

***Baulandpotenziale der Gemeinden - eine Chance
für den gemeinnützigen Wohnungsbau***

Auswertung einer Befragung, Kurzfassung, 23. Juni 2009

Bundesamt für Wohnungswesen

Begleitgruppe

Reinhard Hänggi

*Schweizerischer Verband für Wohnbau- und
Eigentumsförderung (SWE)*

Urs Hauser

*Schweizerischer Verband für Wohnungswesen
(SVW)*

Richard Müller

*Schweizerischer Verband Liberaler
Baugenossenschaften (VLB)*

Peter Schmid

*SVW und Allgemeine Baugenossenschaft
Zürich (ABZ)*

Ernst Hauri

Bundesamt für Wohnungswesen (Auftraggeber)

ChristophENZler

Bundesamt für Wohnungswesen (Auftraggeber)

Bearbeitung

Peter Marti

Dr. oec. publ., Volkswirtschaftler/SVI

Raoul Laimberger

*Volkswirtschaftler lic.oec.HSG,
Landschaftsarchitekt FH*

Denise Belloli

Praktikantin

Christian Ferres

Praktikant

Kilian Treichler

Raumplanungszeichner 1. Lehrjahr

Metron AG

T 056 460 91 11

Postfach 480

F 056 460 91 00

Stahlrain 2

info@metron.ch

CH 5201 Brugg

www.metron.ch

Titelbild:

<http://www.flickr.com/photos/kruemi/217782092/>

Ausgangslage

Wohnbaugenossenschaften und andere als Stiftungen, Vereine oder Aktiengesellschaften organisierte gemeinnützige Bauträger sind seit Jahrzehnten nicht mehr aus dem Wohnungsmarkt wegzudenken. Ursprünglich wurden sie aktiv, um einem allgemeinen Mangel an Wohnungen zu begegnen.

In der Zwischenzeit hat sich der Wohnungsmarkt gewandelt. Er konfrontiert die Bauträger wie auch die Gemeinden mit neuen Ansprüchen und Anforderungen. Die Gemeinden stellen häufig nicht mehr einen generellen Mangel, aber eine einseitige Ausrichtung des bestehenden und neuen Wohnungsangebots fest. An manchen Orten fehlen erschwingliche familienfreundliche Mietwohnungen, Wohnungen für die ältere Einwohnerschaft oder andere spezifische Bevölkerungsgruppen. Andererseits fehlt es an Bauland, das sich für den gemeinnützigen Wohnungsbau eignet und zu einem vernünftigen Preis erworben werden kann.

Weil die Stärkung des gemeinnützigen Wohnungsbaus eine Hauptaufgabe der Wohnungspolitik des Bundes darstellt, hat das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) beschlossen, die Frage der Verfügbarkeit von Bauland für diese Investorengruppe abklären zu lassen. Zwar können gemeinnützige Wohnbauträger auch im gängigen Baulandmarkt aktiv werden, im Vordergrund stehen aber die Gemeinden und andere nicht-kommerzielle Institutionen als Partner. Die erste Befragungsrunde richtete sich deshalb an die Einwohnergemeinden. Mit einer ergänzenden Befragung wurden auch andere staatliche Organisationen und private nicht-kommerzielle Institutionen einbezogen. Hier steht die Befragung der Einwohnergemeinden im Vordergrund. Auf die Ergebnisse der ergänzenden Befragung wird nur kurz im letzten Kapitel eingegangen (s. Zusammenfassung).

Die Ergebnisse der Einwohnerbefragung weisen in erster Linie auf den Handlungsspielraum hin, über den Gemeinden mit ihrem Land- und Liegenschaftenbesitz für ihre Entwicklung verfügen. In zweiter Linie zeigen sie, inwiefern gemeinnützige Wohnbauträger mit Gemeinden als Partner ins Gespräch kommen können. Die Ergebnisse sollen Hinweise geben, wie hoch dieses Potenzial im Maximalfall ist und in welchen Bereichen sich die Interessen von Gemeinden und gemeinnützigem Wohnungsbau treffen können.

Datenerhebung

In einem ersten Schritt wurden die wichtigsten Städte und Gemeinden der Deutschschweiz und der Romandie ausgewählt. Primäres Kriterium war die Gemeindegrösse. Angeschrieben wurden insgesamt 507 politische Gemeinden (Einwohnergemeinden).

Der Fragebogen fragte

- nach verschiedenen Arten von Baulandreserven im Besitz der Einwohnergemeinden:
 - + unüberbaute eingezonte Reserven an Wohnbauland als kurzfristig verfügbare Potenziale
 - + Liegenschaften mit Verdichtungspotenzial und
 - + vor der Einzonung stehende Flächen als mittel- und längerfristige Potenziale

- nach fehlenden Angeboten verschiedener Wohnungstypen
- nach bisherigen und in der Zukunft möglichen Zusammenarbeitsformen mit Bauträgern des genossenschaftlichen Wohnungsbaus.

Die Befragung erfolgte von September bis November 2008 und führte zu einem Rücklauf von 82%. Die Antworten zu den Einschätzungen (Marktlücken, mögliche Zusammenarbeitsformen etc.) sind persönliche Einschätzungen der jeweils kontaktierten Personen in den Gemeinden und haben deshalb keinen "offiziellen Charakter". Dafür konnte mit dem hohen Rücklauf eine sehr gute Übersicht gewonnen werden.

Die gewonnenen Angaben können nicht auf die ganze Schweiz und nur teilweise auf die Gemeindetypen hochgerechnet werden. Es handelt sich um Ergebnisse, die primär für die 418 teilnehmenden Gemeinden gültig sind.

Die wichtigsten Resultate zum potenziellen Angebot¹

Über alle Gemeinden ergibt sich ein durchschnittlicher Flächenbesitz der Einwohnergemeinden von 1.3 ha an unüberbauten Grundstücken und je jeweils 0.6 ha an Flächen mit Verdichtungs- und Erneuerungspotenzial sowie Flächen, die in naher Zukunft eingezont werden sollen.

Die Auswertung nach Gemeindetypen ergibt ein recht differenziertes Bild. Die meisten Flächen liegen in den Gürteln der Grosszentren:

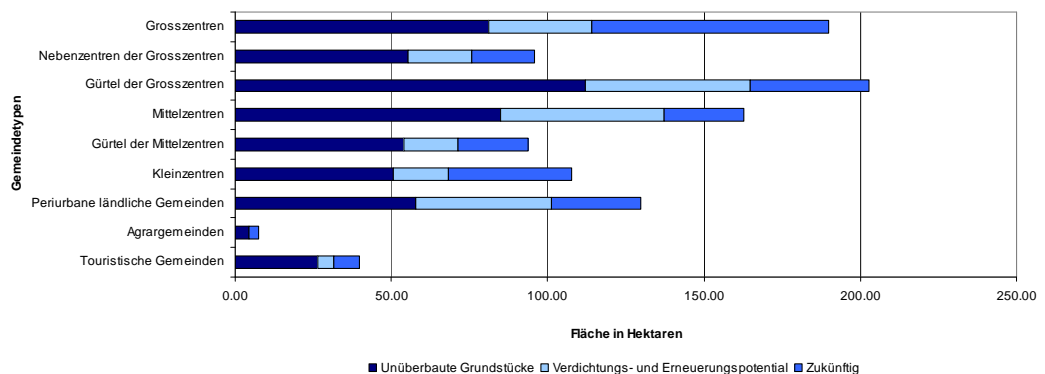


Abbildung 1: Gesamter Flächenbesitz der Gemeinden in ha je Gemeindetyp

¹ Wichtig: da gemeinnütziger Wohnungsbau eine gewisse Mindestzahl an Wohnungen voraussetzt, wurde nur nach Grundstücken mit mindestens 1000 m² (0.1 ha) gefragt.

Um Mangelsituationen besser erkennen zu können sind Pro-Kopf-Werte indessen aussagekräftiger. In dieser Betrachtung sind die Unterschiede zwischen den Kantonen sehr beträchtlich². Abbildung 2 zeigt den Flächenbesitz der Gemeinden pro Kopf nach Kantonen. Prekär sind die Flächenreserven in Genf, und - mit Abstrichen - in Zug, Uri und Solothurn.

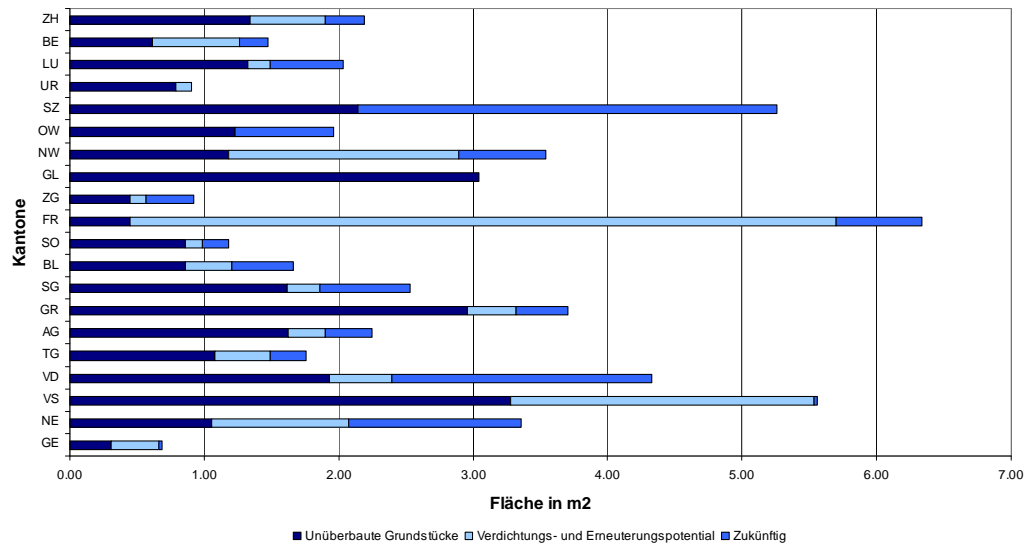


Abbildung 2: Reserveflächen für Wohnbauten pro Einwohner je Kanton (absolute Werte)

Werden die Flächen auch nach Gemeindetypen ins Verhältnis zu den Einwohnern gesetzt, zeigt sich, dass die touristischen Gemeinden die periurbanen ländlichen Gemeinden und die Kleinzentren die grössten gemeindeeigenen Reserven ausweisen.

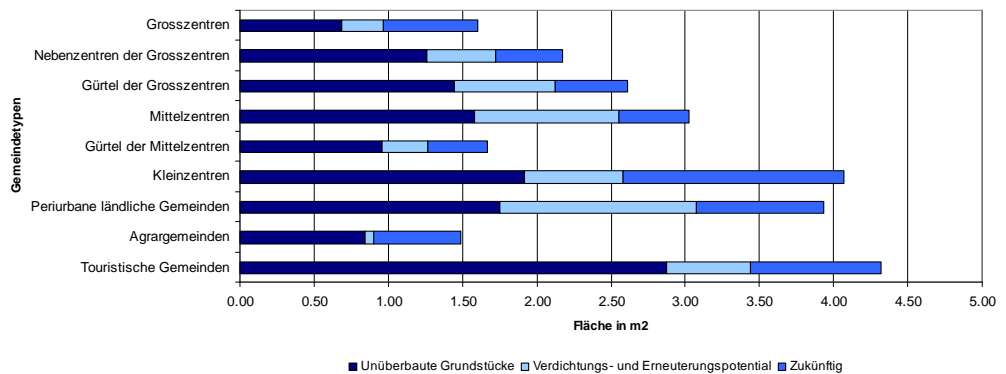


Abbildung 3: Fläche für Wohnbauten pro Einwohner in m² je Gemeindetyp (absolute Werte)

Sehr wenig **kurzfristig** (unüberbaut) zur Verfügung stehendes Bauland gibt es pro Kopf in den Kantonen Basel-Stadt und Genf (0.1 bzw. 0.3 m² pro Einwohner).

² In Abbildung 2 sind nur jene Kantone abgebildet, von denen 3 oder mehr Gemeinden geantwortet haben.

Hochrechnung der Flächenreserven

Das Potenzial der unüberbauten Grundstücke liegt bei ca. 50'000 Einwohnern. Hinzu kommen ein ähnliches Potenzial aus den beiden anderen Kategorien ("Erneuerungs- und Verdichtungspotenzial" sowie "bevorstehende Neueinzonungen" - jeweils im Eigentum der Gemeinden).

Geht man von 2.3 Bewohnern pro Wohnung aus (VZ 2000) ergibt dies maximal ca. 45'000 Wohnungen.

Die Gross-, Neben-, Mittel- und Kleinzentren sowie die periurbanen ländlichen Gemeinden besitzen Reserven, die im Idealfall jeweils 2 bis 3 % der heutigen Wohnbevölkerung Platz bieten würden. Alle anderen Gemeindetypen verfügen bzgl. Bevölkerungspotenzial über deutlich geringere Baulandflächen.

Die wichtigsten Resultate zum Wohnungsbedarf

Nach der Marktsituation in ihrer Gemeinde und allfälligen Versorgungsdefiziten in naher Zukunft befragt, äusserten sich die Einwohnergemeinden wie folgt:

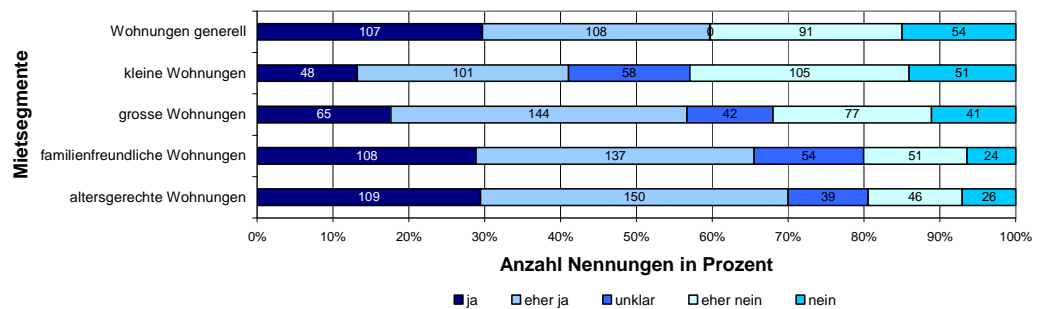


Abbildung 4: Mögliche Versorgungslücken nach Marktsegment über alle Gemeinden (relativ)

Am grössten ist der Bedarf an altersgerechten und familienfreundlichen Wohnungen. Eher gering wird der Bedarf an kleinen Wohnungen eingeschätzt.

Die altersgerechten Wohnungen werden nach Einschätzung der Einwohnergemeinden über alle Gemeindetypen in ähnlichem Umfang fehlen. Unterschiedlicher ist das Bild bei den familienfreundlichen Wohnungen. Dieser Wohnungstyp wird in den Grosszentren mit Abstand am stärksten vermisst werden.

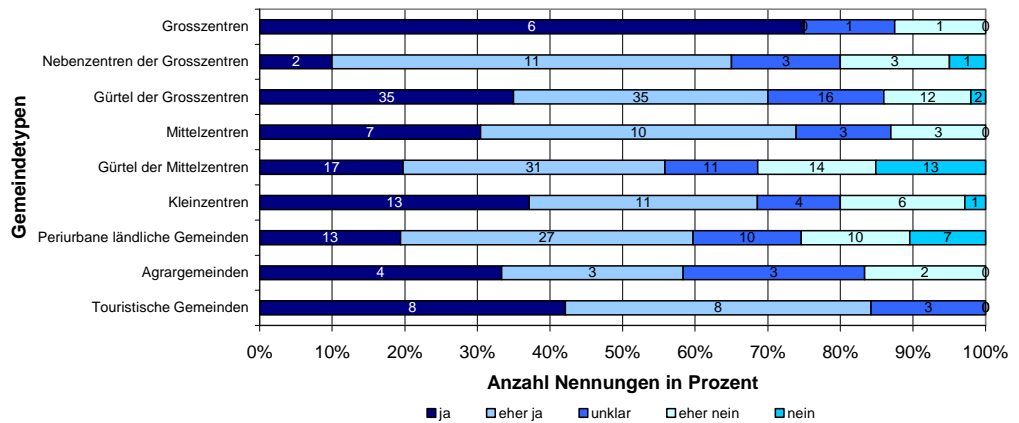


Abbildung 5:
Nachfrage nach familienfreundlichen Wohnungen je Gemeindetyp (relativ)

Die wichtigsten Resultate zu den Zusammenarbeitsformen

45% der Gemeinden haben geantwortet, dass sie bereits mit gemeinnützigen Wohnbauträgern zusammengearbeitet haben. Betrachtet man nur jene Gemeinden, die Bauland besitzen, zeigt sich, dass diese eine mögliche Zusammenarbeit vor allem in der Form von Baurechtsvergaben und Verkäufen sehen.

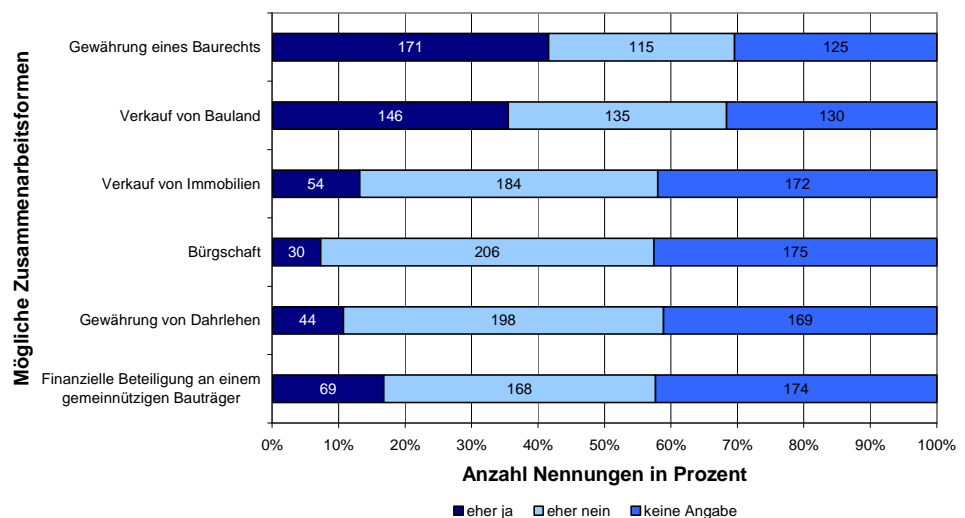


Abbildung 6:
Denkbare Zusammenarbeit bei Gemeinden mit unüberbauten Grundstücken geeignet für Wohnzwecke

Im Vergleich der bisherigen und der künftig möglichen Zusammenarbeitsformen zeigt sich über alle Gemeindetypen eine Tendenz zur vermehrten Abgabe des Baulandes in Form von Baurechten.

Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die Wohnbauland-Reserven der Gemeinden müssen als gering angesehen werden. Wollen die Gemeinden auf ihre weitere Entwicklung mehr Einfluss nehmen können, dann würde sich eine aktivere Bodenpolitik empfehlen. Dies empfiehlt sich vor allem dort, wo gleichzeitig der Mangel an Wohnungen besonders ausgeprägt ist, also in den Grosszentren. In Genf ist die Situation besonders problematisch.

Ein erheblicher Mangel an Wohnungen, aber bei gleichzeitig erheblichen Flächenreserven der Gemeinden, ist in touristischen Gemeinden feststellbar.

Differenziert man nach Wohnungstypen, dann zeigt sich folgendes Bild:

- In den Grosszentren fehlen vor allem grosse Wohnungen, familienfreundliche Wohnungen und altersgerechte Wohnungen.
- In den touristischen Gemeinden fehlen vor allem kleine Wohnungen, im Vergleich zu allen andern Gemeindetypen aber auch grosse Wohnungen und familienfreundliche Wohnungen
- In allen andern Gemeindetypen fehlen am ehesten familienfreundliche Wohnungen und altersgerechte Wohnungen

Aus der Sicht der vorhandenen Reserven ist der Spielraum für die gemeinnützigen Wohnbauträger insofern, als sie auf eine Zusammenarbeit mit den Gemeinden angewiesen sind, beschränkt. Mittelfristig bis langfristig könnte nur eine aktivere Bodenpolitik der Gemeinden diesen Spielraum erweitern. Dennoch erlauben die ausgewiesenen Reserven, dass gemeinnützige Wohnbauträger im Wohnungsmarkt wichtige Impulse setzen und mithelfen könnten, Marktlücken zu schliessen. Dies umso mehr als 266 oder 64% der 418 Gemeinden, die sich zu dieser Frage geäussert haben, mindestens eine gewisse Bereitschaft signalisiert haben, mit gemeinnützigen Wohnbauträgern in irgendeiner Form zusammenzuarbeiten. Im Vordergrund steht die Abgabe von Bauland oder Baurechten durch die Gemeinden, sei es zu Marktpreisen oder vergünstigt.

Aus der ergänzenden Befragung, die sich an Bürgergemeinden und verschiedene andere Körperschaften richtete, lassen sich folgende Ergebnisse zusammenfassen.

Ca. 40% der Körperschaften, die geantwortet haben, geben an, über keine Reserven zu verfügen. Mit einer Verteilung von 79% zu 21% macht vorhandenes unüberbautes Bauland gegenüber von Flächen mit Verdichtungs- und Erneuerungspotenzial das Hauptpotenzial aus. Die gesamten ausgewiesenen Flächen würden für ca. 17'000 Personen bzw. für ca. 7'500 Wohnungen Platz bieten. Da die Stichprobe nicht repräsentativ ist, ist eine Abschätzung des Potenzials wie bei den Einwohnergemeinden nicht möglich.

Etwa ein Drittel der befragten Körperschaften hat in der Vergangenheit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern zusammen gearbeitet. Eine ähnliche Bereitschaft ist auch in Zukunft zu erwarten. Die favorisierte Form der Zusammenarbeit ist eindeutig die Abgabe von Baurechten.

Generell sind die Reserven der Körperschaften an Bauland oder an Flächen mit Verdichtungs- und Erneuerungspotenzial gering. Trotzdem dürfte es sich für den genossen-

metron

schaftlichen Wohnungsbau lohnen, im einen oder anderen Fall die Initiative zu ergreifen. Vor allem bei Bürgergemeinden oder Kirchengemeinden können Baulandpotenziale und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit erwartet werden.