

Eine Studie des BWO untersucht die Baulandreserven in den Gemeinden

# Baugenossenschaften willkommen

Altersgerechter Wohnraum und Familienwohnungen sind vielerorts Mangelware. So manche Gemeinde wäre deshalb bereit, mit Baugenossenschaften zusammenzuarbeiten. Doch den meisten fehlt es an Landreserven. Das sind die wichtigsten Ergebnisse einer neuen BWO-Studie, die wir nachfolgend zusammenfassen.



Vielen Gemeinden geht das Bauland aus.

Von Peter Marti und Raoul Laimberger\*

Wohnbaugenossenschaften und andere als Stiftungen oder Vereine organisierte gemeinnützige Bauträger sind seit Jahrzehnten nicht mehr aus dem Wohnungsmarkt wegzudenken. Ursprünglich wurden sie aktiv, um einem allgemeinen Mangel an Wohnungen zu begegnen. In der Zwischenzeit hat sich der Wohnungsmarkt gewandelt. Er konfrontiert die Bauträger wie auch die Gemeinden mit neuen Ansprüchen und Anforderungen. Die Gemeinden stellen zwar oft nicht mehr einfach einen generellen Mangel an Wohnungen fest. Aber es fehlen an manchen Orten erschwingliche familienfreundliche Mietwohnungen, Wohnun-

gen für die ältere Einwohnerschaft oder andere spezifische Bevölkerungsgruppen.

In den letzten Jahren hat der gemeinnützige Wohnungsbau in der Schweiz gelitten. Seit 2000 wurden nur jeweils 2 bis 3,5 Prozent der Neubauwohnungen durch ihn erstellt. Zu wenig, um den heutigen Marktanteil von rund 5 Prozent zu halten. Oft wird als Grund angeführt, es fehle an Bauland, das sich für den gemeinnützigen Wohnungsbau eigne und zu einem vernünftigen Preis erworben werden könne. In der Vergangenheit haben gemeinnützige Wohnbauträger deshalb häufig die Zusammenarbeit mit Gemeinden genutzt und mit günstigem Wohnraum Lücken im Wohnungsangebot schliessen können.

**Schlüsselrolle der Gemeinden**

Weil die Stärkung des gemeinnützigen Wohnungsbaus eine Hauptaufgabe der Wohnungspolitik des Bundes darstellt, hat das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) beschlossen, die Frage der Baulandreserven der Gemeinden abklären zu lassen. Zwar können gemeinnützige Wohnbauträger auch im gängigen Baulandmarkt aktiv werden, im Vordergrund stehen aber die Gemeinden als Partner. In einer breit angelegten Befragung wurde deshalb versucht, die Wohnbaulandreserven der Gemeinden zu ermitteln.

Zwar zeigen die Ergebnisse «nur» den Handlungsspielraum auf, über den Gemeinden über ihren Land- und Liegen-

schaftenbesitz für ihre Entwicklung verfügen. In zweiter Linie zeigen sie aber den gemeinnützigen Wohnbauträgern, inwiefern sie überhaupt damit rechnen können, Gemeinden als Partner zu finden.

#### 418 von 507 angeschriebene Gemeinden machen mit

Die Befragung erfolgte selektiv. Einbezogen wurden alle Gemeinden in der deutschen und der französischen Schweiz mit mehr als 4000 Einwohnern, alle touristischen Gemeinden mit 2000 bis 4000 Einwohnern und eine Anzahl «handverlesener» Gemeinden, vorwiegend in den Agglomerationen. Diese Gemeinden wurden neun Typen nach Typologie ARE (2008) zugeordnet (wie in Abbildung 1 aufgeführt).

Der Rücklauf von 82 Prozent kann als sehr hoch bezeichnet werden. Die Beteiligung lag in allen Gemeindetypen und über alle Landesteile etwa gleich hoch. Die Antworten zu den Einschätzungen (Marktlücken, mögliche Zusammenarbeitsformen usw.) beruhen auf persönlichen Einschätzungen der jeweils kontaktierten Personen in den Gemeinden und haben deshalb keinen offiziellen Charakter. Dafür ist dank der hohen Rücklaufquote eine sehr gute und recht vollständige Übersicht entstanden.

#### Drei Arten von Reserven

Der Fragebogen fragte nach drei verschiedenen Arten von Reserven:

- unüberbaute eingezonte Reserven an Wohnbauland als kurzfristig verfügbares Potenzial,
- Liegenschaften mit Verdichtungs- und Erneuerungspotenzial und
- vor der Einzonung stehende Flächen als mittel- und längerfristige Potenziale.

Dabei mussten die Grundstückflächen mindestens tausend Quadratmeter gross sein. Einige Gemeinden weisen gar keine solchen Flächen aus, einige verfügen über zwei oder drei verschiedene Arten von Flächenreserven. Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse. Nur zwei Drittel der antwortenden Gemein-

den verfügen demnach über unüberbaute Grundstücke. Und nur 20 Prozent haben Land, das demnächst eingezont wird. Dafür sind diese Reserven im Einzelfall doppelt so bedeutend wie die unüberbauten eingezonten Flächen.

#### Ein geringes Potenzial . . .

Würde man alle freien Flächen überbauen, würden sie Platz für rund 50 000 Einwohner bieten. Nochmals so viele Einwohner könnten die Grundstücke mit Verdichtungs- und Erneuerungspotenzial sowie die vor der Einzonung stehenden Flächen aufnehmen. Geht man von 2,3 Bewohnern pro Wohnung aus (Volkszählung 2000), ergibt dies insgesamt maximal etwa 45 000 Wohnungen.

Diese Reserven stellen eine kaum erreichbare Obergrenze dar. Zudem liegt der Zeithorizont für die Ausschöpfung eines realistischen Potenzials bei mindestens zehn Jahren (Verdichtungspotenziale, Einzonungen). Es wird gezielter Anstrengungen der Gemeinden und des gemeinnützigen Wohnungsbaus bedürfen, sollen Defizite im Wohnungsangebot angegangen werden.

#### . . . ungleich verteilt

Die Auswertung der Baulandreserven nach Gemeindetypen ergibt ein recht differenziertes Bild (vgl. Abbildung 1). Grosse Flächenreserven weisen die Grosszentren, deren Gürtel und die Mittelzentren aus. Unter Einbezug der Bevölkerung besitzen die Gross-, Neben-, Mittel- und Kleinzentren sowie die periurbanen ländlichen Gemeinden Reserven, die maximal jeweils zwei bis drei Prozent der heutigen Wohnbevölkerung Platz bieten würden. Alle anderen Gemeindetypen verfügen bezüglich Bevölkerungspotenzial über deutlich geringere Baulandflächen. Abbildung 1 zeigt, wo gebaut werden könnte. Um Mangelsituationen besser erkennen zu können, sind Pro-Kopf-Werte indessen aussagekräftiger. Sie sind in Abbildung 2 dargestellt.

In dieser Betrachtung zeigt sich, dass die

touristischen Gemeinden, die periurbanen ländlichen Gemeinden und die Kleinzentren die grössten gemeindeeigenen Reserven ausweisen. Noch deutlicher sind die Unterschiede zwischen den Kantonen. Abbildung 3 zeigt die Flächenreserven der Gemeinden pro Kopf nach Kantonen. Prekär sind die Flächenreserven in Genf und – mit Abstrichen – in Zug, Uri und Solothurn. Sehr wenig kurzfristig zur Verfügung stehendes Bauland (d.h. unüberbaut, eingezont) gibt es pro Kopf in den Kantonen Basel-Stadt und Genf (0,1 bzw. 0,3 m<sup>2</sup> pro Einwohner).

#### Mangel an Alters- und Familienwohnungen

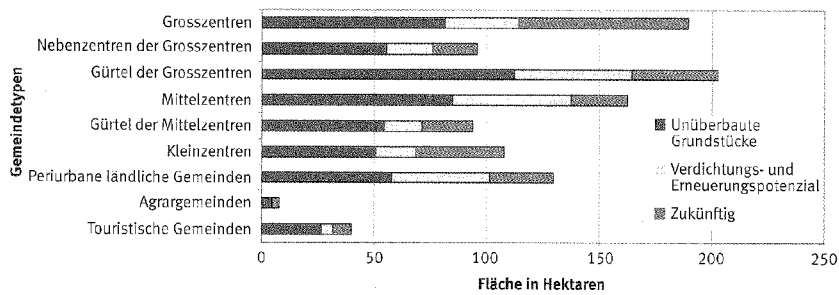
Die Baulandreserven der Gemeinden erscheinen bescheiden. Dies ist so lange unproblematisch, als der Wohnungsmarkt im Gleichgewicht ist. Deshalb sind die Gemeinden nach Mängeln in der Wohnungsverorgung befragt worden. Nach der Marktsituation in ihrer Gemeinde und allfälligen Versorgungsdefiziten in naher Zukunft befragt, äusserten sich die Einwohnergemeinden, wie in Abbildung 4 dargestellt. Noch immer fehlt es vielen Gemeinden generell an Wohnungen («Wohnungsnot»). Am meisten mangelt es den Gemeinden an altersgerechten und familienfreundlichen Wohnungen.

Altersgerechte Wohnungen werden nach Einschätzung der Einwohnergemeinden in naher Zukunft über alle Gemeindetypen in ähnlichem Ausmass fehlen. Unterschiedlicher ist das Bild bei den familienfreundlichen Wohnungen. Dieser Typ wird in den Grosszentren mit Abstand am stärksten gesucht, wie Abbildung 5 zeigt. Als Fazit kann man festhalten, dass die Gemeinden bezüglich Wohnungsangebot durchaus Handlungsbedarf sehen. Dabei sind es vor allem spezifische Typen wie altersgerechte und familienfreundliche Wohnungen, an denen Mangel herrscht. Die Grosszentren (nicht überraschend) und die touristischen Gemeinden (eher überraschend) stellen diesen konkreten Bedarf fest.

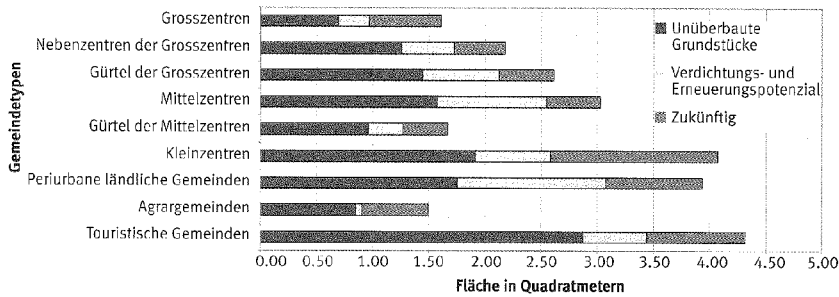
**Tabelle 1. Baulandreserven der Gemeinden mit Flächen.**

Kategorie	Anzahl Gemeinden mit Flächen	Prozentualer Anteil an allen Gemeinden (in %)	Insgesamt (in ha)	Durchschnitt aller Gemeinden mit Flächen (in ha)
Unüberbaute Grundstücke	270	66	527	1,97
Verdichtungs- und Erneuerungspotenzial	126	31	248	1,94
Zukünftige Flächen	83	20	260	3,13

**Abbildung 1. Gesamte Baulandreserven der Gemeinden nach Gemeindetyp in Hektaren.**



**Abbildung 2. Fläche für Wohnbauten pro Einwohner in Quadratmetern je Gemeindetyp (absolute Werte).**



**Abbildung 3. Reserveflächen für Wohnbauten pro Einwohner nach Kanton**

(in Quadratmetern; Angaben nur für jene Kantone, von denen drei oder mehr Gemeinden geantwortet haben).

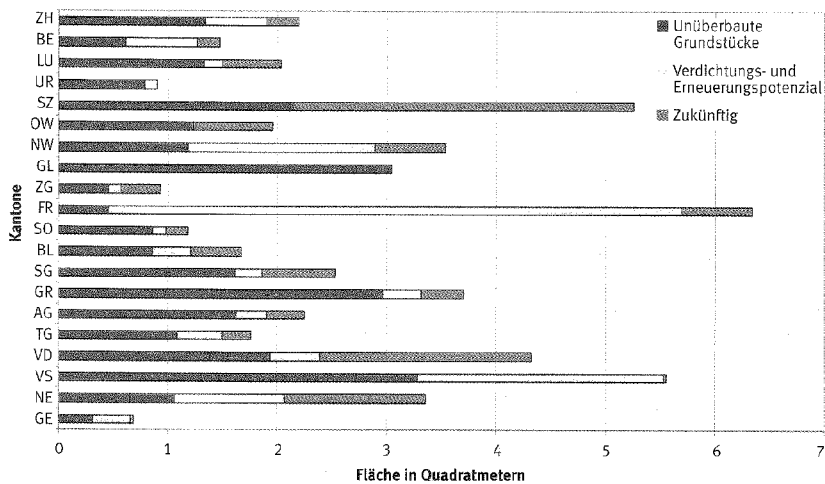


Abbildung 4. Versorgungslücken nach Marktsegmenten aus der Sicht der Gemeinden.

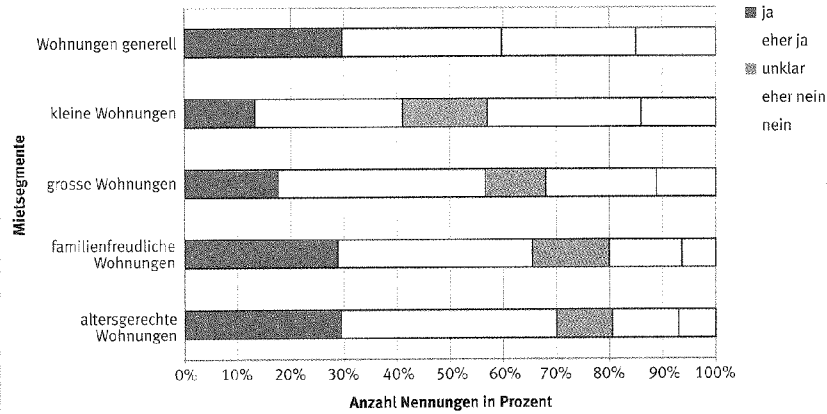


Abbildung 5. Bedarf an familienfreundlichen Wohnungen nach Gemeindetyp (relativ).

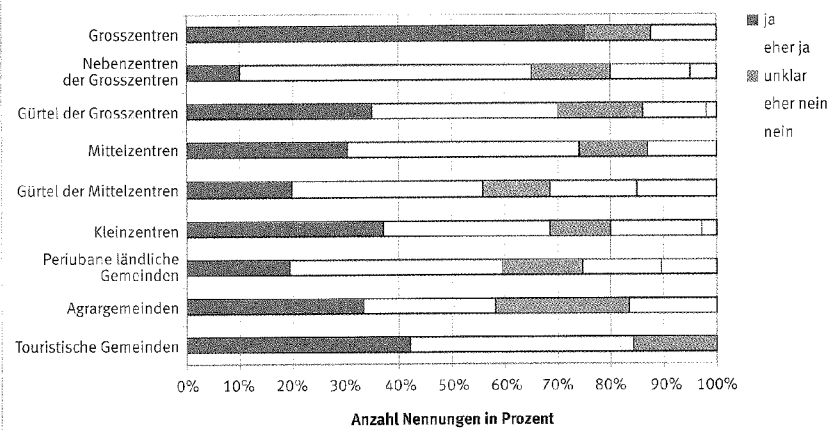
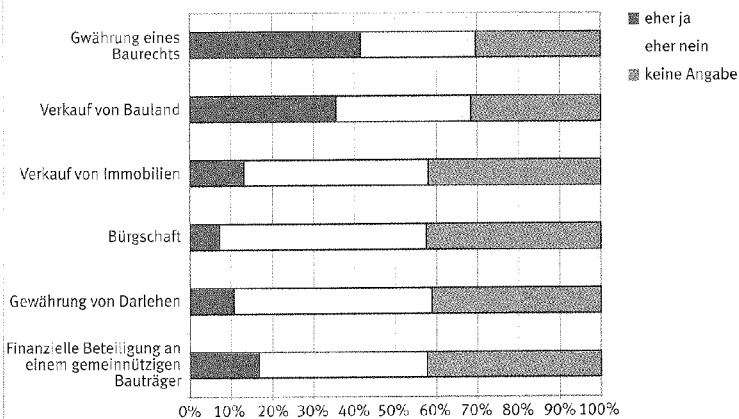


Abbildung 6. Denkbare Zusammenarbeit bei Gemeinden mit unüberbauten Grundstücken für Wohnzwecke.



### Breite Erfahrungen mit dem gemeinnützigen Wohnungsbau . . .

Die Frage ist, ob sich Gemeinden und gemeinnützige Wohnbauträger finden und gemeinsam Mangelsituationen angehen könnten. Deshalb wurden die Gemeinden auch nach bisherigen und künftig möglichen Zusammenarbeitsformen mit Bauträgern des gemeinnützigen Wohnungsbaus gefragt. 45 Prozent der Gemeinden antworteten, dass sie bereits mit gemeinnützigen Wohnbauträgern zusammengearbeitet haben. Diese Zusammenarbeit betraf:

- die Abgabe von Bauland oder die Gewährung eines Baurechts zu Marktpreisen (rund 25 Prozent der Nennungen)
- die Abgabe von Bauland oder die Gewährung eines Baurechts zu vergünstigten Bedingungen (rund 40 Prozent der Nennungen)
- In den restlichen Drittel teilen sich je etwa hälftig die Beteiligung an einem gemeinnützigen Wohnbauträger und die Mithilfe bei der Finanzierung durch günstige Darlehen.

Die Gemeinden wurden aber nicht nur zu ihren Erfahrungen befragt, sondern danach, ob sie sich eine Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern in der Zukunft vorstellen könnten.

#### . . . günstige Perspektiven

64 Prozent der 418 Gemeinden, die sich zu dieser Frage äusserten, haben mindestens eine gewisse Bereitschaft zur Zusammen-

arbeit signalisiert – also deutlich mehr Gemeinden als solche mit Erfahrungen. Offenbar sind die Erfahrungen mit gemeinnützigen Wohnbauträgern positiv ausgefallen und animieren auch weitere Gemeinden, eine solche Zusammenarbeit in Betracht zu ziehen.

Fragt man nach möglichen Zusammenarbeitsformen und konzentriert man sich dabei auf diejenigen Gemeinden, die Baulandreserven in irgendeiner Form ausweisen, dann zeigt sich die Situation, wie in Bild 6 dargestellt. So sehen diese Gemeinden eine mögliche Zusammenarbeit vor allem in der Form von Baurechtsvergaben und Verkäufen, sei es zu Marktpreisen oder vergünstigt. Die Bereitschaft zu Verkäufen ist in allen Gemeindetypen etwa gleich verbreitet. Hingegen nimmt die Neigung zur Abgabe von Land im Baurecht zu je höher die Zentralität der Gemeinde.

#### Zwiespältiges Fazit

Die hin und wieder geäusserte These von der Knappheit an günstigem Bauland als Hemmnis für den gemeinnützigen Wohnungsbau hat sich in gewisser Weise bestätigt. Dennoch kann dieser in den vorhandenen Nischen durchaus eine bedeutende Rolle spielen: Der Bedarf an Wohnungen ist – generell wie an spezifischen Wohnungstypen – ausgewiesen. Die Erfahrungen der Gemeinden mit gemeinnützigen Wohnbauträgern sind gut und die prinzipielle Bereit-

schaft zu einer Zusammenarbeit ist recht hoch.

Die Ergebnisse zeigen aber auch einen gewissen Handlungsbedarf bei den Gemeinden. Die geringen Baulandreserven, vor allem in den Grosszentren und hier vor allem in Genf und Basel, stellen die Frage nach einer aktiveren Bodenpolitik. Die Einflussmöglichkeiten der Gemeinden auf eine ausgeglichene und stetige Entwicklung könnten mit einem intensiveren Engagement verbessert werden. ☹

*Der vollständige Forschungsbericht kann bezogen werden unter: [www.bwo.admin.ch](http://www.bwo.admin.ch) > Dokumentation > Publikationen > Forschungsberichte*

*\*Peter Marti, Dr. oec. publ., und Raoul Laimberger, lic. oec. HSG Landschaftsarchitekt FH, sind Mitarbeiter der Metron AG, die die Studie im Auftrag des BWO erarbeitete.*

#### SVW sucht Zusammenarbeit mit Gemeinden

Der SVW wird die soeben erschienene Studie intensiv nutzen, gehört doch die Förderung des Marktanteils der gemeinnützigen Wohnbauträger zu seinen wichtigsten Zielen. Der Verband wird deshalb mit denjenigen Gemeinden Kontakt aufzunehmen, die gemäss Befragung über Baulandreserven verfügen und sich eine Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern vorstellen könnten. Der SVW wird das weitere Vorgehen mit den einzelnen Sektionen koordinieren. (uh)