

# Möglichkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden zur Förderung von zinsgünstigem Wohnraum

Autor(en): **Baumgartner, Klaus / Kohn, Michael / Kunz, Christoph**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft**

Band (Jahr): **87 (1990)**

Heft 1

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-838461>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

*Bewältigung eines schier unlösbaren Problems», zu dem im November 1989 an drei verschiedenen Tagen im Hotel Novapark in Zürich die Geschäftsleitung der SKöF eingeladen hatte, fand ein beachtliches Interesse in unseren Mitgliederkreisen. Behördenmitglieder und Fachleute gingen die komplexe Problematik aus verschiedensten berufs- und standortgeprägten Blickwinkeln an. Ihre Beiträge sind vollzählig in einer Broschüre unseres eigenen Verlags erschienen und können ab sofort für Fr. 8.50 für Mitglieder (Fr. 12.– für Nichtmitglieder) beim Sekretariat der SKöF, Beaulieustr. 72, Postfach, 3000 Bern 26, bezogen werden.*

*An dieser Stelle sei aus der erwähnten Schrift der gemeinsame und, wie uns scheint, vom Grundsätzlichen her gesehen, bedeutsame Beitrag von Dr. Klaus Baumgartner, Fürsorgedirektor der Stadt Bern, Dr. Michael Kohn, Vorsteher des Fürsorgeamtes der Stadt Bern, und Christoph Kunz, Bundesamt für Wohnungswesen, Bern, nachgedruckt.*

*Die Red.*

## **Möglichkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden zur Förderung von zinsgünstigem Wohnraum**

*von Dr. Klaus Baumgartner, Fürsorgedirektor der Stadt Bern, Dr. Michael Kohn, Vorsteher des Fürsorgeamtes der Stadt Bern, und Christoph Kunz, Bundesamt für Wohnungswesen, Bern*

### **1. Die Lage auf dem Wohnungsmarkt**

Fürsorgeverantwortlichen mag die Aussage mehr als fragwürdig scheinen, und doch: Die Lage auf dem Wohnungsmarkt ist gesamthaft gut. In der Schweiz leben mehr als sechseinhalb Millionen Menschen. Diesen stehen rund drei Millionen Wohnungen zur Verfügung. Viele Wohnungen werden jährlich gebaut, etwa 40 000. Allerdings ist die Wohnbautätigkeit in den Städten und grösseren Gemeinden rückläufig.

Tabelle 1: Die Wohnbautätigkeit in der Schweiz 1985–1988

|                            | 1985   | 1986   | 1987   | 1988   |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Total                      | 44 228 | 42 570 | 40 230 | 40 965 |
| nach Gemeindegrösse:       |        |        |        |        |
| 100 000 Einwohner und mehr | 3 619  | 2 990  | 2 508  | 2 480  |
| 10 000–100 000             | 10 216 | 10 639 | 8 897  | 9 169  |
| 2000–10 000                | 18 671 | 17 537 | 16 893 | 16 647 |
| unter 2000                 | 11 722 | 11 404 | 11 932 | 12 669 |

Quelle: Bundesamt für Statistik

Auch in qualitativer Hinsicht ist das Wohnungsangebot auf einem hohen Niveau. Wir Schweizer beanspruchen immer mehr Wohnfläche. Der Verbrauch an Wohnfläche nimmt jährlich um einen Quadratmeter pro Kopf der Bevölkerung zu. Eine ganze Reihe von Haushalten können sich eine Zweitwohnung leisten. Das trifft gerade auf die Verhältnisse in den grossen Städten zu.

Nichtsdestoweniger ist die Wohnungsversorgung für kinderreiche Familien, Alleinstehende mit Kind sowie Betagte und Behinderte strukturell unbefriedigend. Aus einer Untersuchung des Bundesamtes für Statistik geht hervor, dass 1986 die durchschnittliche Mietzinsbelastung rund ein Fünftel des Bruttoeinkommens ausmachte.

Die Mietzinsunterschiede zwischen Stadt und Land sind in den letzten Jahren kleiner geworden. Nach wie vor ist aber Wohnen in den grossen Städten und deren Umland am teuersten. In der Stadt Bern kostet beispielsweise eine neugebaute 4-Zimmer-Wohnung rund 2000 Franken Miete im Monat und eine 5-Zimmer-Wohnung sage und schreibe 2752 Franken. Familien müssen, um die Mietzinsbelastung in Grenzen zu halten, vielfach in zu kleinen, ihren Bedürfnissen nicht entsprechenden Wohnungen leben.

Die grossen Unterschiede zwischen Altmieten und Neumieten verhindern eine bedarfsgerechte Belegung von Wohnraum. Das ist auch eine Ursache für den zunehmenden Wohnflächenbedarf pro Einwohner. So kommt es auch zu der paradoxen Situation, dass es in den Städten trotz mehr Wohnungen und weniger Einwohnern einen chronischen Wohnungsmangel gibt. Der Anstieg der Hypothekarzinssätze hat zu einer weiteren Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Miete und Einkommen geführt.

Belegt wird die gravierende Unterversorgung mit Wohnraum durch die Leerwohnungsziffern. Am 1. Juni 1989 standen in der Schweiz lediglich 0,43 Prozent aller Wohnungen leer. In der Stadt Bern wurde die Marke von einem Prozent, die als Voraussetzung für das Funktionieren des Wohnungsmarktes angesehen wird, letztmals im Jahre 1950 überschritten. Abgesehen von 1951, 1975 und 1976 lag in diesen dreieinhalb Jahrzehnten die Leerwohnungsziffer immer unter einem halben Prozent. Die Schweiz hat von allen westlichen Industrieländern das höchste Pro-Kopf-Einkommen, aber die wenigsten Wohneigentümer. Selbst wenn die Mieterhaushalte, die eine Zweitwohnung ihr eigen nennen, als Wohneigentümer gezählt werden, werden die Erstwohneigentumsquoten des umliegenden Auslands nicht erreicht. Am wenigsten selbstgenutztes Wohneigentum gibt es in den Städten. Im ländlichen Raum liegt die Wohneigentumsquote auch in der Schweiz teilweise über 50 Prozent.

Durch die Knappheit an Bauland, die überhöhten Grundstück- und Immobilienpreise sowie die hohen Hypothekarzinssätze werden kapitalkräftige und über günstige Finanzierungsmöglichkeiten verfügende Anleger bevorzugt. Benachteiligt sind Kleininvestoren und finanzschwache Bauträger wie gemeinnützige Wohnbauunternehmen und auf Selbsthilfe ausgerichtete Wohnbaugenossenschaften. Eine im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen gemachte Untersuchung (Städtische Liegenschaftsmärkte im Spannungsfeld

privater und institutioneller Anleger, Arbeitsberichte Wohnungswesen, Nr. 19) hat ergeben, dass in den Städten eine langsame, aber stetige Erosion privaten Liegenschaftsbesitzes – bei gleichzeitiger Eigentumskonzentration – stattfindet. Ein Grund dafür war das Vordringen institutioneller Anleger, wie Versicherungen und Pensionskassen, auf den Altliegenschaftsmarkt. So ging in der Stadt Bern von 1960 bis 1980 der Anteil der bestehenden Wohnungen im Eigentum von Privatpersonen von fast 69 Prozent auf knapp 62 Prozent zurück. Hingegen hat sich im gleichen Zeitraum der Anteil der Vereine und Stiftungen am Liegenschaftsbesitz mehr als verdoppelt.

Die Nutzungskonkurrenz verschärft das Problem zusätzlich. Im Kampf um die besten städtischen Lagen treten vor allem zwei Konkurrenten auf: jene, die wohnen, und jene, die ein Geschäft betreiben möchten. Da namentlich im preisgünstigen Wohnungsbau der Anteil der Bodenpreise an den Gesamtkosten nicht beliebig hoch sein kann, muss entweder die Bebauungsdichte stark zunehmen oder es wird unmöglich, Wohnungen zu finanziell tragbaren Preisen zu bauen. An guten Standorten findet heute Wohnungsbau nur noch für die «gehobene Nachfrage» statt. Preisgünstiger Wohnraum geht dort durch die Luxussanierungen verloren.

Die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt blieb nicht ohne Folgen. Die Einwohnerzahl in den Städten ging zurück. Beispielsweise verlor die Stadt Bern seit 1963 im Durchschnitt pro Jahr 1300 Einwohner. Seit 1975 waren es sogar jährlich 1800 Personen. Die Aussengemeinden wiesen im gleichen Zeitraum insgesamt ein dauerndes Wachstum auf. 1960 lebten zwei Drittel der Bevölkerung der Agglomeration Bern in der Stadt. Ende der siebziger Jahre haben die Agglomerationsgemeinden die Stadt überholt. Aufgrund der vergangenen Bautätigkeit stossen jetzt auch die Agglomerationsgemeinden an die Grenzen ihrer Wachstumsmöglichkeiten. Statistische Ergebnisse zeigen, dass Wohnen dort sogar noch mehr kosten kann als in der Kernstadt. Diese Erweiterungsgebiete sind deshalb ebenfalls von der Abwanderung bedroht. Das bedeutet, die Agglomeration wächst immer weiter ins Umland hinaus.

Alle diese Wanderungsbewegungen verändern zusammen mit der allgemeinen Überalterung die Struktur der Bevölkerung und die Zusammensetzung der Haushalte. So hat sich der Anteil der über 65jährigen an der Stadtbevölkerung erheblich erhöht. In Zürich, Basel und Bern waren schon 1980 gegen 30 Prozent der Wohnungsinhaber über 65 Jahre alt. Die Einzelhaushalte nehmen zu. Gesamtschweizerisch entfielen bereits 1980 29 Prozent aller Haushalte auf solche mit nur einer Person. In den städtischen Gebieten liegt dieser Anteil bei etwa einem Drittel der Haushalte. In der Stadt Zürich waren es 1980 die Hälfte aller Haushalte. Demgegenüber haben die Anteile aller Haushaltsgrössen mit drei oder mehr Personen laufend abgenommen. Fünf-Personen-Haushalte machten z.B. im Jahre 1980 in den inneren Agglomerationsbereichen von Zürich, Lausanne, Basel oder Genf keine 5 Prozent des Haushaltstotal aus.

Dem Trend auf dem Wohnungsmarkt entgegengesetzt war die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. 1960 kamen in der Stadt Bern auf 100 Einwohner

Tabelle 2: Entwicklung der Wohnbevölkerung 1970–1980 in ausgewählten Städten und Agglomerationen

|          | Kernstadt |         | Veränderung in % | Agglomeration* |         | Veränderung in % |
|----------|-----------|---------|------------------|----------------|---------|------------------|
|          | 1970      | 1980    |                  | 1970           | 1980    |                  |
| Zürich   | 422 640   | 369 522 | -12,6            | 719 324        | 706 220 | -1,8             |
| Basel    | 212 857   | 182 143 | -14,4            | 381 453        | 364 813 | -4,4             |
| Genf     | 173 618   | 156 505 | - 9,8            | 321 183        | 335 401 | +4,5             |
| Bern     | 162 405   | 145 245 | -10,5            | 284 737        | 286 903 | +0,8             |
| Lausanne | 137 383   | 127 349 | - 7,3            | 226 684        | 226 145 | -0,2             |

Quelle: Bundesamt für Statistik

\* gemäss Volkszählung 1970

Tabelle 3: Anteil der über 65jährigen in den grossen Städten 1980

| Stadt    | Anteil über 65jähriger an der Stadtbevölkerung | Anteil der Haushaltvorstände über 65 Jahre |
|----------|--|--|
| Zürich   | 19,8%  | 28,4%                                      |
| Bern     | 19,4%  | 28,4%                                      |
| Genf     | 17,2%  | 24,0%                                      |
| Basel    | 19,9%  | 27,9%                                      |
| Lausanne | 17,5%  | 25,5%                                      |

Quelle: Volkszählung 1980

Tabelle 4: Einwohner und Arbeitsplätze; Veränderungsraten in europäischen Stadtregionen 1960–1970 (in %)

| Stadt      | Kern      |               | Ring      |               |
|------------|-----------|---------------|-----------|---------------|
|            | Einwohner | Arbeitsplätze | Einwohner | Arbeitsplätze |
| Wien       | -0,62     | - 7,73        | + 1,25    | - 0,27        |
| Kopenhagen | -7,04     | - 8,67        | +11,66    | +15,85        |
| Rotterdam  | -3,46     | + 3,05        | +12,28    | + 6,10        |
| Amsterdam  | -4,67     | + 0,83        | + 7,99    | + 8,97        |
| Den Haag   | -8,70     | - 7,27        | + 6,92    | + 7,38        |
| Glasgow    | -9,35     | -12,74        | + 7,03    | + 4,91        |
| Manchester | -7,81     | -10,43        | + 6,56    | + 2,46        |
| Newcastle  | -6,73     | - 5,90        | + 5,43    | + 5,39        |
| Sheffield  | -1,94     | - 1,93        | + 2,96    | - 1,59        |
| Antwerpen  | -4,65     | + 0,76        | + 9,30    | + 4,14        |
| Zürich     | -2,78     | + 9,41        | +16,96    | +11,69        |
| Basel      | +1,88     | + 8,40        | +15,35    | + 8,30        |

Quelle: Ch. Gabathuler, Bevölkerungsentwicklung und Wohnungswesen, ORL-Bericht Nr. 67, Zürich 1988

60 Arbeitsplätze. 1985 waren es 96. In den Regionsgemeinden ist dieser Wert im gleichen Zeitraum von 30 auf 27 zurückgegangen. Die hohe Konzentration von Arbeitsplätzen bedingt eine ausgeprägte tägliche Pendlerbewegung zwischen dem auswärtigen Wohnort und dem städtischen Arbeitsplatz. Allerdings ist in letzter Zeit auch eine Abwanderung von Arbeitsplätzen aus den Städten feststellbar. Insbesondere der zweite Sektor gibt aufgrund von Strukturveränderungen und Rationalisierungsbedürfnissen innerstädtische Produktionsbetriebe häufig auf. Der Verlust an Einwohnern wirkt sich auch auf die Finanzen aus. In den letzten 20 Jahren haben sich die Gemeindefinanzen der Stadt Bern gegenüber den Regionsgemeinden zuungunsten der Stadt entwickelt. Bereits 1984 kamen fast drei Viertel der Bevölkerung der Regionsgemeinden in den Genuss einer kleineren Steueranlage als diejenige der Stadt. Während die umliegenden Gemeinden Steuergeschenke ausrichten, weist die Stadt Bern ihnen gegenüber pro Kopf rund das 1,7fache an Ausgaben aus. Andererseits stellt die Kernstadt dem Umland und weit darüber hinaus Infrastrukturen und Dienstleistungen zur Verfügung. Diese haben sie ohne entsprechende Abgeltung 1983 mit rund 40 Millionen Franken belastet. Konsequenz: Immer weniger Einwohner müssen diese Lasten berappen.

## 2. Was ist zu tun?

Dass etwas zur Überwindung der Angebotslücken auf dem Wohnungsmarkt und zur qualitativen Verbesserung der Wohnungsstrukturen getan werden muss, darüber sind sich heute mehr oder weniger alle politischen Kräfte einig. Umstritten ist jedoch das Wie. In den Kontroversen und der widersprüchlichen Haltung kommt ein starker Wandel im Bewusstsein zur Geltung. Um die Nutzung des knappen Baulandes besteht ein Zielkonflikt zwischen Umwelt-, Wohnungsmarkt- und Arbeitsmarktpolitik. Auch die Nachverdichtung bestehender Wohnquartiere durch Auffüllen von Baulücken, höhere Nutzung der Wohngebäude und Aufstockung stösst vielfach auf Widerstand. Werden doch damit das Erscheinungsbild und der Charakter eines Quartiers verändert. Ein Misstrauen kommt zum Vorschein, dass wieder Bausünden begangen werden, mit Liegenschaften spekuliert und erneut billiger Wohnraum beseitigt wird. Die Wohnwünsche gehen zudem in eine andere Richtung. Verdichtung bestehender Quartiere kann nämlich kleinere Wohnungen und weniger Freiflächen, aber mehr Verkehr und Lärm bedeuten. Wer Familien mit Kindern in den Städten haben will, muss grosse Wohnungen mit genügenden Freiflächen, aber wenig Verkehr und wenig Lärm bauen.

Wichtig ist ein wohnungs- und bodenpolitisches Programm, das in ein langfristiges Entwicklungskonzept für die Umwelt, den Arbeitsmarkt und den Verkehr eingebettet ist. Notwendig ist staatliches Handeln.

Auf Bundesebene besteht bereits ein wohnungspolitisches Instrumentarium. Ziel der Politik des Bundes ist es, einen Beitrag zur Beseitigung der Schwachstellen auf dem Wohnungsmarkt zu leisten. Grundsatz ist dabei, dass die Wohnungsversorgung primär eine Aufgabe der Privatwirtschaft ist. In das

Marktgeschehen wird nicht eingegriffen. Die Förderung der Bereitstellung von Wohnungen hat deshalb vor dirigistischen Eingriffen in die Mietpreisbildung Vorrang.

Allerdings besteht mit dem Bundesbeschluss über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen (BMM) vom 30. Juni 1972 ein Schutz des Mieters vor missbräuchlichen Mietzinsen und anderen missbräuchlichen Forderungen des Vermieters. Nachdem in der Volksabstimmung vom 7. Dezember 1986 eine entsprechende Änderung von Artikel 34septies der Bundesverfassung gutgeheissen wurde, gilt der BMM seit 1. Oktober 1987 in der ganzen Schweiz. Anlässlich der Revision des Mietrechts soll der BMM zudem in ordentliches, nicht befristetes Bundesrecht umgewandelt werden. Materiell werden die geltenden Bestimmungen in das neue Gesetz weitgehend übernommen.

Der Kündigungsschutz des Mieters soll durch eine Revision des achten Teils des Obligationenrechts (Miete und Pacht) ausgedehnt und verstärkt werden.

Mit dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974 werden der Bau und die Erneuerung von Mietwohnungen, der Erwerb von Wohneigentum und die Bereitstellung von Alters- und Behindertenwohnungen gefördert. Zur Anwendung kommt immer das gleiche Förderungsmodell. Es besteht aus der Bundesbürgschaft, der rückzahlbaren Grundverbilligung und den A-fonds-perdu-Beiträgen der Zusatzverbilligungen I und II. Durch die Bundesbürgschaft wird der Eigenkapitalbedarf für den Bau von Mietwohnungen und den Erwerb von Wohneigentum auf 10 Prozent der Anlagekosten gesenkt. Die rückzahlbare Grundverbilligung verbilligt die Anfangslasten oder Mieten in den ersten zwei Jahren auf 5,1 Prozent der Anlagekosten. Alle zwei Jahre steigen die grundverbilligten Eigentümerlasten oder Mieten um rund 6 Prozent an. Nach ungefähr 10 Jahren wird das kostendeckende Lasten- oder Mietzinsniveau erreicht. In den folgenden 15 Jahren werden die Vorschüsse des Bundes zurückbezahlt.

Einkommensschwache Haushalte erhalten zudem einen A-fonds-perdu-Beitrag, die Zusatzverbilligung I. Dieser entspricht 0,6 Prozent der Anlagekosten und wird während 10 Jahren ausgerichtet. Zusammen mit der Grundverbilligung werden die anfänglichen Eigentümerlasten oder Mieten auf 4,5 Prozent der Anlagekosten gesenkt.

Für Betagte und Behinderte gibt es einen besonderen A-fonds-perdu-Beitrag, die Zusatzverbilligung II. Dieser entspricht 1,2 Prozent der Anlagekosten und wird während 25 Jahren ausgerichtet. Zusammen mit der Grundverbilligung werden die anfänglichen Mieten oder Eigentümerlasten auf 3,9 Prozent der Anlagekosten gesenkt.

Für die Zusatzverbilligungen I und II besteht die gleiche Einkommensgrenze, nämlich Fr. 37 000.– steuerbares Einkommen nach direkter Bundessteuer. Die Grenze erhöht sich für jedes Kind um Fr. 2000.–.

Für die Zusatzverbilligung I beträgt die Vermögensgrenze Fr. 110 000.–. Die Grenze erhöht sich für jedes Kind um Fr. 13 000.–. Bei der Zusatzverbilligung II darf das Vermögen grösser sein. Allerdings wird ein Zwanzigstel

## Beispiel für die Mietzinsverbilligung

Objekt: 3–4-Zimmer-Wohnung, Anlagekosten: 300 000 Franken

---

|               |                       |                             |  |
|---------------|-----------------------|-----------------------------|--|
| Finanzierung: | I. Hypothek           | 195 000 Franken zu 6,50%    |  |
|               | II. Hypothek          | 75 000 Franken zu 6,75%     |  |
|               | Eigenkapital          | 30 000 Franken zu 6,50%     |  |
|               | Amortisation          | 90 000 Franken in 25 Jahren |  |
|               | Unterhalt/Verwaltung, | 0,7% der Anlagekosten       |  |

---

|   |             |
|---|-------------|
| monatliche kostendeckende Miete, 8,46% der Anlagekosten   | Fr. 2 115.– |
| monatliche grundverbilligte Anfangsmiete<br>gemäss WEG, 5,1% der Anlagekosten                     | Fr. 1 275.– |
| monatliche Anfangsmiete mit Grund- und Zusatzverbilligung I<br>gemäss WEG, 4,5% der Anlagekosten  | Fr. 1 125.– |
| monatliche Anfangsmiete mit Grund- und Zusatzverbilligung II<br>gemäss WEG, 3,9% der Anlagekosten | Fr. 925.–   |

---

|  |           |
|--|-----------|
| monatliche Anfangsmiete mit Bundeshilfe<br>und Hilfe der Stadt Bern für Einkommensschwache     | Fr. 825.– |
| monatliche Anfangsmiete mit Bundeshilfe<br>und Hilfe der Stadt Bern für Betagte und Behinderte | Fr. 725.– |

des 110 000 Franken übersteigenden Betrages zum steuerbaren Einkommen dazu gezahlt. Wenn dadurch die Einkommensgrenze überschritten wird, fällt der Anspruch auf die Zusatzverbilligung weg. Mit dieser Regelung soll der besonderen Situation von Betagten und Behinderten Rechnung getragen werden.

Der Bund beschränkt sich bei seiner Wohnbau- und Eigentumsförderung nicht auf die Verbilligung der Mietzinse und die Eigentumsbildung. Sein Ziel ist auch die Verbesserung der Rahmenbedingungen. Deshalb betreibt er Forschungsförderung. Ausserdem unterstützt der Bund die Erschliessung und den vorsorglichen Erwerb von Bauland. Damit soll dem Markt mehr Bauland zugeführt und auf die Preisentwicklung mässigend eingewirkt werden. Gemeinnützigen Bauträgern hilft der Bund, indem er sich an deren Kapital beteiligt sowie durch Bürgschaften und Darlehen. Ohne diese Hilfe wären viele gemeinnützige Wohnbauträger auf dem Markt nicht mehr überlebensfähig.

Die Bundeshilfe ist wirksam. Von 1975 bis Mitte 1989 wurden rund 40 000 Wohnungen gefördert. Davon befinden sich ungefähr 800 in der Stadt Bern. Das entspricht etwa 16 Prozent des Wohnungszuwachses in der Stadt zur gleichen Zeit.

Die Bundeshilfe genügt jedoch für eine nachhaltige Entlastung wirtschaftlich schwacher Haushalte nicht. Angesichts der prekären Versorgungslage trifft das gerade auf städtische Verhältnisse zu. Die Bundeshilfe soll deshalb verstärkt werden. Vorgesehen sind eine Anpassung der Einkommens- und Vermögensgrenze für die Zusatzverbilligungen an die heutigen Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt, ein Ausbau der Bundeshilfe für die Altbauerneuerung und die Erhaltung von preisgünstigen Wohnungen.



Wohnungspolitik ist zudem eine Aufgabe, der sich auch die Kantone und die Gemeinden stellen müssen. Am sinnvollsten und für die öffentlichen Haushalte am billigsten ist es, wenn die Kantone und Gemeinden die Bundeshilfe durch auf die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten abgestimmte Anschlussprogramme ergänzen.

Solche Anschlussmassnahmen können aus der Verbesserung der allgemeinen Voraussetzungen für den Wohnungsbau durch Erschliessung und den vorsorglichen Erwerb von Bauland bestehen. Als besondere Massnahmen zur weiteren Verbilligung der Wohnkosten sind einmalige Beiträge an die Baukosten, zinsgünstige, rückzahlbare Hypotheken, Kapitalzinszuschüsse und Mietzinszuschüsse denkbar. Zur Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse auf dem Wohnungsmarkt könnten an finanziell schwache Bauträger Hilfen bei der Kapitalbeschaffung gewährt und könnte durch Bürgschaften die Finanzierung erleichtert werden.

Bereits 1984 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinde Bern ein Reglement über die Boden- und Wohnbaupolitik gutgeheissen. Zur Förderung des Wohnungsbaues, der Wohnungserneuerung und der Eigentumsbildung können Bürgschaften, Darlehen und Zuschüsse gewährt werden. Ausserdem haben die städtischen Behörden die Kompetenz erhalten, eine aktive Bodenpolitik zu betreiben, indem Grundstücke und Liegenschaften erworben und zu günstigen Bedingungen weitergegeben werden können.

Der Gemeinderat hat kürzlich eine Vollzugsverordnung zum Wohnbau- und Bodenreglement erlassen. Dem Stadtrat, der Legislative, wurde vorgeschlagen, den Bernerinnen und Bernern einen Rahmenkredit in Höhe von 32 Millionen Franken zur Abstimmung vorzulegen.

In Ergänzung zur Bundeshilfe nach WEG sollen jährlich 50 Mietwohnungen und Eigentumsobjekte durch Zuschüsse in Höhe von einem Prozent der Anlagekosten gefördert werden. In einzelnen Fällen soll mit einem erhöhten Zuschuss von 1,4 Prozent auch ohne Bundeshilfe geholfen werden.

Zusätzlich zur Bundeshilfe sollen gemeinnützige Wohnbauträger mit Kapitalbeteiligungen, Bürgschaften und Darlehen unterstützt werden. Dadurch sollen weitere 50 preisgünstige Wohnungen im Jahr bereitgestellt werden.

Im weiteren ist die Übernahme der Zusatzkosten vorgesehen, die beim behindertengerechten Umbau einer Wohnung entstehen können. Anschlussaktionen an das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz haben die Kantone Luzern, Freiburg, Basel-Stadt, Graubünden, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Jura. Gefordert werden Anschlussgesetze in den Kantonen Zug, Basel-Landschaft, Thurgau sowie in den Städten Zug und St. Gallen. Viel mehr noch als für den Bund und die Kantone ist Wohnungspolitik für die Gemeinden ein soziales Anliegen. Mietzinsanstiege und Luxusrenovierungen von bestehenden Wohnungen führen vermehrt dazu, dass für Mieter ihre bisherige Wohnung zu teuer wird, wegen der geschilderten Mangellage aber kein preisgünstiger Ersatz zur Verfügung steht. Falls diese Entwicklung sich fortsetzt, werden die Kommunen um die Ausrichtung von Subjekthilfen an sozial Schwache nicht herkommen.

### 3. Soziale Folgen der Wohnungsnot in der Stadt Bern

Der Mangel an preisgünstigem Wohnraum in der Stadt Bern erschwert die Erfüllung sozialer Aufgaben ausserordentlich. Betroffen sind vor allem sozial schwache, von den öffentlichen Sozialdiensten unterstützte Personen. Schwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt bekunden aber immer mehr auch Personen mit kleinerem und mittlerem Einkommen, welche die überhöhten Mietzinse nicht mehr bezahlen können (die Warteliste bei der städtischen Liegenschaftsverwaltung umfasst rund 1800 Personen). Im Jahre 1988 wies die von den städtischen Sozialdiensten geführte Statistik 644 Personen mit Wohnproblemen (fehlende, zu teure oder zu kleine Wohnung) aus; das sind rund 30 Prozent aller in diesem Zeitraum unterstützten Personen und bedeutet eine Zunahme von 25 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Besonders häufig sind dabei unvollständige Familien (z.B. alleinerziehende Mütter und Väter) mit ungenügendem Einkommen, arbeitslose Personen, Menschen mit Sucht- und Alkoholproblemen sowie sozial desintegrierte und verwahrloste Personen betroffen.

Die fehlende preisgünstige Wohnung tangiert in diesen Fällen nicht nur das Menschenrecht auf ein angemessenes Obdach, sondern setzt häufig einen Teufelskreis weiterer sozialer Destabilisierung in Gang. Der Zusammenhang «keine Arbeit ohne Wohnung, keine Wohnung ohne Arbeit» macht diesen Mechanismus ebenso deutlich wie die praktische Erfahrung, dass z.B. alle noch so gut gemeinten Hilfsangebote für Drogensüchtige leerlaufen, wenn sie nicht von flankierenden Massnahmen im Wohnungs- und Arbeitsbereich begleitet sind (z.B. durch betreute Wohnprojekte). Zu erwähnen ist auch, dass hohe Mietzinse und geringe Einkommen, die keinerlei Bewegungsfreiheit mehr belassen, gerade bei jüngeren Personen in der Alterskategorie zwischen 20 und 35 Jahren in zunehmendem Masse für Überschuldungen mit entsprechend hohen sozialen Folgekosten verantwortlich sind.

Die negativen Folgen der Wohnungsnot in der Arbeit der öffentlichen Fürsorge werden einmal im Phänomen der zunehmenden *Obdachlosigkeit* und zum andern in immer stärker steigenden *Unterstützungskosten* direkt spürbar. Genaue Zahlen über die Obdachlosensituation in der Stadt Bern sind zwar wegen der hohen Dunkelziffer nicht eruierbar, Tatsache aber ist, dass alle Notunterkünfte mit rund 225 Plätzen ständig belegt sind (Unterkünfte für spezifische Zielgruppen wie Frauenhaus und Flüchtlingszentren nicht gerechnet). Diese Zahlen zeigen allein schon den Ernst der Lage.

Betrachtet man die Auswirkungen der hohen Mietzinse auf die Fürsorge, so ist festzustellen, dass die Stadt Bern 1988 für die Übernahme von Mietzinsen von Unterstützten rund 3,8 Mio. Franken ausgegeben hat, gegenüber 3,4 Mio. Franken des Vorjahres (+10,6%). Für das Budget 1990 wurde ein Betrag von 4,6 Mio. Franken beantragt. Diese Zahlen werden verständlich, wenn man bedenkt, dass in der Stadt Bern für Wohnungen, die nicht von der Stadt vermietet werden, Zinse bis zu Fr. 1400.– für eine 3<sup>1</sup>/<sub>2</sub>-Zimmer-Wohnung und Fr. 1000.– bis Fr. 1100.– für eine 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub>-Zimmer-Wohnung bei weitem keine Seltenheit mehr darstellen. Hinzu kommt, dass auch für die stadt-

eigenen Wohnungen sukzessive marktübliche Zinsen verlangt werden, die wiederum das Fürsorgebudget belasten.

Die öffentliche Fürsorge sieht sich heute angesichts des für preisgünstige Wohnungen nicht mehr existierenden Wohnungsmarktes ausserstande, betragsmässige Richtlinien für die noch zulässigen Mietzinsgutsprachen festzulegen. Diese müssten dauernd nach oben korrigiert werden. Sie sieht sich vielmehr umgekehrt dauernder Druckversuche von seiten der Vermieterschaft (Stichworte: Mietzinsdepots, Vermittlungsgebühren, Übernahme von Mieterschäden) ausgesetzt. Und meistens sitzen die Sozialdienste am kürzeren Hebel und müssen notgedrungen Änderungen an der Unterstützungspraxis vornehmen. Was können wir nun praktisch tun, um diesem Missstand entgegenzuwirken?

#### **4. Wohnungspolitische Massnahmen**

Die in der öffentlichen Sozialhilfe Tätigen tun jeden Tag ihr Bestes, um im Einzelfall den Hilfesuchenden allen Widrigkeiten zum Trotz bei der Suche einer angemessenen Wohnung via städtische und private Vermittlungsstellen zu unterstützen und die nötigen finanziellen Gutsprachen zu erteilen. In einzelnen Gemeinden wird auch – soweit vorhanden – vom Instrument individueller Mietzinszuschüsse Gebrauch gemacht, um Unterstützungsfälle zu vermeiden. All diese Massnahmen genügen aber nicht; die Situation muss über den Einzelfall hinaus mit tiefer greifenden, generellen Massnahmen verbessert werden. Die in der Stadt Bern eingeschlagenen Wege seien im folgenden kurz skizziert:

1. Auf der Grundlage des 1985 geschaffenen, schon erwähnten *städtischen Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik* wird gegenwärtig ein sehr weitgehendes Programm zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus und der Altbauerneuerung vorbereitet.
2. Gleichzeitig erlaubt der 1988 angenommene *Bauklassenplan* der Stadt Bern eine bessere Ausschöpfung der Nutzungsziffern durch verdichtete Bauweise und vermehrte Nutzbarmachung von Dachstöcken.
3. Weiter prüft eine von der Fürsorge- und Gesundheitsdirektion eingesetzte Kommission, inwieweit die häufig von alleinstehenden betagten Personen bewohnten, meist geräumigen *Altbauwohnungen* einer raummässig adäquateren Nutzung durch Familien zugeführt werden können, indem z.B. ein Wohnungswechsel sowohl finanziell wie aus der Sicht zusätzlicher Dienstleistungen (z.B. Spitexangebote) attraktiver gestaltet wird.
4. Die *erweiterte Nutzung des städtischen Wohnungsbestandes* für Wohnbedürfnisse der Klienten der öffentlichen Sozialdienste wird auf Antrag der Fürsorge- und Gesundheitsdirektion von der städtischen Liegenschaftsverwaltung ins Auge gefasst. Dies allerdings unter der Voraussetzung, dass die Fürsorgebehörde auch bereit ist, marktübliche Zinsen zu übernehmen. Gleichzeitig soll einer unter sozialen Gesichtspunkten gerechteren Verteilung des städtischen Wohnungsbestandes vermehrt Beachtung geschenkt werden.

5. Die Fürsorge- und Gesundheitsdirektion stellt vermehrt von sich aus *Anträge an den Wohnbaufonds* zum Kauf oder Umbau von für Fürsorzwecke geeigneten Liegenschaften. Die Verwaltung der Liegenschaften wird dabei der städtischen Liegenschaftsverwaltung übertragen.

Im bisher skizzierten Massnahmenkatalog wurden grundsätzliche wohnungspolitische Anliegen angesprochen. Ihre Realisierung obliegt nach den entsprechenden politischen Entscheiden den für Wohnungs- und Liegenschaftsfragen zuständigen Behörden (in Bern der Finanzdirektion mit der städtischen Liegenschaftsverwaltung).

In der Stadt Bern hat die Fürsorgebehörde sowohl aufgrund der gesetzlichen Aufträge (Fürsorgegesetz und Asylgesetz) wie auch der innerstädtischen Aufgabenverteilung ihr aktives Handeln auf folgende Gebiete konzentriert:

1. *Bereich Notunterkünfte und Notwohnungen sowie betreute Wohnprojekte*

2. *Unterkünfte für Asylbewerber*

Ein eigenständiges Engagement im Bereich der Liegenschaftsverwaltung (Stichwort: «Wohnungspool») hat die Fürsorge- und Gesundheitsdirektion allerdings immer mit der Begründung abgelehnt, die Probleme würden nur verschoben und wegen der Interessenkollision mit der Aufgabe des Sozialarbeiters neue Probleme geschaffen.

Zunächst hat die Fürsorge die Aufgabe, hilfeschenden Personen in einer persönlichen, aktuellen Notlage neben Unterhalt und Kleidung auch ein notdürftiges, häufig kurzfristiges Obdach zu verschaffen. Diese Verpflichtung wird erfüllt durch:

- Notschlafstellen (1–2 Monate Aufenthaltsdauer)
- Passantenheim und Herbergen (Aufenthaltsdauer bis 6 Monate)
- Frauenhaus (wenige Tage bis mehrere Monate)
- Notwohnungen (Aufenthaltsdauer 1–2 Jahre)
- betreute Wohnprojekte (z.B. im Drogenbereich).

Gerade vor kurzem hat die Fürsorge- und Gesundheitsdirektion vier weitere Notwohnungen für Frauen angemietet, für deren Unterkunftsbedürfnisse ein besonderer Nachholbedarf besteht. Im weitem fördert die Stadt durch finanzielle Beiträge *neu entstehende private Initiativen*, die sich des Obdachlosenproblems tatkräftig annehmen (z.B. Aktion Bettwärme, Verein Obdach Bern West). Überhaupt zieht die Stadt bei der Bewältigung des Obdachlosenproblems verschiedene privatrechtliche Trägerschaften oder kirchliche Organisationen bei, um effizienter und näher am Betroffenen arbeiten zu können. Im Budget 89 sind hierfür rund 1,7 Mio. Franken eingestellt.

Dieses verstärkte Engagement der Fürsorgebehörde im Notunterkunftsreich kann allerdings nur dann Erfolg haben, wenn vermehrt Anschlusslösungen durch Bereitstellung preisgünstiger Dauerwohnungen erreicht werden können. Andernfalls würden die Notunterkünfte ihren Charakter als kurzfristige Auffangeinrichtungen verlieren.

Wesentliche *Entlastung* auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt bewirkt die Fürsorge aber auch auf einem zweiten Gebiet, nämlich der Fürsorge für Asylbewerber. Die Fürsorgebehörde der Stadt Bern stellt gegenwärtig neun

Zentren mit rund 450 Plätzen auf dem gesamten Kantonsgebiet plus ein sogenanntes Erstaufnahmezentrum mit 80 Plätzen zur Verfügung. Dadurch, dass nach der rund sechsmonatigen Aufenthaltsdauer in den Zentren eine zentrale Verteilung der Asylbewerber auf den ganzen Kanton nach Aufnahmequoten erfolgt, kann der städtische Wohnungsmarkt zusätzlich entspannt werden. Gleichwohl bestehen auch für die Asylbewerber, die in der Stadt verbleiben, grosse Probleme auf dem Wohnungsmarkt, die wenigstens teilweise durch Eingehen von befristeten Mietverträgen in Abbruch- oder Umbauliegenschaften etwas entschärft werden können.

Weitere Ideen zur Wohnraumbeschaffung sind noch im Vorbereitungsstadium (wie z.B. die vermehrte Nutzung bestehender Alterssiedlungen für betreute Alterswohnungen oder Wohnbauprojekte der Stadt Bern auf stadteigenem Land ausserhalb der Gemeindegrenzen). Nicht vergessen werden darf auch die zunehmende Initiative privater Organisationen (wie z.B. Contact, Heilsarmee, Schutzaufsicht, Psychiatrie), selbst durch *eigene Wohnbeschaffungsprojekte*, meist betreute Wohnungen für bestimmte Zielgruppen (z.B. Drogensüchtige), auf dem Wohnungsmarkt aktiv zu werden. Die Erfahrung zeigt, dass solche Initiativen durch intensive Pflege der Beziehungen zu den Vermietern grosse Erfolge erzielen können. Sie müssen aber von den Stadtbehörden teils finanziell, teils mit Wohnungen unterstützt werden.

Ungeachtet dieser Lichtblicke teilt die Stadt Bern aber leider das Schicksal anderer Kernstädte, für die vielfältigsten Raumbedürfnisse gerade auch im sozialen Bereich über zu wenig Land zu verfügen.

## Erste Erfahrungen mit der Viertelsrente in der IV

Die Verbesserung des IV-Rentensystems im unteren Invaliditätsbereich entsprach einem echten Bedürfnis: tatsächlich konnte bis Ende 1987 eine Erwerbsunfähigkeits-Spanne von lediglich  $16\frac{2}{3}$  Prozent – ermittelt nach einer zwar differenzierten und bewährten, trotzdem aber ein gewisses Ermessen nicht ausschliessenden Methode – darüber entscheiden, ob ein Versicherter eine ganze oder keine Rente erhielt. Wer zu weniger als 50 Prozent invalid war, hatte keinen von seinen finanziellen Verhältnissen unabhängigen Rechtsanspruch auf eine IV-Rente, wer zu mindestens  $66\frac{2}{3}$  Prozent invalid war (und ist), erhält eine ganze Rente. Wegen der groben Rentenabstufung zogen unter Umständen bereits bescheidene Erhöhungen des tatsächlich erzielten Erwerbseinkommens (bzw. geringfügige Verbesserungen der Rest-erwerbseinkommen) den Verlust sämtlicher Rentenleistungen nach sich. Zum grossen Ärger der Betroffenen resultierte daraus nicht selten empfindlich geringeres Gesamteinkommen (d.h. Erwerbseinkommen plus Rente). Verständlicherweise versuchten die Versicherten solch drastischen Revisionsfolgen zu entgehen. Damit wurde jedoch einer Leitidee der IV-Gesetzgebung entgegen gewirkt: die bestmögliche Eingliederung grundsätzlich vor der Rentengewährung anzustreben. Die neu zu schaffende Viertelsrente sollte daher die Versicherten stärker motivieren, Eingliederungsanstrengungen zu unternehmen,