



**Universität  
Zürich** <sup>UZH</sup>

**Masterthesis**  
zur Erlangung des  
Master of Advanced Studies in Real Estate

**„Preisgünstiger Wohnraum in der Stadt Zürich“**

Welchen Beitrag können private sowie institutionelle Investoren,  
Bauträger und Grundeigentümer dazu leisten?

**Verfasser:** Andreas Friederich  
Fabrikstrasse 54  
8005 Zürich  
043 – 366 96 40  
af@ebp.ch

**Eingereicht bei:** Prof. Dr. oec. Alain Thierstein

**Abgabedatum:** 10. August 2012

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	V
Abbildungsverzeichnis .....	VI
Executive Summary.....	VII
1 Einleitung .....	1
1.1 Problemstellung .....	1
1.2 Zielsetzung und Hypothese.....	2
1.3 Vorgehen.....	2
1.4 Inhaltliche Abgrenzung.....	3
2 Begriffsdefinitionen.....	4
2.1 Gemeinnütziger Wohnraum.....	4
2.2 Preisgünstiger Wohnraum.....	5
2.3 Subventionierter Wohnraum.....	6
3 Wohnpolitik der Stadt Zürich .....	8
3.1 Rechtliche Grundlagen der städtischen Wohnpolitik .....	8
3.2 Städtische Wohnpolitik seit 1989 .....	8
3.3 Zentrales Ziel der städtischen Wohnpolitik .....	10
3.4 Wohnpolitischer Grundsatzartikel .....	11
3.5 Stossrichtungen der künftigen Wohnpolitik .....	11
3.5.1 Mehr genossenschaftlicher und kommunaler Wohnungsbau .....	12
3.5.2 Klare Ausrichtung auf spezifische Zielgruppen .....	12
3.5.3 Sozialverträglicher und nachhaltiger Umgang mit der Bausubstanz.....	12
3.5.4 Zusammenarbeit und Dialog mit Privaten.....	12
3.6 Kritik an der städtischen Wohnpolitik .....	13
4 Mietwohnungsmarkt der Stadt Zürich.....	15
4.1 Eigenschaften des Immobilien- und Mietwohnungsmarkts.....	15
4.2 Entwicklung der Nachfrage .....	15
4.2.1 Änderung der Bevölkerungsstruktur und Reurbanisierung.....	15
4.2.2 Neue Zuwanderung.....	17
4.2.3 Flächenverbrauch pro Kopf.....	18
4.3 Entwicklung des Angebots .....	18
4.4 Fazit Angebots- und Nachfrageentwicklung .....	19
4.5 Entwicklung der Mietpreise.....	20
4.5.1 Zunehmende Kaufkraft.....	21
4.6 Fazit Mietpreisentwicklung .....	21

4.7	Akteure im Stadtzürcher Wohnungsmarkt .....	22
4.7.1	Stadt Zürich und städtische Stiftungen .....	23
4.7.2	Private und institutionelle Investoren, Bauträger und Grundeigentümer .	23
4.7.3	Baugenossenschaften .....	24
4.8	Fazit .....	24
5	Zusätzliche Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums.....	26
5.1	Wohnpolitischer Systemwechsel .....	26
5.2	Raumplanerische Massnahmen nach dem Prinzip rechtlicher Festlegung .....	27
5.2.1	Kaufrecht der Gemeinde bei Neueinzonungen.....	27
5.2.2	Ausscheiden von Wohnanteilen in der Nutzungsplanung.....	28
5.2.3	Nutzungsbeschränkungen in bestehenden Bauzonen .....	28
5.3	Raumplanerische Massnahmen nach dem Prinzip der Mehrwertabschöpfung 28	
5.3.1	Gewährung von Nutzungsprivilegien .....	29
5.3.2	Mehrwertabgabe auf staatliche Infrastrukturmassnahmen .....	29
5.4	Bauliche Massnahmen .....	29
5.5	Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen .....	30
6	Methodik.....	31
6.1	Beschreibung des methodischen Ansatzes .....	31
6.2	Auswahl der Experten.....	32
6.3	Konstruktion des Interviewleitfadens .....	33
6.4	Durchführung der leitfadengestützten Experteninterviews .....	34
6.5	Methodik der Auswertung der Experteninterviews .....	34
6.6	Thematische Auswertung der Experteninterviews .....	35
6.6.1	Sozialräumliche Durchmischung.....	35
6.6.2	Quartieraufwertung und sozialräumliche Durchmischung.....	36
6.6.3	Bauvorschriften sowie Bau- und Wohnungsstandards.....	37
6.6.4	Mehrwert der Förderung des preisgünstigen Wohnraums .....	37
6.6.5	Neue Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums.....	38
7	Überprüfung der Hypothese .....	41
7.1	Handlungsansätze für private und institutionelle Akteure.....	41
7.1.1	Verkauf von Grundstücken an gemeinnützige Bauträger.....	41
7.1.2	Erhalt von preisgünstigem Wohnraum .....	42
7.1.3	Erstellung von preisgünstigem Wohnraum .....	43
7.2	Nutzen der Förderung preisgünstigen Wohnraums .....	43
7.3	Anreizorientierte Fördermassnahmen.....	44

7.4	Herausforderung der Gewährung von Nutzungsprivilegien .....	45
8	Schlussbetrachtung .....	47
8.1	Fazit .....	47
8.2	Diskussion.....	47
8.3	Ausblick .....	48
	Anhang .....	50
	Literaturverzeichnis.....	57

**Abkürzungsverzeichnis**

BFS	Bundesamt für Statistik
BZO	Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich
CEO	Chief Executive Officer
CUREM	Center for Urban & Real Estate Management Zürich
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
HEV	Hauseigentümerverband
PWG	Preisgünstige Wohn- und Gewerberäume
RES	Räumliche Entwicklungsstrategie der Stadt Zürich
SVW	Schweizerischer Verband für Wohnungswesen
WBFV	Wohnbauförderungsverordnung des Kantons Zürich
WFG	Wohnraumförderungsgesetz des Bundes
WFV	Wohnraumförderungsverordnung des Bundes

**Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1:	Effektive Mietbelastung nach Einkommensklasse und Verteilung der theoretisch tragbaren Mieten nach der 25%-Regel im Jahr 2008	6
Abbildung 2:	Prozentuale Verteilung der Privathaushalte nach Haushaltsgrößen	17
Abbildung 3:	Indexierte Entwicklung der Gesamtbevölkerung	18
Abbildung 4:	Nettowohnflächenverbrauch pro Kopf	19
Abbildung 5:	Hochbauinvestitionen (in Franken) pro Einwohner	20
Abbildung 6:	Leerstehende Mehrfamilienhaus-Wohnungen in Pro- zent des Bestands	21
Abbildung 7:	Entwicklung der Mieten und Löhne	22
Abbildung 8:	Akteure und Segmente im Zürcher Wohnungsmarkt 2009: Gesamtsicht	24

## **Executive Summary**

Ausgangslage dieser Arbeit bildet die Abstimmung im November 2011, bei welcher die Stadtzürcher Bevölkerung der Aufnahme eines neuen wohnpolitischen Grundsatzartikels in die Gemeindeordnung deutlich zugestimmt hat. Dessen Bestimmungen sehen neben der Steigerung der Anzahl gemeinnütziger Wohnungen auf einen Anteil von einem Drittel aller Mietwohnungen bis ins Jahr 2050 auch eine Erhöhung des Anteils der preisgünstigen Wohnungen in der Stadt Zürich vor. Eine der vom Stadtrat bestimmten Stossrichtungen zur Umsetzung des wohnpolitischen Grundsatzartikels beinhaltet die Intensivierung der Zusammenarbeit und des Dialogs mit privaten Bauträgern.

Mit der vorliegenden Arbeit wird untersucht, ob im Rahmen der Weiterverfolgung der bisherigen Stadtzürcher Wohnpolitik private sowie institutionelle Investoren, Bauträger und Grundeigentümer aus eigener Initiative einen Beitrag zur Erreichung der Ziele des wohnpolitischen Grundsatzartikels leisten können.

Anhand von Literaturrecherchen wurde zuerst eine thematische Exploration vorgenommen. Anschliessend wurden akteursorientierte Experteninterviews durchgeführt und qualitativ ausgewertet, um die aufgestellt Hypothese zu überprüfen.

Die Auslegung der Begriffe „gemeinnützig“ und „preisgünstig“ und die Betrachtung der angebotsseitigen Akteure in Bezug auf ihre wirtschaftlichen Interessen haben gezeigt, dass sich der Beitrag privater und institutioneller Akteure auf das Segment des preisgünstigen Wohnraums beschränken wird. Den wesentlichsten Beitrag, welchen sie unter Weiterführung der bisherigen Wohnpolitik zur Erhöhung des Anteils von preisgünstigem Wohnraum leisten können, besteht in der Erstellung von kompakten und flächenmässig kleineren Wohnungstypen.

Die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum kann für diese Akteure in Form einer breiteren Diversifikation ihrer Immobilienbestände und der damit verbundenen Verringerung von möglichen Leerstandrisiken einen zusätzlichen Nutzen beinhalten. Diesen Umstand nutzend, könnte die öffentliche Hand durch das Schaffen neuer rechtlicher Handlungsspielräume Anreize schaffen, welche private und institutionelle Akteure verstärkt zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum animieren würde. Die Auswertung der geführten Experteninterviews zeigt, dass von allen untersuchten Instrumenten die Gewährung von Nutzungsprivilegien die grösste Zustimmung findet.

## 1 Einleitung

Wenn immer möglich werden in dieser Arbeit bei Personenbezeichnungen geschlechtsneutrale Begriffe verwendet. Gibt es keine entsprechende Formulierung, findet die männliche Form Anwendung, es sind aber stets beide Geschlechter mitgemeint. Auf Kurzformschreibweisen (z.B. ExpertInnen oder Expert/innen) wird aus Gründen der Lesbarkeit verzichtet.

### 1.1 Problemstellung

Zürich ist eine für breite Schichten attraktive Wohn- und Arbeitsstadt mit vergleichsweise hoher Lebensqualität. Dies widerspiegelt sich in einem seit dem Jahr 2000 zurückgekehrten, anhaltenden Wachstum der städtischen Bevölkerung und in der Situation, dass seit längerem die Nachfrage nach Wohnraum dessen Angebot übersteigt.

Der beschriebene anhaltende Nachfragedruck und die entsprechenden Auswirkungen auf den Mietwohnungsmarkt in der Stadt Zürich haben eine kontroverse politische Diskussion um daraus resultierende Verdrängungseffekte von unteren und zunehmend auch mittelständischen Bevölkerungsschichten entfacht.

Vor diesem Hintergrund sind im Jahr 2010 verschiedene Volksinitiativen eingereicht worden, welche alle die städtische Wohnpolitik betreffende Ergänzungen in der Gemeindeordnung verlangen. Dazu hat der Gemeinderat, welcher die Anliegen unterstützt, einen zusammengefassten, rechtstechnisch bereinigten Gegenvorschlag entworfen. Dieser wurde in Form eines neuen wohnpolitischen Grundsatzartikels in der Gemeindeordnung dem Städtzürcher Stimmvolk am 27. November 2011 zur Abstimmung unterbreitet. Die Vorlage wurde mit einer klaren Mehrheit von 75,9 Prozent angenommen.

Dieser Grundsatzartikel sieht neben der Steigerung der Anzahl gemeinnütziger Wohnungen auf einen Anteil von einem Drittel aller Mietwohnungen bis ins Jahr 2050 auch eine Erhöhung des Anteils der preisgünstigen Wohnungen in der Stadt Zürich vor.

Nach der Abstimmung nannte der Stadtrat vier Stossrichtungen, innerhalb welcher er mit seiner künftigen Wohnpolitik zusätzlich Anstrengungen unternehmen wird. Eine davon beinhaltet die Intensivierung der Zusammenarbeit und des Dialogs mit privaten Bauträgern.

In Bezug auf diese Ausgangslage leiten die folgenden offenen Fragen die Untersuchungen der vorliegenden Arbeit:

- Welche Rolle spielen die im Stadtzürcher Wohnungsmarkt agierenden privaten und institutionellen Investoren, Bauträger und Grundeigentümer bei der Erstellung von preisgünstigem Wohnraum?
- Welche neuen Handlungsfelder bestehen zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus, um die Umsetzung der Ziele des wohnpolitischen Grundsatzartikels zu erreichen?
- Welche Wirkung können Massnahmen innerhalb dieser Handlungsfelder auf das Verhalten von privaten und institutionellen Investoren, Bauträgern und Grundeigentümern im Stadtzürcher Wohnungsmarkt ausüben?

## 1.2 Zielsetzung und Hypothese

Mit der vorliegenden Arbeit wird versucht, im Zusammenhang mit der Umsetzung der Bestimmungen des wohnpolitischen Grundsatzartikels einen Beitrag zu einem weiterführenden Dialog zwischen der Stadt Zürich und den relevanten Akteuren im Wohn- und Immobilienmarkt zu leisten.

Aus diesem Grund soll folgende Hypothese untersucht und anschliessend bestätigt oder widerlegt werden.

**Wenn geeignete Anreize geschaffen werden, welche privaten und institutionellen Investoren, Bauträgern und Grundeigentümern genügend Handlungsspielraum lassen, können diese dazu motiviert werden, einen Beitrag zur Erreichung der Ziele des wohnpolitischen Grundsatzartikels zu leisten.**

## 1.3 Vorgehen

Der für diese Arbeit gewählte methodische Ansatz unterteilt sich grundsätzlich in zwei Phasen. Die erste Phase beinhaltet eine thematische Exploration anhand von Literaturrecherchen und die zweite Phase deren Überprüfung durch aktorsorientierte Experteninterviews, welche anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet werden.

Die Erkenntnisse aus der Literaturrecherche und den Experteninterviews werden zusammengeführt, um darauf basierend eine Überprüfung der aufgestellten Hypothese vorzunehmen.

Detaillierter beschrieben werden folgende Arbeitsschritte vorgenommen.

Begonnen wird mit der Definition der für die untersuchte Thematik grundlegenden Begrifflichkeiten. Anschliessend werden die bisherige Wirkungsweise und die Ziele der städtischen Wohnpolitik beschrieben und es wird auf den neuen wohnpolitischen

Grundsatzartikel und die darauf basierenden wohnpolitischen Stossrichtungen der Stadt Zürich eingegangen.

Es folgt eine Untersuchung der Entwicklungen auf dem Mietwohnungsmarkt der Stadt Zürich sowie eine Beschreibung dessen angebotsseitiger Marktakteure aus wirtschaftlicher Sicht.

Im Weiteren wird anhand von Literaturrecherchen eine Auslegeordnung über mögliche neue Fördermassnahmen zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum vorgenommen. Zur Schärfung der formulierten Hypothese finden erste explorative Experteninterviews statt. Anschliessend werden, basierend auf leitfadengestützten Experteninterviews, Gespräche mit einer repräsentativen Gruppe privater und institutioneller Akteure im Wohnungsmarkt der Stadt Zürich geführt. Es folgt die Auswertung und Interpretation dieser Interviews, um Schlussfolgerungen zu ziehen und diese in Bezug auf die formulierte Hypothese zu überprüfen.

#### **1.4 Inhaltliche Abgrenzung**

Da der neue wohnpolitische Grundsatzartikel in der Stadtzürcher Gemeindeordnung nur für die Stadt Zürich rechtliche Wirkung entfaltet, beziehen sich sämtlich Untersuchungen und Aussagen dieser Arbeit auf dieses klar beschränkte Anwendungsgebiet.

Zudem begrenzt sich die Suche nach neuen Handlungsfeldern aufgrund der formulierten Hypothese auf diejenigen Bereiche, innerhalb welcher private sowie institutionelle Investoren, Bauträger und Grundeigentümer Anreize finden, freiwillig einen Beitrag zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums zu leisten. Es wird nicht auf Massnahmen eingegangen, welche diesen Akteuren durch rechtsstaatliche Festlegungen auferlegt werden könnten. Auch Massnahmen, welche eine Weiterführung der durch die Bevölkerung der Stadt Zürich legitimierten städtischen Wohnpolitik verunmöglichen, werden nicht weiterführend untersucht.

## 2 Begriffsdefinitionen

Die Definition der Begriffe „gemeinnütziger“, „preisgünstiger“, und „subventionierter“ Wohnraum sowie deren Unterscheidung sind für die vorliegende Arbeit grundlegend und werden deshalb im Folgenden näher beschrieben.

### 2.1 Gemeinnütziger Wohnraum

Für die in diesem Kontext interessierende Umschreibung von «gemeinnützig» findet sich im Wohnraumförderungsgesetz des Bundes folgende Definition. Gemäss Artikel 4 Absatz 3 des Wohnraumförderungsgesetz (WFG) gilt eine Tätigkeit als gemeinnützig, welche nicht gewinnstrebig ist und der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dient.

Nicht gewinnstrebig bedeutet in der Praxis gemeinnütziger Wohnbauträger, dass entsprechender Wohnraum nach dem Grundsatz der Kostenmiete erstellt und angeboten wird. „Die Kostenmiete stellt damit einen integrierenden Bestandteil des Prinzips der Gemeinnützigkeit dar.“<sup>1</sup> Bei der Kostenmiete darf der Vermieter „keinen oder höchstens einen geringfügigen Gewinn auf dem Mietzins erzielen“<sup>2</sup>. Der Mietzins deckt also nur die effektiv anfallenden Kosten (Anlagekosten, Kapitalverzinsung, Abschreibungen und Betriebskosten) des Vermietenden. Im 1. Grundsatz der Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz, nach welcher sich alle gemeinnützigen Wohnbauträger richten, ist folgender Wortlaut festgehalten: „Die gemeinnützigen Wohnbauträger erstellen, erhalten und erwerben vorzugsweise preisgünstigen Wohnraum. Dieser bleibt der Spekulation entzogen. Dank Kostenmiete und Verzicht auf Gewinnstreben leisten sie einen dauernden Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum.“<sup>3</sup>

Der Vorteil der Kostenmiete ist die relativ einfache Handhabbarkeit dieses Grundsatzes. Sie ist aber in absoluten Zahlen nicht in jedem Fall ein Garant für das Erschaffen von günstigem Wohnraum. Wenn nämlich eine Wohnung hohe Anlagekosten aufweist, beispielsweise aufgrund hoher Baulandpreise oder grosszügigem Ausbaustandard, entstehen dadurch trotz Kostenmiete entsprechend hohe Mietzinsen.

---

<sup>1</sup> Bühlmann/Spori 2010, S. 6

<sup>2</sup> Bühlmann/Spori 2010, S. 6

<sup>3</sup> Die Charta ist auf den Internetseiten des Bundesamts für Wohnungswesen sowie der Verbände online verfügbar unter: [http://www.wohnbund.ch/data/1170057954\\_292\\_.pdf](http://www.wohnbund.ch/data/1170057954_292_.pdf)

## 2.2 Preisgünstiger Wohnraum

Das Wort „preisgünstig“ umschreibt im vorliegenden Zusammenhang einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher nur durch Auslegung ermittelt werden kann.<sup>4</sup> „Aus den erwähnten Bundeserlassen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum lässt sich – soweit ersichtlich – keine eindeutige Definition ableiten.“<sup>5</sup>

Die Preisgünstigkeit wird im Wohnraumförderungsgesetz des Bundes und der darauf basierenden Wohnraumförderungsverordnung sowohl über die Förderung von Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen (Art.1 Abs. 1 WFG) und von Mietwohnungen zu günstigen Preisen für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Personen (Art. 10 WFG), als auch über die Deckung des Bedarfs an Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen ( Art. 37 Abs. 1 WFV ) umrissen.

Allgemein sind die unterschiedlichen finanziellen Möglichkeiten einer Person oder eines Haushalts entscheidend, ob eine Wohnung in einem gewissen Preissegment preisgünstig ist oder nicht. Zudem ist die Preisgünstigkeit stark von orts- und lageabhängigen Faktoren beeinflusst. Ein bestimmter Mietzins für eine Wohnung wird an einen Ort als teuer und an einem anderen Ort als preisgünstig empfunden. Es geht also immer um ein Preis-Leistungs-Verhältnis einer Wohnung, welches vom Mieter zur Entscheidungsfindung herangezogen und von individuellen Präferenzen geprägt ist.

In der Praxis wird die Definition der Preisgünstigkeit deshalb unterschiedlich gehandhabt. So wird von der Stadtentwicklung der Stadt Zürich die Regel verwendet, gemäss welcher der Mietzins preisgünstigen Wohnraums nicht mehr als 25% des Erwerbseinkommens eines Haushalts ausmachen darf.<sup>6</sup> Die Sozialbehörde der Stadt Zürich definiert die Obergrenze des Kostenspektrums von preisgünstigem Wohnraum über maximale Unterstützungsbeträge für die Wohnungsmieten von Sozialhilfebeziehenden.<sup>7</sup> Viele gemeinnützige Bauträger in der Stadt Zürich verwenden bei der Beurteilung der Preisgünstigkeit den Grundsatz der Kostenmiete.

Eng verknüpft mit der Definition der Preisgünstigkeit ist die Bestimmung der Zielgruppe, für welche Wohnraum tragbar respektive preisgünstig ist.

Wie bereits erwähnt, setzt die Stadt Zürich bei preisgünstigem Wohnraum unter anderem eine theoretische, relative Mietzinsbelastung voraus, abgeleitet aus dem Anteil des Bruttomietzinses am Bruttohaushaltseinkommen, welcher nicht mehr als 25% betragen soll. Diese Definition stützt sich auf Vorgaben des Bundesamtes für Wohnungswesen.

---

<sup>4</sup> vgl. Bühlmann/Spori 2010, S. 6

<sup>5</sup> Bühlmann/Spori 2010, S. 6

<sup>6</sup> vgl. Martinovits 2011, S. 5

<sup>7</sup> vgl. Soziale Dienste der Stadt Zürich 2010, S. 1

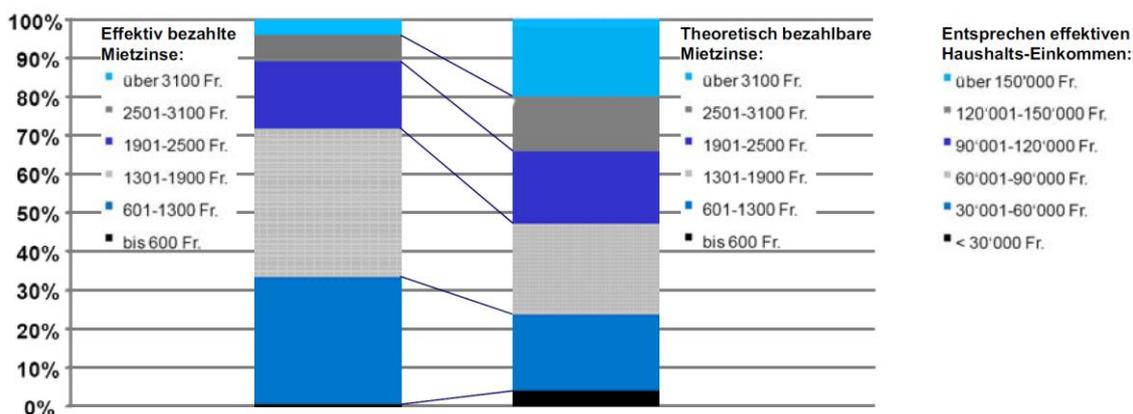


Abb. 1, Effektive Mietbelastung nach Einkommensklassen und Verteilung der theoretisch tragbaren Mieten nach der 25%-Regel im Jahr 2008, Martinovits (2011), S. 10

„Stellt man per 2008 die grobe Verteilung der Mietzinse der groben Verteilung der Haushaltseinkommen und der sich daraus ergebenden theoretisch tragbaren Mietzinsen gegenüber“<sup>8</sup>, so lässt sich Folgendes aus der oben dargestellten Abbildung ableiten.

Es herrscht auf der einen Seite ein Mangel an Wohnungsangeboten in den tiefen Preissegmenten für die tieferen Haushaltseinkommensklassen. Umgekehrt besteht insbesondere für das Segment der teureren Wohnungen mit mehr als 2500 Franken Mietzins monatlich ein grosses theoretisches Nachfragepotenzial.<sup>9</sup>

Erwartungsgemäss lässt sich für die unterste soziale Schicht (bis 30'000 Franken Haushaltseinkommen) ohne staatliche Unterstützung in der Stadt Zürich bei Genossenschaften und auf dem privaten Markt nur sehr beschränkt Wohnraum finden. Es zeigt sich jedoch, dass auch bei einem Anteil der mittelständischen Haushalte (bis 90'000 Franken Haushaltseinkommen) der theoretisch tragbare Mietzins den effektiven Mietzins übersteigt. Somit scheint zumindest theoretisch gesehen auch für diese Bevölkerungsschicht die Verfügbarkeit von preisgünstigem Wohnraum knapp zu sein. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass es neben den finanziellen Möglichkeiten auch von individuellen Präferenzen abhängt, welcher Anteil des Haushaltseinkommens für das Wohnen investiert wird.

### 2.3 Subventionierter Wohnraum

In der Stadt Zürich unterstützt die Stelle für Wohnbauförderung zusätzliche Subventionierungen des sozialen Wohnungsbaus durch die öffentliche Hand.

<sup>8</sup> Martinovits 2011, S. 10

<sup>9</sup> vgl. Martinovits 2011, S. 10

Im Rahmen des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung sowie der Wohnbauförderungsverordnung des Kantons Zürich können kantonale sowie kommunale Stellen der Wohnbauförderung Wohnungen sowohl selbst bauen und vermieten, als auch von gemeinnützigen Bauträgern durch zinslose Darlehen oder Direktbeiträge subventionieren, damit diese zu Kostenmiete bewohnt werden können.

In der Stadt Zürich werden dadurch ein Teil der Wohnungen der städtischen Liegenschaftsverwaltung, der städtischen Stiftungen und ein kleiner Anteil der Genossenschaftswohnungen durch die öffentliche Hand vergünstigt. Je nach Bestimmungszweck erfolgt die Vermietung der Wohnungen entsprechend der Subventionsbestimmungen mit Belegungsvorschriften und einzuhaltenden Einkommensobergrenzen an Familien oder Personen mit geringem Einkommen.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> vgl. Finanzdepartement der Stadt Zürich 2012b, o. S.

### **3 Wohnpolitik der Stadt Zürich**

In den folgenden Kapiteln werden die rechtlichen Grundlagen, die Wirkungsweise und die Ziele der städtischen Wohnpolitik sowie der neue wohnpolitische Grundsatzartikel und die darauf basierenden wohnpolitischen Stossrichtungen der Stadt Zürich beschrieben. Ergänzt werden diese Ausführungen durch eine Schilderung der aus bürgerlichen und liberalen Kreisen ertönenden grundsätzlichen Kritik an der Wohnpolitik der Stadt Zürich.

#### **3.1 Rechtliche Grundlagen der städtischen Wohnpolitik**

Die Stadt Zürich fördert und betreibt seit über hundert Jahren Wohnbauförderung als sozialpolitische Aufgabe. Deren Rechtsgrundlagen sind vielfältig und werden im Rahmen dieser Arbeit nicht vertieft behandelt.

Auf Bundesebene existiert in diesem Zusammenhang, gestützt auf die Bundesverfassung, das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG). In Art. 110 der Verfassung des Kantons Zürich ist die Wohnbauförderung in Form der folgenden Verpflichtung festgehalten: Kanton und Gemeinden fördern den gemeinnützigen Wohnungsbau und das selbstgenutzte Wohneigentum. Auf diesem Verfassungsartikel fusst das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung des Kantons Zürichs, welches neben der kantonalen Wohnbauförderungsverordnung (WBFV) die rechtlichen Grundlagen der Förderung des preisgünstigen Wohnraums für alle Gemeinden im Kanton Zürich beinhaltet. Die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus in der Stadt Zürich erfolgt zusätzlich auf der Basis verschiedener Erlasse und Kreditbeschlüsse, sowie gestützt auf vom Stadtrat erlassenen kommunalen Reglementen. Die Städtische Wohnpolitik der vergangenen Jahrzehnte ist von der Mehrheit der Stadtzürcher Stimmberechtigten laufend bestätigt worden.

#### **3.2 Städtische Wohnpolitik seit 1989**

Eine Aufarbeitung der gesamten Geschichte der Wohnpolitik der Stadt Zürich würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Deshalb wird in diesem Kapitel nur auf die seit 1989 in verschiedenen Legislatorschwerpunkten formulierten Handlungsleitlinien und die daraus abgeleiteten konkreten Fördermassnahmen der Städtischen Wohnungspolitik eingegangen, welche einen direkten Einfluss auf die in dieser Arbeit formulierten Fragestellungen aufweisen.

1998 wurde der Legislatorschwerpunkt „10'000 Wohnungen in 10 Jahren“ vom Zürcher Stadtrat verabschiedet. Dadurch sollten innerhalb eines Jahrzehnts „durch eine Koordi-

nation von städtischen und privaten Anstrengungen 10'000 neue, insbesondere grosszügige und familientaugliche Wohnungen entstehen.<sup>11</sup> Dies geschah unter anderem vor dem Hintergrund der Wo-Wo-Wonige! skandierenden Wohnungsnot-Bewegung, welche vor allem in den 80-er und 90-er Jahren die Wohnpolitik und die Stadtentwicklung der Stadt Zürich mitprägte.

Im Jahr 2002 weitet der Stadtrat mit dem neuen Legislatorschwerpunkt „Wohnen für alle“ das Programm nochmals aus, um die gewünschte Wohnversorgung zusätzlich zu fördern. Seit 2006 wird diese Politik „– wenngleich nicht mehr in Form eines Legislatorschwerpunkts definiert – in allen wesentlichen genannten Bereichen weiter geführt.“<sup>12</sup> Ausgehend von diesen Zielen hat der Stadtrat seither im Umfang seiner Möglichkeiten als kommunale Behörde mit verschiedenen Förderinstrumenten dazu beigetragen, diese Wohnpolitik entsprechend umzusetzen. Dabei orientiert er sich an acht spezifischen Handlungsleitlinien, welche im Jahr 2009 in einem Positionspapier festgehalten wurden, mit dem Ziel, „Zürich als lebendiges urbanes Zentrum und attraktive Wohnstadt mit einer breit durchmischten Bevölkerung zu erhalten und weiterzuentwickeln.“<sup>13</sup>

Im Rahmen des kantonalen Wohnraumförderungsgesetzes kann das Gemeinwesen aktive Bodenpolitik betreiben, indem es mit Rahmenkrediten subventionierten oder sozialen Wohnungsbau ermöglicht oder gemeinnützige Wohnbauträger in unterschiedlicher Form unterstützt, um Wohnraum zu erschaffen. Dieser muss nach dem Grundsatz der Kostenmiete vermietet werden.

Eine dieser Unterstützungsformen besteht in der Abgabe von städtischem Land im Baurecht oder im Verkauf von städtischem Land oder Liegenschaften an gemeinnützige Wohnbauträger zu einem vergünstigten, aber mindestens die Selbstkosten deckenden Preis. Dabei knüpft die Stadt Zürich die Vergabe von Baurechten oder den Verkauf von Land an Belegungsbedingungen, in welchen auch der Wohnflächenverbrauch pro Person festgeschrieben wird. Dies hat im Verlauf der Geschichte dazu geführt, dass heute knapp die Hälfte des heutigen Landbesitzes der Baugenossenschaften ursprünglich der Stadt Zürich gehört hat oder ihr noch heute gehört und im Baurecht abgegeben wird. Das restliche Land wurde von den Genossenschaften privat im Eigentum erworben.

Um in den Besitz geeigneten Landes oder Liegenschaften zu kommen, nimmt die Stadt insbesondere gezielte Arrondierungskäufe vor, um dadurch taugliche Grundstücksgrößen zu erreichen. Zudem verkauft sie „Land bzw. Liegenschaften ohne strategische Bedeutung ausserhalb und innerhalb der Stadtgrenzen, um den finanziellen Spielraum für

---

<sup>11</sup> Stadtrat von Zürich 2009, S. 5

<sup>12</sup> Stadtrat von Zürich 2009, S. 5

<sup>13</sup> Stadtrat von Zürich 2009, S. 3

gezieltes wohnpolitisches Handeln in Gebieten und Situationen von besonderem Interesse zu erhöhen.<sup>14</sup> Zudem setzt sich die Stadt dort, wo sie „mit Infrastruktur- oder planerischen Massnahmen Mehrwerte schafft [...] im Rahmen von Verhandlungen mit grösseren Grundeigentümern über Sonderbauvorschriften oder Gestaltungsplanverfahren für einen angemessenen Anteil gemeinnütziger Wohnungen ein.“<sup>15</sup>

Eine weitere Unterstützungsform sieht vor, Restfinanzierungsdarlehen und zinsgünstige Hypotheken im 2. Rang an gemeinnützige Wohnbauträger abzugeben, damit diese eigene Wohnbauprojekte umsetzen können. Die Übernahme von Anteilscheinen bei Baugenossenschaften und die Bereitstellung von Kapital für städtische oder städtisch unterstützte Stiftungen, welche auf spezifische Zielgruppen wie ältere Menschen, Junge in Ausbildung, kinderreiche Familien oder Personen in Notsituationen ausgerichtet sind, stellt die letzte Form dieser indirekt wirksamen Massnahmen dar.

„Übergeordnet ist die Stadt Zürich bestrebt, vorhandene bauliche Verdichtungspotenziale quartiergerecht zu nutzen“<sup>16</sup> und die soziale Durchmischung innerhalb des Stadtgebiets zu erhalten, indem sie „künftig auch in sozial besser gestellten und damit teureren Quartieren wohnpolitisch aktiv wird.“<sup>17</sup>

Diese Politik hat in Zusammenarbeit mit verschiedensten gemeinnützigen Bauträgern einen im Schweizer Vergleich sehr hohen Anteil an gemeinnützigen Wohnungen in der Stadt Zürich hervorgebracht.

### **3.3 Zentrales Ziel der städtischen Wohnpolitik**

Wie im wohnpolitischen Grundsatzartikel und der räumlichen Entwicklungsstrategie des Zürcher Stadtrats (RES) formuliert, ist ein zentrales Ziel der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum das Fördern der sozialen Durchmischung.

„Die Gewährleistung eines guten sozialen Zusammenhalts der städtischen Gesellschaft im Sinne einer Integration der verschiedenen sozialen und ethnischen Gruppen, wie auch von Alt und Jung (Strategien Zürich 2025) bedingt neben sozialpolitischen Massnahmen, dass sich diese Gruppen im Alltag räumlich auch begegnen können. Mit wohnpolitischen Mitteln müssen deshalb grossräumige soziale Homogenisierungen vermieden werden.“<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Stadtrat von Zürich 2009, S. 4

<sup>15</sup> Stadtrat von Zürich 2009, S. 4

<sup>16</sup> Stadtrat von Zürich 2009, S. 4

<sup>17</sup> Stadtrat von Zürich 2009, S. 4

<sup>18</sup> Hochbaudepartement und Amt für Städtebau der Stadt Zürich 2010, S. 1

### **3.4 Wohnpolitischer Grundsatzartikel**

Am 27. November 2010 hat das Städtzürcher Stimmvolk mit einer deutlichen Mehrheit von 75,9 Prozent einem neuen wohnpolitischen Grundsatzartikels zugestimmt.

Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 wird wie folgt ergänzt:

1. Die Gemeinde setzt sich aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen und Gewerberäumen ein und verpflichtet sich dem Ziel einer sozialen Durchmischung in allen Quartieren und der Sicherung von Familienwohnungen.
2. Sie sorgt mit gezielten Massnahmen dafür, dass auch ein genügender Anteil ökologisch vorbildlicher Wohnungen preisgünstig zur Verfügung gestellt wird.
3. Sie sorgt in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Partnern für an der Nachfrage orientiertes Angebot an Wohnmöglichkeiten und betreuten Einrichtungen für ältere Menschen.
4. Sie sorgt dafür, dass sich die Zahl der Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind, stetig erhöht. Sie strebt einen Anteil von einem Drittel an allen Mietwohnungen an; ausgenommen von dieser Berechnung sind Wohnungen und Einfamilienhäuser im selbstgenutzten Eigentum.
5. Über das Erreichen dieser Ziele legt der Stadtrat dem Gemeinderat alle vier Jahre Rechenschaft ab, namentlich über die Entwicklung des Anteils der gemeinnützigen und der subventionierten Wohnungen durch Erwerb, Neubau und Ersatzneubau und des Angebots an Wohnungen für Familien und für ältere Menschen sowie die getroffenen Massnahmen zu Erhalt und Schaffung preisgünstiger, ökologisch vorbildlicher Wohnungen.

Für das Erreichen von einem Drittel des Mietwohnungsbestandes im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern setzt die Gemeinde das Jahr 2050 als Ziel.

### **3.5 Stossrichtungen der künftigen Wohnpolitik**

Mit der alleinigen Weiterverfolgung der bisherigen wohnpolitischen Massnahmen sind die Vorlagen des neuen Grundsatzartikels nicht zu erreichen. Laut Statistik Stadt Zürich wurden in den vergangenen Jahren in der Stadt Zürich im Schnitt jährlich 1364 Wohnungen neu erstellt, wovon im Schnitt 24,2 Prozent gemeinnützig waren.<sup>19</sup> „Der Anteil schwankte zwischen 10 und 30 Prozent, war aber in jedem Jahr weit entfernt von einem Level, der automatisch eine Erhöhung des Anteils gemeinnütziger Wohnungen ergä-

---

<sup>19</sup> vgl. Kälin 2011a, S. 23

be.<sup>20</sup> Aus diesem Grund hat der Stadtrat vier Stossrichtungen formuliert, welche er in seiner künftigen Wohnpolitik verstärkt verfolgen möchte.

### **3.5.1 Mehr genossenschaftlicher und kommunaler Wohnungsbau**

„Die Stadt setzt auf den gemeinnützigen Wohnungsbau mit dem Prinzip der Kostenmiete für breite Bevölkerungskreise.[...] Die Stadt hält zudem an der Strategie fest, Land und Gebäude zu kaufen, um Grundstücke für den genossenschaftlichen Wohnungsbau abzugeben und um kommunalen Wohnraum bereitzustellen.“<sup>21</sup> Da im Kanton Zürich die Grundalge für eine teilweise direkte Abschöpfung von Planungsgewinnen fehlt, wird die Stadt deshalb im Rahmen der Festlegung von Sonderbauvorschriften im Dialog mit Grundeigentümern darauf hinwirken, „dass sie einen gesellschaftlichen Mehrwert schaffen, indem sie zur guten Durchmischung beitragen.“<sup>22</sup>

### **3.5.2 Klare Ausrichtung auf spezifische Zielgruppen**

Um diejenigen Bevölkerungsteile zu unterstützen, welche aufgrund ihrer finanziellen Möglichkeiten auf dem freien Markt kaum Zugang zu bezahlbaren Wohnungen finden, knüpft der Stadtrat „die Vergabe von Baurechten deshalb an Belegungsbedingungen und formuliert Richtlinien bezüglich Einkommens- und Vermögenssituation der Mietenden.“<sup>23</sup> Die Stadt fördert den subventionierten Wohnungsbau und „befürwortet die Wiedereinführung der Möglichkeit für einen Mietzuschlag [...], damit der Mietzins bei wirtschaftlich verbesserten Verhältnissen angepasst werden kann. [...] Zudem will die Stadt Kapital für eine operative Stiftung für kostengünstige Wohnungen bereitstellen.“<sup>24</sup>

### **3.5.3 Sozialverträglicher und nachhaltiger Umgang mit der Bausubstanz**

„Kostentreiber wie etwa zunehmende Flächen- und Ausstattungswünsche im Wohnungsbau müssen kritisch hinterfragt werden“<sup>25</sup>, Deshalb prämiert die Stadt „ab 2012 gelungene Beispiele für sozial, ökologisch und ökonomisch nachhaltige Sanierungen mit einer Auszeichnung.“<sup>26</sup>

### **3.5.4 Zusammenarbeit und Dialog mit Privaten**

„Um den Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern des privaten und gemeinnützigen Wohn- und Immobilienbereichs zu institutionalisieren, richtet der Stadtrat im kommenden Jahr den „Echoraum Wohnen“ ein. [...] Eine Anlauf- und Beratungsstelle bei der

---

<sup>20</sup> Kälin 2011a, S. 23

<sup>21</sup> Stadtrat von Zürich 2011b, S. 1

<sup>22</sup> Stadtrat von Zürich 2011b, S. 1

<sup>23</sup> Stadtrat von Zürich 2011b, S. 1

<sup>24</sup> Stadtrat von Zürich 2011b, S. 1

<sup>25</sup> Stadtrat von Zürich 2011b, S. 1

<sup>26</sup> Stadtrat von Zürich 2011b, S. 1

Stiftung PWG soll ab 2012 Mietende bei Kaufverhandlungen mit ihren verkaufswilligen Vermietenden unterstützen. Vermietende ihrerseits erhalten durch die kürzlich eingerichtete Anlaufstelle des Sozialdepartements Unterstützung bei schwierigen Mietverhältnissen.<sup>27</sup>

### 3.6 Kritik an der städtischen Wohnpolitik

Aus bürgerlichen und liberalen Kreisen ertönt grundsätzliche Kritik an der dem „Privaten und Freiheitlichen“ feindlich gesinnten Wohnpolitik der Stadt Zürich. Im Jubiläumsbuch, welches der Hauseigentümergebund (HEV) anlässlich seines 125-jährigen Bestehens in Auftrag gegeben hat, wird die Wirkung der städtischen Wohnbauförderung insbesondere von den beiden Autoren Andreas Honegger und Marco Salvi in Frage gestellt.

Auch die Stiftung ‚Avenir Suisse‘ hat im Jahr 2011 ein Diskussionspapier zum schweizerischen Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderungsdebatte veröffentlicht, in welchem vom Autor Patrick Schellenbauer mit ähnlichen Argumenten unter anderem die Wohnpolitik der Stadt Zürich hinterfragt wird.

Mit Subventionierungspolitik auf den Nachfragedruck im Wohnungsmarkt der Stadt Zürich zu reagieren und damit innerhalb der Quartiere eine soziale Entmischung zu verhindern, wird als ein verfehlerter Eingriff in den Markt verstanden, „gegen den man langfristig kaum ernsthaft einwirken kann.“<sup>28</sup>

Auch was die Kosten der Zürcher Wohnbauförderung anbelangt, wird berechnet, dass diese deutlich höher sind, als die öffentliche Hand zu meinen glaubt. „Denn für den Bau einer Siedlung genehmigt der Stadtrat für die subventionierten Wohnungen ein zinsloses Darlehen, und diese Zinsen fehlen der Stadtkasse später.“<sup>29</sup> Zusätzlich wird argumentiert, dass dem Staat durch die aufgrund des Grundsatzes der Kostenmiete unter der Marktmiete liegende Erträge aus gemeinnützigen Wohnungen Einnahmen vorenthalten bleiben. Diese als Transferzahlung betrachtete Summe als Differenz zwischen Mieteinnahmen und Kosten fliesst somit nicht der Stadt zu. „Der Stadt Zürich entgehen vor allem Erträge, weil sie den begehrten Boden zu besseren Konditionen hätte veräussern oder im Baurecht zu einem höheren Basiswert vergeben können.“<sup>30</sup> Insgesamt erscheint die städtische Wohnpolitik als „eine wenig transparente und ungerechte Umverteilung von der Mehrheit aller Stadtbewohner hin zur Minderheit der Genossenschaftsmieter.“<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Stadtrat von Zürich 2011b, S. 1

<sup>28</sup> vgl. Honegger 2011, S. 74

<sup>29</sup> Malcher 2009, S. 103, zit. in Salvi 2011, S.82

<sup>30</sup> Schellenbauer 2011b, S. 27-28

<sup>31</sup> Salvi 2011, S. 89

Es wird angezweifelt, ob der gemeinnützige Wohnraum aufgrund des Lock-in-Effektes (dem über die tiefen Mieten geschaffenen Anreiz zur langen Verweildauer in der gleichen Wohnung), und den angewendeten Kriterien bei der Wohnungsverteilung „von denjenigen Mietern bewohnt werden, die sie am meisten schätzen und brauchen.“<sup>32</sup>

Die irreführenden Preissignale der Kostenmiete werden auch mitverantwortlich gemacht, eine Unternutzung des Wohnflächenbestandes zu begünstigen, da die Anpassung der Mieten an die steigende Nachfrage unterbleibt.<sup>33</sup>

Gesamthaft werden die Effekte der kommunalen Wohnungspolitik und des geltenden Mietrechts als Ursache für einen „Rationierungsmechanismus des urbanen Raums“<sup>34</sup>, verbunden mit angebotsseitigen Fehlanreizen und gesamtgesellschaftlichem Wohlfahrtsverlust, angesehen.<sup>35</sup>

In Bezug auf eine gute sozialräumliche Durchmischung wird deshalb von allen Autoren die Ansicht vertreten, diese wäre mit dem wohnpolitischen Ansatz der Subjekthilfe besser zu erreichen als mit dem bisherigen Ansatz der Objekthilfe. „Eine prüfungswürdige Alternative zur aktuellen Wohnungspolitik der Städte wäre der Übergang von der bisherigen Objekthilfe zur Subjekthilfe.“<sup>36</sup> „Die Subjektförderung stellt eine effektivere Alternative zur Objektförderung dar.“<sup>37</sup> Es wird für einen Systemwechsel plädiert, „der auch im Gesundheitswesen und in vielen weiteren Bereichen unseres Lebens sinnvoller wäre, weil er endlich Transparenz über den effektiven Mittelfluss bringen würde.“<sup>38</sup>

Gemäss schriftlicher Stellungnahme von Peter Schmid, Präsident des Schweizerischen Verband für Wohnungswesen (SVW) Zürich, zum „Angriff des Hauseigentümerverbands auf die Wohnbauförderung der Stadt Zürich“<sup>39</sup> wird beanstandet, dass insbesondere die Grundannahmen der Aussagen von Marco Salvi inkorrekt seien. Er widerspricht den Berechnungen und gezogenen Schlüssen und verweist auf Studien, welche zu bestimmten Kritikpunkten gegenteilige Aussagen machen.

---

<sup>32</sup> Salvi 2011, S. 85

<sup>33</sup> vgl. Schellenbauer 2011b, S. 28-29

<sup>34</sup> Schellenbauer 2011b, S. 31

<sup>35</sup> vgl. Schellenbauer 2011b, S. 31-32

<sup>36</sup> Schellenbauer 2011b, S. 34

<sup>37</sup> Salvi 2011, S. 89

<sup>38</sup> Honegger 2011, S. 75

<sup>39</sup> Schmid 2011, S. 1

## 4 Mietwohnungsmarkt der Stadt Zürich

Im Folgenden wird eine Untersuchung der Entwicklungen auf dem Mietwohnungsmarkt der Stadt Zürich vorgenommen und die Akteure der Angebotsseite werden prototypisch nach ihren wirtschaftlichen Interessen beschrieben.

### 4.1 Eigenschaften des Immobilien- und Mietwohnungsmarkts

Es ist bekannt, dass der Immobilienmarkt allgemein und der Mietwohnungsmarkt im Speziellen besondere Märkte sind, welche über Eigenschaften verfügen, welche den Merkmalen und Voraussetzungen klassischer Marktmodelle wie zum Beispiel für bewegliche Güter nur bedingt entsprechen. „Das Gut das auf ihm gehandelt wird, ist kein homogenes“<sup>40</sup>, was dessen Vergleichbarkeit beeinträchtigt. Transaktionen sind mit hohen Kosten verbunden und es besteht nur eine beschränkte Transparenz in Bezug auf marktrelevante Daten und Informationen. Komplexe rechtliche Rahmenbedingungen regulieren den Markt zusätzlich. Es ist zu berücksichtigen, dass eine Reaktion auf Nachfrageänderungen nur mit relativ großen Zeitverzögerungen erfolgen kann, da die Erstellung einer Immobilie mit einem aufwändigen und zeitintensiven Prozess verbunden ist. Es besteht zudem die einschränkende Tatsache, dass die Ressourcen Grund und Boden endliche, nicht vermehrbare Güter sind. „Ausserdem zerfällt der Wohnungsmarkt in unzählige lokale und regionale Teilmärkte. So mögen zwischen einzelnen Orten erhebliche Preisunterschiede bestehen, die räumliche Distanz zwischen ihnen macht sie für Wohnungssuchende irrelevant; der Markt kann nicht spielen.“<sup>41</sup>

### 4.2 Entwicklung der Nachfrage

Die Dynamik im Städtzürcher Wohnungsmarkt ist messbar hoch, verbunden mit einem anhaltenden Bauboom. Jedoch kann das Wohnungsangebot die hohe Nachfrage nach Wohnraum, vor allem in den innerstädtischen Quartieren, nur begrenzt befriedigen. Diese Situation wird durch spezifische Einflussfaktoren verursacht.

#### 4.2.1 Änderung der Bevölkerungsstruktur und Reurbanisierung

„Bis in die 1970er Jahre stellten die klassischen Familien mit einem oder mehreren Kindern über die Hälfte der schweizerischen Privathaushalte.“<sup>42</sup> Als diese, beflügelt durch einen anhaltenden allgemeinen Wohlstandszuwachs, den Markt bestimmten,

---

<sup>40</sup> Eisinger 2006, S. 66

<sup>41</sup> Eisinger 2006, S. 66

<sup>42</sup> Hofer 2007, S. 147

„drängten viele Familien aus den engen Kernstädten hinaus.“<sup>43</sup> Es setzte eine Stadtflucht ein, welche über die Vorstädte bis in ländlich periphere Gebiete reichte (Suburbanisierungsprozess). „Die Wohnbevölkerung der Stadt Zürich nahm nach dem Höchststand von 1962 mit über 440 000 Personen bis zum Jahr 1991 massiv ab.“<sup>44</sup>

„Heute machen die Familien- oder Mehrpersonenhaushalte nur noch knapp einen Drittel aller Haushalte aus, während die Ein- und Zweipersonenhaushalte zur dominierenden Lebensform geworden sind“<sup>45</sup>, wie die folgende Abbildung bestätigt.

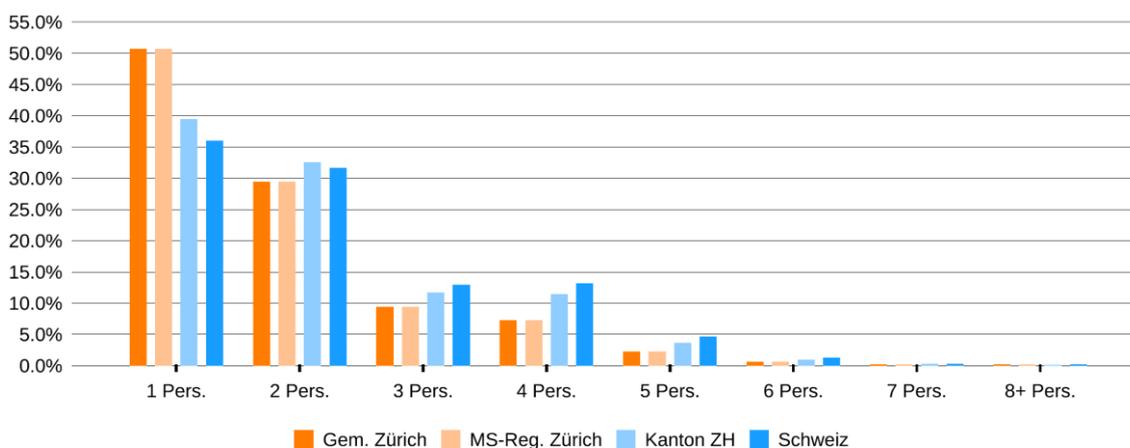


Abb. 2, Prozentuale Verteilung der Privathaushalte nach Haushaltsgrössen (Gemeinde Zürich = MS-Region Zürich), Wüest & Partner (2012)

War in den 90er-Jahren zudem „die Rede von der A-Stadt, in der sich Alte, Arme, Arbeitslose, AusländerInnen und Auszubildende konzentrieren“<sup>46</sup>, hat sich die Stadtzürcher Bevölkerungszusammensetzung inzwischen verändert. Die starke Überalterung der Bevölkerung hat abgenommen, es werden wieder Geburtenüberschüsse gezählt, die Anzahl Kinder ist in den letzten Jahren signifikant angestiegen und der Anteil gut ausgebildeter Personen mit höherem Einkommen hat zugenommen.<sup>47</sup>

„Auch die übrigen wichtigen Nachfragegruppen, die jungen Erwachsenen, [...] die wachsende Gruppe der Singles [...], die kinderlosen berufstätigen Paare (Dinks) und die jungen Rentner, sie alle suchen nicht mehr Ruhe und Gemütlichkeit, sondern ein aktives und attraktives Wohnumfeld.“<sup>48</sup> Dies finden sie zunehmend in erlebnisdichten, urbanen Räumen wie der Stadt Zürich, welche auch durch städtische Investitionen und Aufwertungsmassnahmen in verschiedenen Quartieren an Wohnqualität gewonnen hat. „Mit

<sup>43</sup> Hofer 2007, S. 147

<sup>44</sup> Stadtentwicklung Zürich 2008, S. 14

<sup>45</sup> Hofer 2007, S. 147

<sup>46</sup> Stadtentwicklung Zürich 2008, S. 14

<sup>47</sup> vgl. Stadtentwicklung Zürich 2008, S. 14

<sup>48</sup> Hofer 2007, S. 147-148

dem Rückzug der Industriearbeitsplätze und der fortgesetzten Tertiarisierung der Arbeitswelt in der Schweiz<sup>49</sup> hat eine zusätzliche „Konzentrationstendenz auf die Grossstädte und ihre Agglomerationen“<sup>50</sup> eingesetzt.

Der Wechsel der Nachfragepräferenzen verbunden mit veränderten Lebens- und Arbeitsverhältnissen verursachten, dass seit der Jahrtausendwende in der Stadt Zürich wieder ein leichtes Bevölkerungswachstum eingesetzt hat, das sich seit 2006 deutlich verstärkt, wie die folgende Abbildung verdeutlicht.

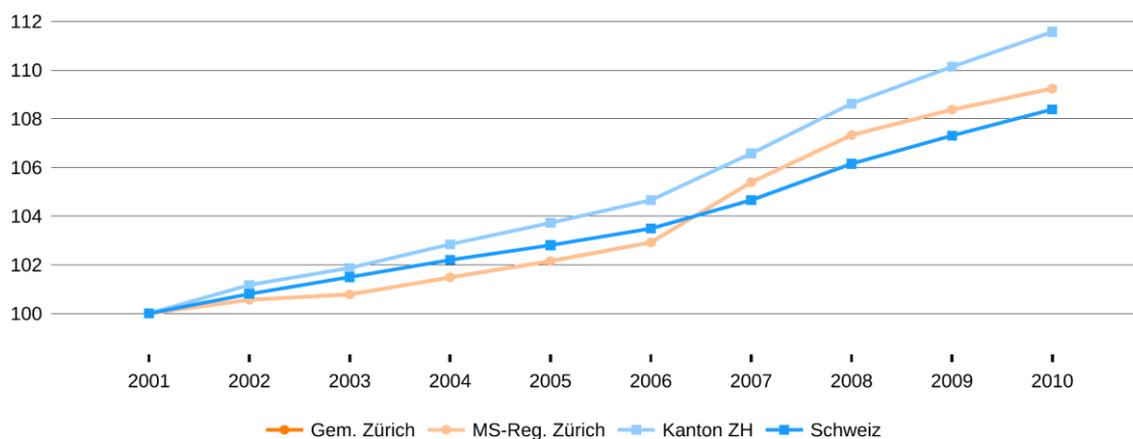


Abb. 3, Indexierte Entwicklung der Gesamtbevölkerung (Gemeinde Zürich = MS-Region Zürich), Wüest & Partner (2012)

#### 4.2.2 Neue Zuwanderung

Die in den letzten Jahren verstärkten internationalen Zuzüge, die mit dem Begriff „neue Zuwanderung“ beschrieben werden, prägen in wachsendem Mass die Bevölkerungsentwicklung der Stadt Zürich, da ihr als Eintrittsportal für einwandernde ausländische Personen eine zentrale Bedeutung zukommt. „Fast jede zehnte ausländische Person, die in die Schweiz einwandert, kommt [...] in die Stadt Zürich.“<sup>51</sup> „Bei ausländischen Zuziehenden handelt es sich vermehrt um Einzelpersonen im erwerbsfähigen Alter, die in Berufen mit einem höheren Anforderungsprofil arbeiten, eine relative höhere Mobilität aufweisen und direkt aus dem Ausland nach Zürich ziehen.“<sup>52</sup>

Dieses durch migrationspolitische Reformen, insbesondere der Personenfreizügigkeit mit der EU, beeinflusste Phänomen verstärkt das Wachstum der städtischen Bevölkerung zusätzlich.

<sup>49</sup> Hofer 2007, S. 149

<sup>50</sup> Hofer 2007, S. 149

<sup>51</sup> Stadtentwicklung Zürich 2012a, S. 1

<sup>52</sup> Baster/Bischof 2008, S. 5

### 4.2.3 Flächenverbrauch pro Kopf

Die durchschnittlich pro Person beanspruchte Wohnfläche (Nettogeschossfläche) liegt in der Stadt Zürich für das Jahr 2010 bei 41,2 m<sup>2</sup>. „Eine grosse individuelle Wohnfläche ist Ausdruck einer hohen Lebensqualität und gilt damit als Mass für den materiellen Wohlstand der Bevölkerung.“<sup>53</sup> Die Entwicklung dieses Wertes ist zusätzlich auf die bereits im Abschnitt 4.1.1 beschriebenen soziodemographischen Veränderungen in der Bevölkerung der Stadt Zürich, vorab die hohe Zunahme der Einpersonenhaushalte, zurückzuführen. Die längerfristige Betrachtung – wie unten abgebildet – zeigt, dass im Vergleich zum Jahr 1970 der heutige individuelle Wohnflächenverbrauch stark angestiegen ist.

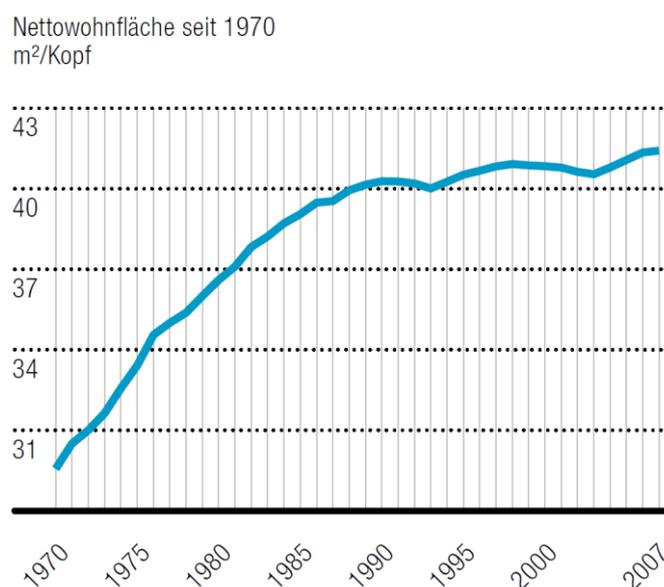


Abb. 4, Nettowohnflächenverbrauch pro Kopf, Stadtentwicklung Zürich (2008), S. 30

### 4.3 Entwicklung des Angebots

Die im Vergleich zum Kanton Zürich und der Schweiz deutlich höheren Hochbauinvestitionen pro Einwohner in Neu- und Umbauprojekte, die in der folgenden Abbildung sichtbar sind, deuten auf eine grosse Baudynamik in verschiedenen Stadtquartieren hin.

<sup>53</sup> Statistik Stadt Zürich 2012, S. 468

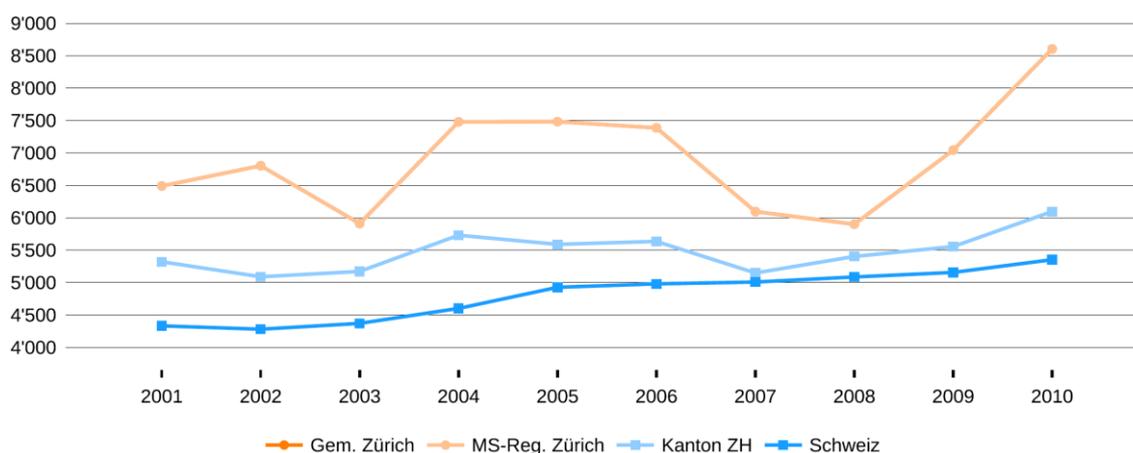


Abb. 5, Hochbauinvestitionen (in Franken) pro Einwohner (Gemeinde Zürich = MS-Region Zürich), Wüest & Partner (2012)

Ein wesentlicher Anteil dieser Hochbauinvestitionen fällt auf den Neu- und Umbau von Wohnungen. „Die Wohnbaudynamik war seit der Jahrtausendwende deutlich höher als in den 90er Jahren und erreichte gar seit 2008 seit Jahrzehnten nicht mehr gekannte Höchstwerte.“<sup>54</sup>

#### 4.4 Fazit Angebots- und Nachfrageentwicklung

Die Wohnungsleerstandsquote ist ein Indikator für das Verhältnis von Nachfrage und Angebot im Wohnungsmarkt. Die Wohnungsleerstände in der Stadt Zürich sind im Vergleich zum Kanton und zur Schweiz in den vergangenen zehn Jahren sehr tief und betragen durchschnittlich 0.07 Prozent. Im Juni 2011 standen 120 Mietwohnungen leer, was einer Leerstandsziffer von 0.06 Prozent des gesamten Bestandes entspricht.<sup>55</sup>

Daraus lässt sich ableiten, dass die Stadt Zürich praktisch vollständig ausgemietet ist und die neu auf den Markt kommenden Wohnungen sofort Abnehmende finden.

Trotz dem anhaltenden Bauboom der letzten Jahre konnte das zur Verfügung stehende Angebot die zunehmende Nachfrage nach Wohnraum nur leicht verringern. Gerade an zentral innerstädtischen Lagen wird der Nachfragedruck somit vorerst weiter bestehen.

<sup>54</sup> Stadtentwicklung Zürich 2009, S. 11

<sup>55</sup> vgl. Wüest & Partner 2012, o. S.

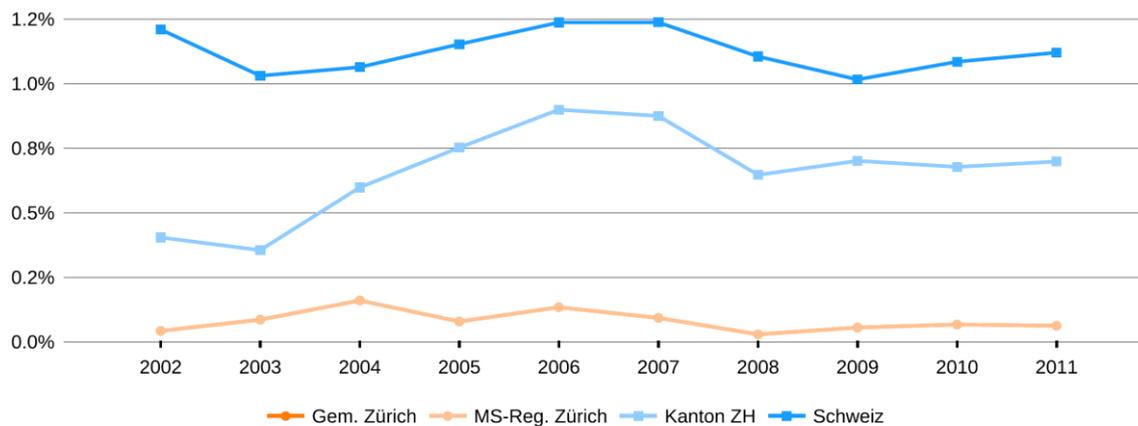


Abb. 6, Leerstehende Mehrfamilienhaus-Wohnungen in Prozent des Bestands (Gemeinde Zürich = MS-Region Zürich), Wüest & Partner (2012)

Es bleibt zu erwähnen, dass trotz tiefen Leerständen eine grosse Mobilität auf dem Wohnungsmarkt der Stadt Zürich herrscht. „Schon seit vielen Jahren wechseln in der Stadt Zürich jeweils rund 120'000 Personen jedes Jahr ihren Wohnraum, d.h. sie ziehen entweder neu in die Stadt respektive ziehen innerhalb der Stadt Zürich um.“<sup>56</sup> Daraus lässt sich ableiten, dass fast ein Drittel der Bevölkerung jährlich innerhalb der Stadt die Wohnung wechselt.<sup>57</sup>

#### 4.5 Entwicklung der Mietpreise

Bei der Betrachtung der Mietpreisentwicklung ist es wichtig, die Neuangebotsmieten und die Bestandesmieten getrennt zu betrachten. „Vor allem hat die Regulierung der Mietpreise in Form der Kostenmiete zur Folge, dass die Entwicklung im Segment der Neu- und Wiedervermietungen meist anders verläuft als bei bestehenden Mietverträgen.“<sup>58</sup> Bestandesmieten werden somit im Gegensatz zu den Neuangebotsmieten nur eingeschränkt durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage (Marktmiete) beeinflusst. In Abbildung 7 wird die Entwicklung der Angebots- und Bestandesmieten in Bezug zur Veränderung der Löhne und Konsumentenpreise sichtbar.

<sup>56</sup> Stadtentwicklung Zürich 2009, S. 7

<sup>57</sup> vgl. Stadtentwicklung Zürich 2009, S. 7

<sup>58</sup> Schellenbauer 2011b, S. 8

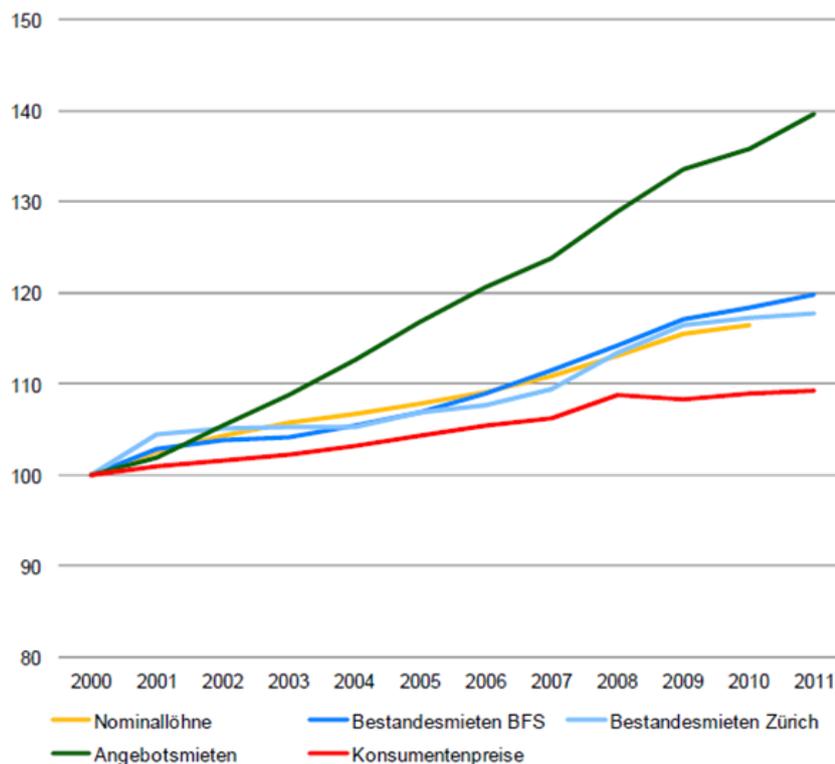


Abb. 7, Entwicklung der Mieten und Löhne, Indizes (2000 = 100), Wüest & Partner (2012)

#### 4.5.1 Zunehmende Kaufkraft

Die Kaufkraft wird bestimmt durch das tatsächlich verfügbare Einkommen, d.h. nachdem alle regelmäßig wiederkehrenden Zahlungsverpflichtungen vom Gesamteinkommen abgezogen wurden, im Verhältnis zu den lokalen Preisen. „Bezüglich Kaufkraft steht Zürich im Städtevergleich europa- und weltweit an der Spitze [...]. Wer in Zürich arbeitet, kann mit dem Entgelt für die Arbeitsleistung überdurchschnittlich viel kaufen.“<sup>59</sup> Die seit dem zweiten Weltkriege stetig steigende Kaufkraft hat zudem ermöglicht, dass der im Absatz 4.1.3 beschriebene Flächenverbrauch pro Kopf in derselben Zeit laufend ansteigen konnte.

#### 4.6 Fazit Mietpreisentwicklung

Für den Wohnungsmarkt der Stadt Zürich lässt sich festhalten, dass die Mietpreise für Neubauwohnungen aufgrund der hohen Nachfrage in den vergangenen fünf Jahren überproportional zur Einkommensentwicklung angestiegen sind. „Die nicht bediente Nachfrage wird auf ein schmales Neu- und Wiedervermietungssegment verwiesen, wo die Mieten tatsächlich stark steigen.“<sup>60</sup>

Am grössten und damit stark überproportional zur Zunahme der Einkommen ist der Preisanstieg bei den Eigentumswohnungen aller Segmente.

<sup>59</sup> Stadtentwicklung Zürich 2008, S. 28

<sup>60</sup> Schellenbauer 2011a, S. 3

Der Grossteil (etwa zwei Drittel) der Bestandesmieten von privaten Mietwohnungen, bei denen der Schutz des Mietrechts nicht durch einen Mieterwechsel aufgehoben wurde, ist dagegen im gleichen Zeitraum im Verhältnis zur Einkommensentwicklung kaum gestiegen. Dies lässt sich durch die gesetzliche Anbindung der Mietzinse an den sinkenden Referenzzinssatz unter Berücksichtigung der allgemeinen Teuerung erklären. Bei denjenigen Haushalten in der Stadt Zürich, welche in den letzten Jahren keinen Wohnungswechsel vorgenommen haben und deren Mietwohnungen nicht wertvermehrend saniert wurden, sind die Bestandesmieten aufgrund der Anbindung an den Referenzzinssatz teilweise sogar gesunken.

Beim kleineren Anteil des Bestandes von privaten Mietwohnungen hingegen (etwa ein Drittel), der durch den Auszug der Mietpartei frei geworden ist, „konzentriert sich die starke Zusatznachfrage nach städtischen Wohnungen. Die Anfangsmieten dieser Wohnungen liegen deshalb weit höher als in den bestehenden Verträgen. Sie dürften in den letzten Jahren mit Abstand am stärksten gestiegen sein.“<sup>61</sup>

Trotzdem: „Das Mietzinsniveau der Stadt Zürich liegt nicht relevant höher als im Umland.“<sup>62</sup> Grund dafür ist einerseits der hohe Anteil gemeinnütziger Wohnungen auf dem Stadtzürcher Mietwohnungsmarkt, welche im Vergleich zu privaten Mietwohnungen bei vergleichbaren Wohnungsgrössen um 20% tiefere Mietzinse aufweisen. Andererseits existieren viele private Altbauwohnungen, für die aufgrund des Mietrechts und des Verzichts auf maximale Mietzinse oft moderate Mietpreise gelten.<sup>63</sup>

#### **4.7 Akteure im Stadtzürcher Wohnungsmarkt**

„Von den gut 208'000 Wohnungen in der Stadt Zürich gehören ein Viertel den Baugenossenschaften, den städtischen Wohnsiedlungen oder Stiftungen sowie privaten, beziehungsweise kirchlichen Stiftungen und Vereinen. Insgesamt sind knapp 6'700 Wohnungen subventioniert.“<sup>64</sup> Die restlichen drei Viertel des Wohnungsbestandes der Stadt Zürich waren 2009 zum deutlich grössten Teil im Eigentum von natürlichen Personen, zu einem kleineren Teil im Eigentum von Gesellschaften, zum kleinsten Teil im Eigentum von Stockwerkeigentümern und Pensionskassen sowie zu einem geringfügigen Anteil im Besitz von übrigen öffentlichen Eigentümern.<sup>65</sup> Die Besitzerstruktur der Stadtzürcher Wohnungen ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

---

<sup>61</sup> Schellenbauer 2012b, S. 24

<sup>62</sup> Stadtentwicklung Zürich 2009, S. 9

<sup>63</sup> vgl. Stadtentwicklung Zürich 2009, S. 9

<sup>64</sup> vgl. Finanzdepartement der Stadt Zürich 2012a, o. S.

<sup>65</sup> vgl. Schellenbauer 2012b, S. 22

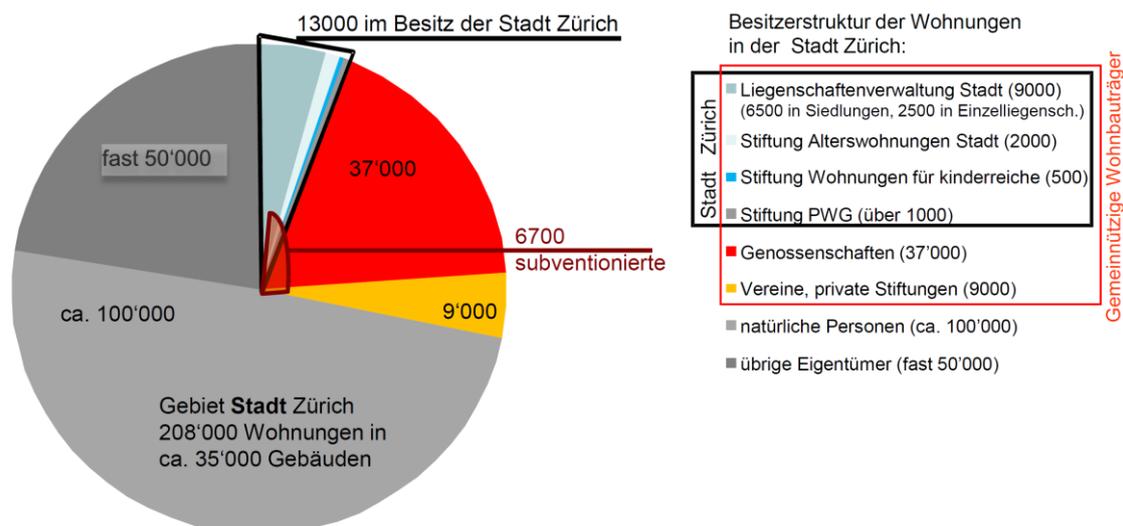


Abb. 8, Akteure und Segmente im Zürcher Wohnungsmarkt 2009: Gesamtsicht, Stadtentwicklung (2012), S. 3

Zum Verständnis des Einflusses dieser Akteure auf den Wohnungsmarkt der Stadt Zürich soll im Folgenden prototypisch auf deren wirtschaftliche Verhaltensweisen eingegangen werden. Der Autor ist sich dabei bewusst, dass eine rein wirtschaftliche Betrachtung der Vielfältigkeit der Handlungsmotive gemeinnütziger wie privater und institutioneller Akteure nur bedingt gerecht werden kann. Trotzdem wird diese Vereinfachung, insbesondere was das Verhalten institutioneller und privater Akteure betrifft, für die weiteren Untersuchungen als zielführend erachtet.

#### 4.7.1 Stadt Zürich und städtische Stiftungen

Die Stadt Zürich sowie die städtischen Stiftungen haben ihre Tätigkeiten im Wohnungsmarkt nach ihrem politischen Auftrag auszurichten, welcher im Kapitel zur städtischen Wohnungspolitik ausführlich beschrieben wird und vor allem auf die Regulierung des Wohnungsmarktes ausgerichtet ist. Ziel ist, breiten Bevölkerungsschichten Wohnraum in der Stadt Zürich zur Verfügung zu stellen und damit eine ausgeglichene sozialräumliche Durchmischung zu gewährleisten.

#### 4.7.2 Private und institutionelle Investoren, Bauträger und Grundeigentümer

Die Summe der privaten und institutionellen Investoren, Bauträger und Grundeigentümer haben unterschiedlichste Gründe, in Wohnliegenschaften zu investieren. Aus ökonomischer Sicht stellen Liegenschaften jedoch für alle diese Akteure in erster Linie eine Finanzanlage dar, die auf unterschiedliche Dauer ausgelegt ist. In Anlehnung an fi-

nanzwirtschaftliche Entscheidungskriterien lassen sich für Immobilienanlagen drei grundsätzliche Prämissen identifizieren: Ertrags-, Sicherheits- und Liquiditätsziele.<sup>66</sup>

Das Erzielen einer möglichst sicheren und nachhaltigen Gesamrendite (total return) steht für die meisten Investoren im Vordergrund. Investoren streben zudem nach einem optimalen Verhältnis von Risiko und Ertrag, welches massgeblich von den Risikopräferenzen des Investors abhängig ist. Die schlussendliche Rückführung des gebundenen Kapitals in liquide Mittel wird dabei einerseits von der Markt- und Drittverwendungsfähigkeit der Immobilie und andererseits vom Anlagehorizont des Eigentümers bestimmt. Diese drei beschriebenen Hauptziele werden von allen privaten Akteuren in unterschiedlichen Gewichtungen, Zeiträumen und Kombinationen verfolgt.

#### **4.7.3 Baugenossenschaften**

Im Unterschied zu den meisten privaten und institutionellen Akteure verfolgen die gemeinnützigen Bauträger, von welchen die Baugenossenschaften in der Stadt Zürich den mit Abstand grössten Teil ausmachen, aus rein wirtschaftlicher Perspektive das Ziel, Bodenspekulation zu verhindern, indem sie ihren Mitgliedern den Wohnraum nach dem Prinzip der Kostenmiete zur Verfügung stellen. „Die Genossenschaften investieren sehr langfristig in Liegenschaften mit der Absicht, die Objekte dem Markt zu entziehen. Sie können darum die im Laufe der Zeit entstehenden Bodenrenten an ihre Mitglieder weitergeben. Ökonomisch betrachtet schüttet die Genossenschaft ihre Rendite in Form von tieferen Mieten an ihre Mitglieder aus. Genossenschafterinnen und Genossenschafter profitieren so von im Vergleich mit dem Marktniveau sehr günstigem Wohnraum an bevorzugten Lagen.“<sup>67</sup>

#### **4.8 Fazit**

Zusammenfassend können aus den vorangehenden drei Kapiteln folgende Erkenntnisse für die weiteren Untersuchungen dieser Arbeit festgehalten werden.

Im Grundsatzartikel wird zwischen der Erhöhung von preisgünstigen und gemeinnützigen Wohnungen unterschieden. Einerseits wird für die gemeinnützigen Wohnungen, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind, ein messbares Ziel formuliert, dessen Erreichung bis ins Jahr 2050 anzustreben ist. Andererseits wird der Begriff der preisgünstigen Wohnungen nicht weiter definiert und es werden auch keine Zielkriterien betreffend der Erhaltung und der Erhöhung des preisgünstigen Wohnraums festgehalten.

---

<sup>66</sup> vgl. Suter (1995), S. 139

<sup>67</sup> Salvi/Schellenbauer 2008, S. 163

Fragt man nach dem Beitrag, welchen private und institutionelle Investoren, Bauträger und Grundeigentümer zur Umsetzung dieses gesetzlichen Auftrags leisten können, so schränkt sich dieser auf den Bereich der preisgünstigen Wohnungen ein. Grund dafür ist die Tatsache, dass diese Akteure immobilienwirtschaftliche Interessen mit entsprechenden Renditezielen verfolgen, welche über den Renditemöglichkeiten der Kostenmiete des gemeinnützigen Wohnraums liegen.

## 5 Zusätzliche Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums

In diesem Kapitel folgt eine Auslegeordnung über mögliche zusätzliche Fördermassnahmen zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum in der Stadt Zürich.

Wie in Kapitel 1.4 erwähnt, sollen diejenigen Handlungsfelder erkannt werden, innerhalb welcher neben den öffentlichen und gemeinnützigen Akteuren auch private sowie institutionelle Investoren, Bauträger und Grundeigentümer Anreize finden, freiwillig einen Beitrag zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums zu leisten.

### 5.1 Wohnpolitischer Systemwechsel

Als grundsätzliche Alternative zur in der Stadt Zürich betriebenen Objektförderung existiert die Methode der Subjektförderung, welche bereits im Kapitel 3.6 erwähnt wurde. Im Gegensatz zur Objektförderung stehen hier die Haushalte und nicht die Wohnungen im Fokus der Unterstützungsmassnahmen. „Bei dieser Förderung erhalten die unterstützten Haushalte eine Subvention (das „Wohngeld“), die sie dann für die Miete einer von ihnen gewählten Wohnung frei einsetzen können.“<sup>68</sup>

Die Subjektförderung als ein Instrument der Sozialhilfe ist somit ein indirektes Förderinstrument im Bereich des Wohnens und lässt sich in die Kategorien der ungebundenen und objektgebundenen Förderung einteilen.

Zur ungebundenen Förderung „zählen alle Formen von Unterstützungsleistungen, welche anspruchsberechtigte Personen [...] für die Senkung ihrer Wohnkosten erhalten. Dies sind einerseits Mietzinszuschüsse, andererseits werden Mietausgaben auch bei der Berechnung der Sozialhilfe und der Ergänzungsleistungen [...] berücksichtigt.“<sup>69</sup> Objektgebundene Förderung bezeichnet „Mietzinszuschüsse, welche nur für bestimmte Wohnungen [...] gewährt werden.“<sup>70</sup>

Für eine ungebundene Subjektförderung als „eine effektivere Alternative zur Objektförderung“<sup>71</sup> spricht, dass die Kosten dieser Förderungsform transparent gemacht werden und diese sehr zielgenau ohne Marktverzerrung wirken. „Auch haben die Anspruchsberechtigten einen Rechtsanspruch auf die Leistungen und sind frei in der Wahl ihrer Wohnung. [...] Die Unterstützung richtet sich in Form von Belegungsvorschriften nach der individuellen Situation der einzelnen Personen und berücksichtigt deren Veränderungen [...].“<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Salvi 2011, S. 88

<sup>69</sup> Regula Küng 2011, S. 36

<sup>70</sup> Regula Küng 2011, S. 36

<sup>71</sup> Salvi 2011, S. 88

<sup>72</sup> Regula Küng 2011, S. 38

„Die Subjekthilfe generiert auch keine Mitnahmeeffekte.“<sup>73</sup> Die soziale Durchmischung lässt sich zudem gezielter steuern, „da einzelne Haushalte innerhalb eines gleichen Mehrfamilienhauses gefördert werden können.“<sup>74</sup>

Gegen die ungebundene Subjektförderung kann ins Feld geführt werden, dass die Festlegung eines Maximalbetrags der Subjekthilfe den sozial Schwächsten tendenziell kaum ermöglicht, an hochpreisigen, zentraleren Lagen eine Wohnung zu finden. Es besteht zudem eine Gefahr, dass private Eigentümer versuchen, mit Bewohnern, welche Subjekthilfe beziehen, ihre Gewinne zu maximieren. Eine Studie des Amtes für Statistik des Kantons Zürich aus dem Jahr 2001 über Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich kam zum Schluss, dass die Subjektförderung „[...] die öffentliche Hand deutlich teurer zu stehen käme, weil dadurch ein einklagbares Recht entstünde, unter gewissen Bedingungen Mietzuschüsse zu verlangen. Sie wäre ausserdem weniger nachhaltig, weil die Mietzinsschüsse für immer teurer werdende Wohnungen immer höher werden müssen.“<sup>75</sup>

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Wirkung eines wohnpolitischen Systemwechsels von der Objekt- zur Subjektförderung würde die Systemgrenze dieser Untersuchungen überschreiten und zudem den Rahmen dieser Arbeit übersteigen.

Trotzdem soll die Gelegenheit genutzt werden, im Rahmen der Expertenbefragungen etwas über die Bereitschaft der privaten und institutionellen Akteure zu erfahren, Belegrechte an Wohnungen mit preisgünstigen Mietzinsen im Sinne einer objektgebundenen Subjektförderung zu gewähren.

## **5.2 Raumplanerische Massnahmen nach dem Prinzip rechtlicher Festlegung**

Die Literaturrecherchen zeigten, dass die Mehrheit der angewandten oder sich in Diskussion befindenden Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums durch rechtliche Festlegungen auferlegt wird, ohne dabei Handlungsanreize zu schaffen. Der Vollständigkeit halber werden diese Ansätze kurz erläutert, in den weiteren Untersuchungen jedoch nicht mehr aufgegriffen, da sie keinen Beitrag zur Prüfung der aufgestellten Hypothese leisten.

### **5.2.1 Kaufrecht der Gemeinde bei Neueinzonungen**

Dieser Ansatz sieht vor, bei Neueinzonungen einen gewissen Anteil des künftigen Baulands für den preisgünstigen Wohnbau auszuscheiden. „Dies kann auf gesetzlichem

---

<sup>73</sup> Regula Küng 2011, S. 38

Mitnahmeeffekte bezeichnen die Inanspruchnahme staatlicher Mittel für eine Investition – wie z.B. den Bau von Wohnungen – welche auch ohne finanzielle Anreize getätigt worden wäre.

<sup>74</sup> Salvi 2011, S. 88

<sup>75</sup> Schmid 2011, S. 1-2

Wege über Zonenvorschriften und Anteilsregelungen [...] oder über Verträge mit den Grundeigentümern im Zeitpunkt der Einzonung geschehen.“<sup>76</sup> „Die Einzonung wird [...] von der Voraussetzung abhängig gemacht, dass sich der Grundeigentümer zur Schaffung von gemeinnützigem Wohnraum verpflichtet.“<sup>77</sup>

Für die Situation in der Stadt Zürich scheint dieses Instrument kaum erfolgsversprechend. „Untauglich ist der Lösungsweg [...] dort, wo kein oder nur ein geringes Ermessen zur Erweiterung der Bauzonen besteht, beispielsweise im weitgehend überbauten Gebiet oder in Gebieten mit optimaler Siedlungsanbindung.“<sup>78</sup>

### **5.2.2 Ausscheiden von Wohnanteilen in der Nutzungsplanung**

Diese Regelung beabsichtigt, im Rahmen der Nutzungsplanung bei der Definition bestimmter neu einzuordnender Zonen einen gewissen Anteil der überbaubaren Fläche für preisgünstigen Wohnungsbau zu reservieren. Es werden Mindestwohnanteile festgelegt, welche zwingend der Schaffung solchen Wohnraums dienen.<sup>79</sup> Die Flächenanteilsregelung soll nicht im ganzen Gemeindegebiet, sondern nur in bestimmten, dafür geeigneten Zonen umgesetzt werden, welche in entsprechendem Verhältnis zum Bedarf an solchen Flächen stehen.

### **5.2.3 Nutzungsbeschränkungen in bestehenden Bauzonen**

Die oben beschriebenen Instrumente gehen von Nutzungsverpflichtungen im Zusammenhang mit Ein- oder Umzonungen aus. „Denkbar wäre es aber auch, gewisse Verpflichtungen auf bereits überbaute oder weitgehend überbaute Bauzonen auszudehnen und diese rückwirkend mit einer Verpflichtung zur Erstellung von preisgünstigem Wohnraum zu belegen.“<sup>80</sup> Da solche Massnahmen in der Regel schwere Eigentumseingriffe darstellen, muss mit Entschädigungsfolgen für die Gemeinde gerechnet werden.

## **5.3 Raumplanerische Massnahmen nach dem Prinzip der Mehrwertabschöpfung**

Im Kanton Zürich wird mittels der Grundstückgewinnsteuer eine Form der Mehrwertabgabe erhoben, welche bei einer späteren Grundstückveräusserung abgeschöpft wird.

Im Zusammenhang mit der Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus im Kanton Zürich wird diskutiert, neue Formen der Mehrwertabgabe zu etablieren, welche eine Abgabe für Grundeigentümer auf Bodenwertsteigerungen darstellen, die auf staatlichen

---

<sup>76</sup> Bühlmann/Spori 2010, S. 17

<sup>77</sup> Bühlmann/Spori 2010, S. 17

<sup>78</sup> Bühlmann/Spori 2010, S. 22-23

<sup>79</sup> vgl. Bühlmann/Spori 2010, S. 24

<sup>80</sup> Bühlmann/Spori 2010, S. 29

Infrastruktur- und Planungsmassnahmen beruhen.<sup>81</sup> So würden Grundstücke von einer Mehrwertabgabe befreit, wenn mit neu geschaffenen Nutzungsmöglichkeiten, wie dies zum Beispiel Nutzungsprivilegien darstellen, preisgünstiger Wohnraum erstellt würde.<sup>82</sup> In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Kantone Basel-Stadt und Neuenburg bereits planungsbedingte Mehrwerte abschöpfen.

### **5.3.1 Gewährung von Nutzungsprivilegien**

Das Förderungsmodell der Nutzungsprivilegien besteht in der Verankerung von Anreizen, um eine Bauherrschaft oder einen Grundeigentümer zu animieren, preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Nutzungsprivilegien können in Abweichung von der Regelbauweise in der Form von Reduktionen der internen Grenz- und Gebäudeabstände, Zuschlägen bei der Gebäudehöhe oder -länge oder der Erhöhung der Ausnutzungsziffer (Ausnutzungsbonus) erfolgen.

„Die Gewährung von Nutzungsprivilegien [...] kann auf dem Weg einer besonderen Nutzungsbestimmung eines Grundstücks oder mittels Erlass eines Sondernutzungsplans für ein grösseres Planungsgebiet erfolgen.“<sup>83</sup>

Die Gewährung eines Ausnutzungsbonus mit der Auflage zur Förderung des gemeinnützigen Wohnraums wird in der Stadt Zürich bei Sondernutzungsplanungsverfahren bereits angewendet. Zum Beispiel wurde die Grundeigentümerin auf dem Areal Manegg durch die Vorschriften des erarbeiteten Gestaltungsplans dazu verpflichtet, 30 Prozent der für Wohnungen bestimmten Fläche an gemeinnützige Wohnbauträger zu verkaufen.

### **5.3.2 Mehrwertabgabe auf staatliche Infrastrukturmassnahmen**

Die Erhebung von Mehrwertabgaben, welche auf staatlichen Infrastrukturmassnahmen beruhen, hat in der Schweiz bisher keine Anwendung gefunden. Es konnte auch keine weiterführende Literatur zu diesem Thema gefunden werden.

Trotzdem soll bei den Expertenbefragungen diese Massnahme zur Diskussion gestellt werden. Eine Befreiung von dieser Abgabe könnte nämlich ebenso mit der Auflage verbunden sein, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen.

## **5.4 Bauliche Massnahmen**

Über Gesetz und Normen vorgegebene Baustandards aber auch frei wählbare Ausbaustandards und Bauweisen haben einen direkten Einfluss auf die Erstellungskosten und somit auf die Mietzinse von Immobilien. In einer Vergleichsstudie zur Kostenent-

---

<sup>81</sup> Vgl. Bühlmann/Spori 2010, S. 28

<sup>82</sup> Vgl. Bühlmann/Spori 2010, S. 28

<sup>83</sup> Bühlmann/Spori 2010, S. 11

wicklung im Wohnungsbau im Kanton Zug wurden zwei im Jahr 1972 erstellte Mehrfamilienhäuser mit Mietwohnungen nach den neusten Normen, Vorschriften und Komfortansprüchen auf den Stand des Jahres 1992 und 2009 neu projektiert und die entsprechenden Kosten ermittelt.<sup>84</sup> Die nicht durch die Teuerung verursachten Mehrkosten des Baustandards von 2009 im Vergleich zum Standard von 1992 betragen gemäss dieser Studie gut 18 Prozent.<sup>85</sup> „36 Prozent dieser Mehrkosten sind auf Gesetze und Normen zurückzuführen, 47 Prozent auf Komfortsteigerungen.“<sup>86</sup> Dies verdeutlicht den nicht unwesentlichen Zusammenhang zwischen frei wählbarem Ausbaustandard und den Erstellungskosten. Diese lassen sich zudem durch kostengünstigere Bauweisen in Form von einfachen Baustrukturen oder der Vorfertigung und Standardisierung von Bauteilen kostenwirksam beeinflussen. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Einsparungen bei den Erstellungskosten nicht zu überproportionalen Verteuerungen der Bewirtschaftungs- und Lebenszykluskosten führen.

Die Festlegung des frei wählbaren Ausbaustandard und der Bauweise sind somit nicht zu vernachlässige Massnahmen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum.

### **5.5 Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen**

Im Wohnpolitischen Grundsatzartikel wird formuliert, dass sich in der Stadt Zürich bis ins Jahr 2050 ein Anteil von einem Drittel aller Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern befinden soll. Ausgenommen von dieser Berechnung sind Wohnungen und Einfamilienhäuser im selbstgenutzten Eigentum. Rein statistisch gesehen hätte also bereits die im Vergleich zu den Mietwohnungen stärkere Erhöhung des Anteils an Eigentumswohnungen einen positiven Effekt auf diese Bestrebungen.

---

<sup>84</sup> vgl. Gruppe Zuger Generalunternehmer 2010, S. 5

<sup>85</sup> vgl. Gruppe Zuger Generalunternehmer 2010, S. 5

<sup>86</sup> Gruppe Zuger Generalunternehmer 2010, S. 8

## 6 Methodik

Im folgenden Kapitel wird einerseits der gewählte methodische Ansatz dieser Arbeit, das Vorgehen bei der Auswahl der Experten und bei der Erarbeitung des Interviewleitfadens sowie die Durchführung der Experteninterviews beschrieben. Andererseits wird die thematische Auswertung der Expertenbefragungen als Resultat des empirischen Untersuchungsteils zusammengefasst wiedergegeben.

### 6.1 Beschreibung des methodischen Ansatzes

Die vorliegende Arbeit hat durch die Fokussierung ihrer Fragestellungen auf die Stadt Zürich ein klar beschränktes Anwendungsgebiet. Es liegt somit kein generalisierbares Thema vor, sondern es wird im Sinne angewandter Forschung für ein Fallbeispiel untersucht, welchen Beitrag eine bestimmte Gruppe von Akteuren zur Erreichung eines politischen Ziels leisten kann.

Der für diese Arbeit gewählte methodische Ansatz einer rekonstruierenden Untersuchung<sup>87</sup>, welcher auf der anfänglich formulierten Hypothese basiert, unterteilt sich in zwei Phasen.

Um zu einer Strukturierung und Übersicht des untersuchten Themenfeldes zu gelangen, wurde in einem ersten Schritt anhand von Literaturrecherchen das vorhandene Wissen zum Umfang und den Eigenschaften existierender oder sich in Diskussion befindender Handlungsfelder zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum aufgearbeitet. Dies geschieht ausgehend von Untersuchungen der politischen und marktspezifischen Rahmenbedingungen, in welche die untersuchte Thematik eingebettet ist. Dieser erste Teil der Arbeit liefert die konzeptionellen Grundlagen, auf welchen sich die empirischen Untersuchungen in der zweiten Phase abstützen.

Für den konkreten Fall der Stadt Zürich kann nicht auf Daten oder Untersuchungsergebnisse, welche aus ähnlichen Fragestellungen resultieren, zurückgegriffen werden.

Somit kann im gegebenen zeitlichen Rahmen einzig über akteursorientierte Befragungen zielführendes Material zur Analyse eingeholt werden.

In einem zweiten Schritt werden deshalb anhand von Experteninterviews und deren qualitativen Inhaltsanalyse Erkenntnisse gewonnen, um die aufgestellte Hypothese zu überprüfen. „Die zentrale Zielsetzung der Experteninterviews im Rahmen von Evaluationen liegt darin, die durch Dokumente und Daten gewonnenen Informationen mit den

---

<sup>87</sup> vgl. Gläser/Laudel 2010, S. 36-37

unterschiedlichen Perspektiven von Experten auf eine effiziente Art und Weise zu ergänzen.“<sup>88</sup>

Die Interviews werden in teilstandardisierter Form mit Hilfe eines vorab an die Experten abgegebenen Leitfadens durchgeführt. „Der Interviewleitfaden stellt sicher, dass in einer grösseren Zahl von Interviews gleichartige Informationen erhoben, und dass in jedem Interview alle Informationen erhoben werden, von denen man sich vorher überlegt hat, dass man sie braucht.“<sup>89</sup>

Durch die Situation des Gesprächs wird ermöglicht, bei den Erhebungssituationen flexibel zu reagieren, Nachfragen zu stellen und sich abzeichnende relevante Punkte vertieft zu behandeln. In Anbetracht der Offenheit der formulierten Fragestellung ist dies von entscheidendem Vorteil für die Datenerhebung.

## 6.2 Auswahl der Experten

Wie in den zentralen Fragestellungen formuliert, richten sich die Untersuchungen dieser Arbeit gezielt auf die Aussagen von Handlungsträgern, welche sich als Vertreter von privaten sowie institutionellen Investoren, Bauträgern und Grundeigentümern mit dem Wohnungsmarkt der Stadt Zürich beschäftigen und diesen in einem gewissen Ausmass beeinflussen können.

Im gegebenen zeitlichen Rahmen dieser Arbeit scheint es nicht verhältnismässig, eine abschliessende Analyse dieser sehr heterogenen und nicht systematisch erfassten Gruppe von Akteuren durchzuführen, um eine repräsentative Auswahl von Interviewpartnern treffen zu können.

Um sich trotzdem Zugang zu Experten zu verschaffen, wurde in Form eines ersten Explorationsschrittes Kontakt mit verschiedenen CUREM-Dozenten aufgenommen, welche vom Autor als geeignete Ansprechpersonen einer der genannten Akteursgruppen eingestuft wurden. Gemäss Literatur beschreibt ‚Experte‘ in diesem Zusammenhang „die spezifische Rolle des Interviewpartners als Quelle von Spezialwissen über die zu erforschenden [...] Sachverhalte.“<sup>90</sup>

Aufgrund der Hinweise dieser Dozenten konnte eine Expertenliste mit fünf Ansprechpersonen von privaten und sieben Ansprechpersonen von institutionellen Investoren, Bauträgern und Grundeigentümern erstellt werden, welche dem gesuchten Profil entsprechen. In die Liste wurden zudem drei Vertreter von Interessensverbänden aufge-

---

<sup>88</sup> Wroblewski/Leitner 2009, S. 266

<sup>89</sup> Gläser/Laudel 2010, S. 143

<sup>90</sup> Gläser/Laudel 2010, S. 12

nommen, da diese als repräsentative Stellvertreter einer Vielzahl von schwerer zugänglichen Akteuren innerhalb der Zielgruppe betrachtet werden.

Von den 15 kontaktierten Experten haben acht Personen für ein Experteninterview zugesagt oder andere kompetente Personen innerhalb der Institution, in welcher sie tätig sind, für ein Gespräch vermittelt.

Die Tatsache, dass die Antworten und Äusserungen der Experten in diesen Interviews nicht mit daraus abzuleitenden Konsequenzen verbunden sind, birgt gewisse Unsicherheiten. Bestimmte Aussagen der Experten können reine Lippenbekenntnisse sein, um sich oder die Institution, der sie angehören, in einer bestimmten Weise darzustellen und nicht ihren wirklichen Absichten entsprechen. „Die „Stakeholder-Problematik“ entsteht bereits mit der Auswahl der Interviewpartner, da sich die Experten primär aus jenen Institutionen rekrutieren, die massgeblich in die (untersuchten) Massnahmen involviert sind.“<sup>91</sup>

Diese jeder qualitativen Forschungsmethode inhärenten Problematik wird bei der Auswertung der Interviews soweit wie möglich berücksichtigt. Zudem wurden verschiedene Vertreter innerhalb der Zielgruppe mit variierenden Partikularinteressen für die Interviews gewonnen, zur „Berücksichtigung differierender Standpunkte, Perspektiven und das Aufdecken möglicher Konfliktfelder.“<sup>92</sup>

### **6.3 Konstruktion des Interviewleitfadens**

„Die Konstruktion des Leitfadens basiert auf theoretischen Annahmen über Einflussfaktoren, Problembereiche oder Wirkungen, die sich aus bereits vorliegenden Informationen ergeben.“<sup>93</sup>

Bei der Übersetzung der zentralen Fragestellungen der Disposition in Interviewfragen hat eine intensive Auseinandersetzung mit der zu untersuchenden Thematik stattgefunden. Während dieser Phase konnte mit Herrn Alex Martinovits, Mitarbeiter der Stadtentwicklung Stadt Zürich und Herrn Lukas Bühlmann, Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung je ein exploratives Gespräche zur Orientierung und thematischen Vorstrukturierung des untersuchten Themenfelds durchgeführt werden. Aufgrund deren Publikationen im Zusammenhang mit der untersuchten Thematik wurde der Autor auf diese Personen aufmerksam. Während der Phase der Experteninterviews konnte ein weiteres exploratives Gespräch mit Frau Margrit Hugentobler, Leiterin des ETH Wohnforums abgehalten werden, auf welche der Autor von Andreas Löpfe, Ma-

---

<sup>91</sup> Wroblewski/Leitner 2009, S. 266

<sup>92</sup> Wroblewski/Leitner 2009, S. 259

<sup>93</sup> Wroblewski/Leitner 2009, S. 268

naging Director des CUREM-Lehrgangs, hingewiesen wurde. Diese Gespräche wurden nicht inhaltsanalytisch weiterverarbeitet. Sie bildeten neben der Literaturrecherche die Grundlage zur Er- und Überarbeitung des Leitfadens.

Der Leitfaden basiert auf einer zweiteiligen Grundstruktur. Der erste Teil besteht aus einem Frageblock, der im allgemeineren Zusammenhang zur Thematik steht. Die erste Frage ist als ‚Anwärmfrage‘ gedacht, deren Beantwortung für die Untersuchung weniger wichtig ist. Im zweiten Teil wird auf die konkreten Handlungsfelder eingegangen, innerhalb welcher für die befragte Akteursgruppe die Möglichkeit vermutet wird, freiwillig einen Beitrag zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus in der Stadt Zürich zu leisten. Der Leitfaden ist im Anhang 1 angefügt.

#### **6.4 Durchführung der leitfadengestützten Experteninterviews**

Die leitfadengestützten Experteninterviews fanden zwischen dem 07. und dem 21. Juni 2012 statt. Die Gespräche dauerten jeweils ungefähr eine Stunde. Alle Gespräche wurden am Arbeitsort der Experten durchgeführt. In der folgenden Auflistung wird gezeigt, wann und in welcher Reihenfolge die verschiedenen Interviews stattgefunden haben.

Datum	Experte	Funktion / Institution
07.06.12	Albert Leiser	Direktor, Hauseigentümerverband Zürich
07.06.12	Conradin Stiffler	Head Real Estate Development, Credit Suisse AG
08.06.12	Marcel Steiger	Senior Portfolio Manager, Zürcher Kantonalbank
12.06.12	Andreas Campi	Leiter Entwicklung, Halter Entwicklungen
14.06.12	Oliver Weisigk	Senior Portfolio Manager, Zurich IMRE AG
15.06.12	Astrid Heymann	Portfoliomanagerin, Pensimo Management AG
15.06.12	Christoph Caviezel	CEO, Mobimo Management AG
21.06.12	Fernanda Balducci	Head Asset Management Global Real Estate, UBS AG

#### **6.5 Methodik der Auswertung der Experteninterviews**

Die während der Interviews beantworteten Fragen des Leitfadens sowie die zusätzlich erfolgten Aussagen und Erläuterungen der Experten sind anhand von Handnotizen festgehalten worden. Anschliessend wurden die Inhalte der Notizenprotokolle stichwortartig in eine umfassende Antwortmatrix übertragen.

Zur Auswertung der anhand der Experteninterviews gewonnenen Daten wird die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse gewählt. Die qualitative Inhaltsanalyse wertet Texte aus, indem sie ihnen in einem systematischen Verfahren Informationen entnimmt. Zu diesem Zweck wird der Text mit einem Analyseraster auf relevante Informationen hin

durchsucht.“<sup>94</sup> Im Unterschied zu den Verfahren des Kodierens und der Sequenzanalyse, „bleibt sie (die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse) nicht dem Ursprungstext verhaftet, sondern extrahiert Informationen und verarbeitet diese Informationen getrennt vom Text weiter.“<sup>95</sup> Zur Überprüfung der formulierten Fragestellung ist nicht der Text der Interviews selbst das Untersuchungsobjekt, sondern die in den Gesprächen erwähnten Sachverhalte, welche themenzentriert ausgewertet werden. Deshalb wird die Datenauswertung anhand der qualitativen Inhaltsanalyse den anderen erwähnten Methoden vorgezogen.

Dies ermöglicht aufgrund der vorliegenden konkreten Fragestellungen und den theoretischen Vorüberlegungen eine direkte Extraktion der gesuchten Informationen und eine systematische Reduktion der Datenmenge.

## **6.6 Thematische Auswertung der Experteninterviews**

Die Titel der folgenden Kapitel geben die Themen des Auswertungsrasters wieder, anhand welcher die Inhalte der in die Antwortmatrix übertragenen Protokolle ausgewertet und wie anschliessend wiedergegeben zusammengefasst wurden. Die thematisch gegliederte Antwortmatrix ist im Anhang 2 angefügt.

Sämtliche bei den Befragungen erhobenen Daten werden in dieser Arbeit anonymisiert wiedergegeben und ausgewertet. Die Namen der Interviewpartner werden einzig bei der Auflistung sämtlicher befragten Experten erwähnt.

### **6.6.1 Sozialräumliche Durchmischung**

Bei allen befragten Personen besteht soweit Einigkeit in ihren Aussagen, dass eine möglichst ausgewogene sozialräumliche Durchmischung in der Stadt Zürich erstrebenswert ist und dass zu starke gesellschaftliche Entmischung den sozialen Frieden und Zusammenhalt sowie die Lebensqualität in der Stadt Zürich nachteilig beeinflussen.

Für einige der Experten ist jedoch fraglich, ob die heutige gesellschaftliche Durchmischung in der Stadt Zürich, in der keine Ghettos von sozial unterprivilegierten Schichten im Ausmass von amerikanischen oder französischen Grossstädten und deren Vororten und keine ‚gated communities‘ bestehen, durch eine aktive Wohnpolitik gefördert werden soll. Sie sind der Ansicht, die Ausgestaltung der sozialräumlichen Durchmischung könne allein dem Marktgeschehen überlassen werden, zumal das geltende Mietrecht bereits regulierend und mieterschonend wirkt.

---

<sup>94</sup> Gläser/Laudel 2010, S. 46

<sup>95</sup> Gläser/Laudel 2010, S. 46

Eine weitere Person empfindet die Problematik der Segregation in der Stadt Zürich als überbewertet. In eine ähnliche Richtung geht die Aussage, dass alle Stadtquartiere stetigen, vielschichtigen Wandlungsprozessen unterworfen sind, während denen sich das Schwergewicht der Bevölkerungszusammensetzung mal in die eine, mal in eine andere Richtung bewegt. So war zum Beispiel der Charakter des Seefeldquartiers noch vor 30 Jahren ein ganz anderer und wird in 30 Jahren wiederum eine veränderte Ausprägung aufweisen.

In Bezug auf die Wirkung der städtischen Wohnpolitik auf eine ausgewogene sozialräumliche Durchmischung wird die Frage aufgeworfen, ob der gemeinnützige Wohnraum wirklich von denjenigen Haushalten belegt wird, welche am meisten auf Unterstützung angewiesen sind.

Bei der Frage nach der Massstabebene, auf welcher die Durchmischung von der Bevölkerung stattfinden soll, gehen die Meinungen weit auseinander. Für die Hälfte der Befragten ist eine Durchmischungsbetrachtung auf der Ebene des Stadtgebiets ausreichend. Innerhalb der Stadt Zürich akzeptieren sie die Herausbildung von einseitig durchmischten Quartieren, solange die grosse Mehrheit der verschiedenen Bevölkerungsschichten im Stadtgebiet Wohnraum findet.

Weitere Stimmen erachten das Stadtgebiet als Betrachtungsperimeter zu eng gefasst. Gerade in Anbetracht der sehr hohen Erschliessungsqualität der Stadtzürcher Agglomeration und dem Zusammenwachsen des Siedlungsraums verschiedener Gemeinden wird eine regionale, den engeren metropolitanen Ballungsraum umfassende Gebietsdefinition als angemessener betrachtet. Eine solche Betrachtung des Stadtgebiets entspreche mehr der räumlichen Realität, als dies die heutigen Gemeindegrenzen abzubilden vermögen.

Jemand sieht nur bei einer Durchmischung auf Quartiersebene die Möglichkeit entstehen, dass sich die verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Alltag räumlich auch wirklich begegnen.

### **6.6.2 Quartieraufwertung und sozialräumliche Durchmischung**

Alle befragten Personen sind der Ansicht, zumindest punktuelle Quartieraufwertungen seien eine sinnvolle Massnahme, die Standortattraktivität und die Lebensqualität innerhalb gewisser Stadtgebiete zu fördern. Gerade wenn durch solche Aufwertung die Sicherheit in einem Quartier erhöht werden kann, ist damit ein erweiterter gesellschaftlicher Nutzen verbunden.

Zwei Stellungnahmen weisen darauf hin, dass die Attraktivitätssteigerung eines Quartiers jedoch auch zur Verteuerung von Wohnlagen führen kann und damit einem Gentrifizierungsprozess Vorschub leistet. Entscheidend sei dabei, ein Gleichgewicht zwischen

den verschiedenen sozräumlichen Effekten von Quartieraufwertungen und den Interessen der Bevölkerung zu finden. Als Beispiel dafür wird das einst vom Drogen- und Sexmilieu dominierte Langstrassenviertel genannt, dessen Veränderungsprozess durch das Projekt „Langstrasse plus“ mitgeprägt wurde.

### **6.6.3 Bauvorschriften sowie Bau- und Wohnungsstandards**

Es herrscht die einhellige Meinung, dass die über Gesetze, Vorschriften und Normen eingeforderten Baustandards das günstige Bauen und somit auch den preisgünstigen Wohnungsbau erschweren. Zudem werden die Anforderungen laufend erhöht, was neben gestiegenen Komfortansprüchen zu einer steten Erhöhung des durchschnittlichen Baustandards führt.

Im Bereich der Erstellungskosten wurden effizientere Bauabläufe und standardisierte Bauweisen genannt, um Kosten einzusparen. Die Senkung von gewissen Komfort- und Ausbaustandards, welche nicht durch gesetzliche Bestimmungen verlangt werden, wie auch eine weniger langlebige aber trotzdem unterhaltsarme Bauweise werden als weitere kostenhemmende Faktoren genannt.

Der gestiegene Wohnflächenverbrauch pro Person hat auch die auf dem Markt angebotenen Standardgrössen neu erstellter Wohneinheiten ansteigen lassen. Das heutige Angebot an in Bezug auf die Zimmeranzahl kleinräumigeren und somit günstigeren Wohnungen nimmt ab, obwohl auf dem Stadtzürcher Wohnungsmarkt eine entsprechend Nachfrage besteht. Kompaktere Wohnungsgrundrisse können aufgrund des geringeren Flächenkonsums günstiger angeboten werden und somit einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums leisten, so die Einschätzung verschiedener Befragten.

### **6.6.4 Mehrwert der Förderung des preisgünstigen Wohnraums**

Die Förderung von preisgünstigem Wohnbau aus eigener Initiative kann für private sowie institutionelle Investoren, Bauträger und Grundeigentümer nur im Einklang mit ihren wirtschaftlichen Interessen funktionieren und darf nicht mit einer Unterschreitung ihrer Renditeziele oder -vorgaben verbunden sein, so die Antworten aller Befragten.

Preisgünstigen Wohnraum auf den Markt zu bringen, ohne dabei auf Renditeansprüche zu verzichten, bedeutet, dass entweder bei den Land-, den Erstellungs-, den Bewirtschaftungs- oder den Finanzierungskosten Einsparungen erfolgen müssen. Als konkretes Beispiel dafür ist die Siedlung der Leopold Bachmann Stiftung auf dem durch Bahnlärm belasteten Röntgenareal im Zürcher Stadtkreis 5 erwähnt worden.

Die Hälfte der interviewten Personen sieht einen Vorteil im Anbieten von preisgünstigem Wohnraum, wenn es darum geht, eine möglichst breite risikoadjustierte Diversifikation ihres Immobilienbestandes zu erzielen.

Das Anbieten von flächenmässig kleineren Wohnungstypen würde durch den Verzicht auf Wohnfläche tiefere Mietzinse ermöglichen. Ein Angebot, dessen Nachfrage unter anderem bei Singlehaushalten und Personen mit einem Zweitwohnungssitz stark zunehmend ist.

Preisgünstiger Wohnraum könnte auch als Bestandteil eines nachhaltigen Immobilienfonds vermarktet werden, welcher neben den umweltspezifischen und ökonomischen Aspekten auch die gesellschaftliche Komponente der Nachhaltigkeit berücksichtigt.

Vergleichbar funktioniert die Anlagestiftung Adimora der Pensimo Management AG als Anlagegefäss für Pensionskassengelder, welche ausschliesslich in Liegenschaften mit preisgünstigen Mietwohnungen investiert sind.

## **6.6.5 Neue Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums**

### **6.6.5.1 Selbstgenutztes Wohneigentum**

Auf die Frage nach der Entwicklung des Angebots an und der Nachfrage nach selbstgenutztem Wohneigentum, teilen die meisten Interviewten eine ähnliche Einschätzung. Einer steigenden Nachfrage, zum grossen Teil bedingt durch die tiefen Hypothekarzinsen, steht ein begrenzt ausweitbares Angebot von Eigentumswohnungen gegenüber. Da der Verkauf von Wohneigentum oder die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen für langfristige Anleger nicht von Interesse sind, seien es mehrheitlich Immobilien-Entwicklungsfirmer, welche die Angebotsmenge beeinflussen. Der Anteil der fast ausschliesslich im Hochpreissegment liegenden, neu geschaffenen Eigentumswohnungen in der Stadt Zürich werde bei gleichbleibender Konjunktur weiterhin leicht ansteigen. Eine zusätzliche Erhöhung dieses Anteils wird aber als wenig sinnvoller Ansatz zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums angesehen. Zudem sind mit Stockwerkeigentümerschaften in Bezug auf die langfristige Bewirtschaftung von Immobilien etliche Probleme verbunden, deren Ausmass man sich erst langsam bewusst wird.

### **6.6.5.2 Nutzungsprivilegien**

Niemand lehnt die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus durch das Gewähren von grundstücksbezogenen Nutzungsprivilegien als Handlungsanreiz für private und institutionelle Akteure grundsätzlich ab. Für institutionelle Investoren, welche ein bestimmtes Investitionsvolumen risikoadjustiert anlegen möchten, um damit eine erwartete Rendite zu erzielen, ist es fraglich, ob der Mehrwert eines Nutzungsprivilegiums im

Vergleich zum langfristigen Flächenertragsverlust preisgünstigen Wohnraums wirtschaftlich attraktiv ist. Bei grösseren Grundstücken oder Arealen könnte eine gewisse Fläche des Grundstücks an gemeinnützige Bauträger abgegeben werden und somit eine Mehrwertabgabe für die Nutzungsprivilegien auf dem restlichen Areal geleistet werden. In diesem Fall könnten die Renditeerwartungen institutioneller Anleger erfüllt werden. Eine Person merkt an, dass sich ein Grossteil der Mietwohnungen in der Stadt Zürich in privatem Eigentum befindet. Eine Vielzahl davon sind Einzelliegenschaften, welche vielen ehemals selbständig Erwerbenden als Kapitalanlage für die Altersvorsorge dienen. Nutzungsprivilegien würden bei dieser Eigentümergruppe, welche nur über begrenzte Möglichkeiten für Neuinvestitionen verfügt, nur geringe Bereitschaft erzeugen, zusätzlichen Wohnraum zu erstellen. Vielversprechender wäre es, wenn sich mehrere nachbarschaftliche Eigentümer gemeinsam auf eine Nachverdichtung einigen könnten. Wesentlich erscheint den meisten Befragten, dass die Gewährung von Nutzungsprivilegien direkt mit der Thematik der baulichen Verdichtung und dem Umgang mit denkmalpflegerischen Auflagen verbunden ist.

Als weitere Form der Nutzungsprivilegien wurden handelbare Flächennutzungszertifikate genannt, mit welchen ein Ausnutzungstransfer über Grundstücksgrenzen hinweg ermöglicht und bestehende Ausnutzungsreserven dorthin verschoben würden, wo eine entsprechend grosse Nachfrage besteht.

Im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung von preisgünstigem Wohnraum wurde die Frage aufgeworfen, ob sich private und institutionelle Akteure als Anbieter auch um die Einhaltung von Belegungsvorschriften bemühen müssten.

#### **6.6.5.3 Verwendung von Mehrwertabgaben für auf Infrastrukturmassnahmen beruhende Bodenwertsteigerungen**

Diesem Ansatz zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus steht die Mehrheit der Befragten skeptisch gegenüber. Es wird argumentiert, dass sich eine Berechnung dieses Mehrwerts aufgrund der Vielfalt komplexer und zum Teil nur schwer quantifizier- und abgrenzbarer Einflussfaktoren kaum einheitlich und somit gerecht bewerkstelligen liesse.

#### **6.6.5.4 Objektbezogene Subjektförderung**

Die Bereitschaft der öffentlichen Hand, zeitlich befristete Belegungsrechte an einem Kontingent von Wohnungen zu festgeschriebenen, preisgünstigen Mietzinsen zu gewähren, hält sich in Grenzen. Ein Vorteil dieses Ansatzes wird in der Möglichkeit zur liegenschaftsscharfen sozialen Durchmischung gesehen. Von der Hälfte der Befragten

wird diese Massnahme als Beitrag zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums jedoch nicht als vielversprechender Ansatz betrachtet. Bei Neubauwohnungen in der Stadt Zürich wäre der Anreiz eines zwar befristet garantierten, jedoch tieferen Mietertrags bei der heutigen Nachfragesituation zu wenig attraktiv. Könnten die Bewirtschaftungskosten vollständig auf die öffentliche Hand abgewälzt werden oder betreffen die Belegungsrechte Wohnungen, welche sich am Ende des Lebenszyklus befinden, wäre der Ansatz interessanter. Es wird jedoch bezweifelt, dass ein solches Modell bei diesen Bedingungen von der Stadt mitgetragen würde.

## 7 Überprüfung der Hypothese

In diesem Kapitel sollen die Erkenntnisse aus der Literaturrecherche und den Experteninterviews zusammengeführt werden, um darauf basierend eine Überprüfung der aufgestellten Hypothese vorzunehmen.

### 7.1 Handlungsansätze für private und institutionelle Akteure

Fragt man nach dem Beitrag, welchen private und institutionelle Investoren, Bauträger und Grundeigentümer zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrags bereit sind zu leisten, so schränkt sich dieser, wie in Kapitel 4.8 bereits beschrieben und begründet, auf den Bereich der preisgünstigen Wohnungen ein.

Auf das im Zusammenhang mit der Abstimmung zum wohnpolitischen Grundsatzartikel in der Politik diskutierte Szenario, durch die Umwandlung von privaten Miet- in Eigentumswohnungen den Anteil der gemeinnützigen Wohnungen an allen Mietwohnungen zu erhöhen, wird nicht weiter eingegangen. Grund dafür ist die einheitliche Einschätzung der befragten Experten, dieses stelle einen wenig sinnvollen und für sie auch wenig attraktiven Ansatz zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums dar. (s. dazu Kapitel 6.5.3)

Die Erkenntnisse aus den Literaturrecherchen und den Expertenbefragungen zusammengefasst, gibt es innerhalb des preisgünstigen Wohnsegmentes für private und institutionelle Akteure prinzipiell drei Handlungsansätze, um innerhalb der Rahmenbedingungen der bisherigen städtischen Wohnpolitik einen Beitrag zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums zu leisten.

#### 7.1.1 Verkauf von Grundstücken an gemeinnützige Bauträger

Eine Möglichkeit für die betreffenden Akteure, bei den Bestrebungen der Stadt mitzuwirken besteht darin, Grundstücke an gemeinnützige Bauträger zu verkaufen, welche darauf gemeinnützigen und somit auch preisgünstigen Wohnraum erschaffen.

Institutionelle Anleger sind jedoch grundsätzlich an einer langfristigen Immobilienanlage interessiert, welche eine optimale Gesamrendite (total return) erwirtschaftet. Der Verkauf von Grundstücken ist für sie somit nur bei unpassenden Liegenschaften oder zur Finanzierung anderer Grundstückskäufe interessant. Private Grundeigentümer können aus Liquiditätsgründen Interesse am Verkauf eines Grundstücks zeigen. Sie werden dieses aus wirtschaftlichen Gründen an die meistbietende Partei vergeben. Da die Nachfrage die Preise in die Höhe treibt, müsste die öffentliche Hand somit Grundstücke von privaten und institutionellen Eigentümern „zu überhöhten Preisen kaufen [..], was ent-

sprechende Abschreibungsbeträge der Stadt nötig machen würde.“<sup>96</sup> Ausserdem ist unbebautes Bauland in der Stadt Zürich rar und gemäss Aussagen der befragten Experten gestaltet es sich momentan generell schwierig, an Kaufangebote für Grundstücke in der Stadt Zürich zu gelangen. Es erscheint somit aus städtischer Sicht wirtschaftlich kaum sinnvoll und nur schwer umsetzbar, die Erhöhung des Anteils an gemeinnützigem Wohnraum hauptsächlich über eine Landkauf-Offensive zu bewerkstelligen. „Weil bald klar würde, dass sie für den Boden jeden Preis zu zahlen bereit ist“<sup>97</sup>, würde die Stadt die Bodenpreise zusätzlich weiter in die Höhe treiben.

### **7.1.2 Erhalt von preisgünstigem Wohnraum**

Zum einen hat der anhaltende Nachfragedruck das Mietpreisniveau von Neubauwohnungen ansteigen lassen. Zum anderen ist der Grossteil der Bestandsmieten von privaten Mietwohnungen, bei welchen kein Mieterwechsel stattgefunden hat, aufgrund des geltenden Mietrechts kaum gestiegen (s. dazu Kapitel 4.5). Dieser Umstand verleitet Immobilienanleger, zunehmend wertvermehrende Investitionen bei älteren Bestandsliegenschaften mit tieferem Mietpreisniveau zu tätigen, um deren Mieterträge an die gestiegenen ortsüblichen Marktmieten heranzuführen. „Mittels umfassender Sanierung werden Altwohnungen, die weit unter den herrschenden Preisen auf dem freien Markt vermietet sind, an den Markt «herangeführt», denn die sanierten Objekte können anschliessend wie Neuwohnungen vermietet werden. Besonders gross ist der Anreiz dazu bei alten Objekten an guten Lagen und mit langjähriger Mieterschaft.“<sup>98</sup>

Diese Ausführungen zeigen, dass die wirtschaftlichen Interessen von institutionellen und privaten Anlegern auf dem Mietwohnungsmarkt der Stadt Zürich dem Erhalt von preisgünstigem Wohnraum widersprechen. Auf der anderen Seite gibt es natürlich private Eigentümer, welche nicht über die notwendigen Mittel oder die Absicht verfügen, ihre Altbauobjekte im grossen Stil zu sanieren. Diese leisten somit einen Beitrag zum Erhalt von preisgünstigem Wohnraum. Gemäss statistischen Erhebungen nimmt die Zahl dieser Akteure jedoch ab. „Seit 2004 werden [in der Stadt Zürich] markant mehr Wohnbauten abgebrochen. [...] Aufgrund der rund zweijährigen Verzögerung zwischen Abbruchjahr und Fertigstellung des Ersatzneubaus ist davon auszugehen, dass sich das Ausmass des Ersatzneubaus in der Stadt Zürich ab 2012 gegenüber heute [2011; Anm. d. Verf.] nochmals markant erhöhen wird.“<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Kälin 2011a, S.23

<sup>97</sup> Kälin 2011a, S.23

<sup>98</sup> Schellenbauer 2011b, S. 32-33

<sup>99</sup> Rey 2011, S. 10

### **7.1.3 Erstellung von preisgünstigem Wohnraum**

Soll neu erstellter preisgünstiger Wohnraum auf dem Markt ohne Renditeverluste angeboten werden, bedeutet dies für private und institutionelle Akteure, deutliche Einsparungen machen zu müssen. Diese können grundsätzlich bei den Land-, den Erstellungs-, den Bewirtschaftungs- oder den Finanzierungskosten erfolgen, der Spielraum ist jedoch teilweise sehr eingeschränkt.

Die Landkosten werden vom Verhältnis des Angebots und der Nachfrage auf dem Bodenmarkt bestimmt und sind somit vom einzelnen Akteur nur sehr beschränkt beeinflussbar. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass die Aufteilung der Finanzierungskosten in Fremd- und Eigenkapital bei den privaten Immobilieneigentümern im Rahmen der individuellen finanziellen Möglichkeiten und Renditeerwartungen wirtschaftlich optimiert ausgestaltet ist. Gemäss Aussagen der befragten Experten könnten im Bereich der Erstellungskosten mit effizienteren Bauabläufen und standardisierten Bauweisen gewisse zusätzliche Kosten eingespart werden. Die Senkung von Komfort- und Ausbaustandards, welche nicht durch gesetzliche Bestimmungen verlangt werden, sowie eine weniger langlebige Bauweise wären weitere Kosten hemmende Faktoren.

Allgemein könnten die genannten Einsparungen bei den Erstellungskosten von Neubauten jedoch nur in begrenztem Ausmass senkende Wirkung auf die Mietpreise erzielen, da die momentan hohen Grundstückspreise in der Stadt Zürich die Wirkung dieses Einsparpotentials wieder aufheben.

Zusammenfassend lässt sich zu den beschriebenen Handlungsansätzen Folgendes festhalten: Laut Aussagen der befragten Experten ist der effektivste Beitrag, um auf die Höhe der Mietpreise Einfluss zu nehmen, vermehrt kompakte und flächenmässig kleinere Wohnungstypen auf den Markt zu bringen. Durch eine Reduktion von Wohnfläche können tiefere Mietzinse ermöglicht werden. Ein Angebot, dessen Nachfrage unter anderem bei Singlehaushalten und Personen mit einem Zweitwohnungssitz in der Stadt zunehmend ist.

### **7.2 Nutzen der Förderung preisgünstigen Wohnraums**

Im Gegensatz zur im Kapitel 3.5 beschriebenen grundsätzlichen Kritik an der städtischen Wohnpolitik, die von den befragten Experten nur teilweise gestützt wird, herrscht Einigkeit bezüglich der Bedingung, dass ein Beitrag zur Förderung preisgünstigen Wohnraums im Einklang mit den eigenen wirtschaftlichen Interessen stehen muss und nicht mit einer Unterschreitung von Renditezielen und –vorgaben verbunden sein darf. Es stellt sich nun die Frage, ob über diese unumstrittene Voraussetzung hinaus ein di-

rekter Nutzen für die privaten und institutionellen Akteure entstehen kann, wenn sie sich in diesem Bereich engagieren.

Verschiedene Befragte sehen solche zusätzlichen Vorteile, welche mit der Förderung von preisgünstigem Wohnraum entstehen.

So bietet die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum die Möglichkeit, eine breitere Diversifikation eines Immobilienbestandes in der Stadt Zürich zu erreichen. Dies bedeutet, dass ein Wohnungsangebot für ein breiteres Spektrum von Bevölkerungsschichten bereitgestellt werden kann. Somit werden das Leerstandrisiko und damit einhergehende Einbussen bei den Mieterträgen minimiert.

Ausserdem steht die Idee im Raum, preisgünstigen Wohnraum als Bestandteil eines Immobilienfonds zu vermarkten. Neben den umweltspezifischen und ökonomischen Aspekten könnte damit auch die gesellschaftliche Komponente der Nachhaltigkeit berücksichtigt und als Marketingstrategie eingesetzt werden.

### **7.3 Anreizorientierte Fördermassnahmen**

Es stellt sich die Frage, ob die öffentliche Hand weitere Anreize schaffen kann, um den möglichen Beitrag der privaten und institutionellen Akteure über die Erstellung von kompakten und flächenmässig kleineren Wohnungstypen auszuweiten.

Die in Kapitel 6.6 vorgenommene Auswertung der geführten Experteninterviews zeigt, dass von verschiedenen untersuchten neuen Massnahmen das Instrument der Gewährung von Nutzungsprivilegien bei den Befragten die deutlich grösste Zustimmung findet. Einhergehend mit dem Zugeständnis von Privilegien sollen private Akteure verpflichtet werden können, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen oder einen Anteil der Grundstücksfläche für den Bau preisgünstiger oder gemeinnütziger Wohnungen an Dritte abzugeben.

Da Wertminderungen von Grundstücken, die als Folge von Planungsmassnahmen entstehen, von Gesetzes wegen vom Staat entschädigt werden müssen, sollte dieser umgekehrt einen Teil der planungsbedingten Mehrwerte abschöpfen können. Auf diesem Prinzip beruht das Gewähren von grundstücksbezogenen Nutzungsprivilegien als Handlungsanreiz zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums.

Bei Umzonungen oder der Entwicklung von Arealen mit Pflicht zur Sondernutzungsplanung bietet es sich an, die Verhandlungen um Nutzungsprivilegien und den entsprechenden Anteil an preisgünstigen Wohnraum bereits im Planungsverfahren zu integrieren, wie dies in der Stadt Zürich bereits heute praktiziert wird.

Ergänzend zur Gewährung von Nutzungsprivilegien könnte ein Handel mit Flächennutzungszertifikaten eingeführt werden, wie er in einem vom Schweizerischen National-

fond finanzierten Forschungsprojekt zur Zeit untersucht wird. Es wird sich weisen, ob dieses vom Prinzip her überzeugende Instrument eine praxistaugliche Anwendung finden wird.

#### **7.4 Herausforderung der Gewährung von Nutzungsprivilegien**

Wird die Gewährung von Nutzungsprivilegien als Massnahme zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus in Betracht gezogen, führt dies unweigerlich zu einer intensiven Auseinandersetzung mit der Thematik der baulichen Verdichtung und deren städtebaulichen Verträglichkeit. „Die hohe Wohn- und Lebensqualität der Stadt Zürich mit ihrer vergleichsweise geringen baulichen Dichte und das Postulat der Siedlungsentwicklung nach innen mit Nachverdichtung stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander.“<sup>100</sup> Bauliche Verdichtung bringt unvermeidbare Auswirkungen auf den öffentlichen Raum, die Infrastruktur, den Verkehr sowie die Freiräume innerhalb der Stadt mit sich. Solange die Politik eine Ausdehnung der Bauzonen zu Lasten der Freihalte- und Landwirtschaftsflächen ausschliesst und kaum mehr unbebautes Bauland zur Verfügung steht, kann Verdichtung einzig innerhalb der Bauzonen stattfinden. „Die Stadt Zürich kann sich dabei nicht gleichförmig entwickeln. Unterschiedliche Standortqualitäten, Entwicklungs- und Verdichtungspotenziale resultieren in einer unterschiedlichen Dynamik der einzelnen Stadtgebiete.“<sup>101</sup> Aus diesem Grund sind in einer der Teilstrategien der RES im Stadtgebiet verschiedene Zonen mit unterschiedlichem Verdichtungspotential definiert worden. Innerhalb einer dieser Zonen wäre eine Überschreitung der zugelassenen Ausnützung der gültigen BZO fallweise möglich.<sup>102</sup> In den Quartieren dieser Zone könnte somit die Gewährung von Nutzungsprivilegien geprüft werden.

Stellt man die Frage nach dem konkreten Ausmass des Anreizes von Nutzungsprivilegien, konnten sowohl die befragten Experten als auch Literaturrecherchen keine aufschlussreichen Anhaltspunkte liefern. Es ist jedoch zu vermuten, dass Ausnützungsboni von fünf bis zehn Prozent, wie sie in anderen Gemeinden bereits vorgesehen sind, als Anreiz zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums durch privaten oder institutionellen Bauträger eher zu tief ausfallen. Diese Überlegung stützt sich auf die folgenden Informationen.

Damit sich der Abbruch einer Liegenschaft und deren Ersatz durch einen Neubau aus wirtschaftlicher Sicht lohnen, muss das Ausnützungspotential eines Grundstücks eine gewisse Quote erreichen. „Die Faustregel spricht von einem Potenzial von 25 oder mehr

---

<sup>100</sup> Hochbaudepartement und Amt für Städtebau der Stadt Zürich 2010, S. 41

<sup>101</sup> Hochbaudepartement und Amt für Städtebau der Stadt Zürich 2010, S. 29

<sup>102</sup> vgl. Hochbaudepartement und Amt für Städtebau der Stadt Zürich 2010, S. 59 und 62

Prozent, das vorhanden sein muss, damit ein Ersatzneubau in Erwägung gezogen wird.<sup>103</sup> An guten Lagen und bei einer grossen Differenz zwischen aktuellen Mieten und dem lokalen Preisniveau können Nachverdichtungen bereits bei geringeren Ausnutzungsreserven wirtschaftlich sein. Auch wenn diese Aussage Um- und Anbaumassnahmen ausschliesst und viele Grundstücke in der Stadt Zürich unternutzt sind, lässt sich bereits grob ableiten, dass sich allfällig gewährte Ausnutzungsboni im oben beschriebenen Ausmass bewegen müssten, damit sie als attraktive Anreize zur Erstellung von Ersatzneubauten funktionieren würden. Dies würde aus städtebaulichen Überlegungen voraussetzen, die Gewährung von Nutzungsprivilegien mit einem Nachweis der hohen Dichtequalität eines Projekts verknüpfen zu müssen. Zum Beispiel durch die Auflage zur Durchführung eines Studienauftrags oder eines Wettbewerbsverfahrens, in welche die öffentliche Hand zu involvieren wäre.

Weiter wäre wohl Überzeugungsarbeit bei der Bevölkerung notwendig, um die Akzeptanz für innere Verdichtung als Mittel zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums zu fördern. Denn „Dichte wird trotz der heutigen Konjunktur der Urbanität nach wie vor von vielen negativ beurteilt. Deshalb wehren sich in der Regel die bereits in einem Quartier ansässigen Bewohner und Nutzer hartnäckig gegen Versdichtungsversuche.“<sup>104</sup> In diesem Zusammenhang hat das Amt für Städtebau der Stadt Zürich im Januar 2012 bereits erste Schritte unternommen. In der Publikation mit dem Titel „Dichter. Eine Dokumentation der baulichen Veränderung in Zürich – 30 Beispiele“ wird anhand ausgewählter Beispiele exemplarisch gezeigt, wie die bauliche Transformation in Zürich funktioniert. „Ein offen geführter Dialog mit der Bevölkerung soll helfen, Ängste und Befürchtungen abzubauen,“<sup>105</sup> dies das erklärte Ziel, welches die Stadt Zürich mit dieser Publikation verfolgt.

---

<sup>103</sup> Hofer 2007, S. 151

<sup>104</sup> Hofer 2007, S. 151

<sup>105</sup> Amt für Städtebau der Stadt Zürich 2012, S. 6

## **8 Schlussbetrachtung**

### **8.1 Fazit**

Die aufgestellte Hypothese kann aufgrund der Erkenntnisse aus den Literaturrecherchen und den ausgewerteten Experteninterviews bestätigt werden.

Durch bauliche Massnahmen und die Erhöhung des Angebots an kompakten und flächenmässig kleineren Wohnungstypen können die oben genannten Akteure bereits heute einen Betrag zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums leisten.

Um ihren Beitrag über das oben beschriebene Mass auszuweiten, zeigt sich durch die Auswertung der Experteninterviews, dass das Gewähren von grundstücksbezogenen Nutzungsprivilegien als Handlungsanreiz bei privaten und institutionellen Akteuren die grösste Zustimmung geniesst. Dies auch darum, weil die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum für sie in Form einer breiteren Diversifikation ihrer Immobilienbestände und der damit verbundenen Verringerung von möglichen Leerstandrisiken einen zusätzlichen wirtschaftlichen Nutzen beinhalten kann.

Nutzungsprivilegien verursachen innerstädtische Verdichtung, was bei der Anwendung dieses planungsrechtlichen Instruments unweigerlich zu einer intensiven Auseinandersetzung mit deren städtebaulichen und gesellschaftlichen Verträglichkeit führen würde.

### **8.2 Diskussion**

Die Fragestellung fokussiert auf die Suche nach Möglichkeiten, die Zielgruppe der privaten und institutionellen Akteure zu motivieren, die Stadt bei der Erreichung der Ziele des wohnpolitischen Grundsatzartikels zu unterstützen. Wie verschiedene Expertengespräche gezeigt haben, braucht es neben den aufgezeigten Massnahmen, die dies ermöglichen können, auf beiden Seiten den Willen, gegenseitige Vorurteile ab- und Vertrauen aufzubauen, um einen offenen Dialog zu etablieren. Das Aufzeigen von Handlungsansätzen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums, die für beide Seiten Mehrwerte schaffen könnten, stellt somit nur einen ersten Schritt in diesem Prozess dar.

Aufgrund der Aktualität der Fragestellung konnte diese Arbeit nur in beschränktem Ausmass auf die Aufarbeitung von bereits etablierter Literatur abgestützt werden. Neben statistischen Daten diente vor allem sogenannte „graue“ Literatur als Hauptquelle für die thematischen Recherchen. Durch die akteursorientierten Befragungen war es möglich, im gegebenen Zeitrahmen zur Erarbeitung dieser Arbeit neues Datenmaterial zur Auswertung einzuholen. Entsprechend kann gesagt werden, dass die Methode der

Expertenbefragung und die anschliessende qualitative Inhaltsanalyse ein zielführender Ansatz war, um die aufgestellt Hypothese überprüfen zu können.

Die Untersuchungen beschränkten sich infolge des Wirkungsbereichs des wohnpolitischen Grundsatzartikels auf das Gemeindegebiet der Stadt. Aufgrund der engen räumlichen und funktionalen Vernetzung der Stadt Zürich mit seinen umliegenden Gemeinden fragt sich jedoch, ob der alleinige Fokus auf das Stadtgebiet insbesondere in Bezug auf die Thematik der sozialräumlichen Durchmischung ausreichend ist. Auch wenn die Zielformulierungen des wohnpolitischen Grundsatzartikels nur die Stadt Zürich betreffen, sollte die weitere Auseinandersetzung mit Fragen der Förderung des preisgünstigen Wohnraums auch auf einer regionalen Ebene stattfinden.

### **8.3 Ausblick**

Die alleinige Betrachtung der Situation in der Stadt Zürich lässt aus wissenschaftlicher Sicht keine verallgemeinerbaren Schlüsse zu. Mehr Allgemeingültigkeit der Aussagen könnte durch weitere Untersuchungen in anderen Schweizer Städten, welche vor ähnlichen Herausforderungen stehen wie die Stadt Zürich, erreicht werden.

Aufgrund der Vielschichtigkeit der untersuchten Thematik konnten viele Aspekte nur am Rande gestreift werden, welche für eine vertiefte Analyse interessant wären.

Gerade die durch politische und mediale Debatten aufgeheizte Diskussion über sozialräumliche Entmischung oder die sogenannte „Seefeldisierung“ war ein in den Experteninterviews immer wieder angetöntes Thema.

Zur Versachlichung der Auseinandersetzung wäre es hilfreich, Untersuchungen zur Segregation in der Stadt Zürich und deren Agglomeration vorzunehmen, welche auch den Einfluss der städtischen Wohnpolitik in dieser Sache aufzeigen könnte.

Bei den Untersuchungen zu weiteren wohnpolitischen Instrumenten hat sich gezeigt, dass im Fall der Stadt Zürich das Thema der baulichen Verdichtung zentrale Bedeutung einnimmt. Auch in diesem Feld drängen sich vertiefte Studien auf, wenn man sich mit der konkreten Umsetzung der Gewährung von Nutzungsprivilegien zu beschäftigen beginnt.

Den Prognosen von Statistik Stadt Zürich folgend ist bis ins Jahr 2025 unter Berücksichtigung verschiedener konjunktureller Entwicklungen mit einer deutlichen Zunahme der Wohnbevölkerung zu rechnen. Das wahrscheinlichste, mittlere Szenario geht dabei von einer Zunahme der Bevölkerung auf 446'000 Personen aus.<sup>106</sup> Wie in der RES berechnet, bestehen gemäss der aktuellen BZO in den Wohn- und Mischzonen noch theo-

---

<sup>106</sup> vgl. Schwierz 2012, S. 7

retische baulichen Reserven für 23'000 Stadtbewohner.<sup>107</sup> Bei einem Bevölkerungsstand von rund 385'000 Personen Ende 2010 dürfte die untersuchte Thematik somit zusätzlich an Brisanz gewinnen und das Etablieren von neuen Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums umso wichtiger machen.

---

<sup>107</sup> Hochbaudepartement und Amt für Städtebau der Stadt Zürich 2010, S. 102

## **Anhang**

### Anhang 1

#### **Leitfaden für Experteninterviews**

##### **Preisgünstiger Wohnraum in der Stadt Zürich**

1. Wie beurteilen Sie aus Ihrer Sicht die Situation auf dem Mietwohnungsmarkt sowie das Angebot an preisgünstigem Wohnraum in der Stadt Zürich?
2. Besteht ein Interesse bei privaten oder institutionellen Investoren, Bauträgern oder Grundeigentümern, in der Stadt Zürich vermehrt preisgünstigen Wohnraum selbst anzubieten oder darin zu investieren?
3. Welchen allgemeinen und wirtschaftlichen Stellenwert hat für Sie die sozialräumliche Durchmischung als Lage- und Standortfaktor auf dem Stadtzürcher Wohnimmobilienmarkt?
4. Auf welcher Massstabsebene und in welcher gesellschaftlichen Breite ist eine sozialräumliche Durchmischung in der Stadt Zürich sinnvoll?
5. Welchen Beitrag leisten Quartieraufwertungen durch öffentliche Investitionen in diesem Zusammenhang?
6. Wie schätzen Sie die Entwicklung des Angebots an und der Nachfrage nach selbstgenutztem Wohneigentum in der Stadt Zürich ein?

##### **Mögliche Handlungsfelder für private und institutionelle Investoren, Bauträger oder Grundeigentümer zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums in der Stadt Zürich**

##### **Mehrwertabgabe für Nutzungsprivilegien**

7. Welche Nutzungsprivilegien (Ausnützungs- oder Baumassenbonus, Umzonungen) müssten gewährt werden, damit Sie freiwillig preisgünstigen Wohnraum anbieten würden?

8. Welche Voraussetzungen müssen für Sie vorliegen, um ein unternutztes Grundstück zu verdichten?
9. Wie würde sich die Möglichkeit, ein Grundstück von einer Gewerbe- oder Dienstleistungszone in eine Wohnzone umzuwidmen auf die Bereitschaft auswirken, freiwillig preisgünstigen Wohnraum zu erstellen?

### **Mehrwertabgabe für Infrastrukturmassnahmen**

10. Was halten Sie von einer Mehrwertabgabe, welche auch auf Infrastrukturmassnahmen beruhende Bodenwertsteigerungen eines Grundstücks teilweise dem Gemeinwesen zuführt?
11. Wie sähe ihre Bereitschaft aus, anstatt eine solche Mehrwertabgabe zu leisten, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen?

### **Objektbezogene Subjektförderung**

12. Unter welchen Bedingungen wären Sie bereit, der öffentlichen Hand zeitlich befristete Belegungsrechte an einem Kontingent von Wohnungen zu preisgünstigen Mietzinsen zu gewähren?

### **Baustandards, -vorschriften und Wohnungsgrössen**

13. Welchen Einfluss messen Sie den bestehenden Baustandards und -vorschriften sowie dem Flächenverbrauch pro Kopf auf das Angebot von preisgünstigem Wohnraum zu?

### **Weitere Massnahmen**

14. Sehen Sie weitere Möglichkeiten, wie private oder institutionelle Investoren, Bauträger oder Grundeigentümer zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus beitragen könnten?

## Anhang 2

## Thematisch ausgewertete Antwortenmatrix der geführten Experteninterviews

<p>Situation auf dem Mietwohnungsmarkt</p>	<p>Mieten sind in Vergangenheit geringer gestiegen als das Einkommen.</p> <p>Der prozentuale Anteil des Haushaltseinkommens für die Bestandsmieten ist heute geringer als 1970 unter Berücksichtigung des gestiegenen Standards und Flächenverbrauchs.</p> <p>Zentrale Städtische Lage impliziert aufgrund der Landpreise ein bestimmtes Mietpreisniveau.</p>	<p>Bei Neubauwohnungen spielt der Markt, was zu Preissteigerungen führt &gt; Nachfragedruck</p>	<p>Immobilienmarktboom (Zyklische Hochphase) erzeugt Nachfragedruck.</p> <p>Preisgünstiger Wohnraum wird zumindest an zentralen Lagen rar.</p> <p>Hochqualifizierte Arbeitskräfte, welche ein hohes Steuersubstrat generieren würden, bekunden zunehmend Mühe, in der Stadt attraktiven Wohnraum zu finden.</p>	<p>Angebotsknappheit durch Nachfrage- druck bedingt durch Zuwanderung und Binnenwanderung (Attraktivität der Stadt).</p> <p>Gesamtes Mietpreisniveau (Bestandes- und Neubauten) in der Stadt jedoch nur gering höher als im Umland.</p> <p>Mieten sind in der - Vergangenheit geringer gestiegen als das Einkommen.</p> <p>Bedingt durch zyklischen Immobilienmarkt (zur Zeit Hochpreisphase)</p>	<p>Zentrale Städtische Lagen implizieren aufgrund der Landpreise ein bestimmtes Mietpreisniveau.</p> <p>Wohnen im Stadtzentrum ist somit nicht für alle Haushalte gleichermassen möglich, was auch nicht zwingend nötig ist.</p>	<p>Mietzinse in Altbauten sind häufig tiefer als in Neubauten.</p> <p>Die Landpreise an zentralen städtischen Lagen bedingen ein bestimmtes Mietpreisniveau.</p> <p>In der Stadt Zürich besteht ein verhältnismässig ausgewogenes Angebot an preisgünstigem Wohnraum (hoher Anteil an gemeinnützigem Wohnraum).</p>	<p>Die Mieten der Bestandsliegenschaften liegen aufgrund des aktuellen Referenzzinssatzes verhältnismässig tief.</p> <p>Es entsteht kaum Vermietungsaufwand in der Stadt Zürich.</p> <p>Die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte erhöht den Nachfragedruck.</p> <p>Gestiegene Bedürfnisse beeinflussen die Preise mit (Pro-Kopf-Flächenverbrauch).</p>	<p>Nachfragedruck auf dem Mietwohnungsmarkt bedingt durch Zuwanderung und Binnenwanderung</p> <p>Anstieg der Mobilität führt in Stosszeiten zu Verkehrsüberlastung auf dem Strassennetz &gt;Mitgrund für die steigende Nachfrage nach städtischem Wohnraum in der Nähe des Arbeitsplatzes</p> <p>Preiskampf auf dem Immobilienmarkt u.a. in Folge Anlagedrucks der institutionellen Anleger</p>
<p>Mehrwert der Förderung des preisgünstigen Wohnraums</p>	<p>Durch weniger dauerhafte und somit günstigere Bauten und effizientere Bauprozesse liessen sich die Erstellungskosten senken und somit eher preisgünstige Wohnungen anbieten.</p> <p>(Konflikt mit gesetzlichen und energetischen Normen)</p>	<p>Durch das Erstellen von flächenmässig kleinräumigeren Wohnungen könnte einerseits eine steigende Nachfrage befriedigt werden und andererseits preisgünstiger Wohnraum erstellt werden, ohne auf Rendite verzichten zu müssen.</p> <p>Im Sinne einer Portfolio-Risiko- diversifikation wäre dieser Ansatz ebenso</p>	<p>Immobilien dienen als Anlagen mit definierten oder maximalen Renditeerwartungen.</p> <p>Somit ist ein Renditerückgang nur sehr bedingt möglich.</p> <p>Mit effizienten Abläufen, standardisierter Bauweise und durchdachten, flexiblen Grundrisslösungen können preisgünstige Wohnbauten entstehen</p>	<p>Nur bedingt</p> <p>Immobilien dienen als Anlagen mit definierten oder maximalen Renditeerwartungen.</p> <p>In bestimmten Altbauliegenschaften bieten auch private und institutionelle Eigentümer preisgünstigen Wohnraum an.</p>	<p>Aus Diversifikationsüberlegungen kann ein Interesse bestehen, auch in dieses Segment zu investieren.</p>	<p>Wenn die Rendite stimmt, ist man offen für einen Dialog mit der Stadt.</p>	<p>In Form von nachhaltigen Immobilienanlagen, welche neben den umweltspezifischen und ökonomischen Aspekten auch die gesellschaftliche Komponente der Nachhaltigkeit berücksichtigen (sozialräumliche Durchmischung durch preisgünstigen Wohnungsbau).</p>	<p>Preisgünstiger Wohnungsbau als Investitionssegment</p> <p>Anlagestiftungen für Pensionskassengelder, welche als Angebot zur Gewährleistung einer breiten Diversifikation ausschliesslich in preisgünstigen Wohnraum investieren (Bsp. Anlagestiftung Adimora - für Anleger, welche durch das Halten von Anteilen</p>

		interessant.	(Bsp. Leopold Bachmann Stiftung, Röntgenareal ZH).					dieses Anlagegefässes ihr Portfolio diversifizieren).
Stellenwert sozialräumlicher Durchmischung	Grundsätzlich soll die Ausgestaltung der sozialräumlichen Durchmischung dem Markt überlassen werden.  Das Mietrecht ist bereits ein strenges Regulativ als Ausgleich zu den Marktkräften.	Grundsätzlich soll die Ausgestaltung der sozialräumlichen Durchmischung dem Markt überlassen werden.  Das Mietrecht ist bereits ein strenges Regulativ als Ausgleich zu den Marktkräften.	Sozialräumliche Durchmischung und Ausgewogenheit der Bevölkerungsschichten ist erwünscht.  Wird auch durch die Vielfalt des Wohnungsangebots (kleine Wohnungen) begünstigt.  Mit z.B. generationendurchmischem Wohnen findet das Zusammenführen verschiedenster sozialen Gruppen auch innerhalb einer Liegenschaft statt.	Sozialräumliche Durchmischung ist wichtig.  Wird durch städtische Wohnpolitik verfolgt.  Werden durch die städtische Wohnpolitik die richtigen Leute unterstützt?  Konsequente Anwendung von Belegungsvorschriften in gemeinnützigen Wohnungen erforderlich.	Heutige sozialräumliche Durchmischung ist zufriedenstellend.  Es bestehen keine ‚gated communities‘, keine Ghettos.  Viele innerstädtische Quartiere sind einem steten Wandel unterzogen. (Bsp.Seefeldquartier, früher Prostitution an der Dufourstrasse, heute Trendquartier)	Entmischung darf nicht so weit gehen, dass das Sozialgefüge auseinanderreisst.  Eigene Projekte sind hinsichtlich der sozialräumlichen Durchmischung optimiert.	Die Förderung der sozialräumlichen Durchmischung durch die öffentliche Hand soll marktschonend erfolgen.  Die städtische Wohnpolitik soll sich auf die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus konzentrieren.	Sozialräumliche Durchmischung ist wichtig.  Problematik der Segregation wird jedoch von gewissen Kreisen überbewertet.  Lebendigkeit in den Quartieren ist entscheidend.
Betrachtungsebene sozialräumlicher Durchmischung	Auf stadtreionaler Ebene über Stadtgrenzen hinaus.	Auf stadtreionaler Ebene über Stadtgrenzen hinaus.	Von Liegenschaft über Siedlungs- bis auf Quartierebene.	Betrachtung soll auf Stadtebene stattfinden.	Betrachtung soll auf Stadtebene stattfinden.	Betrachtung soll auf Stadtebene stattfinden.	Betrachtung soll auf Stadtebene stattfinden.	Auf Quartierebene
Quartieraufwertung und sozialräumliche Durchmischung	Quartieraufwertungen sind in Bezug auf die Standortattraktivität der Stadt sinnvoll.  Soll dort erfolgen, wo Demodierung stattfindet.	Quartieraufwertungen sind in vertretbarem Masse sinnvoll.  Attraktivitätssteigerung kann zur Verteuerung von Wohnlagen und Gentrifizierung führen.	Verträgliche Quartieraufwertungen z.B. zur Förderung der Sicherheit können nicht genug betrieben werden.  Bereits Kleine Impulse können positive Wirkung auf die Standortqualität entfalten (Quartier-treff).	Quartieraufwertungen sind in Bezug auf die Standortattraktivität der Stadt sinnvoll.  Attraktivitätssteigerung kann zu Verteuerung von Wohnlagen führen (Bsp. Langstrasse).	Quartieraufwertungen sind in Bezug auf die Standortattraktivität der Stadt sinnvoll.	Quartieraufwertungen sind in jedem Fall begrüssenswert.	Quartieraufwertungen sind in vertretbarem Masse sinnvoll.	Punktuelle Quartieraufwertungen sind in angemessenem Ausmass sinnvoll.
Selbstgenutztes Wohneigentum	Stockwerkeigentum vorwiegend im höchsten Segment aufgrund der hohen	Begrenzte Möglichkeiten zur Ausweitung des Angebots, da zu	Begrenzte Möglichkeiten zur Ausweitung des Angebots.	Zunehmende Nachfrage aufgrund der tiefen Zinsen.	-	Verstärkte Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen.	-	Möglicher Blasen-effekt auf dem Eigentumsmarkt aufgrund der durch

	<p>Landpreise, die zu bezahlen sind (Bieterunden).</p> <p>Gewisse Eigentümer werden sich diese Wohnform bei steigenden Zinsen nicht mehr leisten können.</p> <p>Stadtwohnungen werden jedoch kaum an Wert verlieren.</p>	wenig verfügbare Grundstücke in der Stadt vorhanden sind.		<p>Möglichkeiten zur Angebotsausweitung werden genutzt.</p> <p>Verkauf von Eigentum stellt keine langfristige Anlage dar, deshalb nur für Bauentwicklungsfirmen von Interesse.</p> <p>Erhöhung der Eigentumsquote zur statistischen Steigerung des Anteils gemeinnütziger Mietwohnungen dient der Sache nicht.</p>		Eigentumswohnungen sind als Anlage nicht interessant.		<p>die sinkenden Zinsen stetig steigenden Nachfrage.</p> <p>Entwickler/Investor, der Eigentumswohnungen plant, bezahlt mehr für das Land, als wenn er Mietwohnungen erstellt.</p> <p>Stockwerkeigentum birgt in Bezug auf die langfristige Bewirtschaftung der Immobilien etliche Probleme.</p>
Nutzungsprivilegien	<p>Anreize über Nutzungsprivilegien zu schaffen wird grundsätzlich begrüsst.</p> <p>Denkbar wären auch handelbare Flächen-nutzungszertifikate, womit ein Ausnutzungstransfer über die Grundstücksgrenzen hinweg ermöglicht würde.</p> <p>Mit Hilfe des Zertifikatshandels könnten die Ausnutzungsreserven dorthin verschoben werden, wo eine Nachfrage besteht.</p> <p>Denkmalschutz kann bei Nachverdichtung zu zentraler Fragestellung werden.</p>	<p>Anreize über Nutzungsprivilegien zu schaffen wird grundsätzlich begrüsst, wenn dabei immer noch eine vernünftige Rendite erzielt werden kann.</p> <p>Die Stadt hemmt zum Teil die Einzonung von Bauland bewusst und hemmt somit die Ausweitung des Wohnungsangebots.</p>	<p>Bei der Gewährung von Nutzungsprivilegien ist es entscheidend, dass die Verfahren innert nützlicher Frist abgewickelt werden können.</p> <p>Es wäre auch eine generelle Aufzonung über sämtliche Zonen des Stadtgebietes denkbar. Dies als forcierter Beitrag zur innerstädtischen Verdichtung und der Eindämmung der Zersiedlung des übrigen Landschaftsraums und zum haushälterischen Umgang mit dem Boden.</p> <p>Durch innere Verdichtung könnte auch das Mietwoh-</p>	<p>Ca. 70% der Mietwohnungen in der Stadt Zürich sind in privatem Eigentum</p> <p>Eine Vielzahl davon dient ehemaligen selbständig Erwerbenden, welche häufig nur eine Liegenschaft besitzen, als Kapitalanlage für die Altersvorsorge.</p> <p>Nutzungsprivilegien würden bei dieser Eigentümergruppe, welche nur über begrenzte Möglichkeiten für Neuinvestitionen verfügt, nur geringe Bereitschaft erzeugen, zusätzlichen Wohnraum zu erstellen.</p>	<p>Nutzungsprivilegien wären ein denkbarer Ansatz zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus und zur gleichzeitigen Förderung der Innenverdichtung.</p> <p>Das Amt für Städtebau hemmt jedoch die Verdichtung in gewissen Quartieren.</p> <p>Freiflächenziffern und Auflagen des Denkmalschutzes können die Nachverdichtung zudem verunmöglichen.</p>	<p>Das Mittel des Arealbonus besteht schon heute, ist aber z.T. wegen der erhöhten Auflagen nicht interessant.</p>	<p>Die Nutzungsprivilegien müssen den Cashflow-Renditeverlust bei den preisgünstigen Wohnungen kompensieren.</p> <p>Wenn die preisgünstigen Wohnungen Bestandteil der Immobilienanlage bleiben, müsste man genau berechnen, ob dieses Anreizmodell funktioniert.</p> <p>Bei grösseren Arealen könnte eine gewisse Fläche des Grundstücks an gemeinnützige Bauträger abgegeben werden und somit eine Mehrwertabgabe für die Nutzungsprivilegien auf dem restlichen Areal</p>	<p>Nutzungsprivilegien sind direkt mit Fragen einer städtebaulich verträglichen Nachverdichtung verknüpft.</p> <p>Müssten sich Private auch um die Einhaltung von Belegungsvorschriften bemühen?</p> <p>Wenn ja, wären sie wie die Genossenschaften gegenüber Migranten zurückhaltend bei der Vermietung von Wohnungen?</p>

			nungsangebot ausgedehnt werden, was durch die Marktmechanismen zu tieferen Mietpreisen führen würde.	Vielversprechender wäre es, wenn sich mehrere nachbarschaftliche Eigentümer gemeinsam auf eine Nachverdichtung einigen könnten.  Solche Initiativen von Seiten der öffentlichen Hand zu fördern und zu institutionalisieren hätte Potential.			geleistet werden. In diesem Fall könnten die Renditeerwartungen erfüllt werden.  Denkmalschutz kann bei Nachverdichtungen zu einer zentralen Fragestellung werden.	
Mehrwertabgabe für auf Infrastrukturmassnahmen beruhende Bodenwertsteigerungen	Wenig erstrebenswert, da sehr schwer zu berechnen.  Über die Grundstückgewinnsteuer wird bereits eine Mehrwertabgabe geleistet.	Ungerechter Ansatz, der zudem kaum berechenbar ist.	Eine Mehrwertabgabe auf Bodenwertsteigerungen, welche ausschliesslich auf durch die öffentliche Hand finanzierte Massnahmen beruht ist nicht grundsätzlich abzulehnen. Die Berechnung eines solchen Mehrwerts dürfte sich jedoch als schwierig erweisen.	Über die Grundstückgewinnsteuer wird bereits eine Mehrwertabgabe geleistet.	Liegt eine Privilegierung eines Grundeigentümers rein über die Investition der öffentlichen Hand vor, ist eine Mehrwertabgabe gerechtfertigt.  Praktikabilität ist fraglich.  Über die Grundstückgewinnsteuer wird bereits eine Mehrwertabgabe geleistet.	Umlagerungsmechanismus, dessen Abgabeanteil schwer zu berechnen ist.	Wenig erstrebenswert, da sehr schwer zu berechnen.  Vielleicht hat der Eigentümer bereits erhöhte Erstellungs- und Bewirtschaftungskosten zu tragen gehabt aufgrund der ursprünglichen Situation (Lärm, Schmutz, Abnutzung).	Beiträge durch Mehrwertabgaben zur Erstellung von preisgünstigem Wohnraum wären denkbar.  Die Thematik müsste jedoch gesamtheitlich angegangen werden.
Objektbezogene Subjektförderung	Im Sinne einer Risikominimierung durch eine Mietzinsgarantie und bei Übernahme der Bewirtschaftungskosten durch die öffentliche Hand vorstellbar.	Mit befristeten Verträgen von 20 Jahren wäre diese Modell zu prüfen.	Wird nicht als zielführender Ansatz eingestuft.  Bei Neubauten wirtschaftlich unattraktiv.	Objektbezogene Subjektförderung erscheint nur mässig attraktiv.  Zuständigkeiten für Unterhalt, Sanierung und Rückstellungen müssten geklärt werden.  Vielversprechender wäre ein kompletter Systemwechsel von der heutigen Objekt-	Sehr bürokratischer Ansatz mit vielen praktischen Problembereichen.	Denkbar bei Liegenschaften, bei welchen ein Abbruch bevorsteht, da Sanierungsaufwand bei entsprechender Klientel viel grösser ist.  Die Wohnbauförderung verfolgt dasselbe Ziel mit anderen Mitteln. Dieses Angebot wird	Dieser Ansatz würde zu einer besseren, liegenschaftsscharfen sozialen Durchmischung führen.	Weder für Private noch für die Stadt Zürich in der heutigen Situation vielversprechender Ansatz.

				förderung zur direkten Subjekt-förderung (mehr Transparenz und Kosteneffizienz).		von privaten aufgrund der Auflagen jedoch kaum genutzt.		
Bauvorschriften sowie Bau- und Wohnungsstandards	Gesetzlich verlangte Baustandards erschweren das günstige Bauen.  Die Anforderungen werden immer strenger und das Bauen immer teurer.	Geltendes Baurecht mit hohen baulichen Auflagen verteuert die Erstellungskosten.  Günstige Kleinwohnungen sind auf dem Markt stark nachgefragt, das Angebot hingegen ist sehr begrenzt.  Senkung der Baustandards  Infragestellung der labelbezogenen energetischen Auflagen (wie z. B. Minergie)	Erhöhte Anforderungen durch Gesetze und Normen führen zu Baukostensteigerungen.  Allgemeiner Trend zu grosszügigeren Wohnungstypen ist auf dem Markt erkennbar.	Geltendes Baurecht mit hohen baulichen Auflagen verteuert die Erstellungskosten deutlich. Nur Verringerung des Ausbaustandard oder des technischen Angebots kann Baukosten senken.  Liberalisierung des Baurechts und des Mietrechts sowie weniger bauliche Vorschriften.	Günstigem Bauen sind durch die geltenden Normen Grenzen gesetzt.  Für flächenmässig kleine Wohnungsgrundrisse und somit preisgünstige Wohnungen besteht in Zürich eine sehr grosse Nachfrage.	Bestehende Normen und Gesetze verteuern die Erstellungskosten deutlich (Minergie-Standards und behindertengerechtes Wohnen machen nicht immer Sinn).  Preisgünstiges Bauen ist nur verbunden mit günstigem Landerwerb möglich!	Erhöhte Anforderungen durch Gesetze und Normen führen zu Baukostensteigerungen.  Standardgrössen neu erstellter Wohneinheiten sind stetig angestiegen.	Effiziente, kompakte und flexible Wohnungsgrundrisse können aufgrund des geringeren Flächenkonsums günstiger angeboten werden.  Schaffung von flächenmässig kleineren Wohnungen zu günstigeren Preisen.

## Literaturverzeichnis

**Amt für Städtebau der Stadt Zürich** (2012): Dichter - Eine Dokumentation der baulichen Veränderung in Zürich - 30 Beispiele, Zürich 2012

**Baster, M./Bischof, M.** (2008): Die neue Zuwanderung, Statistik Stadt Zürich (Hrsg.), Zürich 2008

**Bühlmann, L./Spori, N.** (2010): Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, in: Raum & Umwelt VLP-ASPAN (2010)1, S. 2-35

**Eisinger, A.** (2006): Anmerkungen zur Gegenwart und Zukunft der Zürcher Wohnprogramme, in: Stadt Zürich (Hrsg.): Wohnen in Zürich: Programme Reflexionen Beispiele: 1998-2006, Zürich 2006, S. 64-69

**Finanzdepartement der Stadt Zürich** (2012a): Subventionierter Wohnungsbau, in: Stadt-zuerich.ch, Online verfügbar unter:  
[http://www.stadtzuerich.ch/fd/de/index/wohnbaupolitik/wohnbauforderung/subventionierter\\_wohnungsbau.htm](http://www.stadtzuerich.ch/fd/de/index/wohnbaupolitik/wohnbauforderung/subventionierter_wohnungsbau.htm) [abgerufen am 13.05.2012]

**Finanzdepartement der Stadt Zürich** (2012b): Wohnbauförderung, in: Stadt-zuerich.ch, Online verfügbar unter:  
[http://www.stadt\\_zuerich.ch/content/fd/de/index/wohnbaupolitik/wohnbauforderung/subventionierter\\_wohnungsbau.html](http://www.stadt_zuerich.ch/content/fd/de/index/wohnbaupolitik/wohnbauforderung/subventionierter_wohnungsbau.html) [abgerufen am 13.05.2012]

**Gläser, J./Laudel, G.** (2010): Experteneinterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 4. Aufl., Wiesbaden 2010

**Gruppe Zuger Generalunternehmer** (2010): Kostenentwicklung im Wohnungsbau 1972 – 1992 – 2009, Zug 2010

**Hochbaudepartement und Amt für Städtebau der Stadt Zürich** (2010): Räumliche Entwicklungsstrategie des Stadtrats für die Stadt Zürich, Zürich 2010

**Hofer, M.** (2007): Nachfrage nach Urbanität, in: Lampugnani, V. M./Keller, T./Buser, B. (Hrsg.): Städtische Dichte, Zürich 2007, S. 146-152

- Honegger, A.** (2011): Analysen, Ideen und Visionen für die Stadtentwicklung, in: Hauseigentümerverband Zürich (Hrsg.): 1886-2011. 125 Jahre Wohneigentum und Wohnen in Zürich, Zürich 2011, S. 72-80
- Kälin, A.** (2011a): Den Zürcher Wohnungsmarkt umkrempeeln?, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 259, 5. November 2011, S. 23
- Kälin, A.** (2011b): Unscharfe Konturen der neuen Wohnungspolitik, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 280, 30. November 2011, S. 17
- Küng, R.** (2011): Preisgünstiges Wohnen im Spannungsfeld zwischen Objekt- und Subjekthilfe, in: Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt (Hrsg.), Sozialhilfe Jahrbuch 2011, Basel 2011, S. 34-41
- Martinovits, A.** (2011): Wohnen und sozioökonomische Situation, Stadtentwicklung Zürich (Hrsg.), Zürich 2011
- Rey, U.** (2011): Bauliche Verdichtung durch Ersatzneubau in der Stadt Zürich, Statistisches Amt des Kantons Zürich (Hrsg.), Zürich 2011
- Salvi, M.** (2011): Privileg oder Gemeinnutz?, in: Hauseigentümerverband Zürich (Hrsg.): 1886-2011. 125 Jahre Wohneigentum und Wohnen in Zürich, Zürich 2011, S. 81-89
- Salvi, M./Schellenbauer, P.** (2008): In der Stadt der Ökonomen, in: Stadt Zürich et al. (Hrsg.): Wohnen morgen: Standortbestimmung und Perspektiven des gemeinnützigen Wohnungsbaus, Zürich 2008, S. 158-168
- Schellenbauer, P.** (2011a): Die Löhne steigen schneller als die Mieten, Avenir Suisse (Hrsg.), Zürich 2011
- Schellenbauer, P.** (2011b): Diskussionspapier Wanderung, Wohnen und Wohlstand, Avenir Suisse (Hrsg.), Zürich 2011
- Schmid, P.** (2011): Stellungnahme zum Angriff des Hauseigentümerverbandes auf die Wohnbauförderung in der Stadt Zürich, Schweizerischer Verband für Wohnungswesen Sektion Zürich (Hrsg.), Zürich 2011

- Schwierz, C.** (2012): Bevölkerungsszenarien Stadt Zürich 2011 - 2025, Statistik Stadt Zürich (Hrsg.), Zürich 2012
- Soziale Dienste der Stadt Zürich** (2010): Vorgaben der Sozialbehörde zum regulären Mietzins und Kompetenzen, Zürich 2010
- Stadtentwicklung Zürich** (2012a): Factsheet Zuwanderung: Fast jede zehnte ausländische Person kommt nach Zürich, Zürich 2012
- Stadtentwicklung Zürich** (2012b): Folienpräsentation Wohnpolitik der Stadt Zürich, Zürich 2012
- Stadtentwicklung Zürich** (2009): Knapper Wohnraum in der Stadt Zürich, Zürich 2009
- Stadtentwicklung Zürich** (2008): Zürich - die nachhaltig ausgerichtete Metropole: Nachhaltigkeitsbericht 2008, Zürich 2008
- Stadtrat von Zürich** (2011a): Wohnpolitischer Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung, in: Stadtrat von Zürich (Hrsg.): Zürich stimmt ab 27.11.2011, Zürich 2011, S. 11-14
- Stadtrat von Zürich** (2011b): Medienmitteilung zu den vier Stossrichtungen in der Städtischen Wohnpolitik, Zürich 2011
- Stadtrat von Zürich** (2009): Positionen zur städtischen Wohnpolitik, Zürich 2009
- Statistik Stadt Zürich** (2012): Nachhaltige Entwicklung, in: Statistik Stadt Zürich (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2012, Zürich 2012, S. 463-475
- Suter, R. A.** (1995): Anlageentscheide bei Immobilien – Empirische Analyse bei Immobilienfonds, Lebensversicherungen, Pensionskassen und Anlagestiftungen in der Schweiz, Diss. St. Gallen 1995
- Wroblewski, A./Leitner, A.** (2009): Zwischen Wissenschaftlichkeitsstandards und Effizienzansprüchen, in: Bogner, A./Littig, B./Menz, W. (Hrsg.): Experteninterviews: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder, 3. Aufl., Wiesbaden 2009, S. 259-276

**Wüest & Partner** (2012): Standortinformationen der Gemeinde Zürich, Zürich 2012

## **Ehrenwörtliche Erklärung**

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit zum Thema „Preisgünstiger Wohnraum in der Stadt Zürich - Welchen Beitrag können private sowie institutionelle Investoren, Bauträger und Grundeigentümer dazu leisten?“ selbständig verfasst und keine anderen Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich in jedem einzelnen Falle durch Angabe der Quelle (auch der verwendeten Sekundärliteratur) als Entlehnung kenntlich gemacht.

Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen und wurde auch noch nicht veröffentlicht.

Zürich, 08.08.2012

Andreas Friederich