

Gemeinnütziger Wohnungsbau

Wohnungs- und Bodenpolitik in Kanton und Gemeinden des Kantons Zürich

Ein Überblick, ausgehend von einem Fragenkatalog der SP Kanton Zürich

Hans Conrad Daeniker, Informationsbeauftragter des SVW Zürich / hansconrad.daeniker@svw-zh.ch
(Schweizerischer Verband für Wohnungswesen – Dachorganisation der gemeinnützigen Baugenossenschaften, Regionalverband Zürich)

1. Historische Entwicklung der Wohnbaupolitik und der Baugenossenschaften

Starke Stellung der Genossenschaften in der Stadt Zürich

Hintergrund waren eine grosse Wohnungsnot und schlechte wohnhygienische Verhältnisse anfangs des 20. Jahrhunderts. Die Antwort darauf – der „Gemeindesozialismus“ – tönt ideologisch, war aber höchst pragmatisch und war von Anfang an getragen von einer Koalition aus bürgerlich-philantropischen und moderat sozialdemokratischen Kreisen.

Am 21. April 1907 beschloss das Volk den Bau der ersten städtischen Wohnsiedlung Limmat 1 mit 225 Wohnungen. Am 8. September 1907 trat eine neue Gemeindeordnung in Kraft, die der Stadt den Auftrag gab «die Erstellung gesunder und billiger Wohnungen zu fördern».

1910 traten die «Grundsätze betreffend die Unterstützung gemeinnütziger Baugenossenschaften» in Kraft. Die Genossenschaften mussten fortan nur 10 % Eigenkapital für den Siedlungsbau selber aufbringen. Diese Grundsätze wurden 1924 mit einer sehr hohen Zustimmung des Volks von 87 % nochmals verbessert und das notwendige Eigenkapital auf 6 % reduziert.

Die Grundsätze von 1924 sind heute noch gültig. Sie bewirkten bis 1932 und nach dem Zweiten Weltkrieg einen genossenschaftlichen Gründungs- und Bauboom und führten zur heutigen Stärke des genossenschaftlichen Wohnungsbaus in der Stadt Zürich mit einem Marktanteil von fast 20 %. Letztmals haben die Stimmberechtigten am 21. Mai 2006 diese Politik bestätigt und mit fast 80 Prozent Ja-Stimmen den neuen Wohnbaukrediten zugestimmt.

Nebst den finanziellen Erleichterungen und Unterstützungen für die Genossenschaften spielte insbesondere die **Baulandpolitik** der Stadt eine entscheidende Rolle. Sie hatte in der ersten Jahrhunderthälfte sehr günstig riesige Landreserven auf der grünen Wiese gekauft und später den Genossenschaften zur Verfügung gestellt.

Auch heute ist das wohnbaupolitische Engagement der Stadt mit den **zwei Säulen kommunaler * und genossenschaftlicher Wohnungsbau** breit abgestützt. Hingegen sind die Möglichkeiten einer grosszügigen Baulandpolitik im Vergleich zu den Anfängen sehr eingeschränkt. Doch weil die Stadt auch ihre beschränkten Grundstücke bevorzugt gemeinnützigen Bauträgern überlässt, und dank der Verdichtung bestehender Siedlungen, kann der gemeinnützige Wohnungsbau seinen Marktanteil halten.

* Dazu gehören auch von der Stadt geschaffene Stiftungen

Winterthur

In Winterthur spielten (und spielen teils heute noch), anders als in Zürich, **unternehmernahe und philanthropisch motivierte Bauträger** eine grosse Rolle. Anfänglich erstellten sie in aller Regel **Eigentumsobjekte**, die für den gemeinnützigen Markt verloren sind.

Auch die Stadt Winterthur stellte **den Genossenschaften grosszügig Land** zur Verfügung. Sie verlangte aber anfänglich sogar von ihnen, ihre Häuschen zu verkaufen.

Der **kommunale** Wohnungsbau in Winterthur ist unbedeutend.

Seit dem Niedergang der Industrie verfolgt Winterthur die Strategie, ein gehobener Wohnstandort zu werden und bevorzugt eher entsprechende Investoren. Dazu kommt ein stark persönlich gefärbte Animosität zwischen gewissen Exponenten der traditionellen Genossenschaften und den SP-Exekutivmitgliedern.

Das Potenzial für eine Erneuerung und Verdichtung der genossenschaftlichen Altbestände ist jedoch sehr gross. Und eine junge Genossenschaftergeneration hat weniger Mühe mit der Politik der Stadt.

Übrige Gemeinden

Auf dem „Land“ gibt es meist **keine eigenständige Tradition des genossenschaftlichen Wohnungsbaus**, **keine kommunale Wohnungspolitik** und **keinen kommunalen Wohnungsbau**. Am ehesten kommt (oder kam) es vor, dass die Gemeinde namhaft Anteile zeichnet oder ein Grundstück vergünstigt und/oder im Baurecht abgibt.

Gemeinden mit einer kontinuierlichen, geregelten Wohnungspolitik bilden die **Ausnahme** (z.B. Küsnacht).

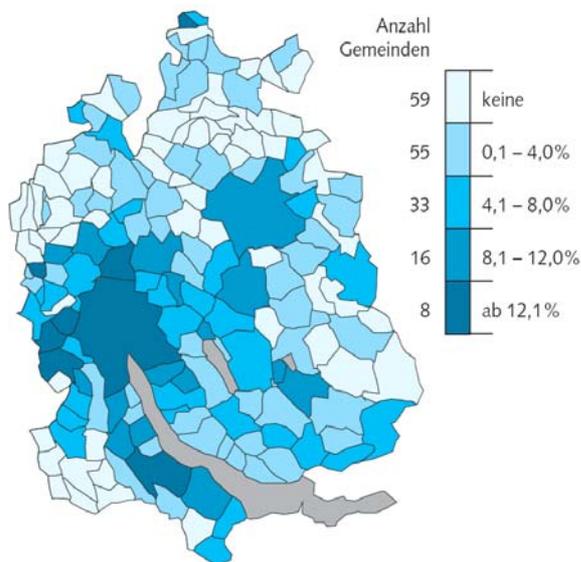
Rund 9000 Wohnungen auf dem „Land“ gehören Genossenschaften aus der **Stadt Zürich**; sie stammen meist aus Zeit nach dem 2. Weltkrieg und aus der Hochkonjunktur.

Manche **lokale** Genossenschaften sind (auch angesichts ihrer Kleinteiligkeit und der mangelnden Unterstützung durch die Gemeinden) häufig im Halbschlaf und untereinander wenig vernetzt.

In vielen Gemeinden ist die **Trägerschaft von Alterswohnungen** genossenschaftlich organisiert, jedoch ohne Bezug zur übrigen Genossenschaftsszene.

2. Anteil der Genossenschaften und des kommunalen Wohnungsbaus am Wohnungsbestand

Anteil Genossenschaftswohnungen am Total aller Wohnungen 2000
Mitglieder- und andere Genossenschaften, bewohnte Wohnungen



Datenquelle: BFS, Eidg. Volkszählungen

Ganzer Kanton: 10,4 %

(Statistik-Info 20/2004)

Zürcher Gemeinden mit mehr als 600 Genossenschaftswohnungen 2000

Gemeinde	Total Whg.	Gen. Whg.	Anteil in %
Zürich	181 801	35 270	19.4%
Winterthur	40 747	4 315	10.6%
Horgen	7 574	1 130	14.9%
Schlieren	5 974	824	13.8%
Uster	11 521	745	6.5%
Wädenswil	8 410	741	8.8%
Urdorf	4 098	701	17.1%
Illnau-Effretikon	6 480	691	10.7%
Adliswil	7 292	658	9.0%
Thalwil	7 429	658	8.9%
Kloten	7 916	652	8.2%
Dübendorf	10 388	619	6.0%
Wetzikon	7 563	604	8.0%

Die Zahlen beziehen sich nur auf **Genossenschaftswohnungen**.

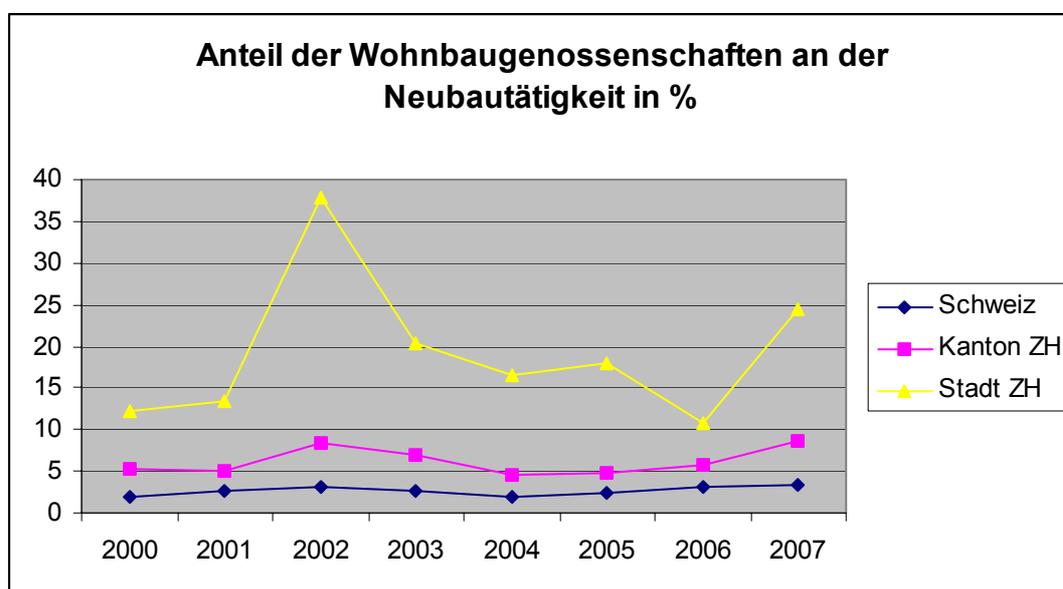
Wohnungen weiterer gemeinnütziger Bauträger (Städte, Stiftungen, gemeinnützige AGs) sind nicht enthalten, fallen aber einzig in Zürich und Winterthur ins Gewicht:

Wohnungen **gemeinnütziger** Wohnbauträger in **Winterthur (2007): Ca 5900**

Wohnungen **gemeinnütziger** Wohnbauträger in der **Stadt Zürich (2006)**

(Statistisches Amt des Kantons Zürich, Statistik Stadt Zürich, Zahlen gerundet)

	Anzahl Wohnungen	Marktanteil
In der Stadt Zürich	50'000	25 %
davon: Genossenschaften	38'000	19 %
Städtische Stiftungen	3'500	2 %
Städtische Wohnsiedlungen	6'500	3 %
Vereine, AG's, private Stiftungen	2'000	1 %
Weitere, nicht „gemeinnützige“ Wohnungen im Besitz der öffentlichen Hand:		
in Fiskalliegenschaften der Stadt	2'700	1 %
Liegenschaften von Kanton und Bund	2'800	3 %
Alle Wohnungen der Stadt Zürich	202'000	100 %



(Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich / Peter Schmid, 30.9. 2008)

3. Finanzierung der Genossenschaften früher und heute Bedeutung der staatlichen Wohnbauförderung

Eigenkapital:

Legendär sind die Gründungsgeschichten von **Mieter**genossenschaften in der ersten Hälfte des 20. Jh., wo jedes Mitglied wöchentlich einen Kleinstbetrag in die Genossenschaftskasse gab. Allein mit diesen Beträgen wäre jedoch keine Genossenschaft lebensfähig gewesen. Entscheidend waren einerseits geringere Eigenkapitalerfordernisse als auf dem freien Markt (siehe Grundsätze der Stadt Zürich), andererseits namhafte Anteile der Gemeinde und/oder von Arbeitgebern (z.B. Bundesbetriebe).

Beachte: Es gibt (gerade auch auf dem Land) Genossenschaften, die nicht ihren Mietern gehören und von diesen auch keine Anteile oder wohnungsbezogenen Darlehen verlangen („soziale Wohnbaugenossenschaften“ und Unternehmergenossenschaften). Ihr Kapital stammt z.B. von Unternehmern, Kirche, Gemeinde, wohlhabenden Bürgern.

Fremdmittel:

„**Alte**“ Genossenschaften mit einem grossen Altbestand haben wenig Probleme bei der Finanzierung, weil ihre Bestände meist weit abgeschrieben sind und viele stille Reserven beinhalten. Zinsgünstige
Gemeinnütziger Wohnungsbau Wohnungs- und Bodenpolitik in Kanton und Gemeinden des Kantons Zürich
SVW Zürich/HCD – 29.4. 2009, Version 2 mit Ergänzungen vom 19.9.2009

Kredite aus der Wohnbauförderung helfen ihre Finanzierung zusätzlich zu vergünstigen, sind aber nicht existentiell wichtig.

Junge Genossenschaften und solche mit vielen Neubauten haben oft ein knappes Eigenkapital. Für sie kann es entscheidend sein, dass eine Verschuldung bis 90 % oder mehr möglich ist. Hier sind die Instrumente der Wohnbauförderung von Bund, Kanton und Gemeinden sehr wichtig (siehe Kapitel Wohnbauförderung weiter unten).

Subventionierung

Achtung: Von den oben erwähnten Finanzierungen zu unterscheiden ist die gezielte Subventionierung mit dem Ziel, die Mieten für bestimmte Haushalte zu reduzieren.

Damit kann die öffentliche Hand sicherstellen, dass eine bestimmte Anzahl Wohnungen für finanziell schwache Haushalte zur Verfügung steht. Die Genossenschaften (als nicht gewinnorientierte Akteure) bieten sich als geeignete Partner für solche Subventionierungen an. Sie sind aber von sich aus nicht auf diese Mittel angewiesen, von denen ja die Mieter profitieren, nicht die Genossenschaft; oder anders gesagt: Die Subventionierung ist ein **sozialpolitischer** Akt zugunsten bestimmter Mietersegmente – die Instrumente zur (erleichterten) Finanzierung (oder auch die vergünstigte Abgabe von Land) sind hingegen ein **wirtschaftlicher** Akt (Ankurbelung des Wohnungsbaus, Anreize zum besonders preisgünstigen Bauen usw.).

Daraus folgernd empfehlen wir folgendes Wording:

- Das Thema der vorliegenden Dokumentation und der generelle Überbegriff heisst **gemeinnütziger** Wohnungsbau (Umschreibung weiter unten). Dessen Förderung nennen wir **Wohnraumförderung**.
- Von **sozialem** Wohnungsbau und von **Subventionen** reden wir nur dann, wenn Wohnungen von der öffentlichen Hand verbilligt und unter Einhaltung von Einkommens- und Vermögensgrenzen vermietet werden. Das sind aktuell im Kanton Zürich nur noch wenige 1000, also ein Bruchteil aller gemeinnützigen Wohnungen.

4. Übersicht der heute bestehenden staatlichen Handlungsmöglichkeiten im Bereich Wohnbauförderung Weitere denkbare Instrumente

A) Heute praktizierte Instrumente

Generelle Übersicht:

Der **Bund** engagiert sich seit 2003 neu nur noch in der generellen **Wohnraumförderung**.

Der **Kanton** leistet **hauptsächlich Subventionen**; diese sind abhängig von gleichwertigen Leistungen der Gemeinde oder des Wohnbauträgers.

Die **Stadt Zürich** betreibt **sowohl Wohnraumförderung als auch Subventionierung**. Vor allem die städtischen Wohnungen und solche der städtischen Stiftungen werden subventioniert.

Die **übrigen Gemeinden** kennen mit wenigen Ausnahmen keine systematische Wohnraumförderung.

Die Leistungen der verschiedenen Ebenen können **kombiniert** werden.

Für den **Vollzug** sind hauptsächlich zuständig:

→ **Fachstelle Wohnbauförderung** (Volkswirtschaftsdirektion des Kantons; auch Vollzug des Bundesgesetzes), www.wbf.zh.ch/internet/vd/awa/wbf/de/fachstelle.html

→ **Büro für Wohnbauförderung** (Stadt Zürich),

www.stadt-zuerich.ch/content/fd/de/index/wohnbaupolitik/wohnbauforderung.html

Als **Partner** der Wohnraumförderung und Subventionierung kommen **nur gemeinnützige Wohnbauträger** in Frage. Damit ist die Nachhaltigkeit auch über die Dauer der Förderung hinaus am besten gewährleistet.

Der Kanton und neu auch die Stadt Zürich kennen auch Instrumente zur **Eigentumsförderung**. Das hat jedoch eher politisch motivierte Gründe (bessere Akzeptanz) und wird in der Praxis wenig genutzt.

1. Bund:

1.1 Förderinstrumente gemäss Wohnraumförderungsgesetz WFG von 2003

Bürgschaft für die Emissionszentrale gemeinnütziger Wohnbauträger EGW

Die EGW beschafft Gelder zur Finanzierung des gemeinnützigen Wohnungsbaus durch öffentliche Ausgabe von Obligationenanleihen in eigenem Namen, aber im Auftrag und für Rechnung der einzelnen Genossenschaften. Dank der Bundesbürgschaft sind die Anleihen mit dem Rating AAA bewertet; Im Durchschnitt sind die Zinssätze einen Prozentpunkt tiefer als jene von Festhypotheken vergleichbarer Laufzeit. Innert 16 Jahren hat die EGW **43 Anleihen mit einem Gesamtvolumen von über 3,2 Mia. Franken** aufgenommen (Stand Ende 2008).

Indirekte Wohnraumförderung durch rückzahlbare Darlehen: Fonds de Roulement

Der Fonds wird vom Bund gespiesen und von den Dachverbänden des gemeinnützigen Wohnungsbaus treuhänderisch verwaltet. Er vergibt zinsgünstige, nach 20-25 Jahren **rückzahlbare Darlehen bis höchstens Fr. 45'000.– pro Wohnung bis zu einer Belehnungsgrenze von 90 %**.

Die Darlehensvergabe ist an energetische Mindeststandards gebunden.

Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms für die Wirtschaft werden 2009 CHF 50 Mio. für ein **Sonderprogramm zur energetischen Gebäudeerneuerung gemeinnütziger Altbauten** eingesetzt: Wenn mindestens die MuKE-Vorschriften erreicht werden, ist das Darlehen anfänglich zinslos.

Direkte Wohnraumförderung: sistiert

Gemäss WFG kann der Bund ferner Direktarlehen vergeben, welche eine Verbilligungswirkung haben und deshalb an Einkommens- und Vermögenslimiten gebunden sind. Das Instrument der Direktarlehen wurde bisher nie eingesetzt (sistiert im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003). (Einzig bei diesem Instrument würde es sich um Subventionen handeln).

1.2 Auslaufende Förderinstrumente des ehemaligen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes WEG

Das WEG war ein Kind der Hochkonjunktur und rechnete mit ständig steigenden Mieten. Im Rahmen der Immokrise der 90er Jahre musste der Bund (wie die Banken übrigens auch!) Millionenbeträge zahlungsunfähiger Bauträger (Genossenschaften und Private) abschreiben. Das WEG hat darum vor allem bei den Bürgerlichen einen schlechten Ruf. Es wurde durch das WFG von 2003 ersetzt, doch sind seine Förderinstrumente teilweise noch am Laufen.

Im Rahmen des WEG gab es ...

... sogenannte **Grundverbilligungen** mit dem Ziel, die Anfangsmieten von Neubauten zu senken. Sie sind an keine Vermietungsvorschriften gebunden und müssen innert 25-30 Jahren vom Wohnbauträger zurückerstattet werden. Auch viele kommerzielle Investoren und private Hausbesitzer konnten die Grundverbilligung in Anspruch nehmen.

... sogenannte **Zusatzverbilligungen**. Diese wurden gezielt und à fonds perdu geleistet und waren an Vermietungsvorschriften gebunden.

Seit Inkrafttreten des WFG werden keine neuen WEG-Geschäfte mehr eröffnet, bestehende laufen jedoch noch weiter (Ende 2007 unterstanden noch 80'000 Wohnungen dem WEG; die Zahl nimmt jährlich markant ab). Die **Rückerstattung** von Vorschüssen aus der Grundverbilligung übersteigt mittlerweile die Summe der Auszahlungen.

2. Kanton

Der Kanton Zürich hat (als einer der ganz wenigen Kantone) eine lange Tradition der Wohnraumförderung. Im Zug der Deregulierungsmanie wollte aber der damalige Volkswirtschaftsdirektor Ruedi Jeker Ende 90er Jahre daraus aussteigen. Zuvor gab er jedoch eine Studie zu *Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung* in Auftrag. Sie wurde 2001 publiziert.

Die wichtigsten Erkenntnisse sind auf der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Aufwand	Ertrag für die öffentlichen Haushalte
Für die Verbilligung von Mietwohnungen im Kanton Zürich leisten Bund, Kanton und Gemeinden jährlich zwischen 22 und 25 Mio Franken.	Bei den Zusatzleistungen zu AHV/IV sowie bei Sozialhilfebeiträgen spart die öffentliche Hand geschätzte 22 Mio Franken jährlich, weil potentielle Leistungsbezüger dank subventionierter Wohnungen weniger oder gar keine solchen Leistungen beanspruchen.
	Nutzen für die MieterInnen
	Es resultiert eine jährliche Mietzinsverbilligung zu Gunsten der MieterInnen von rund 34 Mio (im Vergleich mit Bestandesmieten) bzw. 45 Mio Franken (im Vergleich mit Marktmieten).
	Nutzen für die Gesellschaft
	WBF leistet einen wichtigen Beitrag zur Wohnraumversorgung finanzschwacher und/oder sozial benachteiligter Haushalte. Die Praxis, nur Teile von Siedlungen zu subventionieren, fördert die soziale Durchmischung von Personen und Gruppen und verhindert Gettobildung.
Nachhaltigkeit und Breitenwirkung der Förderung	
Auch nach Rückzahlung der Subventionen bleiben die Wohnungen in der Regel preisgünstig, auch wenn für deren Vermietung keine gesetzliche Sozialbindung mehr besteht. Die Mieten aller freitragenden (das heisst nicht oder nicht mehr subventionierten) genossenschaftlichen Wohnungen sind im Durchschnitt und je nach Grösse 15 bis 20 Prozent günstiger als die Bestandesmieten auf dem ganzen Markt.	

(Zusammenfassung HCD aufgrund der Studie „Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich“, Statistik-Info 17/2001)

Die Studie führte zu einem Sinneswandel und zu einem neuen Gesetz:

Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung von 2004

§ 4: Zinslose oder zinsgünstige Wohnbaudarlehen

Der Staat kann den Bau, den Erwerb und die Erneuerung von Mietwohnungen durch die Gewährung von **zinslosen oder zinsgünstigen grundpfandgesicherten Darlehen** fördern. Die Darlehen betragen unter Einschluss der Gemeindeleistung höchstens 60 Prozent der anrechenbaren Investitionskosten.

Die obere **Beleihungsgrenze für Darlehen beträgt 90 Prozent** der gesamten Investitionskosten. Für Bauvorhaben von finanzschwachen Gemeinden oder von gemeinnützigen Wohnbauträgern kann die Beleihungsgrenze auf 95 Prozent erhöht werden.

§ 6: Gründungsdarlehen für gemeinnützige Wohnbauträger

Gemeinnützige Wohnbauträger können in der Gründungsphase mit Darlehen unterstützt werden, die in der Regel im Zusammenhang mit der Verwirklichung des ersten Wohnbauvorhabens gewährt werden.

§ 7. Die ausstehenden Darlehen betragen **höchstens 180 Millionen** Franken.

§ 8. Der Staat gewährt Darlehen nur, wenn die **Gemeinde eine gleichwertige Leistung** erbringt.

Der Regierungsrat kann finanzschwache Gemeinden von den Leistungen ganz oder teilweise befreien. Die ausfallenden Gemeindeleistungen werden in der Regel vom Staat übernommen.

Leistungen von Arbeitgebern, Stiftungen und ähnlichen Institutionen sowie des gemeinnützigen Wohnbauträgers selbst können als Gemeindeleistungen angerechnet werden.

Die **Mietzinse** der derart subventionierten Wohnungen werden **von der Fachstelle Wohnbauförderung des Kantons verfügt**.

In einer **Verordnung von 2005** sind weitere Ausführungsbestimmungen zum Gesetz festgehalten – zum Beispiel die Belegungsvorschriften, die maximal erlaubten Erstellungskosten, usw.

Mängel des Gesetzes bzw. des Vollzugs:

Weil die **Erstellungskostenlimiten nicht indexiert** und deshalb mittlerweile viel zu tief sind, und weil **energetisch sinnvolle Investitionen dadurch ausgeschlossen** sind, muss die Verordnung dringend revidiert werden. Auch verschiedene andere Mängel rufen nach einer Revision. Eine neue Verordnung wurde 2008 auf Anstoss des SVW erarbeitet. Sie liegt seit Monaten entscheidungsreif bei der Volkswirtschaftsdirektorin, wurde dem Regierungsrat aber noch nicht unterbreitet.

Weil die noch geltende Verordnung unrealistische Limiten verlangt, **ist die Nachfrage der Genossenschaften nach solchen Darlehen eingebrochen**. Mit der neuen Verordnung **könnte** sie wieder steigen. Dann könnte es auch nötig werden, den Kreditrahmen von 180 Mio. (gemäss § 7) zu erhöhen. Vorläufig ist eine solche Forderung aber nicht zu begründen; eine entsprechende Behördeninitiative der Stadt Zürich liegt jedoch auf dem Tisch des Kantonsrats und wird schwierig zu vertreten sein.

Nachtrag vom 19.9.09:

Die Änderungen an der Verordnung sind Mitte Mai 2009 vom Regierungsrat rückwirkend auf den 1.3.09 in Kraft gesetzt worden. Siehe www.svw-zh.ch > Dokumente > Wohnbauförderung. Die Behördeninitiative der Stadt Zürich ist mittlerweile nicht überraschend vom Kantonsrat abgelehnt worden.

3.1 Stadt Zürich

Die Stadt hat ein ausgebautes **Instrumentarium**:

- Zinslose, rückzahlungspflichtige Darlehen (an Baugenossenschaften).
- Abschreibungsbeiträge (an städtische Wohnsiedlungen und Stiftungen).
- Restfinanzierungs-Hypothekendarlehen der Pensionskasse Stadt Zürich.
- Abgabe von städtischem Land im Baurecht.
- Beteiligung am Anteilscheinkapital.
- Förderbeiträge aus dem Zweckerhaltungsfonds.

Periodisch werden dem Volk die dafür **nötigen Kredite** unterbreitet („Wohnbauaktionen“).

Die Wohnbauförderung ist mit **Auflagen** verbunden:

- Subventionsbestimmungen der jeweiligen Wohnbauaktionen (z.B. Einkommens-, Vermögens- und Belegungsvorschriften).
- Behördliche Festsetzung der höchstzulässigen Mietzinssumme und behördliche Mietzinskontrolle für alle gemeinnützigen Wohnungen (subventionierte + freitragende).
- Vorschriften über das Rechnungswesen.
- Vorkaufs- und Heimfallsrecht.
- Städtische/r Delegierte/r in den Vorständen.

Siehe www.stadt-zuerich.ch/content/fd/de/index/wohnbaupolitik/wohnbaufoerderung.html

3.2 Übrige Gemeinden

Die übrigen Gemeinden kennen mit wenigen Ausnahmen keine systematische Wohnraumförderung. Sie praktizieren eine punktuelle Politik (z.B. durch Landabgabe, Beteiligung am Kapital von Genossenschaften für Alterswohnungen) oder erbringen **die vom Kanton verlangten „gleichwertigen Leistungen“**, um die Subventionierung eines Projekt zu ermöglichen. Faktisch hängt die Aktivität der Gemeinde meist davon ab, ob eine lokale Genossenschaft die Initiative ergreift. Weil es aber nur wenige (aktive) lokale Genossenschaften gibt, passiert halt häufig nichts.

Die **Gemeinde Küsnacht** betreibt traditionell Wohnraumförderung und kennt auch ein Reglement zur Subventionierung. Die Gemeinde **Rümlang** hat eine grosse Praxis der Vergabe von Land im Baurecht (an Gewerbe und für Wohnungen).

B) Weitere denkbare Instrumente zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Der Grund für den sinkenden Marktanteil des gemeinnützigen Wohnungsbaus liegt weniger in Finanzierungsproblemen oder mangelnder Unterstützung. Das Hauptproblem ist der **Mangel an bezahlbarem Bauland**.

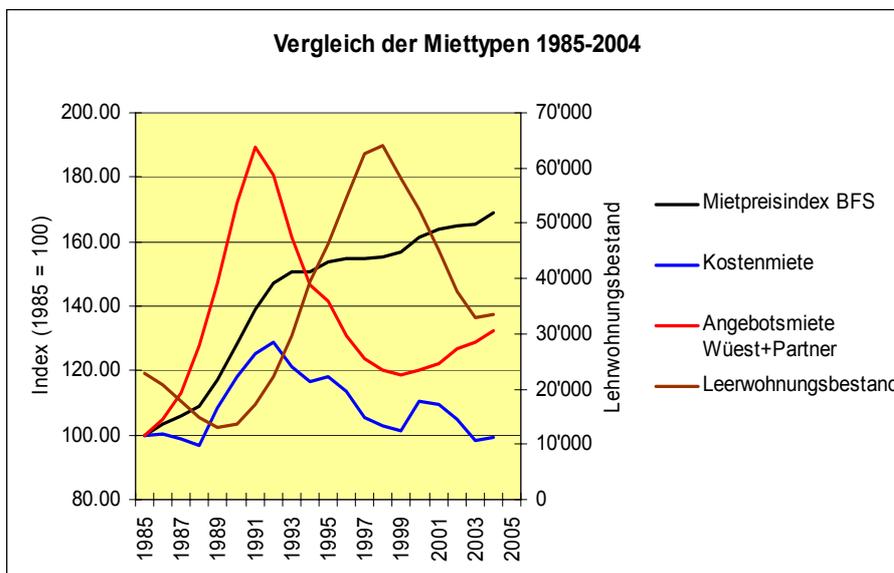
Entscheidend wichtig sind deshalb Instrumente und Aktivitäten im Bereich der **Raum- und Ortsplanung** und der **Landpolitik der Gemeinden**.

Das geltende **RPG und PBG** würden wahrscheinlich mehr **Spielräume** geben, als man landläufig meint. Die Bedingung ist politischer Wille, Phantasie und Verhandlungsgeschick:

- So könnten wahrscheinlich im Rahmen der **Gestaltungsplanpflicht** viele Bedingungen untergebracht werden, die faktisch vor allem von Gemeinnützigen erfüllt werden.
- Die Stadt Zug hat soeben die Ortsplanung revidiert und unter anderem neue **Zonen für preisgünstigen Wohnungsbau** geschaffen und bezeichnet. Dort wird ein Ausnutzungsbonus gewährt, wenn mindestens 50 % der Geschossfläche preisgünstig erstellt werden.
- Bei der **Umzonung** von Industriebrachen und solchen von SBB und VBS usw. bestehen grosse **taktische Spielräume**, die man nutzen könnte, wenn man nur wollte.

Hinweis: Eine **Fachtagung des Bundesamts für Wohnungswesen am 29. Oktober 2009** widmet sich exakt diesem Thema. Unter anderem wird die Vereinigung für Landesplanung VLP dort eine ganze Reihe von Instrumenten und Beispielen präsentieren. Die Immobilienchefs von SBB und VBS werden teilnehmen, ebenso viele Gemeindevertreter und Genossenschaften.

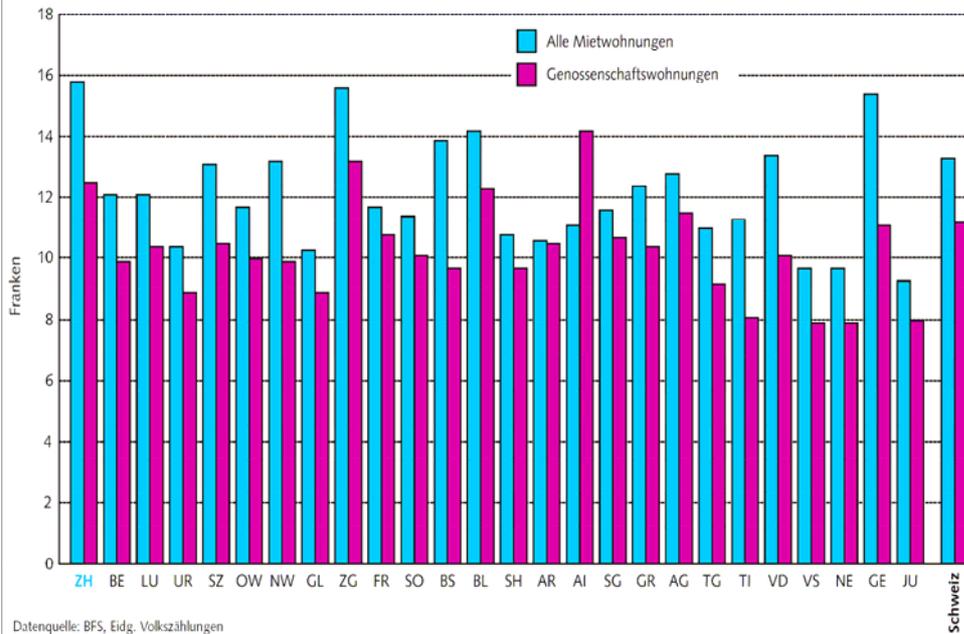
5. Höhe der Mieten, auch im Vergleich mit privaten Vermietern



Armin Jans, *Die volkswirtschaftliche und soziale Bedeutung der Wohnungsmiete in der Schweiz*, ZHW 2005, S. 20

Miete pro Monat nach Kantonen 2000

In Franken pro m²

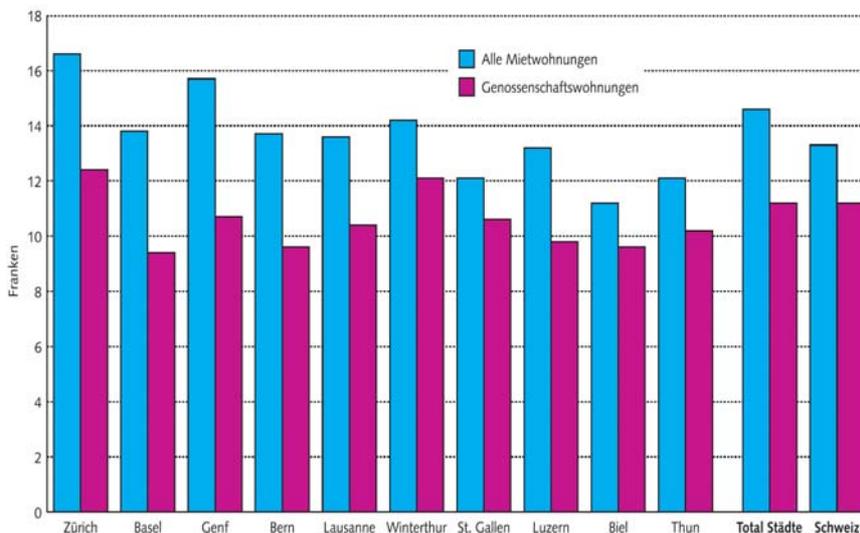


Datenquelle: BFS, Eidg. Volkszählungen

Statistik-Info 20/2004, S. 20

Miete pro Monat in den 10 grössten Städten 2000

In Franken pro m²



Datenquelle: BFS, Eidg. Volkszählungen

Statistik-Info 20/2004, S. 20

Umgerechnet auf den m² sind Genossenschaftswohnungen rund 15 Prozent günstiger als die Gesamtheit aller Mietwohnungen.

Die **Erstellungskosten** von Genossenschaftswohnungen pro m² sind nicht markant günstiger als die Gesamtheit der Mietwohnungen. Das zeigt sich auch darin, dass die Durchschnittsmieten von Genossenschaftswohnungen „auf dem Land“ (die oft erst in den Siebzigerjahren und später erstellt wurden) meist höher sind als in der Stadt Zürich (wo der Bestand älter ist).

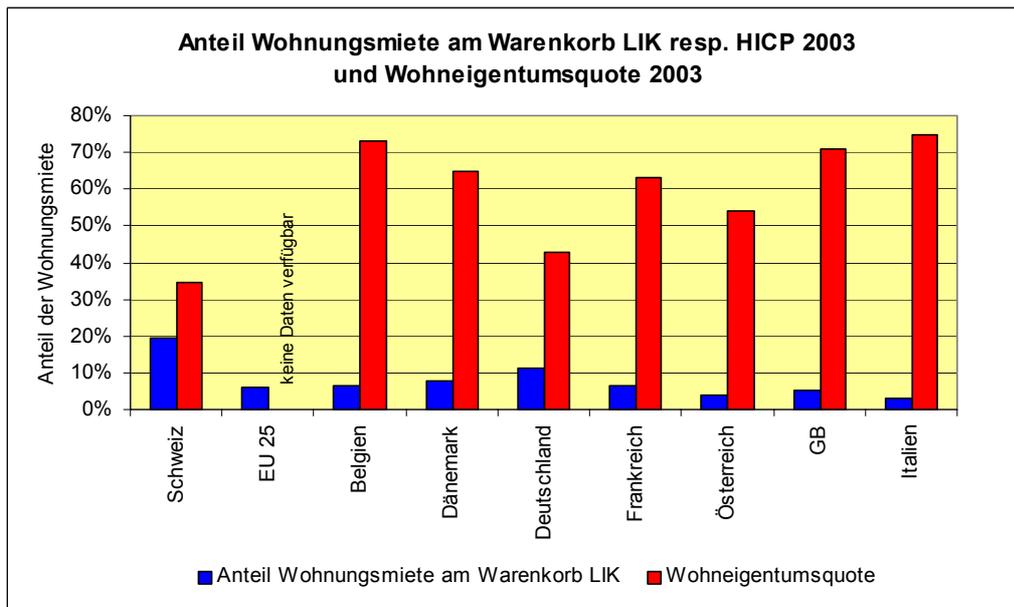
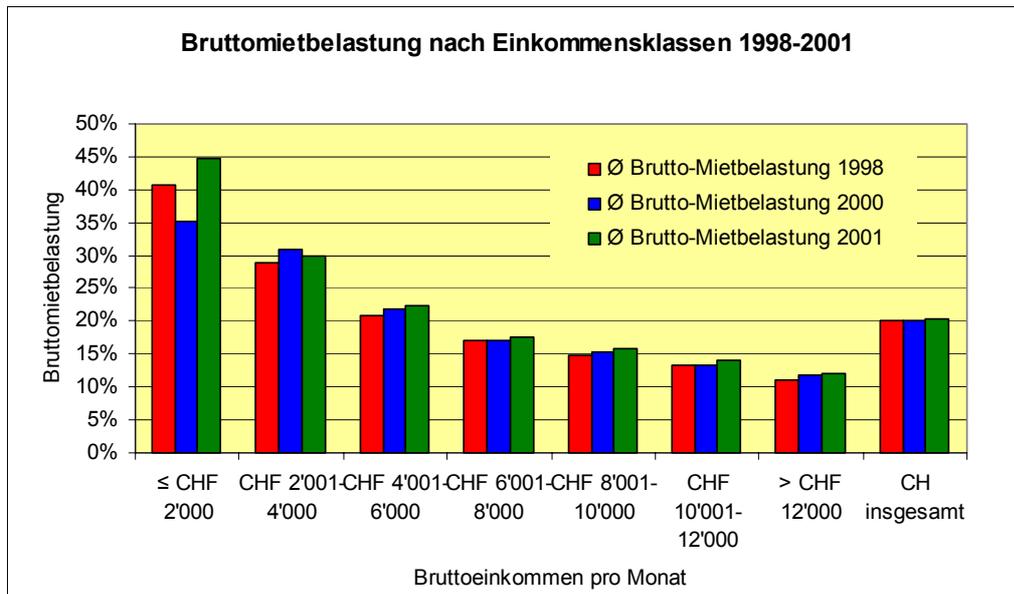
Weshalb Genossenschaftswohnungen preisgünstig sind

Die tieferen Mietzinse der Genossenschaften sind eine Folge des Prinzips der Gemeinnützigkeit: Die Mieten werden nach den effektiven Kosten kalkuliert, und die Liegenschaften sind statutarisch der Spekulation entzogen. So bewegen sich die bilanzierten Landwerte genossenschaftlicher Liegenschaften in der Stadt Zürich, die in den Jahren nach dem ersten Weltkrieg erbaut wurden, heute noch zwischen Fr. 5.– und Fr. 20.– pro Quadratmeter, was bereits eine Mietzinsdifferenz von gegen 20 Prozent gegenüber dem Markt ausmacht. Ferner wird der Genossenschaft kein Gewinn entzogen, sondern dieser wird reinvestiert; schliesslich werden viele Genossenschaften ehrenamtlich oder mit massvollen Entschädigungen nebenamtlich geführt.

Ein Teil der Wohnungen gemeinnütziger Bauträger wird durch Mittel der Wohnbauförderung gezielt verbilligt. Dies bedeutet für die betreffenden Haushalte im Einzelfall eine grosse Entlastung. Der Einfluss auf die oben diskutierten Zahlen zum Mietzinsniveau in der Stadt Zürich ist jedoch aus verschiedenen Gründen gering:

- Für Wohnungen, die über 30 jähig sind, entfällt jeder Einfluss, weil allfällige Darlehen der Wohnbauförderung in der Regel zurückbezahlt sind.
- Ende 2000 waren in der Stadt Zürich insgesamt noch 2031 oder rund 6 Prozent aller Genossenschaftswohnungen vergünstigt. Der Effekt auf den durchschnittlichen Mietzins aller Genossenschaftswohnungen ist somit sehr klein¹¹.

6. Anteil der Miet- resp. Wohnkosten am Haushaltseinkommen Entwicklung der Wohnkosten im Vergleich zur allgemeinen Teuerung



Armin Jans, *Die volkswirtschaftliche und soziale Bedeutung der Wohnungsmiete in der Schweiz*, ZHW 2005, S. 15 und 16

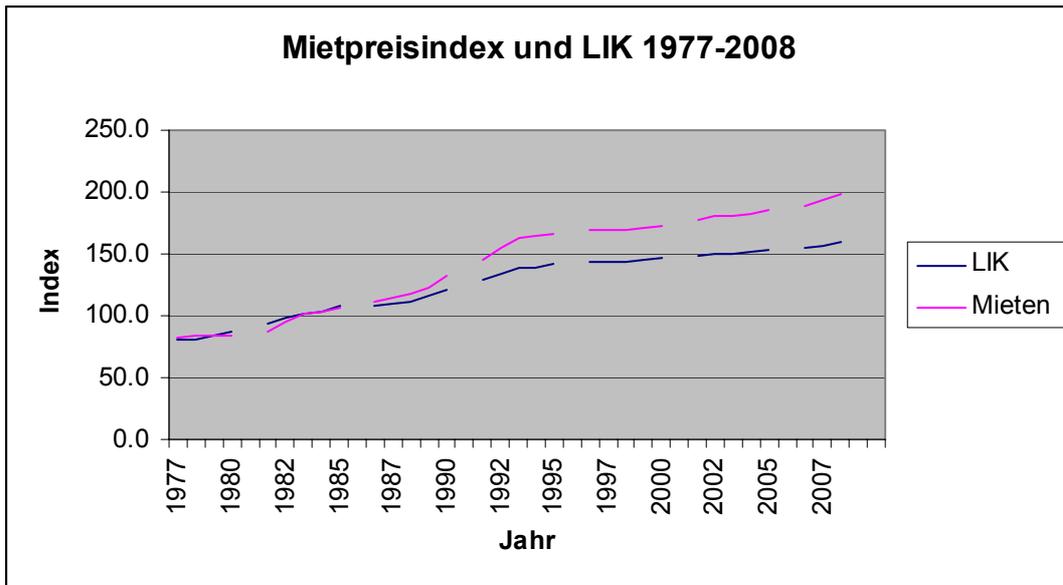
Gewicht der Wohnkosten 2008 (in % Konsumausgaben der privaten Haushalte)

	DE	CH	NL	SE	DK	FR	AT	IT	Euro-Gebiet
Wohnungsmiete *	10.5	13.3	7.5	5.1	7.7	6.8	3.6	2.2	6.0
Strom, Gas, Brennstoffe	7.6	5.0	5.7	9.5	8.6	4.4	4.5	4.1	5.2
anderes **	5.0	1.4	4.3			3.4	6.1	3.6	4.1
Total	23.1	19.7	17.5	16.6	16.3	14.6	14.2	9.9	15.3

* Nettomiete exklusive Nebenkosten

** Unterhalt, Reparaturen, Wasser, Abwasser, Kehrichtabfuhr

Quelle: Noch nicht veröffentlichte Forschungsarbeit, vom BWO zur Verfügung gestellt.

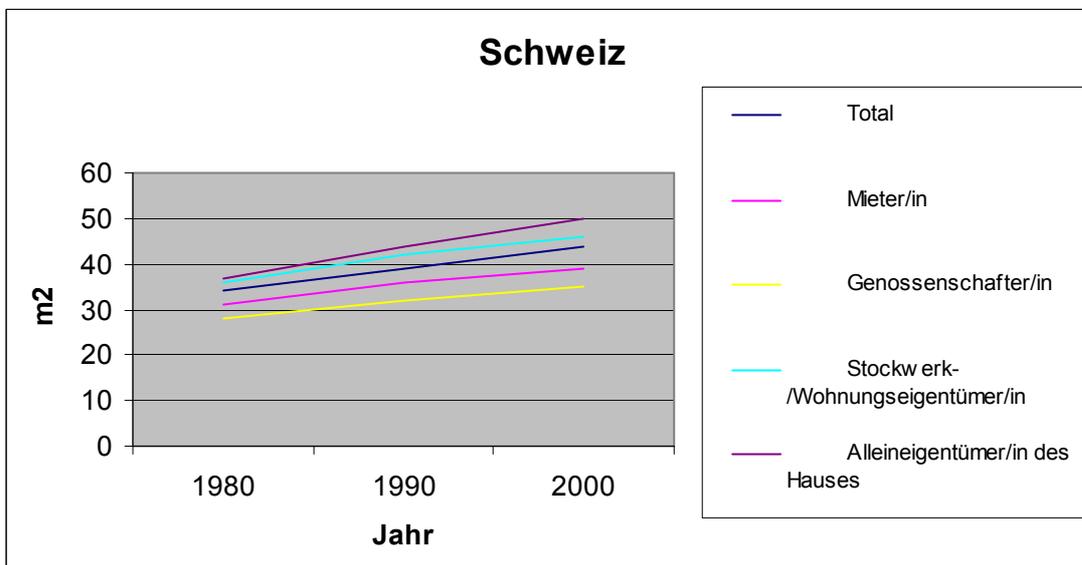


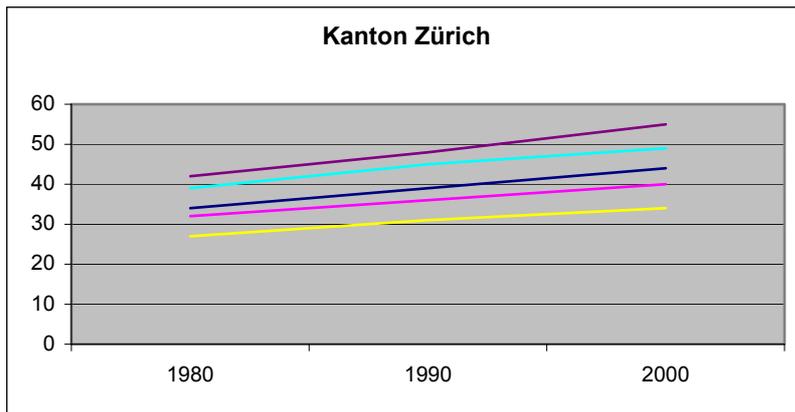
Jahresdurchschnitte. Dezember 1982 = 100
 LIK= Landesindex der Konsumentenpreise
 (BfS, Grafik HCD)

7. Entwicklung des Wohnflächenverbrauchs

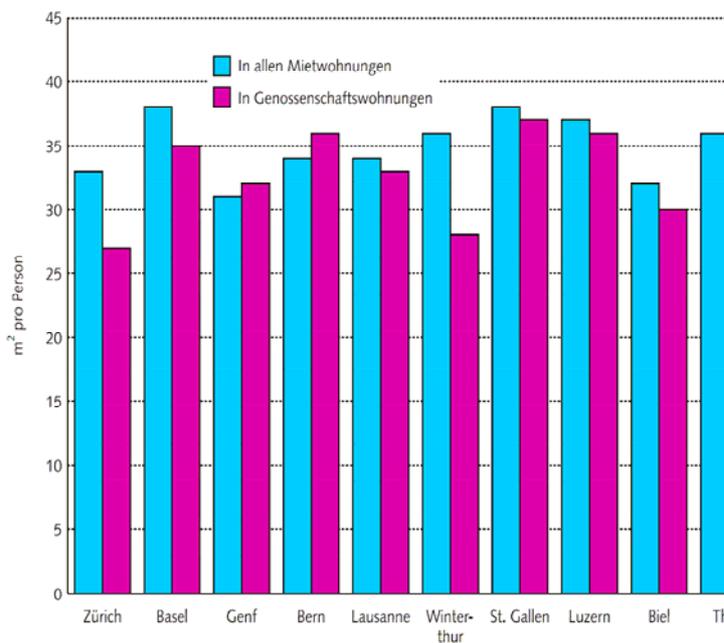
Auch die Genossenschaften folgen im Neubau dem Trend zu grösseren Wohnflächen, aber immer auf deutlich tieferem Niveau als der Durchschnitt.

Durchschnittlicher Wohnflächenverbrauch pro Person nach Bewohnertyp (BfS, VZ 2000, Grafik HCD)





Wohnflächen pro Person in den 10 grössten Städten 2000
Alle Wohnungen, Flächen in m²



Datenquelle: BFS, Eidg. Volkszählungen

Statistik-Info 20/2004, S. 18/19

Gründe für den tieferen Wohnflächenverbrauch bei Genossenschaften:

- Viele Genossenschaften kennen **Belegungsvorschriften** (auch für nicht subventionierte Wohnungen).
- Aus **Kostengründen** (nicht immer auch aus Überzeugung) bauen Genossenschaften eher kleinere Wohnflächen.
- Das Angebot von **Gemeinschaftsräumen und/oder zumietbaren Räumen** in vielen Siedlungen erleichtert den Verzicht auf grosse individuelle Flächen in den Wohnungen.

Unklar ist die Bedeutung der Tatsache, dass der **grosse Altbestand** von genossenschaftlichen Wohnungen hauptsächlich aus **kleinen Dreizimmerwohnungen** besteht. Wenn diese von zwei oder gar drei Personen bewohnt werden, ist der Flächenverbrauch sehr klein. Umgekehrt werden viele solcher Wohnungen von älteren Alleinstehenden bewohnt, die dann überdurchschnittlich grosse Flächen beanspruchen. Welcher Faktor überwiegt, können wir nicht beantworten.

Wie viel Wohnfläche pro Person ist erstrebenswert?

Genosschafterinnen und Genosschaftern steht im Schnitt pro Kopf weniger Wohnfläche zur Verfügung als den übrigen Mieterinnen und Mietern und erst recht viel weniger als Eigentümerinnen und Eigentümern. Je nach Blickwinkel und Kriterien kann dieser Sachverhalt unterschiedlich interpretiert werden:

- Entweder negativ als Versorgungsdefizit oder als Benachteiligung gegenüber der übrigen Mieterschaft und den Eigenheimbesitzern. Allerdings sind Genossenschaftssiedlungen dafür häufig mit Gemeinschaftsräumen ausgestattet, die als Zusatzflächen zur eigenen Wohnung genutzt werden können.
- Oder aber positiv als eine raumplanerisch und städtebaulich erstrebenswerte Qualität: Das genossenschaftliche Wohnen, das sich auf städtische Gebiete konzentriert, häufiger in dichten Bauformen stattfindet und pro Kopf vergleichsweise wenig Fläche konsumiert, ist mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung – insbesondere mit einer haushälterischen Bodennutzung – besser vereinbar als andere Wohnformen.

8. Genossenschaften und ökologisches Bauen

Die **Genossenschaften** haben, weil sie nicht gewinnorientiert sind und in einem langfristigen Horizont investieren, per se eine grosse Bereitschaft zu nachhaltigem Verhalten. Diese Bereitschaft steht aber im Konflikt mit dem Ziel, sozialverträglich und preiswert zu erneuern oder zu bauen.

Die **Wohnbauförderung** kann hier eine wichtige Rolle spielen. Die Mittel der Förderung sind häufig mit Mindestanforderungen insbesondere energetischer Art verbunden. (Siehe oben bei der Frage 4). Umgekehrt sind die Erstellungskostenlimiten für unterstützte Wohnungen insbesondere im Kanton Zürich im Moment derart tief angesetzt, dass Mehrkosten z.B. für Minergie nicht drinliegen. (Siehe ebd.)

9. Baulandpolitik und Boden im Besitz der öffentlichen Hand

Zürich und Winterthur haben in der Vergangenheit eine sehr aktive Bodenpolitik betrieben unter anderem mit dem Ziel, gemeinnützigen Wohnungsbau zu ermöglichen. Heute ist dies nur noch in beschränktem Umfang der Fall – das meiste Land ist vergeben, und für den Kauf neuer Grundstücke fehlen die Mittel; vor allem aber ist es nicht mehr möglich und angebracht, wie vor 80 Jahren riesige unüberbaute Landreserven am Stadtrand und ausserhalb der damaligen Stadtgrenzen zu erwerben.

Exkurs: Die Stadt Zürich besitzt aus jener Zeit nach wie vor einige Grundstücke in „Landgemeinden“ (z.B. im Glattpark Opfikon, aber auch weiter weg). Anders als innerhalb der Stadtgrenzen verkauft sie diese jedoch prinzipiell zu Marktpreisen. Versuche im Gemeinderat, eine Änderung dieser Politik zu bewirken, sind bisher gescheitert.

Die übrigen Gemeinden im Grossraum Zürich, besitzen wenig für den Wohnungsbau geeignetes Land.

Wichtiger als die Landreserven von Gemeinden und Kanton sind die Industriebrachen und die (potenziellen) Brachen im Besitz bundesnaher Betriebe (SBB, VBS). Siehe dazu die Ausführungen bei Frage 4.

Aktuelle Studie über die Baulandpotentiale der Gemeinden:

Im Auftrag des Bundesamts für Wohnungswesen hat die Firma Metron AG (Brugg) im Winter 08/09 eine Erhebung bei allen Gemeinden mit mehr als 4000, ferner bei wichtigen touristischen und weiteren ausgewählten Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern gemacht. Total wurden somit 507 Gemeinden befragt. Erste Resultate:

Wenig Baulandreserven ...

Nicht weniger als 418 Gemeinden haben die Umfrage beantwortet und damit ein grosses Interesse und Problembewusstsein zum Ausdruck gebracht. Ihre materiellen Antworten waren demgegenüber zum Teil ernüchternd:

- Die Gemeinden verfügen im Durchschnitt nur über geringe unüberbaute Flächen und Liegenschaften, die für Wohnungsbau geeignet wären. Diese Reserven, die teilweise erst mittel- bis langfristig mobilisierbar sind, könnten maximal rund 45'000 Wohnungen oder 100'000 EinwohnerInnen Platz bieten.
- Besonders gering sind die gemeindeeigenen Reserven nicht überraschend dort, wo die Nachfrage am grössten ist: in den Grosszentren. Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen der Bauzonenstatistik von 2008.

... aber grosser Bedarf

Im Gegensatz zu ihren geringen eigenen Landreserven beobachten die Gemeinden jedoch einen grossen Bedarf an preiswerten Mietwohnungen. 60 % der befragten Gemeinden stellen einen generellen Mangel fest. Besonders gross ist er bei familienfreundlichen (66 %) und altersgerechten (70 %) Mietwohnungen. Den grössten Mangel weisen die Grosszentren und die touristischen Gemeinden auf.

Genossenschaften wichtige Partner der Gemeinden

Bei der Lösung wohnbaupolitischer Herausforderungen spielen gemeinnützige Wohnbauträger schon heute eine wichtige Rolle. So haben 45 % der antwortenden Gemeinden bereits Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Genossenschaften und anderen Gemeinnützigen, und 64 % signalisieren Bereitschaft für eine zukünftige Zusammenarbeit. Im Vordergrund steht dabei der Verkauf oder die Abgabe im Baurecht geeigneter Grundstücke (vergünstigt oder zu Marktpreisen).

Zusammenfassung und komplette Studie auf www.bwo.admin.ch

Die Befragung wurde unterdessen ausgedehnt auf weitere nicht-gewinnorientierte Landbesitzer (**Kirchgemeinden, Korporationen, Stiftungen** u.ä.), welche zum Teil über grössere Landreserven verfügen. Die Resultate werden im Lauf des Jahres 2009 vorliegen.

Beachte auch die Ausführungen und den Tagungshinweis bei der Frage 4!

10. Ist Immobilienspekulation ein Problem für die Höhe der Mietzinsen? Ist die Herkunft der Gelder für Immobilien und Boden transparent bzw. kontrolliert?

Die Spekulation ist ein Symptom bzw. ein Auswuchs. Das eigentliche Problem ist immer noch ganz grundsätzlich der Privatbesitz am beschränkten Gut Bauland. Weil eine Verstaatlichung des Bodens politisch unrealistisch ist, bleibt nur eine stärkere Regulierung mit raumplanerischen Mitteln – siehe oben!

Herkunft der Gelder: Eine Handhabe, um die Herkunft der Investitionen in Boden und Bauten zu kontrollieren, gibt es m.W. nicht. Einzig die Lex Koller setzt vorderhand noch gewisse Schranken, zielt aber am Hauptproblem vorbei.

Weitere Literatur, soweit nicht im Text erwähnt

Daniel Kurz: „Weshalb der Gemeinnützige Wohnungsbau seit 100 Jahren eine Erfolgsgeschichte ist“, NZZ 2007-08-10

Wohnbund: Der dritte Weg im Wohnungsbau, Broschüre 2007, 20 S.

SVW und Stadt Zürich: Argumente und Fakten zum gemeinnützigen Wohnungsbau, 2007. Eine materialreiche und nützliche Argumentationshilfe, allerdings nur für die Situation in der Stadt Zürich. Dort finden sich z.B. auch Daten zu Fragen wie „Wohnen jene Menschen in Genossenschaftswohnungen, die es nötig haben?“ u.ä.

Peter Schmid, Die Wohnbaugenossenschaften in der Schweiz, Zürich 2005. Ganze Studie sowie Kurzfassung auf www.svw-zh.ch > Dokumente

Stadtpläne von Zürich und Winterthur mit allen Siedlungen des gemeinnützigen Wohnungsbaus.

Weitere Informationen zusätzlich zu den Fragen der SP:

Begriff der Gemeinnützigkeit

Als gemeinnützig gelten diejenigen Wohnbauträger, die das Prinzip der Kostenmiete anwenden und somit keinen Gewinn mit der Vermietung der Liegenschaften anstreben. Deshalb richten sie keinen oder einen nach oben begrenzten Zins für das Anteilkapital aus und ein allfälliger Liquidationserlös muss statutarisch wieder für den gleichen Zweck verwendet werden. Bei gemeinnützigen Wohnbauträgern kann es sich um alle Rechtsformen handeln. Neben den Genossenschaften gibt es Stiftungen, Vereine und gemeinnützige Aktiengesellschaften sowie die Kommunen als öffentlich rechtliche Körperschaften.

Die drei Dachverbände im gemeinnützigen Wohnungsbau und deren Rolle

Der Organisationsgrad der Genossenschaften ist sehr hoch. Der wichtigste Verband ist der SVW (Schweiz. Verband für Wohnungswesen). Dort sind im Raum Zürich und in Winterthur Genossenschaften mit über 60'000 Wohnungen organisiert. Sektion Zürich mit professioneller Geschäftsstelle: www.svw-zh.ch, Sektion Winterthur klein und ehrenamtlich, schweizerischer Dachverband mit professioneller Geschäftsstelle, Beratungsdienst, Publikationen: www.svw.ch. Die Mitglieder des SVW Zürich können auf dessen Webseite abgefragt werden. Dort finden sich auch die meisten hier zitierten Dokumente.

Vereinzelte Genossenschaften sind (teils zusätzlich) Mitglied im VLB (Verband Liberaler Baugenossenschaften, FDP-nahe, www.vlb-wohnen.ch). Ferner gibt es den SWE (Schweiz. Verband für Wohnbau- und Eigentumsförderung, CVP-Affinität, www.swe-wohnen.ch).

Die Verbände verwalten im Auftrag des Bundes treuhänderisch die Mittel des Fonds de Roulement (siehe Kapitel 4, 1.1).

Projekt „Wohnen für alle“ des SVW Zürich

Der SVW Zürich wird 2009 „auf dem Land“ Das Projekt „Wohnen für alle“ starten mit dem Ziel, den Marktanteil des gemeinnützigen Wohnungsbaus „auf dem Land“ zu halten. In einem ersten Schritt sollen die lokalen Genossenschaften vernetzt und aktiviert werden. Aktivitäten der lokalen SP und des SVW haben Synergiepotenzial.

Projektstart im Oktober 2009

Projektleiter:

Manuel Knuchel, Arch. ETH

vorläufige Mail-Adresse: sekretariat@svw-zh.ch

www.svw-zh.ch

Zeitbombe Stockwerkeigentum

Unter Fachleuten des Städtebaus und Beobachtern der Immobilienwirtschaft ist man sich einig, dass das Konstrukt des Stockwerkeigentums mittelfristig Probleme machen wird. Vor allem grössere Eigentümergemeinschaften sind wenig handlungsfähig und drohen in eine Abwärtsspirale zu geraten, wenn sie sich nicht über grössere Erneuerungen einigen können. Fast undenkbar ist, dass eine Eigentümergemeinschaft einen Ersatzneubau beschliesst.

Weil es noch wenig STEG gibt, die älter als 30 oder 40 Jahre sind, ist das Problem aber noch nicht akut.

Siehe z.B. NZZ 2008-05-23 „Wenn das Stockwerkeigentum in die Jahre kommt“.

Links

www.svw-zh.ch

Webseite des SVW Zürich. Aktuelle Meldungen aus der Zürcher Genossenschaftsszene. Zugriff auf Dokumente und (ab ca Oktober 09) auf eine Sonderseite zum Projekt „Wohnen für alle“

www.bwo.admin.ch

Bundesamt für Wohnungswesen. Links zu den Fachstellen für Wohnbauförderung in Kantonen und Städten

www.zukunftwohnen.ch

Eine Angebotsplattform der Genossenschaftsverbände zu Wohnformen für die 2. Lebenshälfte

www.wohnbund.ch

Aktuelle Informationen und Stellungnahmen zur Wohnungspolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden. Der Wohnbund ist eine Aktionsgemeinschaft der drei Genossenschaftsverbände auf Bundesebene