Universität Zürich[UZH]

Abschlussarbeit

zur Erlangung des

Master of Advanced Studies in Real Estate

Preisgünstiger Wohnraum bei Arealüberbauungen

Eine qualitative Untersuchung zur Wahrnehmung der regulatorischen, ökonomischen und verfahrensbezogenen Steuerung durch Bauträgerschaften in der Stadt Zürich

Verfasserin:	Tschenett Ania
Eingereicht bei:	Prof. Dr. Philippe Koch
Abgabedatum:	30.08.2026

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis IV

Abbildungsverzeichnis V

Tabellenverzeichnis VI

Executive Summary VII

1. Einleitung 1

1.1 Ausgangslage und Problemstellung 1

1.2 Forschungsstand und Forschungslücke 2

1.3 Forschungsfrage und Hypothese 4

1.4 Zielsetzung und Relevanz 5

1.5 Abgrenzung 5

1.6 Aufbau der Arbeit 7

2. Wohnraumpolitik in der Schweiz und in Zürich 7

2.1 Preisgünstiger Wohnraum: Begriff und Abgrenzung 7

2.2 Rechtliche Grundlagen und Mehrebenensystem der Wohnraumpolitik 8

2.3 Wohnungsmarkt in der Stadt Zürich 11

2.4 Arealüberbauungen als Planungsinstrument 11

2.5 Aktuelle BZO-Revision und Erläuterungsbericht 2026 13

2.6 Einordnung in den schweizerischen Städtekontext 15

2.7 Zwischenfazit 17

3. Theoretische Grundlagen 17

3.1 Governance und Steuerung in der Stadtentwicklung 17

3.2 Policy-Instrumente: Regulierung und Anreizsteuerung 18

3.3 Verfahrensbezogene Steuerungslogiken 20

3.4 Akteurszentrierte Perspektive und Handlungsorientierungen 24

3.5 Preisgünstiger Wohnraum als Gegenstand planerischer Steuerung 26

3.6 Arealüberbauungen als Governance-Arrangement 26

3.7 Analytischer Rahmen der Untersuchung 28

4. Methodisches Vorgehen 29
4.1 Forschungsdesign 29
4.2 Auswahl der Interviewpartner:innen 30
4.3 Entwicklung des Interviewleitfadens 31
4.4 Durchführung und Protokollierung 31
4.5 Auswertungsmethode 33
4.6 Gütekriterien 33
5. Ergebnisse der empirischen Untersuchung 34
5.1 Beschreibung der Stichprobe 34
5.2 Wahrnehmung regulatorischer Instrumente 35
5.3 Wahrnehmung ökonomischer Anreize 36
5.4 Wahrnehmung verfahrensbezogener Instrumente 39
5.5 Wahrnehmung nach Bauträgertypen 42
5.6 Synthese der Ergebnisse 43
6. Diskussion 45
6.1 Einordnung in den Forschungsstand 45
6.2 Bedeutung für die Stadt Zürich 48
6.3 Methodische Reflexion und Grenzen 53
7. Schlussbetrachtung 54
7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse 54
7.2 Beantwortung der Forschungsfrage 55
7.3 Generalisierbarkeit 56
7.4 Ausblick 56
Literaturverzeichnis 59
Rechtsquellenverzeichnis 64
Anhang 66
Anhang 1: Interviewleitfaden 66
Anhang 2: Kategoriensystem und Kodierdokumentation 71

Abkürzungsverzeichnis

AS	Amtliche Sammlung der Stadt Zürich
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BZO	Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich
E-BZO	Entwurf zur revidierten Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich
GO	Gemeindeordnung der Stadt Zürich
GR Nr.	Geschäftsnummer des Gemeinderats der Stadt Zürich
KI	Künstliche Intelligenz
LDTR	Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (Genf)
LS	Zürcher Gesetzessammlung (Loseblattsammlung)
MAG	Mehrwertausgleichsgesetz des Kantons Zürich
OR	Obligationenrecht
PBG	Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich
PWV	Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum des Kantons Zürich
RPV	Raumplanungsverordnung des Bundes
RS/GE	Recueil systématique de la législation genevoise (Genf)
SG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundes
STRB	Stadtratsbeschluss der Stadt Zürich
UmV § 49b PBG	Verordnung über die Umsetzung von § 49b PBG (Stadt Zürich)
WBFV	Wohnbauförderungsverordnung des Kantons Zürich
WFG	Wohnraumförderungsgesetz des Bundes
WRFG	Wohnraumfördergesetz des Kantons Basel-Stadt
WRSchV	Wohnraumschutzverordnung des Kantons Basel-Stadt

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung der Segmente nach Hauptkategorie und Bauträgertyp 35
Abbildung 2: Bewertungsrichtung der Segmente nach Steuerung und Bauträgertyp 45
Abbildung 3: Wirkungsmodell der Instrumente aus Sicht der Bauträgerschaften 56

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Steuerung preisgünstigen Wohnraums im Vergleich 16
Tabelle 2: Politikinstrumente nach Vedung 19
Tabelle 3: Analytischer Rahmen der Untersuchung 29
Tabelle 4: Übersicht der geführten Interviews 32
Tabelle 5: Beanspruchung des Arealbonus nach Bauträgertyp 39
Tabelle 6: Stossrichtungen der Verbesserungsvorschläge 53

Executive Summary

Im angespannten Zürcher Wohnungsmarkt hat sich die Stadt mit dem Drittelsziel verpflichtet, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen bis 2050 auf einen Drittel des Mietwohnungsbestands zu erhöhen. Gebaut wird Wohnraum jedoch überwiegend von institutionellen, privaten und gemeinnützigen Bauträgerschaften, nicht von der Stadt selbst. Die Stadt ist damit auf die Mitwirkung jener Akteure angewiesen, deren Spielräume sie zugleich reguliert. Die laufende Revision der Bau- und Zonenordnung knüpft Aufzonungen an Mindestanteile preisgünstigen Wohnraums, und der Ausnützungsbonus bei Arealüberbauungen ist vollständig daran gebunden.

Die Arbeit untersucht, wie institutionelle, private und gemeinnützige Bauträgerschaften regulatorische Vorgaben, ökonomische Anreize und verfahrensbezogene Instrumente zur Sicherung preisgünstigen Wohnraums bei Arealüberbauungen wahrnehmen und welche sie als wirksam beurteilen. Grundlage sind 13 leitfadengestützte Experteninterviews, die qualitativ ausgewertet wurden (497 kodierte Segmente).

Daraus ergeben sich drei zentrale Befunde. Erstens stellen die Befragten nicht die Regulierung an sich in Frage, sondern die Summe der Anforderungen. Diese bringt Projekte an die Grenze der Tragbarkeit. Zweitens droht der Arealbonus seine beabsichtigte Wirkung zu verfehlen. Weil die Mehrausnützung vollständig gebunden ist, verbleibt aus Sicht der Befragten kein Nettovorteil, das als Anreiz konzipierte Instrument wird als Verpflichtung wahrgenommen. Keine Bauträgerschaft stellt eine vorbehaltlose Beanspruchung in Aussicht, die expliziten Verzichte konzentrieren sich auf die institutionellen. Drittens bewerten alle Bauträgertypen Verfahrensqualität positiv. Ihre Wirkung endet jedoch dort, wo Rechtsmittel ergriffen werden oder der politische Prozess entscheidet. Als ausdrückliche Gegenleistung für preisgünstigen Wohnraum verliert Verfahrensqualität aus Sicht der Befragten zudem ihre Berechtigung als Anreiz.

Die Befunde bestätigen die Hypothese, wonach verfahrensbezogene Anreize die Realisierungsbereitschaft erhöhen, regulatorische Vorgaben und wirtschaftliche Tragfähigkeit im hochpreisigen Markt aber nicht ersetzen können. Für die Stadt Zürich lassen sich daraus drei vorrangige Stossrichtungen ableiten. Der Bonus sollte gegenüber den Auflagen einen Nettovorteil bieten und Verfahrensverbesserungen sollten allen Projekten zugutekommen. Abgeltungs- und Finanzierungsmodelle sollten nach Bauträgertyp differenziert werden. Preisgünstiger Wohnraum entsteht dort, wo Steuerung die Kalkulation der Bauträgerschaften erreicht, nicht dort, wo sie am strengsten ist.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Die Stadt Zürich hat sich mit dem Drittelsziel (Art. 18 Abs. 4 i.V.m. Art. 155 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich, GO) verpflichtet, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen am Mietwohnungsbestand bis 2050 auf einen Drittel zu erhöhen. Erstellt wird der weitaus grösste Teil des Wohnraums jedoch nicht von der Stadt, sondern von privaten, institutionellen und nichtstädtischen gemeinnützigen Bauträgerschaften (Statistik Stadt Zürich, ohne Datum). Die Stadt muss somit genau jene Akteure für die Mitwirkung gewinnen, deren Spielräume sie mit ihren Vorgaben einschränkt. Die laufende Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO) spitzt dieses Spannungsfeld zu, mit Mindestanteilen an preisgünstigem Wohnraum bei Aufzonungen und einer Bonusregelung bei Arealüberbauungen, welche die Mehrausnützung vollständig daran koppelt (Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 18–24, 155–156).

Anders als die Kantone Genf und Basel-Stadt, die mit kantonalen Wohnschutzmassnahmen am Gebäudebestand ansetzen, steuert die Stadt Zürich primär über Planungs- und Anreizinstrumente bei Neubauten und baulicher Verdichtung (vgl. Abschnitt 2.6). Als Planungsinstrument des kantonalen Rechts (§§ 69–73 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich, PBG) zur Förderung der inneren Verdichtung bezeichnet die Arealüberbauung eine einheitlich geplante Überbauung eines Areals mit bestimmter Mindestgrösse, die erhöhte Qualitätsanforderungen erfüllt und im Gegenzug eine höhere Ausnützung gegenüber der Regelbauweise erhält (vgl. Abschnitt 2.4). Ihre Steuerung kombiniert bereits heute verbindliche Vorgaben, ökonomische Anreize und verfahrensbezogene Elemente wie den Einsitz im Beurteilungsgremium bei Konkurrenzverfahren durch das Amt für Städtebau. Die Revision richtet diese Kombination nun konsequent auf den preisgünstigen Wohnungsbau aus. Das Zusammenspiel dieser Instrumente und ihre tatsächliche Wirkung auf die Bauträgerschaften sind bis anhin empirisch wenig untersucht.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie Bauträgerschaften die regulatorischen Vorgaben der BZO-Revision wahrnehmen und welche Instrumente sie für die Realisierung von preisgünstigem Wohnraum als wirksam erachten. Die Beantwortung dieser Frage ist sowohl für die Weiterentwicklung der städtischen Steuerungsinstrumente als auch für die wissenschaftliche Diskussion um die Wirkung verfahrensbezogener Anreize in renditegetriebenen Märkten relevant.

Die Wahl des Untersuchungsgegenstandes ergibt sich auch aus der beruflichen Verortung der Verfasserin. Als Fachverantwortliche für Konkurrenzverfahren im Amt für Städtebau der Stadt Zürich berät und begleitet sie qualitative Verfahren und nimmt Einsitz in Beurteilungsgremien. Dabei betrifft ein Grossteil der Bauvorhaben Arealüberbauungen. In dieser Funktion zeigt sich, dass zunehmende regulatorische Vorgaben einerseits die Komplexität bei der Entwicklung von Arealüberbauungen erhöhen und andererseits die Dauer des Planungsprozesses verlängern. Dadurch sind Bauträgerschaften mit erhöhten Planungsunsicherheiten konfrontiert. Gleichzeitig wird aus dieser Position die Notwendigkeit regulatorischer Vorgaben sichtbar. Das Spannungsverhältnis zwischen den Bedürfnissen der Bauträgerschaften und den wohnungspolitischen Forderungen lässt sich von beiden Seiten her verstehen. Wie die Bauträgerschaften es selbst wahrnehmen, ist aus dieser Sicht jedoch nur begrenzt untersucht worden.

1.2 Forschungsstand und Forschungslücke

Die Steuerung der Realisierung preisgünstigen Wohnraums ist Gegenstand einer internationalen und nationalen Forschung. Ein erster Forschungsstrang befasst sich mit regulatorischen Instrumenten. Im Zentrum stehen Inclusionary-Zoning-Programme, die Bauträgerschaften zur Realisierung eines Anteils preisgünstigen Wohnraums verpflichten. Schuetz et al. (2009, S. 441–456) haben solche Programme in drei US-amerikanischen Regionen untersucht, nämlich in der San Francisco Bay Area, im Grossraum Washington, D.C., und in den Vorortgemeinden Bostons. In den ersten beiden Regionen trugen die Programme messbar zum Bestand bezahlbarer Wohnungen bei. In den Bostoner Vorortgemeinden, wo die Programme mehrheitlich freiwillig und enger gefasst waren, entstanden hingegen nur wenige bezahlbare Wohnungen. Wie stark ein Programm wirkt, hängt demnach von der lokalen Marktdynamik und seiner konkreten Ausgestaltung ab. Calavita und Mallach (2010, S. 1–13) erweitern diesen Befund um eine länderübergreifende Perspektive. Sie zeigen, dass die Programme massgeblich durch die jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen geprägt werden. Einige Länder schreiben Inclusionary Housing landesweit verbindlich vor, andere schaffen dafür eine gesetzliche Grundlage, ohne die Anwendung vorzuschreiben. In den USA und Kanada fehlt hingegen ein nationaler Rahmen. Dort entscheiden die Bundesstaaten beziehungsweise Provinzen und letztlich die einzelnen Gemeinden selbst, ob und wie sie solche Programme einführen, weshalb die Ausgestaltung von Ort zu Ort stark variiert. Mukhija et al. (2010, S. 229–252) bestätigen für Los Angeles und Orange County, dass das wirtschaftliche Design der Programme entscheidend ist, insbesondere angemessen hoch angesetzte Ersatzabgaben (in-lieu fees). Für die Schweiz übertragen Wüest Partner (2024, S. 31–34, 43–44) diese Erkenntnisse auf

den lokalen Markt. Sie kommen zum Schluss, dass Inclusionary-Zoning-Instrumente in hochpreisigen Märkten nur in Kombination mit aktiver Bodenpolitik und Verfahrensanreizen wirksam sind.

Ein zweiter Forschungsstrang fokussiert auf die Steuerung komplexer Planungsprozesse. Die Governance-Forschung zeigt, dass Stadtentwicklung nicht ausschliesslich über hierarchische Vorgaben verläuft, sondern sie sich vielmehr aus dem Zusammenspiel gesetzlicher und verhandlungsbasierter Steuerungsformen ergibt (Mayntz, 1993, S. 40–47). Den Bebauungsplan nennt Mayntz dabei ausdrücklich als Beispiel eines gemeinsam ausgehandelten Ergebnisses (Mayntz, 1993, S. 47). Das Konzept der Collaborative Governance arbeitet die Bedingungen heraus, unter denen kooperative Verfahren ihre Wirkung entfalten (Ansell & Gash, 2008, S. 543–571).

Im Schweizer Kontext werden wohnungspolitische Instrumente zunehmend untersucht. Büchler et al. (2023, S. 7–9) ordnen sie in das Mehrebenensystem ein. Provenzano (2025) untersucht die Wege zur Erreichung des Zürcher Drittelsziels und fragt, unter welchen Bedingungen private und institutionelle Investoren für die Schaffung preisgünstigen Wohnraums gewonnen werden können (S. 9). Die wohnungspolitischen Massnahmen werden über das Vier-Quadranten-Modell den Teilmärkten zugeordnet und auf ihre angebots- und preisseitige Wirkung geprüft (S. 46–51), wobei ausschliesslich Vertretende renditeorientierter Akteure befragt werden (S. 52). In der vorliegenden Arbeit liegt der Fokus auf dem Planungsinstrument der Arealüberbauung und auf der Wahrnehmung des Zusammenspiels der Steuerungslogiken. Dabei werden nebst institutionellen und privaten auch gemeinnützige Bauträgerschaften als dritter Typ einbezogen. Für den Zürcher Kontext liefern Gerber und Debrunner (2022, S. 1–13) eine Analyse der lokalen Verdichtungspolitik und ihrer Umsetzung. Sie zeigen, dass die Wirkung stark von institutionellen Rahmenbedingungen und von den Interaktions- und Machtbeziehungen zwischen Behörden und privaten Akteuren abhängt. Die Wirkungsanalyse im Erläuterungsbericht zur BZO-Revision dokumentiert, dass der Bonus historisch in rund der Hälfte der Arealüberbauungen nicht oder nur teilweise beansprucht wurde (Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 156). Diese Beobachtung verweist auf die Grenzen reiner Anreizinstrumente in renditegetriebenen Märkten. Welche Mechanismen dahinterstehen, bleibt jedoch offen.

Eng mit der verfahrensbezogenen Dimension verbunden ist eine im Rahmen des Aktionsplans Wohnungsknappheit durchgeführte Befragung von Bauherrschaften, Projektentwickelnden sowie juristischen und planerischen Fachpersonen (Huser, Brütsch & Zim-

merli, 2025, S. 27–34). Sie zeigt, wie Einsprachen und Rekurse aus Sicht der Angebotsseite wahrgenommen werden und welche Verfahrensreformen als wirksam gelten. Die Studie erhebt allerdings selbst keinen Anspruch auf Repräsentativität und bildet die Perspektive der Einsprechenden, Anwohnenden und Schutzverbände kaum ab. Sie liefert damit ein breites Stimmungsbild der Anbieterseite, ersetzt aber keine akteurszentrierte, nach Bauträgertypen differenzierte Analyse.

Aus diesem Forschungsstand ergibt sich die Forschungslücke, die im Zentrum dieser Arbeit steht. Die Zürcher Verdichtungspolitik ist auf institutioneller und politisch-ökonomischer Ebene gut erschlossen, eine akteurszentrierte Untersuchung der Wahrnehmungs- und Entscheidungsmuster der Bauträgerschaften fehlt jedoch bislang. Hinzu kommt, dass die zwei Forschungsstränge bisher weitgehend getrennt geführt werden. Die ökonomische Forschung fragt, wie Inclusionary-Zoning wirkt, während die Governance-Forschung sich mit kommunikativen und verhandlungsbasierten Steuerungsformen befasst. Die vorliegende Arbeit schliesst diese Lücke. Sie verknüpft beide Perspektiven am Fallbeispiel der Stadt Zürich empirisch und erweitert sie um die subjektive Sicht der Bauträgerschaften.

1.3 Forschungsfrage und Hypothese

Aus der dargelegten Problemstellung und Forschungslücke leitet sich die folgende übergeordnete Forschungsfrage ab:

«Wie nehmen Bauträgerschaften in der Stadt Zürich das Zusammenspiel zwischen regulatorischen Vorgaben, ökonomischen Anreizen und verfahrensbezogenen Steuerungselementen bei Arealüberbauungen wahr, und welche dieser Instrumente erachten sie für die Realisierung von preisgünstigem Wohnraum als wirksam?»

Die empirische Untersuchung wird durch vier Teilfragen strukturiert. Erstens, welche regulatorischen Vorgaben nehmen die Bauträgerschaften als wirksam wahr? Zweitens, wie beeinflusst die Bonusausnützung nach Art. 8 des Entwurfs zur revidierten Bau- und Zonenordnung (E-BZO) als ökonomischer Anreiz die Entscheidung der Bauträgerschaften für oder gegen preisgünstigen Wohnraum? Drittens, wie wirken verfahrensbezogene Anreize auf die Realisierungsbereitschaft? Gemeint sind etwa eine fallführende Ansprechperson in der Verwaltung, beschleunigte und priorisierte Bewilligungsverfahren bei Vorhaben mit preisgünstigem Wohnraum oder verwaltungsinterne Koordinationsplattformen. Viertens, welche Wechselwirkungen zwischen diesen drei Steuerungslogiken nehmen die Bauträgerschaften wahr?

Die Untersuchung wird durch folgende Hypothese geleitet:

«Verfahrensbezogene Anreize erhöhen in Kombination mit regulatorischen Vorgaben und ökonomischen Anreizen die Bereitschaft der Bauträgerschaften, einen Anteil preisgünstigen Wohnraum bei Arealüberbauungen zu realisieren. In einem hochpreisigen Markt mit vielen renditeorientierten Akteuren vermögen sie diese Instrumente jedoch nicht zu ersetzen.»

Diese Hypothese stützt sich auf die politikwissenschaftliche Steuerungsforschung (Mayntz, 1993, S. 39–56) und auf die Typologie von Vedung (1998, S. 21–58), die staatliche Steuerungsinstrumente in verbindliche Vorgaben, ökonomische Anreize und Information unterteilt. Kapitel 3 leitet die Hypothese theoretisch her, Kapitel 5 prüft sie empirisch.

1.4 Zielsetzung und Relevanz

Ziel der Arbeit ist es, die subjektive Wahrnehmung der Bauträgerschaften nachzuvollziehen und mit den Absichten der städtischen Politik und Verwaltung in Bezug zu setzen. Daraus sollen differenzierte Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Steuerungsinstrumente abgeleitet werden.

Die wissenschaftliche Relevanz ergibt sich aus der in Abschnitt 1.2 beschriebenen Forschungslücke. Die Arbeit führt die beiden dort genannten Forschungsstränge empirisch zusammen, nämlich die ökonomische Forschung zur Wirkung von Inclusionary-Zoning (Schuetz et al., 2009, S. 441–456) und die Governance-Forschung zu kommunikativen und verhandlungsbasierten Steuerungsformen (Mayntz, 2005, S. 11–20; Ansell & Gash, 2008, S. 543–571).

Die praxisbezogene Relevanz ergibt sich aus der laufenden BZO-Revision. Die Ergebnisse können der Stadtverwaltung Hinweise darauf geben, welche Steuerungsinstrumente unter welchen Bedingungen wirken und wo Anpassungen sinnvoll sind. Sie können zudem Bauträgerschaften helfen, ihr Verhältnis zur städtischen Steuerung kritisch zu reflektieren.

1.5 Abgrenzung

Die Arbeit konzentriert sich auf Arealüberbauungen. Diese sind kantonalrechtlich in §§ 69–73 PBG geregelt und werden in der BZO der Stadt Zürich konkretisiert. Untersuchungsgegenstand sind die Bestimmungen zur Arealüberbauung im E-BZO (Art. 6–15), insbesondere der Bonus für preisgünstigen Wohnraum nach Art. 8 E-BZO. Die BZO-Revision befand sich zum Zeitpunkt der Untersuchung noch im Verfahren und stand nicht in Kraft. Die öffentliche Auflage dauerte vom 18. März bis 1. Juni 2026 (Stadt Zürich,

Hochbaudepartement, 2026). Über die negative Vorwirkung nach § 234 PBG sind einzelne der vorgesehenen Vorschriften für hängige Baugesuche jedoch bereits massgebend. Reine Einzelbauvorhaben sowie Sondernutzungspläne werden nicht behandelt. Nicht als eigenständiger Untersuchungsgegenstand behandelt werden die Mindestanteile an preisgünstigem Wohnraum bei Aufzonungen (Art. 23–27 E-BZO i.V.m. § 49b PBG). Diese knüpfen an einen aktiven planerischen Eingriff und den dadurch geschaffenen Mehrwert an und folgen damit einer anderen Steuerungslogik als der an die Arealüberbauung gekoppelte Bonus, der im Zentrum dieser Arbeit steht. Am Rand mitgeführt werden sie dennoch, indem sie in den Interviews wiederholt zur Sprache kamen. Die entsprechenden Aussagen sind deshalb Teil des empirischen Ergebnisses und werden in den Abschnitten 5.2 und 6.2 ausgewiesen. Räumlich beschränkt sich die Untersuchung auf das Stadtgebiet von Zürich. Die kantonalen Wohnschutzbestrebungen sowie die Wohnraumpolitiken anderer Schweizer Städte werden als Kontext einbezogen, jedoch nicht als Vergleichsfälle untersucht.

Über die Arealüberbauung hinaus bleiben weitere Instrumente ausgeklammert, mit denen die Stadt einen Anteil preisgünstigen Wohnraums sichern kann. Dazu zählen der Gestaltungsplan (§§ 83 ff. PBG) und die Sonderbauvorschriften (§§ 79 ff. PBG) als Sondernutzungsplanungen sowie städtebauliche Verträge nach dem Mehrwertausgleichsgesetz des Kantons Zürich vom 28. Oktober 2019 (MAG), LS 700.9 (§ 21 MAG; Fritzsche et al., 2024, S. 397–398). Diese Instrumente sind projekt- oder arealspezifisch und werden im Einzelfall festgesetzt oder ausgehandelt, während die Arealüberbauung als generell-abstraktes, regelbasiertes Instrument greift. Die Konzentration auf ein Instrument erlaubt zudem eine vertiefte Analyse des Zusammenwirkens von regulatorischen, ökonomischen und verfahrensbezogenen Elementen, das im Zentrum der Fragestellung steht.

Die empirische Untersuchung beschränkt sich auf renditeorientierte und gemeinnützige Bauträgerschaften, also auf private Gesellschaften, institutionelle Bauträgerschaften und Genossenschaften. Öffentliche Bauträgerschaften wie die Liegenschaftenverwaltung der Stadt Zürich werden nicht befragt, da sie selbst den Auftrag haben, das Drittelsziel zu erreichen. Ihre Perspektive wäre für eine Untersuchung der Steuerungspraxis aus Verwaltungssicht relevant, nicht aber für die Frage, wie diese Steuerung auf renditeorientierte und gemeinnützige Bauträgerschaften wirkt.

Inhaltlich liegt der Fokus auf der Realisierung von preisgünstigem Wohnraum gemäss städtischer Definition. Fragen der ökologischen Nachhaltigkeit, der städtebaulichen Qualität oder der sozialen Durchmischung werden nur insoweit behandelt, als sie für die

Wahrnehmung der Steuerungsinstrumente durch die Bauträgerschaften relevant sind. Mietrechtliche Fragen sowie die am 14. Juni 2026 zur Abstimmung gelangenden kantonalen Wohn-Initiativen, insbesondere die Wohnschutz- und die Wohnungsinitiative «für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen», werden nur am Rand behandelt. Die Arbeit konzentriert sich auf die kommunalen Planungs- und Anreizinstrumente der Stadt Zürich. Ausgenommen von dieser Einschränkung ist die am selben Tag angenommene städtische Vorlage zum Neuerlass der Umsetzungsverordnung zu § 49b PBG. Als kommunales Vollzugsinstrument betrifft sie den Untersuchungsgegenstand unmittelbar und wird in den Abschnitten 2.2 und 2.6 behandelt.

1.6 Aufbau der Arbeit

Kapitel 2 stellt den Zürcher Kontext vor. Es ordnet die Wohnraumpolitik der Stadt in das schweizerische Mehrebenensystem ein, beschreibt die Marktsituation und führt mit der Arealüberbauung das zentrale Planungsinstrument sowie die laufende BZO-Revision ein. Kapitel 3 entwickelt den theoretischen Rahmen. Es verbindet die Typologie von Vedung mit Governance-Konzepten und einer akteurszentrierten Perspektive auf die Bauträgerschaften und leitet daraus die drei Steuerungslogiken (regulatorisch, ökonomisch, verfahrensbezogen) ab, die der Analyse zugrunde liegen. Kapitel 4 erläutert das methodische Vorgehen mit Forschungsdesign, Auswahl der Interviewpartner:innen, Leitfaden, qualitativer Inhaltsanalyse und Gütekriterien. Kapitel 5 präsentiert die empirischen Ergebnisse, gegliedert nach den drei Steuerungslogiken und nach Bauträgertypen. Kapitel 6 diskutiert die Resultate, leitet theoretische und praktische Schlussfolgerungen ab und reflektiert das methodische Vorgehen. Kapitel 7 beantwortet die Forschungsfrage, beschreibt die Generalisierbarkeit und gibt einen Ausblick auf weiterführende Forschung.

2. Wohnraumpolitik in der Schweiz und in Zürich

2.1 Preisgünstiger Wohnraum: Begriff und Abgrenzung

Preisgünstiger Wohnraum steht im Zentrum dieser Arbeit. In Zürich sind damit nicht einfach Wohnungen mit tiefen Marktmieten gemeint, sondern Wohnungen, deren Miete nach festen Regeln berechnet und dauerhaft tief gehalten wird. Grundlage ist dabei die Kostenmiete, bei der nicht der Marktwert, sondern die tatsächlichen Kosten der Wohnung massgebend sind. Dazu zählen Kapitalkosten, Unterhalt, Betrieb und Verwaltung. Damit ist kein marktüblicher Gewinn vorgesehen. Zusätzlich sind die anrechenbaren Investiti-

onskosten durch kantonale Höchstwerte gedeckelt (§§ 3–7 PWV), was die Berechnungsbasis der Miete begrenzt, und die Einhaltung der zulässigen Mieten wird kontrolliert. Die rechtliche Grundlage bildet § 49b PBG, der in Abschnitt 2.2 näher beschrieben wird.

Wie preisgünstiger Wohnraum bestimmt und langfristig gesichert wird, regelt die kantonale Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum vom 11. Juli 2018 (PWV), LS 700.8. Sie legt fest, welche Wohnungen als preisgünstig gelten und wie die tiefen Mieten über die Zeit erhalten bleiben. Damit wird preisgünstiger Wohnraum bewusst politisch gesteuert und nicht allein dem Markt überlassen (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2018, S. 2–7).

Preisgünstiger Wohnraum lässt sich von zwei verwandten Begriffen abgrenzen. Vom subventionierten oder sozialen Wohnungsbau unterscheidet er sich vor allem durch die Finanzierung. Preisgünstiger Wohnraum kommt ohne staatliche Beiträge aus, denn die tiefen Mieten entstehen über die Kostenmiete und das Planungsrecht. Zwar gelten auch für preisgünstige Wohnungen Vorgaben zur Belegung, doch steht anders als beim subventionierten Wohnungsbau keine dauerhafte Einkommenskontrolle im Vordergrund. Die städtische Umsetzungsverordnung zu § 49b PBG, die von den Stimmberechtigten am 14. Juni 2026 bestätigt wurde, beschränkt die Einkommensprüfung ausdrücklich auf den Mietbeginn und verzichtet auf eine wiederkehrende Kontrolle während der Mietdauer, wie sie der subventionierte Wohnungsbau kennt (Stadt Zürich, Stadtkanzlei, 2026). Vom gemeinnützigen Wohnungsbau unterscheidet sich preisgünstiger Wohnraum dadurch, dass ihn auch private und institutionelle Bauträgerschaften erstellen können und nicht nur Genossenschaften oder Stiftungen.

Der Begriff des kostengünstigen Wohnraums ist demgegenüber rechtlich nicht verankert und für diese Arbeit zu unscharf. Preisgünstiger Wohnraum ist somit ein planungsrechtlich definierter Begriff und ein fester Bestandteil der städtischen Wohnraumpolitik.

2.2 Rechtliche Grundlagen und Mehrebenensystem der Wohnraumpolitik

Die schweizerische Wohnraumpolitik entsteht im Zusammenspiel dreier Ebenen, wobei der Bund den Rahmen setzt, der Kanton ihn konkretisiert und die Gemeinden ihn anwenden. Auf Bundesebene schützt Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) das Eigentum, Art. 36 BV legt die Voraussetzungen für Eingriffe fest und Art. 108 BV verpflichtet den Bund zur Förderung des Wohnungsbaus. Konkretisiert wird dieser Auftrag im Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 21. März 2003 (Wohnraumförderungsgesetz,

WFG; SR 842) sowie in den mietrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (Art. 253–273c OR; SR 220).

Für den Kanton Zürich ist § 49b PBG die zentrale Bestimmung. Sie erlaubt den Gemeinden, bei Ein-, Um- und Aufzonungen einen Mindestanteil preisgünstigen Wohnraums zu verlangen. Entstanden ist die Bestimmung als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für mehr bezahlbaren Wohnraum». Gegen den Beschluss des Kantonsrates vom 28. Oktober 2013 wurde das Behördenreferendum ergriffen, worauf die Stimmberechtigten die Vorlage am 28. September 2014 mit 58,4 Prozent Ja-Stimmen annahmen (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2018, S. 2–7). Wirksam wurde der neue Paragraf allerdings erst Jahre später. Da die Umsetzung eine ausführende Verordnung voraussetzte, traten § 49b PBG und die PWV erst am 1. November 2019 in Kraft.

Auf kommunaler Ebene hat sich die Stadt Zürich ihr wohnungspolitisches Ziel selbst gesetzt. Art. 18 Abs. 4 i.V.m. Art. 155 GO verlangt, den Anteil gemeinnütziger Wohnungen langfristig auf einen Drittel zu erhöhen. Die Stimmberechtigten nahmen dieses Drittelsziel am 27. November 2011 mit 75,9 Prozent Ja-Stimmen an (Stadt Zürich, ohne Datum). Als politische Selbstbindung verpflichtet es sämtliche Behörden in ihrem Handeln. Die Steuerungsinstrumente der BZO sind deshalb so zu interpretieren und auszugestalten, dass sie das Erreichen dieses Ziels fördern.

Der Grundgedanke der Regelung ist einfach. Die Pflicht zur Erstellung preisgünstigen Wohnraums knüpft nicht am gesamten Bauprojekt an, sondern nur an der Mehrausnützung, die eine planerische Massnahme wie eine Aufzonung oder der Arealbonus zusätzlich ermöglicht. Was ein Grundstück bereits nach geltender Zonierung an Ausnützung zulässt, kann weiterhin frei überbaut werden. Die Umsetzung ist zweistufig organisiert. Der Regierungsrat regelt mit der PWV die zulässigen Investitionskosten und die Berechnung der höchstzulässigen Mieten nach dem Grundsatz der Kostenmiete weitgehend abschliessend (§ 49b Abs. 2 PBG). Die Gemeinden erlassen Bestimmungen zur angemessenen Belegung der Wohnräume (§ 49b Abs. 3 PBG), wobei § 2 Abs. 2 PWV sie verpflichtet, diese zusammen mit der Festlegung des Mindestanteils zu beschliessen.

Die Stadt Zürich kommt dieser Pflicht mit der Verordnung über die Umsetzung von § 49b PBG (UmV § 49b PBG) nach, die der Gemeinderat am 17. September 2025 erliess (Gemeinderat Zürich, 2025). Sie regelt neben den Belegungsvorschriften den Vollzug und die Kontrolle, enthält ergänzende abwicklungstechnische Bestimmungen zur Miet-

zinskontrolle und soll über Arealüberbauungen hinaus auch bei Sondernutzungsplanungen sowie bei Auf- und Umzonungen zur Anwendung kommen. Der Arealüberbauungsbonus ist dabei kein städtischer Sonderweg, denn der Regierungsrat nennt ihn in der Begründung zur PWV ausdrücklich als Anwendungsfall. Mindestanteile können demnach auch im Zusammenhang mit den Bestimmungen über Arealüberbauungen nach §§ 69–73 PBG festgelegt werden, sofern diese gegenüber der Grundordnung eine Mehrausnützung erlauben (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2018, S. 10). Auch diese Verordnung musste den Weg an die Urne nehmen. Gegen den Beschluss des Gemeinderates wurde das Referendum ergriffen, und in der Volksabstimmung vom 14. Juni 2026 nahmen die Stimmberechtigten die Vorlage mit 57,1 Prozent Ja-Stimmen an (75 717 zu 56 801; Gemeinderat Zürich, 2026). Inhaltlich verlangt die Verordnung von den Bewohnenden drei Sachen, nämlich einen Wohnsitz in der Stadt Zürich, eine Mindestbelegung von Zimmerzahl minus eins sowie eine Einkommenslimite, die bei Mietbeginn höchstens dem Vierfachen des jährlichen Bruttomietzinses entspricht (Art. 5 UmV § 49b PBG). Die wirtschaftliche Berechtigung wird einmalig bei Mietbeginn geprüft, eine wiederkehrende Einkommenskontrolle während der Mietdauer ist nicht vorgesehen. Als Bestandteil der kommunalen Nutzungsplanung durchlaufen die Belegungsvorschriften der UmV dasselbe Verfahren wie eine Änderung der Nutzungsplanung und bedürfen der Genehmigung durch die Baudirektion (§ 89 Abs. 1 PBG; Regierungsrat des Kantons Zürich, 2018, S. 11). Ein Inkraftsetzungsdatum lag bei Abschluss dieser Arbeit (August 2026) nicht vor.

Wie hoch die anrechenbaren Kosten sein dürfen, bestimmt die PWV nicht selbst. § 3 und § 4 Abs. 3 PWV verweisen auf die pauschalierten Werte pro Punkt nach § 6b der kantonalen Wohnbauförderungsverordnung (WBFV, LS 841.1). Mit der Änderung vom 15. April 2026, in Kraft seit dem 1. Juli 2026, wurden diese Höchstwerte an die gestiegenen Bau- und Landkosten angepasst. Sie betragen neu 60'000 Franken pro Punkt für die gesamten Investitionskosten und 48'000 Franken pro Punkt für die Erstellungskosten (§ 6b WBFV). In begründeten Fällen dürfen die Höchstwerte um bis zu 20 Prozent überschritten werden (§ 4 Abs. 4 PWV). Die laufende BZO-Revision übersetzt diese Grundsätze in zwei Anwendungsfälle, einen verbindlichen Mindestanteil bei Aufzonungen und den freiwilligen Arealbonus bei Arealüberbauungen. Die genaue Ausformulierung zeigt Abschnitt 2.5. Festlegungen in Gestaltungsplänen und Sonderbauvorschriften erfolgen demgegenüber im Einzelfall in separaten Erlassen (Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 137).

Die Stadt Zürich nutzt ihren Spielraum konsequent. Über Bodenkäufe, die Abgabe von Land im Baurecht an Genossenschaften, die Beteiligung an Stiftungen für preisgünstigen Wohnraum sowie über Vorgaben in der BZO verfolgt sie eine aktive Wohnraumpolitik (Stadtentwicklung Zürich, 2024, S. 6–19).

2.3 Wohnungsmarkt in der Stadt Zürich

Der Mietwohnungsmarkt der Stadt Zürich ist seit über einem Jahrzehnt durch eine ausgeprägte Knappheit gekennzeichnet, und der Nachfragedruck wird anhalten. Die Bevölkerungsszenarien von Statistik Stadt Zürich rechnen im mittleren Szenario bis 2050 mit einem Wachstum der Wohnbevölkerung auf 532'900 Personen (Statistik Stadt Zürich, 2026). Der Szenarienhorizont deckt sich damit mit dem Zielhorizont des Drittelsziels. Bemerkenswert ist zudem der Aufbau des Szenarienmodells. Das Bevölkerungswachstum wird kapazitätsbasiert modelliert und durch den Wohnungsbestand, die bekannten Bauprojekte sowie die Ausnützungsreserven begrenzt, wobei auch die Inanspruchnahme von Arealüberbauungen als Annahme einfliesst (Rosin, 2026, S. 5, 39, 65). Wie stark die Stadt tatsächlich wächst, hängt somit unmittelbar von jenen Investitionsentscheiden der Bauträgerschaften ab, die im Zentrum der vorliegenden Arbeit stehen. Die Angebotsmieten in Neubauten und nach Totalsanierungen liegen zugleich substanziell über dem Bestandsmietniveau, was zu einer zunehmenden Differenz zwischen Bestands- und Angebotsmieten führt (Wüest Partner, 2024, S. 7–8). In dieser Marktlage entstehen zwei spezifische Risiken für die wohnungspolitische Zielerreichung. Einerseits werden bestehende, vergleichsweise günstige Wohnungen durch Sanierung oder Ersatzneubau aus dem Bestand entfernt. Andererseits entsteht der grösste Teil des Neubaus im hochpreisigen Segment.

2.4 Arealüberbauungen als Planungsinstrument

Arealüberbauungen sind ein besonderes Planungsinstrument des kantonalen Rechts und bilden den zentralen Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit. Ihre Rechtsgrundlage findet sich in den §§ 69–73 PBG. Sie ermöglichen die zusammenhängende, einheitlich geplante Überbauung eines Areals, das eine Mindestfläche erreichen muss. Diese liegt aktuell bei 6'000 m² und wird mit der laufenden Revision auf 4'000 m² gesenkt (Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 150–156). Im Gegenzug für erhöhte Qualitätsanforderungen kann von der Regelbauweise abgewichen und von einer höheren Ausnützung profitiert werden. Zentral sind die qualitativen Anforderungen, die § 71 PBG festhält. Bauten, Anlagen und deren Umschwung müssen besonders gut gestaltet sowie zweckmässig ausgestattet sein. Bei der Beurteilung sind insbesondere die Beziehung zum

Ortsbild und zur baulichen wie landschaftlichen Umgebung, die kubische Gliederung und der architektonische Ausdruck der Gebäude, Lage und Gestaltung der Freiflächen, Wohnhygiene sowie die Versorgungs- und Entsorgungslösungen zu berücksichtigen. Die kommunale Bau- und Zonenordnung konkretisiert diese Vorgaben für die Stadt Zürich (aktuell Art. 6–15 BZO, im Entwurf Art. 6–15 E-BZO; Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 149–156).

Die Arealüberbauung beruht damit auf einem Tauschverhältnis. Bauträgerschaften erhalten erweiterte planerische Spielräume und verpflichten sich im Gegenzug zu erhöhter städtebaulicher, architektonischer und freiräumlicher Qualität sowie zu einer einheitlichen Gesamtkonzeption. Die Arealüberbauung ist damit kein rein hoheitliches Instrument, sondern ein Instrument mit Verhandlungsraum zwischen öffentlicher Hand und privaten oder gemeinnützigen Bauträgerschaften. Sie bildet ein zentrales Instrument der städtischen Innenentwicklung und Verdichtung und ist der Ort, an dem die unterschiedlichen Steuerungslogiken Regulierung, Anreiz und Verfahrensgestaltung konkret zusammenwirken.

Der Ablauf einer Arealüberbauung folgt in der Stadt Zürich einem etablierten Prozess, der die qualitativen Anforderungen nach § 71 PBG verfahrensseitig absichert. Dafür stehen zwei Wege offen: ein Konkurrenzverfahren oder die Konsultation des Baukollegiums. Massgebend ist die Vergabeart. Im Regelfall wird das Projekt in einem Konkurrenzverfahren ermittelt, an dem das Amt für Städtebau mitwirkt. Damit ist die qualitative Absicherung bereits gewährleistet. Bei einer Direktbeauftragung wird stattdessen das Baukollegium konsultiert. Für Fragen, die für die spätere Bewilligungsfähigkeit von grundlegender Bedeutung sind, steht zudem der baurechtliche Vorentscheid zur Verfügung (§§ 323 f. PBG)

Bei Konkurrenzverfahren, bei denen das Amt für Städtebau involviert ist, übernimmt es eine doppelte Funktion. Es berät die Bauträgerschaft im Vorfeld zu städtebaulichen, gestalterischen und freiraumbezogenen Anforderungen sowie zur Aufgabenstellung und zum Wettbewerbsprogramm. Mit der laufenden BZO-Revision wird diese Beratung zunehmend auch wohnungspolitische Fragen umfassen, etwa die Bonusausnützung nach Art. 8 E-BZO und die Realisierung des Anteils preisgünstigen Wohnraums. Zudem nimmt das Amt für Städtebau Einsitz im Beurteilungsgremium von Konkurrenzverfahren, vermittelt dabei die städtischen Ziele im Planungsprozess und stellt sicher, dass die Anforderungen nach § 71 PBG berücksichtigt werden. Nach der Vedung-Typologie ist diese Beratungs- und Begleitleistung ein diskursives Steuerungsinstrument (Sermon). In

Zürich ist sie eng mit dem Verfahren der Arealüberbauung verknüpft und verbindet so regulatorische Vorgaben, ökonomischen Bonus und Verfahrensgestaltung. Für die vorliegende Untersuchung ist diese Konstellation zentral. Hier steuert die Stadt nicht nur über Regulierung oder finanzielle Anreize, sondern über Beratung und Mitsprache (diskursive Steuerung). Wie die BZO-Revision diese Mechanik im Einzelnen ausgestaltet und welche weiteren Anforderungen sie an Arealüberbauungen knüpft, zeigt der folgende Abschnitt 2.5.

2.5 Aktuelle BZO-Revision und Erläuterungsbericht 2026

Der Erläuterungsbericht vom 26. März 2026 nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) erläutert und begründet die geplanten Änderungen der BZO (Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 9–29). Für die vorliegende Arbeit sind zwei Elemente zentral: die verschärften Anforderungen an Arealüberbauungen und die Bonusregelung nach Art. 8 E-BZO, welche die Mehrausnützung vollständig an preisgünstigen Wohnraum bindet. Die Mindestanteilsregelung bei Aufzonungen wird im Folgenden ergänzend dargestellt, um den Steuerungsmix einzuordnen, ist aber selbst nicht Untersuchungsgegenstand.

Die in Abschnitt 2.4 erwähnte Senkung der Mindestfläche auf 4'000 m² erweitert den Anwendungsbereich des Instruments (Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 150). Im Gegenzug verschärft die Revision die Anforderungen. Im Zentrum stehen die Energiestandards nach Art. 11–15 E-BZO. Sie begrenzen die Treibhausgasemissionen der Gebäudeerstellung, wobei der Nachweis wahlweise über Minergie-P-Eco oder den SIA-Klimapfad erbracht werden kann. Diese Anforderungen gehen über die kantonale Energiegesetzgebung hinaus und gelten neu für alle Arealüberbauungen, während sie in der BZO 2016 nur bei Inanspruchnahme des Bonus zur Anwendung kamen (Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 157–159). Hinzu kommen die neu eingeführten Grünflächenziffern in den Wohn- und Zentrumszonen (Art. 62, 67 und 70 E-BZO; Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 367–368) sowie die seit der kantonalen PBG-Revision vom 1. Dezember 2024 verlangte Berücksichtigung des Lokalklimas bei der Qualitätsbeurteilung (§ 71 Abs. 2 lit. g PBG; Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 149).

Bei Arealüberbauungen ab einer Fläche von 6'000 m² greift zusätzlich Art. 8 E-BZO. Diese Schwelle bleibt trotz der gesenkten Mindestarealfläche bestehen und bezeichnet die Mindestgrösse für die Inanspruchnahme des Bonus. Die Bestimmung gewährt einen Ausnützungsbonus von 15 Prozentpunkten in den Zonen W3 und W4b und von 20 Prozentpunkten in den übrigen Wohn- und Zentrumszonen. Voraussetzung ist, dass die gesamte Mehrausnützung dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet wird. Diese Regelung

hat eine Vorgeschichte. Bereits im Juli 2022 beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat parallel zur Umsetzungsverordnung eine Teilrevision von Art. 8 BZO (Stadtrat Zürich, 2022; GR Nr. 2022/359). Beim damaligen Bonus von 10 Prozentpunkten hätte danach mindestens die Hälfte der Mehrausnützung als preisgünstiger Wohnraum erstellt werden müssen. Auf einstimmigen Wunsch der zuständigen Sachkommission zog der Stadtrat die Vorlage am 1. November 2023 zurück, weil eine Anpassung von Art. 8 BZO eine umfassendere Gesamtsicht erfordere und das Anliegen in einer künftigen BZO-Revision umgesetzt werden solle (Stadt Zürich, 2023). Die laufende Revision löst dieses Versprechen nun ein und geht zugleich darüber hinaus. Der Pflichtanteil verdoppelt sich gegenüber dem damaligen Vorschlag auf 100 Prozent, und der Bonus wird von 10 Prozentpunkten auf die heutigen Werte angehoben, damit bei der Mindestarealgrösse eine zweckmässige Anzahl zusätzlicher Wohnungen entsteht. Die Prozentpunkte sind dabei als absolute Werte der Ausnützungsziffer zu verstehen und nicht mit dem Verhältnis der maximal zulässigen Ausnützung mit und ohne Bonus gleichzusetzen (Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 155–156). Ergänzend schreibt Art. 25 E-BZO bei Aufzonungen einen Mindestanteil von 75 Prozent preisgünstigem Wohnraum auf der zusätzlich geschaffenen Wohnfläche vor, wobei eine Bagatellgrenze von 650 m² kleinere Vorhaben von dieser Pflicht befreit (Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 138–141). Diese Grenze trägt der Verhältnismässigkeit Rechnung, da die Pflicht bei Aufzonungen unabhängig vom Willen der Eigentümerschaft entsteht.

Hervorzuheben ist die im Erläuterungsbericht enthaltene Wirkungsanalyse. Sie zeigt, dass der bisherige Bonus in rund der Hälfte der Arealüberbauungen nicht oder nur teilweise beansprucht wurde (Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 156). Eine Auswertung der Baugesuche der Jahre 2012 bis 2019 auf Arealen über 6'000 m² weist in dieselbe Richtung. Rund 20 Prozent dieser Gesuche verzichteten ganz auf die Arealüberbauung, weitere 50 Prozent auf den Bonus, und nur rund 30 Prozent schöpften ihn ganz oder teilweise aus. Bleibt der Anteil der Bonusbeanspruchung konstant, rechnet der Erläuterungsbericht mit zehn bis fünfzehn preisgünstigen Wohnungen je Arealüberbauung (Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 514–515). Die beiden Angaben sind nicht unmittelbar vergleichbar, da sich die erste auf die Arealüberbauungen und die zweite auf sämtliche Baugesuche bezieht. Für die vorliegende Arbeit ist der Befund gleichwohl zentral. Er liefert erste empirische Anhaltspunkte für eine begrenzte Wirksamkeit reiner Anreizinstrumente in einem renditegetriebenen Markt und damit für die formulierte Hypothese.

Von einer begrenzten Inanspruchnahme gehen auch die Bevölkerungsszenarien der Stadt aus. Das mittlere Szenario unterstellt, dass die erhöhte Ausnützung durch Arealüberbauungen zur Hälfte beansprucht wird. Das untere und das obere Szenario rechnen als Eckwerte mit keiner beziehungsweise vollständiger Inanspruchnahme (Rosin, 2026, S. 48, 65). Da die Mehrausnützung künftig vollständig an den Bonus gebunden ist, ist dessen Beanspruchung damit nicht nur eine wohnungspolitische, sondern auch eine stadtentwicklungspolitische Grösse.

2.6 Einordnung in den schweizerischen Städtekontext

Tabelle 1 ordnet den Zürcher Steuerungsmix in den schweizerischen Städtekontext ein. Sie unterscheidet zwischen städtischen Planungsinstrumenten (Zürich, Bern) und kantonalen Wohnschutzmassnahmen (Genf, Basel-Stadt). Zürich steht damit strukturell Bern am nächsten, während Genf und Basel-Stadt am Bestand und nicht am Neubau ansetzen. Der Vergleich beschränkt sich für Genf auf die Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR); die Genfer Neubausteuerung mit Mindestanteilen an gemeinnützigen Wohnungen in den kantonalen Entwicklungszonen ist nicht abgebildet. Die in der Zeile Steuerungslogik ausgewiesene bodenpolitische Komponente bezeichnet die aktive Liegenschaftenpolitik der beiden Städte, namentlich die Abgabe von Land im Baurecht an gemeinnützige Bauträgerschaften (vgl. Abschnitt 2.2).

Bemerkenswert ist die gemeinsame Entstehungsgeschichte. Sowohl § 49b PBG als auch das Basler Wohnraumfördergesetz (WRFG) gingen aus einem Gegenvorschlag zu einer formulierten Volksinitiative hervor (Ingress WRFG; vgl. Abschnitt 2.2). Die beiden Ansätze unterscheiden sich somit nicht im politischen Zustandekommen, sondern in der gewählten Steuerung.

Wie aktuell diese Weichenstellung ist, zeigten die Abstimmungen vom 14. Juni 2026. Der Kanton Zürich lehnte drei wohnpolitische Volksinitiativen ab, die Wohneigentums-, die Wohnungs- und die Wohnschutz-Initiative, angenommen wurden die Gegenvorschläge zur Wohnungs- und zur Wohnschutz-Initiative (Kanton Zürich, Amt für Statistik und Daten, 2026a–2026e). Die Wohnschutz-Initiative hätte den Gemeinden eine Bewilligungspflicht für Abbrüche, Umbauten und Renovationen sowie eine Mietzinsbegrenzung ermöglicht, also einen bestandsorientierten Schutz nach Genfer und Basler Vorbild, sie scheiterte jedoch mit rund 57 Prozent Nein-Stimmen. Der angenommene Gegenvorschlag (rund 54 Prozent Ja) verlangt bei Leerkündigungen einen Vorlauf von mindestens einem Jahr und ab zwanzig betroffenen Mietverhältnissen ein Kündigungskonzept. Er begründet einen verfahrensbezogenen Schutz, aber weder eine Mietzinskontrolle noch

eine Bewilligungspflicht. Am selben Tag bestätigten die Stimmberechtigten der Stadt Zürich den Neuerlass der Umsetzungsverordnung zu § 49b PBG, welche die Einkommensprüfung auf den Mietbeginn beschränkt (Gemeinderat Zürich, 2026). Beide Entscheide bekräftigen die in Tabelle 1 für Zürich ausgewiesene fehlende Bestandskontrolle demokratisch. Die städtische Steuerung setzt weiterhin beim Zugang an, beim Neubau und beim Einzug, nicht beim Gebäudebestand und nicht im laufenden Mietverhältnis.

Merkmal	**Stadt Zürich (BZO-Revision)**	**Stadt Bern (Wohn-Initiative + Strategie)**	**Kanton Genf (LDTR)**	**Kanton Basel-Stadt (WRFG/WRSchV)**
Steuerungsfeld	Planung Neubau/Areal	Planung Neubau/Areal	Bestand	Bestand
Mindestanteil / Bonus	75% der zusätzlichen Wohnfläche bei Aufzonungen (Bagatellgrenze 650 m²); 15–20 Prozentpunkte Bonus bei Areal ab 6’000 m²	33% bei Um-/Neueinzonungen; 20% Bonus bei rein preisgünstigem Gebäude	–	–
Bestandskontrolle	Keine	Keine	Bewilligungspflicht und 3–5 Jahre Mietzinskontrolle (bis 10 Jahre bei Abbruch und Wiederaufbau)	Bewilligungspflicht und 5 Jahre Mietzinskontrolle bei Leerstand ≤ 1,5%
Steuerungslogik	Mix Vorgaben + Anreize + Bodenpolitik	Mix Vorgaben + Anreize + Bodenpolitik	Stark regulatorisch	Stark regulatorisch

Tabelle 1: Steuerung preisgünstigen Wohnraums im Vergleich

Daten: Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 138–159; Gemeinderat Stadt Bern, 2024, S. 4–12; LDTR vom 25. Januar 1996, RS/GE L 5 20; WRFG vom 5. Juni 2013, SG 861.500; WRSchV vom 26. April 2022, SG 861.540; Kanton Basel-Stadt, 2022, S. 1–2

2.7 Zwischenfazit

Die vorangehenden Abschnitte haben gezeigt, dass die Sicherung preisgünstigen Wohnraums in der Stadt Zürich in ein mehrstufiges wohnungspolitisches und planerisches System eingebettet ist. Während gesetzliche Grundlagen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene den Rahmen abstecken, erfolgt die operative Umsetzung primär über kommunale Planungsinstrumente, und dies in einem Markt mit ausgeprägter Knappheit und deutlich über dem Bestandsniveau liegenden Angebotsmieten. Die Arealüberbauung bildet dabei den zentralen Verhandlungsraum, in dem regulatorische Vorgaben, ökonomische Anreize und verfahrensbezogene Elemente zusammenwirken. Die laufende BZO-Revision spitzt dieses Zusammenspiel zu. Sie verschärft die energetischen und freiraumbezogenen Anforderungen, erweitert den Anwendungsbereich des Instruments auf kleinere Areale und bindet den Ausnützungsbonus vollständig an preisgünstigen Wohnraum. Der Städtevergleich zeigt zugleich, dass Zürich damit wie Bern auf einen Mix aus Vorgaben, Anreizen und Bodenpolitik im Neubau setzt, während Genf und Basel-Stadt stärker regulatorisch am Bestand ansetzen. Dass der bisherige Bonus in rund der Hälfte der Arealüberbauungen nicht oder nur teilweise beansprucht wurde, wirft indes die Frage auf, unter welchen Bedingungen Anreize tatsächlich Wirkung zeigen. Wie die drei Steuerungslogiken theoretisch zu fassen sind und welche Wirkungsmechanismen ihnen zugrunde liegen, zeigt das folgende Kapitel 3.

3. Theoretische Grundlagen

Dieses Kapitel entwickelt das theoretische Fundament der Untersuchung. Abschnitt 3.1 ordnet die Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen in die Governance-Forschung ein. Abschnitt 3.2 führt mit den Politikinstrumenten nach Vedung die zentrale Typologie ein, die Abschnitte 3.3 und 3.4 ergänzen sie um verfahrensbezogene Steuerungslogiken und die akteurszentrierte Perspektive. Die Abschnitte 3.5 und 3.6 übertragen diese Konzepte auf den preisgünstigen Wohnraum und auf Arealüberbauungen als spezifisches Governance-Arrangement. Abschnitt 3.7 verdichtet die Ergebnisse zum analytischen Rahmen der empirischen Untersuchung.

3.1 Governance und Steuerung in der Stadtentwicklung

Die Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend gewandelt. Lange Zeit plante und entschied vor allem der Staat, hierarchisch und mit verbindlichen Vorgaben. Heute wird Stadtentwicklung als Ergebnis des Zusammenwirkens staatlicher und nicht-staatlicher Akteure verstanden (Selle, 2013, S. 439–

440). Dieser Wandel wird in der Literatur als Übergang von «Government» zu «Governance» beschrieben (Benz, 2004, S. 17–21). Im klassischen Government-Verständnis steuert der Staat über hierarchische Entscheidungsstrukturen und rechtlich verbindliche Vorgaben. Governance-Ansätze betonen demgegenüber, dass gesellschaftliche Steuerung zunehmend über Koordination, Verhandlung und Kooperation erfolgt (Mayntz, 1993, S. 40–47; Mayntz, 2005, S. 11–20).

Dass die Steuerungsformen vielfältiger geworden sind, hängt eng damit zusammen, dass städtische Entwicklungsaufgaben komplexer geworden sind. Aufgaben wie Verdichtung, Klimaanpassung oder die Sicherung preisgünstigen Wohnraums lassen sich nicht allein durch behördliche Top-down-Steuerung lösen. Dafür müssen Interessen, Wissen und Ressourcen zusammengeführt werden, die bei verschiedenen Akteuren liegen (Ansell & Gash, 2008, S. 544). Ein zentrales Konzept zur Beschreibung solcher Prozesse ist die Collaborative Governance (Ansell & Gash, 2008, S. 544). Sie bezeichnet Verfahren, in denen staatliche und nicht-staatliche Akteure in geregelter Form gemeinsam Entscheide erarbeiten, und knüpft an ältere planungstheoretische Arbeiten zur kollaborativen Planung an (Innes & Booher, 1999, S. 412–423).

Empirische Untersuchungen zur Stadtentwicklung im Zürcher Kontext zeigen, dass die Umsetzung von Verdichtungspolitiken nicht allein von formellen Instrumenten bestimmt wird. Ebenso wichtig sind die Interaktions- und Machtbeziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (Gerber & Debrunner, 2022, S. 1–13). Governance-Ansätze bilden deshalb den übergeordneten theoretischen Rahmen der vorliegenden Arbeit. Aus dieser Perspektive wird das Zusammenspiel der unterschiedlichen Steuerungsmechanismen untersucht.

3.2 Policy-Instrumente: Regulierung und Anreizsteuerung

Governance-Ansätze rücken die Interaktion zwischen den Akteuren in den Vordergrund. Die Perspektive der Politikinstrumente fragt dagegen nach den konkreten Mitteln, mit denen der Staat gesellschaftliche Prozesse beeinflusst. Die bis heute zentrale Typologie stammt von Vedung (1998, S. 21–58). Sie unterscheidet drei Grundtypen, nämlich Regulationen, ökonomische Anreize und Information. Das Unterscheidungskriterium ist der Grad des Zwangs («degree of authoritative force»), den der Staat einzusetzen bereit ist, um das Verhalten der Adressaten zu beeinflussen (Vedung, 1998, S. 34–35).

Die drei Typen folgen einer klaren Abstufung (Vedung, 1998, S. 31–35). Regulationen verpflichten. Sie wirken über rechtlich verbindliche Vorgaben, die mit Sanktionen abgesichert sind. In der Stadtentwicklung sind das die planungsrechtlichen Vorschriften, baurechtliche Anforderungen oder Quotenregelungen zur Sicherung preisgünstigen Wohnraums. Innerhalb der Regulationen unterscheidet Vedung vier Stufen, geordnet vom stärksten zum schwächsten Eingriff. Sie reichen von Verboten ohne Ausnahmen über Verbote mit Ausnahmen und Bewilligungspflichten bis zu Meldepflichten, wobei Vedung die Baubewilligung ausdrücklich als Beispiel einer Bewilligungspflicht nennt (Vedung, 1998, S. 41–42). Ökonomische Anreize verpflichten nicht, sondern machen erwünschtes Verhalten günstiger und unerwünschtes teurer. Die Entscheidung bleibt bei den Adressaten. Beispiele sind Subventionen, Steuern oder erhöhte Ausnützungsmöglichkeiten. Information schliesslich verzichtet auf Zwang und auf materielle Ressourcen. Sie wirkt über Aufklärung, Beratung und Kommunikation und beeinflusst damit Wahrnehmungen, Erwartungen und Entscheidungsgrundlagen (Vedung, 1998, S. 31–33). Vedung versteht diese Dreiteilung als abschliessend. Sämtliche in der Literatur vorgeschlagenen Instrumententypen lassen sich nach seiner Auffassung auf die drei Grundtypen zurückführen (Vedung, 1998, S. 25–30).

Tabelle 2 ordnet die im Erläuterungsbericht der Stadt Zürich beschriebenen Steuerungsformen der Vedung-Typologie zu und konkretisiert damit die analytische Grundlage für die nachfolgende Untersuchung.

Typ	**Wirkungsweise**	**Beispiele aus der BZO-Revision**
Sticks (Regulationen)	Bindende Vorgaben	Mindestanteile preisgünstiger Wohnraum bei Aufzonungen (Art. 25 E-BZO); Qualitätsanforderungen Arealüberbauung
Carrots (Anreize)	Wirkung über wirtschaftliche Vor- und Nachteile	Bonus-Ausnützung bei Arealüberbauungen (Art. 8 E-BZO)
Sermons (Information)	Wirkung über Aufklärung, Beratung, Verfahren	Beratung durch das Amt für Städtebau, Einsitz des Amts für Städtebau im Beurteilungsgremium von Konkurrenzverfahren

Tabelle 2: Politikinstrumente nach Vedung

In Anlehnung an Vedung, 1998, S. 21–58; Beispiele: Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 18–24

Zwei Aspekte bildet die Typologie jedoch nur unzureichend ab, nämlich wie die Instrumente zusammenwirken und wie sie je nach Akteur unterschiedlich wirken. Die folgenden Abschnitte schliessen diese Lücken. Abschnitt 3.3 schärft die diskursive Kategorie Vedungs zur verfahrensbezogenen Dimension. Abschnitt 3.4 führt die akteurszentrierte Perspektive ein. Die Abschnitte 3.6 und 3.7 fassen das Zusammenwirken der drei Dimensionen im Governance-Arrangement und im analytischen Rahmen zusammen.

3.3 Verfahrensbezogene Steuerungslogiken

Der dritte Instrumententyp der Vedung-Typologie, die diskursive Steuerung (Sermons), wirkt nicht über Zwang oder ökonomische Anreize, sondern über Kommunikation, Beratung und die Gestaltung von Verfahren. Für die vorliegende Arbeit wird dieser Typ bewusst enger gefasst und als verfahrensbezogene Dimension definiert, weil er sich in der Steuerungspraxis der Stadt Zürich bei Arealüberbauungen genau dort konkretisiert. Zugleich geht die verfahrensbezogene Dimension über Vedungs Verständnis hinaus. Kommunikative Elemente wie Beratung und Verhandlung ordnet Vedung selbst der Information zu, sofern sie nicht mit regulatorischen Massnahmen verknüpft sind (Vedung, 1998, S. 37). Strukturelle und prozessuale Elemente wie die fallführende Ansprechperson oder die Verfahrensbeschleunigung entsprechen hingegen dem, was Vedung als organisatorische Vorkehrungen («organization») fasst. Für ihn machen solche Vorkehrungen den Einsatz von Politikinstrumenten erst möglich, sind aber selbst kein Instrument (Vedung, 1998, S. 37–38). Die vorliegende Arbeit geht hier einen Schritt weiter. Sie versteht diese Vorkehrungen als eigene Steuerungsform, weil die Stadt Zürich sie gezielt einsetzt, um auf die Bauträgerschaften einzuwirken. Die Planungsforschung stützt diese Sichtweise. Innes und Booher (1999, S. 412–423) haben mit dem Konzept des «consensus building» gezeigt, dass die Gestaltung von Planungsprozessen eine eigene Wirkung entfaltet, wenn viele Akteure mit unterschiedlichen Interessen beteiligt sind. Sie erzeugt geteiltes Wissen, stabilisiert Erwartungen und ermöglicht kollektives Lernen zwischen Verwaltung und privaten Akteuren.

Diese verfahrensbezogene Steuerung wirkt nicht für sich allein, sondern innerhalb der städtischen Wohnpolitik. Deren wichtigstes Ziel ist das Drittelsziel, das in der Gemeindeordnung verankert ist (Art. 18 Abs. 4 i.V.m. Art. 155 GO). Es bindet nur die Behörden, nicht die Bauträgerschaften (vgl. Abschnitt 2.2). Für die vorliegende Arbeit ist es trotzdem in zweifacher Hinsicht von Bedeutung. Erstens erklärt es das Handeln der Verwaltung, denn die untersuchten Instrumente setzen die wohnungspolitische Stossrichtung um, auf die sich die Stadt damit verpflichtet hat. Zweitens beeinflusst es die Erwartungen

der Bauträgerschaften, weil es ihnen die politische Richtung der Stadt anzeigt. Als eigene Steuerungsdimension untersucht die vorliegende Arbeit diesen politischen Rahmen jedoch nicht. Der Fokus liegt auf der verfahrensbezogenen Dimension, weil sie bei Arealüberbauungen die Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bauträgerschaft bildet.

Die verfahrensbezogene Dimension wirkt auf zwei verknüpften Ebenen. Die erste ist die organisatorische Ebene mit der fallführenden Ansprechperson, den verwaltungsinternen Koordinationsplattformen und der Verfahrensbeschleunigung. Die zweite ist die kommunikative Ebene. Zu ihr gehören die Beratung und Begleitung der Konkurrenzverfahren durch das Amt für Städtebau sowie dessen Einsitz im Beurteilungsgremium. Beide wirken über Kommunikation. Der Zweck der Qualitätssicherung ändert daran nichts, denn Vedungs Typologie ordnet Instrumente nach ihrer Wirkungsweise und nicht nach ihrem Zweck (Vedung, 1998, S. 34–35). Die Bauträgerschaften erfahren dadurch früh, welche Erwartungen gelten, nach welchen Massstäben beurteilt wird und welche Anforderungen an die Verfahren gestellt werden. Zugleich dienen Beratung und Einsitz der Stadt dazu, die Einhaltung ihrer Ziele und Anforderungen sowie die Qualität der Vorhaben zu sichern. In Zürich sind die beiden Ebenen allerdings so eng verzahnt, dass sie sich in der Analyse nicht sinnvoll trennen lassen. Die vorliegende Untersuchung fasst sie deshalb unter dem gemeinsamen Begriff der verfahrensbezogenen Anreize zusammen.

Diese verfahrensbezogenen Anreize setzen an der Verfahrenspraxis an. Dazu gehören sichere Prozesse, nachvollziehbare Entscheide, eine frühzeitige Abstimmung sowie klare Ansprechpersonen in der Verwaltung. Aus Sicht von Bauträgerschaften können solche Faktoren wahrgenommene Planungsrisiken senken und die Bereitschaft zur Realisierung anspruchsvoller Projekte erhöhen. Drei Formen sind für die vorliegende Untersuchung besonders wichtig. Erstens die Bereitstellung einer fallführenden Ansprechperson in der Verwaltung. Sie koordiniert die internen Prozesse und Auskünfte über die einzelnen Amtsstellen hinweg und tritt gegenüber der Bauträgerschaft als verbindliche Schnittstelle auf. Aus rechtlicher Sicht ist dabei zu beachten, dass Beratung und Bewilligung aus Gründen möglicher Befangenheit organisatorisch getrennt sein sollten (Huser, Brütsch & Zimmerli, 2025, S. 21–22). Eine Ansprechperson, die zugleich berät und über das Baugesuch mitentscheidet, kann daher die Unbefangenheit des Verfahrens gefährden. Zweitens die Priorisierung beziehungsweise Beschleunigung von Bewilligungsverfahren bei Vorhaben, die einen Anteil preisgünstigen Wohnraums realisieren. Eine solche Bevorzugung wirkt doppelt. Sie verbessert das Verfahren und sie lohnt sich wirtschaftlich, weil bei Immobilienprojekten jeder gewonnene Monat Kapitalkosten einspart (vgl. Mukhija et al.,

2010, S. 234). Drittens verwaltungsinterne Koordinationsplattformen, die zwar nicht direkt auf die Bauträgerschaft wirken, aber die Grundlage für die beiden erstgenannten Instrumente bilden. Ohne verwaltungsinterne Zusammenführung von Informationen und Zuständigkeiten bleibt die fallführende Ansprechperson nur eine Formalität, und beschleunigte Verfahren scheitern an internen Schnittstellen. Für den deutschsprachigen Raum hat Selle (2013, S. 305–308) gezeigt, dass der Erfolg nicht von immer mehr einzelnen, aufwendig inszenierten Beteiligungsverfahren abhängt. Was wirkt, ist eine alltägliche und kontinuierliche Kommunikation zwischen Verwaltung, Politik und den beteiligten Akteuren. Entscheidend sind Substanz und Vertrauen, nicht Verfahren und Methoden. Dieser Befund ist für den Zürcher Kontext besonders anschlussfähig, weil hier die Beratung durch das Amt für Städtebau und der Einsitz im Beurteilungsgremium von Konkurrenzverfahren kontinuierliche Schnittstellen zwischen Verwaltung und Bauträgerschaft bilden (vgl. Abschnitt 2.4).

Die zweite dieser Formen, die Priorisierung beziehungsweise Beschleunigung der Verfahren, lässt sich über das Baubewilligungsverfahren hinaus auf die nachgelagerte Phase des Rechtsmittelwegs erweitern. Auf Bundesebene wurde diese Stossrichtung an den beiden Runden Tischen zur Wohnungsknappheit unter Leitung von Bundesrat Parmelin (12. Mai 2023 und 13. Februar 2024) aufgegriffen und im daraus hervorgegangenen Aktionsplan unter dem Titel «Verfahren stärken und beschleunigen» verankert (Bundesamt für Wohnungswesen, 2024, S. 9–10). Der Aktionsplan empfiehlt, offensichtlich missbräuchliche Einsprachen einzudämmen, die Einsprache- und Rechtsmittelmöglichkeiten zu bündeln und ein Kostenrisiko bei verzögernden Einsprachen zu prüfen, dies ohne den Rechtsschutz oder berechtigte Einsprachen materiell einzuschränken (Bundesamt für Wohnungswesen, 2024, S. 9–10). Die in der Folge erstellte Untersuchung zu den Rechtsmittelsystemen im öffentlichen Baurecht bestätigt, dass sich Verfahren auch über organisatorische Massnahmen wie eine Reduktion der Rechtsmittelinstanzen, verbindliche Behandlungsfristen und eine Priorisierung der Streiterledigung beschleunigen lassen, ohne dass Grundrechte eingeschränkt werden (Huser, Brütsch & Zimmerli, 2025, S. 5, 13–14). Der zweite Bericht zur Umsetzung des Aktionsplans dokumentiert die Weiterentwicklung dieser Stossrichtung. Die Prüfung dieser Kostenfolgen ist in einen Bericht des Bundesrats zu Verfahrensbeschleunigungen eingeflossen, den er am 22. April 2026 verabschiedet hat (Bundesamt für Wohnungswesen, 2026, S. 17). Als verfahrensbezogener Anreiz zugunsten preisgünstigen Wohnraums ist deshalb kein Ausschluss von Rechtsmitteln gemeint. Ein solcher Ausschluss wäre mit der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) und dem Gleich-

behandlungsgebot nicht vereinbar. Gemeint ist vielmehr eine Beschleunigung des Rechtsmittelwegs, die die Grundrechte wahrt, etwa durch eine vorrangige Behandlung und verbindliche Fristen für Vorhaben mit einem Anteil preisgünstigen Wohnraums. Diese Beschleunigung wirkt zugleich wirtschaftlich. Wer ein Vorhaben früher realisieren kann, bindet sein Kapital kürzer und trägt ein geringeres Risiko. Zu beachten ist, dass das Rechtsmittelverfahren im Baurecht kantonalrechtlich ausgestaltet ist. Eine entsprechende Privilegierung läge damit nicht in der alleinigen Zuständigkeit der Stadt Zürich, sondern setzte eine Anpassung des kantonalen Verfahrensrechts voraus. Diese Form wird im empirischen Teil als möglicher verfahrensbezogener Anreiz mitgeführt, ohne ihre rechtliche Umsetzbarkeit abschliessend zu beurteilen.

Diese verfahrensbezogenen Anreize, einschliesslich des Konkurrenzverfahrens, stossen allerdings an eine Grenze, die für die Hypothese der vorliegenden Arbeit zentral ist. Das Konkurrenzverfahren ist ein qualitätssicherndes Verfahren, wie es auch ein Studienauftrag oder ein Architekturwettbewerb darstellt. Es sichert die Qualität eines Projekts und verschafft ihm Rückhalt bei der Verwaltung. Vor Einsprachen und Rekursen Dritter schützt es nach den Erkenntnissen der Untersuchung zu den Rechtsmittelsystemen aber nicht. Auch Lösungen, die ein Beurteilungsgremium geprüft hat, werden häufig erneut infrage gestellt. Die Studie spricht von einer «Schattenjury» (Huser, Brütsch & Zimmerli, 2025, S. 28). Verfahrensbezogene Anreize schaffen Planungssicherheit somit primär im Verhältnis zwischen Bauträgerschaft und Verwaltung, nicht aber gegenüber Einsprechenden im Rechtsmittelweg. Dieselbe Untersuchung sieht in qualitätssichernden Verfahren zugleich einen möglichen Ansatzpunkt, um die Hürden für eine Anfechtung zu erhöhen (Huser, Brütsch & Zimmerli, 2025, S. 9). Damit liessen sich das Konkurrenzverfahren und die zuvor beschriebene Beschleunigung des Rechtsmittelwegs verbinden. Eine solche Bevorzugung bleibt jedoch begrenzt. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist ein Wettbewerb für sich allein nur ein Indiz für die Qualität eines Projekts. Diese muss im Einzelfall konkret nachgewiesen und von der Behörde überprüft werden (Huser, Brütsch & Zimmerli, 2025, S. 9; BGer, Urteil 1C_313/2015 und 1C_317/2015 vom 10. August 2016, E. 4).

Die Wirkung verfahrensbezogener Steuerung lässt sich empirisch nur schwer von anderen Einflüssen trennen, weil sie sich meist erst im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten und über längere Zeiträume zeigt. Hinzu kommt, dass die Akteure eigene Interessen verfolgen und staatliche Eingriffe dadurch an Wirkung verlieren können (Mayntz,

2005, S. 11–20). In renditegetriebenen Märkten gilt das besonders, weil der wirtschaftliche Druck wenig Raum für verfahrensbezogene Anreize lässt. Dennoch sollte diese Dimension nicht unterschätzt werden. Sie kann Verfahren entlasten, Konflikte früh abbauen und das Vertrauen zwischen Verwaltung und Bauträgerschaften aufbauen (Innes & Booher, 1999, S. 412–423). Für die vorliegende Arbeit ist sie schon deshalb zentral, weil die Hypothese gerade auf ihre Wirkung in Kombination mit regulatorischen Vorgaben abzielt.

3.4 Akteurszentrierte Perspektive und Handlungsorientierungen

Steuerungsinstrumente wirken nicht automatisch, sondern immer durch die Entscheidungen ihrer Akteure. Der akteurszentrierte Institutionalismus (Scharpf, 1997, S. 36–50) liefert dafür den theoretischen Ausgangspunkt. Akteure verfolgen unterschiedliche Ziele, nehmen Situationen unterschiedlich wahr und handeln entsprechend unterschiedlich. Scharpf charakterisiert Akteure durch ihre Handlungsorientierungen, also ihre Wahrnehmungen und Präferenzen, sowie durch ihre Handlungsressourcen (Scharpf, 1997, S. 51). Institutionelle Regeln strukturieren dieses Handeln, ohne es vollständig festzulegen (Scharpf, 1997, S. 38–42). Ein Politikinstrument wirkt deshalb nur, wenn es zu den Handlungsorientierungen der Akteure passt oder diese verändert.

Die Akteure der städtischen Wohnraumpolitik in Zürich sind heterogen. Ein Blick auf die Bauträgerstruktur zeigt, dass der Wohnungsbestand mehrheitlich von drei Gruppen gehalten wird, nämlich private Gesellschaften, institutionelle Bauträgerschaften wie Pensionskassen und Versicherungen sowie gemeinnützige Bauträgerschaften wie Genossenschaften und Stiftungen (Statistik Stadt Zürich, ohne Datum). Diese drei Typen werden in der vorliegenden Arbeit als analytische Bauträgertypen unterschieden, weil sie sich in Renditezielen, Anlagehorizonten, Risikoneigungen und in ihrem Verhältnis zur städtischen Verwaltung unterscheiden. Die Unterscheidung lässt sich zusätzlich mit Scharpfs Typologie komplexer Akteure begründen. Genossenschaften sind kollektive Akteure. Ihre Entscheidungen bleiben an die Zustimmung der Mitglieder gebunden. Private Gesellschaften und institutionelle Anleger sind dagegen korporative Akteure, die hierarchisch entscheiden und über zentralisierte Handlungsressourcen verfügen (Scharpf, 1997, S. 54–57). Damit unterscheiden sich die Bauträgertypen nicht nur in ihren Zielen, sondern bereits in der Art, wie sie zu Entscheidungen gelangen. Diese Heterogenität ist für die Steuerungswirkung zentral. Ein Instrument, das auf eine Akteursgruppe wirkt, kann bei einer anderen wirkungslos bleiben oder sogar gegenteilige Effekte erzeugen (Scharpf, 1997, S. 36–37). Das Programm Wohnen 2026 der Stadt Zürich unterscheidet dagegen

vor allem zwischen gemeinnützigen und nicht gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften (Stadt Zürich, 2026, S. 8). Für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit wird eine feinere Unterscheidung benötigt, weil institutionelle und private Bauträgerschaften getrennt betrachtet werden müssen.

Verbindet man den akteurszentrierten Institutionalismus mit der Bauträgertypologie, lassen sich für jeden Typ eigene Erwartungen an die Wirkung der Steuerungsinstrumente formulieren. Scharpf zerlegt die Präferenzen von Akteuren dabei unter anderem in Eigeninteresse, normative Erwartungen und Identität (Scharpf, 1997, S. 63–65). Die drei Bauträgertypen gewichten diese Komponenten unterschiedlich, was die folgenden Erwartungen begründet. Gemeinnützige Bauträgerschaften, die in Kostenmiete kalkulieren und ihrer Aufgabe gemäss Statuten verpflichtet sind, dürften regulatorische Vorgaben zur Sicherung preisgünstigen Wohnraums als anschlussfähig wahrnehmen, weil sie sich mit dem eigenen Auftrag decken. Institutionelle Bauträgerschaften mit langem Anlagehorizont und Fokus auf risikoarme Renditen reagieren tendenziell stärker auf verfahrensbezogene Anreize wie Prozesssicherheit und Planbarkeit, weil diese ihre Risikokalkulation berühren. Private Bauträgerschaften mit kurzfristiger Renditeorientierung dürften regulatorische Vorgaben primär als Belastung empfinden. Bei ihnen wirken die Instrumente nur, wenn die Bonusausnützung unter dem Strich attraktiver ist als der Verzicht auf die Arealüberbauung. Diese typenspezifischen Erwartungen werden im empirischen Material gezielt geprüft.

Aus der akteurszentrierten Perspektive ist zwischen objektiven und wahrgenommenen Planungsrisiken zu unterscheiden. Objektive Risiken ergeben sich aus formalen Rahmenbedingungen wie Verfahrensdauer, regulatorischen Anforderungen oder Marktdynamik. Für das tatsächliche Handeln von Bauträgerschaften ist jedoch entscheidend, wie diese Risiken subjektiv eingeschätzt werden (Scharpf, 1997, S. 60–63). Ursachen und erwartete Wirkungen sind nach Scharpf nicht in der realen Welt zu verorten, sondern im mentalen Bild, das sich die Akteure von ihr machen (Scharpf, 1997, S. 60). Die Wahrnehmung wird durch Erfahrungen aus früheren Projekten, durch die Qualität der Zusammenarbeit mit der Verwaltung und durch die Einschätzung der Verlässlichkeit institutioneller Prozesse geprägt. Die Differenz zwischen objektiven und wahrgenommenen Risiken ist eine zentrale Begründung dafür, warum die vorliegende Arbeit auf qualitative Interviews mit Bauträgerschaften setzt. Nur sie machen die subjektive Risikoeinschätzung sichtbar, die unterschiedliche Reaktionen auf identische regulatorische Rahmenbedingungen erklärt.

Für die empirische Untersuchung folgt daraus, dass Aussagen zu Wirkungsmustern typenspezifisch differenziert werden müssen. Die Stichprobe muss alle drei Bauträgertypen umfassen, und die Auswertung muss in der Lage sein, akteursspezifische Wirkungsmuster sichtbar zu machen.

3.5 Preisgünstiger Wohnraum als Gegenstand planerischer Steuerung

Preisgünstiger Wohnraum, in Abschnitt 2.1 begrifflich abgegrenzt, ist seit Jahren Gegenstand intensiver planerischer Steuerung. Die Frage, ob und unter welchen Bedingungen sich preisgünstiger Wohnraum durch planungsrechtliche Vorgaben sichern lässt, ist in der Schweizer Forschung bislang vor allem instrumentell beantwortet worden. Studien analysieren regulatorische Vorgaben und Förderinstrumente. Die Wahrnehmung durch die Bauträgerschaften rückt erst in jüngster Zeit in den Blick und bleibt dabei auf die renditeorientierte Perspektive beschränkt (Provenzano, 2025, S. 46–51). Ein systematischer Vergleich der Wahrnehmung über private, institutionelle und gemeinnützige Bauträgerschaften hinweg fehlt.

Die im Erläuterungsbericht zur BZO-Revision dokumentierte Beobachtung, dass der Bonus historisch in rund der Hälfte der Arealüberbauungen nicht oder nur teilweise beansprucht wurde (Stadt Zürich, Amt für Städtebau, 2026, S. 156), unterstreicht diese Forschungslücke. Sie weist auf eine begrenzte Wirksamkeit reiner Anreizinstrumente hin, lässt aber offen, welche akteursspezifischen Erklärungen dahinterstehen. Die vorliegende Arbeit setzt genau dort an. Sie untersucht, wie Bauträgerschaften das Zusammenspiel der Steuerungsinstrumente wahrnehmen und welche Mechanismen sie als wirksam erachten.

3.6 Arealüberbauungen als Governance-Arrangement

Arealüberbauungen sind nicht nur ein Planungsinstrument der baulichen Verdichtung, sondern ein Governance-Arrangement, also ein geregeltes Zusammenspiel, in dem regulatorische Vorgaben, ökonomische Anreize und verfahrensbezogene Elemente gezielt ineinandergreifen. Aus Sicht der Governance-Forschung sind sie Konstellationen, in denen nicht eine einzelne Stelle steuert. Die Steuerung entsteht aus dem Zusammenspiel von Akteuren, Instrumenten und institutionellen Regeln (Benz, 2004, S. 20–21, 25; Mayntz, 2005, S. 11–20). Drei Merkmale prägen dieses Arrangement. Erstens verbinden Arealüberbauungen auf einem bestimmten Areal und innerhalb eines bestimmten Zeitraums mehrere Steuerungslogiken. Die Regulierung erfolgt über die Vorschriften zur Arealüberbauung nach §§ 69–73 PBG und die für alle Arealüberbauungen geltenden Anforderungen der E-BZO. Wird der Bonus beansprucht, kommen die Vorgaben nach § 49b PBG hinzu. Der ökonomische Anreiz liegt in der Bonusausnützung nach Art. 8 E-BZO, die

diskursive Steuerung in der Beratung durch das Amt für Städtebau und dessen Einsitz im Beurteilungsgremium von Konkurrenzverfahren. Zweitens erhalten diese Steuerungslogiken ihre konkrete Form erst in wiederholten Aushandlungen zwischen Verwaltung und Bauträgerschaften. Diese Aushandlungen erfolgen im Schatten der Hierarchie («in the shadow of hierarchy») (Scharpf, 1997, S. 47). Scheitert die Verhandlung, könnte eine Seite ihre bevorzugte Lösung auch ohne die Zustimmung der anderen durchsetzen. Genau diese Möglichkeit verleiht der Verhandlung nach Scharpf ihre Verbindlichkeit (Scharpf, 1997, S. 47). Bei Arealüberbauungen ist diese Rückfallebene die Regelbauweise. Kommt über die erhöhten Anforderungen gemäss § 71 PBG keine Einigung zustande, kann die Bauträgerschaft nach Regelbauweise bauen. Sie verzichtet damit auf die zusätzliche Ausnützung, während die Stadt nichts über die Regelbauweise hinaus bewilligen muss. Drittens stabilisieren die Beratung und der Einsitz im Beurteilungsgremium die wechselseitigen Erwartungen. Sie sind nicht in der BZO geregelt, sondern folgen aus der städtischen Praxis (vgl. Abschnitt 2.4). Diese Mehrdimensionalität macht Arealüberbauungen zu einem besonders geeigneten Untersuchungsfeld. An ihnen lässt sich beobachten, wie jede einzelne Steuerungslogik im Verhältnis zu den anderen wirkt.

Die internationale Forschung zu Inclusionary-Zoning bietet wichtige Vergleichspunkte. Die zentralen Befunde von Schuetz et al. (2009) sowie Calavita und Mallach (2010) sind im Forschungsstand dargestellt (vgl. Abschnitt 1.2). Für die Einordnung der Arealüberbauungen kommen zwei Aspekte hinzu. Der erste betrifft den Bodenwert. Planungsentscheide wie Aufzonungen erhöhen den Wert eines Grundstücks, ohne dass die Eigentümerschaft dafür eine Leistung erbringt. Inclusionary Housing kann einen Teil dieser planungsbedingten Bodenwertsteigerung abschöpfen, indem es die zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten an Anteile preisgünstigen Wohnraums bindet (Calavita & Mallach, 2010, S. 1–13). Nach demselben Prinzip koppelt die Zürcher BZO-Revision Aufzonungen an Mindestanteile und bindet die Bonusausnützung vollständig an preisgünstigen Wohnraum. Der zweite Aspekt betrifft die Dauerhaftigkeit der Preisbindung, also die Frage, wie lange die einmal erstellten Wohnungen tatsächlich preisgünstig bleiben. Hickey et al. werten eine landesweite Bestandsaufnahme von 507 Programmen in den USA aus (2014, S. 18–19) und analysieren 20 davon vertieft. Ob die Bindung über die Jahre Bestand hat, hängt danach vor allem von drei Faktoren ab, nämlich von der Stärke der rechtlichen Verankerung, der Dauer der Bindungsfristen und der konsequenten administrativen Begleitung (2014, S. 38–39). Ein Programm wirkt demnach nicht schon mit der Bewilligung der Wohnungen. Es wirkt erst, wenn die Einhaltung der Bindung über Jahre kontrolliert

und durchgesetzt wird. Diese Befunde werden in der Diskussion der Zürcher Bonusregelung wieder aufgenommen (vgl. Kapitel 6).

Die internationalen Befunde sprechen dafür, dass Arealüberbauungen mit gekoppelten Vorgaben und Anreizen ein anspruchsvolles Governance-Arrangement sind. Ihre Wirkung hängt von der konkreten Ausgestaltung, der Marktdynamik und der Wahrnehmung durch die Bauträgerschaften ab. Damit bilden sie das Untersuchungsfeld der vorliegenden Arbeit.

3.7 Analytischer Rahmen der Untersuchung

Die theoretischen Grundlagen lassen sich zu einem analytischen Rahmen zusammenführen, der die Grundlage für die empirische Untersuchung bildet. Drei Steuerungsdimensionen sind zu unterscheiden. Regulatorische Vorgaben wirken über bindende Anforderungen. Ökonomische Anreize setzen bei den Kosten und der Wirtschaftlichkeit an. Verfahrensbezogene Elemente beeinflussen Erwartungen, Vertrauen und Verfahrenssicherheit. Diese drei Dimensionen entsprechen weitgehend der Vedung-Typologie, ergänzt um die in Abschnitt 3.3 entwickelte Verfahrensdimension.

Quer zu diesen drei Dimensionen liegt die akteurszentrierte Perspektive. Instrumente wirken nicht aus sich heraus, sondern über die Akteure, auf die sie zielen (Scharpf, 1997, S. 51–66). Der Wirkungsmechanismus lässt sich als Kette beschreiben. Die Instrumente prägen, wie Bauträgerschaften den Planungsprozess wahrnehmen. Diese Wahrnehmung bestimmt, wie sie Risiken und Unsicherheiten einschätzen. Diese Einschätzung fliesst schliesslich in ihre Projektentscheide ein. Da diese Wahrnehmung je nach Bauträgertyp unterschiedlich ausfallen kann, muss die empirische Untersuchung beides erfassen, die Wahrnehmung der einzelnen Steuerungsdimensionen und die Unterschiede zwischen den drei Typen.

Tabelle 3 fasst diesen analytischen Rahmen zusammen. Sie verbindet die drei Ebenen mit ihren Dimensionen und den zugehörigen Indikatoren. Die in der Tabelle genannten Szenarien A und B bezeichnen die beiden Teilaspekte der Hypothese. Szenario A steht für die Frage, ob verfahrensbezogene Anreize regulatorische Vorgaben und ökonomische Anreize ersetzen können, Szenario B für deren Kombination. Beide werden mit dem Interviewleitfaden in Kapitel 4 erläutert. Die Tabelle bildet zugleich die Brücke zum methodischen Vorgehen, denn die Indikatoren fliessen direkt in das Kategoriensystem der qualitativen Inhaltsanalyse ein.

Ebene	Dimension	Indikatoren
Steuerungslogiken	Regulatorische Instrumente	Mindestanteile, Qualitätsanforderungen, wahrgenommene Komplexität, Auslegungspraxis
	Ökonomische Anreize	Bonusausnützung, Kompensationen, Wirtschaftlichkeit der Mehrausnützung
	Verfahrensbezogene Anreize	Prozesssicherheit, Planbarkeit, Verfahrensdauer, fallführende Ansprechperson, verwaltungsinterne Koordination, Beratung Amt für Städtebau, Einsitz im Beurteilungsgremium
	Zusammenspiel der Steuerungslogiken	Wechselwirkungen zwischen Vorgaben, Anreizen und Verfahren, Ersetzbarkeit (Szenario A), Kombination (Szenario B)
Akteursperspektive	Wahrnehmung von Planungsrisiken	Unsicherheiten, Koordinationsaufwand, Vertrauen, Verlässlichkeit
Entscheidungsebene	Realisierungsbereitschaft	Einfluss auf Projektentscheidungen, Differenzierung nach den drei Bauträgertypen, Anpassungsvorschläge

Tabelle 3: Analytischer Rahmen der Untersuchung

Aus diesem Rahmen ergibt sich die in Abschnitt 1.3 formulierte Hypothese. Verfahrensbezogene Anreize können die Wirkung regulatorischer Vorgaben und ökonomischer Anreize verstärken, sie in einem hochpreisigen Markt mit vielen renditeorientierten Akteuren aber nicht ersetzen.

4. Methodisches Vorgehen

4.1 Forschungsdesign

Die Forschungsfrage zielt auf die subjektive Wahrnehmung von Bauträgerschaften und auf die Wirkungsmechanismen. Sie ist damit explorativ angelegt und verlangt einen qualitativen Zugang (Flick, 2007, S. 26–29, 41). Das Forschungsdesign basiert auf leitfadengestützten Experteninterviews, die nach Kuckartz und Rädiker (2024, S. 105–107) qualitativ ausgewertet werden.

Das Vorgehen verbindet Theorie und Material. Aus den theoretischen Grundlagen werden Hauptkategorien abgeleitet (deduktiv) und aus den Interviews kommen Subkategorien hinzu (induktiv). So lassen sich theoretische Annahmen prüfen und unerwartete Themen aus den Interviews aufnehmen (Kuckartz & Rädiker, 2024, S. 107, 111).

4.2 Auswahl der Interviewpartner:innen

Die Auswahl der Gesprächspartner:innen folgt dem Prinzip des purposeful sampling (Patton, 2015, S. 264–265). Befragte werden nicht zufällig ausgewählt, sondern gezielt nach inhaltlichen Kriterien, die maximale Aussagekraft für die Forschungsfrage versprechen. Ziel ist eine möglichst breite Vielfalt an Perspektiven innerhalb der Zürcher Bauträgerschaften, nicht statistische Repräsentativität.

Drei Kriterien strukturieren die Auswahl. Erstens haben die Bauträgerschaften nachweislich Erfahrung mit Arealüberbauungen in der Stadt Zürich, die im Rahmen von Konkurrenzverfahren mit Beteiligung der Stadt Zürich durchgeführt wurden. Zweitens decken die ausgewählten Personen die drei in Abschnitt 3.4 unterschiedenen Bauträgertypen ab. Drittens sind die Befragten auf strategisch-leitender Ebene mit operativer Erfahrung und haben mindestens ein Konkurrenzverfahren in der Stadt Zürich als Vertretung der Bauherrschaft begleitet.

Die Stichprobe umfasst 13 leitfadengestützte Interviews und deckt alle drei Bauträgertypen ab. Fünf Interviews wurden mit institutionellen Bauträgerschaften geführt (I01–I05), vier mit privaten (P01–P04) und fünf mit gemeinnützigen Bauträgerschaften (G01–G05). Eine befragte Person vereint dabei aufgrund ihrer beruflichen Doppelfunktion zwei Rollen. Das Gespräch P04/G04 wurde einmal geführt und wird sowohl der privaten als auch der gemeinnützigen Perspektive zugeordnet, sodass die 14 Fallzuordnungen auf 13 Gespräche mit 13 Personen zurückgehen. Auf eine zusätzliche externe Marktperspektive, etwa aus dem Beratungsumfeld, wird bewusst verzichtet, weil sich die Forschungsfrage gezielt auf die Bauträgerperspektive richtet.

Aufgrund der beruflichen Funktion der Verfasserin im Amt für Städtebau wurde bei der Auswahl zusätzlich darauf geachtet, dass keine aktuell laufenden Konkurrenzverfahren zwischen der Verfasserin und der angefragten Bauträgerschaft bestanden. Damit sollte vermieden werden, dass die Doppelrolle der Verfasserin (vgl. Abschnitt 4.6) die Auswahl oder die Antwortbereitschaft der Befragten beeinträchtigt. Von den angefragten Personen sagte eine Person ab, alle übrigen sagten zu.

4.3 Entwicklung des Interviewleitfadens

Der Leitfaden orientiert sich an Helfferich (2022, S. 883–889). Er kombiniert offene Erzählaufforderungen mit gezielten Nachfragen und umfasst neun thematische Blöcke, nämlich Hintergrund und Erfahrung, die drei Steuerungsdimensionen des analytischen Rahmens, Beratung und Einsitz des Amts für Städtebau, Planungsrisiken und Vertrauen, eine Reflexion gemäss Bauträgertyp, einen Teil mit zwei Szenarien zur Wirkung der Steuerungsformen im Vergleich sowie Abschluss und Reflexion (vgl. Anhang 1). In jedem Interview wurden die Hauptfragen gestellt, Vertiefungsfragen kamen flexibel dazu und wurden nur dann gestellt, wenn der fachliche Kenntnisstand der interviewten Person und die verfügbare Zeit eine inhaltliche Vertiefung erlaubte. Die Interviews waren auf rund 60 Minuten angelegt. Der vollständige Leitfaden findet sich in Anhang 1.

Die Aufteilung der verfahrensbezogenen Dimension in Block 4 (verfahrensbezogene Instrumente) und Block 5 (Beratung und Einsitz des Amts für Städtebau) ist bewusst gewählt, damit die Praxis der Stadt Zürich getrennt erfasst werden kann. Der Block 8 mit zwei Szenarien prüft die beiden Teilaspekte der Hypothese. Szenario A prüft, ob verfahrensbezogene Anreize regulatorische Vorgaben und ökonomische Anreize ersetzen können. Szenario B prüft, ob verfahrensbezogene Anreize die Wirkung regulatorischer Vorgaben und ökonomischer Anreize verstärken.

4.4 Durchführung und Protokollierung

Die Interviews fanden zwischen dem 8. Juni und dem 15. Juli 2026 statt und dauerten zwischen rund 46 und 85 Minuten, im Regelfall rund eine Stunde. Sechs Interviews wurden vor Ort geführt, sieben per Videokonferenz (Microsoft Teams). Der Leitfaden wurde den Befragten mindestens fünf Werktage vor dem Gesprächstermin zugestellt, damit sie sich vorbereiten konnten und eine vergleichbare Datenbasis zwischen den Bauträgertypen entstand. Vor jedem Interview wurde eine schriftliche Einwilligungserklärung eingeholt, die das Forschungsziel, den Umgang mit den Aufzeichnungen und die Anonymisierung beschreibt. Mit dem Einverständnis der Befragten wurden die Gespräche aufgezeichnet. Ein Interview (P03) fand auf Wunsch der befragten Person ohne Audioaufzeichnung statt und wurde mittels Gesprächsprotokoll durchgeführt. Zu Beginn jedes Interviews wurde zudem die berufliche Doppelrolle der Verfasserin transparent gemacht und die strikte Trennung beider Rollen wurde kommuniziert (vgl. Anhang 1).

Tabelle 4 dokumentiert die geführten Interviews mit Kürzel, Datum, Format und Dauer:

Kürzel	Datum	Format	Dauer
I01	Juni 2026	vor Ort	01:03:11
I02	Juni 2026	Microsoft Teams	00:58:40
I03	Juni 2026	vor Ort	00:58:46
I04	Juni 2026	Microsoft Teams	00:55:10
I05	Juni 2026	vor Ort	01:06:41
P01	Juni 2026	Microsoft Teams	00:57:33
P02	Juni 2026	Microsoft Teams	00:58:08
P03	Juni 2026	vor Ort (ohne Audio)	00:45:43
P04*	Juni 2026	vor Ort	01:25:04
G01	Juni 2026	vor Ort	00:57:52
G02	Juni 2026	Microsoft Teams	00:50:41
G03	Juli 2026	Microsoft Teams	00:47:18
G04*	Juni 2026	vor Ort	01:25:04
G05	Juli 2026	Microsoft Teams	01:00:15

Tabelle 4: Übersicht der geführten Interviews

* P04 und G04: dieselbe Person in beruflicher Doppelfunktion; das Gespräch wurde einmal geführt und beiden Fallgruppen zugeordnet. Die Erhebungsdaten sind aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes auf den Monat reduziert; die genauen Daten sind aber dokumentiert. Drei Gespräche (I01 bis I03) fanden vor der Volksabstimmung vom 14. Juni 2026 statt, die übrigen zehn danach.

Die Interviews wurden auf Schweizerdeutsch geführt und nach einfachen Transkriptionsregeln ins Schriftdeutsche übertragen. Dabei wurden Sprache und Interpunktion leicht geglättet (Kuckartz & Rädiker, 2024, S. 199–200). Die Rohfassung der Transkripte wurde mit der Transkriptionssoftware noScribe erstellt und anschliessend von der Verfasserin vollständig anhand der Audioaufnahmen geprüft und korrigiert. Damit folgt das Vorgehen der Empfehlung, automatisch erzeugte Transkripte stets manuell zu kontrollieren und zu verbessern (Kuckartz & Rädiker, 2024, S. 202–203). Zudem sind alle Transkripte anonymisiert (I01–I05, P01–P04, G01–G05).

Da die Volksabstimmung zur kantonalen Wohnschutz-Initiative vom 14. Juni 2026 in die Interviewphase fiel, wurde das Datum jedes Interviews dokumentiert. In der Auswertung wurde zwischen Aussagen vor und nach der Abstimmung unterschieden, um den möglichen Einfluss des Abstimmungsergebnisses auf die geäusserten Wahrnehmungen sichtbar zu machen. Am selben Tag wurde auch die städtische Vorlage zur Umsetzungsverordnung § 49b PBG entschieden. Sie ist für den Untersuchungsgegenstand wichtiger als

die kantonale Initiative, da mehrere Befragte direkt auf sie Bezug nahmen. Die Unterscheidung zwischen Aussagen vor und nach der Abstimmung wurde daher auch auf diese Vorlage bezogen.

4.5 Auswertungsmethode

Die Transkripte wurden mittels qualitativer Inhaltsanalyse ausgewertet. Zur Anwendung kam die inhaltlich strukturierende Variante nach Kuckartz und Rädiker (2024, S. 104). Dieses Verfahren eignet sich für die vorliegende Arbeit, weil es theoriegeleitet vorgeht und zugleich offen für neue Themen aus dem Material bleibt. Die Hauptkategorien wurden aus dem analytischen Rahmen abgeleitet (Tabelle 3). Während der Auswertung kamen Subkategorien hinzu, die sich aus dem Material ergaben.

Die Auswertung erfolgte in vier Schritten. Zuerst wurden die Transkripte den Hauptkategorien zugeordnet. Im zweiten Schritt wurden Subkategorien gebildet, die sich aus dem Material ergaben. Im dritten Schritt wurden die Aussagen pro Kategorie zusammengetragen. Im vierten Schritt wurden die Befunde zwischen den Bauträgertypen verglichen. Damit lassen sich kategorienorientierte und fallorientierte Auswertung systematisch verbinden (Kuckartz & Rädiker, 2024). Als Werkzeug diente eine Kodiermatrix in Microsoft Excel mit dem Kategoriensystem, den Kodierungen, der Auswertungsübersicht und dem Zitatregister. Die Kodierung erfolgte mit Unterstützung von Künstlicher Intelligenz (KI). Die Transkripte wurden von der Verfasserin vorbereitet, indem relevante Text- und Zitatstellen markiert wurden. Das Sprachmodell Claude (Anthropic) übernahm die markierten Stellen in die Kodiermatrix in Microsoft Excel. Jede Zuordnung wurde anschliessend einzeln am Transkript geprüft und wo nötig korrigiert oder ergänzt. Die inhaltliche Verantwortung für sämtliche Kodierentscheide und die Analyse liegt vollständig bei der Verfasserin (Kuckartz & Rädiker, 2024, S. 264). Die verwendeten KI-Hilfsmittel werden in der Deklaration am Ende der Arbeit ausgewiesen.

4.6 Gütekriterien

Drei Massnahmen sichern die Qualität der Untersuchung. Das methodische Vorgehen ist in Kapitel 4 sowie in den Anhängen 1 und 2 vollständig dokumentiert. Die Interpretationen sind mit wörtlichen Zitaten belegt. Die Interviewbefunde wurden mit dem Erläuterungsbericht zur BZO-Revision und mit der internationalen Forschungsliteratur abgeglichen.

Vier Einschränkungen sind zu nennen. Die Stichprobe umfasst nur Bauträgerschaften, die Sicht der Stadtverwaltung oder anderer Akteure wie Architekturbüros fliesst nicht ein.

Die 13 Interviews erlauben keine statistischen Aussagen, sondern qualitative Einschätzungen. Weiter fielen die beiden Volksabstimmungen vom 14. Juni 2026 in die Interviewphase (vgl. Abschnitt 4.4). Aussagen vor den Abstimmungen gründeten auf Erwartungen, Aussagen danach auf Ergebnissen. Die Auswertung berücksichtigt diesen Unterschied und kann daraus zusätzliche Erkenntnisse gewinnen. Schliesslich ist die Verfasserin im Hauptberuf als Fachverantwortliche für Konkurrenzverfahren im Amt für Städtebau tätig. Diese Doppelrolle kann die Offenheit der Antworten beeinflusst haben.

Diesen Risiken wirken mehrere Vorkehrungen entgegen. Die Fragen waren offen formuliert, alle drei Bauträgertypen wurden einbezogen und die Auswertung verglich die Typen systematisch. Die Doppelrolle wurde zu Beginn jedes Interviews offengelegt (vgl. Abschnitt 4.4). Die Ergebnisse werden vor diesem Hintergrund interpretiert und in Abschnitt 6.3 reflektiert.

5. Ergebnisse der empirischen Untersuchung

5.1 Beschreibung der Stichprobe

Die Analyse stützt sich auf 13 leitfadengestützte Interviews mit 14 Fallzuordnungen, verteilt auf institutionelle (I01–I05), gemeinnützige (G01–G05) und private Bauträgerschaften (P01–P04; vgl. Abschnitt 4.2). Insgesamt wurden 497 Aussagensegmente kodiert und validiert, davon 203 aus institutionellen, 200 aus gemeinnützigen und 94 aus privaten Fällen. Die geringere Zahl bei den privaten Fällen erklärt sich vor allem durch das protokollbasierte Interview P03 (15 Segmente) und den kürzeren P04-Anteil des Doppelinterviews (9 Segmente).

Die Verteilung auf die sieben Hauptkategorien und die Bauträgertypen zeigt Abbildung 1. Die meisten Segmente entfallen auf die Verbesserungsvorschläge (102) und die Reaktionen nach Bauträgertyp (88). Die drei Wahrnehmungskategorien zu regulatorischen, ökonomischen und verfahrensbezogenen Instrumenten umfassen 78, 62 und 70 Segmente. Jedes Segment wurde zudem mit einer Bewertungsrichtung versehen. Über alle Kategorien hinweg überwiegen die kritischen Aussagen nur leicht (209 kritische gegenüber 176 zustimmenden Segmenten, dazu 32 ambivalente und 80 neutrale). Diese Gesamtbilanz verdeckt allerdings ein deutliches Ungleichgewicht, das sich als roter Faden durch die folgenden Abschnitte zieht. Die regulatorische und die ökonomische Dimension werden überwiegend kritisch wahrgenommen (61 von 78 respektive 48 von 62 Seg-

menten), die verfahrensbezogene überwiegend positiv (51 von 70 zustimmend, vgl. Abbildung 2 in Abschnitt 5.6). Die Häufigkeiten dienen dabei der Orientierung über das Gewicht der Themen, nicht als statistischer Nachweis (vgl. Abschnitt 4.6).

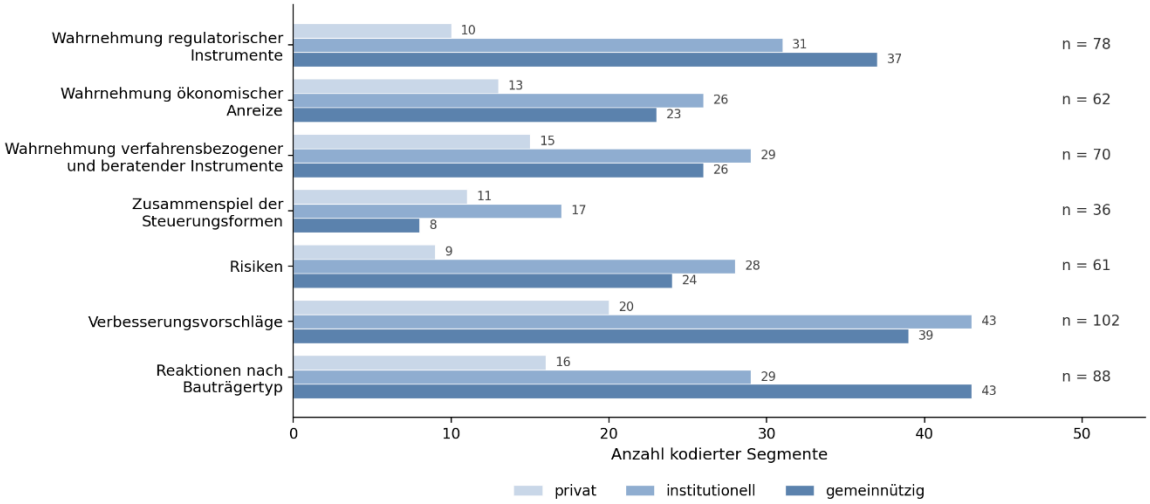


Abbildung 1: Verteilung der Segmente nach Hauptkategorie und Bauträgertyp

5.2 Wahrnehmung regulatorischer Instrumente

Die regulatorische Dimension wird am kritischsten beurteilt. Von 78 Segmenten sind 61 kritisch und lediglich 3 zustimmend (10 ambivalent, 4 neutral). Auffällig ist, dass die Kritik nicht auf die renditeorientierten Bauträgertypen beschränkt bleibt. Die gemeinnützigen Bauträgerschaften äussern mit 28 kritischen Segmenten sogar die meiste Kritik, gefolgt von den institutionellen (23) und den privaten (10).

Inhaltlich dominiert nicht die Ablehnung einzelner Vorgaben, sondern die Subkategorie Auslegungspraxis und Rechtsunsicherheit (38 Segmente, davon 32 kritisch). Im Zentrum steht die wahrgenommene Kumulierung der Anforderungen. Eine private Bauträgerschaft verweist auf «alle zusätzlichen regulatorischen Vorgaben, die ich noch vor 25 Jahren nicht hatte» (P01, 00:08:43). Eine institutionelle Bauträgerschaft bezeichnet die «Kumulierung der Anforderungen» als «Killerkriterium» und ergänzt, jede Anforderung sei für sich begründbar, ihre Summe aber mache vielen Projekten «wirklich zu schaffen» (I05, 00:13:43). Den Zielkonflikt konkurrierender Vorgaben auf der Parzelle bringt eine institutionelle Bauträgerschaft auf die Formel «Baumkrone oder Tiefgarage. Vielleicht hat beides nicht Platz auf der Parzelle» (I01, 00:07:41). Auch gemeinnützige Bauträgerschaften argumentieren ähnlich, etwa mit Blick auf Pflanzabstände (G04, 00:06:34) oder haustechnische Standards (G03, 00:04:06). Eine Genossenschaft konstatiert, dass «die Flexibilität, oder auch die Innovation massiv darunter leidet» (G02, 00:20:01).

Kritik richtet sich auch auf die konkreten Vorgaben der BZO-Revision (23 Segmente, davon 18 kritisch). Drei Punkte stehen im Vordergrund. Erstens halten mehrere Befragte den Mindestanteil von 75 Prozent preisgünstigen Wohnraums bei Aufzonungen für sehr hoch und für eine ‹taktische› Vorgabe (I03, 00:06:34). Eine institutionelle Bauträgerschaft kündigt an: «wenn wir jetzt die 75% bei Auf- und Umzonungen haben, dann bauen wir auch gar keine Wohnungen» (I01, 00:50:26). Zweitens wird die Berechnungsgrundlage des preisgünstigen Wohnens grundsätzlich in Frage gestellt: «Das macht ja gar keinen Sinn, weil die Kostenmiete [...] man kann ja nicht die Miete von Kosten abhängig machen» (I03, 00:04:55). Drittens wird die negative Vorwirkung nach § 234 PBG als eigenständige Belastung erlebt. Eine gemeinnützige Bauträgerschaft nennt sie, «obwohl ich es politisch nachvollziehen kann, [...] ein[en] betriebswirtschaftliche[n] Blödsinn» (G03, 00:23:10). Aus gemeinnütziger Sicht kommt Kritik an der Anrechnung des Drittelsziels hinzu, die auf das Eigentum gemeinnütziger Bauträgerschaften statt auf die Preisgünstigkeit der Wohnungen abstelle (G04).

Das Bild ist aber nicht einheitlich. Regulierung kann aus Sicht der Befragten auch Berechenbarkeit schaffen. Ist der preisgünstige Anteil «reguliert […] oder reglementiert», sei die Massgabe «schon definiert» und die Diskussion im Gemeinderat «nicht mehr so prominent» (I04, 00:11:33). Im Verhältnis von Verpflichtung und Anreiz (17 Segmente) plädieren insbesondere die institutionellen Befragten für Anreize: «Für eine institutionelle Eigentümerschaft ist ein gut ausgewogener Anreiz meist wirksamer als eine sehr hohe Verpflichtung. [...] ein Anreiz schafft, dass man Varianten prüft» (I05, 00:17:57).

5.3 Wahrnehmung ökonomischer Anreize

Die ökonomische Dimension (62 Segmente) wird noch deutlicher kritisch beurteilt (48 kritische gegenüber 7 zustimmenden Segmenten), allerdings aus einer anderen Argumentation als die regulatorische. Die Befragten lehnen nicht den Bonus ab, sondern die Bedingungen, zu denen er heute beansprucht werden kann. Die Ausnützung bleibt aus Sicht der Befragten der zentrale ökonomische Hebel, der Bonus sei der «grösste Trigger» für institutionelle Bauträgerschaften, und es brauche «einen finanziellen Anreiz» (I02, 00:31:43). Entscheidend ist jedoch, ob unter dem Strich ein Nettovorteil resultiert.

Genau daran scheitert die Bonusregelung in der Wahrnehmung der meisten Befragten. Das zeigt die grösste Subkategorie, die Bedingungen der Bonusbeanspruchung (37 Segmente, davon 32 kritisch). Die Aussagen folgen einem gemeinsamen Muster. Ob der Bonus beansprucht wird, entscheidet die Gesamtrechnung, also ob die Mehrausnützung die daran geknüpften Bedingungen aufwiegt. Bei den renditeorientierten Bauträgerschaften

ist das eine Frage der Wirtschaftlichkeit, bei den gemeinnützigen eine Frage der Auflagen und der Wirkung auf die eigene Mieterschaft (vgl. Abschnitt 5.5). Für eine institutionelle Bauträgerschaft ist der Verzicht auf den Bonus die wirtschaftlich sinnvollere Wahl: «wir verzichten auf den Bonus. [...] Dafür müssen wir kein preisgünstiges Wohnen machen. Und dann finde ich, das ist eigentlich dumm» (I01, 00:06:42). Ihr Fazit: «Geld verlieren, das machen wir sicher nicht» (I01, 00:24:09). Derselbe Befragte rechnet die Quotenstufen durch. Auf einen 50-prozentigen Pflichtanteil sei man eingestellt gewesen, bei einem Viertel käme «immerhin» etwas zustande, bei 100 Prozent sei man «bei null» (I01, 00:50:53, 00:51:17). Eine weitere institutionelle Bauträgerschaft kommt zum Schluss, die Mechanik sei «rein rechnerisch ein Problem. [...] Wir werden es einfach nicht machen» (I03, 00:17:28); bei einem 100-prozentigen Pflichtanteil sei der Anreiz «null bis klein» (I02, 00:05:29). Damit verfehlt das Instrument aus Sicht der Befragten sein Ziel: «Wenn man will, dass mehr gebaut wird, muss man Anreize schaffen. Und das ist jetzt eher das Gegenteil» (I02, 00:10:01). Hinzu kommen Fehlanreize im Detail, etwa wenn bei Aufstockungen ausgerechnet die attraktivsten Attikawohnungen preisgünstig zu vermieten wären (I04, 00:05:08).

Neben der Kritik an der Ausgestaltung zeigt sich eine grundsätzlichere Feststellung. Der als Anreiz gedachte Bonus wird faktisch als Verpflichtung gelesen. Am deutlichsten sagt es eine gemeinnützige Bauträgerschaft zur 100-Prozent-Vorgabe beim Arealbonus: «etwas Freiwilliges, was man muss, das beisst sich selber» (G04, 01:08:23). Dieselbe Verschiebung beschreibt eine private Bauträgerschaft für den 75-Prozent-Mindestanteil: «Wenn die 75% stehen bleiben würden, dann wird es zu hoch sein, als dass etwas passiert. Es ist dann nicht ein Anreiz, sondern man sagt, wir gehen den Weg» (P02, 00:11:11), aus dem Anreiz wird eine Pflicht. Hinzu kommt, dass in der Verfahrenspraxis von der Freiwilligkeit oft wenig übrigbleibt. Der Gestaltungsplan sei von der Regelung des preisgünstigen Wohnens zwar formal ausgenommen, aber eigentlich kehre die Forderung zurück, «sobald man etwas von der Stadt will» (I02, 00:39:11); beim Gestaltungsplan könne man «aus politischen Gründen fast nicht anders machen», als einen massgeblichen Anteil vorzusehen (I04, 00:10:10), und auch vermeintlich freiwillige preisgünstige Projekte anderer Bauträgerschaften seien meist Folge einer Vorgabe, etwa eines städtebaulichen Vertrags (I02). Der Kipppunkt für die Befragten ist die Höhe des Bonus im Verhältnis zum Anteil preisgünstigen Wohnens, von den erwarteten 50 Prozent zu den aktuell vorgesehenen 100 Prozent: «Bis jetzt ist man ja immer davon ausgegangen, dass die Hälfte der Mehrausnützung preisgünstiges Wohnen sein muss. [...] Aber jetzt ist es anders. Jetzt ist es 100%. Jetzt kommen wir vielleicht zu einem anderen Schluss» (I01, 00:25:23). In der Summe

wird der Bonus nicht mehr als Angebot, sondern als Pflicht wahrgenommen: «du bekommst einen Bonus und eigentlich ist es eine Strafe» (I05, 00:55:06).

Probleme im Betrieb entstehen, wenn preisgünstige und frei vermietete Wohnungen im selben Gebäude liegen. Bei mehreren Gebäuden auf dem Areal lässt sich der preisgünstige Anteil in einem eigenen Haus unterbringen (I03). Diese Möglichkeit besteht aber nicht immer, da sie eine grosse Parzelle oder ein separates Gebäude voraussetzt (I02). Dann gelten im selben Haus zwei verschiedene Mieten für gleichartige Wohnungen. Auch die interne Quersubvention beim Arealbonus erzeugt zwei Mieterkategorien, was auf gemeinnütziger Seite negativ bewertet wird (G04, 00:14:43). Eine Genossenschaft teilt diese Bedenken und hält die finanzielle Abgeltung über eine Mehrwertabgabe für eine sinnvolle Lösung (G02, 00:14:15). Neben dem administrativen Aufwand sehen die Befragten darin ein soziales Problem. Eine institutionelle Bauträgerschaft macht den Konflikt aus Sicht der Bewohnenden anschaulich: «Und ich weiss, der zahlt nur halb so viel Miete. Ich werde nicht ein Freund mit dem. Garantiert nicht» (I01, 00:53:52). Sie möchte «den Konflikt nicht bei uns im Haus» haben und auch keine wiederkehrenden Kontrollen durchführen lassen (I01, 00:54:42). Diese Betriebsprobleme sind ein wesentlicher Grund, weshalb mehrere Befragte eine finanzielle Abgeltung der Pflicht einer Durchmischung im einzelnen Gebäude vorziehen (I01; G02; P01; vgl. Abschnitt 6.2).

Aufschlussreich ist die Perspektive der gemeinnützigen Bauträgerschaften, die den ökonomischen Anreiz zwar vergleichsweise weniger kritisch beurteilen: «alles in allem eigentlich fast der eleganteste Weg» (G02, 00:13:31), ihre eigene Betroffenheit aber relativiert. Für Bauträgerschaften, «die mit der Kostenmiete arbeiten», habe die Bonusregelung «keine grosse Bedeutung» (G03, 00:12:05). Dem gegenüber formuliert eine Genossenschaft eine andere Wahrnehmung. Jede zusätzliche Auflage führe im Ergebnis zu weniger gemeinnützigen Wohnungen, etwa wenn ein Ausnützungsbonus Einkommenslimiten auslöse (G01). Ein 100-prozentiger Pflichtanteil beim Arealbonus verschaffe gemeinnützigen Bauträgern zudem einen «Handicap-Vorsprung» bei Akquisitionen, der als marktverzerrend problematisch gesehen wird (G05, 00:12:28). Der ökonomische Anreiz wirkt damit primär bei jenen Bauträgertypen, die am preissensitivsten kalkulieren. Mehrere Bauträgerschaften erklären, den Bonus nicht zu beanspruchen. Für eine institutionelle Bauträgerschaft geht die Rechnung in der aktuellen Ausgestaltung nicht auf (I03, 00:17:28). Eine weitere erklärt den Verzicht in der Tendenz (I01, 00:50:42). Eine dritte sieht im Bonus einen an sich richtigen, in dieser Form aber verkehrten Anreiz (I05, 00:55:06). Dem steht eine private Bauträgerschaft gegenüber, die den Bonus nüchtern

positiv beurteilt, weil das Vermietungsrisiko nahezu null sei (P02, 00:08:50). Dieses Muster verweist auf eine entscheidende Bedingung. Die Wirkung des Bonus hängt nicht allein von seiner Ausgestaltung ab, sondern davon, ob er zur Strategie und zum Zweck des jeweiligen Bauträgertyps passt.

Tabelle 5 fasst zusammen, wie sich die befragten Bauträgerschaften zur Bonusbeanspruchung äussern (14 Fallzuordnungen aus 13 Interviews). Sechs Bauträgerschaften erklären den Verzicht unter den vorgesehenen Bedingungen explizit oder in der Tendenz, fünf stellen eine Beanspruchung nur unter geänderten Bedingungen in Aussicht und drei äussern sich situativ oder ohne klare Festlegung. Die expliziten Verzichtserklärungen konzentrieren sich auf die institutionellen Bauträgerschaften.

Bonusbeanspruchung	**privat**	**institutionell**	**gemeinnützig**
Verzicht unter den vorgesehenen Bedingungen	P04*	I01, I02, I03, I05	G01
Beanspruchung nur unter geänderten Bedingungen	P01, P02, P03	–	G02, G05
Situativ offen, keine klare Festlegung	–	I04	G03, G04*

Tabelle 5: Beanspruchung des Arealbonus nach Bauträgertyp

* P04 und G04: dieselbe Person in beruflicher Doppelfunktion (vgl. Tabelle 4).

5.4 Wahrnehmung verfahrensbezogener Instrumente

Die verfahrensbezogene Dimension bildet das Gegenstück zu den beiden vorangehenden Resultaten. Von 70 Segmenten sind über alle drei Bauträgertypen hinweg 51 zustimmend und lediglich 6 kritisch (11 ambivalent, 2 neutral). Der Grund für dieses Ergebnis liegt in den wahrgenommenen Risiken (61 Segmente, davon 50 kritisch). An erster Stelle steht das Einsprachenrisiko: «Das Hauptrisiko ist eigentlich bei Arealüberbauungen immer das Einsprachenrisiko, im Moment. [...] das hat wirklich exorbitant zugenommen» (I02, 00:23:02). Als belastendster Faktor wird wiederholt «das nicht Wissen» genannt (I01, 00:21:01, 00:42:05), die Unsicherheit über künftige Verordnungen und die Verlässlichkeit behördlicher Aussagen und typübergreifend gilt: «Planungsunsicherheit ist Gift für jeden Investor, egal ob gemeinnützig oder institutionell» (G02, 00:24:59).

Als eigenständige Risikoklasse tritt das politische Risiko hervor, das von den Befragten von der Verwaltung ausdrücklich unterschieden wird. Der Gemeinderat erscheint als «Wildcard» und nicht beeinflussbar (I01, 00:45:18). Seit ein bis zwei Jahren komme zum Einsprachenrisiko ein politisches Risiko hinzu (I02). Konkret geschildert wird ein Fall,

bei dem ein Gestaltungsplan mit hohem gemeinnützigem Anteil am politischen Prozess gescheitert sei (G04). Allgemeiner formuliert eine Genossenschaft, die grösste Schwierigkeit liege weniger bei der Verwaltung als bei der Politik, da politische Instrumente ein jahrelang aufgegleistes Projekt am Ende aushebeln könnten (G02). Die politische Konfrontation wirkt dabei auf die Verwaltung zurück: «Die politische Diskussion bringt ein sehr grosses Misstrauen in die Verwaltung. [...] dass die Leute immer weniger Mut haben, Verantwortung zu übernehmen» (I03, 00:33:51). Verfahrensbezogene Instrumente werden in dem Masse geschätzt, in dem sie diese administrativen sowie politischen Unsicherheiten reduzieren.

Am breitesten getragen wird die fallführende Ansprechperson (12 Segmente, 9 zustimmend). Eine zuständige Person mache es «einfach so viel einfacher, nachher etwas auszuhandeln» (G01, 00:28:29). Eine institutionelle Bauträgerschaft plädiert für einen «Bewilligungs-Sheriff beim Amt für Baubewilligungen, unabhängig von Arealüberbauungen oder preisgünstige[m] Wohnen, einfach für jedes Projekt» (I01, 00:29:40), und eine private Bauträgerschaft wünscht «eine Anlaufstelle, welche die Gesamtkoordination für solche Themen macht» (P02, 00:13:23). Die Auswertung zeigt zugleich, welche Voraussetzungen gegeben sein müssten. Ohne echte Entscheidungskompetenzen bleibe eine solche Stelle wirkungslos. Die Befragten wünschen sich eine Person, die die Praxis kennt, politisch gut verankert ist und sich gegenüber den Amtsstellen durchsetzen kann (G03, I03).

Ähnlich beurteilt wird die verwaltungsinterne Koordination (12 Segmente, 9 zustimmend). Deutlich kritischer als die Beratung wird die Schnittstelle zwischen dem Amt für Städtebau und dem Amt für Baubewilligungen beurteilt. Eine institutionelle Bauträgerschaft nimmt «eine relativ starke Gewaltentrennung» zwischen den beiden Ämtern wahr (I04, 00:23:31). Über den Einzelfall hinaus kritisieren die Befragten, dass sich die Aussagen verschiedener Ämter widersprechen. Frühere Zusagen verlieren damit ihren Wert (I05, 00:42:46). Welche Folgen eine fehlende ämterübergreifende Verbindlichkeit hat, erklärt eine institutionelle Bauträgerschaft an einem Fall, in dem trotz Einsitz des Amts für Städtebau im Beurteilungsgremium und frühzeitiger Abstimmung mit dem Heimatschutz später dennoch Opposition entstand (I03). Die Beratung durch das Amt für Städtebau (12 Segmente, 10 zustimmend) und der Einsitz im Beurteilungsgremium (16 Segmente, 13 zustimmend) werden demgegenüber fast durchwegs positiv beurteilt. Das Amt sei «eine von den wenigen Abteilungen, mit der man auf Augenhöhe diskutieren kann» (G03, 00:25:13). Die frühzeitige Einbindung städtischen Know-hows sei «echt die Ver-

trauenssache, die sehr positiv ist für uns» (I02, 00:24:16). Zum paritätisch besetzten Gremium gilt: «wenn es paritätisch ist [...] das ist auf unserer Seite wirklich sehr geschätzt worden» (P01, 00:34:27).

Ein zentraler Punkt betrifft die Verfahrensbeschleunigung und -priorisierung (10 Segmente, 6 ambivalent). Das Instrument selbst wird über alle Bauträgertypen hinweg grundsätzlich sehr begrüsst, seine Kopplung an preisgünstigen Wohnraum stösst jedoch bei allen Bauträgertypen auf Ablehnung. Am deutlichsten formuliert es eine private Bauträgerschaft: «Wenn ich mehr Verfahrenssicherheit bekomme, mehr Verlässlichkeit [...] das sind Anreize. Das dürfte aber nicht nur für preisgünstigen Wohnraum sein, sondern müsste für jede Wohnung in der Stadt Zürich so sein» (P02, 00:12:44); eine einseitige Bevorzugung wäre aus seiner Sicht ungleich und gefährlich (P02, 00:13:23). Die gemeinnützigen Bauträgerschaften lehnen die Kopplung grundsätzlich ab. Verfahrensbeschleunigung und fallführende Ansprechperson als Gegenleistung für preisgünstiges Wohnen kommen für eine Person in der Geschäftsführung klar nicht in Frage («Nein. Nein.»); solche Verbesserungen müsse die Stadt «per se und für alle» anstreben (G03, 00:21:34). Eine Beschleunigung dürfe nicht an einen Bonus gekoppelt werden, sondern sei der Anspruch an die öffentliche Hand, wenn Wohnraum Priorität habe, sonst sei es «einfach eine Augenwischerei» (G04, 00:21:07). Eine weitere gemeinnützige Bauträgerschaft äussert grundsätzliche Mühe mit dem «Mechanismus» und der «Attitude» eines solchen Kontrollansatzes (G05, 00:22:23), und auch die Gleichbehandlung sowie die rechtliche Umsetzbarkeit werden in Frage gestellt (G02). In dieselbe Richtung weist die Warnung, eine solche Privilegierung wirke «quasi wie eine [...] Zweiklassen Gesellschaft, also [...] die Business-Klasse» (I01, 00:32:03). Der Zeitgewinn wirkt zudem je nach Bauträgertyp unterschiedlich stark. Für die private Bauträgerschaft ist Zeit unmittelbar monetär: «das kostet mich ein Jahr Verzögerung, also das kostet mich 2,2 Millionen» (P01, 00:21:42). Eine institutionelle Bauträgerschaft bewertet den Zeitgewinn kaum als Anreiz (I05). Auf gemeinnütziger Seite wirkt er als Motivationsfaktor: «je kürzer die Verzögerung ist, umso höher ist die Motivation» (G04, 00:28:43).

Der Rechtsmittel- beziehungsweise Rekursschutz (8 Segmente, 7 zustimmend) wird als wirksamster verfahrensbezogener Hebel eingeschätzt, weil er am grössten Risiko ansetzt: «das Risiko der Einsprachen ist viel grösser als die Verfahrensgeschwindigkeit der Stadt» (I02, 00:33:24). Einsprachen seien auf direkt Betroffene mit «schutzwürdige[m] Interesse» zu beschränken (I01, 00:34:38; ähnlich P01, 00:24:21); denkbar sei auch, unbe-

rechtigte Einsprachen von vornherein auszuschliessen (I04). Der im Interview eingebrachte Vorschlag zweistufiger Baueingaben, bei denen die erste, volumetrische Eingabe den Rekursweg öffnet und die zweite, detaillierte Eingabe davon entlastet bleibt, stösst auf klare Zustimmung: «Das würde extrem helfen» (G05, 00:22:09). Eine institutionelle Bauträgerschaft nimmt die Idee auf und ergänzt diese. Die Nachbarschaft würde im Dialogverfahren durch eine benannte Person mitwirken, womit die Mitsprache gebündelt wäre (I03, 00:29:59). Bei der Kopplung mit dem preisgünstigen Wohnraum zeigt sich das gleiche Bild wie bei der Verfahrensbeschleunigung. Der Nutzen wird generell gesehen, nicht als Sonderrecht für preisgünstige Vorhaben.

5.5 Wahrnehmung nach Bauträgertypen

Die Kategorie Reaktionen nach Bauträgertyp (88 Segmente) und der Vergleich der Typen über alle Kategorien hinweg bestätigen die erwartete Systematik (vgl. Abschnitt 3.4). Die institutionellen Bauträgerschaften argumentieren aus einer Renditeverantwortung: «wir tun Vorsorgegelder in Immobilien anlegen, [...] unsere Aufgabe ist, einen Profit zu erwirtschaften» (I01, 00:02:12). Preisgünstiger Wohnraum wird nicht grundsätzlich abgelehnt: «30%, also wir können das». Abgelehnt wird die konkrete Mechanik nach § 49b PBG; «die Politik sollte Alternativen zulassen» (I03, 00:03:28). Sie bewerten jedes Instrument nach seiner Wirkung auf die Wirtschaftlichkeit des Projekts. Einsprachenrisiko und Verbindlichkeit im Verfahren sind für sie deshalb zentral.

Auch die privaten Bauträgerschaften rechnen renditeorientiert. Ihre Portfolios sind aber kleiner, weshalb sie Risiken schlechter ausgleichen können. Auf grossen Portfolios «glättet sich das aus», während kleinere Eigentümerschaften die Schwankungen tragen müssen (I04, 00:15:44). Bemerkenswert ist, dass gerade aus diesem Segment die klarste Absage an eine reine Marktlösung stammt: «Von alleine wird kein preisgünstiger Wohnraum entstehen. Wenn man einfach sagt, der Markt wird es richten, dann wird kein preisgünstiger Wohnraum entstehen» (P02, 00:04:28). Kritisiert wird zugleich, dass das Grundbedürfnis Wohnen «verpolitisiert» werde (P02, 00:36:15), ebenso wie Maximalforderungen, die Investoren abschrecken.

Die gemeinnützigen Bauträgerschaften verstehen preisgünstigen Wohnraum als Kern ihres Auftrags: «in gemeinsamer Selbsthilfe preisgünstigen Wohnungsbau, der dauerhaft der Spekulation entzogen ist» (G04, 00:16:29), und sind von der Bonusregelung wegen der Kostenmiete nur begrenzt betroffen. Zum Selbstverständnis gehört eine sozial gemischte Mieterschaft. Eine Genossenschaft wolle «nicht nur die Sozialfälle» beherbergen, denn «eine gute Durchmischung macht es» (G03, 00:13:44). Einkommensbasierte

Sonderregeln lehnen die Genossenschaften auch aus diesem Grund ab: «Was wir nicht machen wollen, ist die Mieter ungleich behandeln» (G01, 00:05:36). Wer mit der Zeit mehr verdient, soll bleiben können. Wohnungen mit Auszugspflicht und laufende Einkommenskontrollen kommen nicht in Frage (G01, 00:06:02). Offizielle Einkommenslimiten wirken zudem stigmatisierend, weil sich die Lohnobergrenze der Bewohnenden ablesen lässt: «du wirst quasi abgestuft, wenn du dort hinziehst» (G03, 00:17:12). Die Untersuchung relativiert jedoch die Annahme, dass Genossenschaften automatisch wachsen: «Es gibt keinen Grund, warum die von sich aus wachsen sollten. Das ist reiner Altruismus gegenüber der Allgemeinheit. [...] die eigenen Mitglieder ächzen» (G01, 00:04:38); man könne «nicht darauf zählen, dass Genossenschaften dann Vollgas geben» (G05, 00:48:14). Zugleich schätzen sich Genossenschaften als risikofähiger ein: «als Gemeinnütziger ist man weniger feige Risiken einzugehen als ein Entwickler» (G05, 00:35:41), und unterscheiden dabei genau innerhalb der renditeorientierten Bauträgerschaften. Renditegetriebene Höchstpreiszahler seien von entwicklungsorientierten Bauträgerschaften zu unterscheiden (G01); private Bauträgerschaften könnten preisgünstigen Wohnraum unter den Anlagekostenlimiten faktisch kaum realisieren (G05).

Über alle Typen hinweg wird kritisiert, dass die Instrumente alle Bauträgerschaften gleichbehandeln: «Alle Bauträger werden gleichgestellt, obwohl sie unterschiedliche Strategien verfolgen» (I05, 00:13:43). Die Auswertung zeigt damit, dass identische Instrumente je nach Bauträgertyp unterschiedliche, teils gegenläufige Wirkungen entfalten. Abschnitt 5.6 führt diese Muster zusammen.

5.6 Synthese der Ergebnisse

Die Ergebnisse zum Zusammenspiel der Steuerungsformen (36 Segmente) stützen beide Teilaspekte der Hypothese. Die meisten Segmente (29) drehen sich um die Frage, ob verfahrensbezogene Anreize regulatorische Vorgaben und ökonomische Anreize ersetzen können (Szenario A). Sechs Segmente betreffen die Wirkung der Kombination (Szenario B), eines die zeitliche Abfolge der Instrumente. Zur Frage, ob Anreize verbindliche Vorgaben ersetzen können (Szenario A, 29 Segmente, davon 26 kritisch gegenüber einem Ersatz), sind die Daten weitgehend eindeutig. Anreize ohne verbindliche Vorgaben erzeugen aus Sicht der Befragten keine Bereitschaft zur Realisierung von preisgünstigem Wohnraum. Eine freiwillige Leistung kommt nur in Frage, wenn sie sich rechnet: «es muss ein Plus sein auf Investorenseite, dass du einen Anreiz hast» (P01, 00:14:52). Ohne Vorgaben und Anreiz werde «der Investor immer das Maximum rausholen. [...] Einfach

nur freiwillig macht es wahrscheinlich niemand» (I02, 00:29:49). Dass diese Einschätzung von den renditeorientierten Bauträgerschaften selbst stammt, verleiht ihr besonderes Gewicht. Eine Minderheitsposition weicht davon ab. Eine institutionelle Bauträgerschaft würde ohne Verpflichtung «für alle Wohnungen eine Lösung finden», etwa über eine interne Quersubventionierung, und sieht darin sogar Potenzial für mehr bezahlbaren Wohnraum (I05, 00:49:19). Diese Haltung beruht allerdings auf Freiwilligkeit, und genau diese Freiwilligkeit stellen die übrigen Befragten in Frage.

Zur Kombination der Instrumente (Szenario B, 6 Segmente, 5 zustimmend) äussern sich die Befragten positiv, knüpfen dies aber an Bedingungen. Am wirksamsten sei das Zusammenspiel von mehr Ausnützung und einer verbindlichen Quote: «Ein Drittel davon ist preisgünstig, und dann wird es entstehen» (P02, 00:31:36). Verfahrensbezogene Instrumente verstärken diese Kombination, können sie aber nicht ersetzen, und zwar aus vier Gründen. Erstens endet ihre Wirkung dort, wo Dritte Einsprache erheben können: «Der Rechtsweg als solcher ist und bleibt der gleiche, und von dem her auch die Verfahrenslänge» (I04, 00:13:34). Zweitens liegt das in den Daten als eigenständig beschriebene politische Risiko, der Gemeinderat als «Wildcard» (I01, 00:45:18), ausserhalb der Reichweite der Verwaltung. Drittens bleibt der Investitionsentscheid eine wirtschaftliche Frage. Selbst aus institutioneller Sicht wäre eine fallführende Person kein «Zünglein an der Waage», denn der Hauptentscheid fällt auf dem finanziellen Businessplan, und das Einspracherisiko wiegt ungleich schwerer (I02, 00:17:42). Viertens halten die Befragten es für grundsätzlich falsch, Verfahrensvorteile als Gegenleistung für preisgünstiges Wohnen einzusetzen. Das ist die wichtigste Präzisierung der Hypothese. Verfahrensqualität gilt für die Befragten als allgemeine Leistung der öffentlichen Hand. Sie darf nicht von Gegenleistungen abhängig gemacht werden. Eine solche Koppelung an Bedingungen würde als «Augenwischerei» (G04, 00:21:07) oder Zweiklassen-System (I01, 00:32:03) wahrgenommen und gerade bei den gemeinnützigen Bauträgerschaften Widerstand auslösen.

Diese Muster fasst Abbildung 2 zusammen. Bei allen drei Bauträgertypen wirken die Instrumente nie direkt. Sie wirken darüber, dass sie die Risiko- und Renditerechnung einer Bauträgerschaft verändern. Bei den Gemeinnützigen tritt an die Stelle der Renditerechnung der eigene Auftrag. Das bestätigt die akteurszentrierte Analyse dieser Arbeit. Der Hebel hat aber eine Grenze. Lehnt eine Bauträgerschaft Anreize grundsätzlich ab, nützt auch der beste Anreiz nichts.

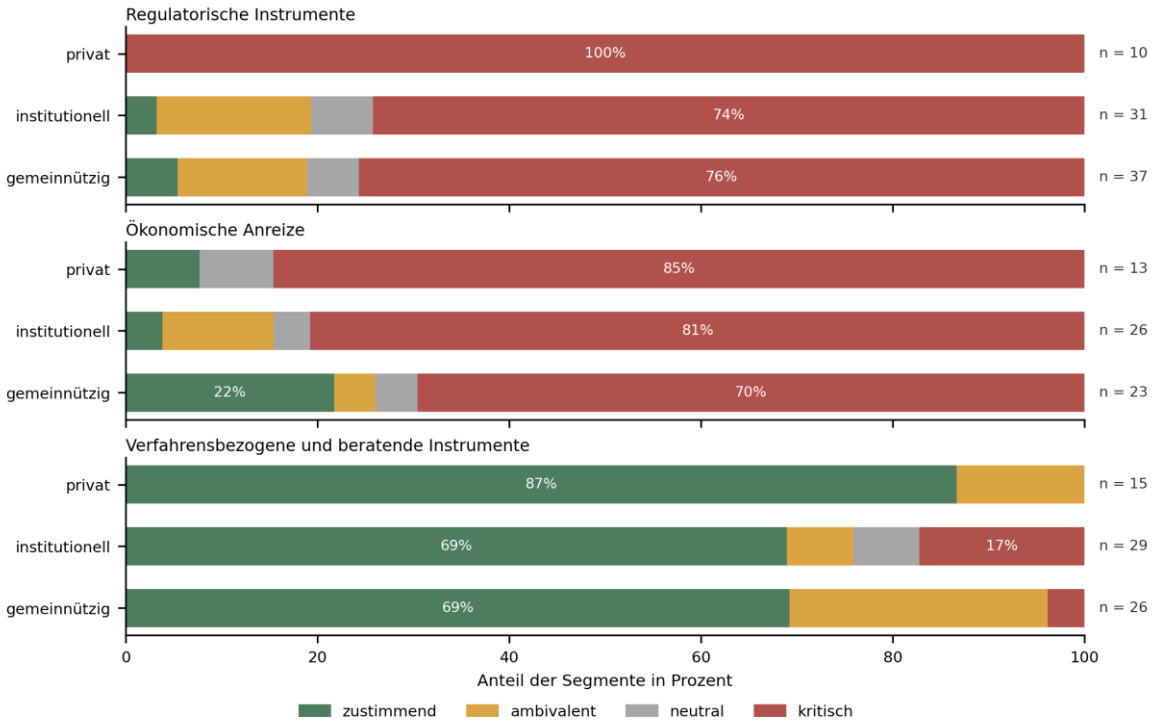


Abbildung 2: Bewertungsrichtung der Segmente nach Steuerung und Bauträgertyp

6. Diskussion

6.1 Einordnung in den Forschungsstand

Die Ergebnisse fügen sich in die internationale Inclusionary-Housing-Forschung ein und schärfen sie für den Zürcher Kontext. Dass Inclusionary-Zoning-Programme einen messbaren, aber begrenzten und stark von Marktdynamik und Programmausgestaltung abhängigen Beitrag leisten (Schuetz et al., 2009, S. 441–456), spiegelt sich in der Auswertung, wonach der Bonus in rund der Hälfte der Arealüberbauungen nicht oder nur teilweise beansprucht wurde. Nicht das Prinzip entscheidet, sondern das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung. Mukhija et al. (2010, S. 229–252) betonen, wie wichtig die wirtschaftliche Ausgestaltung solcher Programme ist. Genau das zeigt sich auch in der Stadt Zürich. Der Bonus wird nur beansprucht, wenn unter dem Strich ein Vorteil bleibt. An dieser Bedingung scheitert das heutige Verhältnis von Bonus und Auflagen aus Sicht der Befragten. Hickey et al. (2014, S. 38–39) zeigen zudem, dass solche Programme nicht schon mit der Bewilligung wirken. Sie wirken erst, wenn die Preisbindung rechtlich klar verankert ist und ihre Einhaltung über Jahre kontrolliert und durchgesetzt wird. Die Interviews betreffen die Projektentwicklung und nicht diese spätere Phase. Deshalb lässt sich dieser Befund hier nur teilweise prüfen. Zwei Ergebnisse stützen es dennoch. Die Befragten verlangen verbindliche behördliche Aussagen, und mehrere institutionelle

Bauträgerschaften haben explizit erklärt, den Bonus in der aktuellen Ausgestaltung nicht zu beanspruchen, und eine Pflicht gilt ihnen nur als glaubwürdig, wenn ihr Vollzug gesichert ist. Zugleich zeigen die Daten eine Grenze. Mehr rechtliche Strenge erhöht die Wirkung nicht automatisch. Zu hohe Pflichtanteile können dazu führen, dass gar nicht erst gebaut wird. Die Befunde von Hickey et al. lassen sich zudem nur teilweise auf Zürich übertragen. Sie untersuchen überwiegend Wohneigentum, dagegen betrifft der Zürcher Mindestanteil Mietwohnungen. Übertragbar sind deshalb vor allem jene Erkenntnisse, die unabhängig von der Eigentumsform gelten. Calavita und Mallach (2010, S. 1–13) halten im Ländervergleich fest, dass der rechtliche Rahmen die Ausgestaltung solcher Instrumente prägt. Auch das bestätigt sich hier. Ob die Instrumente akzeptiert werden, hängt wesentlich von der Mechanik nach § 49b PBG und der PWV ab. Für die Schweiz kommt Wüest Partner (2024, S. 31–34, 43–44) zum gleichen Ergebnis. Inclusionary-Zoning-Instrumente wirken im hochpreisigen Markt demnach nur in Kombination mit aktiver Bodenpolitik und Verfahrensanreizen.

Aufschlussreich ist der Vergleich mit Provenzano (2025), der den Zürcher Fall kurz vor der öffentlichen Auflage der revidierten BZO untersucht hat. Er sieht nachhaltige Lösungen in positiven Anreizen statt in restriktiven Eingriffen, verbindet die erhöhte Ausnützung aber ausdrücklich mit einer Realisierungspflicht (S. 57–59). Die vorliegenden Daten stützen diese Verbindung, setzen aber einen anderen Akzent. Nach Szenario A entsteht ohne verbindliche Vorgaben kein preisgünstiger Wohnraum, und das sagen die Bauträgerschaften selbst. Die Differenz erklärt sich vermutlich durch die Auswahl der Befragten. Provenzano befragte ausschliesslich Akteure aus dem privaten und institutionellen Immobiliensektor, gemeinnützige Bauträgerschaften fehlen in seiner Stichprobe. Die Vorliebe dieser renditeorientierten Akteure für Anreize zeigt sich auch in der vorliegenden Untersuchung (I05, 00:17:57). Erst der Einbezug der gemeinnützigen Perspektive macht sichtbar, dass diese Vorliebe an eine Bedingung geknüpft ist. Der Anreiz muss unter dem Strich einen Vorteil lassen. Genau daran scheitert die heutige Ausgestaltung. Die beiden Befunde widersprechen sich also nicht, sie ergänzen sich. Entscheidend ist nicht die Wahl zwischen Vorgabe und Anreiz, sondern wie beide aufeinander abgestimmt sind.

Die Befunde passen zur Typologie von Vedung (1998, S. 21–58), setzen die Akzente aber anders. Regulatorische Vorgaben werden nicht als Zwang wahrgenommen, sondern als Rahmen anerkannt. Die Befragten akzeptieren sie als notwendige Grundlage, solange ihre Summe ein Projekt nicht verunmöglicht. Ökonomische Anreize wirken nur, wenn nach

Abzug aller Auflagen ein Vorteil übrigbleibt. Die verfahrensbezogenen Instrumente wirken weder über Zwang noch über Geld, sondern über Vertrauen und geringere Risiken. Das gilt aber nur, wenn die Zusammenarbeit fest verankert ist und über die Zeit anhält. Das präzisiert den Befund von Selle (2013, S. 305–308, 433–437) sowie Innes und Booher (1999, S. 412, 418). Entscheidend ist nicht, wie intensiv einzelne Kontakte sind, sondern wie verlässlich die Zusammenarbeit über die Jahre bleibt. Verfahrensleistungen lassen sich zudem nicht gegen inhaltliche Zugeständnisse eintauschen, weil die Befragten sie als allgemeine Leistung des Staates verstehen. Das deckt sich mit Mayntz, wonach sich das Handeln in Verhandlungssystemen nicht auf einen reinen Tausch reduzieren lässt (1993, S. 46–47).

Die Unterschiede zwischen den Bauträgertypen bestätigen den akteurszentrierten Institutionalismus (Scharpf, 1997, S. 36–50), liefern aber eine konkretere Erklärung, warum dieselben Instrumente unterschiedlich wirken. Institutionelle Bauträgerschaften entscheiden aus einer Anlagelogik mit Renditeverantwortung gegenüber Vorsorgekapital. Private tragen Risiken mit kleinerem Portfolio und Gemeinnützige sind durch Kostenmiete und Statuten gebunden. Nach Mayntz (2005, S. 11–20) können Adressaten staatliche Eingriffe unterlaufen. Genau das zeigen die Daten. Bauträgerschaften verzichten bewusst auf den Bonus oder weichen auf Bestandssanierungen aus, wenn die Kalkulation nicht aufgeht. Das ist kein Scheitern des Instruments, sondern die Reaktion auf einen Anreiz, der sich nicht rechnet. Ein Blick auf die Machtverhältnisse macht den Befund noch klarer. Gerber und Debrunner (2022, S. 8–9) zeigen für Zürich, dass Grundeigentümerschaften wegen der stark geschützten Eigentumsrechte bei der Umsetzung von Verdichtungszielen faktisch über eine Vetoposition verfügen. Der bewusste Verzicht auf den Bonus ist genau diese Form der Machtausübung. Die Stadt kann die Inanspruchnahme nicht erzwingen, sondern nur attraktiv machen, weshalb die Kalibrierung des Anreizes über seine Wirkung entscheidet.

Schliesslich bestätigt sich der Befund von Huser, Brütsch und Zimmerli (2025, S. 8, 29), geht aber über ihn hinaus. Qualitätssichernde Verfahren schützen nicht vor Rechtsmitteln, und das Material zeigt, warum das so schwer wiegt. Das Einsprachenrisiko ist inzwischen grösser als das administrative Risiko. Verfahren wirken im Verhältnis zwischen Bauträgerschaft und Verwaltung. Den politischen Prozess und den Rechtsmittelweg erreichen sie nicht.

6.2 Bedeutung für die Stadt Zürich

Für die Stadt Zürich lassen sich aus den kodierten Verbesserungsvorschlägen und der Auswertung neun Stossrichtungen ableiten. Tabelle 6 fasst sie mit ihrem Rückhalt und der jeweiligen Zuständigkeitsebene zusammen. Erstens hat die Einrichtung einer fallführenden Ansprechperson über alle Bauträgertypen hinweg den breitesten Rückhalt, aber unter zwei Bedingungen. Sie braucht echte Entscheidungskompetenzen über die Fachstellen hinweg, und es sollte sie für alle Vorhaben geben, nicht nur für solche mit preisgünstigem Wohnraum. Rechtlich ist dabei die Trennung von Beratung und Bewilligung zu wahren (vgl. Abschnitt 3.3). Zweitens zeigen die Daten die Schnittstelle zwischen dem Amt für Städtebau und dem Amt für Baubewilligungen als strukturellen Schwachpunkt. Die Stadt sollte deshalb die Koordination innerhalb der Verwaltung stärken und frühe Aussagen über die Ämter hinweg verbindlich machen. Widersprechen sich verschiedene Amtsstellen, geht das aufgebaute Vertrauen unmittelbar verloren.

Drittens sollte die Stadt bei der Bonusregelung überprüfen, ob nach Abzug aller Auflagen ein spürbarer Vorteil übrigbleibt. Wie wichtig diese Überprüfung ist, zeigt sich über die Wohnungspolitik hinaus. Die Bevölkerungsszenarien der Stadt berechnen das künftige Wachstum auf Grundlage der baulichen Kapazität (Rosin, 2026, S. 5). Die Ausnützung durch Arealüberbauungen ist darin eine eigene Annahme (Rosin, 2026, S. 39, 65). Wird der Bonus als Verpflichtung statt als Angebot gelesen und deshalb nicht beansprucht, entfällt auch die daran gebundene Mehrausnützung. Dann bleibt nicht nur preisgünstiger Wohnraum aus, sondern auch ein Teil der Kapazität, auf der die städtische Wachstumsplanung beruht. Die Daten liefern für diese Anpassung fünf konkrete Ansatzpunkte. Der erste Ansatzpunkt sind abgestufte Quoten. Die Einschätzung einer institutionellen Bauträgerschaft zeigt den Zusammenhang (I01). Ein Pflichtanteil von 50 Prozent ist tragbar, 25 Prozent bringen etwas hervor, 100 Prozent verhindern das Bauen. Der zweite Ansatzpunkt ist, nicht die gesamte Mehrausnützung an preisgünstigen Wohnraum zu binden, sondern nur einen Teil. Der übrige Teil bliebe frei nutzbar und würde den wirtschaftlichen Anreiz wiederherstellen (I01, I02, I05, P02). Der dritte Ansatzpunkt ist, für renditeorientierte Bauträgerschaften neben der Kostenmiete auch andere Berechnungsmodelle zuzulassen (I03; ausführlich unter der achten Stossrichtung). Der vierte Ansatzpunkt ist ein Abgeltungsmodell. Statt selbst preisgünstig zu bauen, könnten Bauträgerschaften eine zweckgebundene Abgabe in einen Fonds leisten. Spezialisierte Bauträger wie städtische Stiftungen oder Genossenschaften würden den preisgünstigen Wohnraum damit erwerben oder erstellen. Diesen Weg schlagen Befragte aller drei Bauträgertypen vor (P01,

P03, I01, G02). Er würde auch die in Abschnitt 5.3 beschriebenen Betriebsprobleme gemischter Gebäude vermeiden. Eine Gegenstimme bleibt. Für Genossenschaften seien die Objekte auch mit einem Fonds oft schlicht zu teuer (G05, 00:53:03). Der fünfte Ansatzpunkt liegt bei der Finanzierung. Ein vermittelter Baukredit wäre aus institutioneller Sicht der richtige Anreiz, gerade für private Eigentümer: «Ich rede jetzt bewusst nicht von einer Subvention, sondern es geht mehr um die Kapitalbeschaffung» (I04, 00:26:57). Auch hier gibt es eine Einschränkung. Für institutionelle Anleger seien günstigere Kredite «nicht unser Fall», entscheidend sei der Bodenpreis (I05, 00:51:50).

Als vierte Stossrichtung sollten Verfahrensverbesserungen wie Beschleunigung, verbindliche Fristen und Rekursschutz für alle Projekte gelten, nicht nur für preisgünstigen Wohnraum (vgl. Abschnitt 5.4). Die von den Befragten vorgeschlagenen zweistufigen Baueingaben knüpfen am bestehenden baurechtlichen Vorentscheid an (§§ 323 f. PBG), gehen aber über ihn hinaus, weil die zweite Stufe ohne Rekursmöglichkeit ausgestaltet wäre. Eine abgeschwächte Umsetzung erreicht einen grossen Teil dieser Wirkung innerhalb des geltenden Rahmens. Werden grundlegende Fragen, etwa die Volumetrie, in der ersten Stufe verbindlich entschieden und sind sie dort anfechtbar, konzentrieren sich die Rügen auf diese Stufe. Die zweite, detaillierte Eingabe wäre faktisch entlastet, ohne dass Rechtsmittel ausgeschlossen würden. Das wahrt die Rechtsweggarantie und folgt der in Abschnitt 3.3 begründeten Stossrichtung einer Beschleunigung statt eines Ausschlusses. Die Umsetzung läge beim Kanton. Die weitergehende Einbindung der Nachbarschaft über eine gewählte Vertretung setzt dagegen beim Einspracherecht an und läge ebenfalls ausserhalb der kommunalen Zuständigkeit. Vorhaben mit preisgünstigem Wohnraum können in der Behandlung priorisiert werden. Verfahrensvorteile sollten aber nicht ausdrücklich zur Gegenleistung für preisgünstigen Wohnraum gemacht werden. Nach den Daten würde dies als Zweiklassen-System wahrgenommen (I01, P02), und die gemeinnützigen Träger lehnen solche Angebote als Gegenleistung grundsätzlich ab, weil Verfahrensqualität aus ihrer Sicht allen zustehen muss (G03).

Fünftens ist die politische Ebene ein eigenes Handlungsfeld. Die Befragten schildern Projekte, die am politischen Prozess gescheitert sind, und Fälle, in denen der Gestaltungsplan politisch instrumentalisiert wurde. Diese Erfahrungen sprechen dafür, politische Grundsatzfragen früh und verbindlich zu klären. Sie sollten nicht erst am Ende jahrelanger Planungen entschieden werden. Hilfreich wäre zudem, die Ausführungsbestimmungen zur BZO-Revision früh und verbindlich zu kommunizieren. Im Erhebungszeitraum herrschte

bei vielen Bauträgerschaften eine abwartende Haltung, die eine institutionelle Bauträgerschaft als «das nicht Wissen» beschrieb (I01). Sechstens muss auch der Vollzug von Anfang an mitgedacht werden. Die Befragten erwarten, dass die Kontrolle preisgünstiger Wohnungen bei vielen verschiedenen privaten Eigentümern einen erheblichen Aufwand für die Verwaltung bedeutet. Ob sich ein Instrument mit vertretbarem Aufwand durchsetzen lässt, ist deshalb ein eigenes Auswahlkriterium.

Siebtens stellen mehrere Befragte die alleinige Ausrichtung auf das Stadtgebiet in Frage. Eine institutionelle Bauträgerschaft fordert, über die Stadtgrenze hinauszudenken: «Als urbaner Raum muss man deutlich mehr Gemeinden im Blick haben. [...] dann werden sie nie einen Siedlungsraum schaffen, der auch ein bisschen weitsichtiger geplant ist» (I04, 00:32:26). Noch deutlicher wird eine gemeinnützige Bauträgerschaft: «ich finde es eigentlich ein Riesenscheiss, dass es ein Drittelsziel gibt innerhalb der Zürcher Stadtgrenze und ausserhalb nicht» (G05, 00:42:40). Das Ziel selbst hält sie für richtig. Die Begrenzung auf das Stadtgebiet schiesse aber stadträumlich «völlig am Ziel vorbei», denn die Stadt Zürich lasse sich nicht mehr innerhalb ihrer Grenzen denken (G05). Dazu passt die Warnung, dass eine weitere Verschärfung der Vorgaben das Bauen in die Agglomeration verdrängt (I01). Eine private Bauträgerschaft skizziert die regionale Alternative: «Wir reden von Ausnützungen von 2,5- bis 3-mal mehr, flächendeckend [...] ein Drittel davon ist preisgünstig, und dann wird es entstehen. Dann kommt automatisch auch die Durchmischung» (P02, 00:31:36). Für die Stadt Zürich heisst das, dass sie die Wohnungsfrage nicht allein auf ihrem Gebiet lösen kann. Es braucht die Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden und dem Kanton.

Achtens nehmen fast alle Befragten den Mindestanteil von 75 Prozent bei Aufzonungen kritisch wahr. Diese Regel ist nicht der eigentliche Gegenstand der Arbeit, denn sie gilt unabhängig von Arealüberbauungen. Für die Stadt Zürich ist die Wahrnehmung aber wichtig. Zehn der 14 Fälle sprechen die 75 Prozent an, die grosse Mehrheit ablehnend. Eine private Bauträgerschaft rechnet vor, dass nach Abzug der 40 Prozent Mehrwertabgabe effektiv nur 15 Prozent zur Marktmiete blieben (P01). Eine andere nennt die Kumulation von Pflichtanteil und Mehrwertabgabe einen «absolute[n] Killer» (P04, 01:01:21). Eine institutionelle Bauträgerschaft kündigt für diesen Fall den Verzicht auf Wohnungsbau an (I01). Rechtlich ist die Kumulation allerdings abgefedert. Der Regierungsrat hielt beim Erlass der PWV fest, dass ein gleichzeitig festgelegter Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum bei der Bemessung des Mehrwerts zu berücksichtigen ist. Weil solche Grundstücke wegen der vorgeschriebenen Kostenmiete eine geringere Renditeerwartung

aufweisen, sinkt der massgebende Verkehrswert und mit ihm die Mehrwertabgabe (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2018, S. 8). Die Doppelbelastung fällt damit geringer aus, als die Aussagen nahelegen. Für das Handeln der Befragten zählt aber die Wahrnehmung. Eine Gegenstimme gibt es. Eine gemeinnützige Bauträgerschaft hält beide Vorgaben im Grundsatz für nachvollziehbar und berechtigt (G03). Eine weitere macht die Wirkung vom Mass der Aufzonung abhängig. Könnte auf einer Parzelle deutlich mehr gebaut werden, würde die Vorgabe «easy» funktionieren (G05, 00:43:54). Die Kritik richtet sich also weniger gegen den Anteil selbst als gegen das Verhältnis von Aufzonungsgewinn und Auflagen. Als Alternative auf der Ebene des Zonenplans schlagen zwei Befragte Zonen für preisgünstiges Wohnen vor: «Wenn die Zone schon so definiert wäre, wäre der Boden ja schon günstiger. [...] Die Zonen-Definition kann viel.» (I05, 00:59:53). Auch eine gemeinnützige Bauträgerschaft findet die Idee im Grundsatz gut. Die öffentliche Hand müsste dann aber die Abwertung des Bodens gegenüber den Eigentümerschaften ausgleichen (G02). Offen bliebe zudem die laufende Kontrolle (I05). Als weitere Alternative zur Berechnungsgrundlage schlagen mehrere institutionelle Befragte vor, preisgünstigen Wohnraum über die ortsübliche Marktmiete mit einem Abschlag zu definieren statt über die Anlagekosten. Zwei Bauträgerschaften praktizieren solche Modelle bereits. Eine orientiert ihre preisgünstigen Wohnungen an der lokalen Marktmiete mit Belegungsvorschrift (I03), bei einer weiteren definiert eine Anlagestiftung bezahlbaren Wohnraum als Marktmiete minus 15 bis 20 Prozent mit strenger Belegungs- und Einkommenskontrolle (I05). Die Begründung liegt darin, wie diese Akteure ihre Mieten setzen. Institutionelle setzen sie am Markt und nicht an den Kosten (I02). Eine kostenbasierte Definition verzerrt zudem, weil die Anlagekosten am Zürichberg und in Schwamendingen ähnlich hoch sind, die Marktmieten aber nicht (I01). Unter einer marktbezogenen Definition würde sich die Mehrausnützung aus institutioneller Sicht wieder rechnen: «Wenn ihr da jetzt aber ein bisschen drunter geht, dürft ihr anstatt 5 Geschosse dann 7 Geschosse bauen. [...] dann ist es ja Hans was Heiri. Dann bauen wir auch die 7 Geschosse» (I01, 00:17:59). Auf gemeinnütziger Seite ist das Echo geteilt. Eine Bauträgerschaft bringt selbst eine Quantilsmiete ins Spiel, etwa das 30- oder 50-Prozent-Quantil des Quartiers, verweist aber auf die nötige Kontrolle bei jedem Mieterwechsel (G02). Eine weitere hält das Modell ohne systematische jährliche Kontrolle für wirkungslos (G03). Eine dritte sieht darin keine gangbare Alternative, weil Private ohne Rendite auf dem Kapital nicht mitmachen würden und grosse Verhandlungsspielräume entstehen würden (G05). Der Vorschlag bestätigt damit das Grundmuster der Untersuchung. Ob ein Instrument wirkt, hängt davon

ab, ob seine Berechnungsweise dazu passt, wie der jeweilige Bauträgertyp seine Mieten setzt.

Als neunte Stossrichtung regen mehrere Befragte an, stärker nach Bauträgertyp zu unterscheiden, statt neue Auflagen zu schaffen. Für genossenschaftliche Bauträgerschaften brauche es keine speziellen Regeln für preisgünstiges Wohnen: «maximal liberalisieren ... jede Wohnung, die gebaut ist, ist nach dem Prinzip der Kostenmiete» (G04, 01:08:23). Statt Liegenschaften aufzukaufen, was nur Eigentum verschiebe, sollten die bestehenden Genossenschaften liberalisiert und Neugründungen gefördert werden (G04, 01:18:29). In dieselbe Richtung geht der Vorschlag, beim Arealbonus ganz auf Gestaltungspläne zu setzen und dort klar zu unterscheiden: «Es macht wenig Sinn, eine Baugenossenschaft auf günstige Wohnungen zu knebeln, wo sie das per Statut erreichen muss» (G01, 00:14:30). Für private Bauträgerschaften schlägt eine gemeinnützige Bauträgerschaft einen befristet höheren Abschreibungssatz vor, etwa drei bis vier statt anderthalb Prozent. Die Steuerersparnis würde die Verbilligung der Mieten finanzieren (P04). Als weitestgehende Alternative nennt eine weitere einen steuerlichen Ansatz. Eine Liegenschaftsgewinnsteuer von 90 Prozent würde den Anreiz auf hohe Entwicklungsgewinne beseitigen: «von diesen 3 Millionen ... bleiben noch 300'000» (G03, 00:10:23). Die Einnahmen wären zweckgebunden für den Wohnungsbau einzusetzen (G03). Beide steuerlichen Wege lägen allerdings ausserhalb der städtischen Zuständigkeit.

Nr.	Stossrichtung	Kernaussage	Bauträgertyp	Ebene
1	Fallführende Ansprechperson	Die Funktion braucht Entscheidungskompetenzen und gilt für alle Projekte. Die Trennung von Beratung und Bewilligung bleibt gewahrt.	alle Typen	Stadt
2	Ämterübergreifende Verbindlichkeit	Die Schnittstelle zwischen Amt für Städtebau und Amt für Baubewilligungen ist ein struktureller Schwachpunkt. Frühe Aussagen sollen über die Ämter hinweg verbindlich gelten.	v. a. institutionell, gemeinnützig	Stadt
3	Bonusregelung überprüfen	Das Verhältnis von Ausnützungsgewinn und Auflagen überprüfen. Ansatzpunkte sind abgestufte Quoten, ein geteilter Bonus, alternative Berechnungsmodelle, ein Abgeltungsfonds und der Zugang zu günstigen Krediten.	alle Typen	Stadt, teils Kanton

Nr.	Stossrichtung	Kernaussage	Bauträgertyp	Ebene
4	Verfahrensverbesserungen für alle Projekte	Beschleunigung, verbindliche Fristen und Rekursschutz als allgemeine Leistung ausgestalten. Eine Bevorzugung ist möglich, aber nicht als Gegenleistung.	alle Typen	Stadt, Rekursschutz beim Kanton
5	Politische Grundsatzfragen früh klären	Grundsatzfragen verbindlich klären, bevor jahrelange Planungen beginnen. Die Ausführungsbestimmungen zur BZO-Revision früh kommunizieren.	v. a. institutionell, gemeinnützig	Stadt (Politik)
6	Vollzug von Anfang an mitdenken	Die Kontrolle preisgünstiger Wohnungen bei vielen privaten Eigentümerschaften bedeutet einen erheblichen Aufwand für die Verwaltung. Ob sich ein Instrument mit vertretbarem Aufwand durchsetzen lässt, sollte deshalb schon bei der Wahl der Instrumente berücksichtigt werden.	alle Typen	Stadt
7	Regionale Perspektive	Das Drittelsziel nicht nur innerhalb der Stadtgrenze denken. Dafür braucht es die Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden und Kanton.	alle Typen	Stadt, Region, Kanton
8	Mindestanteil 75 Prozent überprüfen	Zehn der 14 Fälle sprechen das Verhältnis von Aufzonungsgewinn und Auflagen an, die grosse Mehrheit ablehnend. Als Alternative werden Zonen für preisgünstiges Wohnen vorgeschlagen.	alle Typen, Gegenstimmen gemeinnützig	Stadt (BZO)
9	Differenzierung nach Bauträgertyp	Gemeinnützige liberalisieren und Neugründungen fördern statt neue Auflagen schaffen. Der steuerliche Ansatz liegt ausserhalb der städtischen Zuständigkeit.	gemeinnützig	Stadt, Kanton

Tabelle 6: Stossrichtungen der Verbesserungsvorschläge

6.3 Methodische Reflexion und Grenzen

Die in Abschnitt 4.6 benannten Einschränkungen lassen sich nach der Durchführung genauer beurteilen. Die Doppelrolle der Verfasserin hat die Offenheit der Befragten nach dem Gesamteindruck des Materials nicht erkennbar eingeschränkt. Die Befragten äusserten deutliche Kritik an städtischen Instrumenten, an der Verwaltung und ausdrücklich auch an der Politik. Vorsicht ist dennoch beim durchweg positiven Urteil über die Beratung des Amts für Städtebau angebracht. Es steht deshalb nicht für sich allein, sondern wird zusammen mit den kritischen Aussagen zu anderen Verwaltungsstellen und zu den

Schnittstellen gelesen. Wie die Befragten die Instrumente wahrnehmen, hat sich durch die Volksabstimmungen vom 14. Juni 2026 nicht grundlegend verändert (vgl. Abschnitt 4.4). Diese Aussage ist allerdings nur begrenzt belastbar. Nur drei der dreizehn Gespräche fanden vor dem Abstimmungstermin statt, und alle drei mit institutionellen Bauträgerschaften. Ob Unterschiede vor und nach der Abstimmung am Zeitpunkt oder am Bauträgertyp liegen, lässt sich deshalb nicht sagen.

Bei der Datenbasis sind drei Punkte zu nennen. Erstens wurde das Interview P03 ohne Audioaufzeichnung als Protokoll dokumentiert. Mit 15 Segmenten trägt es entsprechend weniger zum Material bei. Seine Aussagen werden deshalb nur dort für die Interpretation verwendet, wo sie sich mit aufgezeichneten Interviews decken. Zweitens wurde das Doppelinterview P04/G04 nach Sprecherrolle den beiden Fallgruppen zugeordnet. Bei einer Person in Doppelfunktion lassen sich die Perspektiven aber nicht vollständig trennen. Das wurde beim Vergleich der Bauträgertypen berücksichtigt. Drittens verteilen sich die Segmente ungleich auf die Bauträgertypen (privat 94, institutionell 203, gemeinnützig 200). Die Auswertung stützt sich deshalb auf Muster innerhalb der Bauträgertypen und auf Übereinstimmungen über die Typen hinweg, nicht auf die Segmentzahlen selbst.

7. Schlussbetrachtung

7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Untersuchung ging der Frage nach, wie Bauträgerschaften in der Stadt Zürich die regulatorischen, ökonomischen und verfahrensbezogenen Instrumente zur Sicherung preisgünstigen Wohnraums bei Arealüberbauungen wahrnehmen und welche Wirkungsmechanismen sich daraus ergeben. Auf der Basis von 13 leitfadengestützten Experteninterviews mit institutionellen, privaten und gemeinnützigen Bauträgerschaften (497 kodierte und validierte Segmente) zeigt sich ein konsistentes Bild. Die regulatorischen Vorgaben werden als notwendig anerkannt, in ihrer Summe aber als zu viel empfunden. Der ökonomische Anreiz gilt als richtiger Ansatz mit falschem Verhältnis, weil die Bonusregelung aus Sicht der renditeorientierten Bauträgerschaften unter dem Strich keinen Vorteil lässt und die gemeinnützigen Bauträgerschaften kaum betroffen sind. Bleibt der Bonus deshalb unbeansprucht, fehlt nicht nur preisgünstiger Wohnraum, sondern auch ein Teil der baulichen Kapazität, mit der die städtische Wachstumsplanung rechnet (vgl. Abschnitt 6.2). Die verfahrensbezogene Dimension wird über alle Bauträgertypen hinweg positiv beurteilt, findet ihre Grenze aber am Rechtsmittelweg, am politischen Prozess und an der Erwartung, Verfahrensqualität nicht als Gegenleistung einzusetzen. Instrumente

wirken nicht direkt, sondern über die Kalkulation der Bauträgertypen. Renditeorientierte Bauträgerschaften wägen Risiko und Rendite ab, gemeinnützige folgen ihrem Auftrag. Was dabei schlussendlich ausschlaggebend ist, unterscheidet sich je nach Bauträgertyp systematisch.

7.2 Beantwortung der Forschungsfrage

Das Material stützt beide Teile der Hypothese. Verfahrensbezogene Anreize können regulatorische und ökonomische Instrumente in einem hochpreisigen Markt nicht ersetzen (Szenario A). Darin sind sich die Befragten weitgehend einig, dass ohne verbindliche Vorgaben und ohne wirtschaftliche Tragfähigkeit kein preisgünstiger Wohnraum entsteht. Die einzige Gegenstimme setzt darauf, dass sich Bauträgerschaften freiwillig selbst verpflichten. Die übrigen Befragten stellen genau diese Freiwilligkeit in Frage. Verfahrensbezogene Anreize verstärken aber die Wirkung der übrigen Instrumente (Szenario B). Sie senken Planungsrisiken, bauen Vertrauen auf und erhöhen die Bereitschaft, anspruchsvolle Bauvorhaben unter Auflagen zu realisieren.

Die Hypothese ist in drei Punkten zu präzisieren. Erstens wirkt die Verstärkung je nach Bauträgertyp anders. Private Bauträgerschaften reagieren auf die Kapitalbindung, denn für sie kostet jede Verzögerung unmittelbar Geld. Institutionelle brauchen Verbindlichkeit und Prozesssicherheit. Gemeinnützige motiviert ein gutes Verfahren zusätzlich. Zweitens hat die Wirkung zwei Grenzen. Auf den Rechtsmittelweg und den politischen Prozess hat die Verwaltung keinen Einfluss. Das Einsprachenrisiko und das politische Risiko bleiben deshalb bestehen. Drittens wirken verfahrensbezogene Anreize nur, wenn sie als gerecht empfunden werden. Für die Befragten ist ein gutes Verfahren eine Leistung, die allen zusteht. Wird ein gutes Verfahren ausdrücklich zur Gegenleistung für preisgünstigen Wohnraum gemacht, verliert es in ihren Augen seine Berechtigung. Damit verliert es auch seine Wirkung als Anreiz. Am deutlichsten lehnen dies die gemeinnützigen Bauträgerschaften ab. Abbildung 3 fasst dieses Wirkungsmodell zusammen.

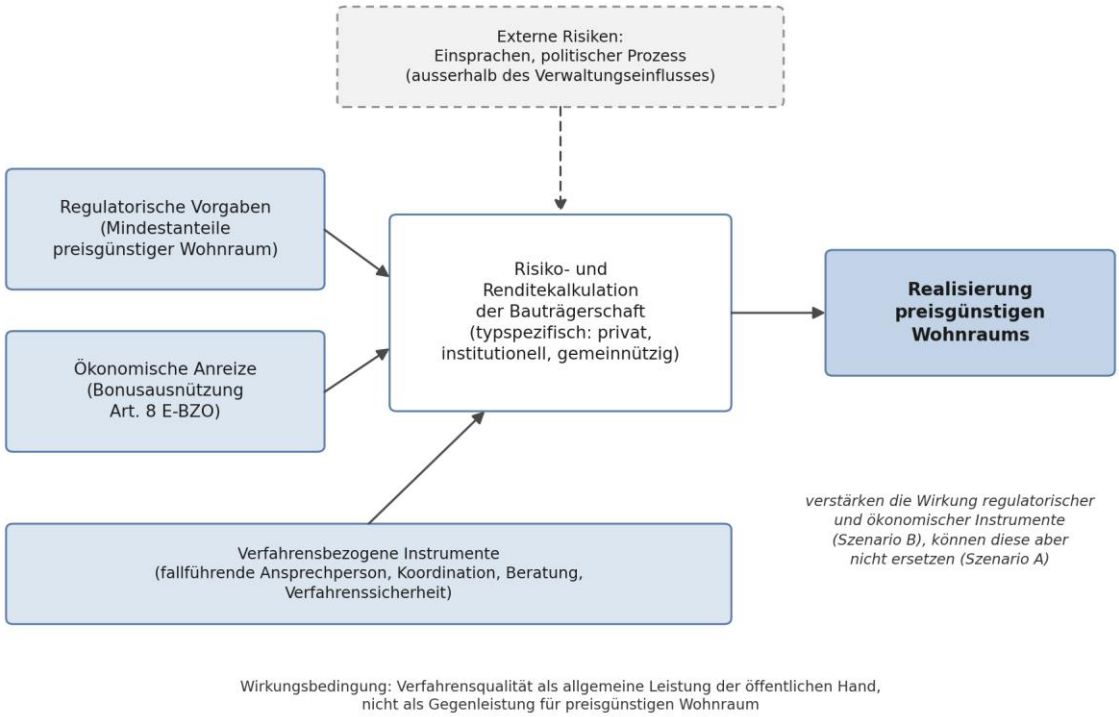


Abbildung 3: Wirkungsmodell der Instrumente aus Sicht der Bauträgerschaften

7.3 Generalisierbarkeit

Die Ergebnisse lassen sich nicht statistisch verallgemeinern. Übertragbar sind aber die Muster. Die Ergebnisse beruhen auf 13 gezielt ausgewählten Fällen im besonderen Umfeld der Stadt Zürich: ein hochpreisiger Markt, ein ausgebautes Planungsinstrumentarium, eine starke gemeinnützige Tradition und die laufende BZO-Revision. Drei Wirkungsmuster erscheinen übertragbar. Erstens wirken ökonomische Anreize nur, wenn unter dem Strich ein Vorteil bleibt. Zweitens wirkt jedes Instrument über die Kalkulation des jeweiligen Bauträgertyps. Drittens wirken Verfahrensleistungen im Verhältnis zwischen Bauträgerschaft und Verwaltung. Sie taugen nicht als Gegenleistung und reichen weder an den Rechtsmittelweg noch an den politischen Prozess heran. Nicht übertragbar sind die konkreten Zahlen und Bewertungen. Sie hängen von der Bonusregelung, den Bodenpreisen und der politischen Lage im Erhebungszeitraum ab. Städte mit vergleichbarer Marktlage können die drei Wirkungsmuster als Prüfraster verwenden. Wie sie sich dort zeigen, muss jeweils empirisch untersucht werden.

7.4 Ausblick

Die Arbeit wird zu einem Zeitpunkt eingereicht, in dem die BZO-Revision noch nicht abgeschlossen ist. Nach rund 500 Einwendungen in der öffentlichen Auflage wird der

Stadtrat die Vorlage frühestens im Sommer 2027 beschliessen (Stadt Zürich, Hochbaudepartement, 2026). Daraus ergeben sich sechs Anschlussfragen.

Die erste betrifft die Wirkung der Anreize. Ob die Bonusausnützung nach Inkrafttreten der revidierten BZO tatsächlich beansprucht wird, lässt sich dann quantitativ prüfen. Die laufend aktualisierten Kapazitäts- und Reserveberechnungen des Amts für Städtebau sowie die Annahmen der Bevölkerungsszenarien bieten dafür eine bestehende Datengrundlage (Rosin, 2026, S. 39, 65). Die zweite Frage gilt den Einsprechenden. Das Einsprachenrisiko erscheint im Material als grösstes Planungsrisiko, doch die Beweggründe der Einsprechenden waren nicht Teil der Untersuchung. Eine Analyse dieser Perspektive wäre die logische Ergänzung. Die dritte Frage führt auf die kantonale und die Bundesebene. Eine Beschleunigung des Rechtsmittelwegs läge überwiegend in kantonaler Zuständigkeit. Zusätzliche Dynamik ist von der Bundesebene zu erwarten. Der Bundesrat hat das Bundesamt für Wohnungswesen beauftragt, bis Ende Mai 2027 Kriterien für ein nationales Interesse an bedeutenden Transformationsprojekten im Wohnungsbereich zu erarbeiten (Bundesamt für Wohnungswesen, 2026, S. 16). Die vierte Frage betrifft den politischen Prozess. Der Gemeinderat erscheint im Material als eigene Risikoquelle neben der Verwaltung. Wie politische Entscheide die Wirkung planerischer Instrumente beeinflussen, ist bislang wenig erforscht. Die fünfte Frage richtet sich an die Genossenschaften. Auf ihnen ruht ein wesentlicher Teil der wohnungspolitischen Erwartungen, doch von allein wachsen sie nicht. Zu klären wäre, welche Voraussetzungen sie dafür bräuchten, etwa Boden, Kapital, Risikofähigkeit und Partnerschaften.

Die sechste Frage betrifft den Weg zu künftigen Revisionen. Die Ergebnisse legen nahe zu prüfen, ob sich zentrale Parameter wie die Kalibrierung des Bonus besser austarieren liessen, wenn Verwaltung, Politik und Bauträgerschaften bereits vor der Ausarbeitung einer Vorlage ein gemeinsames Ziel formulieren würden, nämlich mehr preisgünstigen Wohnraum zu Bedingungen, die eine Realisierung wirtschaftlich zulassen. Verhandlungen dieser Art zielen nach Mayntz auf ein gemeinsames Ergebnis, das für alle Beteiligten einen eigenen Wert besitzt. Der Austausch über Ziele, Interessen und Zwänge der Gegenseite verbessert zudem die Qualität der Lösung (Mayntz, 1993, S. 47–48). Eine Vernehmlassung zu einem fertigen Entwurf leistet das nur begrenzt. Wer erst zu einem fertigen Entwurf Stellung nehmen kann, hat das Ziel nicht mitformuliert. In der Schweiz kommt hinzu, dass Vorlagen schon im Konzept eine Mehrheit finden müssen. Selle beschreibt dies als Vorwirkung direktdemokratischer Rechte. Weil am Ende das Volk entscheiden kann, prägt dies die Vorhaben und das Verhalten der Beteiligten schon im Vorfeld und

spricht für eine frühe, breite Diskussion (Selle, 2013, S. 431–432). Damit eine solche frühe Zusammenarbeit nicht nur in einem Aushandeln von Interessen endet, nennt die Literatur drei Bedingungen. Es braucht Vertreter:innen, die fachlich argumentieren und nicht Partikularinteressen vertreten, sowie getrennte Gefässe für die Lösung des Problems und den Ausgleich der Interessen (Mayntz, 1993, S. 51–53). Zudem muss die öffentliche Hand notfalls hoheitlich entscheiden können. Scharpf nennt dies den Schatten der Hierarchie. Er macht einseitige Blockaden unattraktiv (Scharpf, 1997, S. 47). Ob ein solches Verfahren die Kalibrierungsprobleme verringern würde, wäre eine lohnende Anschlussuntersuchung.

Wie die Revision nach Auswertung der Einwendungen aussehen wird, ist offen. Die vorliegende Arbeit liefert dafür eine empirische Grundlage aus Sicht der Bauträgerschaften.

Literaturverzeichnis

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18 (4), 543–571.

Benz, A. (2004). Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In A. Benz (Hrsg.). Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung (S. 11–28). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

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. Studie im Auftrag des Bundesamts für Wohnungswesen. Bern: BWO.

Bundesamt für Wohnungswesen (2024). Aktionsplan Wohnungsknappheit. Runder Tisch vom 13. Februar 2024. Bern: BWO. Gefunden unter https://www.bwo.admin.ch/de/aktionsplan-wohnungsknappheit

Bundesamt für Wohnungswesen (2026). Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans Wohnungsknappheit. Umfrage 2026. Bern: BWO. Gefunden unter https://www.bwo.admin.ch/de/aktionsplan-wohnungsknappheit

Calavita, N. & Mallach, A. (2010). An International Perspective on Inclusionary Housing. In N. Calavita & A. Mallach (Hrsg.). Inclusionary Housing in International Perspective. Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture (S. 1–13). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Flick, U. (2007). Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. 11. Auflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Fritzsche, C., Bösch, P., Wipf, T. & Kunz, D. (2024). Zürcher Planungs- und Baurecht (7. Aufl., 2 Bände). Wädenswil: VZGV.

Gemeinderat Stadt Bern (2024). Wohnstrategie mit Massnahmen «Wohnstadt der Vielfalt». Aktualisierung 2024. Stadtplanungsamt der Stadt Bern, Fachstelle Wohnbauförderung. Bern.

Gemeinderat Zürich (2025). Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49b PBG), Neuerlass. Beschluss des Gemeinderats vom 17. September 2025 (GR Nr. 2022/358). Zürich: Autor. Gefunden unter https://www.gemeinderat-zuerich.ch/geschaefte/detail.php?gid=b93cb718da6e41dba71e0b9bfb6f0f63

Gemeinderat Zürich (2026). Neuerlass der Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49b PBG): Ergebnis der Gemeindeabstimmung vom 14. Juni 2026. Auszug aus dem Beschlussprotokoll der 6. Sitzung vom 17. Juni 2026, Geschäft Nr. 270 (GR Nr. 2022/358). Zürich: Autor.

Gerber, J.-D. & Debrunner, G. (2022). Planning with power. Implementing urban densification policies in Zurich, Switzerland. Land Use Policy, 123, 106400, 1–13. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106400

Helfferich, C. (2022). Leitfaden- und Experteninterviews. In N. Baur & J. Blasius (Hrsg.). Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung (3. Auflage, S. 875–892). Wiesbaden: Springer VS.

Hickey, R., Sturtevant, L. & Thaden, E. (2014). Achieving Lasting Affordability through Inclusionary Housing. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper WP14RH1. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Huser, M., Brütsch, C. & Zimmerli, J. (2025). Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht: Übersicht, Auswirkungen und Vorschläge. Teil 3: Erkenntnisse und Empfehlungen aus Expertensicht. Studie im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung und des Bundesamts für Wohnungswesen. Bern: ARE/BWO. Gefunden unter https://www.are.admin.ch/dam/de/sd-web/5cerEjTUPZ3y/rechtsmittelsysteme-baurecht-experten.pdf

Innes, J. E. & Booher, D. E. (1999). Consensus Building and Complex Adaptive Systems. A Framework for Evaluating Collaborative Planning. Journal of the American Planning Association, 65 (4), 412–423.

Kanton Basel-Stadt (2022). Neue Wohnschutzbestimmungen treten per 28. Mai 2022 in Kraft. Medienmitteilung des Regierungsrats vom 23. März 2022. Gefunden unter https://www.bs.ch/medienmitteilungen/2022-neue-wohnschutzbestimmungen-treten-28-mai-2022-kraft

Kanton Zürich, Amt für Statistik und Daten (2026a). Kantonale Volksabstimmung vom 14. Juni 2026: Gegenvorschlag des Kantonsrates vom 17. November 2025 zur Wohnschutz-Initiative, Ergebnisse. Zürich: Autor. Gefunden unter https://app.statistik.zh.ch/wahlen_abstimmungen/prod/Archive/Det/1_1_20260614/548605/Abstimmungen/Resultate

Kanton Zürich, Amt für Statistik und Daten (2026b). Kantonale Volksabstimmung vom 14. Juni 2026: Gegenvorschlag des Kantonsrates vom 17. November 2025 zur Wohnungsinitiative, Ergebnisse. Zürich: Autor. Gefunden unter https://app.statistik.zh.ch/wahlen_abstimmungen/prod/Archive/Det/1_1_20260614/548602/Abstimmungen/Resultate

Kanton Zürich, Amt für Statistik und Daten (2026c). Kantonale Volksabstimmung vom 14. Juni 2026: Kantonale Volksinitiative «Bezahlbare Wohnungen schützen. Leerkündigungen stoppen (Wohnschutz-Initiative)», Ergebnisse. Zürich: Autor. Gefunden unter https://app.statistik.zh.ch/wahlen_abstimmungen/prod/Archive/Det/1_1_20260614/548604/Abstimmungen/Resultate

Kanton Zürich, Amt für Statistik und Daten (2026d). Kantonale Volksabstimmung vom 14. Juni 2026: Kantonale Volksinitiative für mehr günstige und gemeinnützige Wohnungen («Wohnungsinitiative»), Ergebnisse. Zürich: Autor. Gefunden unter https://app.statistik.zh.ch/wahlen_abstimmungen/prod/Archive/Det/1_1_20260614/548601/Abstimmungen/Resultate

Kanton Zürich, Amt für Statistik und Daten (2026e). Kantonale Volksabstimmung vom 14. Juni 2026: Kantonale Volksinitiative «Wohneigentum wieder ermöglichen (Wohneigentums-Initiative)», Ergebnisse. Zürich: Autor. Gefunden unter https://app.statistik.zh.ch/wahlen_abstimmungen/prod/Archive/Det/1_1_20260614/548600/Abstimmungen/Resultate

Kuckartz, U. & Rädiker, S. (2024). Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Umsetzung mit Software und künstlicher Intelligenz. 6. Auflage. Weinheim: Beltz Juventa.

Mayntz, R. (1993). Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In A. Héritier (Hrsg.). Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS Sonderheft 24, S. 39–56). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Mayntz, R. (2005). Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In G. F. Schuppert (Hrsg.). Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien (S. 11–20). Baden-Baden: Nomos.

Mukhija, V., Regus, L., Slovin, S. & Das, A. (2010). Can Inclusionary Zoning Be an Effective and Efficient Housing Policy? Evidence from Los Angeles and Orange Counties. Journal of Urban Affairs, 32 (2), 229–252.

Patton, M. Q. (2015). Qualitative Research & Evaluation Methods. Integrating Theory and Practice. 4. Auflage. Thousand Oaks: Sage Publications.

Provenzano, D. (2025). Preisgünstiger Wohnraum in der Stadt Zürich. Wege zur Erreichung des Drittelsziel und einer nachhaltigen Raumplanung für die Stadt Zürich. Abschlussarbeit, CUREM – Center for Urban & Real Estate Management. Zürich: Universität Zürich. Gefunden unter https://www.curem.uzh.ch/de/publikationen-und-medien/abschlussarbeiten.html#Abschlussarbeiten_2025

Regierungsrat des Kantons Zürich (2018). Begründung zur Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum. Zürich: Autor.

Rosin, K. (2026). Bevölkerungsszenarien 2026 bis 2050. Dokumentation. Statistik Stadt Zürich. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/statistik-und-daten/daten/bevoelkerung/bestand-und-entwicklung/bevoelkerungsszenarien.html

Scharpf, F. W. (1997). Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder, CO: Westview Press.

Schuetz, J., Meltzer, R. & Been, V. (2009). 31 Flavors of Inclusionary Zoning. Comparing Policies from San Francisco, Washington, DC, and Suburban Boston. Journal of the American Planning Association, 75 (4), 441–456.

Selle, K. (2013). Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold: Rohn.

Stadt Zürich (ohne Datum). Abstimmungsdatenbank: Resultate aller Abstimmungen seit 1933 [Datenbank]. Zürich: Autor. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/statistik-und-daten/daten/politik-und-verwaltung/politik/abstimmungen.html

Stadt Zürich (2023). Preisgünstiger Wohnraum bei Arealüberbauungen: Vorlage zurückgezogen. Medienmitteilung des Stadtrats vom 1. November 2023 (GR Nr. 2022/359). Zürich: Autor. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/medienmitteilungen/2023/11/231101a1.html

Stadt Zürich (2026). Programm Wohnen 2026 (STRB Nr. 90/2026). Stadtrat der Stadt Zürich. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/publikationen/2026/programm-wohnen-stadtrat.html

Stadt Zürich, Amt für Städtebau (2026). Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV zur Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO) (Stand 26. März 2026). Zürich: Autor. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/de/planen-und-bauen/stadtplanung/bauzonenordnung/revision/dokumente.html

Stadt Zürich, Hochbaudepartement (2026). BZO-Revision: Öffentliche Auflage beendet. Medienmitteilung vom 4. Juni 2026. Zürich: Autor. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/medienmitteilungen/2026/06/bzo-revision-auflage-beendet.html

Stadt Zürich, Stadtkanzlei (2026). Zürich stimmt ab. 14. Juni 2026, Teil 1 [Abstimmungspublikation]. Zürich: Autor. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/publikationen/2026/260614-abstimmungspublikation.html

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

Stadtrat Zürich (2022). Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49b PBG), Neuerlass. Weisung an den Gemeinderat vom 14. Juli 2022 (GR Nr. 2022/358; Beschluss des Stadtrats Nr. 708/2022). Zürich: Autor.

Statistik Stadt Zürich (ohne Datum). Wohnungsbestand und Bauträgerschaften in der Stadt Zürich. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/statistik-und-daten/daten/bauen-und-wohnen/wohnungen/wohnungsbestand.html

Statistik Stadt Zürich (2026). Bevölkerungsszenarien Stadt Zürich 2026 bis 2050 [Datensatz]. Gefunden unter https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/statistik-und-daten/daten/bevoelkerung/bestand-und-entwicklung/bevoelkerungsszenarien.html

Vedung, E. (1998). Policy Instruments. Typologies and Theories. In M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist & E. Vedung (Hrsg.). Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation (S. 21–58). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Wüest Partner (2024). Wirkung wohnungspolitischer Massnahmen. Auftragsstudie für die Volkswirtschaftsdirektion und die Baudirektion des Kantons Zürich. Gefunden unter https://www.wuestpartner.com/ch-de/produkt/wirkung-wohnungspolitischer-massnahmen/

Rechtsquellenverzeichnis

Bauordnung der Stadt Zürich, Bau- und Zonenordnung vom 23. Oktober 1991 (BZO), AS 700.100 (Fassung BZO 2016 mit Änderungen bis 29. Mai 2024, in Kraft seit 1. April 2025).

Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR), SR 220.

Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 21. März 2003 (Wohnraumförderungsgesetz, WFG), SR 842.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101.

Entwurf zur revidierten Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (E-BZO), Fassung der öffentlichen Auflage vom 18. März bis 1. Juni 2026.

Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 13. Juni 2021 (GO), AS 101.100 (Stand 30. November 2025).

Gesetz über die Wohnraumförderung des Kantons Basel-Stadt vom 5. Juni 2013 (Wohnraumfördergesetz, WRFG), SG 861.500 (Stand 17. Februar 2025).

Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR), RS/GE L 5 20.

Mehrwertausgleichsgesetz des Kantons Zürich vom 28. Oktober 2019 (MAG), LS 700.9 (in Kraft seit 1. Januar 2021).

Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (PBG), LS 700.1.

Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV), SR 700.1.

Urteil des Bundesgerichts 1C_313/2015, 1C_317/2015 vom 10. August 2016 (Arealüberbauung «Ringling»).

Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum vom 11. Juli 2018 (PWV), LS 700.8.

Verordnung über den Schutz von Wohnraum des Kantons Basel-Stadt vom 26. April 2022 (Wohnraumschutzverordnung, WRSchV), SG 861.540 (Stand 1. November 2025).

Verordnung über die Umsetzung von § 49b Planungs- und Baugesetz (UmV § 49b PBG), Beschluss des Gemeinderats der Stadt Zürich vom 17. September 2025.

Wohnbauförderungsverordnung vom 1. Juni 2005 (WBFV), LS 841.1 (Fassung gemäss Änderung vom 15. April 2026, in Kraft seit 1. Juli 2026).

Anhang

Anhang 1: Interviewleitfaden

Der vollständige Interviewleitfaden ist nachfolgend in der Versandversion wiedergegeben. Er gliedert sich in neun Blöcke: (1) Hintergrund und Erfahrung, (2) Wahrnehmung regulatorischer Vorgaben, (3) Wahrnehmung ökonomischer Anreize (Bonusregelung), (4) Wahrnehmung verfahrensbezogener und koordinativer Anreize, (5) Beratung durch das Amt für Städtebau und Einsitz im Beurteilungsgremium, (6) Wahrnehmung von Planungsrisiken und Vertrauen, (7) bauträgertypspezifische Reflexion, (8) Wirkung der Steuerungsformen im Vergleich mit zwei Szenarien (ohne Verpflichtung; verschärfte Vorgaben mit verbessertem Verfahren), (9) Abschluss und Reflexion. Insgesamt umfasst die Versandversion 22 Fragen in einer Zwei-Ebenen-Struktur: 17 Hauptfragen werden in jedem Interview gestellt, 5 vertiefende Nachfragen werden flexibel ergänzt. Damit ist der Leitfaden auf ein Zeitbudget von rund 60 Minuten kalibriert. Er ist mit den methodischen Vorgaben aus Abschnitt 4.3 kompatibel und folgt dem SPSS-Prinzip (Sammeln, Prüfen, Sortieren, Subsumieren) nach Helfferich (2022, S. 883–885).

CUREM – Center for Urban & Real Estate Management

Master of Advanced Studies in Real Estate, Universität Zürich
Jahrgang 2025/2026
Verfasserin: Ania Tschenett

Titel der Abschlussarbeit

Preisgünstiger Wohnraum bei Arealüberbauungen. *Eine qualitative Untersuchung zur Wahrnehmung der regulatorischen, ökonomischen und verfahrensbezogenen Steuerung durch Bauträgerschaften in der Stadt Zürich*

Einleitung

Im Rahmen meiner Abschlussarbeit am CUREM untersuche ich die Wahrnehmung von Bauträgerschaften im Umgang mit Arealüberbauungen in der Stadt Zürich, insbesondere im Zusammenhang mit der Realisierung eines Anteils preisgünstigen Wohnraums. Im Zentrum stehen regulatorische Vorgaben, ökonomische Anreize wie die Bonusregelung der laufenden BZO-Revision sowie verfahrensbezogene und beratende Anreize, beispielsweise eine fallführende Ansprechperson bei der Verwaltung, beschleunigte Bewilligungsverfahren sowie die Beratung und Mitwirkung des Amts für Städtebau in Konkurrenzverfahren.

Mir geht es um Ihre praktische Sicht und persönlichen Einschätzungen, nicht um theoretische Bewertungen. Da die laufende BZO-Revision noch nicht in Kraft ist, beziehen sich meine Fragen sowohl auf Ihre bisherigen Erfahrungen mit der geltenden Praxis als auch auf Ihre Einschätzungen zur geplanten Revision.

Ein Hinweis zu meiner Rolle: Ich bin Fachverantwortliche für Konkurrenzverfahren im Amt für Städtebau der Stadt Zürich. Dieses Interview führe ich jedoch ausschliesslich im Rahmen meiner Abschlussarbeit am CUREM und nicht in der beruflichen Funktion. Die Inhalte unseres Gesprächs werden weder Eingang in laufende oder künftige Verfahren der Stadt Zürich finden, sondern ausschliesslich für die wissenschaftliche Auswertung im Rahmen meiner Abschlussarbeit verwendet. Gerade auch kritische Einschätzungen zu

Verfahren und Verwaltungspraxis sind für die Forschung wertvoll und ausdrücklich erwünscht.

Das Interview dauert etwa 60 Minuten. Ihre Angaben werden anonymisiert und ausschliesslich für wissenschaftliche Zwecke verwendet. Mit Ihrem Einverständnis zeichne ich das Gespräch zur späteren Transkription auf. Die Audiodatei wird nach der Transkription gelöscht und das anonymisierte Transkript wird gemäss den Vorgaben des CUREM aufbewahrt. Sie können jederzeit einzelne Fragen unbeantwortet lassen oder das Interview ohne Angabe von Gründen abbrechen.

Block 1: Hintergrund und Erfahrung

1.1 Können Sie zu Beginn kurz Ihre Funktion und Ihre Erfahrung mit Arealüberbauungen in der Stadt Zürich umreissen?

1.2 Können Sie mir von einer Arealüberbauung in der Stadt Zürich erzählen, welche Sie zuletzt begleitet haben oder aktuell begleiten?

1.3 Welche Rolle spielt das Thema preisgünstiger Wohnraum aktuell in Ihren Projekten?

Block 2: Wahrnehmung regulatorischer Vorgaben

2.1 Wenn Sie an die laufende BZO-Revision denken: Welche der vorgesehenen Vorgaben für Arealüberbauungen beschäftigen Sie in Ihren aktuellen Projekten am meisten?

2.2 Die Stadt Zürich sieht in der BZO-Revision zwei verschiedene Instrumente für preisgünstigen Wohnraum vor: verbindliche Mindestanteile bei Auf- und Umzonungen sowie eine Bonusregelung bei Arealüberbauungen. Wie schätzen Sie diese beiden Wege im Vergleich ein?

2.3 Wenn Sie an konkrete Entscheidungen in Ihren Projekten denken: Was prägt Ihre Bereitschaft zur Realisierung preisgünstigen Wohnraums stärker: eine verbindliche Vorgabe oder ein angebotener Anreiz?

Block 3: Wahrnehmung ökonomischer Anreize (Bonusregelung)

3.1 Bei Arealüberbauungen ab 6'000 m² Arealfläche sieht die BZO-Revision nach Art. 8 E-BZO einen Ausnützungsbonus vor. Dieser ist an einen Mindestanteil preisgünstigen Wohnraums gekoppelt. Wie schätzen Sie diesen geplanten Bonus ein?

3.2 Der Bonus sieht eine Ausnützungserhöhung von maximal 15 bzw. 20 Prozentpunkten vor, gekoppelt an die Auflage, dass diese zusätzliche Fläche vollständig für preisgünstigen Wohnraum verwendet wird. Stimmt dieses Verhältnis von Bonus und Auflage aus Ihrer Sicht?

Block 4: Wahrnehmung verfahrensbezogener und koordinativer Anreize

4.1 Über die geltende Praxis hinaus könnten verschiedene verfahrensbezogene Anreize die Planung erleichtern, zum Beispiel eine fallführende Ansprechperson in der Verwaltung, verwaltungsinterne Koordinationsplattformen oder eine Priorisierung und Beschleunigung von Bewilligungsverfahren bei Vorhaben mit preisgünstigem Wohnraum. Inwiefern würden solche Aspekte aus Ihrer Sicht zur Planungssicherheit beitragen?

– Vertiefung: Und konkret: Welche Wirkung würde eine fallführende Ansprechperson in der Verwaltung haben?

– Vertiefung: Und welche Wirkung würde eine verwaltungsinterne Koordinationsplattform haben?

– Vertiefung: Und welche Wirkung würde eine Priorisierung oder Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens haben?

Block 5: Beratung durch das Amt für Städtebau und Einsitz im Beurteilungsgremium

Bei Arealüberbauungen sieht § 71 PBG zur Erfüllung der erhöhten Qualitätsanforderungen entweder ein Konkurrenzverfahren oder die Konsultation des Baukollegiums vor. Für die folgenden Fragen interessiert mich der Weg des Konkurrenzverfahrens, in dem das Amt für Städtebau die Bauträgerschaft im Vorfeld berät und Einsitz im Beurteilungsgremium nimmt.

5.1 Welche Erfahrungen haben Sie mit der Beratung durch das Amt für Städtebau im Vorfeld von Konkurrenzverfahren gemacht?

5.2 Und welche Erfahrungen haben Sie mit dem Einsitz des Amts im Beurteilungsgremium gemacht?

Block 6: Wahrnehmung von Planungsrisiken und Vertrauen

6.1 Welche Risiken bei Arealüberbauungen erleben Sie als besonders belastend?

6.2 Wie entsteht aus Ihrer Sicht Vertrauen zwischen Bauträgerschaften und städtischer Verwaltung, und wodurch wird es eher beschädigt?

Block 7: Bauträgertypspezifische Reflexion

7.1 Welche Anforderungen oder Erwartungen Ihrer eigenen Organisation wirken aus Ihrer Sicht besonders stark darauf, ob Sie einen Anteil preisgünstigen Wohnraum realisieren?

Block 8: Wirkung der Steuerungsformen im Vergleich

Die folgenden Fragen vergleichen zwei zugespitzte Konstellationen, um die Wirkung von Steuerungsformen analytisch zu differenzieren. Es geht nicht um politische Forderungen.

Szenario A: ohne regulatorische Verpflichtung

8.1 Stellen Sie sich vor, es gäbe weder verpflichtende Vorgaben noch eine Bonusregelung für preisgünstigen Wohnraum bei Arealüberbauungen. Inwiefern könnten verfahrensbezogene, koordinative oder beratende Anreize Ihre Bereitschaft beeinflussen, dennoch einen Anteil preisgünstigen Wohnraums zu realisieren?

Szenario B: verschärfte Vorgaben mit verbessertem Verfahren

8.2 Stellen Sie sich vor, die regulatorischen Vorgaben der BZO-Revision treten in Kraft, aber das Verfahren wird wesentlich effizienter gestaltet, zum Beispiel durch schnellere Bewilligungen, eine fallführende Ansprechperson und intensive Beratung. Wie würde sich Ihre Bereitschaft zur Bonusausschöpfung oder zur Realisierung des Mindestanteils verändern?

Block 9: Abschluss und Reflexion

9.1 Was wäre aus Ihrer Sicht entscheidend, um die Realisierung preisgünstigen Wohnraums bei Arealüberbauungen zu fördern?

– Vertiefung: Gibt es Punkte zur Verwaltungspraxis, insbesondere zur Beratung und zum Einsitz des Amts für Städtebau, die Sie offen ansprechen würden, wenn ich nicht zugleich dort arbeiten würde?

– Vertiefung: Gibt es Aspekte, die in unserem Gespräch noch nicht zur Sprache gekommen sind und die Ihnen wichtig erscheinen?

Anhang 2: Kategoriensystem und Kodierdokumentation

Das Kategoriensystem wurde deduktiv aus dem analytischen Rahmen (Abschnitt 3.7) abgeleitet und im Zuge der Auswertung induktiv ergänzt (vgl. Abschnitt 4.5). In der finalen Fassung umfasst es sieben Hauptkategorien:

Hauptkategorie	**Vedung-Bezug**	**Subkategorie**	**Beschreibung**
Wahrnehmung regulatorischer Instrumente	Regulierung (Sticks)	Vorgaben der BZO-Revision	Wahrnehmung der vorgesehenen regulatorischen Vorgaben für Arealüberbauungen
		Verhältnis Verpflichtung vs. Anreiz	Verbindliche Vorgaben im Vergleich zu Anreizinstrumenten
		Auslegungspraxis und Rechtsunsicherheit	Auslegung regulatorischer Anforderungen durch die Verwaltung
Wahrnehmung ökonomischer Anreize	Anreize (Carrots)	Bonusausnützung Art. 8 E-BZO	Wahrnehmung der Bonusregelung als ökonomischer Anreiz
		Verhältnis Bonus und Auflage	Angemessenheit von Ausnützungserhöhung und Mindestanteil
		Bedingungen der Bonusbeanspruchung	Bedingungen, unter denen der Bonus beansprucht wird oder nicht
Wahrnehmung verfahrensbezogener und beratender Instrumente	Sermons / verfahrensbezogen	Fallführende Ansprechperson (strukturell-prozessual)	Ämterübergreifend zuständige Schnittstelle in der Verwaltung
		Verwaltungsinterne Koordinationsplattformen (strukturell-prozessual)	Interne Koordination zwischen Ämtern
		Verfahrensbeschleunigung und -priorisierung (strukturell-prozessual)	Privilegierung von Vorhaben mit preisgünstigem Wohnraum
		Rechtsmittel-/Rekursschutz als Verfahrensanreiz (strukturell-prozessual; induktiv ergänzt)	Privilegierter Rechtsmittel- bzw. Rekursschutz als Anreizinstrument
		Beratung Amt für Städtebau (kommunikativ-vermittelnd)	Städtebauliche Beratung im Vorfeld der Verfahren
		Einsitz im Beurteilungsgremium (kommunikativ-vermittelnd)	Städtische Mitwirkung in Konkurrenzverfahren

Hauptkategorie	Vedung-Bezug	Subkategorie	Beschreibung
Zusammenspiel der Steuerungsformen	übergreifend	Wirkung der Kombination (Szenario B)	Anreize und Vorgaben erhöhen die Realisierungsbereitschaft
		Grenzen des Ersatzes durch Anreize allein (Szenario A)	Anreize ohne Vorgaben erzeugen keine Bereitschaft
		Aufeinanderfolgende Wirkungsweise	Wirkungsabfolge Steuerung – Planung – Risiko – Entscheidung
Risiken	Kontext	Wahrgenommene Planungsrisiken	Subjektive Risiken im Planungsprozess
		Verfahrensdauer	Zeitliche Risiken und Verzögerungen
		Vertrauen in Verwaltung	Verlässlichkeit der Verwaltung und ihrer Prozesse
Verbesserungsvorschläge	Akteurssicht	Konkrete Anpassungsvorschläge	Vorschläge zur Anpassung der Steuerungsinstrumente
Reaktionen nach Bauträgertyp	Fallvariable (Vergleichsachse)	Bauträgertypspezifische Reflexion	Reflexion über die typspezifischen Handlungsmuster der eigenen oder anderer Trägerschaften

Die vollständige Kodiermatrix, mit 497 kodierten und validierten Aussagensegmenten aus 13 Interviews, ergänzt um das Zitatregister mit 134 am Transkript geprüften Wortlautzitaten, wird als separate elektronische Beilage (Microsoft Excel) eingereicht.

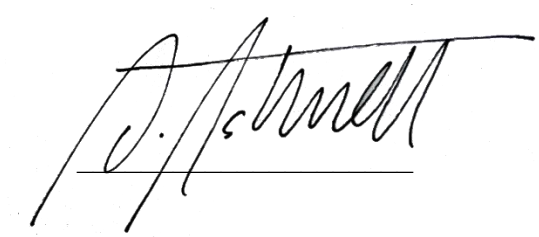
Ehrenwörtliche Erklärung

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.

Deklaration der eingesetzten KI-Hilfsmittel

In der vorliegenden Arbeit wurden folgende KI-Hilfsmittel eingesetzt. noScribe (lokal betriebene Transkriptionssoftware) wurde für die Rohtranskription der Interviews verwendet. Sämtliche Transkripte wurden von der Verfasserin vollständig anhand der Audioaufnahmen geprüft, korrigiert und anonymisiert (vgl. Abschnitt 4.4). Claude (Anthropic) wurde für das Übernehmen der von der Verfasserin markierten Text- und Zitatstellen in die Kodiermatrix sowie für die technische Aufbereitung der Kodiermatrix (Microsoft Excel) eingesetzt (vgl. Abschnitt 4.5). Zudem unterstützte Claude die sprachliche und formale Überarbeitung der Arbeit. Die Bewertung der Segmente, die Zitatauswahl und sämtliche Kodier- und Interpretationsentscheide lagen bei der Verfasserin. Jede Zuordnung wurde einzeln am Transkript geprüft, korrigiert oder ergänzt.

Zürich, den 30.08.2026



Ania Tschenett