



**Universität
Zürich^{UZH}**

Abschlussarbeit

zur Erlangung des
Master of Advanced Studies in Real Estate

**Preisgünstiger Wohnungsbau durch bundesnahe Betriebe:
Ökonomische Betrachtung der Chancen und Risiken am Beispiel der
Schweizerischen Bundesbahnen und der Schweizerischen Post**

Verfasser:

Burkhardt
Andreas
Hilfikerstrasse 1
3000 Bern 65
andreas.burkhardt@gmx.ch
+41 79 367 41 86

Eingereicht bei:

Dr. Fabian Wildenauer, MRICS

Abgabedatum:

17.8.2015

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	V
Executive Summary.....	VI
1 Einleitung	7
1.1 Problemstellung und Ausgangslage.....	7
1.2 Zielsetzung.....	8
1.3 Abgrenzung des Themas.....	9
1.4 Vorgehen.....	9
2 Theoretische Grundlagen	10
2.1 Ökonomie.....	10
2.2 Opportunitätskosten	11
2.3 Externalitäten	12
2.4 Landnutzungs- oder Bodenrentenmodell	15
2.5 Mietwohnungsmarkt	20
2.6 Gentrifizierung.....	24
2.7 Segregation und soziale Durchmischung.....	25
2.8 Preisgünstiger Wohnungsbau	28
3 Analyse.....	29
3.1 Methodik.....	29
3.2 Der Mechanismus des Bundes bei der Steuerung von Post und SBB	32
3.3 Die strategischen Ziele der Post.....	34
3.4 Die strategischen Ziele der SBB	35
3.5 Untersuchung und Darstellung der Finanzflüsse innerhalb der Post	37
3.6 Untersuchung und Darstellung der Finanzflüsse innerhalb der SBB	38
3.7 Die nicht mehr betrieblich benötigten Areale der Post	40
3.8 Die nicht mehr betrieblich benötigten Areale der SBB	41
3.9 Katalog der Chancen und Risiken	47
3.9.1 Chancen	48
3.9.2 Risiken.....	48
4 Schlussbetrachtung.....	49
4.1 Fazit	49

4.2	Reflexion.....	51
4.3	Ausblick.....	52
	Literaturverzeichnis.....	53
	Anhang	60

Abkürzungsverzeichnis

Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
armasuisse	Schweizerisches Bundesamt für Rüstung
BFS	Bundesamt für Statistik
BPUK	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CBD	central business district
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
HNF	Hauptnutzfläche
Hrsg.	Herausgeber
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
LV	Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2013–2016
PK	Pensionskasse
POG	Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post
Post	Schweizerische Post AG
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBBG	Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SR	Ständerat
SSV	Schweizerischer Städteverband
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VR	Verwaltungsrat
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WFG	Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum
WVF	Verordnung über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum
W & P	Wüest & Partner

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zusammenhang zwischen Preis und Distanz zum Markt	16
Abbildung 2:	von Thünens Landnutzungsmodell mit Andeutung der konzentrischen Ringe identischer Anbauart	17
Abbildung 3:	Alonsos Modell, Zusammenhang zwischen unterschiedlichen bid- rent-Kurven und der räumlichen Nutzungsverteilung in konzentrischen Ringen rund um den CBD	18
Abbildung 4:	Zusammenhang zwischen Bebauungshöhe und Nähe zum Zentrum	19
Abbildung 5:	Nutzungsverteilung abhängig von Transportkosten	20
Abbildung 6:	Nutzungsverteilung abhängig von Transportzeit	20
Abbildung 7:	Einfaches mikroökonomisches Marktmodell	21
Abbildung 8:	4-Quadranten Modell nach DiPasquale/Wheaton	22
Abbildung 9:	Entscheidungsbaum zur Diskussion ökonomischer Begründungen von Staatstätigkeit	23
Abbildung 10:	Steuerung der Unternehmen Post und SBB	33
Abbildung 11:	Relevante Finanzflüsse SBB 2014	38
Abbildung 12:	Kosten des Verzichts auf Marktmiete bei Wahl des 70%-Quantils	45
Abbildung 13:	Kosten des Verzichts auf Marktmiete bei Wahl des 30%-Quantils	45
Abbildung 14:	Zusammenhang zwischen Preisniveau und Höhe der Opportunitätskosten bzw. Externalität	46
Abbildung 15:	Höhe der Opportunitätskosten bzw. Externalität (in CHF/m ² /Jahr) je nach Standortgemeinde	47

Executive Summary

Soll der Bund die bundesnahen Betriebe Post und SBB beauftragen, auf ihren betrieblich nicht mehr benötigten Arealen preisgünstigen Wohnraum zu erstellen? Folgt man der Meinung des Mieterinnen- und Mieterverbandes Schweiz, dann auf jeden Fall. Der Hauseigentümerverband Schweiz ist im Gegensatz dazu der Meinung, dass die Post und die SBB überhaupt nicht auf dem Immobilienmarkt tätig sein sollten.

In dieser Arbeit werden die ökonomischen Konsequenzen eines allfälligen Entscheides für oder gegen preisgünstigen Wohnungsbau durch bundesnahe Betriebe aufgezeigt.

Vor allem bei der SBB besteht ein Potenzial an Arealen, das sich zur Erstellung preisgünstigen Wohnraums eignet. Und es gibt einige Gründe, weshalb der Bund als Eigentümer von seinen bundesnahen Unternehmen verlangen sollte, preisgünstigen Wohnraum auf ihren betrieblich nicht mehr benötigten Arealen zu erstellen. Noch mehr Gründe sprechen jedoch dagegen.

Wird die SBB beauftragt, auf allen ihrer aktuell betrieblich nicht mehr benötigten Arealen preisgünstigen Wohnraum zu erstellen, hat dies Opportunitätskosten bzw. negative Externalitäten in der Höhe von rund CHF 30 Mio. jährlich zur Folge. Diese sind umso höher, je weniger das Wohnprodukt preislich dem lokalen Markt angepasst ist.

Eine wertende Beurteilung ist nicht Teil dieser Arbeit. Fakt ist, dass es eine Differenz im möglichen jährlichen Mietertrag gibt. Diese Differenz gilt es zu berücksichtigen in der politischen Diskussion. Es gilt also abzuwägen, ob der Nutzen, den die preisgünstigen Wohnungen einigen wenigen begünstigten Mietern stiften, insgesamt die Kosten, die wahrscheinlich von der Allgemeinheit zu tragen wären, überwiegen.

1 Einleitung

1.1 Problemstellung und Ausgangslage

Die Frage, ob und inwieweit bundesnahe Betriebe preisgünstigen Wohnraum erstellen sollen bzw. anbieten müssen, war in den Jahren 2014 und 2015 immer wieder Thema der politischen und medialen Diskussion.¹ Auf politischer Ebene versuchten verschiedene Akteure, das Thema zu bearbeiten und in die von ihnen gewünschte Richtung zu steuern.

Hinzu kam, dass im Herbst 2015 auf nationaler Ebene Wahlen anstanden und somit zum Zeitpunkt der Erarbeitung im Frühjahr 2015 mit fast an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit gesagt werden konnte, dass das Thema „preisgünstiger Wohnungsbau durch bundesnahe Betriebe“ im öffentlichen Interesse bleiben wird. Diese persönliche Meinung des Autors wurde unterstützt durch die Ankündigung des Schweizer Mieterinnen- und Mieterverbandes, an seiner Generalversammlung vom 20. Juni 2015 eine wohnpolitische Initiative zu lancieren mit dem Ziel, dass der Bund im Hinblick auf die Verwendung der Areale der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) „seinen Beitrag leisten muss“², das heisst preisgünstigen Wohnraum erstellen lassen muss.

Gleichzeitig gab es zwei Departemente des Bundes (WBF und UVEK)³ mit gegensätzlichen Auffassungen zur Frage, ob und auf welcher Ebene ein zusätzlicher Handlungsbedarf im Hinblick auf preisgünstigen Wohnraum durch bundesnahe Betriebe bestehe. So empfahl das WBF (bzw. die Arbeitsgruppe des wohnungspolitischen Dialoges⁴ unter

¹ vgl. z.B. die Interpellation 14.3214 von SR Géraldine Savary vom 20.3.2014, abrufbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20143214 [abgerufen am 7.5.2015], die Interpellation 14.4149 von SR Didier Berberat vom 10.12.2014, abrufbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20144149 [abgerufen am 7.5.2015], die Medienmitteilungen des Schweizer Mieterinnen- und Mieterverbandes vom 17.12.2014, 12.1.2015 und vom 1.4.2015, abrufbar unter: <http://www.smv-asloca-asi.ch/tag/immobilienmarkt/> [abgerufen am 7.5.2015], des Verbands der Wohnbaugenossenschaften Schweiz vom 26.3.2015, abrufbar unter: http://www.wbg-schweiz.ch/data/2015_03_26_SBB_9991.pdf [abgerufen am 7.5.2015] oder der SP Schweiz vom 1.4.2015, abrufbar unter: <http://www.sp-ps.ch/de/publikationen/medienmitteilungen/sbb-manovrieren-sich-mit-luxusimmobilien-strategie-aufs> [abgerufen am 7.5.2015].

² Medienmitteilungen des Schweizer Mieterinnen- und Mieterverbandes vom 1.4.2015, abrufbar unter: <http://www.smv-asloca-asi.ch/wohnpolitik-bundesrat-nimmt-verantwortung-nicht-wahr/> [abgerufen am 7.5.2015].

³ Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

⁴ Der wohnungspolitische Dialog besteht aus Vertretern von Bund, Kantonen und Städten. Ziel ist ein Austausch über die Situation der Wohnungsmärkte, insbesondere in gewissen Regionen mit hoher

der Führung des WBF) dem Bundesrat in einem Zwischenbericht vom 3.12.2013 nebst anderen Massnahmen, „die Immobilienstrategie von SBB und armasuisse zu überprüfen und so anzupassen, dass geeignete Grundstücke vermehrt für den preisgünstigen Wohnungsbau [...] eingesetzt werden können“⁵, während das UVEK im Oktober 2014 kommunizierte, dass die SBB nicht verpflichtet werden soll (in der kommenden Leistungsvereinbarung 2015–2018), auf ihren frei werdenden Arealen gemeinnützige Wohnungen zu bauen.⁶

Mögliche Konsequenzen eines solchen Handelns wurden, zumindest in der öffentlichen Diskussion, weder eruiert noch abgewogen. Nicht auf Ebene des Bundes, auf Ebene der bundesnahen Unternehmen oder auf Stufe des einzelnen Bürgers bzw. Steuerzahlers. Dies war der Auslöser für den Verfasser, das Thema genauer zu betrachten.

1.2 Zielsetzung

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, Chancen und Risiken zu eruieren für den Fall, dass der Bund in seiner Rolle als Eigentümer von seinen bundesnahen Betrieben verlangt, dass diese auf ihren betrieblich nicht mehr benötigten Arealen preisgünstigen Wohnraum erstellen. Die primäre Frage dabei lautet:

Ist es aus ökonomischer Sicht für den Bund als Eigner bzw. alleiniger Besitzer der Post und SBB von Vorteil, wenn er diese beauftragt, auf ihren betrieblich nicht mehr benötigten Arealen preisgünstigen Wohnraum zu erstellen?

Im Einzelnen werden folgende Thesen und Hypothesen untersucht:

1. Die verfügbaren, d.h. nicht mehr betrieblich benötigten, Areale der Post/SBB eignen sich zur Erstellung preisgünstiger Wohnungen.
2. Wenn der Staat die Post bzw. die SBB verpflichtet, alle von ihr gebauten Wohnungen preisgünstig anzubieten, führt dies zu einer spürbaren Entlastung des schweizweiten Wohnimmobilienmarktes.

Nachfrage. Der wohnungspolitische Dialog diskutiert unter anderem auch, ob und auf welcher Ebene ein zusätzlicher mittel- und längerfristiger wohnungspolitischer Handlungsbedarf besteht.

⁵ Bundesamt für Wohnungswesen 2013a, S. 15.

⁶ vgl. Häne 2014, S. 5.

3. Bundesnahe Betriebe wie z.B. die Post oder die SBB mit der Erstellung preisgünstigen Wohnraums auf ihren nicht mehr betrieblich benötigten Arealen zu beauftragen führt zu nicht intendierten Kosten bzw. Konsequenzen.
4. Je weniger das Wohnprodukt preislich dem lokalen Markt angepasst ist, desto höher sind die Opportunitätskosten.

1.3 Abgrenzung des Themas

Die Untersuchungen im Rahmen dieser Arbeit beschränken sich auf eine ökonomische Betrachtung aus Eigentümersicht (des Bundes). Damit soll keine Wertung zum Ausdruck kommen gegenüber anderen Betrachtungsweisen wie z.B. aus politischer oder sozialer Perspektive. Anhand der ökonomischen Perspektive lassen sich Zusammenhänge und Auswirkungen relativ einfach darstellen und berechnen.

Des Weiteren wird nur untersucht, was die Konsequenzen wären, wenn „preisgünstige“ Wohnungen (Definition in Kapitel 2.8) anstatt Wohnungen zu Marktpreisen erstellt würden. Alle übrigen Parameter bleiben gleich, d.h. wir betrachten das gleiche Produkt am gleichen Ort zu gleichen Erstellungskosten (*ceteris paribus*).⁷

Schliesslich werden nur Areale untersucht, die sich grundsätzlich für den Bau von preisgünstigen Wohnungen eignen. Das heisst, sie dürfen betrieblich nicht mehr benötigt werden. Nicht eingezonte Areale oder solche, die zuerst noch umgezont werden müssten, werden nicht betrachtet, weil zum heutigen Zeitpunkt nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, dass darauf Wohnungen errichtet werden können.

1.4 Vorgehen

Nach der Einleitung werden in Kapitel 2 die für die Arbeit notwendigen theoretischen Grundlagen bzw. Theorien erarbeitet und beschrieben.

Dann folgt in Kapitel 3 die Analyse. Zuerst wird die Untersuchungsmethodik beschrieben (Kapitel 3.1), gefolgt vom Mechanismus, wie der Bund seine bundesnahen Unternehmen im Normalfall steuert (Kapitel 3.2). Anschliessend werden die relevanten strategischen Ziele der Post und der SBB analysiert (Kapitel 3.3 und 3.4), um in den folgenden beiden Kapiteln (3.5 und 3.6) zu untersuchen, was die relevanten internen Finanzflüsse von Post und SBB sind und welche Implikationen ein allfälliger Entscheid für preisgünstigen Wohnungsbau durch bundesnahe Betriebe hätte. Danach folgt eine

⁷ Die Begründung des Ansatzes befindet sich in Kapitel 3.1.

Untersuchung der Areale von Post und SBB, die sich für den Bau von preisgünstigen Wohnungen eignen würden (Kapitel 3.7 und 3.8). Anhand einer Schätzung der potenziell vermietbaren Fläche wird ein möglicher Mietertrag bei Vermietung zu Marktpreisen berechnet. Dem wird anschliessend ein möglicher Mietertrag gegenübergestellt, der mit 20% tieferen Mietpreisen berechnet wurde, um preisgünstige Wohnungen zu simulieren. Damit soll aufgezeigt werden, welche finanziellen Auswirkungen der Bau von preisgünstigen Wohnungen auf das Ergebnis der Post bzw. der SBB haben könnte, um zu überprüfen, ob dem Bund als Eigner nicht intendierte Kosten entstehen, wenn er über seine bundesnahen Betriebe Wohnungen bauen lässt, die nicht dem lokalen Mietpreinsniveau angepasst sind. Je weniger das Wohnprodukt preislich dem lokalen Markt angepasst ist, desto höher sind die Opportunitätskosten, so die Hypothese.

Zur Bestätigung der eigenen Erkenntnisse bzw. um sie zu widerlegen oder erweitern, wurden Experteninterviews geführt. Anhand von 7 Interviews mit relevanten Akteuren bzw. Wissensträgern sollen die eigenen Überlegungen in Kapitel 3 geprüft und zusätzliche Aspekte bzw. Chancen und Risiken gesammelt werden.

Schliesslich folgt in Kapitel 4 das Fazit mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse, einer Reflexion zur Aussagekraft und Angemessenheit des methodischen Vorgehens und einem Ausblick mit Überlegungen zu möglichen weiteren Untersuchungen.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Ökonomie

Die Ökonomie bzw. Wirtschaftswissenschaft beschäftigt sich mit dem rationalen Umgang mit knappen Gütern. Ausgehend von der Annahme unbegrenzter Bedürfnisse und limitierter Mittel für deren Befriedigung geht es um das optimale Verhältnis zwischen (möglichst minimalem) Mitteleinsatz und (möglichst maximaler) Bedürfnisbefriedigung. Mittel sollen so eingesetzt werden, dass mit möglichst wenig Einsatz (Input) ein maximales Ergebnis (Output) erzielt werden kann. So ist sichergestellt, dass die Mittel effizient eingesetzt sind und keine Mittel verschwendet werden (vgl. Kapitel 2.2).

2.2 Opportunitätskosten

Die Idee bzw. die Theorie der Opportunitätskosten geht wahrscheinlich zurück auf David Green, der 1894 in seinem Aufsatz „Pain-Cost and Opportunity-Cost“⁸ schreibt:

*“The laborer stops work at a certain hour, not simply because he is tired, but because he wants some opportunity for pleasure and recreation. [...] By devoting our efforts to any one task, we necessarily give up the opportunity of doing certain other things which would yield us some return.”*⁹

Er beschreibt damit bereits klar, dass die Wahl irgend einer Tätigkeit zwangsläufig dazu führt, dass dadurch die Gelegenheit zur (gleichzeitigen) Ausführung einer anderen Tätigkeit aufgegeben werden muss. Er präzisiert dies folgendermassen:

*“But, when we once recognize the sacrifice of opportunity as an element in the cost of production, we find that the principle has a very wide application. Not only time and strength, but commodities, capital, and many of the free gifts of nature, such as mineral deposits and the use of fruitful land, must be economized if we are to act reasonably. Before devoting any one of these resources to a particular use, we must consider the other uses from which it will be withheld by our action; and the most advantageous opportunity which we deliberately forego constitutes a sacrifice for which we must expect at least an equivalent return.”*¹⁰

Opportunitätskosten entstehen also selbst dann, wenn gar keine Kosten im eigentlichen Sinn anfallen. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn eine Einladung zu einem Essen angenommen wird. Die Opportunitätskosten einer Einladung zum Essen entsprechen mindestens der Zeit, die dafür aufgewendet wird und die bei Ablehnung der Einladung alternativ genutzt werden könnte.

Anders ausgedrückt heisst das, die Opportunitätskosten einer Entscheidung entsprechen dem entgangenen Nutzen der besten nicht gewählten Alternative. Deshalb werden sie in der Literatur auch als „Alternativkosten“¹¹ bezeichnet. Nochmals anders formuliert und auf den Kern konzentriert könnte man auch sagen „nichts ist umsonst“.

Ein weiterer Ökonom, der sich mit Opportunitätskosten befasste, war Friedrich Freiherr von Wieser, ein Vertreter der österreichischen Schule der Nationalökonomie. In seinem

⁸ Green 1894.

⁹ Green 1894, S. 222.

¹⁰ Green 1894, S. 224.

¹¹ vgl. McRae 1970, S. 315.

Werk „Theorie der gesellschaftlichen Wirtschaft“¹² beschreibt er den Verzicht, den ein Produzent auf sich nehmen muss, wenn er ein bestimmtes Gut produziert; nämlich den Verzicht darauf, mit den gleichen Produktionsfaktoren etwas anderes herstellen zu können.¹³

Von Wieser beschreibt in diesem Werk nicht nur, welchen Verzicht ein Produzent bei seiner Entscheidung auf sich nehmen muss, sondern auch, welche Alternative gewählt werden soll, nämlich jene mit dem höchsten Grenznutzen:

„Wer nicht genügend Mittel besitzt, [...] muss seine Mittel zu Rate halten; er muss im doppelten Sinne sparen, einmal darf er nichts von den verfügbaren Mitteln und ihrem Nutzgehalt unbenützt lassen, sondern muss allen erreichbaren Nutzen herausziehen, den er ohne Schädigung herausziehen kann, sodann hat er die viel wichtigere Aufgabe zu vollziehen, dass er zwischen den möglichen Nutzungen eine Auswahl in der Richtung der grössten Intensität trifft. Er soll immer die wichtigsten Nutzungen sichern und die minderwichtigen ausschließen, es wäre ein Fehler, wenn er seine Mittel auf minderwichtige Befriedigungen verwenden wollte, während er sich wichtigere versagen müsste.“¹⁴

Damit sagt Wieser implizit, dass (bei ökonomischen Entscheiden) das wirtschaftliche Gesamtoptimum anzustreben ist. Übertragen auf einen Grundeigentümer hiesse das, dass brachliegende Areale z.B. entwickelt werden müssen und dass die Nutzung mit dem grössten Grenznutzen (der grössten Intensität) zu wählen ist, ohne dass andere dabei zu Schaden kommen (Kapitel 2.3).

In unserem konkreten Fall hiesse das, dass die bundesnahen Betriebe Post und SBB diejenige Nutzung realisieren sollten, die den ökonomisch höchsten Ertrag bringt, sofern dadurch keine Dritten zu Schaden kommen.

2.3 Externalitäten

Treffen Marktteilnehmer einen Entscheid, der Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte (nicht Marktteilnehmer) hat, werden diese Effekte Externalitäten genannt. Häufig wird auch der Begriff „externer Effekt“¹⁵ verwendet. Es gibt positive und negative Externalitäten. Entscheidendes Merkmal ist, dass „einzelwirtschaftliche und volkswirtschaftliche

¹² von Wieser 1924, die Erstausgabe stammt aus dem Jahr 1914.

¹³ vgl. Wieser 1924, S. 74.

¹⁴ von Wieser 1924, S. 36.

¹⁵ vgl. Morlok 2006; Siebert 1996.

Kosten divergieren“¹⁶. Bei positiven Externalitäten generiert eine Aktivität Vorteile, die nicht beim Verursacher, sondern bei einem oder mehreren Dritten anfallen und nicht in das ökonomische Kalkül des verursachenden Akteurs einbezogen wurden. Das Ausmass der Aktivität ist deshalb aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu niedrig bzw. niedriger als es wäre, wenn der externe Effekt internalisiert würde (und somit dem verursachenden Akteur zu Gute käme). Umgekehrt treten bei negativen Externalitäten Nachteile bei Dritten auf, die nicht in das Kosten-Nutzen-Kalkül des verursachenden Akteurs einbezogen wurden. Seine Vorteile aus der Tätigkeit sind also in Bezug auf das Gesamtoptimum zu gross, d.h. das Ausmass der Aktivität ist höher als es wäre, wenn die negativen Externalitäten internalisiert würden und der verursachende Akteur dafür bezahlen müsste.

Externalitäten führen also zu Fehlllokationen oder anders gesagt zu nicht pareto-optimalen Ergebnissen. Nicht pareto-optimale Ergebnisse zeichnen sich dadurch aus, dass mindestens ein Marktteilnehmer besser gestellt werden könnte, ohne dass ein anderer schlechter gestellt werden müsste. Das wirtschaftliche Gesamtergebnis ist somit nicht optimal. Insgesamt resultiert ein Wohlfahrtsverlust. Aus diesem Grund sollten Externalitäten nicht einfach hingenommen werden.

John Elkington, ein britischer Unternehmensberater, prägte 1994 den Ansatz der „triple bottom line“.¹⁷ Unternehmerisches Handeln soll demnach nicht nur anhand der Erfolgsrechnung gemessen werden, sondern auch anhand des sozialen und ökologischen Verhaltens des Unternehmens. Nur eine Unternehmung, die sowohl die ökonomischen als auch die ökologischen und sozialen Folgen ihres Tuns berücksichtigt, trägt die vollen Kosten ihrer Tätigkeiten.¹⁸ Heute verstehen wir darunter auch die drei Säulen oder das magische Dreieck der Nachhaltigkeit.

Die Idee bzw. die Theorie der Externalitäten geht zurück auf Arthur Cecil Pigou, einen englischen Ökonomen und Vertreter der Cambridger Schule der Neoklassik. In seinem Werk „The economics of welfare“¹⁹ unterscheidet er zwischen dem sozialen Grenzwertprodukt („social marginal net product“) und dem privaten Grenzwertprodukt („private marginal net product“) und untersucht die Bedingungen, unter denen die beiden voneinander abweichen. Er schreibt:

¹⁶ Siebert 1996, S. 10.

¹⁷ vgl. Hindle 2009.

¹⁸ vgl. Elkington 1997.

¹⁹ Pigou 1932, die Erstausgabe stammt aus dem Jahr 1920.

*„It might happen, for example, [...] that costs are thrown upon people not directly concerned, through say, uncompensated damage done to surrounding woods by sparks from railway engines. All such effects must be included – some of them will be positive, others negative elements – in reckoning up the social net product.“*²⁰

Des Weiteren schreibt er: „In some conditions this [the private marginal net product; Anm. d. Verf.] is equal to, in some it is greater than, in others it is less than the marginal social net product.“²¹ Pigou beschrieb also vor fast 100 Jahren bereits das Vorhandensein positiver wie negativer externer Effekte und dass diese bei der Betrachtung des Gesamtoptimums berücksichtigt bzw. internalisiert werden müssen. Seiner Meinung nach soll der Staat mittels Steuern intervenieren, um unerwünschte Externalitäten zu verhindern.²²

Im Gegensatz dazu vertrat Ronald H. Coase in seinem Werk „The Problem of Social Cost“²³ von 1960 die These, dass sich Externalitäten durch Verhandlungen internalisieren liessen. Er wies insbesondere auch auf den reziproken Charakter von Externalitäten hin:

*„We are dealing with a problem of a reciprocal nature. To avoid the harm to B would inflict harm on A. The real question that has to be decided is: should A be allowed to harm B or should B be allowed to harm A? The problem is to avoid the more serious harm. [...] What answer should be given is, of course, not clear unless we know the value of what is obtained as well as the value of what is sacrificed to obtain it.“*²⁴

In Analogie zu Pigou geht es auch bei Coase um das gesamte Optimum, das es zu erreichen gilt.

Bezogen auf unseren konkreten Fall hiesse das, dass der Bund sorgfältig abwägen muss, wenn er die Post oder die SBB beauftragt, preisgünstigen Wohnraum auf ihren betrieblich nicht mehr benötigten Arealen zu erstellen. Denn auf der einen Seite gelangen dadurch einige Mieter an eine relativ oder absolut günstige Wohnung an einer Lage, die einen höheren Mietzins rechtfertigen würde und auf der anderen Seite entsteht dem bundesnahen Unternehmen eine Ertragseinbusse, die in irgend einer Art und Weise

²⁰ Pigou 1932, S. 134.

²¹ Pigou 1932, S. 135.

²² vgl. Endres 1977, S. 42 oder Klink 1994, S. 386.

²³ Coase 1960.

²⁴ Coase 1960, S. 2.

kompensiert werden muss (vgl. Kapitel 3.6 und 3.8). Denkbar wäre z.B., dass eine Ertragseinbusse bei SBB Immobilien dazu führt, dass die Billettpreise erhöht werden müssten. Einige wenige Mieter würden also auf Kosten vieler Bahnfahrer profitieren. Ob die Ersparnis der Wenigen insgesamt mehr oder weniger Wert ist als die höheren Kosten der Vielen wäre in diesem Fall „The real question that has to be decided [...]“²⁵.

2.4 Landnutzungs- oder Bodenrentenmodell

Mit einem Landnutzungsmodell wird i.d.R. untersucht, wo welche Nutzung des Bodens stattfindet bzw. wo die Leute bereit sind, viel oder wenig für den Boden bzw. dessen Nutzung zu bezahlen. Der Wert des Bodens wird dabei meist anhand der bestmöglichen nachhaltigen Nutzung bestimmt, die sich darauf realisieren lässt. Für die Nutzung des Bodens ist eine (Boden-)Rente zu bezahlen (z.B. Miete oder Pacht), weshalb oft auch von Rentenmodell gesprochen wird.

Eines der ersten Rentenmodelle geht zurück auf David Ricardo²⁶, der 1817 den Begriff Grundrente oder Differentialrente geprägt hat. Die Rente entstand aufgrund der qualitativen Unterschiede (in der Fruchtbarkeit) zwischen den verschiedenen Böden. Dabei ging es vor allem um agrarische Flächen. Der schlechteste Boden wurde als Grenzboden bezeichnet. Für den konnte keine Rente (mehr) erzielt werden, weil der Aufwand, etwas darauf zu produzieren, gerade gleich hoch war wie der Ertrag.²⁷ Je besser der Boden, desto höher die Rente, die damit erzielt werden konnte. Daraus folgt, dass die Zahlungsbereitschaft für Boden umso höher ist, je besser der Boden ist (weil damit mehr erwirtschaftet werden kann).²⁸ Folglich ist auch der Preis umso höher.

Ein wenig später folgte Johann Heinrich von Thünen²⁹, der 1826 den Begriff Lagerrente einführte. Bei von Thünen ging es nicht um die Qualität des Bodens, sondern um die Differenz der Transportkosten, die durch unterschiedliche Lagen bzw. unterschiedliche Entfernungen zum Markt entstanden. Er ging in seinem Modell davon aus, dass der isolierte³⁰ Staat aus einer grossen Stadt in der Mitte einer fruchtbaren Ebene besteht, „die

²⁵ Coase 1960, S. 2.

²⁶ Ricardo 1817.

²⁷ vgl. Wachter 1993, S. 12.

²⁸ Die hier erwähnten Überlegungen von Ricardo, von Thünen und Alonso basieren auf dem Gedankenmodell der neoklassischen Wirtschaftstheorie und deren impliziten Annahmen wie Streben nach Gewinnmaximierung, vollständiger Konkurrenz und Abwesenheit von Monopolen.

²⁹ von Thünen 1826.

³⁰ Mit „isoliert“ ist gemeint, dass keine Handelsbeziehungen zwischen mehreren Staaten existieren.

von keinem schiffbaren Flusse oder Kanale durchströmt wird“.³¹ Alle Produkte, die in diesem isolierten Staat produziert werden, müssen auf dem Markt in der Stadt verkauft werden. Die Transportkosten vom Produktionsort zum Markt in der Stadt müssen vom Produktionsgewinn abgezogen werden. Weil es nur einen Verkaufsort gibt, sind die Lagerenten der Böden in Marktnähe höher als die Lagerenten der Böden in der Peripherie (weil vom Gewinn weniger abgezogen werden muss für die Transportkosten). Folglich ist die Zahlungsbereitschaft für den Boden umso höher, je näher sich dieser am Markt befindet. Und somit ist auch der Preis umso höher. Die folgende Abbildung 1 illustriert diesen einfachen Zusammenhang.

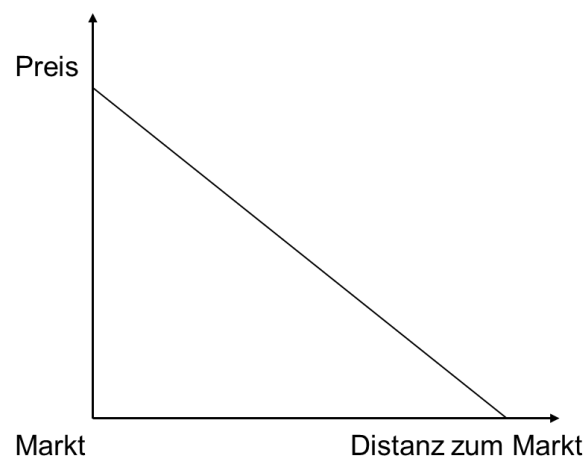


Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Preis und Distanz zum Markt (eigene Darstellung)

Die Produzenten werden jeweils dasjenige Produkt an einem Ort herstellen, das an diesem Ort die höchste Lagerente erzielt. Produkte mit einer hohen Lagerente werden nah am Markt angebaut, weil sich damit die hohen Bodenpreise bezahlen lassen. Produkte mit einer tiefen Lagerente werden weiter entfernt angebaut. Wenn man die unterschiedlichen Lagerentenfunktionen der verschiedenen Produkte übereinander legt, findet man heraus, welches Produkt in welcher Lage die höchste Lagerente erzeugt. „Projiziert man die Daten in die Fläche, ergeben sich die bekannten „Thünenschen Ringe“ als Lagen der ökonomisch besten Nutzung. Der Bodenpreis entspricht dann der jeweils obersten Linie der sich überlagernden Lagerentenfunktion.“³² Die folgende Abbildung 2 illustriert diesen Zusammenhang.

³¹ von Thünen 1826, S. 11.

³² Aring 2005, S. 28.

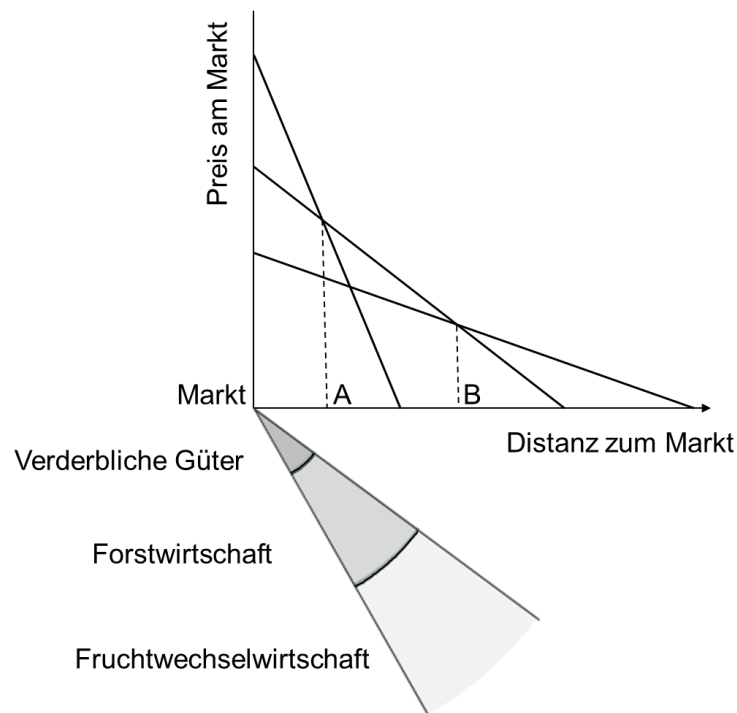


Abbildung 2: von Thürens Landnutzungsmodell mit Andeutung der konzentrischen Ringe identischer Anbauart (verderbliche Güter, Forstwirtschaft, Fruchtwechselwirtschaft, eigene Darstellung)

Nah am Markt kann theoretisch alles angebaut werden. Es dominieren jedoch leicht verderbliche Güter, die auf kurze Transportwege angewiesen sind. Anschliessend folgt eine Zone, die Brennholz und Nutzholz für die Stadt liefert und die aufgrund der hohen Transportkosten möglichst nah sein muss. Daran anschliessend folgt eine Zone intensiven Ackerbaus mit Fruchtwechselwirtschaft.

Mehr als 100 Jahre später wurde das von von Thünen entwickelte Modell der Lagerrente von William Alonso³³ auf den städtischen Bodenmarkt übertragen. Analog zu von Thünen gibt es im Modell von Alonso nur eine Stadt im Zentrum der betrachteten Ebene, die in alle Richtungen gleich schnell erreichbar ist. Alonso untersucht, weshalb sich unterschiedliche Nutzungen (Retail, Büro, Wohnen) mit unterschiedlicher Intensität in unterschiedlicher Entfernung zum Stadtzentrum bzw. central business district (CBD) ansiedeln. Er argumentiert dabei mit individuellen und unterschiedlichen „bid-rent“-Kurven (Indifferenzkurven für Miete bzw. für Bodenpreise in verschiedenen Lagen der Stadt) und linear steigenden Pendler- oder Transportkosten, je weiter entfernt vom CBD sich der Wohn- bzw. Produktionsort befindet. Die Menschen in Alonsos Stadt müssen also abwägen zwischen teurem Land und dafür tiefen Pendlerkosten und günstigem Land aber dafür hohen Pendlerkosten.

³³ Alonso 1960, 1964.

Das Modell von Alonso besagt, dass die Zentrumsnähe umso wichtiger ist, je steiler die bid-rent-Kurve verläuft. Betriebe mit einer steilen bid-rent-Kurve haben eine höhere Zahlungsbereitschaft für zentrumsnahe Böden als Betriebe mit einer flachen bid-rent-Kurve (weil sie z.B. auf viel Laufkundschaft angewiesen sind). Wenn verschiedene Nutzungen um einen Standort konkurrieren, erhält i.d.R. diejenige Nutzung den Zuschlag, die die höchste Lagerente bzw. Bieterrente aufweist, sprich die höchste Zahlungsbereitschaft hat. Somit sind Nutzungen mit einer hohen Gewinnmarge und kleinem Flächenbedarf eher im Stadtzentrum anzutreffen (weil sie sich die höheren Preise für das Land leisten können), währenddem sich Nutzungen mit geringerer Gewinnmarge und grossem Flächenbedarf eher in grösserer Entfernung zum Zentrum ansiedeln.³⁴

Die folgende Abbildung 3 illustriert die unterschiedlichen bid-rent-Kurven der verschiedenen Nutzungen (Retail, Büro und Wohnen) und die daraus folgende Verteilung der Nutzungen (Shopping-, Büro- und Wohnzone) in konzentrischen Kreisen rund um den CBD.

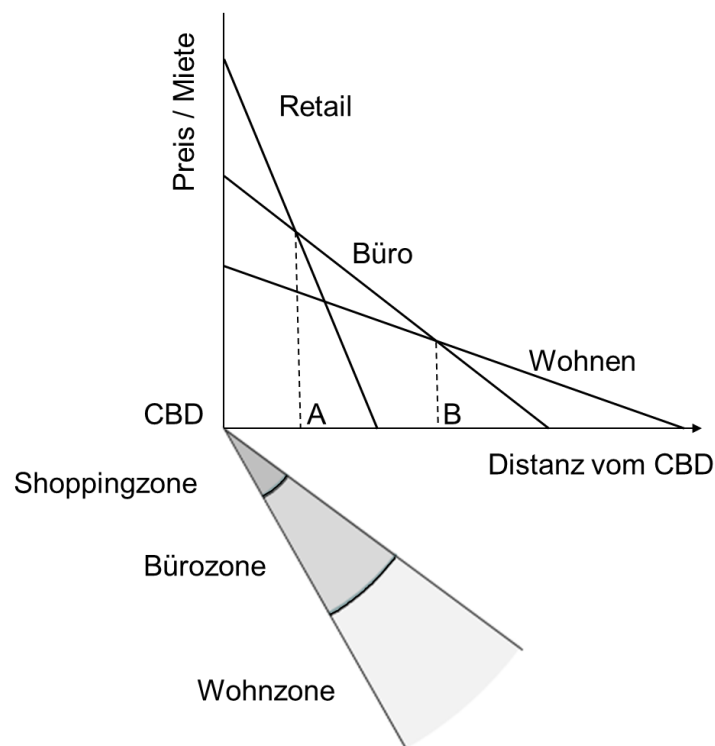


Abbildung 3: Alonsos Modell, Zusammenhang zwischen unterschiedlichen bid-rent-Kurven und der räumlichen Nutzungsverteilung in konzentrischen Ringen rund um den CBD (eigene Darstellung in Anlehnung an Alonso 1960, S. 153 und Budinger 2012, S. 56)

³⁴ Wachter 1993, S. 47

Überträgt man die Lagerententheorie auf den städtischen Bodenmarkt, so lassen sich zwei unterschiedliche Prinzipien der Landnutzungsverteilung unterscheiden: das Differentialprinzip und das Intensitätsprinzip.

Das Differentialprinzip erklärt die unterschiedlichen Zonen der Nutzung aufgrund der unterschiedlich hohen Lagerenten. Die Zonen liegen im Modell in konzentrischen Kreisen um das Zentrum der Stadt. Das Stadtzentrum entspricht dem Markt (analog zu von Thünen, Abbildung 2).³⁵

Das Intensitätsprinzip beinhaltet zwei unterschiedliche Erklärungsansätze: nach Bebauungshöhe und nach Bebauungsdichte. Durch das Realisieren höherer Gebäude kann eine höhere Nutzungsintensität erreicht werden. Damit können in Zentrumsnähe höhere Gewinne pro Flächeneinheit erzielt werden. Somit entsteht ein Zusammenhang zwischen Bodenpreis und Bebauungshöhe (je näher am Zentrum, desto höher die Gebäude).³⁶

Die folgende Abbildung 4 illustriert diesen Zusammenhang.

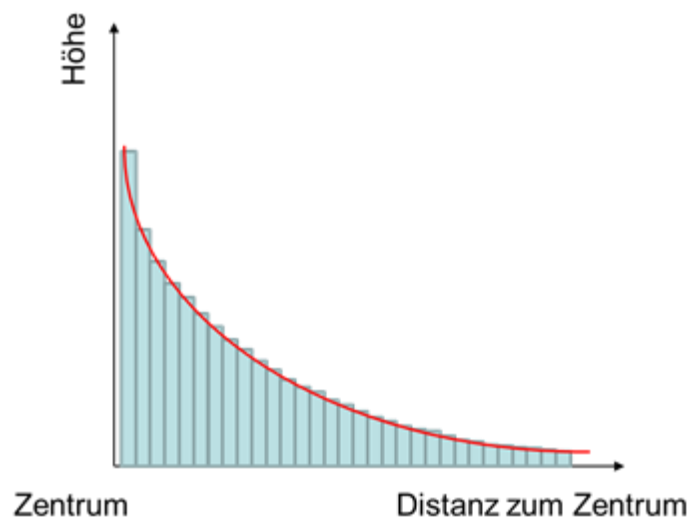


Abbildung 4: Zusammenhang zwischen Bebauungshöhe und Nähe zum Zentrum (eigene Darstellung)

Der zweite Ansatz, die Unterscheidung nach der Bebauungsdichte, lässt sich gut anhand des Beispiels Wohnen darstellen. Nimmt man an, dass einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen die Nähe zum Zentrum suchen, weil sie lange Transportwege und somit auch Transportkosten vermeiden wollen, ergibt sich eine räumliche Differenzierung, wie sie Abbildung 5 darstellt. Wird der Faktor „Transportkosten“ durch den Faktor „Transportzeit“ ersetzt, entsteht ein anderes Bild (Abbildung 6).³⁷ Die reicheren Bevöl-

³⁵ vgl. Bathelt/Glückler 2003, S. 101.

³⁶ vgl. Bathelt/Glückler 2003, S. 103.

³⁷ vgl. Bathelt/Glückler 2003, S. 103.

kerungsschichten suchen die Nähe zum Zentrum, um unnötige Transportzeit zu vermeiden. Da sie über eine hohe Zahlungsbereitschaft verfügen, können sie sich Wohnungen direkt im Zentrum leisten.

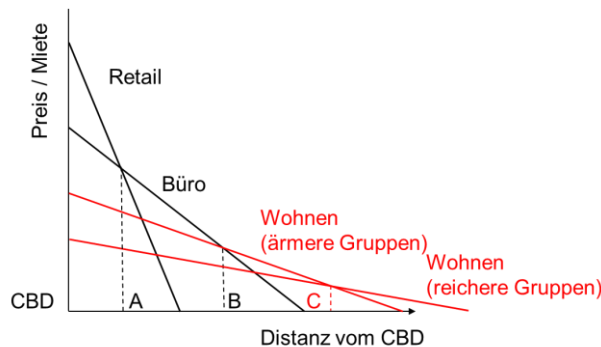


Abbildung 5: Nutzungsverteilung abhängig von Transportkosten (eigene Darstellung in Anlehnung an Bathelt/Gluckler 2003, S. 103)

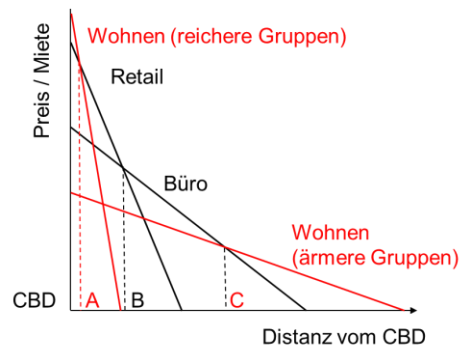


Abbildung 6: Nutzungsverteilung abhängig von Transportzeit (eigene Darstellung in Anlehnung an Bathelt/Gluckler 2003, S. 103)

Tiefgreifende Veränderungsprozesse wie Gentrifizierung (früher auch Industrialisierung), Strukturwandel oder auch einfache Präferenzänderungen können dazu führen, dass einzelne Nutzungen eine höhere Nachfrage nach zentrumsnahen Flächen und deshalb eine höhere Rentenzahlungsbereitschaft entwickeln. Die Folge ist, dass Nutzungen mit geringerer Zahlungsbereitschaft aus den Stadtkernen verdrängt werden.

2.5 Mietwohnungsmarkt

„Der allgemeine Begriff des Marktes bezieht sich auf die Austauschhandlungen der Wirtschaftssubjekte, bei denen Angebot und Nachfrage aufeinandertreffen und sich Preise bilden.“³⁸ Funktioniert der Markt, führen Knappheiten im Mietmarkt zu kurzfristigen Preiserhöhungen und diese (weil sich Investitionen lohnen) zu einer steigenden Bautätigkeit und somit zu einer Angebotsausweitung, die wiederum dazu führt, dass sich die Mietpreise normalisieren. Ergebnis dieses Anpassungsprozesses sind Mietpreise, die zum Ausdruck bringen, wie sich die Nachfrage nach Flächen im Verhältnis zum Angebot verhält: Höhere Preise sind dort zu beobachten, wo die Nachfrage gross und das Angebot knapp ist (beispielsweise aus regulatorischen oder geographischen Gründen wie z.B. in Zentren).

„Die Ökonomie hinter dieser Erkenntnis ist im Wesentlichen seit Johann Heinrich von Thünen bekannt und wurde seither weiter erforscht [Kapitel 2.4; Anm. d. Verf.]. Der

³⁸ Krätke 1995, S. 194.

Marktmechanismus führt somit zu einer effizienten Bereitstellung von Raum innerhalb der gegebenen Möglichkeiten und sorgt damit prinzipiell für die Verfügbarkeit von (Wohn)-Raum.³⁹

Zu berücksichtigen bleibt, dass der Immobilienmarkt kein vollkommener Markt⁴⁰ ist und deshalb sämtliche Theorien, die auf solchen Annahmen beruhen, cum grano salis zu verstehen sind.

Die folgende Abbildung 7 illustriert das einfache Gleichgewichtsmodell.

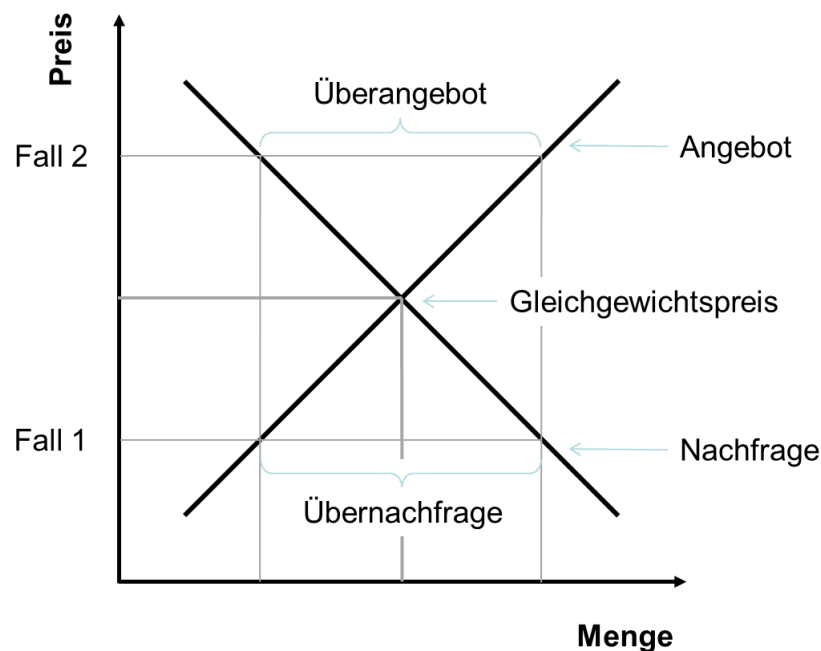


Abbildung 7: Einfaches mikroökonomisches Marktmodell (eigene Darstellung)

Grundannahme ist, dass sich ein Preis gebildet hat und dass zu diesem Preis eine bestimmte Menge des Gutes angeboten und genau die gleiche Menge nachgefragt wird. Da sich Angebot und Nachfrage entsprechen, spricht man von einem (Markt)-Gleichgewicht und auch von einem Gleichgewichtspreis. Wenn sich ein Preis bildet, der unter dem Gleichgewichtspreis liegt (Abbildung 7, Fall 1), so wird die Nachfrage nach dem Gut höher sein als das Angebot (Übernachfrage). Liegt der Preis über dem Gleichgewichtspreis (Abbildung 7, Fall 2), wird die Nachfrage kleiner sein als das Angebot (Überangebot). „Die Kräfte von Angebot und Nachfrage sollen nach dem Modell dahin wirken, dass Konstellationen von Überangebot oder Übersnachfrage entweder durch

³⁹ Gantenbein 2015, S. 4.

⁴⁰ Vollkommene Märkte definieren sich durch vollkommene Transparenz und Information aller Marktteilnehmer, Homogenität der Güter, keine Arbitragemöglichkeiten, keine Transaktionskosten, keine Externalitäten, keine Steuern, etc.

Preisänderungen oder durch Mengenanpassungen wieder aufgehoben werden, so dass der Markt stets wieder ins Gleichgewicht kommt.“⁴¹

DiPasquale und Wheaton haben dieses einfache Modell für den Immobilienmarkt adaptiert und weiterentwickelt zum 4-Quadranten Modell, das sich zusammensetzt aus dem Flächenmarkt, dem Assetmarkt, dem Neubaumarkt und der Bestandesanpassung.⁴² An diesem Modell lässt sich der Zusammenhang zwischen höherer Nachfrage, gesteigerter Miete (von M^* auf M^1), Ausweitung des Angebots und in der Folge wieder fallender Miete (auf M^2) sehr schön darstellen.

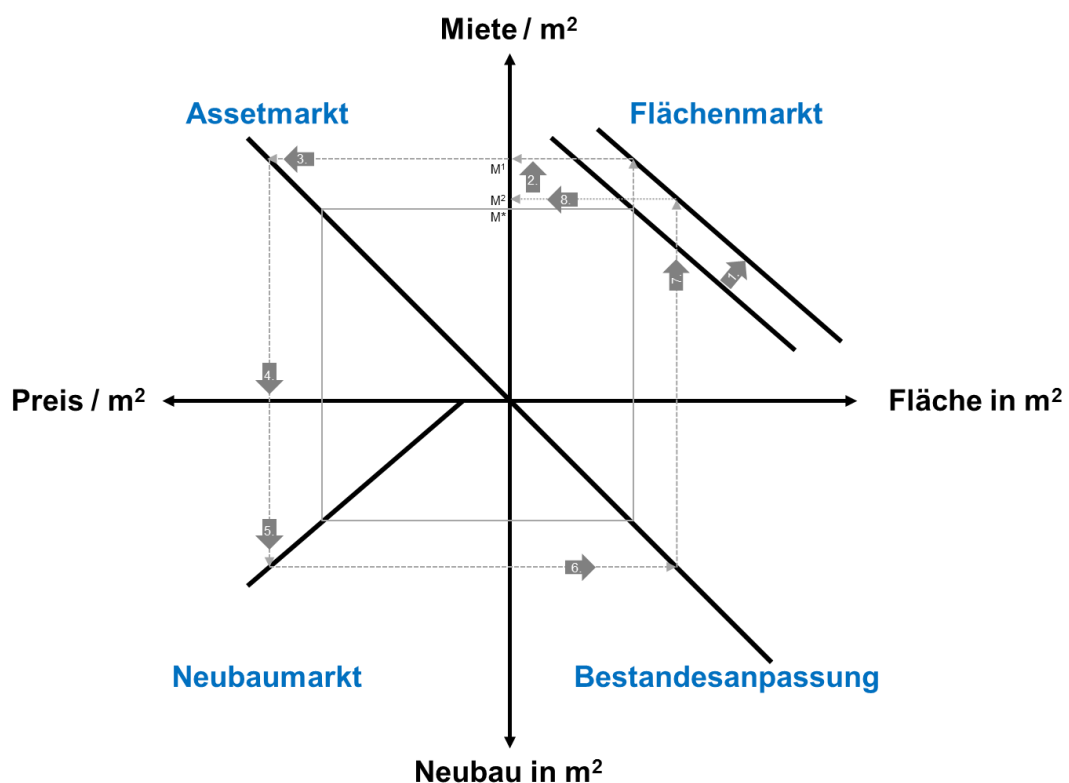


Abbildung 8: 4-Quadranten Modell nach DiPasquale/Wheaton (eigene Darstellung)

Dass Raum effizient zur Verfügung gestellt wird, heisst jedoch nicht, dass alle Menschen an ihrem bevorzugten Wohnort genügend Wohnraum finden, den sie sich leisten können.

„In Bezug auf die Tragbarkeit gibt es [...] keine Garantie, dass für Personen mit tiefem Einkommen auch genügend günstiger Wohnraum bereitsteht. Der Markt funktioniert zudem nicht, wenn die Bevölkerung überhaupt kein Geld hat oder wenn private Investitionen am Kreditmarkt nicht finanzierbar sind wie etwa nach dem

⁴¹ Krätke 1995, S. 195.

⁴² DiPasquale/Wheaton 1992.

*Zweiten Weltkrieg in Deutschland. In solchen Krisenzeiten macht es Sinn, wenn der Staat eingreift wie damals geschehen mit Programmen des sozialen Wohnungsbaus. Ebenso kann ein Umfeld mit stark schwankender Nachfrage hohe Mietpreisschwankungen zur Folge haben, welche ebenfalls unerwünscht sind.*⁴³

In solchen Fällen greift der Staat üblicherweise zum Instrument der Mietpreisregulierung. Die Bandbreite möglicher Interventionen ist relativ gross und reicht von der Pflicht zur Angabe des Mietzinses des Vermieters bis zur Vorgabe maximaler Renditen, die erzielt werden dürfen.

Die Mietpreisregulierung hat vor allem positiven Einfluss auf die Tragbarkeit. Als Nachteil erweist sich jedoch, dass dadurch längerfristig die Verfügbarkeit negativ beeinträchtigt sein kann, weil Investitionen weniger lohnend sind. Bestes Beispiel dazu ist der Wohnungsmarkt in Genf.

Gilt es abzuwägen, ob sich eine staatliche Intervention ökonomisch rechtfertigt, kann ein einfaches Entscheidungsmodell hilfreich sein.

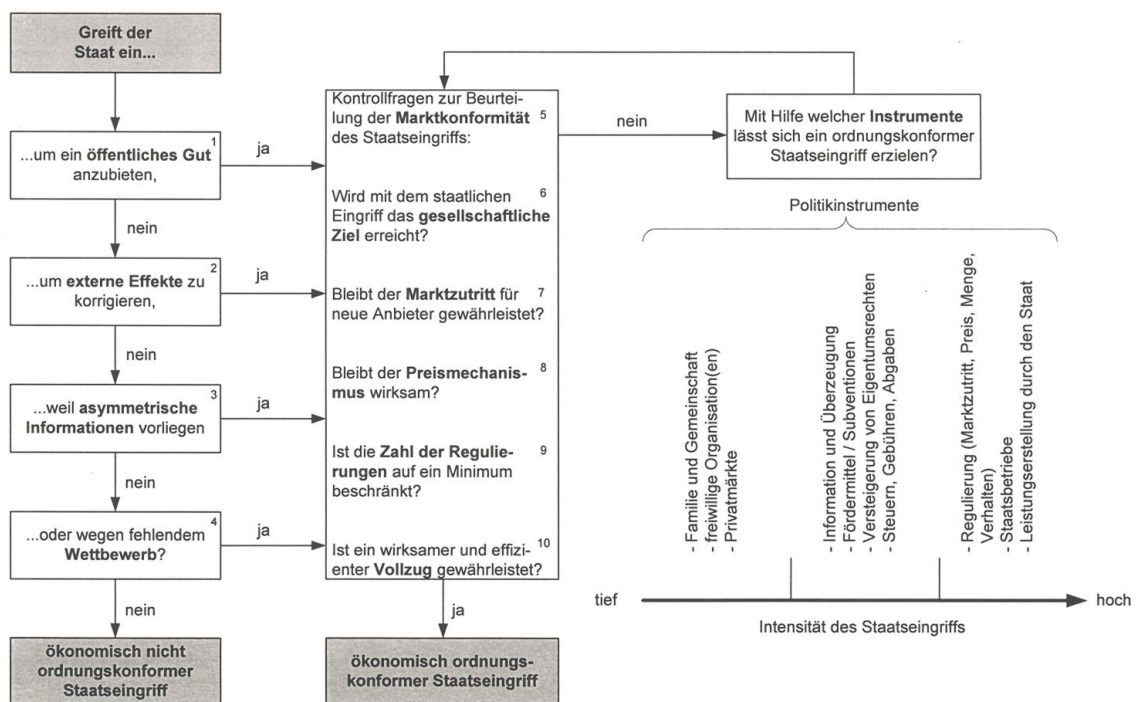


Abbildung 9: Entscheidungsbaum zur Diskussion ökonomischer Begründungen von Staatstätigkeit (Kt. Aargau, Departement Finanzen und Ressourcen)

Bei der Abwägung gilt es immer zu berücksichtigen, welches das kleinere Übel ist. Der zu bekämpfende Effekt z.B. aufgrund des unvollkommenen Marktes oder die nicht in-

⁴³ Gantenbein 2015, S. 4.

tendierte (Neben-)Wirkung des Staatseingriffes (z.B. fehlende Bautätigkeit aufgrund der hohen Regulierungsdichte im Kanton Genf). Um es in den Worten von Coase zu sagen:

*“The problem is to avoid the more serious harm. [...] What answer should be given is, of course, not clear unless we know the value of what is obtained as well as the value of what is sacrificed to obtain it.”*⁴⁴

Oder anders gesagt: „there ain’t no such thing as a free lunch“⁴⁵.

2.6 Gentrifizierung

Gentrifizierung bezeichnet die sozioökonomische Aufwertung von Stadtquartieren (insbesondere Wohnquartiere) und die damit einhergehende gleichzeitige Verdrängung der einkommensschwächeren Anwohner. „Gentrifizierungs-Prozesse sind mit Verdrängungsprozessen verbunden: In der Nutzungskonkurrenz um Wohnungen in begehrten citynahen Quartieren setzen sich die Haushalte mit höherem Einkommen gegen die Bewohner mit niedrigem Einkommen durch.“^{46,47}

Ursache der Gentrifizierung sind oft Grundstücke, die aus irgend einem Grund das Potenzial aufweisen, durch eine hochpreisige Wohnnutzung eine höhere Rente zu erzielen als mit der gegenwärtigen Nutzung. Der amerikanische Stadtforscher Neil Smith nennt diese Situation den „rent gap“.⁴⁸ Dieser führt dazu, dass die aktuell realisierten Erträge das Grundstück ökonomisch als untergenutzt erscheinen lassen. In attraktiven innerstädtischen Wohnquartieren reicht bereits die Chance zur „sozialen“ Aufwertung, den von Smith beschriebenen „rent gap“ entstehen zu lassen.

„Die gegenwärtige Wiedererentdeckung der Innenstadt als Wohnort bedeutet längerfristig stets die Wiederaneignung innenstadtnaher Wohnquartiere durch die funktionalen Eliten des gegenwärtigen Gesellschaftsmodells. Der zahlungskräftigen Nachfrage, die sich auf zentral gelegene Wohnviertel guter Qualität richtet, gehören überdurchschnittlich häufig jene jüngeren, aufstiegsorientierten, mobilen, qualifizierten und gut bezahlten Beschäftigtengruppen an, die sich im Zuge des wirt-

⁴⁴ Coase 1960, S. 2.

⁴⁵ Gwartney et al. 2005, S. 8–9.

⁴⁶ Krätke 1995, S. 177.

⁴⁷ Allerdings muss unterschieden werden zwischen der Sanierung mit anschliessender Mietsteigerung einzelner Wohnungen oder Häuser und luxuriösen Neubauprojekten auf ehemaligen Brachflächen. Untersuchungen von Boddy haben gezeigt, dass luxuriöse Neubauprojekte auf ehemaligen Brachflächen zu keiner messbaren Verdrängung führen (vgl. Boddy 2007, S. 99).

⁴⁸ Smith 1987.

schaftlichen Strukturwandels in den expandierenden grossstädtischen Kontroll-, Finanz-, und Dienstleistungszentren konzentriert haben.“⁴⁹

Ein weiterer Erklärungsansatz für die Gentrifizierung (nebst der Wiederentdeckung der Innenstadt als Wohnort) bilden sich verändernde Lebensstile. In den 1960er- und 1970er-Jahren zogen jüngere, aufstiegsorientierte und kaufkräftige Mittelschicht Haushalte vorwiegend in die Peripherie der Grossstädte, um dort ihren Traum vom Eigenheim mit der Kleinfamilie zu leben. „Im Unterschied zu diesen [...], handelt es sich bei den beruflich erfolgreichen Schichten, die in marktkonformer Weise seit über 10 Jahren die Innenstädte [...] erobern, überwiegend um Haushalte mit nicht-kleinfamilialen Lebensformen und anderen normativen Orientierungen.“⁵⁰ Sehr häufig finden sich darunter Doppelverdiener-Haushalte ohne Kinder mit einer ausgeprägt individualistisch-materialistischen Verhaltensweise und starker Berufs- und Karriereorientierung. Nachgefragt werden vor allem „grosszügig geschnittene, gut ausgestattete Wohnungen mit genügend vielen Räumen und einer attraktiven architektonischen Gestaltung“⁵¹.

Der Prozess der Gentrifizierung und das Vorhandensein jener von Krätke erwähnten funktionalen Eliten mit ihrer hohen Zahlungsbereitschaft für innenstadtnahe Wohnquartiere hoher Qualität bilden somit erst die Basis für hochpreisige Wohnimmobilienentwicklungen im Zentrum der Städte. Gäbe es keine Nachfrage nach qualitativ hochstehenden Wohnungen in zentrumsnahen Gebieten (weil z.B. die Gutverdienenden einen Wohnort auf dem Land bevorzugen), liessen sich auch keine vermieten. Damit würde es sich für Investoren, ob nun bundesnahe Unternehmen oder private, auch nicht lohnen, diese zu erstellen (Kapitel 2.5).

2.7 Segregation und soziale Durchmischung

Mit Segregation ist die räumliche Entmischung einer bestimmten Teilmenge aus einer Gesamtmenge gemeint. Bezogen auf eine Stadt kann das beispielsweise bedeuten, dass sich eine bestimmte Gruppe von Menschen nicht homogen über das gesamte Stadtgebiet ansiedelt, sondern in gewissen Quartieren konzentriert. Untersuchungen in der Schweiz zeigen, dass vor allem die Ober- und Unterschicht eher segregiert lebt (die Oberschicht

⁴⁹ Krätke 1995, S. 179.

⁵⁰ Krätke 1995, S. 179.

⁵¹ Krätke 1995, S. 180.

eher freiwillig, die Unterschicht eher unfreiwillig), während der Mittelstand relativ gleichmässig über das Stadtgebiet verteilt ist.⁵²

Segregation ist kein neues Phänomen. Bereits im Mittelalter gab es in Städten die Viertel der Kaufleute oder der Handwerker. Und innerhalb des Handwerkerviertels gab es die verschiedenen Zünfte, die sich entlang einer Strasse oder Gasse ansiedelten.⁵³ Erklärt wird diese selbstgewählte räumliche Konzentration heute durch Vorteile aus Agglomerationseffekten⁵⁴ (Lokalisations- und Urbanisationseffekten).⁵⁵

Mit der Industrialisierung verstärkte sich die soziale Segregation in den Städten. „Während das besitzende Bürgertum auf Distanz zur dicht bewohnten, von Lärm, Gestank und Verkehr belasteten Stadt ging und sich ins Umland absetzte, bildeten sich in der Nähe der Fabriken die neuen Arbeiterviertel für das lohnabhängige Proletariat.“⁵⁶ Diese waren geprägt durch eine sehr hohe Wohndichte (denn nur so konnten sich die Bewohner die Mieten leisten) und katastrophale sanitäre Bedingungen und in der Folge immer wieder Hort ansteckender Krankheiten, die sich über das ganze Stadtgebiet ausbreiteten. „Friedrich Engels (1820–1895) hatte in seinen Berichten über die Lage der arbeitenden Klasse in England das Wohnungselend grell ausgemalt und bereits früh eine Art Theorie der [negativen; Anm. d. Verf.] Nachbarschaftseffekte aufgestellt.“⁵⁷ Hinzu kam, dass die Arbeiterviertel als „Brutstätten der Revolution [galten; Anm. d. Verf.], denn dort verbreitete sich in direkter Kommunikation die Propaganda der Arbeiterbewegung und der sozialistischen und kommunistischen Parteien.“⁵⁸ Und weil man diesen revolutionären Umsturz fürchtete und die Ausbreitung ansteckender Krankheiten verhindern wollte, musste in logischer Konsequenz auch die Segregation bekämpft werden.⁵⁹

Diese Wahrnehmung führte zur Forderung des staatlichen Eingriffes mit dem Ziel der guten sozialen Durchmischung⁶⁰. Das Mittel dazu war die öffentliche Förderung des Mietwohnungsbaus. Dank der Objektförderung (also der Subventionierung der Her-

⁵² vgl. Eder Sandtner/Schneider-Sliwa 2007; Heye/Leuthold 2006

⁵³ vgl. Farwick 2007, S. 112

⁵⁴ Unter Agglomerationseffekten versteht man Vor- oder Nachteile, die sich aus der räumlichen Konzentration gleicher (Lokalisationseffekte) bzw. verschiedener (Urbanisationseffekte) Unternehmungen an einem Standort ergeben.

⁵⁵ vgl. Westphal 1978, S. 551.

⁵⁶ Häussermann 2008, S. 337.

⁵⁷ Häussermann 2008, S. 337.

⁵⁸ Häussermann 2008, S. 338.

⁵⁹ vgl. Schulte-Haller 2011, S. 9.

⁶⁰ Die gute soziale Durchmischung ist auch im aktuellen Raumkonzept Schweiz von 2012 ein Ziel. Vgl. Schweizerischer Bundesrat et al. 2012, S. 43, 45, 50 und 76.

stellkosten) sollten die Neubauten für verschiedene Einkommensschichten erschwinglich sein und somit die Segregation überwinden.

Ob die Objektförderung das richtige Mittel ist, um Neubauten für untere Einkommensschichten erschwinglich zu machen und damit die Segregation zu bekämpfen und eine gute soziale Durchmischung zu fördern, darüber wird noch heute gestritten. Fakt ist, dass in Deutschland die Objektförderung gegenüber der Subjektförderung an Boden verloren hat.⁶¹ Während neuere wissenschaftliche Beiträge für die Subjekthilfe⁶² plädieren, argumentiert Wohnbaugenossenschaften Schweiz, der Verband der gemeinnützigen Wohnbauträger, für die Objekthilfe⁶³. Bemerkenswert ist, dass viele Exekutiven deziert an der Objektförderung festhalten.⁶⁴

Das Postulat der guten sozialen Durchmischung geniesst auch heute noch ungetrübte Attraktivität. Es gibt kaum eine wohnpolitische Diskussion in der Schweiz, bei der nicht mit der guten sozialen Durchmischung argumentiert wird.⁶⁵ Interessanterweise kam jedoch eine kritische Analyse des Postulats der sozialen Mischung zum Schluss, dass die Ursachen der Probleme⁶⁶, die mit einer besseren sozialen Durchmischung bekämpft werden sollen, nicht in einer mangelnden sozialen Mischung des Quartiers liegen. „Ergo kann auch die Lösung der Probleme nicht durch eine bessere soziale Mischung erzielt werden.“⁶⁷

Segregation kann also positive wie negative Auswirkungen haben, ist gewissermassen ambivalent. „Sie ist einerseits Ergebnis von versagten Wahlmöglichkeiten und Diskriminierungen und hat damit eine benachteiligende Wirkung, andererseits aber ermöglicht sie aufgrund der sozialen Homogenität eine Binnenintegration, die vielfältige Formen nachbarschaftlicher Solidarität und vor allem wechselseitigen Respekt ermöglicht.“⁶⁸

⁶¹ vgl. Heitel et al. 2011, S. 9.

⁶² vgl. Gantenbein 2015; Heitel et al. 2011; Hiller/Schultewolter 2014.

⁶³ vgl. Ledergerber 2015.

⁶⁴ vgl. Beantwortung der Schriftlichen Anfrage an den Grossen Gemeinderat Winterthur betreffend staatliche Interventionen in den Wohnungsmarkt, eingereicht von den Gemeinderäten F. Albanese, W. Langhard und St. Feer vom 11.6.2014, abrufbar unter: http://www.wohnungspolitik-schweiz.ch/data/GGR-Nr_2014-015_Antwort_des_Stadtrats_betr_staatliche_8311.pdf [abgerufen am 7.8.2015] oder Antwort des Regierungsrats Zürich auf die Anfrage Wiederkehr, Sauter, Albanese betreffend Wirksamkeit von staatlichen Investitionen im Wohnungsmarkt vom 21.5.2014, abrufbar unter: http://www.wohnungspolitik-schweiz.ch/data/KR-Nr_612014_Antwort_des_Regierungsrats_auf_die_Anfrage_9573.pdf [abgerufen am 7.8.2015].

⁶⁵ vgl. Argumente der Stadt Zürich für den Bau der städtischen Siedlung Hornbach im Seefeld-Quartier, abrufbar unter: https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/hochbau/geplante_bauten/areal_hornbach.html [abgerufen am 30.7.2015].

⁶⁶ Tendenzen der sozialen Segregation, Auflösung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

⁶⁷ Schulte-Haller 2011, S. 8.

⁶⁸ Häussermann 2008, S. 339.

Auf unseren Fall bezogen heisst das, dass die Folgen der Segregation nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden können. Ein Quartier, das nur aus hochpreisigen Wohnungen besteht, kann also sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf seine Bewohner haben.

2.8 Preisgünstiger Wohnungsbau

Der Begriff des preisgünstigen Wohnungsbaus bzw. des preisgünstigen Wohnraums ist im Unterschied zum gemeinnützigen nicht definiert. Es gibt zwar ein „Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum“, das sogenannte „Wohnraumförderungsgesetz (WFG)“, dieses definiert jedoch nur den Begriff der Gemeinnützigkeit⁶⁹. Was unter „preisgünstig“ zu verstehen ist, wird lediglich angedeutet. In Art. 1 Abs. 1 WFG heisst es, dass dieses Gesetz „Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen“ fördern soll. Auch in weiteren Artikeln oder in der dazugehörenden Verordnung findet sich kein klar definierter Begriff.⁷⁰

Je nach Auslegung gilt also etwas anderes als preisgünstig. Oft wird der Zusammenhang zwischen Miete und Bruttoeinkommen herangezogen, der einen bestimmten Prozentsatz für spezifische tiefe Einkommen nicht übersteigen darf. Der Schweizerische Bundesrat schreibt z.B., dass eine Bruttomietbelastung von mehr als 25% (Bruttomiete in Prozent des Bruttoeinkommens) bei tiefen und mittleren Einkommen kritisch sein kann.⁷¹ Andere gehen von rund einem Drittel aus, den die Wohnkosten am Bruttoeinkommen maximal ausmachen dürfen.⁷² Die SBB ihrerseits definiert Wohnraum als preisgünstig, der mindestens 20% unter dem von Wüest & Partner (W & P) definierten Marktpreis liegt. Ein Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) legt nahe, dass bei der Beurteilung der Preisgünstigkeit auf den Grundsatz der Kostenmiete⁷³ abzustellen sei.⁷⁴ Dies führt dazu, dass

⁶⁹ Gemäss Art. 4 Abs. 3 WFG gilt eine Tätigkeit als gemeinnützig, „welche nicht gewinnstrebig ist und der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dient“.

⁷⁰ Art. 10 WFG spricht von „Mietwohnungen zu günstigen Mietzinsen“ und Art. 37 der Verordnung über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFV) von „Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen“.

⁷¹ Antwort des Bundesrates auf die Interpellation 10.3899 von Marina Carobbio vom 1.12.2010, abrufbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103899 [abgerufen am 6.7.2015].

⁷² Gantenbein 2015, S. 2.

⁷³ Bei der Kostenmiete darf der Vermieter keinen oder höchstens einen geringfügigen Gewinn auf dem Mietzins erzielen.

⁷⁴ vgl. Bühlmann/Spori 2010, S. 6.

„preisgünstiger Wohnraum je nach Region und Standortgüte unterschiedlich zu verstehen ist: Was in den grossen Zentren oder besonders attraktiven und nachgefragten Standorten als preisgünstig gilt, kann im ländlichen Raum oder an weniger attraktiven Standorten mit kleinerer Nachfrage als teuer beurteilt werden.“⁷⁵

Gemäss einer anderen Publikation des BWO ist z.B. preisgünstig, was in Nyon 40%, in Rüschlikon 20-30% und in Meggen einen Drittel unter der örtlichen Marktmiete liegt.⁷⁶

Für den weiteren Verlauf der Arbeit wird davon ausgegangen, dass preisgünstiger Wohnraum 20% unter der örtlichen Marktmiete liegt. Damit ist sichergestellt, dass bei den Berechnungen des möglichen Ertragsverlustes (Kapitel 3.8) keine zu hohe Differenz ausgewiesen wird. Zusätzlich wird damit berücksichtigt, dass bei den drei oben erwähnten Beispielen (Nyon, Rüschlikon und Meggen), die alle relativ teure Wohngemeinden sind, die Differenz zwischen „normal“ und „preisgünstig“ höher ausfällt als bei durchschnittlichen oder günstigen Wohngemeinden (vgl. Abbildung 15).

3 Analyse

3.1 Methodik

Um zu prüfen, ob es aus ökonomischer Sicht für den Bund als Eigner bzw. alleiniger Besitzer der Post und SBB von Vorteil ist, wenn er diese beauftragt, auf ihren nicht mehr benötigten Arealen preisgünstigen Wohnraum zu erstellen (dies ist die primäre Forschungsfrage, Kapitel 1.2), wird zuerst der Steuerungsmechanismus des Bundes analysiert und beschrieben (Kapitel 3.2).

Die relevanten strategischen Ziele der Post und der SBB werden einer hermeneutischen Inhaltsanalyse unterzogen (Kapitel 3.3 und 3.4).

Die Finanzflüsse innerhalb der beiden bundesnahen Unternehmen (Kapitel 3.5 und 3.6) werden anhand der Geschäftsberichte und aufgrund von Expertenaussagen dargestellt. Damit sollen unternehmensinterne Konsequenzen eines allfälligen Entscheides (nur noch preisgünstige Wohnungen auf den betrieblich nicht mehr benötigten Arealen zu erstellen) aufgezeigt werden.

In Kapitel 3.7 und 3.8 folgt die Untersuchung der Areale von Post und SBB, die sich grundsätzlich für den Bau von preisgünstigen Wohnungen eignen. Eruiert wird das Po-

⁷⁵ Bühlmann/Spori 2010, S. 6.

⁷⁶ Bundesamt für Wohnungswesen 2013b, S. 17, 21 und 25.

tenzial an Wohnungen, das preisgünstig erstellt werden könnte (gemessen am möglichen Mietertrag). Interessant sind nur Areale, die nicht mehr betrieblich benötigt werden. In einem zweiten Schritt wird geprüft, welche Areale in einer Zone liegen, die sich grundsätzlich für den Bau von Wohnungen eignet. Nicht eingezonte Areale oder solche, die zuerst noch umgezont werden müssten, werden nicht betrachtet, weil zum heutigen Zeitpunkt nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, dass darauf Wohnungen errichtet werden können. In Frage kommen somit nur Bauzonen und von diesen lediglich Kernzonen, Dorfzonen, Altstadtzonen, Quartiererhaltungszonen, Zentrumszonen, Wohnzonen und Mischzonen (wobei die jeweilige Bezeichnung je nach kantonalem Recht abweichen kann)⁷⁷.

Die aktuell nicht mit einer Nutzung belegten Areale der SBB konnten aus einem geografischen Informationssystem heruntergeladen werden. Bereits laufende Projekte, die sich in der Phase Vorprojekt, Bauprojekt oder Ausführung befinden, sind darin nicht enthalten. Anschliessend wurden alle Areale ausgeblendet, die den Portfolios Bahnproduktion oder Bahnhöfe zugeordnet sind (in der Annahme, dass diese noch betrieblich gebraucht werden). Dann wurden sämtliche Areale ausgeblendet, die in einer Arbeitszone, eingeschränkten Bauzone, Tourismus- und Freizeitzone, Verkehrszone und Zone für öffentliche Nutzung liegen oder noch nicht eingezont sind. Für die restlichen Areale wurde eine Bebauungsziffer von 80% angenommen.⁷⁸ Anschliessend wurde für alle übrig gebliebenen Zonen geschätzt, was ein realistischer Wert für den Anteil Wohnen wäre. Für Wohnzonen wurden 100% angenommen, für Zentrumszonen 60% und für Mischzonen 50%. Um die durchschnittliche Ausnutzung zu erhalten, wurden jeweils ein Erdgeschoss und fünf Obergeschosse angenommen.⁷⁹ Diese Faktoren ergeben die potenzielle Geschossfläche (GF). Davon 70% entspricht der Annahme der vermietbaren Fläche bzw. der Hauptnutzfläche (HNF).

Schliesslich wurde für jedes Areal die vermietbare Fläche mit dem jeweiligen 90%-Quantil⁸⁰ der Mietpreise⁸¹ von W & P multipliziert, um den möglichen jährlichen Mietertrag zu erhalten. Dieser Mietertrag entspricht dem Vergleichswert.

⁷⁷ vgl. Art. 18 Abs. 1 Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG).

⁷⁸ Sämtliche Annahmen zu Bebauungsziffer, Anteil Wohnnutzung, Ausnutzung und vermietbarer Fläche wurden in Absprache mit dem Leiter Development der SBB Immobilien, Dr. Alexander Muhm, getroffen, der diese als für die SBB realistisch bestätigt hat.

⁷⁹ Damit würde ein Gebäude gemäss der Vereinbarung der kantonalen Gebäudeversicherungen noch nicht als Hochhaus gelten. Abweichungen durch kantonale Baugesetzgebungen sind jedoch möglich.

⁸⁰ Das 90%-Quantil begründet sich durch die meist sehr guten Lagen der SBB Areale.

⁸¹ Angebotspreise, Stand 4. Quartal 2013, neuere Daten standen nicht zur Verfügung.

Die Differenz zwischen diesem Vergleichswert und dem möglichen Mietertrag bei der Realisierung preisgünstiger Wohnungen zeigt die Höhe der Opportunitätskosten bzw. der Externalität, die der Bund in Kauf nimmt, wenn er die SBB beauftragt, auf ihren nicht mehr betrieblich benötigten Arealen preisgünstigen Wohnraum zu erstellen.

Für die Berechnung des potenziellen Mietertrags preisgünstiger Wohnungen wird angenommen, dass dieser 20% unter der Marktmiete gemäss W & P liegt. Im vorliegenden Fall wird somit das 70%-Quantil zur Berechnung herangezogen.⁸²

Die Untersuchung beschränkt sich auf den Vergleich der jährlich möglichen Mieterträge. Die Baukosten werden dabei nicht berücksichtigt. Dies ist insofern relevant, weil man argumentieren könnte, dass beim Bau von preisgünstigen Wohnungen auch entsprechend billiger gebaut würde. Allerdings machen die Baukosten im Verhältnis zu den gesamten Lebenszykluskosten (Planung, Errichtung, Betrieb und Nutzung, Umbau und Sanierung und schliesslich Abriss und Entsorgung) nur einen geringen Anteil aus. Hinzu kommt, dass der Anteil der Arbeit an den Baukosten vergleichbar sein dürfte. Schliesslich sind sich die Experten gemäss Aussagen in den Interviews nicht einig, ob die Baukosten überhaupt reduziert werden können.⁸³

Um die eigenen Erkenntnisse zu bestätigen, widerlegen oder erweitern wurden 7 strukturierte Experteninterviews geführt. Als Experte für die Interviews wurde ausgewählt, „wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung; wer über privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt“⁸⁴ oder wer aufgrund seines Berufes oder seiner Funktion über spezifisches inhaltliches Wissen zum Thema „Preisgünstiger Wohnungsbau durch bundesnahe Betriebe: Ökonomische Betrachtung der Chancen und Risiken am Beispiel der Schweizerischen Bundesbahnen und der Schweizerischen Post“ verfügt, das er „zwar nicht notwendigerweise alleine besitzt, das aber doch nicht jedermann in dem interessierenden Handlungsfeld zugänglich ist“⁸⁵.

Bei Experten aus der Politik wurde darauf geachtet, dass diese verschiedenen Parteien angehören bzw. die Auswahl parteipolitisch ausgewogen ist, um ein ideologisches Gleichgewicht zu erhalten. Die konkreten Begründungen der Expertenauswahl finden sich jeweils zu Beginn der Transkripte.

⁸² Die Begründung der Annahme des 70%-Quantils befindet sich in Kapitel 2.8.

⁸³ vgl. Transkripte Hauri und Hasse Biniasch im Anhang.

⁸⁴ Meuser/Nagel 1991, S. 443.

⁸⁵ Meuser/Nagel 2009, S. 467.

Die Interviews wurden in der Zeit zwischen dem 28. Mai 2015 und dem 19. Juni 2015 durchgeführt und wörtlich transkribiert (Fragebogen und Transkripte befinden sich im Anhang). Dadurch „wird eine vollständige Textfassung [des; Anm. d. Verf.] verbal erhobenen Materials hergestellt, was die Basis für eine ausführliche interpretative Auswertung bietet“⁸⁶.

Anschliessend erfolgte eine Inhaltsanalyse hermeneutischer Art. Dabei wurden ausschliesslich Aussagen der Experten einbezogen, die Antworten auf die vorformulierten Thesen bzw. Hypothesen, die zentrale Forschungsfrage oder neue, sich aus dem Forschungsprozess entwickelnde wissenschaftlich interessante Fragestellungen geben.⁸⁷ Diese wurden direkt in den Analyseteil (Kapitel 3) integriert und an der entsprechenden Stelle zitiert.

Das Konzentrat der Interviews findet sich als „Katalog der Chancen und Risiken in Bezug auf preisgünstigen Wohnraum durch bundesnahe Betriebe“ in Kapitel 3.9.

3.2 Der Mechanismus des Bundes bei der Steuerung von Post und SBB

Der Bund ist alleiniger Eigentümer der beiden bundesnahen Betriebe Post und SBB.⁸⁸ Zur Wahrnehmung seiner Interessen stehen ihm drei Instrumente zur Verfügung:

1. Die Wahl des Verwaltungsrats

Entweder wählt der Bundesrat die Verwaltungsräte direkt (Post) oder über die Generalversammlung (SBB). Er kann sie auch wieder abberufen. Der Verwaltungsrat ist dem Bundesrat Rechenschaft schuldig über die Unternehmensführung und trägt auch die Verantwortung, dass die Eigentümerstrategie in die Unternehmensstrategie einfließt.

2. Die Festlegung der strategischen Ziele

Der Bundesrat formuliert alle vier Jahre in den strategischen Zielen seine Erwartungen als Eigentümer an das jeweilige Unternehmen. Die Ziele und deren Erreichung werden jährlich überprüft. Die Unternehmungen haben dazu einen Eigenerbericht zu verfassen, der über Zielerreichung und Geschäftsgangentwicklung Auskunft gibt.

3. Die Genehmigung von Geschäftsbericht und Rechnung

⁸⁶ Mayring 1999, S. 69.

⁸⁷ vgl. Mieg/Näf 2005, S. 22.

⁸⁸ Zu berücksichtigen bleibt, dass der Bund gegenüber Post und SBB in verschiedenen Rollen auftritt. So ist er nebst seiner Rolle als Eigentümer auch Gesetzgeber, Regulator, Besteller und Finanzierer. Im Rahmen dieser Arbeit interessiert nur die Rolle als Eigentümer.

Mit dem Geschäftsbericht erstattet der Verwaltungsrat Bericht über das abgelaufene Geschäftsjahr. Die Genehmigung des Berichtes erfolgt entweder durch einen Bundesratsbeschluss (Post) oder im Rahmen der Generalversammlung (SBB). Der Bundesrat kann die Entlastung des Verwaltungsrats verweigern.

Bei der Wahrnehmung seiner Interessen wird der Bundesrat durch die Verwaltung unterstützt, insbesondere durch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV).⁸⁹

Das Parlament übt die Oberaufsicht aus und überprüft die Tätigkeit des Bundesrates. Es kann dem Bundesrat den Auftrag erteilen, strategische Ziele festzulegen oder abzuändern. Dazu muss es vom Bundesrat jährlich über den Geschäftsgang und die Erfüllung der strategischen Ziele informiert werden. Die nachfolgende Abbildung 10 illustriert diese Zusammenhänge.

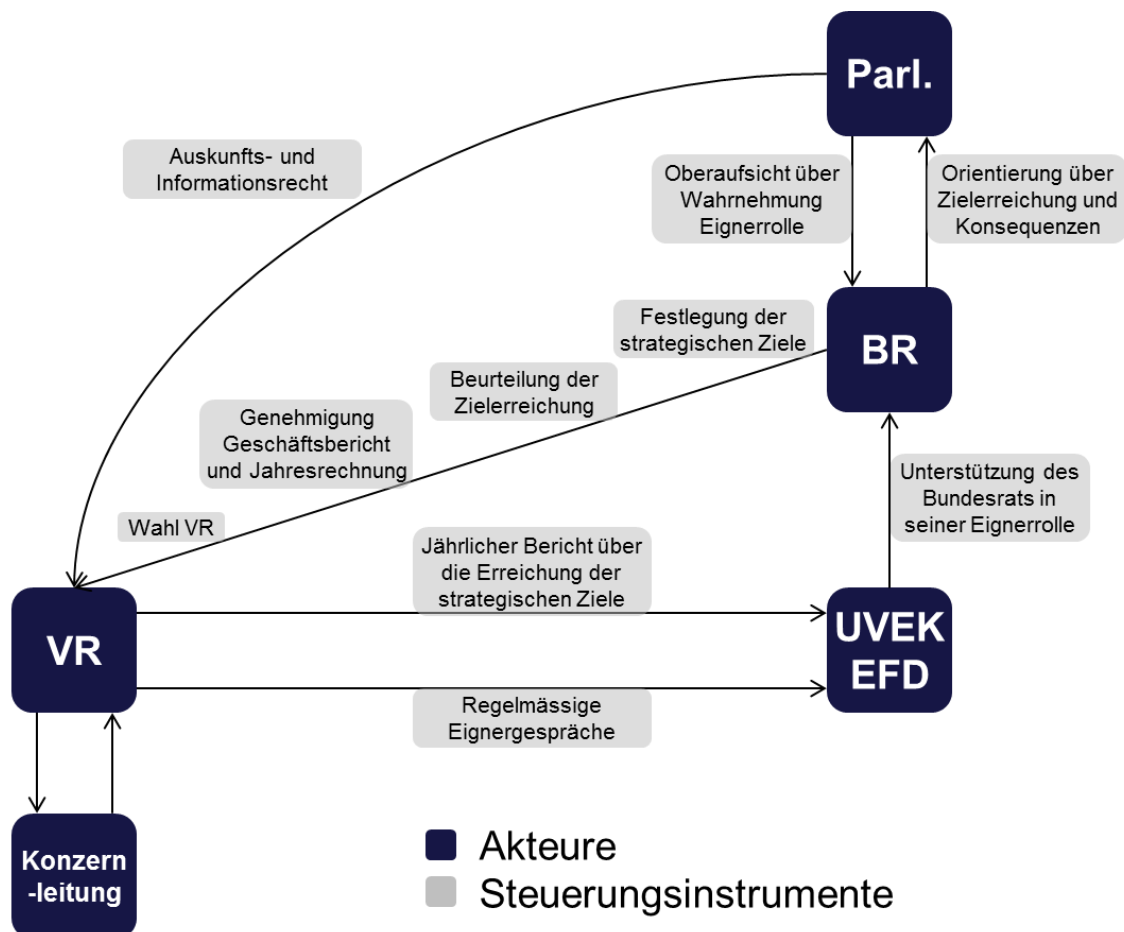


Abbildung 10: Steuerung der Unternehmen Post und SBB (eigene Darstellung in Anlehnung an Finger et al. 2012, S. 32)

⁸⁹ vgl. Finger et al. 2012; Weber 2012.

Ein Spezialfall bilden die strategischen Ziele der SBB (Kapitel 3.4). Diese werden von der Leistungsvereinbarung⁹⁰ (LV) abgeleitet.⁹¹ Das Parlament genehmigt die LV und den darauf abgestimmten Zahlungsrahmen.⁹² Die LV zwischen Bund und SBB beinhaltet die Bestellung von Infrastrukturleistungen und Ziele für das Infrastrukturangebot aber auch generelle Ziele für die SBB, was die Handlungsfreiheit für den Bundesrat bei der Formulierung der strategischen Ziele stark einengt.⁹³

Grundsätzlich können also sowohl der Bundesrat als auch das Parlament die Post oder die SBB über die strategischen Ziele beauftragen, preisgünstige Wohnungen auf ihren nicht mehr betrieblich benötigten Arealen zu erstellen.

Ob sie das tun sollen, darüber sind sich die Experten nicht einig. Gantenbein, Egloff, und Hasse Biniasch sind uneingeschränkt und absolut der Meinung, dass der Staat nicht über die bundesnahen Unternehmen preisgünstigen Wohnraum fördern sollte.⁹⁴ Hauri, Heymann, Stöckli und Carobbio differenzieren ihre Aussage dahingehend, dass es auf gewissen Arealen möglich wäre und gemacht werden sollte bzw. könnte, aber nicht auf allen⁹⁵ (bzw. nur, wenn der Preis dafür nicht zu hoch ist oder kompensiert würde⁹⁶).

3.3 Die strategischen Ziele der Post

Der Bundesrat legt die strategischen Ziele der Post gemäss Art. 7 Abs. 1 des Postorganisationsgesetzes (POG)⁹⁷ jeweils für vier Jahre fest. Letztmals tat er dies am 14.12.2012 für die Periode 2013 bis 2016.⁹⁸ Nachfolgend werden die für diese Arbeit relevanten strategischen Ziele genannt und erläutert:

⁹⁰ Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2013–2016, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/4077.pdf> [abgerufen am 10.7.2015].

⁹¹ Gemäss Art. 7a des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG) legt der Bundesrat gestützt auf die LV die strategischen Ziele der SBB fest.

⁹² vgl. Präambel Abs. 3 der LV.

⁹³ vgl. Art. 6 der Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2013–2016, der die strategischen Ausrichtungen der Divisionen der SBB definiert.

⁹⁴ vgl. Transkripte Gantenbein, Egloff, und Hasse Biniasch.

⁹⁵ vgl. Transkripte Hauri, Heymann, Stöckli und Carobbio.

⁹⁶ vgl. Transkript Stöckli.

⁹⁷ Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post (POG).

⁹⁸ vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 14.12.2012, abrufbar unter: <http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00474/00492/index.html?lang=de&msg-id=47195> [abgerufen am 27.7.2015].

„Der Bundesrat erwartet, dass die Post:

3.1 wertschöpfend ist, den Unternehmenswert nachhaltig sichert und steigert und in allen Geschäftsfeldern eine branchenübliche Rendite erzielt; als Vergleichsgrösse dienen vergleichbare in- und ausländische Unternehmen;“⁹⁹

Die Post hat also in allen Geschäftsfeldern eine branchenübliche Rendite zu erzielen und den Unternehmenswert nachhaltig zu sichern und zu steigern. Dieser Anspruch gilt somit auch für Post Immobilien.¹⁰⁰ Wenn sich diese nun an vergleichbaren in- und ausländischen (Immobilien-)Unternehmen messen lassen muss, so wäre zumindest in Frage zu stellen, ob ein vergleichbares Immobilienunternehmen an vergleichbaren Lagen ebenso in preisgünstigen Wohnraum investieren würde. Da im Rahmen dieser Arbeit davon ausgegangen wird, dass der Bundesrat die Post beauftragen würde, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen, versteht sich von selbst, dass eine solche Anweisung kohärent mit den geltenden strategischen Zielen sein müsste. Nötigenfalls müssten die strategischen Ziele angepasst werden.

„Der Bundesrat erwartet, dass die Post:

3.2 die erwirtschafteten Gewinne zum Aufbau des bankenrechtlich erforderlichen Eigenkapitals der PostFinance AG sowie für Ausschüttungen an den Bund einsetzt; [...]“¹⁰¹

Wenn die erwirtschafteten Gewinne unter anderem für Ausschüttungen an den Bund eingesetzt werden, ist zumindest für diesen Teil sichergestellt, dass keine externen Effekte entstehen.¹⁰² Der Bund hätte die Konsequenzen seines Tuns (die Beauftragung der Post mit der Erstellung von preisgünstigen Wohnungen auf ihren betrieblich nicht mehr benötigten Arealen) selbst zu tragen in Form tieferer Ausschüttungen.¹⁰³

3.4 Die strategischen Ziele der SBB

Gemäss Art. 7a des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG) legt der Bundesrat gestützt auf die LV die strategischen Ziele der SBB fest. An seiner

⁹⁹ Punkt 3.1 Strategische Ziele des Bundesrates für die Schweizerische Post AG 2013–2016, abrufbar unter: <http://www.uvek.admin.ch/org/03940/03942/03946/index.html?lang=de> [abgerufen am 30.7.2015].

¹⁰⁰ vgl. Transkript Hasse Biniasch.

¹⁰¹ Punkt 3.2 Strategische Ziele des Bundesrates für die Schweizerische Post AG 2013–2016, abrufbar unter: <http://www.uvek.admin.ch/org/03940/03942/03946/index.html?lang=de> [abgerufen am 30.7.2015].

¹⁰² vgl. Kapitel 2.3.

¹⁰³ Unter der Voraussetzung, dass die Post frei ist in der Mittelzuscheidung (für Ausschüttung oder Äufnung des Eigenkapitals der PostFinance) und sich für die Äufnung des Eigenkapitals entscheidet. Vgl. Transkript Hasse Biniasch.

Sitzung vom 1.4.2015 hat der Bundesrat die strategischen Ziele der SBB für die Jahre 2015 bis 2018 festgelegt.¹⁰⁴ Nachfolgend werden die für diese Arbeit relevanten strategischen Ziele genannt und erläutert:

„Der Bundesrat erwartet von der SBB in der Division Immobilien Folgendes:

1.13 Die SBB partizipiert mit einem aktiven Portfolio-Management und durch gezielte Entwicklung der Bahnareale an den Wertsteigerungen der Grundstücke und Immobilien.“¹⁰⁵

Damit beauftragt der Bundesrat die SBB bzw. die Division Immobilien konkret, die nicht mehr betrieblich benötigten Areale zu entwickeln und dadurch von den Wertsteigerungen der Grundstücke und Immobilien zu profitieren. Im Unterschied zu den meisten anderen Immobilienentwicklern profitiert die SBB gleich doppelt: erstens durch die Entwicklung der Areale und der damit einhergehenden Aufwertung und zweitens durch die gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr, für die sie zumindest teilweise selbst verantwortlich ist.¹⁰⁶

Gemäss einer Studie der Zürcher Kantonalbank zählt die Erreichbarkeit zu den wichtigsten Preisfaktoren eines Grundstückes. Eine zusätzliche Minute Fahrzeit zum Stadtzentrum von Zürich reduziert den Grundstückspreis um 3,8 Prozent.¹⁰⁷ Durch das Fahrplanangebot und die Optimierung des Fahrplanes bzw. durch schnelleres Rollmaterial kann die SBB somit den Wert ihrer Grundstücke aktiv beeinflussen. Denn diese liegen meist im direkten Umfeld der Bahnhöfe.

„Der Bundesrat erwartet von der SBB Folgendes:

2.1 Die SBB steigert langfristig den Unternehmenswert, erzielt in allen Geschäftsfeldern ein branchenübliches Ergebnis und verbessert die Produktivität weiter. Die Division Immobilien leistet pro Jahr 150 Millionen Franken Ausgleichszahlungen an die Division Infrastruktur und trägt zur Sanierung der Pensionskasse bei. Immobilien, Fernverkehr und Güterverkehr tragen massgeblich zu einer finanziell gesunden Basis des Gesamtunternehmens bei. [...]“¹⁰⁸

¹⁰⁴ vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 1.4.2015, abrufbar unter: <http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00474/00492/index.html?lang=de&msg-id=56755> [abgerufen am 10.7.2015].

¹⁰⁵ Punkt 1.13 Strategische Ziele des Bundesrates für die SBB 2015–2018, abrufbar unter: <http://www.uvek.admin.ch/org/03940/03942/03945/index.html> [abgerufen am 30.7.2015].

¹⁰⁶ vgl. Transkripte Hauri, Heymann, Stöckli, Carobbio, Egloff und Gantenbein, die alle die Anbindung an den bzw. die Nähe zum öffentlichen Verkehr thematisieren.

¹⁰⁷ vgl. Zürcher Kantonalbank 2008, S. 43.

¹⁰⁸ Punkt 2.1 der strategischen Ziele des Bundesrates für die SBB 2015–2018, abrufbar unter: <http://www.uvek.admin.ch/org/03940/03942/03945/index.html> [abgerufen am 30.7.2015].

Im Unterschied zum Ziel 1.13 richtet sich das Ziel 2.1 nicht nur an die Division Immobilien, sondern an die gesamte SBB. Es ist das erste finanzielle Ziel.¹⁰⁹ Interessant ist, dass die Division Immobilien als kleinste Division der SBB in drei Sätzen namentlich zweimal erwähnt ist und sich der zweite Satz ausschliesslich um die finanziellen Verpflichtungen der Division Immobilien dreht.

SBB Immobilien muss also ein „branchenübliches Ergebnis“ erzielen, jedes Jahr CHF 150 Mio. an die Division Infrastruktur bezahlen und zur Sanierung der Pensionskasse (PK) der SBB beitragen.¹¹⁰ Im Jahr 2014 erzielte SBB Immobilien ein Ergebnis vor Ausgleichszahlungen in der Höhe von CHF 395 Mio. Davon wurden CHF 150 Mio. Ausgleichszahlungen zur Finanzierung der Infrastruktur geleistet und CHF 233.7 Mio. zur Sanierung der PK SBB.¹¹¹ Hinzu kommt, dass sie massgeblich zu einer finanziell gesunden Basis des Gesamtunternehmens beizutragen hat. Betrachtet man die Ergebnisbeiträge der Divisionen Personenverkehr (CHF 103.9 Mio.) und Güterverkehr (CHF 33 Mio.) so wird klar, dass insbesondere die Division Immobilien zur „finanziell gesunden Basis des Gesamtunternehmens“ beiträgt bzw. beitragen muss.¹¹²

Inwiefern die Erzielung eines branchenüblichen Ergebnisses oder der massgebliche Beitrag zu einer finanziell gesunden Basis des Gesamtunternehmens den Bau von preisgünstigen Wohnungen ausschliesst, braucht hier nicht geklärt zu werden. Im Rahmen der Arbeit wird davon ausgegangen, dass der Bundesrat die SBB beauftragen würde, preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. Es versteht sich von selbst, dass eine solche Anweisung kohärent mit den geltenden strategischen Zielen sein müsste. Nötigenfalls müssten die strategischen Ziele angepasst werden.

3.5 Untersuchung und Darstellung der Finanzflüsse innerhalb der Post

Auf eine Untersuchung und Darstellung der Finanzflüsse innerhalb der Post wurde aus zwei Gründen verzichtet. Erstens, weil der Beitrag der Post Immobilien zum Konzerngewinn gemäss Herrn Hasse Biniasch eher gering ist (rund CHF 50 bis 60 Mio. von

¹⁰⁹ Die strategischen Ziele 2015–2018 sind gegliedert nach 1. Geschäftsziele und strategische Schwerpunkte, 2. Finanzielle Ziele, 3. Personalpolitische Ziele, 4. Kooperationen und Beteiligungen, 5. Anpassung der strategischen Ziele und 6. Berichterstattung.

¹¹⁰ vgl. Transkript Stöckli.

¹¹¹ Zahlen gemäss SBB 2014, S. 36.

¹¹² Die Division Infrastruktur erzielt kein Ergebnis. Ihre Aufwendungen werden durch die LV des Bundes gedeckt.

rund CHF 638 Mio. im Jahr 2014)¹¹³ und zweitens, weil sich die Areale der Post Immobilien nicht für die Erstellung von preisgünstigen Wohnungen eignen (Kapitel 3.7).

3.6 Untersuchung und Darstellung der Finanzflüsse innerhalb der SBB

Anhand der folgenden Abbildung 11 werden die für diese Arbeit relevanten Finanzflüsse innerhalb der SBB dargestellt, die von einem allfälligen Entscheid für preisgünstigen Wohnungsbau durch bundesnahe Betriebe massgeblich betroffen wären. Die Zahlen stammen entweder aus dem finanziellen Lagebericht 2014 der SBB oder vom stellvertretenden Finanzchef von SBB Immobilien, Herrn Stéphane Droux.

SBB Immobilien nahm 2014 CHF 417.1 Mio. an sogenannten Mieterträgen Dritter ein. Das sind Mieterträge, die mit externen Mietern erwirtschaftet werden. Das können Mietwohnungen sein, aber auch Geschäftsflächen in Bahnhöfen. Gemäss der Erfolgsrechnung von SBB Immobilien ist dies die Haupteinnahmequelle. Im Unterschied dazu stammen die internen Mieterträge von den anderen Divisionen (z.B. für die Zurverfügungstellung von Bürogebäuden).

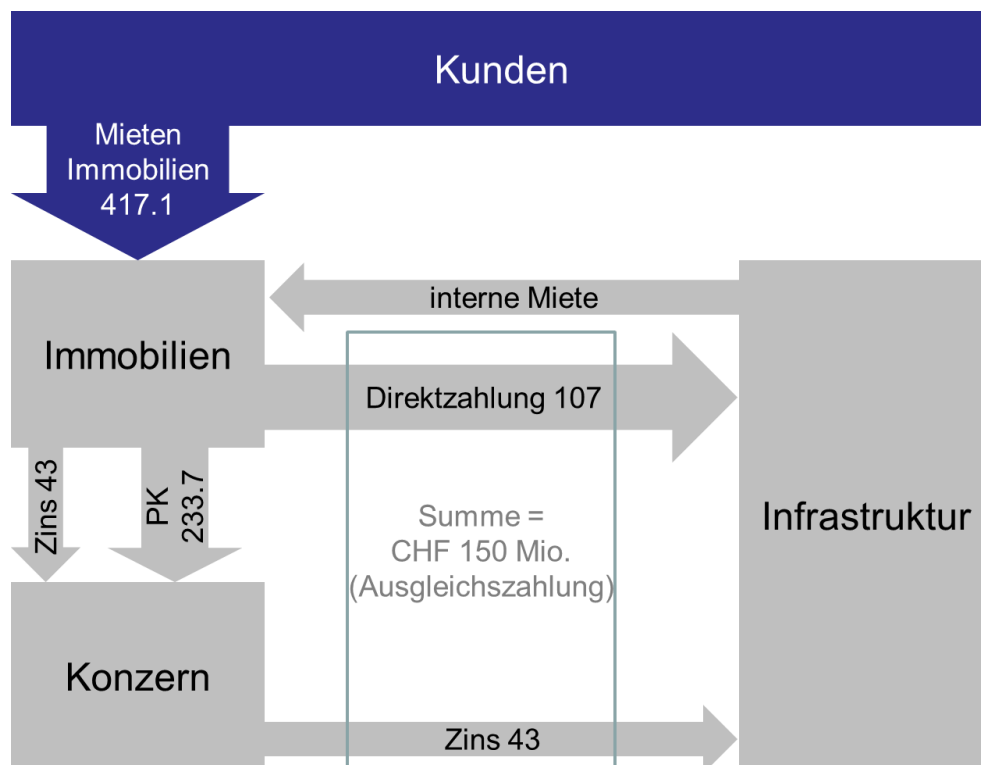


Abbildung 11: Relevante Finanzflüsse SBB 2014 (eigene Darstellung)

¹¹³ vgl. Transkript Hasse Biniash und Post 2014, S. 66.

Vereinfacht gesagt wird das Ergebnis der Division Immobilien „auf Null gesteuert“¹¹⁴. Das heisst, dass vom Ergebnis vor Ausgleichszahlungen in der Höhe von CHF 395 Mio. zuerst die CHF 150 Mio. Ausgleichszahlung an die Division Infrastruktur abgezogen werden.¹¹⁵ Der Rest dient mehr oder weniger der Sanierung der PK.¹¹⁶ SBB Immobilien muss mit ihrem Ergebnis sowohl für die Zinslast als auch für die Amortisation des Pensionskassendarlehens aufkommen.¹¹⁷ Im Jahr 2014 wurden insgesamt CHF 233.7 Mio. dafür aufgewendet. Das Ergebnis nach Ausgleichszahlungen betrug im Jahr 2014 noch rund CHF 11 Mio.

Das von SBB Immobilien erwirtschaftete Ergebnis dient somit fast ausnahmslos der Finanzierung der SBB Infrastruktur und der Sanierung der Pensionskasse der SBB. Wird das Ergebnis geschmälert, z.B. durch den Verzicht auf eine marktorientierte Miete bzw. durch eine Miete, die unter dem erzielbaren Niveau liegt, stehen weniger Mittel zur Verfügung zur Sanierung der PK.¹¹⁸

Weil sowohl die Ausgleichszahlung an die Infrastruktur als auch die Sanierung der PK zwingend sind, besteht kaum Handlungsspielraum für die Unternehmung.¹¹⁹ Das heisst, dass die SBB entweder über eine Erhöhung der LV mehr Mittel beim Bund beantragen oder aber anderweitig Mehreinnahmen generieren müsste, z.B. über eine Erhöhung der Billettpreise (eine Erhöhung der Transporttarife von SBB Cargo wird aufgrund des hohen Wettbewerbsdruckes in der Logistikbranche ausgeschlossen).

Damit bestätigt sich die dritte These. Es entstehen Opportunitätskosten bzw. Externalitäten, wenn der Bund die SBB beauftragt, auf ihren nicht mehr betrieblich benötigten Arealen preisgünstige Wohnungen zu erstellen (Kapitel 3.8).

¹¹⁴ vgl. Transkript Stöckli.

¹¹⁵ Die CHF 150 Mio. sind geschuldet, weil SBB Immobilien aus SBB Infrastruktur herausgelöst wurde. Vgl. das strategische Ziel 2.1 in Kapitel 3.3.

¹¹⁶ Das aktuelle Sanierungsprogramm läuft noch bis Ende 2026.

¹¹⁷ Die SBB leistete in den Jahren 2007 und 2010 einmalige Sanierungsbeiträge zugunsten der PK SBB in der Höhe von gesamthaft CHF 2431 Mio. Die erste Sanierungsleistung erfolgte dabei über eine Zahlung von CHF 1493 Mio. im Jahr 2007 und die zweite Sanierungsleistung über eine Zahlung von CHF 938 Mio. im Jahr 2010. Im Jahr 2014 beschloss die SBB eine dritte Sanierungsleistung in der Höhe von CHF 690 Mio. Für die Zahlungen wurden jeweils verzinsliche Darlehen aufgenommen, die vor allem von SBB Immobilien zu verzinsen und amortisieren sind.

¹¹⁸ vgl. Transkript Stöckli.

¹¹⁹ Die Ausgleichszahlung an die Division Infrastruktur in der Höhe von CHF 150 Mio. ist im strategischen Ziel 2.1 vorgegeben. Beim jährlichen Sanierungsbeitrag an die PK besteht ein wenig Handlungsspielraum, in dem die jährlichen Zahlungstranchen innerhalb gewisser Bandbreiten liegen dürfen.

Die Aussagen von Hasse Biniasch, Gantenbein und implizit auch von Egloff und Stöckli decken sich mit der eigenen Erkenntnis.¹²⁰ Von den anderen Experten wurden mögliche Opportunitätskosten bzw. Externalitäten nicht angesprochen.

3.7 Die nicht mehr betrieblich benötigten Areale der Post

Gemäss Thomas Hasse Biniasch, Leiter Portfoliomanagement der Post Immobilien, investiert die Post selbst bzw. Post Immobilien zum heutigen Zeitpunkt [Mai 2015; Anm. d. Verf.] nur in Immobilien, die betrieblich genutzt werden.¹²¹ In Einzelfällen kann es Abweichungen von diesem Grundsatz geben, wenn sich im Rahmen einer Entwicklung einer postalischen Nutzung ein Anteil Wohnen zur nicht betrieblichen Nutzung aufdrängt bzw. aus der Abwägung von Mietzinsen, Einnahmen, Nutzermix und Risikominimierung anbietet. Grundsätzlich seien die Areale der Post jedoch nicht geeignet, um darauf preisgünstige Wohnungen zu erstellen, weil die Areale meist in Industrie- und Gewerbezone liegen würden. Durchschnittlich dauere es zehn bis fünfzehn Jahre, bis solche Areale umgenutzt werden können. Im Portfolio der Post Immobilien bilden sie einen Sonderfall.¹²²

Aufgrund der Abgrenzung des Themas auf Areale, die sich grundsätzlich für den Bau von Wohnungen eignen und der Ausklammerung von Arealen, die erst eingezont oder umgezont werden müssten (Kapitel 3.1) erübrigt sich die weitere Untersuchung der Postareale.

Damit kann die erste These für die Areale der Post widerlegt werden. Die verfügbaren, d.h. nicht mehr betrieblich benötigten, Areale der Post eignen sich nicht zur Erstellung preisgünstiger Wohnungen.

In weiteren Untersuchungen wäre zu prüfen, ob und inwiefern sich die noch nicht eingezonten Areale der Post eignen würden (mittels Einzonungen) für die Erstellung preisgünstiger Wohnungen. Das Gleiche gilt für die Areale, die heute in einer Zone liegen, in der keine Wohnnutzung zugelassen ist (mittels Umzonungen).

¹²⁰ vgl. Transkripte Hasse Biniasch, Gantenbein, Egloff und Stöckli.

¹²¹ Eine Ausnahme davon ist die PostFinance, eine Tochtergesellschaft, welche zu 100% der Schweizerischen Post gehört. Die PostFinance kann in nicht postalisch genutzte Immobilien zu Renditezwecken investieren.

¹²² vgl. Transkript Hasse Biniasch.

3.8 Die nicht mehr betrieblich benötigten Areale der SBB

Im Unterschied zur Post investiert die SBB in Immobilien, die nicht betrieblich genutzt werden. Die dafür zuständige Division „SBB Immobilien“ steuert drei Portfolios: Bahnproduktion, Bahnhöfe und Anlageobjekte. Das Portfolio Bahnproduktion umfasst alle betrieblich notwendigen Liegenschaften mit Ausnahme der Bahnhöfe. Das Portfolio Bahnhöfe umfasst alle Haltestellen, Klein-, Mittel- und Grossbahnhöfe und das Portfolio Anlageobjekte alle nicht betrieblich notwendigen Liegenschaften.

Insgesamt verfügt SBB Immobilien aktuell über freie Areale in der Grössenordnung von rund 2.1 Mio. m². Davon sind rund 1.1 Mio. m² bereits den Portfolios Bahnproduktion oder Bahnhöfe zugeordnet. Es verbleiben rund 1 Mio. m², wovon jedoch nur rund 231'000 m² in einer Wohn-, Misch- oder Zentrumszone liegen. Das Ergebnis wird multipliziert mit 0.8 (der durchschnittlichen Bebauungsziffer), was rund 185'000 m² ergibt. Davon liegen rund 5% in einer Wohnzone, 40% in einer Mischzone und 55% in einer Zentrumszone. Die Flächen der Zentrumszonen werden mit dem Faktor 0.6 multipliziert, die Flächen der Mischzonen mit 0.5 und die Flächen der Wohnzonen werden belassen (wegen der Annahme, dass in Zentrumszonen 60% Wohnanteil realisierbar ist, in Mischzonen 50% und in Wohnzonen 100%). Diese Fläche wird mit 6 multipliziert, um die theoretisch mögliche Geschossfläche zu erhalten. Um die vermietbare Fläche zu erhalten, werden davon 30% abgezogen. Dies gibt insgesamt rund 450'000 m² vermietbare Wohnfläche. Angenommen, daraus würden nur 5 ½-Zimmer-Wohnungen gebaut mit je 110 m² Wohnfläche, so liessen sich damit im besten Fall rund 4'100 Wohnungen realisieren.¹²³

Damit kann die erste These für die Areale der SBB bestätigt werden. Gewisse Areale der SBB eignen sich zur Erstellung preisgünstiger Wohnungen.

Hauri, Carobbio und Stöckli waren ebenfalls dieser Meinung („gewisse Areale sind geeignet“).¹²⁴ Heymann auch, jedoch nur implizit. Gantenbein bejahte zwar, dass die Are-

¹²³ Diese Zahlen sind lediglich als Annäherung zu verstehen. Sie basieren auf rudimentären Schätzungen. Arealspezifische Gegebenheiten wie Lärm- und Verkehrssituation, Belastung mit nichtionisierender Strahlung und technische Gegebenheiten wurden ausgeblendet. Ebenso wenig wurden die Bebauungsrichtlinien konsultiert. Für eine vertiefte Prüfung müsste jedes einzelne Areal detailliert und gesondert betrachtet werden. Es ist deshalb anzunehmen, dass sich die Anzahl möglicher Wohnungen bei detaillierter Betrachtung reduzieren wird.

¹²⁴ vgl. Transkripte Hauri und Stöckli.

ale für Wohnen geeignet seien, bezweifelte aber, dass es sinnvoll sei, darauf preisgünstige Wohnungen zu erstellen. Egloff beantwortete die Frage nicht, weil es „nicht die Aufgabe der SBB [sei; Anm. d. Verf.], in die Wohnungspolitik miteinbezogen zu werden“¹²⁵.

Die Anzahl möglicher Wohnungen muss in Relation gesetzt werden zur jährlichen gesamtschweizerischen Wohnungsproduktion von rund 39'000 Stück¹²⁶. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass zwischen Auftragserteilung und Fertigstellung sicher fünf bis zehn Jahre Planungs- und Realisierungszeit liegen und SBB Immobilien selbst beim Auftrag, nur noch preisgünstige Wohnungen zu erstellen, nicht sämtliche Ressourcen nur für diese Aufgabe einsetzen könnte.¹²⁷ Zum Vergleich kann erwähnt werden, dass SBB Immobilien über die nächsten zehn bis zwanzig Jahre plant, rund 3'000 bis 4'000 Wohnungen zu erstellen.¹²⁸ Die 4'100 möglichen Wohnungen wären realistischerweise eher in den Jahren 2025 bis 2035 zu erwarten und wenn die Produktion auf diese Zeitspanne verteilt und geglättet wird, betrüge die Produktion rund 400 Wohnungen pro Jahr verteilt über die gesamte Schweiz. In Anbetracht der jährlichen gesamtschweizerischen Wohnungsproduktion von rund 39'000 Stück ein relativ kleiner jährlicher Beitrag von gerade mal einem Prozent.

Damit wird die zweite These widerlegt: Wenn der Staat die SBB verpflichtet, alle von ihr gebauten Wohnungen preisgünstig anzubieten, führt dies nicht zu einer spürbaren Entlastung des schweizweiten Wohnimmobilienmarktes.

Die Aussagen von Hauri („Nein. Es wäre ein Tropfen auf den heissen Stein.“), Hasse Biniasch („Nein. Vom Volumen her würde man das nicht merken.“) und Stöckli („Es ist schlichtweg zu klein, als dass wir einen wesentlichen Einfluss auf die Problemlösung hätten.“) stützen diese Aussage. Selbst Carobbio war der Meinung, dass es zwar „die Probleme sicher nicht lösen“ würde, aber dennoch spürbar wäre. „Vor allem, weil ge-

¹²⁵ vgl. Transkript Egloff.

¹²⁶ Die verfügbaren Daten des Bundesamtes für Statistik (BFS) der letzten 20 Jahre (1994 bis und mit 2013) ergeben einen Mittelwert von 39'224 Einheiten pro Jahr. Allerdings war die Produktion auch schon wesentlich höher, beispielsweise in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren, als eine Produktion zwischen 50'000 und 80'000 Einheiten die Regel war (gem. Schätzung des BFS, „neu erstellte Wohnungen nach Städten“).

¹²⁷ Andernfalls müsste die Organisation stark erweitert werden (z.B. mit einer Abteilung für preisgünstigen Wohnungsbau), was zusätzliche Kosten bedeuten würde.

¹²⁸ Unabhängig von den hier in der Arbeit erwähnten Wohnungen.

wisse Areale in sehr guten Lagen sind.¹²⁹ Heymann meinte, dass der Einfluss natürlich gering sei, aufgrund des hervorgerufenen Interesses durch ihre Arbeit (vor allem seitens der Stadt Zürich) jedoch trotzdem spürbar wäre.¹³⁰ Und auch Gantenbein verwies bei seiner Antwort eher auf den symbolischen Wert: „Ich glaube schon. Die Frage ist immer: ist es überhaupt relevant, dass man es am Markt merkt? Wichtig ist ja, dass die Personen, die bisher Schwierigkeiten hatten, dass die das merken.“¹³¹

Diese Aussage ist natürlich insofern richtig, wenn man berücksichtigt, dass die verfügbaren Areale in 47 unterschiedlichen Gemeinden liegen. Somit darf angenommen werden, dass die Auswirkungen auf den jeweiligen lokalen Wohnungsmarkt (je nach Gemeindegrösse und Anzahl bereits bestehender preisgünstiger Wohnungen) mehr oder weniger spürbar sein werden.

Allerdings enden Immobilienmärkte nicht an Gemeindegrenzen, sondern werden meist überregional betrachtet. Hinzu kommt, dass in der Regel dort preisgünstige Wohnungen gefordert werden, wo die Wohnungspreise hoch sind. Die Wohnungspreise sind hoch, weil viele Menschen dort wohnen wollen und dementsprechend die Nachfrage hoch ist (Kapitel 2.5). Je höher die Nachfrage, desto höher die Preise. In der Folge werden Menschen mit geringerer Zahlungsbereitschaft verdrängt (Kapitel 2.4. und 2.6). Um gerade in einem solch hoch attraktiven Markt eine spürbare Entlastung zu erzielen, müssten umso mehr preisgünstige Wohnungen gebaut werden. Je attraktiver der Wohnmarkt ist, desto schwieriger dürfte es deshalb sein, mit dem Bau preisgünstiger Wohnungen eine spürbare Entlastung zu erzielen.

Analog zur Post wäre auch bei der SBB in weiteren Untersuchungen zu prüfen, ob und inwiefern sich die noch nicht eingezonten Areale eignen würden für die Erstellung preisgünstiger Wohnungen. Das Gleiche gilt für die Areale, die heute in einer Zone liegen, in der keine Wohnnutzung zugelassen ist.

Damit ist noch nichts gesagt zu den möglichen Opportunitätskosten oder des möglichen externen Effektes. Dazu werden nun die vermietbaren Wohnflächen mit den jeweiligen (gemeindespezifischen) 90%-Quantilen von W & P multipliziert, was einen totalen jährlichen Mietertrag von rund CHF 160 Mio. ergibt. Zieht man zur Berechnung die jeweiligen 70%-Quantile heran, so erhält man einen jährlichen Mietertrag von rund CHF 130 Mio. Die Differenz beträgt rund CHF 30 Mio.

¹²⁹ vgl. Transkript Carobbio.

¹³⁰ vgl. Transkript Heymann.

¹³¹ vgl. Transkript Gantenbein.

Das heisst, wenn die SBB auf allen ihrer betrieblich nicht mehr benötigten Areale preisgünstige Wohnungen erstellen muss (anstelle von Wohnungen, die sie zu Marktmieten anbietet), hat sie eine jährliche Ertragseinbusse von rund CHF 30 Mio. zu tragen bzw. zu kompensieren. Kapitalisiert man diese Summe mit 5%, so erhält man einen theoretischen Wertverlust von rund CHF 600 Mio.¹³²

Damit kann die dritte These für die SBB bestätigt und quantifiziert werden. Die SBB mit der Erstellung preisgünstigen Wohnraums auf allen ihrer betrieblich nicht mehr benötigten Areale zu beauftragen, führt zu Opportunitätskosten bzw. negativen Externalitäten in der Höhe von rund CHF 30 Mio. jährlich.

Ob es sich bei den CHF 30 Mio. um Opportunitätskosten oder eine negative Externalität handelt, hängt wesentlich davon ab, bei wem diese Kosten anfallen. Wie in Kapitel 2.2 erwähnt, entsprechen Opportunitätskosten dem „entgangenen Nutzen der besten nicht gewählten Alternative“. Dies bezieht sich in unserem Fall auf den Bund als Eigentümer der SBB. Lässt er die SBB preisgünstige Wohnungen erstellen, so hat sein Unternehmen CHF 30 Mio. weniger Mietertrag pro Jahr (verglichen mit der besten nicht gewählten Alternative, was in casu der Vermietung zu Marktmieten entspricht). Solange dieser Minderertrag nicht auf Dritte überwältzt wird (z.B. über eine Erhöhung der Billettpreise), handelt es sich um Opportunitätskosten. Müssen die Bahnfahrer oder die Steuerzahler (also Dritte) den Minderertrag ausgleichen, handelt es sich um eine negative Externalität (Kapitel 2.3).

Die Opportunitätskosten bzw. die Externalität ist umso grösser, je weniger das Produkt (in unserem Fall die Mietwohnung) preislich dem lokalen Markt angepasst ist. Um dies zu belegen, werden anstelle der 70%-Quantile die Mietpreise der 30%-Quantile verwendet. Der potenzielle jährliche Mietertrag sinkt dadurch von rund CHF 130 Mio. auf rund CHF 100 Mio. Die Opportunitätskosten verdoppeln bzw. die Externalität verdoppelt sich auf rund CHF 60 Mio. jährlich. Grafisch lässt sich dies wie folgt darstellen¹³³.

¹³² Vereinfachend wird von einer ewigen Rente ausgegangen, um den Rentenbarwertfaktor zu bestimmen.

¹³³ Weil die durchschnittlichen Mietpreise in den Abbildungen (Mietw_P90, Mietw_P70 und Mietw_P30) Mittelwerte aller Areale sind, kommt es bei der Berechnung des jährlichen Mietertrages zu Differenzen gegenüber den im Text erwähnten Werten.

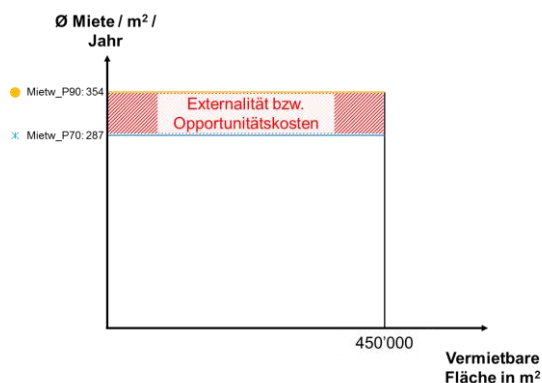


Abbildung 12: Kosten des Verzichts auf Marktmiete bei Wahl des 70%-Quantils (eigene Darstellung)

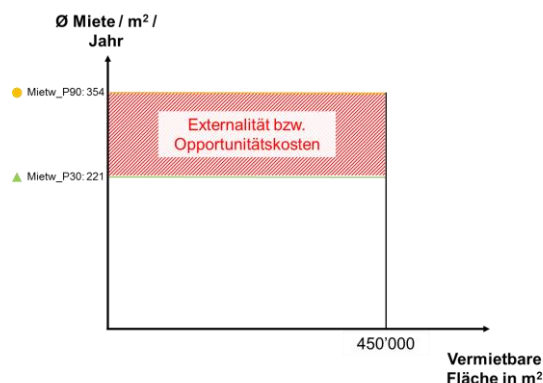


Abbildung 13: Kosten des Verzichts auf Marktmiete bei Wahl des 30%-Quantils (eigene Darstellung)

Damit kann die vierte These bzw. Hypothese bestätigt werden. Je weniger das Wohnprodukt preislich dem lokalen Markt angepasst ist, desto höher sind die Opportunitätskosten bzw. die Externalität.

Gantenbein und Stöckli stützen diese Erkenntnis, indem sie darauf hinwiesen, dass es „aus betriebswirtschaftlichen Gründen“¹³⁴ nicht zweckmässig sei bzw. nicht „im Verhältnis“¹³⁵, auf hochattraktiven Lagen mit entsprechend hohen Bodenpreisen preisgünstige Wohnungen zu realisieren.

Kontroverser waren die Antworten auf die Frage, ob sich mit preisgünstigen Wohnungen die gleiche Rendite erwirtschaften lässt wie mit teuren Wohnungen. Die Frage ist entscheidend zur Beurteilung der Höhe der Opportunität, die sich der Bund entgehen lässt, wenn er seine bundesnahen Betriebe mit der Erstellung von preisgünstigen Wohnungen beauftragt. Das Spektrum reichte von „Ich glaube, dass das realistisch ist“¹³⁶, bis zu „Nein, per se nicht“¹³⁷. Die Mehrheit der Antwortenden differenzierte jedoch und machte die Antwort abhängig z.B. vom Landwert¹³⁸, von den Baukosten¹³⁹ oder von der Marktsituation¹⁴⁰.

Leider befindet sich das Portfolio der Anlagestiftung Adimora noch im Aufbau¹⁴¹ und lässt einen mehrjährigen Vergleich mit den anderen Anlagestiftungen der Pensimo Ma-

¹³⁴ vgl. Transkript Gantenbein.

¹³⁵ vgl. Transkript Stöckli.

¹³⁶ vgl. Transkript Heymann.

¹³⁷ vgl. Transkript Hasse Biniasch.

¹³⁸ vgl. Transkripte Stöckli und Gantenbein.

¹³⁹ vgl. Transkripte Hasse Biniasch und Hauri.

¹⁴⁰ vgl. Transkript Egloff.

¹⁴¹ vgl. Geschäftsbericht der Anlagestiftung Adimora per 30.9.2014, S. 8 und 23, abrufbar unter: http://www.pensimo.ch/files/docs/ADI/2014_ADI_Geschaeftsbericht.pdf [abgerufen am 2.8.2015].

nagement AG nicht zu. Dies wäre der beste Beleg dafür, ob sich mit preisgünstigen Wohnungen die gleiche Rendite erwirtschaften lässt wie mit teuren Wohnungen. Bis es soweit ist „fehlt [...] der Beweis“, um es in den Worten von Hauri auszudrücken.

Werden die Daten anders dargestellt, lässt sich ein Zusammenhang zwischen Opportunitätskosten bzw. Externalität und Preisniveau der Standortgemeinde feststellen. Dazu werden sämtliche Standortgemeinden aufsteigend anhand des 90%-Quantils sortiert.

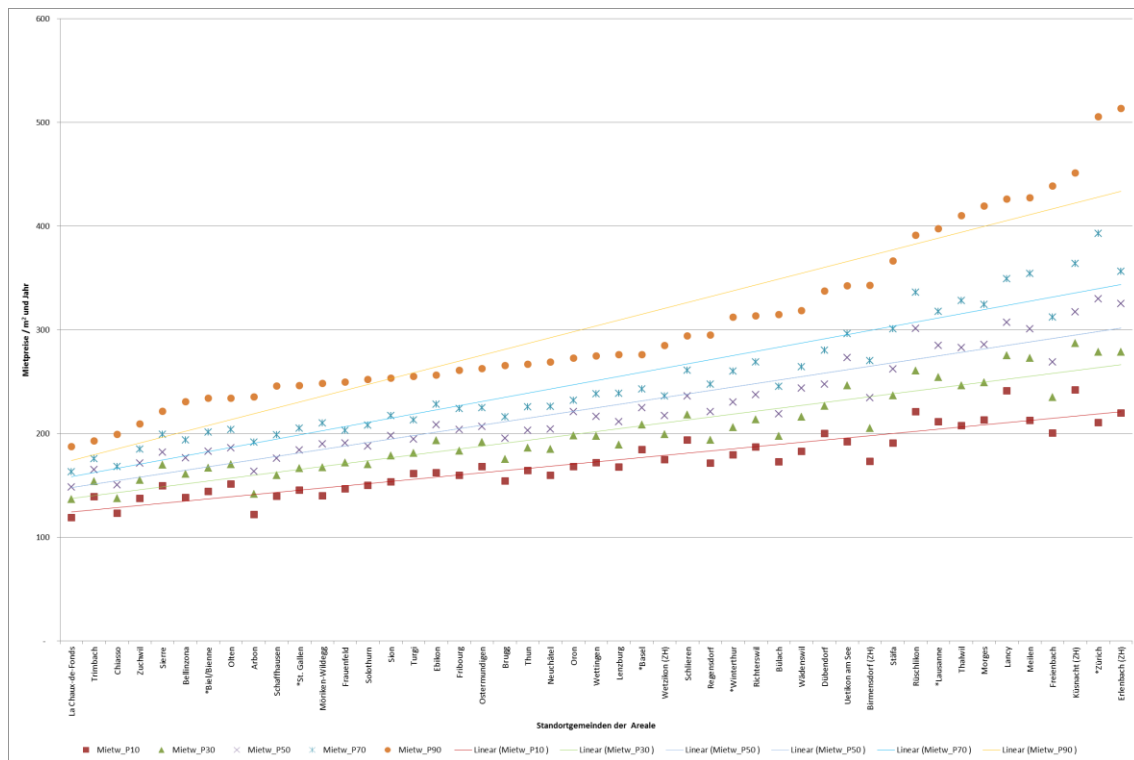


Abbildung 14: Zusammenhang zwischen Preisniveau und Höhe der Opportunitätskosten bzw. Externalität (eigene Darstellung). Städte, die mit einem * gekennzeichnet sind, haben mehr als 50'000 Einwohner

Aus der Differenz zwischen den einzelnen Quantilen, die über alles gesehen mit zunehmendem Preisniveau steigt, lässt sich ablesen, dass die Opportunitätskosten umso höher ausfallen bzw. die Externalität umso höher ausfällt, je höher das Preisniveau der Standortgemeinde ist (vgl. Kapitel 2.8 und die divergierenden Trendlinien in Abbildung 14).

Die folgende Abbildung illustriert diesen Zusammenhang. Je weiter rechts, desto höher das generelle Preisniveau. Je höher das Preisniveau, desto höher die roten Anteile der Säulen (die den Opportunitätskosten bzw. der Externalität entsprechen).

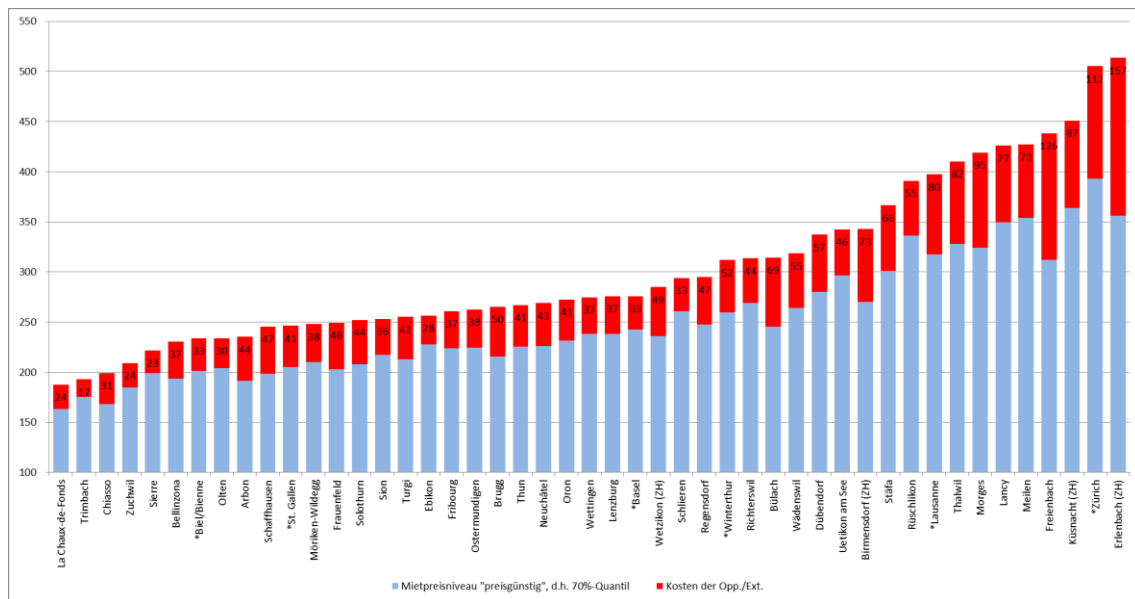


Abbildung 15: Höhe der Opportunitätskosten bzw. Externalität (in CHF/m²/Jahr) je nach Standortgemeinde (eigene Darstellung)

Damit kann gesagt werden, dass unter alleiniger Berücksichtigung von Opportunitätskosten bzw. Externalitäten preisgünstige Wohnungen von Vorteil dort erstellt werden, wo das Mietpreisniveau tief ist.

Diese Erkenntnis deckt sich mit den Aussagen der Experten. Auf die Frage, ob der Standort bereits vorgibt, welches Produkt darauf realisiert wird, wurde stets ähnlich argumentiert: sehr zentraler bzw. guter Standort → hohe Bodenpreise → preisgünstiger Wohnraum nicht möglich bzw. nicht sinnvoll.¹⁴² Einzig Hauri vertrat die Meinung, dass man „an einer so guten Lage wie der Europaallee [...] eigentlich fast alles bauen“¹⁴³ kann.¹⁴⁴

3.9 Katalog der Chancen und Risiken

Die ökonomische Perspektive bildet, wie bereits erwähnt, nur eine Sicht ab (Kapitel 1.3). Und wie Coase sehr schön beschrieben hat, gilt es abzuwägen. In unserem Fall, ob der Nutzen, den die preisgünstigen Wohnungen einigen wenigen begünstigten Mietern stiften, insgesamt die Kosten, die wahrscheinlich von der Allgemeinheit¹⁴⁵ zu tragen

¹⁴² vgl. Hasse Biniasch, Stöckli, Egloff, Gantenbein.

¹⁴³ vgl. Transkript Hauri.

¹⁴⁴ Damit wollte er darauf hinweisen, dass die SBB an der Europaallee auch günstige Wohnungen bauen könnte, weil sie, im Unterschied zu vielen Immobilieninvestoren, das Land nicht erst vor kurzem zu hohen Preisen erworben hat. Selbstverständlich ist sich auch Hr. Hauri bewusst, dass die SBB dadurch Opportunitätskosten zu tragen hätte.

¹⁴⁵ Über höhere Steuern, weil der Bund die LV erhöhen muss oder über höhere Billettpreise.

sind, überwiegt. Dabei kann nicht ausgeschlossen werden, dass es gute Gründe gibt, weshalb die Opportunitätskosten bzw. die negative Externalität in Kauf genommen werden sollte.¹⁴⁶ An dieser Stelle werden deshalb sämtliche in den Interviews genannten Argumente für oder gegen preisgünstigen Wohnungsbau durch bundesnahe Betriebe zusammengefasst.

3.9.1 *Chancen*

- + positives Image
- + geringeres Reputationsrisiko
- + zusätzlicher preisgünstiger Wohnraum an guten Lagen
- + guter Quartiermix, gute Durchmischung
- + Leute haben mehr Geld zur Verfügung¹⁴⁷
- + weniger Leerstand
- + der Ghettoisierung entgegenwirken
- + Diversifikation im Portfolio, weniger Korrelation der einzelnen Immobilien

3.9.2 *Risiken*

- Quersubventionierung
- Opportunitätskosten
- Kannibalisierung Privater [die sich für preisgünstigen Wohnraum einsetzen; Anm. d. Verf.] unterbindet evtl. das private Engagement
- Bund bzw. bundesnahe Betriebe haben keine spezifische Kompetenz, preisgünstige Wohnungen zu erstellen
- keine direkte Beziehung zwischen Förderer (Bund) und Gefördertem (Mieter)
- Ertragsverlust für bundesnahes Unternehmen und dessen Eigentümer
- mangelnde Effizienz (kein Marktentscheid)
- erzwungene Durchmischung kann Gefühl des „Fremdkörpers“ hervorrufen
- Gefahr der Vettern- oder Klientelwirtschaft bei ungenügenden Kontrollen
- widerspricht dem Auftrag (Kapitel 3.4)
- hoher Bodenpreis spricht gegen preisgünstige Wohnungen
- Neubau ist per se teuer

¹⁴⁶ vgl. Transkript Gantenbein.

¹⁴⁷ Wenn sie von einer vergünstigten Wohnung profitieren [Anm. d. Verf.].

- Verzerrung des Wohnungsmarktes
- Gefahr der Intransparenz
- Objekthilfe ist verzerrender als Subjekthilfe
- Staat kann nicht schnell genug auf Nachfrageänderungen reagieren

4 Schlussbetrachtung

4.1 Fazit

Wie gezeigt wurde, besteht vor allem bei der SBB ein Potenzial an Arealen, das zur Erstellung preisgünstigen Wohnraums geeignet wäre.

Es gibt einige Gründe, weshalb der Bund als Eigentümer von seinen bundesnahen Unternehmen verlangen sollte, preisgünstigen Wohnraum auf ihren betrieblich nicht mehr benötigten Arealen zu erstellen. Noch mehr Gründe sprechen jedoch dagegen (Kapitel 3.9).

Wird die SBB beauftragt, auf allen betrieblich nicht mehr benötigten Arealen preisgünstigen Wohnraum zu erstellen, hat dies Opportunitätskosten bzw. negative Externalitäten in der Höhe von rund CHF 30 Mio. jährlich zur Folge. Kapitalisiert mit 5% entspricht dies einem Wertverlust von rund CHF 600 Mio. (Kapitel 3.8).

Opportunitätskosten, weil nicht die Nutzung der höchsten Intensität gewählt wird (Wohnungen zu Marktpreisen würden einen höheren jährlichen Ertrag generieren, Kapitel 2.2) und Externalitäten, weil der Bund bzw. das Parlament (und damit Politiker, Kapitel 3.2) einen Entscheid trifft, der Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte (hier die SBB bzw. deren Kunden, die nicht mitentscheiden können) hat. Anders gesagt, weil „einzelwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Kosten divergieren“¹⁴⁸ (Kapitel 2.3).

Rein ökonomisch betrachtet im Sinne der neoklassischen Wirtschaftstheorie wäre es für den Bund somit irrational, die bundesnahen Betriebe mit der Erstellung preisgünstiger Wohnungen auf ihren betrieblich nicht mehr benötigten Arealen zu beauftragen.

Für Personen, die davon ausgehen, dass sie von einer vergünstigten Wohnung profitieren könnten bzw. für solche, die sich durch die öffentliche Forderung nach mehr preisgünstigen Wohnungen auf SBB Arealen eine politische Profilierung (oder einen ande-

¹⁴⁸ Der Entscheid, dass die SBB preisgünstigen Wohnraum auf ihren betrieblich nicht mehr benötigten Arealen erstellen muss, hat für den Einzelnen bzw. die Summe der Einzelnen, die von einer vergünstigten Wohnung profitieren, weniger Kosten zur Folge als die Allgemeinheit, z.B. über höherer Billettpreise, zu tragen hat (vgl. Siebert 1996, S. 10).

ren Vorteil) erhoffen, ist die Forderung nach preisgünstigem Wohnungsbau auf Arealen bundesnaher Betriebe rational und nachvollziehbar. Insbesondere weil ihre persönlichen Vorteile in Bezug auf das Gesamtoptimum zu gross sind (Kapitel 2.3). Das Ausmass der Aktivität (in casu der öffentlichen Forderung preisgünstiger Wohnungen) ist somit höher als es wäre, wenn die negativen Externalitäten internalisiert würden. Folglich werden zu viele preisgünstige Wohnungen auf bundesnahen Arealen nachgefragt bzw. gefordert.

Eine wertende Beurteilung ist nicht Teil dieser Arbeit. Fakt ist, dass es eine Differenz im möglichen jährlichen Mietertrag gibt. Diese Differenz gilt es zu berücksichtigen in der politischen Diskussion. Wie Coase formulierte, geht es um ein Problem reziproker Natur:

„To avoid the harm to B would inflict harm on A. The real question that has to be decided is: should A be allowed to harm B or should B be allowed to harm A? The problem is to avoid the more serious harm.“¹⁴⁹

Es gilt also abzuwägen, ob der Nutzen, den die preisgünstigen Wohnungen einigen wenigen begünstigten Mietern stiften, insgesamt die Kosten, die wahrscheinlich von der Allgemeinheit¹⁵⁰ zu tragen sind, überwiegen. Dabei kann nicht ausgeschlossen werden, dass es gute Gründe gibt, weshalb die Differenz von jährlich 30 Mio. in Kauf genommen werden sollte.¹⁵¹

Somit kann die primäre Frage weder mit Ja noch mit Nein beantwortet werden:

Aus einer isolierten Betrachtungsweise kann nicht beurteilt werden, ob es für den Bund als Eigner bzw. alleiniger Besitzer der Post und SBB ökonomisch von Vorteil wäre, wenn er diese beauftragt, auf ihren nicht mehr benötigten Arealen preisgünstigen Wohnraum zu erstellen. Entscheidend ist, wie hoch der Gegenwert ist, den er mit Inkaufnahme der Opportunitätskosten erhält.

Um es in Coases Worten zu sagen: “What answer should be given is, of course, not clear unless we know the value of what is obtained as well as the value of what is sacrificed to obtain it.”¹⁵²

¹⁴⁹ Coase 1960, S. 2.

¹⁵⁰ Über höhere Steuern, weil der Bund die LV erhöhen muss oder über höhere Billettpreise.

¹⁵¹ vgl. Transkript Gantenbein.

¹⁵² Coase 1960, S. 2.

4.2 Reflexion

Dass der Bau preisgünstiger Wohnungen durch bundesnahe Unternehmen einen Preis hat, ist wohl unbestritten (Kapitel 2.2, 3.8 und 3.9). Letzten Endes geht ein Teil des Ertrages verloren, solange nicht bewiesen ist, dass mit preisgünstigen Wohnungen die gleiche Rendite zu erzielen ist wie mit herkömmlichen oder hochpreisigen.¹⁵³

Die Höhe der Opportunitätskosten bzw. der negativen Externalität ist jedoch kritisch zu betrachten. Bei der Auswahl der Areale und der Berechnung der potenziell vermietbaren Wohnfläche mussten sehr viele Annahmen getroffen werden. Wie bereits erwähnt (Kapitel 3.8) sind die Zahlen lediglich als Annäherung zu verstehen. Sie basieren auf rudimentären Schätzungen. Areal spezifische Gegebenheiten wie Lärm- und Verkehrssituation, Belastung mit nichtionisierender Strahlung und technische Gegebenheiten wurden ausgeblendet. Ebenso wenig wurden die Bebauungsrichtlinien konsultiert. Für eine belastbarere Aussage zur Anzahl Wohnungen, die die SBB auf ihren betrieblich nicht mehr benötigten Arealen erstellen könnte, müsste jedes einzelne Areal detailliert betrachtet und analysiert werden. Abschliessende Sicherheit bestünde erst, wenn eine rechtskräftige Baubewilligung vorliegt.

Die Wahl des methodischen Vorgehens erscheint dem Autor dennoch angemessen. Das Aufzeigen des Steuerungsmechanismus, die Behandlung der strategischen Ziele, die Untersuchung der Finanzflüsse und die Überprüfung der betrieblich nicht mehr benötigten Areale sind zweckmässig bzw. notwendig, um die primäre Fragestellung zu prüfen. Diese lautet:

Ist es aus ökonomischer Sicht für den Bund als Eigner bzw. alleiniger Besitzer der Post und SBB von Vorteil, wenn er diese beauftragt, auf ihren betrieblich nicht mehr benötigten Arealen preisgünstigen Wohnraum zu erstellen?

Eine weitere Kritik bezieht sich auf diese primäre Fragestellung. Wenn es darum geht, mehr preisgünstigen Wohnraum (an guten Lagen) zu schaffen (Objekthilfe) bzw. mehr Menschen die Möglichkeit zu bieten, an guten Lagen zu wohnen (Objekt- oder Subjekthilfe, Kapitel 2.7) können dafür viele Massnahmen in Frage kommen. Dass die Post oder die SBB selber auf ihren betrieblich nicht mehr benötigten Arealen preisgünstige

¹⁵³ vgl. Transkript Hauri.

Wohnungen bauen, ist wahrscheinlich eher die Extremform. Carobbio wies darauf hin, dass es dem Mieterverband nicht primär darum gehe, dass die SBB oder die Post die Wohnungen selber baue, sondern dass diese ihre Areale zur Verfügung stellen (für die gemeinnützigen Wohnbauträger).¹⁵⁴

4.3 Ausblick

Wie sich gezeigt hat, existieren sowohl bei der Post als auch bei der SBB Areale, die sich heute noch nicht zur Erstellung preisgünstigen Wohnraums eignen. Sei es, weil sie noch betrieblich gebraucht werden, nicht eingezont sind oder in einer Zone liegen, die die Erstellung von Wohnraum nicht zulässt. In weiteren Untersuchungen wäre deshalb zu prüfen, ob und in welchem zeitlichen Rahmen sich diese Areale nutzen liessen.

Interessant wäre auch eine vertiefte Untersuchung der Frage, ob sich mit preisgünstigen Wohnungen die gleichen Renditen wie mit herkömmlichen bzw. hochpreisigen Wohnungen erzielen lassen. Eine Studie¹⁵⁵ des BWO in Zusammenarbeit mit Halter Unternehmungen und Pensimo Management kommt zu diesem Schluss. Allerdings fehlt bislang der Praxisbeweis, wie auch Hauri bemängelte.¹⁵⁶ Das Portfolio von Heymann wird ihn vielleicht eines Tages liefern.

Schliesslich wäre auch interessant zu prüfen, wie effizient eine Bereitstellung preisgünstigen Wohnraums durch bundesnahe Betriebe überhaupt wäre. Mit anderen Worten: kann der Bund mit anderen Massnahmen (als der Beauftragung der bundesnahen Betriebe) mehr preisgünstigen Wohnraum fördern bei gleichem oder geringerem Mitteleinsatz? Mit dieser Frage landen wir wieder bei von Wieser (Kapitel 2.2). Unter Umständen wäre es für den Bund ökonomisch sinnvoller, den Mehrertrag aus den teureren Wohnungen der bundesnahen Betriebe zu nutzen und in Subjekthilfe zu investieren.

¹⁵⁴ vgl. Transkript Carobbio.

¹⁵⁵ Fahrländer et al. 2012.

¹⁵⁶ vgl. Transkript Hauri.

Literaturverzeichnis

Alonso, W. (1960): A Theory of the Urban Land Market, in: Papers in Regional Science 6(1960)1, S. 149–157

Alonso, W. (1964): Location and Land Use. Toward a General Theory of Land Rent. Cambridge 1964

Aring, J. (2005): Bodenpreise und Raumentwicklung, in: Geographische Rundschau 57(2005)3, S. 28–34

Bathelt, H./Glückler, J. (2003): Wirtschaftsgeographie: Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive, 3. Aufl., Stuttgart 2003

Boddy, M. (2007): Designer neighbourhoods: New-build residential development in nonmetropolitan UK cities, in: Environment and Planning A 39(2007), S. 86–105

Budinger, A. (2012): Städtische Freiräume als Faktoren der Wertsteigerung von Grundstücken, Dortmund 2012 (zugleich Dissertation Technische Universität Dortmund 2012)

Bundesamt für Wohnungswesen/Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Hrsg. 2013a): Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone und Städte, Zwischenbericht der Arbeitsgruppe, Bern 2013

Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg. 2013b): Preisgünstiger Wohnraum: Ein Baukasten für Städte und Gemeinden, Grenchen 2013

Bühlmann, L./Spori N. (2010): Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, in: Raum & Umwelt 10(2010)1, S. 1–35

Coase, R. H. (1960): The problem of social cost, in: Journal of Law and Economics 3(1960)10, S. 1–44

DiPasquale, D./Wheaton W. C. (1992): The Markets for Real Estate Assets and Space: A Conceptual Framework, in: Journal of Real Estate and Urban Economics Association 20(1992)1, S. 181–97

Eder Sandtner, S./Schneider-Sliwa, R. (2007): Neue Gesellschaftsformen und ihre residenziellen Verteilungsmuster am Beispiel von Basel-Stadt, in: Dangschat, J. S./Hamedinger A. (Hrsg.): Lebensstile, soziale Lagen und Siedlungsstrukturen, Hannover 2007, S. 139–160

Elkington, J. (1997): Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business, Oxford 1997

Endres, A. (1977): Die Coase-Kontroverse, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics 133(1977)4, S. 637–651

Fahrländer, S./Blarer, D./Kellerhals, C./Matter, D./de Perrot, O./Stollmann, J./Felsberger, C./Valsecchi, A./Abplanalp, W./Affolter, P. (2012): «Günstiger» Mietwohnungsbau ist möglich, Technischer Bericht, Grenchen 2012

Farwick, A. (2007): Soziale Segregation in den Städten – Von der gespaltenen Gesellschaft zur gespaltenen Stadt, in: Baum, D. (Hrsg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit, Wiesbaden 2007, S. 111–122

Finger, M./Huber, E./Reist, P./Steiner, R. (2012): Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, in: Universität Bern (Hrsg.), KPM-Schriftenreihe Nr. 46, Bern 2012

Gantenbein, P. (2015): Preisgünstiges Wohnen, in: RICS (Hrsg.), RICS-Impulse, Basel 2015

Green, D. I. (1894): Pain-Cost and Opportunity-Cost, in: The Quarterly Journal of Economics 8(1894)2, S. 218–229

Gwartney, J./Stroup, R. L./Lee D. R./Ferrarini, T. H. (2005): Common Sense Economics: What Everyone Should Know about Wealth and Prosperity, New York 2015

Häne, S. (2014): Bund verpflichtet SBB zu Rendite, in: Tages-Anzeiger, 27.10.2014, S. 5

Häussermann, H. (2008): Wohnen und Quartier: Ursachen sozialräumlicher Segregation, in: Huster, E.-U./Boeckh, J./Mogge-Grotjahn, H. (Hrsg.), Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, Wiesbaden 2008, S. 335–349

Heitel, S./Lohse, M./Zahn, M./Pfnür, A./Damianakis, M. (2011): Wohnungswirtschaft im Wandel: Möglichkeiten und Grenzen öffentlicher Finanzierung in der Wohnraumversorgung, in: Pfnür A. (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Nr. 24, Darmstadt 2011

Heye, C./Leuthold, H. (2006): Sozialräumlicher Wandel in der Agglomeration Zürich: Konsequenzen von Suburbanisierung und Reurbanisierung, in: disP – The Planning Review 42(2006)164, S. 16–29

Hiller, N./Schultewolter, D. (2014): Quo Vadis Wohnungspolitik?, in: Wirtschaftsdienst 94(2014)1, S. 34–40

Klink, F. A. (1994): Pigou and Coase Reconsidered, in: Land Economics 70(1994)3, S. 386–390

Krätke, S. (1995): Stadt – Raum – Ökonomie: Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie, Wiesbaden 1995

Kt. Aargau, Departement Finanzen und Ressourcen (Hrsg. Jahr unbekannt), Entscheidungsbaum zur Diskussion ökonomischer Begründungen von Staatstätigkeit

Ledergerber, L. (2015): Bezahlbarer Wohnraum – welche Förderung ist sinnvoll? Die Vor- und Nachteile der Objekt- und der Subjekthilfe, in: Wohbaugenossenschaften Schweiz (Hrsg.), INFOPOOL, Zürich 2015

Mayring, P. (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung, 5. Aufl., Weinheim und Basel 2002

McRae, T. W. (1970): Opportunity and Incremental Cost: An Attempt to Define in Systems Terms, in: Accounting Review 45(1970)2, S. 315–321

Meuser, M./Nagel, U. (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht: ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Garz, D./Kraimer, K. (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen, Wiesbaden 1991, S. 442–471

Meuser, M./Nagel, U. (2009): Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: Pickel, S./Pickel, G./Lauth, H.-J./Jahn, D. (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft, Wiesbaden 2009, S. 465–479

Mieg, H./Näf, M. (2005): Experteninterviews in den Umwelt- und Planungswissenschaften. Eine Einführung und Anleitung, 2. Aufl., Zürich 2005

Morlok, C. (2006): Eine kleine Soziologie des Grenznutzens, in: Albert, G./Bienfait, A./Sigmund, S./Stachura, M. (Hrsg.): Aspekte des Weber-Paradigmas, Wiesbaden 2006, S. 126–143

Pigou, A. C. (1932): The Economics of Welfare, 4. Aufl., London 1932

Post (2014), Finanzbericht Post 2014, Bern 2014

Ricardo, D. (1817): Principles of Political Economy and Taxation, London 1817

SBB (2014), Finanzieller Lagebericht, in: Schweizerische Bundesbahnen (Hrsg.), SBB Geschäftsbericht 2014, Bern 2014, S. 30–39

Schulte-Haller, M. (2011): Soziale Mischung und Quartierentwicklung: Anspruch versus Machbarkeit, in: Programmes Projets Urbains, Bundesamt für Raumentwicklung/Bundesamt für Migration/Bundesamt für Wohnungswesen/Bundesamt für Sport/Fachstelle für Rassismusbekämpfung/Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (Hrsg.), Bern 2011

Schweizerischer Bundesrat, KdK, BPUK, SSV, SGV (2012): Raumkonzept Schweiz, Überarbeitete Fassung, Bern 2012

Siebert, H. (1996): Institutionelle Arrangements für die Zuweisung von Opportunitätskosten, in: Kiel Working Papers, Nr. 719, Kiel 1996, S. 1–27

Smith, N. (1987): Gentrification and the Rent Gap, in: *Annals of the Association of American Geographers* 77(1987)3, S. 462–465

Thünen von, J. H. (1826): *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Neudruck, Stuttgart 1966

Wachter, D. (1993): Bodenmarktpolitik, in: *Sozioökonomische Forschungen*, Band 28, Bern 1993, S. 1–128

Weber, U. (2012): Zur politischen Steuerung der bundesnahen Infrastrukturunternehmen durch den Bundesrat, in: *Die Volkswirtschaft: Das Magazin für Wirtschaftspolitik* (2012)6, S. 9–12

Westphal, H. (1978): Die Filtering-Theorie des Wohnungsmarktes und aktuelle Probleme der Wohnungmarktpolitik, in: *Leviathan* 6(1978)4, S. 536–557

Wieser von, F. (1924): *Theorie der gesellschaftlichen Wirtschaft*, in: *Grundriss der Sozialökonomik*, Abteilung 1, Tübingen 1924, S. 125–444

Zürcher Kantonalbank (2008): *Wertvoller Boden – Die Funktionsweise des Bodenmarktes im Kanton Zürich*, Zürich 2008

Internetquellen

Antwort des Bundesrates auf die Interpellation 10.3899 von Marina Carobbio vom 1.12.2010, abrufbar unter:

http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20103899 [abgerufen am 6.7.2015]

Antwort des Regierungsrats Zürich auf die Anfrage Wiederkehr, Sauter, Albanese betreffend Wirksamkeit von staatlichen Investitionen im Wohnungsmarkt, abrufbar unter:

http://www.wohnungspolitik-schweiz.ch/data/KR-Nr_612014_Antwort_des_Regierungsrats_auf_die_Anfra_9573.pdf [abgerufen am 7.8.2015]

Argumente der Stadt Zürich für den Bau der städtischen Siedlung Hornbach im Seefeld-Quartier, abrufbar unter: [https://www.stadt-](https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/hochbau/geplante_bauten/areal_hornbach.html)

[zuerich.ch/hbd/de/index/hochbau/geplante_bauten/areal_hornbach.html](https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/hochbau/geplante_bauten/areal_hornbach.html) [abgerufen am 30.7.2015]

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage an den Grossen Gemeinderat Winterthur betreffend staatliche Interventionen in den Wohnungsmarkt, eingereicht von den Gemeinderäten F. Albanese, W. Langhard und St. Feer vom 11. Juni 2014, abrufbar unter:

http://www.wohnungspolitik-schweiz.ch/data/GGR-Nr_2014-015_Antwort_des_Stadtrats_betr_staatliche_8311.pdf [abgerufen am 7.8.2015]

Geschäftsbericht der Anlagestiftung Adimora per 30.09.2014, S. 8 und S. 23, abrufbar unter: http://www.pensimo.ch/files/docs/ADI/2014_ADI_Geschaeftsbericht.pdf [abgerufen am 2.8.2015]

Hindle, T. (2009): „Triple bottom line“. The Economist online vom 17.11.2009, abrufbar unter: <http://www.economist.com/node/14301663> [abgerufen am 6.8.2015]

Interpellation 14.3214 von SR Géraldine Savary vom 20.3.2014, abrufbar unter:

http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20143214 [abgerufen am 7.5.2015]

Interpellation 14.4149 von SR Didier Berberat vom 10.12.2014, abrufbar unter: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20144149 [abgerufen am 7.5.2015]

Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2013–2016, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/4077.pdf> [abgerufen am 10.7.2015]

Medienmitteilung des Bundesrates vom 14.12.2012, abrufbar unter: <http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00474/00492/index.html?lang=de&msg-id=47195> [abgerufen am 27.7.2015]

Medienmitteilungen des Schweizer Mieterinnen- und Mieterverbandes vom 17.12.2014, 12.01.2015 und vom 01.04.2015, abrufbar unter: <http://www.smv-asloca-asi.ch/tag/immobilienmarkt/> [abgerufen am 7.5.2015]

Medienmitteilung des Verbands der Wohnbaugenossenschaften Schweiz vom 26.03.2015, abrufbar unter: http://www.wbg-schweiz.ch/data/2015_03_26_SBB_9991.pdf [abgerufen am 7.5.2015]

Medienmitteilung der SP Schweiz vom 01.04.2015, abrufbar unter: <http://www.sp-ps.ch/de/publikationen/medienmitteilungen/sbb-manovrieren-sich-mit-luxusimmobilien-strategie-aufs> [abgerufen am 7.5.2015]

Medienmitteilungen des Schweizer Mieterinnen- und Mieterverbandes vom 1.4.2015, abrufbar unter: <http://www.smv-asloca-asi.ch/wohnpolitik-bundesrat-nimmt-verantwortung-nicht-wahr/> [abgerufen am 7.5.2015]

Strategische Ziele des Bundesrates für die SBB 2015–2018, abrufbar unter: <http://www.uvek.admin.ch/org/03940/03942/03945/index.html> [abgerufen am 30.7.2015]

Strategische Ziele des Bundesrates für die Schweizerische Post AG 2013–2016, abrufbar unter: <http://www.uvek.admin.ch/org/03940/03942/03946/index.html?lang=de> [abgerufen am 30.7.2015]

Anhang

Anhang 1: Fragebogen für Experteninterviews

Fragen im Zusammenhang mit preisgünstigem Wohnraum

1. Was verstehen Sie unter preisgünstigem Wohnraum? Bzw. wie definieren sie preisgünstig?
2. Soll preisgünstiger Wohnraum gefördert werden und wenn ja, durch wen?
3. Lässt sich mit preisgünstigen Wohnungen die gleiche Rendite erwirtschaften wie mit teuren Wohnungen?
4. Wieviel lässt sich ihrer Meinung nach bei den Baukosten einsparen, wenn „günstig“ gebaut wird (d.h. kleinere Grundrisse, günstigere Materialien, etc.)?
5. Welche Konsequenzen hat eine „günstige Bauweise“ in Bezug auf die Lebenszykluskosten?

Fragen im Zusammenhang mit dem Standort

6. Welche Auswirkung hat der Standort auf das „zu erstellende Produkt“ (z.B. Eigentumswohnung, preisgünstige Wohnung, Geschäftsflächen, Büroflächen etc.) bzw. gibt der Standort ihrer Meinung nach vor, welches Produkt darauf realisiert wird?
7. Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Lage und dem Preis des angebotenen Immobilienprodukts?
8. Wo, bzw. an welchen Standorten würden Sie persönlich preisgünstige Wohnungen bauen und warum?
9. Wo, bzw. an welchen Standorten würden Sie persönlich hochpreisige Wohnungen bauen und warum?
10. Sind die zentralen Areale der Post bzw. der SBB ihrer Meinung nach geeignet, um darauf preisgünstigen Wohnraum zu erstellen?

Fragen im Zusammenhang mit Post und SBB

11. Sollte die Post bzw. die SBB ihrer Meinung nach preisgünstige Wohnungen erstellen bzw. anbieten und warum?

12. Was für Konsequenzen sehen sie für die Post bzw. für die SBB, wenn diese nur noch preisgünstige Wohnungen erstellen bzw. anbieten dürfen?
13. Wo sehen sie Chancen, wenn die Post bzw. die SBB preisgünstige Wohnungen anbietet?
14. Wo sehen sie Risiken, wenn die Post bzw. die SBB preisgünstige Wohnungen anbietet?
15. Angenommen, die Post bzw. die SBB würde nur noch preisgünstige Wohnungen erstellen; hätte dies ihrer Meinung nach einen spürbaren Einfluss auf den schweizweiten Wohnimmobilienmarkt?

Anhang 2: Transkripte der Experteninterviews

Aus Gründen der Vertraulichkeit gegenüber den Interviewpartnern wurden die Transkripte der Interviews in dieser öffentlichen Version entfernt. Falls Sie ein begründetes Interesse an den Transkripten haben, wenden Sie sich bitte direkt beim Verfasser.

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Thema „Preisgünstiger Wohnungsbau durch bundesnahe Betriebe: Ökonomische Betrachtung der Chancen und Risiken am Beispiel der Schweizerischen Bundesbahnen und der Schweizerischen Post“ selbstständig 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, den 17.08.2015



Andreas Burkhardt