



Grenchner Wohntage 2006, Fachtagung vom 9. November 2006

Öffentliche Aufgaben im Wohnungswesen partnerschaftlich lösen Probleme, realisierte Modelle, offene Fragen

Dr. Ernst Hauri, Bundesamt für Wohnungswesen

Anknüpfungspunkt: Grenchner Wohntage 2005

Unter dem Titel „Eigene Stärken erkennen und besser nutzen - Impulse und Instrumente für die gemeinnützigen Wohnbauträger“ fand am 3. November 2005 in Grenchen eine Tagung statt, an der auf neuere Entwicklungen im gemeinnützigen Wohnungsbau und auf bisher noch wenig genutztes Potenzial der gemeinnützigen Bauträger aufmerksam gemacht wurde. Dabei wurde offensichtlich, dass sich auch in der Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und den gemeinnützigen Bauträgern neue Perspektiven eröffnen, die an einer separaten Tagung näher betrachtet werden sollen. Wo bestehen heute und vor allem auch in Zukunft Übereinstimmungen in den Zielen von öffentlicher Hand und gemeinnützigen Bauträgern? Mit welchen Formen der Zusammenarbeit lassen sich die gemeinsamen Anliegen verfolgen? Wie können sie finanziert werden und welches sind „gute Beispiele“ einer Public Private Partnership im Wohnungswesen?

Ziele, Aufgaben und Probleme von Gemeinden...

Zu den Kernaufgaben von Gemeinden gehören die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, die Bereitstellung von Infrastrukturen (Wasser, Abwasser, Abfall, Energie, Strassen, öffentliche Gebäude etc.) sowie von Schul- und Bildungseinrichtungen, der Schutz der Umwelt, die Förderung von Gesundheit und Kultur sowie der öffentlichen Wohlfahrt und sozialen Sicherheit. Ferner bestehen Kompetenzen im Bau- und Planungswesen. Die Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum wird jedoch aus ordnungspolitischen Gründen häufig nicht zu den Kernaufgaben der Gemeinden und Städte gezählt.

Vielen Gemeinden fehlen in jüngerer Zeit die finanziellen Mittel und - bei kleinen - oft auch die personellen Ressourcen, um die kommunalen Kernaufgaben zu lösen. Zudem besteht die Tendenz, dass die Gemeinden mit neuen Aufgaben konfrontiert werden, welche die Kantone aus Spargründen nicht mehr wahrnehmen können oder wollen. In der Folge hat vor allem die interkommunale Zusammenarbeit bei der Lösung von Gemeindeaufgaben stark zugenommen (Schulwesen, medizinische Versorgung, Abfall- und Abwasserfragen, Zivilschutz etc.). Lösungen werden zudem mit Gemeindefusionen gesucht.

... und gemeinnützigen Bauträgern

Die Kernaufgabe von gemeinnützigen Bauträgern ist die Planung, die Erstellung und die Bewirtschaftung von Wohnungen. Insofern unterscheiden sie sich nicht von anderen Investoren auf dem Wohnungsmarkt. Die „Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz“ aus dem Jahre 2004 postuliert jedoch, dass die gemeinnützigen Investoren nicht irgendwelche Wohnungen erstellen, sondern preisgünstigen Wohnraum, der langfristig der Spekulation entzogen bleibt, der auch für Angehörige von benachteiligten Gruppen offen ist und eine höhere Wohnsicherheit bietet sowie nach ökologischen Grundsätzen erstellt und betrieben wird. Zudem beauftragt die Charta die gemeinnützigen Bauträger, bei Neubauten und Erneuerungen gute planerische und architektonische Lösungen anzustreben. Ferner bieten viele gemeinnützige Bauträger ihren Mitgliedern bzw. der Bewohnerschaft Zusatzleistungen an, die von Gemeinschaftsräumen über Depositenkassen bis hin zu Nachbarschaftshilfen, Budgetberatungen oder sozialarbeiterischen Interventionen gehen können. Einige gemeinnützige Bauträger haben erkannt, dass es nicht mehr ausreicht, lediglich Wohnungen anzubieten und zu verwalten, sondern dass sich dazu auch ein soziales Management gesellen muss. Soziale Dienste werden in immer grösserem Ausmass benötigt, können aber immer weniger von den Familien und von der öffentlichen Hand erbracht werden. Vor allem in grösseren Genossenschaften besteht ein entsprechendes Know how.

Allerdings sind einzelne gemeinnützige Bauträger in jüngerer Zeit vermehrt mit Problemen konfrontiert, die zum Teil ähnlicher Natur sind wie jene der Gemeinden. Viele sind zu klein oder haben nicht die personellen Ressourcen, um die mit ebenfalls immer grösseren Anforderungen verbundenen Aufgaben zu erfüllen. Lösungen werden auch hier mit Zusammenarbeit unter den gemeinnützigen Bauträgern oder gar mit Fusionen angestrebt. Es gibt aber auch viele gemeinnützige Bauträger, die expandieren und neue Ziele verfolgen möchten. Dabei geht es nicht nur um die Ausweitung des Wohnungsbestandes - sie kommen auf dem Baulandmarkt häufig nicht zum Zug - , sondern auch um die Erschliessung neuer Geschäftsfelder.

Bereiche und Formen möglicher Zusammenarbeit

Aus der nachfolgenden Zusammenstellung geht hervor, dass sich die Anliegen der Gemeinden und jene der gemeinnützigen Wohnbauträger (GB) in verschiedenen Bereichen berühren und daher ein weites Spektrum von Kooperationsmöglichkeiten besteht. Es reicht von Interessensüberschneidungen im Bereich der generellen Wohnqualität über die Wohnungsversorgung spezifischer Gruppen bis hin zu Fragen der Quartier- und nachhaltigen Stadtentwicklung. Viele Kooperationsformen sind nicht neu, sondern haben in einzelnen Städten eine lange Tradition. Dies betrifft zum Beispiel den Aufbau von Quartierinfrastrukturen, wo gemeinnützige Bauträger vielerorts Räumlichkeiten (Kindergärten, Krippen, Gemeinschaftsräume) für öffentliche Aufgaben zur Verfügung stellen. In Zukunft dürften es vor allem Leistungen in der Betreuung spezifischer Anspruchsgruppen sowie solche im Bereich des sozialen Managements sein, bei denen sich Bauträger- und öffentliches Interesse vor allem finden.

Die Kooperationsmöglichkeiten werden von der Grösse der Gemeinden und der Grösse der gemeinnützigen Bauträger bestimmt. So setzen etliche Kooperationsbereiche oder -formen bei beiden Partnern einen hoch professionellen Betrieb voraus. Kooperationen machen aber auch „im Kleinen“ Sinn. Auch das Selbstverständnis auf beiden Seiten spielt eine wichtige Rolle. Eine Gemeinde, die z.B. über eine Agenda 21 verfügt und sich an Postulaten der Nachhaltigkeit orientiert, dürfte sich besser mit einem aufgeschlossenen und innovativen gemeinnützigen Bauträger verstehen, als wenn dies nicht der Fall ist.

Problempunkte / Fragestellungen

Wie auch aus der Übersicht hervorgeht, stellen sich verschiedene Problempunkte. Einer betrifft Finanzierungsfragen, und zwar sowohl auf Seite der Gemeinden wie auf Seite der Bauträger. Ein zweiter betrifft das Vorgehen. Wie lassen sich Kooperationen aufgleisen, wem kommen welche Aufgabe zu? Welche institutionellen Arrangements (Leistungsaufträge, Netzwerke, Poollösungen, usw.) gibt es? Dazu sollen die heute präsentierten Beispiele Lösungsansätze aufzeigen.

Berührungspunkte der Ziele von öffentlicher Hand und gemeinnützigen Bauträgern (GB) / Kooperationsmöglichkeiten

Bereich / Themen	Kommunale Ziele	Ziele der GB	Kooperationsmöglichkeiten / Massnahmen	Probleme
Gute Wohn- und Lebensqualität				
Tragfähige Zivilgesellschaft	Stabile Einwohnerschaft mit lokaler Verwurzelung und Bürgerengagement; gute städtebauliche Lösungen und ansprechende Baukultur, um sich in der Gemeindekonkurrenz als attraktiven Wohn- und Arbeitsort zu positionieren.	Stabile Bewohnerschaft, die sich für solidarisches und nachbarschaftliches Zusammenleben einsetzt; Personen, die bereit sind, sich in der Organisation zu engagieren; gute städtebauliche und architektonische Lösungen.	Verkauf oder Abgabe im Baurecht von Gemeindeland an GB; gemeinsam organisierte Wettbewerbe, um innovative bauliche Lösungen zu finden, usw.	Ängste, dass mit verdichtetem Wohnungsbau die „politische Landschaft“ ändert; dass mit verdichtetem Wohnungsbau potenzielle „Fürsorgefälle“ angezogen werden. Auf dem „freien“ Bodenmarkt werden GB an guten Standorten oft überboten, weshalb öffentliche Unterstützung nötig ist.
Allgemeine Versorgung mit Wohnraum	Tragbare Mietzinsen; keine Verdrängung der Einwohner bzw. Wohnraum für lokale Arbeitskräfte sichern; ausgeglichene Bevölkerungsstruktur, um bestehende Infrastrukturen (z.B. Schulhäuser) auszulasten.	Langfristig preisgünstigen Wohnraum guter Qualität für alle Altersklassen anbieten.	Siehe oben. Das gemeinnützige Wohnungsangebot ist nicht nur selber langfristig preisgünstig, es wirkt sich auch preisdämpfend auf das übrige Angebot an Mietwohnungen aus.	Baulandpreise, besonders in Gemeinden mit einem hohen Preisniveau (Kernstädte, Gemeinden mit exklusiver Wohnlage, touristische Topdestinationen).

Bereich / Themen	Kommunale Ziele	Ziele der GB	Kooperationsmöglichkeiten / Massnahmen	Probleme
Wohnungsversorgung spezifischer Gruppen				
Wirtschaftlich Schwache	Fürsorgeleistungen für wirtschaftliche Schwache minimieren bzw. mit einem preisgünstigen Wohnungsangebot präventiv solche Leistungen verhindern.	Preisgünstigen Wohnraum auch für wirtschaftlich schwache Haushalte anbieten (Kostenmiete); Viele GB haben auch Betreuungskompetenzen oder können bei Bedarf solche „einkaufen“.	Gemeinde verbilligt Wohnungen, die GB anbieten (Mietzuschüsse, zinslose oder zinsgünstige Darlehen; günstige Baurechtskonditionen); „Anmieten“ von Wohnungen von GB mit oder ohne Zusatzangebote sozialarbeitsicher Art.	Wirtschaftlich schwache Bewohner können zu Mehraufwand führen. Wer kommt dafür auf? Wie die Mietzuschüsse oder andere Subventionen finanzieren?
Ältere Menschen	Der älteren Einwohnerschaft möglichst lange eine selbständige Lebensführung ohne Vereinsamung gewährleisten und damit „Heimkosten“ einsparen.	Bedürfnisgerechten Wohnraum für alle Gruppen anbieten; Nachbarschaftshilfe und gemeinschaftliches Wohnen fördern.	GB als „Generalunternehmer“, der „Alterswohnen“ als „Produkt“ anbietet (Wohnraum inkl. pflegerische Versorgung, Einkaufs- und Mahlzeitendienst, usw.); Arbeitsteilung GB (altersgerechter Wohnraum) Gemeinde (Pflege, Versorgung, usw.); Vermietung von spezifischem Wohnraum z.B. für Pflegewohngruppen an Gemeinden, usw.	Finanzierung allfälliger Subventionen? Inhalt Leistungsverträge oder anderer institutioneller Lösungen? Gefahr fehlender Durchmischung (Gettos).

Bereich / Themen	Kommunale Ziele	Ziele der GB	Kooperationsmöglichkeiten / Massnahmen	Probleme
Menschen mit Behinderungen	Möglichst lange eine möglichst selbständige Lebensführung gewährleisten, weil dies günstiger ist als Unterbringung in stationäre Einrichtungen.	Bedürfnisgerechten Wohnraum für alle Gruppen anbieten; Nachbarschaftshilfe und gemeinschaftliches Wohnen fördern. Solidarität mit Schwächeren.	Wie beim Alterswohnen verschiedene Arrangements denkbar.	Wie oben. Finanzierungsfrage allenfalls durch Einbezug der Invalidenversicherung komplex.
Asylsuchende	Gemeinden sind zur Unterbringung verpflichtet. Gemeinden (und die Asylsuchenden) sind auf sozialpolitisch sensiblen Vermieter und „offene“ Mitbewohner angewiesen.	Wie oben; Solidarität mit Schwächeren / Verfolgten; viele GB haben sozialarbeiterisches Können oder können sich diese „einkaufen“.	Anmieten von Wohnungen durch Gemeinde, Betreuung durch Gemeinde; Vermietung von Wohnungen an Gemeinde inkl. Betreuung.	Betreuungsaufwand und dessen Finanzierung; Einstellung Mitbewohner.
Spezialgruppen (Studenten, Musiker, Jugendliche, usw.)	In einzelnen Städten / Gemeinden besteht besonderer Bedarf an spezifischem Wohnraum wegen Ausbildungsangeboten.	Bedürfnisgerechten Wohnraum für alle Gruppen anbieten; auf spezielle Bedürfnisse eingehen, unkonventionelle Lösungen anbieten.	GB vermietet an Schule / Gemeinde; GB vermietet an Einzelpersonen; GB stellt Raum zur Verfügung, Gemeinde kommt für spezifische Ausstattung auf.	Spezifische Mietverträge.

Bereich / Themen	Kommunale Ziele	Ziele der GB	Kooperationsmöglichkeiten / Massnahmen	Probleme
Quartierentwicklung				
Neue Quartiere	Gemeinde will sich weiter entwickeln, entweder am „Stadtrand“ oder auf Industriebrachen.	GB wollen mehr als nur Wohnungen anbieten, gutes Wohnumfeld und der Aufbau einer sozialen Gemeinschaft sind in ihrem Selbstverständnis wichtig.	GB bei Neuentwicklungen beiziehen; Architekturwettbewerbe; Betrieb von neuen Quartierinfrastrukturen (Begegnungsräume, Restaurants, Kindergarten, Krippe, Ateliers) als „Paket“ anbieten; nur die Räumlichkeiten für Quartierinfrastrukturen anbieten.	Institutionelle Arrangements; Risikoverteilung, usw.
Quartiererneuerung	Attraktive Wohnungen anbieten, „Verslumung“ verhindern.	GB wollen ihren oft alten Bestand erneuern und veränderten Bedürfnissen anpassen.	Gemeinde vermittelt sanierungsbedürftige Liegenschaften an GB; Gemeinde hilft mit, Erneuerungen sozialverträglich zu gestalten; Gemeinde und GB betreiben zusammen einen Beratungsdienst auch für Dritte, usw.	Institutionelle Arrangements, Finanzierungsfragen.
Umgang mit Problemquartieren	Aufwertung der Quartiere zwecks Minimierung von Sicherheits- und sozialen Problemen.	GB häufig auch hier an Investitionen interessiert, allerdings müssen die Risiken kalkulierbar sein.	Kauf von strategisch wichtigen Liegenschaften durch Gemeinde mit anschliessender Übertragung an GB; Direktkauf durch GB; Erneuerungsinvestitionen im GB-Bestand; Investitionen inkl. neue Quartierinfrastrukturen (Kino, Buchladen, usw.).	Investitionen oft nur dann, wenn Vorleistungen der öffentlichen Hand im Wohnumfeld; Wie diese finanzieren? Garantien für GB, dass sich riskante Neuangebote wie z.B. Kino in diesem Umfeld auszahlen? Wer bezahlt, wenn langfristig die Aufwertung nicht kommt?
Innerstädtische Entleerungsgebiete	Neue Nutzungen für frei werdenden Gewerberaum („Lädeli“- und Gewerbesterberben). Mehrere innerstädtische Gebäude im Eigentum eines Bauträgers erhöht die städtebaulichen Möglichkeiten.	An Standorten mit hoher Qualität investieren; unkonventionelle städtebauliche und sozialverträgliche Lösungen anbieten.	GB fungiert als „Auffang- und Aufwertungsgesellschaft“. GB bietet für die oft privaten Eigentümer Beratungen direkt oder via Stadt an.	Denkmalschutz, Ortsbildschutz, usw.: Finanzierung der Leistungen.

Bereich / Themen	Kommunale Ziele	Ziele der GB	Kooperationsmöglichkeiten / Massnahmen	Probleme
Nachhaltige Stadtentwicklung				
Autoarme oder autofreie Siedlungen	Lebensqualität erhöhen durch Verminderung des motorisierten Individualverkehrs; Wohnraum für die vielen städtischen Haushalte ohne Auto anbieten.	Preisgünstige Wohnungen anbieten durch Verzicht auf teure Einstellmöglichkeiten/ Parkplätze; nachhaltige Wohnformen entwickeln und anbieten.	GB als Träger „autoarmer“ Siedlungen; Gemeinde passt die Bauordnung (Zahl der Parkplätze) an.	Bau- und Zonenordnung; spezielle Mietverträge (Verpflichtung zu „autofrei“ bzw. „autoarm“).
Multikulturelle Gesellschaft	Gesellschaftliche Integration fördern, Segregation mit hohen Folgekosten verhindern.	Wohnungen, Gemeinschaftseinrichtungen und ein Wohnumfeld anbieten, das die gesellschaftliche Integration fördert.	Einzelne GB haben ein „Integrations- Know how“, das sie auch über ihre Siedlungen hinaus der öffentlichen Hand anbieten könnten.	Finanzierungsfragen (GB erbringen häufig bereits heute Leistungen für die Allgemeinheit, die in der Regel nicht abgegolten werden), institutionelle Probleme, Know-how.
Energieversorgung und -Verbrauch	Energieversorgung sicherstellen bzw. Verbrauch minimieren.	Nachhaltige Energiequellen nutzen, innovative energetische Lösungen anbieten.	GB als Lieferant von Solarenergie an städt. Werke; Heizzentrale für ganze Stadtteile.	Institutionelle Arrangements.