auf rund 6,8 Milliarden Franken (inkl. EGW-Anleihen). Die Vorschüsse für die Grundverbilligung kulminierten samt Zinsen bei knapp über 3 Milliarden Franken. An Zusatzverbilligungen wurden bisher rund 2,4 Milliarden Franken ausbezahlt, und für Fonds-de-Roulement- und Direktdarlehen standen über 400 Millionen Franken zur Verfügung. Hinzu kamen Kapitalbeteiligungen von zeitweise über 200 Millionen Franken, die sich inzwischen auf rund 12 Millionen Franken verringert haben.

Breite Nutzniesserschaft

Im Mietwohnungsbereich entfiel rund die Hälfte der geförderten Wohnungen auf Genossenschaften, Stiftungen und öffentliche Körperschaften, die andere Hälfte auf übrige juristische Personen, private Einzelpersonen und institutionelle Anleger. Eher traditionell ausgerichtete Bauträger waren ebenso vertreten wie solche, die mit neuen Vermietungs- und Verwaltungsmodellen bewusst nach Alternativen zu den herkömmlichen Mietverhältnissen suchten. Zu diesen gehörte in einem erweiter-

Bild: *Wohnen*

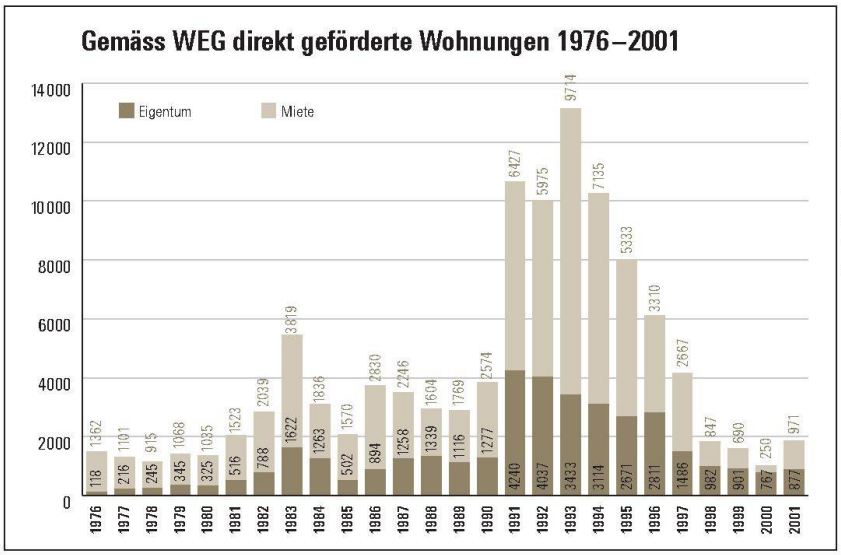


In der Remishueb testete man in den frühen 1990er-Jahren am Stadtrand von St. Gallen das verdichtete und kommunikative Wohnen aus. Im Bild: Siedlungsteil der Genossenschaft Achslenblick.

ten Sinne auch die Logis Suisse, die als Holdinggesellschaft ursprünglich zahlreiche regionale Töchter unter ihren Fittichen vereinigte und erst nach deren teilweisen Abspaltung und Fusion ihr heutiges Gesicht bekam.

Ihre Bedeutung für den Bund und den gemeinnützigen Wohnungsbau zeigt sich an den ihr zugeflossenen Förderungsmitteln. Der ganzen Gruppe zusammen wurden über die Jahre für rund 3400 Wohnungen WEG-Hilfen ausgerichtet. Davon entfielen rund 81 Millionen Franken auf Zusatzverbilligungen,186 Millionen Franken auf GV-Vorschüsse und 268 Millionen Franken auf Bürgschaften (ohne EGW-Quoten). Dazu kamen inzwischen auf rund 7 Millionen Franken reduzierte Kapitalbeteiligungen von einst gegen 50 Millionen Franken sowie diverse Darlehen aus dem Fonds de Roulement. Ferner beansprucht die Logis Suisse zurzeit rund 300 Millionen Franken aus laufenden EGW-Anleihen.

Rund 108 000 Miet- und Eigentumswohnungen wurden gemäss WEG direkt gefördert.



Quelle: Bundesamt für Wohnungswesen

Wechselhafte Nachfrage

Das Volumen der mit WEG geförderten Wohnungen wies im Zeitablauf grosse Schwankungen auf (Grafik 2). Anfänglich war die Nachfrage ausgesprochen flau. Der Start fiel in den grossen Einbruch der Siebzigerjahre. Noch 1973 wurde mit der Produktion von rund 83 000 Wohnungen das höchste in der Schweiz je erreichte Jahresergebnis erzielt. 1974 kam es mit dem Erdölschock und der Einführung flexibler Wechselkurse zu einer abrupten Zäsur. Sinkende Einkommen und Bevölkerungszahlen führten zu rekordhohen Leerwohnungszahlen. Die Wohnungsproduktion ging innert dreier Jahre um 60 Prozent auf 34 000 Einheiten zurück. Es gab daher Stimmen, welche die sofortige Abschaffung des neuen Gesetzes forderten.

Erst in den Achtzigerjahren stabilisierte sich das Gesuchsvolumen auf leicht höherem Niveau. 1991 erfolgte ein grosser Sprung. Ermöglicht wurde er dank der im Rückblick allzu hohen Aufstockung der Förderungsmittel, mit welcher das Parlament auf die damalige Hochzinsphase und Wohnungsknappheit reagierte. Das Strohfeuer erlosch im Sturmwetter der Immobilienkrise. Deren Auswirkungen auf die Liegenschaftswerte, die Leerwohnungsziffern und Mietzinsentwicklung erzwangen im Verein mit den wachsenden Bürgschaftsverlusten und den sinkenden Hypothekarzinsen und Einkommenserwartungen den sukzessiven Abbau der Hilfen. Ende 2001 war endgültig Schluss. Seither gilt das WEG nur noch für die laufenden, vor diesem Zeitpunkt zugesicherten Geschäfte, die Ende 2012 noch rund 64 000 Wohnungen auf sich vereinigten.

Sozialpolitisch ein Erfolg

Es gehört da und dort beinahe zum guten Ton, das WEG mit einer für Nachrufe pietätlosen Strenge zu qualifizieren. Das hängt nicht zuletzt

ANZEIGE

damit zusammen, dass viele WEG-Kunden die heute wieder reichlicher vorhandene Liquidität lieber für eigene Zwecke als für die Rückzahlung von Vorschüssen verwenden würden. Damit soll die Berechtigung kritischer Vorbehalte nicht bestritten werden. Es gilt jedoch bei der Beurteilung des WEG zu differenzieren.

Wie ihm eine Mitte der Neunzigerjahre durchgeführte Evaluation bestätigte, hat es während mehr als 20 Jahren funktioniert und die verfolgten Ziele vor allem in sozialpolitischer Hinsicht gut erfüllt. Einkommensschwache Haushalte, Familien mit Kindern und betagte Personen waren und sind unter der Mieterschaft von Mietwohnungen deutlich häufiger vertreten als im schweizerischen Mittel. Zudem hat das WEG ein hohes Förderungsvolumen erzeugt und wesentlich zur Hebung der Wohnqualität, zur Wohnforschung und zur Stärkung der gemeinnützigen Bauträger und ihrer Organisationen beigetragen.

Folgenschwerer Einbruch auf dem Liegenschaftenmarkt

Verfolgt man den Verlauf des Mietzinsindexes, so zeigt sich, dass sogar der systembedingte Wohnkostenanstieg bei genügend langfristiger Betrachtung den Rahmen der allgemeinen Mietzinsanstiege nicht sprengt. Er hätte jedoch ein möglichst kontinuierliches wirtschaftliches Wachstum vorausgesetzt, und dieses wurde im Sog der Immobilienkrise abrupt unterbrochen. Allerdings resultierten die damaligen Probleme des WEG primär nicht aus dem Modell der Grundverbilligung. Die Mietzinsanstiege wurden ja weitgehend sistiert, und nie ist ein Bauträger aufgrund der Rückzahlungsverpflichtungen in den Bankrott getrieben worden.

Entscheidender war der generelle Einbruch auf dem Liegenschaftsmarkt. Den mehrheitlich in der Hochpreisphase der frühen Neunzigerjahre erstellten und erworbenen WEG-Wohnungen erwuchs durch oft besser gelegene und kostengünstiger produzierte Neubauten sowie durch leerstandsbedingte Mietzinsabschläge im freien Wohnungsmarkt Konkurrenz. Die schwierigere Vermietung führte zu Ertragsausfällen und diese aufgrund des oft geringen Eigenkapitals zur raschen Insolvenz, was dem Bund einen steigenden Aufwand aus der Honorierung von Bürgschaften und dem WEG auf finanzpolitischer Ebene Sympathieverluste bescherte.

Bild: ATP kfp

Mit ihren verschiedenen Wohn- und Begegnungsformen zählt die Siedlung Brahmshof in Zürich bis heute zu den Paradebeispielen für das «kommunikative Wohnen». Erstellt wurde sie 1989 bis 1991 vom Architekturbüro Kuhn, Fischer Partner (heute ATP kfp Architekten und Ingenieure AG) für den Evangelischen Frauenbund.

Richtiger Systemwechsel

Auch die Bankenwelt zeigte wachsende Zurückhaltung, und weil sich mit der Ausweitung des öffentlichen Mittelbedarfs auch einige der Pluspunkte des Förderungssystems relativierten, war es aufgrund der sich anbahnenden Verschiebungen an der Zins- und Teuerungsfront richtig, neue Lösungen zu suchen, und den Fokus der Wohnbauförderung auf solche Bevölkerungsschichten zu lenken, denen selbst aus der Verbesserung des wirtschaftlichen Umfelds einkommensmässig keine Vorteile erwachsen. Leider wurden dem neuen WFG gleich zu Beginn einige Zähne gezogen, doch scheint sich inzwischen der wohnungspolitische Zyklus wieder zu schliessen und die Einsicht durchzusetzen, dass der Markt allein nicht alle Probleme lösen kann. ■

*Peter Gurtner hat die schweizerische Wohnungspolitik während 35 Jahren mitgeprägt. 1973 trat er in das damals neu gegründete Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) ein, dem er von 1995 bis zu seiner Pensionierung im Jahr 2009 als Direktor vorstand.

ANZEIGE

Quadro
Das Multitalent

velopa
swiss parking solutions

Der neue Unterstand Quadro überdacht die verschiedensten Güter rings um Liegenschaften. Ein Multitalent mit Eleganz und Ästhetik.

Das quadratische Grundmodul gewährt die totale Flexibilität für alle Ihre Überdachungs-Wünsche.

Spielen Sie mit den Lichteinfällen verschiedenster Materialien. Ob als Unterstand für Fahrräder, Autos, Müllcontainer oder als Freizeitpavillon. Quadro ist Ihr Multitalent!

parken ■ überdachen ■ absperren
Velopa AG, CH-8957 Spreitenbach
+ 41 (0)56 417 94 00, marketing@velopa.ch
www.velopa.ch