



Eine zukunftsgerichtete Wohnraumpolitik für eine Zehn-Millionen-Schweiz

Beitrag von Doris Sfar, CARITAS Sozialalmanach 2014¹

Das wirtschaftliche Wachstum hat zur Folge, dass sich der Wettbewerb um Raum sowie Lebens- und Wohnqualität zuspitzt. Daraus ergeben sich neuartige wohnungspolitische Herausforderungen sowie gesellschaftliche, räumliche und ökologische Zielkonflikte. Neue Lösungsansätze müssen erarbeitet werden, die sowohl die unterschiedlichen Politikbereiche als auch die Handlungsmöglichkeiten der verschiedenen Staatsebenen und privaten Akteure nutzen. Hinsichtlich der Sozialverträglichkeit des Wohnungsmarktes kommt dem Bund eine wichtige Rolle zu.

In der Schweiz wohnen zurzeit acht Millionen Menschen. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass der mit Ausnahme von zwei Jahren stetige Bevölkerungsanstieg seit den Sechzigerjahren eine Trendwende erfahren wird. Die Zehn-Millionen-Schweiz wird somit mit relativ grosser Wahrscheinlichkeit zur Realität. Gemäss «hohem Szenario» zur Bevölkerungsentwicklung des Bundesamtes für Statistik (BFS)², das einen Zuwachs von 44 Prozent im Zeitraum von 2010 bis 2060 aufgrund der anhaltenden Einwanderung sowie des prognostizierten Geburtenüberschusses bis 2055 vorsieht, könnte es gegen 2035 so weit sein.³ Die Wohnungspolitik muss sich mit der demografischen Entwicklung befassen, denn sie soll auch künftig dazu beitragen, dass die Bevölkerung bedürfnisgerecht mit Wohnraum versorgt ist.

Eine grössere Bevölkerungszahl erfordert eine Ausweitung des Wohnungsangebots. Neben der Nachfragequantität sind aber noch andere Einflussfaktoren zu beachten. Dazu gehören zivilisationsbedingte Trends, die in den kommenden zwanzig Jahren die Wohnbedürfnisse und das Verhalten der Bevölkerung nachhaltig tangieren werden: Alterung, Individualisierung, Mobilität, neue Technologien. So wird beispielsweise der Trend hin zu kleineren Haushalten die Nachfrage voraussichtlich stärker anschieben als die reine Bevölkerungszunahme.

¹ Sfar Doris, 2014, Eine zukunftsgerichtete Wohnraumpolitik für eine Zehn-Millionen-Schweiz, in: Caritas: 2014. Sozialalmanach. Schwerpunkt: Unter einem Dach. Caritas-Verlag, Luzern, S. 152-167.

² Bundesamt für Statistik, 2010.

³ Die beiden anderen Szenarien bleiben allerdings unter dem Wert von zehn Millionen. Das mittlere Szenario rechnet mit einer Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung um 2055 auf dem Stand von rund neun Millionen. Gemäss tiefem Szenario erreicht die Bevölkerungszahl bis 2020 knapp acht Millionen und sinkt anschliessend stetig. Im Jahr 2060 würden danach weniger als sieben Millionen Menschen in der Schweiz wohnen. Die aktuelle Entwicklung hat dieses Szenario bereits widerlegt.

1 Grundsätze und Massnahmen der bestehenden Wohnungspolitik

In der Schweiz sind die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum und die Finanzierung des Wohnungsbaus seit je Aufgaben der Privatwirtschaft. Bisher hat sich dieses Prinzip grundsätzlich bewährt: Die Bevölkerung ist ausreichend mit guten und für die grosse Mehrheit auch bezahlbaren Wohnungen versorgt. Da der Markt von sich aus jedoch nicht alle Bedürfnisse abdeckt, ist die öffentliche Hand aktiv. Historisch betrachtet spielten dabei die Städte und Kantone eine Vorreiterrolle. Erste, um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert getroffene Massnahmen gehen auf die Städte zurück. Einzelne Kantone haben nachgezogen und die Wohnbauförderung als kantonale Aufgabe gesetzlich verankert. 1965 trat auf der Grundlage des Familienartikels erstmals auf Bundesebene ein Wohnbauförderungsgesetz in Kraft. Die historisch entstandene Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen ist in der Bundesverfassung verankert.⁴ Danach setzen sich Bund und Kantone in Ergänzung zur persönlichen Verantwortung und privaten Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Seit 2003 dient zur markergänzenden Förderung des Bundes das Wohnraumförderungsgesetz (WFG). Die Massnahmen zielen auf die Stärkung der finanziellen Basis des gemeinnützigen Sektors ab. Der Bund unterstützt den gemeinnützigen Wohnungsbau mit zinsgünstigen rückzahlbaren Darlehen für den Bau, die Erneuerung und den Erwerb von Wohnungen; zudem bürgt er für die Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger, die diesen Investoren zur langfristigen und günstigen Finanzierung ihrer Wohnungen verhilft. Einzelne Kantone – Genf, Zürich und in jüngerer Zeit Zug und Waadt – führen parallel dazu eigenständige Förderprogramme. Die bevorzugte Behandlung der gemeinnützigen Bauträger hat gute Gründe: Wohnbaugenossenschaften, Stiftungen und gemeinnützige Aktiengesellschaften wollen mit Wohnraum für die Allgemeinheit Nutzen stiften. Sie haben sich statutarisch dazu verpflichtet, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen, zu erwerben und zu erhalten. Er bleibt dauerhaft der Spekulation entzogen und ist dank Anwendung der Kostenmiete und Verzicht auf Gewinnstreben längerfristig rund zwanzig Prozent günstiger als der Durchschnitt des übrigen Mietangebots. Die Wohnraumförderung ist derzeit in ihrer Umsetzung mit Fragen rund um die nachhaltige Gebietsentwicklung und die Anpassung des Wohnungsbestandes an ökologische Anforderungen und gesellschaftliche Entwicklungen konfrontiert.

2 Wirtschaftlicher Wohlstand erhöht den Druck auf den Boden

Der Weg zur Zehn-Millionen-Schweiz ist mit einer prosperierenden, wirtschaftlich attraktiven Schweiz verknüpft. Verschiedene Faktoren wirken treibend auf die Nachfrage nach Wohnraum und den Bodenkonsum. Dazu gehören der steigende Wohlstand der Bevölkerung und der Anstieg der verfügbaren Einkommen. Hinzu kommt, dass Immobilien als sichere Kapitalanlage gelten. Auch wegen der tiefen Zinssätze steigt der Anteil der Haushalte, die in den eigenen vier Wänden wohnen: Innerhalb der letzten zehn Jahre haben rund 200 000 Haushalte ein eigenes Heim erworben, vorzugsweise als Stockwerkeigentum. Eigentumswohnungen sind bei gleicher Zimmerzahl meist grösser als Mietwohnungen. Bei steigender Wohneigentumsquote ist somit auch künftig mit grösserem Bodenkonsum durch das Wohnen zu rechnen. Die positiven Wirtschaftsaussichten dürften weiterhin eine starke Sogwirkung auf ausländische Arbeitnehmende ausüben, einerseits aufgrund der schlechten Wirtschaftsprognosen und der hohen Arbeitslosigkeit in den europäischen Ländern, andererseits wegen der stetigen Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften und des hohen Lohnniveaus in unserem Land. Die zuziehenden, eher jungen und kaufkräftigen Haushalte werden mit ihren Raumansprüchen die Nachfrage nach Wohnraum ankurbeln.

⁴ Art. 41e: Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können.

Die wachsende Wohnungsnachfrage ist auch auf Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur zurückzuführen, besonders auf die Zunahme der Anzahl Haushalte. Die Haushalte werden kleiner und nehmen mehr Raum in Anspruch. Wurden 1980 pro Person im Schnitt noch 34 Quadratmeter Wohnfläche beansprucht, so sind es heute gegen 50 Quadratmeter. Hinzu kommt der Trend zu mehreren Wohnsitzen. Er betrifft Kinder aus geschiedenen Familien, Arbeitnehmende und Personen in Ausbildung, die aufgrund der grossen Wegdistanzen zu Wochenaufenthalten werden, aber auch Haushalte, die zwecks Freizeitbeschäftigungen über mehrere Wohnsitze verfügen.

Sachverhalte wie stabiles Wirtschaftsumfeld, tiefes Zinsniveau, steigende Einkommen, zunehmende Haushaltszahl und steigende Preise stimulieren Investitionen an stark nachgefragten Standorten, also generell in den Agglomerationsräumen, wo drei Viertel der Schweizer Bevölkerung leben. Parallel zur steigenden Nachfrage hat in jüngerer Zeit der Wohnungsbau zwar stark zugenommen, aber der Anteil leerstehender Wohnungen bleibt gesamtschweizerisch trotzdem knapp unter einem Prozent. In besonders begehrten städtischen Gebieten liegt die Leerstandsquote noch deutlich tiefer. Unter dieser angespannten Marktlage leiden in erster Linie Haushalte, die wegen zu eng gewordener Wohnverhältnisse oder aus anderen persönlichen Gründen, etwa wegen eines Stellenwechsels, der Ausbildung oder des Verlusts der bisherigen Wohnung, umziehen müssen. Das Gleiche gilt für Haushaltsgründer und Zuzüger aus dem Ausland. Für sie alle ist am gewünschten Standort der Preis für ein Zuhause – sei es eine Miet- oder eine Eigentumswohnung – oft zu hoch. In attraktiven Gebieten ist der Preisanstieg bei Neuvermietungen oft markant. Je nach Budget sehen sich diese Haushalte gezwungen, die Wohnungssuche auf das städtische Umland oder gar periphere Standorte auszuweiten.

3 Der Wettbewerb um Raum sowie Lebens- und Wohnqualität nimmt zu

Das Bevölkerungswachstum in der Schweiz ist zurzeit eines der stärksten Europas. Mehr Einwohner brauchen mehr Raum zum Wohnen. Boden ist allerdings eine nicht vermehrbare Ressource. Bei steigendem Raumbedarf nimmt die Konkurrenz zwischen den Anspruchsgruppen um das knappe Gut Boden zu.

Boden bildet zwar die Grundlage für den Wohnraum, aber bei ihm handelt es sich – anders als bei anderen beschränkt verfügbaren Gütern – um ein komplexes, ortsgebundenes Gut: Je nach Lage bietet ein Grundstück viel mehr als nur «Platz». «Boden hier» ist nicht gleich «Boden dort». Ein Grundstück kann die Bewohnerschaft in den Genuss zusätzlicher Annehmlichkeiten bringen, etwa in Form einer schönen Aussicht, von Helligkeit, einer «guten» Nachbarschaft oder von Prestige, aber auch durch Dienstleistungen und den Anschluss an Verkehrssysteme. Möglich sind aber auch unvorteilhafte Bedingungen wie Lärm, ungesunde Luft, mangelnde Privatsphäre, ein schwieriges soziales Umfeld oder gar Ausgrenzung aufgrund einer «falschen» Adresse. Das Grundstück kann abseits liegen und den Alltag erschweren durch einen weiten Arbeitsweg, ein kleines Arbeitsplatzangebot, Mangel an Einkaufs- und Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, eine schlechte Verkehrserschliessung usw. Solche Unterschiede schlagen sich im Landpreis nieder. Je mehr Vorteile ein Landstück hat, desto begehrter und teurer wird es. Im Wettbewerb um den Zugang zu Wohnraum sind die Spiesse nicht gleich lang: Es sind nicht unbedingt jene, die auf Wohnraum an einem bestimmten Ort angewiesen sind oder sich mit einem Ort verbunden fühlen, die auch über die Mittel verfügen, sich dort ein Zuhause zu sichern.

Räumliche Gegebenheiten schaffen Gebiete, die fürs Wohnen attraktiv sind, und andere, die gemieden werden. Deshalb präsentiert sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt regional so unterschiedlich. Die grosse Marktanspannung im Grossraum Zürich, in der Innerschweiz und im Genfersee-Bogen ist Ausdruck der Beliebtheit dieser Regionen als Wohnsitz. Nachdem das Wohnen in der Stadt bei den gehobenen Schichten lange verpönt war und vor allem die sogenannten «A-Klassen» anzog – Arme, Arbeitslose, Alte und Ausländer –, sind urbane Zentren im Zuge der besseren Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr, der Aufwertung öffentlicher Räume, der Erhöhung der Wohnqualität sowie der Umwandlung von Industriebrachen in attraktive Wohn- und Geschäftsgebiete ins Zentrum des Interesses zahlungskräftiger Kreise gerückt. Der Markt hat auf diesen Trendwechsel reagiert. In-

vestoren bauen oder erneuern bestehende Wohnbauten nach den Ansprüchen des oberen Nachfragesegments, und die Wohnungen werden teurer. Der Attraktivitätsgewinn städtischen Wohnens, Resultat bewusster Stadtentwicklungsstrategien und des Marktes, erweitert den Graben, der die Haushaltstypen mit unterschiedlicher Kaufkraft trennt.

Bereits heute müssen Haushalte, die auf zentrumsnahe Wohnungen angewiesen wären, mangels eines für sie erschwinglichen Angebots in periphere oder belastete, preisgünstigere Gebiete ausweichen. Mit der prognostizierten Bevölkerungszunahme wird die Versorgung aller Bevölkerungsgruppen mit Wohnraum an Brisanz gewinnen. Wie kann sichergestellt werden, dass Wohnraum dort, wo er nachgefragt wird, weiterhin für breite Schichten verfügbar bleibt, trotz Verknappung des Bodens, hoher Nachfrage und verstärkter Konkurrenz, trotz zusätzlicher Anforderungen an den Wohnraum bezüglich Ökologie sowie besonderer Bedürfnisse gewisser Bevölkerungsgruppen? Wird die Gesellschaft fähig sein, konstruktiv mit diesem wachsenden Verteilungskampf umzugehen?

4 Neuartige Herausforderungen in der Wohnungspolitik

Die Hypothese der Zehn-Millionen-Schweiz bedeutet, dass mehr Menschen mit Wohnraum zu versorgen sind. Diese Leute werden allerdings anders als heute sein. Für die Wohnungspolitik ergeben sich daraus nicht nur quantitative Herausforderungen, sondern auch den Umgang mit gesellschaftlichen Entwicklungen betreffende. Fünf davon werden nachstehend erläutert.

- Dem demografischen Wandel mit geeigneten Angeboten begegnen: In den kommenden Jahrzehnten wird sich der Anteil der Personen im Pensionsalter massiv erhöhen. Ihre Zahl wird in absehbarer Zeit jene der unter Zwanzigjährigen übersteigen. Der Anstieg betrifft besonders die über Achtzigjährigen. Gehörten im Jahr 2010 lediglich fünf Prozent der Gesamtbevölkerung zu dieser Altersgruppe, wird sich ihr Anteil je nach in Betracht gezogenem Szenario bis 2060 mindestens verdoppeln oder gar verdreifachen. Die Nachfrage nach altersgerechten Wohnungen und Wohnumgebungen für Hochbetagte wird vor allem dort stark wachsen, wo gute Versorgungsnetze vorhanden sind, also in städtischen Räumen. Entsprechende bauliche und organisatorische Angebote zur Altersbetreuung sollten möglichst in Wohnquartieren aller Gemeinden vorhanden sein und die nachbarschaftliche Beihilfe erleichtern. Die Angebote müssen alle Preissegmente abdecken, besonders das preisgünstige, weil sich das verfügbare Einkommen mit zunehmendem Alter für viele Personen und Haushalte schmälern dürfte.
- Das Wohnungsangebot den urbanen Wertvorstellungen anpassen: Es ist absehbar, dass sich künftig die Nachfrage nach Wohnraum auf Agglomerationsräume konzentrieren wird, nicht nur aus raumordnungspolitischen Gründen, sondern auch, weil sich die Lebensstile je länger, je mehr an urbanen Wertvorstellungen orientieren. Angesichts der zunehmenden Individualisierung muss das Wohnungsangebot einer immer breiteren Bedürfnisspanne Rechnung tragen. Zukunftsforscher rechnen aufgrund eines Werte- und Verhaltenswandels mit einer stark veränderten Nachfrage.⁵ Selbstverwirklichung und Selbstbestimmung werden zu noch zentraleren Werten, die sich vor allem in den eigenen Wänden ausleben lassen. Die Gesundheit wird zum noch wertvolleren Kapital für die Bewältigung des Alltags und die gesellschaftliche Teilhabe. Deshalb werden bei der Wohnungswahl gesundheitsrelevante Kriterien wie «saubere» Baumaterialien, Hindernisfreiheit, gute Sonnen-, Luft- und Lichtverhältnisse, Grünräume oder Möglichkeiten zur körperlichen Betätigung im näheren Umfeld noch stärker ins Gewicht fallen. In einer extrem individualisierten Gesellschaft wird das Zuhause zu einem Ort des Rückzugs, einem Stützpunkt, von wo aus das Leben geplant und organisiert wird. Dabei hilft eine gute digitale und räumliche Vernetzung. Diese sichert eine breite Wahlmöglichkeit betreffend Jobangeboten, Freizeit, Kultur und Konsum. Forscher gehen davon aus, dass künftig nicht mehr der Besitz, sondern die zeitlich begrenzte Verfügbarkeit von Räumen mit Spezialfunktionen zählen wird. Sporadisch genutzte Arbeitsplätze, Gästezimmer und

⁵ Zukunftsinstitut, 2013.

andere grosszügige und gut ausgerüstete Räume werden im Sinne der Flexibilisierung aus der Wohnung ausgelagert und bei Bedarf dazu gemietet. Deshalb ist zu hoffen, dass der Pro-Kopf-Wohnflächenverbrauch nicht mehr im gleichen Masse zunehmen oder gar sinken wird.

- Den Gebäude- und Wohnungsbestand ökologisch umbauen: Rund 40 Prozent der CO₂-Emissionen sind an den Gebäudebestand gebunden. Aus klima- und energiepolitischen Gründen muss der fossile Energieverbrauch von Neubauten und vor allem von bestehenden Gebäuden massiv gesenkt und wenn möglich durch erneuerbare Energien ersetzt werden. Dies erfordert Massnahmen, die einen grossen Teil des heutigen Wohnungsangebots betreffen. Sie müssen auf technologische Innovationen und klimagerechtes Bauen abzielen, aber auch die Akzeptanz und Verhaltensänderungen der Bewohnerinnen und Bewohner im Auge behalten. Investitionen in die Energieeffizienz müssen sich für die Eigentümer rechnen und für die Mieterschaft finanziell tragbar sein.
- Ortsgerechte Ausweitung des Wohnungsangebots: Der Trend «Zurück zur Stadt» verlangt eine Ausweitung des Wohnungsangebots in den Agglomerationen. Um Engpässe mit ihren unerfreulichen Nebenerscheinungen zu vermeiden, gilt es den hohen Rhythmus der Neubautätigkeit aufrechtzuerhalten, trotz knapper Baulandreserven und Widerständen der Bevölkerung gegen Verdichtungsvorhaben. Eine Verdichtung beim Wohnen muss aber erreicht werden, denn die Städte werden künftig Wohnraum für mehr Menschen bieten müssen, ohne dabei auszufern. Davon hängen auch weitgehend der Stopp des Kulturlandverbrauchs und die Abkehr von der zunehmenden Zersiedelung ab. Und weil kleinere Wohnungen billiger sind, könnte dies auch der Kostenexplosion Einhalt gebieten.
- Bezahlbaren Wohnraum für weniger bemittelte Haushalte bereitstellen: Erschwingliche Wohnungen sind sehr wichtig in zentrumsnahen Lagen; indes nimmt dort ihr Anteil aufgrund des Nachfragedrucks stetig ab. Finden weniger gut situierte mittelständische Haushalte und Familien wegen zu hoher Mietbelastung an solchen Standorten keine Unterkunft, müssen sie an periphere Orte mit günstigeren Wohnungen ausweichen. Es kommt zu einer gesellschaftlichen Umschichtung und einer stärkeren räumlichen Segregation. Die Wohnungssuchenden etablieren sich in Gebieten, wo Wohnraum lagebedingt weniger kostet. Unternimmt die Politik nichts gegen die ungleichen Voraussetzungen gewisser Wohngebiete und gegen die Vorurteile ihnen gegenüber, entsteht das Risiko der gesellschaftlichen Entmischung und der Chancenungleichheit. Potenzielle Benachteiligungen beruhen zum Beispiel auf engen Wohnverhältnissen, Ausgrenzungen im Alltag, ungleichen Ausbildungschancen an Schulen, die durch die starke Präsenz bildungsferner und fremdsprachiger Familien im Quartier an der Grenze zur Überforderung stehen. Die räumliche Segregation birgt ausserdem die Gefahr, dass die demografischen Strukturen aus dem Gleichgewicht geraten. Folgen davon wären hohe Sozialausgaben der Gemeinden bei grosser Konzentration mehrfach benachteiligter Gruppen, Schwund der gelebten Vielfalt, des Engagements in der Gemeinde und Erlahmen des politischen Lebens im Zuge des Verlusts von günstigem Wohnraum.

5 Zielkonflikte angehen

Aus diesen Herausforderungen resultieren für die Politik eine Reihe von Zielkonflikten. Die Umsetzung einer sozialen Wohnungspolitik mit dem Ziel, für alle Bevölkerungsgruppen erschwinglichen Wohnraum bereitzustellen – läuft gewissen gesellschaftlichen, wirtschaftspolitischen und ökologischen Anforderungen zuwider.

- Erschwinglicher Wohnraum in Neubauten kann bereitgestellt werden, wenn die Landpreise tief sind, die Bebauung dicht ist oder die Ausbaustandards einfach und die Wohnungsflächen eher knapp gehalten werden. Aber der Boden ist dort günstig, wo die Nachfrage nicht allzu gross ist, das heisst in zentrumsfernen, eher schlecht erschlossenen Lagen. Solche Wohnstandorte begünstigen die Zersiedlung und das Pendeln hin zu den Arbeitsplätzen. Die Möglichkeit, Wohnraum auf günstigem Bauland zu erstellen, fördert den Bodenkonsum und treibt den Verbrauch erhaltenswerten Kulturlandes in die Höhe.
- Preisgünstiger Wohnraum findet sich vor allem in älteren Liegenschaften. Er kann erhalten werden, wenn Modernisierungsarbeiten unterlassen werden oder sich im Mass halten. Der zur Erreichung der übergeordneten energie- und klimapolitischen Ziele der Schweiz erforderliche «ökologische Umbau» des Gebäude- und Wohnungsbestandes wirft die Frage nach der finanziellen Tragbarkeit für die Bewohnerinnen und Bewohner auf. Ökologische Sanierungen werden oft zum Anlass, weitergehende «Komfortanpassungen» vorzunehmen mit der Folge, dass die Preise stark steigen oder Mietwohnungen in teurere Eigentumswohnungen umgewandelt werden und somit günstiger Wohnraum verlorengeht.
- Im Kampf um die Standortgunst und eine gute Position im Gemeinde-Ranking bemühen sich die Städte um ein attraktives Auftreten. Die Qualität der öffentlichen Räume, die Wohn- und Lebensqualität werden zu zentralen Werten, gerade auch in Zusammenhang mit der angestrebten inneren Verdichtung und der damit verbundenen erhöhten Nutzungsdichte. Allerdings verteuert sich dadurch der Wohnraum: Der Qualitätsgewinn dank Minderung negativer Umwelteinflüsse schlägt sich im Preis und in der Nachfrage nieder.
- Das Anliegen, alle Bevölkerungsgruppen möglichst bedürfnisgerecht mit Wohnraum zu versorgen, steht in einem gewissen Widerspruch zur gängigen Werthaltung, wonach Komfort und Wohlbefinden von grosszügigen Wohnräumen und der Anzahl Nasszellen pro Kopf abhängig sind.
- Die Gewinnerorientierung der marktwirtschaftlichen Wohnversorgung hat zur Folge, dass sich die Marktkräfte vor allem auf die Bereitstellung rentabler, marktbeständiger Produkte konzentrieren. Hier besteht ein Konflikt zwischen dem Grundsatz einer auf liberalen, marktwirtschaftlichen Prinzipien basierenden Wohnungspolitik und der durch die Staatsverfassung auferlegten Pflicht, die Wohnraumförderung auf die Interessen von Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten auszurichten.

6 Perspektiven einer zukunftsgerichteten Wohnraumpolitik

Die Wohnungspolitik des Bundes kann die aufgezeigten Herausforderungen und Zielkonflikte nicht im Alleingang bewältigen. Dazu braucht es Ansätze, welche die drei staatspolitischen Ebenen einbeziehen und bereichsübergreifend wirken, also auf die Koordination zwischen den Politikfeldern setzen. Lösungsansätze müssen von den Staatsebenen gemeinsam und im Einvernehmen mit den verschiedenen Anspruchsgruppen ausgearbeitet werden. Vernetztes Denken ist gefragt. Ohne die bewährten Grundsätze der Wohnungspolitik über Bord zu werfen, gilt es, erprobte Instrumente und Vorgehensweisen den neuen Gegebenheiten anzupassen. Es sollen aber auch neue Wege begangen werden.

- Differenzierte, raumspezifische Handlungsansätze für die Wohnraumförderung: Da sich der Markt künftig räumlich noch mehr differenzieren wird, werden die wohnraumpolitischen Problemstellungen regional weiter auseinanderdriften, sich ortsspezifische und raumtypische Besonderheiten noch mehr ausprägen. Die Bereitschaft der Immobilienwirtschaft, in die Entwicklung neuer Angebote oder die Umwandlung bestehenden Wohnraums zu investieren, variiert stark zwischen Gebieten mit hohem Wertschöpfungspotenzial und solchen mit wenig nachgefragten (Mikro-)Lagen, wo Investitionen ein grösseres Risiko darstellen und deshalb kaum getätigt werden. Deshalb sind räumlich differenzierte Ansätze und Massnahmen gefragt, die raumtypische und regionale Gegebenheiten berücksichtigen. Es sind die Gemeinden, die die Lücken im Angebot am besten kennen und Vorstellungen über ihre eigene demografische und bauliche Entwicklung haben. Sie können

dementsprechend aktiv werden. Wo eine Nachfrage besteht und eine dynamische Siedlungsentwicklung politisch erwünscht ist, müssen die Rahmenbedingungen so ausgestaltet werden, dass das hohe Niveau der Wohnungsproduktion erhalten bleibt. Dafür eignen sich die klassischen Planungsinstrumente, aber auch «weichere» Verfahren wie Verhandlungen mit Eigentümern und Investoren oder – als strategischen Handlungsrahmen – wohnungspolitische Leitlinien. Diese Zielrichtung entspricht den Absichten des von den drei Staatsebenen gemeinsam getragenen Raumkonzeptes, das verlangt, dass «ein möglichst grosser Teil des Bevölkerungswachstums, der Arbeitsplätze und der Neueinzunngen in Agglomerationen auf urbane und suburbane Gebiete zu lenken ist».⁶

Räumlich differenzierte Handlungsansätze setzen voraus, dass die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt und andere räumliche Dynamiken rechtzeitig erfasst werden. Die Kantone können beispielsweise in Ergänzung zu den bundesweiten Statistiken ein geografisches Informationssystem aufbauen, das relevante Daten sammelt und auswertet. Wichtig ist auch die Vernetzung zwischen den aktiven Gebietskörperschaften, damit lokale Erfahrungen auch anderen Gemeinden zugänglich gemacht und Lernprozesse beschleunigt werden können. Diese Aufgabe von übergeordnetem Interesse wird vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) als Kompetenzzentrum des Bundes künftig verstärkt wahrgenommen.

- Produktionsniveau hoch halten, insbesondere im günstigen Preissegment: Die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum und die Finanzierung des Wohnungsbaus werden auch künftig Aufgaben der Privatwirtschaft bleiben. Diese wird auf die wachsende Nachfrage reagieren. Die Wohnungspolitik hat mit rechtlichen Rahmenbedingungen dafür zu sorgen, dass Investitionen attraktiv bleiben und dass Denkweise und Interessen der Privatwirtschaft bei der Entwicklung neuer Lösungsansätze weiterhin zum Tragen kommen. Bis heute kümmert sich die gewinnorientierte Immobilienwirtschaft kaum um das Segment der preisgünstigen Wohnungen, obwohl die Nachfrage nach erschwinglichem und zentralem Wohnen in breiten Bevölkerungsschichten vorhanden ist. Wie eine kürzlich realisierte Studie zeigt⁷, können aber Investoren an attraktiven Standorten mit günstigen Objekten ähnliche Renditen erzielen wie mit gängigen Objekten. Zudem leisten günstige Objekte einen Beitrag zur Diversifizierung des Gebäude-Portfolios und damit zur Risikominderung. Dieser Nutzen muss anhand konkreter Beispiele bei Gemeinden und Investoren noch mehr bekannt gemacht werden.

In Regionen mit starkem Wohnraumwettbewerb leisten gemeinnützige Bauträger mit ihrer Verpflichtung zur Kostenmiete wertvolle Beiträge. Um die Mietpreisentwicklung zu dämpfen, braucht es allerdings einen relativ hohen Anteil an gemeinnützigen Wohnungen. Ein solcher kann nur mit gezielter Unterstützung durch die öffentliche Hand erreicht werden, zum Beispiel durch Abgabe von Landreserven, finanzielle Starthilfe für neu gebildete Trägergemeinschaften, bevorzugte Behandlung bei Bauvorhaben oder Finanzierungshilfen für die Erstellung gemeinnütziger Wohnungen. Die gemeinnützigen Wohnbauträger haben sich als zuverlässige und weitsichtige Partner bewährt. Um ihre wertvollen Beiträge langfristig zu sichern, müssen sie in den Genuss einer gemeinsamen, gut abgestimmten und zielgerichteten Förderung durch alle drei Staatsebenen kommen.

- Verdichtet bauen, nutzen und wohnen: Mehr Leute sollen und wollen künftig in den Agglomerationen leben. Allerdings dürfen diese flächenmässig kaum mehr wachsen. Im Sinne des schonenden Umgangs mit den Umweltressourcen gilt es verdichtet zu bauen, näher zusammenzurücken und Nutzungen zu verflechten. Das ist nur möglich, wenn Baulücken gefüllt und Gebäude so umgebaut werden, dass die Nutzungsdichte steigt. Das betrifft nicht nur Wohnbauten, sondern allgemein sind vielfältige Nutzungen auf engem Raum zu ermöglichen, wobei es Synergien und ähnlich gelagerte Interessen zu nutzen gilt. Unter solchen Voraussetzungen kann Verdichtung mit der Schaffung von Mehrwert für die Stadtbewohnerinnen und -bewohner gleichgesetzt werden. Dazu tragen

⁶ Schweizerischer Bundesrat et al., 2012.

⁷ Fahrländer Partner AG et al., 2012.

nicht zuletzt «Vielfachaneignungen» und «Fremdverwendungen» bei, etwa die Nutzung von Gebäuden, Gemeinschaftsinfrastruktur und Aussenanlagen im 24-Stunden-Betrieb durch Dritte, das Anlegen von Nutzgärten, Freizeitinfrasturktur auf halböffentlichen Arealen von Firmen und Wohnhäusern oder Zwischennutzungen in Brachen.

Mit zunehmender Wohndichte nehmen auch die Interessen zu. Sie müssen geschickt und sorgfältig koordiniert werden. Kooperative Verfahren können die Aktivitäten und Ansprüche unter einen Hut bringen und dazu beitragen, dass die ansässige Bevölkerung Verdichtungsprojekte akzeptiert statt bekämpft, obwohl sie fast immer mit dem Verlust gewisser Privilegien einhergehen. Für den Einbezug der Bevölkerung kann bei den Mitwirkungsprozessen angeknüpft werden, die sich in der Raumplanung und Gebietsentwicklung bewährt haben. Sie müssen jedoch auf die Verdichtungsproblematik angepasst werden. Hier ist Kreativität gefragt!

- Neue umwelt- und sozialverträgliche Wohnformen begünstigen: Aus der Optik der 2000-Watt-Gesellschaft und des zu erwartenden Bevölkerungszuwachses muss der Ressourcenverbrauch – Raum und Energie – unbedingt beschränkt werden. Dies setzt voraus, dass sich die Bewohner und Bewohnerinnen mit kleineren und einfacheren Wohnungen begnügen, ihren Lebensstil stärker auf immaterielle Werte ausrichten und den Konsum eindämmen. Eine Beschränkung der Ansprüche steht nicht unbedingt im Gegensatz zu den Prognosen der Zukunftsforscher bezüglich künftig nachgefragter Wohnformen, wonach ideelle Prinzipien an Gewicht gewinnen werden. Die Frage ist eher, ob der Markt willens und fähig sein wird, die sich abzeichnenden Trends so umzusetzen, dass sie für breite Schichten erschwinglich sind. Gerade bei den anstehenden energetischen Sanierungen, die vor allem in der Hand der Privatwirtschaft liegen, müssen Bund und Kantone noch effizienter mit den Liegenschaftsbesitzern zusammenarbeiten, um zu verhindern, dass die ökologische Anpassung des Wohnungsbestandes in einen unwiderruflichen Verlust günstigen Wohnraums mündet.

Der gemeinnützige Sektor leistet einen vorbildlichen Beitrag zur Einführung und Verbreitung sozialverträglicher Innovationen und alternativer Wohnformen, die auf einen nachhaltigeren Umgang mit den Umweltressourcen abzielen. Er gibt schon heute bedeutende Impulse – gerade auch in traditionell teuren und nachgefragten Gebieten –, indem er mit «sanften» Preisen fortschrittlich wirkt.

Gewisse wirtschaftlich und sozial mehrfach benachteiligte Haushalte haben oft praktisch keine Chance, aus eigener Kraft eine Wohnung zu finden, vor allem nicht bei tiefer Leerstandsquote, und sind auf die Hilfe Dritter angewiesen. Angebote zur gemeinnützigen Wohnungsvermittlung und Massnahmen zugunsten der Wohnintegration werden an Bedeutung gewinnen und sollten in allen Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt zur Verfügung stehen.⁸ Eine weitere wichtige Zielgruppe für eine künftige sozialverträgliche Wohnversorgung sind die Betagten. In der Bereitstellung altersgerechter Wohnangebote sind vor allem die Gemeinden gefordert, denn dort fallen die Betreuungskosten an. Sie können mit eigenen Projekten, finanziellen Anreizen, Koordination, Vernetzung und Information darauf hinwirken, dass vielfältige und bedürfnisgerechte Wohnmöglichkeiten – vom Alters- und Pflegeheim über organisierte Wohnformen mit Betriebskonzept und Zugang zu Dienstleistungen, auf Nachbarschaftshilfe basierende Projekte bis hin zum privaten Wohnen – angeboten werden.

⁸ Einzelne Städte oder Regionen kennen bereits solche Angebote: Stiftung Domicil (Stadt Zürich), IG Wohnen (Kanton BS), Fondation Apollo (Vevey).

- Wohn- und Lebensqualität als Motor von Gebietsentwicklungen: Die Stadt- und Siedlungsentwicklung entfernt sich je länger, je mehr von der herkömmlichen Planung hin zur Moderation komplexer Prozesse. An diesen haben viele raumwirksame Sektoralpolitiken teil, die eigene Interessen einbringen. Zur Erfüllung ihres Auftrags kann sich die Wohnungspolitik neben ihren eigenen finanziellen Instrumenten auf Massnahmen aus verschiedenen Politikfeldern abstützen: Beispielsweise hat sie die Möglichkeit, nutzungsplanerische Instrumente, energiepolitische Massnahmen oder personenbezogene Sozialhilfe zu mobilisieren. Der räumliche Kontext des Wohnungsangebots ist ausschlaggebend für die Lebensqualität der Bewohner und Bewohnerinnen und bildet eine wichtige Grundlage für soziale Gleichstellung und gesellschaftliche Integration. Angesichts der verstärkten Konkurrenz um gute Wohnlagen wird er im wohnungspolitischen Handeln grössere Beachtung erhalten.

Die Wohnqualität, wozu auch das nachbarschaftliche Zusammenleben gehört, wird als Motor der Siedlungsentwicklung an Bedeutung gewinnen. Ein «gutes» Wohnumfeld mit der Möglichkeit, sich nachbarschaftlich und gesellschaftlich zu engagieren, ist der Schlüssel für eine hohe Lebensqualität und gesellschaftlichen Zusammenhalt, trotz Verdichtung und grösserer Nutzungsintensität. Das bereits angesprochene Raumkonzept unterstreicht dies explizit. Ihm zufolge gilt es, in den Agglomerationen «ein vielfältiges, attraktives und ausreichendes Wohnungsangebot für unterschiedliche Bedürfnisse zu ermöglichen, um die gute soziale Durchmischung der Bevölkerung beizubehalten». Mit der Anerkennung der integrierenden Funktion, die der Stadt zukommt, sollte eigentlich eine Stärkung der Wohnungspolitik einhergehen. Dies ist eine Chance, die es zu nutzen gilt. Denn dadurch wird die Bereitstellung preisgünstigen und trotzdem attraktiven Wohnraums in der Stadt- und Agglomerationspolitik noch an Gewicht gewinnen.

7 Gemeinsam wirken: Die Zukunft beginnt heute!

Um die wohnungspolitischen Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels zu bewältigen, muss bereits heute gehandelt werden, denn der Wohnungsbau und die Anpassung vorhandener Strukturen basieren auf langwierigen Prozessen in einem komplexen, durch zahlreiche Abhängigkeiten und Unwägbarkeiten geprägten Umfeld.

Auch wenn die Zukunft viele Ungewissheiten mit sich bringt, gilt es die aufgezeigten Wege sofort und parallel zueinander zu begehen. Es wird klar, dass Kooperationen künftig eine noch grössere Rolle spielen werden. Keine Staatsebene, kein Politikfeld, keine Anspruchsgruppe verfügt über die notwendigen Mittel zur alleinigen Bewältigung der wohnungs- und siedlungspolitischen Herausforderungen, weil das Zusammenwirken der drei Staatsebenen und die Koordination ihrer jeweiligen Wohnraumförderungsmassnahmen zentral sind. Das Rollenverständnis wird sich nicht grundsätzlich wandeln: Die Gemeinden kümmern sich weiterhin vor allem um bürgernahe Anliegen und die Kantone unterstützen sie dabei mit ihrem Know-how in Fragen der Raumplanung und der Arealentwicklungen, in Sachen Koordination oder durch die Schaffung rechtlicher Grundlagen zur Lenkung des Wohnungsbaus und der Siedlungsentwicklung. Der Bund knüpft an diese Anstrengungen an. Er kann Brücken schlagen und die aktiven Gemeinden untereinander vernetzen, Finanzierungshilfen gewähren, eine übergeordnete Sicht einbringen und eine bundesweit kohärente Umsetzung garantieren. Das Bundesamt für Wohnungswesen wird als Kompetenzzentrum das Thema «Wohnen» auf Bundesebene in die verschiedensten Politikbereiche einbringen – Raumplanung, Energiepolitik, Steuerpolitik, Agglomerationspolitik – und die Anliegen und Aktivitäten koordinieren und vernetzen. Eine weiterer vielversprechender Kooperationsansatz liegt auf der gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit, die sich in der Agglomerationspolitik bereits bewährt hat. Sie ist im Stande, den starken funktionalen Verflechtungen dieser Räume Rechnung zu tragen, und kommt damit der Logik des Wohnungsmarktes näher, denn dieser hält sich an keine Gemeinde- und Kantonsgrenzen. Dadurch ergeben sich neue Handlungsmöglichkeiten, die den Gemeinden bei einem rein lokalen Vorgehen, bei dem sie untereinander im Wettbewerb stehen, verschlossen blieben.

Literaturhinweise

Bundesamt für Statistik: Szenarien der Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010–2060. Bundesamt für Statistik, Neuenburg, 2010.

Ernst Basler + Partner: Preisgünstiger Wohnraum mittels raumplanerischer Massnahmen? Wirkungsanalyse und Handlungsempfehlungen. Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen, 2013.

Fahrländer Partner AG, Odp architecture, Urbaninform, Halter Unternehmungen, Abplanalp Affolter Partner AG: Günstiger Mietwohnungsbau ist möglich. Herausforderungen, Perspektiven und Ansätze für die Projektentwicklung im kompetitiven Umfeld zentraler Standorte. Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), Grenchen, Halter Unternehmungen, Pensimo Management, Zürich, 2012.

Haase Ronny, Weinert Robert (Wüest & Partner): Immobilien. Ein Star unter den Anlageprodukten. In: Panorama Raiffeisen, Nr. 6, 2012, S. 40–45.

Hauri Ernst: Quelle politique pour le logement social? In: Pattaroni Luca, Kaufmann Vincent, Rabino-vich Adriana (Hrsg.): Habitat en devenir. Enjeux territoriaux, politiques et sociaux du logement en Suisse. PPUR, Lausanne, 2009, S. 299–323.

Hornung Daniel: Wohnungsmarkt-Szenarien bis 2040. Hornung-Studien, Bern, 2004.

Liechti Richard: «Die Wohnungsversorgung wird zu einer grossen Herausforderung». Interview mit Ernst Hauri, Direktor des BWO. In: Wohnen, Nr. 1/2, 2013, S. 8–11.

Programm Projets urbains (Hrsg.): Quartiere im Brennpunkt: gemeinsam entwickeln, vielfältig gestalten. BBL, Bern, 2013.

Schweizerischer Bundesrat, KDK, BPUK, SSV, SGV: Raumkonzept Schweiz. Überarbeitete Fassung. BBL, Bern, 2012.

UBS: Le Marché immobilier en Suisse. In: UBS Real Estate Focus, Januar 2013.

VLP-ASPAN: Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Raum & Umwelt, Nr. 1, 2010.

Zukunftsinstitut: Zukunft des Wohnens. Die zentralen Trends bis 2025. Zukunftsinstitut GmbH, Kelkheim, 2013.