

Kurzbericht – Die Rolle von Gemeinden bei bürgerinitiierten Alterswohnprojekten

Thomas Widmer, Philippe Koch und Felix Strebel
Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

Thema

Die gestiegene Lebenserwartung und der demografische Wandel stellen Gemeinden vor grosse Herausforderungen. Diese Feststellung ist so pauschal wie unbestritten. Menschen im Alter haben zunehmend vielfältige Bedürfnisse. Sie sind länger aktiv und haben neue Vorstellungen hinsichtlich ihres sozialen Engagements, den gewünschten Wohnformen und Handlungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum, um nur einige Bereiche zu nennen. Gemeinden sind, als zentrale Akteure in der Alterswohnpolitik, von diesem Wandel besonders betroffen. Gleichzeitig sind neue altersgerechte Wohnformen gefragt, um dieser Veränderung Rechnung zu tragen. In der Schweiz sind ausserfamiliäre und ausserinstitutionelle Wohnformen beschränkt vorhanden. Speziell bürgerinitiierte Alterswohnvorhaben können eine wichtige Funktion übernehmen, um der zunehmenden Differenzierung der Wohnbedürfnisse im Alter zu begegnen. Welche Faktoren zum Erfolg solcher Projekte beitragen, ist demnach für Projektträger, für engagierte Bürgerinnen und Bürger aber auch für Gemeinden von Bedeutung.

Projektauftrag

Im Auftrag der Age Stiftung ist das Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich in einer eben erschienen Studie* diesen Fragen nachgegangen und hat die Rolle von Gemeinden bei bürgerinitiierten Alterswohnprojekten untersucht. Als bürgerinitiierte Alterswohnvorhaben gelten dabei Projekte, für welche Bürgerinnen und Bürger eigens eine Organisation geschaffen haben. Ausgeschlossen sind also Vorhaben, die durch bestehende Institutionen (z.B. Alters- oder Pflegeheime), Wohnbauträger (z.B. bestehende Wohnbaugenossenschaften) oder durch Gemeinden initiiert wurden.

Der Studie liegen zwei Fragestellungen zugrunde:

1. Mit welchen Instrumenten betreiben die Deutschschweizer Gemeinden Alterswohnpolitik und mit welchen Grenzen sind sie dabei konfrontiert?
2. Welche Rolle übernehmen Gemeinden in der Deutschschweiz bei der Durchführung von bürgerinitiierten Alterswohnprojekten?

* Widmer, Thomas/Koch, Philippe und Strebel, Felix (2013): Die Rolle von Gemeinden bei bürgerinitiierten Alterswohnprojekten. Zürcher Politik- & Evaluationsstudien Nr. 10. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich.
Siehe www.age-stiftung.ch/fokus-gemeinden

Instrumente und Grenzen kommunaler Alterswohnpolitik

Auf der Basis der Breitenerhebung (siehe Infokasten «Vorgehen und Datengrundlage» Seite 8) werden im Folgenden Instrumente der kommunalen Alterswohnpolitik dargestellt. Was ist unter «Instrumenten» zu verstehen? Gemeinden engagieren sich in unterschiedlicher Art in der Alterswohnpolitik. So können sie eigene Alterswohnprojekte durchführen. Sind die Gemeinden nicht selber Bauträger, dann können sie andere Träger finanziell unterstützen, Anreize zur Schaffung von Wohnraum setzen, bei der Koordination und der Vernetzung von Akteuren helfen oder selber beratend aktiv werden.

Abbildung 1 zeigt, wie sich die kommunalen Instrumente nach Wohnformen (siehe Kästen «Bezeichnung unterschiedlicher Wohnformen») verteilen. Beim institutionellen Wohnen verwirklichen Gemeinden häufiger eigene Projekte als in anderen Wohnformen. Im Bereich des organisierten Wohnens arbeiten die Gemeinden am stärksten mit baulichen Anreizen (z.B. der Abgabe von Land im Baurecht, einem bevorzugten Landverkauf oder der Gewährung höherer Ausnützung) und mit finanzieller Unterstützung von Projekten. Im Bereich des privaten Wohnens haben Beratung, Information und die Vernetzung und Koordination eine grosse Bedeutung.

Bezeichnung unterschiedlicher Wohnformen

Wohnen im Alter ist zunehmend von einer grossen Vielfalt an Angeboten geprägt. Dies äussert sich auch in einer umfangreichen Begrifflichkeit der Wohnformen. In der Studie orientieren wir uns an einer Terminologie, wie sie bei der Age Stiftung gebräuchlich ist. Dabei werden drei Typen von Alterswohnformen unterschieden: Institutionelles, organisiertes und privates Wohnen:

Institutionelle Wohnformen umfassen alle Angebote in Alters- und Pflegeheimen.

Unter *organisiertem Wohnen* werden Alterswohnungen und gemeinschaftliches Wohnen mit Betriebskonzept und Zugang zu Dienstleistungen verstanden. Bürgerinitiierte Alterswohnprojekte sind meist in diesem Bereich angesiedelt.

Privates Wohnen umfasst das Wohnen in der privaten, eventuell altersgerecht umgebauten Wohnung.

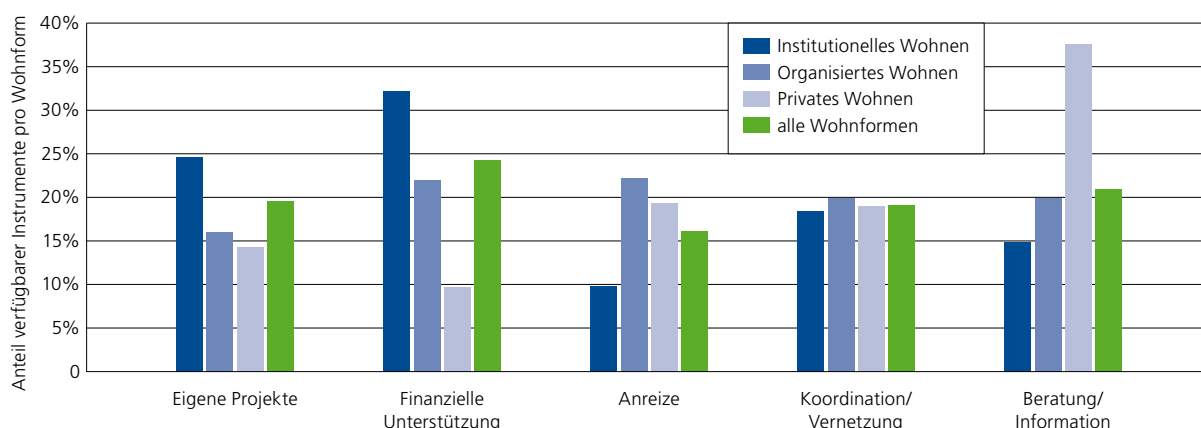


Abbildung 1 – Förderinstrumente

Verfügbarkeit für unterschiedliche Wohnformen in den Deutschschweizer Gemeinden

In der *Abbildung 2* ist der Anteil der Gemeinden – aufgeteilt nach Grössenklasse – dargestellt, der über Instrumente im Bereich des organisierten Wohnens verfügt. Bürgerinitiierte Alterswohnprojekte wählen am häufigsten diese Wohnform, darum ist sie hier von besonderem Interesse. *Abbildung 2* verdeutlicht, dass grössere Gemeinden deutlich aktiver sind als kleine Gemeinden. Rund vierzig Prozent der befragten Städte (Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohner/innen) verfügt über Instrumente zur Förderung von organisiertem Alterswohnen. Demgegenüber geben weniger als fünfzehn Prozent der Gemeinden unter 2'000 Einwohner/innen an, Möglichkeiten zur Unterstützung von organisiertem Alterswohnen zu

haben. Gesamthaft verfügen 17 Prozent aller Gemeinden über solche Instrumente.

Die befragten Gemeinden haben sich auch zu den Grenzen der kommunalen Alterswohnpolitik geäussert.

Fehlende finanzielle Ressourcen sind im Bereich des organisierten Wohnens in allen Gemeindegrössenklassen die wichtigste Grenze (siehe *Abbildung 3*). Mindestens 45 Prozent der befragten Gemeinden äussern sich in diese Richtung. Die Bedeutung finanzieller Engpässe verändert sich mit der Gemeindegrösse. Besonders häufig geben Gemeinden mit 1'000 bis 2'000 bzw. 5'000 bis 10'000 Einwohner/innen fehlende Finanzmittel als Grenze ihrer Alterswohnpolitik an. Weiter gibt rund ein Fünftel

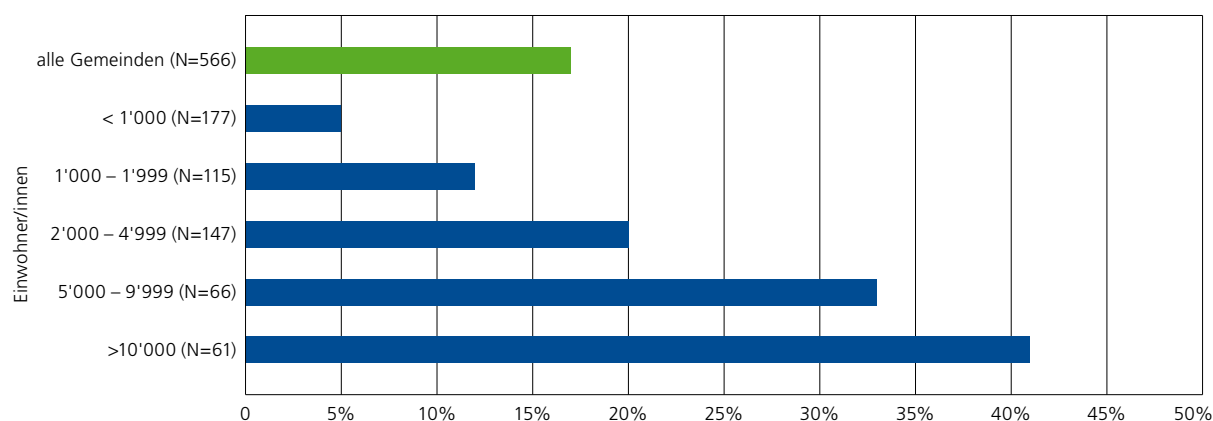


Abbildung 2 – Förderinstrumente für organisiertes Wohnen
Verfügbarkeit in unterschiedlich grossen Deutschschweizer Gemeinden

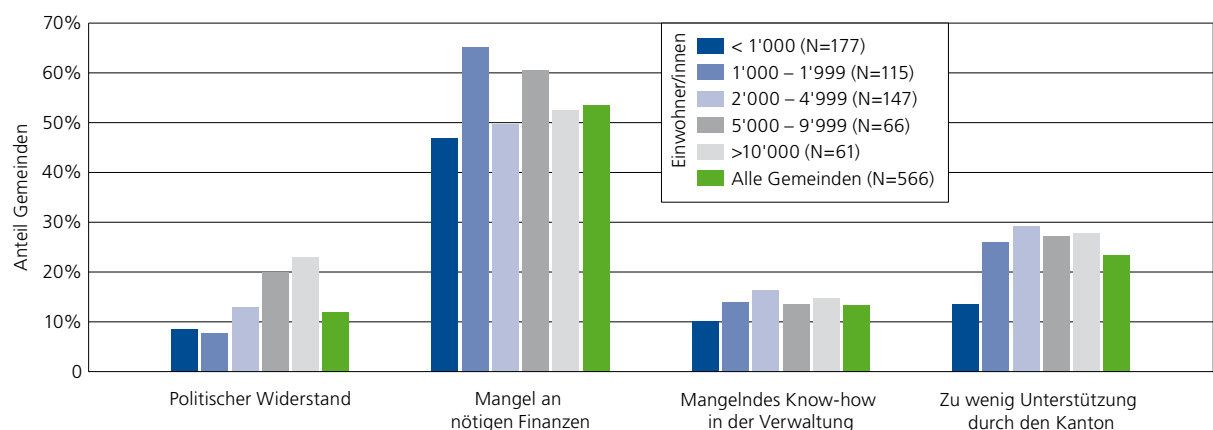


Abbildung 3 – Kommunale Deutschschweizer Alterswohnpolitik
Grenzen beim organisierten Wohnen nach Gemeindegrösse

aller Gemeinden an, dass sie vom Kanton zu wenig Unterstützung erhalten. Dies weist auf ein ungenutztes Potenzial in der Zusammenarbeit zwischen kantonalen und kommunalen Behörden hin. Politischer Widerstand scheint nur in grösseren Gemeinden eine relevante Grenze darzustellen. Kaum ins Gewicht fällt fehlendes Know-how in der Verwaltung: Zu wenig Fachwissen begrenzt in 13 Prozent der Gemeinden die Handlungsfähigkeit.

Bürgerinitiierte Alterswohnprojekten und die Rolle der Gemeinden

Betrachten wir nun die Resultate zu *bürgerinitiierten* Alterswohnvorhaben. Solche Projekte gibt es in knapp dreissig Prozent aller Gemein-

den. In grösseren Gemeinden ist der Anteil deutlich höher als in kleineren Gemeinden (siehe *Abbildung 4*).

Grössere Gemeinden sind zudem eher bereit, solche Projekte zu unterstützen und nutzen dazu auch mehr Instrumente (siehe *Abbildung 5*). Besonders ersichtlich ist der Unterschied bei der Landabgabe bzw. dem bevorzugten Landverkauf sowie der Mitwirkung in Projektgruppen. Gemeinden über 5'000 Einwohner/innen nutzen diese Instrumente deutlich häufiger als kleinere Gemeinden. Über alle Gemeindegrössen hinweg werden folgende Instrumente häufiger eingesetzt: Mitarbeit in einer Projektgruppe, direkte finanzielle Unterstützung – etwa mit Darlehen oder

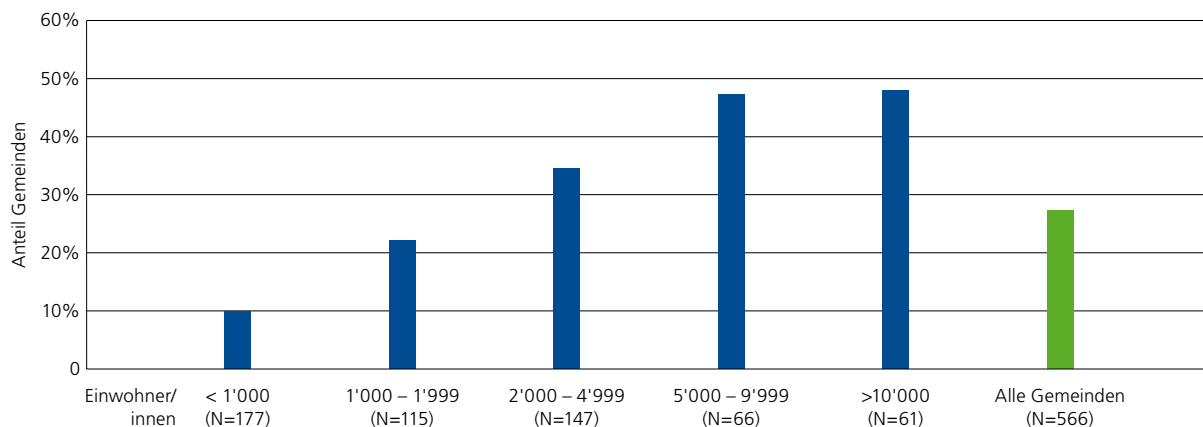


Abbildung 4 – Bürgerinitiiertes Alterswohnprojekte Häufigkeit in der Deutschschweiz nach Gemeindegrösse

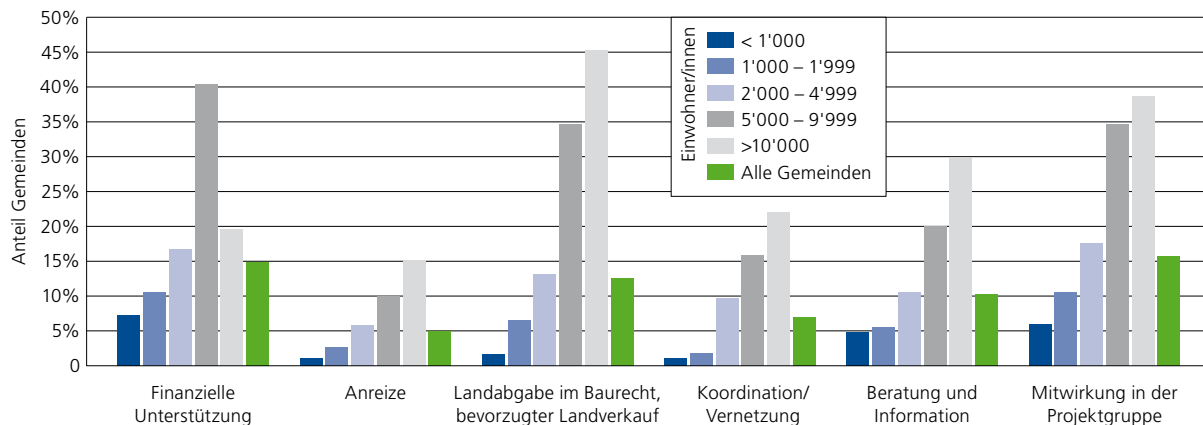


Abbildung 5 – Förderinstrumente für bürgerinitiierte Alterswohnprojekte Verfügbarkeit nach Gemeindegrösse

Bürgschaften – und Landabgabe im Baurecht bzw. Erleichterung des Landerwerbs. In Städten ist die Landabgabe im Baurecht bzw. der bevorzugte Landverkauf das am häufigsten gewählte Instrument. In Gemeinden zwischen 5'000 und 10'000 Einwohner/innen wird die finanzielle Unterstützung als Instrument am stärksten genutzt.

Die aus der Breitenbefragung aller Deutschschweizer Gemeinden gewonnenen Erkenntnisse haben wir in Fallstudien weiter vertieft (siehe *Abbildung 6*). Dabei wurden sechs bürgerinitiierte Alterswohnprojekte in sechs ähnlichen Gemeinden untersucht. Die Einwohnerzahl der Gemeinden liegt zwischen 2'000 und 3'500. Alle untersuchten Gemeinden sind Versammlungsgemeinden mit Milizsystem. Bürgerliche Parteien (CVP, FDP, SVP) dominieren den Gemeinderat, wobei in der Regel die Parteipolitik als wenig relevant beschrieben wird. Alle Vorhaben können dem organisierten Wohnen zugeordnet werden. Die Anzahl Wohnungen pro Projekt lag zwischen zwölf und 26, die Kosten beliefen sich bei den Neubauten auf 4.0 bis 12.8 Millionen Franken. Von den sechs untersuchten Projekten konnten fünf erfolgreich realisiert werden, ein Projekt wurde verworfen. Bei allen Projekten trat eine Genossenschaft als Projektträgerin auf. Die Genossenschaften unterscheiden sich jedoch hinsichtlich ihrer

Erfahrung und Kompetenz, ihrer Verankerung in der Gemeinde sowie hinsichtlich der Finanzierung.

In den Fallstudien haben wir den gesamten Prozess von der Projektentwicklung bis hin zur Umsetzung rekonstruiert und dabei festgestellt, dass die Bedeutung der Gemeinde je nach Projektphase und -gestaltung sehr unterschiedlich ausfallen kann.

Die Bedeutung der Gemeinde wird unter anderem dadurch geprägt, wie unabhängig die Projektträger agieren wollen bzw. können. Ein bürgerinitiiertes Alterswohnprojekt kann beispielsweise als rein privates Vorhaben ohne Beteiligung der Gemeinde abgewickelt werden. In diesem Fall tritt die Gemeinde ausschliesslich als Bewilligungsbehörde in Erscheinung. Andere Projektträger streben explizit ein gemeinsam mit der Gemeinde getragenes Projekt an. Dann werden Entscheidungen seitens der Gemeinde wesentlich wichtiger. Alle untersuchten Projekte bewegen sich zwischen diesen beiden Extremen.

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass die Gemeinde wichtiger wird, je grösser ihr Engagement – finanziell, beratend, symbolisch – ist. Dies führt für Bauträger von bürgerinitiierten Alterswohnprojekten mitunter zu einem Dilemma: Eine starke kommunale Vernetzung kann solche Vorhaben zusätzlich unterstützen

Gemeinde	Einwohnerzahl	Projekt	Wohnform	Anzahl Whg	Kosten (in Fr.)	Age gefördert	Status
Bonaduz (GR)	2800	Altershausgemeinschaft, Neubau	Organisiert	26	12 Mio.	Ja	Bezogen
Büsserach (SO)	2000	Seniorenwohnungen, Neubau	Organisiert	13	6.7 Mio.	Ja	Im Bau
Meikirch (BE)	2500	Seniorenwohnungen, Neubau	Organisiert	22	12.8 Mio.	Ja	Nicht realisiert
Nesslau-Krummenau (SG)	3500	Seniorenwohnungen, Umbau	Organisiert	12	2.5 Mio.	Ja	Bezogen
Reichenbach (BE)	3500	Seniorenwohnungen, Neubau	Organisiert	15	6 Mio.	Ja	Bezogen
Unterkulm (AG)	3000	Altershausgemeinschaft, Neubau	Organisiert	12	4 Mio.	Nein	Bezogen

*Abbildung 6 – Sechs Fallstudien
Die Projekte im Überblick*

und damit wesentlich zur erfolgreichen Realisierung beitragen. Gleichzeitig verlieren gut eingebettete Projekte an Selbstständigkeit und sind den Entscheidungsprozessen der Gemeindepolitik stärker ausgeliefert. So wurde in den von uns betrachteten Fällen die finanzielle Beteiligung der Gemeinden an den Projekten stets an der Gemeindeversammlung behandelt. In einer Gemeinde kam es zudem zu einer Urnenabstimmung. Diesen Entscheidungen gingen zudem mehr oder weniger langwierige Verhandlungen zwischen den Projektträgern und der Gemeinde voraus.

Wegbereiter und Hindernisse

Im Hinblick auf die Rolle der Gemeinde und ihrer Zusammenarbeit mit Trägern von bürgerinitiierten Alterswohnprojekten konnten wir drei Hindernisse, die den Verlauf solcher Vorhaben negativ beeinflussen, identifizieren. Daneben haben wir drei Wegbereiter (Akteure oder Entscheide) erkannt, die zum Erfolg dieser Projekte beitragen können.

Finanzierungsprobleme stellen auf Seiten der Projektträger das grösste Hindernis dar. Finanzierungsprobleme verzögern den Prozess, weil sie zu Unsicherheiten führen. Die Anzahl der geplanten Wohnungen muss beispielsweise angepasst oder die Realisierungsdauer des Projekts neu verhandelt werden. Zudem wird der benötigte persönliche Aufwand der Beteiligten ungewisser. Angesichts des Resultats der Breitenhebung – dass finanzielle Restriktionen die bedeutendste Grenze der kommunalen Alterswohnpolitik darstellen – darf die Bedeutung von Finanzierungsproblemen nicht unterschätzt werden.

Das zweite Hindernis stellen *Konflikte innerhalb der Gemeinde* dar. Fehlt die Unterstützung der Bevölkerung für das Projekt, oder führt das Projekt gar zu Konflikten in der Gemeinde, behindert dies den Verlauf des Projekts wesentlich. Konflikte entstehen vor allem dann, wenn sich die Gemeinde finanziell betei-

ligen soll. Diese Form der Unterstützung kann in der politischen Debatte aus unterschiedlichen Motiven kritisiert werden: In zwei Fällen war der Nutzen der bürgerinitiierten Projekte mit Hinweis auf das bestehende Angebot institutioneller Wohnformen umstritten. Zudem wurde in gewissen Gemeinden argumentiert, dass es nicht die Aufgabe der Gemeinde sei, private Vorhaben zu subventionieren.

Die *fehlende Einbettung in der Gemeinde* kann als weiteres Hindernis angefügt werden. Darunter werden Situationen verstanden, in denen Projektträger über keine oder nur unbedeutende Kontakte zur Gemeindebevölkerung oder zum Gemeinderat verfügen. Wie unsere Untersuchung zeigt, ist dieses Hindernis vor allem dann von Bedeutung, wenn in der Gemeinde grundsätzlich ein passives Rollenverständnis vorherrscht. Eine aus relevanten Einwohner/innen zusammengesetzte Begleitgruppe oder die Einbindung des Gemeinderats in ein Steuerungsgremium können die fehlende persönliche Einbettung kompensieren.

Die *symbolische Unterstützung und Legitimität* des Projekts ist ein wichtiger Wegbereiter. Die Chancen für eine erfolgreiche Verwirklichung steigen, wenn das Projekt von bedeutenden Akteuren oder Organisationen materiell oder symbolisch unterstützt wird. Die Schaffung eines Senior/innenrats hat in einer Gemeinde beispielsweise dem Projekt grössere Glaubwürdigkeit verschafft. In diesem Zusammenhang wird von vielen Befragten die Bedeutung der Age Stiftung hervorgehoben: Die finanzielle Unterstützung seitens der Age Stiftung hat neben dem materiellen auch einen symbolischen Effekt, welcher einen erfolgreichen Projektverlauf befördern kann.

Eine zentrale Wegbereiterin für bürgerinitiierte Alterswohnprojekte ist eine *starke Identifikation der Bevölkerung mit dem Projekt*. Sie kann etwa mit dem Einbezug von Personen mit hohem Ansehen erreicht werden. In einer anderen Gemeinde war die Identifikation

eng mit dem Gebäude, in dem die Alterswohnungen gebaut wurden, verknüpft. Wenn der Betrieb und das Angebot stimmig auf die lokalen Bedürfnisse abgestimmt sind, erhöht dies ebenfalls die Identifikation.

Eine überraschende Erkenntnis aus den Fallstudien war, dass bürgerinitiierte Alterswohnprojekte vor allem dann erfolgreich sind, wenn sie neben dem eigentlichen Angebot *zusätzlichen Nutzen für die Gemeinde* schaffen. In einer Gemeinde konnte im Zuge des Ersatzneubaus eine überfällige bauliche und verkehrstechnische Verbesserung des Dorfkerns vorgenommen werden. Bei anderen Vorhaben wurden im Sockelgeschoss der Gebäude zusätzliche Angebote realisiert, die allen Einwohner/innen offen stehen.

Empfehlungen

Die aufgrund der Studie formulierten Empfehlungen richten sich an drei unterschiedliche Adressaten: Erstens an künftige Träger bürgerinitiiertter Alterswohnprojekte, zweitens an Gemeinden und drittens an Förderstiftungen und andere Förderstellen, welche Projekte im Bereich Wohnen im Alter unterstützen.

Empfehlungen an die Projektträger

1. Der Erfolg bürgerinitiiertter Alterswohnprojekte steht und fällt mit der Finanzierung. Wir empfehlen den Projektträgern, frühzeitig eine auf Alternativen basierende Abklärung der Finanzierungsmöglichkeiten vorzunehmen.
2. Idealerweise vereinen Projektträger professionelle Kompetenzen und lokale Einbindung. Gleichzeitig kann die Professionalisierung zu einem Verlust an lokaler Einbindung führen. Wir empfehlen, früh im Prozess eine Strategie hinsichtlich der Optimierung der beiden Eigenschaften zu entwickeln.

3. Die Nähe zur politischen Gemeinde kann den Erfolg eines bürgerinitiierten Alterswohnprojekts begünstigen aber auch – aufgrund zusätzlicher politischer Entscheidungen – verzögern. Wir empfehlen, die Nähe zur Gemeinde entsprechend den Projektzielen und entlang möglicher Risiken und Chancen zu einem frühen Zeitpunkt abzuwägen.
4. Alterswohnprojekte schaffen nicht nur unmittelbaren Nutzen für deren Bewohnerinnen und Bewohner. Wir empfehlen, die positive Aussenwirkung eines Projekts abzuklären und, wenn zielführend, in die Planung zu integrieren sowie diese gezielt öffentlichkeitswirksam zu kommunizieren.

Empfehlungen an Gemeinden

5. Wir empfehlen den Gemeinden, über Förderinstrumente der Alterswohnpolitik einen Willensbildungsprozess – auf grundsätzlicher wie auch auf konkreter Ebene – als Element einer strategischen Alterspolitik durchzuführen.
6. Angesichts der Bedeutung privater Organisationen im Bereich Alterswohnen empfehlen wir, Zusammenarbeitsformen zwischen privaten Organisationen, bürgerschaftlichen Initiativen und der Gemeinde zu würdigen respektive zu koordinieren.
7. Bürgerinitiierte Alterswohnprojekte verlangen häufig grosse Investitionen. Wir empfehlen, das Risiko einer finanziellen Beteiligung seitens der Gemeinde differenziert auch in langfristiger Betrachtung zu beurteilen.
8. Wir empfehlen, bürgerinitiierte Alterswohnprojekte auch als Aspekte einer langfristigen Strategie zu verstehen, zivilgesell-

schaftliches Engagement in der Gemeinde im Allgemeinen und speziell im Bereich des Alterswohnen zu fördern.

Empfehlungen für Förderstiftungen und Förderstellen

- Wir empfehlen Förderstiftungen und -organisationen einen «Leitfaden Prozessgestaltung» auszuarbeiten, der Trägern von bürgerinitiierten Alterswohnprojekten helfen soll, die Prozessplanung und -gestaltung zu verbessern.
- Den Förderstiftungen und -organisationen empfehlen wir, neben Projektträgern auch

Gemeinden stärker in den Fokus ihrer Förderpraxis zu nehmen.

- Die Projektförderung durch eine Stiftung oder eine andere Förderorganisation dient neben den zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln auch zur zusätzlichen Legitimation und symbolischen Unterstützung der Projekte. Diese beiden Aspekte sind in verschiedenen Prozessphasen unterschiedlich wichtig. Wir empfehlen daher, den Zeitpunkt und die öffentliche Kommunikation der Förderung gut mit dem Projektablauf abzustimmen.

Vorgehen und Datengrundlage

Die empirischen Erkenntnisse der Studie basieren einerseits auf einer Online-Befragung aller Deutschschweizer Gemeinden und andererseits auf sechs Fallstudien zu ausgewählten bürgerinitiierten Alterswohnprojekten.

In der Breiterhebung wurden im Sommer 2011 die 1'579 Deutschschweizer Gemeinden per E-Mail kontaktiert und zur Teilnahme an der Befragung eingeladen. Insgesamt haben 566 Gemeinden den Fragebogen vollständig ausgefüllt, dies entspricht einer Teilnahmequote von 36 Prozent.

In den Fallstudien wurden bürgerinitiierte Alterswohnprojekte in Gemeinden untersucht, die sich in möglichst vielen strukturellen, politischen und sozialen Merkmalen ähnlich sind. Dies hat den Vorteil, dass die Projektverläufe besser verglichen werden können. Die Fallauswahl erfolgte in Absprache mit der Age Stiftung. Die Fallstudien basieren einerseits auf der Auswertung vorhandener Projektunterlagen sowie weiterer Dokumente und andererseits auf leitfadengestützte Interviews mit beteiligten Personen. Pro Fall wurde mindestens ein/e Vertreter/in der Gemeinde und ein Mitglied der Projektträger auf der Basis eines Interview-Leitfadens befragt.

Studie und Bericht: Thomas Widmer, Philippe Koch, Felix Strebler, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, 2012/2013

Auftraggeberin: Age Stiftung

Layout und Grafik: anamorph.ch

Studie und Kontakte unter www.age-stiftung.ch/fokus-gemeinden



**Universität
Zürich** ^{UZH}