

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Schwerpunkt: WOHNEN

Edeltraud Haselsteiner, Sabina Riß: Gender und feministische Aspekte in der Wohnbaupolitik • **Dennis Tamesberger, Johann Bacher, Harald Stöger:** Die Wirkung des sozialen Wohnbaus in Österreich. Ein Bundesländervergleich • **Fritz Hemedinger, Sepp Wall-Strasser:** Wohnen in Gallneukirchen – lebenswert, sicher, teuer. Leistbares Wohnen als kommunalpolitische Herausforderung • **Bernhard Scharf:** In der Hitze der Nacht – Wohnbau im Klimawandel • **Harald Stöger:** Auf der Suche nach Lösungsansätzen für bezahlbares Wohnen – die europäische Perspektive

Bettina Csoka: Rezension Emmerich Tálos (2019): Die schwarz-blaue Wende in Österreich. Eine Bilanz

Auf der Suche nach Lösungsansätzen für bezahlbares Wohnen – die europäische Perspektive

1. Einleitung	88
<hr/>	
2. Fallstudien	89
2.1 Affordable Homes in England	89
2.2 Der genossenschaftliche Wohnbau in der Schweiz	93
<hr/>	
3. Resümee	99

Harald Stöger

*Senior Lecturer, Institut
für Gesellschafts- und
Sozialpolitik, JKU Linz*

1. Einleitung

*bezahlbares
Wohnen – eine
sozialpolitische
Herausforderung*

Bezahlbares Wohnen ist ein sozialpolitisches Problem mit trans-nationalem Charakter und daher längst nicht mehr auf bestimmte Staaten der EU oder OECD beschränkt: Der Fokus der wissenschaftlichen Auseinandersetzung lag bislang eher auf den vielfältigen Ursachen für steigende Wohnungspreise und -kosten und weniger auf den wohnungspolitischen Reaktionen in einzelnen Staaten, Regionen oder Städten. Die Diskussion solcher Reaktionen wäre sowohl für die fachwissenschaftliche wie auch die politische Debatte von Relevanz, da die jeweiligen Potenziale und Grenzen aufgezeigt und gewichtet werden könnten.

*verschiedene
Reaktionen*

Die vorliegende Abhandlung möchte einen Beitrag zu dieser Diskussion leisten. Sie erörtert exemplarisch Wohnformen, die auf die virulente Herausforderung kontinuierlich steigender Wohnkosten reagieren. Anknüpfend an die facheinschlägige Literatur sollen die ausgewählten Wohnformen anhand mehrerer Kriterien analysiert werden (dazu u.a. Malpass/Victory 2010): Diese betreffen die Zielgruppe(n), die Anbieter (z.B. genossenschaftliche Bauträger), die Art der öffentlichen Unterstützung, die Gestaltung der Mieten und Preise (bei Wohneigentum) und den längerfristigen Beitrag dieser Wohnformen zu einer „leistbaren“ Wohnungsversorgung.

*Fallstudien aus
Großbritannien
und der Schweiz*

Die Fallstudien stammen aus Großbritannien und der Schweiz, die sich durch ihre Systeme sozialer Sicherung und durch die Modelle der Wohnraumversorgung – Strukturen der Wohnungsmärkte – markant unterscheiden. Dies führt zur Frage, wie diese beiden Staaten auf das Problem der bezahlbaren Wohnungsversorgung reagieren und inwieweit sich die jeweiligen Antworten voneinander unterscheiden. Großbritannien zeichnet sich durch eine hohe Quote an Wohneigentümern aus, die Schweiz hingegen ist eine „Nation der Mieter“. Die Wohnungspolitiken sind gleichfalls durch markante Unterschiede charakterisiert. In Großbritannien weist die Wohnungspolitik stark liberale Züge auf. Die Rolle des Staates ist begrenzt und zum einen auf die Unterstützung der Haushalte mit geringen finanziellen Möglichkeiten ausgerichtet. Für diese knüpft der Staat ein „Sicherheitsnetz“, das vor Wohnungsverlusten schützen soll. Zum anderen ist die Wohnungspolitik bemüht, die Verbreitung von Wohneigentum durch einen Mix an z.B. steuerlichen Anreizen zu fördern. In der Schweiz wiederum betreiben vor allem die größeren Städte

eine aktive Wohnungspolitik, die auf eine leistbare Versorgung mit Wohnraum abzielt. Ein Spezifikum der Schweiz sind die zahlreichen Wohnungsanbieter des „Dritten Sektors“ (gemeinnützige Wohnungsgenossenschaften), die über eine lange Tradition verfügen und gesellschaftlich hoch akzeptiert sind.

2. Fallstudien

2.1. Affordable Homes in England

Der Wohnungsmarkt in Großbritannien ist – verschärft durch die Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 – durch deutliche strukturelle Veränderungen charakterisiert. Nachdem Großbritannien lange Zeit als typisch für eine „Nation of Home-owners“ galt, ist die Quote an Wohneigentümern seit 2008 auf 63 % leicht gesunken und liegt damit etwas unter dem Durchschnitt der OECD-Staaten. Die Chance auf den Erwerb von Wohneigentum auf dem „freien Markt“ wird durch hohe Wohnungspreise und die Folgen des „credit crunches“ auf die Verfügbarkeit von günstigen Krediten für den Wohnungskauf erschwert. Die Verschuldung der Haushalte ist daher in Großbritannien sogar leicht gesunken, insbesondere jüngeren Haushalten (bis 30 oder 35 Jahren) bleibt der Kauf von Wohneigentum zunehmend verwehrt. Diese Generation ist daher in besonderem Maße auf die Verfügbarkeit von bezahlbaren Mietwohnungen angewiesen. Seit den 1980er Jahren stieg der Bestand an Mietwohnungen in Großbritannien auf knapp 36 % des Wohnungsbestandes (OECD 2019). Während private, gewinnorientierte Anbieter von Mietwohnungen an Bedeutung gewannen, verloren die Kommunen als Vermieter von bezahlbaren Wohnungen an Relevanz. Housing Associations spielen als gemeinnützige Wohnungsanbieter vor allem in England eine zunehmend wichtigere Rolle für die Wohnungsversorgung (Mullins/Murie 2006).

Großbritannien – Umbrüche am Wohnungsmarkt

Betrachtet man die Entwicklung der Wohnungspreise, so zeigt sich für die Phase seit den 1990er Jahren eine deutlich steigende Tendenz. Nach einem markanten Rückgang infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 nähern sich die Preise für Wohnungen und Häuser seit einigen Jahren wieder dem Niveau vor Beginn der Krise.

*Rückgang und
Anstieg der
Wohnungspreise*

Den höchsten Anstieg verzeichneten die Wohnungspreise im Süden Englands und in den urbanen Ballungsräumen London, Manchester, Birmingham oder Leeds, die ökonomisch prosperieren und durch hohe Migration gekennzeichnet sind. Demgegenüber liegen die Wohnungspreise in den dünner besiedelten ländlichen Regionen auf einem geringen Niveau und steigen auch weniger stark an (OECD 2019). Die Entwicklung der Wohnungsmieten weist eine mit den Wohnungspreisen vergleichbare, steigende Tendenz auf. Im Süden Englands und den städtischen Ballungsräumen liegen die Mieten auf einem deutlich höheren Niveau als in den ländlichen Regionen.

*steigende
Belastung durch
Wohnkosten*

Die Entwicklung der Wohnungspreise und -mieten hat wesentlich dazu beigetragen, dass im Jahr 2016 die britischen Haushalte 22,1 % ihres monatlichen Einkommens (Netto) für Wohnkosten aufwenden mussten. Der Durchschnittswert der OECD-Staaten von 18,9 % wurde damit klar überschritten. Einkommensschwache Haushalte im untersten Quintil gaben rund 29 % ihres monatlichen Haushaltseinkommens (Netto) für Wohnkosten aus. Bei Mietern betrug der Anteil mehr als 42 %, bei Eigentümern lag er bei rund 31,2 % (OECD 2019). Wohnbeihilfen, die ein unverändert wichtiges Instrument der Wohnungspolitik sind, tragen zu einer Dämpfung der Wohnkostenbelastung einkommensschwacher Haushalte bei (Griggs/Kemp 2012, S. 406). Neben Haushalten mit geringen Einkommen sind auch Studierende, Migranten und zu beruflicher Mobilität gezwungene Haushalte von hohen Belastungen durch Wohnkosten besonders betroffen.

*Debatte über
bezahlbares
Wohnen*

Vor diesem Hintergrund erscheint es wenig verwunderlich, dass in Großbritannien seit Jahren über Maßnahmen zur Verbesserung der Bezahlbarkeit der Wohnungsversorgung diskutiert wird. Die einzelnen Regionen England, Schottland, Wales und Nordirland verfolgen dabei durchaus unterschiedliche wohnungspolitische Ansätze, da sie über nennenswerte Gestaltungsspielräume in diesem Politikfeld verfügen. Die folgenden Ausführungen werden vorrangig die Entwicklung der Wohnungspolitik in England seit ca. 2010 diskutieren.

*Einführung der
Affordable Homes*

Die konservativ-liberale Regierung Großbritanniens (2010-2015) setzte zunächst auf eine Verbreitung von Affordable Homes, die in der Debatte als Innovation und als Beitrag zur Sicherung einer bezahlbaren Wohnungsversorgung präsentiert wurden. Ein wichti-

ges Merkmal dieser Wohnform sind Mieten, die einer gesetzlichen Regulierung unterliegen und 80 % des lokalen Mietniveaus nicht überschreiten dürfen (Manzi/Morrison 2018, S. 1928). Diese Begrenzung gilt für Erst- und weitere Vermietungen. Sie bedeutet in der Praxis allerdings auch, dass die Mieten für diesen Wohnungstyp zwischen Städten und Regionen teils deutlich variieren, je nach Situation auf den betreffenden lokalen Wohnungsmärkten (Lund 2011, Blessing 2016).

Die Zahl der Affordable Homes stieg in England deutlich an, von 2011 bis 2016 von 1.150 auf 16.550 Einheiten, mit einem Schwerpunkt in London (Stephens 2017, S. 13, Manzi/Morrison 2018, S. 1930). Diese Entwicklung ist auch dem Umstand geschuldet, dass die Regierung der Förderung von Affordable Homes einen nicht geringen Stellenwert einräumte.

öffentliche Förderung von Affordable Homes

Staatliche Förderungen, in Form zinsgünstiger Darlehen, wurden an rund 150 Wohnbauträger vergeben, die sich in einem kompetitiven Verfahren um öffentliche Unterstützungen für Affordable Homes durch die Regierung beworben hatten. Unter den ausgewählten Bauträgern überwogen Housing Associations, während Kommunen und kommerzielle Wohnbauträger eindeutig in der Minderheit blieben. Konservative Regierungen räumen den Housing Associations als Wohnungsanbieter Priorität gegenüber den Gemeinden ein (Malpass 2012). Die Förderung von Affordable Homes wurde nach 2015, dem Regierungsantritt der konservativen Alleinregierung, prolongiert, dann aber zugunsten von Wohneigentum umgeschichtet, wobei insbesondere der Wohnungskauf durch jüngere Haushalte unterstützt werden sollte (Stephens 2017, S. 13).

Die öffentlichen Förderungen für Affordable Homes decken allerdings nur rund 15 % der Baukosten (anstatt der 50 % bei früheren Förderprogrammen), die Grundstücke werden überwiegend auf dem freien Markt erworben. Aufgrund der geringen Förderungen sind Anbieter von Affordable Homes auf private Kredite angewiesen, die vorrangig durch institutionelle Investoren gewährt werden. Steuerbegünstigungen sollen den privaten Kapitalgebern, insbesondere Rentenfonds, Anreize für Investitionen in Affordable Homes vermitteln. Seit 2015 verschärfte sich diese finanzielle Abhängigkeit von privaten Investoren, nachdem die britische Regierung die für Affordable Homes vorgesehenen öffentlichen Mittel zugunsten

der Förderung von Wohneigentum für jüngere Haushalte umgeschichtet hatte. Die britische Regierung betrachtet die öffentlichen Förderungen lediglich als eine Anschubfinanzierung und betont, dass Großbanken und private Rentenfonds eine zentrale Rolle für die Finanzierung von Affordable Homes spielen sollen. Die konservativ-liberale Regierung förderte nicht nur die Errichtung von Affordable Homes, sondern erlaubte den Housing Associations auch, bis zu 75.000 bestehende Mietwohnungen zukünftig als Affordable Homes neu zu vermieten (Stephens 2017, S. 13).

*Affordable Homes
als Wohnform für
Mittelschichten*

Betrachtet man die Zielgruppe, so sind Affordable Homes primär an erwerbstätige Haushalte mit mittleren Einkommen adressiert, die in angespannten urbanen Wohnungsmärkten auf bezahlbaren Wohnraum angewiesen sind. Nach den Vorstellungen des früheren britischen Premierministers D. Cameron sollen vorrangig „hard working families“ von den Affordable Homes profitieren (Blessing 2016). Bezieher geringer Einkommen sind zwar nicht explizit ausgeschlossen, jedoch auf den Bezug von Wohnbeihilfen angewiesen, um die Mieten der Affordable Homes leisten zu können. Die rezenten Kürzungen bei den Wohnbeihilfen erhöhen das Risiko einer Verdrängung von Bewohnern aus Affordable Homes insbesondere in Ballungszentren mit hoher Wohnungsnachfrage. Zudem sind die Anbieter dieser Wohnform berechtigt, Haushalte mit höherer Zahlungsfähigkeit zu priorisieren, um die mit einkommensschwachen Haushalten verbundenen finanziellen Risiken für die Vermieter (Mietausfälle etc.) zu minimieren (Stephens 2017, S. 16). Weiterhin dürfen Affordable Homes befristet vermietet werden, wobei die Mindestdauer der Befristung bei zwei Jahren liegen muss. Housing Associations begegnen einer zeitlichen Befristung von Mietverträgen durchaus skeptisch und nutzen diese Option vielfach nicht (Fitzpatrick/Pawson 2014).

*begrenzte
Wirkung der
Affordable Homes*

Das Konzept der Affordable Homes löste in England politische Kontroversen aus. Pointierte Kritik wird unter anderem von Labour, den Interessensvertretungen der Mieter, der Organisation „Shelter“, einzelnen Wissenschaftlern und durch die Kommunen formuliert. Diese Akteure monieren die überwiegend private Finanzierung und betrachten Affordable Homes nicht als wirksamen Beitrag zur Entschärfung des hohen Defizits an preisgünstigen Wohnungen in den englischen Städten (Jacobs/Manzi 2017; Manzi/Morrison 2018). Affordable Homes sind konzipiert als Alternative zu den kommu-

nalen Wohnungen, im Speziellen für Erwerbstätige, jedoch ist ihr Marktanteil in England relativ gering. In den anderen Regionen Großbritanniens spielen sie für die Wohnungsversorgung praktisch keine Rolle. Insgesamt tragen sie nicht zur langfristigen Vermehrung des Angebotes an bezahlbaren, d.h. preisgünstigen Wohnungen, in den Ballungsräumen Englands bei. Im Unterschied zu den kommunalen Sozialwohnungen sind sie durch höhere Mieten, geringere öffentliche Förderungen und eine Fixierung auf ökonomisch aktive Haushalte charakterisiert. Vergleichbare Modelle wurden in Australien oder den USA implementiert und gelten als typisch für liberale Wohlfahrtsstaaten und ihre marktorientierten Systeme der Wohnraumversorgung (Blessing 2016, S. 165 ff).

Der Neubau kommunaler Wohnungen, der als wohnungspolitischer Gegenvorschlag ins Treffen geführt wird (unter anderem von Labour) erscheint hingegen nicht umsetzbar. Dies liegt nicht allein an der Skepsis konservativer Politiker gegenüber dem kommunalen Wohnbau, der als Symbol der britischen Arbeiterbewegung wahrgenommen wird, und der eindeutigen Präferenz für Wohneigentum und Affordable Homes. In vielen Kommunen schränken hohe Budgetdefizite und Schulden den Spielraum für Investitionen in den Wohnbau deutlich ein, auf der anderen Seite schrecken die Partizipations- und Mitspracherechte der Bewohner von kommunalen Wohnungen potenzielle private Investoren ab (Valenca 2015, S. 111 f). Weiterhin erschwert der Mangel an günstigen Grundflächen vor allem in den Ballungsräumen eine Ausweitung der kommunalen Wohnbautätigkeit. Englische Kommunen beschränken sich daher im Wesentlichen auf eine Modernisierung ihres Wohnungsbestandes, oder veräußerten ihre Wohnungen, um die wachsenden Kosten für Instandhaltung und Verbesserung zu sparen und ihre Schulden zu reduzieren.

*geringe Relevanz
des kommunalen
Wohnbaus*

2.2 Der genossenschaftliche Wohnbau in der Schweiz

Typisch für die Schweiz ist ein Mietwohnungssektor, der zu den größten in EU und OCED rechnet, und eine niedrige Quote von Wohneigentümern, die bei rund 40 % aller Haushalte liegt (Lawrence 1996, OECD 2019). Wichtige Ursachen sind das Fehlen einer direkten öffentlichen Förderung von Wohneigentum sowie von Bausparmodellen und die seit Jahren kontinuierlich steigenden Wohnungs- und Hauspreise. In angespannten Wohnungsmärkten –

*der
Wohnungsmarkt
der Schweiz*

besonders in den großen Städten - erreichen die Steigerungsraten das höchste Niveau. Anders als in Großbritannien verzeichneten die Wohnungspreise in der Schweiz nach 2008 keinen kurzfristigen Rückgang (OECD 2019).

*steigende
Mietpreise in
den Städten*

Die Mieten steigen gleichfalls kontinuierlich, jedoch weniger markant als die Gehälter der unselbstständig Erwerbstätigen. In den angespannten Wohnungsmärkten der Großstädte Zürich, Bern, Genf oder Luzern verzeichnen die Mieten über einen Zeitraum von fünf Jahren (2009–2014) den stärksten Anstieg (Balmer 2017, S. 64). Die anhaltende Migration in diese attraktiven und wirtschaftlich prosperierenden Ballungszentren hat die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum erheblich erhöht. Bezieher geringer Einkommen, junge Menschen, die ihre erste eigene Wohnung suchen, und beruflich mobile Personen sind von den Mietpreissteigerungen in besonderem Maß betroffen. Am stärksten fallen die Erhöhungen bei neuen Verträgen aus, für die das schweizerische Mietrecht eine Anhebung der Mieten erlaubt. Demgegenüber steigen die Mieten für ältere Verträge in geringerem Maße. Die Konsequenz ist eine Teilung der städtischen Wohnungsmärkte in ein schrumpfendes Segment an bezahlbaren Mietwohnungen und ein wachsendes Segment von teuren Wohnungen. Die Aktivitäten zur Schaffung von neuen, günstigen Mietwohnungen durch Genossenschaften sind eine Reaktion auf diese Marktsplaltung und auf die steigende Wohnkostenbelastung der Haushalte (diese liegt mittlerweile knapp über dem OECD-Durchschnitt¹) (OECD 2019).

*die Rolle der
Wohnungsgenos-
senschaften*

Wohnungsgenossenschaften² sind etablierte Organisationen, die in schweizerischen Großstädten eine gewichtige Rolle für die bezahlbare Wohnungsversorgung spielen. Sie werden im Regelfall durch Privatpersonen (oder Unternehmen) gegründet, sind gemeinnützig orientiert (begrenzte Gewinne, Pflicht zur Reinvestition) und räumen ihren Mitgliedern – zumindest formal – umfassende Partizipations- und Mitwirkungsrechte bei der Führung der Genossenschaften ein. Insbesondere bei größeren genossenschaftlichen Bauträgern liegt die Leitung der Genossenschaften jedoch nicht mehr bei den Mitgliedern, sondern bei einem begrenzten Zirkel von einschlägig qualifizierten hauptamtlichen Funktionären. Das primäre Unternehmensziel von genossenschaftlichen Wohnbauträgern liegt in der Schaffung von preisgünstigen (Miet-)Wohnungen für ihre Mitglieder (zur Einordnung: Zimmermann 1991).

Die Wohnbautätigkeit durch Genossenschaften weist in der Schweiz ein zyklisches Muster auf. Die erste Phase des Aufschwungs der genossenschaftlichen Bautätigkeit fällt in die 1920er und frühen 1930er Jahre, als richtungsweisende Wohnbauvorhaben in den Großstädten realisiert wurden. Diese frühen genossenschaftlichen Bauaktivitäten waren eine sozialreformerische Reaktion auf die Konsequenzen von Industrialisierung und Bevölkerungswachstum für die lokalen Wohnungsmärkte. Nach einer kurzen Periode der Stagnation folgte eine deutliche Expansion während der 1940er und 1950er Jahre, als rund 44 % aller neuen Wohnungen in der Schweiz durch genossenschaftliche Bauträger errichtet worden waren. In Zürich, einem Schwerpunkt der genossenschaftlichen Bautätigkeit, existierten in dieser Phase mehr als 1000 aktive Wohnbaugenossenschaften (Kurz 1993, S. 289; Lawson 2010, S. 213 ff). Während dieser Periode wurden genossenschaftliche Bauträger nicht nur in den Großstädten, sondern auch in Kleinstädten und ländlich-agrarischen Regionen gegründet, wenngleich in sehr geringer Zahl.

Schwerpunkte der genossenschaftlichen Bautätigkeit

Aufgrund der hohen Bauleistung in dieser Periode entfallen in Zürich rund 17 % des gesamten Wohnungsbestandes auf genossenschaftliche Bauträger, in Luzern liegt ihr Anteil bei rund 13 % aller Wohnungen (Balmer 2017, S. 74). Außerhalb der Großstädte spielen Wohnbaugenossenschaften hingegen eine marginale Rolle für die Wohnraumversorgung der Bevölkerung. In der gesamten Schweiz entfallen nur 5,1 % des Wohnungsbestandes auf genossenschaftliche Bauträger. Die überwiegende Mehrheit der Wohnbaugenossenschaften verwaltet nicht mehr als 150 Wohnungen, nur eine geringe Zahl von Genossenschaften bietet über 10.000 Wohneinheiten an (Lawson 2009, S. 55).

In den vergangenen Jahren durchlief der genossenschaftliche Wohnbau in jenen Städten, in denen er eine historische Tradition besitzt, eine – gemessen an der Bauleistung – begrenzte Renaissance (Wohnbaugenossenschaften Schweiz, 2019). In Reaktion auf Mietpreissteigerungen und den hohen Bedarf an preisgünstigen Wohnungen wurden zudem neue genossenschaftliche Bauträger gegründet. In Luzern, so die Zielsetzung der Stadtregierung, sollen Wohnbaugenossenschaften bis 2037 ca. 16 % des gesamten Wohnungsbestandes anbieten (Balmer 2017, S. 81). In Zürich werden ebenfalls neue genossenschaftliche Wohnbauprojekte realisiert,

Renaissance des genossenschaftlichen Wohnbaus

die Akzente in Bezug auf Architektur, Leistbarkeit und ökologische Verträglichkeit setzen sollen. Am aktivsten sind dabei etablierte und große Genossenschaften wie die seit dem frühen 20. Jahrhundert bestehende ABZ („Allgemeine Baugenossenschaft Zürich“).

*öffentliche
Förderung der
Wohnungsgenos-
senschaften*

Die zyklische Entwicklung der genossenschaftlichen Wohnbautätigkeit korrespondiert mit der Gewährung von öffentlichen Förderungen, die als notwendige Voraussetzung für die Realisierung genossenschaftlicher Bauvorhaben gelten. Ohne nennenswerte öffentliche Unterstützung könnten Wohnungsgenossenschaften ihre Wohnbauprojekte nicht, in reduziertem Umfang oder nur zu deutlich höheren Mieten realisieren. Unterstützungen werden primär durch einzelne Stadtregierungen und in geringerem Maße durch die Kantone und den Bund gewährt. Im föderalen System der Schweiz sind städtische Regierungen wesentliche gestaltende Akteure der Wohnungspolitik. Zugleich variieren Art und Ausmaß der Unterstützung durch die Städte in Abhängigkeit von den lokalen parteipolitischen Machtverhältnissen sowie den historischen Traditionen und „Pfaden“ der Wohnungspolitik (Balmer 2017, S. 71-75).

*Zugang der
Wohnungsgeno-
senschaften
zu günstigen
Baugründen*

Als besonders relevant erweist sich die Versorgung der genossenschaftlichen Bauträger mit preisgünstigen und geeigneten Grundstücken, die in Ballungszentren knappe Güter darstellen. Stadtregierungen – besonders jene der Großstädte – verkaufen Bauparzellen zu günstigen Preisen an genossenschaftliche Bauträger oder gewähren ihnen langfristige Baurechte (in Zürich für bis zu 60 Jahre) auf städtischen Grundstücken. Die Zinsen für die Baurechte werden dabei durchwegs marktkonform gestaltet, d.h. an die lokale Bodenpreisentwicklung angepasst (Balmer 2017, S. 74, Kurz 1993, S. 289 f).

*Stärkung
der genossen-
schaftlichen
Eigenmittel*

Durch die Zeichnung von Genossenschaftsanteilen tragen Stadtregierungen weiterhin zur Verbesserung der Eigenkapitalbasis und damit der Kreditwürdigkeit der Genossenschaften bei (Lawson 2009, S. 50 f). Als mächtige Anteilseigner können die Städte auch jene Kriterien beeinflussen, auf deren Basis die Genossenschaften freie Wohnungen vergeben. In der Vergangenheit führte dies in einzelnen Fällen (wie in Zürich) zu einer Privilegierung von klassischen Kernfamilien oder städtischen Bediensteten, die bevorzugten Zugang zu den Genossenschaftswohnungen erhielten.

Öffentliche Objektförderungen, die in Form von billigen Darlehen oder rückzahlbaren Baukostenzuschüssen geleistet werden, verkörpern eine traditionelle Form der Subventionierung des genossenschaftlichen Wohnbaus durch die Städte; die Gewährung von Objektförderungen hängt allerdings stark von den finanziellen Spielräumen der Städte ab. Gegenwärtig setzt nur noch die Stadt Zürich in nennenswertem Maß auf diese Art der Unterstützung der genossenschaftlichen Bautätigkeit, während in anderen Städten budgetäre Engpässe die Vergabe von Objektförderungen erschweren (Balmer/Gerber 2018, S. 375, Lawson 2009, S. 53).

Objektförderungen für genossenschaftliche Bauvorhaben

Die städtische Raumplanung setzt wesentliche Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau und kann durch gezielte Modifikation dem genossenschaftlichen Wohnbau entsprechende Impulse vermitteln. In Bern sind großflächige Umwidmungen an die Bedingung geknüpft, dass mindestens ein Drittel der neu errichteten Wohnungen durch genossenschaftliche Wohnbauträger oder zu kostendeckenden Mieten angeboten werden. In Zürich sollen nach einer entsprechenden Änderung der Raumordnungsgesetze in Zukunft ähnliche Maßnahmen gesetzt werden (Balmer 2017, S. 82).

Rolle der städtischen Raumplanung

Im Vergleich zu Stadtregierungen spielt der Bund nur eine geringe Rolle für die Förderung des genossenschaftlichen Wohnbaus. So dotiert der Bund einen Fonds, der Genossenschaften bei Neubau, Sanierung und beim Grundstückserwerb durch Darlehen mit geringen Fixzinsen und sehr langen Laufzeiten unterstützt. Im Zeitraum von 1978 bis 2008 wurden rund 35.000 Wohnungen durch Mittel aus diesem Fonds finanziert. Dabei profitierten Städte wie Zürich, in denen die Wohnungsmärkte chronisch angespannt sind, überproportional von den Fondsleistungen. Ergänzend übernimmt der Bund Haftungen für private institutionelle Investoren, die ihr Kapital zu günstigen Konditionen für genossenschaftliche Wohnbauprojekte zur Verfügung stellen. Der Aufbau einer umfassenden Wohnbauförderung des Bundes, von der auch Genossenschaften profitieren, scheiterte an den Repräsentanten der ländlichen Regionen in der schweizerischen Bundesregierung und an verbindlichen Referenden, die sich gegen eine aktivere wohnungspolitische Rolle des Bundes aussprachen (Lawson 2009, S. 56 f, S. 61 ff).

geringe Unterstützung durch den Bund

Die Mieten für Genossenschaftswohnungen sind kostendeckend gestaltet, d.h. sie finanzieren die laufenden Kosten für die Bewirt-

kostendeckende Mieten

*Wandel der
Bewohnerstruktur
von Genossen-
schaftssiedlungen*

schaftung (Tilgung von privaten und öffentlichen Darlehen) und Instandhaltung der Wohnungen. Kostendeckende Mieten sind im Durchschnitt um 16,5 % niedriger als die Mieten jener Wohnungen, die von privaten, d.h. gewinnorientierten Vermietern angeboten werden. In den Großstädten fällt der Kostenvorteil der genossenschaftlichen Mietwohnungen noch deutlicher aus³ (Sotomo, 2017, S. 32 f). Andererseits sind Genossenschaftswohnungen etwas teurer als kommunale Wohnungen und werden ausschließlich an Genossenschaftsmitglieder vergeben, die durch Zahlung von Eigenmitteln einen Beitrag zur Finanzierung der Grund-/Baukosten leisteten.

Erhebungen, die für den Genossenschaftssektor in Zürich und Bern durchgeführt wurden, zeigen, dass die frühen Genossenschaftssiedlungen keine Wohnform für Haushalte mit geringen Einkommen darstellten. Angestellte, unter anderem aus dem öffentlichen Sektor, waren im Vergleich zur Arbeiterschaft sogar deutlich stärker vertreten (Kurz 1993, S. 291 f). In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Berufs- und Einkommensstruktur der Bewohner von Genossenschaftswohnungen deutlich verändert. Im Vergleich zu anderen Wohnformen (Eigentum und Mietwohnungen privater Anbieter) sind Haushalte mit geringen Einkommen über-, jene mit höheren Einkommen unterrepräsentiert (Sotomo 2017, S. 54–60). Zumindest in Zürich hat während der vergangenen Jahre der Anteil von Haushalten mit unterschiedlichen ethnisch-kulturellen Hintergründen in den Genossenschaftssiedlungen zugenommen (Glaser 2017, S. 76).

Insbesondere auf angespannten Wohnungsmärkten verfügen einkommensschwache Haushalte kaum noch über bezahlbare Alternativen zu Genossenschaftswohnungen. Kommunale Wohnungen sind nur in wenigen – meist den größeren – Städten und in begrenzter Zahl (nur knapp 2 % des Wohnungsbestandes) verfügbar, und im Unterschied zu England sind Subjektförderungen – wie Wohnbeihilfen – in der Schweiz wenig relevant. Der Anteil der Bezieher, die Höhe der Wohnbeihilfen und die öffentlichen Ausgaben, die auf diese Transferleistung entfallen, liegen im EU- und im OECD-Vergleich auf einem geringen Niveau (Lawson 2009, S. 61). Ein weiteres Angebot für einkommensschwache Haushalte sind Wohnungen, die durch zusätzliche öffentliche Förderungen zu Mieten angeboten werden, die sehr niedrig ausfallen (günstiger als die Kostenmiete bei den Wohnungen von Genossenschaften). In Zürich sind allerdings nur

3,4 % aller Wohnungen diesem Segment zuzuordnen (Glaser 2017, S. 76), zudem führt der steigende Bedarf zu längeren Wartezeiten auf Wohnungen dieses Typs.

In Summe tragen genossenschaftliche Bauträger zur langfristigen Sicherung des Angebotes an bezahlbaren Wohnungen bei. Es handelt sich bei diesen Wohnungen um keine „soziale Zwischenlösung“, d.h. um Wohnungen, die nur für einen begrenzten Zeitraum zu günstigen Mieten angeboten werden, so wie dies beim sozialen Wohnbau in Deutschland der Fall ist. Die Mieten sind kostendeckend und günstiger als Mieten ohne gesetzliche Regulierung. Der genossenschaftliche Wohnungssektor fungiert als Ergänzung zum kommunalen Wohnungsbestand auf der einen und zu den Angeboten der privaten, gewinnorientierten Wohnbauträger auf der anderen Seite. In großstädtischen Räumen wie Zürich liegt der Marktanteil der Genossenschaften bei rund einem Fünftel des gesamten Wohnungsbestandes, sodass sie hier eine wichtige Funktion für die bezahlbare Wohnungsversorgung erfüllen. In der Schweiz insgesamt hat der genossenschaftliche Wohnungssektor allerdings nicht jene Mindestgröße, die erforderlich wäre, um einen dämpfenden Effekt auf die Entwicklung der Mieten am „freien“, d.h. nicht regulierten Markt auszuüben (Kemeny et al. 2005).

bezahlbares Wohnen durch Wohnungsgenossenschaften

3. Resümee

Die hier diskutierten Wohnformen aus der Schweiz und England, die eine Antwort auf das Problem steigender Wohnkosten darstellen, unterscheiden sich in wichtigen Merkmalen deutlich voneinander. Die Affordable Homes werden in Großbritannien primär durch gemeinnützige Wohnungsunternehmen angeboten, die in England seit den 1980er Jahren kontinuierlich an Marktanteilen gewonnen haben. Öffentliche Förderungen sollten den Housing Associations wirksame Anreize zum Bau bzw. zur Ausweitung ihres Angebotes an Affordable Homes vermitteln. Sie sind jedoch relativ gering und zeitlich begrenzt, sodass eine private Finanzierung über den Kapitalmarkt jedenfalls erforderlich wird. Die Mieten der Affordable Homes sind gesetzlich reguliert und liegen unter dem lokalen Marktniveau. Auf eine einheitliche, für ganz England gültige Obergrenze für die Mieten wurde jedoch verzichtet. Affordable

*Wohnformen im
Ländervergleich*

Homes sind an erwerbstätige Haushalte mit mittleren Einkommen adressiert, für Haushalte mit geringen Einkommen gestaltet sich der Zugang hingegen schwierig. Sie sind kaum geeignet, um den Bestand an bezahlbaren Wohnungen zu erhöhen, da ihre Mieten in Ballungsräumen auf einem hohen Niveau liegen. Die wiederholt diskutierte Kaufoption für Wohnungen der Housing Associations könnte auf lange Sicht das Angebot an günstigem Wohnraum in den englischen Städten sogar weiter verknappen.

Die Wohnungsgenossenschaften in der Schweiz sind etablierte Anbieter von günstigem Wohnraum und verfügen in den Großstädten über nennenswerte Marktanteile. In jenen Regionen, wo sie eine ausgeprägte Tradition aufweisen, durchlaufen die Genossenschaften einen begrenzten Aufschwung. Ihr Erfolg hängt stark von Art und Ausmaß der öffentlichen Förderung ab. Insbesondere eine aktive Grundstückspolitik der Kommunen hat positive Effekte auf die Bauleistung der Genossenschaften. Die Wohnbautätigkeit der Genossenschaften trägt in den urbanen Räumen zur langfristigen Sicherung des Bestandes an bezahlbaren Wohnungen bei. Eine wichtige Zielgruppe sind Haushalte mit geringen Einkommen, die aufgrund steigender Mieten in den Großstädten kaum über alternative Optionen auf den Wohnungsmärkten verfügen.

Die aufgezeigten Unterschiede liegen in den Traditionen der Wohnraumversorgung, aber auch in den jeweiligen parteipolitischen Machtkonstellationen begründet.

Diversität von Wohnformen

Die Affordable Homes sind Ausdruck für ein liberales, marktorientiertes Muster der Wohnraumversorgung und spiegeln die wohnungspolitischen Vorstellungen der konservativ-liberalen Koalitionsregierung. Der genossenschaftliche Wohnbau der Schweiz hingegen ist Ausdruck für ein seit dem frühen 20. Jahrhundert in den Großstädten existentes solidarisches Modell der Versorgung mit Wohnraum. In einzelnen großstädtischen Regierungen besteht zudem ein starkes (partei-)politisches Bekenntnis zur Unterstützung von Wohnbaugenossenschaften.

Die in diesem Beitrag erörterten Wohnformen sind kaum über Ländergrenzen hinweg zu transferieren. Sie sind vielmehr an spezifische gesellschaftliche und politische Bedingungen gebunden, die so in anderen Staaten oder Regionen – zumindest kurzfristig

– kaum herstellbar sind. Die EU respektiert diese Diversität und betrachtet Wohnungspolitik als eine Angelegenheit ihrer Mitgliedsstaaten, gemäß dem Grundsatz der „Subsidiarität“. Eine einheitliche, allgemein anerkannte Definition der Begriffe „bezahlbares Wohnen“ oder „Sozialer Wohnbau“ existiert in der EU bislang nicht.

Anmerkungen

1. *Im Jahr 2016 gaben die Schweizer Haushalte 19,6 % des Nettoeinkommens für Wohnkosten aus, der OECD-Schnitt lag bei 18,9 % (zum Vergleich: in Österreich bei 17 %).*
2. *Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften.*
3. *Die Daten beziehen sich auf den Zeitraum 2010–2014.*

Literatur

- » *Balmer, Ivo (2017): Neue lokale Wohnungspolitiken in der Schweiz? Fallstudien zu Auswirkungen von wohnungspolitischen Initiativen, in: Barbehön, Marlon / Münch, Sybille (Hrsg.), Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik. Wiesbaden, S. 63–89.*
- » *Balmer, Ivo / Gerber, Jean-David (2018): Why are housing cooperatives successful? Insights from Swiss affordable housing policy, in: Housing Studies 33/3, S. 361–385.*
- » *Blessing, Anita (2016): Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing, in: Housing Studies 31/2, S. 149–172.*
- » *Fitzpatrick, Suzanne / Pawson, Hal (2014): Ending Security of Tenure for Social Renters: Transitioning to “Ambulance Service” Social Housing, in: Housing Studies 29/5, S. 597–615.*
- » *Glaser, Marie (2017): The Situation of Social Housing in Switzerland, in: Critical Housing Analysis 4/1, S. 72–80.*
- » *Griggs, Julia / Kemp, Peter (2012): Housing Allowances as Income Support. Comparing European Welfare Regimes, in: International Journal of Housing Policy 12/4, S. 391–412.*
- » *Kemeny, Jim / Kersloot, Jan / Thalmann, Philippe (2005): Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies, in: Housing Studies 20/6, S. 855–872.*
- » *Kurz, Daniel (1993): „Den Arbeiter zum Bürger machen“ – Gemeinnütziger Wohnungsbau in der Schweiz 1918–1949, in: Schulz, Günther (Hrsg.), Wohnungspolitik im Sozialstaat. Deutsche und europäische Lösungen 191–1960. Düsseldorf, S. 285–304.*
- » *Lawrence, Roderick J. (1996): Switzerland, in: Balchin, Paul (Hrsg.), Housing Policy in Europe. London / New York, S. 36–50.*
- » *Lawson, Julie (2009): The Transformation of Social Housing Provision in Switzerland by Federalism, Direct Democracy and the Urban/rural divide, in: European Journal of Housing Policy 9/1, S. 45–68.*
- » *Lawson, Julie (2010): Path Dependency and Emergent Relations. Explaining the Different Roles of Limited Profit Housing in the Dynamic Urban Regimes*

- of Vienna and Zurich, in: *Housing, Theory and Society* 27/3, S. 204–220.
- » Lund, Brian (2011): *Understanding Housing Policy. Second Edition*. Bristol.
 - » Malpass, Peter (2012): *Path Dependence and the Measurement of Change in Housing Policy*, in: *Housing, Theory and Society* 28/4, S. 305–319.
 - » Malpass, Peter / Victory, Ceri (2010): *The Modernisation of Social Housing in England*, in: *International Journal of Housing Policy* 10/1, S. 3–18.
 - » Jacobs, Keith / Manzi, Tony (2017): 'The party's over': critical junctures, crises and the politics of housing policy, in: *Housing Studies* 32/1, S. 17–34.
 - » Manzi, Tony / Morrison, Nicky (2018): *Risk, commercialism and social purpose: Repositioning the English housing association sector*, in: *Urban Studies* 55/9, 1924–1942.
 - » Mullins, David / Murie, Alan (2006): *Housing Policy in the UK*. Basingstoke.
 - » OECD (2019): *Affordable Housing Database*. Paris. <https://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>
 - » Scanlon, Kathleen / Whitehead, Christine M. E. (Eds.) (2008): *Social housing in Europe, Part II*. London.
 - » Sotomo GmbH (2017): *Gemeinnütziges Wohnen im Fokus. Ein Vergleich zu Miete und Eigentum*. Zürich.
 - » Stephens, Mark (2017): *Social Rented Housing in the (DIS)United Kingdom: Can Different Social Housing Regime Types Exist within the Same Nation State?*, in: *Urban Research and Practice* DOI: 10.1080/17535069.2017.1381760, S. 1–24.
 - » Valenca, Marcio Morales (2015): *Social rental housing in Hong Kong and the UK: Neoliberal policy divergence or the market in the making?*, in: *Habitat International* 49 (2015), 107–114.
 - » Wohnbaugenossenschaften Schweiz (2019): *Die Neubautätigkeit der Baugenossenschaften* <https://www.wbg-schweiz.ch/information/infopool>
 - » Zimmermann, Clemens (1991): *Von der Wohnungsfrage zur Wohnungspolitik*, Göttingen.