

Volkswirtschaftliche Studie zur Subjektförderung

Schlussbericht

Dr. Samuel Rutz

Dr. Marco Salvi

Maida Sabotic

Ramon Gmür

Studie im Auftrag des Verband Immobilien Schweiz VIS

07.06.2024

ISSN 2235-1868



Metainformationen

Titel: Volkswirtschaftliche Studie zur Subjektförderung
Status: Schlussbericht
Version: V1
Datum: 07.06.2024
Autoren: Samuel Rutz, Marco Salvi, Maida Sabotic, Ramon Gmür
Kontakt: Samuel Rutz, +41 79 204 78 83, samuel.rutz@swiss-economics.ch

Disclaimer

Dieses Gutachten wurde von Swiss Economics SE AG und Dr. Marco Salvi im Auftrag des Verband Immobilien Schweiz VIS erstellt. Obwohl Swiss Economics sich bemüht, nur wahre und korrekte Informationen zu verwenden und eigene Aussagen sorgfältig zu tätigen, kann hinsichtlich der Richtigkeit, Aktualität, Genauigkeit, Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und Verwendbarkeit der nachfolgenden Informationen keine Gewähr oder Haftung übernommen werden. Swiss Economics haftet in keinem Fall für Schäden oder Folgeschäden jeglicher Art, die in irgendeiner Weise im Zusammenhang den nachfolgend bereitgestellten Informationen stehen. Die nachfolgenden Informationen stellen keine rechtliche Beratung dar.

© Swiss Economics SE AG
Ottikerstrasse 7, 8006 Zürich
www.swiss-economics.ch

Executive Summary

Die Erschwinglichkeit von Wohnraum steht aktuell im Zentrum der Aufmerksamkeit von Politik und Öffentlichkeit. Gemäss dem Bundesamt für Statistik (BFS) nahmen die Preise für die Kategorie «Wohnen und Energie» des Landesindexes der Konsumentenpreise (LIK) zwischen 2020 und 2023 im Jahresdurchschnitt um 9.3 Prozent zu. Das liegt deutlich über der allgemeinen Teuerung (plus 5.6 Prozent), was politischen Forderungen nach mehr preisgünstigem Wohnraum und stärkerer Unterstützung von Mieterhaushalten Auftrieb verschafft hat. Aber, wie hat sich die Tragbarkeit der Wohnkosten in der Schweiz insgesamt entwickelt? Und wie sollen einkommenschwache Haushalte am besten unterstützt werden? Die vorliegende Studie geht der Frage nach, welche Vorteile eine gezielte Subjektförderung als wohnungspolitisches Instrument gegenüber dem Status quo hätte.

Stabile Entwicklung der Tragbarkeit

Die Analyse der Tragbarkeit der Wohnkosten – also des Verhältnisses der Wohnkosten zum Bruttoeinkommen – in den letzten 20 Jahren zeigt eine stabile Entwicklung: Trotz real steigenden Mieten und Immobilienpreisen liegt die Belastungsquote im gesamtschweizerischen Durchschnitt konstant bei ca. 20 Prozent des Bruttoeinkommens. Sie liegt damit nicht über der allgemein als tragbar erachteten Grenze von 30 Prozent des Bruttoeinkommens. Eine Aufschlüsselung der Belastungsquote nach verschiedenen Haushaltsmerkmalen weist jedoch auf eine gewisse Verschlechterung der Tragbarkeit der mobilen Haushalte – also jenen Haushalten, die erst vor kurzem eine Wohnung bezogen haben. Darüber hinaus zeigt sich, dass Haushalte, die mehr als 30 Prozent ihres Bruttoeinkommens für Wohnen ausgeben, überwiegend Einpersonenhaushalte sind. Es handelt sich zudem um Haushalte, die mit grosser Wahrscheinlichkeit in einer mitteldicht besiedelten Region (Agglomeration) liegen. Viele dieser Haushalte zeichnen sich überdies durch einen verhältnismässig hohen Wohnraumkonsum (mindestens zwei Zimmer mehr als Haushaltsmitglieder) aus.

Die Kosten der Subjekthilfe übertreffen diejenigen der Objekthilfe schon heute

Die Instrumente der Objektförderung kommen auf allen Staatsebenen häufiger zum Einsatz als die Subjekthilfe. Die geschätzten direkten Kosten der Objektförderung belaufen sich derzeit auf rund CHF 88 Mio. Zusätzlich verursacht die Objektförderung aber auch indirekte Kosten, etwa in Form von entgangenen Zins-, Miet- und Baurechtserträgen. Diese Opportunitätskosten werden für die Schweiz auf jährlich CHF 560 Mio. bis 830 Mio. veranschlagt. Weitere gesellschaftliche Kosten, die sich aus der Objektförderung ergeben – beispielsweise aufgrund einer verringerten Bautätigkeit oder Mobilität der Bevölkerung –, sind dabei nicht berücksichtigt.

Problematisch an der Objektförderung ist insbesondere, dass sie vielfach wenig zielgenau ist – also auch Haushalte fördert, die eigentlich nicht bedürftig sind. Im Gegensatz dazu weist die Subjektförderung eine hohe Zielgenauigkeit auf. Sie wird heute hauptsächlich in Form von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen (EL) geleistet. Zudem kennen die Kantone Genf und Basel-Stadt Systeme der reinen Subjektförderung. Insgesamt werden die heutigen

jährlichen Kosten der Subjektförderung auf CHF 1'700 Mio. geschätzt. Quantitativ wird somit bereits heute mehr Subjekt- als Objektförderung betrieben. Betrachtet man hingegen die durchschnittlichen Kosten pro unterstützten Haushalt, erweist sich die Subjektförderung (CHF 5'000) nicht als signifikant teurer als die Objekthilfe (CHF 4'000).

Was, wenn die Schweizer Wohnungspolitik vermehrt auf Subjekthilfe setzen würde?

Ausgehend von heute in der Schweiz schon bestehenden Modellen lässt sich annäherungsweise abschätzen, welche Kosten mit einem Übergang zu einem flächendeckenden System der Subjektförderung einhergehen würden. Im Modell «Ergänzungsleistungen (EL)» wird davon ausgegangen, dass alle Haushalte, die aufgrund ihrer anrechenbaren Ausgaben und Einnahmen Anrecht auf EL hätten, sich für den Bezug einer Subjekthilfe qualifizieren. In dieser Modellrechnung ergibt sich ein staatlicher Unterstützungsbedarf von rund CHF 1'450 Mio., wobei 12.6 Prozent der Schweizer Haushalte anspruchsberechtigt wären. Demgegenüber wäre der Finanzierungsbedarf geringer in einem Modell, wie es heute in Basel-Stadt zur Anwendung kommt, wo nur Haushalte mit Kindern anspruchsberechtigt sind. In diesem Fall würden sich die geschätzten Kosten auf knapp CHF 700 Mio. belaufen und 3.6 Prozent der Schweizer Haushalte hätten Anspruch auf Unterstützung. Die Kosten einer schweizweiten Umsetzung des Basler Modells lägen damit nur leicht über den Kosten der heutigen Objektförderung.

Der finanzielle Aufwand, der häufig die Hauptkritik an der Subjektförderung darstellt, hängt also stark von der praktischen Ausgestaltung des Systems ab. Befürchtet wird zudem teilweise, dass Subjekthilfe Preisdruck auf dem Wohnungsmarkt auslöst, was letztlich in unerwünschten Mietpreissteigerungen resultiert. Dafür müssten jedoch zwei Grundvoraussetzungen gleichzeitig erfüllt sein, nämlich, dass einerseits das Wohnungsangebot nicht auf Preisänderungen reagiert und andererseits ein erheblicher Teil der Haushalte Anspruch auf Subjekthilfe hat. Beide Voraussetzungen dürften nur ausnahmsweise gegeben sein.

Letztlich zählt das Kosten-Nutzen-Verhältnis

Die Studie legt nahe, dass die Zielgenauigkeit der schweizerischen Wohnungspolitik durch die Einführung einer gesamtschweizerischen Subjektförderung substantiell verbessert werden könnte. Subjektförderung ist zwar allenfalls teurer als Objektförderung, gleichzeitig weist sie aber ein deutlich besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Die Möglichkeit, die Förderbeiträge zielgruppen-, situations- und bedarfsgerecht auszugestalten, macht die Subjektförderung zu einem effizienten und effektiven wohnungspolitischen Instrument.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	3
Inhaltsverzeichnis.....	5
1 Einleitung	9
1.1 Ausgangslage und Auftrag.....	9
1.2 Struktur der Studie.....	9
2 Wie erschwinglich ist Wohnraum in der Schweiz?.....	11
2.1 Datensatz	12
2.2 Wie hat sich die Tragbarkeit von Wohnraum in der Schweiz entwickelt?	12
2.3 Für wen ist Wohnen finanziell allenfalls nicht tragbar?	17
3 Status Quo: Förderansätze in der Schweiz.....	21
3.1 Förderansätze in der Schweizer Wohnungspolitik	21
3.1.1 Objektförderung.....	23
3.1.2 Subjektförderung	24
3.1.3 Indirekte Hilfe	25
3.2 Beurteilung der Förderansätze.....	25
3.2.1 Wirkungsweise der Objektförderung	25
3.2.2 Wirkungsweise der Subjektförderung.....	27
3.2.3 Vergleich der Förderansätze.....	27
3.3 Kosten der Förderungen	30
3.3.1 Kosten der Objektförderung.....	32
3.3.2 Kosten der Subjektförderung	35
4 Modelle der Subjektförderung	37
4.1 Grundlagen der Subjektförderung	37
4.2 Praxisbeispiele	38
4.2.1 Das Subjekthilfemodell im Kanton Basel-Stadt	38
4.2.2 Subjekthilfe über Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen	40
4.2.3 Deutsche Subjekthilfe: Das Wohngeld.....	41
5 Abschätzung der Kosten einer erweiterten Subjekthilfe.....	44
5.1 Grundlagen der verwendeten Modelle.....	44
5.1.1 Modell «Ergänzungsleistungen»	45
5.1.2 Modell «Basel-Stadt»	47
5.1.3 Konzeptioneller Vergleich der Modellrechnungen.....	48
5.2 Förderumfang der betrachteten Modelle.....	50
5.2.1 Allgemeiner Förderumfang.....	50

5.2.2 Förderumfang nach Einkommensquintilen	52
5.2.3 Subjekthilfe ermöglicht eine effizientere Unterstützung der Haushalte	54
6 Auswirkungen der Subjektförderung auf dem Wohnungsmarkt.....	57
6.1 Ökonomische Betrachtung: Verhaltensanpassungen und Inzidenz.....	57
6.2 Empirische Evidenz und Vergleich mit der Objektförderung.....	58
7 Fazit.....	61
8 Referenzen.....	62
A Abbildungen.....	64
B Tabellen	65

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht der Beurteilung der Förderansätze	29
Tabelle 2: Jährliche Kostenschätzung der Förderansätze	31
Tabelle 3: Berechnungsgrundlage Subjekthilfe gemäss EL	46
Tabelle 4: Berechnungsgrundlage Subjekthilfe gemäss dem Modell «Basel-Stadt»	48
Tabelle 5: Geschätzter Förderumfang	50
Tabelle 6: Empfänger der Subjekthilfe im Modell «Ergänzungsleistungen»	52
Tabelle 7: Empfänger der Subjekthilfe im Modell «Basel-Stadt»	53
Tabelle 8: Empfänger der Subjekthilfe im Modell «Basel-Stadt+»	54
Tabelle 9: Übersicht bestehender Massnahmen im Wohnbereich	65
Tabelle 10: Berechnungen und Quellen der Quantifizierung der Förderansätze	66

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Belastungsquoten in der Schweiz	14
Abbildung 2: Verteilung der Haushalte nach Belastungsgrenzen	15
Abbildung 3: Wohnkostenbelastung nach Brutto-Einkommensquintilen	16
Abbildung 4: Entwicklung der Tragbarkeit nach unterschiedlichen Merkmalen	17
Abbildung 5: Haushalte mit einer Belastungsquote von mehr als 30 Prozent	19
Abbildung 6: Übersicht bestehender Förderansätze	22
Abbildung 7: Wohnraumförderung auf Bundes- und Kantonebene	23
Abbildung 8: Geschätzte entgangene Mieteinnahmen im Jahr 2022	34
Abbildung 9: Eingrenzung der geförderten Haushalte	49
Abbildung 10: Einkommensverteilung der Mieterhaushalte nach Fördertyp	55
Abbildung 11: Effekt der Subjekthilfe bei unelastischem Wohnungsangebot	58
Abbildung 12: Zusammensetzung nach Familienform	64

Abkürzungen

BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
BFS	Bundesamt für Statistik
EL	Ergänzungsleistungen
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
ESSOSS	Europäisches System der Integrierten Sozialschutzstatistik
Eurostat	European Statistical Office
LGL	Loi générale sur le logement et la protection des locataires
MIVO	Verordnung zum Gesetz über die Ausrichtung von Mietzinsbeiträgen an Familien mit Kindern (Mietbeitragsverordnung)
MGB	Gesetz über die Ausrichtung von Mietzinsbeiträgen an Familien mit Kindern (Mietbeitragsgesetz)
MV	Mieterinnen- und Mieterverband
OECD	Organisation für Economic Co-operation and Development
HUD	U.S. Department of Housing and Urban Development
SILC	Statistics on Income and Living Conditions
SoHaG	Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen)
VIS	Verband Immobilien Schweiz
WBG	Wohnbaugenossenschaften Schweiz
WoGG	Wohngeldgesetz

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Die Erschwinglichkeit von Wohnraum, insbesondere für Haushalte mit tiefen Einkommen, steht aktuell im Zentrum der Aufmerksamkeit der Politik. Es bestehen Forderungen nach einem grösseren Engagement des Staates zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum und zur Unterstützung der Mieterhaushalte.¹ Die Hauptförderansätze zur Entlastung der Haushalte können dabei in zwei Richtungen gehen:

- Die erste Möglichkeit stellt die **Objektförderung** dar, die eine direkte Förderung des Wohnraums anstrebt. Solche Förderungen können an gewinn- oder nichtgewinnorientierte Anbieter gehen, die im Gegenzug an gewisse Bedingungen bei der Vermietung ihrer Objekte gebunden sind. Die Förderung ist an die Einheit gekoppelt, nicht an den empfangenden Haushalt.
- Die Alternative zur Objektförderung ist die **Subjektförderung**, die eine direkte Unterstützung bedürftiger Haushalte mit staatlichen Zuschüssen zur Deckung der Wohnkosten vorsieht. Solche Zuschüsse werden heute beispielsweise bereits im Rahmen der Sozialhilfe und der Ergänzungsleistungen (EL) ausbezahlt.

Wie in den meisten europäischen Ländern spielt die Subjektförderung jedoch bislang in der politischen Diskussion rund um eine «optimale» Wohnungspolitik in der Schweiz eine untergeordnete Rolle – obschon diese Förderungsform in der Praxis, wie in dieser Studie aufgezeigt, durchaus bedeutend ist. Von diesem Hintergrund hat der Verband Immobilien Schweiz (VIS) Swiss Economics beauftragt zu untersuchen, wie das Instrument der Subjektförderung wirkt, ob in der Schweiz vermehrt auf dieses Instrument zurückgegriffen werden sollte und falls ja, wie entsprechende Modelle ausgestaltet werden könnten.

1.2 Struktur der Studie

Die Studie ist wie folgt gegliedert:

- **Kapitel 2** geht der Frage nach, wie erschwinglich Wohnraum in der Schweiz ist. Dabei wird zunächst die Erschwinglichkeit des Wohnens in der Schweiz analysiert. Untersucht wird dabei insbesondere, welche Haushalte nach gängiger Definition eine geringe finanzielle Tragbarkeit von Wohnraum aufweisen.
- **Kapitel 3** geht auf die aktuellen Förderansätze in der Schweiz ein. Es werden die derzeit in der Schweiz bestehenden Massnahmen der Wohnraumförderung aufgelistet und kategorisiert. Die einzelnen Förderansätze werden näher beleuchtet, quantifiziert und anhand definierter Kriterien qualitativ bewertet.
- In **Kapitel 4** werden verschiedene Modelle der Subjektförderung – wie sie heute in der Schweiz und im Ausland zur Anwendung kommen – beschrieben.

¹ Siehe [Durchschnittliche Mietbelastung nach Einkommensklassen 2006-2021](#) [10.03.2024].

- Diese Modelle dienen als Basis für die in **Kapitel 5** vorgenommene Schätzung der Kosten einer Ausdehnung der Subjekthilfe auf die gesamte Schweiz. Dabei wird auch auf die Frage eingegangen, wie sich der Ersatz der bestehenden Massnahmen der Objektförderung mit Instrumenten der Subjektförderung kostenseitig auswirken würde.
- In **Kapitel 6** wird – in einem weiteren Schritt – das vorangehende Kapitel um die Auswirkungen (unter anderem Verhaltensanpassungen der Mieter, Angebotseffekte, Inzidenz) einer allfälligen Einführung der Subjektförderung ergänzt.
- Abschliessend werden die Ergebnisse der unterschiedlichen Analysen in **Kapitel 7** zusammengefasst, im Kontext der aktuellen Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt eingeordnet und Schlussfolgerungen gezogen.

2 Wie erschwinglich ist Wohnraum in der Schweiz?

Die letzten Jahre waren turbulent, geprägt durch einen Teuerungsschub, der durch die Nachholeffekte der Corona-Pandemie angeheizt und durch die Energiekrise verstärkt wurde. Entsprechend hat die Schweizer Nationalbank (SNB) mit Zinserhöhungen reagiert, um die Preisstabilität zu gewährleisten. Der gestiegene Referenzzinssatz und die gestiegenen Nebenkosten haben – zusammen mit einer starken Nachfrage nach Wohnraum – zu erhöhten Wohnkosten geführt. So nahmen die Preise für die Kategorie «Wohnen und Energie» des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) zwischen 2020 und 2023 im Jahresdurchschnitt um 9.3 Prozent zu, deutlich mehr als die allgemeine Teuerung (plus 5.6 Prozent).² Gerade in den letzten Jahren lassen sich aber auch gegenläufige Tendenzen beobachten: Gemäss dem Mietpreisindex (MPI) des Bundesamts für Statistik (BFS) sind die Nettomieten (ohne Energie- und sonstige Nebenkosten) real sowohl 2022 als auch 2023 gesunken. So nahm der MPI zwischen 2020 und 2023 teuerungsbereinigt um 1.5 Prozent ab.³ Allerdings ist die Auswirkung der zwei Referenzzinssatzerhöhungen auf die Nettomieten aktuell noch nicht abgeschlossen.

Ein realer Anstieg der Mieten kann jedoch für die Periode vor der Pandemie konstatiert werden: So hatten sich zwischen 2000 und 2020 die Mietpreise (wiederum gemessen am MPI des BFS) real um 19 Prozent verteuert, also durchschnittlich um 0.9 Prozent pro Jahr. Insbesondere in den Jahren vor der Zinswende war somit ein gewisser Druck auf die Mieten auf nationaler Ebene spürbar. Auch wenn sich – gemäss den Statistiken des BFS – in der jüngsten Vergangenheit kein landesweiter Anstieg der realen Mieten feststellen lässt, ist aktuell aus Politik und Gesellschaft zu hören, dass viele Mieterinnen und Mieter durch die steigenden Wohnkosten in Bedrängnis geraten würden.⁴ Der Mieterinnen- und Mieterverband (MV) befürchtet etwa, dass der Druck auf die unteren Einkommensschichten zunimmt und eine (erneute) Erhöhung des Referenzzinssatzes gerade diejenigen trifft, die erst vor kurzem umgezogen sind.⁵

Eine isolierte Betrachtung der Entwicklung der Wohnkosten greift aber letztlich zu kurz. Um zu verstehen, wie sich die Wohnkosten für die Schweizer Haushalte tatsächlich entwickelt haben, muss auch die Entwicklung der Löhne und Einkommen berücksichtigt werden. Nachfolgend werden deshalb in einem ersten Schritt die Wohnausgaben in Relation zum Bruttoeinkommen gesetzt, um die so genannte Belastungsquote zu berechnen. Diese wird sodann nach den wichtigsten sozioökonomischen und regionalen Merkmalen

² Siehe <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/mieten/index.html> [15.03.2024].

³ Der Mietpreisindex wird aufgrund der Nettomiete (ohne Nebenkosten) berechnet. Grundlage ist eine repräsentative Stichprobe aller Mietverträge.

⁴ Siehe <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233781>, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20234272> [06.02.2024].

⁵ Siehe <https://www.mieterverband.ch/mv/politik-positionen/news/medienmitteilungen/2023/Mieterinnen-und-Mieter-unter-Druck.html> [06.02.2024].

aufgeschlüsselt. Anschliessend werden die Merkmale der Haushalte untersucht, deren Belastungsquote eine gewisse Tragbarkeitsgrenze überschreitet.

2.1 Datensatz

Für die Datenanalyse wurde die Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (Statistics on Income and Living Conditions, SILC) der Jahre 2007, 2011, 2016 und 2020 verwendet.⁶ Damit ist eine Analyse über einen längeren Zeitraum möglich. Im Jahr 2020 wurde die letzte SILC-Erhebung durchgeführt. Die SILC-Daten dienen in der vorliegenden Studie als Hauptdatenquelle, weil sie im Gegensatz zu der Haushaltbudgeterhebung (HABE) des BFS zusätzliche Informationen wie Angaben zur Wohnungsgrösse und zu weiteren Merkmalen der Haushalte enthalten.⁷ Bei den SILC-Daten handelt es sich um eine jährliche Erhebung, die verschiedene Indikatoren zu Armut, sozialer Ausgrenzung und Lebensbedingungen der Schweizer Bevölkerung erfasst.⁸ Ziel der SILC ist es, die europaweite Vergleichbarkeit der Lebensbedingungen der Bevölkerung herzustellen. Die Befragung wird in über 30 Ländern durchgeführt. Verantwortlich dafür in der Schweiz ist das Bundesamt für Statistik (BFS), das anhand der Richtlinien der EU die jährliche Befragung via Telefoninterviews durchführt. Zur Vervollständigung der Analyse, insbesondere um die in den SILC-Daten nicht abgebildeten Jahre bis und mit 2023 berücksichtigen zu können, wurden überdies aggregierte Daten aus der HABE für die Jahre 2021 bis 2023 herangezogen.

2.2 Wie hat sich die Tragbarkeit von Wohnraum in der Schweiz entwickelt?

Die finanzielle Tragbarkeit von Wohnraum (alternativ auch Erschwinglichkeit oder Bezahlbarkeit genannt) lässt sich als Verhältnis der gesamten Wohnkosten zum Einkommen abbilden.⁹ Die Wohnausgaben gelten gemeinhin als tragbar, wenn sie 40 Prozent des verfügbaren Einkommens oder 30 Prozent des Bruttoeinkommens nicht übersteigen (vgl. Box 1).¹⁰ Dabei sind jedoch weder die Definition der Belastungsquote noch die festgelegten

⁶ Siehe <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.html> [15.03.2024].

⁷ Siehe: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/habe.html> [08.02.2024].

⁸ Siehe: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.html> [06.02.2024].

⁹ In der vorliegenden Studie wird eine umfassende Definition der Wohnkosten verwendet, die Neben- und Energiekosten einschliesst.

¹⁰ Siehe [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_housing_conditions#Unit_of_measurement](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_housing_conditions#Unit_of_measurement), <https://www.oecd.org/els/family/HCI-2-Housing-costs-over-income.pdf>, <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wie-wir-wohnen/wohnen-und-armut.html> [19.03.2024] und https://www.huduser.gov/portal/pdredge/pdr_edge_featd_article_092214.html#:~:text=HUD%20defines%20cost%2Dburdened%20families,of%20one's%20income%20on%20rent [19.03.2024].

Tragbarkeitsgrenzen strikt wissenschaftlich fundiert oder gesetzlich verankert. Vielmehr handelt es sich um Richtwerte, die sich über die Zeit etabliert haben.¹¹

Box 1: Belastungsquoten und Tragbarkeitsgrenzen

International wird die Belastungsquote entweder als Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Einkommen (abzüglich aller Abzüge) oder als Anteil am Bruttoeinkommen berechnet. Entsprechend unterschiedlich sind die Tragbarkeitsgrenzen.

	Belastungsquote	Tragbarkeitsgrenze
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) ▪ European Statistical Office (Eurostat) 	$\frac{\text{Gesamte Wohnkosten}}{\text{verfügbares Einkommen}}$	40 %
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) ▪ U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD) 	$\frac{\text{Gesamte Wohnkosten}}{\text{Bruttoeinkommen}}$	30 %

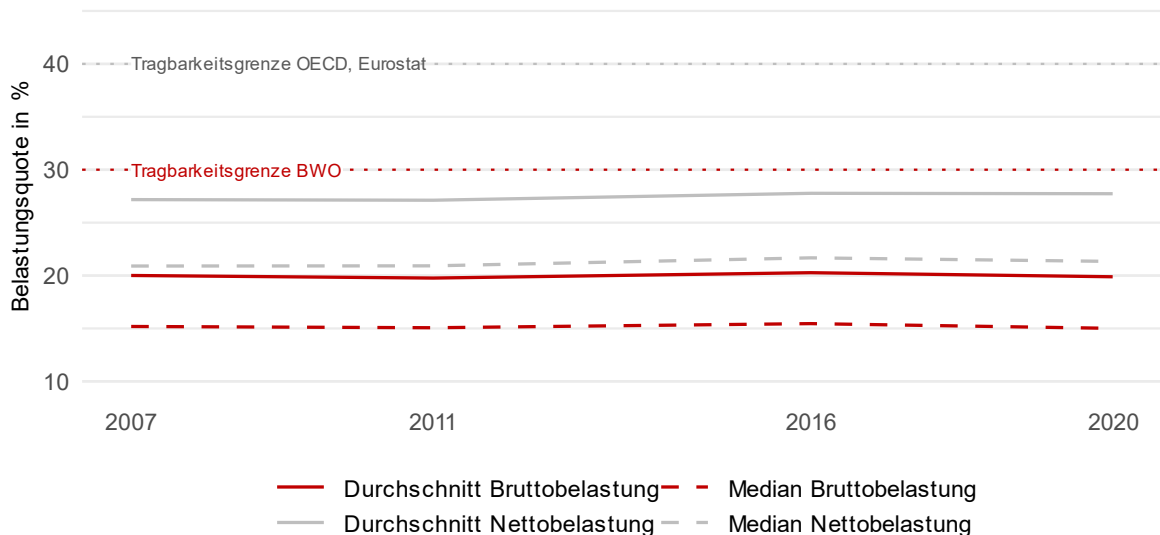
Die Entwicklung der *Durchschnitts- und Medianbelastung* gemäss den Definitionen in Box 1 ist in Abbildung 1 für alle Schweizer Haushalte von 2007 bis 2020 dargestellt. Dabei zeigt sich ein äusserst stabiles Bild: Die Haushalte gaben in den Jahren 2007 bis 2020 *im Durchschnitt* zwischen 19.8 und 20.3 Prozent ihres Bruttoeinkommens bzw. zwischen 27.2 und 27.8 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für das Wohnen aus. Die Daten der HABE bestätigen diese Entwicklung auch für den Zeitraum nach 2020. So sinkt die durchschnittliche Belastung in Prozent des Bruttoeinkommens geringfügig von 14 Prozent Anfangs 2021 auf 13.1 Prozent im 2. Quartal 2023.¹² Die Analyse der SILC-Daten kann somit auch für den aktuellen Zeitraum als insgesamt repräsentativ angesehen werden. Die *Medianbelastung* (d.h. die Belastung, die von der Hälfte der Haushalte unterschritten wird) lag in allen Jahren deutlich tiefer als die Durchschnittbelastung: Um rund 4.8 Prozentpunkte, wenn die Belastungsquote am Bruttoeinkommen gemessen wird; um 6.2 Prozentpunkte, wenn als

¹¹ Diese sind konzeptionell nicht unproblematisch. In Grossstädten, wo die Arbeitsproduktivität aufgrund der Agglomerationserträge hoch ist, sind nicht nur die Wohnkosten, sondern auch die Löhne tendenziell höher als in kleineren Städten und in ländlichen Gebieten. Bei gleichem Haushaltseinkommen nach Wohnkosten haben dann Grossstadthaushalte eine schlechtere Tragbarkeit (gemessen am Verhältnis von Wohnkosten zu Einkommen) als vergleichbare Haushalte in der Peripherie.

¹² Siehe <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.27245405.html> [3.04.2024]. Das tiefere Belastungsniveau gemäss HABE geht vorwiegend auf die unterschiedliche Berechnungsmethode zurück. Bei den vom BFS veröffentlichten HABE-Auswertungen wird zuerst die Summe der Wohnkosten und Einkommen aller Haushalte gebildet; anschliessend wird die Belastungsquote berechnet. Bei unseren Auswertungen der SILC wurde hingegen zuerst die Belastungsquote für jeden Haushalt ermittelt und anschliessend die Gewichtung vorgenommen. Wenn die Wohnkosten mit steigendem Einkommen unterproportional steigen (d.h. wenn die Einkommenselastizität der Wohnkosten kleiner als 1 ist), liegt die Durchschnittsbelastung gemäss HABE unterhalb jener der SILC, was vorliegend der Fall ist.

Referenzgrösse das verfügbare Einkommen genommen wird.¹³ Demnach lag sie im Jahr 2020 bei 15 Prozent des Bruttoeinkommens und bei 21.3 Prozent des verfügbaren Einkommens.

Abbildung 1: Entwicklung der Belastungsquoten in der Schweiz



Quelle: Swiss Economics auf Basis der SILC-Daten.

Im internationalen Vergleich liegt die Wohnkostenbelastungen der Schweiz etwa im Mittelfeld.¹⁴ So lag die Medianbelastung durch die Wohnkosten (ohne Nebenkosten) aller Haushalte im Durchschnitt der OECD-Länder im Jahr 2020 bei 18.3 Prozent des verfügbaren Einkommens, nur 1.1 Prozentpunkte tiefer als in der Schweiz (19.4 Prozent). Die Medianbelastung der Mieterhaushalte war mit 24.7 Prozent in der Schweiz etwas höher als im OECD-Durchschnitt (21.9 Prozent). Sie war aber geringer als in 12 OECD-Mitgliedstaaten.¹⁵

Die Betrachtung von Durchschnittswerten über alle Haushalte bietet jedoch nur begrenzt Aufschluss über die Tragbarkeit der Wohnkosten, da diese die Haushalte nicht gleichmässig belasten. Abbildung 2 zeigt die Verteilung der Haushalte nach der Wohnkostenbelastungsgrenze. Während im Jahr 2007 38 Prozent der Haushalte über 20 Prozent des Bruttoeinkommens fürs Wohnen ausgaben, betrug die Wohnkostenbelastung für 7 Prozent der

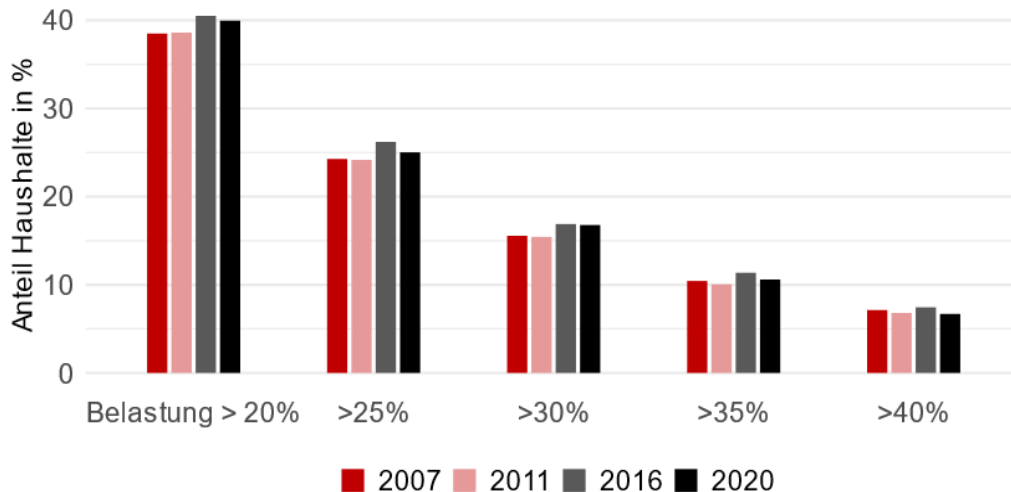
¹³ Diese sogenannte rechtsschiefe Verteilung ist nicht zuletzt das Ergebnis von wenigen Haushalten mit wenig plausiblen Mietbelastungen (teilweise von deutlich über 100 Prozent des Einkommens). In den restlichen Auswertungen dieses Kapitels wurden Beobachtungen mit einer Wohnkostenbelastung von mehr als 100 Prozent des Bruttoeinkommens von der Analyse ausgeschlossen. Es handelt sich um 0.4 Prozent der Haushalte.

¹⁴ Siehe <https://www.oecd.org/els/family/HC1.2-Housing-costs-over-income.xlsx> [14.05.2024].

¹⁵ Allerdings sind Vergleiche zwischen Ländern – aufgrund der sehr unterschiedlichen Anteile von Mietern und Eigentümern – nur bedingt aussagekräftig. Die Bestimmung der Wohnausgaben der Eigentümer ist nämlich mit (zusätzlichen) methodologischen Schwierigkeiten behaftet. So werden etwa die Opportunitätskosten des Eigenkapitals der Eigentümer in der amtlichen Statistik nicht erfasst. Siehe auch <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpsps/ecb.sps47~17703a986e.en.pdf> [13.04.2024].

Haushalte mehr als 40 Prozent. Bis ins Jahr 2020 stieg der Anteil der Haushalte, die über 20 Prozent des Bruttoeinkommens fürs Wohnen ausgaben, leicht an, nämlich auf 40 Prozent. Unverändert blieb hingegen der Anteil der Haushalte mit einer sehr hohen Mietbelastung (40 Prozent und mehr).¹⁶

Abbildung 2: Verteilung der Haushalte nach Belastungsgrenzen



Quelle: Swiss Economics auf Basis der SILC-Daten.

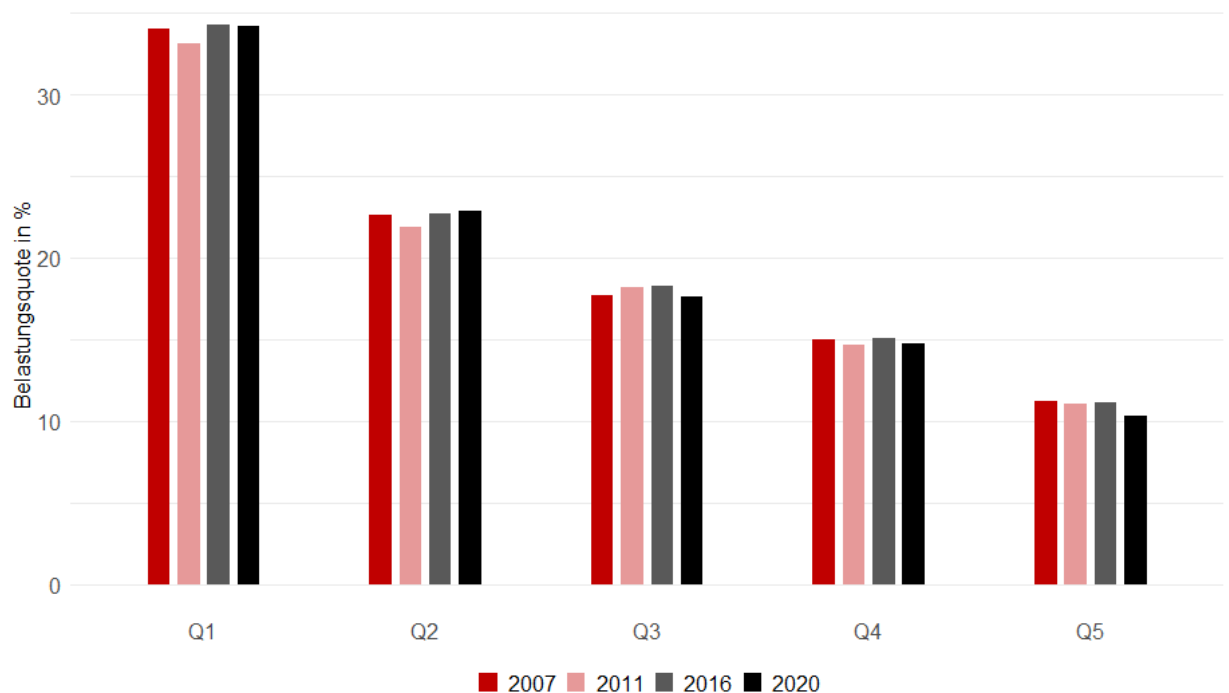
Eine hohe Wohnkostenbelastung ist aber nicht zwangsläufig mit «Bedürftigkeit» gleichzusetzen. Abbildung 3 zeigt die Belastungsquote nach Quintil des Bruttoeinkommens, wobei ein Quintil jeweils 20 Prozent der Haushalte umfasst.¹⁷ Wie Abbildung 3 entnommen werden kann, ist die Belastungsquote umso höher, je geringer das Haushaltseinkommen. Dabei nehmen die Unterschiede zwischen den Quintilen mit steigendem Einkommen ab. Von 2007 bis 2020 haben die durchschnittlichen Belastungsquoten aller Haushaltseinkommensklassen kaum Änderungen erfahren. Dabei liegt die durchschnittliche Belastungsquote ausschliesslich bei den Haushalten des ersten Quintils über der Tragbarkeitsgrenze von 30 Prozent des Bruttoeinkommens.¹⁸

¹⁶ Zwischen 2007 und 2020 hat die Grundgesamtheit der Mieterhaushalte dabei um 510'000 Einheiten zugenommen.

¹⁷ Die Grenze des Quintils wurde dabei auf der Grundgesamtheit aller Haushalte definiert, also inklusiv der Eigentümerhaushalte.

¹⁸ Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn die Belastungsquoten nach Quintilen des Äquivalenzeinkommens (statt des Bruttoeinkommens) geordnet werden. Die Belastungsquote der niedrigeren Quintile fällt etwas geringer aus, jene der höheren nimmt etwas zu. Im ersten Quintil beträgt sie im Jahr 2020 31.8 Prozent im Vergleich zu 34.2 Prozent.

Abbildung 3: Wohnkostenbelastung nach Brutto-Einkommensquintilen



Quelle: Swiss Economics auf Basis der SILC-Daten.

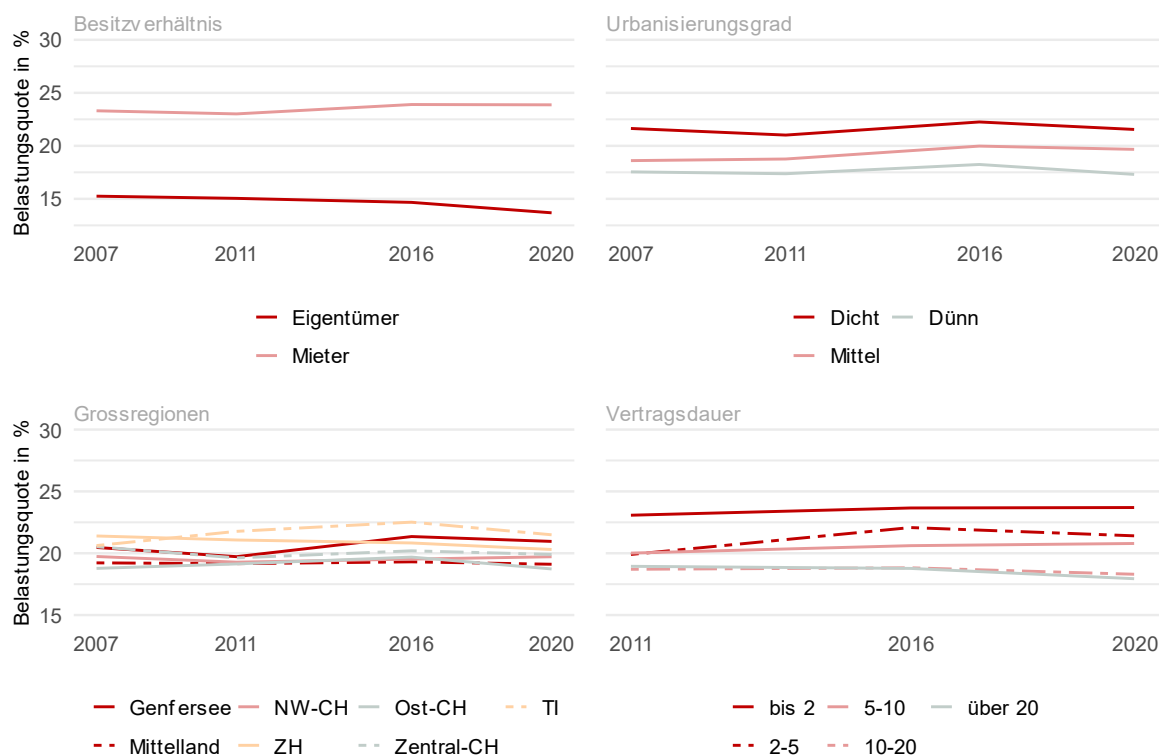
Abbildung 4 weist weiter die durchschnittliche Belastungsquote aller Haushalte in Abhängigkeit von den Besitzverhältnissen, dem Urbanisierungsgrad, der Grossregion und der Vertragsdauer aus. Bezüglich der unterschiedlichen Besitzverhältnisse zeigt sich, dass die durchschnittliche Belastung der Mieter seit 2007 leicht gestiegen ist und 2020 bei 24 Prozent zu liegen kommt. Im gleichen Zeitraum ist die durchschnittliche Belastung der Eigentümer etwas gesunken und liegt 2020 bei 14 Prozent. Es fällt zudem auf, dass die Entwicklung der Belastungsquote nur geringe regionale Unterschiede aufweist. In den meisten Grossregionen der Schweiz ist bis 2011 eine leichte Senkung der Belastungsquote zu beobachten, danach stabilisiert sie sich auf konstantem Niveau. Ausnahmen bilden die Genferseeregion, das Tessin¹⁹ und Zürich. In der Genferseeregion und im Tessin ist die Belastungsquote über die Zeit leicht angestiegen, während sie in Zürich geringfügig gesunken ist.

Weiter lässt sich eine stabile Entwicklung der durchschnittlichen Tragbarkeit in den urbanen, dicht besiedelten sowie in den dünn besiedelten Gebieten beobachten. In den mittel besiedelten Gebieten ist hingegen seit 2007 eine leichte Zunahme der Belastungsquote zu verzeichnen. Wird die durchschnittliche Belastungsquote überdies nach der Dauer des Miet- oder Kaufvertrags differenziert, so zeigt sich, dass die Kostenbelastung für Haushalte mit kürzerer Vertragsdauer höher ausfällt als für Haushalte mit längerer Vertragsdauer.

¹⁹ Das Tessin hat einen überdurchschnittlichen Anteil an Pensionierten mit tiefem Einkommen. Somit ist insbesondere für diesen Kanton bei der Interpretation der Tragbarkeit eine gewisse Vorsicht geboten (vgl. <https://www.handelszeitung.ch/konjunktur/die-mieten-steigen-in-diesen-regionen-ist-der-kostenschock-beim-wohnen-besonders-hoch-568868> [19.03.2024]).

Haushalte mit langen Mietverträgen leben also in vergleichsweise günstigeren Wohnungen. Auch ist im beobachteten Zeitraum ein kleiner Anstieg der durchschnittlichen Belastung für Haushalte mit Verträgen bis zu zehn Jahren festzustellen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Erschwinglichkeit von Wohnraum für das Gros der Haushalte seit 2007 sehr stabil entwickelt hat. Die Daten zeigen jedoch geringe Variationen hinsichtlich Region und Dauer des Wohnverhältnisses.

Abbildung 4: Entwicklung der Tragbarkeit nach unterschiedlichen Merkmalen



Quelle: Swiss Economics auf Basis der SILC-Daten.

Anmerkung: Vertragsdauer ist in Jahren ausgewiesen. Dicht: Mindestens 1'500 Einwohnern pro km² und einer Mindestbevölkerung von 50'000 für die ganze Fläche; Mittel: Mindestens 300 Einwohnern pro km² und einer Mindestbevölkerung von 5'000 für die ganze Fläche; Dünn: die übrigen Flächen.

2.3 Für wen ist Wohnen finanziell allenfalls nicht tragbar?

Im Jahr 2020 überstiegen die Wohnkosten für 16.8 Prozent der Haushalte – 23.5 Prozent der Mieterhaushalte und 6.4 Prozent der Eigenheimbesitzer – die Tragbarkeitsgrenze von 30 Prozent des Bruttoeinkommens.²⁰ Dieser Anteil umfasst unterschiedlichste Arten von Haushalten. Es kann sich um Haushalte handeln, die (i) über ein geringes Einkommen verfügen und sich die Wohnkosten möglicherweise nicht leisten können, (ii) über ein geringes Einkommen verfügen, aber vermögend sind und sich daher hohe Wohnkosten leisten

²⁰ Da die SILC-Daten jeweils in der ersten Hälfte des Jahres erhoben werden, sollten die für vorliegende Studie verwendeten Variablen noch nicht von der sich im Jahr 2020 anbahnenden Corona-Pandemie beeinflusst sein.

können oder (iii) eine relativ grosse Wohnfläche in Anspruch nehmen und daher hohe Wohnkosten aufweisen.

Dass es sich bei einem überwiegenden Anteil der Haushalte, welche die Tragbarkeitsgrenze von 30 Prozent überschreiten, um einkommensschwache Haushalte handelt, wurde im vorangehenden Abschnitt bereits aufgezeigt. Betreffend die Frage, ob sich unter diesen Haushalten auch solche finden, die zwar über ein geringes Einkommen verfügen, aber vermögend sind, lassen sich hingegen keine Schlüsse ziehen, da die SILC-Daten leider keine Vermögensangaben enthalten. Immerhin lassen sich aber mit den SILC-Daten Aussagen betreffend der Familienstruktur, des Urbanisierungsgrads der Wohnlage sowie des Verhältnisses des Wohnkonsums zur Haushaltsgrösse der 16.8 Prozent der Schweizer Haushalte treffen, deren Belastungsquote über 30 Prozent liegt.

Aus Abbildung 5 können folgende Beobachtungen abgeleitet werden:

- Bei den betroffenen Haushalten handelt es sich zu mehr als 60 Prozent um Alleinstehende. Paare ohne Kinder machen etwas mehr als 10 Prozent aus, während Alleinerziehende und Paare mit Kindern ungefähr je etwas weniger als 10 Prozent ausmachen. Die Tragbarkeit ist also nicht primär ein Problem von Familien mit Kindern, sondern von Alleinstehenden – und zwar unabhängig davon, ob diese noch im erwerbsfähigen Alter sind oder bereits das Pensionsalter erreicht haben.
- Das Problem der Tragbarkeit der Wohnkosten ist kein rein städtisches Phänomen. Über 50 Prozent der betroffenen Haushalte wohnen in mitteldicht besiedelten Regionen, während der Anteil Haushalte in dichtbesiedelten Gebieten unter 40 Prozent liegt.
- Schliesslich wohnen mehr als 50 Prozent der Betroffenen in Wohnungen, die um mindestens zwei Zimmer grösser als die Anzahl der Haushaltsmitglieder sind. Dies geht darüber hinaus, was in der sozialwissenschaftlichen Literatur und in der Praxis als angemessener Wohnraum definiert wird.²¹ Ein bedeutender Anteil der Haushalte, deren Belastungsquote über der Tragbarkeitsgrenze liegt, lebt in grossen Wohnungen. Abbildung 12 in Anhang A zeigt die Zusammensetzung dieser Haushalte nach Familienform. Es wird deutlich, dass es sich überwiegend um Einpersonenhaushalte handelt.

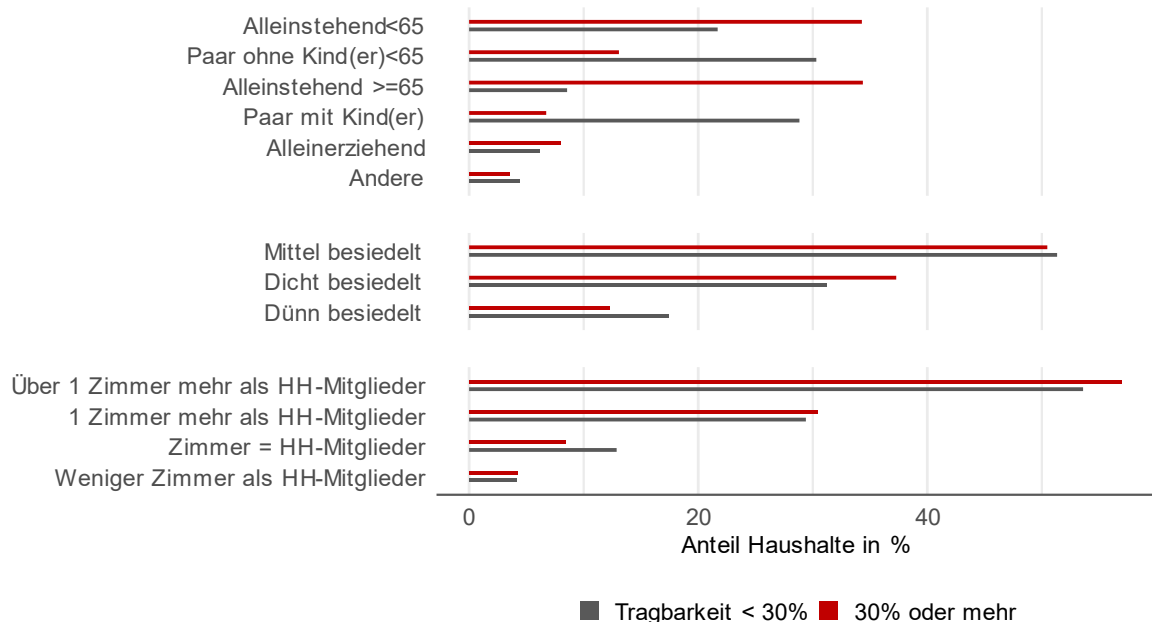
Insbesondere bei Rentnern, die über einen längeren Zeitraum in derselben Wohnung leben, kann der sogenannte Lock-in Effekt eine Erklärung hierfür sein.²² Dieser kommt zustande, weil ein Umzug mit hohen Wechselkosten verbunden wäre und eine kleinere Wohnung allenfalls sogar mit noch höheren Wohnkosten einhergehen würde. So bestehen für Haushalte in alten Mietverhältnissen trotz sich verändernden Bedürfnissen kaum Anreize, ihre oftmals vergleichsweise günstigen Wohnungen zu verlassen. Der

²¹ Als minimale Voraussetzung für die Wohnungsgrösse gilt beispielsweise auf Ebene der EU die Regel «ein Wohnraum pro Haushalt plus ein Zimmer pro Person» (ohne Küche und Bad gerechnet). Siehe dazu etwa Bochsler et al. (2015).

²² Siehe <https://hub.hslu.ch/immobilienblog/2023/12/05/die-folgen-der-mietmarktregulierung-lock-in-effekt-ineffiziente-nutzung-von-wohnraum-und-planungsunsicherheit-fuer-neue-wohnungen/>[13.02.2024].

Lock-in Effekt ist dabei primär eine Konsequenz der Schweizer Mietregulierung: Diese führt zu einem Auseinanderdriften zwischen Bestandes- und Neumieten.²³

Abbildung 5: Haushalte mit einer Belastungsquote von mehr als 30 Prozent



Quelle: Swiss Economics auf Basis der SILC-Daten.

Anmerkung: Dicht besiedelt = mindestens 1'500 Einwohnern pro km² und eine Mindestbevölkerung von 50'000 für die ganze Fläche; Mittel besiedelt = mindestens 300 Einwohnern pro km² und eine Mindestbevölkerung von 5'000 für die ganze Fläche; Dünn besiedelt = die übrigen Flächen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass – gemäss den SILC-Daten – der typische Haushalt, der allenfalls ein Problem mit der Tragbarkeit der Wohnkosten hat, über ein geringes Einkommen verfügt. Dieser Befund ist für sich genommen noch nicht erstaunlich. Erstaunlicher ist jedoch, dass es sich bei den betroffenen Haushalten zu mehr als 60 Prozent um alleinstehende Personen handelt. Zudem finden sich die entsprechenden Haushalte überdurchschnittlich oft in einer mitteldicht besiedelten Region und sie verfügen in ihrer Wohnung über mindestens drei Zimmer. Weit weniger häufig ist es hingegen der Fall, dass es sich beim betroffenen Haushalt um ein Paar mit Kindern handelt, das in einer dünnbesiedelten Region wohnt.

²³ Siehe https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Strukturwandel_Wachstum/Branchenanalysen/auswirkungen-des-schweizer-mietrechts-im-umfeld-stark-steigender.html [19.03.2024].

Zentrale Ergebnisse

- Zwischen 2000 bis 2020 verzeichneten die Mietpreise einen realen Anstieg von durchschnittlich 0.9 Prozent pro Jahr, was insgesamt einer Steigerung von 19 Prozent entspricht. In den darauffolgenden drei Jahren bis 2023 sank der Mietpreisindex jedoch inflationsbereinigt um 1.5 Prozent. Dadurch ist das Wohnen (ohne Energie- und Nebenkosten) etwas günstiger geworden. Allerdings spiegeln diese Daten den jüngsten Anstieg des Referenzzinssatzes noch nicht vollständig wider.
- Nur die Mieten zu betrachten, greift zu kurz. Um die Tragbarkeit der Wohnkosten zu beurteilen, müssen auch die Haushaltseinkommen berücksichtigt werden. Wohnausgaben gelten dabei gemeinhin als tragbar, wenn sie 30 Prozent des Bruttoeinkommens nicht übersteigen.
- Gemäss den SILC-Daten hat sich die Belastungsquote der Haushalte (inklusive Eigentümerhaushalte) in den letzten 20 Jahren stabil entwickelt; sie beträgt im Durchschnitt 20 Prozent des Bruttoeinkommens. Gleichzeitig zeigen die Daten jedoch für gewisse Regionen und für Haushalte, die erst vor kurzem eine Wohnung bezogen haben, eine Verschlechterung der Tragbarkeit in den letzten Jahren. Zusätzlich zeigen die Daten, dass die Belastungsquote bei den Haushalten des ersten Einkommensquintils im Durchschnitt über der Tragbarkeitsgrenze von 30 Prozent des Bruttoeinkommens liegt.
- Wird die gesamte Schweizer Bevölkerung betrachtet, lagen die Wohnkosten für 16.8 Prozent der Haushalte im Jahr 2020 über der Tragbarkeitsgrenze von 30 Prozent des Bruttoeinkommens. Der typische Haushalt in dieser Gruppe besteht aus einer alleinstehenden Person. Zudem finden sich die betroffenen Haushalte häufig in einer mitteldicht besiedelten Region und verfügen in ihrer Wohnung über mindestens drei Zimmer.

3 Status Quo: Förderansätze in der Schweiz

Im Unterschied zum benachbarten Ausland, etwa in Frankreich und Deutschland, ist eine reine Subjektförderung in Form von Mietzinsbeiträgen in der Schweiz wenig verbreitet. Diese Form der Subjektförderung wurde in der Vergangenheit auf politischer Ebene zwar geprüft und diskutiert, letztendlich haben sich aber mehrheitlich andere Förderungsformen durchgesetzt.²⁴ Allerdings können auch Leistungen der Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen (EL), die auch Wohnausgaben abdecken, als eine Form der Subjektförderung angesehen werden. Hinzu kommen zahlreiche objektfördernde Massnahmen auf verschiedenen staatlichen Ebenen. Das vorliegende Kapitel schafft erstmals einen Überblick über die wohnungspolitischen Massnahmen in der Schweiz und kategorisiert diese nach Förderansätzen. Zudem werden letztere bewertet und quantifiziert.

3.1 Förderansätze in der Schweizer Wohnungspolitik

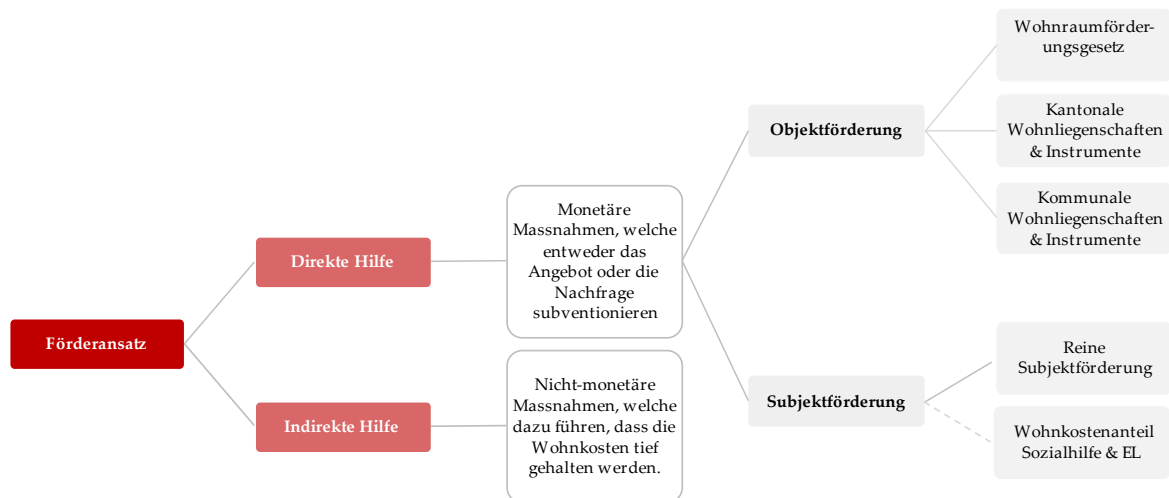
Generell lassen sich die Förderansätze der schweizerischen Wohnungspolitik in direkte und indirekte Hilfe unterteilen (vgl. Abbildung 6). Bei der direkten Hilfe handelt es sich entweder um eine monetäre Unterstützung von Bauträgern bei der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum (*Objektförderung*) oder um Zuschüsse an private Haushalte (*Subjektförderung*). Die Objektförderung beinhaltet sowohl Instrumente des Wohnraumförderungsgesetz (WFG)²⁵ auf Bundesebene als auch kantonale und kommunale Wohnliegenschaften sowie weitere Instrumente auf kantonaler und kommunaler Ebene. Die Subjektförderung umfasst hingegen zum einen die reine Subjekthilfe, also Zuschüsse an Haushalte mit dem spezifischen Zweck einer tragbaren Wohnkostenbelastung. Zum anderen enthält aber auch die Sozialhilfe und die EL einen Wohnkostenanteil und somit ein Element der Subjektförderung. Objekt- und Subjekthilfe lassen sich auch kombinieren, etwa indem Mietzinszuschüsse auf verbilligten Liegenschaften gewährt werden (*objektorientierte Subjektförderung*). Die *Indirekte Hilfe*²⁶ hingegen versucht die Wohnkosten durch nicht-monetäre Massnahmen niedrig zu halten. Ein Beispiel dafür sind Mindestanteile gemeinnütziger Wohnungen in den Gemeinden.

²⁴ Botschaft des Bundesrats vom 27. Februar 2002 über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum, Ziffer 4.5.4 Alternative Regelungen [19.03.2024].

²⁵ Siehe <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/423/de> [19.03.2024].

²⁶ Mit *Indirekter Hilfe* sind im vorliegenden Bericht primär Regulierungen im Wohnbereich gemeint. Dies ist nicht zu verwechseln mit den Instrumenten, die vom BWO unter dem Begriff «Indirekte Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus» subsumiert werden. Dabei handelt es sich um Instrumente der Wohnbauförderung, die in vorliegendem Bericht der *Objektförderung* zugerechnet werden.

Abbildung 6: Übersicht bestehender Förderansätze



Quelle: Swiss Economics.

Abbildung 7 zeigt, auf welcher Verwaltungsebene welche Förderansätze in der Schweiz zur Anwendung kommen. 1974 wurde mit der Einführung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) die Wohnbauförderung zur Bundesaufgabe.²⁷ Neben der Förderung des Baus von preisgünstigem Wohnraum umfasste das WEG auch Zusatzverbilligungen für Haushalte, die in preisgünstigen Wohnungen leben. Das WEG wurde 2003 durch das WFG abgelöst.²⁸ Auch dieses Gesetz sieht ein breites Instrumentarium vor, mit dem der Bund den preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungsbau fördern kann. Im Hinblick auf den Erlass des WFG wurde auch die Einführung einer reinen Subjektförderung geprüft. Diese wurde damals jedoch insbesondere aufgrund der zu erwartenden hohen Kosten verworfen. Allerdings wurde in diesem Zusammenhang der Wunsch geäussert, dass dort, wo die WFG-Förderung nicht ausreicht, auf kantonaler und kommunaler Ebene ergänzend mit Subventionen geholfen werden soll.²⁹ Heute wird auf Bundesebene hauptsächlich *Objektförderung* betrieben. Via Regelung der Sozialhilfe und der EL beeinflusst der Bund jedoch – zumindest indirekt – die kantonale Subjekthilfe.

Auch die Kantone sind wohnungspolitisch aktiv und haben teilweise eigene Förderprogramme aufgesetzt.³⁰ Aktuell kennen acht Kantone eine Objektförderung und/oder eine objektorientierte Subjektförderung. In zwei Kantonen – Genf und Basel-Stadt – besteht zudem, neben der Objektförderung, eine reine *Subjektförderung*. Die beschriebenen

²⁷ Siehe https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1975/498_498_498/de [19.03.2024].

²⁸ WEG-Förderungen wurden von 1976 bis 2001 mit einer maximalen Laufzeit von 30 Jahren gewährt. Dementsprechend werden heute noch Zusatzverbilligungen gemäss WEG ausgerichtet, die jedoch zusehends auslaufen. Somit ist das Gesetz offiziell abgelöst, aber de facto noch in Kraft, bis die Laufzeit der letzten Instrumente endet.

²⁹ Siehe <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2002/399/de> [19.03.2024].

³⁰ Siehe <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnraumfoerderung/kantonale-hilfen.html> [23.02.2024].

Förderansätze werden überdies auch auf Gemeindeebene genutzt, wobei darüber hinaus auch die *Indirekte Hilfe* zum Einsatz kommt.³¹ Eine Übersicht aller bestehenden Massnahmen im Bereich Wohnen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene findet sich in Anhang B, Tabelle 9.

Abbildung 7: Wohnraumförderung auf Bundes- und Kantonebene



Quelle: Swiss Economics auf Basis von Informationen des BWO³² und BWO (2018).
Anmerkung: Nicht enthalten ist die auslaufende WEG-Förderung und die indirekte Hilfe.

3.1.1 Objektförderung

Mit der Objektförderung soll grundsätzlich das Angebot von preisgünstigem Wohnraum gefördert werden. Damit ist die Förderung an ein Gebäude bzw. den Bauträger gekoppelt. Objektförderung findet in der Schweiz auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene statt.

Mit dem WFG fördert der Bund den Bau, die Erneuerung und den Erwerb von preisgünstigem Wohnraum sowie die Tätigkeit von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Die im Rahmen des WFG vorgesehenen Instrumente des Bundes sind einerseits zinsgünstige Darlehen und andererseits Bürgschaften. Für Erstere wurde der *Fonds de Roulement* geschaffen, aus dem die Dachorganisation Wohnbaugenossenschaften Schweiz

³¹ Siehe <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/wohnungspolitik-gemeinden.html> [19.03.2024].

³² Siehe <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnraumfoerderung/kantonale-hilfen.html> [23.02.2024].

(WBG) gemeinnützigen Bauträgern zinsgünstige, rückzahlbare Darlehen gewähren kann.³³ Die Bürgschaften werden hingegen nur dann ausgabenwirksam, wenn sie in Anspruch genommen werden müssen. Zu einer solchen Inanspruchnahme kam es das letzte Mal während der Immobilienkrise in den 1990er Jahren.³⁴ Auf kantonaler Ebene werden insbesondere in der Romandie sowie in den Kantonen Zürich, Zug, Basel-Stadt und Basel-Landschaft zinsgünstige Darlehen eingesetzt. Auf Gemeindeebene schliesslich kommen oft die Instrumente der zinsgünstigen Darlehen sowie die Gewährung von Baurechten zum Einsatz.

Am bedeutendsten ist jedoch die Objektförderung in Form von Eigentum an Wohnungen des Gemeinwesens, insbesondere der Städte und Gemeinden. Während die Kantone nur wenige Wohnungen besitzen, befinden sich mehr als 45'000 Wohnungen im Eigentum der Städte und Gemeinden; ein knappes Drittel davon besitzt die Stadt Zürich. Rund 65 Prozent des kommunalen und kantonalen Wohnungsbestandes weist ferner eine Zweckbindung (Alterswohnungen, Gemeindeangestellte, Asylsuchende usw.) oder besondere Vergabekriterien (Mindestbelegung, Einkommensgrenzen etc.) auf. Gemäss Schätzungen der Gemeinden werden rund 70 Prozent dieser Wohnungen zu – teilweise stark – verbilligten Konditionen vermietet.³⁵

3.1.2 Subjektförderung

Die Subjektförderung unterstützt bedürftige Haushalte finanziell, um ihre Kaufkraft zu erhöhen und die Wohnkosten tragbar(er) zu machen. Ziel der Subjektförderung ist es, Bedürftigen zu ermöglichen, sich auf dem Wohnungsmarkt angemessene Wohnungen zu leisten. Die Subjektförderung ist in der Schweiz auf Kantonebene umgesetzt, ihr Instrument sind monetäre Transfers bzw. Zuschüsse. Diese sind entweder in bestehende Fördersysteme (Sozialhilfe und EL) integriert, auf WEG-geförderte Liegenschaften beschränkt (Zusatzverbilligungen) oder werden als reine Subjektförderung umgesetzt. Reine Subjektförderung betreiben nur die Kantone Basel-Stadt, wo Mietzinsbeiträge nach der *Mietbeitragsverordnung (MIVO)*³⁶ entrichtet werden, und Genf, wo finanzielle Unterstützungen gemäss dem «*Allocation de logement*»³⁷ gesprochen werden. Die Subjektförderung in der Schweiz erfolgt somit mehrheitlich im Rahmen der Sozialhilfe und der EL.

³³ Siehe https://www.wbg-schweiz.ch/dienstleistungen/finanzierung/fonds_de_roulement [19.03.2024].

³⁴ Siehe <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/51740.pdf> und <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-80265.html#:~:text=Der%202015%20gesprochene%20Rahmenkredit%20f%C3%BCr,7%20Milliarden%20Franken%20zu%20sprechen> [19.03.2024].

³⁵ Siehe <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/Wohnungsmarkt/studien-und-publikationen/wohngen-kt-gde.html> [19.03.2024].

³⁶ Siehe https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/890.510/versions/5764 [19.03.2024].

³⁷ Siehe <https://www.ge.ch/allocation-logement> [19.03.2024].

3.1.3 Indirekte Hilfe

Die Indirekte Hilfe erfolgt – im Gegensatz zur Objekt- und Subjektförderung – nicht mittels direkter Leistungen an Haushalte oder Bauträger. Vielmehr handelt es sich um Regulierungen, welche die Wohnkosten indirekt vergünstigen sollen. Diese Art der Förderung wird derzeit vor allem auf kommunaler Ebene eingesetzt. Die häufigste Massnahme sind Auflagen bei der Nutzung von Gebäuden und Grundstücken. Die Investoren bzw. Bauträger werden z.B. zur Realisierung eines Mindestanteils an preisgünstigen Wohnungen verpflichtet. Im Gegenzug erhalten sie allenfalls gewisse Nutzungsprivilegien. Solche Privilegien sind etwa Zuschläge bei der Gebäudehöhe oder eine Reduktion der internen Grenz- und Gebäudeabstände, die eine höhere Ausnutzung der Grundstücke ermöglichen. Gemäss einer Umfrage von Wüest Partner (2023) haben rund 15 Prozent der Gemeinden einen solchen Mindestanteil eingeführt. Die Kosten solcher Massnahmen fallen dabei nicht beim Staat, sondern bei den Bauträgern an. Sie lassen sich nur schwer abschätzen, es darf aber davon ausgegangen werden, dass sie erheblich sind.

3.2 Beurteilung der Förderansätze

Die vorherigen Abschnitte verdeutlichen, dass die Objektförderung heute der am häufigste verwendete Förderansatz in der Schweiz ist, um Haushalte bei den Wohnkosten zu entlasten. Wie wirkt sich dieses System jedoch in der Praxis aus? Und wie würde sich – im Gegensatz dazu – ein System der reinen Subjektförderung auswirken?

Primäres Ziel der Objektförderung ist es, das Angebot an preisgünstigem Wohnraum zu erhöhen. Mit der reinen Subjektförderung wird hingegen angestrebt, die Wohnkosten für bedürftige Haushalte zu senken.³⁸ Dementsprechend unterscheiden sich auch die Anreize, welche die beiden Systeme für die beteiligten Akteure setzen sowie die Auswirkungen in der Praxis. Die primär betroffenen Akteure sind dabei die Haushalte als Adressaten der Entlastung, die Investoren als Bauträger der Liegenschaften und der Staat bzw. die Steuerzahlenden als Finanzierende des Systems.

3.2.1 Wirkungsweise der Objektförderung

Von der Objektförderung profitieren diejenigen *Haushalte*, die eine preisgünstige Wohnung erhalten. Dabei ist die Anspruchsberechtigung nicht nur auf bedürftige Haushalte beschränkt. Dies zeigt sich insbesondere in Genossenschaften, wo alle Einkommensklassen vertreten sind (Stadtentwicklung Zürich, 2014; Fahrländer Partner Raumentwicklung, 2011). So fallen die Medianwerte des steuerbaren Einkommens von Genossenschafter gegenüber Nicht-Genossenschafter vergleichbar aus (Fahrländer Partner Raumentwicklung,

³⁸ Im Gegensatz dazu steht bei der Sozialhilfe und den EL und somit auch dem dort enthaltenen Wohnkostenanteil jeweils die Existenzsicherung im Vordergrund (siehe https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/Aktuelle_Richtlinien/2016_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf [19.03.2024]).

2011).³⁹ Der Unterschied zwischen dem Mittelwert des steuerbaren Einkommens ist dabei bei den Nicht-Genossenschaftern jedoch deutlich grösser. Die Einkommensschere ist also unter den Genossenschafterinnen kleiner als bei den Nicht-Genossenschafterinnen (Stadtentwicklung, 2011).⁴⁰

Des Weiteren lassen sich in einem System der Objektförderung regelmässig Lock-in Effekte (vgl. Abschnitt 2.3) beobachten: Für ursprünglich bedürftige Haushalte, für die sich im Laufe der Zeit etwa die Einkommenssituation und/oder die Wohnbedürfnisse ändern, sind die Anreize eine preisgünstige Wohnung zu verlassen gering, da ein Wohnungswechsel meist mit höheren Mietkosten einhergeht. Der Lock-in Effekt führt so zu gesellschaftlichen Kosten, denn die «Liquidität» des Wohnungsmarktes wird verringert und führt über die Zeit dazu, dass die bezahlbaren Wohnungen nicht zwingend von denjenigen Menschen bewohnt werden, die sie am meisten benötigen, sondern primär von jenen, die sich in der Vergangenheit ein preisgünstiges Objekt sichern konnten (sotomo, 2017a und Schellenbauer, 2014).

Mittels staatlicher Vorzugsrechte und -zinsen können für gemeinnützige *Bauträger* Anreize zur Bautätigkeit geschaffen werden. Dies führt jedoch im tieferen Preissegment mitunter zu Mieten unter dem Marktniveau, was die Renditen der marktorientierten Bauträger tendenziell schmälert. Deren Anreize preisgünstige Wohnungen zu bauen, werden so verringert (BWO, 2016).

Ferner entziehen verbilligte Baurechte und Darlehen der *öffentlichen Hand* Erträge, die von den Steuerzahlenden kompensiert werden müssen. Obschon real, sind die entsprechenden Ausfälle bei der öffentlichen Hand wenig sichtbar, was dazu führt, dass die Kosten der Objektförderung im politischen Prozess regelmässig unterschätzt werden (Salvi, 2011). Die Objektförderung löst zudem sogenannte Mitnahmeeffekte aus: Es lässt sich nicht ausschliessen, dass ein Teil der geförderten Bauprojekte auch ohne staatliche Mittel realisiert worden wären (BSS, 2012).

Aus *gesellschaftlicher Sicht* kann die Objektförderung durch Vorgaben über die Zusammensetzung der Haushalte innerhalb der verbilligten Liegenschaften den erwünschten Effekt haben, die soziale Durchmischung zu fördern (sotomo, 2017b). Dies bedeutet jedoch gleichzeitig, dass allenfalls auch nicht speziell förderungswürdige Haushalte von verbilligten Liegenschaften profitieren. Ein weiteres Merkmal der Objekthilfe ist zudem, dass die Wirkung der Fördermassnahmen verspätet eintritt, da sich das Angebot erst mit (grosser) Verzögerung anpasst und die Haushalte somit auch erst mit Verzögerung entlastet werden. Dies als Folge des Zeitbedarfs für die Finanzierungs- und Baulandbeschaffung sowie der

³⁹ Median steuerbares Einkommen für Alleinstehende: CHF 32'000 (Genossenschaftler), CHF 38'700 (Nicht-Genossenschaftler); Median steuerbares Einkommen für Verheiratete: CHF 57'500 (Genossenschaftler), CHF 65'000 (Nicht-Genossenschaftler)

⁴⁰ Durchschnitt steuerbares Einkommen für Alleinstehende: CHF 33'397 (Genossenschaftler), CHF 46'460 (Nicht-Genossenschaftler); Durchschnitt steuerbares Einkommen für Verheiratete: CHF 65'000 (Genossenschaftler), CHF 90'116 (Nicht-Genossenschaftler)

Planung und Realisierung von neuem Wohnraum (Sotomo, 2017a und Schellenbauer, 2014).

3.2.2 Wirkungsweise der Subjektförderung

Im Rahmen der Subjektförderung erhalten nur berechnigte *Haushalte* (sprich: Haushalte, die gewisse objektiv messbare Kriterien erfüllen) Zuschüsse, ohne dass angebotsseitig auf dem Wohnungsmarkt eingegriffen wird. Es resultieren zwei Effekte:

- **Preiseffekt:** Der relative Preis für Wohnraum fällt (d.h. im Vergleich zu anderen Konsumausgaben wird Wohnraum verbilligt).
- **Einkommenseffekt:** Das verfügbare Haushaltseinkommen steigt.

Dabei ist zu erwarten, dass der Einkommens- und Preiseffekt insgesamt zu einem gesteigerten Wohnkonsum der unterstützten Haushalte führen (vgl. hierzu Kapitel 6). Ferner garantiert ein System der Subjektförderung den marktorientierten *Bauträgern* durch das ganze Preissegment hinweg marktgerechte Renditen, was Anreize zur Bautätigkeit schafft (Wohnbaugenossenschaften Schweiz, 2015).

Die Kosten der *öffentlichen Hand* sind bei der Subjekthilfe transparent, was auch eine Bewertung der Effektivität und Effizienz des Fördersystem vereinfacht. Je nach Ausgestaltung der Subjektförderung kann der Finanzierungsaufwand, für den die Steuerzahlenden aufzukommen haben, höher oder tiefer ausfallen. Eine gut umgesetzte Subjektförderung ermöglicht auch unmittelbare Anpassungen der Zuschüsse an sich verändernde Bedingungen der Haushalte, womit die Gefahr einer Fehlallokation von staatlichen Mitteln minimiert wird. Aus *gesellschaftlicher Sicht* nachteilig könnten sich hingegen allfällige durch die erhöhte Kaufkraft der Haushalte ausgelöste Preissteigerungen erweisen. So wird insbesondere befürchtet, dass die Vermieter als Folge der künstlich erhöhten Zahlungsbereitschaft höhere Mieten durchsetzen können (BWO, 2014). Auf diesen Punkt wird in Kapitel 6 vertieft eingegangen.

3.2.3 Vergleich der Förderansätze

Das Ziel der Objekt- und der Subjektförderung ist weitgehend dasselbe: Letztlich sollen bedürftige Haushalte entlastet werden. Staatliches Handeln erzeugt jedoch nicht nur Nutzen, sondern regelmässig auch Kosten und Zielkonflikte. Nicht beabsichtigte Wirkungen, die im Rahmen der Beurteilung der Effektivität und Effizienz der Objektförderung zu berücksichtigen sind, umfassen die nachfolgenden:

- **Fehlende Zielgenauigkeit:** Da gerade auch in den Wohnungsbaugenossenschaften viele nicht bedürftige Haushalte vertreten sind, ist die Verteilung der Fördermittel im Rahmen der Objekthilfe oft wenig zielgerichtet. Einerseits erreicht die Förderung nicht alle bedürftigen Haushalte, andererseits profitieren auch nicht bedürftige Haushalte von der Objekthilfe, obwohl sie diese nicht benötigen.

- **Lock-in Effekt:** Die Objektförderung begünstigt durch den Lock-in Effekt das Auseinanderdriften von Bestands- und Marktmieten, was gewisse Haushalte, beispielsweise junge Familien mit Kindern, benachteiligt.
- **Segregation:** Von verbilligten Liegenschaften profitieren im System der Objektförderung, wie gezeigt, unter Umständen auch nicht bedürftige Haushalte aus dem Mittelstand. Das wird teilweise als ungerecht angesehen. Zu bedenken ist jedoch gleichzeitig, dass vergünstigte Siedlungen, die nur für Haushalte in schwierigen Lebenslagen zugänglich sind, die Segregation verstärken können.
- **«Rent seeking»:** Da es im System der Objektförderung schwierig ist, sicherzustellen, dass die geförderten Wohnungen effektiv nur bedürftigen Haushalten zukommen, muss davon ausgegangen werden, dass diese der Art Förderung starke Anreize für «Rent seeking» schafft. Dass also von grundsätzlich nicht bedürftigen Haushalten Ressourcen aufgewendet werden, um möglichst auch in den Genuss von verbilligtem Wohnraum zu kommen (BSS, 2012).
- **Verringerte Bautätigkeit:** Insgesamt kann durch die Objektförderung im Endresultat die Bautätigkeit im tieferen Preissegment abgeschwächt werden, was tendenziell zu einer Verschärfung der Anspannungen auf dem Wohnungsmarkt führt.
- **Mitnahmeeffekte:** Es lässt sich nicht ausschliessen, dass viele der geförderten Bauprojekte auch ohne staatliche Mittel realisiert worden wären, womit die staatlichen Ressourcen nicht effizient genutzt werden.
- **Fehlende Kostentransparenz:** Durch unter anderem den Lock-In Effekt und die verringerte Bautätigkeit entstehen gesellschaftliche Kosten der Objektförderung, die intransparent und schwer zu quantifizieren sind.

Die Subjektförderung vermeidet diese unerwünschten Effekte auf die jeweiligen Akteure und die Volkswirtschaft weitgehend und weist somit grundsätzlich eine höhere Effizienz und Effektivität als die Objektförderung auf. Sie besticht insbesondere durch eine hohe Transparenz der Kosten und eine zielgenaue Wirkung. Gleichzeitig geht jedoch auch sie mit gewissen Herausforderungen einher:

- **Finanzierungsaufwand:** Die Kosten der Subjektförderung können hoch ausfallen. Letztlich hängen diese jedoch stark von der Ausgestaltung des Fördersystems ab und können daher von der öffentlichen Hand bis zu einem gewissen Grad gesteuert werden (vgl. hierzu Kapitel 5). Wichtig ist es aber, bei einem Kostenvergleich der Systeme die Opportunitätskosten der Objektförderung mitzubedenken. Deren Vernachlässigung führt nämlich – wie nachfolgend in Abschnitt 3.3 aufgezeigt – dazu, dass die Kosten der Objektförderung im politischen Prozess regelmässig unterschätzt werden.
- **Preisdruck auf dem Wohnungsmarkt:** Die staatliche Erhöhung der Kaufkraft und somit der Zahlungsbereitschaft einkommensschwacher Haushalte kann Preisanstiege auf dem Wohnungsmarkt begünstigen. Wenn die Vermieter die staatlichen Zuschüsse antizipieren und in die Mieten einkalkulieren, kann dies zu Mietpreissteigerungen führen und somit dem Ziel bedürftige Haushalte zu entlasten entgegenlaufen.

Tabelle 1 fasst die Auswirkungen der beiden Systeme auf die jeweiligen Akteure und die Volkswirtschaft nochmals überblicksmässig zusammen.

Tabelle 1: Übersicht der Beurteilung der Förderansätze

Akteure	Objektförderung	Subjektförderung
Haushalte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Profitieren von tieferen Wohnkosten; Begünstigte sind aber nicht nur bedürftige Haushalte, sondern allenfalls auch nicht bedürftige Haushalte ▪ Fördert – abhängig von der konkreten Ausgestaltung – die soziale Durchmischung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Von tieferen Wohnkosten profitieren gezielt bedürftige Haushalte ▪ Fördert die soziale Durchmischung
Bauträger	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Marktorientierte Bauträger: Sehen sich insbesondere im Segment des günstigen Wohnungsbaus Mieten unter der Marktniveau gegenüber, was die Anreize zu bauen mindert ▪ Gemeinnützige Bauträger: Profitieren von Vorzugsrechten und -zinsen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Marktorientierte Bauträger: Erhalten marktgerechte Renditen in allen Preissegmenten, was Anreize für bedarfsgerechtes Bauen setzt
Staat und Steuerzahlende	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verwaltungsaufwand ist wenig transparent ▪ Hohe Opportunitätskosten durch entgangene Erträge; dies entspricht fehlenden Einnahmen, für welche die Gesamtheit der Steuerzahlenden aufkommen muss 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transparenter Verwaltungsaufwand ▪ Allenfalls vergleichsweise hohe Finanzierungsausgaben für den Staat und letztendlich die Steuerzahlenden (abhängig von der Ausgestaltung des Systems)
Volkswirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fehlende Kostentransparenz, was eine Einschätzung der Effizienz und Effektivität des Fördersystems erschwert ▪ Verzögerte Wirkung auf das Angebot und somit auf die zu entlastenden Haushalte ▪ Effekt auf die Bautätigkeit unklar, da Anreize für gemeinnützige und private Bauträger zu bauen unterschiedlich ▪ Ineffizient eingesetzte Ressourcen, da von tieferer Miete nicht nur bedürftige und nicht alle bedürftige Haushalte profitieren 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kostentransparenz gegeben, was eine Untersuchung der Effizienz der Massnahme vereinfacht ▪ Unmittelbare Wirkung auf die Nachfrage nach Wohnraum und somit auf die zu entlastenden Haushalte ▪ Divergenz zwischen Wohnbedarf und tatsächlichem Wohnkonsum wird minimiert, da nur bedürftige Haushalte von der Massnahme direkt profitieren ▪ Es werden Anreize zur Bautätigkeit gesetzt ▪ Gefahr von Mietsteigerungen durch erhöhte Kaufkraft der Haushalte

Quelle: BWO (2014), BWO (2016), Wohnbaugenossenschaften Schweiz (2015), sotomo (2017a), BSS. Volkswirtschaftliche Beratung AG (2012), Salvi (2011) und Schellenbauer (2014).

3.3 Kosten der Förderungen

Wie bereits im vorangehenden Abschnitt 3.1 angesprochen, ist ein Vergleich der Kosten der Objekt- und die Subjektförderung herausfordernd. Für die einzelnen Förderansätze ergeben sich die folgenden Probleme:⁴¹

- Bei der **Objektförderung** werden die für den Staat resultierenden Einnahmeausfälle nicht ausgewiesen. Deshalb muss der entgangene Ertrag von vergünstigten Darlehen, Baurechten oder Mieten, der als Opportunitätskosten von der Allgemeinheit getragen wird, mit Hilfe von Annahmen geschätzt werden.⁴²
- Der Umfang der **Subjektförderung** lässt sich demgegenüber relativ einfach quantifizieren; es handelt sich um direkte Zuschüsse des Staates an die Haushalte. Allerdings besteht auch hier eine gewisse Intransparenz, da die Zuschüsse, die innerhalb der Sozialhilfe und der EL für das Wohnen ausgegeben werden, in der Regel nicht als Einzelbeträge ausgewiesen werden. Auch zu deren Bestimmung muss mit Annahmen gearbeitet werden.

Ein exakter Kostenvergleich der heutigen Förderansätze lässt sich mit den öffentlich verfügbaren Daten somit nicht erstellen. Basierend auf Daten des Bundesamts für Wohnungswesen⁴³ und der Kantone⁴⁴, bestehenden Schätzungen aus Studien⁴⁵ sowie eigenen Berechnungen zu den Opportunitätskosten in Form von entgangenen Zins- und Baurechtersträgen, ist aber eine grobe Schätzung der jährlichen Kosten der Subjekt- und Objektförderung möglich. Zu berücksichtigen dabei ist insbesondere, dass diese Schätzung die gesellschaftlichen Kosten der Objektförderung, die beispielsweise durch eine verringerte Mobilität der Haushalte oder eine geringere Bautätigkeit entstehen, nicht miteinbezieht. In diesem Sinne sind die nachfolgend präsentierten Zahlen als jährliche Richtwerte der für den Staat anfallenden Kosten der Subjekt- und Objektförderung zu verstehen.

⁴¹ Auf eine Quantifizierung der *Indirekten Hilfe* wird nachfolgend verzichtet. Einerseits, weil sich eine sinnvolle Quantifizierung nur schwer bewerkstelligen lässt und andererseits, weil dies im Rahmen vorliegender Studie, die inhaltlich auf einen allfälligen Systemwechsel von der Objekt- zur Subjekthilfe fokussiert, keinen direkten Mehrwert schaffen würde.

⁴² Dabei handelt es sich um nicht realisierte Erträge: Die begünstigten Haushalte profitiert davon, dass der Staat auf diese Erträge verzichtet.

⁴³ Bei den Daten des BWO (2018) handelt es sich um den hypothekarischen Referenzzinssatz und Daten zum Anteil gemeinnütziger Wohnungen in der Schweiz (vgl. Anhang B, Tabelle 6).

⁴⁴ Angefragt wurden Daten bei denjenigen Kantonen, die Instrumente der Objektförderung kennen. Dies ist der Fall in den Kantonen Zürich, Zug, Wallis, Waadt, Neuenburg, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Genf. Aufgrund fehlender Daten wurden für die Kantone Genf und Waadt Annahmen für die Anzahl geförderter Haushalte vorgenommen, sodass eine Schätzung für die Zuschüsse pro geförderten Haushalt erstellt werden konnte (vgl. Anhang B, Tabelle 10).

⁴⁵ EBP (2017), Lehmann (2018) und Ecoplan (2020).

Tabelle 2: Jährliche Kostenschätzung der Förderansätze

Förderansatz/Instrument	Ausgaben in CHF (Mio./Jahr)	Opportunitäts- kosten in CHF (Mio./Jahr)	Opportunitätskosten/ Zu- schuss pro geförderten Haushalt in CHF (pro Jahr)
Objektförderung			
Verwaltungsebene Bund			
- Fond de Roulement	57	6.6	250
Verwaltungsebene Kanton⁴⁶			
- Zinslose Darlehen Kanton Zürich	9.3	3.5	1'420
- Zinslose Darlehen Kanton Zug	0.9	0.09	400
- Darlehen Kanton Genf	10	3.5	1'500
- Darlehen Kanton Waadt	6.9	1.4	1'170
- Vergünstigte Darlehen Kanton Neuenburg	1.9	0.2	340
- «A fonds perdu»-Beiträge Kanton Wallis	1.5	-	18'750
Verwaltungsebene Gemeinde⁴⁷			
- Öffentliche (kommunale) Wohnliegen- schaften (Hochrechnung Schweiz)		260 bis 533	2'907 bis 5'985
- Vergabe von gemeinnützigen Bau- rechtspartellen (Hochrechnung Schweiz)		282	10'100
Schätzung Objektförderung	88	560 bis 830	Ø 3'696 bis 5'511*
Subjektförderung			
Verwaltungsebene Kanton			
- Wohnhilfe im Rahmen der Sozialhilfe	1'000		6'410
- Wohnhilfe im Rahmen der EL	665		3'810
- Subjektförderung in Basel-Stadt	11		5'180
- Subjektförderung Genf	27		4'070
Schätzung Subjektförderung	1'700		Ø 5'021*

Quelle: Swiss Economics auf Basis von Quellen vermerkt im Anhang B, Tabelle 10.

*Bei den ausgewiesenen Werten handelt es sich um gewichtete Durchschnitte (Gewichtung = Anzahl geförderte Haushalte).

⁴⁶ Zusätzlich fördern auch die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt den vergünstigten Wohnungsbau. So fördert der Kanton Basel-Landschaft im Rahmen des Wohnbauförderungsgesetzes, das seit dem 1. Januar 2024 in Kraft ist, mit verschiedenen Instrumenten den Wohnbau für Bevölkerungskreise, die in

Ausgewiesen werden in Tabelle 2 die Ausgaben und Opportunitätskosten je Förderinstrument und pro geförderte Wohnung/Haushalt. Bei den Ausgaben handelt es sich entweder um tatsächliche Ausgaben oder um für die Schweiz hochgerechnete Werte. Bei den Opportunitätskosten handelt es sich hingegen stets um Schätzungen. Die Berechnungen sowie die zugrundeliegenden Datenquellen und Annahmen finden sich im Anhang B (Tabelle 10).

3.3.1 Kosten der Objektförderung

Für die Kostenschätzung der Objektförderung wurden die Ausgaben und Opportunitätskosten der Instrumente auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene berücksichtigt. Auf Bundesebene handelt es sich um die Kosten des *Fonds de Roulement*.⁴⁸ Auf kantonaler Ebene werden die Ausgaben und Opportunitätskosten der (überwiegend) zinslosen Darlehen für diejenigen Kantone berücksichtigt, die über entsprechende Instrumente verfügen und diese auch nutzen. Dies sind die Kantone Zürich, Zug, Wallis, Waadt, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Neuenburg und Genf. Schliesslich wird das Ausmass der kommunalen Objektförderung mittels einer Hochrechnung anhand der Opportunitätskosten (i) entgangener Baurechtserträge von gemeinnützigen Wohnbauträgern und (ii) entgangener Mietzinsbeiträge kommunaler Wohnliegenschaften geschätzt.

Bei den in Tabelle 2 ausgewiesenen Ausgaben für Darlehen auf Bundes- und Kantonebene handelt es sich um die tatsächlichen Beträge aus dem Jahr 2023. Ausnahme hiervon bilden die Zahlen für die Kantone Genf und Waadt, für die keine aktuellen Informationen vorliegen. Für diese Kantone wurden deshalb Zahlen des BWO aus dem Jahr 2017 verwendet (vgl. BWO, 2018). Die ausgewiesenen Opportunitätskosten der Darlehen ergeben sich sodann aus dem (teilweisen) Zinsverzicht gegenüber dem üblicherweise zur Anwendung kommenden hypothekarischen Referenzzinssatz des BWO, der aktuell 1.75 Prozent beträgt.⁴⁹ Beim *Fonds de Roulement* handelt es sich dabei ausschliesslich um vergünstigte Darlehen. Die Darlehen auf Kantonebene werden hingegen auch zinslos vergeben. Bei den

bescheidenen oder mittleren finanziellen Verhältnissen leben (siehe <https://www.baselland.ch/politik-und-behörden/direktionen/volkswirtschafts-und-gesundheitsdirektion/kiga/wohnbauförderung> [21.03.2024]). Die Kosten dieser Instrumente lassen sich dementsprechend noch nicht quantifizieren. Der Kanton Basel-Stadt vergibt nur in sehr geringem Umfang vergünstigte Darlehen, weshalb auch diese hier nicht ausgewiesen sind (vgl. Anhang B, Tabelle 14).

⁴⁷ Zusätzlich vergeben Gemeinden auch vergünstigte Darlehen zur Wohnbauförderung an gemeinnützige Wohnbauträger. Diese beliefen sich beispielsweise in der Stadt Zürich im Jahr 2022 auf ca. CHF 1 Mio. Siehe https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/geschaefte-des-stadtrates/geschaeftsbericht_u_rechnung/geschaeftsbericht-2022.html [10.04.2024]. Daraus ergeben sich auch auf kommunaler Ebene Opportunitätskosten in Form entgangener Zinserträge. Diese sind quantitativ schwierig zu erfassen, spielen jedoch in Bezug auf den Gesamtumfang der Förderung auf kommunaler Ebene eine geringfügige Rolle.

⁴⁸ Die Bürgschaften des Bundes waren in der jüngeren Vergangenheit nicht ausgabenwirksam (vgl. Abschnitt 3.1.1), weshalb sie für die Schätzung nicht berücksichtigt wurden.

⁴⁹ Siehe <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/mietrecht/referenzzinssatz.html> [19.03.2024].

Darlehen im Kanton Genf und Waadt wird ferner angenommen, dass es sich um zinslose Darlehen handelt, da hier keine Transparenz herrscht.⁵⁰

Die Opportunitätskosten der Objektförderung, die sich aus der vergünstigten Vermietung von Wohnungen im Eigentum der öffentlichen Hand ergeben, wurden wie folgt ermittelt: Ausgehend von einer Erhebung des BFS zu den Eigentumsverhältnissen von Mietwohnungen wurde der Bestand an Wohnungen der öffentlichen Hand pro Kanton ermittelt. Dieser lag im Jahr 2022 insgesamt bei 89'100 Wohnungen (3.9 Prozent des Mietwohnungsbestandes). Rund ein Viertel davon sind im Eigentum der Städte Zürich (15'700) und Genf (6'300).⁵¹ Anschliessend wurde auf der Grundlage der kantonalen Durchschnittsmieten eine Schätzung der entgangenen Mieteinnahmen der öffentlichen Hand erstellt. Da keine Daten zu den Mieten von Wohnungen im kommunalen Besitz öffentlich zugänglich sind, wurde hier auf Auswertungen des Statistischen Amtes des Kanton Zürich zurückgegriffen (Statistisches Amt Kanton Zürich, 2023). Diesen lässt sich entnehmen, wie stark die Mieten von gemeinnützigen Eigentümern in der Stadt Zürich und in Winterthur von den Bestandsmieten von Wohnungen im Privatbesitz abweichen. Mit den Zahlen des Statistischen Amtes des Kantons Zürich wurde eine Hochrechnung für die Schweiz vorgenommen. Da die Abweichung in Zürich grösser ausfällt als in Winterthur, werden zwei Werte berechnet. Demnach betragen die Opportunitätskosten der Objektförderung aus dem kommunalen Bestand pro Jahr zwischen CHF 260 Mio. (basierend auf den Werten von Winterthur) und CHF 533 Mio. (basierend auf den Werten von Zürich).

Abbildung 8 zeigt die maximalen jährlichen Opportunitätskosten pro Kanton. Dabei entfallen auf die Kantone Genf und Zürich, die zusammen rund einen Viertel aller öffentlichen Wohnungen besitzen, 35 Prozent der entgangenen Mieteinnahmen. Aus Abbildung 8 erhellt sich auch, dass Wohnungen im Eigentum der öffentlichen Hand nicht in allen Kantonen den gleichen Stellenwert als wohnungspolitisches Instrument einnehmen. In den Kantonen Glarus und Uri etwa scheint es keine Wohnungen im öffentlichen Eigentum zu geben.

Lehmann (2018) schätzt die potenziell entgangenen Baurechtseinnahmen von gemeinnützigen Wohnbauträgern für die Stadt Zürich.⁵² Basierend auf diesen Schätzungen wird eine Hochrechnung für alle gemeinnützigen Wohnungen in der Schweiz vorgenommen. Dabei

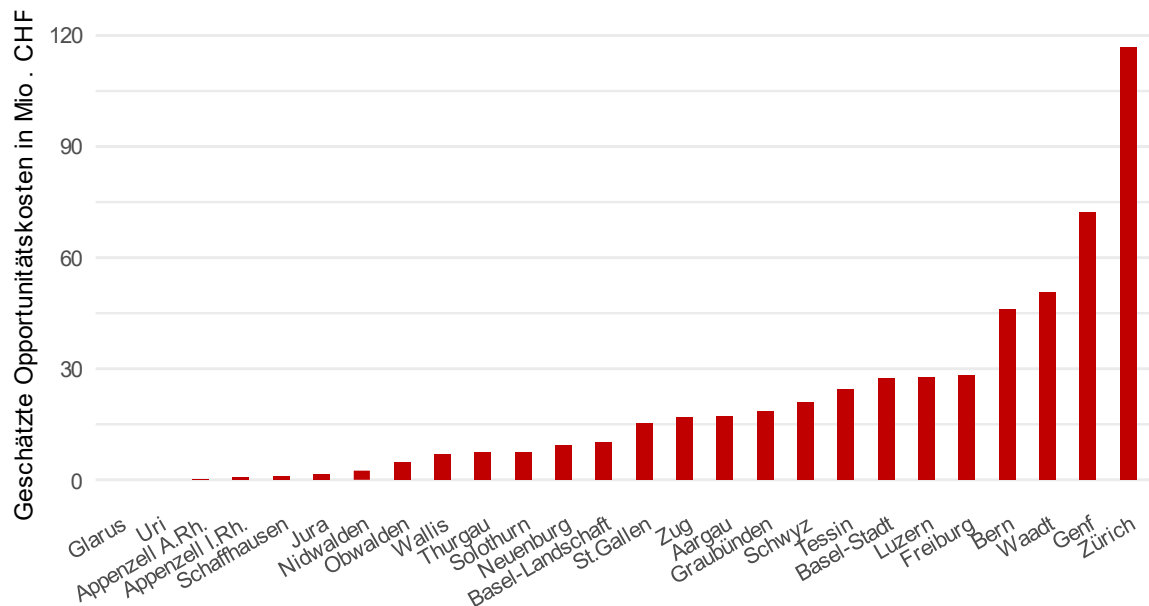
⁵⁰ Vgl. Spalte «Annahmen» in Tabelle 10, Anhang B.

⁵¹ Seit dem Jahr 2022 veröffentlicht das BFS eine weitere Statistik zu den Eigentübertypen (vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bau-wohnungswesen/gebaeude/eigentuemer-wohngaeude.assetdetail.22707037.html>). Es werden jedoch nur Gebäude und keine Wohnungen gezählt. Zudem wird die öffentliche Hand nicht explizit als Eigentübertyp ausgewiesen.

⁵² Lehmann (2018) berechnet zunächst ausgehend von den Baurechtseinnahmen der Stadt Zürich den Marktwert der Baurechtspartellen, um dann die marktgerechten Baurechtseinnahmen mit einem marktgerechten Baurechtsszins von 3 Prozent zu bestimmen. Die Opportunitätskosten ergeben sich aus der Differenz zwischen den geschätzten marktgerechten Baurechtseinnahmen und den tatsächlichen Baurechtseinnahmen. Diese werden von Lehmann (2018) für die Stadt Zürich auf ca. CHF 130 Mio. geschätzt.

wird angenommen, dass der Anteil gemeinnütziger Wohnungen, die auf kommunalen oder städtischem Baurechtsland stehen, in allen Schweizer Gemeinden (wie in der Stadt Zürich) bei 15 Prozent liegt. Da der Marktwert einer Baurechtsparzelle – und entsprechend auch der entgangene Ertrag – in der Stadt Zürich vermutlich höher als in den meisten anderen Gemeinden der Schweiz ausfällt, ist diese Hochrechnung im Sinne eines Maximalwertes zu verstehen.

Abbildung 8: Geschätzte entgangene Mieteinnahmen im Jahr 2022



Quelle: Swiss Economics auf Basis der in Tabelle 10, Anhang B vermerkten Quellen.

Insgesamt ergeben sich so jährliche direkte Ausgaben im Umfang von CHF 88 Mio. und jährliche Opportunitätskosten im Umfang zwischen CHF 560 Mio. und CHF 830 Mio. für die Objektförderung in der Schweiz. Dies entspricht durchschnittlichen Opportunitätskosten zwischen ca. CHF 3'700 und CHF 5'500 pro geförderte Wohnung. Auffallend ist dabei, dass die Kosten der verbilligten Vergabe von Wohnungen und Baurechtszinsen auf Gemeindeebene – verglichen mit den entsprechenden Kosten auf Kantons- und Bundesebene – relativ stark ins Gewicht fallen. Es zeigt sich somit, dass die staatlichen Kosten der Objektförderung zu tief veranschlagt werden, wenn die Opportunitätskosten vernachlässigt werden. Die Schätzung in Tabelle 2 verdeutlicht, dass die potenziellen Erträge aus einer marktgerechten Darlehens-, Miet- und Baulandvergabe substanziell sind und deren Nichtbetrachtung einen Kostenvergleich der Fördersysteme stark verfälscht. Bei einem konsequenten Systemwechsel könnten somit letztlich erhebliche Mittel zur Finanzierung der Subjektförderung freigesetzt werden.

3.3.2 Kosten der Subjektförderung

Da die reine Subjektförderung – wie erwähnt – nur auf kantonaler Ebene erfolgt, ergibt sich die Kostenschätzung aus der Summe der entsprechenden Ausgaben in den Kantonen Genf und Basel-Stadt sowie einer Schätzung des Wohnkostenanteils der Sozialhilfe und der EL. Ersteres findet sich in der Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinne des BFS⁵³ sowie in den gelieferten Daten des Kantons Genf und beträgt für beide Kantone zusammen CHF 38 Mio. Für die Schätzung des Wohnkostenanteils der Sozialhilfe und der EL wird Ecoplan (2020) hinzugezogen.

Ecoplan (2020) berechnet den Anteil der Ausgaben, den Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungsbezüger ohne Unterstützung für ihre Wohnkosten aufwenden. Dieser Anteil wird mit der Sozialhilfe bzw. der EL der Bezüger multipliziert, um die Ausgaben zu berechnen, die für das Wohnen aufgewendet werden. Daraus ergibt sich ein Umfang von insgesamt ca. CHF 1'700 Mio. für die schweizweite Subjektförderung. Da die Schätzung von Ecoplan (2020) jedoch lediglich Personen, die selbstbestimmt wohnen berücksichtigt, bleiben Personen, die in Heimen wohnen, unberücksichtigt. Da die Unterstützung, die diesen Personen zukommt, zumindest in Teilen deren Wohnkosten betreffen, kann gefolgert werden, dass die tatsächlichen Kosten der Subjektförderung etwas höher als CHF 1'700 Mio. ausfallen dürften. Auf die Anzahl der geförderten Haushalte bezogen, ergibt sich ein durchschnittlicher Zuschuss von etwa CHF 5'000.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass schon heute in der Schweiz Subjektförderung in beachtlichem Ausmass betrieben wird. Diese wird aber teilweise «versteckt» innerhalb der bestehenden Fördersystemen ausbezahlt. Quantitativ ist nicht die Fördersumme der viel diskutierten Objektförderung, sondern die Fördersumme der Subjektförderung am grössten. Die geschätzte durchschnittliche Förderung pro Haushalt für die beiden Ansätze ist hingegen vergleichbar und liegt bei ca. CHF 4'000 bis CHF 5'500. Somit ist die Subjektförderung pro geförderten Haushalt nicht viel teurer als die Objektförderung, jedoch zielgerichteter, da nur bedürftige Haushalte unterstützt werden.

⁵³ Siehe <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.24265439.html> [19.03.2024].

Zentrale Ergebnisse

- In der Schweizer Wohnungspolitik können grundsätzlich zwei direkte Förderansätze unterschieden werden: Objekthilfe und Subjekthilfe. Die Objekthilfe kommt dabei auf allen Verwaltungsebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) häufiger zum Einsatz als die direkte Subjekthilfe.
- Das Hauptproblem der Objektförderung ist, dass sie wenig zielgenau ist – es werden auch Haushalte entlastet, die nicht bedürftig sind. Dies im Gegensatz zur Subjektförderung, die nur einkommensschwachen Haushalten zugutekommt. Nachteil der Subjektförderung ist jedoch, dass sie unter Umständen hohe Kosten verursacht und Mietpreiserhöhungen begünstigen kann.
- Die direkten Kosten der Objektförderung in der Schweiz betragen rund CHF 88 Mio. Zusätzlich verursacht die Objektförderung für den Staat aber auch indirekte Kosten, etwa in Form von entgangenen Zins-, Miet- und Baurechterträgen. Diese Opportunitätskosten werden für die Schweiz auf jährlich CHF 560 Mio. bis CHF 830 Mio. geschätzt. Nicht berücksichtigt wurden dabei weitere gesellschaftlichen Kosten der Objektförderung, etwa aufgrund einer verringerten Bautätigkeit oder Mobilität der Haushalte.
- Auch heute schon wird in der Schweiz Subjektförderung betrieben, dies hauptsächlich in Form von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen (EL). Insgesamt schätzen wir die Kosten der Subjekthilfe auf jährlich CHF 1'700 Mio. Quantitativ wird somit bereits heute mehr Subjekt- als Objektförderung betrieben.
- Die Kosten pro unterstützten Haushalt belaufen sich in beiden Fördersystemen auf ca. CHF 4'000 bis CHF 5'500 pro Jahr. Damit ist die bestehende Subjektförderung nicht wesentlich teurer als die Objektförderung. Durch die stärkere Zielgerichtetheit wird jedoch bei ähnlichen Kosten ein grösserer Nutzen erzielt, weshalb die Subjektförderung effizienter ist.

4 Modelle der Subjektförderung

Die Kernelemente der bestehenden (reinen) Subjektfördersysteme ähneln sich und finden sich in abgewandelter Form in verschiedenen in der Praxis gelebten Modellen wieder. Nachfolgend werden daher zuerst die Kernelemente der Subjektförderung besprochen (Abschnitt 4.1), um dann deren praktische Anwendung aufzuzeigen (Abschnitt 4.2).

4.1 Grundlagen der Subjektförderung

Gemäss Gerheuser (2001) umfassen die zwei wesentlichen Elemente der Subjektförderung die Anspruchsvoraussetzungen und die Beitragsermittlung. Übergeordnetes Ziel der Subjektförderung ist dabei stets, die Wohnkostenbelastung einkommensschwacher Haushalte auf ein tragbares Mass zu reduzieren. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, müssen Anspruchsvoraussetzungen und Beitragsermittlung so ausgestaltet werden, dass zielgruppen-, situations- und bedarfsgerechte Beiträge resultieren. *Zielgruppengerecht* sind die Beiträge, wenn nur bedürftige Haushalte davon profitieren und eine klare Abgrenzung zur Sozialhilfe und zu den EL erfolgt. *Situationsgerecht* bedeutet, dass die Beiträge die regionale Wohnungsmarktsituation sowie das Einkommens- und Mietpreisniveau berücksichtigen. *Bedarfsgerecht* schliesslich impliziert, dass die Beiträge sicherstellen, dass die Wohnkostenbelastung bei angemessener Wohnungsgrösse auf ein tragbares Mass reduziert wird und das verbleibende Einkommen für den Lebensunterhalt ausreicht.

Anspruchsvoraussetzungen

Um die Subjekthilfe zielgruppen-, situations- und bedarfsgerecht auszugestalten, müssen die Anspruchsvoraussetzungen entsprechend festgelegt werden. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang:

- **Mieterinnen vs. Eigentümerinnen:** Grundsätzlich können die Wohnkosten für Mieter und Eigentümer die Tragbarkeitsschwelle überschreiten. Es ist deshalb zu entscheiden, ob nur für Mieterinnen ein Anspruch auf Subjektförderung besteht oder auch für Eigentümerinnen.
- **Unter- und Obergrenze der Haushaltseinkommen:** Die Idee der Subjekthilfe ist, dass Haushalte unterstützt werden, die ohne Sozialhilfe auskommen, sich aber gleichwohl in einer finanziell prekären Situation befinden. Die Einkommensuntergrenze, die zum Bezug von Subjekthilfe berechtigt, sollte daher das Einkommen darstellen, ab dem kein Anspruch auf Sozialhilfe mehr besteht. Darüber hinaus ist auch eine Obergrenze zu bestimmen, ab welcher der Anspruch auf Subjekthilfe erlischt. Die Grenzen sind dabei in Abhängigkeit der Haushaltsgrösse zu definieren, um den unterschiedlichen Wohnbedürfnissen und den damit verbundenen Wohnkosten Rechnung zu tragen.
- **Befristung der Beiträge:** Der Anspruch auf Subjekthilfe ist in regelmässigen Abständen (z.B. jährlich) zu überprüfen.

Beitragsermittlung

Die Subjekthilfe soll der Differenz zwischen der tatsächlichen und der zumutbaren Wohnkostenbelastung der anspruchsberechtigten Haushalte entsprechen. Für die Beitragsermittlung sind die folgenden Kriterien relevant:

- **Haushaltseinkommen:** Ein zentrales Bemessungskriterium für die Wohnkostenbelastung und somit für die Höhe der Beiträge ist das aktuell verfügbare Einkommen eines Haushalts.
- **Vermögen:** Um nur wirklich bedürftige Haushalte zu unterstützen, sollte das Vermögen der Haushalte mitberücksichtigt werden und anteilmässig zum verfügbaren Einkommen dazugerechnet werden.
- **Wohnkosten:** Die Bruttowohnkosten (also inklusive Neben- und Energiekosten) sind als Bemessungskriterium für die Wohnkostenbelastung den Nettowohnkosten vorzuziehen, da sie die effektiven Wohnkosten widerspiegeln.
- **Tragbarkeitsgrenze:** Die zumutbare Belastungsquote kann wie in Kapitel 2 dargelegt fix und einkommensunabhängig sein (und z.B. bei den vom BWO allgemein verwendeten 30 Prozent liegen) oder sie kann mit der Höhe des Einkommens variieren. Der Förderbetrag entspricht der Differenz zwischen den tatsächlichen Wohnkostenbelastungen und der Tragbarkeitsgrenze.
- **Obergrenze der anrechenbaren Wohnkosten:** Die Obergrenze gibt den Wert an, bis zu dem die Wohnkosten bei der Bemessung der Beiträge anrechenbar sind. Bei der Bestimmung dieser Grenze sollte die Haushaltsgrösse, das regionale Mietpreinsniveau sowie die angemessene Wohnbelegung mitberücksichtigt werden. Dabei wird in der Regel davon ausgegangen, dass die Wohnbelegung angemessen ist, wenn Anzahl Zimmer und Personen in einem Haushalt übereinstimmen.

4.2 Praxisbeispiele

Wie die Anspruchsvoraussetzungen in der Praxis konkret ausgestaltet werden und wie die Beitragsermittlung erfolgt, wird in den folgenden Abschnitten aufgezeigt. Es werden die Eckwerte der bestehenden Systeme der Subjektförderung in der Schweiz und im Nachbarland Deutschland dargestellt. Basierend auf den Praxisbeispielen werden dann in Kapitel 5 die Kosten verschiedener möglicher Subjektförderungsmodelle auf Bundesebene berechnet.

4.2.1 Das Subjekthilfemodell im Kanton Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt verfügt mit dem Mietbeitragsgesetz (MGB)⁵⁴ seit 1990 über ein wohnungspolitisches Fördermodell, das der Subjektförderung zugeordnet werden kann: die Familienmietzinsbeiträge. Die gesetzlichen Einzelheiten der Familienmietzinsbeiträge sind dabei im MGB geregelt und richten sich grundsätzlich nach den von Gerheuser (2001)

⁵⁴ Siehe https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/890.500 [20.03.2024].

definierten Kriterien der Ziel-, Situations- und Bedarfsgerechtigkeit. Gestützt auf das MGB legt der Basler Regierungsrat die Regeln zur Berechnung der Mietzinsbeiträge in der Mietbeitragsverordnung (MIVO) fest. Die dort enthaltenen Kennzahlen werden regelmässig den aktuellen Gegebenheiten angepasst.⁵⁵

Das Basler System der Familienmietzinsbeiträge berücksichtigt sowohl bei den Anspruchsvoraussetzungen als auch bei der Bestimmung der effektiv auszahlenden Subjekthilfebeiträge sozioökonomische Merkmale der Haushalte, die nachfolgend kurz beschrieben werden.

Anspruchsvoraussetzungen

- **Mietverhältnis:** Die MIVO ist explizit auf Haushalte im Mietverhältnis ausgerichtet und schliesst somit Haushalte im Wohneigentum aus.
- **Familiensituation:** Um anspruchsberechtigt zu sein, muss dem Haushalt mindestens ein Kind angehören, das sich überwiegend in diesem Haushalt aufhält. Somit werden in diesem Modell Alleinstehende explizit nicht berücksichtigt.
- **Wohnort:** Nur Haushalte im Kanton Basel-Stadt werden berücksichtigt. Zudem muss mindestens ein Elternteil während fünf Jahren vor Antragsstellung ununterbrochen den Wohnsitz im Kanton gehabt haben.
- **Wohnungsbelegung:** Das Verhältnis der Haushaltsmitglieder zur Anzahl Zimmer ist im Basler Modell essenziell. Ein Haushalt ist nur anspruchsberechtigt, sofern die Anzahl der Zimmer diejenige der Haushaltsmitglieder grundsätzlich nicht übersteigt.⁵⁶
- **Massgebliches Haushaltseinkommen:** Das massgebliche Einkommen, das zum Bezug von Mietzinsbeiträgen berechtigt, ist im Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (SoHaG) definiert.⁵⁷ Es beinhaltet unter gewissen Voraussetzungen auch Sozialbeiträge wie EL. Liegt dieses Einkommen jedoch über einer gewissen Schwelle, die abhängig von der Personenanzahl im Haushalt ist, erlischt der Anspruch auf Mietzinsbeiträge.

Beitragsermittlung

Die Höhe der Mietzinsbeiträge richtet sich nach vier Kriterien, wobei das jährliche Maximum CHF 12'720 beträgt:

- **Massgebliches Haushaltseinkommen:** In Abhängigkeit der Anzahl Personen im Haushalt beeinflusst das Haushaltseinkommen die Höhe der ausbezahlten Beiträge.

⁵⁵ Siehe https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/890.510/versions/5764 [20.03.2024].

⁵⁶ Ausnahmen bestehen für Einzelternhaushalte und bei Wohnungen mit sehr kleinen Zimmern.

⁵⁷ Siehe https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/890.700 [20.03.2024].

- **Haushaltsgrösse:** Die Anzahl Personen im Haushalt bestimmt, wie hoch das massgebliche Einkommen sein darf, um anspruchsberechtigt zu sein. Dies wirkt sich (indirekt) wiederum auf die Höhe der ausbezahlten Mietzinsbeiträge aus.
- **Massgeblicher Mietzins:** Mitbestimmend für die Höhe der Beiträge ist der massgebliche Mietzins. Dieser umfasst gemäss Art. 12 MIVO eine vollständige oder pauschale Berücksichtigung der Nebenkosten. Die Höhe des Mietszinses ist indes kein Anspruchskriterium an sich. Liegt der Mietzins über einer festgelegten Obergrenze, so wird bei der Beitragsermittlung der Mietzins nur bis zu diesem Maximum berücksichtigt.
- **Zimmerzahl:** Die Höhe des anrechenbaren massgeblichen Mietzinses ist abhängig von der Zimmerzahl. Je mehr Zimmer, desto höher darf der Mietzins sein. Berücksichtigt bzw. angerechnet werden jedoch nur die ersten fünf Zimmer. Somit beeinflusst die Zimmerzahl (indirekt) auch die Beitragshöhe.

Box 2: «Allocations de logement» im Kanton Genf

Gemäss dem «Loi générale sur le logement et la protection des locataires» (LGL) handelt es sich bei der Wohnbeihilfe im Kanton Genf um eine finanzielle Unterstützung für Mieter. Anspruchsberechtigt sind grundsätzlich Mieter, für welche die Wohnkosten einen zumutbaren Anteil ihres Einkommens und Vermögens übersteigen. Darüber hinaus ist der Anspruch an eine von der LGL zugelassene Liegenschaft gebunden. Das Gesetz definiert dabei Kategorien von zulässigen Immobilien. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Liegenschaften, die zu einem niedrigen (von Stiftungen angeboten) oder mässig niedrigen Mietzins vermietet werden. Mieter in Liegenschaften, die nicht der LGL unterliegen, müssen einen gesonderten Antrag für Wohnunterstützung einreichen. Der zumutbare Belastungssatz ist gestaffelt nach Einkommen und Wohnbelegung und im «Règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires» (RGL) festgelegt. Die Höhe der Wohnunterstützung entspricht der Differenz zwischen der tatsächlichen Miete und der durch die Belastungsquote und dem Einkommen ermittelten zumutbaren Wohnkosten.

Beim Genfer Modell handelt es sich im Prinzip um ein System der (reinen) Subjektförderung. Die Ausgestaltung ist im Detail jedoch eher komplex, insbesondere da die Auszahlungen an zugelassene Liegenschaften gebunden sind. Das Genfer Modell ist daher nur eingeschränkt für die gesamte Schweiz replizierbar und wird im folgenden Kapitel deshalb nicht weiter berücksichtigt.

4.2.2 Subjekthilfe über Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen

Sowohl bei der Sozialhilfe als auch bei den im Rahmen der AHV und IV gesprochenen EL werden zum einen Wohnausgaben berücksichtigt, zum anderen auch entsprechende Beiträge ausbezahlt. Somit weisen beide Systeme teilweise Charakteristika von Subjekthilfe auf (vgl. dazu auch Abschnitt 3.3.2). Grundsätzlich funktionieren die Systeme bezüglich Beitragsanspruch und -höhe gleich: Anerkannte Ausgaben werden anerkannten Einnahmen gegenübergestellt. Wenn die Ausgaben die Einnahmen übersteigen, ist die Differenz durch Sozialhilfe oder EL auszugleichen. Neben der unterschiedlichen Berechnungsart des Grundbedarfs gibt es weitere Differenzen bei der Anrechenbarkeit einzelner Positionen

zwischen Sozialhilfe und EL (Ecoplan, 2020). Da das Prinzip jedoch generell vergleichbar ist, wird nachfolgend auf die EL fokussiert.

Anspruchsvoraussetzungen

Ob ein Anspruch auf EL besteht, hängt davon ab, ob die anerkannten Ausgaben die Einnahmen übersteigen. Dabei sind weitere Kriterien zu berücksichtigen. So darf etwa eine gewisse Obergrenze an Vermögen nicht überstiegen werden und der Hauptwohnsitz muss in der Schweiz sein.⁵⁸

Beitragsermittlung

Bei der Beitragsermittlung sind, wie erwähnt, sowohl Einnahmen als auch Ausgaben zu berücksichtigen. Für den Bezug von EL werden die folgenden Ausgaben anerkannt:

- **Allgemeiner Lebensbedarf:** Abhängig von der Familiensituation (Alleinstehend, Ehepaar, Kinder mit Anspruch auf eine Rente) ist ein Pauschalbetrag anrechenbar, der die Kosten des allgemeinen Lebensbedarfs decken soll. Bei Haushalten mit Kindern ist dieser Beitrag zusätzlich abhängig von Alter und Anzahl der Kinder.
- **Wohnkosten:** Je nachdem ob die Wohnkosten für eine alleinstehende Person oder ein Ehepaar berechnet werden, sind diese nur bis zu einem definierten Maximum anrechenbar. Auch die Anzahl der Personen im Haushalt fliesst in die Berechnung mit ein, jedoch nur bis zur vierten Person, unabhängig davon, ob es sich um Kinder oder Erwachsene handelt. Des Weiteren hängt der maximal anrechenbare Beitrag auch von der Wohnregion ab. Die Anrechenbarkeit gilt sowohl für Mieterinnen als auch für Eigentümerinnen. Für Wohnheimbewohner gelten hingegen andere Bestimmungen.
- **Weitere Ausgaben:** Kosten wie Beiträge an Sozialversicherungen, Unterhaltsbeiträge oder Pauschalbeträge für die obligatorische Krankenpflegeversicherung sind ebenfalls anrechenbar.

Sinngemäss bildet somit der Anteil der Wohnkosten an den anrechenbaren Ausgaben die Subjekthilfe, die im Rahmen der EL ausbezahlt wird (Ecoplan, 2020).

4.2.3 Deutsche Subjekthilfe: Das Wohngeld

Deutschland kennt, im Gegensatz zur Schweiz, ein Subjektförderungsinstrument auf Bundesebene: Das Wohngeld, das im Wohngeldgesetz (WoGG) geregelt ist.⁵⁹ Dieses wurde per 1. Januar 2023 erheblich ausgebaut, sodass seither mehr Haushalte anspruchsberechtigt sind und die Leistungen höher ausfallen. Zudem wurde eine dauerhafte Heizkostenkomponente eingeführt und auch eine Klimakomponente berücksichtigt.⁶⁰ Zur Grössen-

⁵⁸ Siehe <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/804/de> [27.03.2024].

⁵⁹ Siehe https://www.gesetze-im-internet.de/wogg/_3.html [22.03.2024].

⁶⁰ Siehe <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/wohngeld-plus-gesetz.html> [28.03.2023].

ordnung des Wohngelds: Im Jahr 2021 wurden in Deutschland Wohngelder im Umfang von rund EUR 1.4 Mrd. ausbezahlt, was bei 595'300 anspruchsberechtigten Haushalten zu einem durchschnittlichen jährlichen Wohngeld von EUR 2'352 führte.⁶¹ Die Wohngeldberechtigung und die Ermittlung der Höhe des Wohngeldes sind nachstehend in Kürze dargestellt.

Anspruchsvoraussetzungen

Wohngeldberechtigt sind Mieter und Eigentümer, die ihren Wohnraum selber nutzen. Darüber hinaus ist pro Wohnraum immer nur ein Haushaltsmitglied wohngeldberechtigt. Vom Wohngeld ausgeschlossen sind Empfänger von bestehenden Sozialhilfeleistungen.

Beitragsermittlung

Die Höhe des Wohngeldes richtet sich nach den nachfolgenden Faktoren, wobei sich aus den ersten drei Grössen eine zumutbare Wohnkostenbelastungsgrenze je Haushalt ergibt. Das Wohngeld berechnet sich aus der Differenz der tatsächlichen Wohnkosten und der zumutbaren Wohnkosten multipliziert mit einem Faktor von 1.15.

- **Anzahl berücksichtigter Haushaltsmitglieder:** Als Haushaltsmitglieder gelten Eheleute, Lebenspartner und verwandte Haushaltsmitglieder.
- **Wohnkosten:** Die Wohnkosten des Haushalts sind bis zu einem definierten Maximum anrechenbar. Die absolute Höhe der Wohnkosten ist somit kein Ausschlusskriterium. Die Obergrenze des ausbezahlten Wohngelds variiert mit der Anzahl Haushaltsmitglieder und dem regionalen Preisniveau. Darüber hinaus ist ein Zuschlag auf die Obergrenze der anrechenbaren Wohnkosten vorgesehen, wenn die Liegenschaft zur Erreichung der Klimaschutzziele beiträgt, und sich daher höhere Wohnkosten ergeben.
- **Gesamteinkommen:** Das Gesamteinkommen ist die Summe der Jahreseinkommen der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder.
- **Belastungsgrenze der Wohnkosten:** Die zumutbare Belastungsquote variiert mit der Anzahl zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder sowie mit der Höhe der Miete und des Einkommens.

⁶¹ Siehe https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/12/PD22_514_22311.html [18.04.2024].

Zentrale Ergebnisse

- Übergeordnetes Ziel der Subjektförderung ist es, die Wohnkostenbelastung einkommensschwacher Haushalte auf ein tragbares Mass zu reduzieren. Um dies zu erreichen, müssen Anspruchsvoraussetzungen und Beitragsermittlung zielgruppen-, situations- und bedarfsgerecht sein.
- Systeme der reinen Subjektförderung kennen in der Schweiz nur die Kantone Basel-Stadt und Genf. Speziell am Basler-Modell ist insbesondere, dass es nur Haushalte im Mietverhältnis und mit Kindern berücksichtigt.
- Auch die Sozialhilfe und die EL weisen Charakteristika einer Subjekthilfe auf; beide Systeme berücksichtigen die Wohnausgaben und bezahlen entsprechende Unterstützungsbeiträge aus.
- Das deutsche «Wohngeld» stellt ein Beispiel für eine Subjektförderung auf Bundesebene dar.

5 Abschätzung der Kosten einer erweiterten Subjekthilfe

Im vorliegenden Kapitel werden die Kosten verschiedener Subjektförderungsmodelle für die Schweiz berechnet. Dazu werden die in Kapitel 4 beschriebenen, existierenden Modelle bzw. Teilaspekte dieser Modelle auf die ganze Schweiz ausgedehnt. Damit entstehen Schätzungen, wie die direkten Kosten einer schweizweiten Subjektförderung ausfallen würden.

5.1 Grundlagen der verwendeten Modelle

Entscheidend für die Schätzung der Kosten einer allfälligen schweizweiten Subjektförderung sind der Empfängerkreis und die Förderbeträge. Würde der Empfängerkreis dabei ausschliesslich an die Tragbarkeitsschwelle von 30 Prozent geknüpft, erhielten sehr viele Haushalte Subjektförderung. Gemäss den Berechnungen in Kapitel 2 wären über 16.8 Prozent der Schweizer Haushalte anspruchsberechtigt, was jährliche Subjekthilfezahlungen von CHF 4.6 Mrd. zur Folge hätte.⁶² Hier wären die Wohnkosten nicht gedeckelt, was natürlich sehr starke Anreize zum Mehrkonsum schaffen würde – auch für Haushalte, die heute unter der Tragbarkeitsgrenzen liegen.

Zur Bestimmung, ob ein Haushalt Anrecht auf Subjekthilfe hat, scheint die Anwendung einer starren Tragbarkeitsgrenze deshalb weder zielgerichtet noch zweckmässig. Die nachfolgend gerechneten Modelle orientieren sich aus diesem Grund an den in Kapitel 4 vorgestellten Ansätzen, die über eine «naive» Tragbarkeitsrechnung hinausgehen. So zeigt sich, dass die Verwendung mehrerer Kriterien zur Bestimmung der Anspruchsberechtigung – wie dies in der Praxis üblich ist – den Empfängerkreis zielgerichtet einschränkt. Die Kosten der Subjektförderung werden zudem beschränkt, indem die Förderbeiträge gedeckelt werden.

Vorliegend werden für zwei Modelle die Kosten einer schweizweiten Subjektförderung bestimmt, wobei sich diese Modelle sowohl bezüglich der Eingrenzung der Empfangsberechtigten als auch der Höhe der auszustahlenden Subjekthilfebeiträge unterscheiden:

- **Modell «Ergänzungsleistungen»:** Das erste Modell basiert auf dem hypothetischen Wohnkostenanteil der EL. Alle Haushalte, deren anrechenbare Ausgaben die Einnahmen übersteigen, erhalten den entsprechenden Wohnkostenanteil als Subjekthilfe ausbezahlt. Dabei wird vorliegend kein Rentenanspruch vorausgesetzt (vgl. Abschnitt 5.1.1).
- **Modell «Basel-Stadt»:** Das zweite Modell dehnt die Subjektförderung des Kantons Basel-Stadt auf die Schweiz aus (vgl. Abschnitt 4.2.1). Dieses setzt das Vorhandensein von

⁶² Diese Zahl ergibt sich aus den SILC-Daten 2020. Es ist der Betrag, der ausbezahlt werden müsste, damit kein Haushalt in der Schweiz mehr als 30 Prozent des Bruttohaushalteinkommens für Wohnkosten ausgibt. Da die Zuschüsse der Ausgabenentlastung dienen – und nicht der Einkommensaufbesserung –, müssen sie von den Wohnkosten abgezogen und nicht etwa zum verfügbaren Einkommen addiert werden (Gerheuser et al., 1993):

$$\text{Förderbetrag pro Haushalt} = \text{Gesamte Wohnkosten} - 0.3 \times \text{Bruttoeinkommen}$$

Kindern im Haushalt voraus, weshalb das Modell in einem zweiten Schritt auf Einpersonenhaushalte ausgeweitet wird. Dies, weil gemäss Abschnitt 2.3 gerade Alleinstehende besondere oft mit hohen Wohnkosten konfrontiert sind.

Die schweizweiten Kosten der zwei Modelle werden mit den SILC-Daten des Jahres 2020 geschätzt (vgl. Abschnitt 2.1). Als massgebendes Einkommen wird dabei das um Subjekthilfezahlungen bereinigte Bruttoeinkommen auf Stufe Haushalt verwendet. Dies entspricht einer Situation, in der die (teilweise vorhandene) kantonale Subjekthilfe durch eine bundesweite Subjektförderung abgelöst würde. Nicht von den Bruttoeinkommen der Haushalte abgezogen werden hingegen Sozialhilfe und EL, da sich die Schätzungen ausschliesslich auf die Kosten der Subjekthilfe beziehen sollen. Die Wohnkosten beinhalten für Mieter die Mietkosten und für Eigentümerinnen die Hypothekarkosten (inkl. Amortisation). Zudem werden – analog der «weiten» Definition der OECD (vgl. Abschnitt 2.2, Fussnote 9) – alle Nebenkosten (Heizkosten, Wasser- und Abfallgebühren, Reparaturen, Versicherungen usw.) zu den Wohnkosten gerechnet. Die Subjekthilfebeiträge werden individuell für jeden Haushalt im SILC-Datenset errechnet und dann anhand der vom BFS erstellten Gewichtung auf die gesamte Schweiz extrapoliert.

5.1.1 Modell «Ergänzungsleistungen»

Die erste Modellrechnung lehnt sich an die im Rahmen der AHV und IV ausbezahlten EL an. Dabei wird das gesetzlich vorgesehene Raster zur Bestimmung der anrechenbaren Ausgaben und Einnahmen angewendet (vgl. Abschnitt 4.2.2). Im Vergleich zur bestehenden EL ist jedoch ein wichtiger Unterschied zu vermerken: Es wird kein Rentenanspruch vorausgesetzt, um Subjekthilfe zu beziehen. Im Modell «Ergänzungsleistungen» sind also all diejenigen Haushalte anspruchsberechtigt, deren anrechenbaren Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen. Analog zu Ecoplan (2020) werden Haushalte, deren Mitglieder in Heimen oder Spitälern leben, in der Modellrechnung nicht berücksichtigt. Für diese gelten andere, auf Tagestaxen basierende Berechnungsgrundlagen.

Auf der Einnahmeseite wird zur Bestimmung, ob ein Anspruch auf Subjekthilfe besteht, das Bruttohaushaltseinkommen verwendet.⁶³ Ausgabenseitig werden hingegen die drei gesetzlich anerkannten nachfolgenden Ausgabenkategorien berücksichtigt. Eine Übersicht der verwendeten relevanten Haushaltsmerkmale ist in Tabelle 3 zu finden.

- Für den **allgemeinen Lebensbedarf** wird auf Haushaltsebene eine Schätzung der Summe der individuellen Lebensbedarfe der einzelnen Haushaltsmitglieder

⁶³ Die SILC-Daten beinhalten weder Auskünfte über Vermögenswerte und noch lässt sich das Einkommen nach unterschiedlichen Quellen aufschlüsseln. Deshalb werden vorliegend die im Rahmen der Bestimmung der EL berücksichtigten Vermögensgrenzen (Art. 9a ELG) und unterschiedliche Einkommensarten (Art. 11 ELG) nicht miteinbezogen.

vorgenommen. Es werden also auch die anrechenbaren Ausgaben für Kinder mitberücksichtigt.⁶⁴ Der individuelle Lebensbedarf richtet sich dabei nach den fixen, gesetzlich definierten Beträgen.

- Für die **anrechenbaren Wohnkosten** werden die gesamten Wohnkosten eines Haushalts – also die Miete bei Miethaushalten, die Hypothekarkosten bei Haushalten im Eigentum sowie die vorgehend erwähnten Nebenkosten – bis zum Erreichen des gesetzlich vorgesehenen Maximalbeitrags berücksichtigt, der wiederum von der Grösse des Haushalts abhängt.⁶⁵ Die Haushaltsgrösse wird dabei, wie bei den EL, nur bis zum vierten Mitglied berücksichtigt.
- Bei den **weiteren anrechenbaren Kosten** werden zudem die Beiträge für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, bereinigt um allfällige Prämienverbilligungen, berücksichtigt.

Tabelle 3: Berechnungsgrundlage Subjekthilfe gemäss EL

Haushaltsmerkmal	Anrechenbarer Betrag (CHF)	Kategorie
Einpersonenhaushalt	20'100	Allgemeiner Lebensbedarf
Haushalt mit Ehepaar	30'150	
Zusatzbetrag 1. Kind	+8'425	
Zusatzbetrag 2. Kind	+7'605	
Zusatzbetrag 3. Kind	+5'617	
Zusatzbetrag 4. Kind	+4'797	
Zusatzbetrag 5+. Kind	+2'808	
Wohnkosten 1. Person	+16'720	Anrechenbare Wohnkosten
Wohnkosten 2. Person	+3'320	
Wohnkosten 3. Person	+2'040	
Wohnkosten 4. Person	+1'920	
Krankenkassenbeiträge	individuell	Weitere anrechenbare Kosten

Quelle: Art. 10 ELG und eigene Berechnungen.

⁶⁴ Auch bei den Kindern wird der sonst vorausgesetzte Rentenanspruch nicht berücksichtigt. Das ELG unterscheidet zudem, ob ein Kind das 11. Altersjahr bereits vollendet hat oder nicht. Die Datengranularität der SILC lässt eine solche Unterscheidung jedoch nicht zu. Deshalb wird der Betrag für den Lebensbedarf des Kindes so errechnet, dass der entsprechende Betrag unter der Altersjahresgrenze von 11 Jahren zu zwei Dritteln und derjenige darüber zu einem Drittel gewichtet wird.

⁶⁵ Das ELG berücksichtigt bei der Höhe der anrechenbaren Wohnkosten zusätzlich die Region, in der sich der Haushalt befindet. Diese Information ist abhängig vom Wohnort, der in den SILC-Daten nicht enthalten ist.

Sofern die Ausgaben eines Haushalts dessen Einnahmen in der Modellrechnung übersteigen, besteht ein positiver Nettobedarf und somit Anspruch auf Subjekthilfe. Da vorliegend eine Subjektförderung nach dem Vorbild der EL modelliert wird, sollen auch nur diejenigen Beiträge berücksichtigt werden, die der Deckung der Wohnkosten zugeordnet sind (analog zum Wohnkostenanteil der EL in Ecoplan (2020)). Dieser Anteil wird errechnet, indem das Verhältnis der anrechenbaren Wohnkosten zu allen anrechenbaren Ausgaben gemäss EL eruiert wird. Für die Schätzung des Förderbeitrags pro Haushalt wird folgende Formel verwendet:

$$\text{Förderbetrag pro Haushalt} = \frac{\text{Anrechenbare Wohnkosten}}{\text{Anrechenbare Ausgaben EL}} \times \text{Nettobedarf}$$

wobei:

$$\text{Nettobedarf} = \max(\text{Anrechenbare Ausgaben} - \text{Bruttoeinkommen}, 0)$$

Hierbei ist das Prinzip, dass – für spezifische Zwecke – EL auch an Haushalte ohne Rentenansprüche ausbezahlt wird, nicht neu. So kennen unter anderem die Kantone Tessin, Solothurn oder Waadt sogenannte Familien-EL. Dabei erhalten einkommensschwache Familien unter gewissen Bedingungen EL, um nicht tragbare Kosten zu decken, ohne in die Sozialhilfe zu rutschen.⁶⁶

5.1.2 Modell «Basel-Stadt»

Die zweite Modellrechnung orientiert sich an der seit über 20 Jahren existierenden Subjekthilfe im Kanton Basel-Stadt (vgl. Abschnitt 4.2.1). Die grundsätzliche Systematik wird dabei übernommen: Haushalte, in denen mindestens ein Kind lebt, deren Einkommen eine von der Anzahl Haushaltsmitgliedern abhängige Grenze nicht übersteigt und deren Anzahl Zimmer kleiner oder gleich der Anzahl Haushaltsmitglieder ist, haben grundsätzlich Anspruch auf Unterstützung.⁶⁷ Die vorgenommene Modellrechnung unterscheidet sich jedoch in einem wesentlichen Punkt vom Basler-Modell: Analog zu den vorherigen Modellrechnungen werden auch Haushalte im Wohneigentum berücksichtigt.

Die Förderbeträge werden analog zur MIVO berechnet. Berücksichtigt bei der Bestimmung des massgeblichen Haushaltseinkommen werden im Übrigen allfällige bereits ausbezahlte Subjekthilfen. Ebenfalls übernommen wurde die Bandbreite der Subjekthilfe in Basel-Stadt, die jährlich CHF 600 im Minimum und CHF 12'720 im Maximum beträgt. Die verwendeten Haushaltsmerkmale sind in Tabelle 4 vermerkt.

⁶⁶ Siehe bspw. <https://so.ch/verwaltung/departement-des-innern/amt-fuer-gesellschaft-und-soziales/kinder-jugendliche-und-familien/familienergaenzungsleistungen/> [18.04.2024].

⁶⁷ Letzteres Kriterium gilt in folgenden Ausnahmefällen nicht: Haushalte mit maximal zwei Zimmer werden immer berücksichtigt und bei Haushalten mit alleinerziehenden Personen darf die Anzahl Zimmer diejenige der Haushaltsmitglieder um eins übersteigen.

Tabelle 4: Berechnungsgrundlage Subjekthilfe gemäss dem Modell «Basel-Stadt»

Haushaltsmerkmal	Betrag	Anspruch oder Berechnung
Massgebliches Einkommen 2 Personen	CHF 63'600	Obergrenze Anspruch ⁶⁸
Massgebliches Einkommen 3 Personen	CHF 73'600	
Massgebliches Einkommen 4 Personen	CHF 81'600	
Massgebliches Einkommen 5 Personen	CHF 87'600	
Massgebliches Einkommen weitere Personen	+ CHF 4'000	
Jährliche Wohnkosten	CHF 5'520 bis 28'320	
Zimmeranzahl	1 bis 5	Berücksichtigt bei Berechnung
Anzahl Haushaltsmitglieder	mind. 2	
Massgebliches Einkommen	individuell	

Quelle: MIVO, Mietzinsbeitragstabelle.

Im Basler Modell werden Einpersonenhaushalte, auch wenn sie potenziell subjekthilfebedürftig wären, ausgeschlossen. Aus diesem Grund werden unsere Modellrechnungen ergänzt: Für das Modell «Basel-Stadt+» gelten grundsätzlich die gleichen Anspruchsbedingungen und Berechnungsgrundlagen wie oben dargestellt, die Einpersonenhaushalte werden aber nicht explizit ausgeschlossen. Das erweiterte Modell berücksichtigt für die Einpersonenhaushalte bei der Zimmeranzahl sowie dem massgeblichen Einkommen jeweils die Voraussetzungen für die Zweipersonenhaushalte.⁶⁹

5.1.3 Konzeptioneller Vergleich der Modellrechnungen

Die zwei Modellrechnungen zur Schätzung der Kosten einer schweizweiten Subjekthilfe unterscheiden sich konzeptionell. Ein System der Subjekthilfe nach dem Vorbild der EL verlangt, dass die anerkannten Ausgaben die anerkannten Einnahmen übersteigen. In einem solchen System der Subjekthilfe spielt die Belastungsquote eine untergeordnete Rolle. Vielmehr wird auf dem Nettobedarf eines Haushalts abgestellt. Damit kann weitgehend sichergestellt werden, dass nur bedürftige Haushalte Subjekthilfe beziehen. Denn für einkommensstarke Haushalte dürfte es eher unwahrscheinlich sein, dass sie anrechenbare Ausgaben in einer Höhe aufweisen, die einen Nettobedarf begründen. Zusätzlich wird auch nur der Wohnkostenanteil der anrechenbaren Ausgaben als Subjekthilfe vergütet,

⁶⁸ Im Basler-Modell gelten, wie in Abschnitt 4.2.1 erwähnt, Wohnkosten nicht als Anspruchsvoraussetzung. Damit jedoch die Modellierung möglichst zielgerichtet ist und nicht unnötigerweise teure Wohnungen Förderbeiträge erhalten, werden vorliegend die Obergrenzen der Wohnkosten als Ausschlusskriterium behandelt.

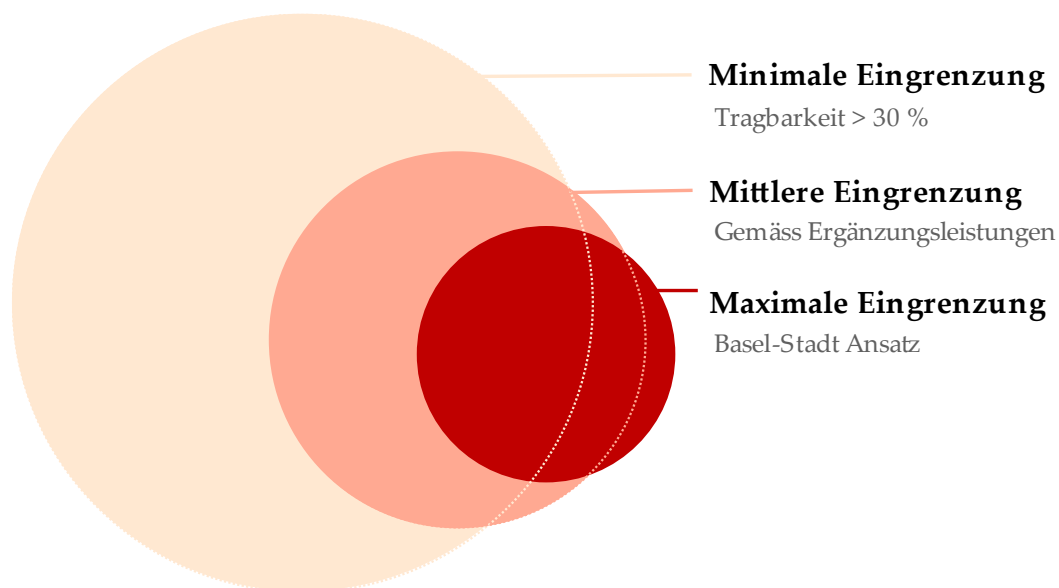
⁶⁹ Ein Zweipersonenhaushalt im Basler Modell besteht zwingend aus einer erwachsenen Person und einem Kind. Somit ist die Anzahl erwerbstätiger Personen grundsätzlich gleich wie in einem Einpersonenhaushalt. Die Werte für Zweipersonenhaushalte in Tabelle 4 können deshalb als eine vertretbare Annäherung für Einpersonenhaushalte herangezogen werden.

womit der relative Anteil der Wohnkosten erst bei der Höhe des gesprochenen Förderbeitrags zur Geltung kommt.

Das Modell des Kantons Basel-Stadt kommt hingegen grundsätzlich ohne relative Masse aus.⁷⁰ Einschränkend wirkt jedoch, dass nur Haushalte mit Kindern anspruchsberechtigt sind. Gerade unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus Abschnitt 2.3, wo aufgezeigt wurde, dass die Tragbarkeitsschwelle von 30 Prozent überdurchschnittlich oft von Alleinstehenden ohne Kinder im Haushalt überschritten wird, erscheint das Basler-Modell jedoch zu wenig treffsicher. Es wird deshalb nachfolgend auch die Variante «Basel-Stadt+», die Einzelpersonenhaushalte explizit berücksichtigt, diskutiert.

Abbildung 9 zeigt, wie sich die Gruppe der anspruchsberechtigten Haushalte je nach betrachtetem Fördermodell – und im Gegensatz zu einer starren Tragbarkeitsgrenze von 30 Prozent – verändert. Hervorzuheben ist dabei, dass sowohl eine Subjekthilfe nach dem Vorbild der EL als auch die am Baseler Modell angelehnten Berechnungen Haushalte, deren Tragbarkeit 30 Prozent nicht überschreitet, nicht per se ausschliesst. Wichtig ist deshalb, dass die Anspruchsvoraussetzungen in diesen Modellen so festgelegt werden, dass nur wirklich bedürftige Haushalte Unterstützung erhalten. Dies kann etwa mit Kriterien, dass die Anzahl der Zimmer diejenige der Haushaltsmitglieder nicht übersteigen darf (wie dies im Basler-Modell vorgesehen ist), erreicht werden.

Abbildung 9: Eingrenzung der geförderten Haushalte



Quelle: Swiss Economics.

Auch den Vermögensverhältnissen der Haushalte ist Rechnung zu tragen. Gerade diese können in unseren Modellrechnungen jedoch nicht berücksichtigt werden, weil die SILC-Daten keine Vermögensangaben enthalten. Dies führt dazu, dass in unseren Berechnungen

⁷⁰ Auch beim Basler-Modell sind Formeln zur Berechnung hinterlegt, die im weiteren Sinne als relative Masse interpretiert werden können (vgl. Interface, 2022).




auch Haushalte mit tiefen Einkommen und hohem Vermögen als potenzielle Subjekthilfempfangler identifiziert werden. Zu beachten ist dabei insbesondere, dass diese Konstellation in der Schweiz häufig bei Rentnern anzutreffen ist (Wanner & Gerber, 2021). Ausgeschlossen werden kann deshalb nicht, dass sowohl im Modell «Ergänzungsleistungen» als auch in der Modellerweiterung «Basel-Stadt+» ein nicht unbedeutender Teil an vermögenden (alleinstehenden) Rentnern mitberücksichtigt wird. Dadurch werden die ausgewiesenen Kosten der beiden Modelle tendenziell überschätzt. Das Modell «Basel-Stadt», welches das Vorhandensein von Kindern voraussetzt, ist von diesem Problem hingegen weniger betroffen, da der Anteil Rentner mit Kindern im Haushalt eher gering sein dürfte.

Des Weiteren ist bei der Interpretation der ausgewiesenen Werte zu berücksichtigen, dass in den SILC-Daten auch Haushalte enthalten sind, deren Mieten aktuell durch die Objektförderung verbilligt werden. Es ist davon auszugehen, dass bei Wegfall dieser Verbilligungen zusätzliche Haushalte Anspruch auf Subjekthilfe hätten. Die errechneten Förderumfänge werden somit in dieser Hinsicht unterschätzt. Insgesamt lassen sich somit Faktoren identifizieren, die für eine Überschätzung und solche, die für eine Unterschätzung der Förderung in einem System der reinen Subjekthilfe sprechen. Die ausgewiesenen Zahlen sollten deshalb im Sinne von plausiblen Grössenordnungen für einen Systemwechsel von der Objekt- zur Subjektförderung interpretiert werden.

5.2 Förderumfang der betrachteten Modelle

Der geschätzte Förderumfang der betrachteten Subjekthilfemodelle sowie der Anteil der berücksichtigten Haushalte sind in Tabelle 5 abgebildet. Es handelt sich dabei nur um die direkten Zuschüsse an die anspruchsberechtigten Haushalte, allfällig weitere entstehende Kosten – wie der Verwaltungsaufwand, der durch die Eruiierung der betroffenen Haushalte entsteht – sind hier nicht berücksichtigt.

Tabelle 5: Geschätzter Förderumfang

Modell	Umfang (CHF)	Anteil Haushalte	Wohnbeihilfen an betroffene Haushalte (CHF)			Median Entlastung des Budgets
			Durchschnitt	Median	Oberes Quartil	
 Ergänzungsleistungen	1'452 Mio.	12.6%	2'975	2'048	6'550	5.2%P
 Basel-Stadt	697 Mio.	3.6%	4'944	4'560	6'852	5.5%P
 Basel-Stadt +	1'474 Mio.	9.5%	3'972	3'645	5'229	7.1%P

Quelle: SILC, eigene Berechnungen.

5.2.1 Allgemeiner Förderumfang

Würde die Subjekthilfe analog den EL aufgebaut, so würde für 12.6 Prozent der Haushalte ein Anspruch auf Unterstützung bestehen. Der gesamte Förderumfang belief sich auf CHF 1.45 Mrd. Die Zuschüsse pro Haushalt wären jedoch – im Vergleich mit den anderen Modellen – relativ tief: Im Durchschnitt würden CHF 2'975 ausbezahlt, der Medianbezüger erhielt CHF 2'048 pro Jahr. Das Modell «Ergänzungsleistungen» charakterisiert sich somit durch vergleichsweise tiefe Förderbeträge, die jedoch an eine grosse Anspruchsgruppe

ausbezahlt würden. Zudem zeigt sich, dass in diesem System Haushalte, die im Verhältnis zu deren anrechenbaren Ausgaben und Einnahmen hohe Wohnkosten aufweisen, auch hohe Förderbeiträge erhalten. So würde der durchschnittliche anspruchsberechtigte Haushalt im obersten Quartil mit CHF 6'550 pro Jahr gefördert. Wie bereits erwähnt, stehen uns leider keine Vermögensdaten zur Verfügung, weshalb nicht ausgeschlossen werden kann, dass in der Modellrechnung auch Haushalte mit tiefem Einkommen und hohem Vermögen mitberücksichtigt wurden.

Eine schweizweite Subjekthilfe nach dem Vorbild des Basler-Modells, mit der einschränkenden Anspruchsvoraussetzung, dass mindestens ein Kind im Haushalt wohnhaft sein muss, resultiert in markant tieferen Kosten: Hier würden «nur» 3.6 Prozent der Schweizer Haushalte zu den Empfängern gehören, mit Förderbeiträgen im Umfang von insgesamt CHF 697 Mio. Im Durchschnitt erhielte jeder betroffene Haushalt CHF 4'944 pro Jahr (Median: CHF 4'560). Auch in diesem Modell würden besonders betroffene Haushalte hohe Förderbeträge erhalten: Der durchschnittliche Haushalt im obersten Quartil würde mit CHF 6'852 unterstützt.

Wie bereits erwähnt, schliesst das Modell «Basel-Stadt» eine wichtige Gruppe von allenfalls förderbedürftigen Haushalten aus: Haushalte ohne Kinder. Das Ausmass dieser Einschränkung wird im Modell «Basel-Stadt+» deutlich: Werden neben Haushalten mit Kindern auch Einpersonenhaushalte berücksichtigt, so steigt der Förderumfang um rund CHF 780 Mio. auf CHF 1.47 Mrd. und gleicht sich somit in etwa dem Wert des Modells «Ergänzungsleistungen» an. Dies, obwohl ca. 3 Prozentpunkte weniger Haushalte berücksichtigt würden. Im Vergleich zum Modell «Basel-Stadt» kommen hingegen knapp 6 Prozentpunkte hinzu. Wie Tabelle 5 entnommen werden kann, sinken im Modell «Basel-Stadt+» sowohl der Median als auch der Wert im obersten Quartil sowie der Durchschnitt. Dies deutet darauf hin, dass durch die Berücksichtigung der Einpersonenhaushalte tendenziell tiefere Subjekthilfebeiträge hinzukommen. Der steigende Median der Budgetentlastung kann hingegen dahingehend interpretiert werden, dass gerade die Budgets der Einpersonenhaushalte entlastet werden.

Der ermittelte Förderumfang in den betrachteten Modellen steckt, wie bereits erwähnt, einen Rahmen ab, in dem sich die Kosten einer erweiterten Subjekthilfe in der Schweiz in etwa bewegen könnten. Während auf der einen Seite Haushalte, die bei Wegfall der heutigen Objekthilfe Anspruch auf Subjekthilfe erlangen würden, in allen Berechnungen nicht berücksichtigt werden konnten, kann auf der anderen Seite insbesondere in den Modellen «Ergänzungsleistungen» und «Basel-Stadt+» nicht für die Vermögensverhältnisse der Haushalte kontrolliert werden. Letzteres Problem – also vermögensbedingte Verzerrungen der Resultate – dürfte im Modell «Basel-Stadt» etwas weniger ausgeprägt sein. Die ausgewiesenen Kosten des Modells «Basel-Stadt» sind wohl dennoch (und trotz der verhältnismässig grosszügigen Individualbeiträge) als Untergrenze zu interpretieren, weil bedürftige Haushalte, in denen keine Kinder leben, vernachlässigt werden. Gerade das Modell «Basel-Stadt» zeigt aber letztlich, dass eine gut austarierte Subjekthilfe nicht zwingend teurer sein muss als die heutige Objektförderung. Auch deren direkten Kosten betragen beinahe

CHF 100 Mio. und die Opportunitätskosten belaufen sich auf jährlich CHF 560 Mio. bis CHF 830 Mio.

5.2.2 Förderumfang nach Einkommensquintilen

Die nachfolgenden Tabellen fassen die Durchschnittswerte innerhalb der Einkommensquintile für die Haushalte zusammen, die in den jeweiligen Modellrechnungen Subjekthilfe erhalten. Insgesamt kann festgehalten werden, dass alle der betrachteten Modelle relativ zielgenau sind. So ist bei den unteren Einkommensquintilen der Anteil der Haushalte, die Förderbeträge erhalten, regelmässig grösser als bei den oberen Quintilen. Diese erhalten nur in Ausnahmefällen Zuschüsse. Im Modell «Ergänzungsleistungen» sind es zudem nur Haushalte in den unteren drei Einkommensquintilen die Unterstützung erhalten; im Modell «Basel-Stadt» (inklusive der Erweiterung) zusätzlich auch das vierte Einkommensquartil. Letzteres bestätigt, dass das Basler Modell – im Vergleich zu einer Subjekthilfe nach dem Vorbild der EL – weniger progressiv ausgestaltet ist.

Im Modell «Ergänzungsleistungen» (vgl. Tabelle 6) erhalten 55 Prozent des untersten Einkommensquintils Subjekthilfe, und zwar durchschnittlich im Umfang von CHF 2'900. Dies entspricht knapp 20 Prozent der durchschnittlichen Wohnkosten in diesem Quintil. Auffallend ist, dass im zweituntersten Quintil, wo immerhin noch ca. 7 Prozent aller Haushalte unterstützt werden, die durchschnittlichen Förderbeträge mit CHF 3'600 grösser sind als im ersten Quintil. Dies hängt womöglich damit zusammen, dass in diesem Quintil nicht nur die Einkommen, sondern auch die durchschnittlichen Wohnkosten signifikant grösser sind. Gleichzeitig ist jedoch der Anteil der gesprochenen Förderbeträge an den Wohnkosten, in diesem Quintil mit 17 Prozent etwas tiefer als im untersten Quintil.

Tabelle 6: Empfänger der Subjekthilfe im Modell «Ergänzungsleistungen»

Quintil	Anteil Haushalte im Quintil in %	Bruttoeinkommen Ø CHF	Wohnkosten Ø CHF	Förderbetrag Ø CHF	... in % der Wohnkosten	... in % des Bruttoeinkommens
1	55.5	34'700	14'700	2'900	19.7	8.3
2	7.2	65'800	21'000	3'600	17.0	5.4
3	0.1	93'400	24'091	1'900	7.9	2.0
4	-	-	-	-	-	-
5	-	-	-	-	-	-

Quelle: SILC, eigene Berechnungen

Insgesamt zeigt sich, dass im Modell «Ergänzungsleistungen» unter gewissen Bedingungen verhältnismässig hohe Wohnkosten anrechenbar sind. So ist es z.B. möglich, dass sich ein Paarhaushalt mit zwei Kindern Ausgaben im Umfang von über CHF 85'000 anrechnen lassen kann.⁷¹ Liegt das Bruttoeinkommen sodann unter dieser anrechenbaren

⁷¹ Dieses Rechenbeispiel basiert auf dem Lebensbedarf, dem überregionalen Durchschnittswert der anrechenbaren Wohnkosten sowie den Pauschalbeiträgen an die obligatorische Krankenpflegeversicherung für die Region 2 im Kanton Zürich.

Ausgabenschwelle, ist der Haushalt anspruchsberechtigt und erhält den Wohnkostenanteil als Subjekthilfe ausbezahlt.

Ein ähnliches Bild zeigt sich für das Modell «Basel-Stadt» (vgl. Tabelle 7): Die Wohnkosten der Haushalte im untersten Einkommensquintil werden mit rund 38 Prozent zwar am meisten entlastet, es sind jedoch wiederum die Haushalte im zweituntersten Quintil die mit CHF 6'000 im Durchschnitt die höchsten absoluten Förderbeträge erhalten. Im Vergleich zum Modell «Ergänzungsleistungen» werden hingegen nur knapp 3 Prozent der Haushalte im untersten Einkommensquintil berücksichtigt, was durch mehrere Spezifitäten des Basler Modells erklärbar ist. So sind in Basel besonders tiefe Wohnkosten nicht anspruchsberechtigt. Einkommensschwache Haushalte, die in sehr günstigen Wohnungen leben, haben deshalb unter Umständen keinen Anspruch auf Subjekthilfe. Des Weiteren kennt das Basler Modell auch Untergrenzen für das massgebende Einkommen: Fällt ein Haushalt unter diese Schwelle, ist er nicht mehr anspruchsberechtigt. Auch werden Förderbeträge unter CHF 600 pro Jahr nicht ausbezahlt. Letztlich fällt jedoch auch hier das bereits mehrfach erwähnte, besonders einschränkende Kriterium ins Gewicht, dass ein Haushalt mindestens ein Kind haben muss, um anspruchsberechtigt zu sein.

Tabelle 7: Empfänger der Subjekthilfe im Modell «Basel-Stadt»

Quintil	Anteil Haushalte im Quintil in %	Bruttoeinkommen Ø CHF	Wohnkosten Ø CHF	Förderbetrag Ø CHF	... in % der Wohnkosten	... in % des Bruttoeinkommens
1	3.1	44'800	15'400	5'900	38.3	13.1
2	7.3	69'000	17'600	6'000	34.3	8.7
3	7.4	102'600	18'500	3'600	16.6	3.5
4	0.3	126'000	21'800	1'600	7.4	1.3
5	-	-	-	-	-	-

Quelle: SILC, eigene Berechnungen

Vergleicht man die Werte des Modells «Basel-Stadt» mit der Modellerweiterung in Tabelle 8, die auch Einpersonenhaushalte berücksichtigt, so sticht ins Auge, dass neu beinahe 23 Prozent aller Haushalte im untersten Einkommensquintil Anspruch auf Subjekthilfe haben. Eine deutliche Steigerung kann auch für das zweitunterste Quintil beobachtet werden, auch wenn der Anstieg in absoluten Zahlen etwas kleiner ausfällt. Als ebenfalls auffallend kann bezeichnet werden, dass in beiden Basler Modellen jeweils auch ein Teil der Haushalte des mittleren Einkommensquintils (7.4 resp. 8.5 Prozent) und sogar des vierten Quintils (0.3 resp. 0.4 Prozent) Anspruch auf Subjekthilfe haben. Bei letzteren Haushalten handelt es sich mutmasslich um Ausnahmefälle, die zwar über ein hohes Einkommen verfügbaren, aber aufgrund einer hohen Anzahl Kinder im Haushalt noch immer Anspruch auf Förderbeträge haben. Festgehalten werden kann jedoch, dass der durchschnittlich ausbezahlte Betrag von rund CHF 3'500 pro Jahr für Haushalte im mittleren Quintil erneut verdeutlicht, dass die Modelle «Basel-Stadt» und «Basel-Stadt+» verhältnismässig grosszügig sind.

Tabelle 8: Empfänger der Subjekthilfe im Modell «Basel-Stadt+»

Quintil	Anteil Haushalte im Quintil in %	Bruttoeinkommen Ø CHF	Wohnkosten Ø CHF	Förderbetrag Ø CHF	... in % der Wohnkosten	... in % des Bruttoeinkommens
1	22.6	39'400	11'900	4'200	35.1	10.6
2	16.3	68'600	14'500	4'000	27.8	5.9
3	8.5	101'600	17'700	3'400	19.1	3.3
4	0.4	124'800	19'900	1'900	9.4	1.5
5	-	-	-	-	-	-

Quelle: SILC, eigene Berechnungen

Wie die Kosten einer erweiterten Subjekthilfe letztlich genau ausfallen und welche Haushalte davon profitieren würden, hängt somit von der konkreten Ausgestaltung eines solchen Systems ab. Dessen Ausgestaltung kann politisch auf Bundesebene, auf kantonaler wie auf lokaler Ebene definiert werden. Besonders achtzugeben ist dabei auf die Kriterien, welche die Anspruchsberechtigungen festlegen. So schliesst etwa das Kriterium, dass nur Haushalte mit mindestens einem Kind anspruchsberechtigt sind (wie dies Basel-Stadt kennt), bedürftige Einpersonenhaushalte, von denen es gerade im untersten Einkommensquintil viele gibt, pauschal von der Subjekthilfe aus. Umgekehrt qualifizieren mit einer solchen Regel unter Umständen auch Familien im mittleren Einkommensquintil noch für Zuschüsse. Generell erscheinen spezifische Höchstwerte für Einkommen, Vermögen und Wohnkosten empfehlenswert. Gleichzeitig dürfte aber eine gewisse Flexibilität, die sicherstellt, dass letztlich diejenigen Haushalte Förderbeträge erhalten, die sie wirklich benötigen, unumgänglich sein.

5.2.3 Subjekthilfe ermöglicht eine effizientere Unterstützung der Haushalte

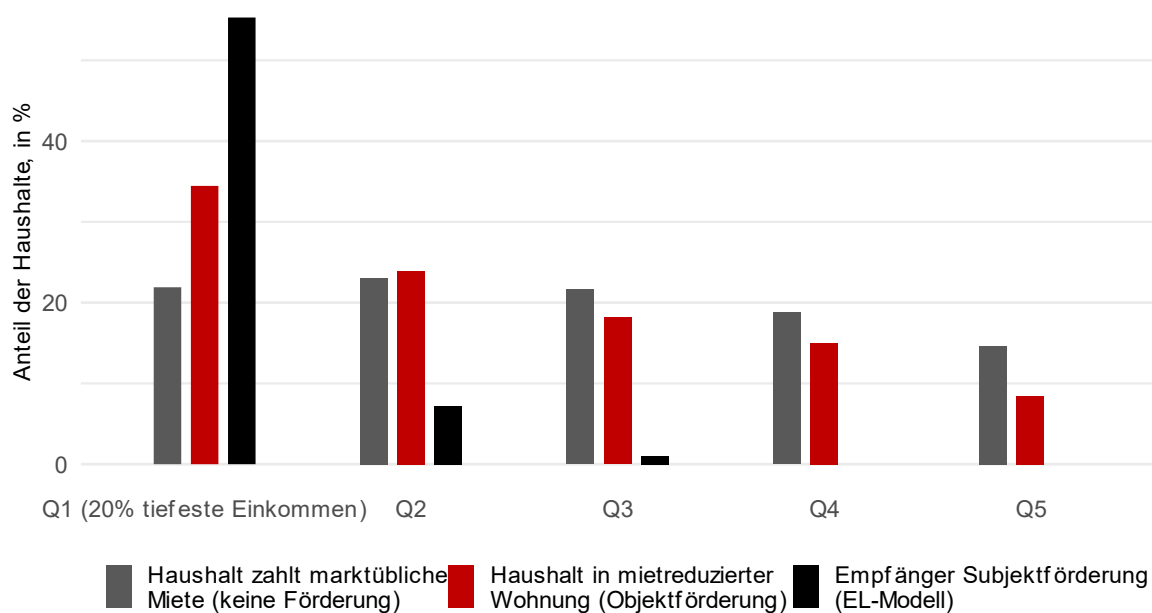
Kein zwingendes Argument gegen eine Subjektförderung ist jedoch, dass diese allenfalls höhere Kosten als die heutige Objektförderung verursacht, denn die Subjektförderung dürfte um einiges effizienter und effektiver sein als die Objektförderung. Um dies zu illustrieren, greifen wir nochmals auf die SILC-Daten zurück. Die SILC-Erhebung erfasst zwar keine detaillierten Informationen zu Haushalten, die heute schon in geförderten Wohnungen leben. Allerdings enthält sie Angaben dazu, ob der Haushalt eine marktübliche Miete bezahlt oder ob eine «mietreduzierte Wohnung» bewohnt wird. Die befragten Haushalte müssen dabei selbst einschätzen, ob ihre Miete dem Marktpreis entspricht oder nicht. Es ist deshalb davon auszugehen, dass insbesondere Genossenschaftswohnungen und geförderte kommunale Wohnungen als «mietzinsreduziert» erfasst werden, letztlich jedoch nicht alle geförderte Wohnungen als solche im Datensatz gekennzeichnet sind.⁷² Im Folgenden verwenden wir diese Angabe als Annäherung bzw. als Proxygrösse für das

⁷² Bochsler et al. (2015) verwenden ebenfalls diese Angabe für Auswertungen zur Wohnversorgung der einkommensschwächeren Haushalte.

Vorhandensein einer Objektförderung – wohl wissend, dass dies sowohl zu einer Unter- als auch zu einer Überschätzung führen kann.

Gemäss den SILC-Daten wohnten im Jahr 2020 rund 220'000 Haushalte in mietreduzierten Wohnungen, was rund 5.7 Prozent aller Haushalte entspricht. Abbildung 10 zeigt, wie diese Haushalte nach Quintilen des Bruttoeinkommens verteilt sind. Zum Vergleich wird auch die entsprechende Verteilung der Grundgesamtheit aller Miethaushalte dargestellt. Aus der Abbildung ist eine gewisse Konzentration der objektgeförderten Haushalte im untersten Teil der Einkommensverteilung (Q1) ersichtlich: 34.4 Prozent der geförderten Haushalte gehören der untersten Einkommensklasse an, während der Anteil der Haushalte, die marktorientierte Mieten bezahlen, in diesem Segment 21.9 Prozent beträgt. Verhältnismässig gering sind hingegen die Unterschiede in den mittleren Einkommensklassen (Q2 bis Q4), was die These der mangelhaften Zielgenauigkeit der Objektförderung erneut bestätigt. Im Gegensatz dazu steht die Subjektförderung, die im Modell «Ergänzungsleistungen» – wie bereits oben gezeigt – stark auf die Haushalte im unteren Teil der Einkommensverteilung konzentriert ist. Eine erweiterte Subjekthilfe weist also eine deutlich höhere Treffsicherheit als die heutige Objektförderung auf.

Abbildung 10: Einkommensverteilung der Mieterhaushalte nach Fördertyp



Quelle: Swiss Economics auf Basis der SILC-Daten (2020) und Tabelle 6

Die überlegene Treffsicherheit zeigt sich letztlich darin, dass mit der gegebenen Gesamtfördersumme deutlich mehr einkommensschwache Haushalte unterstützt werden könnten. Ausgehend von den obigen Schätzungen profitieren heute etwa 77'000 Haushalte aus dem ersten Einkommensquintil von einer Objektförderung im Umfang von CHF 4'215 (vgl. Kapitel 3). Daraus lässt sich eine jährliche Fördersumme von rund CHF 325 Mio. ableiten.

Diese Summe würde ausreichen, um mit Subjekthilfe nach dem Modell «Ergänzungsleistungen» etwa 112'000 Haushalte so zu unterstützen, dass ihre Wohnkosten die Tragbarkeitsgrenze von 30 Prozent nicht überschreiten.

Zentrale Ergebnisse

- Wollte man dafür sorgen, dass niemand in der Schweiz mehr als 30 Prozent des Bruttoeinkommens für das Wohnen ausgibt, müssten mehr als 16.8 Prozent der Haushalte finanziell unterstützt werden, und es würden Kosten von rund CHF 4.6 Mrd. resultieren. Ein solches System wäre aber weder zweckmässig noch sinnvoll, denn es würden auch Haushalte mit hohem Einkommen und hohem Wohnkonsum subventioniert, und starke Anreize zum Mehrkonsum von Wohnraum setzen.
- Im Modell «Ergänzungsleistungen» – wenn also nur diejenigen Haushalte berücksichtigt werden, deren anerkannten Ausgaben die Einnahmen übersteigen –, würde sich der staatliche Förderbedarf auf rund CHF 1'450 Mio. belaufen. Noch immer wären 12.6 Prozent aller Schweizer Haushalte anspruchsberechtigt.
- Am geringsten wäre der Finanzbedarf eines Modells, wie es heute in Basel-Stadt zur Anwendung kommt. Diesfalls würden geschätzte Kosten im Umfang von knapp CHF 700 Mio. anfallen und 3.6 Prozent der Schweizer Haushalte hätten Anspruch auf Unterstützung.
- Die Kosten des Modells «Basel-Stadt» würden die Kosten der aktuellen Objektförderung nicht signifikant übersteigen (zumal letztere die gesellschaftlichen Kosten nicht mitberücksichtigen). Das Basler Modell weist aber den «Makel» auf, dass nur Haushalte mit Kindern anspruchsberechtigt sind. Bei vielen bedürftigen Haushalten handelt es sich aber gerade um solche ohne Kinder. Würden Einpersonenhaushalte ebenfalls berücksichtigt, so resultieren Kosten von CHF 1'450 Mio., was in etwa den Kosten des Modells «Ergänzungsleistungen» entspricht.
- Die ausgewiesenen Kosten der einzelnen Modelle sind im Sinne von Richtwerten zu verstehen, da aufgrund der Datenlage für verschiedene Merkmale (z.B. das Vermögen) der Haushalte nicht kontrolliert werden kann. Grundsätzlich müssen die Kosten einer gut austarierten Subjektförderung aber die Kosten der heutigen Objektförderung nicht zwingend übersteigen. Und selbst wenn dies der Fall wäre, ist dies kein grundsätzliches Argument gegen die Subjektförderung, dürfte diese doch deutlich gezielter die Haushalte entlasten.
- Die überlegene Treffsicherheit zeigt sich darin, dass mit der derzeit für die Objektförderung ausgegebenen Gesamtfördersumme rund 45 Prozent mehr einkommensschwache Haushalte mit Subjekthilfe unterstützt werden könnten, sodass ihre Wohnkosten die Tragbarkeitsgrenze von 30 Prozent nicht überschreiten.

6 Auswirkungen der Subjektförderung auf dem Wohnungsmarkt

Die vorangegangenen Kapitel haben den Umfang der bestehenden Massnahmen zur Objekt- und Subjektförderung dargelegt. In diesem abschliessenden Kapitel sollen die potenziellen Auswirkungen einer Erweiterung der Subjekthilfe auf den Wohn- und Immobilienmarkt kurz angesprochen werden. Hierbei soll insbesondere dargelegt werden, welche Verhaltensanpassungen durch eine Unterstützung der Nachfrage nach Wohnraum ausgelöst werden könnten. Abschliessend wird ein Vergleich der Folgen mit denen der Objektförderung angestellt.

6.1 Ökonomische Betrachtung: Verhaltensanpassungen und Inzidenz

Wie bereits erwähnt, zielt die Subjekthilfe darauf ab, die individuelle Nachfrage nach Wohnraum zu unterstützen. Der Einfluss dieser Unterstützung auf den Wohnungsmarkt hängt im Wesentlichen von drei Faktoren ab:

1. Von der Grösse des Empfängerkreises im Verhältnis zur Wohnbevölkerung
2. Von der Höhe der ausbezahlten Leistungen
3. Vom Ausmass, in dem die erhaltenen Leistungen tatsächlich für den Konsum von Wohnraum verwendet werden

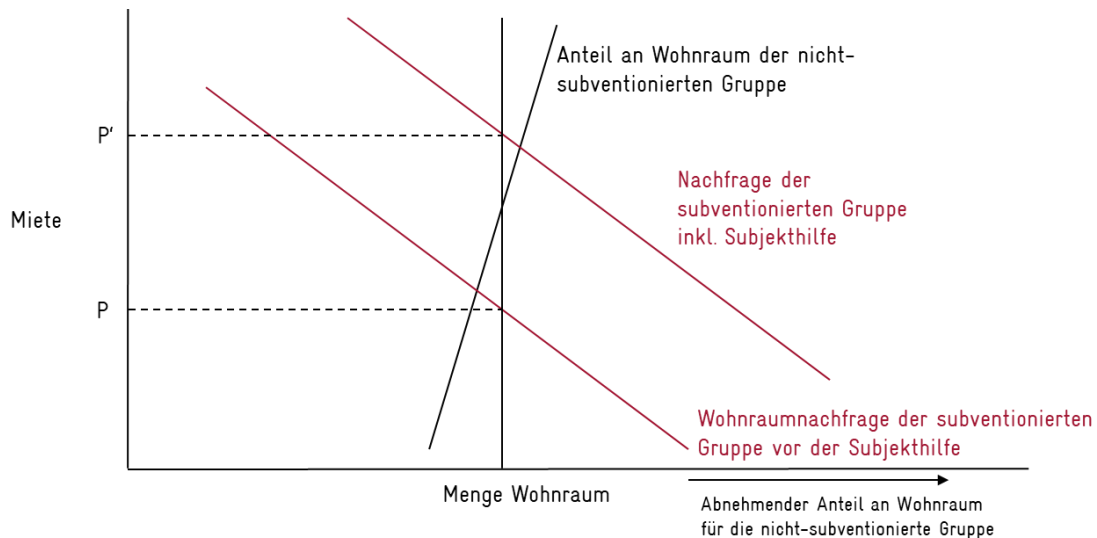
Während die ersten beiden Punkte intuitiv nachvollziehbar sind, bedarf der dritte einer genaueren Betrachtung. Die Subjekthilfe ist grundsätzlich nicht an die Anmietung einer spezifischen Wohnung gebunden. So kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein anspruchsberechtigter Haushalt die ausbezahlten Mittel für andere Konsumzwecke einsetzen könnte. Damit könnte das mit der Subjekthilfe beachtliche sozialpolitische Ziel einer Verbesserung der Wohnsituation der Haushalte gefährdet sein.

Allerdings handelt es sich beim Wohnen um ein sogenannt «normales» Gut: Mit steigendem Einkommen wird in der Regel mehr Wohnraum konsumiert. Es darf deshalb davon ausgegangen werden, dass die Subjekthilfe tatsächlich dazu beiträgt, die Nachfrage nach Wohnraum der begünstigten Haushalte zu steigern und somit ihren sozialpolitischen Zweck erfüllt.

Ein häufig geäussertes Kritikpunkt an der Subjekthilfe betrifft zudem die wirtschaftliche Inzidenz, also die Frage, inwieweit die Unterstützung tatsächlich den Empfängerhaushalten zugutekommt. Konkret besteht die Befürchtung, dass die durch die Subjekthilfe induzierte zusätzliche Wohnraumnachfrage die Mieten ansteigen lässt, und damit bedürftige Haushalte letztendlich nur geringfügig entlastet werden. Dieses Szenario ist wahrscheinlicher, wenn das Wohnungsangebot preisunelastisch ist – das heisst, wenn die Investoren bzw. Eigentümer auf die höheren Mieten (und höhere Renditen) nicht mit einer entsprechenden Erhöhung der Bautätigkeit reagieren. Die in Kapitel 4 diskutierten Modelle der Subjektförderung entsprechen jedoch kaum diesem Szenario, da der Empfängerkreis der Subjekthilfe nur einen relativ kleinen Teil aller Haushalte umfasst. In diesem Fall würden

die Empfängerhaushalte von der Subjekthilfe selbst dann profitieren, wenn das Angebot – wie in Abbildung 11 dargestellt – unelastisch wäre.

Abbildung 11: Effekt der Subjekthilfe bei unelastischem Wohnungsangebot



Quelle: Glaeser und Gyourko (2008).

Auf der horizontalen Achse ist der Anteil an Wohnraum dargestellt, der von den Empfängern von Subjekthilfe genutzt wird. Die nach oben geneigte Kurve zeigt hingegen den Anteil des Wohnraums an, der von den übrigen (nicht-unterstützten) Haushalten in Anspruch genommen wird. Die Kurve steigt mit der Miete, weil diese Gruppe weniger Wohnraum konsumiert, wenn die Mieten steigen. Die mit der Subjekthilfe verbundenen Zuschüsse verschieben die Nachfragekurve der Empfänger nach rechts aussen. Die Folge dieser Verschiebung ist ein Anstieg der Mieten und gleichzeitig ein erhöhter Anteil des Wohnraums, der von der unterstützten Gruppe genutzt wird. In diesem Fall profitieren also auch die unterstützten Haushalte von der Subjekthilfe, wenn auch nicht in vollem Umfang. Denn ein Teil der Leistungen der Subjekthilfe muss mit den Anbietern bzw. den Vermietern geteilt werden. Schlechter gestellt ist jedoch die Gruppe der nicht-unterstützten Haushalte, da sie höhere Mieten in Kauf nehmen muss.

6.2 Empirische Evidenz und Vergleich mit der Objektförderung

Die Effektivität von Wohnhilfen und die Frage, ob diese tatsächlich den von der Politik vorgesehenen Empfängerkreis erreichen oder unbeabsichtigt weitere Akteure begünstigen, stellt letztlich eine empirische Frage dar. In der Schweiz fehlen dazu bisher Studien, was auch darauf zurückzuführen sein dürfte, dass die reine Subjektförderung bis anhin nur in begrenztem Umfang zum Einsatz kommt. Auf der internationalen Ebene existiert jedoch eine Vielzahl von Untersuchungen zur Wirkung solcher Fördermassnahmen. Dabei lässt sich feststellen, dass aktuell kein Konsens darüber besteht, ob und inwiefern Subjekthilfen zu Mietpreiserhöhungen führen.

Neueste Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass Wohnhilfen es den Empfängern ermöglichen, in qualitativ höherwertigere Wohnungen zu ziehen, ohne signifikante Auswirkungen auf das allgemeine Mietpreisniveau zu gewärtigen.⁷³ Andere hingegen schätzen, dass ein Teil der Mietzuschüsse effektiv den Vermietern zufällt.⁷⁴ Insgesamt scheinen die Schätzungen der Inzidenzrate der Subjekthilfen breit gefächert zu sein. Erklärt werden kann dies unter anderem mit Unterschieden in der Struktur der Mietmärkte sowie den Angebots- und Nachfrageelastizitäten. Die meisten Studien betrachten zudem nur eine kurze Zeitperiode; Anpassungen – etwa die Erweiterung des Angebots infolge des gestiegenen Mietniveaus – erfolgen auf dem Wohnungsmarkt jedoch nur sehr langsam, was die Aussagekraft der entsprechenden Studien einschränkt.

Letztlich wäre es jedoch verfehlt, die Nebenwirkungen der Subjekthilfe auf den Immobilienmarkt zu beurteilen, ohne sie mit jenen der Alternative – der Objektförderung – zu vergleichen. Im Unterschied zur Subjekthilfe kommt die Objektförderung in der Regel nur wenigen Anbietern, etwa gemeinnützige Wohnbauträger zugute, die sich dann verpflichten, tiefere Mieten als auf dem privaten Markt zu setzen. Diese kleine Anzahl von Anbieter erhält einen Zuschuss (etwa, wie in Kapitel 4 diskutiert, in Form von vergünstigten Baurechten), während private Investoren, welche die überwiegende Mehrheit der Anbieter von Wohnraum bilden, keine entsprechenden Hilfen erhalten.⁷⁵ Die Schlüsselfrage bleibt dann, ob die Objekthilfen nicht in signifikantem Umfang die private Bautätigkeit verdrängen.

Auch in diesem Fall spielt die Grösse von Angebots- und Nachfrageelastizitäten eine entscheidende Rolle. Es gilt: Je preiselastischer das Angebot, desto wahrscheinlicher sind Verdrängungseffekte. Gerade wenn die Preiselastizität hoch ist, hat – mit anderen Worten – die Subventionierung neuer Wohneinheiten mittels Objekthilfe einen geringen Einfluss auf die Anzahl neuerstellter Wohnungen. Damit kann sie auch keinen Einfluss auf die Mieten ausüben – und somit auch keine Auswirkungen auf die Tragbarkeit von Wohnraum haben.

Insgesamt zeigt sich somit, dass die Auswirkungen wohnpolitischer Massnahmen auf den Immobilienmarkt und die Volkswirtschaft komplex sind. Dies gilt sowohl für die Subjekt- als auch für die Objektförderung. Der Grund für diese Komplexität liegt in der Vielzahl der Akteure, den regionalen Ausprägungen sowie langen Anpassungszeiten des Immobilienmarktes und den je nach Land (oder gar Region) stark unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen, die Vergleiche erschweren. Dennoch lassen sich einige allgemeine Tendenzen erkennen: Grundsätzlich verlieren die Fördermassnahmen der Objekt- und der Subjekthilfe an Wirksamkeit, wenn die Verhaltensanpassungen von Mietern und Vermietern berücksichtigt werden. Die Subjekthilfe, weil sie in unelastischen Märkten (typischerweise in den Zentren von Grossstädten) preistreibend wirken mag; die Objektförderung,

⁷³ Siehe Eriksen and Ross (2015), Collinson und Gagnon (2018) für die USA; Brewer et al. (2019) für Grossbritannien. Eerola et al. (2022) für Finnland.

⁷⁴ Dazu zählen mehrere französische Studien (Lafferère und Blanc, 2004; Fack, 2006; Grislain-Letremy und Trevien, 2014). Zu ähnlichen Folgerungen kommt auch Viren (2013).

⁷⁵ In der Schweiz sind 89 Prozent der Wohnungen im Eigentum von privaten Investoren (BFS, 2024).

weil sie – nebst der inhärenten mangelnden Zielgenauigkeit – die private Wohnbautätigkeit verdrängt.

Zentrale Ergebnisse

- Anspruchsberechtigte Haushalte könnten die Subjekthilfe auch für andere Konsumzwecke als das Wohnen einsetzen. Dies scheint jedoch eher wenig wahrscheinlich, gilt doch in der Regel, dass mit steigendem Einkommen mehr Wohnraum konsumiert wird.
- Es besteht die Befürchtung, dass die durch die Subjekthilfe induzierte zusätzliche Wohnraumnachfrage die Mieten ansteigen lässt. Dieses Szenario ist aus ökonomischer Sicht vor allem dann denkbar, wenn das Wohnungsangebot preisunelastisch ist. In der empirischen Literatur besteht aktuell allerdings kein Konsens darüber, ob und inwiefern Subjekthilfen tatsächlich zu Mietpreiserhöhungen führen. Selbst wenn dies der Fall wäre, dürften jedoch die unterstützten Haushalte von der Subjekthilfe profitieren, wenn auch nicht in vollem Umfang.
- Die möglichen unerwünschten Nebenwirkungen der Subjekthilfe müssen letztlich mit jenen der Alternative – der Objektförderung – verglichen werden. Dabei ist die allfällig preistreibende Wirkung der Subjekthilfe (etwa in dichtbesiedelten Gebieten) der mangelnden Zielgenauigkeit der Objekthilfe gegenüberzustellen. Zudem geht letztere mit der Gefahr einher, die private Wohnbautätigkeit zu verdrängen.

7 Fazit

Die vorliegende Studie hat einerseits die Entwicklung der Tragbarkeit der Wohnkosten in der Schweiz untersucht sowie andererseits die volkswirtschaftlichen Kosten der wohnpolitischen Massnahmen, die zur Erschwinglichkeit von Wohnraum beitragen sollen. Weiter wurden die Auswirkungen einer verstärkten Subjektförderung – als Ersatz für die heute verbreitete Objektförderung – untersucht.

Die Analyse zeigt, dass das durchschnittliche Verhältnis zwischen Wohnkosten und Bruttoeinkommen für den grössten Teil der Schweizer Haushalte in den letzten 20 Jahren stabil geblieben ist. Ausnahmen lassen sich für einige wenige Regionen und einen Teil der mobilen Haushalte identifizieren. Zudem lässt sich aus den Daten entnehmen, dass es sich bei den Haushalten, die mehr als 30 Prozent ihres Bruttoeinkommens für das Wohnen ausgeben (was gemeinhin als Tragbarkeitsgrenze gilt), mehrheitlich um Einpersonenhaushalte ausserhalb der Grosszentren handelt.

Weiter wird das Kosten-Nutzen-Verhältnis der bestehenden Objekt- und Subjektförderung in der Schweiz untersucht. Kostenseitig werden dabei die jährlichen Opportunitätskosten der Objektförderung auf CHF 560 Mio. bis CHF 830 Mio. geschätzt. Die heutige Subjektförderung, die hauptsächlich innerhalb der Sozialhilfe und der EL erfolgt, beläuft sich hingegen auf rund CHF 1'700 Mio. Die sich daraus ergebenden Kosten pro unterstützten Haushalt belaufen sich für die Subjektförderung auf etwas mehr als CHF 5'000 und für die Objektförderung auf ca. CHF 4'000. Damit sind die Kosten pro Haushalt der beiden Fördersysteme in etwa vergleichbar. Nutzenseitig ist demgegenüber insbesondere die überlegene Zielgenauigkeit und der entsprechend effizientere Mitteleinsatz der Subjekt- gegenüber der Objekthilfe zu erwähnen.

Schliesslich werden die approximativen Kosten eines flächendeckenden Übergangs von einem System der Objekt- zu einer Subjektförderung berechnet. Die Berechnungen basieren dabei auf heute in der Schweiz bereits bestehenden Modellen der Subjektförderung. Im Modell «Ergänzungsleistungen» ergibt sich ein staatlicher Unterstützungsbedarf von rund CHF 1'450 Mio., wobei 12.6 Prozent der Schweizer Haushalte anspruchsberechtigt wären. Demgegenüber wäre der Finanzierungsbedarf im Modell Basel-Stadt mit rund CHF 700 Mio. und 3.6 Prozent anspruchsberechtigten Schweizer Haushalten deutlich geringer. Dabei zeigen unsere Simulationen, dass beide Systeme – wenn «tel quel» auf die ganze Wohnbevölkerung übertragen – bis weit in den Mittelstand hinein umverteilend wirken würden.

Der finanzielle Aufwand hängt stark von der praktischen Ausgestaltung der Subjekthilfe ab. Zusammenfassend legt die Studie nahe, dass die Effektivität und Effizienz der schweizerischen Wohnungspolitik durch die Einführung einer flächendeckenden Subjektförderung substantiell verbessert werden könnte. Die Subjektförderung dürfte dabei zwar tendenziell (etwas) teurer sein als die heutige Objektförderung, weist aber gleichzeitig ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis auf.

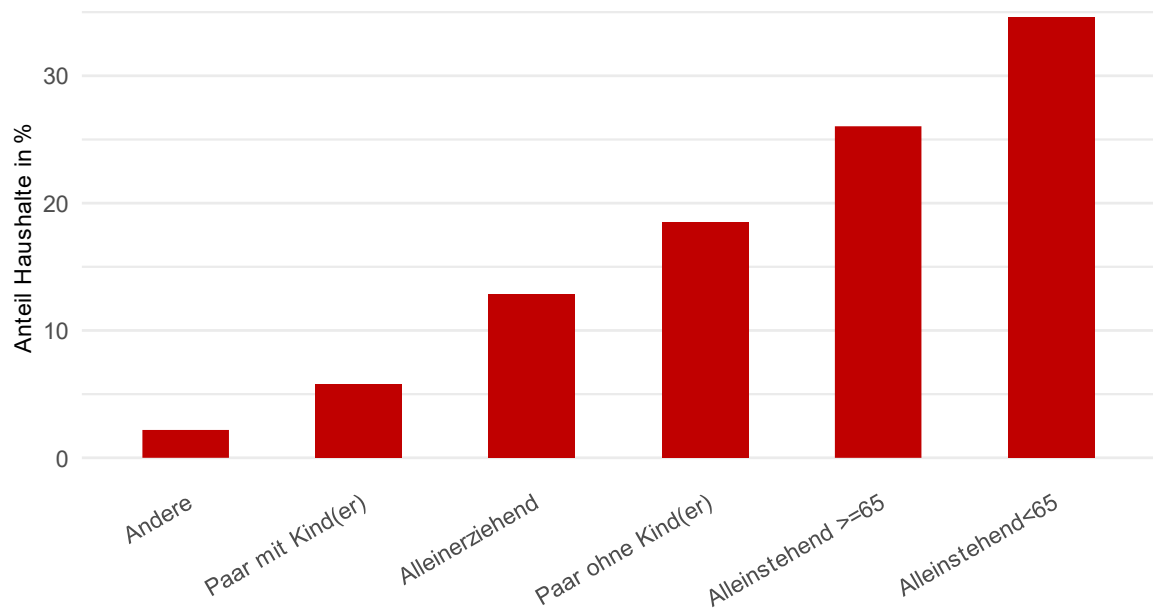
8 Referenzen

- Bochsler, Y., Ehrler, F., Fritschi, T., Gasser, N., Kehrli, C., Knöpfel, C., & Salzgeber, R. (2015). Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen.
- Brewer, M., Browne, J., Emmerson, C., Hood, A., & Joyce, R. (2019). The curious incidence of rent subsidies: Evidence of heterogeneity from administrative data. *Journal of Urban Economics*, 114, 103198.
- Collinson, R., Ganong, P. (2018). How do changes in housing voucher design affect rent and neighborhood quality?. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(2), 62-89.
- Bundesamt für Wohnungswesen BWO (2014). Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone und Städte. Bericht der Arbeitsgruppe.
- Bundesamt für Wohnungswesen BWO (2016). Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone und Städte. Bericht der Arbeitsgruppe.
- Bundesamt für Wohnungswesen BWO (2018). Mehr bezahlbare Wohnungen. Volksinitiative und Rahmenkredit zur Aufstockung des Fonds de Roulement. Zusatzbericht der Verwaltung zuhanden der WAK-N.
- B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG (2012). Wohnraumförderung durch zinsgünstige Darlehen aus dem Fonds de Roulement: Analyse von Vollzug und Wirkungen. Basel: Bundesamt für Wohnungswesen.
- Ecoplan (2020). Bedarfsabhängige Sozialleistungen: Ausgaben im Bereich Wohnen Statistische Analyse.
- Eerola, E., Lyytikäinen, T., Saarimaa, T., Vanhapelto, T. (2022). The incidence of housing allowances: Quasi-experimental evidence.
- Eriksen, M.D., Ross, A. (2015). Housing vouchers and the price of rental housing. *Am. Econ. J.* 7 (3), 154–176.
- Fack, G. (2006). Are housing benefits an efficient way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France. *Labour Econ.* 13 (6), 747–771.
- Fahrländer Partner Raumentwicklung (2011). Genossenschafterinnen und Genossenschafter in der Stadt Zürich. Auswertung der Bevölkerungsbefragung und von Registerdaten. Im Auftrag von Stadtentwicklung Zürich und Wohnbaugenossenschaften Zürich.
- Glaeser, E., Gyourko J. (2008). Rethinking federal housing policy, AEI.
- Grislain-Letremy, C., Trevien, C. (2014). The Impact of Housing Subsidies on the Rental Sector: The French Example INSEE WP G2014/08.
- Gerheuser, F. W. (2001). Mietzinsbeiträge. Grundlagen und Musterlösungen.

- Geschäftsbericht Stadt Zürich 2022: Geschäftsbericht 2022 des Stadtrats, aller neun Departemente und der Allgemeinen Verwaltung.
- Interface (2022). Evaluation und Ausweitung Familienmietzinsbeiträge Basel-Stadt. Bericht zuhanden des Amtes für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.
- Laferrère, A., Le Blanc, D. (2004). How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case. *J. Hous. Econ.* 13 (1), 36–67.
- Lehmann (2018). Die Opportunitätskosten der Wohnbauförderung in Zürich Berechnung alternativer Fördermodelle für das Bezahlbare Wohnen.
- Salvi, M. (2011). Privileg oder Gemeinnutz? Kosten und Nutzen der Zürcher Wohnbauförderung.
- Schellenbauer, P. (2014). Bezahlbar Wohnen - Drei Wohnpolitische Visionen. Zürich: Caritas Zürich.
- Schwartz, M., Wilson, E. (2008). Who can afford to live in a home? A look at data from the 2006 American Community Survey. *US Census Bureau*, (1–13).
- sotomo. (2017a). Gemeinnütziges Wohnen im Fokus. Ein Vergleich zu Miete und Eigentum. Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen BWO.
- sotomo. (2017b). Wohnumfrage. Zürich: Vereinigung Zürcher Immobilienunternehmen (VZI); SVIT Zürich; HEV Zürich.
- Statistisches Amt Kanton Zürich (2023). Aus- und Einzugsmietten im Kanton Zürich.
- Viren, M. (2013). Is the housing allowance shifted to rental prices? *Empir. Econ.* 44, 1497–1518.
- Wanner, P. & Gerber R. (2021). Die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung im Erwerbs- und im Rentenalter. Beiträge zur Sozialen Sicherheit Forschungsbericht Nr. 4/22. Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Bern.
- Wohnbaugenossenschaften Schweiz (2015). Bezahlbarer Wohnraum – welche Förderung ist sinnvoll?
- Wüest Partner (2023). Wohnungspolitik in Städten und städtischen Gemeinden: Bedürfnisse und Herausforderungen. Bericht zur Umfrage im Auftrag des Bundesamts für Wohnungswesen (BWO) und des Schweizerischen Städteverbandes (SSV).
- Stadtentwicklung Zürich (2014). Mietzinse und Einkommen. Eine Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) für die Stadt Zürich.

A Abbildungen

Abbildung 12: Zusammensetzung nach Familienform



Quelle: Swiss Economics auf Basis der SILC-Daten.

Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Zusammensetzung der Haushalte, die über der Tragbarkeitsgrenze liegen und über 1 Zimmer mehr als Haushaltsmitglieder an Wohnraum verfügen.

B Tabellen

Tabelle 9: Übersicht bestehender Massnahmen im Wohnbereich

Form	Instrument	Massnahme	Empfänger	Ebene
Objektförderung	Darlehen	Darlehen an Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus	Gemeinnützige Wohnbauträger	Bund
		Verbilligte Darlehen für den gemeinnützigen Wohnungsbau	Gemeinnützige Wohnbauträger	Kanton/ Gemeinde
	Bürgschaft	Bürgschaften des Bundes (u.a. zugunsten der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger)	Gemeinnützige Wohnbauträger	Bund
		Finanzierungshilfen zur Verbilligung der Wohnkosten (WEG-Förderung)	Wohnbauträger	Bund
	Beteiligung	Beteiligungen am Eigenkapital von gemeinnützigen Wohnbauträgern	Gemeinnützige Wohnbauträger	Bund
	Baurechte	Verbilligte Baurechte	Wohnbauträger	Gemeinde
	Subvention	Kantonale und kommunale Wohngemeinschaften	Mieter	Kanton/ Gemeinde
Subjektförderung	Subvention	Verbilligungsbeiträge für Mieter gemäss WEG (Zusatzverbilligungen)	Mieter	Bund
		Wohnhilfe im Rahmen der Sozialhilfe	Mieter	Kanton
		Wohnhilfe im Rahmen der EL	Mieter	Kanton
		Abfederungsmassnahme nach Ablauf der Bundesverbilligungen gemäss WEG	Mieter	Kanton/ Gemeinde
		Kantonale Subjektförderung	Mieter	Kanton GE, BS
		Weitere Wohnbeihilfen der Kantone und Gemeinden	Mieter	Kanton/ Gemeinde
Indirekte Förderung	Regulierung	Mindestanteile an preisgünstigen Wohnungen	Mieter	Gemeinde
		Nutzungsprivilegien	Vermieter/ Investoren	Gemeinde

Tabelle 10: Berechnungen und Quellen der Quantifizierung der Förderansätze

Förderinstrumente	Berechnungen	Daten	Annahmen
Verwaltungsebene: Bund			
Fond de Roulement (FdR)	<p>Angaben</p> <ul style="list-style-type: none"> Darlehensbetrag 2023: CHF 57 Mio. Zinssatz des FdR: 1% Hypo. Referenzzinssatz: 1.75 % Anzahl unterstützter Wohnungen: 1384 Gesamtbestand an geförderten Wohnungen im Jahr 2023: 26'922 Darlehensdauer: 20 bis 25 Jahre Darlehensbetrag 2004-2023: CHF 882.8 Mio. <p>Berechnungen</p> <p>Förderung in Form von entgangenem Zinsertrag: $882.8 \text{ Mio.} * (0.0175 - 0.01) = \text{CHF } 6.6 \text{ Mio.}$</p> <p>Förderung pro Haushalt pro Jahr: $6.621 \text{ Mio.} / 26'922 = \text{CHF } 245.9$</p>	<p><u>Daten zu FdR:</u> BWO 2023</p> <p><u>Zinssatz des FdR:</u> Webseite der Wohnbaugenossen Schweiz</p> <p><u>Referenzzinssatz:</u> BWO</p>	Keine Amortisation
Verwaltungsebene: Kanton			
Zinslose Darlehen Kanton ZH	<p>Angaben</p> <ul style="list-style-type: none"> Darlehensbetrag 2023: CHF 9'318'750 Anzahl geförderte Haushalte 2023: 114 Hypo. Referenzzinssatz: 1.75 % Darlehenslaufzeit: 20 Jahre Durchschnittliche Anzahl geförderter Wohnungen von 2010 bis 2023: 123 <p>Berechnungen</p> <p>Förderung in Form von entgangenem Zinsertrag: $20 * 10 \text{ Mio.} * (0.0176 - 0.00) = \text{CHF } 3.5 \text{ Mio.}$</p> <p>Förderung pro Haushalt pro Jahr: $3.5 \text{ Mio.} / (20 * 123) = \text{CHF } 1422.8$</p>	<p><u>Daten zu Darlehen:</u> Wohnbauförderung Kanton ZH</p> <p><u>Referenzzinssatz:</u> BWO</p>	<p>Durchschnittlicher jährlicher Darlehensbetrag ist CHF 10 Mio.</p> <p>Keine Amortisation</p>

<p>Zinslose Darlehen Kanton Zug</p>	<p>Angaben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Darlehensbetrag 2023: CHF 920'000 • Darlehensdauer: 10 Jahre • Anzahl neu geförderte Wohnungen 2023: 44 • Hypo. Referenzzinssatz = 1.75 % <p>Berechnungen Förderung in Form von entgangenem Zinsertrag: $5 * 1 \text{ Mio.} * 0.0175 = \text{CHF } 0.09 \text{ Mio.}$</p> <p>Förderung pro Haushalt pro Jahr: $0.09 \text{ Mio.} / (44 * 5) = \text{CHF } 397.7$</p>	<p><u>Daten zu Darlehen:</u> Baudirektion Kantons Zug 2023</p> <p><u>Referenzzinssatz:</u> BWO</p>	<p>Laut BWO (2018) gab es von 2011 bis 2017 nur in zwei Jahren Darlehensauszahlungen. Daher wird nicht angenommen, dass jährlich Darlehen ausgezahlt werden sondern jedes zweite Jahr. Deshalb wird mit 5 Auszahlungen in 10 Jahren gerechnet.</p> <p>Durchschnittlicher Darlehensbetrag: CHF 1 Mio.</p> <p>Keine Amortisation</p>
<p>Vergünstigte Darlehen Basel-Stadt</p>	<p>Angaben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Durchschnittlicher jährlicher Darlehensbetrag: CHF 500'000 • Hypo. Referenzzinssatz: 1,75 % • Gesamtbestand an geförderten Wohnungen: 500 <p>Berechnungen Förderung in Form von entgangenem Zinsertrag: $5 * 0.5 \text{ Mio.} * (0.0175 - 0,01) = \text{CHF } 0.02 \text{ Mio.}$</p> <p>Förderung pro Haushalt: $0.02 \text{ Mio.} / 500 = \text{CHF } 40$</p>	<p><u>Daten zu Darlehen</u> Kantons- und Stadtentwicklung Basel-Stadt (2022)</p> <p><u>Referenzzinssatz:</u> BWO</p>	<p>Laut dem Kanton wurden in 5 Tranchen 2.5 Mio Projektentwicklungsdarlehen vergeben für ca. 500 Wohnungen.</p> <p>Darlehenszins: 1%</p> <p>Keine Amortisation</p>
<p>Darlehen Kanton Genf</p>	<p>Angaben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Darlehensbetrag: CHF 10 Mio. • Hypo. Referenzzinssatz: 1.75 % • Anzahl neu geförderte Haushalte: 120 <p>Berechnungen Förderung in Form von entgangenem Zinsertrag: $(20 * 10 \text{ Mio.}) * 0.0175 = \text{CHF } 3.5 \text{ Mio.}$</p> <p>Förderung pro Haushalt: $3.5 \text{ Mio.} / (120 * 20) = \text{CHF } 1458.3$</p>	<p><u>Daten zu Darlehen</u> BWO (2018) Die aktuellste Zahl ist das Budget 2018</p> <p><u>Referenzzinssatz:</u> BWO</p>	<p>Darlehen werden zinslos vergeben</p> <p>Anzahl geförderte Haushalte ist durchschnittlich etwa gleich wie in Zürich</p> <p>Durchschnittlicher jährlicher Darlehensbetrag: CHF 10 Mio.</p> <p>Darlehensdauer: 20 Jahre</p> <p>Keine Amortisation</p>

<p>Darlehen Kanton Waadt</p>	<p>Angaben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Darlehensbetrag: CHF 6.9 Mio. • Darlehensdauer: 20 Jahre • Hypo. Referenzzinssatz: 1.75 % • Anzahl neu geförderter Haushalte: 60 <p>Berechnungen</p> <p>Förderung in Form von entgangenem Zinsertrag: $20 \times 4 \text{ Mio.} \times 0.0175 = \text{CHF } 1.4 \text{ Mio.}$</p> <p>Förderung pro Haushalt: $1.4 \text{ Mio.} / (20 \times 60) = \text{CHF } 1'166.7$</p>	<p><u>Daten zu Darlehen</u></p> <p>BWO (2018) Die aktuellste Zahl ist das Budget 2018</p> <p><u>Referenzzinssatz:</u> BWO</p>	<p>Darlehen werden zinslos vergeben</p> <p>Anzahl der neu geförderten Haushalte im Durchschnitt etwa halb so gross wie Zürich</p> <p>Laut BWO (2018) liegt durchschnittlicher jährlicher Darlehensbetrag bei ca. 4 Mio.</p> <p>Keine Amortisation</p>
<p>Vergünstigte Darlehen Kanton Neuchâtel</p>	<p>Angaben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Darlehensbetrag: CHF 1.9 Mio. • Subvention in Form von Zinsübernahme: CHF 213'242 • Anzahl geförderter Haushalte: 624 <p>Berechnungen</p> <p>Förderung pro Haushalt pro Jahr: $213'242 / 624 = \text{CHF } 341.7$</p>	<p><u>Angaben:</u></p> <p>Office du Logement Neuchâtel 2023</p>	
<p>Beiträge à-fonds-perdu Kanton Wallis</p>	<p>Angaben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Durchschnittliche jährliche Subvention: CHF 1.5 – 2 Mio. • Durchschnittlich jährlich geförderte Haushalte: 80 <p>Berechnungen</p> <p>Förderung pro Haushalt: $1.5 \text{ Mio.} / 80 = \text{CHF } 18'750$</p>	<p><u>Angaben</u></p> <p>Department für Volkswirtschaft und Bildung Kanton Wallis</p>	

Verwaltungsebene: Gemeinde

<p>Vergabe von gemeinnützigen Baurechtsparzellen</p>	<p>Angaben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geschätzter entgangener Baurechtsertrag für Stadt Zürich: CHF 71 Mio. • Anzahl gemeinnützige Wohnungen in Zürich: 46'890 • Anzahl gemeinnützige Wohnungen Schweiz: 186'348 • Anzahl gemeinnütziger Wohnungen in Stadt Zürich, welche auf städtischem Baurechtsland stehen: 7'600 <p>Berechnungen</p> <p>Anteil gemeinnütziger Wohnungen welche auf städtischem Baurechtsland stehen: $7'600/46'890 = 0.15$</p> <p>Förderung in Form von entgangenem Baurechtsertrag (Hochrechnung Schweiz): $71 \text{ Mio.}/(46'890*0.15)*(186'348*0.15) = \text{CHF } 282.2 \text{ Mio.}$</p> <p>Förderung pro Haushalt: $282.2 \text{ Mio.}/(186'348*0.15) = \text{CHF } 10'094.4$</p>	<p><u>Geschätzter Baurechtsertrag:</u> Lehmann (2018) (er rechnet mit folgenden Zinsen: 3% Baurechtzins)</p> <p><u>Anzahl gemeinnützige Wohnungen:</u> BWO 2021</p> <p><u>Anzahl gemeinnütziger Wohnungen in Stadt Zürich, welche auf städtischem Baurechtsland stehen:</u> Stadt Zürich</p>	<p>Alle Gemeinden mit gemeinnützigen Wohnungen vergeben verbilligte Baurechte</p> <p>Anteil gemeinnütziger Wohnungen welche auf städtischem Baurechtsland stehen liegt in allen Gemeinden bei 15%</p> <p>Marktwert pro Baurechtsparzelle und marktüblicher Baurechtzins in Zürich und anderen Gemeinden derselbe</p>
<p>Kommunale Wohnliegenschaften</p>	<p>Angaben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marktorientierte Bestandsmiete und gemeinnützige Miete Zürich (für 3-Zimmer Wohnung): CHF 1'670 und CHF 1'120 • Marktorientierte Bestandsmiete und gemeinnützige Miete Winterthur (für 3-Zimmer Wohnung): CHF 1'350 und CHF 1'110 • Wohnungsbestand im öffentlichen Besitz pro Kanton • Bestand Mietwohnungen pro Kanton 	<p><u>Marktorientierte Bestandsmiete und gemeinnützige Miete:</u> Statistisches Amt Kanton Zürich (2023).</p> <p><u>Anteil Wohnungen im öffentlichen Besitz pro Kanton:</u> BFS</p> <p><u>Durchschnittlicher Mietpreis pro Kanton:</u> BFS</p> <p><u>Anzahl Mietwohnungen pro Kanton:</u> BFS</p>	<p>Angaben des statistischen Amtes des Kantons Zürich (für Zürich und Winterthur) werden schweizweit für eine minimale und maximale Schätzung der anteilig entgangenen Mietzinseinnahmen pro Wohnung verwendet.</p>

Berechnungen

Anteil entgangene Miete Zürich:
 $(1'670 - 1'120) / 1'670 = 0.33$ (nachfolgend 0.35)

Anteil entgangene Miete Winterthur:
 $(1'350 - 1'110) / 1'350 = 0.18$ (nachfolgend 0.15)

Schätzung Wohnungsbestand im öffentlichen Besitz pro Kanton (K):
 $\text{Anteil Wohnungen}_K * \text{Mietwohnungen}_K$

Schätzung Wohnungsbestand im öffentlichen Besitz:
 $\sum \text{Schätzung Wohnungsbestand}_K = 89'110$

Max. Förderung in Form von entgangenen Mietzinseinnahmen:
 $\sum \text{Wohnungsbestand}_K * 0.35 * \text{Mietpreis} = \text{CHF } 533 \text{ Mio.}$

Min. Förderung in Form von entgangenen Mietzinseinnahmen:
 $\sum \text{Wohnungsbestand}_K * 0.15 * \text{Mietpreis} = \text{CHF } 260 \text{ Mio.}$

Max. Förderung pro Haushalt:
 $533 \text{ Mio.} / 89110 = \text{CHF } 5'983.66$

Min. Förderung pro Haushalt:
 $260 \text{ Mio.} / 89110 = \text{CHF } 2'907.32$

Gewichteter Durchschnitt Objektförderung	$\frac{\sum \text{Förderbetrag}_i * \text{Anzahl geförderte Haushalte}_i}{\sum \text{Anzahl geförderte Haushalte}_i}$ = CHF [3696, 5511]	Gewichtung: Anzahl geförderter Haushalte
---	---	--

Subjektförderung

Verwaltungsebene Kanton			
Wohnhilfe im Rahmen der Sozialhilfe	<p>Angaben</p> <ul style="list-style-type: none"> Geschätzter Betrag gemäss Ecoplan: CHF 1'000 Mio. Haushaltsquote der Sozialhilfe: 3.9% Anzahl Haushalte Schweiz: 4 Mio. <p>Berechnungen</p> <p>Anzahl Haushalte die Sozialhilfe beziehen: $4'000'000 * 0.039 = 156'000$</p> <p>Förderung pro Haushalt: $1'000'000'000 / 156'000 = 6'410.25$</p>	<p><u>Daten zur Sozialhilfe</u> Ecoplan (2020)</p> <p><u>Sozialhilfe- Haushaltsquote:</u> BFS (2019)</p> <p><u>Anzahl Haushalte:</u> BFS (2022)</p>	<p>Studie berechnet den Anteil der Wohnkosten an den Ausgaben der Bezüger. Die Annahme ist, dass derselbe Anteil der Sozialhilfe für die Wohnkosten ausgegeben werden.</p>

<p>Wohnhilfe im Rahmen der Ergänzungsleistung</p>	<p>Angaben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geschätzter Betrag gemäss Ecoplan (ohne EL-Bezieher, welche im Heim leben): 665 Mio. • Anzahl EL-Bezieher: 279'000 • Anzahl Personen im Alter 65+ 1'600'000 <p>Berechnungen Personen pro Rentnerhaushalt = 1.6</p> <p>Geschätzte Anzahl Haushalte, die EL beziehen: $279'000 / 1.6 = 174'400$</p> <p>Förderung pro Haushalt: $665'000'000 / 174'400 = \text{CHF } 3'813$</p>	<p><u>Daten zur EL:</u> Ecoplan (2020)</p> <p><u>Bevölkerung/Haushalts Verhältnis:</u> BFS (2021)</p>	<p>Hier wird derselbe Ansatz wie bei der Sozialhilfe genutzt.</p>
<p>Subjektförderung in Basel-Stadt</p>	<p>Angaben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betrag 2021: 11'655'215 CHF • Anzahl beziehende Haushalte 2021: 2'251 <p>Berechnungen Förderung pro Haushalt: $11'655'215 / 2'251 = \text{CHF } 5'178$</p>	<p><u>Betrag:</u> BFS (2021)</p> <p><u>Anzahl beziehende Haushalte:</u> Interface (2022)</p>	
<p>Subjektförderung in Genf</p>	<p>Angaben</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betrag 2023: CHF 27'062'162 • Anzahl beziehende Haushalte 2023: 6'647 <p>Berechnungen Förderung pro Haushalt: $27'062'162 / 6'647 = \text{CHF } 4'071.33$</p>	<p><u>Angaben:</u> Republique et canton der Geneve, département du territoire</p>	
<p>Gewichteter Durchschnitt Subjektförderung</p>	<p>$\frac{\sum \text{Förderbetrag}_i \cdot \text{Anzahl geförderte Haushalte}_i}{\sum \text{Anzahl geförderte Haushalte}_i}$ = CHF 5021</p>	<p>Gewichtung: Anzahl geförderter Haushalte</p>	