

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

20

IN 56

585

Frauenfeld, 20. Februar 2024

100

Interpellation von Sonja Wiesmann Schätzle und Elina Müller vom 25. Oktober 2023 „Evaluation Potential betreffend gemeinnützigem Wohnungsbau“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit einer Interpellation wird vom Regierungsrat Auskunft über eine zu seinem Geschäftsbereich gehörende kantonale Angelegenheit verlangt (§ 50 Abs. 1 Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau [GOGR; RB 171.1]). Die vorliegende Interpellation bezweckt mit den Fragen 4 bis 7 Auskünfte im Bereich des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Um sie zu beantworten, wäre – wie es der Titel der Interpellation sagt – eine Evaluation nötig. Die nötigen Angaben müssten zuerst bei den Städten, Gemeinden und Wohnbaugenossenschaften erhoben und ausgewertet werden, da zu den gestellten Fragen keine Daten auf kantonaler Ebene vorhanden sind.

Für die Einholung von Berichten, wozu auch Evaluationen gehören, steht den Mitgliedern des Grossen Rats die Möglichkeit von Anträgen nach § 52 GOGR offen. Für diese gilt das Verfahren für Motionen sinngemäss. Bevor ein Bericht erstellt wird, braucht es demnach eine Diskussion und eine Abstimmung darüber, ob der Antrag erheblich erklärt wird oder nicht. Mit der vorliegenden Beantwortung beschränkt sich der Regierungsrat deshalb auf die Fragen 1 bis 3.

1. Gesetzliche Grundlagen

Die Wohnraum- und Wohneigentumsförderung ist auf Bundesebene in Art. 108 der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankert. Gestützt auf das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG; SR 843) richtete der Bund in den Jahren 1976 bis 2001 für über 100'000 Wohnungen direkte Bundeshilfen aus; zwei Drittel davon waren Mietwohnungen. Am 1. Januar 2002 stellte der Bund die Förderung des Wohnungsbaus und den Erwerb von Wohneigentum gemäss WEG ein.

Seit dem 1. Oktober 2003 sind das Wohnraumförderungsgesetz (WFG; SR 842) und die Wohnraumförderungsverordnung (WBV; SR 842.1) in Kraft. Das WFG stellt die folgenden Instrumente zur Verfügung:

- Direkte Unterstützung durch zinslose oder zinsgünstige Darlehen für gemeinnützige Bauträger im Mietwohnungsbau
- Direkte Unterstützung durch zinslose oder zinsgünstige Darlehen für Eigentümer von selbst genutztem Wohneigentum
- Der Bund verbürgt die Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Bauträger (EGW), leistet Rückbürgschaften an die Hypothekarbürgschafts-Genossenschaften im Mietbereich und gewährt den Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus Mittel für die Bildung eines Fonds de roulement (indirekte Unterstützung)
- Mittel für die Forschung und für die Förderung von exemplarischen Projekten

Im Rahmen des „Entlastungsprogramms 2003 für den Bundeshaushalt“ sind indes die vom Bund direkt gewährten Darlehen bis auf Weiteres sistiert worden. Die Förderung des Bundes beschränkt sich somit auf die beiden letztgenannten Punkte.

Auf Kantonsebene statuiert § 77 Abs. 4 der Kantonsverfassung (KV; RB 101), dass Kanton und Gemeinden Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus treffen können. Das Gesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus aus dem Jahr 1966 findet in der Praxis keine Anwendung mehr, da Beiträge längstens bis zur Inkraftsetzung des Ausführungsgesetzes zu Art. 108 BV und höchstens für die Dauer von 20 Jahren zugesichert werden durften (§ 2 Abs. 2). Beiträge gestützt auf diese kantonrechtliche Grundlage werden daher schon lange nicht mehr gesprochen.

Der Kanton Thurgau betreibt kein Förderprogramm für den gemeinnützigen Wohnungsbau. Hierfür müssten die gesetzlichen Grundlagen angepasst werden. Zuletzt verwarfen die Stimmberechtigten am 25. September 1994 ein neues Gesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung.

2. Mögliche finanzielle Fördermassnahmen auf kommunaler Ebene

Auch ohne eine kantonrechtliche Grundlage in einem Wohnbauförderungsgesetz steht es den Gemeinden im Rahmen ihrer Gemeindeordnung frei, den gemeinnützigen Wohnungsbau finanziell zu fördern. Zu erwähnen sind Fördermassnahmen wie:

- Erwerb von verfügbarem Bauland
- Abgabe von kommunalem Land (Verkauf oder im Baurecht) an einen gemeinnützigen Bauträger
- kommunaler Wohnungsbau
- Beteiligung an einer Genossenschaft oder Gründung einer Genossenschaft
- Gewährung von Beiträgen, Darlehen und Bürgschaften zur Reduktion der Zinslast der gemeinnützigen Bauträger

- Errichten eines kommunalen Fonds, um die Erstellung von preisgünstigen Mietwohnungen zu fördern
- Beratung

Für finanzielle Fördermassnahmen der Gemeinden ist von Fall zu Fall zu prüfen, ob diese eine Anpassung der Gemeindeordnung bedingen oder lediglich von der Zustimmung der kommunalen Gremien abhängig sind. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass viele Gemeinden über ein „Landkreditkonto“ verfügen. Diese Konti geben den Gemeindebehörden die Möglichkeit, aktiv auf dem Bodenmarkt aufzutreten und damit die Wohnbauaktivitäten auf ihrem Gebiet zu beeinflussen. So können sie beispielsweise selber Land erwerben und an einen gemeinnützigen Wohnbauträger weiterverkaufen oder Boden im Baurecht abgeben. Eine aktive Bodenpolitik bietet aus kantonalen Sicht das grösste Potenzial zur Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau.

Gemäss dem Abschlussbericht „raum+ Thurgau 2022“ verfügt der Kanton Thurgau in reinen Wohnzonen noch über 404 ha Bauzonenreserven und in den Misch- und Zentrumszonen, in denen Wohnnutzungen ebenfalls zulässig sind, über weitere 288 ha. Der grösste Teil dieser Flächen ist baureif. Das Potential für eine Siedlungsentwicklung nach innen und damit auch die Realisierung von mehr Wohnraum für alle Bevölkerungsteile ist somit grundsätzlich vorhanden. Die Schwierigkeit besteht in der fehlenden Verfügbarkeit des Landes. So sind gemäss dem erwähnten Bericht nur rund 40 % der Eigentümerinnen und Eigentümer der Bauzonenreserven an einer Bebauung oder Veräusserung ihres Landes interessiert. Nach dem Scheitern der Gesetzesvorlage zur Baulandmobilisierung im Jahr 2018 (GR 16/GE 10/118) bleibt den Gemeinden nunmehr die im geltenden Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 700) verankerte Möglichkeit, zur Sicherstellung der Verfügbarkeit des Baulands vertragliche Regelungen mit den betroffenen Grundeigentümern zu treffen, d.h. verwaltungsrechtliche Verträge abschliessen, wie beispielsweise Kaufrechts-, Bauverpflichtungs- oder Vorkaufsverträge.

3. Beantwortung der gestellten Fragen

Frage 1

Massnahmen zur Wohnbauförderung können mit den Zielvorgaben des Raumplanungsrechts (Raumplanungsgesetz [RPG; SR 700]) begründet werden. Mit verstärkten Anstrengungen zu einer Siedlungsentwicklung nach innen kann es gelingen, eine allenfalls lokal vorhandene Wohnungsknappheit zu entschärfen. Dabei gilt es zu beachten, dass das Bundesrecht eine „hochwertige Siedlungsentwicklung“ nach innen verlangt (§ 8a Abs. 1 lit. c RPG). Darunter können auch die wirtschaftlichen Anforderungen wie nachhaltige Investitionen, erschwinglicher Wohnraum und tiefe Siedlungskosten subsumiert werden (vgl. Bundesamt für Raumentwicklung, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, März 2014, S. 14). „Hochwertige Siedlungsqualität“ bedeutet somit in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten durchaus auch ausreichend preisgünstiger Wohnraum für Familien, Seniorinnen und Senioren etc.

Die Gemeinden können Ziele oder Massnahmen für eine Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus im kommunalen Richtplan vorsehen. Dieser hat jedoch nur behördenverbindlichen Charakter.

Um in den kommunalen Nutzungsplänen Zonen vorzusehen, in denen ein bestimmter Anteil an gemeinnützigen Wohnungen vorgeschrieben ist, wäre zunächst eine Verankerung im kantonalen Recht zu schaffen. Solche Massnahmen dürften nur in jenen Gemeinden politisch umsetzbar sein, in denen gemeinnützige Bauträger oder die Gemeinde selbst über entsprechende Baulandreserven verfügen. Gegenüber rein privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern indes dürften die mit einer solchen Massnahme verbundenen Eigentumsbeschränkungen kaum durchsetzbar sein.

Auch für Nutzungsprivilegien wie eine erhöhte Nutzungsziffer, Zuschläge bei Gebäudehöhe oder Gebäudelänge oder eine Reduktion der internen Grenz- und Gebäudeabstände müssten zunächst die kantonalrechtlichen Grundlagen ergänzt werden. Nutzungsprivilegien könnten ein Anreiz sein, dass auf Grundstücken ein bestimmter Anteil an preisgünstigen Wohnungen realisiert wird. Solche Privilegien dürften aber nicht zu einer Beeinträchtigung der Wohnlichkeit, der Wohnhygiene, der Quartier- und Umweltverträglichkeit, der Qualität der Siedlungsstruktur, des Natur- und Heimatschutzes, der Freiräume, des Lärmschutzes und dergleichen führen.

Im Rahmen von Sondernutzungsplanungen können Gemeinden mit Investorinnen und Investoren oder Bauträgerinnen und Bauträgern individuelle Nutzungsprivilegien aushandeln, wenn sich diese zur Realisierung von preisgünstigem Wohnraum verpflichten. Im Kanton Thurgau setzt die Regelung weiterer Inhalte im Gestaltungsplan die Zustimmung aller Eigentümer der einbezogenen Grundstücke voraus (§ 24 Abs. 1 Ziff. 16 PBG).

Frage 2

Der Regierungsrat sieht keine Notwendigkeit, kantonale Ziele für die Erhöhung des Anteils gemeinnütziger Wohnungen zu setzen. Wie er mit der Beantwortung vom 7. August 2023 der Einfachen Anfrage „Wohnungsknappheit“ vom 7. Juni 2023 (GR 20/EA 210/514) aufgezeigt hat, ist der Wohnungsmarkt im Kanton Thurgau weniger angespannt als im Schweizer Schnitt. Am Stichtag 1. Juni 2023 standen im Kanton Thurgau 1.45 % der Wohnungen leer, in der Gesamtschweiz beträgt der Anteil leer stehender Wohnungen 1.15 %. Auch der Kostendruck auf Mietwohnungen ist im Kanton Thurgau vergleichsweise gering. Thurgauer Haushalte bezahlten 2020 für eine 4-Zimmerwohnung – der im Kanton am häufigsten vorkommenden Wohnungsgrösse – durchschnittliche monatliche Mietpreise von Fr. 1'409 (Quelle: Dienststelle für Statistik). Daher besteht kein Anlass für eine staatliche Intervention.

Zudem sind die Städte und Gemeinden besser mit den Verhältnissen vor Ort vertraut. Es steht ihnen frei, eigene Ziele im Bereich des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu formulieren. Eine Hilfestellung bietet u.a. der Bericht „Preisgünstiger Wohnraum: Ein Baukasten für Städte und Gemeinden“ des Bundesamts für Wohnungswesen aus dem Jahr 2013.

Frage 3

Aus Sicht des Regierungsrats braucht es kein kantonales Wohnraumförderungsgesetz mit Subventionsmöglichkeiten. Die Städte und Gemeinden haben bereits heute Möglichkeiten, um eine aktive Wohnraumförderung zu betreiben und den sozialen Wohnungsbau zu fördern.

Finanziell besteht kein Handlungsspielraum für Subventionen seitens des Kantons. Wie die Finanzstrategie 2024–2030 aufzeigt, wird der Kanton Thurgau aufgrund wegbrechender Einnahmen in den kommenden Jahren rigoros priorisieren und Leistungen abbauen müssen. Bei dieser Ausgangslage müssen neue staatliche Leistungen grundsätzlich abgelehnt werden.

Fragen 4 bis 7

Um die Fragen 4 bis 7 zu beantworten, müssten – wie einleitend erwähnt – zuerst die Daten bei den Städten, Gemeinden und Wohnbaugenossenschaften erhoben und ausgewertet werden. Der Regierungsrat verweist dazu auf die Möglichkeit eines Antrags nach § 52 GOGR.

Der Präsident des Regierungsrates


Der Staatsschreiber



