

Potential und Grenzen von raumplanerischen Massnahmen zur Bekämpfung der Wohnungsknappheit

Autor(en): **Heye, Corinna / Fuchs, Sarah**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(2012)**

Heft 5

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-957878>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Potential und Grenzen von raumplanerischen Massnahmen zur Bekämpfung der Wohnungsknappheit

CORINNA HEYE, SARAH FUCHS
raumdaten GmbH



[ABB. 1]

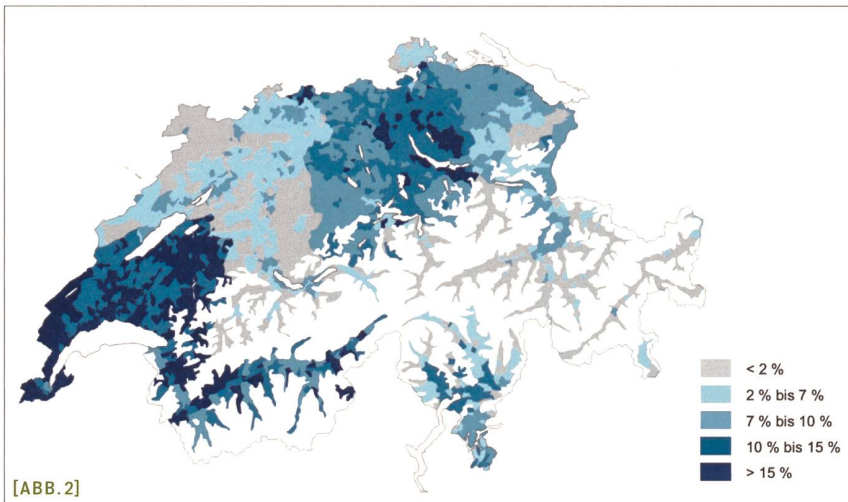
In den zentrumsnahen Gebieten wird Wohnraum ein zunehmend knappes Gut. Im Auftrag des Kantons Zürich hat die Firma raumdaten GmbH eine Studie verfasst, die eine Auslegeordnung der möglichen Massnahmen zur Förderung preisgünstigen Wohnraums umfasst und deren Möglichkeiten, Grenzen und Auswirkungen anhand von Praxisbeispielen aufzeigt. Der folgende Artikel fasst die wichtigsten Erkenntnisse aus dieser Studie mit Blick auf das Potential und Grenzen von raumplanerischen Mitteln auf.

Die Wohnungsknappheit in urbanen Räumen bestimmt mehr und mehr die Medienlandschaft. Dabei stehen immer wieder vor allem die Grosszentren der Westschweiz, Lausanne und Genf, sowie Zürich im Fokus. Die Ursachen dieser zunehmenden Wohnungsknappheit werden dabei sehr kontrovers diskutiert. In der Westschweiz stehen die Zuwanderung internationaler Firmen, hohe Regulierung und eine zunehmende Anzahl von Einsprachen im Verdacht, während in der Region Zürich vor allem die im Zuge der Personenfreizügigkeit angestiegene Zuwanderung hochqualifizierter Personen aus dem deutschen Sprachraum und der nördlichen EU-Länder thematisiert wird.

Unbestritten ist, dass das Bevölkerungswachstum besonders ausgeprägt in den Regionen Zürich und der Region um den Genfersee stattfindet. Die Leerstandsquoten sind in beiden Regionen ähnlich tief, nur die Bautätigkeit unterscheidet sich. Während in der Region Zürich und dem gesamten Mittelland eine rege Bautätigkeit stattfindet, ist diese in den Kantonen Genf und Waadt deutlich tiefer. Fehlende Baulandreserven können dabei aber nicht als mögliche Ursachen herhalten. Zwar befinden sich auch in der Region um den Genfersee die Baulandreserven nicht in den Grosszentren selbst, aber im suburbanen Raum ist nicht überbautes Bauland im deutlich höheren Ausmass vorhanden, als dies in der Region Zürich der Fall ist.

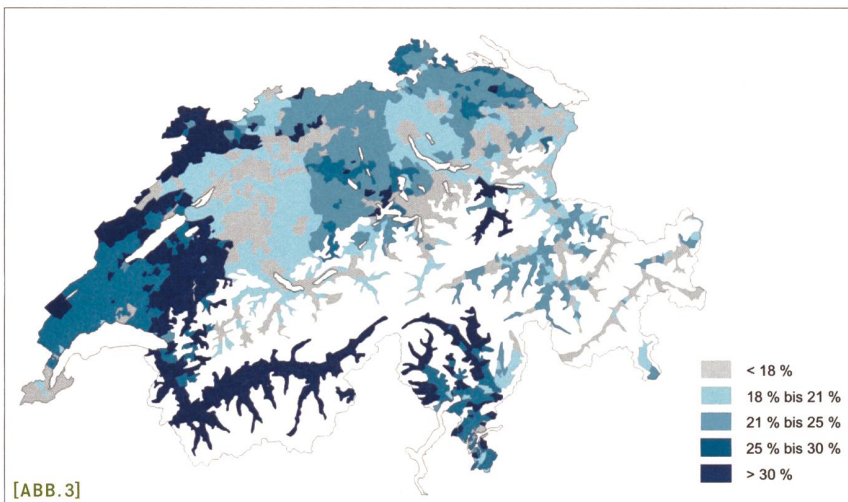
Dieser Umstand kann der öffentlichen Hand nicht recht sein, drohen doch bei steigender Wohnungsknappheit weiter steigende Preise und in der Folge eine soziale Entmischung, weil eine breite Mittelschicht in den Zentren keinen bezahlbaren Wohnraum mehr findet. Die Frage stellt sich allerdings, inwiefern die öffentliche Hand überhaupt Möglichkeiten dazu hat, dem Umstand der Baulandhortung entgegenzutreten.

[ABB. 1] Die Telli-Hochhäuser in Aarau wurden nach Plänen von Hans Marti in drei Etappen von 1971–74, 1982–85 und 1987–91 gebaut. Sie bieten rund 2500 Einwohnern Platz. (Foto Henri Leuzinger, Rheinfelden)



[ABB. 2]

[ABB. 2] Bevölkerungswachstum zwischen 2000 und 2011. (Quelle: Bundesamt für Statistik, Geostat/swisstopo. Darstellung: raumdaten GmbH)



[ABB. 3]

[ABB. 3] Baulandreserven 2007. (Quelle: Bundesamt für Statistik, Geostat/swisstopo. Darstellung: raumdaten GmbH)

Möglichkeiten der Einflussnahme der öffentlichen Hand unüberbautes Bauland nutzbar zu machen

Eine Möglichkeit besteht theoretisch darin, Bauland wieder auszuzonen. Nur würde dies immense Kosten bedeuten, da planungsbedingte Abwertungen von Eigentum Entschädigungen für die Eigentümer nach sich ziehen. Es ist dabei ein erstaunlicher Umstand, dass die Mehrwerte bei planungsbedingten Aufwertungen, wie dies bei Einzonungen von Bauland geschieht, meist unzureichend bis gar nicht abgeschöpft werden. Eine weitere Option wäre der Ankauf von nicht überbautem Bauland. Dieses Bauland könnte dann im Baurecht an gemeinnützige Bauträger abgegeben werden. Die Vergabe von Bauland ist für die öffentliche Hand eine sehr attraktive Option, so sie denn überbaubares Land besitzt. Mit der Abgabe von Boden im Baurecht können sowohl die Umsetzung und Einhaltung von Auflagen als auch Erträge aus dem Landbesitz langfristig gesichert werden. Auszonungen und Landkäufe haben allerdings eines gemein, sie kosten Geld. Um dieses zu beschaffen, fehlen oftmals entweder die Möglichkeiten oder der politische Wille.

Eine weitere Option die zur Zeit auf der politischen Agenda steht, ist die Einführung eines Vorkaufsrecht der Gemeinden von nicht überbauten Bauland. Inwiefern dies juristisch umsetzbar ist, bleibt fraglich, stellt dies doch einen Eingriff in die Rechte der Eigentümer des bereits eingezonten Landes dar. Unabhängig davon ist das Vorkaufsrecht eine sehr interessante Option. Denn sie erfordert nicht zwingend den Einsatz finanzieller Ressourcen. Das Vorkaufsrecht kann anderen Bauträgern übertragen werden, die mit Verträgen an bestimmte Auflagen gebunden werden können.

Eine weitere Möglichkeit unüberbautes Bauland nutzbar zu machen, besteht darin, Anreize zur Überbauung zu schaffen. Dies tut beispielsweise der Kanton Bern, in dem er einen Finanzierungsfonds geöffnert hat, mit dem Gemeinden motiviert werden, sich mit Hilfe von herausragenden Wohnbauprojekten für ein entsprechendes Preisgeld zu bewerben. Die konkrete Formulierung von Anforderungen an das einzureichende Projekt sichert dem Kanton respektive der Gemeinde grosse Einflusskraft. Solche Wettbewerbe haben allerdings vor allem eine hohe qualitative und weniger eine quantitative Wirkung.

Regelungen bei Neueinzonungen zentral

Das Dilemma der nicht überbauten Bauzonen in der Westschweiz zeigt, wie wichtig es ist, bei Neueinzonungen bereits die richtigen Weichen zu stellen, um nicht nur die Überbauung an sich, sondern zudem die Schaffung preisgünstiger Wohnungen zu garantieren. Bei Neueinzonungen sind die Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand vielfältig, seien dies das Vorkaufsrecht für Gemeinden, Ausnutzungsboni bei der Realisierung eines gewissen Anteils an preisgünstigen Wohnungen oder Quoten für preisgünstigen Wohnungsbau respektive gemeinnützige Wohnbauträger.

In der Praxis zeigt sich, dass übliche Ausnutzungsboni von 5% bis 10% als Anreiz zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums zu gering für einen Investor sind, um dafür entsprechende Bedingungen in Kauf zu nehmen. So bleiben diese Ausnutzungsboni meist ungenutzt.

Die Gemeinden Zug und Meggen (LU) haben bei der Neueinzonung Wohnanteile für preisgünstigen Wohnungsbau festgelegt. Das Vorgehen der beiden Gemeinden unterscheidet

sich grundlegend. Diese Regelungen befinden sich noch in der Umsetzungsphase, die Erfahrungen bei der Umsetzung sollen hier kurz vorgestellt werden.

Während die Stadt Zug die Grundlagen zur Umsetzung der Massnahme über die Bau- und Zonenordnung sowie eine Verordnung regelt, sind die Bestimmungen in der Gemeinde Meggen durch einen Vertrag zwischen Grundeigentümer und Gemeinde festgelegt. Dieser Vertrag wurde vor der Einzonung geschlossen und regelt insbesondere folgende Aspekte:

- Festlegung des konkreten Projekts
- Zeitpunkt der Umsetzung (bei Nicht-Umsetzung droht Auszonung)
- Festlegung des Bodenpreises für Anteil preisgünstiger Wohnungsbau (rund CHF 500/m²)

Auch wenn die Gemeinde Zug ebenfalls vorab Gespräche mit den involvierten Grundeigentümern geführt hat, so fehlen vertraglich bindende Abmachungen, mit Ausnahme dass mindestens 50% der Bruttogeschossfläche für preisgünstige Mietwohnungen vorzusehen sind. Die Konkretisierung der Projekte und die Erarbeitung der Gestaltungspläne erfolgten erst nach der Ortsplanrevision und damit nach der Einzonung der Gebiete. Strittige Diskussionspunkte in der Stadt Zug sind dabei insbesondere, wer welche Erschliessungskosten trägt und welcher Bodenpreis der Berechnung der Mietpreise zugrunde liegen soll. Ferner besteht kein Einfluss auf den Zeitpunkt der Umsetzung.

Beide Gemeinden zielen auf die Förderung der sozialen Durchmischung, Zielgruppe ist dabei primär die Mittelschicht, und speziell Familien. Ob diese Zielgruppe allerdings tatsächlich in den Genuss dieser preisgünstigen Wohnungen kommt, bleibt abzuwarten. Eine Möglichkeit der Einflussnahme haben sich beide Gemeinden nicht geschaffen.

Beide Gemeinden bezeichnen den Verwaltungs- und Betreuungsaufwand bis zur Überbauung der Gebiete als sehr hoch. Der Aufwand ist dabei vor allem vom Eigentübertyp sowie dessen Zielsetzungen abhängig. Die Erfahrungen der beiden Gemeinden zeigen, dass vor allem der politische Wille und der frühzeitige Austausch mit allen Beteiligten für eine zielführende Umsetzung der Massnahme äusserst wichtig sind. Insgesamt erscheinen bei der Festlegung von Wohnanteilen für den preisgünstigen Wohnungsbau zwingend:

- Festlegung der zukünftigen Mietzinse und anrechenbaren Bodenpreise
- Mitwirkung der Gemeinden bei der Ausgestaltung der konkreten Projekte (durch vorgängige Konkretisierung der Projekte oder durch Einsitz in Jury bei Wettbewerb)
- Gestaltungsplanpflicht (zur Sicherstellung der Qualität, Ausnützung, Erschliessung etc.)
- Möglichkeit der Einflussnahme auf die Zeitpunkte der Umsetzung (entweder vertraglich oder über Vorkaufsrecht)

Zu empfehlen ist zudem eine Beschränkung auf Mietwohnungen und die Festlegung von Belegungsvorschriften, auch wenn diese als politisch schwer umsetzbar gelten. Eine Einschränkung auf gemeinnützige Bauträger ist zwar nicht zwingend aber durchaus eine attraktive Alternative, da die Kostenmiete vor allem mittel- bis langfristig kostengünstige Mieten sicherstellt. Gemeinnützige Bauträger sind für den Bau preisgünstiger Wohnungen erfahrene Partner, die zudem häufig mit Belegungsvorschriften operieren. Die Erfahrungen aus der Stadt Zürich zeigen, dass dies dazu führt, dass in den Genossenschaften vor allem Haushalte mit mittleren Einkommen wohnen.

Abschliessend bleibt festzuhalten dass die Abgabe von gemeindeeigenem Bauland im Baurecht an Genossenschaften sehr zielführend ist. Fehlt es an geeigneten Landreserven, so sind Auflagen bei der Einzonung wohl am besten geeignet um preisgünstigen Wohnraum langfristig zu fördern. Entscheidend ist hierbei die richtige Wahl der Auflagen. Der Erfolg von raumplanerischen Massnahmen ist abhängig von den Auflagen, an die sie geknüpft werden, welche wiederum eine additive senkende Wirkung auf die Kosten der Miete ermöglichen. Am zielführendsten ist die Kombination aus Kostenmiete und Belegungsvorschriften. Dabei sollte langfristig gewährt werden, dass die anvisierte Zielgruppe erreicht wird. Vertragliche Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Landbesitzer über die zentralen Punkte wie Zeitpunkt der Umsetzung und Festlegung der späteren Landpreise und Mietpreise ersparen spätere aufwändige Verhandlungen.

RÉSUMÉ

Potentiel et limites des mesures d'aménagement pour lutter contre la pénurie de logements

La pénurie de logements et l'augmentation des loyers et des prix font surtout parler d'eux dans les régions urbaines à forte croissance démographique. Pour remédier à la crise et promouvoir la réalisation de logements abordables, les pouvoirs publics peuvent recourir à différentes mesures. La cession de terrains en droit de superficie – par exemple à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique – permet d'imposer certaines conditions et d'en garantir le respect à long terme. Pour lutter contre la théaurisation des terrains à bâtir, on peut envisager de déclasser ceux qui le sont déjà, moyennant toutefois l'indemnisation des propriétaires concernés. Les communes peuvent exercer une grande influence lors du classement de nouveaux terrains en zone à bâtir. A Zoug et à Meggen (LU), par exemple, la commune a conclu avec les propriétaires des contrats définissant des quotas de logements à loyers ou à prix abordables. En s'octroyant un droit de préemption, les communes se donnent les moyens d'assurer que le projet répondra sur la durée aux objectifs initialement définis. S'il n'est pas obligatoire de se limiter ici aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, ceux-ci présentent néanmoins l'avantage d'offrir des loyers à prix coûtant. De manière générale, les efforts entrepris par les communes pour promouvoir la construction de logements abordables montrent que, si la volonté politique est un facteur crucial, il est primordial aussi de combiner différentes mesures. L'instrument du droit de préemption et la fixation de conditions relatives à l'occupation des logements revêtent, à cet égard, une importance de premier plan.