



KANTON
NIDWALDEN

VOLKSWIRTSCHAFTSDIREKTION

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

SCHAFFUNG EINER GESETZLICHEN GRUNDLAGE ZUR FÖRDERUNG VON BEZAHLBAREM WOHNRAUM

Grundlagenbericht

Titel:	Schaffung einer gesetzlichen Grundlage Zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum	Typ:	Bericht	Version:	0.1
Thema:	Grundlagenbericht	Klasse:		FreigabeDatum:	12.08.16
Autor:	Philipp Zumbühl	Status:		DruckDatum:	
Ablage/Name:	Grundlagenbericht.docx			Registatur:	2014.NWVD.22

Inhalt

1	Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage	5
2.1	Auftrag	5
2.2	Abstimmungsergebnis	6
2.3	Zielsetzung	6
2.4	Verfassungsgrundlage	6
3	Analyse des Wohnungsmarktes sowie der Bevölkerungsstruktur und - bewegung	7
3.1	Wohnungsmarkt Nidwalden	7
3.1.1	Grössenordnung	7
3.1.2	Mietpreise	8
3.1.3	Bauperiode und Renovationsrate	9
3.1.4	Wohnfläche und Zimmerzahl	9
3.1.5	Wohnungen und Mietzins nach Eigentübertyp	11
3.1.6	Fazit zum Wohnungsmarkt	12
3.2	Nidwaldner Bevölkerungsstruktur und -bewegung	13
3.2.1	Bevölkerungswachstum	13
3.2.2	Steigende internationale Zuwanderung	14
3.2.3	Negativer Binnenwanderungssaldo seit 2006	15
3.2.4	Bevölkerungsstruktur/-pyramide	16
3.2.5	Fazit zur Bevölkerungsstruktur und -bewegung	16
4	Bestehende Instrumente zur Erhaltung und Förderung einer guten sozioökonomischen Durchmischung der Bevölkerung	17
4.1	Steuern und Sozialabzüge	17
4.1.1	Allgemeine tiefe Steuerbelastung im Kanton Nidwalden	17
4.1.2	Vergleich der Steuerprogression der Einkommenssteuer	17
4.1.3	Vergleich der Sozialabzüge/-zulagen	18
4.1.4	Fazit der Steuern und Sozialabzügen	19
4.2	Leistungen der Ausgleichskasse	19
4.3	Fazit zu den bestehenden Instrumente zur Förderung einer guten sozioökonomischen Durchmischung der Bevölkerung	20
5	Wohnbauförderungsansätze	21
5.1	Thematische Eingrenzung auf die Objektförderung	21
5.2	Ergebnisse des Workshops im Sinne einer Vorselektion	21
5.3	Instrumente der Nutzungsplanung	22
5.4	Förderung von gemeinnützigen Wohnbauträgern	24
6	Empfehlung zuhanden Regierungsrat	25
ANHANG	27

1 Zusammenfassung

Der Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Für bezahlbares Wohnen in Nidwalden“ in Form einer allgemeinen Anregung wurde vom Stimmvolk am 28. September 2014 deutlich angenommen. Der Regierungsrat beauftragte daraufhin eine Projektgruppe unter dem Lead der Volkswirtschaftsdirektion, einen Grundlagenbericht auszuarbeiten und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen zuhanden der Regierungsrats-Klausur vom 15./16. Juni 2015 zu unterbreiten.

Die Situationsanalyse zeigt, dass der Kanton Nidwalden im Vergleich mit dem Durchschnitt der Zentralschweizer Kantone und dem Kanton Zürich über hohe Mietpreise verfügt. Die hohen Mietpreise können einerseits mit einer hohen Qualität des Wohnungsbestandes begründet werden (relativ neuer Wohnungsbestand und relativ grosse Wohnflächen). Andererseits kann festgestellt werden, dass der qualitativ hochwertige Wohnungsbestand durch kaufkräftige Haushalte nachgefragt wird. Die vorliegende Situation (hohe Mietpreise, grosse/zahlungskräftige Nachfrage) kann zur Verdrängung wirtschaftlich schwächerer Haushalte führen. Vor diesem Hintergrund und auch in Anlehnung an die Zielsetzung S3.2 des Leitbildes definiert die Projektgruppe folgende Zielsetzung:

„Erhaltung und Förderung einer guten sozioökonomischen Durchmischung der Bevölkerung“

Basierend auf dieser Zielsetzung ist es wichtig, dass auch bereits bestehende Instrumente mit der gleichen oder ähnlicher Zielsetzung bei der Beurteilung der Situation im Kanton Nidwalden berücksichtigt werden. Die dahingehende Analyse zeigt, dass der Kanton Nidwalden die verschiedenen Instrumente im Vergleich mit den Zentralschweizer Kantonen und dem Kanton Zürich unterschiedlich anwendet. Die Steuerprogression ist moderat und die Sozialabzüge sind in Nidwalden für untere und mittlere Einkommen vorteilhaft ausgestaltet. Die Bezugsquote der Prämienverbilligung ist jedoch derzeit wie auch das Prämienniveau relativ tief.

Die Wohnbauförderung als ein Instrument unter Vielen zum Erhalt und zur Förderung einer guten sozioökonomischen Durchmischung der Bevölkerung bietet unterschiedliche Möglichkeiten. Der am 31. März 2015 durchgeführte Workshop mit den Gemeinden, Parteien und Verbänden erlaubte es, eine Vorselektion vorzunehmen. Näher geprüft wurden zwei Gruppen von Möglichkeiten. Einerseits Instrumente der Nutzungsplanung (Anteile in der Nutzungsplanung und Nutzungsprivilegien als Anreiz), andererseits Instrumente des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Gründung gemeinnütziger Bauträger, Mehrwertabgabe).

Nach einer eingehenden Analyse der verschiedenen Instrumente der Nutzungsplanung kommt die Projektgruppe zum Schluss, dass eine generelle Anwendung sowohl der Anteile als auch des Anreizes für den gesamten Kanton nicht zielführend ist. Einerseits ist die Situation in den Gemeinden des Kantons Nidwalden zu unterschiedlich, andererseits stellt es keinen gangbaren Weg dar, auf bestehende Qualitätskriterien der Nutzungsplanung zugunsten des günstigen Wohnraumes zu verzichten. Trotzdem kann es situativ interessant sein, die Instrumente im Rahmen von Einzonungsvereinbarungen oder überlagerten Zonen anwenden zu können. Der Kanton ist hierbei gefordert, die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit diese Instrumente in den Gemeinden angewendet werden können.

Der gemeinnützige Wohnungsbau wird hingegen auch auf kantonaler Stufe als sinnvolle Massnahme angesehen. Zurzeit gibt es keinen gemeinnützigen Wohnbauträger, welcher sich im Kanton Nidwalden um die Realisierung und den Erhalt von günstigem Wohnraum kümmert. Wie das Projekt in der Gemeinde Wolfenschiessen der Stiftung Wohnen + Arbeiten zeigt, gibt es durchaus auch private Grundeigentümer, welche bereit sind, sich für den gemeinnützigen Wohnungsbau zu engagieren. Dieses Potential kann mit Hilfe eines gemeinnützigen Wohnbauträgers besser erschlossen werden. In diesem Zusammenhang soll zudem geprüft werden, ob ein Teil der Einnahmen aus der noch einzuführenden Mehrwertabgabe für die Finanzierung der Betriebskosten des gemeinnützigen Wohnbauträgers verwendet werden kann/soll.

2 Ausgangslage

2.1 Auftrag

Vertreter der SP und der JUSO Nidwalden reichten am 24. Juni 2013 die Volksinitiative „Für bezahlbares Wohnen in Nidwalden“ auf Änderung des Baugesetzes zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus ein.

Der Regierungsrat erklärte sich bereit, Regelungen für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu prüfen und innert zweier Jahren dem Landrat eine gesetzliche Grundlage zu unterbreiten. Bezüglich der Frage, in welchem Erlass eine solche Regelung sinnvollerweise aufgenommen werden soll, wollte er flexibel bleiben. Die Integration in die Baugesetzgebung stellte für den Regierungsrat lediglich eine der möglichen Optionen dar. Der Regierungsrat hatte deshalb dem Landrat mit Beschluss vom 17. Dezember 2013 beantragt, die Volksinitiative der SP und JUSO Nidwalden „Für bezahlbares Wohnen in Nidwalden“ den Stimmberechtigten zur Ablehnung zu empfehlen und den Stimmberechtigten einen Gegenvorschlag zu unterbreiten, wonach eine gesetzliche Grundlage zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum zu schaffen ist.

Der Landrat folgte den Anträgen des Regierungsrates und stimmte am 19. Februar 2014 dem Gegenvorschlag zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum vorbehältlich der Annahme durch die Stimmberechtigten zu. Daraufhin haben die Initianten ihre Volksinitiative am 16. April 2014 zurückgezogen.

Wortlaut des Gegenvorschlages:

1.

Der Kanton Nidwalden schafft eine gesetzliche Grundlage zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum.

2.

1 Dieser Beschluss tritt mit der Annahme der Stimmberechtigten in Kraft.

2 Die ausgearbeitete Vorlage ist gemäss Art. 55 Abs. 2 der Kantonsverfassung binnen zweier Jahre nach dem Inkrafttreten dieses Beschlusses zu verabschieden.

Am 28. September 2014 nahm das Nidwaldner Stimmvolk den Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Für bezahlbares Wohnen in Nidwalden“ mit einem Ja-Stimmenanteil von 71.5 Prozent an.

Mit der Annahme des Gegenvorschlags hat der Regierungsrat den Auftrag erhalten, eine gesetzliche Grundlage zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum zu erarbeiten. Der Regierungsrat hat dem Landrat einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten. Die Vorlage ist spätestens zwei Jahre nach der Abstimmung vom 28. September 2014 dem Landrat vorzulegen (Art. 55 Abs. 2 Kantonsverfassung). Die Gesetzesvorlage unterliegt dem fakultativen Referendum.

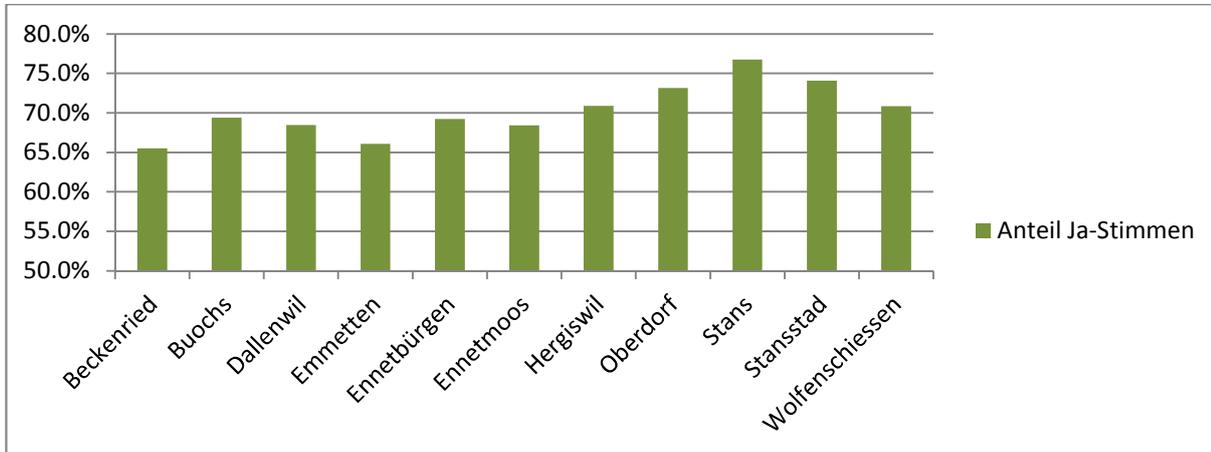
Der Regierungsrat beauftragte eine Projektgruppe unter dem Lead der Volkswirtschaftsdirektion, einen Grundlagenbericht zuhanden der Regierungsrats-Klausur vom 15./16. Juni 2015 zu erarbeiten. Der Projektgruppe gehören an:

- Philipp Zumbühl, Direktionssekretär Volkswirtschaftsdirektion (Leitung)
- Dr. Urs Achermann, Direktionssekretär Baudirektion
- Christian Blunsch, Leiter Rechtsdienst
- Diana Hartz, Leiterin Wirtschaftsförderung
- Brigitte Speck, Projektleiterin Wirtschaftsförderung

2.2 Abstimmungsergebnis

Die Zustimmung zum Gegenvorschlag des Landrates zur Volksinitiative „Für bezahlbares Wohnen in Nidwalden“ wurde in allen Gemeinden mit einem Ja-Stimmenanteil von deutlich über 50 Prozent angenommen (von 65.5% in Beckenried bis 76.7% in Stans).

Ja-Stimmenanteil pro Gemeinde



Interessant ist insbesondere die Tatsache, dass nur teilweise ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Zustimmung und den Mietpreisen der Gemeinden festgestellt werden kann. Beispielsweise ist die Zustimmung in den Gemeinden Hergiswil und Wolfenschiessen auf identisch hohem Niveau, obwohl die Mietpreise in diesen Gemeinden bekanntlich deutlich voneinander abweichen. Dies zeigt, dass die Mietpreise nicht isoliert betrachtet werden dürfen, sondern allenfalls auch in Relation zum Einkommenspotential der Haushalte der entsprechenden Gemeinde zu setzen ist.

Abgesehen von der im Verhältnis zu den Mietpreisen relativ hohen Zustimmung in Wolfenschiessen kann festgestellt werden, dass die Zustimmung in ländlichen Gemeinden tendenziell weniger gross ist als in **zentral gelegenen Gemeinden rund um Stans**. Dies kann mit dem **stärkeren Siedlungsdruck** und den damit sehr knappen Landressourcen in den zentral gelegenen Gemeinden in Verbindung gebracht werden.

2.3 Zielsetzung

Als Ziel der Vorlage zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum wird basierend auf der Analyse des Wohnungsmarktes und der Bevölkerungsstruktur-/bewegung (Kapitel 3) in Übereinstimmung mit dem Leitbild des Kantons Nidwalden (Ziel S3.2)

die Erhaltung und Förderung einer guten sozioökonomischen Durchmischung der Bevölkerung

identifiziert. Die Zielsetzung kann räumlich sowohl auf den gesamten Kanton oder aber auf einzelne Gemeinden betrachtet werden.

2.4 Verfassungsgrundlage

Gemäss Kantonsverfassung (Art. 27) sind primär die Gemeinden zuständig für das Wohnungswesen. Der Kanton kann jedoch für die Förderung des Wohnungsbaus einheitliche gesetzliche Bestimmungen erlassen und den Wohnungsbau mit Beiträgen unterstützen.

3 Analyse des Wohnungsmarktes sowie der Bevölkerungsstruktur und -bewegung

Zur Analyse der Situation wird u.a. eine Vergleichsgruppe herangezogen, welche aus den Zentralschweizer Kantonen und dem Kanton Zürich besteht. Die verwendeten Mittelwerte dieser Vergleichsgruppe entsprechen dem arithmetischen Mittel, d.h. es findet keine Gewichtung nach der Bevölkerungszahl der Kantone statt. Damit kann verhindert werden, dass die Verhältnisse der grossen (Stadt-)Kantone zu stark ins Gewicht fallen.

3.1 Wohnungsmarkt Nidwalden

3.1.1 Grössenordnung

Die Wohnkosten nehmen in der Regel einen bedeutenden Teil eines Haushaltsbudgets ein. Zur Finanzierung eines Eigenheims sollen gemäss gängigen Bankenstandards beispielsweise die Wohnkosten (Zinsen inkl. Nebenkosten und Amortisationen) nicht mehr als 1/3 des Haushaltseinkommens ausmachen. Vor diesem Gesichtspunkt (1/3 des Haushaltseinkommens) ist von einem sehr grossen Markt auszugehen.

Der Kanton Nidwalden zählte 2013 17'904 Haushalte. Bei einem konservativ geschätzten durchschnittlichen Marktwert der Wohnungen/Wohnhäuser von Fr. 500'000 bis 600'000 resultiert eine Marktwert der Wohnungen von rund Fr. 10 Mia. (ausgeschrieben Fr. 10'000'000'000). Im Vergleich dazu wäre ein Engagement des Kantons von beispielsweise Fr. 1 Mio. nicht mehr als einen Tropfen auf den heissen Stein, wie die folgende Gegenüberstellung (Volumenvergleich) zeigt.



Daraus resultieren folgende Erkenntnisse:

- Ein finanzielles Engagement der öffentlichen Hand kann angesichts der Grösse des Wohnungsmarktes und dessen Bedeutung im gesamtwirtschaftlichen Kontext kaum eine Wirkung erzielen.
- Soll die öffentliche Hand (im konkreten Fall der Kanton) sich trotzdem finanziell engagieren, wären *jährlich wiederkehrende Ausgaben* in Millionenhöhe notwendig. Selbst dann kann kaum eine Wirkung im Sinne von tiefen Preisen erwartet werden.
- Es ist wichtig, dass auch bestehende Instrumente mit ähnlicher Ausrichtung in diese Betrachtung mit einbezogen werden.

3.1.2 Mietpreise

Die Mietpreise im Kanton Nidwalden sind relativ hoch, wie unter anderem die umfassende Mietpreisstrukturerhebung aus dem Jahre 2003 und die neueren Daten der Volkszählung aus dem Jahr 2012 zeigen.

Mietpreiserhebungen

<i>Mietpreis in Fr.</i>	gem. Strukturerhebung 2003	gem. Volkszählung 2012
Schweiz	1'116	1'318
Zürich	1'271	1'525
Luzern	1'125	1'310
Uri	998	1'134
Schwyz	1'274	1'537
Obwalden	1'142	1'331
Zug	1'484	1'785
Mittelwert Vergleichsgruppe	1'216	1'437
Nidwalden	1'308	1'469
Abs. Abweichung zum Ø der Vergleichsgruppe	+92 (+7%)	+32 (+2%)
Abs. Abweichung zum Ø der Schweiz	+192 (+15%)	+151 (+10%)

Quelle: BfS, Mietpreisstrukturerhebung, 2003 / Volkszählung, 2012

Insbesondere die in den 90er-Jahren erstellten Wohnungen sind im Durchschnitt deutlich teurer als in den anderen Zentralschweizer Kantonen (inkl. Zürich) und der Schweiz.

Durchschnittlicher Mietpreis nach Bauperiode

in Fr.	Total	Bauperiode							
		Vor 1919	1919 - 1945	1946 - 1960	1961 - 1970	1971 - 1980	1981 - 1990	1991 - 1995	1996 - 2000
Schweiz	1'059	1'035	1'007	912	933	1'055	1'340	1'427	1'342
Zürich	1'227	1'285	1'129	1'026	1'079	1'211	1'609	1'800	1'528
Luzern	1'031	985	925	884	928	1'021	1'223	1'348	1'300
Uri	918	776	859	840	810	940	1'098	1'280	1'285
Schwyz	1'161	935	1'007	1'022	1'003	1'090	1'347	1'495	1'625
Obwalden	1'046	865	928	1'005	991	921	1'172	1'315	1'458
Zug	1'348	1'277	1'219	1'130	1'179	1'275	1'578	1'787	1'525
Mittelwert Vergleichsgruppe	1'122	1'021	1'011	985	998	1'076	1'338	1'504	1'454
Nidwalden	1'209	984	1'038	1'046	1'035	1'115	1'403	1'589	1'711
Abs. Abweichung zum Ø der Vergleichsgruppe	+87	-37	+27	+62	+37	+39	+65	+85	+258
Abs. Abweichung zum Ø der Schweiz	+150	-51	+31	+134	+102	+60	+63	+162	+369
Rel. Abweichung zum Ø der Vergleichsgruppe	+9.1%	-2.6%	+3.5%	+7.6%	+5.4%	+4.8%	+5.7%	+7.2%	+16.9%
Rel. Abweichung Ø der Schweiz	+12.4%	-5.2%	+3.0%	+12.8%	+9.9%	+5.4%	+4.5%	+10.2%	+21.6%

Quelle: BfS, Volkszählung 2000

3.1.3 Bauperiode und Renovationsrate

Der Kanton Nidwalden weist im Vergleich zur Schweiz oder den anderen Zentralschweizer Kantonen (inkl. Zürich) einen hohen Bestand an Wohnungen auf, welche in den letzten drei Jahrzehnten gebaut wurden.

Anteil der Wohnungen nach Bauperiode

in %	Bauperiode			
	vor 1946	1946-1980	1981-2000	2001-2013
Schweiz	26.0	40.2	21.0	12.8
Zürich	24.9	41.7	18.6	14.8
Luzern	20.4	37.8	26.3	15.4
Uri	25.9	39.6	24.3	10.3
Schwyz	17.3	32.1	29.8	20.8
Obwalden	22.7	35.9	25.8	15.7
Zug	12.7	36.5	29.3	21.5
Mittelwert Vergleichsgruppe	20.7	37.3	25.7	16.4
Nidwalden	17.3	37.6	28.8	16.4
Abs. Abweichung zum Ø der Vergleichsgruppe	-3.4	+0.3	+3.1	-0.0
Abs. Abweichung zum Ø der Schweiz	-8.7	-2.6	+7.8	+3.6

Quelle: BFS, Gebäude- und Wohnungsstatistik, 2012

Obwohl der Wohnungsbestand relativ neu ist, ist die Renovationsrate des gesamten Wohnungsbestandes in Nidwalden in etwa gleich hoch wie im schweizerischen Durchschnitt und den anderen Zentralschweizer Kantonen (inkl. Zürich). Die Renovationsrate sagt, wie hoch der Anteil der Wohnungen ist, welche seit 1970 renoviert wurden. Die hohe Renovationsrate in Kombination mit einem relativ neuen Wohnungsbestand deutet darauf hin, dass der Kanton Nidwalden ein qualitativ hochwertiges (neues) Wohnungsangebot aufweist.

Renovationsrate des Gesamtwohnungsbestandes

Schweiz	39.4%
Zürich	40.5%
Luzern	39.3%
Uri	40.9%
Schwyz	37.7%
Obwalden	38.4%
Zug	37.7%
<i>Mittelwert Vergleichsgruppe (ungewichtet)</i>	<i>39.1%</i>
Nidwalden	38.5%
<i>Abw. zum Ø Vergleichsgruppe</i>	<i>-0.6%</i>
<i>Abw. zum Ø Schweiz</i>	<i>-0.9%</i>

(Quelle: BfS, Volkszählung, 2000)

3.1.4 Wohnfläche und Zimmerzahl

Die durchschnittliche Wohnfläche im Kanton Nidwalden ist rund fünf Prozent höher sowohl gegenüber den anderen Zentralschweizer Kantonen (inkl. Zürich) als auch dem Schweizer Durchschnitt.

Durchschnittliche Wohnfläche pro Bewohner

m ²	durchschnittliche Wohnfläche pro Bewohner unabhängig des Meldeverhältnisses	durchschnittliche Wohnfläche pro Bewohner in der Niederlassungsgemeinde, unabhängig ob ständige oder nicht ständige Wohnbevölkerung	durchschnittliche Wohnfläche pro Bewohner in der Niederlassungsgemeinde, nur ständige Wohnbevölkerung
Schweiz	44.95	45.12	45.28
Zürich	44.3	44.58	44.72
Luzern	44.8	44.96	45.12
Uri	43.82	43.85	44.04
Schwyz	47.35	47.39	47.59
Obwalden	45.59	45.65	45.76
Zug	46.47	46.53	46.64
Mittelwert Vergleichsgruppe	45.39	45.49	45.65
Nidwalden	47.33	47.40	47.54
Abs. Abweichung zum Ø der Vergleichsgruppe	+1.94	+1.91	+1.90
Abs. Abweichung zum Ø der Schweiz	+2.38	+2.28	+2.26
Rel. Abweichung zum Ø der Vergleichsgruppe	+4.10%	+4.02%	+3.99%
Rel. Abweichung Ø der Schweiz	+5.03%	+4.81%	+4.75%

Quelle: BfS, Gebäude- und Wohnungsstatistik, 2012

Dasselbe Bild zeigt sich in der Statistik der Wohnungen nach Wohnfläche. Der Kanton Nidwalden weist anteilmässig eine hohe Anzahl von Wohnungen mit einer Wohnfläche grösser als 100 m² auf.

Anteil Wohnungen nach Grösse (Fläche)

in %	Fläche (in m ²)						
	< 40	40-59	60-79	80-99	100-119	120-159	160+
Schweiz	5.99	12.02	20.56	19.88	13.90	16.52	11.12
Zürich	5.80	12.52	23.68	18.73	14.07	15.28	9.91
Luzern	4.10	9.07	18.49	20.87	16.40	18.92	12.15
Uri	3.87	8.70	16.54	25.13	16.08	19.29	10.39
Schwyz	4.45	8.85	14.78	19.82	15.31	21.64	15.15
Obwalden	6.02	11.21	16.00	19.43	16.48	18.69	12.17
Zug	3.83	8.07	15.13	19.55	18.41	23.33	11.68
Mittelwert Vergleichsgruppe	4.81	10.01	18.16	20.81	15.79	18.94	11.48
Nidwalden	4.43	8.21	13.76	19.19	18.30	23.25	12.86
Abs. Abweichung zum Ø der Vergleichsgruppe	-0.25	-1.52	-3.67	-1.40	+2.17	+3.72	+0.95
Abs. Abweichung zum Ø der Schweiz	-1.56	-3.80	-6.80	-0.70	+4.40	+6.73	+1.74

Quelle: BfS, Gebäude- und Wohnungsstatistik, 2012

Auch bei der Zimmerzahl zeigt sich, dass in Nidwalden überdurchschnittlich viele Wohnungen mit vier und fünf Zimmern bestehen.

Anteil Wohnungen nach Zimmerzahl

in %	Wohnungen mit ... Zimmer(n)					
	1	2	3	4	5	6+
Schweiz	6.4	13.8	26.7	27.6	15.5	10.1
Zürich	7.1	14.4	29.0	27.7	13.8	8.1
Luzern	4.3	10.9	24.0	31.2	17.1	12.4
Uri	3.0	9.2	21.2	34.5	18.4	13.5
Schwyz	4.0	10.8	21.8	31.4	19.2	12.7
Obwalden	5.5	14.1	23.4	28.3	16.9	11.7
Zug	4.7	11.4	24.3	33.7	16.9	9.0
Mittelwert Vergleichsgruppe (ungewichtet)	4.8	11.8	24.0	31.2	17.1	11.2
Nidwalden	4.9	11.0	21.8	33.9	18.3	10.2
Abs. Abweichung zum Ø der Vergleichsgruppe	+0.1	-0.8	-2.2	+2.7	+1.2	-1.0
Abs. Abweichung zum Ø der Schweiz	-1.6	-2.8	-4.9	+6.3	+2.8	+0.1

Quelle: BFS, Gebäude- und Wohnungsstatistik, 2012

3.1.5 Wohnungen und Mietzins nach Eigentübertyp

Im Kanton Nidwalden sind Wohnbaugenossenschaften als Eigentümer von Wohnungen unterdurchschnittlich vertreten. Im Kanton Zürich sind 10 Prozent der Wohnungen im Eigentum von Wohnbaugenossenschaften, im Kanton Nidwalden rund 1 Prozent.

Wohnungen nach Eigentübertyp

Anteil in %	Eigentübertyp												
	Privatperson(en)	Wohnbaugenossenschaften (Mitglieder)	Andere Wohnbaugenossenschaften	Immobilienfonds	Andere Immobiliengesellschaften	Baugesellschaft	Versicherung	Personalsorgeeinrichtungen	Andere Stiftung	Verein	Andere Gesellschaften/ Genossenschaften	Gemeinde, Kanton, Bund	Anderer Eigentübertyp
Schweiz	73.32	3.36	1.18	1.63	3.10	0.60	3.32	5.09	1.24	0.42	4.20	2.36	0.17
Zürich	63.68	8.58	1.39	1.51	2.70	0.46	4.62	6.08	1.76	0.42	5.17	3.52	0.09
Luzern	69.79	4.04	4.98	1.11	3.01	0.84	3.82	4.45	1.12	0.18	4.31	2.20	0.16
Uri	85.73	4.19	0.10	0.48	0.65	0.53	0.80	1.39	0.29	0.33	2.85	2.64	0.01
Schwyz	86.42	0.87	0.59	0.14	1.82	0.66	0.95	1.56	0.48	0.22	4.17	1.52	0.62
Obwalden	87.67	0.66	0.35	0.38	1.02	0.20	0.59	1.74	0.60	0.24	3.72	2.00	0.84
Zug	74.10	2.38	0.36	0.50	3.79	1.00	2.65	7.04	0.84	0.73	3.85	2.28	0.50
Mittelwert Vergleichsgruppe (ungewichtet)	72.17	4.04	1.32	1.56	3.02	0.59	3.46	5.15	1.29	0.41	4.33	2.50	0.17
Nidwalden	83.74	1.12	0.22	0.02	2.26	0.25	2.37	2.67	1.03	0.15	3.77	2.11	0.27
Abs. Abweichung zum Ø der Vergleichsgruppe	+11.57	-2.91	-1.09	-1.54	-0.76	-0.34	-1.09	-2.48	-0.26	-0.26	-0.55	-0.38	+0.10
Abs. Abweichung zum Ø der Schweiz	+10.41	-2.23	-0.96	-1.61	-0.84	-0.34	-0.95	-2.42	-0.22	-0.27	-0.43	-0.24	+0.10

Quelle: BFS, Volkszählung, 2000

Werden die durchschnittlichen Mietpreise (Schweiz) der unterschiedlichen Eigentübertypen verglichen, zeigt sich, dass neben der öffentlichen Hand (Gemeinde, Kanton, Bund) insbesondere Wohnbaugenossenschaften oder andere gemeinnützige Wohnbauträger (Vereine, Stiftungen) günstigen Wohnraum anbieten (2000):

	durchschnittlicher Mietpreis in Fr.	Abweichung zum ø
Privatperson(en)	1'099	+3.8%
Wohnbaugenossenschaften (Mitglieder)	841	-20.6%
Andere Wohnbaugenossenschaften	892	-15.8%
Immobilienfonds	1'056	-0.3%
Andere Immobiliengesellschaften	1'036	-2.2%
Baugesellschaft	1'212	+14.5%
Versicherung	1'131	+6.8%
Personalvorsorgeeinrichtungen	1'058	+/-0%
Andere Stiftung	926	-12.6%
Verein	934	-11.8%
Andere Gesellschaften/ Genossenschaften	1'057	-0.2%
Gemeinde, Kanton, Bund	908	-14.3%
Anderer Eigentübertyp	1'053	-0.6%
Schweizerischer Durchschnittsmietzins	1'059	

(Quelle: BfS, Volkszählung, 2000)

3.1.6 Fazit zum Wohnungsmarkt

Die Mietpreise im Kanton Nidwalden sind im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt und zu den Zentralschweizer Kantonen (inkl. Zürich) hoch. Die hohen Mieten können jedoch teilweise durch den relativ neuen Gebäude-/Wohnungsbestand, eine höhere Wohnfläche pro Bewohner und einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Wohnungen mit über 100 Quadratmeter Wohnfläche bzw. mit vier und fünf Zimmern erklärt werden.

Es zeigt sich, dass in den letzten Jahrzehnten tendenziell grössere und teurere Wohnungen im Kanton Nidwalden gebaut wurden, welche insbesondere auf Haushalte mit mittleren bis höheren Einkommen ausgerichtet sind. Aufgrund der tiefen Leerwohnungsziffer im Rahmen des schweizerischen Durchschnitts kann zudem gesagt werden, dass der Markt Wohnungen bereitstellt, welche auch effektiv nachgefragt werden.

Die hohe Attraktivität des Wohnstandorts Nidwalden, auf dessen auch der Wohnungsmarkt mit einem entsprechenden qualitativ hochwertigen Angebot reagiert, kann jedoch zu einer *Deattraktivierung des Wohnstandortes Nidwalden für wirtschaftlich schwächer Haushalte* führen. Inwieweit sich diese These anhand der Bevölkerungsstruktur und -bewegung bestätigt, wird im nächsten Kapitel analysiert.

Gemeinnützige Wohnbauträger

Im Vergleich zu den anderen Zentralschweizer Kantonen und insbesondere zum Kanton Zürich zeigt sich, dass sich im Kanton Nidwalden nur wenige Wohnungen im Eigentum von Wohnbaugenossenschaften befinden (vgl. Kapitel 3.1.5). Gemeinnützige Wohnbauträger scheinen in den entsprechenden Kantonen ein probates Mittel zu sein, um längerfristig günstigen Wohnraum anbieten zu können, sind doch deren Mieten deutlich günstiger als bei den übrigen privaten Anbietern (vgl. wiederum Kapitel 3.1.5). Hierbei wurde jedoch nicht berücksichtigt, inwieweit die Wohnbaugenossenschaften staatlich gefördert wurden und die Mietpreise dadurch günstiger angeboten werden können.

Im Kanton Nidwalden befinden sich rund 2 % der Wohnungen im Eigentum der Ürten und Korporationen. Wie eine spezifisch im April/Mai 2015 zu diesem Thema durchgeführte Erhebung durch die Hochschule Luzern zeigt, bieten die Ürten und Korporationen ebenfalls günstigen Wohnraum an.

3.2 Nidwaldner Bevölkerungsstruktur und -bewegung

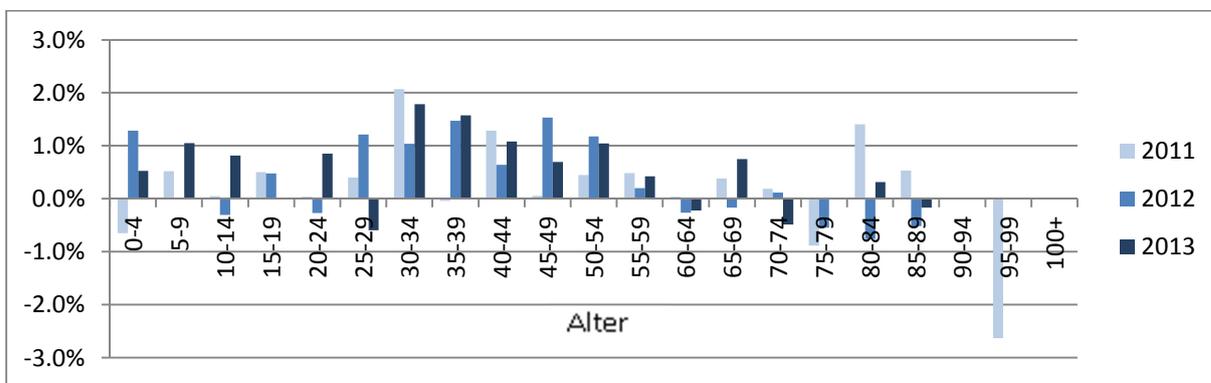
Die Grafiken im folgenden Kapitel werden zur besseren Vergleichbarkeit einheitlich gestaltet. Die vertikale Achse umfasst jeweils eine Spannweite von 6 % bei der Darstellung nach Altersklassen bzw. 1.2 % bei einer jährlichen Betrachtung.

3.2.1 Bevölkerungswachstum

Das Bevölkerungswachstum setzt sich zusammen aus dem Migrations- bzw. Wanderungssaldo (international und interkantonal) und dem Geburtenüberschuss (Geburten abzüglich Todesfälle).

Nidwalden weist einen hohen positiven Wanderungssaldo der 30- bis 54-jährigen auf. Es wird angenommen, dass es sich dabei um arbeitstätige und einkommensstarke Haushalte handelt.

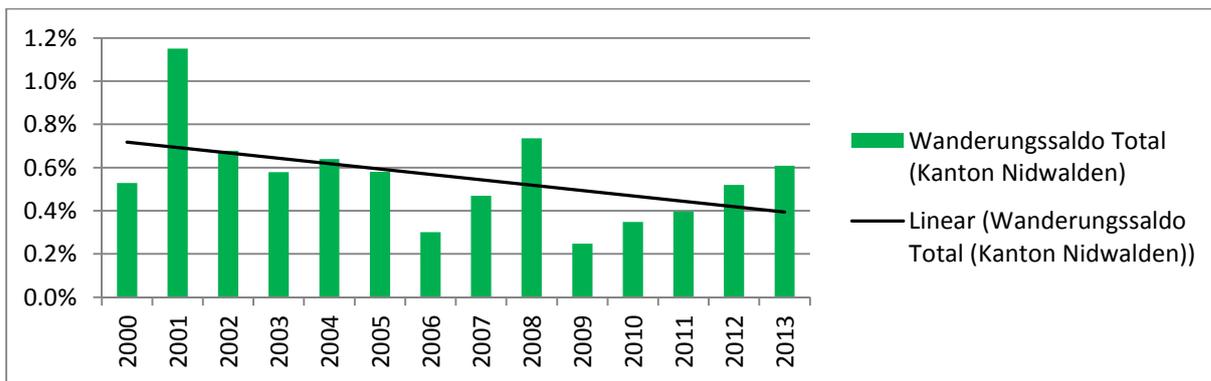
Wanderungssaldo Total nach Altersklassen (in Relation zur Gesamtbevölkerung)



Quelle: BFS, STATPOP

Nidwalden verfügt über einen leicht rückläufigen aber nach wie vor positiven Gesamtwanderungssaldo von rund 200 Personen oder durchschnittlich 0.5 Prozent pro Jahr (ohne Geburten und Todesfälle). Damit wächst der Kanton Nidwalden aus der Nettozuwanderung deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt der letzten zehn Jahre von rund 0.85 Prozent.

Wanderungssaldo Total pro Jahr (in Relation zur Gesamtbevölkerung)



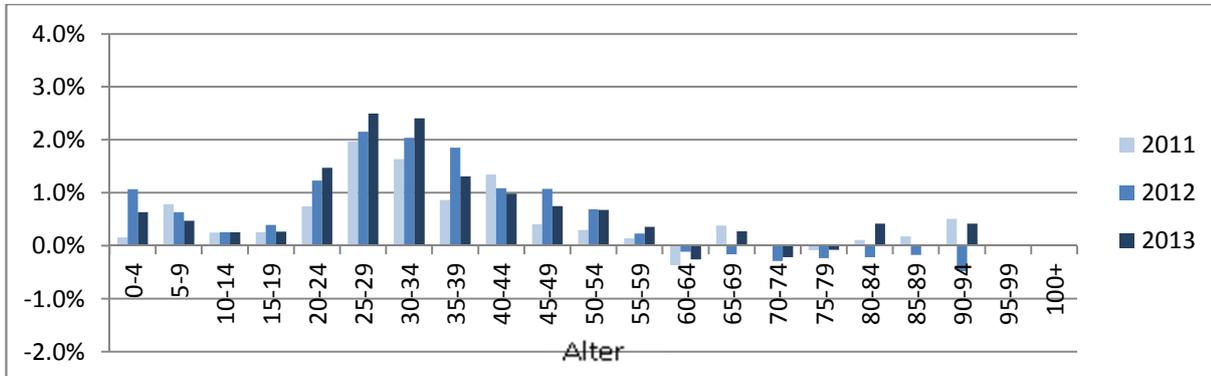
Quelle: BFS, ESPOP/ab 2011: STATPOP

Der **Geburtenüberschuss** liegt gemäss Bundesamt für Statistik (BEVNAT & ESPOP/ab 2011: STATPOP) im Kanton Nidwalden bei 2.3 Prozent (10-jähriger Durchschnitt) und damit über dem Schweizer Mittel von 2 Prozent.

3.2.2 Steigende internationale Zuwanderung

Bei der internationalen Wanderung besteht ein positiver Wanderungssaldo in den Altersklassen bis 60 Jahre. Der positive Saldo ist sehr ausgeprägt bei den 20- bis 54-jährigen, also der arbeitstätigen Bevölkerungsschicht.

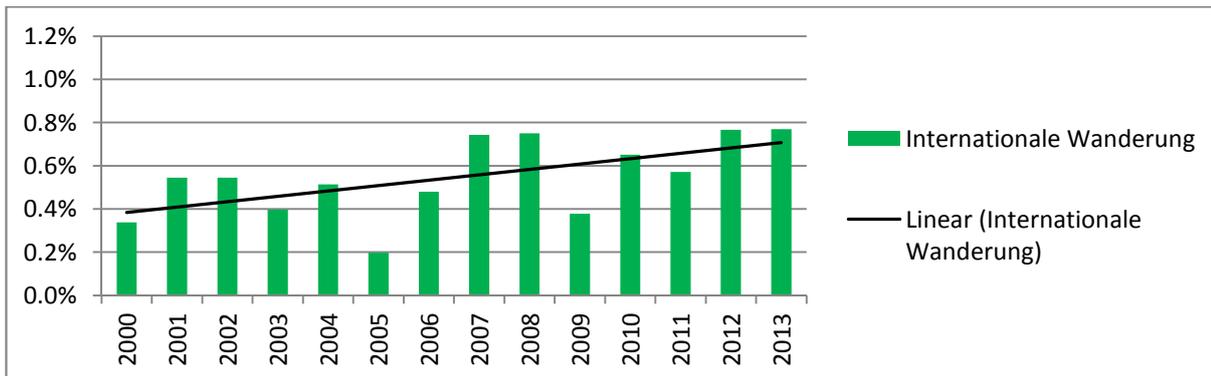
Internationaler Wanderungssaldo nach Altersklassen (in Rel. zur Gesamtbevölkerung)



Quelle: BfS, STATPOP

International wandern netto rund 300 Personen oder 0.8 Prozent der bestehenden Bevölkerung pro Jahr im Kanton Nidwalden zu. Der Trend ist im Gegensatz zum Gesamtwanderungssaldo des Kantons Nidwalden leicht ansteigend.

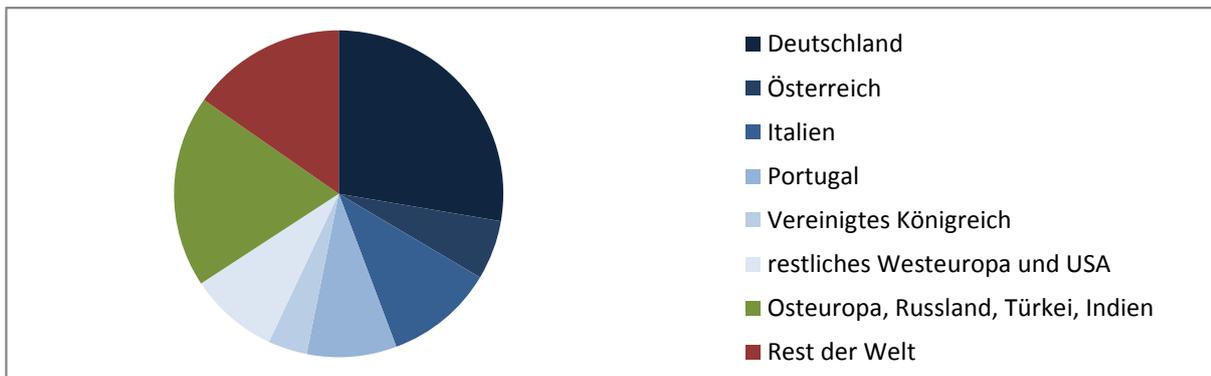
Internationaler Wanderungssaldo pro Jahr (in Relation zur Gesamtbevölkerung)



Quelle: BfS, ESPOP/ab 2011: STATPOP

Die internationale Zuwanderung stammt grob aus **je einem Drittel** aus dem deutschsprachigen Ausland, aus dem restlichen Europa und der restlichen Welt.

Internationaler Wanderungssaldo pro Jahr nach Staatsangehörigkeit

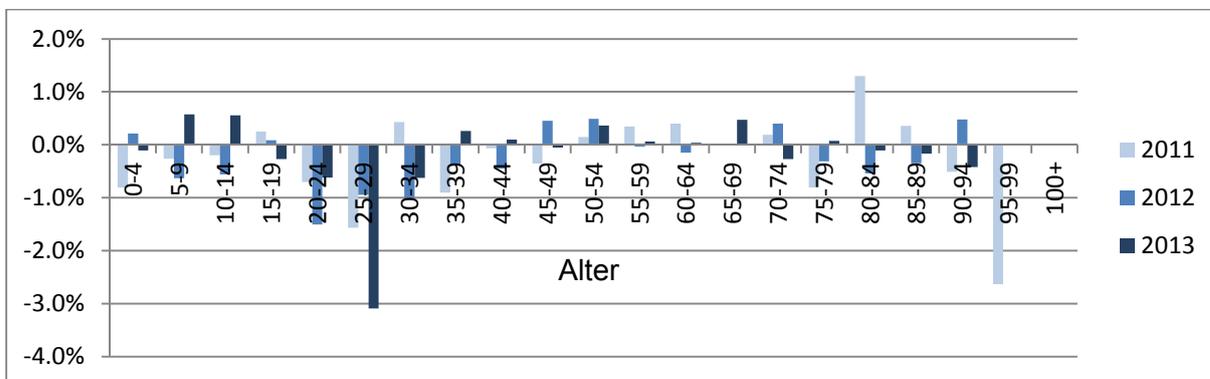


Quelle: BfS, STATPOP

3.2.3 Negativer Binnenwanderungssaldo seit 2006

Der Binnenwanderungssaldo ist im Gegensatz zum internationalen Wanderungssaldo negativ. Insbesondere bei den 20- bis 34-jährigen ist ein Abgang zu verzeichnen. Die Wegzuger werden nicht durch Züzüger anderer Altersgruppen (interkantonal) kompensiert.

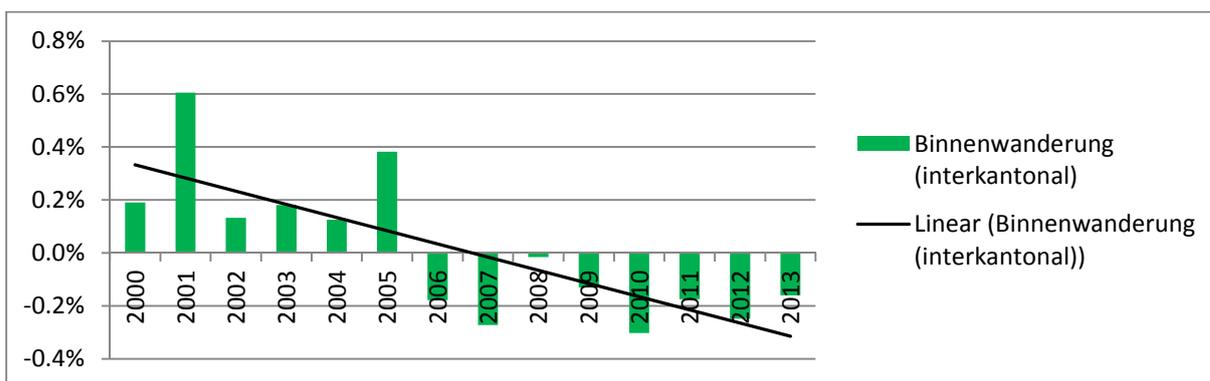
Binnenwanderungssaldo nach Altersklassen (interkantonal) (in Rel. zur Gesamtbevölkerung)



Quelle: BfS, STATPOP

Im 2006 war erstmals eine Nettoabwanderung in andere Kantone (innerhalb der Schweiz) feststellbar. Es besteht ein negativer Trend zugunsten der Abwanderung in andere Kantone, wobei sich seit 2006 die Nettoabwanderung bei rund 0.2 Prozent pro Jahr eingependelt hat.

Binnenwanderungssaldo pro Jahr (interkantonal) (in Relation zur Gesamtbevölkerung)

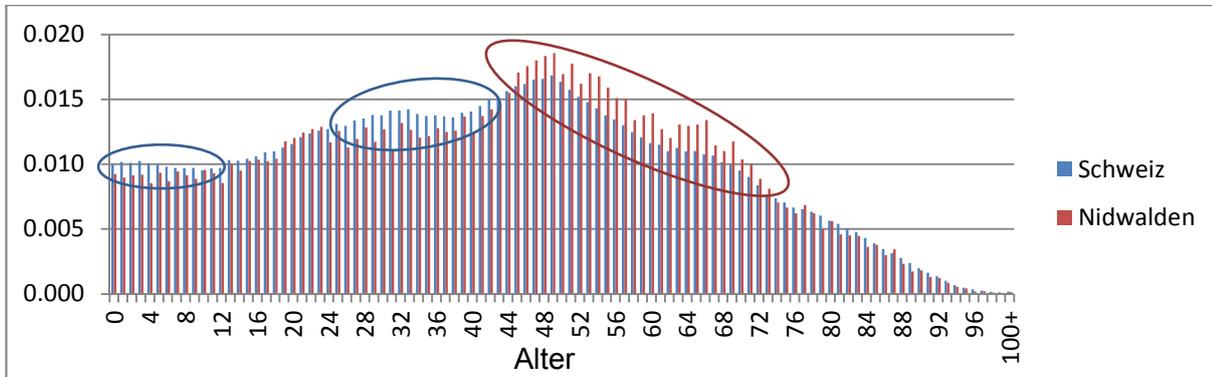


Quelle: BfS, ESPOP/ab 2011: STATPOP

3.2.4 Bevölkerungsstruktur/-pyramide

Die Bevölkerungsstruktur zeigt, dass im Kanton Nidwalden im Vergleich zur Schweiz überdurchschnittlich viele 45- bis 70-jährige wohnen. Die jungen Bevölkerungsschichten – einerseits Kinder unter 10 Jahren, andererseits 25- bis 40-jährige – sind untervertreten (Zahlen 2013).

Bevölkerungsstruktur nach Alter im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt



Quelle: BfS, STATPOP

3.2.5 Fazit zur Bevölkerungsstruktur und -bewegung

Das moderate Wachstum der Bevölkerung des Kantons Nidwalden ist insbesondere durch die internationale Zuwanderung¹ getrieben. Seit 2006 ist der Binnenwanderungssaldo leicht negativ (knapp -0.2%), d.h. es wandern mehr Personen in andere Kantone ab als von anderen Kantonen innerhalb der Schweiz zuziehen.

Die Bevölkerungsstruktur zeigt, dass der Wohnstandort Nidwalden insbesondere von den arbeitstätigen und einkommensstarken Bevölkerungsgruppen zwischen 45 und 65 Jahren nachgefragt wird. Diese Erkenntnis stimmt überein mit dem vom Markt in den vergangenen Jahrzehnten geschaffenen Angebot an grösseren und neuen Wohnungen.

Damit wird die im vorhergehenden Kapitel aufgestellte These, dass der attraktive Wohnstandort Nidwalden durch wirtschaftlich schwächere Haushalte tendenziell gemieden werden kann, bestätigt.

¹ Eine offene Frage in diesem Zusammenhang ist, wie die Masseneinwanderungsinitiative umgesetzt wird und welchen Einfluss diese auf die Bevölkerungsbewegung und insbesondere die internationale Zuwanderung haben wird.

4 Bestehende Instrumente zur Erhaltung und Förderung einer guten sozio-ökonomischen Durchmischung der Bevölkerung

4.1 Steuern und Sozialabzüge

Basierend auf der im Kapitel 2.3 identifizierten Zielsetzung der vorliegenden Aufgabenstellung/Thematik ist es wichtig, dass zuerst bestehende Instrumente zum Erhalt und zur Förderung einer guten sozioökonomischen Durchmischung der Bevölkerung angeschaut werden.

4.1.1 Allgemeine tiefe Steuerbelastung im Kanton Nidwalden

Nidwalden ist bekannt als ein steuergünstigster Standort. Grundsätzlich profitieren alle von tiefen Steuern. Unter Einbezug der Wohnkosten muss jedoch differenziert werden. Einkommensstarke Haushalte profitieren tendenziell stärker von den tiefen Steuern, da die Steuerersparnis die höheren Wohnkosten mehr als kompensieren kann.

Die allgemeine Höhe der Steuerbelastung ist somit wenig aussagekräftig zur Beurteilung der Situation im Zusammenhang mit der erwähnten Zielsetzung einer guten sozioökonomischen Durchmischung der Bevölkerung. Wichtiger zur Beurteilung der Belastung der verschiedenen Einkommen ist hingegen die Ausgestaltung der Steuerprogression (vgl. folgendes Unterkapitel).

Steil ansteigende Progressionskurve:

Eine steil ansteigende Progressionskurve in unteren Einkommen bedeutet, dass bereits niedrigere Einkommen vergleichbar hohe Steuern bezahlen. Die Kombination von tiefen Steuern und einer steil ansteigenden Steuerprogression ist für eine gute sozioökonomische Durchmischung der Bevölkerung nicht förderlich.

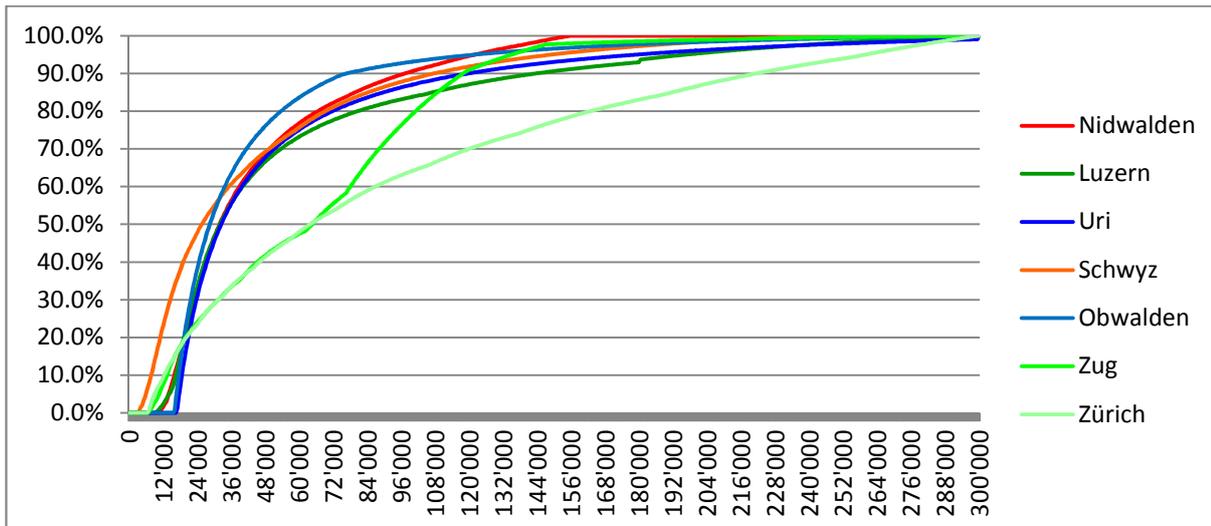
Flache Progressionskurve:

Eine flach ansteigende Progressionskurve in unteren Einkommen bedeutet, dass niedrige Einkommen deutlich weniger stark belastet werden als höhere Einkommen. Diese Form der Ausgestaltung der Steuerprogression fördert eine gute sozioökonomische Durchmischung bei allgemein tiefen Steuern.

4.1.2 Vergleich der Steuerprogression der Einkommenssteuer

Wie der folgende Vergleich mit den Kantonen in der Zentralschweiz und dem Kanton Zürich für alleinstehende Steuerpflichtige zeigt, ist die Steuerprogression im Kanton Nidwalden durchschnittlich. Insbesondere Obwalden hat mit der Flat-Rate einen steileren Anstieg des effektiven Steuersatzes für untere Einkommen. Nur die Stadtkantone Zürich, Zug und teilweise auch Luzern weisen eine flachere Progressionskurve auf.

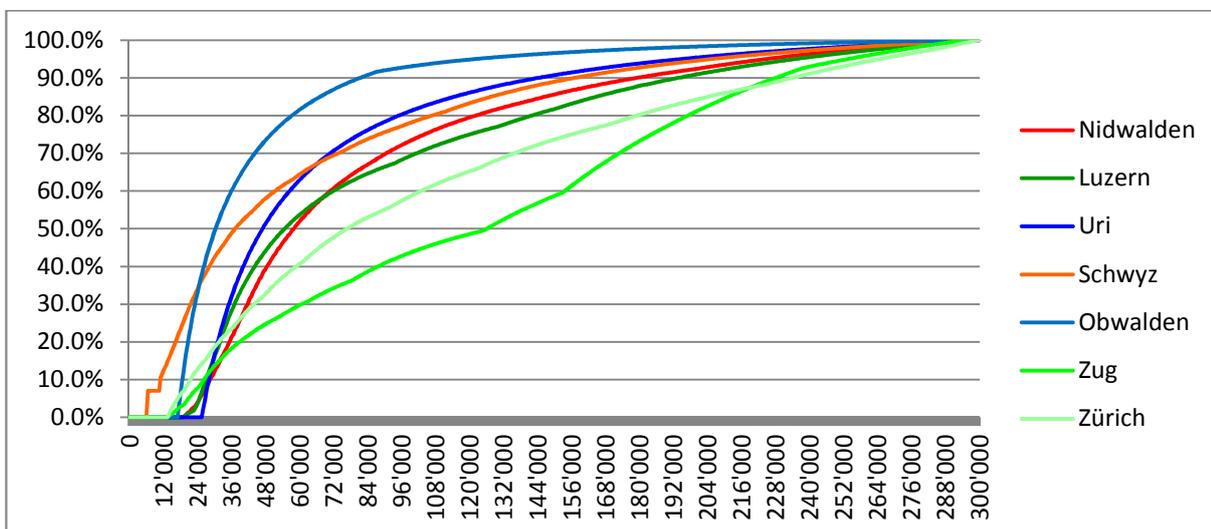
Steuerprogression der Einkommenssteuer für alleinstehende Steuerpflichtige



Anmerkung: Indexiert auf ein Einkommen von Fr. 300'000. Da der Kanton Obwalden zwei unterschiedliche (Sonder-)Abzüge für Alleinstehende mit oder ohne Kinder aufweist, wurde für diese Darstellung der Durchschnitt dieser beiden Abzüge verwendet. Dasselbe gilt bei den Alleinstehenden für den Kanton Uri.

Bei den verheirateten Steuerpflichtigen akzentuiert sich das Bild. Nidwalden kann sich mit einer durchschnittlichen Progression in der Mitte halten. Obwalden und Uri mit ihren Flat-Rate Steuersätzen weisen beim Vergleich der Steuerprogression der verheirateten Steuerpflichtigen eine stärkere Progression auf, wohingegen die städtischen Kantone nach wie vor eine niedrige Progression haben.

Steuerprogression der Einkommenssteuer für verheiratete Steuerpflichtige



Anmerkung: Indexiert auf ein Einkommen von Fr. 300'000. Da der Kanton Obwalden zwei unterschiedliche (Sonder-)Abzüge für Verheiratete mit oder ohne Kinder aufweist, wurde für diese Darstellung der Durchschnitt dieser beiden Abzüge verwendet.

4.1.3 Vergleich der Sozialabzüge/-zulagen

Der Kanton Nidwalden gewährt einen Kinderabzug vom Reineinkommen von Fr. 5'400. Dieser Betrag ist tiefer als in den anderen Zentralschweizer Kantonen. Die Differenz wird jedoch kompensiert durch eine höhere Familienzulage. Der Kanton Nidwalden gewährt Kinderzulagen von Fr. 240 und Ausbildungszulagen von Fr. 270. Die anderen Zentralschweizer Kantone und Zürich (ausgenommen Zug) gewähren lediglich eine Kinderzulage von Fr. 200 und eine Ausbildungszulage von Fr. 250.

Eine höhere Familienzulage ist im Vergleich zum höheren Steuerabzug interessanter für untere Einkommen. Beim Steuerabzug profitieren die höheren Einkommen durch die höhere Progressionsstufe deutlich stärker als die niedrigen Einkommen. Die Kombination eines eher tiefen Steuerabzuges mit einer hohen Familienzulage stellt damit eine Ausgestaltung dar, welche dem Ziel des Erhalts und der Förderung einer guten sozioökonomischen Durchmischung der Gesellschaft zuträglich ist.

Der Kanton Nidwalden kennt darüber hinaus wie Obwalden, Uri und Luzern einen Abzug für Kinder/Jugendliche, welche während der Ausbildungszeit einen auswärtigen Wochenaufenthalt haben. Dieser Abzug liegt in ähnlicher Höhe wie in den erwähnten Kantonen.

4.1.4 Fazit der Steuern und Sozialabzügen

Die Stadtkantone Zürich und Luzern haben eine tiefere Steuerprogression. Im Vergleich mit den Zentralschweizer Kantonen weist der Kanton Nidwalden eine durchschnittliche Steuerprogression auf. Der Kanton Zug ist der einzige Kanton, welcher mit tiefen Einkommenssteuern eine sehr flache Steuerkurve anbietet. Die Kantone Obwalden und Uri, welche beide Flat-Rate Steuersätze eingeführt haben, weisen steilere Steuerprogressionskurven auf.

In diesem Sinne kann festgehalten werden, dass die durchschnittliche Steuerprogression im Kanton Nidwalden einen Beitrag auch im Sinne der Abfederung von relativ hohen Wohnkosten für einkommensschwache Haushalte leistet. Die Sozialabzüge und -zulagen sind vergleichbar mit den Zentralschweizer Kantonen (mit Ausnahme von Zug) und Zürich, wobei der Kanton Nidwalden gegenüber diesen anderen Kantonen bereits heute einkommensschwächere Haushalte bei den Familienzulagen besser stellt.

4.2 Leistungen der Ausgleichskasse

Neben der Steuerprogression und den Sozialabzügen sind weitere auf das erwähnte Ziel des Erhalts und der Förderung einer guten sozioökonomischen Durchmischung der Bevölkerung ausgerichtete Instrumente zu berücksichtigen, wobei diese vorwiegend gesamtschweizerisch gelten. Beispielsweise hat auch die AHV einen Umverteilungseffekt: Die Beiträge in die AHV werden auf dem effektiven Einkommen entrichtet und sind unbegrenzt, wogegen die Renten sowohl gegen oben (Maximalrente) als auch nach unten (Mindestrente) begrenzt sind. Weiter kennt die AHV Erziehungs- und Betreuungsgutschriften.

Gemäss Geschäftsbericht der Ausgleichskasse Nidwalden sind im Jahr 2013 folgende Leistungen durch die Ausgleichskasse Nidwalden erbracht worden.

Leistungen der Ausgleichskasse Nidwalden (2013):

in Franken	Total Leistungen	pro Privathaushalt in NW	
		pro Jahr	pro Monat
AHV-Geldleistungen	104'752'552	5'850.79	487.57
IV-Geldleistungen	17'975'493	1'003.99	83.67
Prämienverbilligungen	18'373'678	1'026.23	85.52
Ergänzungsleistungen	12'822'691	716.19	59.68
Familienzulagen Landwirtschaft	1'216'816	67.96	5.66
EO / Mutterschaftsentschädigung	6'106'512	341.07	28.42
Kant. Familienzulagen	18'682'846	1'043.50	86.96
AHV/IV-Sachleistungen	7'262'171	405.62	33.80
Total	187'192'759	10'455.36	871.28

Diese Sozialversicherungen (ohne 2. Säule) entrichten somit jährlich durchschnittlich rund Fr. 10'460 oder monatlich Fr. 870 pro Haushalt (2013: 17'904 Haushalte in NW).

Prämienverbilligungen

Die Prämienverbilligung stellt ein weiteres Instrument zur Förderung einer guten sozioökonomischen Durchmischung dar. 2014 betrug die Bezugsquote 24 % (Abschlussbericht zur Individuellen Prämienverbilligung der Ausgleichskasse Nidwalden). Damit bewegt sich die Bezugsquote in Nidwalden im Vergleich mit anderen Zentralschweizer Kantonen auf einem relativ tiefen Niveau, wobei angemerkt werden darf, dass auch die Krankenversicherungsprämien in Nidwalden nach Appenzell Innerrhoden am zweittiefsten sind.

Die wirtschaftliche Sozialhilfe verfolgt andere Zielsetzungen (Armutsbekämpfung). Auch die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung verfolgt andere Ziele (z.B. in Werthaltung der Ausbildungskosten, Bekämpfung Fachkräftemangel usw.). Diese Instrumente werden deshalb an dieser Stelle nicht weiter erläutert und verglichen.

4.3 Fazit zu den bestehenden Instrumente zur Förderung einer guten sozioökonomischen Durchmischung der Bevölkerung

Mit der prozentual steigenden Besteuerung der Einkommen, mit Sozialabzügen bzw. -zulagen und mit der umverteilenden Wirkung der Sozialversicherungen gibt es sehr wichtige Instrumente zur Erhaltung und Förderung einer guten sozioökonomischen Durchmischung der Bevölkerung.

Der Kanton Nidwalden zeichnet sich aus durch eine moderat ansteigende Steuerprogression bei tiefen bis mittleren Einkommen und eine für diese Einkommen interessante Ausgestaltung der Familienabzüge bzw. -zulagen. Die Bezugsquote bei den Prämienverbilligungen ist hingegen im interkantonalen Vergleich relativ tief. In diesem Sinne kann zusammengefasst werden, dass der Kanton Nidwalden die bestehenden Instrumente zur Förderung einer guten sozioökonomischen Durchmischung der Bevölkerung unterschiedlich einsetzt.

Da die Einflussmöglichkeiten von staatlichen Eingriffen im Wohnungsmarkt generell und wie im Kapitel 1.3 spezifisch in Bezug auf die finanziellen Förderungen dargestellt sehr eingeschränkt sind, ist wichtig, dass die bestehenden Instrumente mit derselben Zielsetzung nicht ausser Acht gelassen werden. Die Förderung von bezahlbarem Wohnraum ist als eine Ergänzung der bestehenden Massnahmen und Instrumente anzusehen.

5 Wohnbauförderungsansätze

5.1 Thematische Eingrenzung auf die Objektförderung

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 (unter der Annahme, dass das Angebot an Bauland und Wohnungen knapp bleibt):

- 1) **Entweder** wird die Attraktivität des Wohnstandortes Nidwalden oder einzelner Regionen/Zonen bewusst gesenkt oder zumindest nicht weiter erhöht (was über die Zeit tendenziell ebenfalls und zumindest relativ gegenüber anderen Standorten einer Deattraktivierung gleichkommen würde)
- 2) **oder** die hohen Mietpreise werden durch staatliche Massnahmen
 - a) direkt (Subjektförderung) vergünstigt oder
 - b) indirekt (Objektförderung²) beeinflusst.

Vorliegend werden Massnahmen nach der Variante 2b) gefordert. Obwohl die ursprüngliche Volksinitiative den unspezifischen Titel „Für bezahlbares Wohnen in Nidwalden“ trug, zielen sowohl die allgemeine Anregung der Volksinitiative (Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus) als auch der vom Stimmvolk angenommene Gegenvorschlag des Landrates (Förderung von bezahlbarem Wohnraum) auf eine Objektförderung ab. Diese Absicht bestätigte sich auch im Rahmen des am 31. März 2015 durchgeführten Workshops (ohne quantitative Auswertung).

Im Rahmen der Bearbeitung des Auftrages wurde (u.a. am Workshop) erwähnt, dass insbesondere auch die vielen Vorschriften und Normen den Bau von Wohnungen verteuern würden. Diesem Thema gilt es ebenfalls entsprechende Beachtung zu schenken.

5.2 Ergebnisse des Workshops im Sinne einer Vorselektion

Basierend auf der einleitenden Analyse, dass eine Objektförderung angestrebt wird, fallen folgende Förderinstrumente näher in Betracht (in Klammern wird die bei der anlässlich des Workshops vom 31. März 2015 durchgeführten Punktbewertung aufgeführt):

- **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)

→ Ein Beschrieb der aufgeführten Instrumente findet sich im Anhang!

Die Ergebnisse des am 31. März 2015 durchgeführten Workshops (mit rund 40 Teilnehmer/Innen), zu welchem die Gemeinden, die politischen Parteien und die Verbände eingeladen worden waren, erlauben es, eine erste Vorselektion vorzunehmen (fett markiert). Die beiden (Haupt-)Instrumente wurden an der Projektgruppensitzung vom 5. Mai 2015 einer vertieften Analyse unterzogen. Die Ergebnisse werden in den folgenden Kapiteln dargestellt.

² Der Zugang zu den geförderten Wohnungen kann schliesslich über Kriterien (Einkommen, Vermögen usw.) sowohl bei der Subjektförderung als auch bei der Objektförderung eingeschränkt werden, wobei dies zwangsläufig Kontrollaufwand nach sich zieht.

5.3 Instrumente der Nutzungsplanung

Die Instrumente der Nutzungsplanung haben den gemeinsamen Vorteil, dass im Prinzip keine Kosten auf den Kanton oder die Gemeinden zukommen. Der günstige 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 und schwierig in der Umsetzung/Durchsetzung (Kontrollaufwand) sein. Fortfolgend werden die beiden priorisierten Instrumente „Anteile in der Nutzungsplanung“ und „Nutzungsprivilegien als Anreiz“ hinsichtlich der unterschiedlichen Anwendungsmöglichkeiten und -stufen einer Beurteilung unterzogen.

Anteile „preisgünstiger Wohnungen“ in der Nutzungsplanung

Kantonal: Eine **flächendeckende Anwendung über den gesamten Kanton** für Auf-, Um- oder Einzonungen (eine Anwendung für bestehende Zonen wird nicht als realistisch und durchsetzbar erachtet, weshalb nicht näher auf diese Variante eingegangen wird).

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> - Raumplanung wird nicht unterwandert (Ausnützung bleibt im „bestehenden“ Rahmen). - Keine direkten Kosten durch öffentliche Hand. - Einheitliche Regelung für den gesamten Kanton. - Allenfalls Abstützung auf Anlagekostenlimite des Bundesamts für Wohnungswesen (6 verschiedene Stufen). 	<ul style="list-style-type: none"> - Starker Eingriff in die Eigentumsrechte. - Administrativer Aufwand (Kontrollen der Anlagekosten/Mietzinsen und allenfalls auch der Belegung). - Definition der Anlagekosten bzw. der Mietzinsen (was ist günstig?). - Vollzugsprobleme (Gilt der Anteil pro Parzelle? Was passiert bei Abparzellierungen? Wäre theoretisch sogar ein Anteils-handel notwendig?) - Kann investitionshemmend wirken, wenn die Nachfrage zu wenig ausgeprägt ist.

Eine flächendeckende Anwendung auf kantonaler Stufe scheint nicht sinnvoll zu sein. Die **Gemeinden im Kanton Nidwalden weisen unterschiedliche Situationen** auf. In eher peripheren Gemeinden kann die Nutzungsbeschränkung unerwünscht sein und zum Aufschub von Investitionen führen.

Gemeindespezifisch: In Gemeinden mit einer hohen Nachfrage und entsprechend hohen Mietpreisen kann das Instrument zur Einschränkung der Nutzung oder eines Teils der Nutzung zur Förderung einer guten Durchmischung der Bevölkerung insbesondere im Rahmen von Einzonungen auf Interesse stossen. Prinzipiell gibt es die beiden folgenden **Formen der Anwendung** der Nutzungsbeschränkungen auf Stufe der Gemeinden:

- Überlagerte Zonen (Sondernutzungszonen) → Kein zwingender Bedarf einer Regelung, weil im Prinzip mittels Sondernutzungszonen bereits heute möglich. Detaillierte Regelung in Form einer Kann-Formulierung auf kantonaler Stufe möglich.
- Individuelle (Einzonungs-)Vereinbarungen/Verträge → Bedarf einer gesetzlichen Regelung auf kantonaler Stufe zur Erhöhung der Durchsetzbarkeit.

Nutzungsprivilegien als Anreiz (Bonus)

Kantonal: Eine **flächendeckende Anwendung über den gesamten Kanton** unabhängig davon, ob bei Auf-, Um- oder Einzonungen oder für bestehende Zonen.

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> - Eingriff in die Eigentumsrechte wird durch Bonus kompensiert. - Keine investitionshemmende Wirkung, da 	<ul style="list-style-type: none"> - Raumplanung wird durch Bonus zumindest teilweise ausgehebelt. - Administrativer Aufwand (Kontrollen der

<p>Einschränkung durch Bonus kompensiert wird.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Keine direkten Kosten durch öffentliche Hand. - Einheitliche Regelung für den gesamten Kanton. - Allenfalls Abstützung auf Anlagekostenlimite des Bundesamts für Wohnungswesen (6 verschiedene Stufen). 	<p>Anlagekosten/Mietzinsen und der Belegung).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definition der Anlagekosten bzw. der Mietzinsen (was ist günstig?). - Vollzugsprobleme (Gilt der Anteil pro Parzelle? Was passiert bei Abparzellierungen? Wäre theoretisch sogar ein Anteils-handel notwendig?) - Bonus für günstigen Wohnraum stünde in Konkurrenz zum Gestaltungsplanbonus und dessen Qualitätskriterien.
--	--

Aus Praktikabilitätsgründen müsste der Bonus für günstigen Wohnraum an eine ähnliche Form wie den Gestaltungsplan und auch an eine Mindestfläche (Gestaltungsplan ab 3000m²) geknüpft werden. Die Mindestfläche wäre notwendig, da ein Anteil an günstigem Wohnraum nur realisierbar ist bei Bauten mit mehreren (Wohn-)Einheiten. Kleinere Flächen mit niedriger Ausnützung könnten somit nicht vom Bonus profitieren.

Die entscheidende Frage beim Bonus für günstigen Wohnraum ist, ob der politische Wille da ist, **auf die Qualitätsanforderungen des Gestaltungsplanes zugunsten des Kriteriums „günstiger Wohnraum“ zu verzichten**. Soll keine Übernutzung der Flächen resultieren, darf nämlich der Bonus für günstigen Wohnraum nicht mit dem Gestaltungsplanbonus kumulierbar sein. Wenn die Qualitätskriterien des Gestaltungsplanes auch beim Bonus für günstigen Wohnraum erforderlich wären (kumulativ), würde dies dazu führen, dass der Bonus für günstigen Wohnraum zu wenig attraktiv ist. Er würde somit nicht angewendet.

Natürlich könnte beim Gestaltungsplanbonus lediglich ein zusätzliches Kriterium des günstigen Wohnraums ergänzt werden, wobei die Attraktivität des Gestaltungsplanes damit vermindert würde. Ein höherer Bonus wäre in diesem Fall notwendig, damit die Ziele des Gestaltungsplanes bzw. der *qualitativen* Verdichtung weiterhin erreicht werden können. Dies kann jedoch wie bereits gesagt zu einer Übernutzung führen.

Gemeindespezifisch: Wie bereits beim Instrument der Nutzungsbeschränkung durch Anteile an günstigem Wohnraum kann auch das **Instrument des Anreizsystems situativ** als interessante Massnahme zur Förderung einer guten Durchmischung der Bevölkerung angeschaut werden. Die spezifische Situation der entsprechenden Gemeinde ist jedoch entscheidend. Hierbei kommen die folgenden **Formen der Anwendung** in Frage:

- Überlagerte Zonen (Sondernutzungszonen) → Kein zwingender Bedarf einer Regelung, weil im Prinzip mittels Sondernutzungszonen bereits heute möglich. Detaillierte Regelung in Form einer Kann-Formulierung auf kantonaler Stufe möglich.
- Individuelle (Einzonungs-)Vereinbarungen/Verträge → Bedarf einer gesetzlichen Regelung auf kantonaler Stufe zur Erhöhung der Durchsetzbarkeit.

Anwendung als überlagerte Zonen (Sondernutzungszonen)

Gemäss neuem Planungs- und Baugesetz können die Gemeinden heute schon Sondernutzungszonen für günstigen Wohnraum schaffen (vorbehältlich Genehmigung des Bau- und Zonenreglements durch den Regierungsrat). Die Verwendung der Sondernutzungszone für günstigen Wohnraum ist jedoch im Gesetz nicht *explizit* vorgesehen. Im Planungs- und Baugesetz könnten zusätzlich einen Rahmen vorgegeben werden, an welchen sich die Gemeinden zu orientieren hätten.

Anwendung durch individuelle (Einzonungs-)Vereinbarungen/Verträge

Im Planungs- und Baugesetz ist eine Überbauungsvereinbarung vorgesehen, welche den spätesten Zeitpunkt des Bauvorhabens, die Modalitäten der Auszonung und die Entschädigungsfolgen regelt. Jedoch ist nicht vorgesehen, dass mittels Überbauungsvereinbarungen Nutzungsbeschränkungen festgelegt werden können. Eine klare gesetzliche Grundlage kann die Durchsetzbarkeit von entsprechenden Nutzungsbeschränkungen für günstigen Wohnraum verbessern.

5.4 Förderung von gemeinnützigen Wohnbauträgern

Ein gemeinnütziger Wohnbauträger kann den Interessen einkommensschwacher Haushalte Rechnung tragen, indem er einerseits Wohnungen mit niedrigem Standard zur Verfügung stellt und/oder indem er andererseits auf eine maximale Rendite, auf welche andere Marktteilnehmer (z.B. Pensionskassen) angewiesen sind, verzichtet. Darüber hinaus ist der gemeinnützige Wohnbauträger weitestgehend den Marktbegebenheiten ausgesetzt. Es handelt sich um ein marktnahes Instrument.

Gemeinnützige Wohnbauträger können gefördert werden durch Darlehen und Beiträge, durch Abgabe von Land oder indem sich die öffentliche Hand an ihnen beteiligt:

Darlehen

Gemeinnützigen Bauträgern stehen bereits heute verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, um sich günstig zu refinanzieren. Der Bund fördert die Vergabe von günstigen Darlehen für gemeinnützige Wohnbauträger durch einen Fonds de Roulement der Dachorganisation der gemeinnützigen Wohnbauträgern, durch Verbürgung von Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger und Rückbürgschaften für Bürgschaften der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft Bau- und Wohnbaugenossenschaften (HBG). Eine weitere Förderung über Darlehen durch den Kanton Nidwalden scheint vor diesem Hintergrund nicht als erforderlich und zweckmässig.

Beiträge

Wie das Kapitel 1.3 zeigt, können Beiträge der öffentlichen Hand auch in Millionenhöhe in einem Markt dieser Grösse keine signifikante Wirkung erzielen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob (Steuer-)Einnahmen aus dem Liegenschaftsmarkt zweckgebunden verwendet werden könnten. Hierbei kämen folgende Varianten in Frage:

- Zweckbindung eines Teils bestehender Einnahmen (z.B. Grundstückgewinnsteuer, Handänderungssteuer)
- Verwendung eines Teils der neu einzuführenden Mehrwertabgabe

Die Zweckbindung bestehender Einnahmen kommt einem wiederkehrenden Beitrag aus ordentlichen Staatsmitteln gleich, was abzulehnen ist. Die Verwendung eines Teils der neu einzuführenden Mehrwertabgabe scheint hingegen eine interessante Möglichkeit. Die Einnahmen sind gemäss Bundesgesetz über die Raumplanung bereits zweckgebunden, wobei sie primär für Entschädigungen im Rahmen von Auszonungen reserviert sind. Die Einnahmen können jedoch auch für weitere Massnahmen der Raumplanung verwendet werden.

Abgabe von Land/Altwohnungsbestand

Wichtiger als Beiträge ist es, dass gemeinnützige Bauträger Land erwerben und Projekte realisieren können oder bestehende Gebäude allenfalls im günstigen Altbestand übernehmen und erhalten können.

Beteiligung an gemeinnützigen Wohnbauträgern

Der Kanton könnte sich beim Aufbau und Betrieb eines gemeinnützigen Wohnbauträgers beteiligen. Zurzeit fehlt im Kanton Nidwalden ein entsprechendes Gefäss (z.B. Wohnbaugenossenschaft), welches sich aktiv um die Realisierung entsprechender Projekte bemüht.

6 Empfehlung zuhanden Regierungsrat

Die Projektgruppe empfiehlt dem Regierungsrat grundsätzlich:

- **eine langfristige Perspektive.** Abgesehen von nicht erwünschten Mietzinsbeiträgen wirken sämtliche Instrumente zur Förderung von günstigem Wohnraum langfristig. Von einer Subjektförderung nach bisherigem Recht (WEG) ist abzusehen.
- **einen breiten Förderansatz.** Das Ziel der Förderung von günstigem Wohnraum soll nicht darin bestehen, möglichst stark verbilligte Wohnungen anbieten zu können („Sozialwohnungen“), sondern möglichst viele.

Die Projektgruppe empfiehlt weiter die **Ausarbeitung eines Massnahmenpakets**:

1) Förderung des Aufbaus eines gemeinnützigen Wohnbauträgers:

Die Projektgruppe ist sich einig, dass bereits eine Wirkung erzielt werden kann, wenn im Kanton ein entsprechendes Gefäss zur Verfügung steht, welches sich um die Realisierung von Projekten mit günstigem Wohnraum bemüht (vgl. z.B. Projekt der Stiftung Wohnen + Arbeiten in Wolfenschiessen). Es kann durchaus sein, dass auch private Liegenschaftsbesitzer bereit wären, Land oder Gebäude an einen gemeinnützigen Bauträger zu verkaufen. Allenfalls wären auch private Institutionen bereit, sich am Aufbau und Betrieb eines gemeinnützigen Wohnbauträgers in Nidwalden zu beteiligen (PR-Effekt). Der Kanton soll somit zusammen mit privaten Institutionen den Aufbau eines kantonalen gemeinnützigen Wohnbauträgers fördern. Es gilt in diesem Zusammenhang zu klären, inwieweit sich der Kanton an den Gründungs- und Betriebskosten einer solchen kantonalen Organisation beteiligen soll.

Der Kanton schafft gesetzliche Grundlagen mit folgenden Zielsetzungen:

- 1a) Der Kanton soll sich **an gemeinnützigen Wohnbauträgern beteiligen** können. Weiter soll der Kanton Beiträge an die Betriebskosten von gemeinnützigen Wohnbauträgern leisten können. Eine Beteiligung an den Investitionen in Form von Beiträgen oder Darlehen ist abzulehnen (nicht zielführend, mangelnde Wirkung).
- 1b) Verwendung eines **Teils der Mehrwertabgabe für den gemeinnützigen Wohnungsbau**: Im Rahmen der Umsetzung der Mehrwertabgabe soll näher geprüft werden, ob ein Teil der Einnahmen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus verwendet werden kann/soll.

2) Schaffung der gesetzlichen Grundlagen zur Förderung von günstigem Wohnraum in den Gemeinden:

Neben der Förderung (des Aufbaus) eines gemeinnützigen Wohnbauträgers soll der Kanton die gesetzlichen Grundlagen schaffen, damit die Gemeinden günstigen Wohnraum über (Sondernutzungs-)Zonen oder Vereinbarungen erwirken können:

- 2a) Schaffung einer gesetzlichen **Modell- oder Rahmenregelung für eine überlagerte Zone** „günstiger Wohnraum“ sowohl für Nutzungsbeschränkungen (Anteile) als auch Anreizsysteme (Bonus). Die Regelung müsste zudem festlegen, was als „günstig“ gilt. Hierbei wird vorgeschlagen, maximale Anlagekosten (nicht maximale Mietzinse) zu definieren, allenfalls in Anlehnung ans Bundesamt für Wohnungswesen (ohne Bodenpreis). Eine Differenzierung der Kosten aufgrund der Standortattraktivität (Lage) könnte somit über den Bodenpreis erfolgen.
- 2b) Schaffung einer **gesetzlichen Grundlage für Einzonungs-/Überbauungsvereinbarungen** im Zusammenhang mit Nutzungsbeschränkungen zur Förderung von günstigem Wohnraum. Ziel: Planungssicherheit und Durchsetzbarkeit der kommunalen Vereinbarungen verbessern.

Tabellarische Darstellung (Zusammenfassung) des Massnahmenpakets

	Notwendige gesetzliche Anpassungen/Regelungen	Einschätzung der (finanziellen) Auswirkungen für den Kanton	Beurteilung/Kommentar der Volkswirtschaftsdirektion
1a) Gründung eines gemeinnützigen Wohnbauträgers	Es bedarf einer gesetzlichen Bestimmung <i>in einem bestehenden oder allenfalls neuen Gesetz</i> , dass sich der Kanton: <ul style="list-style-type: none"> - am Kapital und - an den Betriebskosten eines gemeinnützigen Wohnbauträgers beteiligen kann.	Braucht sowohl ein finanzielles als auch personelles Engagement seitens des Kantons. Der Umfang hängt davon ab, ob private Institutionen bereit sind, sich ebenfalls zu beteiligen oder sogar den Lead zu übernehmen.	Wie auch die Diskussion in anderen Kantonen zeigt (z.B. in Obwalden), stösst das Instrument des gemeinnützigen Wohnungsbaus auf breite Akzeptanz. Gemeinnützige Wohnbauträger können durch eine langfristige Strategie eine nachhaltige Wirkung erzielen. Eine Beteiligung privater Institutionen ist erstrebenswert.
1b) Verwendung eines Teils der Mehrwertabgabe für gemeinnützige Wohnbauträger	Im Rahmen der Einführung der Mehrwertabgabe ist zu prüfen, ob die Verwendung eines Teils der Einnahmen für den gemeinnützigen Wohnungsbau (Betriebskosten) möglich und sinnvoll ist. Ort: <i>Planungs- und Baugesetz</i> .	Einführung der Mehrwertabgabe führt langfristig zu geringeren Einnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer. Reichen die Mittel der Mehrwertabgabe für die Entschädigung der notwendigen Auszonungen?	Es gibt andere Kantone, die bereits einen Teil der Mehrwertabgabe für den gemeinnützigen Wohnungsbau reserviert haben. Zweckbindung ist bereits durch Bundesgesetz vorgesehen, d.h. Einnahmen können so oder so nicht frei verwendet werden.
2a) Modell- und Rahmenregelung für eine überlagerte Zone	Regelungen, welche den Gemeinden die Anwendung einer entsprechenden Zone erleichtern soll im <i>Planungs- und Baugesetz</i> .	Keine finanziellen Auswirkungen. Administrativer Aufwand, bis eine Regelung gefunden wird, welche den Gemeinden effektiv einen Mehrwert bietet.	Eine Regelung macht nur dann Sinn, wenn daraus ein Mehrwert entsteht. Der Nachweis des Mehrwertes muss erbracht werden können.
2b) Grundlage für Einzonungs-/Überbauungsvereinbarungen	Gesetzliche Grundlage, damit Einzonungs-/Überbauungsvereinbarungen durch die Gemeinden um- und durchgesetzt werden können (<i>Planungs- und Baugesetz</i>).	Keine finanziellen Auswirkungen. Gesetzliche Umsetzung ist im Rahmen einer Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes möglich.	Eine gesetzliche Grundlage für entsprechende Vereinbarungen erhöht die Planungssicherheit für die Gemeinden.

Stans, 28. Mai 2015

VOLKSWIRTSCHAFTSDIREKTION

ANHANG

Beschrieb der verschiedenen Wohnbauförderungsansätze gemäss Baukasten des Bundesamts für Wohnungswesen „Preisgünstiger Wohnraum“ (Ein Baukasten für Städte und Gemeinden).

Anteile in Nutzungsplanung

Kurzbeschreibung / Vorgehen

- Gemeinde sieht in der Nutzungsplanung Zonen vor, in denen ein bestimmter Anteil an preisgünstigen Wohnungen vorgeschrieben ist.
- Sie wendet diese Zonen bei gleichzeitiger Ein-, Auf- oder Umzonung an.
- Bei einem Bauprojekt in dieser Zone muss der Bauherr preisgünstige Wohnungen realisieren.

Voraussetzungen

- Bedingt neu ein-/um-/aufzonbares Land.
- Bedingt Grundlage im kantonalen Baugesetz (in gewissen Kantonen vorhanden) und in kommunaler Bauordnung.

Finanzieller Aufwand

Tief (keine Landerwerbs- oder Baukosten)

Organisatorischer Aufwand

Mittel bis hoch (Schaffen der rechtlichen Grundlagen, Überwachung der Einhaltung der Vorschriften und allenfalls der Mieten)

Langfristiger Erhalt der Preisgünstigkeit

Bei entsprechenden Vorgaben durch die Gemeinde ist eine langfristige Bindung von Mieten/Preisen möglich (z.B. über Vertrag, Eintrag in Grundbuch).

Eingriff in das Privateigentum

Hoch, durch rechtliche Einschränkung der baulichen Möglichkeiten

Zeitliche Wirkung

Mittel- bis langfristig

Verbreitung

Neues Instrument, wenig verbreitet, z.B. Zug, Meggen

Erfolgsfaktoren

- Vorab direkte Verhandlungen mit Landeigentümern, Investoren und Bauträgern suchen, um Bereitschaft der Grundeigentümer für die Realisierung von preisgünstigem Wohnraum zu fördern.
- Belegungsvorschriften garantieren zielgruppengerechte Nutzung.

Hinweise zur Umsetzung

- Funktioniert nur, wenn der Bauherr/die Bauherrin trotz Verpflichtung eine Rendite realisieren kann.
- Realisierung des preisgünstigen Wohnraums sowohl durch private als auch gemeinnützige Bauträger möglich.
- Denkbar für jede Form der Nutzungsplanung (z.B. Zonenplan, Gestaltungsplan)
- Verknüpfung mit Vorgaben zu Wohnungsgrössen und -standards anstelle des Preises ist denkbar.

Nutzungsprivilegien als Anreiz

Kurzbeschreibung / Vorgehen

- Gemeinde sieht Nutzungsprivilegien als Anreiz vor, wenn auf Grundstücken ein bestimmter Anteil an preisgünstigen Wohnungen realisiert wird. Beispiele: erhöhte Ausnützungsziffer («Ausnützungsbonus»), Zuschlag bei der Gebäudehöhe oder –länge, Reduktion der internen Grenz- und Gebäudeabstände.
- Grundeigentümer nimmt Anreiz in Anspruch und realisiert preisgünstige Wohnungen.
 - Variante 1: Gemeinde handelt im Rahmen von Sondernutzungsplanungen mit Investoren/Bauträgern individuell Nutzungsprivilegien aus, wenn sich diese zur Realisierung von preisgünstigem Wohnraum verpflichten (Festsetzung z. B. in Gestaltungsplänen oder in Verträgen)
 - Variante 2: Gemeinde sieht in der Bauordnung pauschal Nutzungsprivilegien als Anreiz vor, wenn auf Grundstücken ein Mindestanteil von preisgünstigem Wohnraum realisiert wird.

Voraussetzungen

- Bedingt neu ein-/um-/aufzonbares Land.
- Bedingt Grundlage im kantonalen Baugesetz (in gewissen Kantonen vorhanden) und in kommunaler Bauordnung.

Finanzieller Aufwand

Tief (keine Investitionen erforderlich)

Organisatorischer Aufwand

Mittel (Schaffen der rechtlichen Grundlagen, Aushandlungsprozess, Überwachung der Mieten)

Langfristiger Erhalt der Preisgünstigkeit

Bei entsprechenden Vorgaben durch die Gemeinde ist eine langfristige Bindung von Mieten/Preisen möglich (z.B. über Vertrag, Eintrag in Grundbuch)

Eingriff in das Privateigentum

Kein Eingriff, Anreiz auf freiwilliger Basis

Zeitliche Wirkung

Mittel- bis langfristig

Verbreitung

Neues Instrument, wenig verbreitet Variante 1: z.B. Nyon im Rahmen von Gestaltungsplänen, Stadt Zürich Variante 2: z.B. Küssnacht am Rigi (SZ)

Erfolgsfaktoren

- Ausnützungsbonus an konkrete Bedingungen knüpfen (z. B. zu Wohnflächenkonsum, Ausbaustandard, Gestaltung, Freiräume).
- Belegungsvorschriften garantieren zielgruppengerechte Nutzung
 - Variante 1: In Verhandlungen können weitere Anliegen der Gemeinde eingebracht werden.
 - Variante 2: Koordination der Ausnützungsboni in den kommunalen Entwicklungsgebieten, um die Siedlungsqualität zu gewährleisten.

Hinweise zur Umsetzung

- Funktioniert, wenn der Bauherr/die Bauherrin dank der Anreize einen Gewinn realisieren kann.
- Umsetzung grundsätzlich sowohl über allgemeine Bauvorschriften als auch im Einzelfall in Sondernutzungsplänen oder Verträgen denkbar (siehe Varianten).

- Variante 1: Bedingt Einzelfallentscheide durch zuständige Behörde im Anschluss an Verhandlung.
- Variante 2: Birgt Gefahr, dass hohe Dichten an Orten entstehen, die aus raumplanerischer Sicht ungeeignet sind; städtebauliche Qualität nur schwer steuerbar.

Bauverpflichtung und Kaufrecht

Kurzbeschreibung / Vorgehen

- Neueinzonung, Umzonung oder Aufzonung werden davon abhängig gemacht, dass sich der Grundeigentümer innert einer bestimmten Frist zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum verpflichtet (z.B. mittels Vertrag, Vorschriften).
- Andernfalls erhält die Gemeinde ein Kaufrecht für das Grundstück, um selbst preisgünstigen Wohnraum zu realisieren.
- Gemeinde kann das Kaufrecht auch an Dritte weitergeben, die dann den preisgünstigen Wohnungsbau realisieren.

Voraussetzungen

- Bedingt neu ein-/um-/aufzonbares Land.
- Bedingt gesetzliche Grundlage auf kantonaler und kommunaler Ebene.

Finanzieller Aufwand

Tief (Investitionen nur bei Landkauf durch Gemeinde erforderlich)

Organisatorischer Aufwand

Mittel bis hoch (Schaffen der rechtlichen Grundlagen, Kontrolle der Bauprojekte, allenfalls Kauf und Bau respektive Abgabe im Baurecht)

Langfristiger Erhalt der Preisgünstigkeit

Bei entsprechenden Vorgaben durch die Gemeinde ist eine langfristige Bindung von Mieten/Preisen möglich (z.B. über Vertrag, Grundbucheintrag).

Eingriff in das Privateigentum

Hoch, Verknüpfung der Einzonung mit Pflicht respektive Kaufrecht, keine Wertminderung, da Verankerung des Kaufrechts und Preises vor Einzonung.

Zeitliche Wirkung

Mittel- bis langfristig

Verbreitung

Neues Instrument, wenig verbreitet, z.B. Ftan, Oberägeri

Erfolgsfaktoren

- Vorab direkte Verhandlungen mit Landeigentümern, Investoren und Bauträgern suchen, um gegenseitiges Vertrauen herzustellen.
- Belegungsvorschriften garantieren zielgruppengerechte Nutzung.

Hinweise zur Umsetzung

- Bauherr/ Bauherrin braucht trotz Kaufrecht Planungssicherheit.
- Um Preisgünstigkeit langfristig zu erhalten, ist eine Regelung nötig (z.B. mittels Vertrag oder Grundbucheintrag).

Kommunaler oder kantonaler Wohnungsbau

Kurzbeschreibung / Vorgehen

Gemeinde oder Kanton baut auf kommunalem Land Wohnungen und vermietet diese preisgünstig.

Voraussetzungen

- Bedingt kommunales/kantonales Land (oder dessen Erwerb).
- Bedingt keine spezifische Gesetzesgrundlage auf kommunaler oder kantonaler Ebene, aber Zustimmung der entsprechenden Gremien zu den Investitionen.

Finanzieller Aufwand

Hoch (Landkauf und Baukosten), aber Immobilie verbleibt im Eigentum der öffentlichen Hand

Organisatorischer Aufwand

Hoch (Wohnungsbau, Vermietung, Überprüfung der Belegungsvorschriften)

Langfristiger Erhalt der Preisgünstigkeit

Solange die Gemeinde/der Kanton die Immobilie für diesen Zweck nutzen will, ist die Preisgünstigkeit gewährleistet, grundsätzlich auch Umnutzung möglich.

Eingriff in das Privateigentum

Kein Eingriff, öffentliche Hand agiert wie private Eigentümer.

Zeitliche Wirkung

Mittel- bis langfristig

Verbreitung

Traditionell verbreitet in vielen Städten, z.B. Genf, Biel, Zürich, Bern

Erfolgsfaktoren

Verknüpfung mit Belegungsvorschriften garantiert zielgruppengerechte Nutzung.

Hinweise zur Umsetzung

- Bedingt hohe politische Akzeptanz aufgrund des direkten Engagements der öffentlichen Hand und des hohen finanziellen und organisatorischen Aufwandes.
- Öffentliche Hand bleibt Besitzerin von Land und Bauten und hält sich damit langfristig Handlungsmöglichkeiten offen.
- Kleinräumige Durchmischung direkt durch die Gemeinde/den Kanton steuerbar über die Vermietungspraxis.

Gründung eines gemeinnützigen Bauträgers

Kurzbeschreibung / Vorgehen

- Gemeinde/Kanton gründet einen gemeinnützigen Bauträger mit dem Zweck, preisgünstigen Wohnraum bereitzustellen.
- Beispiele für gemeinnützige Bauträger sind Stiftungen und Genossenschaften.
- Gemeinde/Kanton stattet gemeinnützigen Bauträger mit Land und allenfalls Kapital aus.
- Gemeinnütziger Bauträger erstellt oder erwirbt Wohnungen und vermietet diese nach der Kostenmiete.

Voraussetzungen

- Keine spezifische kantonale oder kommunale Gesetzesgrundlage notwendig.
- Zustimmung der kommunalen/kantonalen Gremien zu den Investitionen erforderlich.

Finanzieller Aufwand

Hoch (Stiftungs- oder Genossenschaftskapital, allenfalls preisgünstige Abgabe von kommunalem/kantonalem Land)

Organisatorischer Aufwand

Tief bis mittel (Stiftungs-, Genossenschaftsgründung, Reglement)

Langfristiger Erhalt der Preisgünstigkeit

Gemeinnützigkeit der Bauträger garantiert Kostenmiete langfristig.

Eingriff in das Privateigentum

Kein Eingriff

Zeitliche Wirkung

Mittel- bis langfristig

Verbreitung

Verbreitet als Alternative zum kommunalen Wohnungsbau, z.B. Rüslikon, Ftan, Zürich, Luzern

Erfolgsfaktoren

- Verknüpfung mit Belegungsvorschriften garantiert zielgruppengerechte Nutzung.
- Einsitz von Gemeinde- und Kantonsvertreterinnen und -vertretern im Stiftungs- oder Genossenschaftsrat stellt langfristig Einflussmöglichkeit der öffentlichen Hand sicher.

Hinweise zur Umsetzung

- Im Vergleich zum kommunalen/kantonalen Wohnungsbau sind Projekte flexibler und schneller umzusetzen (z.B. keine langwierigen politische Verfahren bei Landkauf).
- Mit der Gründung einer Stiftung oder Genossenschaft reduziert sich der organisatorische Aufwand für die öffentlichen Hand.
- Grosse Flexibilität bei der Ausgestaltung der Stiftung oder Genossenschaft: Über die Formulierung der Statuten Ausrichtung auf bestimmte Zwecke und Zielgruppen möglich.

Abgabe von kommunalem/kantonaem Land

Kurzbeschreibung / Vorgehen

- Gemeinde/Kanton gibt eigenes Land an Bauträger im Baurecht ab (langfristig) oder verkauft Land zu günstigen Konditionen unter der Bedingung, dass der Bauträger preisgünstigen Wohnraum errichtet.
- Bauträger erstellt auf dem Land Wohnraum und vermietet diesen preisgünstig.
 - Variante 1: Land wird an gemeinnützige Bauträger, z.B. Stiftungen und Genossenschaften abgegeben.
 - Variante 2: Land wird an private Bauträger, z.B. Pensionskassen abgegeben.

Voraussetzungen

- Bedingt kommunales/kantonales Land
- Bedingt keine spezifische Gesetzesgrundlage auf kommunaler oder kantonaler Ebene, aber Zustimmung der kommunalen/kantonalen Gremien zur Landabgabe.

Finanzieller Aufwand

Tief bis hoch (je nach Preisgestaltung beim Verkauf)

Organisatorischer Aufwand

Tief bis mittel (einmalige Ausarbeitung eines Baurechts-/Verkaufsvertrags, ev. Kontrolle von Belegungsvorschriften)

Langfristiger Erhalt der Preisgünstigkeit

- Variante 1: Gemeinnützigkeit der Bauträger garantiert Kostenmiete langfristig.
- Variante 2: Bei entsprechenden Vorgaben durch die öffentliche Hand ist eine langfristige Bindung von Mieten/Preisen möglich.

Eingriff in das Privateigentum

Kein Eingriff

Zeitliche Wirkung

Mittel- bis langfristig

Verbreitung

Sehr verbreitet, z.B. Nyon, Küsnacht, Rüslikon, Ftan, Meggen

Erfolgsfaktoren

- Über Abgabe an Bauträger mit bestimmter Ausrichtung (z.B. Familien, Alterswohnen), können einzelne Zielgruppen gezielt gefördert werden.
- Verknüpfung mit Belegungsvorschriften garantiert zielgruppengerechte Nutzung.
- Im Baurechtsvertrag können weitere Regelungen getroffen werden (z. B. Verbot von Zweitwohnungen).

Hinweise zur Umsetzung

- Variante 1: Abgabe an erfahrene Baugenossenschaft reduziert personellen Aufwand und garantiert Gemeinnützigkeit.
- Variante 2: Noch wenig Erfahrung mit der Abgabe von Land an private Bauträger, tendenziell mehr Regelungs- und Kontrollaufwand.

Darlehen/Beiträge an gemeinnützige Bauträger

Kurzbeschreibung / Vorgehen

- Gemeinde/Kanton vergibt zinslose/zinsgünstige Darlehen an gemeinnützige Bauträger (Reduktion der Zinslast), gewährt ihnen Bürgschaften oder vergibt à-fonds-perdu-Beiträge zur Abschreibung von Kapitalkosten.
- Zins-/Kapitalkosten für gemeinnützigen Bauträger werden dadurch reduziert und die Einsparungen dank Kostenmiete an die Mieter weitergegeben.

Voraussetzungen

Entweder generelle Regelung in einem kantonalen Gesetz/Verordnung oder fallweise Zustimmung der kommunalen/kantonalen Gremien zur Zahlung von Beiträgen/Darlehen.

Finanzieller Aufwand

Tief (Abgabe von zinsgünstigen Darlehen/Bürgschaften) bis hoch (à-fonds-perdu-Beiträge)

Organisatorischer Aufwand

Tief

Langfristiger Erhalt der Preisgünstigkeit

Gemeinnützigkeit der Bauträger garantiert Kostenmiete langfristig.

Eingriff in das Privateigentum

Kein Eingriff

Zeitliche Wirkung

Mittel- bis langfristig

Verbreitung

Verbreitet, z. B. Nyon, Zürich, auch von verschiedenen Kantonen angewandt.

Erfolgsfaktoren

Verknüpfung mit Belegungsvorschriften garantiert zielgruppengerechte Verwendung.

Hinweise zur Umsetzung

In Städten mit sehr hohen Baulandpreisen haben gemeinnützige Bauträger vor allem Mühe, Land für neue Projekte zu erwerben. Wenn sie das Land zu hohen Preisen kaufen müssen, bewirkt dies hohe Investitionskosten, was schlussendlich zu hohen Mieten führt. Einige Gemeinden und Städte richten gemeinnützigen Bauträgern deshalb in solchen Fällen nicht rückzahlbare Beiträge aus. Damit reduzieren sie die Kosten und damit indirekt die Mieten.

Verhandlungen

Kurzbeschreibung / Vorgehen

- Gemeinde/Kanton sucht das Gespräch mit Eigentümern und Investoren, um mit diesen über die Realisierung von preisgünstigem Wohnraum zu verhandeln.
- Suche einer Win-Win-Situation zwischen den Zielen der öffentlichen Hand und denjenigen von Eigentümern und Investoren.
- Oft kombiniert mit anderen Massnahmen, z.B. Abgabe von kommunalem/kantonalem Land, Nutzungsprivilegien als Anreiz, Anteile in der Nutzungsplanung.

Voraussetzungen

Keine kommunale/kantonale Gesetzesgrundlage für Verhandlungen an sich notwendig, aber Zustimmung der kommunalen/kantonalen Gremien zu daraus folgenden Handlungen wie Landkauf, Landabtausch oder Nutzungsprivilegien zwingend.

Finanzieller Aufwand

Tief (keine Investitionen erforderlich) bis hoch (in Kombination mit weiteren Massnahmen, z.B. Landerwerb)

Organisatorischer Aufwand

Tief (für grössere Bauherren / Investoren können die Verhandlungen institutionalisiert werden) Mittel bis hoch (für den Kontakt mit vielen verschiedenen Eigentümern)

Langfristiger Erhalt der Preisgünstigkeit

Denkbar, bei entsprechenden Vorgaben durch die öffentlichen Hand im Rahmen der Verhandlungen.

Eingriff in das Privateigentum

Eingriff allenfalls über Verhandlungsergebnis und auf freiwilliger Basis.

Zeitliche Wirkung

Kurz- bis langfristig

Verbreitung

Verbreitet, vor allem in grösseren und mittleren Gemeinden, z. B. Nyon, Küsnacht

Erfolgsfaktoren

- Verhandlungsgeschick und Kenntnisse der Bedürfnisse der Investoren und Eigentümer.
- Regelmässige Sensibilisierung von Eigentümern für das Thema sowie langjährige Kontinuität und Erfolgsbeispiele können die Verhandlungsbereitschaft erhöhen.

Hinweise zur Umsetzung

- Gemeinde/Kanton muss dem Grundeigentümer Vorteile anbieten können, z.B. Tauschgeschäfte, Nutzungsprivilegien (siehe auch Massnahme Nutzungsprivilegien als Anreiz), finanzielle Anreize, Gewährleistung von Rechtssicherheit.
- gegenseitiges Vertrauen als Voraussetzung für Verhandlungen.
- Klare Definition der Ziele im Vorfeld notwendig.
- Verhandlungen finden in vertraulichem Rahmen statt, mit allen Partnern abgestimmte, transparente Information der Bevölkerung ist für Akzeptanz zentral.

Beratung

Kurzbeschreibung / Vorgehen

- Gemeinde/Kanton berät interessierte Eigentümer, Investoren oder Mietende zum Erhalt oder zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum.
- Beispiele:
 - Grundeigentümer werden bei einem Landverkauf auf mögliche gemeinnützige Kaufinteressenten aufmerksam gemacht.
 - Beratung von Eigentümern, wie kostengünstig gebaut und saniert werden kann.
 - Bekanntmachen neuer Wohnformen mit tiefen Wohnkosten (kollektive Wohnformen usw.).
 - Beratung von Mietenden, die eine Hausgenossenschaft gründen wollen.

Voraussetzungen

- Keine spezifische kantonale oder kommunale Gesetzesgrundlage notwendig.
- Zustimmung der kommunalen/kantonalen Gremien zu notwendigen Finanzmitteln.

Finanzieller Aufwand

Mittel (je nach Umfang des Beratungsangebotes fallen Kosten bei der Ausbildung und Bereitstellung von Personal und Infrastruktur an, allenfalls Beauftragung externer Fachleute)

Organisatorischer Aufwand

- Tief (allgemeine Sensibilisierung von Eigentümern und Investoren für das Thema)
- Mittel bis hoch (themenspezifische Beratungen, Entwicklung von Beratungskonzepten und Materialien, Aufbau eigener Beratungsstellen)

Langfristiger Erhalt der Preisgünstigkeit

Je nach Art der Beratung und Ergebnissen

Eingriff in das Privateigentum

Kein Eingriff, respektive auf freiwilliger Basis

Zeitliche Wirkung

Kurz- bis langfristig

Verbreitung

Wenig verbreitet, vor allem in grösseren Städten, z.B. Zürich (Beratungsangebot Apropro), Küsnacht

Erfolgsfaktoren

- Regelmässige Sensibilisierung für das Thema kann Bereitschaft erhöhen.
- Anliegen kann in bestehende Informationskanäle integriert werden.

Hinweise zur Umsetzung

- Aufstellen von klaren Kriterien für die Beratung (Zielgruppe, Aufgaben, Form, Qualität).
- Beratung kann von der Verwaltung angeboten werden, an Dritte in Auftrag gegeben werden oder in Zusammenarbeit mit Verbänden und Genossenschaften erfolgen.
- Aufbau einer Beratungsstelle, allenfalls in Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden/Kanton sinnvoll, um organisatorischen Aufwand zu reduzieren und Know-how zu teilen.