



KANTON
NIDWALDEN

VOLKSWIRTSCHAFTSDIREKTION

Stansstaderstrasse 54, Postfach 1251, 6371 Stans
Telefon 041 618 76 54, www.nw.ch

AUSGESTALTUNG DER ÜBERLAGERTEN ZONE FÜR BEZAHLBAREN WOHNRAUM

Variantenstudium (Arbeitspapier)

Titel:	AUSGESTALTUNG DER ÜBERLAGERTEN ZONE FÜR BEZAHLBAREN WOHNRAUM	Typ:	Bericht	Version:	
Thema:	Variantenstudium (Arbeitspapier)	Klasse:		FreigabeDatum:	23.10.15
Autor:	Philipp Zumbühl	Status:		DruckDatum:	23.10.15
Ablage/Name:	Überlagerte Zone für bezahlbaren Wohnraum.docx			Registrierung:	2014.NWVD.22

Inhalt

1	Stossrichtungen	4
1.1	Thematische Eingrenzung	4
1.2	Ergebnisse des Workshops vom 31. März 2015.....	4
1.2.1	Stossrichtungen des Regierungsrats	5
2	Variantendiskussion zur überlagerten Zone	6
2.1	Einleitung	6
2.2	Welche Zonen sollen überlagert werden können?	6
2.3	Mit oder ohne Anreiz (Bonus)?	7
2.4	Was gilt als bezahlbar?	7
2.5	Mit oder ohne Belegungsvorschriften?.....	9

1 Stossrichtungen

1.1 Thematische Eingrenzung

Die Zielsetzung zum Erhalt und der Förderung einer guten sozioökonomischen Durchmischung der Bevölkerung kann im Zusammenhang mit der Forderung zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum grundsätzlich aus zwei Richtungen angegangen werden:

- 1) Entweder wird die Attraktivität des Wohnstandortes Nidwalden oder einzelner Regionen/Zonen bewusst gesenkt
- 2) oder die hohen Mietpreise werden durch staatliche Massnahmen
 - a) direkt (Subjektförderung) vergünstigt oder
 - b) indirekt (Objektförderung) vergünstigt oder beeinflusst.**

Im vorliegenden Auftrag¹ werden Massnahmen nach der Variante 2b) gefordert. Sowohl die allgemeine Anregung der Volksinitiative (Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus) als auch der vom Stimmvolk angenommene Gegenvorschlag des Landrates (Förderung von bezahlbarem Wohnraum) zielen auf eine Objektförderung ab. Diese Meinung bestätigte sich auch am durchgeführten Workshop vom 31. März 2015 (ohne quantitative Messung).

1.2 Ergebnisse des Workshops vom 31. März 2015

Am 31. März 2015 führte die Volkswirtschaftsdirektion einen ersten Workshop im Hotel Winkelried in Stansstad durch. Ziel des Workshops war es, die verschiedenen Wohnbauförderungsmöglichkeiten zu diskutieren und eine erste Vorselektion vornehmen zu können. Zum Workshop eingeladen waren:

- Nidwaldner Gewerbeverband
- Hauseigentümerverband Nidwalden
- Mieterinnen- und Mieterverband LU, NW, OW, UR
- Vereinigung Nidwaldner Architekten und Ingenieure
- Anwaltsverband Unterwalden
- Ürte und Korporationen über die Vereinigung der Nidwaldner Korporationen
- Ausgleichskasse Nidwalden
- Nidwaldner Sachversicherung
- Pensionskasse der Pilatus Flugzeugwerke AG
- Pensionskasse des Kantons Nidwalden
- Wohnen Schweiz, Verband der Baugenossenschaften
- Stiftung Wohnen Schweiz
- Verein Wohnwandel Nidwalden
- ProSenectute Nidwalden
- Parteien: CVP, FDP, Grüne, SP, SVP und Jungparteien
- Vertreter des Komitees der Volksinitiative „Für bezahlbares Wohnen in Nidwalden“
- Kommission für Bau, Planung, Landwirtschaft und Umwelt (BUL)
- Kommission für Bildung, Kultur und Volkswirtschaft (BKV)
- Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales (FGS)
- Politische Gemeinden/Gemeindepräsidenten
- Interne Stellen: Baudirektion, Rechtsdienst, Wirtschaftsförderung, Gesundheitsamt

Der Workshop wurde moderiert durch Jürg Inderbitzin. Jürg Inderbitzin ist Dozent an der Hochschule Luzern (Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR) und spezialisiert auf Fragen der räumlichen Entwicklung und der Wohnungspolitik/Wohnungswirtschaft. Weiter war Dr. Ernst Hauri, Direktor des Bundesamts für Wohnungswesen, am Workshop dabei. Dr. Ernst Hauri hielt ein Inputreferat und ging auf Fragen während dem Workshop ein.

¹ Auftrag: Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum.

Insgesamt haben rund 40 Personen aus den unterschiedlichsten Funktionen, politischen Parteien, Gemeinden und Verbände am Workshop teilgenommen.

Ergebnisse des Workshops vom 31. März 2015

Im Rahmen der Objektförderung fallen folgende Förderinstrumente näher in Betracht²:

- **Anteile in der Nutzungsplanung (32)**
- **Nutzungsprivilegien als Anreiz (47)**
- Bauverpflichtung und Kaufrecht (14)
- Kommunaler Wohnungsbau (8)
- **Gründung gemeinnütziger Bauträger (104)**
- Abgabe von Land in öffentlichem Besitz (24)
- Darlehen / Beiträge an gemeinnützigen Bauträger (17)
- Verhandlungen / Beratungen (10/9)

Im Rahmen des Workshops wurde eine Punktbewertung der verschiedenen Varianten vorgenommen (in Klammern). Die Ergebnisse des ersten Workshops erlauben es, eine erste Vorselektion vorzunehmen:

- 1. Priorität: Förderung von gemeinnützigen Wohnbauträgern**
- 2. Priorität: Instrumente der Nutzungsplanung** (Anteile in der Nutzungsplanung und Nutzungsprivilegien als Anreiz)

1.2.1 Stossrichtungen des Regierungsrats

Der Regierungsrat nahm den Grundlagenbericht der Volkswirtschaftsdirektion an der Klausur vom 16. Juni 2015 zustimmend zur Kenntnis und beauftragte die Volkswirtschaftsdirektion mit Regierungsratsbeschluss vom 18. August 2015 (RRB-Nr. 556), eine Gesetzesvorlage mit folgenden Stossrichtungen auszuarbeiten:

1. Förderung eines gemeinnützigen Wohnbauträgers:
 - Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Beteiligung am Kapital des gemeinnützigen Wohnbauträgers.
2. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Förderung von günstigem Wohnraum durch die Gemeinden:
 - Gesetzliche Regelung für überlagerte Zonen für den günstigen Wohnungsbau.
 - Gesetzliche Regelung für Einzonungs-/Überbauungsvereinbarungen.

Insbesondere die Ausgestaltung der überlagerten Zone für bezahlbaren Wohnraum liess einige Fragen offen, welche fortfolgend erörtert werden.

² Für Erläuterungen zu den einzelnen Instrumenten wird auf die Broschüre des Bundesamts für Wohnungswesen BWO verwiesen: *Preisgünstiger Wohnraum (Ein Baukasten für Städte und Gemeinden)*.

2 Variantendiskussion zur überlagerten Zone

Zur Ausarbeitung der Gesetzesvorlage in der zweiten Stossrichtung, welche die nutzungsplanerischen Instrumente beinhaltet, wurde eine eigene Fachgruppe gegründet, welche sich wie folgt zusammensetzt:

- Philipp Zumbühl, Direktionssekretär Volkswirtschaftsdirektion (Leitung)
- Christian Blunsi, Leiter Rechtsdienst
- Beat Zumbühl, Raumplaner Fachbereich Nutzungsplanung
- Klaus Hess, Gemeindeschreiber Ennetmoos

Der Volkswirtschaftsdirektion ist es wichtig, dass ein Gemeindevertreter in der Fachgruppe vertreten ist, da die zu erarbeitenden gesetzlichen Grundlagen nur in Zusammenarbeit mit den Gemeinden umgesetzt werden können.

2.1 Einleitung

Die Instrumente der Nutzungsplanung haben den gemeinsamen Vorteil, dass im Prinzip keine Kosten auf den Kanton oder die Gemeinden zukommen. Günstiger Wohnraum wird über entsprechende Planungsinstrumente erwirkt. Jedoch können die Planungsinstrumente zu einem ungewünschten Eingriff ins Privateigentum führen. Sie können auch weitere Nachteile mit sich bringen (z.B. Untergrabung der Nutzungsplanung) und schwierig in der Umsetzung/Durchsetzung (Kontrollaufwand) sein. Fortfolgend werden die beiden Instrumente „Anteile in der Nutzungsplanung“ und „Nutzungsprivilegien als Anreiz“ kurz vorgestellt.

Anteile in der Nutzungsplanung (Verpflichtung)

Die Nutzungsplanung kann minimale Anteile bezahlbarer Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand einer Baute oder eines Grundstückes definieren. Beträgt dieser Anteil 50 Prozent, sind mindestens 50 Prozent der Wohnungen als bezahlbare Wohnungen auszugestalten. Was als „bezahlbar“ gilt, ist eine andere Frage, welche ebenfalls zu klären ist. Die Verpflichtung in Form von Anteilen bezahlbarer Wohnungen kann nur bei Ein-, Auf- oder Umzonungen angewendet werden, in welchen ein Mehrwert entsteht. Ansonsten, d.h. bei bestehenden Zonen, würde die Einführung eines minimalen Anteils bezahlbarer Wohnung einer materiellen Enteignung gleichkommen.

Nutzungsprivilegien (Anreiz)

Nutzungsprivilegien setzen einen Anreiz, dass der gewünschte bezahlbare Wohnraum erstellt wird (keine Verpflichtung). Wenn ein minimaler Anteil an bezahlbaren Wohnungen erstellt wird, wird ein Bonus gewährt, der eine höhere Ausnützung eines Grundstückes ermöglicht. Dieses Instrument kann theoretisch sowohl bei Ein-, Auf- und Umzonungen als auch in bestehenden Zonen angewendet werden, da es nicht in Form einer Verpflichtung ausgestaltet ist, sondern lediglich einen Anreiz setzt.

2.2 Welche Zonen sollen überlagert werden können?

Die Zone für bezahlbaren Wohnraum soll Kernzonen, Zentrumszonen, Wohnzone, Wohn- und Gewerbezone und Sondernutzungszonen, die hauptsächlich zu Wohnzwecken dienen, überlagern können.

Wird mit einem Bonus in Form eines zusätzlichen Geschosses (um 3.5m höhere Gesamthöhe) gearbeitet, kann das Ortsbild stark tangiert werden. Insbesondere in Zonen, in denen keine hohen Bauten erstellt werden dürfen, wirkt ein zusätzliches Geschoss sehr prägend. Deshalb ist es zwingend notwendig, dass die Zone für bezahlbaren Wohnraum auf Zonen beschränkt wird, die für hohe Bauten ausgestaltet sind (z.B. nur für Zonen mit einer Gesamthöhe ab 10m).

2.3 Mit oder ohne Anreiz (Bonus)?

Die Fachgruppe Nutzungsplanung ist sich einig, dass die bezahlbaren Wohnungen nicht erzwungen (Verpflichtung), sondern nur mittels eines Anreizes gefördert werden können.

Es kann zwar ins Feld geführt werden, dass bei Einzonungen ein Mehrwert für den Eigentümer entsteht und dieser auch etwas an die Gesellschaft in Form von bezahlbarem Wohnraum zurückgeben soll. Was jedoch nicht vergessen werden darf, ist, dass diesbezüglich bereits ein neues Instrument zum Einsatz kommen wird – die Mehrwertabgabe. Vor diesem Hintergrund ist es nicht legitim, eine weitere Art der Abschöpfung des Mehrwertes zu verlangen.

2.4 Was gilt als bezahlbar?

Es gibt grundsätzlich vier verschiedene Möglichkeiten, wie bezahlbare Wohnungen definiert werden können, nämlich über Vorschriften...

1. zu den maximal zulässigen Mietzinsen;
2. zu den maximal zulässigen Anlagekosten;
3. zur maximal zulässigen Wohnfläche; oder
4. über die Bedingung, dass die Wohnungen an einen gemeinnützigen Wohnbauträger verkauft wird (→ erst dann gelten sie als „bezahlbar“).

Variante 1: Maximal zulässige Mietzinsen

Mit Vorschriften können die maximal zulässigen Mietpreise festgelegt werden.

Hierbei stellt sich die Frage, ob die Mietpreise als Kostenmieten ausgestaltet werden oder ob eine gewisse Rendite erlaubt wäre. Die Kalkulation der Mietpreise ist möglich, beinhaltet aber, da die Mietpreise wirtschaftlich auch eine entsprechende Risikoprämie für Wertschwankungen oder Leerstandszeiten abzudecken haben, wesentlichen Interpretationsspielraum. Werden die Mietpreise zu tief angesetzt, kann dies investitionshemmend wirken; werden sie zu hoch angesetzt, sinkt der gewünschte Effekt der Förderung von bezahlbarem Wohnraum. Weiter müsste die Möglichkeit oder ein Mechanismus bestehen, dass die Mieten angepasst werden können, wenn gewisse Faktoren sich verändern (z.B. Referenzzinssatz).

Abgesehen vom Interpretationsspielraum bei der Kalkulation der Höhe der Mietzinsen stellt insbesondere die Kontrolle und Durchsetzung der Vorschriften über maximal zulässige Mietzinsen eine Schwierigkeit dar. Diese müssten periodisch überprüft und bei Verstoss gerügt werden sowie nötigenfalls auf dem Rechtsweg durchgesetzt werden können (hoher administrativer Aufwand).

Variante 2: Maximal zulässige Anlagekosten

Im Gegensatz zu maximal zulässigen Mietzinsen würde bei maximal zulässigen Anlagekosten eine einmalige Kontrolle reichen, um festzustellen, ob die Vorschriften eingehalten werden (im Baubewilligungsverfahren).

Bei den maximal zulässigen Anlagekosten stellt sich jedoch die Frage, ob überhaupt günstiger gebaut werden kann. Das Bundesamt für Wohnungswesen BWO hat diesbezüglich eine Studie herausgegeben, mit dem vielversprechenden Titel „Günstiger“ Mietwohnungsbau ist möglich³ und dem ernüchternden Fazit, dass die Anlagekosten maximal um 15 Prozent gesenkt werden konnten. Der grösste Hebel habe die Wohnfläche. Durch die Reduktion der Wohnfläche können günstigere Wohnungen realisiert werden, so die Synthese der Studie.

Weiter stellt sich die Frage, ob mit der Förderung von „tiefen Anlagekosten“ Zielkonflikte mit anderen Vorschriften oder Förderprogrammen entstehen. Förderung der Energieeffizienz,

³ <http://www.bwo.admin.ch> (Dokumente / Publikationen)

Anforderungen zum Schallschutz, zur Erdbebensicherheit usw. sind wichtige Qualitätsziele. Es scheint in diesem Zusammenhang nicht zielführend, wenn die Anlagekosten zu stark gesenkt werden. Eine „billige“ Bauweise kann abgesehen von mangelnder Qualität dazu führen, dass die Betriebs- und Unterhaltskosten steigen.

Variante 3: Maximal zulässige Wohnfläche

Wie die obenerwähnte Studie des Bundesamts für Wohnungswesen BWO zeigt, ist in der Reduktion der Wohnfläche der grösste Hebel zur Senkung der Anlagekosten festzustellen.

Die Beschränkung der zulässigen Wohnfläche zur Definition kann unbürokratisch umgesetzt werden, da der Sachverhalt nur einmalig (im Baubewilligungsverfahren) kontrolliert werden muss. Änderungen an den Wohnungen (z.B. Wohnungszusammenlegung) können durch Leerwohnungskontrollen festgestellt werden, abgesehen davon, dass solche Veränderungen eine Baubewilligung benötigen.

Kleinere Wohnungen sind günstiger als grosse. Sie zielen auf Haushalte mit einer anderen Einkommensschicht ab als sehr grosse Wohnungen. Abgesehen von Einzelfällen, darf damit gerechnet werden, dass die kleineren Wohnungen durch Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen belegt werden.

Variante 4: Bedingung des Verkaufs an einen gemeinnützigen Wohnbauträger

Eine andere Variante bestünde darin, dass die Wohnungen einem gemeinnützigen Träger verkauft werden müssen, bevor sie als „bezahlbar“ anerkannt werden.

Der Vorteil einer solchen Lösung ist, dass langfristig ohne zusätzliche Kontrollen sichergestellt werden kann, dass die Wohnungen dem Zweck des bezahlbaren Wohnraums erhalten bleiben. Es bedarf zudem keiner staatlicher Mietzinskalkulationen und keiner staatlichen Belegungsvorschriften (Sache des gemeinnützigen Wohnbauträgers).

Problematisch ist bei diesem Instrument zur Gewährleistung der Bezahlbarkeit der Wohnungen, dass günstige Wohnungen, welche von Privaten geschaffen und zur Verfügung gestellt werden, nicht anerkannt würden. Die Privaten werden damit gegenüber dem gemeinnützigen Wohnbauträger diskriminiert.

Gefahr der Untergrabung der Gemeinnützigkeit bestehender privater Anbieter

Das soeben geschilderte Problem darf generell nicht unterschätzt werden, da davon ausgegangen werden darf, dass auch private Eigentümerinnen und Eigentümer (inkl. Korporationen) aus Solidarität und Gemeinsinn günstige Wohnraum anbieten, ohne dafür einen Bonus oder staatliche Unterstützung in Anspruch zu nehmen. Diese könnten sich benachteiligt fühlen, wenn neue Bauherren einen Bonus in Anspruch nehmen können und sie allenfalls nicht, was zu ungewünschten Gegen- oder Trotzreaktionen führen kann (ungewünschte Erhöhung der Mietzinsen).

Kombinationsmöglichkeiten

- **Maximale Mietzinsen** (+ minimale Wohnfläche/Anzahl Zimmer):
Damit Wohnungen mit einem maximalen Mietzins günstig sind, braucht es allenfalls zusätzlich Vorgaben für die minimale Wohnfläche bzw. der Anzahl Zimmer (Verhältnis Mietzins zur Grösse der Wohnung muss vorgegeben werden).
- **Maximale Anlagekosten** + maximale Mietzinsen (+ minimale Wohnfläche/Anzahl Zimmer):
Damit Wohnungen mit maximalen Anlagekosten auch wirklich günstig vermietet werden, können zusätzlich maximale Mietzinsen festgeschrieben und kontrolliert werden.
- **Maximale Wohnfläche** + maximale Mietzinsen oder maximale Anlagekosten:

Damit Wohnungen mit einer maximalen Wohnfläche auch wirklich günstig vermietet werden, können zusätzlich maximalen Mietzinsen oder maximalen Anlagekosten festgelegt und kontrolliert werden. In der Tendenz kann jedoch davon ausgegangen werden, dass Wohnungen mit tiefen Wohnflächen nicht „teuer“ vermietet werden können.

2.5 Mit oder ohne Belegungsvorschriften?

Das grundlegende Ziel der vorliegenden Gesetzesvorlage liegt darin, eine gute sozioökonomische Durchmischung zu fördern und zu erhalten. Dies kann abschliessend nur gewährleistet werden, wenn die geförderten bezahlbaren Wohnungen auch von den „richtigen“ Haushalten gemietet und bewohnt werden.

Die Durchsetzbarkeit von entsprechenden Belegungsvorschriften dürfte in der Praxis jedoch schwierig sein. Selbst wenn Belegungsvorschriften erlassen werden, können bestehende Mieter im Fall eingetretener Veränderungen (höheres Einkommen, Auszug Kinder usw.) nicht ohne Weiteres aus den Wohnungen beordert werden. Das Wohnungsportfolio der Stadt Zürich umfasst beispielsweise per Ende 2013 8'855 Wohnungen. Die Stadt Zürich pflegt die Praxis, dass einem bestehenden Mieter, der die Belegungsvorschriften nicht (mehr) einhält, mindestens zwei zumutbare Alternativen angeboten werden, bevor eine Kündigung ausgesprochen wird. Dies ist in Nidwalden nicht möglich, da die geförderten Wohnungen nicht im Staatsbesitz sind.