

## **EINWOHNERRAT BRUGG**

Factsheet des Stadtrats zum Postulat von Leonie Woodtli «Förderung von gemeinnützigem Wohnen in Brugg»

---

### I. Postulat

Der Stadtrat wird beauftragt, eine Strategie inklusive Massnahmen zur Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau zu erarbeiten. Die Strategie soll Massnahmen in den Bereichen der aktiven Bodenpolitik und Massnahmen zur Lenkung mittels Nutzungsplanungen zur Förderung des Anteils von gemeinnützigem Wohnen enthalten.

### II. Einordnung

#### **Gemeinnütziger Wohnungsbau**

##### Grundlagen

Alle grösseren Städte, die ja besonders mit dem knappen Angebot an bezahlbarem Wohnraum konfrontiert sind, beschäftigen sich seit Jahren mit dem Thema gemeinnütziger Wohnraum bzw. dessen Förderung. In der Schweiz befinden sich rund 185'000 Wohnungen im Besitz gemeinnütziger Wohnbauträger. Ihr Marktanteil liegt bei 5 Prozent.

Die im Postulat verwendeten Begriffe «gemeinnützig» und «Genossenschaft» sind auseinanderzuhalten. Eine «Genossenschaft» ist eine Rechtsform, bei welcher der Gedanke der Förderung und der wirtschaftlichen Selbsthilfe im Vordergrund steht. «Gemeinnützige» Wohnbauträger sind privatwirtschaftliche Selbsthilfeorganisationen, die grundsätzlich ohne Hilfe des Staates bezahlbaren Wohnraum anbieten. Dabei handelt es sich um eine sozialpolitische Massnahme, welche im urliberalen Sinn Hilfe zur Selbsthilfe darstellt. Sie haben sich aus eigenem Antrieb dem Ziel verschrieben, preisgünstigen Wohnraum bereitzustellen. Sie arbeiten als gemeinnütziger Bauträger nicht gewinnorientiert. Ein allfälliger Reinertrag kommt der Organisation zu gute. Auch Aktiengesellschaften, Stiftungen oder Vereine können gemeinnützige Wohnbauträger sein.

Die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ist, als Auftrag des Bundes, in Art. 108 der Bundesverfassung verankert. Der Bund fördert gemeinnützigen Wohnungsbau zum Beispiel mit finanziellen Beiträgen und verfügt dazu über einen entsprechenden Fonds. Der Kanton Aargau hat in der Staatsverfassung und mit dem «Gesetz über die Förderung des Baues von Alters-, Invaliden- und Familienwohnungen sowie die Regional- und Ortplanung» die gesetzlichen Grundlagen für die Förderung vom Bau von preisgünstigen Wohnungen geschaffen.

Auch wenn für die Gemeinden im Kanton Aargau keine verpflichtenden rechtlichen Grundlagen für die Förderung des gemeinnützigen Wohnens vorhanden sind, haben sie zur Förderung doch vielfältige Handlungsmöglichkeiten. Dazu gehören beispielsweise die Beteiligung an einer Genossenschaft, die Gründung einer Genossenschaft, das Gewähren von Darlehen und Bürgschaften, die Schaffung eines kommunalen Fonds, die Abgabe von Land oder planerische Instrumente (z.B. Nutzungsprivilegien) und Vergünstigungen. Einige davon wurden von der Postulantin im Vorstoss aufgeführt und es ist zu erwähnen, dass die Stadt Brugg bereits an der Industrie-Wohnbaugenossenschaft Brugg und der Wohnbaugenossenschaft Brugg-Windisch beteiligt ist.

### Nutzen

Untersuchungen, auch des Bundes, zeigen, dass gemeinnützige Wohnungen im Schnitt mehr als 20 Prozent günstiger sind als vergleichbare Angebote zu Marktpreisen. Dabei gilt: je teurer das Mietpreisniveau, desto grösser der Preisunterschied. Gemeinnützige Bauträger entziehen Wohnraum der Spekulation und sorgen für ein preisgünstiges Wohnangebot. Die Befürworterinnen und Benutzer des gemeinnützigen Wohnungsbaus argumentieren, dass damit ein Beitrag zu einer guten sozialen Durchmischung und lebendigen Quartieren geleistet werde, was einen Wohnort letztlich attraktiver mache. Die Vorteile von Mietwohnverhältnis und Wohneigentum würden verschmelzen. Dank Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten der Genossenschaftsmitglieder würde die Zivilgesellschaft gestärkt und es ergebe sich eine hohe Wohn- und Lebensqualität. Nicht nur die Bewohnerschaft, sondern die ganze Bevölkerung würde profitieren.

### Risiken und Kritik

Kritikerinnen und Kritiker des gemeinnützigen Wohnungsbaus äussern, das Ziel der guten sozialen Durchmischung hänge von der Grösse des Betrachtungsperimeters und der genauen Begriffsdefinition (welche Diversität bedeutet eine gute Durchmischung) ab. Preisgünstiger Raum führe nicht per se zu einer ausgewogenen sozialen Durchmischung und könne sogar das Gegenteil bewirken. Diese sogenannte Gentrifizierung führe dazu, dass gemeinnützige Wohnungen in aufstrebenden Vierteln gar zu steigenden Immobilienpreisen führen und die ursprüngliche Bevölkerung verdrängen könnte. Die Forderung nach einer steten Erhöhung des preisgünstigen Wohnraumes habe zur Konsequenz, dass fortlaufend direkt oder indirekt in Wohnraum investiert werden müsse. Dazu müssten die Mittel (Kapital, Land) überhaupt vorhanden sein und daraus würden erhebliche finanzielle Konsequenzen, mit oftmals unbekanntem Preisschild, resultieren. Die Kosten könnten möglicherweise gar auch zu Lasten anderer sozialer Programme gehen. Der Wettbewerb mit der Privatwirtschaft, die möglicherweise schlechtere Bauqualität von Genossenschaftswohnungen sowie Bürokratie und Verwaltungsaufwand werden ebenfalls als Kritikpunkte geäussert. Des Weiteren wird erwähnt, dass aufgrund der Objekt- statt Subjektfinanzierung auch Personen mit höherem Einkommen von den günstigen Wohnungen profitieren könnten. Das würden beispielsweise Untersuchungen in Zürich zeigen, wo der Anteil gemeinnütziger Wohnungen vergleichsweise hoch ist. Zwar werde diesem Umstand versucht mit Belegungsvorschriften zu begegnen, es sei aber umstritten, ob solche Auflagen an gemeinnützige Wohnbauträger – welche das unternehmerische Risiko tragen und ein marktgerechtes Angebot schaffen müssen – sinnvoll sind. Ein weiteres Beispiel mit politischem Sprengstoff ist die Diskussion um einen Mindestanteil gemeinnütziger Wohnungen (z.B. im Rahmen von Neueinzonungen oder Aufzonungen). Solche Auflagen können bei betroffenen Grundstückeigentümern einen massiven Eingriff in die Eigentumsfreiheit bedeuten. Dies weil sie beispielsweise ihr Grundstück nicht selbst bebauen können, sondern dieses an eine gemeinnützige Organisation abgeben müssen.

### **Strategie des Stadtrates**

Als strategische Grundlage für die Stadtentwicklung dient in der Stadt Brugg primär das räumliche Entwicklungsleitbild (RELB), welches 2015 als Basis für die mit der Gemeinde Windisch gemeinsam erarbeitete Ortsplanungsrevision definiert wurde. Die Stadtentwicklungsstrategie (STEP) aus dem Jahre 2009 hat in Teilen weiterhin Gültigkeit. Eine Aktualisierung der Stadtentwicklungsstrategie ist nach Abschluss der Ortsplanungsrevision anzugehen.

In der Bau- und Nutzungsordnung (BNO) vom Februar 2018 sind die Planungsgrundsätze RELB konkretisiert. Es geht um Massnahmen zur qualitätsbewussten Innenentwicklung und Quartieraufwertungen mit dem Ziel, die Lebensqualität der Bevölkerung zu verbessern. So sind in der neuen BNO die planerischen Voraussetzungen geschaffen worden, um beispielsweise Wohnraum in unterschiedlichen Preissegmenten und für verschiedene Zielgruppen wie Familien, Studierende, Alleinstehende, Paare und Wohnen im Alter weiterzuentwickeln und zu fördern. Dabei werden verschiedene Handlungsfelder, wie zum Beispiel die soziale Durchmischung, berücksichtigt. Um die soziale Durchmischung der Quartiere zu fördern und die Lebensqualität zu steigern, sollen gute Voraussetzungen für die vielfältigen Wohnformen geschaffen werden. Die Grundsätze zur Planung sind gemäss BNO ein verbindlicher Beurteilungsmassstab für alle raumwirksamen Tätigkeiten. „Vielfältige Wohnformen und soziale Durchmischung“ ist einer der in der BNO verankerten Planungsgrundsätze wodurch dessen Umsetzung über die erlassenen Vorschriften gewährleistet wird. Aus dem Legislaturprogramm des Stadtrates 2022- 2025 sind des Weiteren zwei Leitsätze mit Bezug zum Thema zu entnehmen:

- Die räumliche Entwicklung der Stadt wird unter Berücksichtigung von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Themen aktiv vorangetrieben.
- Der Stadtrat fördert das gute Zusammenleben der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und geht damit verbundene, neue Herausforderungen aktiv an.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Stadtrat eine Strategie für vielfältige Wohnformen und soziale Durchmischung verfolgt. Er hat jedoch keine expliziten Strategien festgehalten, auch lässt sich aus der neuen Immobilienstrategie, die eine Abgabe von Boden im Baurecht zur Förderung einer guten sozialen Durchmischung vorsieht, keine explizite Förderung von preisgünstigem Wohn- und Gewerberaum ableiten. Entsprechend hat das Postulat keine Grundlage in der bisherigen Stadtpolitik und der Stadtrat hat in den vergangenen Jahren verschiedene politische Anfragen mit nachfolgender Argumentation bereits abschlägig beantwortet (z.B. Postulat Nora Hunziker betr. Bezahlbarer Wohnraum in der Stadt Brugg, November 2017 oder kleine Anfrage Franziska Rabenschlag betr. Steuerung der Bevölkerungsentwicklung im Rahmen der BNO Revision Raum Brugg Windisch, Juni 2018):

*«Es ist unbestritten, dass ein differenziertes Wohnraumangebot und eine ausgewogene soziale Durchmischung für eine gesunde Stadtentwicklung unerlässlich sind. Dieses Ziel soll aber mit verhältnismässigen und zielgerechten Mitteln angestrebt werden. Einen über die neue BNO hinausgehenden und auf die Preispolitik isoliert regulatorischen Eingriff in den Wohnungsmarkt (auch über Wohnbaugenossenschaften) erachtet der Stadtrat weder als nötig, noch zielführend. Am Beispiel der Schaffung von günstigem Wohnraum allein kann aufgezeigt werden, dass dadurch die Attraktivität städtischer Wohnungen für einkommensschwache Familien und Studenten nicht per se gesteigert werden kann. Je Bevölkerungsgruppe muss auch die Attraktivität des städtischen Wohnumfeldes gesteigert werden. Andernfalls ist nicht gesichert, dass entsprechende Wohnungen durch andere Zielgruppen als beispielsweise Familien und Studierende belegt werden. Seitens des Stadtrates wird in diesem Zusammenhang auch auf die Sogwirkung von günstigem Wohnraum auf Menschen in sozialen Problemlagen hingewiesen. Diese Wirkung ist in Zentrumsge- meinden wie Brugg noch verstärkt. Die isolierte Schaffung von günstigem Wohnraum birgt das Risiko von Ghettoisierung. So führt preisgünstiger Raum also nicht automatisch zu einer ausgewogenen sozialräumlichen Durchmischung und kann sogar das Gegenteil bewirken. Eine sozialräumliche Durchmischung ist nämlich nicht nur Folge des Wohnraumpreises, sondern bedeutet auch, dass in den Quartieren verschiedene Lebensformen und nicht nur verschiedene Bevölkerungsschichten nebeneinander Platz finden. Nur in einem Markt mit vielfältigem, attraktivem Wohnungsangebot in verschiedenen Preislagen können alle Personen eine passende Wohnung finden. Stehen beispielsweise genügend Wohnungen für ältere Menschen oder Eigentums- und Mietwohnungen für kinderlose Paare oder Einzelpersonen zur Verfügung, kann dies helfen, dass grosse Wohnungen für Familien frei werden. Ein auf bezahlbaren / oder teuren Wohnraum isoliert ausgerichteten regulativen Eingriff in den Markt ist nicht zielführend. Diesem Umstand trägt die neue BNO mit ihren breit abgestützten Planungsgrundsätzen Rechnung und sichert die soziale Durchmischung mit Beeinflussung aller relevanten Handlungsfelder.»*

An dieser Argumentation hält der Stadtrat weiterhin fest. Er anerkennt jedoch das Votum der Postulantin, dass aus den bisherigen strategischen Vorgaben nicht erkennbar sei, wie der Stadtrat das Ziel der vielfältigen Wohnformen und der sozialen Durchmischung ganz konkret erreichen will. Tatsächlich verfügen andere Städte und Gemeinden dafür beispielsweise über eine Wohnraumstrategie oder Wohnraumpolitik.

### **Wohnraumstrategie / Wohnraumpolitik**

Dass das Thema einer aktiven Wohnungspolitik einem Grundanliegen von Schweizer Städten und Gemeinden entspricht, hat der Städteverband in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Wohnungswesen bereits im Jahr 2013 in einem Bericht festgehalten und im gleichen Zusammenhang auch die Wirkung von Massnahmen überprüft. Im selben Jahr hat das Bundesamt für Wohnungswesen einen Baukasten für preisgünstigen Wohnraum herausgegeben. In der Zwischenzeit verfolgen alle grossen und viele mittlere und kleine Städte in der Schweiz eine spezifisch auf die Situation ihrer Gemeinde ausgerichtete Wohnraumstrategie.

Dies kann als Hinweis interpretiert werden, dass auch Brugg als wachsender Bezirkshauptort eine transparente und bewusste Wohnraumpolitik verfolgen sollte. Eine Wohnraumstrategie oder Wohnraumpolitik kann erforderliche Handlungsfelder aufzeigen und den Handlungsspielraum des Stadtrates definieren. Die Handlungsfelder wären im Rahmen der Strategieentwicklung zu definieren und könnten eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik, die Abgabe von Baurechten, Beratung und Darlehen an gemeinnützige Bauträger sowie beispielsweise auch eine Regelung betreffend den Anteil von gemeinnützigem Wohnungsbau bei Arealentwicklungen beinhalten. Eine Wohnraumstrategie zeigt so auf, für welche Nachfragesegmente Massnahmen ergriffen werden sollen (z.B. preisgünstige Wohnungen, Familienwohnungen, Alterswohnungen, Wohnungen mit gehobenen Ausbaustandard etc.) und welche Auswirkungen auf andere Bereiche (z.B. Infrastrukturbedarf, Steuerertrag) daraus entstehen. Wohnen ist ein Grundbedürfnis und die soziale Vielfalt stellt für das Stadtleben einen wichtigen Grundpfeiler dar. Dank einer aktiv, vorausschauend und breit abgestützten Wohnraumstrategie könnte der Stadtrat künftig bei der Diskussion um zu ergreifenden Massnahmen besser dafür sorgen, dass keine Partikularinteressen dominieren. Zukünftige Entscheide für wohnungspolitische Massnahmen könnten in Zusammenhang mit einer Wohnraumstrategie zudem klar begründet und kommuniziert werden.

### III. Haltung des Stadtrats

Die Forderung des Postulats an den Stadtrat, den gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern bildet im Grundsatz keinen Widerspruch zur städtischen Politik. Der Stadtrat ist jedoch dezidiert der Meinung, dass ein Fokus auf die Förderung von gemeinnützigem Wohnen allein, für ein differenziertes Wohnraumangebot und eine ausgewogene soziale Durchmischung nicht das zielführende Mittel ist. Er empfiehlt das vorliegende Postulat zur Ablehnung.

Der Stadtrat will jedoch seine Verantwortung zur Förderung des Wohnraumangebots und einer guten sozialen Durchmischung konkret und mit verhältnismässigen Mitteln wahrnehmen. Er will das Instrument einer Wohnraumstrategie prüfen und gegebenenfalls in den Legislaturzielen 2026 – 2029 festhalten.

Brugg, 29. August 2023

NAMENS DES STADTRATES

Frau Stadtammann: Der Stadtschreiber:

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'B. H. ...', is written over the text 'Frau Stadtammann: Der Stadtschreiber:'. The signature is cursive and spans across the line.