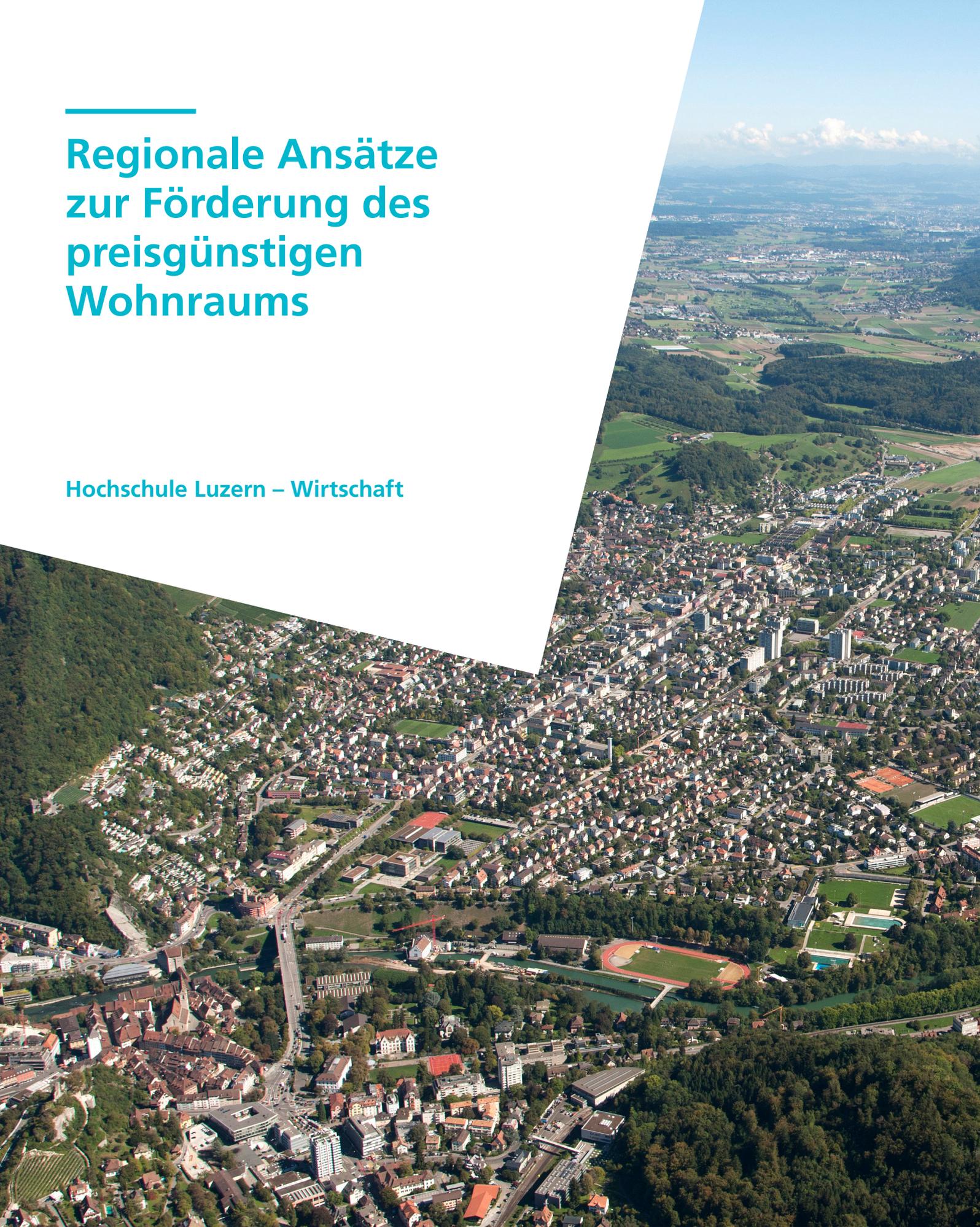

Regionale Ansätze zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums

Hochschule Luzern – Wirtschaft



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Bundesamt für Wohnungswesen BWO

Impressum

Herausgeber

Bundesamt für Wohnungswesen BWO
Storchengasse 6
2540 Grenchen

Download

www.bwo.admin.ch

Projektsteuerung

Jude Schindelholz, BWO
Doris Sfar, BWO
Matthias Howald, Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Autor

Hochschule Luzern – Wirtschaft
Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR
Zentralstrasse 9
6002 Luzern

Jürg Inderbitzin

Teilnehmer Fachworkshop (30.11.2017)

Stephan Felber, Planungsabteilung Köniz
Rolf Geiger, Regio Appenzell AR - St. Gallen - Bodensee
Lea Gerber, Wohnbaugenossenschaften Schweiz
Christine Mühlemann, Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis

Zitierweise

Hochschule Luzern – Wirtschaft (2018). *Regionale Ansätze zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums*. Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen.

Anmerkungen

Eine Zusammenfassung dieser Publikation ist in französischer Sprache erhältlich.

Der Bericht gibt die Auffassung des Autors wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Workshopteilnehmer übereinstimmen muss.

Zur besseren Lesbarkeit wird im vorliegenden Bericht nur die männliche Form verwendet. Die entsprechenden Begriffe beziehen sich jeweils auf beide Geschlechter.

Titelbild

© VBS

Zusammenfassung

Die Förderung des preisgünstigen Wohnraums ist Teil der Sicherstellung eines angemessenen Wohnraumangebots für alle Bevölkerungsgruppen. Bund, Kantone und Gemeinden engagieren sich in dieser Aufgabe. Insbesondere in städtischen Gebieten, aber auch in Tourismusregionen ist der preisgünstige Wohnraum knapp und die Förderung im Sinne der Erhaltung und der Ausweitung dieses Angebot-Segments ist Thema politischer Vorstösse.

Auch wenn sich der Mangel an preisgünstigem Wohnraum oftmals in einzelnen Gemeinden akzentuiert, ist bei der Lösungssuche ein grösserer, gemeindeübergreifender Perimeter zu betrachten. Die funktionalen Verflechtungen sind dabei meist kleinräumiger als die kantonalen Grenzen, sie können aber auch Kantons Grenzen überschreitend sein. Es liegt deshalb nahe danach zu fragen, ob in Ergänzung zur kommunalen und kantonalen Ebene auf gemeindeübergreifender (regionaler) Ebene Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums ergriffen werden können. Dies ist die zentrale Fragestellung der vorliegenden Studie.

Wichtiger Akteur auf regionaler Ebene sind die privaten gemeinnützigen Wohnbauträger. Es gibt eine Vielzahl von Wohnbaugenossenschaften und weiteren Bauträgern, die ein regionales Aktionsfeld haben, wobei diesbezüglich grosse Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen. Durch die Abgabe von kommunalem Land oder der Gewährung von Darlehen können die Gemeinden diese Wohnbauträger unterstützen. In der vorliegenden Studie wird über diese Form der Unterstützung hinaus danach gefragt, was die öffentliche Hand selber im Verbund mehrerer Gemeinden zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums auf regionaler Ebene leisten kann.

Als Ausgangspunkt zur Beantwortung dieser Frage wurde zuerst betrachtet, worin die Motivation und die Handlungsspielräume der Gemeinden für eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit bestehen. Dabei zeigten sich in Bezug auf die Wohnbauförderung zwei einschränkende Faktoren: Die Förderung des preisgünstigen Wohnraums ist weitgehend eine freiwillige Aufgabe der Gemeinden (sofern sie nicht durch entsprechende politische Vorstösse dazu verpflichtet werden). Es muss damit schon mal die Voraussetzung gegeben sein, dass mehrere Gemeinden des entsprechenden funktionalen Problemraums den Willen haben, sich in der Förderung des preisgünstigen Wohnraums zu engagieren. Ist diese Voraussetzung gegeben, stellt sich eine zweite Hürde. Wenn sich die Gemeinden finanziell in einer gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit engagieren, stellt sich die Frage nach einer als gerecht empfundenen Verteilung von Nutzen und Lasten (Kosten): In welcher Gemeinde werden die Wohnungen gebaut? Wer profitiert von den Steuererträgen? Wer trägt die Soziallasten, usw.? Damit eine Förderung des preisgünstigen Wohnraums auf regionaler Ebene zustande kommt, braucht es somit einen klaren Willen und eine günstige Konstellation der Akteure.

In einem zweiten Zugang wurde geschaut, inwiefern die Instrumente, welche auf kommunaler Ebene zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums bestehen, auf die regionale Ebene übertragen werden können. Als Grundlage für diese Diskussion wurde die BWO-Publikation "Preisgünstiger Wohnraum – Ein Baukasten für Städte und Gemeinden" verwendet. Die Erläuterungen in diesem Teil der Arbeit zeigen, dass eine Übertragung auf die gemeindeübergreifende Ebene zum Teil möglich ist, dass es hierzu aber entsprechende Anpassungen braucht.

Aus der Zusammenführung dieser beiden Zugänge lässt sich (leider) kein gebrauchsfertiger Baukasten für ein Engagement auf regionaler resp. auf gemeindeübergreifender Ebene zusammenstellen. Jedoch können Anknüpfungspunkte bezeichnet werden, an welchen ein regionales Engagement ansetzen kann.

Gegen einen Baukasten spricht folgende Erkenntnis: Auf gemeindeübergreifender Ebene unterscheiden sich die Problemlagen, die zu involvierenden Akteure, die Interessen und Handlungsspielräume der betroffenen Gemeinden und Akteure, sowie die Grösse des zu betrachtenden Perimeters je nach Situation sehr stark. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit massgeschneiderter Lösungen. Die im Bericht erarbeiteten Anknüpfungspunkte können hierzu eine Hilfestellung sein.

Die für ein Engagement zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums im Verbund mehrerer Gemeinden erarbeiteten Ansätze und die daraus abgeleiteten Empfehlungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das Bewusstsein, dass es regional abgestimmte Wohnraumstrategien braucht, ist bei den Gemeinden und den Regionen (Regionalplanungsverbände, Regionalentwicklungsträger, usw.) zu stärken. Auf Bundesebene und kanto-

naler Ebene werden entsprechende Anforderungen in den Planungsinstrumenten formuliert, im Vollzug wird diesem Anliegen bis anhin noch wenig Nachdruck verliehen. Die Hürden einer gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit werden einfacher zu meistern sein, wenn hierzu ein klarer Auftrag an die Gemeinden besteht.

- Der zuvor genannte Punkt schafft Rahmenbedingungen, welche für private, regional tätige gemeinnützige Wohnbauträger förderlich sind. Mit ihren kommunalen Instrumenten (Landabgabe, Darlehen, Anreize oder Vorschriften in den Bauordnungen, usw.) können die Gemeinden diese privaten Wohnbauträger unterstützen.
- Ein weiterreichendes Engagement der Gemeinden im regionalen Verbund empfiehlt sich für die Bereitstellung eines klar umrissenen Wohnraumangebots für ausgewählte Zielgruppen. Beispielhaft hierfür steht der gemeinsame Bau von Alterswohnungen. Dies wird heute bereits in verschiedenen Rechtsformen (Genossenschaft, Gemeindezweckverband, gemeinnützige AG) praktiziert.
- Ein Engagement der öffentlichen Hand auf gemeindeübergreifender, regionaler Ebene kann auch im Bereich der Vermittlung von preisgünstigem Wohnraum an Haushalte, welche darauf angewiesen sind, empfohlen werden. Mit dem (langfristigen) Anmieten von bestehenden preisgünstigen Wohnungen und der gezielten Vermietung an die entsprechende Zielgruppe kann ein Beitrag zur Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum geleistet werden. Diese Aufgabe lässt sich gut auf regionaler Ebene wahrnehmen, da es dabei nicht um grosse finanzielle Engagements der Gemeinden geht und sich damit auch die Frage nach der Verteilung von Nutzen und Lasten weniger stellt.
- Für umfassende Ansätze zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums auf regionaler Ebene, bei welchen die Gemeinden grössere finanzielle Engagements leisten und im Verbund in der wirtschaftlichen Verantwortung stehen, sind das Problembewusstsein und der Handlungsdruck seitens der einzelnen Gemeinden (noch) zu gering. Es empfiehlt sich deshalb, mit kleinen Schritten zu beginnen, damit Vertrauen zu schaffen und die Aufgaben auf regionaler Ebene schrittweise und bedarfsgerecht weiter zu entwickeln. Ausgangspunkt für ein solch pragmatisches Vorgehen könnte eine gemeindeübergreifend organisierte Verwaltung der gemeindeeigenen Liegenschaften im Sinne des preisgünstigen Wohnraumangebots sein. Diese Tätigkeit könnte dann beispielsweise schrittweise durch das Anmieten weiterer preisgünstiger Wohnungen ausgeweitet werden. In einem weiteren Schritt könnten dann auch Liegenschaften im Nutzungsrecht übernommen oder Beratungen der Gemeinden in wohnungspolitischen Fragen geleistet werden.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
1.1 Herleitung und Begründung der Fragestellung.....	1
1.2 Ansatz zur Bearbeitung der Fragestellung und Aufbau der Arbeit.....	2
1.3 Methodisches Vorgehen.....	3
<hr/>	
TEIL 1: MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER FÖRDERUNG VON PREISGÜNSTIGEM WOHNRAUM AUF REGIONALER EBENE	4
2. Die Förderung von preisgünstigem Wohnraum in Form von gemeindeübergreifender Zusammenarbeit	4
2.1 Die Motivation der Gemeinden zur gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit	4
2.2 Förderung von preisgünstigem Wohnraum als Thema der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit	5
Zwischenfazit	5
2.3 Die Frage des Nutzen- und Lastenausgleichs bei gemeindeübergreifender Zusammenarbeit	6
3. Anwendung des "BWO-Baukasten" zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums auf regionaler Ebene	6
3.1 Lenken.....	6
Anteile in der Nutzungsplanung	6
Nutzungsprivilegien als Anreiz	7
Bauverpflichtung und Kaufrecht	7
3.2 Finanzieren	8
Kommunaler Wohnungsbau	8
Gründung eines gemeinnützigen Bauträgers	8
Abgabe von kommunalem Land	10
Darlehen / Beiträge an gemeinnützige Bauträger	10
Mietzinsbeiträge	10
3.3 Kommunizieren.....	11
Verhandlungen	11
Beratung	11
4. Ergänzende Zugänge zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums auf regionaler Ebene	11
4.1 Anmietung und Vermittlung von preisgünstigem Wohnraum.....	11
4.2 Förderung von preisgünstigem Wohnraum im Kontext der Siedlungserneuerung	12
5. Fazit zu den Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von preisgünstigem Wohnraum auf regionaler Ebene	12
<hr/>	
TEIL 2: KONKRETISIERUNG MÖGLICHER ANSÄTZE	15
6. Gemeindeübergreifend koordinierte Festlegung von Gebieten, in welchen im Rahmen der Nutzungsplanung Vorgaben für den preisgünstigen Wohnraum geschaffen werden	15
6.1 Kantonale Richtpläne	15
6.2 Regionale Richtpläne	16
6.3 Agglomerationsprogramme	16
7. Gründung einer gemeindeübergreifenden Trägerschaft zur Realisierung eines spezifischen Bauprojekts für eine ausgewählte Zielgruppe	17
7.1 Engagement der beteiligten Gemeinden in einer Startphase	17
7.2 Langfristige federführende Verantwortung seitens der beteiligten Gemeinden	18
8. Gemeinnützige Trägerschaft auf regionaler Ebene mit der Aufgabe, preisgünstigen Wohnraum zu fördern	19
9. Anmietung und Vermittlung von preisgünstigem Wohnraum	21
10. Förderung des preisgünstigen Wohnraums im Kontext der Siedlungserneuerung	22
11. Regionales Kompetenzzentrum für wohnungspolitische Fragen	23
<hr/>	
TEIL 3: FOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	25
Literaturverzeichnis	27
Links zu den Internetseiten der im Bericht genannten Beispiele	27

1. Einleitung

1.1 Herleitung und Begründung der Fragestellung

Die Forderung nach mehr bezahlbarem Wohnraum ist seit den 2000er Jahren auf allen politischen Ebenen aktuell: Der Mieterverband hat im Oktober 2016 auf Bundesebene eine Initiative "Mehr bezahlbare Wohnungen" eingereicht, in mehreren Kantonen kamen Initiativen mit der gleichen Stossrichtung zur Abstimmung und auch in einzelnen Gemeinden wurde über entsprechende Vorstösse abgestimmt.

Entsprechend den gegebenen Staatsebenen haben Bund, Kantone und Gemeinden ihre je spezifischen Handlungsmöglichkeiten und Instrumente, um auf diese Forderungen zu reagieren. Auf kantonaler Ebene steht bei der Förderung von bezahlbarem Wohnraum das Planungs- und Baurecht im Vordergrund. Darin können Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche den Gemeinden die Möglichkeit einräumen, die Erstellung eines gewissen Anteils von preisgünstigem Wohnraum¹ zu verlangen. Mehrere Kantone verfügen auch über eigene wohnungspolitische Gesetze². Auf kommunaler Ebene sind es vor allem die städtischen Gebiete, in welchen die Knappheit an bezahlbarem Wohnraum als Problem wahrgenommen wird und entsprechend wurden auch in mehreren Städten Vorstösse zur Förderung des bezahlbaren Wohnraums angenommen. Die Städte verfügen über die kritische Grösse, preisgünstigen Wohnraum gezielt zu fördern, oftmals in enger Zusammenarbeit mit den lokalen Wohnbaugenossenschaften. Zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum verfügen die Gemeinden über ein vergleichsweise breites Instrumentarium, welches in der BWO-Publikation "Preisgünstiger Wohnraum – ein Baukasten für Städte und Gemeinden" (nachfolgend BWO-Baukasten) in Form einer Arbeitshilfe aufgearbeitet wurde.

Bei einem genaueren Hinschauen zeigt sich, dass beim Problem des mangelnden preisgünstigen Wohnraums der "Problemraum" nicht mit dem "Handlungsraum" der politischen Einheiten übereinstimmt. Dies ist sowohl im städtischen Kontext der Fall (Erstellung von preisgünstigem Wohnraum in der gesamten städtischen Agglomeration, nicht nur in der Kernstadt) wie beispielsweise auch in stark touristisch geprägten Gebieten, wo die Einheimischen und die Arbeitskräfte in den touristischen Hotspots kaum mehr bezahlbaren Wohnraum finden und wo preisgünstiger Wohnraum wohl besser zusammen mit den Umlandgemeinden erstellt werden könnte. Oder genereller formuliert: Aus Sicht der Nachfrager nach preisgünstigem Wohnraum ist der Wohnungsmarkt ein regionaler, die Steuerungsinstrumente der öffentlichen Hand sind aber an die politischen Grenzen gebunden.

Die Frage liegt daher nahe, welche Möglichkeiten auf regionaler (funktionalräumlicher) Ebene bestehen, den preisgünstigen Wohnraum zu fördern. Zur Wohnraumförderung auf regionaler Ebene gibt es bis anhin noch wenige Beispiele und Erfahrungen. Dies war unter anderem ein Auslöser zur vorliegenden Arbeit. Das Interesse des BWO an neuen Ansätzen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums fand auch in den Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014-2018 des Bundes ihren Niederschlag. Unter dem Titel "ausreichendes und bedürfnisgerechtes Wohnraumangebot schaffen" befassen sich fünf Vorhaben mit Fragen des preisgünstigen Wohnraums, der Anpassung des Gebäudeparks an neue demographische Gegebenheiten und den Herausforderungen in Tourismusregionen. Zwei davon suchen explizit neue Wege auf regionaler Ebene.

Die regionale Ebene ist beim Wohnungsbau kein Novum. Es gibt eine Vielzahl von Bauträgern, welche einen regionalen Wirkungskreis haben und mit ihrem Engagement zum Angebot an preisgünstigem Wohnraum beitragen. Neu ist jedoch die Frage, *welche Handlungsspielräume und Steuerungsmöglichkeiten die öffentliche Hand* hat, auf regionaler Ebene einen Beitrag zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums zu leisten. Dabei ist das BWO vor allem an der Frage interessiert, wie sich mehrere Gemeinden im Sinne einer gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit in verbindlicher Form in der Förderung von preisgünstigem Wohnraum engagieren können³. Auf diese Frage fokussiert sich die vorliegende Arbeit. Die Frage nach den Möglichkeiten gemeindeübergreifender Zusammenarbeit ist noch aus einem zweiten Grund von Interesse. Kleineren Gemeinden fehlen oftmals die Ressourcen, der Handlungsspielraum und z.T.

¹ In dieser Arbeit werden die Begriffe "bezahlbarer Wohnraum" und "preisgünstiger Wohnraum" synonym verwendet. Beide Begriffe sind unscharf und bleiben relativ (preisgünstig oder bezahlbar für wen?).

² Vgl. <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/wohnungspolitik/wohnungspolitik-kantone.html>

³ Es wird dabei insbesondere nach Formen gesucht, bei welchen die Gemeinden sich selber stärker in die Verantwortung nehmen als beispielsweise bei der finanziellen Unterstützung von regional tätigen Wohnbauträgern oder der Landabgabe seitens einer Gemeinde an einen solchen Wohnbauträger.

auch das Knowhow, die den Gemeinden verfügbaren Instrumenten einer Wohnungspolitik im Alleingang zu vollziehen. Eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit könnte in solchen Situationen neue Handlungsspielräume schaffen. Im vorliegenden Bericht werden die Begriffe "regional" und "Region" im Sinne von "gemeindeübergreifend" verstanden. Wie gross dabei der Perimeter gezogen wird, hängt vom Kontext ab und kann je nach Situation oder Ansatz stark variieren. Der zu berücksichtigende Perimeter hängt dabei in erster Linie vom (funktionalen) Problemraum ab. Dort wo mit dem Begriff "Region" eine Institution wie die Regionalkonferenzen des Kantons Bern oder die Regionalplanungsverbände resp. regionalen Entwicklungsträger gemeint sind, wird dies explizit erwähnt.

In der Arbeit wird bewusst konsequent von der Förderung von preisgünstigem Wohnraum und nicht von preisgünstigem Wohnungsbau gesprochen. Dies hat seinen Grund darin, dass sich ein beträchtlicher Teil des preisgünstigen Wohnraums in den bereits existierenden (in der Tendenz eher älteren) Bauten befindet und dass durch die am 1. Mai 2014 in Kraft getretene Teilrevision des Raumplanungsgesetzes der Umgang mit dem bereits bebauten Siedlungsgebiet (Verdichtung nach innen) in den Fokus rückt. Mit dem Begriff "Förderung von preisgünstigem Wohnraum" ist in der vorliegenden Arbeit somit immer die Schaffung und die Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum gemeint.

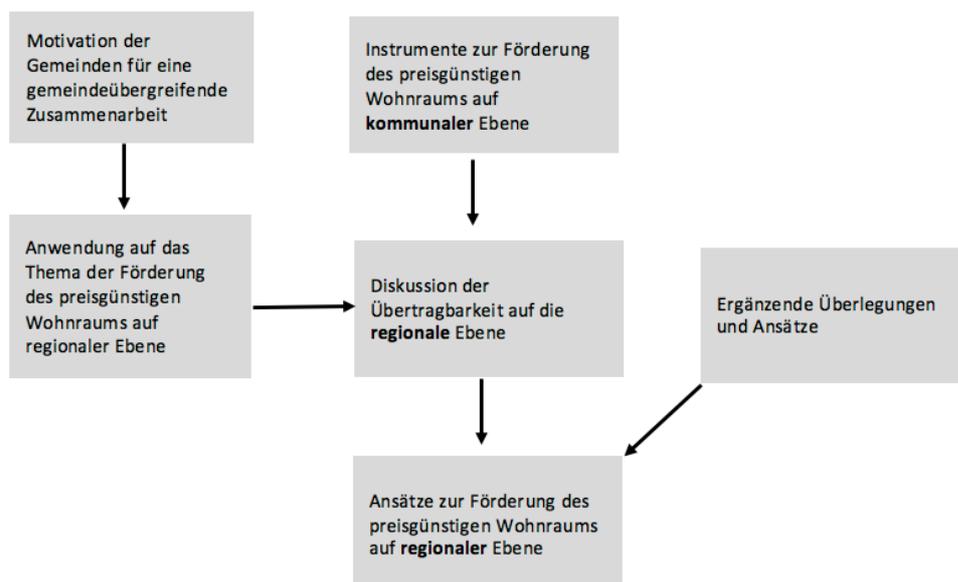
1.2 Ansatz zur Bearbeitung der Fragestellung und Aufbau der Arbeit

Wenn der Fokus auf den Beitrag der öffentlichen Hand zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum auf regionaler Ebene gelegt wird, kann die Thematik unter dem Gesichtspunkt der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit betrachtet und strukturiert werden. Hierzu gibt es aus anderen Aufgabenbereichen (Bildungswesen, Verwaltungszusammenarbeit, Erstellung von Sportinfrastrukturen, usw.) Hinweise und Erkenntnisse, die für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum auf regionaler Ebene wertvoll sind.

In einem ersten Teil (TEIL 1) werden Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von preisgünstigem Wohnraum auf regionaler Ebene mit der Begrifflichkeit der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit hergeleitet. Dabei werden in Kapitel 2 zuerst einige grundsätzliche, eher theoretische Überlegungen zur Motivation und zu den Möglichkeiten sowie Grenzen gemeindeübergreifender Zusammenarbeit dargelegt. Basierend darauf wird in Kapitel 3 dann diskutiert, inwiefern sich die Instrumente der kommunalen Wohnraumpolitik – gemäss dem BWO Baukasten – in Form einer interkommunalen Zusammenarbeit organisieren und vollziehen lassen. In Kapitel 4 werden dann zwei ergänzende Ansätze zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums aufgezeigt, die sich nicht aus den kommunalen Instrumenten des BWO Baukastens ableiten lassen und welche sich stärker auf die Erhaltung von bestehendem preisgünstigem Wohnraum fokussieren.

TEIL 1 schliesst dann in Kapitel 5 mit einer summarischen Übersicht ab über die Ansätze, welche auf gemeindeübergreifender Ebene weiterverfolgt werden können.

Abbildung 1: Schematische Darstellung der Argumentation



In TEIL 2 werden die aus den Kapiteln 3 und 4 hervorgegangenen Vorschläge für regionale Trägerschaften zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum detaillierter betrachtet und es werden die Fragen nach der Rechtsform, der Finanzierung, der zu beteiligenden Partner, des Umgangs mit der Verteilung von Nutzen und Lasten, und überdies der Einbezug weiterer Akteure, die Prozessgestaltung in der Aufbauphase, usw. diskutiert.

Abbildung 2: Ansätze zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums auf regionaler Ebene

	Ansatz / Anknüpfungspunkt	Kapitel
Lenken	Gemeindeübergreifend koordinierte Festlegung von Gebieten, in welchen im Rahmen der Nutzungsplanung Vorgaben für den preisgünstigen Wohnraum geschaffen werden	Kapitel 6
Finanzieren	Gründung einer gemeindeübergreifenden Trägerschaft zur Realisierung eines spezifischen Bauprojekts für eine ausgewählte Zielgruppe	Kapitel 7
	Gemeinnützige Trägerschaft auf regionaler Ebene mit der Aufgabe, preisgünstigen Wohnraum zu fördern	Kapitel 8
	Förderung des preisgünstigen Wohnraums im Kontext der Siedlungserneuerung	Kapitel 10
Vermitteln / Kommunizieren	Anmietung und Vermittlung von preisgünstigem Wohnraum	Kapitel 9
	Regionale Kompetenzzentrum für wohnungspolitische Fragen	Kapitel 11

1.3 Methodisches Vorgehen

Der vorliegende Bericht basiert auf verschiedenen Quellen und Zugängen. Ein strukturierendes Element des Berichtes sind die Erkenntnisse zur gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit, wie sie aus anderen Aufgaben- und Politikbereichen bekannt sind. Hierzu kann das Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR der Hochschule Luzern auf eine langjährige Forschungs- und Beratungstätigkeit von Gemeinden und regionalen Entwicklungsträgern zurückgreifen. Ein weiteres strukturierendes Element sind die Instrumente der Wohnbauförderung auf kommunaler Ebene, welche das BWO in seinem "Baukasten" zusammengestellt hat. Ein wichtiger methodischer Zugang sind Gespräche mit Vertretern der wenigen vorhandenen Fallbeispiele, bei welchen auf gemeindeübergreifender Ebene eine Förderung des preisgünstigen Wohnraums geleistet wird. Deren Vorgehensweisen und Erkenntnisse konnten vor dem Hintergrund der genannten strukturierenden Merkmale reflektiert und daraus Ansätze zur weiteren Förderung des gemeindeübergreifenden, preisgünstigen Wohnraums formuliert und begründet werden. Ein wichtiges Element waren bei der Erarbeitung auch die Diskussionen mit dem Auftraggeber, in welchen die Fragestellung geschärft und die Möglichkeiten und Grenzen der Förderung auf regionaler Ebene diskutiert werden konnten. Ein Entwurf des Berichtes wurde im Rahmen eines Workshops mit Exponenten der Wohnungswirtschaft und des preisgünstigen Wohnungsbaus diskutiert. Ihre Inputs dienten dazu, die Anknüpfungspunkte zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums auf regionaler Ebene weiter zu schärfen.

TEIL 1: MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER FÖRDERUNG VON PREISGÜNSTIGEM WOHNRAUM AUF REGIONALER EBENE

2. Die Förderung von preisgünstigem Wohnraum in Form von gemeindeübergreifender Zusammenarbeit

2.1 Die Motivation der Gemeinden zur gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit

Insbesondere für kleinere Gemeinden gibt es eine zunehmende Anzahl von Aufgaben, welche sie im Alleingang nicht oder nicht zweckmässig wahrnehmen können. Dies betrifft sowohl Verwaltungstätigkeiten wie auch das Bereitstellen von Infrastrukturen (z.B. regionale Sportanlagen) oder konzeptionelle planerische Aufgaben zur weiteren Entwicklung des entsprechenden Lebensraums (z.B. Regionalplanung). Die Region ist im Gegensatz zum Kanton oder der Gemeinde keine eigene Staatsebene mit Steuerhoheit und klar definierten resp. rechtlich vorgegebenen Aufgaben und Kompetenzen. Regionale Zusammenarbeit hat damit immer auch den Charakter eines Aushandelns zwischen den beteiligten Gemeinden. Die Gemeinden bleiben in erster Linie ihrem Stimmvolk gegenüber verpflichtet und erst in nachgelagerter Priorität den regionalen Zielen. Dies macht die Arbeit auf regionaler Ebene herausfordernd. Nachstehend wird kurz aufgezeigt, worin seitens der einzelnen Gemeinden die Motivation liegen kann, gemeindeübergreifende Lösungen zu realisieren, bevor dann in Teilkapitel 2.2 spezifisch auf das Anliegen der Förderung von preisgünstigem Wohnraum in Form von gemeindeübergreifender Zusammenarbeit eingegangen wird.

Auf regionaler Ebene werden Aufgaben wahrgenommen, wenn:⁴

- a) ... der Kanton von den Gemeinden verbindlich eine regionale Lösung zur Erfüllung spezifischer Aufgaben verlangt. (Beispiele hierzu sind die regionale Richtplanung, regionale Zivilstandämter, regionale Kulturförderung, usw.). Damit der Kanton Aufgaben verbindlich auf die Ebene der Region delegieren kann, braucht es auf kantonaler Ebene eine gesetzliche Grundlage.
- b) ... Gemeinden gesetzesegebene Aufgaben selber nicht erfüllen können oder im regionalen Verbund besser erfüllen können (z.B. Sekundarschule). In diesem Fall werden die Gemeinden auch dann in einem Verbund mitmachen (müssen), wenn sie gegenüber anderen beteiligten Gemeinden durch die getroffene Lösung benachteiligt werden (z.B., wenn das Oberstufenschulhaus in der Nachbargemeinde steht und die eigene Schule verloren geht).
- c) ... Gemeinden ergänzende (nicht gesetzlich vorgeschriebene) Aufgaben in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden besser wahrnehmen können (alleine könnten sie es nicht oder könnten es nicht auf effiziente Weise). Es kann sich dabei sowohl um Infrastrukturen (z.B. Freibäder, Kunsteisbahn usw.) oder Dienstleistungen der öffentlichen Hand (on-line Schalter) handeln. In dieser Situation wird eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit nur dann zustande kommen, wenn sie für alle beteiligten Gemeinden einen Gewinn darstellt. Damit unterscheidet sich diese dritte Situation von der zweiten auch darin, dass bei der zweiten die Frage einzig darin besteht, wie eine zwingend zu erfüllende Aufgabe wahrgenommen werden kann. Im vorliegenden Fall c) stellt sich ergänzend hierzu auch die Frage, ob die Aufgabe überhaupt wahrgenommen werden soll. Eine gemeindeübergreifende Lösung wird sich also nur dann ergeben, wenn mehrere Gemeinden unabhängig voneinander entschieden haben, eine (freiwillige) Aufgabe wahrzunehmen und wenn durch die regionale Lösung für alle beteiligten Gemeinden ein Vorteil entsteht.

⁴ vgl. hierzu Inderbitzin / Hauser (2015).

2.2 Förderung von preisgünstigem Wohnraum als Thema der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit

Wie ist nun die Förderung des preisgünstigen Wohnraums vor diesem Hintergrund einzustufen?

- a) Die im vorangehenden Teilkapitel unter Ziffer a) beschriebene Situation, wonach ein Kanton von den Gemeinden in verbindlicher Form regionale Lösungen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums verlangt, existiert in der Schweiz in dieser expliziten Form nicht.

Im Rahmen von kantonalen Richtplänen, Agglomerationsprogrammen oder vergleichbaren Planungswerken ist es jedoch grundsätzlich möglich, dass eine gemeindeübergreifende Koordination bei der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum – insbesondere für Personen mit besonderen Bedürfnissen – gefordert wird. Dies wird ansatzweise auch gemacht.

- b) Einzelne Gemeinden haben von ihren Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern resp. vom Parlament den Auftrag erhalten, preisgünstigen Wohnraum zu fördern. Dies ist vor allem in städtischen Gemeinden der Fall. Damit der Auftrag der Förderung des preisgünstigen Wohnraums im Sinne der Situation b) gemäss Kap. 2.1 gemeindeübergreifend wahrgenommen wird, müssten sich mehrere Gemeinden zusammenfinden, die von ihrem Stimmvolk diesen Auftrag erhalten haben. Die Situation, dass mehrere (im Idealfall im gleichen Funktionalraum bez. Wohnungsmarkt liegende) Gemeinden entsprechende Vorstösse zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums angenommen haben, ist am ehesten in den grossen Agglomerationen zu erwarten. Damit es zu einer Zusammenarbeit kommt, müsste allen beteiligten Gemeinden durch die Zusammenarbeit auch ein Mehrwert gegenüber dem Alleingang entstehen, auch wenn nicht jede Gemeinde im gleichen Ausmass von der Zusammenarbeit profitieren würde.
- c) Da insgesamt nur wenige Gemeinden den verbindlichen Auftrag haben, preisgünstigen Wohnraum zu fördern, werden sich regionale Lösungen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums am ehesten gemäss der Situation c) ergeben. Bedingung hierfür ist, dass den Gemeinden, die diese Aufgabe freiwillig wahrnehmen, durch die Zusammenarbeit ein Zusatznutzen entsteht und dass dieser Nutzen in einem ausgewogenen Verhältnis zum Nutzen steht, der den anderen Gemeinden dadurch entsteht. Auf die Thematik des Nutzens resp. der Nutzen-Lasten Relation wird im nachstehenden Kapitel 2.3 detaillierter eingegangen.

Zwischenfazit

Die vorangehenden Überlegungen setzen einen eher engen Rahmen betreffend Voraussetzungen für eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum:

- Die Förderung des preisgünstigen Wohnraums ist aktuell keine vom Kanton an die Gemeinden delegierte Aufgabe.
- Bei den Gemeinden, welche von der Stimmbevölkerung diesen Auftrag erhalten haben, handelt es sich in der Tendenz um grössere Gemeinden (Städte), welche diesen Auftrag grundsätzlich auch im Alleingang wahrnehmen können.
- Dass sich mehrere (im Idealfall räumlich zusammenhängende) Gemeinden freiwillig und ohne Auftrag der Stimmbürger dieser Aufgabe annehmen und dass ihnen dadurch ein als angemessen und (im Vergleich zu den anderen beteiligten Gemeinden als) gerecht empfundener Vorteil gegenüber dem Alleingang entsteht, setzt entweder sehr engagierte Verantwortliche oder einen spezifischen Handlungsbedarf in diesen Gemeinden voraus⁵.

⁵ Durch die erfolgte Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG1) dürfte in denjenigen Gemeinden, welche faktisch einen Bauzonen-Stopp haben oder gar Rückzonungen vornehmen müssen, der Handlungsbedarf für gemeindeübergreifende Lösungen steigen.

2.3 Die Frage des Nutzen- und Lastenausgleichs bei gemeindeübergreifender Zusammenarbeit

Fest verbunden mit der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit ist die Frage der Verteilung von Nutzen und Lasten unter den beteiligten Gemeinden. Findet sich hierauf keine für alle Beteiligten befriedigende oder zumindest akzeptable Lösung, kann die Zusammenarbeit grundsätzlich in Frage gestellt sein. Dies ist beispielsweise bei der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich der Nutzungsplanung (Ortsplanungen) der Fall. Bei der Zuweisung von Bauzonen gibt es Gewinner- und Verlierergemeinden. Wer Bauzonen zugesprochen erhält, wird sich aus deren Überbauung, den Grundstückgewinnsteuern sowie den Steuern der dort wohnhaften oder arbeitenden Bevölkerung finanzielle Vorteile erhoffen dürfen. Das naheliegendste Ausgleichsinstrument – ein finanzieller Nutzen-Lastenausgleich – ist in der Praxis recht komplex und zum Teil kaum praktikabel. Es ist schwierig, die effektiv entstehenden Nutzen und Lasten zu beziffern. Nutzen und Lasten fallen z.T. auch in nicht-monetarisierbarer Form an und Ausgleichszahlungen haben Rückwirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich.

Solche Fragen werden sich auch bei der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums ergeben. Verständigen sich beispielsweise mehrere Gemeinden auf den gemeinsamen Bau und Betrieb von Alterswohnungen in einer der beteiligten Gemeinden, so stellen sich Fragen wie:

- Welche Gemeinde hat wie viel Anrecht auf die Belegung von Wohnungen?
- Ist es richtig, dass die Standortgemeinde alleine von den Einkommenssteuern der (ehemaligen) Bewohner aus den benachbarten Gemeinden profitiert?
- Wer kommt für allfällige Gesundheitskosten der betagten Personen auf? Schieben die Nicht-Standortgemeinden Sozialhilfekosten auf die Standortgemeinde ab?
- usw.

Bei allen nachstehend diskutierten Formen der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit (resp. regionalen Lösungen) zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum muss diese Frage von Beginn weg mitberücksichtigt werden.

3. Anwendung des "BWO-Baukasten" zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums auf regionaler Ebene

Mit dem in den vorangehenden Abschnitten entwickelten theoretisch-konzeptionellen Rüstzeug können nun die einzelnen Instrumente, welche den Gemeinden zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum zur Verfügung stehen, daraufhin geprüft werden, ob sie sich für eine Zusammenarbeit auf regionaler Ebene eignen. Hierzu wird explizit auf die Struktur und die Instrumente des "BWO-Baukasten" Bezug genommen. In dieser Publikation werden die den Gemeinden zur Verfügung stehenden Massnahmen in die drei Kategorien "Lenken", "Finanzieren" und "Kommunizieren" unterteilt. Dieser Struktur folgt auch die nachstehende Diskussion zur Anwendbarkeit der einzelnen Massnahmen auf regionaler Ebene.

3.1 Lenken

In der Massnahmenkategorie "Lenken" werden im Baukasten des BWO die drei Instrumente "Anteile in der Nutzungsplanung", "Nutzungsprivilegien als Anreiz" und "Bauverpflichtung und Kaufrecht" aufgeführt. Diese Instrumente werden untenstehend kurz beschrieben und im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit auf regionaler Ebene betrachtet:

Anteile in der Nutzungsplanung

Kurzbeschreibung / Vorgehen



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

Dieser Baustein bezieht sich auf das raumplanerische Instrumentarium einer Gemeinde. Die Raumplanung ist in der Schweiz eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Die Gemeinden übernehmen dabei die grundstückeigentümergebundene Nutzungsplanung und berücksichtigen dabei die Vorgaben, welche der Kanton für dieses Gemeindegebiet im Rahmen seiner Richtplanung macht. Ausgewählte Inhalte werden auch im Rahmen von kantonalen Nutzungsplanungen festgesetzt. Regionale Nutzungspläne existieren im aktuellen Instrumentarium der Raumplanung nicht. Das Bedürfnis und der Druck, die kommunale Nutzungsplanung gemeindeübergreifend zu koordinieren und aus regionaler Sicht optimierte Nutzungsallokationen vorzunehmen, sind jedoch am Steigen. In diesem Kontext ist es durchaus denkbar, dass in den kommunalen Nutzungsplänen der Gemeinden regional abgestimmte Gebiete bezeichnet werden, in welchen ein bestimmter Anteil an preisgünstigem Wohnraum vorgesehen wird. Das Aushandeln, zu welchen Gebieten ein Anteil an preisgünstigem Wohnraum verbindlich verlangt wird, wäre eine Aufgabe der regionalen Planungsverbände resp. der regionalen Entwicklungsträger. Wie schwierig eine gemeindeübergreifend abgestimmte Nutzungsplanung in der Praxis ist, zeigten die Modellvorhaben des Bundes zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Mehrere dieser Projekte wurden explizit auf die Frage des Nutzen- und Lastenausgleichs fokussiert und es ergaben sich dabei keine Lösungen, die sich in verallgemeinernder Form als erfolgversprechend abzeichneten (ARE 2013).

Nutzungsprivilegien als Anreiz

Kurzbeschreibung / Vorgehen

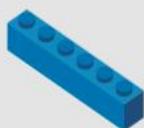


- Gemeinde sieht Nutzungsprivilegien als Anreiz vor, wenn auf Grundstücken ein bestimmter Anteil an preisgünstigen Wohnungen realisiert wird. Beispiele: erhöhte Ausnutzungsziffer («Ausnutzungsbonus»), Zuschlag bei der Gebäudehöhe oder –länge, Reduktion der internen Grenz- und Gebäudeabstände
- Grundeigentümer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

Sofern die kantonalen Voraussetzungen im Planungs- und Baugesetz hierfür gegeben sind, können interessierte Gemeinden in ihren Bauvorschriften entsprechende Formulierungen aufnehmen. Eine regionale Absprache oder Koordination kann dann sinnvoll sein, wenn diese Anreize nicht flächendeckend im gesamten Siedlungsgebiet Gültigkeit haben, sondern in einem ausgewählten, gemeindeübergreifenden Perimeter angewendet werden sollen. Die Koordination erfolgt zweckmässigerweise über den regionalen Planungsverband oder den regionalen Entwicklungsträger. Die Nutzen-Lasten-Thematik wird bei dieser Massnahme weniger im Vordergrund stehen, da damit nichts verbindlich verlangt wird, sondern eine Option mit entsprechendem Anreiz offeriert wird.

Bauverpflichtung und Kaufrecht

Kurzbeschreibung / Vorgehen



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

Auch bei diesem Instrument kann eine regionale Absprache sinnvoll sein, betreffend in welchen Teilen der Siedlungsgebiete der einzelnen Gemeinden dieses Instrument zu Anwendung kommen soll. Die Umsetzung des Instrumentes wird aber durch die Gemeinden erfolgen müssen und kann nicht auf eine regionale Ebene delegiert werden.

3.2 Finanzieren

Kommunaler Wohnungsbau

Kurzbeschreibung / Vorgehen



- Gemeinde baut auf kommunalem Land Wohnungen und vermietet diese preisgünstig

Beim kommunalen Wohnungsbau realisiert die Gemeinde auf gemeindeeigenem Land preisgünstigen Wohnraum und bewirtschaftet diesen im Sinne der kommunalen Wohnraumpolitik. Insbesondere in den Städten hat dieses Instrument eine lange Tradition. Es lässt aber sich nicht ohne weiteres auf die regionale Ebene übertragen. Hierzu müsste zuerst ein geeignetes Gefäss (Institution) geschaffen werden. Naheliegender Weise ist dieses Gefäss ein gemeinnütziger Wohnbauträger, so wie er im nachfolgend aufgeführten Instrument beschrieben ist. Auf regionaler Ebene geht das Instrument "kommunaler Wohnungsbau" somit in das Instrument "gemeinnütziger Wohnbauträger" über.

Gründung eines gemeinnützigen Bauträgers

Kurzbeschreibung / Vorgehen



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

Im Vergleich zum kommunalen Wohnungsbau hat die "Auslagerung" dieser Aufgabe an einen gemeinnützigen Bauträger für die einzelne Gemeinde den Vorteil, dass nicht jedes einzelne Geschäft vom Gemeindeparlament oder von der Gemeindeversammlung genehmigt werden muss. Die zuständige Stelle (Stimmbevölkerung, Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament) entscheidet über den Grundsatz, die Schaffung und finanzielle Ausstattung eines solchen Bauträgers. Über die operativen Geschäfte befinden dann die Gremien des gemeinnützigen Bauträgers in eigener Kompetenz. Die Gemeinde kann als Steuerungsorgan auf strategischer Ebene weiterhin ihren Einfluss geltend machen.

Dieses Modell lässt sich grundsätzlich auch auf die regionale Ebene transferieren. Die Gründung eines gemeinnützigen Bauträgers mit regionaler Trägerschaft ist in der Praxis jedoch ein anspruchsvolles Vorhaben, insbesondere dann, wenn die beteiligten Gemeinden dauerhaft in der wirtschaftlichen und geschäftsführenden Verantwortung bleiben.

Anspruchsvoll ist dieses Vorhaben aufgrund folgender Überlegungen:

- Ob eine Gemeinde eine aktive Rolle auf dem Wohnungs- und Liegenschaftsmarkt einnehmen soll, ist eine ordnungspolitische Frage, welche in der Praxis stark parteipolitisch und ideologisch besetzt ist. In den Städten und stadtnahen Gemeinden findet sich hierzu eher Zustimmung. In ländlich-konservativen Gemeinden wird die Zustimmung in der Regel kleiner sein. Damit eine von der öffentlichen Hand getragene, regionale Trägerschaft zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum geschaffen werden kann, müssten sich mehrere Gemeinden (unabhängig voneinander) für eine aktive Liegenschaftspolitik aussprechen. Diese Gemeinden sollten darüber hinaus auch in einem (mehr oder weniger) zusammenhängenden Perimeter liegen. Zumindest für den ländlichen Raum der Deutschschweiz stellt dies eine grosse Hürde, vermutlich die zentrale Hürde dar.
- Eine zweite Hürde ergibt sich in Bezug auf die Nutzen-Lasten Thematik. Angenommen, alle beteiligten Gemeinden haben eine finanzielle Einlage gemacht, welche der regionale Wohnbauträger als Eigenkapital einsetzen kann. Nun ergibt sich in einer dieser Gemeinden die Möglichkeit, ein Stück Land zu kaufen und darauf ein Mehrfamilienhaus mit preisgünstigen Wohnungen zu realisieren. Die Nicht-Standortgemeinden dieser Überbauung werden sich in mehreren Belangen in einer "Verlierer"-Position finden:

- Ihr Geld wird dazu verwendet, das Angebot an preisgünstigem Wohnraum in einer anderen Gemeinde zu vergrössern. Wie erklärt man dies den eigenen Stimmbürgern?
- Die Einkommenssteuern der künftigen Bewohnerinnen und Bewohner werden in der Standortgemeinde entrichtet.
- Die Gewerbebetriebe (insb. Baugewerbe) der Standortgemeinde haben für die Realisierung des MFH einen Wettbewerbsvorteil gegenüber dem Gewerbe der Nachbargemeinden.
- Je nach Kanton fallen auch die Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuern bei der Standortgemeinde an. Umgekehrt könnte die Standortgemeinde monieren, mit der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum sei latent die Gefahr der Massierung von Sozialhilfebezügern verbunden und die Gemeinde habe dann die Folgekosten im Sozial- und Gesundheitswesen zu tragen. Möglicherweise befürchtet man seitens der Standortgemeinde auch, dass mit dem Bau von preisgünstigem Wohnraum die Chance vergeben wird, gute Steuerzahler in der Gemeinde anzusiedeln.

Diese Aufzählung mag übertrieben erscheinen, in den politischen Diskussionen sind solche Argumente aber durchaus präsent.

Auf ein konkretes Bauprojekt bezogen lassen sich viele dieser Fragen beantworten und in einem entsprechenden Finanzierungsschlüssel oder einer entsprechenden Vereinbarung Lösungen finden. Es wird aber kaum möglich sein, unabhängig von einem konkreten Bauprojekt Vereinbarungen zu treffen, die für alle künftigen Geschäftsfälle (Erstellung oder Kauf von preisgünstigen Wohnungen) eine zweckmässige Basis bilden. Für eine aus mehreren Gemeinden bestehende Trägerschaft eines gemeinnützigen Wohnbauträgers braucht es ein hohes Mass an Solidarität zwischen den beteiligten Gemeinden und es braucht das Vertrauen, dass Ungleichgewichte – dort wo sie entstehen – auf pragmatische Weise ausgeglichen werden können.

Beide der zuvor genannten Hürden verkleinern sich, wenn mehrere Gemeinden zusammen einen Bauträger zur Realisierung eines ausgewählten Projektes mit klar definierter Zielgruppe gründen. Dies können beispielsweise gemeinsam zu realisierende Alterswohnungen, ein Wohnangebot für demente Personen, Studierende, usw. sein. Worin liegt der Grund für die Reduktion der skizzierten Hürden?

- Die Legitimation für ein Engagement der Gemeinde kann bei einer klar definierten Zielgruppe, für welche preisgünstiger Wohnraum angeboten werden soll, höher liegen als beim allgemeinen Ziel der Förderung des preisgünstigen Wohnraums. Es sind dann nicht nur wohnraumpolitische, sondern vermehrt auch gesellschafts- oder gesundheitspolitische Argumente, welche für ein Engagement in einer solchen Trägerschaft sprechen. Hierzu werden sich einfacher Mehrheiten finden lassen.
- Wie bereits erwähnt, lassen sich bezogen auf ein konkretes Bauprojekt die Fragen nach einem allfälligen Ausgleich von Nutzen und Lasten einfacher beantworten (und vereinbaren), als wenn diese Fragen bezogen auf die (generelle) Aufgabe, preisgünstigen Wohnraum zu fördern beantwortet werden müssen.

Aufgrund dieser Überlegungen erstaunt es nicht, dass sich im Rahmen der vorliegenden Arbeit keine Beispiele finden liessen, in welchen mehrere Gemeinden gemeinsam die Trägerschaft für einen regionalen Wohnbauträger bilden, welcher die generell formulierte Aufgabe hat, im Perimeter der beteiligten Gemeinden geeignetes Land zu finden und preisgünstige Wohnungen zu realisieren. Es gibt aber Beispiele, in welchen mehrere Gemeinden zusammen eine Trägerschaft zur Realisierung einer (einzelnen) Baute mit Alterswohnungen bilden. In Kapitel 7 wird dieses Modell näher beschrieben.

Der Ansatz eines von der öffentlichen Hand getragenen Wohnbauträgers mit dem offener formulierten Auftrag des Baus, Erwerbs und der Verwaltung von preisgünstigem Wohnraum wird in Kapitel 8 näher ausgeführt.

Abgabe von kommunalem Land

Kurzbeschreibung / Vorgehen



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

Da es in der Schweiz keine Staatsebene der Region gibt, die Landbesitzerin sein könnte, lässt sich das Instrument der Landabgabe an gemeinnützige Wohnbauträger auf regionaler Ebene nicht einsetzen. Es wäre aber – im Sinne einer Weiterentwicklung der Idee der "Regionalen Trägerschaft im Dienste kommunaler Wohnraumpolitik" – denkbar, dass Gemeinden gemeindeeigenes Land als Sachleistung in diese regionale Trägerschaft einbringen, welche dann die Entwicklung und Realisierung von preisgünstigem Wohnraum im Auftrag der Gemeinde übernimmt.

Darlehen / Beiträge an gemeinnützige Bauträger

Kurzbeschreibung / Vorgehen



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

Für das Instrument der Darlehen können die gleichen Aussagen gemacht werden wie für das zuvor beschriebene Instrument der Landabgabe. Die Region kann keine Darlehen an gemeinnützige Bauträger gewähren. Die Gemeinden können aber an regionale gemeinnützige Bauträger Darlehen sprechen, wobei sie dies aus nachvollziehbaren Gründen nur für Projekte auf eigenem Gemeindegebiet machen werden. Der regionale, gemeinnützige Bauträger könnte auch hier die "Regionale Trägerschaft im Dienste kommunaler Wohnraumpolitik" sein, welche für die beteiligten Gemeinden die Entwicklung, Realisierung und Bewirtschaftung des Wohnraums übernimmt.

Mietzinsbeiträge

Kurzbeschreibung / Vorgehen



- Gemeinde richtet direkt Beiträge an die Mietkosten von Haushalten in bescheidenen finanziellen Verhältnissen aus

Sollen Mietzinsbeiträge auf regionaler Ebene organisiert werden, stellen sich im Wesentlichen die gleichen Fragen wie bei der Gründung eines regionalen gemeinnützigen Wohnbauträgers. Die Gemeinde leistet finanzielle Leistungen (hier subjektbezogen) und braucht hierfür von der Legislative den entsprechenden Auftrag. Eine regionale Organisation von Mietzinsbeiträgen ergibt nur Sinn, wenn sich mehrere Gemeinden in einem (funktionalen) Perimeter für die Anwendung dieses Instruments entschieden haben. Falls diese Voraussetzung gegeben ist, wird in der Organisation darauf zu achten sein, dass die einzelnen Gemeinden nur für die in ihrer Gemeinde wohnhaften Einwohnerinnen und Einwohner Mietzinsbeiträge bezahlen, da sich sonst wieder die Frage nach der Verteilung von Nutzen und Lasten stellen wird. Eine Delegation auf die regionale Ebene macht somit nur Sinn in Bezug auf den Vollzug dieses Instruments im Dienste der Gemeinden, die sich für dieses Instrument entschieden haben. Diese Aufgabe könnten von der zuvor skizzierten "Regionalen Trägerschaft im Dienste kommunaler Wohnraumpolitik" als Zusatzleistungen für die beteiligten Gemeinden wahrgenommen werden. Denkbar wäre grundsätzlich auch, dass andere, bereits bestehende regionale Organisationen (Regionalkonferenzen, regionale Entwicklungsträger) diese Leistung ihren Verbandsgemeinden anbieten.

3.3 Kommunizieren

Verhandlungen

Kurzbeschreibung / Vorgehen



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

Die mit diesem Instrument thematisierten Verhandlungen zwischen der Gemeinde und den Grundeigentümern / Investoren lassen sich nicht einfach auf eine regionale Ebene resp. an eine regionale Institution delegieren. Entscheidungsträgerin betreffend der Verhandlungspunkte ist letztlich die Gemeinde und deshalb muss sie mit am Tisch sein. Insbesondere in kleineren Gemeinden könnte es für den Gemeinderat aber sehr hilfreich sein, wenn er für diese Verhandlungen eine professionelle Unterstützung hätte, welche auch mit den lokalen / regionalen Gegebenheiten vertraut ist. Auch dies ist eine Leistung, welche eine "regionale Trägerschaft im Dienste kommunaler Wohnraumpolitik" für die Mitgliedsgemeinden wahrnehmen könnte.

Beratung

Kurzbeschreibung / Vorgehen



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

Zur Beratung können grundsätzlich die gleichen Aussagen gemacht werden wie zum Bereich des Verhandeln.

Bei mehreren der zuvor diskutierten Instrumente würde sich bei einer Übertragung auf die regionale Ebenen eine "regionale Trägerschaft im Dienste kommunaler Wohnraumpolitik" als denkbare und zweckmässiges Vorgehen erweisen. Diese regionale Trägerschaft hätte dabei den Charakter eines Kompetenzträgers und Dienstleisters für die Gemeinden im Bereich der kommunalen Wohnraumpolitik.

4. Ergänzende Zugänge zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums auf regionaler Ebene

4.1 Anmietung und Vermittlung von preisgünstigem Wohnraum

Preisgünstiger Wohnraum findet sich vor allem in der bereits bestehenden, eher älteren Bausubstanz. Neubauten machen mengenmässig nur einen kleinen Teil des preisgünstigen Wohnraums aus und es ist von den Kosten her anspruchsvoll, im Neubau preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. Weiter kann festgehalten werden, dass preisgünstiger Wohnraum durchaus existiert, dass aber der Zugang zu preisgünstigem Wohnraum insbesondere für diejenigen Haushalte, die darauf angewiesen sind, schwierig ist. Aufgrund dieser Situation interessiert im Kontext der vorliegenden Fragestellung, inwiefern die Gemeinden – in gemeindeübergreifender Zusammenarbeit – einen Beitrag leisten können, dass der vorhandene preisgünstige Wohnraum den Haushalten zukommen kann, die darauf angewiesen sind. Eine Möglichkeit hierzu wäre, dass mehrere Gemeinden zusammen eine Trägerschaft bilden, welche einzelne Wohnungen

oder ganze Wohnhäuser langfristig anmietet (allenfalls auch kauft) und die entsprechenden Wohnungen gezielt an einkommensschwächere Haushalte weitervermietet.

4.2 Förderung von preisgünstigem Wohnraum im Kontext der Siedlungserneuerung

Durch die Maxime der Siedlungsentwicklung nach innen kommt der Bestand an preisgünstigen Wohnungen zunehmend unter Druck. Andererseits fördert die Innenentwicklung (Verdichtung) die Schaffung zusätzlicher Baupotenziale (Aufzonungen). Es gilt im Sinne einer nachhaltigen Lösung nach Wegen zu suchen, wie die beiden Anliegen der Siedlungserneuerung und der Erhaltung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum zusammengeführt werden können. Es wäre wenig befriedigend, wenn die Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum der Siedlungserneuerung im Wege stehen würde.

Eines der Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung im Themenschwerpunkt "Ausreichendes und bedürfnisgerechtes Wohnraumangebot schaffen" der Phase 2014-2018, das vom Bund für eine Unterstützung ausgewählt wurde, hatte einen Ansatz in diese Richtung. Es handelt sich um das Modellvorhaben "Aktive Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und Bewirtschaftung von Altbauten im Dienste der Wohnungs- und Siedlungspolitik im Kanton Luzern". Die Kernidee dieses Projektes bestand darin, die beiden Anliegen der Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum und das Anliegen der Sicherung von Bauten für künftige Siedlungserneuerungen im Sinne des bezahlbaren Wohnraums miteinander zu kombinieren. Das Projekt sah die Gründung einer Körperschaft vor, welche in Ergänzung zum Bau von preisgünstigem Wohnraum auch Bestandliegenschaften hätte erwerben und die so erworbenen preisgünstigen Altbauwohnungen gezielt an Haushalte vermieten können, welche auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind. Die Verknüpfung mit der Siedlungserneuerung lag darin, dass diese Körperschaft insbesondere solche Altliegenschaften hätte erwerben sollen, welchen am entsprechenden Standort eine Schlüsselrolle für eine künftige Siedlungserneuerung zukommt (z.B. Liegenschaften in Ortskernen, auf Arealen mit Aufwertungspotential, usw.). Damit hätte diese Körperschaft – als Grundstückseigentümerin in diesem Gebiet – direkten Einfluss auf die Erneuerung resp. auf die Konzeption und Realisierung allfälliger Ersatzneubauten und könnte dabei dem Anliegen des preisgünstigen Wohnraums Gehör verschaffen.

Das Modellvorhaben in Luzern war auf kantonaler Ebene angedacht. Es war vorgesehen, eine kantonale Körperschaft zu gründen, welcher interessierte Gemeinden hätten beitreten können. Aus einer politischen Dynamik heraus wurde dieses Projekt vom Kantonsparlament jedoch frühzeitig gestoppt.

Weitere Ausführungen zu diesem Ansatz finden sich in Kapitel 10.

5. Fazit zu den Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von preisgünstigem Wohnraum auf regionaler Ebene

Mit dem Fazit zur Übertragbarkeit der Instrumente der kommunalen Wohnbaupolitik auf die regionale Ebene werden gleichzeitig auch die Möglichkeiten und Grenzen eines Engagements der öffentlichen Hand auf regionaler Ebene zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums bezeichnet. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- ***Gemeindeübergreifend koordinierte Festlegung von Gebieten, in welchen im Rahmen der Nutzungsplanung Vorgaben oder Anreize für den preisgünstigen Wohnraum geschaffen werden***

Funktionalräumlich betrachtet macht es Sinn, gemeindeübergreifend "Vorranggebiete" für die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum zu bezeichnen und diese in den Nutzungsplanungen der Gemeinden zu verankern. Bedarf hierzu wird am ehesten in städtischen Gebieten (Kernstadt und Umlandgemeinden) sowie in touristischen Regionen mit hohen Wohnungspreisen im touristischen Hotspot bestehen. In welcher Form resp. mit welchen Instrumenten die gemeindeübergreifende Abstimmung vorgenommen werden kann, wird in Kapitel 6 weiter ausgeführt.

- ***Gründung einer gemeindeübergreifenden Trägerschaft zur Realisierung eines spezifischen Bauprojekts für eine ausgewählte Zielgruppe***

Das wohl naheliegendste Beispiel für diesen Typus ist die Gründung einer regionalen Trägerschaft für die Realisierung von Alterswohnungen. Die Beschränkung der Aktivität auf eine klar definierte Baute ermöglicht es, konkrete und verlässliche Spielregeln für den Umgang mit den entstehenden Nutzen und Lasten für die beteiligten Gemeinden auszuhandeln. Die Verknüpfung der wohnraumpolitischen mit einer gesellschaftspolitischen Zielsetzung erhöht die Legitimation für das Engagement der einzelnen Gemeinden in einer solchen Trägerschaft. Dieser Anknüpfungspunkt wird in Kapitel 7 weiter ausgeführt.

- ***Gründung einer gemeinnützigen Trägerschaft auf regionaler Ebene mit der Aufgabe, preisgünstigen Wohnraum zu fördern***

Mit dem Begriff "gemeinnütziger Bauträger auf regionaler Ebene" ist eine Institution gemeint, welche im Wesentlichen von den Gemeinden der Region getragen und finanziert wird.⁶ Dabei wird ein Modell vorgeschlagen, beim welchem die beteiligten Gemeinden – mit Ausnahme von Beiträgen an den Betrieb der Geschäftsstelle – geldwerte Leistungen ausschliesslich an Projekte auf eigenem Gemeindegebiet leisten. Geldwerte Leistungen können eigenes Land sein, das für ein Bauprojekt zur Verfügung gestellt wird, oder aber auch Darlehen oder à-fonds-perdu-Leistungen. Eine weitere Form geldwerter Leistungen seitens der Gemeinden sind nutzungsplanerische Mehrwerte, welche für die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum gewährt werden. Mit einem solchen Modell kann die Hürde der "als gerecht empfundenen" Verteilung von Nutzen und Lasten unter den beteiligten Gemeinden gesenkt werden. Einem derart konzipierten regionalen Bauträger kommt die Aufgabe eines Kompetenzträgers und Dienstleisters für die beteiligten Gemeinden zu. Die Dienstleistungen reichen dabei von der Prozessgestaltung über Projektleitung, Entwicklung und Realisierung von preisgünstigem Wohnraum bis hin zur Bewirtschaftung dieser Bauten im Sinne der entsprechenden beteiligten Gemeinden. Mit diesem Modell einer regionalen Trägerschaft befasst sich Kapitel 8.

- ***Anmietung und Vermittlung von preisgünstigem Wohnraum***

Zur Erhaltung und gezielten Vermittlung von bestehendem preisgünstigem Wohnraum könnte eine gemeindeübergreifende Trägerschaft gezielt einzelne Wohnungen oder ganze Mehrfamilienhäuser mit langfristigen Verträgen anmieten. Dieser Ansatz wird in Kapitel 9 weiter konkretisiert.

- ***Förderung von preisgünstigem Wohnraum im Kontext der Siedlungsentwicklung***

Die Idee, wonach eine gemeindeübergreifende Trägerschaft gezielt Altbauten erwirbt, welchen für eine künftige Siedlungserneuerung eine zentrale Rolle zukommt, wird in Kapitel 10 näher erläutert. Diese Bauten könnten bis zur Entwicklung des Areals im Sinne des preisgünstigen Wohnraums vermietet werden. Dank dem Besitz der Bauten könnte die Trägerschaft bei der Entwicklung des Areals darauf hinwirken, dass dabei auch preisgünstiger Wohnraum realisiert wird.

- ***Regionales Kompetenzzentrum für wohnungspolitische Fragen***

Die im "BWO-Baukasten" unter dem Titel der Kommunikation aufgeführten Instrumente "Verhandeln" und "Beraten" brauchen sowohl spezifisches Fachwissen aus dem Bau- und Immobilienbereich wie auch Methoden- und Sozialkompetenz, um diese Aufgaben wahrzunehmen. In grossen Gemeinden können diese Kompetenzen durch Fachpersonen im Verwaltungskader gut abgedeckt werden. In kleineren Gemeinden werden diese Voraussetzungen in unterschiedlicher Masse gegeben sein. Da kann es durchaus zweckmässig sein, wenn diese Aufgaben an ein regionales Kompetenzzentrum delegiert werden können, resp. wenn die in der Gemeinde verantwortlichen Personen von einem regionalen Kompetenzzentrum unterstützt und begleitet werden. Eine solche regionale Institution könnte im Auftrag der Gemeinden auch weitere Aufgaben wie beispielsweise den Vollzug von Mietzinsbeihilfen oder die Verwaltung von gemeindeeigenen Wohnliegenschaften übernehmen.

Die hier beschriebenen Aufgaben liessen sich sehr gut mit den zuvor skizzierten Anknüpfungspunkten zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus verbinden. Vom Organisatorischen her wäre es grundsätzlich auch denkbar, dass

⁶ Dies muss nicht ausschliessen, dass sich weitere Personen oder Institutionen in der Trägerschaft engagieren.

eine Regionalkonferenz oder ein regionaler Entwicklungsträger auf ihrer Geschäftsstelle die entsprechenden Kompetenzen aufbauen würde. Weiterführende Ausführungen zu dieser Form der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit finden sich in Kapitel 11.

Abbildung 3 gibt eine Übersicht über die aus dem Baukasten diskutierten Instrumente und zeigt, welche davon in den nachstehenden Kapiteln für die regionale Ebene weiter konkretisiert werden.

Abbildung 3: Übersicht über die kommunalen Instrumente und die daraus abgeleiteten regionalen Ansätze

Instrument gemäss "BWO-Baukasten"	Ansatz auf regionaler Ebene	Kapitel
Lenken		
Anteile in Nutzungsplanung	Gemeindeübergreifend koordinierte Festlegung von Gebieten, in welchen im Rahmen der Nutzungsplanung Vorgaben für den preisgünstigen Wohnraum geschaffen werden	Kap. 6
Nutzungsprivilegien als Anreiz		
Bauverpflichtung und Kaufrecht	<i>Lässt sich nicht auf die regionale Ebene übertragen</i>	
Finanzieren		
Kommunaler Wohnungsbau	<i>Lässt sich nicht auf die regionale Ebene übertragen</i>	
Gründung eines gemeinnützigen Bauträgers	Gründung einer gemeindeübergreifenden Trägerschaft zur Realisierung eines spezifischen Bauprojekts für eine ausgewählte Zielgruppe	Kap. 7
	Gemeinnützige Trägerschaft auf regionaler Ebene mit der Aufgabe, preisgünstigen Wohnraum zu fördern	Kap. 8
Abgabe von kommunalem Land	Diese beiden Instrumente lassen sich nicht auf die regionale Ebene übertragen. Die einzelnen Gemeinden können aber im Rahmen der Ansätze, die in Kapitel 7 und 8 beschrieben sind, geldwerte Leistungen an die entsprechenden Institutionen geben	
Darlehen / Beiträge an gemeinnützige Bauträger		
Mietzinsbeiträge	Regionales Kompetenzzentrum für wohnungspolitische Fragen (im Rahmen dieser Tätigkeiten können auch allfällige Mietzinsbeiträge der beteiligten Gemeinden vollzogen werden)	Kap. 11
Kommunizieren		
Verhandlungen		
Beratungen	Anmietung und Vermittlung von preisgünstigem Wohnraum	Kap. 9
Nicht im "BWO-Baukasten" aufgeführt	Förderung des preisgünstigen Wohnraums im Kontext der Siedlungserneuerung	Kap. 10

TEIL 2: KONKRETISIERUNG MÖGLICHER ANSÄTZE

In Teil 1 wurden aus konzeptionell-theoretischen Überlegungen diejenigen Bereiche bezeichnet, in welchen eine Förderung von preisgünstigem Wohnraum auf regionaler Ebene (in Form von gemeindeübergreifender Zusammenarbeit) erfolgsversprechend erscheint. Dabei wurden nur die Bereiche bezeichnet, ohne auf die Details einzugehen – wie entsprechende Angebote ausgestaltet werden könnten oder müssten. In Teil 2 wird dies nun vertieft besprochen, indem die skizzierten Bereiche resp. Angebote im Hinblick auf Organisation, Finanzierung, Trägerschaft und Rechtsform diskutiert werden. Wo auf bereits realisierte Beispiele zurückgegriffen werden kann, werden deren Erfahrungen in die Überlegungen eingebunden. Spezielle Aufmerksamkeit wird bei diesen Ausführungen dem Prozess zum Aufbau der beschriebenen Angebote oder Massnahmen geschenkt. Oftmals scheitern gute Ideen am Prozess, insbesondere wenn es sich um Ideen oder Projekte handelt, an welchen eine Vielzahl (unabhängiger) Akteure beteiligt oder davon betroffen ist.

Es soll an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen werden, dass in dieser Studie danach gefragt wird, welche Chancen die regionale (gemeindeübergreifende) Ebene bietet – in Ergänzung zu den kommunalen, kantonalen und bundesweiten Instrumenten – einen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum zu leisten. Gesucht wird dabei insbesondere nach Formen, bei welchen die beteiligten Gemeinden eine aktive, gestaltende Rolle einnehmen, welche über die Gewährung von Beiträgen oder Darlehen an private Bauträger hinausreicht. Diese Fokussierung erfolgte aufgrund der Überlegung, dass letzteres bereits praktiziert wird und in Ergänzung hierzu neue Möglichkeiten der Förderung des preisgünstigen Wohnraums auf regionaler Ebene ausgeleuchtet werden sollen.

6. Gemeindeübergreifend koordinierte Festlegung von Gebieten, in welchen im Rahmen der Nutzungsplanung Vorgaben für den preisgünstigen Wohnraum geschaffen werden

Grundsätzlich können sich Gemeinden auf freiwilliger Basis auf eine gemeindeübergreifende Abstimmung betr. Vorranggebiete für preisgünstigen Wohnraum verständigen. Anlass hierzu wird am ehesten in städtischen Ballungsräumen und stark touristisch geprägten Regionen bestehen, wo die funktionalräumlichen Verknüpfungen auf dem Wohnungsmarkt besonders ausgeprägt sind.

Für verbindliche Absprachen, die ihren Niederschlag in den Nutzungsplänen der Gemeinden finden, dürften die Hürden bei den einzelnen Gemeinden aber hoch sein. Die Nutzungsplanung ist das einflussreichste Instrument einer Gemeinde für ihre Gemeindeentwicklung und es gibt in jeder Gemeinde eine Vielzahl von Stakeholdern, die ihre Interessen in die Nutzungsplanung einbringen wollen. Eine freiwillige Berücksichtigung der Interessen aus anderen Gemeinden resp. auf Ebene Region ist ohne triftigen Grund oder hohen Problemdruck wenig wahrscheinlich. Zudem wäre eine solche Absprache mit grosser Wahrscheinlichkeit auch mit Diskussionen über einen Ausgleich von daraus entstehenden Nutzen und Lasten zwischen den beteiligten Gemeinden verbunden.

Was auf freiwilliger Ebene schwierig zu erreichen ist, kann allenfalls in übergeordneten Planungsinstrumenten, welche die regionale Sicht vertreten, vorgezeichnet oder vorgegeben werden. Die naheliegendsten Instrumente hierzu sind die kantonalen (und regionalen) Richtpläne sowie die Agglomerationsprogramme.

6.1 Kantonale Richtpläne

In der "Ergänzung des Leitfadens Richtplanung" (ARE, März 2014) sind unter dem Titel "Siedlungsentwicklung nach innen und Siedlungserneuerung" bei den verlangten Mindestinhalten an die kantonalen Richtpläne auch Aussagen zum preisgünstigen Wohnraum enthalten:

- "Ziele und Massnahmen zur Sicherstellung eines Wohnraumangebots für alle Bedürfnisse, insbesondere zur Förderung von preisgünstigem, familienfreundlichem und altersgerechtem Wohnungsbau in Kantonen mit ausgewiesenem Handlungsbedarf." (ARE 2014, S. 15).
- Wie eine Zusammenstellung des VLP-ASPAN zeigt (VLP-ASPAN 2017), gehen die Kantone mit dieser Anforderung an die Richtpläne recht unterschiedlich um. Einzelne Kantone haben entsprechende Bestimmungen im Richtplan aufgenommen, andere Kantone verfügen in der kantonalen Gesetzgebung über ein ausreichendes Instrumen-

tarium und verzichten auf entsprechende Aussagen im Richtplan (z.B. Basel-Stadt). Bei der Prüfung der kantonalen Richtpläne fokussiert sich das BWO zur Beurteilung eines "ausgewiesenen Handlungsbedarfs" auf die Leerstandsziffer als eine Kenngrösse, welche bezeichnet, wo der Wohnungsmarkt nicht in einem Gleichgewicht steht und entsprechend Handlungsbedarf besteht.

Beispielhaft für die Aussagen zur Sicherstellung eines ausgewogenen Wohnungsangebots ist nachstehend die Formulierung des Kantons Luzern aufgeführt. Bei den Koordinationsaufgaben zum Thema Wohnschwerpunkte im Teil "Siedlung" werden hierzu folgende Aussagen gemacht:

§5-2 Standorte für spezifische Wohnbedürfnisse

Im Kanton ist genügend preisgünstiger und bedürfnisgerechter Wohnraum für alle Bevölkerungsgruppen (kinderreiche Familien, wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen, jüngere und ältere Bewohnerinnen und Bewohner) und deren spezifische Bedürfnissen zur Verfügung zu stellen.

Die Gemeinden der Kategorien Z1-Z4 und A erarbeiten eine Wohnraumstrategie, die sich obigen Themen annimmt und mindestens folgende Aspekte enthält:

- Analyse der Bedürfnisse und Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt,
- Ziele zur Wohnraumentwicklung; Funktionsteilung, Positionierung und Spezialisierung der Wohngemeinden innerhalb der Region,
- Mögliche Massnahmen zur Bereitstellung von genügend preisgünstigem und bedürfnisgerechtem Wohnraum.

Alle Gemeinden zeigen in ihrem Siedlungsleitbild auf, wo preisgünstiger und bedürfnisgerechter Wohnraum besteht oder wo solcher geschaffen werden soll. Nach Massgabe des (jeweils geltenden) öV-Berichts soll die Angebotsstufe 2 erreicht werden.

Federführung: Gemeinden
Beteiligte: rawi, RET, Grundeigentümer
Koordinationsstand: Vororientierung
Priorität/Zeitraum: E

Die hier geforderte Koordination richtet sich an die einzelnen Gemeinden. Es wird keine gemeindeübergreifende Lösung verlangt. Vergleichbare Muster finden sich auch in anderen Kantonen.

Wenn sich die Aufgabe an die Gemeinde richtet, sind die kantonalen Richtpläne aufgrund der aktuell geltenden Anforderungen und ihrer Durchsetzung durch den Bund kein Instrument, welches die Gemeinden direkt zur gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit verpflichtet. In dem Masse, wie die Kantone über die Richtpläne von den Gemeinden Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraumes verlangen, relativiert sich aber die Aussage, welche in diesem Bericht in Kapitel 2.2, Absatz b) gemacht wird. Dort steht, dass es insgesamt nur wenige Gemeinden gibt, welche von ihren Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern den Auftrag erhalten, preisgünstigen Wohnraum zu fördern und dass es damit eher unwahrscheinlich ist, dass sich mehrere Gemeinden mit einem Auftrag zu einer gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit finden. Wenn die Gemeinden diese Aufgabe nun aber auch über die Richtpläne erhalten, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass in diesem Bereich eine gemeindeübergreifende Zusammenarbeit in Betracht gezogen wird.

6.2 Regionale Richtpläne

Es verfügen nicht alle Kantone über das Instrument der regionalen Richtpläne. Ob bei regionalen Richtplänen gemeindeübergreifende Festsetzungen zur Schaffung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum gemacht werden, wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht recherchiert. Die regionale Ebene wäre aber insofern interessant, als der Suchraum der Wohnungsnachfrager in aller Regel ein regionaler ist.

6.3 Agglomerationsprogramme

In den Agglomerationsprogrammen werden keine Aussagen zu einer Wohnraumstrategie gefordert. In den Mindestinhalten, welche gemäss den Weisungen zur 3. Generation der Agglomerationsprogramme gefordert sind, gibt es keinen Passus zu einer Wohnraumstrategie (ARE 2015).

Es gibt jedoch einzelne Agglomerationsprogramme, die auch Aussagen zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum machen. Finanziert werden entsprechende Massnahmen jedoch nicht über das Agglomerationsprogramm (Finanzierungsbeiträge des Bundes beschränken sich auf Verkehrsinfrastrukturen).

Eine ausreichende Wohnraumversorgung für sämtliche Bevölkerungsgruppen wird beispielsweise auch im Raumkonzept Schweiz (an verschiedenen Stellen), in der Agglomerationspolitik des Bundes wie auch in der Politik des ländlichen Raumes und der Berggebiete gefordert.

Insgesamt entsteht bei der Durchsicht der verschiedenen Politiken und Planungswerken ein Bild, wonach die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum auf den Ebenen Bund und Kantone durchaus als ein Anliegen behandelt wird, das regional (und funktionalräumlich) betrachtet werden soll. Es gibt aber wenig Verbindlichkeit bezüglich einer Umsetzung auf regionaler Ebene. Dort, wo Verbindlichkeit eingefordert wird, richtet sie sich an Gemeinden und Kantone (kantonale Baugesetze; kantonale Richtpläne verlangen von den Gemeinden entsprechende Massnahmen).

Es wäre aber durchaus prüfungswert, ob die Kantone die Aufgabe einer regionalen Wohnraumstrategie nicht auf verbindliche Weise an die regionalen Institutionen (Regionalkonferenzen, regionale Entwicklungsträger und Planungverbände) übertragen könnten, so wie dies beispielsweise mit einem koordinierten Siedlungs- und Verkehrskonzept, der Finanzierung von Kulturhäusern und anderen Aufgaben gemacht wird.⁷

Damit mittel- bis längerfristig eine Wohnraumstrategie fester Bestandteil der Grundlagen zur Planung der Siedlungsentwicklung wird, braucht es noch viel Sensibilisierungsarbeit, insbesondere auf den Ebenen der Gemeinden und der regionalen Planungsinstitutionen. Good Practice-Beispiele einzelner Pilotregionen könnten hierzu von grossem Nutzen sein.

7. Gründung einer gemeindeübergreifenden Trägerschaft zur Realisierung eines spezifischen Bauprojekts für eine ausgewählte Zielgruppe

In Kapitel 3.2 wurde diese Art des gemeindeübergreifenden Engagements zugunsten der Erstellung von preisgünstigem Wohnraum aus zwei Gründen als erfolgversprechend dargestellt: Mit der Fokussierung auf eine bestimmte Zielgruppe erhält das Engagement der öffentlichen Hand ergänzend zum generellen Anliegen der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum noch eine zusätzliche sozialpolitische Legitimation. Der zweite Grund liegt darin, dass sich die Fragen zur Verteilung von Nutzen und Lasten einfacher beantworten lassen, wenn sie auf ein konkretes Objekt bezogen diskutiert werden können als beim generellen Auftrag der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum.

In der Praxis gibt es eine Reihe von Beispielen, welche diesem Modell entsprechen, wobei hier gleich vorweg eine Differenzierung vorgenommen werden soll: Diese erfolgt anhand der Frage, welche Rolle den beteiligten Gemeinden bei den entsprechenden Lösungen zukommt.

Die eine Variante besteht darin, dass die Gemeinden die Schaffung einer entsprechenden Trägerschaft initiieren und Starthilfe leisten. Danach ziehen sich die Gemeinden aus der federführenden Verantwortung zurück. Bei der anderen Variante bleiben die Gemeinden langfristige für den Betrieb der geschaffenen Institution in der Verantwortung. Diese beiden Varianten werden anschliessend getrennt besprochen, da sie bezüglich der Rechtsform, der Finanzierung, der Nutzen-Lasten-Frage, usw. zu unterschiedlichen Aussagen führt.

7.1 Engagement der beteiligten Gemeinden in einer Startphase

Ein typisches Beispiel für diese Variante ist die *Genossenschaft Alterswohnungen Flaachtal*.

Die fünf Gemeinden Flaach, Buch am Irchel, Berg am Irchel, Dorf und Volken des Zürcher Weinlandes gründeten 2004 die Genossenschaft Alterswohnungen Flaachtal. Die Genossenschaft verfolgt gemäss Art. 2 der Statuten den Zweck, "in gemeinsamer Selbsthilfe und Mitverantwortung ihren Mitgliedern gesunden und preisgünstigen Wohnraum zu verschaffen und zu erhalten. Sie ist bestrebt, zeitgemässen genossenschaftlichen Wohnraum für Menschen in der Regel ab 55. Altersjahr anzubieten. [...] Zu diesem Zweck kann die Genossenschaft Liegenschaften und Grundstücke kaufen oder verkaufen, Liegenschaften mieten und vermieten und Baurechte erwerben, sowie Liegenschaften und Grundstücke überbauen" (Art. 2 und Art 3, Abs. 1 der Statuten).

⁷ In den Prüfungsberichten des Bundes hat das BWO verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die wohnungspolitischen Massnahmen auf Stufe Region organisiert werden könnten, was bis anhin von den Kantonen (noch) nicht aufgenommen wurde.

Auslöser zur Gründung der Genossenschaft war die Möglichkeit, in der Gemeinde Flaach ein Grundstück zu erwerben, welches sich für den Bau von Alterswohnungen eignete. Die Gemeinden gaben der Genossenschaft ein Darlehen für den Landkauf. So konnte die Genossenschaft eine Überbauung mit zwei Wohnhäusern realisieren. 2016 konnte eine bestehende Liegenschaft dazugekauft werden, mit welcher das Wohnungsangebot um fünf Wohnungen erweitert werden konnte.

Die zu Beginn gewährten Darlehen sind mittlerweile zurückbezahlt. Die Gemeinden sind noch Genossenschafter mit einem Anteilsschein von Fr. 1'000.--. Der Einfluss der Gemeinden ist damit nicht grösser als der jeder anderen Genossenschafterin oder jedem anderen Genossenschafter. Die Genossenschaft funktioniert somit als eigenständige Institution, bei welcher die Gemeinden formal keinen vorrangigen Einfluss mehr haben. Die Gemeinden haben auch kein Anrecht auf eine bestimmte Anzahl von Plätzen für Personen aus ihrem Gemeindegebiet.

Es ist ein konstituierendes Merkmal der Rechtsform der Genossenschaft, dass jedes Mitglied, unabhängig von seinem finanziellen Engagement, nur eine Stimme hat und dass der Kreis der Genossenschafter nicht limitiert ist. Eine Trägerschaft in Form einer Genossenschaft ist somit dazu prädestiniert, zu einer vom direkten Einfluss der Gemeinden – welche die Initiative zur Gründung ergreifen – unabhängigen Institution zu werden. Die Gründungsmitglieder (Genossenschafter) können ihr Anliegen in den Statuten festschreiben und der Institution so ihren Charakter geben (wobei die Statuten durch die Generalversammlung auch wieder geändert werden können).

Für die Finanzierung der Bauten kann die Genossenschaft gegenüber den Banken Darlehen seitens der Genossenschafter als Eigenmittel ausweisen. Die an der Genossenschaft beteiligten Gemeinden haben bei einem solchen Modell die Möglichkeit, Darlehen zu gewähren für Bauten, die in ihrem Interesse liegen (beispielsweise für Bauten auf eigenem Gemeindegebiet).

In dem Masse, wie sich die Gemeinden bei einem solchen Modell aus der geschäftsführenden Verantwortung und der Finanzierung zurückziehen, schwächt sich auch die Frage nach der Nutzen-Lasten Verteilung ab. Gemäss Auskunft des Geschäftsführers des skizzierten Beispiels "Alterswohnungen Flaachtal" klingt diese Frage unterschwellig immer mit, wurde aber erst in einem Fall explizit zum Thema. Es handelte sich um die Situation, dass eine hoch betagte Person aus einer der beteiligten Gemeinden (nicht aus Flaach selber) aufgenommen wurde und es absehbar war, dass der Standortgemeinde Flaach dadurch zusätzliche Kosten im Sozial- und Gesundheitsbereich entstehen werden.

7.2 Langfristige federführende Verantwortung seitens der beteiligten Gemeinden

Wie im vorangehenden Abschnitt erwähnt wurde, eignet sich die Genossenschaft nur beschränkt als Rechtsform für eine Körperschaft, in welcher die beteiligten Gemeinden die federführende Verantwortung auch langfristig wahrnehmen wollen. Mit der Genossenschaft "Résidence le Trèfle à quatre" in St. Aubin wurde eine Form umgesetzt, welche den beteiligten Gemeinden mehr Gestaltungsmöglichkeiten bei der Bewirtschaftung der Baute ermöglicht.

Die vier Gemeinden Delley-Portalban, Gletterens, St. Aubin und Vallon der fribourgischen Region Broye haben sich 2013 auf die Initiative des Gemeindepräsidenten von St. Aubin zu einer Genossenschaft zum Bau von 14 begleiteten Alterswohnungen zusammengefunden. Im Herbst 2016 konnten die ersten Wohnungen bezogen werden.

Die Statuten der Genossenschaft sehen in Art. 25 die Schaffung eines Vorstandes (Conseil d'administration) vor. Die vier Gemeinden haben gemäss Art. 5 der Statuten das Recht, je ein Mitglied in den Vorstand zu bestellen. Da der Vorstand nebst anderen strategischen Aufgaben auch über die Aufnahme oder Abweisung von Mitgliedern entscheidet und Reglemente (u.a. zur Vermietungspraxis) erlässt, haben die vier Gemeinden einen namhaften Einfluss auf die Geschäftsführung der Genossenschaft. Im Rahmen dieser Kompetenzen können sie sich auch darüber verständigen, wie in der Vermietung die Anliegen der vier beteiligten Gemeinden berücksichtigt werden.

Alternative Rechtsformen, bei der die Gemeinden langfristig federführend in der Verantwortung bleiben, sind die Aktiengesellschaft sowie der Gemeindezweckverband. Bei der Aktiengesellschaft gibt es die Variante der gemeinnützigen Aktiengesellschaft, die bezüglich der Frage der Förderung von preisgünstigem Wohnraum naheliegender wäre.

Beim Gemeindezweckverband handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, die sich auf die Bestimmungen der jeweiligen kantonalen Gemeindegesetze abstützt. Gemeindezweckverbände sind bei gemeindeübergreifend organisierten Alters- und Pflegeheimen weit verbreitet. Sie eignen sich generell für Aufgaben, welche klar bei den Gemein-

den liegen. In dem Masse, wie die Pflegeheime durch Alterswohnungen oder betreutes Wohnen im Alter ergänzt werden, findet sich die Rechtsform des Gemeindef Zweckverbandes auch im Bereich der Wohnangebote (unterschiedliche Traditionen der Wohnbauträger und des Gesundheits- und Sozialwesens).

8. Gemeinnützige Trägerschaft auf regionaler Ebene mit der Aufgabe, preisgünstigen Wohnraum zu fördern

In der vorliegenden Arbeit steht die Frage im Zentrum, wie die öffentliche Hand auf regionaler Ebene – in Ergänzung zu den formellen Staatsebenen (Gemeinden, Kantone, Bund) – Aktivitäten zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums leisten kann.

Mit diesem Fokus wird das Modell, bei dem eine oder mehrere Gemeinden die Gründung eines gemeinnützigen Wohnbauträgers mit regionalem Wirkungsfeld initiieren, selber aber nicht in die geschäftsführende und wirtschaftliche Verantwortung steigen, nicht näher betrachtet. (Dieser Fall wäre das Pendant zum Modell, das im Kapitel 7.1 fokussiert auf eine bestimmte Zielgruppe und eine ausgewählte Baute kurz skizziert wurde).

Modelle, bei welchen die öffentliche Hand eine Körperschaft mit der Aufgabe der Schaffung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum gründet und selber in der geschäftsführenden und finanziellen Verantwortung bleibt, sind auf kantonaler und kommunaler Ebene bekannt. Auf kantonaler Ebene können beispielsweise die Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif FPLC des Kantons Genf sowie die Société vaudoise pour le logement SVL des Kantons Waadt genannt werden. Auf kommunaler Ebene sind hierzu beispielsweise die Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen PWG der Stadt Zürich sowie die Gemeinschaftsstiftung zur Erhaltung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum GSW in Luzern zu nennen.

Auf regionaler Ebene wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit keine vergleichbare Institution gefunden. Einzig das Projekt "Bezahlbarer Wohnraum für Ortsansässige in der Tourismusregion Zermatt" (Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung) zielt in diese Richtung. Bei diesem Projekt suchen die drei Gemeinden Zermatt, Randa und Täsch nach Möglichkeiten, preisgünstigen Wohnraum für die einheimische Bevölkerung zu sichern und zu erstellen. Hierzu soll eine Trägerschaft gegründet werden. Das Businessmodell sieht einen dreistufigen Auf- und Ausbau der Aufgaben vor. In einer ersten Phase soll sich die Trägerschaft bestehende Wohnungen auf dem Markt zumieten und gezielt an Einheimische weitervermieten. In einer zweiten Phase (nach einigen Jahren) soll diese Trägerschaft dann auch Altliegenschaften kaufen können und diese entsprechend an Einheimische vermieten. Langfristig betrachtet soll nicht ausgeschlossen werden, dass diese Trägerschaft (in einer 3. Phase) selber auch Liegenschaften bauen kann. Dieses Businessmodell wurde zusammen mit der Regions- und Wirtschaftszentrum Oberwallis RWO erarbeitet. Als nächsten Schritt wird anfangs 2018 die Akzeptanz dieses Modells bei den involvierten Gemeinden geprüft.

Die geschilderte Situation, dass solche Modelle auf kommunaler und kantonaler Ebene existieren, nicht aber auf regionaler Ebene, dürfte in hohem Masse mit der Nutzen-Lasten Thematik zu tun haben. Auf Ebene Kanton und Gemeinde liegen die Entscheide (eine Baute zu kaufen oder zu erstellen), die Finanzierung und der Nutzen (Möglichkeit der Vermietung von preisgünstigem Wohnraum) auf der gleichen Ebene (fiskalische Äquivalenz). Auf regionaler Ebene ist dies nicht oder nicht zwingend gegeben. Es wird sich seitens der beteiligten Gemeinden somit schnell die Frage nach einer gerechten oder ausgewogenen Verteilung von Aufwänden, Lasten und Nutzen stellen. Im Modellvorhaben "Bezahlbarer Wohnraum für Ortsansässige in der Tourismusregion Zermatt" ist man sich nach Auskunft der Projektleiterin bei der RWO dieser Thematik sehr bewusst. Wie in der Phase 2 (wenn auch Liegenschaften erworben werden sollen) mit dieser Thematik umgegangen werden soll, wurde bis anhin noch nicht diskutiert. Die Frage nach einer als gerecht empfundenen Verteilung von Nutzen und Lasten tauchte aber bereits bezüglich der Phase 1 auf, in Form von Diskussionen über eine allfällige Abschiebung von Sozialhilfeempfängern.

Wie eine regionale, von der öffentlichen Hand gemeindeübergreifend getragene Trägerschaft zur Schaffung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum konzipiert werden kann, wird stark von der konkreten Problemlage abhängen. Je nach Situation oder Problemlage wird sich die Nutzen-Lasten Frage anders stellen und es wird eine andere Lösung insbesondere bezüglich der finanziellen Einbindung der einzelnen Gemeinden erforderlich sein.

Sind alle beteiligten Gemeinden an der Schaffung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum auf ihrem Gemeindegebiet interessiert, wie dies in städtischen Regionen der Fall sein kann, wäre ein regionaler, gemeinnütziger Wohnbauträger ohne feste Ausstattung mit Eigenkapital seitens der beteiligten Gemeinden denkbar. Die interessierten Gemeinden würden sich bei dieser Lösung dazu verpflichten, gemeinsam eine Geschäftsstelle zu finanzieren, welche nach geeigneten Grundstücken / Liegenschaften sucht und darauf preisgünstigen Wohnraum realisieren resp. bewirtschaften kann. Die Ausstattung des Wohnbauträgers mit den erforderlichen Investitionsmitteln, würde dann aber objektbezogen durch die Standortgemeinde des entsprechenden Grundstücks erfolgen. Dabei wäre es sicher von Vorteil, wenn die beteiligten Gemeinden von ihren Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern einen Rahmenkredit bewilligt hätten, so dass sie beim Vorliegen eines konkreten Angebots schnell reagieren und dieses nicht erst vor die Gemeindeversammlung (bei kleineren Gemeinden) oder vor das Gemeindeparlament bringen müssten. Mit dieser Lösung könnte ein wesentlicher Teil der Kosten-Nutzen Problematik zwischen den Gemeinden entschärft werden.

Es wäre sicher hilfreich, wenn eine solche Trägerschaft eine verbindlich geregelte Zusammenarbeit mit einem in dieser Region engagierten Bankinstitut eingeht. Die Bank kann dabei die Hypothekarkredite günstig anbieten, da das Risiko beim Schuldner "öffentliche Hand" klein ist und die Trägerschaft von den günstigen Zinsen und dem Knowhow der Bank in Immobiliengeschäften profitieren kann. So sind beispielsweise bei GSW in Luzern die Luzerner Kantonalbank im Stiftungsrat vertreten und bei der Société vaudoise pour le logement besitzt die Waadtländer Kantonalbank 45% des Aktienkapitals.

Die Aufgaben einer regionalen Trägerschaft im zuvor beschriebenen Sinn (wenn alle beteiligten Gemeinden daran interessiert sind, dass auf ihrem Gemeindegebiet der preisgünstige Wohnraum gefördert wird) können unterschiedlich umfassend definiert werden. In Ergänzung zur Kernaufgabe der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum (Kauf von geeigneten Grundstücken und Realisierung von preisgünstigem Wohnraum) und der Bewirtschaftung dieser Bauten können beispielsweise auch geeignete Altliegenschaften erworben oder zugemietet werden. Die Geschäftsstelle könnte den Gemeinden in Fragen der Wohnungspolitik auch beratend zur Seite stehen oder gewisse Vollzugsaufgaben für die Gemeinden übernehmen (z.B. Bewirtschaftung von Liegenschaften im Besitz der Gemeinden, Vollzug von allfälligen Mietzinsbeiträgen, usw.). Dieser Gedanke wird in Kapitel 11 weiter ausgeführt.

Stiftungen und gemeinnützige Aktiengesellschaften sind als Rechtsform für eine derartige Trägerschaft gut geeignet. Bei der Stiftung ist der Stiftungszweck langfristig verbindlich festgelegt, und die beteiligten Gemeinden (und allenfalls die als Partner für diese Trägerschaft gewonnene Bank) können mit ihrem Einsitz im Stiftungsrat die Geschäfte auf strategischer Ebene lenken. Von den vier erwähnten Beispielen sind die GSW in Luzern, die PWG in Zürich sowie die FPLC in Genf als Stiftungen organisiert. Bei der SVL wurde die Form einer Aktiengesellschaft gewählt, bei der die beiden Träger (Kanton Waadt und Waadtländern Kantonalbank) den Verwaltungsrat bestellen können.

Die Rechtsform der Genossenschaft ist für dieses Modell weniger angebracht, da die Genossenschaft vom Grundgedanken her eine offene Mitgliedschaft hat, welche an der Generalversammlung abschliessend über die wichtigen Geschäfte beschliesst. Im vorliegenden Modell einer Trägerschaft ist die Zahl der potentiellen (resp. gewünschten) Mitglieder aber von der Idee her schon beschränkt und eine Strukturierung in Generalversammlung und Vorstandstätigkeit drängt sich nicht auf.

Eine Trägerschaft, welche ohne Bezug auf ein (ausschliesslich) definiertes Projekt den Auftrag hat, sich auf dem Markt für die Schaffung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum einzusetzen, gerät mit diesem Auftrag in Konkurrenz zu anderen Akteuren auf dem Boden- und Immobilienmarkt. Die Genossenschaften dürften einer solchen Trägerschaft gegenüber skeptisch sein, weil für sie die Abgabe von gemeindeeigenem Land an die Genossenschaft oder auch Darlehen seitens der Gemeinde wichtige öffentliche Leistungen für ihre eigenen Aktivitäten darstellen. Bei der Schaffung einer solchen regionalen Trägerschaft sehen sie die Gefahr, dass derartige Leistungen künftig der Trägerschaft und nicht mehr ihnen zu Gute kommen. Seitens der privaten Bauträger wird der ordnungspolitische Einwand zu erwarten sein, wonach es nicht Aufgabe der öffentlichen Hand ist, auf dem Boden- und Liegenschaftsmarkt aktiv einzugreifen.

Bei der Konzeption und dem Aufbau einer solchen regionalen Trägerschaft ist es ratsam, zu Beginn der Arbeiten eine sorgfältige Stakeholder-Analyse vorzunehmen. Sie soll aufzeigen, welche Institutionen und Personen von der Schaffung einer solchen Trägerschaft in ihren Interessen betroffen sind (oder sich betroffen fühlen). Sie werden sich dann nicht mehr gegen die Schaffung einer neuen regionalen Trägerschaft aussprechen, wenn sie aus dieser Trägerschaft

auch einen Nutzen für sich selber sehen. Dem ist sowohl bei der Gestaltung des Aufgabenhefts wie auch bei der Kommunikation und der Meinungsbildung Rechnung zu tragen. Bestehenden Wohnbauträgern gegenüber kann ein Nutzen beispielsweise darin bestehen, dass die regionale Trägerschaft auch Grundstücke und Liegenschaften an weitere gemeinnützige Bauträger vermitteln oder verkaufen, resp. andere Vorleistungen und Entwicklungsarbeiten für diese Akteure leisten kann. Dies machen auf kommunaler resp. kantonaler Ebene beispielsweise die GSW in Luzern oder die SVL im Kanton Waadt.

Für den Aufbau einer solchen regionalen Trägerschaft ist es auch wichtig, einen glaubwürdigen und breit legitimierten Fürsprecher für diese Idee zu haben. Es braucht jemanden, der dieser Idee ein Gesicht gibt und der auf integrative Art die bezeichneten Stakeholder abholen und wo sinnvoll einbinden kann. Dies kann beispielsweise ein Alt-Regierungsrat oder ein verdienter und bekannter Unternehmer aus der Region sein.

Bei wohnungspolitischen Fragen gibt es nicht selten eine ausgeprägte Polarisierung zwischen bürgerlichen und links-grünen Kreisen. Es besteht damit zumindest latent die Gefahr, dass die Idee einer solchen regionalen Trägerschaft in stark ideologisch geführten Diskussionen "zerrieben" wird. Dies ist beispielsweise beim Modellvorhaben "Aktive Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus und Bewirtschaftung von Altbauten im Dienste der Wohnungs- und Siedlungspolitik im Kanton Luzern" passiert. Vorgesehen war dabei, eine öffentlich-rechtliche Anstalt zu gründen. Hierzu brauchte es einen Entscheid des Kantonsparlaments. Die Diskussion im Parlament bezog sich dann aber weniger auf das konkrete Projekt, sondern betraf stärker die Rolle des Kantons in der Frage der Liegenschaftspolitik und das Abstimmungsergebnis fiel klar entlang der Parteilinien aus: Der bürgerliche Block geschlossen gegen den links-grünen Block. Die Gefahr, dass die Idee einer regionalen Trägerschaft zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum politisch "zerrieben" wird, lässt sich nicht ausschliessen. Es ist auch richtig, dass die politische Diskussion hierzu geführt wird. Im Aufbauprozess kann oder soll aber darauf geachtet werden, dass die Diskussion möglichst eng an der konkreten Idee mit ihren Vor- und Nachteilen geführt werden kann und nicht auf die Ebene der ordnungspolitischen Grundsatzfragen gezogen wird.

Ein Vorgehen, welches diesem Hinweis Rechnung trägt, besteht darin, dass eine solche regionale Trägerschaft mit wenigen interessierten Gemeinden gestartet wird. Wenn sie sich dann in der Praxis bewährt und erste Leistungsnachweise vorliegen, kann sie sich weiteren Gemeinden gegenüber öffnen und allenfalls auch das Aufgabenheft schrittweise anreichern. Auf diese Weise kann über den Tatbeweis argumentiert werden und nicht mit "Versprechen", die erst noch eingelöst werden müssen.

All die zuvor gemachten Ausführungen beziehen sich wie eingangs dieses Kapitels erwähnt auf die Situation, in der alle beteiligten Gemeinden daran interessiert sind, dass auf ihrem Gemeindegebiet preisgünstiger Wohnraum zusätzlich gefördert werden kann. Ist jedoch eine Situation gegeben, wie dies in der Tourismusregion Zermatt, Täsch und Randa der Fall ist, ist das skizzierte Modell der finanziellen Beteiligung kaum praktikabel. Täsch und Randa haben kein Interesse daran, das Angebot an preisgünstigem Wohnraum auf ihrem Gemeindegebiet weiter auszuweiten und wären damit auch nicht bereit, Eigenmittel zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum in ihrer Gemeinde einzuschliessen. In dieser Region geht es vielmehr darum, eine weitere funktionalräumliche Differenzierung in Richtung "teure Wohnungen in Zermatt und billiger Wohnraum in Randa und Täsch" zu stoppen. Ein erster pragmatischer Schritt hierzu ist das Anmieten und Vermitteln von preisgünstigem Wohnraum, wie es in Kapitel 9 skizziert wird. Es wird in dieser Situation ein grosses Mass an Solidarität zwischen den drei Gemeinden erfordern, wenn in späteren Phasen dann ein gemeinsames finanzielles Engagement zum Kauf von Altliegenschaften oder zum Bau von preisgünstigem Wohnraum in dieser Region realisiert werden soll.

9. Anmietung und Vermittlung von preisgünstigem Wohnraum

Wie in Kapitel 4.1 vermerkt, findet sich preisgünstiger Wohnraum vor allem im (Alt-)Baubestand. Mengenmässig wird der Bau von preisgünstigem Wohnraum nur eine bescheidene Ausweitung des Angebots bewirken können und es ist aufgrund der heutigen Land- und Baukosten sehr anspruchsvoll, im Neubau preisgünstige Wohnungen zu realisieren. Dem Umgang mit Altbauten kommt daher bei der Förderung von preisgünstigem Wohnraum hohe Bedeutung zu. Es stellen sich dabei sowohl Fragen der Erhaltung und des Unterhalts wie auch Fragen der Zugänglichkeit: Finden resp. erhalten Haushalte mit beschränkten finanziellen Mitteln eine preisgünstige Wohnung im (Alt-)Baubestand?

Der Altbestand ist aktuell von zwei Seiten unter Druck. Die Siedlungsentwicklung nach innen führt dazu, dass vermehrt Verdichtungen, Gesamtanierungen oder Ersatzneubauten an Standorten mit älterer Bausubstanz vorgenommen werden und dadurch preisgünstiger Wohnraum verloren geht. Insbesondere in Städten und touristischen Gebieten entsteht auch ein Druck durch die Vermietung der Wohnungen als Gästewohnungen, was durch Internetplattformen wie Airbnb eine rasche Verbreitung findet.

Eine Möglichkeit seitens der öffentlichen Hand, preisgünstige Wohnungen zu erhalten, besteht darin, solche Wohnungen anzumieten und gezielt an Haushalte weiter zu vermieten, welche auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind. Bei der Ausgestaltung eines solchen "Instrumentes" sind verschiedene Ausprägungen möglich.

Die Akquisition von Wohnungen kann punktuell erfolgen, indem einzelne Wohnungen in bestehenden Liegenschaften oder ganze Wohnhäuser angemietet werden. Insbesondere beim Anmieten ganzer Liegenschaften kann dies für die Eigentümer durchaus ein interessantes Modell sein. Sie brauchen sich nicht mehr selber um deren Verwaltung zu kümmern und tragen auch nicht mehr das finanzielle Risiko von Leerständen. Prädestinierte Zielgruppe für diese Form des Anmietens von ganzen Liegenschaften sind private Besitzer von Mehrfamilienhäusern, welche nicht ausschliesslich renditeorientiert handeln, sondern bei deren Verwaltung auch eine gewisse gesellschaftliche Verantwortung wahrnehmen.

Für das Anliegen der Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum sind langfristige Mietverträge anzustreben. Anstelle des Anmietens ist auch denkbar, dass die entsprechende Trägerschaft Liegenschaften im Nutzungsrecht übernimmt. Dabei übernimmt die Trägerschaft für eine vertraglich festzulegende Zeit die Verantwortung für die gesamte Bewirtschaftung (Vermietung und baulicher Unterhalt resp. Erneuerungen). Zwischen dem Eigentümer und der Trägerschaft, welche die Nutzung übernimmt, wird dabei vereinbart, in welchem baulichen Zustand die Baute nach Ablauf der Nutzungsdauer der Eigentümerschaft zurückgegeben wird. Bei der Abgabe einer Liegenschaft im Nutzungsrecht hat der Eigentümer klar definierte und gesicherte Erträge und braucht sich während der Nutzungsdauer nicht selber um seine Liegenschaft zu kümmern.

In Ergänzung zu den von Dritten angemieteten Wohnungen können auch gemeindeeigene Wohnungen und Liegenschaften der beteiligten Gemeinden im Sinne der Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum bewirtschaftet werden.

Das Anmieten und Weitervermietung von Wohnungen ist für die beteiligten Gemeinden ein finanziell attraktives Instrument. Die für die Akquisition und Bewirtschaftung der Wohnungen anfallenden Aufwände können zum Teil über die Vermietung gedeckt werden. In dem Masse wie die angemieteten oder im Nutzungsrecht übernommenen Wohnungen auch baulich renoviert oder unterhalten werden sollen, braucht es darüber hinaus einen entsprechenden Kapitalstock.

Organisatorisch sind verschiedene Lösungen denkbar. Die beteiligten Gemeinden können diese Aufgabe an eine der Gemeinden delegieren und entsprechend entschädigen (Sitzgemeinde-Modell), sie können eine bestehende Verwaltungsgesellschaft oder eine andere bereits bestehende und für diese Aufgabe geeignete Institution mit einem entsprechenden Mandat beauftragen oder sie können eine eigenständige Trägerschaft für diese Aufgabe schaffen.

10. Förderung des preisgünstigen Wohnraums im Kontext der Siedlungserneuerung

Das Modell einer regionalen Trägerschaft zur Schaffung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum im Kontext der Siedlungsentwicklung hat viele Parallelen mit dem in Kapitel 8 vorgestellten Modell "Gemeinnützige Trägerschaft auf regionaler Ebene mit der Aufgabe, preisgünstigen Wohnraum zu fördern". Die Überlegungen zur Rechtsform, zum Aufbau und zur Berücksichtigung der Interessen der für diese Thematik relevanten Stakeholder können sinngemäss übernommen werden.

Der wesentliche Unterschied des hier skizzierten Modells liegt darin, dass der Kauf von Altliegenschaften mit einer anderen resp. erweiterten Zielsetzung erfolgt. Primäres Ziel beim Kauf von Altliegenschaften besteht bei diesem Modell darin, Liegenschaften zu sichern, denen im Hinblick auf eine künftige Siedlungserneuerung eine Schlüsselrolle zukommt. Dieser Bedarf ergibt sich häufig in Ortskernen, wo es für eine zweckmässige Siedlungserneuerung ein gemeinsames Vorgehen mehrerer Grundstückseigentümer braucht, eventuell sogar eine Neuparzellierung im gegebenen Perimeter. Kommt in einem solchen Perimeter eine Liegenschaft zum Verkauf, wäre es aus Sicht der Standortgemeinde sehr nützlich, diese Liegenschaft mit Blick auf die gewünschte Siedlungsentwicklung sichern zu können. Bis

zum Zeitpunkt der Realisierung der Siedlungserneuerung (Ersatzneubauten oder Sanierung) können solche Liegenschaften als preisgünstiger Wohnraum vermietet werden. Zudem könnte vom Neubau die Beachtung des Ziels von preisgünstigem Wohnraum vertraglich eingefordert werden.

Bezüglich des Zwecks der Sicherung von Liegenschaften im Hinblick auf künftige Siedlungserneuerungen hat das in Kapitel 8 beschriebene Modell eine Unzulänglichkeit. Um solche Schlüsselliegenschaften sichern (käuflich erwerben) zu können, muss die damit beauftragte Trägerschaft schnell reagieren können. Es ist davon auszugehen, dass es weitere Interessenten gibt und die Liegenschaften frei verkauft werden. Das in Kapitel 8 skizzierte Modell sieht vor, dass sich die Standortgemeinde beim Kauf von Liegenschaften finanziell engagiert. Hierzu werden die Gemeinden (insbesondere kleinere und mittlere Gemeinden) die Zustimmung der Gemeindeversammlung resp. des Gemeindeparlaments einholen müssen. Dieser Weg dauert aber für ein Mitbieten bei einer zum Kauf ausgeschriebenen Liegenschaft zu lang. Zudem können an einer Gemeindeversammlung auch emotionale und personenbezogene Diskussionen entstehen, die mit dem Zweck des beantragten Erwerbs nicht mehr viel zu tun haben.

Verschiedene Gemeinden haben mit Blick auf das Anliegen der Siedlungserneuerung einen Fonds, eine Stiftung oder eine Genossenschaft gegründet, welche anstelle der Gemeinde solche Liegenschaften erwerben kann. Beispiele hierfür sind die Genossenschaft "Wolhuser für Wolhusen" oder die Genossenschaft "Zukunft Hofdere" in Hochdorf (Luzern). Die Idee des in diesem Kapitel vorgestellten Modells liegt darin, dass nicht jede Gemeinde einzeln eine hierfür geeignete Körperschaft gründen muss, sondern dass dies auf regionaler Ebene erfolgt und auch die Bewirtschaftung der erworbenen Bauten im Sinne des preisgünstigen Wohnraums durch die regionale Trägerschaft erfolgen könnte. Hierzu braucht es aber bezüglich der Finanzierung eine andere Lösung als in Kapitel 8 skizziert. Die Körperschaft muss über ausreichend Eigenkapital verfügen, um Liegenschaften kaufen zu können. Die Körperschaft muss die erworbenen Liegenschaften nicht zwingend im Besitz behalten, sondern kann sie an die Gemeinde oder an geeignete Bauträger in den Gemeinden weitergeben. Wichtig ist, dass sie schnell reagieren kann. Das hierfür erforderliche Eigenkapital könnte so den Charakter eines fonds de roulement haben.

Es ist indessen wenig wahrscheinlich, dass das hierfür erforderliche Eigenkapital von interessierten Gemeinden aufgebracht wird. Es würde dies unmittelbar die Frage der Nutzen-Lasten Verteilung nach sich ziehen. So müsste ein ausreichender Stock von Eigenkapital von dritter Seite aus Stiftungen, Kanton oder anderen möglichen Geldgebern beige-steuert werden können.

11. Regionales Kompetenzzentrum für wohnungspolitische Fragen

Wie in Kapitel 6 im Zusammenhang mit den Lenkungsinstrumenten ausgeführt wurde, werden in verschiedenen (raumwirksamen) Sachpolitiken und Planungen Aussagen gemacht, welche von den Kantonen, Regionen und Gemeinden eine Wohnraumstrategie fordern. Davon wurde bis heute insgesamt noch wenig umgesetzt. Dies liegt u.a. darin begründet, dass diese Thematik für viele Gemeinden und Regionen nicht eine sehr hohe Dringlichkeit hat und andererseits auch darin, dass es hierzu noch wenig Wissen und Erfahrung gibt. Mit den revidierten Richtplänen werden in den nächsten Jahren hierzu erste Erfahrungen gewonnen.

Ganz zu Beginn der vorliegenden Arbeit wurde in Kapitel 2.1 erläutert, aus welchen Motiven heraus Gemeinden regional zusammenarbeiten. Eines dieser Motive (Punkt c) bezeichnet die Situation, dass die einzelne Gemeinde eine (nicht gesetzlich vorgegebene) Aufgabe in Eigenregie nicht wirksam oder effizient wahrnehmen kann und deshalb eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden eingeht. In diesem Sinne können die Gemeinden eine Zusammenarbeit in wohnungspolitischen Fragen etablieren.

Ein derartiges "regionales Kompetenzzentrum für wohnungspolitische Fragen" könnte im Dienste der beteiligten Gemeinden folgende Aufgaben wahrnehmen.

- Bewirtschaften von Liegenschaften im Besitz der Gemeinden;
- Begleitung und Beratung der Gemeinden in wohnungspolitischen Fragen (beispielsweise bezüglich des Einsatzes der Instrumente, wie sie im Baukasten des BWO für die kommunale Ebene zusammengestellt sind);
- Falls vorhanden: Vollzug von Mietzinsbeihilfen im Auftrag der Gemeinden;

- Anmieten von Liegenschaften für die gezielte Vermietung der Wohnungen an Haushalte, die auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind;
- Beratung und Begleitung der Gemeinden bei Boden- und Liegenschaftsgeschäften;
- Angebote der Wohnhilfe für sozial benachteiligte Haushalte (Beratung, Wohnbegleitung, finanzielle Garantien gegenüber Vermietenden, usw.).

Die hier nicht abschliessend aufgeführten möglichen Aufgaben eines solchen Kompetenzzentrums könnten auch als ergänzende Aufgaben einer Trägerschaft, wie sie in Kapitel 8 resp. 10 beschrieben wurde, wahrgenommen werden. Beschränken sich die Aufgaben wie hier dargestellt auf Beratung, Begleitung und allenfalls Verwaltungs- und Vollzugsaufgaben, stellen sich keine grossen Anforderungen an die Rechtsform. Das Kompetenzzentrum bietet Dienstleistungen an und ist nicht selber Immobilienbesitzer. Hierfür muss auch nicht zwingend eine eigene Rechtskörperschaft geschaffen werden. Alternativen zu einer eigenen Rechtskörperschaft sind beispielsweise:

- Sitzgemeinde-Modell: dabei wird das Kompetenzzentrum in der Verwaltung einer der beteiligten Gemeinden angesiedelt und die Gemeinden vereinbaren vertraglich einen Leistungsauftrag mit entsprechendem Pflichtenheft und finanzieller Beteiligung aller Gemeinden.
- Übertragung der Aufgabe an eine bestehende Körperschaft: Naheliegender wäre es, diese Aufgabe bei einem regionalen Entwicklungsträger oder einer Regionalkonferenz anzusiedeln. Diese Institutionen nehmen verschiedene Aufgaben im Dienste der Gemeinden wahr, insbesondere die Aufgabe der Regionalplanung. Mit dieser Aufgabe sind viele Berührungspunkte zu Fragen der Wohnungspolitik gegeben. Denkbar wäre für die beschriebenen Aufgaben eines solchen Kompetenzzentrums aber auch die Mandatierung eines privaten Büros oder eines privaten Wohnbauträgers.

Bei der Finanzierung könnte mit einem Modell gearbeitet werden, bei dem die beteiligten Gemeinden einen jährlichen Beitrag an die generellen Betriebskosten leisten und spezifische Leistungen, welche für eine Gemeinde erbracht werden, dieser Gemeinde aufwandbezogen gesondert in Rechnung gestellt werden. Bei diesem Modell könnten die Grundlasten für die Gemeinden tief gehalten werden und die Nutzen- Lasten Frage würde sich die gesonderte Verrechnung von Aufgaben an die Gemeinden weitgehend erübrigen.

Da es sich bei den skizzierten Aufgaben nicht um Pflichtaufgaben der Gemeinden handelt und der Handlungsdruck von vielen Gemeinden als eher gering wahrgenommen wird, dürfte es schwierig sein, einen ausreichenden Konsens für den Aufbau eines solchen Kompetenzzentrums zu finden. Es wird in dieser Situation wohl erfolgreicher sein, einen schrittweisen Aufbau zu wählen. Hierzu könnte in einem ersten Schritt zuerst eine Erfahrungsgruppe gebildet werden, bei welcher sich die zuständigen Gemeinderäte über wohnungspolitische Fragen austauschen und Lösungen auf anstehende Probleme entwickeln können. Daraus könnte sich in einem zweiten Schritt ein konkretes Projekt ergeben, mit welchem ein Leistungsnachweis in diesem Themenbereich erbracht werden könnte. Auf diese Weise könnte schrittweise der Boden bereitet und die Gemeinden für die Thematik sensibilisiert werden, so dass zu einem späteren Zeitpunkt die Zustimmung zu einem solchen Kompetenzzentrum gegeben ist.

TEIL 3: FOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Versorgung der Bevölkerung mit einem ausgewogenen Wohnungsangebot, insbesondere auch mit einem ausreichenden Anteil von preisgünstigen Wohnungen ergeben, rufen nach einer regionalen Betrachtung. Der Problemraum ist in den meisten Fällen ein gemeindeübergreifender. Für die öffentliche Hand (und bei der vorliegenden Studie geht es um die Frage, wie die öffentliche Hand auf regionaler Ebene eine zusätzliche Förderung bewirken kann) ist die regionale Ebene insofern schwierig, als sie eine Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden mit je spezifischen Eigeninteressen bedingt.

Wie die Analyse in Kapitel 3 zeigt, lassen sich die auf kommunaler Ebene zur Verfügung stehenden Instrumente zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums denn auch nur sehr bedingt auf die regionale Ebene übertragen. Der Übertragung auf eine gemeindeübergreifende Ebene stehen die unterschiedlichen Interessen der Gemeinden zum Teil im Wege und sobald es um ein namhaftes finanzielles Engagement der Gemeinden geht, stellt sich die Frage nach einer als gerecht empfundenen Verteilung von Nutzen und Lasten.

Für ein Engagement der öffentlichen Hand auf gemeindeübergreifender Ebene ist es nicht möglich, einen Baukasten mit konkreten Instrumenten zusammenzustellen. Es können – wie dies in den Kapiteln 6 bis 11 gemacht wurde – Anknüpfungspunkte für ein Engagement zugunsten des preisgünstigen Wohnraums auf regionaler Ebene aufgezeigt werden. Für eine konkrete Umsetzung wird es aber erforderlich sein, ausgehend vom gegebenen Problemraum, den spezifischen Interessen der dazugehörigen Gemeinden und der situativen Konstellation (zu berücksichtigende resp. einzubeziehende Stakeholder, politisches Umfeld, personelle Besetzung wichtiger Stellen usw.) eine individuelle Lösung zu erarbeiten.

Im Sinne einer Synthese der Überlegungen der Kapitel 6 bis 11 kann ein Engagement der öffentlichen Hand auf regionaler Ebene in folgende Richtung empfohlen werden:

- Das Bewusstsein, dass es regional abgestimmte Wohnraumstrategien braucht, ist bei den Gemeinden und den Regionen (Regionalplanungsverbände, Regionalentwicklungsträger, usw.) zu stärken. Auf Bundesebene und kantonaler Ebene werden entsprechende Anforderungen in den Planungsinstrumenten formuliert, im Vollzug wird diesem Anliegen bis anhin noch wenig Nachdruck verliehen. Die Hürden einer gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit werden einfacher zu meistern sein, wenn hierzu ein klarer Auftrag an die Gemeinden besteht. Eine Wohnraumstrategie, welche aufzeigt, wie für die verschiedenen Bevölkerungsgruppen angemessener Wohnraum erstellt werden könnte, müsste einem Siedlungsleitbild oder einer Siedlungsplanung eigentlich vorangestellt sein. Die Siedlungsentwicklung ist ja nicht Selbstzweck, sondern dient der Wohnraumversorgung und der Bereitstellung von Flächen für gewerbliche Zwecke und all die öffentlichen Infrastrukturen.
- Der zuvor genannte Punkt schafft Rahmenbedingungen, welche für private, regional tätige gemeinnützige Wohnbauträger förderlich sind. Mit ihren kommunalen Instrumenten (Landabgabe, Darlehen, Anreize und Regelungen in den Bauordnungen, usw.) können die Gemeinden diese privaten Wohnbauträger unterstützen.⁸
- Ein weiterreichendes Engagement der Gemeinden im regionalen Verbund empfiehlt sich für die Bereitstellung eines klar umrissenen Wohnraumangebots für ausgewählte Zielgruppen. Beispielhaft hierfür steht der gemeinsame Bau von Alterswohnungen. Dies wird heute bereits in verschiedenen Rechtsformen (Genossenschaft, Gemeindezweckverband, gemeinnützige AG) praktiziert.
- Ein Engagement der öffentlichen Hand auf gemeindeübergreifender, regionaler Ebene kann auch im Bereich der Vermittlung von preisgünstigem Wohnraum an Haushalte, welche darauf angewiesen sind, empfohlen werden. Mit dem (langfristigen) Anmieten preisgünstiger Wohnungen und der gezielten Vermietung an die entsprechende Zielgruppe kann auch ein Beitrag zur Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum geleistet werden. Diese Aufgabe lässt sich gut auf regionaler Ebene wahrnehmen, da es dabei nicht um grosse finanzielle Engagements der Gemeinden geht und sich damit auch die Frage nach der Verteilung von Nutzen und Lasten weniger stellt.

⁸ Dieser Weg war explizit nicht Teil der Fragestellung der vorliegenden Studie. In der vorliegenden Studie stand die Frage im Fokus, wie sich die Gemeinden im regionalen Verbund selber in der Förderung von preisgünstigem Wohnraum engagieren können.

- Für umfassende Ansätze zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums auf regionaler Ebene, wie in den Kapiteln 8 und 10 skizziert, sind das Problembewusstsein und der Handlungsdruck seitens der einzelnen Gemeinden (noch) zu gering. Es empfiehlt sich deshalb, mit kleinen Schritten zu beginnen, damit Vertrauen zu schaffen und die Aufgaben auf regionaler Ebene schrittweise und bedarfsgerecht weiter zu entwickeln. Ausgangspunkt für ein solch pragmatisches Vorgehen könnte eine gemeindeübergreifend organisierte Verwaltung der gemeindeeigenen Liegenschaften im Sinne des preisgünstigen Wohnraumangebots sein. Diese Tätigkeit könnte dann beispielsweise nach und nach durch das Anmieten weiterer preisgünstiger Wohnungen ausgeweitet werden. In einem weiteren Schritt könnten dann auch Liegenschaften im Nutzungsrecht übernommen werden, usw. So könnte progressiv ein Kompetenzzentrum aufgebaut werden, wie dies in Kapitel 11 skizziert wurde.

Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2015). Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme der dritten Generation. Bern.
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014). Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979. Ergänzung des Leitfadens Richtplanung. Bern
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.) (2013). Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung: Nutzen-Lastenausgleichssysteme. Bern.
- Bundesamt für Wohnungswesen BWO (2013). Preisgünstiger Wohnraum – Ein Baukasten für Städte und Gemeinden. Grenchen.
- Bundesamt für Wohnungswesen BWO (2012). Preisgünstiger Wohnraum mittels raumplanerischer Massnahmen – Wirkungsanalyse und Handlungsempfehlungen. Grenchen.
- Inderbitzin, J. und Hauser Chr. (2015). Regionalentwicklung - Management auf einer Zwischenebene. In: Bergmann Andreas et al (2015). Praxishandbuch Public Management. WEKA Verlag, Zürich.
- Kanton Luzern (2015). Kantonaler Richtplan 2009, teilrevidiert 2015. Richtplan Text. Luzern
- VLP-ASPAN (2017). Trends in der kantonalen Richtplanung. Raum&Umwelt, Bern.

Links zu den Internetseiten der im Bericht genannten Beispiele

- Fondation pour la promotion du logement bon marché et de l'habitat coopératif (FPLC):
www.fplc.ch
- Gemeinschaftsstiftung zur Erhaltung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum Luzern (GSW):
www.gsw-luzern.ch
- Genossenschaft Alterswohnungen Flaachtal:
www.alterswohnen-flaachtal.ch
- Genossenschaft Wollhuser für Wolhusen:
www.gwfw.ch
- Genossenschaft Zukunft Hofdere:
www.zukunft-hofdere.ch
- Résidence le Trèfle à quatre:
www.saint-aubin.ch/accompagner/residence-le-trefle-a-quatre.html
- Société vaudoise pour le logement (SVL):
svl-vd.ch
- Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich (PWG):
www.pwg.ch