Universität Zürich[UZH]

Abschlussarbeit

zur Erlangung des

Master of Advanced Studies in Real Estate

Preisgünstiger Wohnraum in der Stadt Zürich

Wege zur Erreichung des Drittelsziel und einer nachhaltigen Raumplanung für die Stadt Zürich

Verfasser: Provenzano Domenico

Eingereicht bei: Dr. Fabian Wildenauer

Abgabedatum: 08.09.2025

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis IV

Abbildungsverzeichnis V

Executive Summary VI

1. Einleitung 7

1.1 Ausgangslage und Problemstellung 7

1.2 Zielsetzung und Forschungsfrage 8

1.3 Abgrenzung 9

1.4 Aufbau der Arbeit 10

2. Theoretische Grundlagen 12

2.1 Der Immobilienmarkt: Besonderheiten und Funktionsweise 12

2.2 Teilmärkte sowie Akteure und Akteurinnen 13

2.2.1 Nutzermarkt 14

2.2.2 Vermögensmarkt 15

2.2.3 Entwicklermarkt 16

2.3 Das Vier-Quadranten-Modell 17

2.3.1 Limitationen und Kritik am Vier-Quadranten-Modell 21

2.4 Die Theorie der Bodenrente im Kontext urbaner Wohnungsmärkte 23

2.4.1 Die Entstehung und Entwicklung der Bodenrente 23

2.4.2 Die Bedeutung der Bodenrente für städtische Wohnungsmärkte 24

2.4.3 Raumplanung als strukturprägende Rahmenbedingung 26

2.4.4 Wohnungspolitische Implikationen 27

2.4.5 Zusammenfassung 29

2.5 Begriffsdefinitionen 30

Begriffsdefinition: Erschwinglichkeit und preisgünstiger Wohnraum ... 30

Modelle zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum 33

2.5.3 Mietpreisbildungsmodelle 34

3. Empirische Analyse 35

3.1 Methodik ... 35
3.1.1 Erhebung Datengrundlagen ... 36
3.1.2 Limitationen ... 37
3.2 Entwicklungen auf dem Stadtzürcher Mietwohnungsmarkt ... 38
3.2.1 Nutzermarkt ... 38
3.2.2 Anlagemarkt ... 40
3.2.3 Baumarkt ... 42
3.2.4 Bestandsmarkt ... 44
3.2.5 Kritische Würdigung ... 45
3.3 Systematische Literaturanalyse ... 46
3.3.1 Angebotsorientierte Massnahmen ... 46
3.3.2 Mietpreisdämpfende Massnahmen ... 50
3.3.3 Zusammenfassung und Synthese ... 50
3.4 Experteninterviews ... 52
3.4.1 Auswahl Experten ... 52
3.4.2 Erkenntnisse aus den Experteninterview ... 53
3.4.3 Antwort auf Forschungsfrage ... 57
4. Schlussbetrachtung ... 60
4.1 Zusammenfassung der Erkenntnisse ... 60
4.2 Ausblick auf künftige Entwicklungen ... 60
Literaturverzeichnis ... 61
Anhang ... 65
Anhang 1 ... 65
Anhang 2 ... 68

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BFS	Bundesamt für Statistik
BWO	Bundesamt für Wohnen
CBD	Central Business District
RPG	Raumplanungsgesetz
WFG	Wohnraumförderungsgesetz

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Märkte sowie Akteure und Akteurinnen im Immobilienmarkt (Sager et al., 2018, S. 17)..... 14
Abbildung 2: Das Vier-Quadranten-Modell (in Anlehnung an DiPasquale und Wheaton, 1992, S. 183; Geltner et al., 2023, S. 30)..... 18
Abbildung 3: Bid-Rent-Kurve mit unterschiedlicher Produktivität und Sensitivität gegenüber Transportkosten (in Anlehnung an Geltner et al., 2023, S. 66) 25
Abbildung 4: Entwicklung Wohnbevölkerung Stadt Zürich (Daten: Stadt Zürich, 2025) 39
Abbildung 5: Wohnflächenkonsum in Mietwohnungen nach Eigentumsart Stadt Zürich (Daten: Stadt Zürich, 2025)..... 39
Abbildung 6: Bestand nach Eigentumsart Stadt Zürich (Daten: Stadt Zürich, 2025).... 41
Abbildung 7: Anzahl Handänderungen und Preis pro Quadratmeter Grundstücksfläche MFH Stadt Zürich (Daten: Stadt Zürich, 2025) 41
Abbildung 8: Neubauaktivität Stadt Zürich (Daten: Stadt Zürich, 2025) 42
Abbildung 9: Kleinquartiere mit Reserven BZO 2016 ≥ 1000 Quadratmeter Geschossfläche in Parzellen ≥ 6000 Quadratmeter (Stadt Zürich, 2024c, S. 48)..... 43
Abbildung 10: Wohnungsbestand und Anteil gemeinnütziger Wohnraum (Daten: Stadt Zürich, 2025) 44

Executive Summary

Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum zählt zu den zentralen politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen der Stadt Zürich. Er ist das Resultat einer anhaltend hohen Nachfrage und struktureller Angebotsbeschränkungen, die unter anderem durch die Revision des Raumplanungsgesetzes verstärkt wurden. Mit diesem Entscheid hat das Schweizer Stimmvolk die Förderung der Innenverdichtung zur Leitlinie der Raumplanung erhoben.

Trotz des politischen Ziels, bis 2050 ein Drittel des Mietwohnungsbestands gemeinnützig zu gestalten, stagniert der Anteil seit Jahren bei rund einem Viertel. Dies erfordert verstärkte Anstrengungen seitens der öffentlichen Hand. Neben eigenen Erwerbs- und Fördermassnahmen muss dabei auch die Rolle privater und institutioneller Investoren stärker in den Blick genommen werden.

Die Arbeit untersucht, unter welchen Bedingungen Investoren in die Schaffung preisgünstigen Wohnraums eingebunden werden können. Im Zentrum stehen zwölf wohnungspolitische Massnahmen, die sowohl die ökonomische Attraktivität für Investoren als auch die politischen Zielsetzungen der Stadt Zürich berücksichtigen. Methodisch kombiniert die Analyse theoretische Modelle der Immobilienökonomie mit leitfadengestützten Experteninterviews.

Die Ergebnisse zeigen, dass ökonomisch tragfähige Lösungen vor allem in angebotsausweitenden Massnahmen liegen. Entscheidend sind eine substanzielle Erhöhung der Ausnützungsziffern, die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren und klare planungsrechtliche Rahmenbedingungen. Private und institutionelle Investoren sind bereit, preisgünstigen Wohnraum bereitzustellen, sofern verlässliche Anreize bestehen. Eine nachhaltige Strategie setzt daher auf das Zusammenspiel aller Akteure.

Die Arbeit empfiehlt, stärker auf Anreize und Kooperation zu setzen, flankiert durch gezielte Förderungen und effizientere Verfahren. Nur durch ein abgestimmtes Zusammenspiel von Markt und Politik kann das Ziel erreicht werden, den Bestand an preisgünstigem Wohnraum in Zürich langfristig zu sichern und auszubauen.

1. Einleitung

Der Schweizer Wohnungsmarkt befand sich bis zum Jahr 2022 in einem langanhaltenden Aufschwung, der durch ein stetiges Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum sowie ein Tiefzinsumfeld begünstig wurde. Letzteres führte dazu, dass Immobilien für private und institutionelle Investoren und Investorinnen als Anlageklasse attraktiver wurden. In der Folge stiegen die Immobilienpreise, und das Angebot wurde ausgeweitet. Zur Bekämpfung hoher Inflationsraten mussten die Zentralbanken die Zinssätze im Juni 2022 bis September 2023 anheben, was sich insbesondere auf Neubautätigkeiten auswirkte. Während der Mietwohnungsmarkt insgesamt Entlastungen zeigt, zeigen sich in urbanen Zentren wie Zürich erhebliche Angebotsengpässe (Bodmer, 2023, S. 9-10). Die anhaltend hohe Nachfrage bei knappem Wohnangebot hat zu einem deutlichen Anstieg der Preise und Mieten geführt. Durch die Anhebung der Nominalzinsen und die Teuerung befinden sich auch Bestandsmieten im Anstieg, aufgrund der gesetzlichen Koppelung der Mieten mit dem Referenzzinssatz (Wüest Partner AG, 2024, S. 7). Um den Mietpreiserhöhungen entgegenzuwirken, mussten Familien mit Kindern und einkommensschwache Haushalte in Agglomerationen und ländliche Gebiete abwandern, was Zersiedlung und einen Verlust an Kulturlandschaft zur Folge hat. Mit der Annahme der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) wurde die Raumplanung mit der Innenverdichtung als Leitprinzip beauftragt. Letzteres hat sich aufgrund des wachsenden Bedarfs an Wohnraum zu einem Nachfrageüberhang entwickelt, was weitere Preiserhöhungen zur Folge hatte (Büchler et al., 2023, S. 51-53). Vor dem Hintergrund eines weiterhin wachsenden Bevölkerungsbestands bleibt die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum eine zentrale politische Herausforderung (Bodmer, 2023, S. 9-10).

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Die oben skizzierten strukturellen Entwicklungen zeigen sich insbesondere in der Stadt Zürich: Die Bevölkerung ist zwischen 2015 und 2024 um 9,2 Prozent auf 448'000 Einwohnerinnen und Einwohner gestiegen. Während die Neubauquote in den letzten zehn Jahren bei 1,2 Prozent stagnierte, hat die Zahl der Haushalte deutlich stärker zugenommen, was zu einer strukturellen Angebotsknappheit geführt hat. Die Stadt Zürich verzeichnete im Jahr 2023 eine Leerstandsquote von lediglich 0,1 Prozent. Die wachstumsbedingte Nachfrage nach Wohnraum und die nicht entsprechende Bautätigkeit haben zu deutlichen Mietpreissteigerungen geführt, was Preisunterschiede zu gemeinnützigen Wohnungen erhöht hat (Statistik Stadt Zürich, 2025).

Infolgedessen werden Forderungen nach wohnungspolitischen Massnahmen und Regulierungsanpassungen verstärkt geäussert. Für die Sicherstellung von preisgünstigem Wohnraum verfolgt die Stadt Zürich das sogenannte ‹Drittelziel›, wonach bis 2050 mindestens ein Drittel der Mietwohnungen gemeinnützig sein soll. Zur Erreichung dieses Ziels hat die Stadt Massnahmen wie Arealerwerb, Baurechtsvergaben und die Förderung von Wohnbaugenossenschaften aktiv umgesetzt. Dennoch bleibt die Erreichung des wohnungspolitischen Grundsatzartikels aufgrund der Dynamiken auf dem Wohnungsmarkt herausfordernd (Stadt Zürich, 2024a, S. 7-12).

Auf kantonaler sowie kommunaler Ebene wurden einige Initiativen lanciert. Die Volksinitiative ‹Mehr bezahlbare Wohnungen im Kanton Zürich›, bei der bei Grundstücksverkäufen für die Gemeinden ein Vorkaufsrecht geplant war, wurde vom Kantonsrat abgelehnt. Der Gegenvorschlag des Regierungsrats, eine Verdoppelung des kantonalen Wohnbauförderkredits auf 360 Millionen Franken, wurde unterstützt. Darüber hinaus wurde im Februar 2024 die Wohnschutz-Initiative eingereicht, mit der stärkere Mietkontrollen, Bewilligungspflichten für Renovationen sowie Einschränkungen bei der Umwandlung von Miet- in Stockwerkeigentum gefordert werden. Der Regierungsrat lehnte die Initiative im Oktober 2024 ab; sie befindet sich derzeit in parlamentarischer Beratung (Kanton Zürich, 2025; Wüest Partner. 2024, S. 8).

Die zentrale Herausforderung bestehen: Die Kluft zwischen einer anhaltenden hohen Nachfrage und unzureichender Wohnraumversorgung führt zunehmend zu einer Verknappung des Wohnangebots. Ohne zielführende Massnahmen wird sich der Nachfrageüberhang weiter akzentuieren, was Preissteigerungen mit sich bringt und preisgünstige Wohnungen zu Mangelware macht. Dies verdeutlicht, dass die Schaffung von erschwinglichem Wohnraum nicht nur durch die öffentliche Hand, sondern auch durch private und institutionelle Investoren und Investorinnen erfolgen muss (Bodmer, 2023, S. 10; Kanton Zürich, 2025; Wüest Partner, 2024, S. 8).

1.2 Zielsetzung und Forschungsfrage

Diese Forschungsarbeit soll eine grundlegende Diskussion über mögliche wohnungspolitische Massnahmen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum in der Stadt Zürich anregen. Insbesondere soll deutlich gemacht werden, welche Anreize gewinnorientierte private und institutionelle Investoren sowie Investorinnen dazu bewegen können, preisgünstigen Wohnraum aktiver bereitzustellen. Im Zentrum steht daher die Untersuchung von Handlungsoptionen, mit denen sowohl die ökonomische

Attraktivität als auch die politischen Anforderungen berücksichtigt werden. Die zentrale Forschungsfrage lautet:

- Unter welchen Bedingungen können private und institutionelle Investoren bei der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum für die öffentliche Hand in der Stadt Zürich attraktiv sein?

Aufgrund der Vielschichtigkeit wohnungspolitischer Massnahmen wird dabei auf folgende Unterfragen eingegangen, um die ökonomische Betrachtungsweise der ausgearbeiteten Handlungsoptionen besser beurteilen zu können:

- Welche Handlungsoptionen können den Erwerb von Bauland erleichtern und private sowie institutionelle Investoren beziehungsweise Investorinnen dazu anregen, in die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum zu investieren?
- Welche Handlungsoptionen im Bau können dazu beitragen, Investitionen in preisgünstigen Wohnraum für Investoren sowie Investorinnen attraktiver zu machen?
- Welche Handlungsoptionen können in der Vermietung und im Betrieb von preisgünstigen Wohnungen dazu beitragen, die Attraktivität für Investoren beziehungsweise Investorinnen zu erhöhen und gleichzeitig die langfristige Erschwinglichkeit für die Mieter und Mieterinnen zu sichern?

Für die Beantwortung der Fragestellungen wird ein explorativer Forschungsansatz gewählt. Ausgangspunkt ist eine systematische Literaturanalyse, mit der bestehende Lösungsansätze, theoretische Modelle und internationale Vergleichsbeispiele aufgearbeitet werden. Ergänzend dazu werden leitfadengestützte Interviews mit Akteuren der Immobilienwirtschaft durchgeführt, um praxisnahe Einschätzungen in die Analyse einzubeziehen.

1.3 Abgrenzung

Der Fokus wird in der vorliegenden Arbeit auf den städtischen Mietwohnungsmarkt der Stadt Zürich mit einem besonderen Schwerpunkt auf preisgünstige Wohnungen gelegt, die sowohl aus Sicht der öffentlichen Hand als auch für gewinnorientierte Investoren und Investorinnen potenziell relevant sind. Im Zentrum stehen damit Mietwohnungen im unteren bis mittleren Preissegment, die dauerhaft bezahlbar bleiben sollen – sei es durch bauliche, rechtliche oder finanzielle Massnahmen.

Räumlich beschränkt sich die Analyse auf das Stadtgebiet Zürich. Der übergeordnete kantonale und nationale Kontext wird dort berücksichtigt, wo rechtliche oder institutionelle Rahmenbedingungen direkten Einfluss auf städtische Handlungsoptionen nehmen – etwa bei der Bodenpolitik, der Steuerung der Wohnbauförderung oder im Raumplanungsrecht.

Gegenstand dieser Arbeit ist es, Handlungsoptionen zu identifizieren, die zur Erreichung des Drittelziels der Stadt Zürich und zu einer nachhaltigen Raumplanung beitragen können. Die konkrete politische Entscheidungsfindung oder administrative Umsetzung einzelner Massnahmen wird hingegen nicht vertieft analysiert. Nicht berücksichtigt werden ausserdem Nebenwirkungen, die durch die Implementierung der wohnungspolitischen Massnahmen entstehen könnten.

1.4 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Masterarbeit gliedert sich in einen theoretischen und einen empirischen Teil. Diese Zweiteilung dient dem Ziel, der Leserschaft ein Grundverständnis der Immobilienmarktanalyse und bestimmter Entwicklungen auf den relevanten Teilmärkten zu vermitteln sowie eine fundierte ökonomische Einordnung der empirisch erarbeiteten Handlungsoptionen zu ermöglichen.

Der erste Teil (Kapitel 2) bildet das theoretische Fundament: Es werden die Besonderheiten der Immobilien und die Funktionsweise des Immobilienmarktes erläutert. Zur Strukturierung des Immobilienmarktes wird als Rahmen das Vier-Quadranten-Modell von DiPasquale und Wheaton (1992, S. 183) herangezogen, ergänzt durch bodenökonomische Ansätze (Alonso, 1964; Mills, 1967/2009; Muth 1969). Dieser Modellrahmen bietet die analytische Grundlage, um wohnpolitische Steuerungsansätze und Akteurslogiken im Kontext des Zürcher Marktes einzuordnen. Zudem werden zentrale Begriffe wie ‹preisgünstiger Wohnraum› und ‹Wohnraumerschwinglichkeit› definiert sowie grundlegende Konzepte zu Wohlfahrtsökonomie, Marktversagen im urbanen Kontext sowie wohnpolitischen Steuerungsinstrumenten aufgearbeitet.

Der empirische Teil (Kapitel 3) der Arbeit beginnt mit einer Kontextanalyse, die eine Auswertung der Nachfrage- und Angebotsentwicklung des Wohnungsmarktes der Stadt Zürich darstellt. Darauf folgt eine kritische Literaturanalyse nationaler und internationaler wohnungspolitischer Ansätze zur Förderung preisgünstigen Wohnraums. Einen weiteren Bestandteil bilden die Experteninterviews, mit denen die Einschätzungen und Erfahrungen zentraler Akteure erfasst werden. Die Auswertung erfolgt mittels

qualitativer Inhaltsanalyse nach Mayring (2015, S. 45-55). Aus den empirischen Befunden werden konkrete Handlungsoptionen abgeleitet. Diese werden systematisch nach wirtschaftlicher Tragbarkeit, Vereinbarkeit mit öffentlichen Zielen und praktischer Umsetzbarkeit diskutiert.

Abschliessend wird in Kapitel 4 ein Fazit aus den gewonnenen Erkenntnissen gezogen, die Ergebnisse werden im Hinblick auf die Forschungsfrage reflektiert, und es wird ein Ausblick auf weiterführende Forschungsbedarfe sowie mögliche politische Implikationen gegeben.

2. Theoretische Grundlagen

In diesem Kapitel werden die für die Masterarbeit dienlichen theoretischen Grundlagen erläutert. Dabei wird in einem ersten Schritt auf die Interaktion zwischen Immobilienmarkt und Wirtschaft eingegangen. Weiter werden die Grundlagen des Bodenmarktes aufgearbeitet. Abschliessend werden wohnpolitische Massanahmen sowie ihre ökonomischen Auswirkungen erläutert, und es wird eine Begriffsdefinition der Wohnraumerschwinglichkeit gegeben.

2.1 Der Immobilienmarkt: Besonderheiten und Funktionsweise

Grundlegend funktioniert der Immobilienmarkt wie jeder andere Markt, weshalb Angebot und Nachfrage im Gleichgewicht stehen sollten. Charakterisiert durch die grosse Anzahl atomistischer Anbieter und Anbieterinnen sowie Nachfrager und Nachfragerinnen weist er eine polypolitische Struktur auf (Rottke, 2017, S. 120). Aufgrund der besonderen Merkmale von Immobilien unterscheidet sich der Immobilienmarkt jedoch von klassischen Gütermärkten massgeblich. Insbesondere stehen die Standortgebundenheit, die Kapitalintensivität, die Drittverwendungsfähigkeit und die Heterogenität im Mittelpunkt – denn jede Liegenschaft ist hinsichtlich Lage, Qualität, Nutzung und rechtlicher Rahmenbedingungen einzigartig (Geltner et al., 2023, S. 3-6).

Durch die Standortgebundenheit der Immobilien sind die Immobilienmärkte von einer hohen Fragmentierung gekennzeichnet. Im Gegensatz zu integrierten Märkten lassen sich Immobilienmärkte auf vielfältige Art unterscheiden, neben der räumlichen Segmentierung auch bezüglich der Nutzung. Dies führt dazu, dass Immobilienmärkte auch immer sehr lokale Märkte sind, mit je eigenen Angebots- und Nachfragestrukturen, Preisen und institutionellen Regeln (Fahrländer & Kloess, 2023, S. 52-53).

Ausserdem weisen Immobilienmärkte gegenüber anderen Assetklassen eine geringe Markttransparenz auf. Während die Preise von Aktien und Obligationen jederzeit abgerufen werden können, ist die Datenverfügbarkeit bei Immobilien hinsichtlich Immobilienpreisen, Mietpreisen und Eigentumsverhältnissen nicht sofort respektive nur beschränkt oder nicht zeitgleich für alle Marktteilnehmenden zugänglich (Fahrländer & Kloess, 2023, S. 52-53; Rottke, 2017, S. 121).

Wie der Begriff bereits suggeriert, handelt es sich bei einer ‹Immobilie› um einen unbeweglichen Vermögenswert. Aufgrund seiner Beschaffenheit lässt er sich im Gegensatz zu anderen Anlageklassen nicht beliebig teilen, was Immobilien zu heterogenen Wirtschaftsgütern macht. Die Heterogenität der Immobilien führt dazu, dass

Nachfragepräferenzen entstehen. Darüber hinaus weist der Immobilienmarkt eine geringe Angebotselastizität auf, was auf die lange Realisationszeit von Immobilien zurückgeführt werden kann. Hohe Eintrittsbarrieren, langwierige Genehmigungsverfahren und politische Einflussfaktoren prägen den Planungs- und Bauprozess, was die Angebotselastizität weiter reduziert. Dies bedingt eine Verzögerung im Marktpreisanpassungsmechanismus, ist häufig mit Pfadabhängigkeiten verbunden und verstärkt zyklische Verläufe auf dem Markt (Fahrländer & Kloess, 2023, S. 53-55). Die obigen Kriterien in Kombination mit einer kapitalintensiven und langfristigen Finanzierung führen zu einem illiquiden Markt (Rottke, 2017, S. 121).

Diese strukturellen Charakteristika bringen mit sich, dass der Immobilienmarkt unvollständig, unübersichtlich und segmentiert ist. Anders als in der neoklassischen Wirtschaftstheorie postuliert wird, ist den Marktteilnehmenden ein direkter Preisvergleich oder effizienter Wettbewerb kaum möglich, weshalb Investitionsentscheide oft auf Basis unvollständiger Informationen getroffen werden müssen (Fahrländer & Kloess, 2023, S. 53; Rottke, 2017, S. 121).

2.2 Teilmärkte sowie Akteure und Akteurinnen

Wie bereits erläutert, weicht der Immobilienmarkt in den Eigenschaften der Anlageklasse und seiner Funktionsweise von anderen Märkten ab (Rottke, 2017, S. 121). Um die Bedeutung dieses komplexen Systems für die Gesamtwirtschaft einschätzen zu können, ist eine Definition der vielzähligen und teils divergierenden Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen und Teilmärkten erforderlich. Geltner et al. (2023) fassen diese Interdependenzen in einem integrierten Modell zusammen, das als ‹Real-Estate-System› bezeichnet wird (S. 27–33). In Anlehnung daran unterscheiden Sager et al. (2018) dabei zwischen drei zentralen Teilmärkten: dem Markt für Mietobjekte, dem Markt für Immobilien und der Bauwirtschaft (S. 16-17). Dieses Standardmodell wird in Abbildung 1 illustriert.

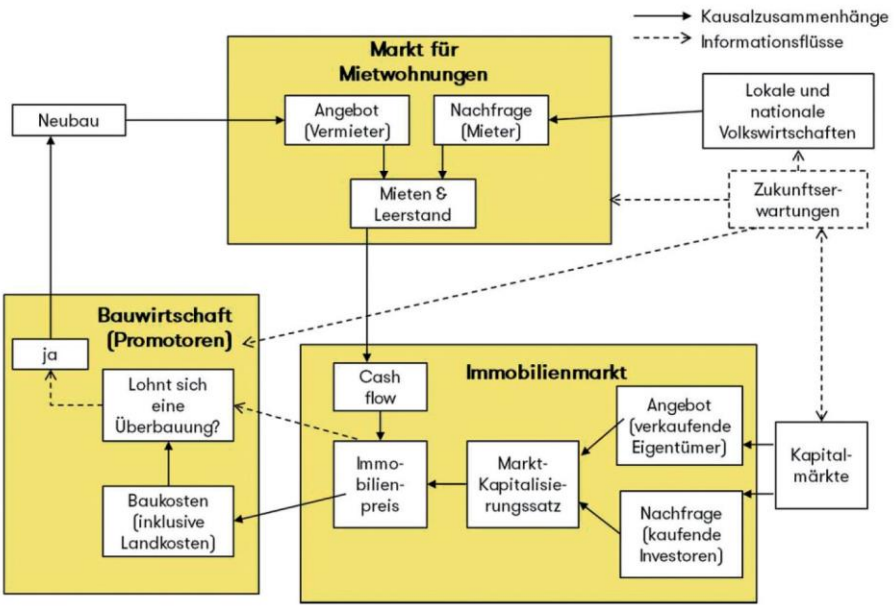


Abbildung 1: Märkte sowie Akteure und Akteurinnen im Immobilienmarkt (Sager et al., 2018, S. 17)

2.2.1 Nutzermarkt

Beim Markt für Mietobjekte oder auch Nutzermarkt treffen zu einem bestimmten Zeitpunkt Nutzer und Nutzerinnen beziehungsweise Mieter und Mieterinnen als Nachfrager sowie Nachfragerinnen von Flächen (z. B. Haushalte und Unternehmen) auf Immobilieneigentümer und -eigentümerinnen respektive Vermieter und Vermieterinnen als Anbieter und Anbieterinnen von Mietobjekten. Die Nachfrage wird durch zahlreiche volkswirtschaftliche Faktoren getrieben. Insbesondere ist die Zu- und Abwanderung eine bedeutende Grösse, die von der Attraktivität und wirtschaftlichen Struktur des Marktgebiets abhängt. Im Fall des Wohnungsmarktes wird dies durch die demographische Haushaltsstruktur sowie deren Einkommen- und Vermögenssituation geprägt. Das Mietangebot verändert sich mittel- und langfristig durch den Bau neuer Wohnungen. Die Nutzung der Fläche wird mit einer Mietzinszahlung entschädigt, deren Höhe aus dem Aufeinandertreffen von Angebot und Nachfrage resultiert. Das Preisniveau wird durch zahlreiche wirtschaftliche Faktoren bestimmt (Füss & Sager, 2019, S. 2-3).

Im städtischen Kontext, beispielsweise in der Stadt Zürich, besteht im Vergleich zur Agglomeration eine hohe Marktanspannung. Eine theoretische Erklärung hierfür liefert das klassische Modell der monozentrischen Stadt nach Alonso (1964), das von Mills (1967/2009) und Muth (1969) erweitert wurde. Bei diesem raumökonomischen Ansatz wird davon ausgegangen, dass die wirtschaftlichen Aktivitäten im Zentrum konzentriert sind. Aufgrund der hohen Dichte an Arbeitsplätzen, Bildungsinstitutionen, öffentlicher Infrastruktur und kulturellen Angeboten kommt es zu einer überproportional grossen

Nachfrage nach innenstädtischem Wohnraum, was sich in den höheren Mieten als ökonomischer Vorteil widerspiegelt. Das heisst: Je näher das Angebot an diesem Zentrum liegt, desto höher ist in den Haushalten die Zahlungsbereitschaft für Wohnraum (Bertaud, 2018, S. 100). Gleichzeitig wird das Wohnungsangebot in den städtischen Zentren strukturell durch eingeschränkte bauliche Verdichtung, planungsrechtliche Vorgaben und Bodenknappheit begrenzt. Die Kombination aus hoher Nachfrage und begrenztem Angebot führt zu einer Anhebung des Preisniveaus (Büchler et al., 2023, S. 51-53).

Für weniger zahlungskräftige Haushalte bedeutet dies demzufolge, dass sie entweder in kleinere Wohnungen, schlechtere Lagen oder in die Peripherie ausweichen müssen – ein Einkommens- und Substitutionseffekt, der die sozialräumliche Segregation verschärft (Fahrländer & Kloess, 2023, S. 76).

2.2.2 Vermögensmarkt

Als weiterer Markt besteht der Markt für Immobilien, auch Vermögensmarkt genannt. Nach Rottke (2017, S. 122) gab es infolge eines Paradigmenwechsels von einem Substanz- hin zu einem Ertragswertdenken eine Annäherung von Finanz- und Immobilienmärkten. Um den Grundmechanismus und die Entwicklungen von Immobilienmärkten ganzheitlich zu verstehen, ist der Transformationsprozess der Immobilie vom Wirtschafts- zum Investitionsgut relevant. In Abbildung 1 wird veranschaulicht, dass der Vermögensmarkt von den laufenden operativen Cashflows bestimmt wird, die von den Immobilienvermögen erzeugt werden. Diese sind die grundlegenden Komponenten. Dieser operative Cashflow steht in Wechselwirkung mit den Kapitalisierungszinssätzen, die von den Investoren zur Ermittlung der aktuellen Marktwerte der Immobilien auf dem Vermögensmarkt verlangt werden. Das Angebot enthält alte sowie neue Liegenschaften. Die Investoren und Investorinnen erwerben oder verkaufen Immobilienobjekte und Bauparzellen aus unterschiedlichen Motiven. Sie stehen sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite des Immobilienmarktes, und zwar sowohl auf der ‹Kauf›-Seite als auch auf der ‹Verkauf›-Seite, entweder allgemein oder für bestimmte Vermögenswerte. Alle diese Immobilieninvestoren und -investorinnen agieren im Rahmen der breiteren Kapitalmärkte, die auch andere Formen von Vermögenswerten und Geldmärkten umfassen. Es geht beim Vermögensmarkt um die Verzinsung von Kapital, das in Immobilienanlagen oder andere Anlageklassen auf dem Kapitalmarkt investiert werden kann (Geltner et al., 2023, S. 26-27; Fahrländer & Kloess, 2023, S. 70). Die Renditeerwartungen der Investoren und Investorinnen hinsichtlich der Investitionsrisiken und -erträge von Immobilienanlagen im

Vergleich zu anderen Anlageklassen, die auf den Kapitalmärkten verfügbar sind, beispielsweise Aktien und Obligationen, bestimmen die aktuellen Marktkapitalisierungsraten, die für Immobiliengeschäfte verlangen. Folglich bildet der Immobilienpreis im Marktgleichgewicht den Mietertrag sowie allfällige Preisentwicklungen des Immobilienobjektes, die erwartete Rendite aus dem investierten Kapital und die Betriebs- und Unterhaltskosten ab (Füss & Sager, 2019, S. 3). Je grösser das Risiko ausfällt, desto höher ist die erwartete Rendite. Investoren und Investorinnen im Vermögensmarkt unterscheiden sich von den Akteuren und Akteurinnen des Entwicklermarktes als Kapitalgeber und -geberinnen hinsichtlich Strategien sowie Risikofähigkeit und -bereitschaft (Fahrländer & Kloess, 2023, S. 70).

Die aktuellen Marktwerte von Immobilienanlagen werden also durch das Zusammenspiel der Nutzer- und Vermögensmärkte erzeugt, die die zugrundeliegenden wirtschaftlichen Fundamente und die Kapitalmärkte widerspiegeln. Diese Werte drücken den Output des Vermögensmarktes aus und fliessen in den Entwicklermarkt ein, wodurch weitere Aktivitäten ausgelöst werden (Geltner et al., 2023, S. 27).

2.2.3 Entwicklermarkt

Der Entwicklermarkt deckt alle Vorgänge der Projektentwicklung ab, die von Promotoren und Promotorinnen initiiert werden. Diese agieren auf dem Markt als Investoren und Investorinnen, die Neubauten auf unbebauten Grundstücken oder bestehende Immobilienobjekte durch Sanierungen und Umbauten auf der Angebotsseite des Nutzermarkts bereitstellen. Ihr Ziel ist, die entwickelten Immobilienprojekte zu verkaufen. Im Gegensatz zu Investoren und Investorinnen auf dem Vermögensmarkt konzentrieren sich Entwickler und Entwicklerinnen auf die Kostenseite der Bauwirtschaft, im engeren Sinne auf die Lohn- und Kapitalkosten sowie die Effizienz der eingesetzten Technologien (Geltner et al., 2023, S. 32-35; Füss & Sager, 2019, S. 3).

Verfügbares Bauland ist für Promotoren und Promotorinnen von zentraler Bedeutung. Allerdings ist das Angebot von der Raumplanung abhängig, die durch die politischen Entscheidungen im jeweiligen Marktgebiet geprägt wird. Im städtischen Kontext ist dieser Markt durch hohe Komplexität, lange Bewilligungsverfahren und politische Mitspracherechte gekennzeichnet. Die Investitionsentscheide treffen die Entwickler und Entwicklerinnen auf Basis sozioökonomischer Faktoren sowie ihrer Marktanalyse. Erwarten demzufolge Promotoren oder Promotorinnen eine attraktive Preisentwicklung auf dem Immobilienmarkt, und das Angebot steht zur Verfügung, wird in Neubauten oder Sanierungs- beziehungsweise Umbauprojekte investiert (Füss & Sager, 2019, S. 3).

Zwischenfazit

Beim Real-Estate-System nach Geltner et al. (2023) wird der Immobilienmarkt in drei verbundene Teilmärkte eingeteilt, und es werden die funktionalen Beziehungen des Marktes und das Zusammenspiel der Akteure und Akteurinnen beschrieben. Besonders dabei hervorzuheben ist die zeitliche Dimension des Immobilienmarktes. Die in Kapitel 2.1 erläuterten Eigenschaften der Immobilien und die Funktionsweise des Immobilienmarktes erfordern von den unterschiedlichen Akteuren und Akteurinnen, auf dem Markt vorausschauend zu agieren. Insbesondere im Vermögensmarkt zeigt sich eine ausgeprägte Zukunftsorientierung, da der Marktwert von Immobilien durch den diskontierten zukünftigen Cashflow determiniert ist (S. 27-29).

Ein wesentliches Merkmal dieses Systems ist die zeitverzögerte Rückkopplung zwischen den Teilmärkten: Steigende Mieten führen über höhere Immobilienpreise zu vermehrten Investitionen, die mit zeitlichem Verzug zu zusätzlichem Angebot führen – was Rückwirkungen auf die Mietpreise hat (Geltner et al., 2023, S. 29).

Um diese dynamischen Anpassungsprozesse im Detail zu analysieren, bietet das Vier-Quadranten-Modell von DiPasquale und Wheaton (1992) eine geeignete Erweiterung (S. 181.). Darin werden die Zusammenhänge zwischen Nutzer-, Vermögens- und Entwicklermarkt modelliert (Geltner et al, 2023, S. 29; Fahrländer & Kloess, 2023, S. 80).

2.3 Das Vier-Quadranten-Modell

Das Vier-Quadranten Modell von DiPasquale und Wheaton (1992) ist ein theoretisches Rahmenmodell in der Immobilienökonomie, bei dem die Interdependenzen zwischen dem Immobiliennutzungsmarkt und dem Immobilienkapitalmarkt systematisch verdeutlicht werden. Das Modell wird üblicherweise in einem Koordinatensystem mit vier Quadranten wie in Abbildung 2 dargestellt. Dabei illustrieren die beiden rechten Quadranten den Immobilienmarkt für Flächennutzer und -nutzerinnen, während die beiden linken Quadranten den Vermögensmarkt für Immobilieneigentümer und -eigentümerinnen darstellen (S. 181-187). Der Immobilienmarkt wird dabei in vier Teilmärkte aufgeteilt, wobei jeder Teilmarkt einem Quadranten entspricht und für eine zentrale Marktbeziehung steht: der Nutzermarkt, der Anlage- bzw. Vermögensmarkt, der Entwickler-/Baumarkt und der Flächenmarkt. Letzteren bildet der Gebäudepark, also der Saldo der erstellten und dem Markt entnommenen Flächen (Fahrländer & Kloess, 2023, S. 80).

Die Intention bei dem Modell ist die Veranschaulichung der neuen langfristigen Gleichgewichte, die sich aus der Veränderung des exogenen Umfeldes ergeben (DiPasquale & Wheaton, 1992, S. 197). Mit dem Konzept des langfristigen Gleichgewichts auf dem Immobilienmarkt wird impliziert, dass dem Markt ausreichend Zeit gewährt wird, damit sich das Flächenangebot an die Nachfrage anpassen kann (Geltner et al., 2023, S. 29). Somit lässt sich das langfristige Gleichgewicht zwischen Mietzins- und Preisniveau in Geldeinheiten sowie die Beziehung zwischen Neubautätigkeit und Wohnungsbestand in Quadratmetern sowohl grafisch als auch mathematisch ermitteln (Fahrländer & Kloess, 2023, S. 80).

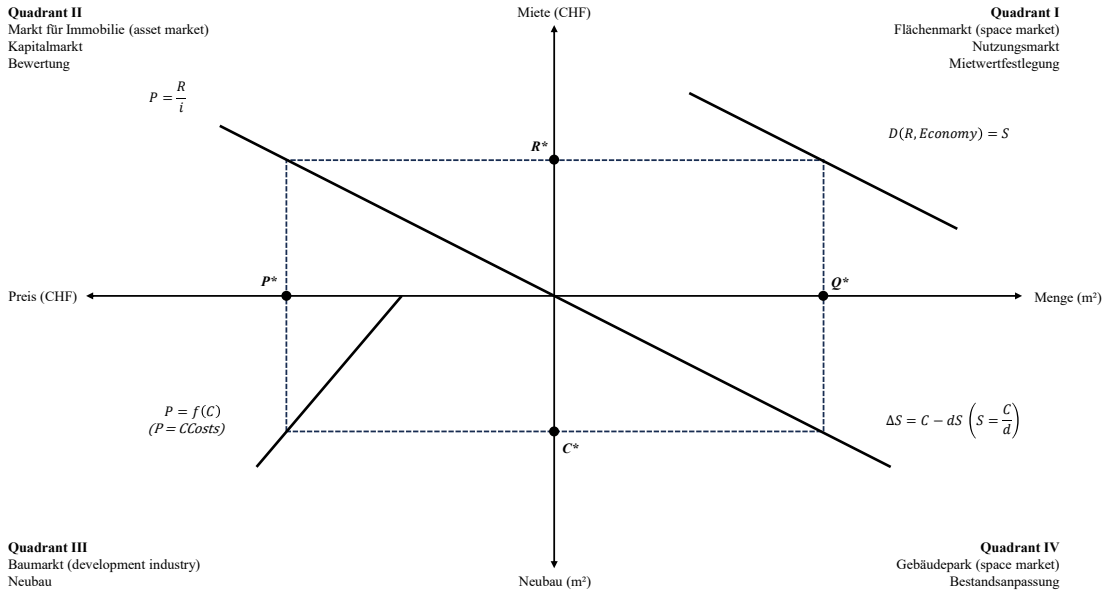


Abbildung 2: Das Vier-Quadranten-Modell (in Anlehnung an DiPasquale und Wheaton, 1992, S. 183; Geltner et al., 2023, S. 30)

Wie eingangs erläutert, wird in Abbildung 2 die Verbindung zwischen dem Nutzungsmarkt (Space-Market), auf dem Mieter oder Mieterinnen Flächen nachfragen und Vermieter beziehungsweise Vermieterinnen diese bereitstellen, sowie dem Kapitalmarkt (Asset-Market) illustriert, auf dem Immobilieninvestitionen bewertet und durch die Entwickler und Entwicklerinnen (Development-Industry) realisiert werden. Das langfristige Marktgleichgewicht wird im Vier-Quadranten-Modell durch ein gestricheltes Viereck abgebildet. Die Seiten des Vierecks sind vertikale und horizontale Verbindungen zwischen vier Punkten. Jeder Punkt liegt auf einer der vier binären Beziehungslinien in jedem der vier Quadranten. Die Schnittpunkte des Rechtecks und der Achsen bilden jeweils die Gleichgewichtspreise- und -mengen durch die Punkte Q* (Wohnraumbestand), R* (Jahresmiete), P* (Immobilienpreis) und C* (Neubaurate).

Quadrant I

Der nordöstliche Quadrant repräsentiert den Nutzungsmarkt, auf dem Mieter und Mieterinnen Flächen nachfragen und Vermieter oder Vermieterinnen diese bereitstellen. Dabei drückt die horizontale Achse das Angebot an Flächenbestand in Quadratmetern und die vertikale Achse die Jahresmieten des Immobilienmarktes in Geldeinheiten aus. Somit entsprechen die Achsen dieses Quadranten dem klassischen Preis-/Mengendiagramm im Nutzungsmarkt mit einer negativen Steigung der Nachfragefunktion, die als Linie D dargestellt ist. Die gestrichelte senkrechte Linie veranschaulicht die Angebotskurve. Dadurch wird verdeutlicht, dass das Angebot in der kurzen Frist unelastisch ist, da eine Angebotsausweitung Zeit in Anspruch nimmt. Der Schnittpunkt der Nachfragefunktion und des Marktgleichgewichts (Rechteck) zeigt die Höhe der Jahresmieten R* für das bestehende Flächenangebot Q* (Büchler et al., 2015, S. 12; Geltner et al., 2023, S. 30).

Die Wohnraumnachfrage wird, wie bereits in Kapitel 2.1 erläutert, von unterschiedlichen wirtschaftlichen Faktoren getrieben (Füss & Sager, 2019, S. 2-3). Laut Väth und Hoberg (2005) wird sie insbesondere durch die Zukunftserwartungen der Nutzer und Nutzerinnen, die Konjunktur, die Entwicklungen von Bevölkerung und Arbeit, die Einkommensverhältnisse, das Konsumverhalten, die Finanzierung sowie steuerliche und rechtliche Rahmenbedingungen geprägt (S. 373). Ausserdem sind Nachfragepräferenzen zu berücksichtigen, die je nach Nutzungsart stark variieren (Fahrländer & Kloess, 2023, S. 81). Im Fall der Wohnnutzung sind die Mobilität und die Präferenz gewichtig, im Stadtzentrum zu wohnen (Bertaud, 2018, S. 109). Eine wachstumsbedingte höhere Nachfrage nach Wohnraum verschiebt die Nachfragekurve nach rechts. Da eine Angebotsausweitung des Flächenbestandes nicht kurzfristig möglich ist, führt dies kurzfristig zu steigenden Mieten. Werden die Preissignale von den Marktteilnehmenden richtig eingeschätzt, pendelt sich das System langfristig am neuen Marktgleichgewicht ein, und die Preiserhöhungen werden begrenzt. Findet hingegen keine Angebotsausweitung statt, resultieren deutliche Preiserhöhungen (Bodmer; 2021, S. 34-35). Die Angebotselastizität ist dabei entscheidend dafür, wie stark eine Angebotsausweitung ausfällt (Rottke; 2017; S. 126).

Quadrant II

Im nordwestlichen Quadranten wird der Anlagemarkt und somit ein erster Teil des Immobilienkapitalmarktes dargestellt. Die Immobilien werden als Vermögensanlagen

betrachtet. Die horizontale Achse bildet den Immobilienpreis ab. Der Gleichgewichtspreis P* beziehungsweise der Marktpreis der Immobilie wird durch die Division des vom Nutzungsmarkts fliessenden Mietertrags R* durch den Verzinsungsanspruch der Investoren und Investorinnen ermittelt, also durch den Barwert der zukünftigen periodischen Mieteinnahmen. Der Mietertrag R* ist als Cashflow zu betrachten, also Mieteinnahmen abzüglich Kosten. Die Höhe des Kapitalisierungssatzes respektive die Steigung der Funktion (Kapitalisierungskurve) P ist vom Investitionsumfeld abhängig, also vom Zinssatz und der Verfügbarkeit von Finanzierungen. Das heisst, dass die Determinanten eine Momentaufnahme des Immobilienpreises zeigen, aber aufgrund zukünftiger Risikoeinschätzungen tiefer beziehungsweise höher ausfallen können. Je steiler die Kapitalisierungskurve verläuft, desto höher ist der Verzinsungsanspruch. Folglich resultiert bei gleichbleibenden Mieteinnahmen ein niedrigerer Immobilienpreis und umgekehrt (Geltner et al., 2023, S. 30; Fahrländer & Kloess, 2023, S. 81).

Quadrant III

Der südwestliche Quadrant bildet den Baumarkt ab. Hier werden die Wirkungsmechanismen des Baumarktes basierend auf den Preissignalen des Anlagemarktes dargestellt. Die vertikale Achse zeigt den Flächenzuwachs beziehungsweise die Neubautätigkeit in Quadratmetern. Die Baukostenkurve verbindet die Neubautätigkeit mit einem gegebenen Immobilienpreisniveau, das aus dem Anlagemarkt resultiert. Der Verlauf der Baukostenkurve zeigt demzufolge die Investitionstätigkeit auf. In einer statischen Betrachtung kann gesagt werden: Je weiter nach unten die Baukostenkurve verläuft, desto mehr wird investiert. Die Bauaktivität ist jedoch von zahlreichen Kostenfaktoren abhängig, beispielsweise den Baulandpreisen, den Material- und Lohnkosten, den projektspezifischen Planungs- und Baurisiken sowie der Verfügbarkeit des Kapitals (Fremdfinanzierungskosten). Steigen also die Immobilienpreise, können Entwicklungen von Bauprojekten durchgeführt werden, die bislang aufgrund der Baulandpreise oder Baukosten nicht tragfähig waren (Geltner et al., 2023, S. 31).

Die Baukostenkurve bildet die steigenden Grenzkosten der Neubautätigkeit ab. Im Vergleich zu anderen Kurven im Vier-Quadranten-Modell startet die Baukostenkurve nicht beim ‹Nullpunkt›, da die Entwicklung der Neubauprojekte kein Grenzkostenniveau von null haben. Die Grenzkosten einer Aktivität sind die zusätzlichen Kosten, die bei der Ausdehnung dieser Aktivität um eine Einheit entstehen. Dabei gilt Folgendes noch

hervorzuheben: Die Grenzkosten und Gesamtkosten verhalten sich nicht immer gleich. In der Immobilienwirtschaft können die Gesamtkosten durch jede zusätzlich erstellte Einheit (Quadratmeter) steigen, während die Grenzkosten sinken. Dieser Umstand entsteht, weil fixe Kosten, beispielsweise Erschliessungskosten und die Baustelleneinrichtung, pro zusätzlich erstelltem Quadratmeter verteilt werden können. Dieser Effekt kann weiter beim Modulbau verstärkt werden. Für Immobilienentwickler und -entwicklerinnen muss der Kostenbeitrag pro zusätzlich erstelltem Quadratmeter niedriger als oder gleich hoch wie der Preis des neu entwickelten Bauprojekts pro Quadratmeter ausfallen. Der Kostenbeitrag setzt sich aus dem Bauland, den Erstellungskosten (inkl. Planungs- bzw. Entwicklungsleistungen) und dem Entwicklungsgewinn zusammen. Entwickler und Entwicklerinnen müssen demnach den Markt gut verstehen und ungünstige Nachfrage- und Preistendenzen antizipieren, indem sie nur kostendeckende Projekte konzipieren (Fahrländer & Kloess, 2023, S. 86-87).

Quadrant IV

Der südöstliche Quadrant bildet den zweiten Teil des Flächenmarkts und illustriert den Bestand und die Veränderung des Gebäudeparks im Vier-Quadranten-Modell. Er vervollständigt das langfristige Gleichgewicht des Immobiliennutzungs- und Immobilienkapitalmarkts, indem die Baurate mit dem Bestand im Gebäudepark verknüpft wird. Die Abschreibungskurve zeigt die durchschnittliche Baurate pro Jahr in Relation zum Gesamtbestand an Flächen, die auf dem Markt gehalten werden können. Die Überlegung hinter dem vierten Quadranten im Modell ist, dass langfristig ältere Flächen aus dem Bestand entfernt werden, wenn keine neuen Gebäude gebaut werden. Dies wird mit der Abnutzung oder der Umnutzung der Gebäude begründet. Demzufolge führt die Neubautätigkeit nicht gleichermassen zu einer Erhöhung des Flächenbestands, da aufgrund der Alterung Gebäude einer periodischen Abschreibung unterliegen, die somit für die Instandhaltung der Gebäude aufgewendet wird (Geltner et al., 2023, S. 31).

Somit zeigen die oberen beiden Quadranten die kurzfristige Preisbildung zwischen dem Nutzer- und Vermögensmarkt und die unteren beiden Quadranten die langfristige Veränderung auf dem Bau- und Flächenmarkt (Geltner et al., 2023, S. 30-31).

2.3.1 Limitationen und Kritik am Vier-Quadranten-Modell

Dieses einfache Rahmenmodell eignet sich gut zur Veranschaulichung der neuen Gleichgewichte, die sich ergeben, wenn sich dieses exogene Umfeld ändert. Wie jedes andere Modell wird beim Vier-Quadraten-Modell versucht, die Komplexität der Realität

zu vereinfachen, um möglichst realitätsnahe Aussagen treffen zu können. Dennoch hilft es in der Praxis, ein genaueres Abbild der Realität aus den Wirkungsmechanismen zu verstehen. Dabei müssen die Zusammenhänge, die Fundamentaldaten, die Historie sowie die Limitationen des Modells den Anwendern und Anwenderinnen bekannt sein (DiPasquale & Wheaton, 1992, S. 197; Fahrländer & Kloess, 2023, S. 91).

Eine hervorhebende Limitation des Modells liegt in der schwierigen Nachverfolgung der einzelnen Zwischenschritte zum neuen Marktgleichgewicht (DiPasquale & Wheaton, 1992, S. 197). Weiter liefert das Modell keine adäquaten Antwortmöglichkeiten in Bezug auf die Finanzierungsmärkte, da die Finanzierungsmöglichkeiten als gegeben angenommen werden. Ausserdem wird nicht zwischen Eigen- und Fremdfinanzierung einer Immobilieninvestition unterschieden. Dennoch sind Zinsstrukturkurven bei einem Investitionsentscheid relevant. So werden etwa Fehlallokationen, beispielsweise durch die günstige Kreditvergabe, nicht erfasst. Ungeachtet dessen werden sämtliche regulatorischen Themen nicht berücksichtigt. Weiter wird bei dem Modell eine inhärente Neubautätigkeit impliziert. Diese Annahme kann für die meisten Märkte bestätigt werden; jedoch bestehen regionale und sektorale Märkte, bei denen ein kontinuierliches Flächenwachstum verworfen wird oder nicht möglich ist (Fahrländer & Kloess, 2023, S. 91.-92; Rottke, 2017, S. 126).

2.4 Die Theorie der Bodenrente im Kontext urbaner Wohnungsmärkte

Wie bereits bezüglich des Vier-Quadranten-Modells von DiPasquale und Wheaton (1992) dargelegt, basieren die spezifischen Entscheidungen der Akteure auf dem Immobilienmarkt auf Erwartungen hinsichtlich der künftigen Marktpreise (S. 181-187). Der Investitionsmarkt fungiert daher als Signalgeber für den Baumarkt. Die Marktteilnehmer passen ihr Verhalten entsprechend der Preisentwicklung an (Geltner et al., 2023, S. 31; Fahrländer & Kloess, 2023, S. 86-87). Um die Preisbildung im Immobilienmarkt besser zu verstehen, gilt es zunächst die Grundlagen des wirtschaftlichen Verständnisses des Bodenmarktes zu beleuchten, das heisst die Theorie der Bodenrente oder die Rententheorie.

2.4.1 Die Entstehung und Entwicklung der Bodenrente

In der klassischen Nationalökonomie beleuchtet die Theorie der Bodenrente, weshalb Boden als knappes Gut einen Ertrag abwirft und wie dieser verteilt wird. Adam Smiths Auffassung der Grundrente ist in seinem Werk *Wealth of Nations* zu finden. Darin beschreibt Smith die Grundrente als Monopolpreis, der sich aus der Knappheit und Unverzichtbarkeit von Boden ergibt und als Überschuss über den objektiv normalen Zins und den Unternehmerlohn des Bodenbesitzers abwirft.

«The rent of land, therefore, considered as the price paid for the use of the land, is naturally a monopoly price. It is not at all proportioned to what the landlord may have laid out upon the improvement of the land, or to what he can afford to take; but to what the farmer can afford to give.» (Smith, 1776/2005, S. 125)

Damit begründet Smith den Unterschied zwischen den Produktionsfaktoren ‹Arbeit› und ‹Kapital›: Die Entlohnung von Arbeit und Kapital ist mit Aufwand und Kosten verknüpft, während die Bodenrente ökonomisch betrachtet eine Abschöpfung von Knappheitsgewinnen darstellt. Massgeblich ist somit die Zahlungsbereitschaft des Nutzers, um den Zugang zur Ressource zu erhalten, die stark vom Nutzungskonzept abhängt. Wo der Nutzen hoch ist, ist auch die Rente höher, da sie die Zahlungsbereitschaft des Nutzers steigert (Smith, 1776/2005, S. 123–126).

Diese Gedanken wurden durch David Ricardo in der ‹Differentialtheorie› präzisiert. In seinem Werk *Principles of Political Economy and Taxation* definiert er: *«Rent is that portion of the produce of the earth, which is paid of the landlord for the use of the original and indestructible powers of the soil.»* (Ricardo, 1817/1821, S. 39) Nach Ricardo (1817/1821) entsteht die Bodenrente aus den Unterschieden der Bodenqualität und der

Lage. Die Rente wird durch die Produktivität des Bodens oder durch den wirtschaftlichen Vorteil determiniert, der durch die optimale Nutzung des Bodens generiert wird. Entscheidend ist ausserdem die Feststellung, dass Rente vom Preis (durch die Produktionskosten am Grenzstandort) bestimmt wird. Damit beleuchtete Ricardo, dass die Bodenrente ein Verteilungsphänomen ist (S. 39-50). So betonte auch Smith das räumliche Verhältnis der Bodenrente: *«The rent of land not only varies with its fertility, whatever be its produce, but with its situation, whatever be its fertility. Land in the neighbourhood of a town gives a greater rent than land equally fertile in a distant part of the country. Though it may cost no more labour to cultivate the one than the other, it must always cost more to bring the produce of the distant land to market.»* (Smith, 1776/2005, S. 126)

Mit dem Modell der konzentrischen Ringe um eine Marktstadt brachte Johann Heinrich von Thünen einen räumlichen Bezug in die Theorie ein. Die Bodenrente ergibt sich als Residualgrösse aus dem Marktpreis abzüglich Produktions- und Transportkosten. Daraus ableiten lässt sich: Je grösser die Distanz zum Zentrum, desto kleiner die Rente, bis zum Grenzstandort, wo die Nutzung endet. Mit dieser Überlegung legte von Thünen den Grundstein für die moderne Stadtökonomie, indem er erläuterte, dass räumliche Lagevorteile unmittelbar in Bodenrenten transformiert werden. In urbanen Kontexten überträgt sich diese Logik auf Lagen mit besonders hoher Nachfrage – etwa zentral oder gut erschlossen gelegene Grundstücke –, deren Eigentümer ökonomische Überschüsse realisieren können (Thünen, 1826/1910, S. 44-52).

2.4.2 Die Bedeutung der Bodenrente für städtische Wohnungsmärkte

Im vorherigen Abschnitt wurden einige grundlegende wirtschaftliche Prinzipien der Bodenrente vorgestellt. Dadurch wurde verdeutlicht, dass der Wert des Bodens eine Funktion der Lage beziehungsweise des Standorts ist (Geltner et al., 2023, S. 66-67).

Mehrere moderne Stadtökonomen wie Alonso (1964), Muth (1969) und Mills (1967/2009) haben das konzentrische Modell von Thünens auf einen urbanen Kontext übertragen. Die Theorien der Bodenrente wurden bei der Konzeption eines vereinfachten monozentrischen Stadtmodells angewendet. So beleuchtete Mills (1967/2009), dass von Haushalten und Unternehmen für zentrale Lagen viel geboten wird, um den Gewinn beziehungsweise Nutzen zu maximieren. Die Bodenrente resultiert dementsprechend aus dem Nutzungsertrag abzüglich der Mobilitätskosten (S. 198–203). Die Rolle von Transportkosten wird graphisch anhand einer Funktion dargestellt, mit der die Abhängigkeiten von Preis und Distanz aufgezeigt werden. Diese Funktion nennt sich

‹Bid-Rent-Kurve› oder ‹Bid-Rent-Funktion› und ist in Abbildung 3 zu sehen (Geltner et al., 2023, S. 65).

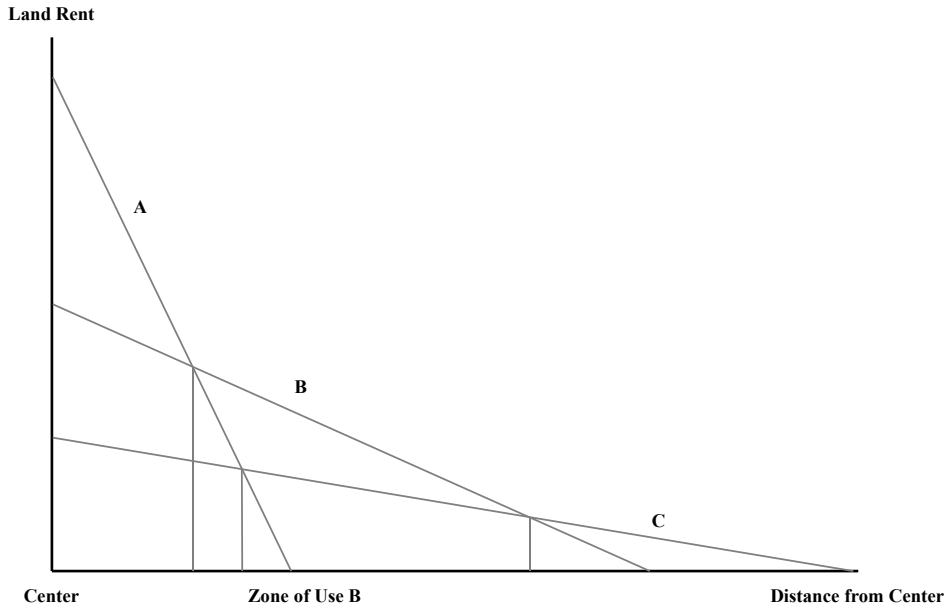


Abbildung 3: Bid-Rent-Kurve mit unterschiedlicher Produktivität und Sensitivität gegenüber Transportkosten (in Anlehnung an Geltner et al., 2023, S. 66)

Die Bid-Rent-Kurve verdeutlicht, dass der potenzielle Nutzer einer Fläche im Stadtzentrum (Central Business-District [CBD]) am meisten bieten würde. Je grösser die Distanz, umso kleiner wird die bezahlte Rente ausfallen; also hat sie dieselbe Funktion der Residualgrösse des Modells von Thünens (Geltner et al., 2023, S. 65).

Alonso (1964) untersuchte, warum sich Nutzungen (bspw. Wohnen, Verkauf, Büro) mit verschiedener Intensität in unterschiedlicher Entfernung zum Stadtzentrum ansiedeln (S. 153-155). Seine Ergebnisse verdeutlichte er anhand unterschiedlicher Bid-Rent-Kurven. Unternehmen und Haushalte entscheiden sich für Standorte entlang eines kontinuierlichen Spektrums, wobei sie zwischen Wohn- und Transportkosten abwägen müssen. Je näher ein Haushalt am Zentrum liegt, desto höher sind die Bodenrenten und Mieten, während die Transportkosten mit zunehmender Entfernung zum Stadtzentrum steigen. Die Neigung der Bid-Rent-Kurven wird mit steigender Zahlungsbereitschaft steiler. Damit werden sich im Stadtzentrum nur Haushalte oder Unternehmungen ansiedeln, deren Zahlungsbereitschaft beziehungsweise Gewinnmarge am höchsten ist (Geltner et al., 2023, S. 84).

Im städtischen Bodenmarkt wirken im Zusammenhang mit der Verteilung der Landnutzung das Differentialprinzip und das Intensitätsprinzip. Mit dem

Differentialprinzip wird die Nutzungsverteilung aufgrund der unterschiedlich hoch anfallenden Lagerenten erklärt. Dagegen wird mit dem Intensitätsprinzip die Bebauungsdichte und -höhe erklärt. Höhere und dichtere Bebauungsstrukturen ermöglichen eine stärkere Nutzungsintensität, was wiederum grössere Gewinne und somit mehr Zahlungsbereitschaft mit sich bringt, weshalb im Stadtzentrum zahlreichere und dichtere Bebauungen anzutreffen sind (Geltner et al, 2023, S. 84).

Frei funktionierende Märkte führen zu einer dichteren Bebauung und einer produktiveren Nutzung des Bodens, die näher am Stadtzentrum liegen, wo die Transportkosten minimiert werden. Ein solches Ergebnis ist aus Sicht der Gewinn- oder Einkommensmaximierung sinnvoll, da es die Gesamttransportkosten der Gesellschaft für die jeweilige Produktions- und Konsumverteilung minimiert (Geltner et al, 2023, S. 84).

Die Theorie der Bodenrente hilft zu verstehen, weshalb in Städten wie Zürich selbst einfache Mietwohnungen in bevorzugten Lagen mit erheblichen Kosten verbunden sind: Verstärkte Standortnachfrage führt zu steigenden Bodenwerten, was sich in höheren Mietanforderungen niederschlägt. Besonders bedeutsam sind politische Rahmenbedingungen und planungsrechtliche Einschränkungen (Bertaud, 2018, S. 220).

2.4.3 Raumplanung als strukturprägende Rahmenbedingung

In der Schweiz wird die Wohnraumentwicklung durch die Raumplanung geprägt. Abgesehen von der Quantität und der Qualität definiert sie auch dessen Lage, Dichte und Erschliessung. Für die folgenden Ausführungen ist es deshalb von Bedeutung, die Definition und Abgrenzung zu erläutern.

Nach Griffel (2021) definiert sich Raumplanung wie folgt:

«Raumplanung ist die vorausschauende Lösung der räumlichen Konflikte, die sich aus der Begrenztheit des Raums und den vielschichtigen, ständig steigenden Anforderungen an diesen ergeben.» (S. 1)

Die Raumplanung ist ein Gefüge aus rechtlichen Vorschriften, Massnahmen und Instrumenten der öffentlichen Hand und wird von dieser angewendet, um spezifische räumliche Strukturen zu bestimmen. Ausserdem hat die Nutzung Auswirkungen auf bestehende räumliche Strukturen. Im Raumplanungsrecht wird zwischen nominalem und funktionalem Raumplanungsrecht unterschieden. Zum nominalen Raumplanungsrecht zählen das eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG), die Raumplanungsverordnung und die kantonalen Planungs- und Baugesetze. In der Schweiz ist die Raumplanung

dreistufig organisiert (Bund, Kantone und Gemeinde), weshalb auf kantonaler Ebene die kantonale Richtplanung und auf Gemeindeebene die Bau- und Zonenordnung sowie Sondernutzungspläne als Instrumente der Raumplanung zu betrachten sind. Unter funktionaler Raumplanung sind sämtliche raumrelevanten Rechtsnormen ausserhalb der nominalen Raumplanung zu verstehen, beispielsweise Umwelt- und Heimatschutzgesetze (Büchler et al., 2023, S. 7).

Mit der RPG-Revision im Jahr 2013 wurde das übergeordnete Leitziel gesetzt, Boden haushälterisch zu nutzen und die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, um die Zersiedlung zu stoppen (Bundesamt für Raumentwicklung [ARE], 2022, S. 2). Aus volkswirtschaftlicher Sicht führt unkontrolliertes Bauen zu Externalitäten. Darunter werden Auswirkungen auf Drittparteien verstanden, die aufgrund einer Handlung nicht durch Marktpreise internalisiert werden. Es wird unterschieden zwischen negativen Externalitäten (bspw. Lärmbelastung oder eine bebaute Sicht) und positiven Externalitäten (bspw. wenn Baukultur einen Nutzen der Nachbarschaft generiert). Diese übergeordneten Ziele stehen jedoch zunehmend im Spannungsverhältnis zur anhaltenden Wohnraumnachfrage in urbanen Räumen wie Zürich, da sie das Angebot weiter verknappen (Büchler et al., 2023, S. 8).

In zahlreichen volkswirtschaftlichen Studien wird belegt, dass in Wohnungsmärkten mit hoher Nachfrage restriktive oder zu träge Raumplanung direkt zu Angebotsverknappung und in der Folge zu Preissteigerungen führt (Glaeser & Gyourko, 2003, S. 35; Hilber & Vermeulen, 2016, S. 361-364). In Anlehnung an die Forschungsergebnisse von Hsieh und Moretti unterstützt Bertaud (2018), dass vorschriftsbedingte Wohnungsangebotseinschränkungen erheblich zu hohen Immobilienpreisen beitragen.

Die Elastizität des Wohnungsangebots gegenüber Preisimpulsen ist in der Schweiz im internationalen Vergleich besonders niedrig – insbesondere in städtischen Räumen (Büchler et al., 2023, S. 9). Die Möglichkeit der Wohnraumschaffung ist somit stark durch planungsrechtliche Rahmenbedingungen determiniert.

2.4.4 Wohnungspolitische Implikationen

Ein grosses Hindernis für eine effizientere räumliche Verteilung sind die Beschränkungen des Wohnungsangebots. Regulatorische Beschränkungen des Wohnungsangebots tragen erheblich zu hohen Immobilienpreisen bei (Hilber & Vermeulen, 2016, S. 362). Die Erschwinglichkeit von Wohnraum ist daher ein relevanter Faktor. Hilber und Schöni (2022) belegen in ihrer Studie, dass der Mangel an bezahlbarem Wohnraum ein

wachsendes und oft vorrangiges politisches Problem in Städten auf der ganzen Welt darstellt. Hauptursache des zunehmenden Wohnraumerschwinglichkeitsproblems ist laut den Autoren eine Kombination aus starker und wachsender Nachfrage nach Wohnraum in begehrten Lagen in Verbindung mit langfristigen Angebotsengpässen physischer und regulatorischer Art (S. 1). Bertaud (2018) unterscheidet die Ursachen für den Mangel an bezahlbarem Wohnraum wie folgt: Einige Probleme der Erschwinglichkeit sind auf Armut zurückzuführen. In den meisten Fällen werden sie jedoch durch menschlich verursachte Angebotsbeschränkungen an Land und Wohnraum verursacht oder verschärft (S. 219).

In diesem Kapitel wurden einige grundlegende Aspekte zum Thema Bodenrente im urbanen Kontext verdeutlicht. Unter sonst gleichen Bedingungen führen eine grössere Bevölkerungszahl oder geografische Einschränkungen, zu höheren Bodenrenten. Dies wiederum erfordert von den Bewohnenden der Stadt höhere Ausgaben für Transport und Wohnkosten (Geltner et al., 2023, S. 76). Demzufolge müssen Haushalte und Unternehmen einen erschwinglichen Standort finden. Bei dessen Auswahl müssen sie Kompromisse zwischen Miete, Wohnfläche und Lage eingehen. Ihre endgültige Standortwahl spiegelt den Kompromiss wider, der ihre Wohlfahrt maximiert. Das Klischee der Immobilienentwickler *‹Lage, Lage, Lage›* spiegelt eine Realität und eine Weisheit wider, die viele Experten für bezahlbaren Wohnraum in der Regierung gerne vergessen (Bertaud, 2018, S. 220).

Die Wohnfläche, die Lage und der Quadratmeterpreis der Wohneinheit eines Haushalts bestimmen die aktuelle ‹Bezahlbarkeit› für jeden potenziellen Bewohner. Die derzeit bewohnte ‹bezahlbare Wohneinheit› stellt für jeden Haushalt die bestmögliche Wahl unter allen anderen auf dem Markt angebotenen Wohnmöglichkeiten dar. In einkommensstarken Städten machen die Wohnkosten dennoch einen höheren Anteil der Einkommen aus, weshalb grössere Distanzen zum Stadtzentrum in Kauf genommen werden müssen (Geltner et al., 2023, S. 84-85; Bertaud, 2018, S. 220).

Die hohen Mieten, die die einkommensschwächere Bevölkerung betreffen, werden bald die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich ziehen. Der gesellschaftliche Druck wird die Regierungsmitglieder dazu zwingen, etwas für den Wohnungsbau zu unternehmen. Diese Notwendigkeit, *‹etwas zu tun›*, drängt die Regierungen dazu, neue wohnungspolitische Massnahmen zu ergreifen. Mit diesen sollen sozialverträgliche Wohnstandards zu einem für alle erschwinglichen Preis gewährleistet werden. Auf der Suche nach Lösungen wird oftmals vernachlässigt, dass die Auswahl des Wohnraums von

Haushalten von einer Kombination aus drei Faktoren bestimmt wird: Wohnfläche, Lage und Preis pro Quadratmeter. Bei der Ausarbeitung einer Wohnungspolitik bleiben die Lage der Wohnungen und der damit verbundene Zugang zum Arbeitsmarkt einer Stadt oft unberücksichtigt (Bertaud, 2018, S. 222).

2.4.5 Zusammenfassung

Insgesamt ist die Raumplanung als strukturprägende Rahmenbedingung jeder wohnungspolitischen Massnahme zu verstehen. Da bei Raumplanung stets in langen Zeithorizonten operiert wird, trägt sie nicht nur zur Wohlfahrt heutiger, sondern auch zukünftiger Generationen bei. Negative Externalitäten einer unkontrollierten Siedlungsentwicklung treten oftmals erst nach Jahren sichtbar hervor. Die durch raumplanerische Restriktionen und Landschaftsschutz entstehenden moderat höheren Wohnkosten sind deshalb als Preis für den Erhalt der Umwelt zu verstehen (Büchler et al, 2023, S. 10).

Zusammenfassend zeigt sich, dass preisgünstiger Wohnraum unter den Bedingungen dynamischer Nachfrage und restriktiver Angebotsentwicklung nicht allein über Marktkräfte bereitgestellt werden kann. Es bedarf vielmehr wohnungspolitischer Massnahmen, die sowohl die Attraktivität privater Investoren gewinnen als auch der öffentlichen Hand dienen, um raumplanerische Zielsetzungen zu erreichen.

Bertaud (2018) erläutert die Problemstellung von Angebotsrestriktionen wie folgt:

The order created by markets manifests itself in the shape of cities. Markets transmit through prices the information generating the spatial order. When prices are distorted, so is the order generated by markets.

Urban planners—on behalf of politicians— aim to modify that order through design. These design interventions implemented by planners consist mostly of regulations and the building of infrastructure and public spaces. The objective of planning regulations is to modify the outcome of unconstrained markets to increase the welfare of citizens. (S. 1)

2.5 Begriffsdefinitionen

Im Folgenden werden die grundlegenden Begriffe dieser Masterarbeit definiert. Die Differenzierung der Begriffe ist zum einem für das Grundverständnis von Bedeutung, zum anderen könnten abweichende Definitionen zu Veränderungen in der Ausarbeitung und Interpretation der Ergebnisse aus der empirischen Analyse führen.

2.5.1 Begriffsdefinition: Erschwinglichkeit und preisgünstiger Wohnraum

Stone (2006) definiert ‹Wohnraumerschwinglichkeit› als eine Beziehung zwischen Wohnraum und Haushalten. Die Miete ist somit nicht allein ausschlaggebend für die Bemessung der Erschwinglichkeit, da sie je nach finanziellen Umständen anders ausfällt (S. 151). Die Wohnraumerschwinglichkeit wird ausserdem von Marktentwicklungen und Wohnungstyp bestimmt. So führt Bertaud (2018) weiter aus, dass ‹erschwinglich› eine andere Bedeutung erhält, wenn es um Wohnraum geht. Bei Gegenständen wie Autos oder Mobiltelefonen wird auf den Besitz verzichtet, wenn die nötigen Mittel fehlen. Zudem erwähnt Bertaud, dass nicht alle Haushalte mit demselben Einkommen obdachlos sind, wenn Wohnraum unter einem Einkommen von *X* unerschwinglich ist. Es bedeutet lediglich, dass die Qualität oder die Wohnfläche dieser Wohnungen als *‹sozial inakzeptabel›*[1] eingestuft wird oder dass die Bewohner einen unzumutbar hohen Anteil ihres Einkommens für die Wohnung aufwenden müssen. Die Erschwinglichkeit bestimmt also, ob Wohnraum als ‹sozial akzeptabel" gilt, und nicht, ob die Mitglieder dieses Haushalts eine Wohnung bewohnen. Unerschwinglicher Wohnraum bedeutet demzufolge, dass Haushalte Kompromisse hinsichtlich ihrer Wohnung eingehen mussten: in Bezug auf die Miete als Anteil des Einkommens, die Wohnfläche, die Bauqualität oder unzureichende Lage. So müssen die Standards der Erschwinglichkeit im Voraus definiert werden. Die gesellschaftlich akzeptierten Mindeststandards für Wohnraum entsprechen nicht in jeder Stadt einer wissenschaftlich anerkannten universellen Norm. Vielmehr orientieren sich die akzeptablen Mindeststandards für Wohnraum an den vorherrschenden Standards der jeweiligen Stadt. Mindeststandards für Wohnraum sind somit stets willkürlich und kontextabhängig (S. 222-223).

Bei der Entwicklung von wohnungspolitischen Massnahmen zur Unterstützung der einkommensschwachen Bevölkerung ist die Definition der öffentlichen Hand oder politischen Entscheidungsträger hinsichtlich der Erschwinglichkeit von Wohnraum daher von grosser Bedeutung. Konzepte wie Marktbenchmarks oder Kostenmieten werden als

[1] Frei übersetzt. Als sozial akzeptabel werden der Zugang zu Wasser und Gesundheitsversorgung, die Wohnfläche pro Person und die Länge des Arbeitswegs genannt (Bertaud, 2018, S. 220).

nicht zielführend erachtet, weil sie eindimensional sind und nicht das individuelle Einkommen und sonstige Eigenschaften der Haushalte berücksichtigt wird (Napoli, 2017, S. 2-3; Bertaud, 2018, S. 224).

Die obigen Ausführungen verdeutlichen, dass die Beurteilung der Wohnraumerschwinglichkeit bereits bei der Definition eine gewisse Komplexität mit sich bringt. Es besteht ein Konsens, dass die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum zu den zentralen gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen zählt. Bezüglich der Art, wie die Erschwinglichkeit bemessen werden sollte, um gezielte politische Massnahmen zu treffen, besteht in der Literatur keine Einigkeit oder zumindest ein sehr uneinheitliches Bild, sodass von einem ‹*Methodological Chaos*› gesprochen wird. Bei der Analyse der Erschwinglichkeit muss stets auch die Allokation der Wohnungen berücksichtigt werden, das heisst die Frage, welchen Haushalten diese letztlich zugänglich gemacht werden. (Ezennia und Hoskara, 2019, S. 20-22; Stone, 2006, S. 152-154).

Angesichts der zahlreichen Definitionen und des breiten Interpretationsspielraums von Wohnraumerschwinglichkeit werden im Folgenden unterschiedliche Konzepte zur quantitativen Messung von Wohnraumerschwinglichkeit beschrieben, die sich insbesondere im internationalen Raum durchgesetzt haben:

- **Income-Ratio-Approach (Housing-Cost-Burden)**
  Im deutschen als ‹Verhältnisansatz› bekannt, wird bei diesem Messkonzept das Verhältnis der Wohnkosten zum verfügbaren Haushaltseinkommen gemessen. Es gilt zu den bekanntesten und ältesten Ansätzen und wird neben der Wohnraumforschung für die Vergabe von Hypotheken verwendet. Dabei hat sich ein Schwellenwert von rund 30 Prozent oder einem Drittel etabliert (Peverini, 2023, S. 18-19). Obwohl mit einer einfachen Berechnung eine Indikation bezüglich der Erschwinglichkeit gegeben werden kann, wird der Verhältnisansatz in der Forschung kritisiert. Bertaud (2018) beurteilt den Income-Ratio-Approach als sinnvollen Ansatz, um Vergleiche mit anderen Städten vorzunehmen, insbesondere für einkommensstarke Länder. Jedoch wird damit nichts über den Standort und über die Qualität der Wohnung ausgesagt, weshalb der Ansatz zwar für eine Beurteilung der Erschwinglichkeit geeignet ist (insbesondere beim Erwerb von Liegenschaften), aber für die Ausarbeitung wohnungspolitischer Massnahmen zu grob ist (S. 222-229).

Vor allem wird auf die fehlende normative Basis für die Schwellenwerte eingegangen, die nicht statistisch belegt wurden. Ausserdem wird das Verbrauchsniveau nicht berücksichtigt. Beispielsweise könnten die Wohnkosten gemäss dem Verhältnisansatz zwar als erschwinglich beurteilt werden; jedoch bedingt das nicht automatisch, dass die Haushalte genügend Geld für die Deckung weiterer Grundbedürfnisse haben. Aufgrund der Qualitätsmerkmale und der schwachen Differenzierung der relevanten Bewertungsgrössen kann es zu Fehlinterpretationen kommen, weshalb oft der Residual-Income-Approach verwendet wird (Napoli, 2017, S. 4).

- **Residual-Income-Modell**
  Bei diesem Modell wird das verfügbare Einkommen berechnet, das nach Abzug der Wohnkosten zur Deckung anderer Grundbedürfnisse wie Nahrungsmittel, Bildung und Mobilität verbleibt. Somit steht der Wohnkostenanteil nicht im Vordergrund, sondern wird als Residualwert betrachtet. Begründet wird dieses Vorgehen mit dem festen und konstanten Charakter der Wohnkosten. So kann besser beurteilt werden, ob die Haushalte genügend Einkommen für weitere notwendige Ausgaben haben (Napoli, 2017, S. 4).

  Obwohl somit einige Schwächen des Income-Ratio-Approachs berücksichtigt werden, weist das Residual-Income-Modell einige Schwächen auf. Es ist stark von der Haushaltsgrösse und dem regionalen Preisniveau abhängig. Ausserdem kann der Mindestverbrauch als subjektiv angesehen werden und je nach Haushaltstyp hinsichtlich der Einkommensklasse stark variieren (Stone, 2006, S. 163-164; Ezennia und Hoskara, 2019, S. 14-15).

- **Housing-+-Transport-Modell**
  Wie bereits beleuchtet, weist der Income-Ratio-Approach einige Schwächen auf, insbesondere im Zusammenhang mit dem Standort und den Qualitätsmerkmalen einer Wohnung (Bertaud, 2018, S. 222-229). Beim Housing-+-Transport-Modell (H+T) wird im Gegensatz zu den anderen Ansätzen versucht, die Mobilitätskosten zu berücksichtigen. Ziel dabei ist, zentrumsferne, aber zunächst günstigere Wohnlagen realistische zu bewerten (Peverini, 2023, S. 23-24).

Die oben aufgeführten sind die in der Literatur meistdiskutierten Ansätze. Dennoch werden in der Praxis immer wieder neue Methoden oder weitere Messkonzepte erarbeitet, um erschwinglichen Wohnraum zu definieren, insbesondere im Zusammenhang mit der Ausarbeitung wohnungspolitischer Massnahmen. Beispielsweise wird das ‹Below-Market›-Konzept angewendet, bei dem die Wohnkosten mittels eines definierten prozentualen Abschlags gegenüber dem Marktniveau definiert werden. Weitere Messkonzepte sind die Kostenmiete und der Verhaltensansatz. Bei der Kostenmiete liegt der Fokus auf der Summe der Gestehungskosten sowie der Instandhaltungskosten impliziert somit auf Verzicht auf Gewinn und Mehrwert (Peverini, 2023, S. 24-25). Beim Verhaltensansatz werden die Wohnentscheidungen und Ausgabemuster oder die persönlichen Wahrnehmungen bezüglich der Wohnsituation von Haushalten bewertet, wobei die Datenverfügbarkeit eine zentrale Herausforderung darstellt (Ezennia und Hoskara, 2019, S. 16-17).

Weder im nationalen noch im internationalen Raum findet sich eine einheitliche Definition von ‹preisgünstigem Wohnraum› (Scanlon, Whitehead & Arrigoitia, 2015, S. 7). Laut Thalmann (2019) werden in der Praxis die Begriffe ‹sozial›, ‹gemeinnützig›, ‹bezahlbar› und ‹erschwinglich› sowie weitere unterschiedlich verwendet, selbst in den Gesetzestexten (S. 1). Nach Peverini (2023) könnte daher eine Kombination aus Elementen der vorhandenen Konzepte ein möglicher Lösungsansatz sein (S. 21-22). Dennoch ist zu unterscheiden, dass bei der Ausarbeitung wohnungspolitischer Massnahmen die Beurteilung der Wohnraumerschwinglichkeit mittels einer quantitativen Bewertung erfolgt, bei der die Standards, das Einkommen der Begünstigten und die Gesamtzahl der Begünstigten miteinander in Beziehung gesetzt werden (Bertaud, 2018, S. 250).

2.5.2 Modelle zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum

Wie zuvor erläutert, werden die Begrifflichkeiten in Bezug auf preisgünstigen Wohnraum oftmals vermischt (Thalmann, 2019, S. 1). In der Schweiz und insbesondere in der Stadt Zürich wird in der Regel über erschwingliche Wohnungen gesprochen, wenn deren Mietzins unter der ortsüblichen Marktmiete liegt und für die Haushalte in der unteren oder mittleren Schicht finanziell tragbar ist (Stadt Zürich, 2022, S. 4-5). Die Beurteilung, ob eine Mietwohnung erschwinglich ist, beruht also nicht allein auf der Höhe des Mietzinses, sondern der relative Anteil am verfügbaren Einkommen eines Haushalts ist entscheidend.

Dennoch sind in der Schweiz einige Modelle zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum bekannt, weshalb eine klare Differenzierung dieser Konzepte und Typologien für den weitere Verlauf der Arbeit vorzunehmen ist:

2.5.3 Mietpreisbildungsmodelle

Grundsätzlich unterstehen sämtliche Wohnungen, die auf dem freien Markt gehandelt werden, dem Obligationenrecht (OR). Für preisgünstige Wohnungen kann das Prinzip der Kostenmiete als Grundlage dienen. Nach diesem ist vorgeschrieben, dass der gemeinnützige Wohnbauträger keinen Gewinn mit dem Mietzins erzielen darf. Demzufolge dürfen die Mieteinnahmen nur die anfallenden Kosten decken. Darunter sind die Anlagekosten eines Objektes, die damit verbundene Kapitalverzinsung, Abschreibungen und Betriebskosten gemeint (Beck et al., 2012, S. 7). Wertsteigerungen und Mietzinserhöhungen sind damit ausgeschlossen. Da die Anlagekosten, insbesondere in angepassten Märkten, eine werttreibende Determinante sind, können die Anlagekostenlimiten des Bundesamts für Wohnungswesen (BWO) herangezogen werden. Diese richten sich nach der Standortgüte und der Wohnungsgrösse, die mittels eines Punktesystem (Kostenstufe) beurteilt werden können und die Anlagekostenlimiten definieren.

Laut Wüest Partner (2024) gibt es unterschiedliche Formen der Kostenmiete, weshalb eine Unterscheidung für die möglichen Ausprägungen von hoher Relevanz ist: Als gemeinnütziger Wohnbau wird die Bereitstellungen von Wohnungen gemeinnütziger Bauträger angeboten. Darunter werden meistens Wohnbaugenossenschaften verstanden; aber auch Stiftungen, Vereine und Aktiengesellschaften können auftreten. Die Wohnungen unterstehen einer nicht gewinnorientierten Kostenmiete und den rechtlichen Bestimmungen nach dem Obligationenrecht (OR). Werden jedoch gemeinnützige Bauträger durch Mittel nach Art. 34 Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz [WFG]; SR 842) unterstützt, richtet sich die Berechnung der Kostenmiete für die anrechenbaren Liegenschaftskosten nach Bestimmungen von Art. 8 der dazugehörigen Wohnraumförderungsversorgung des Bundes. Für die Vermieter von Wohnungen, die im Kanton Zürich oder in der Stadt Zürich Unterstützung erhalten haben oder dem Mietzinsreglement der Stadt Zürich unterstellt sind, wird der Mietzins anhand eines Merkblattes zur Wohnbauförderung berechnet (S. 15-16).

3. Empirische Analyse

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der empirischen Analyse präsentiert. In einem ersten Schritt wird die Methodik der vorliegenden Arbeit beschrieben. Die Untersuchung beinhaltet eine systematische Literaturanalyse zu wohnungspolitischen Massnahmen, eine Beschreibung der strukturellen Rahmenbedingungen des Stadtzürcher Wohnungsmarktes, eine Erläuterung des Vorgehens sowie die Auswertung der durchgeführten Experteninterviews. Dabei stehen insbesondere die wirtschaftliche Tragfähigkeit, soziale Auswirkungen und die politische Umsetzbarkeit der Massnahmen im Fokus.

3.1 Methodik

Der Forschungsgegenstand ist, Handlungsoptionen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum in der Stadt Zürich sowohl für die öffentliche Hand als auch für gewinnorientierte Investoren zu identifizieren. Um die Forschungsfrage zu beantworten, wurde ein explorativer Ansatz gewählt, bei dem qualitative und analytisch-deskriptive Aspekte kombiniert werden.

Zu Beginn wird eine systematische Literaturanalyse vorgenommen. Sie umfasst wissenschaftliche Publikationen, theoretische Modelle und nationale sowie internationale Vergleichsbeispiele. Diese Analyse dient dazu, einen Überblick über wohnungspolitische Massnahmen zu gewinnen und deren Wirksamkeit auf das Wohnraumangebot beurteilen zu können.

Darauf aufbauend erfolgt eine Analyse der Angebots- und Nachfrageseite des Stadtzürcher Mietwohnungsmarktes. Hierbei werden insbesondere strukturelle Rahmenbedingungen wie Bautätigkeit, Bevölkerungsentwicklung, Mietpreisentwicklung und das Wohnraumangebot berücksichtigt. Um die Grössenordnungen in der Stadt Zürich besser einordnen zu können, erfolgt eine Gliederung nach dem analytischen Rahmenmodell, dem Vier-Quadranten-Modell, von DiPasquale und Wheaton (1992, S. 181-187). Ziel ist es, die Dynamiken des Wohnungsmarktes in der Stadt Zürich in Beziehung zu den identifizierten wohnungspolitischen Massnahmen zu setzen. Somit lässt sich besser deren relative Bedeutung für den einzelnen Teilmarkt erfassen, und es können mögliche Rückkoppelungseffekte eingeschätzt werden. Dadurch wird eine differenzierte Beurteilung der Wirksamkeit wohnungspolitischer Instrumente ermöglicht.

Um die theoretischen Erkenntnisse aus der systematischen Literaturanalyse und Dynamiken des Mietwohnungsmarktes in der Stadt Zürich zu validieren und durch

praxisnahe Einschätzungen zu ergänzen, werden im dritten und letzten Teil der empirischen Analyse qualitative Experteninterviews durchgeführt. Die Interviews richten sich an Akteure des Mietwohnungsmarktes in der Stadt Zürich, darunter Vertreterinnen und Vertreter der Politik sowie private und institutionelle Investoren. Dies ermöglicht, Zielkonflikte, Synergien sowie potenzielle Lösungsansätze zu identifizieren. Methodisch wird dabei einem semistrukturierten Leitfaden gefolgt, um sowohl Vergleichbarkeit als auch Offenheit für neue Perspektiven zu gewährleisten (Flick, 2018, S. 226-227). Zentrale Themen der Experteninterviews sind aktuelle Herausforderungen im preisgünstigen Wohnungsbau, Einschätzungen zu ausgearbeiteten wohnungspolitischen Massnahmen und die wirtschaftliche Tragfähigkeit verschiedener Lösungsansätze.

Für die Auswertung der Experteninterviews wird die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2015, S. 45-55) angewendet. Die Transkription erfolgt in vereinfachter Form und anonymisiert. Bei der qualitativen Inhaltsnahanalyse erfolgt eine inhaltliche Kategorisierung des Interviewleitfadens, bei der die Antworten in eine Matrix übertragen und dadurch systematisch, theoriegeleitet und zugleich mit Flexibilität für neue empirische Aspekte ausgewertet werden.

Je nach Ausgestaltung der wohnungspolitischen Massnahmen können die Akzeptanz der Befragten und die Wirkungen unterschiedlich ausfallen. Deshalb liegt der Fokus bei den Fragen zu den ausgearbeiteten Massnahmen auf Bedingungen («*Unter welchen Bedingungen wären Sie bereit, freiwillig preisgünstigen Wohnraum zu schaffen?*»), um die konkrete Handlungsoptionen definieren zu können. Im Einzelfall werden aufgrund der wirtschaftlichen Relevanz die erarbeiteten Handlungsoptionen zusätzlich durch eine einfache Modellrechnung quantifiziert.

3.1.1 Erhebung Datengrundlagen

Für die Analyse des Mietwohnungsmarktes in der Stadt Zürich werden öffentliche Sekundärdaten von der Stadt Zürich, dem statistischen Amts des Kantons Zürich sowie dem Bundesamt für Wohnen (BWO) verwendet. Es werden jährliche Datenreihen im Zeitraum zwischen 2010 und 2024 verwendet.

Für die empirische Analyse werden Experteninterviews mit relevanten Akteuren aus der Politik und aus der Immobilienwirtschaft durchgeführt. Geplant sind Gespräche mit jeweils einem Repräsentanten einer linken und rechten Partei des Zürcher Stadtparlaments. Zudem werden vier Experten aus dem privaten und institutionellen Immobiliensektor interviewt, darunter Vertreter einer Anlagestiftung oder Pensionskasse,

eines Immobilienfonds, einer Immobiliengesellschaft und eines Immobilienentwicklers. Die Auswahl der Geschäftspartner ermöglicht eine breite Perspektive auf das Thema und fördert den Diskurs über unterschiedliche Sichtweisen.

Alle Anfragen wurden per E-Mail mit dem Interviewleitfaden zugestellt. Insgesamt haben sechs von neun angefragten Experten zugesagt. Aufgrund von Absagen seitens der potenziellen Gesprächspartner aus der Politik konnten diese Interviews jedoch nicht durchgeführt werden. Somit bleibt die direkte Perspektive politischer Akteure unberücksichtigt. Um dennoch Rückschlüsse auf deren Positionen ziehen zu können, wurden ergänzend relevante Dokumente (z. B. Parteiprogramme, parlamentarische Vorstösse und Debattenprotokolle) im Rahmen einer qualitativen Dokumentenanalyse ausgewertet. Auf diese Weise flossen die politischen Sichtweisen im Sinne einer Triangulation indirekt in die Untersuchung ein.

Die Interviews wurden via Videokonferenz zwischen dem 25. und dem 29. August 2025 durchgeführt und dauerten zwischen 45 und 60 Minuten. Mit dem Einverständnis der Befragten wurde das Gespräch für die Transkription aufgezeichnet. Die Ergebnisse werden zusammengefasst und fliessen anonymisiert in die Arbeit ein.

Der Interviewleitfaden ist in Anhang 1 zu finden.

3.1.2 Limitationen

Trotz der Kombination unterschiedlicher methodischer Ansätze unterliegt die Untersuchung mehreren Limitationen. Die systematische Literaturanalyse ist durch eine Selektionsproblematik geprägt. Einerseits sind nicht alle Massnahmen gleichermassen untersucht. Andererseits können ausgewählte wohnungspolitische Massnahmen im internationalen Kontext nur bedingt auf den lokalen Markt in der Stadt Zürich angewendet werden (Tasan-Kok & Altes, 2012, 79).

Die Experteninterviews sind geeignet, um Einsichten in Perspektiven und Einschätzungen relevanter Akteure im Immobilienmarkt zu gewinnen; jedoch kann daraus keine Gesamtaussage bezüglich der gesamten Akteurslandschaft getroffen werden. Ausserdem können die Aussagen durch die subjektive Wahrnehmung der Expertinnen und Experten geprägt sein (Meuser & Nagel, 2009, S. 468–470).

Besonders hervorzuheben ist, dass in der vorliegenden Arbeit keine quantitative Wirkungsanalyse sowie keine abschliessende politische Wertung der wohnungspolitischen Massnahmen durchgeführt werden kann. Je nach Gestaltung der

Massnahme und Marktentwicklung können die Auswirkungen anders ausfallen. Vielmehr wird eine explorative und analytische Einordnung vorgenommen, die aus ökonomischer Sicht bei der Implementierung zu erwarten wäre. Demnach beschränken sich die Analysen auf eine deskriptive Darstellung, während die Interpretation der Wirkungszusammenhänge auf der Rezeption einschlägiger Forschungsarbeiten basiert.

3.2 Entwicklungen auf dem Stadtzürcher Mietwohnungsmarkt

Um die Bedeutung und die Wirkungsmechanismen wohnungspolitischer Massnahmen besser beurteilen zu können, ist eine analytische Erfassung der Nachfrage- und Angebotsentwicklung auf dem Stadtzürcher Mietwohnungsmarkt erforderlich. Um eine strukturierte Gliederung der Dynamiken und Marktmechanismen zu erreichen, ist die Untersuchung systematisch am Vier-Quadranten-Modell von DiPasquale und Wheaton (1992, S. 181-187) orientiert, das bereits im theoretischen Teil der vorliegenden Arbeit in Kapitel 2 thematisiert wurde. Bei den nachfolgenden Ausführungen liegt der Fokus auf Mietwohnungen in der gesamten Stadt Zürich; aufgrund des Umfangs der vorliegenden Arbeit werden allfällige Entwicklungen in Stadtteilen (Kreisen) vernachlässigt.

3.2.1 Nutzermarkt

In der Stadt Zürich ist die Nachfrage nach Wohnraum in den letzten zehn Jahren kontinuierlich gestiegen. Aus Abbildung 4 ist diese Entwicklung graphisch ersichtlich. Im Jahr 2024 ist die Wohnbevölkerung in der Stadt Zürich um 1’582 Personen auf insgesamt 448'693 Einwohnerinnen und Einwohner gestiegen. Getrieben wird dieser Zuwachs von einem negativen Wanderungssaldo sowie von einem positiven natürlichen Saldo (Geburtenüberschuss). Diese Entwicklung spiegelt die anhaltende Attraktivität der Stadt als Wohn- und Arbeitsort wider.

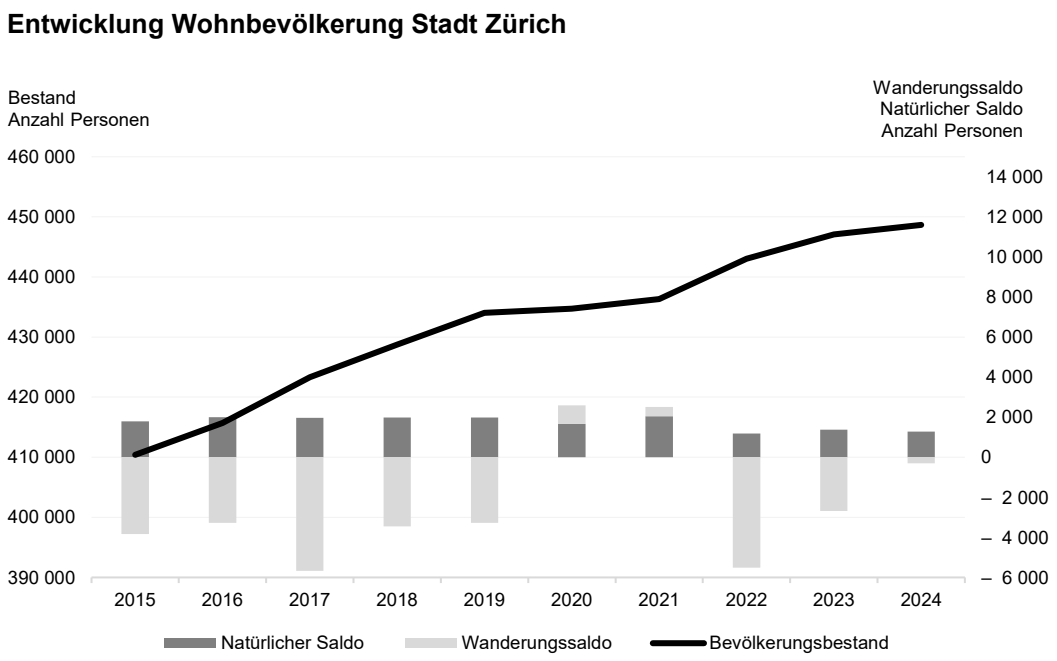


Abbildung 4: Entwicklung Wohnbevölkerung Stadt Zürich (Daten: Stadt Zürich, 2025)

Bei einem Blick auf die Haushaltsstrukturen ist ersichtlich, dass der Wohnflächenkonsum seit den 1990er Jahren konstant bei rund 39 bis 40 Quadratmeter verharrt. Eine Differenzierung nach Besitzverhältnissen zeigt, dass der Flächenkonsum bei Mietwohnungen im privaten Besitz durchschnittlich (bei rund 40 Quadratmetern) und bei städtischen und genossenschaftlichen Wohnungen unterdurchschnittlich (bei 32 bzw. 35 Quadratmetern) liegt, wie in Abbildung 5 zu erkennen ist. Daraus lässt sich schliessen, dass eine zunehmende Verdichtung innerhalb bestehender Haushalte nicht entlastet wird.

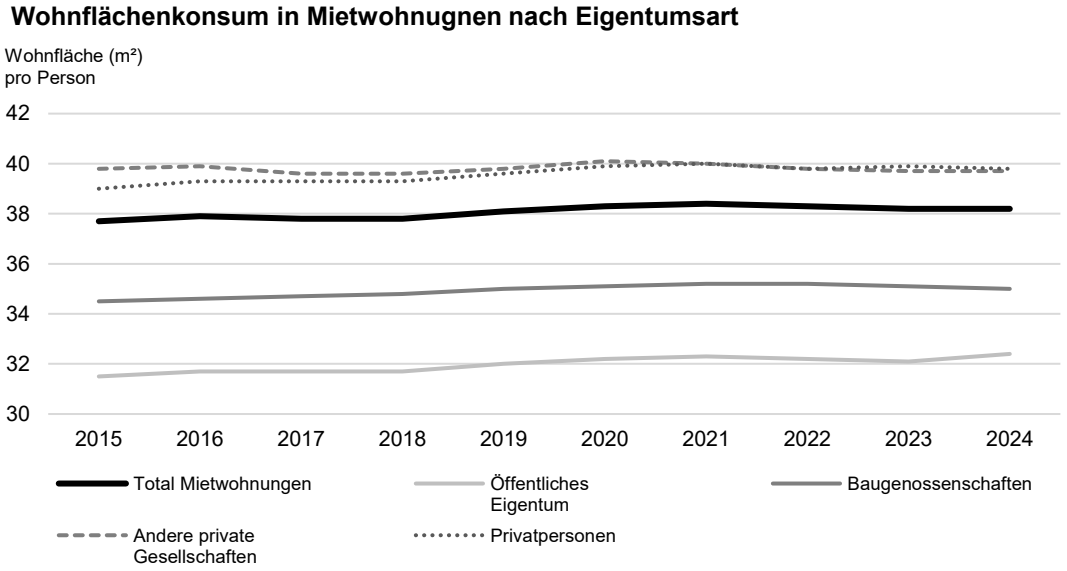


Abbildung 5: Wohnflächenkonsum in Mietwohnungen nach Eigentumsart Stadt Zürich (Daten: Stadt Zürich, 2025)

Die anhaltend hohe Nachfrage trifft auf einen angespannten Markt, was sich in der Entwicklung der Mietpreise widerspiegelt. Laut der Mietpreiserhebung der Stadt Zürich (2024b) erhöhte sich die Medianmiete einer 3-Zimmer-Wohnung zwischen 2022 und 2024 um mehr als 7 Prozent von 1'470 Schweizer Franken auf 1'578 Schweizer Franken pro Monat. Diese Mietpreissteigerung lässt sich ausserdem durch eine erhebliche Wohnungsknappheit erklären. In den letzten zehn Jahren lag die durchschnittliche Leerwohnungsziffer bei 0,13 Prozent. Im Juni 2023 standen lediglich 144 Wohnungen leer, von denen 126 Mietwohnungen unvermietet waren (vgl. Grafik und Ausführungen unter Bestandsmarkt). Diese Entwicklungen verdeutlichen, dass der Mietwohnungsmarkt von einer unzureichenden Wohnraumschaffung geprägt ist, weil der Wohnungsbau nicht adäquat für die nachgefragte Menge an Wohnraum und die demographischen Entwicklungen ist. Nach dem Modell von DiPasquale und Wheaton (1992, S. 181-187) entspricht dies einer Verschiebung der Nachfragekurve nach rechts, die unmittelbar zu steigenden Preisen führt (Wüest Partner AG, 2024; S. 14).

Ein weiterer wichtiger Aspekt im Mietwohnungsmarkt ist der ‹Filtering-Effekt›[2]. Mit diesem Mechanismus wird beschrieben, wie durch Umzüge in hochpreisige Neubauwohnungen Bestandswohnungen im niedrigeren Preissegment frei werden und somit eine Entlastung für einkommensschwache Personen entsteht (Gibb, 2003, S. 27-28). Diese entlastende Wirkung wird im Stadtzürcher Wohnungsmarkt insbesondere durch die begrenzte Bautätigkeit und durch die stets hohe Nachfrage nach Objekten im hochpreisigen Segment stark eingeschränkt. Somit kommen durch die Umzugsketten weniger Wohnungen zurück auf den Markt, und die vorhandenen Wohnungen im niedrigen und mittleren Preissegment sind durch einen hohen Wettbewerb geprägt (Büchler et al., 2023, S. 58).

3.2.2 Anlagemarkt

Die im Nutzermarkt beobachteten Mietpreissteigerungen werden im Anlagemarkt kapitalisiert und führen zu steigenden Immobilienwerten (DiPasquale & Wheaton, 1992, S. 185-186). Diese Entwicklungen sind auf dem Transaktionsmarkt zu sehen. Im Jahr 2024 wurden in der Stadt Zürich ungefähr 296 Freihandtransaktionen verzeichnet, wovon rund die Hälfte Mehrfamilienhäusern zuzuschreiben ist. Besonders auffallend haben

[2] Nach Gibb (2003, S. 27-28) gibt es unterschiedliche Interpretationen von Filtering-Effekten. Im vorliegenden Fall wird das ‹Price-Filtering› (Umzugsketten) thematisiert. Eine weitere Interpretation ist das ‹Down-Filtering› oder der ‹Filter-Down-Effekt›. Im Wesentlichen handelt es sich um gebauten Wohnraum für Haushalte mit hohem Einkommen, das sich durch den Alterungsprozess entwertet und somit Wohnraum an Haushalte mit geringerem Einkommen heruntergefiltert wird. Für Vertiefungen wird auf die Literatur von Arnott und Braid (1997, S. 516-546) verwiesen.

mehrheitlich Privatpersonen in den letzten fünf Jahren Liegenschaften verkauft. Dadurch verringerte sich der Wohnungsanteil erstmals zugunsten der privaten Gesellschaften. Wie aus Abbildung 6 ersichtlich, halten diese den grössten Anteil am Wohnungsbestand. Die öffentliche Hand und Wohnbaugenossenschaften konnten die Zukäufe deutlich steigern.

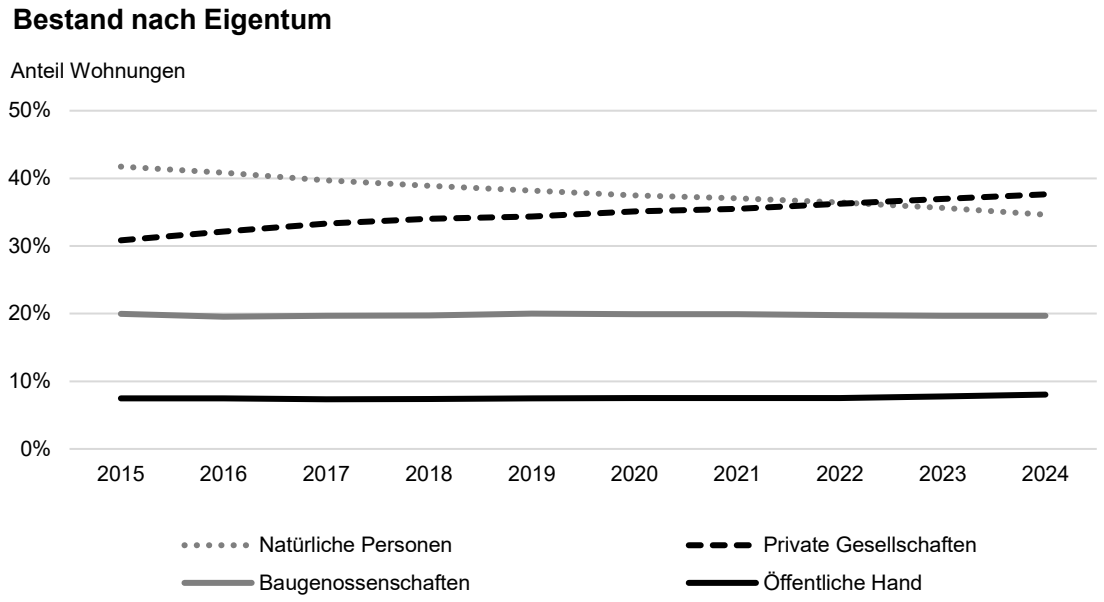


Abbildung 6: Bestand nach Eigentumsart Stadt Zürich (Daten: Stadt Zürich, 2025)

In den vergangenen 15 Jahren haben sich die Bodenpreise in der Stadt Zürich erheblich gesteigert. Wie in Abbildung 7 dargestellt, fand fast eine Verdoppelung der Medianpreise pro Quadratmetergrundstücksfläche für Mehrfamilienhäuser statt.

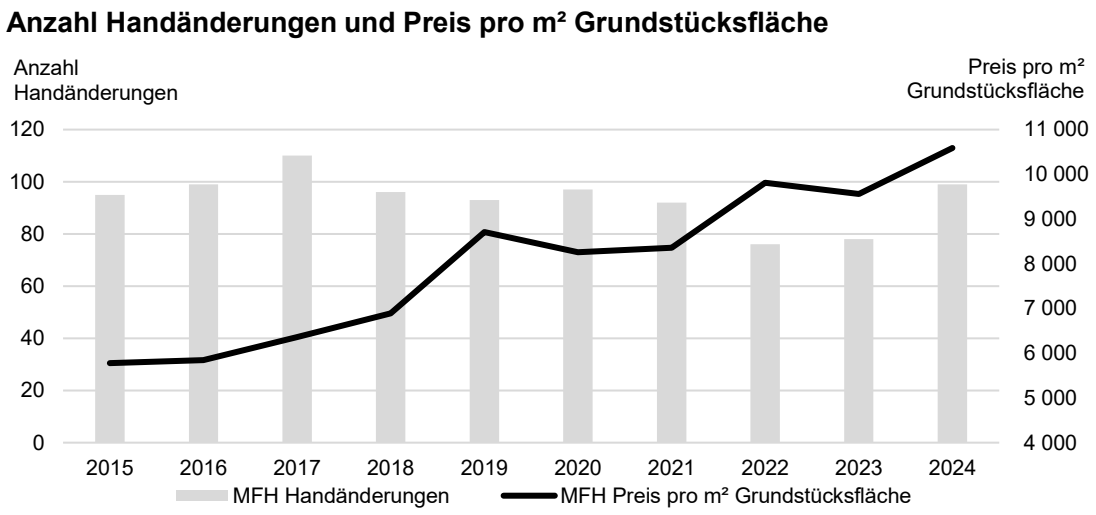


Abbildung 7: Anzahl Handänderungen und Preis pro Quadratmeter Grundstücksfläche MFH Stadt Zürich (Daten: Stadt Zürich, 2025)

3.2.3 Baumarkt

Nach dem theoretischen Modell von DiPasquale und Wheaton (1992, S. 181-187) sollten die steigenden Immobilienwerte des Anlagemarkts dem Baumarkt Signale zusenden, mit denen die Neubautätigkeit gefördert wird (Geltner et al, 2023, S. 31). Diese Preissignale haben jedoch in der Stadt Zürich nur bedingt zu einer Ausweitung des Neubauvolumens geführt. Im Zeitraum zwischen 2015 und 2024 wurden durchschnittlich 2'350 Mietwohnungen gebaut, wovon 823 von der öffentlichen Hand oder von Wohnbaugenossenschaften erstellt wurden. Wie in Abbildung 8 dargestellt, verharrt die Neubauquote auf einem Niveau von 1,2 Prozent. Werden die Abbrüche berücksichtigt, die durch die Erneuerungen (ohne Umbau) aus dem Bestandsmarkt wegfallen, wurden im selben Zeitraum lediglich durchschnittlich 1'579 Mietwohnungen auf den Markt gebracht. Die Abbruchquote ist in den letzten vier Jahren von 0,9 auf von 0,4 Prozent gesunken.

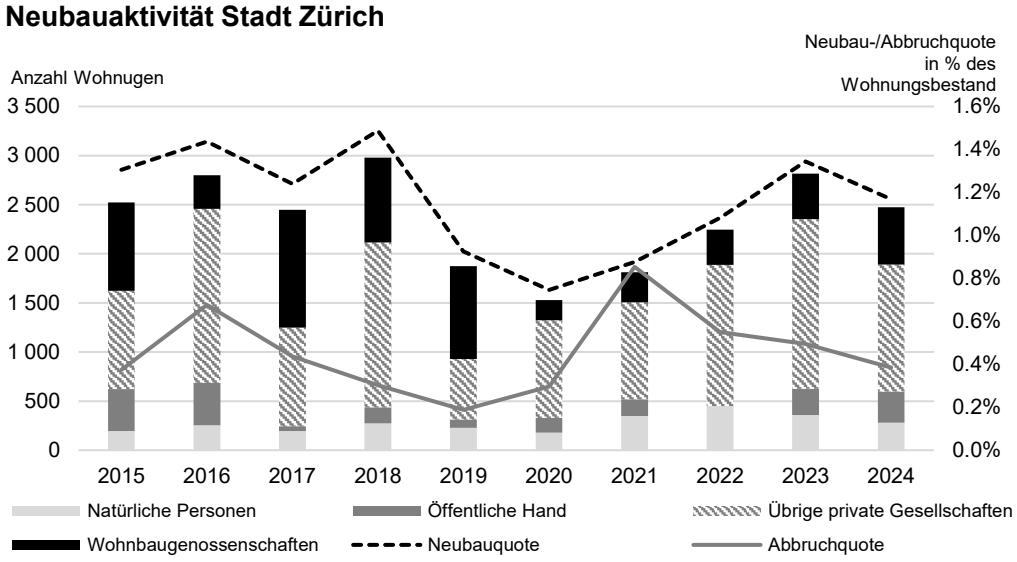


Abbildung 8: Neubauaktivität Stadt Zürich (Daten: Stadt Zürich, 2025)

Im Wesentlichen können die Ursachen mit folgenden Umständen begründet werden. Ein wesentlicher Faktor ist die Verfügbarkeit von Bauzonenland. Laut einer Auswertung des Statistischen Amts des Kantons (2024) sind rund 98 Prozent der Bauzonen überbaut. Aus Abbildung 9 sind die unbebauten Bauzonen ersichtlich. Aufgrund des praktisch ausgeschöpften Bauzonenlands muss die Bautätigkeit über Innen- und Nachverdichtung erfolgen, was im Einklang mit den Bestimmungen des Raumplanungsgesetztes (RPG) steht. Mit der RPG-Revision sind Kantone und Gemeinden zur Sicherstellung der haushälterischen Bodennutzung verpflichtet, die Verdichtung nach innen zu lenken (ARE, 2022, S. 2). Erhebungen der Stadt Zürich (2024c, S. 68) zeigen, dass sich zwar seit

der RPG-Revision die Bautätigkeit in Richtung der innerstädtischen Transformationsareale verlagert hat, aber das Neubauvolumen insgesamt kaum gesteigert werden konnte.

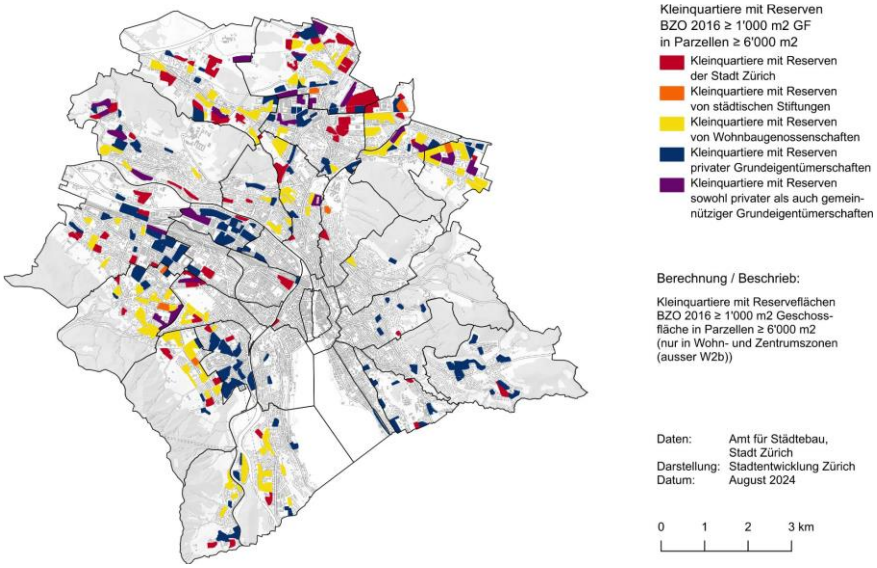


Abbildung 9: Kleinquartiere mit Reserven BZO 2016 ≥ 1000 Quadratmeter Geschossfläche in Parzellen ≥ 6000 Quadratmeter (Stadt Zürich, 2024c, S. 48)

In Anbetracht dieses Zustands prägen Ersatzneubauten oder Aufstockungen zunehmend das Baugeschehen. Diese Art der Verdichtung ist jedoch nicht nur kostenintensiv, sondern oftmals auch Gegenstand komplexer Baubewilligungsverfahren und Anlass zu Widerstand seitens der Anwohnerschaft (Büchler et al, 2023, S. 42-62). Letztere stellt einen weiteren limitierenden Faktor für den Baumarkt dar. Der Bewilligungsprozess eines Baugesuches dauerte in der Stadt Zürich im Jahr 2022 im Durchschnitt 11 Monate, bei Sondernutzungsplanung häufig deutlich länger (Zürcher Kantonalbank, 2023, S. 13).

Wie bereits erwähnt, sind die weitreichenden Rekursmöglichkeiten ein zusätzlicher Grund für Einschränkungen der Neubautätigkeit. In Zürich können sowohl direkt betroffene Nachbarn als auch Quartiervereine oder Interessengruppen Einsprache gegen Baugesuche erheben. Diese Verzögerungen führen zu höheren Finanzierungskosten aufgrund des längeren Kapitalbindungszeitraums und zu grösseren Planungsrisken, was sich direkt auf die Wirtschaftlichkeit der Projekte niederschlägt.

3.2.4 Bestandsmarkt

Wie bereits im Kapitel zum Nutzungsmarkt erläutert, besteht in der Stadt Zürich seit Jahrzehnten eine konstant tiefe Leerstandsquote. In der untenstehenden Abbildung 10 ist der Gebäudepark im Jahr 2024 dargestellt. Insgesamt wies dieser 236'402 Wohnungen auf, darunter 213'129 Mietwohnungen. Im Besitz der öffentlichen Hand und gemeinnütziger Bauträger waren am Stichtag 59'102 Wohnungen. In Abbildung 10 wird der Anteil gemeinnützigen Wohnraums veranschaulicht. Dieser blieb über die letzten zehn Jahre konstant und liegt unter dem Drittelziel der Stadt Zürich (2024a, S. 7-12).

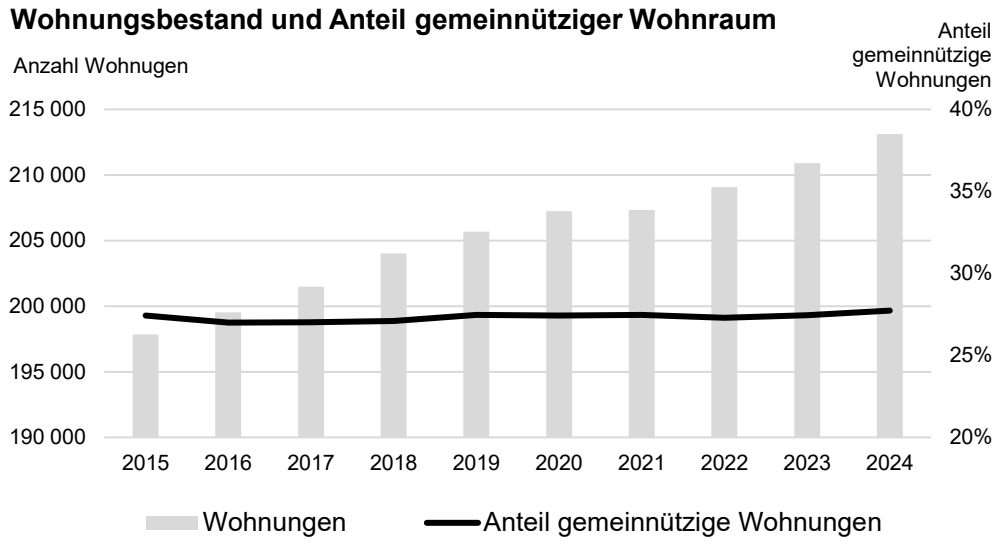


Abbildung 10: Wohnungsbestand und Anteil gemeinnütziger Wohnraum (Daten: Stadt Zürich, 2025)

Im Vergleich zum Baumarkt sind die Anpassungsmechanismen beim Bestandsmarkt langsam und langfristiger Natur. Der Bestand an Wohnungen bleibt in der Regel über Jahrzehnte gleich im Markt, sodass der Anteil der Neubautätigkeit an der Gesamtversorgung des Mietwohnungsmarktes gering bleibt (Glaeser & Gyourko, 2018, S. 26-27). Nach den Erhebungen der Stadt Zürich (2024c) entfällt lediglich 1 Prozent des Wohnungsbestandes pro Jahr auf neue Wohnungen. Der grösste Anteil besteht aus Sanierungen oder Erneuerungen (S. 23).

Weiter ist der Zürcher Mietwohnungsmarkt vom ‹Lock-in-Effekt› geprägt. Mit diesem Begriff wird das Phänomen beschrieben, dass Mieterinnen und Mieter oft überdurchschnittlich lange in ihren Wohnungen bleiben, selbst wenn sich die Lebenssituation beziehungsweise das Wohnbedürfnis verändert hat. Dieser Umstand entsteht, weil ein Umzug mit erheblichen Kosten verbunden ist (Büchler et al., 2023, S. 58).

Weil nur ein kleiner Anteil des gesamten Wohnungsbestands jährlich erneuert wird und Umzüge durch den Lock-In-Effekt verhindert werden, kann der Nachfrageüberhang mittels der langsamen Angebotsanpassung kaum abgebaut werden.

3.2.5 Kritische Würdigung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die angespannte Mietsituation im Wesentlichen von einer strukturellen Angebotsstarre geprägt ist. Obwohl die RPG-Revision ein wichtiges Instrument zur Eindämmung der Zersiedlung darstellt, hat sie zur Reduktion der Flexibilität der Angebotsausweitung geführt. Dies bringt eine Verfestigung des Nachfrageüberhangs im Zürcher Mietwohnungsmarkt mit sich. Demzufolge wird der Kapitalmarktdruck durch die zusätzliche Bautätigkeit nicht genügend entlastet, was eine Erhöhung der Mietpreise nach sich zieht. Von den Folgen unzureichender Wohnraumversorgung sind nicht nur private oder institutionelle Investoren betroffen, sondern es wird auch die Expansionsfähigkeit gemeinnütziger Bauträger und der öffentlichen Hand eingeschränkt.

3.3 Systematische Literaturanalyse

Entsprechend der vorherigen Analyse des Zürcher Mietwohnungsmarkts erfolgt die Literaturanalyse zu wohnungspolitischen Massnahmen systematisch nach dem Vier-Quadranten-Modell von DiPasquale und Wheaton (1992) in den vier unterscheidbaren Teilmärkten. Diese Vorgehensweise ermöglicht, die Wechselwirkungen innerhalb der anderen Teilmärkte besser zu erfassen, da die zuvor ermittelten Dynamiken auf Nachfrage- und Angebotsseite sich nicht lediglich auf einen Teilmarkt beschränken (S. 187). Ziel ist es, wohnungspolitische Massnahmen zu identifizieren, die sowohl für die städtische Wohnungspolitik wirksam sind als auch über die ökonomische Attraktivität für gewinnorientierte Akteure auf dem Immobilienmarkt verfügen.

Die Literaturanalyse ist anhand der Wirkungsorte wohnungspolitischer Massnahmen strukturiert:

1. Angebotsweitende Massnahmen
2. Mietpreisdämpfende Massnahmen

Die identifizierten Massnahmen werden am Ende den Teilmärkten zugeordnet und bilden die Basis für die Experteninterviews, um eine praxisnahe Einschätzung der Befragten einholen zu können.

3.3.1 Angebotsorientierte Massnahmen

Wie bereits in Kapitel 2.4 beleuchtet, wird in der volkswirtschaftlichen Literatur (Glaeser & Gyourko, 2003, S. 35; Hilber & Vermeulen, 2016, S. 361-364) belegt, dass eine restriktive oder langsame Raumplanung in angespannten Wohnungsmärkten direkt zur Angebotsverknappung und zu Preissteigerungen führt. Demzufolge ist die Raumplanung als strukturprägende Rahmenbedingung jeder wohnungspolitischen Massnahme zu verstehen, denn sie beeinflusst, inwiefern sich eine Veränderung der Nachfrage auf das Angebot auswirkt und dementsprechend Preisanpassungen mit sich bringt (Büchler et al., 2023, S. 45).

Büchler et al. (2023) haben untersucht, inwiefern eine Einzonung von Bauland einen Einfluss auf die Wohnkosten hat. Diese wohnungspolitische Massnahme ist im Vier-Quadranten-Modell dem Baumarkt zuzuordnen. Inwieweit sie eine preisdämpfende Auswirkung hat, hängt stark von den Baulandreserven und der Dichte der Gemeinde ab (S. 46-52). Gemäss der analysierten Baulandreserven in der Stadt Zürich sind rund 98 Prozent der Baulandreserven überbaut (Statistischen Amts des Kantons, 2024). Demzufolge muss die Angebotsausweitung auf ungenutzte Verdichtungspotenziale

stattfinden. Diese Angebotsbeschränkung wirkt sich auf die Elastizität des Angebots aus, was sich in den Wohnkosten niederschlägt. Zudem spielt die Bebauungsdichte eine entscheidende Rolle. Das Bauen bei hoher Dichte kann zu deutlich höheren Kosten führen, weil zusätzliche bauliche Massnahmen vorgenommen werden müssen (Ahlfeld & Pietrostefani, 2019, S. 105-106). Da sie auch Baulandpreise enthält, führt dies zu einer Neigung der Baukostenkurve nach links.

Eine weitere einschlägig diskutierte wohnungspolitische Massnahme für die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum ist die Erhöhung der Ausnützungsziffer oder Aufzonung (Büchler et al., 2023, S. 54). Wie die Einzonung von Bauland lässt sich die Verdichtung oder Aufzonung dem dritten Quadranten des analytischen Rahmenmodells zuordnen. Es wurde bereits erläutert, dass beim Verdichten höhere Baukosten als bei einem Neubau auf einem unbebauten Grundstück anfallen. Entsprechend werden Entwickler dort bauen, wo die Wohnkosten hoch sind, da sich die Baukosten dort gut refinanzieren lassen (Ahlfeld & Pietrostefani, 2019, S. 106; Büchler et al, S. 54).

Beck et al. (2014) haben die Mehrwertabgabe als Instrument zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum untersucht. Sie wird aufgrund der zuvor genannten planungsrechtlichen Vorteile (Aufzonung, Erhöhung der Ausnützungsziffer oder Einzonung von Bauland) erhoben. Die Mehrwertabgabe wird dann als Sachleistung für die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum verwendet. Insgesamt hat diese Massnahme eine hohe Wirkung. Ihre Effektivität hängt jedoch stark von der Höhe des Abgabesatzes, den Grundstückspreisen und der Differenz von Angebots- und Bestandsmieten ab (S. 65-75).

In der Literatur finden sich zahlreiche Kontroversen zu Preis- und Mieteffekten aufgrund von Aufzonungen oder Verdichtung (Büchler et al., 2023, S. 55). In internationalen empirischen Studien in Chicago und Brisbane wird gezeigt, dass der neu geschaffene Wohnraum mit Preisanstiegen korreliert. Demzufolge wurden die Effekte in den Preissteigerungen kapitalisiert (Murray & Limb, 2022, S. 144-145; Freemark, 2020, S. 759). Auch in diesem Zusammenhang ist die Situation auf dem Mietwohnungsmarkt entscheidend. Im Kontext von Zürich, wo die Ausdehnung des Wohnraums aufgrund geschützter Flächen oder knappem Bauland durch Innenverdichtung erfolgt, und eine starke Wohnraumnachfrage besteht, sind durch die Massnahme mittelfristig wirksame Angebotseffekte zu erwarten. Somit führt mittelfristig das zusätzlich geschaffene Wohnangebot zu Preisreduktionen (Büchler et al., 2023, S. 57). Dieser Effekt wird durch

die Studie von Asquith et al. (2022) belegt, in der eine signifikante preisdämpfende Wirkung auf Wohnkosten durch die Aufzonung verzeichnet wird (S. 44-46). In einer weiteren Studie zu elf amerikanischen Städten wird eine preisdämpfende Wirkung von 5 bis 7 Prozent durch die zusätzliche Verdichtung belegt, was Zuzüge aus naheliegenden Gemeinden mit sich brachte. Verdichtung wird oftmals mit Gentrifizierung in Verbindung gesetzt. In den zuvor erwähnten Studien wurde jedoch kein Zusammenhang bestätigt (Büchler et al., 2023, S. 55-58; Asquith et al., 2022, S. 44-46).

Der grösste Nachteil nachfrageseitiger Massnahmen ist, dass mit ihnen nicht die Produktion von bezahlbarem Wohnraum gesteigert werden kann, wenn das Wohnungsangebot unelastisch ist (Saiz, 2023, S. 9). Da die meisten Faktoren, die das Wohnungsangebot unelastisch machen, lokaler Natur sind, sollten Unterstützungen optimalerweise mit aggressiven Interventionen auf der Angebotsseite und mit entgegenkommenden Massnahmen der lokalen Behörden einhergehen (Hilber und Schöni, 2016, S. 24). Saiz (2023) untersuchte in diesem Zusammenhang die Auswirkungen von Lockerung der Bauvorschriften und Erleichterungen beim Bauen im Bestand. Anhand einer Fallstudie von chinesischen Gemeinden stellte er fest, dass mit diesen Massnahmen günstiger Wohnraum geschaffen wurde. Der Wert eines Grundstücks konnte durch eine möglichst hohe Bebauungsdichte maximiert werden (S. 11-22). Dieses Ergebnis bestätigt die Aussagen von Bertaud (2018): «*The objective of planning regulations is to modify the outcome of unconstrained markets to increase the welfare of citizens.*» (S. 1)

Eine Mischung aus den zuvor genannten Massnahmen wurde von Held et al. (2024) für eine Studie im Kanton Zug quantitativ untersucht. Dabei werden im Zonenplan sogenannte **‹weisse Zonen›** definiert, für die eine Lockerung der Bauvorschriften (keine Dichtemasse etc.) und eine maximale Verdichtung vorgesehen ist, die städtebaulich auch verträglich ist. Im Wesentlichen schliessen die betroffenen Grundeigentümer und -eigentümerinnen eine Planungsvereinbarung für die Entwicklung des Areals ab, und zur Sicherung von preisgünstigem Wohnraum wird ein Teil der Mehrausnutzung der Kostenmiete angeboten. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass durch die Einführung der wohnungspolitischen Massnahme rund 1’500 zusätzliche Wohneinheiten netto geschaffen werden konnten (S. 11-26).

Durch die Neubautätigkeit wird zusätzlicher Wohnraum geschaffen. Dies setzt Umzugsketten in Gang und schafft indirekt Wohnraum für einkommensschwächere Haushalte, da Neubauten insbesondere von einkommensstarken Haushalten bezogen

werden (Wüest Partner AG, 2024, S. 30-33; Büchler et al, 2023, S. 56-58). Nach Büchler et al. (2023) ist dieser Effekt im Zürcher Wohnungsmarkt nicht zu bemerken. Aufgrund der starren Regulierungen der Bestandsmieten im Mietrecht haben Haushalte keinen Anreiz umzuziehen, da höhere Wohnkosten in Kauf genommen werden müssen. Dies ist auf den deutlichen Unterschied zwischen Bestands- und Angebotsmieten zurückzuführen (vgl. Analyse des Bestandsmarktes in Kapitel 4.2.4) und führt zu so einem Lock-in-Effekt (S. 58).

Gyourko et al. (2008) zeigen in ihrer Studie, dass die restriktive Regulierung von einem Zusammenhang mit der Anzahl Beteiligter in der Raumplanung abhängt (S. 722-729). Es besteht ein Angebotsskeptizismus (NYMBI), was bei einer Bauverdichtung auf Widerstand stösst. Wohnungspolitische Massnahmen für effizientere Prozesse in der Angebotsausweitung wie die Einschränkung von Einsprachemöglichkeiten oder die Verkürzung von Baubewilligungsverfahren führen zu einer flacheren Baukostenkurve im dritten Quadranten, da die Planungskosten entsprechend sinken (Büchler et al, 2023, S. 62). Eine Studie in Grossbritannien belegt, dass die Ablehnungsrate von Baugesuchen einen deutlichen Effekt auf die Bautätigkeit und somit auf die Mietpreise hat (Hilber & Vermeulen; 2016; S. 398-403).

Zusammenfassend kann die öffentliche Hand mit der Einzonung von Bauland und der Verdichtung oder Aufzonung die steigenden Wohnkosten indirekt beeinflussen, indem Möglichkeiten für Neubautätigkeit geschaffen werden. Entscheidend ist die Anpassungsfähigkeit der Wohnraumversorgung, also die effektive Ausweitung des Angebots durch Neubautätigkeit als Reaktion auf die steigende Nachfrage. Bei Aufzonungen reduzieren sich die Wohnkosten beispielsweise nur dort, wo am Markt auch diese Flächen nachgefragt werden. Eine flächendeckende Aufzonung hat keinen preisdämpfenden Effekt. Ausserdem ist die Elastizität der Nachfrage von Bedeutung. Bei hoher Elastizität reagieren Haushalte mit Nachfrageverschiebungen, und Preisanstiege bleiben aus, was im Fall von Zürich zutreffen würde. Schliesslich hängt die preisdämpfende Wirkung auf die Wohnkosten davon ab, dass die Verdichtungsmassnahme von den Akteuren des Immobilienmarkts umgesetzt und nicht durch Einsprachen oder langwierige Bewilligungsverfahren verzögert wird. (Büchler et al., 2023, S. 46-62).

3.3.2 Mietpreisdämpfende Massnahmen

Gezielte Massnahmen auf der Nachfrageseite, die angemessen finanziert und ordnungsgemäss umgesetzt werden, können erfolgreich sein. Ihre Gestaltung ist entscheidend, um Verzerrungen und Ineffizienzen zu vermeiden (Saiz, 2023, S. 9).

Die Wüest Partner AG (2024) hat im Rahmen ihrer Studie eine umfassende Analyse wohnungspolitischer Massnahmen durchgeführt. Dabei wurden insbesondere Massnahmen berücksichtigt, die kürzlich im Kanton Zürich als politische Vorstösse eingereicht wurden (S. 11). Als mietpreisdämpfende Massnahmen wurden unter anderem das Vorkaufsrecht für Gemeinden, Mietpreisdecken, Renditeverbote und die Subjektförderung von Wohnkosten untersucht. Es konnte gezeigt werden, dass insbesondere Renditeverbote oder Mietpreisdeckel bedeutende negative Nebenwirkungen mit sich bringen (Wüest Partner AG, 2024, S. 34-36; Kholodilin, 2020, S. 21). In Berlin führte der „Mietendeckel“ zu einer deutlichen Reduktion der Angebotsinserate, während gleichzeitig Umgehungsstrategien zunahmen (Kholodilin, 2021, S. 14). Massnahmen wie Renditeverbote und Mietpreisdeckel verschärfen die Verknappung des Wohnungsangebots, indem sie Investitionen in den Neubau sowie bauliche Anpassungen ökonomisch erschweren. (Hilber & Vermeulen, 2016, S. 361-364). Beim Vorkaufsrecht wird hingegen keine mietpreisdämpfende Wirkung erzielt. Vielmehr werden durch dieses Instrument die staatlichen Ressourcen belastet (Wüest Partner, 2024, S. 39).

3.3.3 Zusammenfassung und Synthese

Anhand der systematischen Literaturanalyse wird deutlich, dass die mietpreisdämpfende Auswirkung einiger wohnungspolitischer Massnahmen im Wesentlichen von der Marktsituation geprägt ist. Im Kontext des Zürcher Mietwohnungsmarktes lassen sich einige von ihnen applizieren.

Auffallend ist, dass viele wohnungspolitische Massnahmen den Baumarkt betreffen. Dies belegt die moderierende Rolle der Raumplanung in einem Wohnungsmarkt. Ausserdem wird aus zahlreichen volkswirtschaftlichen Studien deutlich, dass in Wohnungsmärkten mit hoher Nachfrage restriktive oder zu langsame Raumplanung direkt zur Angebotsverknappung und in der Folge zu Preissteigerungen führt (Glaeser & Gyourko, 2003, S. 35; Hilber & Vermeulen, 2016, S. 361-364). Wie auch von Bertaud (2018) verdeutlicht, resultieren einige Probleme der Erschwinglichkeit aus Armut. In den meisten Fällen werden sie jedoch von Regulatoren aufgrund von Einschränkungen des Wohnraumangebots verursacht (S. 219).

Ausserdem wurde aus der Literaturanalyse ersichtlich, dass einige Massnahmen mit Limitationen verbunden sind. Zum einen hängen angebotsausweitende Massnahmen von den Entscheidungen einzelner Akteure auf dem Immobilienmarkt bezüglich der Umsetzung ab. Zum anderen muss die Angebotsausweitung durch die Neubautätigkeit effektiv erfolgen. Demzufolge könnte eine Bündelung, beispielsweise die Aufzonung und Einschränkung der Einsprachemöglichkeiten, dazu beitragen, dass Baugesuche nicht gebremst werden und die angedachte Verdichtung umgesetzt werden kann. Auch dann liegt die Entscheidung beim jeweiligen Grundeigentümer oder der Grundeigentümerin, die Verdichtung umzusetzen, was trotz den effektiven Massnahmen zu keiner Ausweitung des Angebots führt (Büchler et al, 2023, S. 42-62).

Nach Wüest Partner (2024) gibt es keine einzelne Lösung. Jede Massnahme ist mit Kosten, Externalitäten und anderen Nebenwirkungen verbunden. Zusammenfassend führen die angebotsorientierten Massnahmen zu einer Ausweitung des Wohnraumangebots und entlasten indirekt damit die Wohnkosten. Direkte Eingriffe wie Mietpreisdeckel oder Renditeverbote können die Mietpreise kurzfristig gezielt dämpfen, haben aber auf lange Sicht negative Auswirkungen (S. 4).

3.4 Experteninterviews

Die vorangehende Literaturanalyse verdeutlicht die Herausforderungen bei der Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum. Die Untersuchung des Zürcher Mietwohnungsmarkts belegt einen Nachfrageüberhang, der durch eine anhaltend hohe Nachfrage und eine unzureichende Bautätigkeit verursacht wird. Um das wohnungspolitische Drittelsziel der Stadt Zürich zu erreichen und eine Entspannung auf dem Mietwohnungsmarkt herbeizuführen, wurden ausgewählte wohnungspolitische Massnahmen auf Grundlage der systematischen Literaturanalyse sowie politischer Forderungen ausgearbeitet. Diese Massnahmen wurden im Rahmen von Experteninterviews mit Akteuren des Immobilienmarkts diskutiert. Im Folgenden werden die Auswahl der Experten, der Interviewleitfaden und die zentralen Erkenntnisse der Interviews dargestellt.

3.4.1 Auswahl Experten

Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte nach dem Prinzip des purposive sampling. Die Befragten verfügen über nachweisbare Erfahrung und können somit als fachlich einschlägig qualifiziert gelten. Es wurden Interviews mit folgenden Expertinnen und Experten durchgeführt:

- Bruno Fritschi — Mandatsleiter / Portfoliomanager
Anlagestiftung Adimora
- Nico Müller — Partner
Wüest Partner AG
- Alfonso Tedeschi — Portfoliomanager
Helevetia Asset Management AG
- Yves Diacon — Leiter Immobilienentwicklung Mitte Ost
HRS Real Estate AG
- Florian Meier — Real Estate Asset Management and Transactions,
Allianz Suisse Immobilien AG
- Christoph D. Jockers — Chief Investment Officer (Akara Fund)
Swiss Prime Site Solutions AG

Die Gespräche wurden anhand eines semistrukturierten Interviewleitfadens geführt, der sich in drei Themenblöcke gliederte: (A) Markteinschätzung und Geschäftslogik, (B) Bewertung wohnungspolitischer Massnahmen – unterteilt in Erwerb von Bauland, Planen und Bauen sowie Vermietung und Betrieb – sowie (C) Zielkonflikte und

Handlungsempfehlungen. Damit konnte die Vergleichbarkeit gewährleistet werden, gleichzeitig blieb jedoch genügend Raum für Vertiefungen in spezifischen Bereichen.

Die Auswertung erfolgte entlang der Kategorien des Leitfadens, wobei sowohl übereinstimmende Einschätzungen als auch abweichende Positionen dokumentiert wurden. Die Ergebnisse aus den Experteninterviews fliessen anonym in die Arbeit ein. Das vereinfachte Transkript befindet sich in Anhang 2. Zur Sicherung der Anonymität weicht die Reihenfolge der Expertinnen und Experten im Transkript von der obenstehenden Aufzählung ab.

3.4.2 Erkenntnisse aus den Experteninterview

Basierend auf dem zuvor beschriebenen methodischen Vorgehen werden nachstehend die Ergebnisse der Experteninterviews präsentiert. Die Darstellung folgt der Struktur des Interviewleitfadens und wertet die zentralen Aussagen der Expertinnen und Experten systematisch aus. Die zusammengefassten Erkenntnisse bilden die Grundlage für die darauffolgende Synthese der Handlungsoptionen sowie für die Beantwortung der zentralen Forschungsfrage.

Markteinschätzung & Geschäftslogik

Der Zürcher Mietwohnungsmarkt wird von den Befragten einstimmig als strukturell angespannt beschrieben. Im preisgünstigen Segment, in dem insbesondere Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen betroffen sind, ist dies besonders spürbar. Die Nachfrage übersteigt das Angebot seit Jahren, was zu Preisanstiegen geführt hat. Neubauten orientieren sich überwiegend am mittleren und oberen Preissegment, während erschwinglicher Wohnraum fast nur noch durch Genossenschaften oder ältere Bestandswohnungen bereitgestellt wird, deren Zugang stark vom Zufall abhängt. Ein Befragter erwähnt in diesem Zusammenhang der Lock-in-Effekt.

Als ausschlaggebender Grund für die derzeitige Situation wird die restriktive Raumplanung im Zuge der Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes genannt. Weitere Ursachen sind die COVID-19-Pandemie, die damit verbundene Zinswende, welche zahlreiche Bauprojekte verzögert oder verhindert hat, sowie die Zuwanderung nach der Pandemie. Zudem heben einige Befragte eine Verschiebung der Investitionen in Richtung Umbau und Sanierung hervor. Da solche Projekte selten zusätzlichen Wohnraum schaffen, verstärkt sich die Verknappung weiter. Zusammenfassend meinte ein Befragter, dass man heute fast von einem «Black-Swan»-Ereignis sprechen könne, das zu dieser Situation geführt hat.

Für Investitionsentscheidungen nennen die Befragten vor allem ökonomische Kriterien wie Lage, Nachfrageentwicklung und Renditepotenzial. Ergänzend werden regulatorische Risiken, steigende Baukosten und die Dauer von Bewilligungsverfahren betont. Die befragten institutionellen Investoren unterstreichen zudem die wachsende Relevanz von ESG-Kriterien, die Investitionsentscheidungen zunehmend mitprägen.

Die Ergebnisse aus den Experteninterviews decken sich mit den Erkenntnissen aus der Literatur. Dabei zeigt sich ein Pluralismus von Begriffen und eine Uneinigkeit bei der Definition von «preisgünstigem Wohnraum» unter den Interviewteilnehmenden. Ein Befragter weist darauf hin, dass diese Begriffe oftmals unscharf oder austauschbar verwendet werden. Er unterscheidet im preisgünstigen Segment zwischen «kostengünstig», «bezahlbar» und «preisgünstig». In Abgrenzung zu marktüblichen Mieten versteht er darunter statistisch betrachtet die günstigere Hälfte des Marktangebots. Diese sei jedoch stark kontextabhängig und verändere sich je nach Standort und im Zeitverlauf. Das sei jedoch für eine marktbezogene Definition unzureichend. Die Mehrheit der Befragten stützt sich auf die Tragbarkeit (30–33 % des Einkommens), während andere relative Ansätze bevorzugen. Einzelne Stimmen verweisen auf die Erschwinglichkeit für den Mittelstand.

Bewertung wohnungspolitischer Massnahmen

<u>Erwerb von Bauland</u>

Im Zusammenhang mit dem Grundstückserwerb wird die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum durch gewinnorientierte private und institutionelle Investoren von allen Befragten nur dann als realistisch betrachtet, wenn entsprechende Kompensationen bestehen. Dabei werden insbesondere die Möglichkeiten genannt, schneller und mehr zu bauen. Ein Befragter erwähnt, dass partizipative und transparente Ansätze die Bereitschaft erhöhen würden – ähnlich wie bei den «weissen» Zonen, die derzeit im Kanton Zug geprüft werden. Eine weitere Stimme verweist darauf, dass bereits solche Projekte umgesetzt wurden. In einem Fall konnte gemeinsam mit der Gemeinde ein Modell ausgearbeitet werden, das sowohl für die öffentliche Hand als auch für den institutionellen Investor funktionierte.

Das kommunale Vorkaufsrecht wird überwiegend kritisch gesehen, da es Unsicherheiten schafft und Transaktionsprozesse verlängert. Zudem betonen die Befragten, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts an sich keinen zusätzlichen Wohnraum schafft und damit die zentrale Ursache steigender Wohnkosten unberührt bleibt.

Die Einführung von Sonderbauzonen («weisse Zonen») wird mehrheitlich positiv bewertet, sofern die Rahmenbedingungen klar und rechtssicher ausgestaltet sind. Insbesondere werden Massnahmen im Einspracherecht und Kompensationen für Betroffene genannt. Befürchtet wird jedoch, dass Eigentümerinteressen tangiert werden und zusätzliche Rechtsunsicherheiten entstehen könnten.

B.2 Planen & Bauen

Die Erhöhung der Ausnützungsziffer bei gleichzeitiger Verpflichtung zu Kostenmieten wird grundsätzlich als möglicher Ansatz gesehen, insbesondere wenn sie wirtschaftlich darstellbar bleibt. Skepsis besteht jedoch hinsichtlich der praktischen Umsetzung, da unterschiedliche Mietniveaus innerhalb eines Gebäudes als schwer handhabbar gelten. Die Beschleunigung von Baubewilligungsverfahren wird von allen Befragten als wichtiger Hebel zur Förderung von Investitionen eingeschätzt. Auch die Umnutzung von Bestandsgebäuden, etwa von Büro- zu Wohnzwecken, wird als Chance gesehen, wenngleich hohe Umbaukosten die Realisierung erschweren.

Die Einschränkung von Einsprachemöglichkeiten wird überwiegend befürwortet, da sie Verfahren verkürzen und Kosten reduzieren könnte. Zugleich wird aber auch die Bedeutung des Rechtsschutzes betont. Die Lockerung von Bauvorschriften wird überwiegend positiv bewertet, da sie Baukosten senken und Flexibilität schaffen kann. Allerdings bestehen Zielkonflikte mit ESG-Vorgaben, welche ebenfalls von Investoren zunehmend berücksichtigt werden müssen.

Vermietung & Betrieb

Im Bereich Vermietung und Betrieb wird die Kostenmiete von den Befragten skeptisch beurteilt. Für institutionelle Investoren sei dieses Modell schwer vereinbar mit Renditezielen und allenfalls in geringem Umfang tragbar. Subjektförderungen, beispielsweise in Form befristeter Mietzuschüsse, werden mehrheitlich als wirksames Instrument gesehen, da sie Investoren entlasten und Mieter direkt unterstützen. Gleichzeitig bestehen Zweifel an der Treffsicherheit und der politischen Durchsetzbarkeit.

Städtebauliche Verträge mit abgesprochenen Mietpreisen werden grundsätzlich akzeptiert, wenn sie Transparenz und Planbarkeit bieten. Befürchtet wird jedoch, dass langfristige Bindungen ökonomisch problematisch sein können. Für eine dauerhafte Sicherung preisgünstigen Wohnraums wird vor allem die Notwendigkeit klarer und

stabiler Rahmenbedingungen betont. Kritisch hingewiesen wird auf mögliche Fehlallokationen, beispielsweise wenn Haushalte mit steigenden Einkommen weiterhin in vergünstigten Wohnungen verbleiben.

Zielkonflikte & Handlungsempfehlungen

Die Interviews verdeutlichen einen grundlegenden Zielkonflikt: Während die Stadt Zürich langfristige Mietpreisbindungen und die Realisierung von Kostenmieten anstrebt, benötigen Investoren Planungssicherheit und attraktive Renditen. Diese Gegensätze werden durch politische Polarisierung verschärft und erschweren den konstruktiven Dialog.

Ein stärkeres Engagement im preisgünstigen Wohnungsbau erscheint den Befragten nur dann möglich, wenn verlässliche Rahmenbedingungen bestehen. Notwendig seien vor allem transparente Regeln, ökonomische Machbarkeit, Anreizsysteme sowie partnerschaftliche Kooperationen zwischen Stadt und Investoren. Mehrere Stimmen betonen, dass ein pragmatischerer Umgang ohne ideologische Blockaden erforderlich sei, um private und institutionelle Akteure langfristig stärker einzubinden.

3.4.3 Antwort auf Forschungsfrage

Die Forschungsfragen werden anhand der Erkenntnisse der Experteninterviews beantwortet. Die zentrale Forschungsfrage dieser Arbeit lautete:

Unter welchen Bedingungen können private und institutionelle Investoren bei der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum für die öffentliche Hand in der Stadt Zürich attraktiv sein?

Obwohl keine Gespräche mit politischen Vertretungen stattfinden konnten, lässt sich dennoch eine fundierte Antwort geben. Grundlage sind die zahlreichen wohnungspolitischen Initiativen, die derzeit in der Stadt Zürich diskutiert werden, die Ergebnisse der Experteninterviews sowie theoretische Ansätze aus der Literatur.

Erwerb von Bauland

Aus den Interviews lässt sich insbesondere eine zentrale Hürde ableiten: die Knappheit an verfügbarem Bauland. Neubauten auf unbebauten Flächen sind selten, sodass Projekte meist auf Umnutzungen bestehender Liegenschaften beruhen. Da diese Bestände trotz eingeschränkter Nutzung weiterhin einen hohen Wert besitzen, entstehen erhebliche Basiskosten, die die Realisierung von preisgünstigem Wohnraum ökonomisch nahezu verunmöglichen.

Ein Lösungsansatz besteht weniger im direkten Erwerb von Bauland durch die öffentliche Hand, sondern vielmehr in der Schaffung von Anreizsystemen. Besonders wirkungsvoll wäre eine erhöhte Ausnützung, gekoppelt an die Verpflichtung, einen bestimmten Anteil preisgünstigen Wohnraums zu errichten. Entscheidend ist dabei, dass es sich um positive Anreize handelt, welche die Investoren freiwillig wahrnehmen können, anstatt um restriktive Eingriffe. Nur wenn diese Anreize substanziell ausgestaltet sind, kann eine nachhaltige Veränderung auf dem Wohnungsmarkt erreicht werden. Die Experteninterviews bestätigen, dass Investoren unter klaren Rahmenbedingungen bereit sind, auch preisgünstigen Wohnraum bereitzustellen.

Nachhaltige Lösungen liegen somit nicht in restriktiven Eingriffen, sondern in Anreizsystemen, die eine zusätzliche Ausnutzung ermöglichen. Nur durch Verdichtung nach innen, etwa in Form von höherem oder dichterem Bauen, lassen sich die ökonomischen Voraussetzungen schaffen, um Neubauten auch im preisgünstigen Segment anzubieten. Dies erfordert Pragmatismus sowie die aktive Mitarbeit aller

relevanten Stakeholder – inklusive der Bevölkerung –, um Akzeptanz für grössere Projekte und Umnutzungen zu sichern.

Planung und Bau

Ein weiteres Handlungsfeld liegt in der Reduktion der Erstellungskosten. Viele Projekte werden wie Prototypen behandelt: Grundrisse und Bauweisen werden bei jedem Wettbewerb von Grund auf neu entworfen, was die Planungs- und Projektkosten erheblich erhöht. Eine stärkere Standardisierung von Grundrissen – insbesondere im preisgünstigen Segment – könnte hier deutliche Effizienzgewinne bringen. Ergänzend bieten Vorfabrikation, serielle Produktion und technologische Innovationen (z. B. Robotik, künstliche Intelligenz) die Möglichkeit, Bauprozesse zu beschleunigen und Kosten zu senken. Auch kompaktere Grundrisse und alternative Wohnformen, wie etwa Clusterwohnungen mit gemeinschaftlich genutzten Räumen, können den Wohnflächenkonsum reduzieren und dadurch günstigere Mieten ermöglichen.

Neben den Baukosten stellt auch das regulatorische Umfeld eine erhebliche Hürde dar. Die zunehmende Komplexität von Bauvorschriften und die Vielzahl an Einsprachen führen zu Verzögerungen und höheren Planungskosten. Zwar garantiert die Bundesverfassung das Recht auf rechtliches Gehör, sodass Einsprachen nicht vollständig ausgeschlossen werden können, doch braucht es eine pragmatische Eindämmung missbräuchlicher Verfahren.

Die zunehmende Verrechtlichung und Bürokratisierung hat die Dynamik im Wohnungsbau gebremst. Zwar sind viele Vorschriften im Hinblick auf Nachhaltigkeit, Lärmschutz und soziale Standards gerechtfertigt, dennoch braucht es eine differenzierte Überprüfung ihrer Notwendigkeit, um die Balance zwischen Schutzinteressen und effizienter Realisierung von Bauprojekten wiederzufinden. Eine Verschlankung der Verfahren könnte dazu beitragen, die Produktionskapazität im Wohnungsbau zu erhöhen und damit die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum zu erleichtern.

Vermietung und Betrieb

Auf der Bewirtschaftungsebene bleibt die Kostenmiete das zentrale Instrument. Investoren zeigen Bereitschaft, einen Teil ihrer Wohnungen zu Kostenmieten anzubieten, wenn ihnen zugleich steuerliche Entlastungen, langfristige Planungssicherheit oder flexiblere Abschreibungsmöglichkeiten eingeräumt werden. Renditeverbote oder

Mietpreisdeckel sind hingegen nicht zielführend, da sie die Investitionsattraktivität schwächen und die Wohnungsknappheit weiter verschärfen würden.

Zusammenfassung

Ökonomisch sinnvolle Lösungen liegen primär in angebotsausweitenden Massnahmen. Eine verstärkte Wohnraumversorgung wirkt direkt durch die Schaffung zusätzlicher preisgünstiger Wohnungen und indirekt durch die Entlastung des Gesamtmarktes. Kooperationen zwischen öffentlicher Hand und Investoren – getragen von klaren Rahmenbedingungen und ökonomischen Anreizen – erscheinen dabei als zielführendster Ansatz. Steuerungsinstrumente auf der Nachfrageseite sind hingegen mit erheblichen ökonomischen und politischen Risiken verbunden und daher nicht zielführend.

Die Untersuchung zeigt, dass private und institutionelle Investoren unter klaren Rahmenbedingungen bereit sind, preisgünstigen Wohnraum bereitzustellen. Entscheidend sind dabei positive Anreize, nicht restriktive Eingriffe. Eine wirksame Strategie erfordert einen deutlichen Schritt in Richtung substanziellem Wohnungsbau. Ein zentraler Hebel ist die Erhöhung der Ausnützungsziffern, kombiniert mit der Sicherstellung der Realisierbarkeit solcher Projekte. Dazu gehören auch die Vereinfachung und Beschleunigung von Bewilligungsverfahren, die aktuell häufig zu erheblichen Verzögerungen führen. Besonders wirkungsvoll sind planungsrechtliche Erleichterungen, da sie ökonomische Spielräume eröffnen und Investitionen in Kostenmieten oder vergleichbare Modelle tragfähiger machen.

Eine nachhaltige Lösung setzt zudem das Zusammenspiel aller Akteure voraus – öffentlicher Hand, privaten und institutionellen Investoren sowie gemeinnützigen Bauträgern. Von zentraler Bedeutung ist dabei eine klare Definition von ‹preisgünstigem Wohnraum›. Nur wenn die Rollen aller Beteiligten klar definiert und geeignete Anreize gesetzt sind, kann die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum in Zürich im erforderlichen Umfang gelingen.

4. Schlussbetrachtung

4.1 Zusammenfassung der Erkenntnisse

Die vorliegende Arbeit hat aufgezeigt, unter welchen Bedingungen private und institutionelle Investoren einen Beitrag zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum in der Stadt Zürich leisten können. Die Analyse der Experteninterviews und der Literatur verdeutlichte, dass ökonomisch tragfähige Lösungen vor allem in angebotsausweitenden Massnahmen liegen. Zentrale Hebel sind eine substanzielle Erhöhung der Ausnützungsziffern, die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren sowie die Schaffung klarer planungsrechtlicher Rahmenbedingungen. Private und institutionelle Investoren sind grundsätzlich bereit, preisgünstigen Wohnraum bereitzustellen, sofern verlässliche Anreize bestehen. Eine nachhaltige Lösung erfordert jedoch das Zusammenspiel aller relevanten Akteure sowie eine eindeutige Definition von ‹preisgünstigem Wohnraum›.

Die Ergebnisse sind in erster Linie auf den Kontext der Stadt Zürich bezogen. Aufgrund ähnlicher Herausforderungen auf den Wohnungsmärkten anderer Schweizer Städte lassen sich jedoch Anhaltspunkte für eine breitere Übertragbarkeit erkennen. Gleichwohl gilt es, regionale Unterschiede in der Bodenpolitik, im regulatorischen Umfeld und in den wohnungspolitischen Traditionen zu berücksichtigen, weshalb eine vorsichtige Generalisierung angezeigt ist. Im Hinblick auf die Fragestellung und das methodische Vorgehen ist kritisch anzumerken, dass die Arbeit ausschliesslich auf Experteninterviews sowie auf Literatur und aktuelle politische Initiativen zurückgreift. Der Einbezug von politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern hätte zusätzliche Perspektiven eröffnet und die Aussagekraft der Ergebnisse gestärkt. Zudem bleibt die ökonomische Bewertung notwendiger Anreize teilweise explorativ. Dennoch bietet die gewählte Methodik eine solide Grundlage, um zentrale Zusammenhänge sichtbar zu machen und Handlungsspielräume aufzuzeigen.

4.2 Ausblick auf künftige Entwicklungen

Für die weitere Forschung ergeben sich mehrere Ansatzpunkte. So wäre eine vertiefte ökonomische Analyse der Anreizsysteme, beispielsweise in Form von Modellierungen oder Szenarienrechnungen, wünschenswert. Auch vergleichende Studien zwischen verschiedenen Schweizer Städten oder internationalen Metropolen könnten Aufschluss darüber geben, welche Instrumente besonders wirksam sind. Schliesslich bleibt die Frage offen, wie gesellschaftliche Akzeptanz für dichtere Bauweisen und neue Wohnformen geschaffen werden kann – ein Aspekt, der für die Realisierung von preisgünstigem Wohnraum von zentraler Bedeutung ist.

Literaturverzeichnis

Alonso, W. (1964) *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Ahlfeldt, G. M., & Pietrostefani, E. (2019). The economic effects of density: A synthesis. *Journal of Urban Economics*, 2019 (111), 93-107.

Asquith, B. J., Mast, E., & Reed, D. (2021). Local Effects of Large New Apartment Buildings in Low-Income Areas. *The Review of Economics and Statistics*. 2021, 1–46.

Bertaud, A. (2018). *Order without design: how markets shapes cities*. Cambridge: MIT Press.

Bodmer, F. (2023). Umstrittener Wohnungsmarkt. In Pensimo Management AG (Hrsg.). *Der Schweizer Wohnungsmarkt. Eine Auslegeordnung* (S. 9-13). Zürich: Park Books.

Büchler, S., Hauck, L., Hofstetter, J., Scognamiglio, S., Stalder, N., von Ehrlich, M. (2023). *Ursachen für steigende Wohnkosten in der Schweiz mit Fokus auf die Raumplanung*. Bern: Bundesamt für Wohnungswesen.

Beck, L., Buser, B., Diggelmann, H., Eugster, C., Haase, R., Thoma, M. (2012). *Preisgünstiger Wohnraum mittels raumplanerischer Massnahmen?* Bern: Bundesamt für Wohnungswesen.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE. (2022). Ergänzung des Leitfadens Richtplanung. Ittigen: Autor.

DiPasquale, D., & Wheaton, W. C. (1992). The Markets for Real Estate Assets and Space: A Conceptual Framework. *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association*. 1992, 181-197.

Ezennia, I.S., & Hoskara, S.O. (2019). *Methodological weaknesses in the measurement approaches and concept of housing affordability used in housing research: A qualitative study*. PLoS ONE 14(8): e0221246.

Fahrländer, S. & Kloess, S.G. (2023). Immobilienökonomie, Lehrbuch in zwei Bänden. Grundlagen der Immobilienökonomie. St. Gallen: Schweizer Immobilienschätzer-Verband SIV.

Flick, U. (2018). *An Introduction to Qualitative Research. 6th Edition*. London: SAGE Publications Ltd.

Freemark, Y (2020). Upzoning Chicago: Impacts of a Zoning Reform on Property Values and Housing Construction. *Urban affairs review (Thousand Oaks, Calif.)*. 2020 (56/3), 758–789.

Füss, R. & Sager, D. (2019). *Immobilieninvestitionen und Regulierung aus ökonomischer Sicht: Eine Evaluierung der Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen»*. Bern: Verband Immobilien Schweiz (VIS).

Geltner, D. M., Miller, N. G., Eichholtz, P., & Clayton, J. (2023). *Commercial Real Estate Analysis and Investments*. Mason, OH: OnCourse Learning.

Gibb. K. (2003). Urban Housing Models. In T. O'Sullivan & K. Gibb. *Housing Economics and Public Policy* (S. 22-37). Oxford: Blackwell Science Ltd.

Glaeser, E. L. & Gyourko, J. (2003). The Impact of Zoning on Housing Affordability. *FRBNY Economic Policy Review*. 2003, 21-39.

Glaeser, E. L. & Gyourko, J. (2018). The Economic Implications of Housing Supply. *Journal of Economic Perspectives*. 2018 (32/1), 3-30.

Griffel, A. (2021). *Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell. 4. Auflage*. Zürich/St. Gallen: Dike Verlag AG.

Gyourko, J., Saiz, A., & Summers, A. (2008). A new measure of the local regulatory environment for housing markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index. *Urban Studies*. 2020 (45/3), 693-729.

Held, T.; Weiss, B.; Märkli, P.; Roth, J.; Fahrländer, S.; Dittes, M. & Schweiger, C. (2024). *Standortfaktor Wohnen Zug – ein planungsrechtlicher und immobilien-ökonomisches Gedankenexperiment. Im Auftrag von: Amt für Raum und Verkehr, Baudirektion Zug.* SFWZ-Bericht (September 2024). Zug: Autor.

Hilber, C.A.L. & Schöni, O. (2022). *Housing Policy and Affordable Housing*. Oxford Research Encyclopedia of Economics and Finance. Oxford: Oxford University Press.

Hilber, C.A.L. & Vermeulen, W. (2014). The Impact of Supply Constraints on House Prices in England. *The Economic Journal*. 2014 (126/03), 358-405.

Kanton Zürich. (2025). *Wohnpolitik*. Gefunden unter https://www.zh.ch/de/wirtschaft-arbeit/wohnpolitik.html

Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 12. überarbeitete Auflage*. Weinheim/Basel: Beltz Verlag.

Meuser, M., & Nagel, U. (2009). Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In S. Pickel, G. Pickel, H.-J. Lauth, & D. Jahn (Hrsg.). *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 465–479). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mills, J. S. (1967/2009). *Principles of Political Economy*. New York: D. Appleton and Company.

Murray, C. & Limb, M. (2022). We Zoned for Density and Got Higher House Prices: Supply and Price Effects of Upzoning over 20 Years. *Urban policy and research*. 2023 (41/2), 129–147.

Napoli, G. (2017). Housing Affordability in Metropolitan Areas. The Application of a Combination of the Ratio Income and Residual Income Approaches to Two Case Studies in Sicily, Italy. *Buildings 7*. 2017 (95), 1-19.

Peverini, M. (2023). *Promoting Rental Housing Affordability in European Cities*. Cham: Springer Nature Switzerland AG.

Ricardo, D. (1817/1821). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Ontario: Batoche Books.

Rottke, N. B. (2017). Funktionsweise des Immobilienmarktes. In N. B. Rottke, & M. Thomas (Hrsg.). *Immobilienwirtschaftslehre Management* (S. 119-139). Wiesbaden: Springer Gabler.

Sager, D., Grob, M. & Schmidt, T. (2018). *Strukturberichterstattung Nr. 58/2. Auswirkungen des Schweizer Mietrechts im Umfeld stark steigender Angebotsmieten – eine empirische Untersuchung*. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und Bundesamt für Wohnungswesen BWO.

Scanlon, K., Arrigoitia, M. F. & Whitehead, C. (2015). Social housing in Europe. *European Policy Analysis.* 2015 (17), 1-12.

Smith, A. (1997/2005). An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Pennsylvania: PSU-Hazelton.

Stadt Zürich. (2024a). *Umsetzung wohnpolitischer Grundsatzartikel, Bericht 2020-2023*. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/publikationen/2024/-umsetzung-wohnpolitischer-grundsatzartikel-2020-2023.html

Stadt Zürich. (2024b). *Mietpreise 2024 in der Stadt Zürich*. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/artikel/de/statistik-und-daten/mietpreise-2024-in-der-stadt-zuerich.html

Stadt Zürich (2024c). *Sozialräumliches Monitoring im Kontext von Bevölkerungswachstum und baulicher Verdichtung. Bericht 2024.* Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/publikationen/2024/sozialraeumliches-monitoring.html

Statistik Stadt Zürich. (2025). Statistik und Daten: Bauen und Wohnen. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/statistik-und-daten/daten/bauen-und-wohnen.html

Statistisches Amt des Kantons Zürich (2024). *Bauzonen nach Überbauungsstand*. Gefunden unter https://zgz.statistik.zh.ch/8/planen-und-bauen/2/bauzone-nach-ueberbauungsstand?gll=3&gln=261&kid=-1

Stone, M. E. (2006). What Is Housing Affordability? The Case for the Residual Income Approach. *Housing policy debate.* 2006 (17/1), 151–184.

Tasan-Kok, T. & Altes, W. K. (2012). Transnational Neoliberalisation and the Role of Supranational Trade Agreements in Local Urban Policy Implementation: The Case of the European Union. In T. Tasan-Kok & W. K. Altes (Hrsg.). *Contradictions of neoliberal planning: Cities, Policies, and Politics* (S. 79-98). Dordrecht: Springer.

Thalmann, P. (2019). *Leitfaden Preisgünstige Mietwohnungen*. EPFL.

Väth, A. & Hoberg, W. (2005). Immobilienanalyse – die Beurteilung von Standort, Markt, Gebäude und Vermietung. In K.-W., Schulte; S. Bone-Winkel & M. Thomas (Hrsg.). *Handbuch Immobilien-Investition. 2., vollständig überarbeitete Auflage* (S. 359-390). Köln: Rudolf Müller.

von Thünen, J.H. (1842/1910). *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*. Jena: Gustav Fischer Verlag.

Wüest Partner AG. (2023). *Wirkung wohnungspolitischer Massnahmen. Auftragsstudie für die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion des Kantons Zürich*. Zürich: Autor.

Zürcher Kantonalbank (2023). *Immobilien aktuell. Drohende Wohnungsnot*. (Nr. 1/23). Gefunden unter https://www.zkb.ch/media/zkb/dokumente/publikationen/zkb_immobilien_aktuell_magazin_01-23_final.pdf

Anhang

Anhang 1

Universität Zürich[UZH]

Interviewleitfaden Investoren

Preisgünstiger Wohnraum in der Stadt Zürich
Wege zur Erreichung des Drittelsziel und einer nachhaltigen Raumplanung für die Stadt Zürich

---

Einleitung:

Vielen Dank, dass Sie sich für das Interview Zeit nehmen. In meiner Masterarbeit untersuche ich, wie preisgünstiger Wohnraum in der Stadt Zürich unter Beteiligung privater und institutioneller Akteure gefördert werden kann. Ziel ist es, Handlungsoptionen zu identifizieren, die sowohl für die Stadt als auch für renditeorientierte Akteure tragfähig sind. Ihre Perspektive als Investor ist für diese Fragestellung besonders wichtig.

A. Markteinschätzung & Geschäftslogik

1. Wie beurteilen Sie den Wohnungsmarkt in der Stadt Zürich aktuell – speziell im preisgünstigen Segment?
2. Welche Faktoren beeinflussen Ihre Investitionsentscheidungen im Wohnungsbereich am stärksten?
3. Wie definieren Sie «preisgünstig» in Abgrenzung zu marktüblichen Mieten?

B. Bewertung wohnungspolitischer Massnahmen

B.1 Erwerb von Bauland

(Welche Handlungsoptionen können den Erwerb von Bauland erleichtern und Investoren dazu anregen, in preisgünstigen Wohnraum zu investieren?)

4. Unter welchen Bedingungen würden Sie bei einer Akquisition freiwillig preisgünstigen Wohnraum schaffen, auch wenn dies mit Renditeeinbussen verbunden wäre?
5. Welchen Einfluss hätte ein Vorkaufsrecht für Gemeinden auf Ihre Investitionsbereitschaft – würde es Investitionen erleichtern oder erschweren?
6. In Kanton Zug werden Sonderbauzonen («weisse Zonen»)[3] als Fördermittel für die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum geprüft. Wie beurteilen Sie die Einführung dieser wohnungspolitischen Massnahme?

B.2 Planen und Bauen

(*Welche Handlungsoptionen im Bau können Investitionen in preisgünstigen Wohnraum attraktiver machen?*)

7. Welche Wirkung hätte eine Erhöhung der Ausnützungsziffer mit Verpflichtung zu Kostenmieten auf Ihre Bereitschaft, preisgünstigen Wohnraum zu realisieren? Unter welchen Bedingungen wäre eine solche Umsetzung für Sie interessant?

---

[3] Siehe folgende Seite für eine kurze Erläuterung.

:tes Baubewilligungsverfahren Ihre Investitionsbereitschaft erhöhen?

leichterung des Bauens im Bestand – etwa Umnutzung von Büros zu Wohnen – ?

ung von Einsprachemöglichkeiten Ihre Bereitschaft zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums beeinflussen?

11. Welchen Einfluss hätte eine Lockerung von Bauvorschriften (z. B. Lärm, ESG, etc.) auf Ihre Bereitschaft, preisgünstigen Wohnraum freiwillig einzuplanen?

B.3 Vermietung & Betrieb

(*Welche Handlungsoptionen können in der Vermietung und im Betrieb die Attraktivität für Investoren erhöhen und gleichzeitig die Erschwinglichkeit sichern?*)

12. Inwiefern beeinflussen mietpreisregulierte Objekte Ihre Ankaufkriterien (bspw. Kostenmiete)?
13. Wie beurteilen Sie die Subjektförderung als wohnungspolitische Massnahme?
14. Wie beurteilen Sie die Regelung im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages mit der Stadt Zürich abgesprochene Mietpreise (X% unter der Marktmiete), welche periodisch (bspw. bei Sanierungszyklen) angepasst werden können, dass Sie zur freiwilligen Bereitstellung preisgünstigen Wohnraums motivieren würde?
15. Sehen Sie weitere Möglichkeiten, wie private oder institutionelle Investoren langfristig die Erschwinglichkeit der Wohnungen sichern können?

C. Zielkonflikte & Handlungsempfehlungen

19. Wo sehen Sie zentrale Zielkonflikte zwischen Stadt und Investoren – insbesondere im Hinblick auf die genannten Massnahmen?
20. Unter welchen Bedingungen wäre ein stärkeres Engagement im preisgünstigen Wohnungsbau für Sie attraktiv? Was müsste sich ändern?

Schluss

21. Gibt es aus Ihrer Sicht noch etwas Wichtiges, das bisher nicht zur Sprache kam?
22. Dürfte ich Sie bei Bedarf für Rückfragen nochmals kontaktieren?

Erläuterungen zu ausgewählten wohnungspolitischen Massnahmen

Weisse Zonen (Kanton Zug)

‹Weisse Zonen› sind Sonderbauzonen, in denen Bau- und Nutzungsvorschriften gezielt reduziert oder flexibilisiert werden, um den Bau von preisgünstigem Wohnraum zu erleichtern. Sie sind meist zeitlich befristet und an die Bedingung geknüpft, dass ein verbindlicher Anteil an preisgünstigem Wohnraum realisiert wird.

Subjektförderung der Wohnkosten

Unter Subjektförderung versteht man finanzielle Zuschüsse an Haushalte, damit diese ihre Wohnkosten tragen können. Beispiele sind Mietzuschüsse oder Wohngeld, oft abhängig vom Einkommen und zeitlich befristet. Ziel ist, die Ermöglichung von bezahlbarem Wohnen für Bedürftige, ohne dass direkt in die Wirtschaftlichkeit von Bauprojekten eingegriffen wird.

Interviewleitfaden Politik

Preisgünstiger Wohnraum in der Stadt Zürich

Wege zur Erreichung des Drittelsziel und einer nachhaltigen Raumplanung für die Stadt Zürich

---

Einleitung:

Vielen Dank, dass Sie sich für das Interview Zeit nehmen. In meiner Masterarbeit untersuche ich, wie preisgünstiger Wohnraum in der Stadt Zürich unter Beteiligung privater und institutioneller Akteure gefördert werden kann. Ziel ist es, Handlungsoptionen zu identifizieren, die sowohl für die Stadt als auch für renditeorientierte Akteure tragfähig sind.

A. Markteinschätzung & Geschäftslogik

1. Wie beurteilen Sie den Wohnungsmarkt in der Stadt Zürich aktuell – speziell im preisgünstigen Segment?
2. Wie definieren Sie «preisgünstig» in Abgrenzung zu marktüblichen Mieten?

B. Bewertung wohnungspolitischer Massnahmen

B.1 Erwerb von Bauland

(Welche Handlungsoptionen können den Erwerb von Bauland erleichtern und Investoren dazu anregen, in preisgünstigen Wohnraum zu investieren?)

3. Welche Faktoren erschweren aktuell den Erwerb von Bauland für Projekte im preisgünstigen Segment?
4. Welche Rahmenbedingungen oder Instrumente könnten den Zugang zu Bauland erleichtern und die Bereitschaft erhöhen, preisgünstigen Wohnraum zu realisieren?
5. Unter welchen Voraussetzungen wäre für Sie eine Kooperation zwischen Investoren und öffentlicher Hand beim Erwerb von Bauland denkbar?

B.2 Planen und Bauen

(*Welche Handlungsoptionen im Bau können Investitionen in preisgünstigen Wohnraum attraktiver machen?*)

6. Welche Herausforderungen sehen Sie im Planungs- und Bauprozess für Projekte mit preisgünstigem Wohnraum?
7. Welche Anpassungen im Verfahren oder in den Bauvorschriften könnten die Attraktivität solcher Projekte steigern?

B.3 Vermietung & Betrieb

(*Welche Handlungsoptionen können in der Vermietung und im Betrieb die Attraktivität für Investoren erhöhen und gleichzeitig die Erschwinglichkeit sichern?*)

8. Welche Formen der Förderung oder Regulierung könnten die Attraktivität für Investoren erhöhen und gleichzeitig die Erschwinglichkeit für Mieter sichern?
9. Wie könnten Investoren und die öffentliche Hand im Bereich Vermietung und Betrieb besser zusammenarbeiten, um langfristig preisgünstigen Wohnraum sicherzustellen?

C. Zielkonflikte & Handlungsempfehlungen

10. Wo sehen Sie zentrale Zielkonflikte zwischen Stadt und Investoren – insbesondere im Hinblick auf die genannten Massnahmen?

Schluss

11. Gibt es aus Ihrer Sicht noch etwas Wichtiges, das bisher nicht zur Sprache kam?
12. Dürfte ich Sie bei Bedarf für Rückfragen nochmals kontaktieren?

Anhang 2

	Experte 4	Experte 5	Experte 6	Experte 4	Experte 5	Experte 6
A1. Einschätzung Wohnungsmarkt (preisgünstiges Segment)	Preisgünstiger Neubau kaum rentabel, Marktbedingungen erschweren Umsetzung.	Extrem angespannter Markt; politische Ziele nur langsam erreichbar.	Hohe Nachfrage, kaum Neubauten im günstigen Segment.	Preisgünstiger Neubau kaum rentabel, Marktbedingungen erschweren Umsetzung.	Extrem angespannter Markt; politische Ziele nur langsam erreichbar.	Hohe Nachfrage, kaum Neubauten im günstigen Segment.
A2. Einflussfaktoren Investitionsentscheidungen	Baukosten, Bodenpreise und Regulierungen dominieren Entscheidungen.	Politische Vorgaben und Marktbedingungen bestimmen Investitionen.	Baukosten und Bodenpreise Haupttreiber.	Baukosten, Bodenpreise und Regulierungen dominieren Entscheidungen.	Politische Vorgaben und Marktbedingungen bestimmen Investitionen.	Baukosten und Bodenpreise Haupttreiber.
A3. Definition «preisgünstig»	Preisgünstig = Kostenmiete, klar tiefer als Markt.	Preisgünstig = definierter Abschlag zur Marktmiete.	Preisgünstig unklar definiert, meist tiefer als Markt.	Preisgünstig = Kostenmiete, klar tiefer als Markt.	Preisgünstig = definierter Abschlag zur Marktmiete.	Preisgünstig unklar definiert, meist tiefer als Markt.
B1.1 Bedingungen für Akquisition mit preisgünstigem Wohnraum	Nur bei hohen Anreizen akzeptabel.	Nur freiwillig mit klarer Gegenleistung.	Nur bei klaren Regeln und Sicherheit.	Nur bei hohen Anreizen akzeptabel.	Nur freiwillig mit klarer Gegenleistung.	Nur bei klaren Regeln und Sicherheit.
B1.2 Einfluss Vorkaufsrecht Gemeinden	Vorkaufsrecht negativ, würde bremsen.	Vorkaufsrecht hinderlich, wenig hilfreich.	Vorkaufsrecht negativ, schreckt Investoren ab.	Vorkaufsrecht negativ, würde bremsen.	Vorkaufsrecht hinderlich, wenig hilfreich.	Vorkaufsrecht negativ, schreckt Investoren ab.
B1.3 Beurteilung Sonderbauzonen («weisse Zonen»)	Sonderbauzonen eher ablehnend gesehen.	Sonderbauzonen positiv, wenn klar geregelt.	Sonderbauzonen könnten funktionieren, wenn stabil geplant.	Sonderbauzonen eher ablehnend gesehen.	Sonderbauzonen positiv, wenn klar geregelt.	Sonderbauzonen könnten funktionieren, wenn stabil geplant.
B2.1 Wirkung Erhöhung Ausnützungsziffer (mit Kostenmieten)	Erhöhung Ausnützung positiv.	Erhöhung Ausnützung hilfreich.	Erhöhung Ausnützung sehr wichtig.	Erhöhung Ausnützung positiv.	Erhöhung Ausnützung hilfreich.	Erhöhung Ausnützung sehr wichtig.
B2.2 Einfluss verkürztes Baubewilligungsverfahren	Verkürzte Verfahren sehr relevant.	Verfahrensverkürzung sehr wichtig.	Verfahrensverkürzung wesentlich.	Verkürzte Verfahren sehr relevant.	Verfahrensverkürzung sehr wichtig.	Verfahrensverkürzung wesentlich.

B2.3 Rolle Umnutzung von Büros zu Wohnen	Umnutzung kann Rolle spielen, wenn Rahmenbedingungen stimmen.	Umnutzung wäre relevant, wenn Anreize bestehen.	Umnutzung wird als wichtig angesehen.	Umnutzung kann Rolle spielen, wenn Rahmenbedingungen stimmen.	Umnutzung wäre relevant, wenn Anreize bestehen.	Umnutzung wird als wichtig angesehen.
B2.4 Einschränkung Einsprachemöglichkeiten	Einschränkungen würden helfen.	Missbrauchseinschränkung bei Einsprachen positiv.	Einschränkungen positiv für Investitionen.	Einschränkungen würden helfen.	Missbrauchseinschränkung bei Einsprachen positiv.	Einschränkungen positiv für Investitionen.
B2.5 Lockerung Bauvorschriften (Lärm, ESG etc.)	Lockerungen könnten Kosten senken.	Lockerung könnte Umsetzung erleichtern.	Lockerung sinnvoll, um Projekte umsetzbar zu machen.	Lockerungen könnten Kosten senken.	Lockerung könnte Umsetzung erleichtern.	Lockerung sinnvoll, um Projekte umsetzbar zu machen.
B3.1 Einfluss mietpreisregulierte Objekte (Kostenmiete)	Kostenmiete schwer darstellbar für Institutionelle.	Bereitschaft für Kostenmieten bei klaren Regeln.	Kostenmiete zweischneidig, steigende Kosten problematisch.	Kostenmiete schwer darstellbar für Institutionelle.	Bereitschaft für Kostenmieten bei klaren Regeln.	Kostenmiete zweischneidig, steigende Kosten problematisch.
B3.2 Wirkung Subjektförderung Wohnkosten	Subjektförderung hilfreich bei Renditeausgleich.	Subjektförderung kann sinnvoll sein.	Subjektförderung kurzfristig denkbar.	Subjektförderung hilfreich bei Renditeausgleich.	Subjektförderung kann sinnvoll sein.	Subjektförderung kurzfristig denkbar.
B3.3 Wirkung städtebaulicher Vertrag (Mieten X% unter Markt)	Verträge denkbar, wenn flexible Anpassungen erlaubt sind.	Mietverträge möglich, wenn verlässlich.	Städtebauliche Verträge unter klaren Kriterien möglich.	Verträge denkbar, wenn flexible Anpassungen erlaubt sind.	Mietverträge möglich, wenn verlässlich.	Städtebauliche Verträge unter klaren Kriterien möglich.
B3.4 Weitere Möglichkeiten zur Sicherung Erschwinglichkeit	Mietobergrenzen vertraglich möglich.	Kooperationen und Mischmodelle denkbar.	Clusterwohnungen oder alternative Modelle zur Sicherung denkbar.	Mietobergrenzen vertraglich möglich.	Kooperationen und Mischmodelle denkbar.	Clusterwohnungen oder alternative Modelle zur Sicherung denkbar.
C1. Zentrale Zielkonflikte Stadt vs. Investoren	Zielkonflikte v. a. zwischen Politik und Wirtschaft.	Zielkonflikte: Rendite vs. Politik.	Zielkonflikte: Kostenbelastung vs. politische Vorgaben.	Zielkonflikte v. a. zwischen Politik und Wirtschaft.	Zielkonflikte: Rendite vs. Politik.	Zielkonflikte: Kostenbelastung vs. politische Vorgaben.
C2. Bedingungen für stärkeres Engagement	Mehr Ausnützung und Steueranreize erforderlich.	Planungssicherheit und höhere Ausnützung gefordert.	Mehr Verdichtung und realistische Regeln erforderlich.	Mehr Ausnützung und Steueranreize erforderlich.	Planungssicherheit und höhere Ausnützung gefordert.	Mehr Verdichtung und realistische Regeln erforderlich.

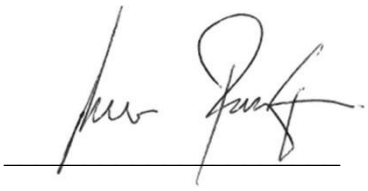
Stellungnahme zu künstlicher Intelligenz

Im Rahmen der Erstellung dieser Arbeit wurde Künstliche Intelligenz (KI) in unterstützender Funktion eingesetzt. Konkret unterstützte KI bei der Recherche relevanter Literatur sowie punktuell bei sprachlicher Arbeit, etwa bei der Korrektur von Grammatik und Rechtschreibung oder bei der Formulierung zur sprachlichen Präzisierung. Zudem kam KI bei der Transkription der durchgeführten Experteninterviews zum Einsatz. Die inhaltliche Verantwortung sowie die wissenschaftliche Argumentation liegen vollständig beim Verfasser dieser Arbeit.

Ehrenwörtliche Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Mir ist bekannt, dass ich die volle Verantwortung für die Wissenschaftlichkeit des vorgelegten Textes selbst übernehme, auch wenn KI-Hilfsmittel eingesetzt und deklariert wurden. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit ist in gleicher oder ähnlicher Form oder auszugsweise im Rahmen einer anderen Prüfung noch nicht vorgelegt worden.

Thalwil, den 08.09.2025



Domenico Provenzano