

Bern, 16. Februar 2015

## Kurzbericht „Vergünstigungssystem städtische Wohnungen“ der Stadt Bern (güWR)

1.	Vorbemerkungen	2
2.	Einleitung	3
2.1	Ausgangslage	4
2.2	Auftrag an reflecta	4
2.3	Objekt- und Subjekthilfe im Rahmen der Förderung von preisgünstigem Wohnraum für einkommensschwache Teile der Bevölkerung	5
2.4	Vermietungs- und Bedarfskriterien als Basis für die ungebundene und die objektgebundene Subjekthilfe	6
3.	Die Einordnung des Segments „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ (güWR)	8
4.	Stärken und Schwächen des Konzepts günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien (güWR) der Stadt Bern	10
4.1	Der Anteil der Nettomieten am steuerbaren Einkommen von Mietern in güWR-Wohnungen (der güWR-Mietzinsrabatt als Verbilligung)	10
4.2	Die Bestimmungsgründe des Mietzinsrabatts	11
4.3	Der güWR-Mietzins als Kostenmiete	12
4.4	Die Einkommens- und Vermögenslimiten im Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ (güWR) im Vergleich zu den Kriterien nach WEG, WFG sowie im Kanton Zürich	12
4.5	Der Einfluss des Mietzinsrabatts im Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ (güWR) auf das frei verfügbare Einkommen	14
4.6	Die mögliche Anrechnung der Mietzinsrabatte im Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ (güWR) im Rahmen des kantonalen Lastenausgleichs	15
4.7	Schlussfolgerungen: Stärken und Schwächen von güWR	16
5.	Schlussfolgerungen: Diskussionsfelder im Zusammenhang mit dem Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ (güWR)	17

reflecta ag  
Zieglerstrasse 29  
Postfach 530  
CH-3000 Bern 14

T +41 31 387 37 97  
T + 41 31 387 37 99

info@reflecta.ch  
www.reflecta.ch

Standorte in  
Bern und Zürich

## 1. Vorbemerkungen

- (1) **Der vorliegende Kurzbericht basiert auf der gleichnamigen Studie. Diese enthält sämtliche Grundlagen und Detaillierungen sowie die Hinweise auf die verwendete Literatur.**
- (2) In diesem Bericht wird auf Personen Bezug genommen, deren Bedürfnis nach Wohnraum nur ungenügend oder zu sehr hohen Kosten gemessen am Einkommen gedeckt ist. Dabei wird eine technische Sprache verwendet, die es erlauben soll, güWR als System zu charakterisieren, einzuordnen und eine Diskussionsgrundlage für zukünftige Verbesserungen zu formulieren. Die einzelnen Schicksale bleiben dabei im Hintergrund. Der Anspruch auf Unterstützung, wie er im Rahmen der Gesetzgebung in der Schweiz auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden und insbesondere in der Stadt Bern geregelt ist, wird durch keine der angestellten Überlegungen infrage gestellt.
- (3) Es wird zudem oft mit Durchschnittswerten argumentiert. Sie helfen, Grössenordnungen klar zu machen und grobe Einschätzungen vorzunehmen. Sie können aber nie einem konkreten Einzelfall gerecht werden. Dieser ist immer unter Berücksichtigung der jeweils aktuell vorliegenden Umstände zu beurteilen.

Die Autoren dieses Berichts sind:

- Christoph Ditzler
- Markus Lüthi
- Lea Meister
- Kurt Weber (Mandatsleiter)

## 2. Management Summary

Zu diesem Dokument wurde ein separater Kurzbericht mit dem gleichen Titel erstellt, der als Management Summary dient.

## 3. Einleitung

### 3.1 Ausgangslage

Die Wohnungen im Finanzvermögen der Stadt Bern befinden sich seit 1985 im Portfolio des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik, einer gemeindeeigenen Unternehmung mit Sonderrechnung. Der Fonds fördert mit einer aktiven Boden- und Wohnbaupolitik eine soziale, wirtschaftliche und bauliche Entwicklung der Stadt.

Die Abteilung Immobilien Stadt Bern (ehemals städtische Liegenschaftsverwaltung) in der Direktion für Finanzen, Personal und Informatik führt im Auftrag des Fonds das Immobilienmanagement. Als Auftraggeberin und strategisches Steuerungsorgan fungiert die Betriebskommission des Fonds.

Basierend auf dem Beschluss der Betriebskommission (BK Nr. 1648 vom 02. August 2000) gibt es innerhalb des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik der Stadt Bern zwei Segmente von Wohnungen:

- Wohnungen vermietet auf Basis von marktüblichen Mieten für die für die Vermietung Belegungskriterien gelten,
- und
- günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien (güWR) für den Belegungs- und Vermietungskriterien gelten.

Die Wohnungen im Segment güWR zeichnen sich durch Mietzinslimiten (maximale Netto-Mietzinse) aus, die unter den durchschnittlichen Mieten in der Stadt Bern liegen:

1-Zimmer-Wohnungen	Netto-Mietzins maximal	Fr. 500.00
2-Zimmer-Wohnungen	Netto-Mietzins maximal	Fr. 700.00
3-Zimmer-Wohnungen	Netto-Mietzins maximal	Fr. 900.00
4-Zimmer-Wohnungen	Netto-Mietzins maximal	Fr. 1'100.00
5-Zimmer-Wohnungen	Netto-Mietzins maximal	Fr. 1'300.00
6-Zimmer-Wohnungen und mehr	Netto-Mietzins maximal	Fr. 1'500.00
Je „halbe“ Zimmer werden Fr. 100.00 zu den Mietzinslimiten dazugerechnet.		

Die Vermietung erfolgt auf Basis von Vermietungskriterien, die den Kreis der Berechtigten auf die Zielgruppen, d.h. in erster Linie einkommensschwache Familien mit Kindern, eingrenzt.

Mit Stand 01.12.2014 bestehen 485 Mietverträge mit Vermietungskriterien von insgesamt 1'974 Mietverträgen des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik.

### 3.2 Auftrag an reflecta

Am 22. Februar 2013 genehmigte die Betriebskommission (BK Nr. 2522) das Vorgehen für die erstmalige vollständige Überprüfung der Anspruchsberechtigungen von Mieterinnen und Mietern einer Wohnung im Segment güWR.

Im Bericht vom 20. Februar 2014 an die Betriebskommission wurden die Ergebnisse der ersten Überprüfung rapportiert.

Das ernüchternde Ergebnis, dass über die Hälfte der Wohnungen im Segment güWR durch nicht mehr für Vergünstigungen berechnete Mietparteien bewohnt wurden, löste eine breite mediale und politische Diskussion aus.

In Kenntnis dieser Ergebnisse hat der Gemeinderat der Stadt Bern an Immobilien Stadt Bern den Auftrag erteilt, nach erneuter Überprüfung von güWR in zwei Jahren den Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung unter Berücksichtigung von Beispielen aus anderen Gemeinden zu

prüfen und die gewonnenen Erkenntnisse in einer noch auszuarbeitenden respektive anzupassenden Teilstrategie „Baurechte / Genossenschaften“ einfließen zu lassen.

Der Auftrag zum vorliegenden Bericht umfasst folgende Punkte:

- Das gegenwärtige Vergünstigungssystem ist auf seine Stärken und Schwächen hin zu analysieren.
- Es sind Vorschläge für dessen Verbesserung sowie eine Auslegeordnung anderer möglicher Modelle mit ihren Vor- und Nachteilen vorzulegen. Dabei sind die Systeme anderer Schweizer Städte sowie die Regelung des Bundes betreffend WEG vergleichsweise zu berücksichtigen.
- Aufzeigen von Vor- und Nachteilen eines Wechsels von der Objekt- zur Subjektfinanzierung.

Das Ziel ist eine Auslegeordnung für die politische Diskussion zu erstellen und die zugehörigen Diskussionsfelder vorzuschlagen, ohne dass konkrete Empfehlungen bezüglich des anzustrebenden zukünftigen Systems gemacht werden.

### 3.3 Objekt- und Subjekthilfe im Rahmen der Förderung von preisgünstigem Wohnraum für einkommensschwache Teile der Bevölkerung

Das Instrumentarium zur Förderung und/oder die Bereitstellung eines Angebots an günstigem Wohnraum für einkommensschwache Haushalte und Familien ist sehr umfangreich, wobei verschiedene Typen von Instrumenten zur Verfügung stehen. Fundamental ist die Unterscheidung in

#### - **Objekthilfe**

und

#### - **Subjekthilfe**

Objekthilfe fördert das Angebot resp. den Bestand an günstigem Wohnraum, einmal durch Förderung von Projekten oder Bauvorhaben sowie die Förderung von Bauträgern.

Objekthilfe wird in der Schweiz von der öffentlichen Hand typischerweise nur gemeinnützigen Wohnbauträgern gewährt. Darunter fallen Wohnbaugenossenschaften, Stiftungen, Vereine und gemeinnützige Aktiengesellschaften, die als Zweck die Versorgung der Bevölkerung mit zahlbarem Wohnraum verfolgen. Mit der Förderung verbunden ist praktisch immer die Verpflichtung zur Anwendung einer Kostenmiete.

Subjekthilfe unterstützt einzelne Personen, Haushalte oder Familien durch die Vermittlung einer günstigen Wohnung oder durch die Gewährung einer Mietzinsverbilligung. Im ersten Fall wird von objektgebundener Subjekthilfe und im zweiten Fall von ungebundener Subjekthilfe gesprochen. In beiden Fällen setzt sie bei der Nachfrage resp. der Allokation der Mietwohnungen an.

Subjekthilfe kann zusätzlich noch direkt, d.h. an die Begünstigten, oder indirekt, d.h. an die Bauträger und Eigentümer der Wohnliegenschaften mit der Auflage, die Hilfe den Mietern als Mietzinsverbilligung zukommen zu lassen, ausbezahlt werden.

Dabei ist die Gewährung von objektgebundener Subjekthilfe an die Erfüllung von Vermietungskriterien und die Gewährung von ungebundener Subjekthilfe an die Erfüllung von Bedarfskriterien gebunden.

Subjekt- und Objekthilfe und die generischen Massnahmen zur Förderung von vergünstigten (verstanden als günstige und verbilligte) Mietwohnungen für einkommensschwache Haushalte und Familien lassen sich somit folgendermassen gliedern:

	Subjekthilfe		Objekthilfe
	ungebunden (subjektgebunden)	objektgebunden	
<b>Wohnbeihilfe (Überweisung direkt an Mieter)</b>	Anspruch auf Verbilligung gebunden an Bedarfskriterien	Vermietung freige-wordener Wohnungen aufgrund von Vermietungskriterien	
<b>Wohnbeihilfe (Überweisung an Vermieter resp. indirekte Hilfe)</b>	Anspruch auf Verbilligung gebunden an Bedarfskriterien	Vermietung freige-wordener Wohnungen aufgrund von Vermietungskriterien	
<b>Unterstützung Bauträger</b>			Wohnbauförderung zugunsten Bauträger

Tabelle: Subjekt- und Objekthilfe

### 3.4 Vermietungs- und Bedarfskriterien als Basis für die ungebundene und die objektgebundene Subjekthilfe

Die Gewährung von objektgebundener Subjekthilfe resp. die Vermietung von günstigen Wohnungen ist an die Erfüllung von Vermietungskriterien durch die Mieterinnen und Mieter gebunden. Durch die Formulierung von Belegungsvorschriften, Wohnsitzkarenzfristen, Einkommens- und Vermögenslimiten sowie andere Kriterien wird der Kreis der Begünstigten auf die anvisierten Zielgruppen eingeschränkt.

Die Gewährung von ungebundener Subjekthilfe resp. Mietzinsverbilligungen ist an die Erfüllung von Bedarfskriterien gebunden. Bedarf wird dabei in der Gesetzgebung im Allgemeinen als (im Sinn der betreffenden Vorschrift) objektiv begründetes oder nachgewiesenes Bedürfnis einer, mehrerer oder vieler Personen verstanden. Ihre Ausrichtung erfolgt im Rahmen der Sozialpolitik zur Gewährleistung der Existenzsicherung und gesellschaftlichen Integration der Bezügerinnen und Bezüger. Dabei gilt, dass einerseits jede bedürftige Person Anspruch auf persönliche und wirtschaftliche Hilfe hat. Andererseits ist die Gewährung der Hilfe mit der Erfüllung von Pflichten verbunden: „Die persönliche und die wirtschaftliche Hilfe werden auf der Basis einer individuellen Zielvereinbarung gewährt“. Insbesondere sind Personen, die Sozialhilfe beanspruchen, verpflichtet, „das zum Vermeiden, Beheben oder Vermindern der Bedürftigkeit Erforderliche selber vorzunehmen“.

Im Vergleich dazu führt eine günstige Miete, solange die Vermietungskriterien erfüllt sind, zu keinen weiteren Verpflichtungen der Mieterin oder des Mieters. Das Mietverhältnis ist in einem Mietvertrag geregelt und auf Dauer angelegt.

Die Rolle der Vermietungs- und Bedarfskriterien ergibt sich aufgrund der nachfolgenden, schematischen Darstellung:

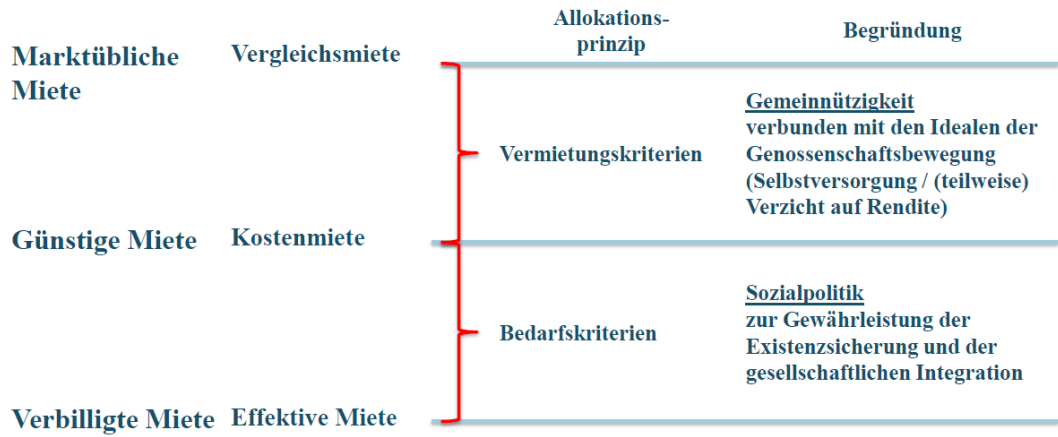


Abbildung 1: Die Rolle der Vermietungs- und Bedarfskriterien

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gewährung einer Verbilligung grundsätzlich nicht die Begünstigung in Form von Objekthilfe oder von objektgebundener Subjekthilfe voraussetzt.

Während die günstige Miete die Einnahmen des Wohnungseigentümers im Vergleich zur marktüblichen Miete reduziert, führt die mit der Verbilligung verbundene Transferzahlung zu einer Reduktion der effektiven Miete der Mieterin oder des Mieters.

#### 4. Die Einordnung des Segments „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ (güWR)

Aufgrund der oben verwendeten Klassifikation ist das Segment güWR dem Instrument der objektgebundenen Subjekthilfe zuzurechnen, wobei die Hilfe direkt an die Mieter in der Form des Mietzinsrabatts erfolgt.

Die Objektorientierung ist gegeben durch die Festlegung von Mietzinslimiten (maximale Netto-Mietzinse) für die einzelnen Wohnungstypen. Wie im gemeinnützigen Wohnungsbau erfolgt die Hilfe mittels Verzicht auf Mietzinseinnahmen durch den Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik und letzten Endes die Stadt Bern.

Die Subjektorientierung ist gegeben durch die Vermietungskriterien, die den Kreis der Begünstigten auf die Zielgruppen, d.h. in erster Linie Familien mit Kindern, eingrenzt:

	Subjekthilfe		Objekthilfe
	ungebunden (subjektgebunden)	objektgebunden	
Wohnbeihilfe (Überweisung direkt an Mieter)		<b>güWR</b>	
Wohnbeihilfe (Überweisung an Vermieter resp. indirekte Hilfe)			
Unterstützung Bauträger			

Tabelle 1: Einordnung des Segments güWR in der Matrix von Subjekt- und Objekthilfe

Folgende besonderen Punkte kennzeichnen das Angebot im Segment güWR:

- a. Zurzeit bestehen im Segment güWR insgesamt 485 Mietverträge (mit Vermietungskriterien) von insgesamt 1'974 Mietverträgen des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik (Stand: 01. Dezember 2014).



- b. Es werden hauptsächlich 2-, 3- und 4-Zimmer-Wohnungen vermietet. Sie machen zusammen 93 Prozent aller im Segment güWR vermieteten Wohnungen aus:

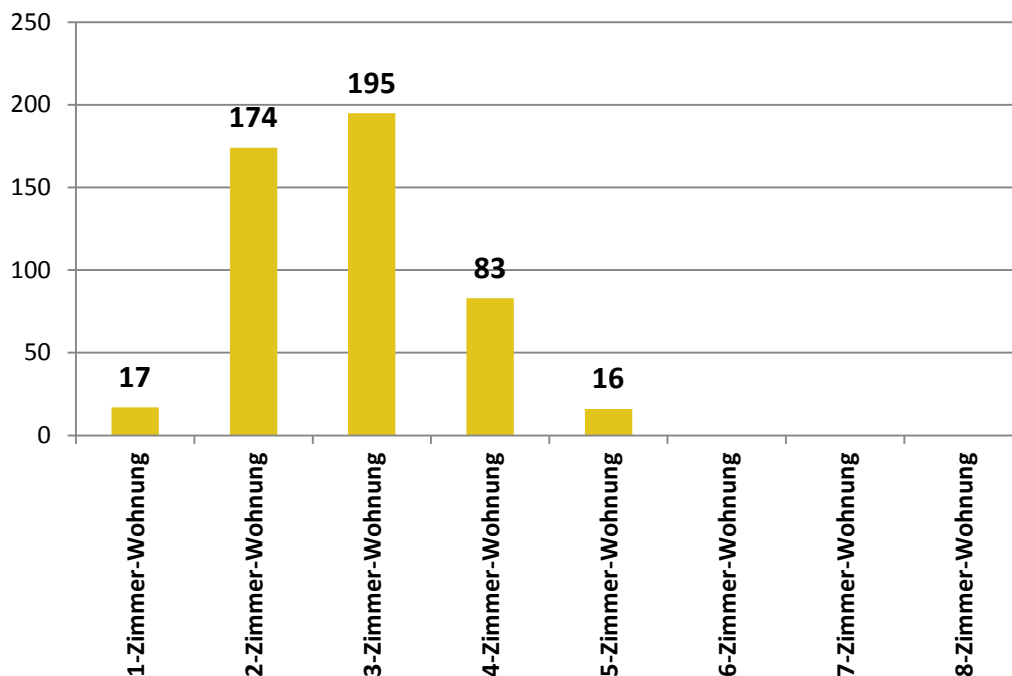


Abbildung 2: Verteilung der Mietwohnungen im Segment güWR nach Wohnungstypen (Stand: 01. Dezember 2014)

- c. Die Mietzinsrabatte liegen grösstenteils zwischen Fr. 80 und Fr. 450 pro Monat. Nur in knapp 20 Fällen liegen sie darüber, wobei zwei Mietverhältnisse einen Rabatt von Fr. 700 pro Monat aufweisen.
- d. Der durchschnittliche Mietzinsrabatt über alle Wohnungen im Segment güWR beträgt ca. Fr. 250 pro Monat.
- e. Die Vergabe von güWR-Wohnungen erfolgt aufgrund des Sammelinserats im Anzeiger Region Bern oder der Anzeige im Online-Schalter von Immobilien Stadt Bern ([http://www.bern.ch/online/liegenschaften/mieten/search\\_rent\\_property](http://www.bern.ch/online/liegenschaften/mieten/search_rent_property)). Es wird jede Ausschreibung einzeln bearbeitet. Eine Warteliste wird nicht geführt.
- f. Die Wohnungen im Segment güWR werden entsprechend den vorgegebenen Kriterien überwiegend an einkommens- und vermögensschwache Personen und Familien vermietet.
- g. Der Anteil von Personen in der Mieterschaft, die besondere finanzielle Umstände oder einen dringenden Wohnungsbedarf geltend gemacht haben, ist gering.
- h. Im Durchschnitt sind die güWR-Wohnungen kostendeckend. In einzelnen Fällen liegt der effektive Mietzins allerdings unter dem Niveau einer Kostenmiete.
- i. Um die Kosten und die effektive Miete in Übereinstimmung zu bringen, muss in einzelnen Fällen der Instandsetzungsrythmus über das normale Mass verlängert werden. Eine tendenzielle Überalterung des güWR-Bestandes ist daher die Folge.
- j. Der Subventionsfonds wurde bisher nicht genutzt. Er wurde in den letzten Jahren mit jeweils Fr. 2'500'000 geäuft und weist per Ende 2013 ein Vermögen von Fr. 14'500'000 aus.

## 5. Stärken und Schwächen des Konzepts günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien (güWR) der Stadt Bern

Die im Segment güWR gewährten Vergünstigungen sind nicht eindeutig dem Prinzip einer Kostenmiete oder einer Verbilligung zuzuordnen. Sie enthalten Elemente aus beiden Konzepten. Es ist die Aufgabe, die verschiedenen Aspekte von güWR herauszuarbeiten und daraus die Stärken und Schwächen abzuleiten.

Daraus leiten sich auch Schlussfolgerungen zur Frage der Finanzierung ab.

### 5.1 Der Anteil der Nettomieten am steuerbaren Einkommen von Mietern in güWR-Wohnungen (der güWR-Mietzinsrabatt als Verbilligung)

Im Ganzen kann bei den Mietern von güWR-Wohnungen von einem Anteil der güWR-Miete am steuerbaren Einkommen von mindestens 25 Prozent ausgegangen werden.

Er liegt damit über dem theoretischen Höchstanteil von 25 Prozent, den der Bund in seiner Analyse im Armutsbericht nennt. Im Kanton Genf liegt der angestrebte Anteil der Miete am Einkommen, der für die Bemessung der Mietzinsverbilligungen vorgegeben ist, in einer ähnlichen Größenordnung (23,4% - 28,6% bei den Wohnbeihilfen für nicht subventionierte Wohnungen). Im Kanton Basel-Stadt wird bei gleichen Eckwerten mit Hilfe der Familienmietzinsbeiträge ein Anteil von ca. 20 Prozent resp. 23 Prozent angestrebt.

Obwohl zu vermuten ist, dass eine Vorstellung vom anzustrebenden Mietanteil am steuerbaren Einkommen durch die Formulierung von maximalen Netto-Mietzinsen nach Wohnungstypen vorhanden war, kann der güWR-Mietzins nicht als Verbilligung im Sinne einer ungebundenen Subjekthilfe verstanden werden, da der Mietzinsrabatt von den Merkmalen der vergünstigten Wohnung in Bezug auf Grösse, Lage und Komfort einerseits und von der Höhe des festgelegten maximalen Netto-Mietzins für den entsprechenden Wohnungstyps anderseits bestimmt wird.

## 5.2 Die Bestimmungsgründe des Mietzinsrabatts

Die durchschnittlichen Mietzinsrabatte können in Anlehnung an die Abweichung der durchschnittlichen Monatsmieten in der Stadt Bern von den maximalen Netto-Mietzinsen im Segment güWR geschätzt werden. Da bekannt ist, dass der durchschnittliche Mietzinsrabatt im Segment güWR Fr. 250 pro Monat beträgt, kann deshalb vermutet werden, dass sie sich im Bereich zwischen Fr. 146 pro Monat für 1-Zimmer-Wohnungen und Fr. 515 pro Monat für 5-Zimmer-Wohnungen bewegen:

Wohnungstyp	Maximaler Netto-Mietzins güWR pro Monat	Durchschnittlicher Monatsmietpreis Stadt Bern November 2013	Differenz zwischen dem durchschnittlichen Monatsmietpreis Stadt Bern und dem maximalen Netto-Mietzins güWR pro Monat	Geschätzter durchschnittlicher Mietzinsrabatt güWR pro Monat
1-Zimmer-Wohnung	500 Fr.	663 Fr.	163 Fr.	146 Fr.
2-Zimmer-Wohnung	700 Fr.	949 Fr.	249 Fr.	223 Fr.
3-Zimmer-Wohnung	900 Fr.	1'151 Fr.	251 Fr.	225 Fr.
4-Zimmer-Wohnung	1'100 Fr.	1'472 Fr.	372 Fr.	333 Fr.
5-Zimmer-Wohnung	1'300 Fr.	1'874 Fr.	574 Fr.	515 Fr.
<b>Gewichtetes Mittel</b>			279 Fr.	250 Fr.

Tabelle 2: Schätzung der durchschnittlichen Mietzinsrabatte güWR im Segment güWR nach Wohnungstypen

Es kann somit angenommen werden, dass sich die kostendeckenden Mieten gemäss Basler Modell, die die Basis für die Berechnung der Mietzinsrabatte sind, leicht unterhalb der durchschnittlichen Mieten in der Stadt Bern bewegen.

Damit ist es auch möglich, die güWR-Wohnungen relativ breit in der Stadt zu verteilen. Der Abstand der durchschnittlichen Mietzinse in den Quartieren mit einem überdurchschnittlichen Niveau lässt auch in diesen Quartieren Spielraum für güWR-Wohnungen:

Wohnungstyp	Maximaler Netto-Mietzins güWR pro Monat	Geschätzter durchschnittlicher Mietzinsrabatt güWR pro Monat	Geschätzte durchschnittliche kostendeckende Mieten gemäss Basler Modell im Segment güWR pro Monat	Durchschnittliche Monatsmietpreise in der Stadt Bern November 2013		
				Breitenrain-Lorraine	Bümpliz-Oberbottigen	Stadt Bern
1-Zimmer-Wohnung	500 Fr.	146 Fr.	646 Fr.	643 Fr.	652 Fr.	663 Fr.
2-Zimmer-Wohnung	700 Fr.	223 Fr.	923 Fr.	929 Fr.	818 Fr.	949 Fr.
3-Zimmer-Wohnung	900 Fr.	225 Fr.	1'125 Fr.	1'213 Fr.	924 Fr.	1'151 Fr.
4-Zimmer-Wohnung	1'100 Fr.	333 Fr.	1'433 Fr.	1'603 Fr.	1'136 Fr.	1'472 Fr.
5-Zimmer-Wohnung	1'300 Fr.	515 Fr.	1'815 Fr.	1'908 Fr.	1'495 Fr.	1'874 Fr.

Tabelle 3: Vergleich zwischen dem geschätzten durchschnittlichen kostendeckenden Mieten gemäss Basler Modell im Segment güWR und den durchschnittlichen Monatsmietpreisen in zwei ausgewählten Quartieren der Stadt Bern nach Wohnungstyp

Wichtig zu verstehen ist, dass die Höhe der Mietzinsrabatte im Segment güWR keine sozialen Gesichtspunkte wie Höhe des Einkommens oder Mietzinsanteil am Einkommen beinhaltet. Die Staffelung der Mietzinsrabatte ist gegeben durch die Grösse der Wohnung sowie deren Lage und Komfort.

Das Angebot im Segment güWR entspricht im Kern einer Sachleistung (Wohnraum) zu einem fixen Preis, der durch den maximalen güWR-Nettomietzins eingegrenzt wird. Der Mietzinsrabatt ist die rechnerische Differenz zwischen der kostendeckenden Miete gemäss Basler Modell und dem güWR-Mietzins.

In der Umkehrung kann auch gesagt werden, dass die Höhe der Mietzinsrabatte eine Funktion der Qualität der Sachleistung güWR-Wohnraum in Bezug auf den Typ Wohnung, die Lage und den Komfort der Wohnung ist. Die maximalen Netto-Mietzinse nivellieren den güWR-Mietzins, aber nicht die Unterschiede bei den gewährten Mietzinsrabatten. Im Gegenteil, die Festlegung eines fixen maximalen Netto-Mietzinses pro Wohnungstyp führt in der Tendenz zu einer Entkopplung zwischen Mietzins und Qualität des Wohnraums.

Gleichzeitig muss festgehalten werden, dass das Segment güWR als Sachleistung einen Vorteil hat, indem die Höhe des Angebots genau gesteuert werden kann. Die Kostenfolgen sind absehbar und kontrollierbar. Das Vorgehen entspricht somit der Massgabe aus der Strategie des Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik wonach ein Wohnungsangebot für verschiedene Bedarfsgruppen im **Rahmen seiner Möglichkeiten** anstrebt werden soll.

### 5.3 Der güWR-Mietzins als Kostenmiete

Die Analyse aufgrund eines Vergleichs der Durchschnittswerte von güWR mit entsprechenden Daten der Stadt Bern und der Schweiz lässt vermuten, dass die effektiven Mietzinse im Segment güWR bei einzelnen Wohnungen unter dem Niveau einer Kostenmiete liegen müssen. Die Substanzerhaltung dieser Wohnungen ist demnach über die Mieteinnahmen nicht gesichert. Im Fall derjenigen Mietzinse, die unter der Kostenmiete liegen, muss diese Differenz als „Verbilligung“ gewertet werden.

Wie schon ausgeführt, muss die Gewährung einer Verbilligung als sozialpolitische Massnahme im eigentlichen Sinn gewertet werden, die nicht Vermietungskriterien, sondern Bedarfskriterien unterliegen sollte. Konsequenterweise kann diese Hilfe deshalb nicht primär davon abhängen, ob eine Wohnung gerade frei ist und der Bewerber gemäss den Prioritäten an erster Stelle steht. Er hätte (immer im Rahmen der Sozialgesetzgebung und unter der Bedingung, dass er die Bedarfskriterien erfüllt) Anspruch auf diese Unterstützung.

Die Vermischung von Vergünstigung (Kostenmiete) und Verbilligung muss daher als grundsätzliches Problem im Segment güWR gewertet werden. In der Praxis dürfte tatsächlich ein beschränkter Anteil der Bewohnerinnen und Bewohner von güWR-Wohnungen davon betroffen sein.

Es ist aber auch bei strikter Anwendung des Prinzips der Kostenmiete davon auszugehen, dass sich die Qualität der Wohnungen primär in den Mietzinsrabatten niederschlägt. Da der Qualitätsunterschied zwischen den Wohnungen in Siedlungen des gemeinnützigen Wohnungsbaus von der Konzeption her eingeschränkt ist, stellt sich die Frage hier weniger. Im Segment güWR, das auf einem gegebenen Bestand aufbaut und Wohnungen verteilt in der Stadt Bern beinhaltet, muss dieser Frage Beachtung geschenkt werden.

### 5.4 Die Einkommens- und Vermögenslimiten im Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ (güWR) im Vergleich zu den Kriterien nach WEG, WFG sowie im Kanton Zürich

Das Anrecht auf vergünstigte Mietwohnungen, die im Rahmen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) oder des Bundesgesetzes über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG) subventioniert werden, ist wie im Segment

güWR an die Erfüllung von Einkommens- und Vermögenslimiten gebunden. Dabei sind die Haushaltsgrössen und die Zahl der Erwachsenen und Kinder massgebend.

Man kann feststellen, dass im Segment güWR im relevanten Bereich, d.h. bei den 2- und 3-Zimmer-Wohnungen, die 75% der güWR-Wohnungen ausmachen, strengere Limiten gelten. Für grosse Familien gelten im Segment güWR dagegen höhere Einkommenslimiten, da kein Unterschied zwischen Erwachsenen und Kindern gemacht wird.

Durchgängig niedrigere Grenzen werden im Segment güWR beim Vermögen gesetzt.

Der Vergleich mit den Vorgaben im Kanton Zürich bestätigt, dass das Segment güWR bei Einzelpersonen und kleinen Familien deutlich restriktivere Limiten ansetzt und bei grossen Familien oder Wohngemeinschaften dagegen grosszügiger ist.

Als Schlussfolgerung lässt sich ziehen, dass sich das Segment güWR im Vergleich mit den herangezogenen Referenzbeispielen klar an die ärmeren Haushalte und Familien richtet. Dafür spricht im Schweizer Vergleich in erster Linie die niedrige Limite für das Vermögen. Es gilt aber auch bezogen auf die Einkommen für Einzelpersonen und Familien bis vier Personen. Die Einkommenslimiten im Segment güWR liegen nahe der Armutsgrenze. Das angesprochene Segment sind die sogenannten Working Poor, d.h. die Erwerbstätigen, die in einem armen Haushalt leben.

Besonders hervorgehoben werden muss in diesem Zusammenhang die Priorität der Familien mit Kindern und insbesondere der Alleinerziehenden mit Kindern, unterliegen Einelternfamilien mit Kindern in der Schweiz doch einem verhältnismässig hohen Armutsrisiko.

### 5.5 Der Einfluss des Mietzinsrabatts im Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ (güWR) auf das frei verfügbare Einkommen

Nimmt man eine 3-Zimmer-Wohnung mit einer Belegung mit 3 Personen als Referenz, so verläuft das steuerbare Einkommen plus Wohnbeihilfe, resp. einmal unter Einrechnung des güWR-Mietzinsrabatts in der Stadt Bern und einmal unter Einrechnung der gewährten Familienmietzinsbeiträge in der Stadt Basel folgendermassen:

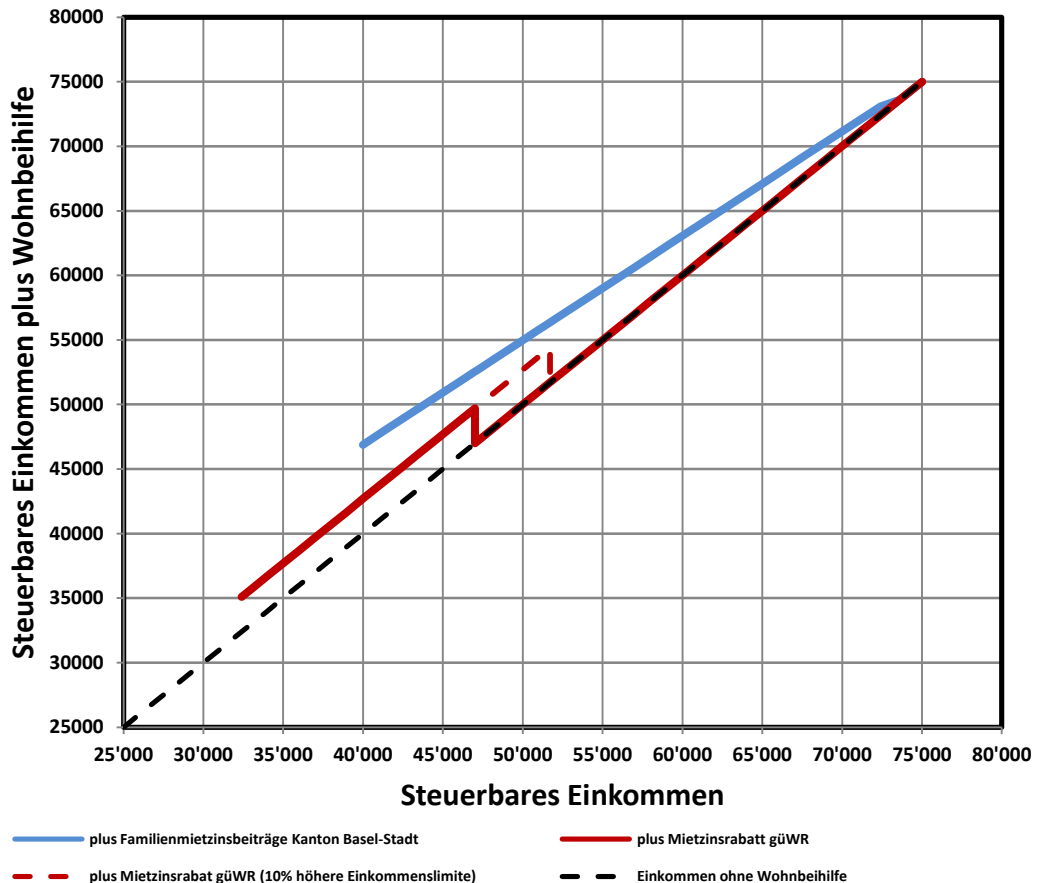


Abbildung 3: Die Wirkung der Wohnbeihilfen durch die Mietzinsrabatte im Segment güWR und durch die Familienmietzinsbeiträge im Kanton Basel-Stadt für eine 3-Zimmer-Wohnung mit einer Belegung mit 3 Personen im Vergleich

Der Knick im Verlauf des steuerbaren Einkommens plus Wohnbeihilfe im Segment güWR ergibt sich durch die Einkommenslimite in den Vermietungskriterien. Oberhalb der Einkommenslimite entfällt die Berechtigung auf Inanspruchnahme des Mietzinsrabatts. Zudem verläuft das Einkommen plus Wohnbeihilfe unterhalb der Einkommenslimite parallel zum steuerbaren Einkommen, weil der Mietzinsrabatt von den Merkmalen der zugrundeliegenden Wohnung und nicht von den Einkommensverhältnissen des Mieters abhängt.

An der Grenze der in den Vermietungskriterien festgeschriebenen Limiten für das Einkommen (und in vergleichbarer Weise für das Vermögen) kommt es zu einem Schwelleneffekt, der mit der Höhe des Mietzinsrabatts zunimmt. Der Entfall des Mietzinsrabatts führt zu einer Reduktion des frei verfügbaren Einkommens der Mieterin oder des Mieters.

Alle diese Aussagen gelten auch unter Berücksichtigung der Möglichkeit, dass die Einkommenslimite im Segment güWR nach einer Mietdauer vier Jahren um maximal 10 Prozent erhöht werden kann.

## 5.6 Die mögliche Anrechnung der Mietzinsrabatte im Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ (güWR) im Rahmen des kantonalen Lastenausgleichs

Folgende gesetzlichen Regelungen sind zu beachten:

- a. „Soweit die Sozialhilfe eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden ist, wird der entsprechende Aufwand von Kanton und Gemeinden gemeinsam über den Lastenausgleich getragen (vgl. Art. 78 SHG; BSG 860.1). Der lastenausgleichsberechtigte Gesamtaufwand des Kantons und der Gesamtheit der Gemeinden wird alljährlich von der zuständigen Stelle der kantonalen Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) ermittelt und durch zwei geteilt. Die eine Hälfte geht zulasten des Kantons, die andere Hälfte zulasten der Gesamtheit der Gemeinden“.
- b. „Die Hälfte des lastenausgleichsberechtigten Gesamtaufwandes von Kanton und Gemeinden ist auf die einzelnen Gemeinden aufzuteilen. Die Berechnung der Gemeindeanteile erfolgt gestützt auf das Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 27. November 2000 (FILAG; BSG 631.1) und die Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 22. August 2001 (FILAV; BSG 631.111), einzig nach Massgabe der Wohnbevölkerung“.
- c. Die anrechenbaren Aufwendungen für Leistungsangebote im Bereich Obdach und Wohnen sind lastenausgleichsberechtigt.
- d. „Dem Kanton obliegt die Steuerungsverantwortung für die Sozialhilfe. Er legt die Grundsätze und Ziele fest und sorgt (unter Einbezug der Gemeinden) für die Bereitstellung, Finanzierung, Koordination und Überprüfung der erforderlichen Leistungsangebote (vgl. Art. 12 SHG; BSG 860.1). Der Kanton handelt durch seine Behörden, d.h. durch den Grossen Rat, den Regierungsrat, die Gesundheits- und Fürsorgedirektion und die Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter“.
- e. Das Sozialamt vollzieht die dem Staat obliegenden Aufgaben in folgenden Bereichen:
  - Individuelle Sozialhilfe (inkl. interkantonale/internationale Sozialhilfe);
  - Angebote der Suchthilfe und Gesundheitsförderung;
  - Angebote zur beruflichen Integration (Beschäftigungsmassnahmen);
  - Angebote zur sozialen Integration (u.a. familienergänzende Kinderbetreuung, offene Kinder- und Jugendarbeit, Opferhilfe, Frauenhäuser, Ehe- und Familienberatung, Bereich Obdach/Wohnen usw.).

Die Frage nach einer möglichen Anrechnung der Mietzinsrabatte im Segment güWR im Rahmen des kantonalen Lastenausgleichs setzt somit eine Klärung der Rolle des Konzepts güWR im Angebot an städtischen Sozialleistungen voraus. Der Vollzug der Massnahme „Angebot von günstigem Wohnraum mit Vermietungskriterien“ müsste zudem unter Oberhoheit des Sozialamts der Stadt Bern erfolgen.

Zu beachten ist zudem, dass die Entscheidungshoheit (Steuerungsverantwortung) über die Lastenausgleichsberechtigung einzig und allein beim Kanton liegt.

## 5.7 Schlussfolgerungen: Stärken und Schwächen von güWR

Die nachfolgende Tabelle zeigt als Zusammenfassung die ermittelten Stärken und Schwächen von güWR:

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sachleistung (definierter Zweck: Wohnraum)</li> <li>- Kontrollierbare Menge („an den Möglichkeiten orientiert“)</li> <li>- Einkommens- und Vermögensgrenzen sind im Schweizer Vergleich tief: Konzentration auf ärmere Teile der Bevölkerung („Working Poor“)</li> <li>- Priorität bei den Familien inkl. Alleinerziehende (mit dem höchsten Armutrisiko)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine grundsätzliche Trennung zwischen Kostenmiete und Verbilligung → Vermischung von Vermietungs- und Bedarfskriterien</li> <li>- Der Mietzinsrabatt ist bestimmt vom Wohnungstyp, der Lage und des Komforts. Nicht von sozialen Kriterien.</li> <li>- Spürbarer Schwelleneffekt bei Erreichen der Einkommensgrenze (und Vermögensgrenze) resp. beim Entfall des Mietzinsrabatts</li> <li>- Fehlende begründete Bedarfsanalyse</li> <li>- Effektive Vermietung kann nicht nachvollzogen werden (Mieterstruktur unbekannt)</li> </ul>

Tabelle 4: Stärken und Schwächen von güWR



## 6. Schlussfolgerungen: Diskussionsfelder im Zusammenhang mit dem Segment „Günstiger Wohnraum mit Vermietungskriterien“ (güWR)

Aufgrund der Überlegungen und Schlussfolgerungen in diesem Bericht werden folgende **Diskussionsfelder** für die Optimierung des Segments güWR vorgeschlagen:

### (a) Konsequente Umstellung des Segments güWR auf Kostenmiete.

Zu diskutieren ist die Frage, ob eine Umstellung auf eine konsequente Kostenmiete gegenüber dem heutigen System mit Mietzinsrabatten sinnvoll ist. Damit eingeschlossen ist die Frage, ob es richtig ist, dass im Segment güWR die effektiven Mieten zum Teil die Substanzerhaltung der Wohnungen nicht garantieren und ggf. welche Rolle der Subventionsfonds zukünftig spielen soll.

### (b) Integration des Segments güWR in das Stadtberner Angebot an Wohnbeihilfen.

Das Segment güWR ist nicht das einzige Angebot an Wohnbeihilfen in der Stadt Bern. Das Sozialamt leistet im Rahmen der Sozialfürsorge direkt oder indirekt Unterstützung. Daneben bestehen in der Stadt Bern Wohnungen von privaten, gemeinnützigen Organisationen und über das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom Bund geförderte Wohnungen, die mit vergünstigten Mieten vermietet werden.

Notwendig ist eine begründete Schätzung der benötigten Wohnungen im Segment güWR unter Berücksichtigung der anderen Angebote an Wohnbeihilfen. Das setzt auch eine sozialökonomische Analyse der Zusammensetzung der Mieterschaft von güWR-Wohnungen voraus.

Ein Einbezug des Sozialamts der Stadt Bern in die Beantwortung der Fragen ist dabei zwingend.

### (c) Überprüfung der Schwelleneffekte.

Wie weiter vorne gezeigt, weist das Angebot an Wohnungen im Segment güWR einen spürbaren Schwelleneffekt bei Überschreiten der Einkommenslimiten (und der Vermögenslimiten) auf. Die Schmälerung des Erwerbsanreizes dürfte bei Mieterinnen und Mietern, die nahe bei der Einkommenslimite sind, nicht vernachlässigbar sein.

Der Schwelleneffekt könnte schon entschärft werden, wenn der Mietzinsrabatt nach Überschreiten der Einkommenslimite in Abhängigkeit von der Höhe des steuerbaren Einkommens reduziert würde. Zum Beispiel, indem der Mietzinsrabatt nach Überschreiten der beim Bezug der Wohnung gültigen Einkommenslimiten sukzessive reduziert und bei Erreichen der ab einer Mietdauer von vier Jahren geltenden, 10 Prozent höheren Einkommenslimite, den Wert Null erreicht.

### (d) Eine ungebundene Subjekthilfe (Mietzinsverbilligung) für spezifische Gruppen mit dem Ziel, die Sozialhilfe zu entlasten durch Gewährung einer finanziellen Unterstützung ohne Betreuung.

Theoretisch hat eine ungebundene Subjekthilfe durchaus Vorteile, indem den Anspruchsberechtigten eine massgeschneiderte Lösung angeboten werden kann. Gleichzeitig bleibt die Bestimmung der marktüblichen Mietzinse dem Spiel von Angebot und Nachfrage, d.h. den Marktkräften überlassen. Die marktwirtschaftlichen Anreize können spielen.

Demgegenüber erweisen sich solche Hilfen als relativ teuer und als Folge wird der Kreis der Berechtigten tendenziell eingeschränkt. Zudem ist ein Ausgleich von Wohnkosten auch im Rahmen der Sozialhilfe möglich, sodass die Notwendigkeit für eine spezielle Mietzinsverbiligung speziell geprüft werden sollte.

Auch muss davon ausgegangen werden, dass es Personengruppen gibt, die nur schwer Zugang zum Wohnungsmarkt haben und denen deshalb mit einer Lösung basierend allein auf einem finanziellen Transfer nicht geholfen ist.