



Die Stadt Bern verfügt inskünftig über ein wirksames Instrument, um auch private Investoren in die Pflicht zu nehmen: Bei Neu- und Umzonungen muss mindestens ein Drittel der neuen Wohnungen preisgünstig sein (Bild: Blick über die Stadt vom Inselflur aus).

Bern, Zug, Birsfelden: So fördern Gemeinden den gemeinnützigen Wohnungsbau

Wegweisendes Urteil des Bundesgerichts

Ist der politische Wille da, haben Städte und Gemeinden weitreichende Möglichkeiten, um den preisgünstigen Wohnungsbau zu fördern – auch wenn sie über kein eigenes Land verfügen. Mit dem Bundesgerichtsurteil zur Berner Wohn-Initiative hat sich dieser Spielraum noch erweitert. Das Urteil dürfte deshalb auch für andere Städte wegweisend sein. Dort tut sich gegenwärtig ohnehin schon einiges.

Von Lea Gerber

Viele Städte und Gemeinden haben in den letzten Jahren Massnahmen ergriffen für mehr gemeinnützigen Wohnungsbau – wenn auch oft erst auf Druck des Stimmvolks. So auch die Stadt Bern. Im Mai 2014 nahmen die Stimmberechtigten die so genannte Wohn-Initiative mit 72 Prozent Ja-Stimmen an. Die Initiative verlangt, dass bei Um- und Neueinzonungen mindestens ein Drittel der geplanten Wohnnutzung für preisgünstigen Wohnraum zur Verfügung gestellt wird. Ausserdem sollen Eigentümerinnen und Eigentümer grundsätzlich 20 Prozent mehr Nutzfläche realisieren können, wenn sie gemeinnützig sind oder preisgünstige Wohnungen bauen.

Öffentliches Interesse an mehr preisgünstigen Wohnungen

Mit der Annahme der Initiative sollte die Bauordnung der Stadt Bern eigentlich um diese zwei Regelungen ergänzt werden. Doch erst kam es zu einer Blockade: Der Hauseigen-

tümerverband und weitere Kreise reichten Beschwerde gegen die Initiative ein und zogen das Urteil bis vor das Bundesgericht. Sie monierten, die Initiative verletze das Recht der Eigentümer, ihre Grundstücke nach eigenen Vorstellungen zu nutzen. Zudem dürfe die Stadt Bern keine Vorgaben zur Gestaltung von Mietverträgen machen. Die Höhe des Mietzinses sei ein wesentlicher Bestandteil eines Mietvertrages und könne somit nicht auf kommunaler Ebene geregelt werden.

Fünf Jahre und zwei Gerichtsinstanzen später hält das Bundesgericht in seinem Entscheid fest, dass das Volksbegehren nicht in unzulässiger Weise in die Eigentumsrechte und die Wirtschaftsfreiheit eingreift. Auch steht die Initiative gemäss Bundesgericht nicht im Widerspruch zum Mietrecht. So würden die geforderten Änderungen in der städtischen Bauordnung nicht in das individuelle, privatrechtliche Mietverhältnis eingreifen. Vielmehr dienen sie dazu, «das Bedürfnis der Bevölkerung an einem ge-



Bei der Neubauesiedlung «Weltpost Park» setzt ein privater Grundbesitzer erstmals die Vorgaben der Berner Wohn-Initiative um. Die Investoren Swiss Prime Site AG und Alliance Suisse Immobilien AG bieten dort einen Drittel der 170 Wohnungen auf der Basis der Kostenmiete an. Der Nettozins einer Viereinhalbzimmerwohnung in dieser Kategorie soll bei 2000 Franken liegen.

nügenden Angebot von preisgünstigen Mietwohnungen zu befriedigen». Es bestehe ein «schutzwürdiges öffentliches Interesse» daran, das knappe Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen in der Stadt Bern zu erhöhen, heisst es im Urteil weiter.

Grosser Hebel – geringe Kosten

Stadtpräsident Alec von Graffenried äusserte sich gegenüber den Medien erfreut über dieses Urteil: «Der Entscheid schafft schweizweit Klarheit über die Gültigkeit ähnlicher wohnpolitischer Initiativen. Damit kommt dem Urteil des Bundesgerichts eine richtungsweisende Bedeutung zu.» Auch Jürg Sollberger, Präsident des Regionalverbands Bern-Solothurn der Wohnbaugenossenschaften, freut sich über den Bundesgerichtsentscheid: «Bei allen Um- und Neueinzonungen muss mindestens ein Drittel der Wohnungen preisgünstig oder gemeinnützig sein – unabhängig davon, wem das Land gehört. Das ist ein enormer Hebel für ein ausgewogenes Wohnungsangebot.»

Preisgünstig nicht gleich gemeinnützig

Grundsätzlich ist es begrüssenswert, wenn sich alle Investoren – gemeinnützige und gewinnorientierte – daran beteiligen, ein preislich ausgewogenes Wohnungsangebot zu schaffen. Diese Tatsache darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass preisgünstig noch lange nicht gemeinnützig bedeutet. Die Mehrwerte, die gemeinnützige Wohnbauträger schaffen, sind nicht ohne weiteres mit einbegriffen: Etwa ihren Beitrag zum Quartierleben, sei es über Quartierinfrastrukturen wie Kitas, kleine Läden oder Gemeinschaftsräume, sei es

über diverse Angebote und Anlässe. Oder ihren Beitrag zu einem tiefen Ressourcenverbrauch, etwa mit Sharing-Angeboten oder Belegungsvorschriften. Wohnbaugenossenschaften bieten ihren Bewohnerinnen und Bewohnern zudem Mitbestimmungsrechte und eine hohe Wohnsicherheit. Allen gemeinnützigen Wohnbauträgern ist gemein, dass sie die Wohnqualität ihrer Bewohnerinnen und Bewohner sehr hoch gewichten und hohen Wert auf gut gestaltete Siedlungen und begegnungsfördernde Aussenräume legen.

Damit unterscheidet sich die Stadtberner Initiative entscheidend von ähnlichen Volksinitiativen in anderen Städten. In der Stadt Zürich etwa entschied 2011 das Stimmvolk, dass bis 2050 der Anteil der gemeinnützigen Wohnungen an allen Mietwohnungen 33 Prozent betragen muss. Jetzt ist die Stadt selber in der Pflicht. Sie und die Genossenschaften müssen mehr als ein Drittel aller neu gebauten Wohnungen selber stemmen – und dies in einer Stadt, in der fast jedes Jahr zwischen 2000 und 3000 neue Wohnungen auf den Markt kommen. Anders in Bern: Dort sind bei Um- und Einzonungen alle Grundeigentümer verpflichtet, zu einem höheren Angebot an preisgünstigen Wohnungen beizutragen. Ganz ähnlich verhält es sich in der Nachbargemeinde Köniz. Auch dort müssen Investoren bei Grossprojekten einen Mindestanteil an gemeinnützigen Wohnungen erstellen: Bei einer Fläche von mehr als 4000 Quadratmetern müssen 20 bis 40 Prozent der Fläche für preisgünstiges Wohnen reserviert werden.

Stadt Zug ist Vorreiterin

Ganz neu ist der Ansatz der Berner Wohn-Initiative jedoch nicht. Die Stadt Zug war es, die 2010 als erste Gemeinde in der Schweiz die gesetzlichen Grundlagen für «Zonen für preisgünstige Wohnungen» schuf. In der kommunalen Bauordnung wurde sie als überlagernde Zone definiert, in der mindestens die Hälfte der Geschossfläche für den preisgünstigen Wohnungsbau reserviert ist. Im Gegenzug gewährt sie einen Ausnützungszuschlag von 10 Prozent. Anders als in der Stadt Bern findet die Regelung jedoch nicht automatisch bei allen Zonenänderungen Anwendung. Vielmehr bestimmt das Zuger Stadtparlament, in welchen Gebieten Zonen für preisgünstige Wohnungen geschaffen werden. Vor zehn Jahren wurden im Rahmen von verschiedenen Neueinzonungen vier solche Zonen definiert. Mittlerweile steht dort die erste Siedlung, eine zweite ist im Bau.

Neueinzonungen sind jedoch in Zug wie auch andernorts nicht mehr an der Tagesordnung. Vielmehr verlangt das revidierte Raumplanungsgesetz nach innerer Verdichtung. Die Stadt Zug setzt darum noch auf ein anderes Instrument: Erhöht sich im Rahmen von Bebauungsplänen die Ausnützung, fordert die Stadt von den Grundbesitzern einen gewissen Prozentsatz an preisgünstigen Wohnungen ein. Dieses Vorgehen basiert – anders als die Zonen für preisgünstige Wohnungen – nicht auf der Bauordnung, sondern ist jedes Mal ein politischer Aushandlungsprozess. Neben Zug setzen beispielsweise auch Nyon (VD), Meggen (LU) oder Rüschlikon (ZH) auf solche Vereinbarungen mit Investoren und Bauträgern.

Auch Birsfelden zeigt Pioniergeist

Für Aufsehen sorgte kürzlich auch die Gemeinde Birsfelden im Baselbiet. In einem Vorstoss



Bild: Flying Camera Baar



Bild: Archiv Wohnen

Die Siedlung «Im Rank» in Zug (Bildmitte oberhalb Bauernhaus) ist 2018 auf ehemaligem Landwirtschaftsland entstanden. Hier hat die Stadt Zug erstmals eine Zone für preisgünstigen Wohnungsbau festgelegt. Der private Landeigentümer und Investor bietet rund die Hälfte der siebzig Wohnungen nach deren Vorgaben an.

In Birsfelden besitzt der gemeinnützige Wohnungsbau schon heute einen Anteil von 13 Prozent. Dank einem neuen Reglement soll künftig mindestens die Hälfte der Wohnungen auf gemeindeeigenem Land gemeinnützig sein, private Investoren müssen mindestens zwanzig Prozent preisgünstige Wohnungen erstellen. Im Bild die Siedlung der Wohnbaugenossenschaft Hagnau, die 2015 auf Baurechtsland der Gemeinde entstanden ist.

forderte ein Bürger Massnahmen zu Gunsten eines vielfältigen und preisgünstigen Wohnungsangebots. Der Gemeinderat legte der Gemeindeversammlung daraufhin ein neues Reglement zur «Förderung eines vielfältigen Wohnungsangebots» vor. Im letzten Dezember sagte die Birsfelder Gemeindeversammlung mit grossem Mehr Ja zum neuen Reglement. Konkret bedeutet das: Auf gemeindeeigenem Land wird mindestens die Hälfte der Wohnungen durch gemeinnützige Bauträgerschaften erstellt. Zudem müssen auf privaten Parzellen mindestens 20 Prozent der neu erstellten Wohnungen bei der Anfangsmiete oder dem Kaufpreis unter dem Birsfelder Durchschnitt liegen. Konkret wird hierfür der von einem anerkannten Immobilien-Schätzungsinstitut publizierte Medianwert für Kaufpreise oder Mieten von Neuwohnungen genommen. Beide Regelungen gelten nur im Rahmen von Quartierplänen. Doch ohne solche sind grössere Überbauungen in der dichten Agglomeration ohnehin kaum mehr möglich.

Zwar hat Birsfelden bereits heute einen hohen Bestand an Genossenschaftswohnungen. Knapp 13 Prozent macht ihr Marktanteil aus. Dieses verhältnismässig grosse Angebot an preisgünstigem Wohnraum erachtet der Gemeinderat «als wichtigen Baustein für ein gut durchmischtes und aktives Gemeindeleben». In den Erläuterungen zur Gemeindeversammlung betont er einen weiteren Aspekt: Der verfügbare Wohnraum solle einen Beitrag leisten zur Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde. Wohneigentum und genossenschaftliches Wohnen förderten überdurchschnittlich das Engagement und das Verantwortungsbewusstsein der Bewohnerinnen und Bewohner innerhalb ihres Lebensraums – «ein wichtiger Aspekt im Schweizer Milizsystem».

Die Massnahmen von Birsfelden sind im Baselbiet bisher einzigartig. «Unseres Wissens gibt es bisher schweizweit keine vergleichbare Regelung», hält der Gemeinderat in den Erläuterungen zur Gemeindever-

sammlung fest. Zwar legen viele Gemeinden in der Schweiz Mindestquoten für genossenschaftlichen Wohnungsbau fest. Aber das passiert meist von Fall zu Fall, nicht in einem generell geltenden Reglement. Jörg Vitelli, Präsident des Regionalverbands Nordwestschweiz der Wohnbaugenossenschaften, ist erfreut über das neue Reglement. «Dass Birsfelden eine zeitlich unbeschränkte Quote von 50 Prozent einführt, ist wegweisend. Eine solche Regelung könnten sich viele Baselbieter Gemeinden mit eigenen Baulandreserven zum Vorbild nehmen.» ■

Verschiedene Wege, um den gemeinnützigen Wohnungsbau zu stärken

Eine Stadt oder eine Gemeinde kann nicht nur als Immobilieneigentümerin in den Markt eingreifen, sondern auch Rahmenbedingungen für den Wohnungsmarkt setzen. So kann sie beispielsweise mit ihrer Nutzungsplanung das Angebot an Bauland, mögliche bauliche Dichten und sogar das Wohnungsangebot beeinflussen. Durch den Erwerb und die Abgabe von Land kann eine Gemeinde auch eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik betreiben.

Zielvorgaben zum Marktanteil

Drei Beispiele:

- In der Stadt Zürich wurde 2011 das Ziel, den Anteil an gemeinnützigen Wohnungen am Mietwohnungsbestand auf einen Drittel zu steigern, in der Gemeindeordnung verankert.
- 2012 hat die Stadt Luzerner Bevölkerung eine Initiative angenommen, die fordert, den Anteil an gemeinnützigen Wohnungen innert 25 Jahren von 13 auf 16 Prozent zu steigern.
- In der Stadt Biel soll der Anteil Genossenschaftswohnungen bis ins Jahr 2035 von heute rund 15 auf 20 Prozent erhöht werden. Auf Druck einer Volksinitiative hat der Stadtrat dieses Ziel im Reglement über die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus festgeschrieben.

Mindestanteile in der Nutzungsplanung festlegen

Vier Beispiele:

- In der Stadt Bern muss bei Um- und Neueinzonungen ein Drittel der geplanten Wohnungen preisgünstig sein.
- Die Gemeinde Köniz behält bei Erlass oder Änderungen von Nutzungsplänen 20 bis 40 Prozent der Fläche für preisgünstigen Wohnungsbau in Kostermiete vor.

- Die Stadt Zug definiert bestimmte Zonen, in denen mindestens die Hälfte der Wohnungen preisgünstig sein muss.
- Auch die Gemeinde Meggen gibt Anteile für preisgünstigen Wohnraum in Gestaltungsplänen vor: Rund ein Drittel der Wohnungen sollen zu einem plafonierten Mietzins vermietet werden.

Aktive Bodenpolitik

Viele Städte und Gemeinden betreiben eine aktive Bodenpolitik. Kommunale Initiativen nach dem Motto «Boden behalten – Stadt gestalten» waren in den letzten Jahren vielerorts erfolgreich. Ihre Forderung: Städtisches Land soll nicht länger verkauft, sondern nur noch im Baurecht abgegeben werden dürfen. Zur Illustration zwei Beispiele aus jüngerer Zeit:

- Landbeschaffung in Grenchen (SO): Im Februar 2020 sagten die Stimmberechtigten der Stadt Grenchen im Kanton Solothurn deutlich Ja zu einem Landbeschaffungskredit von 15 Mio. Franken. 69 Prozent sprachen sich für die Fortführung einer aktiven Bodenpolitik der Stadt aus.
- Langfristige Sicherung des gemeindeeigenen Bodens in Adliswil (ZH): Zur gleichen Zeit nahmen die Stimmberechtigten in Adliswil die Bodeninitiative von SP und Grünen an – wenn auch nur sehr knapp. Damit kann die Kleinstadt in der Zürcher Agglomeration städtisches Land nur noch im Baurecht abgeben. Ausnahmen gelten, wenn das Grundstück kleiner als hundert Quadratmeter ist, an eine gemeinnützige Organisation verkauft oder für ein öffentliches Bauvorhaben des Kantons oder des Bundes benötigt wird.