



Aktuelle Wohnungsprobleme in der Schweiz

Studie

der

**ZHAW - Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
Fachstelle für Wirtschaftspolitik**

Zuhanden der

Sozialdemokratischen Fraktion der Bundesversammlung

Winterthur, 18. Februar 2014

Schlussbericht

Verfasser

Prof. Dr. rer. pol. Armin Jans, Dozent für Volkswirtschaftslehre

Prof. Dr. oec. publ. Silvio Graf, Dozent für Volkswirtschaftslehre

ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
School of Management and Law

Fachstelle für Wirtschaftspolitik

Bahnhofplatz 12

CH - 8401 Winterthur

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| 1. Zusammenfassung / Executive Summary | 5 |
| 2. Auftrag und Vorgehen | 9 |
| 3. Aktualisierung der Rahmenbedingungen 2011-2013 | 11 |
| 3.1. Überblick | 11 |
| 3.2. Revision des Raumplanungsgesetzes | 12 |
| 3.3. Mehrwertabschöpfung | 14 |
| 3.4. Zweitwohnungsinitiative | 16 |
| 3.5. Lex Koller | 17 |
| 3.6. Kantone | 17 |
| 3.7. Städte | 17 |
| 3.8. Flankierende Massnahmen und Einführung von Einwanderungskontingenten | 18 |
| 3.9. Erschwerung von Hypokrediten bei Wohnhäusern | 18 |
| 4. Situation auf den Wohnungsmärkten in den Kantonen und Städten | 20 |
| 4.1. Überblick über Wohnungsbau und Leerwohnungen aktuell | 20 |
| 4.2. Die Preisentwicklung 2006-2012 | 22 |
| 5. Summarische Überprüfung der Projektionen 2011 | 26 |
| 5.1. Projektionen für die Schweiz | 26 |
| 5.2. Projektionen für die Kantone und Städte | 26 |
| 5.3. Auswirkungen von Einwanderungskontingenten für die EU | 28 |
| 6. Zukünftige Entwicklung in ausgewählten Kantonen und Städten | 32 |
| 6.1. Zürich | 32 |
| 6.2. Bern | 36 |
| 6.3. Luzern | 38 |
| 6.4. Zug | 39 |
| 6.5. Basel | 40 |
| 6.6. Tessin | 41 |
| 6.7. Waadt | 42 |
| 6.8. Genf | 44 |
| 7. Segregation | 47 |
| 8. Optimierung Baulandreserven, Verdichtung des Wohnungsbestands | 50 |
| 9. Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus | 55 |
| 9.1. Definition und Marktanteil | 55 |
| 9.2. Massnahmenkatalog | 56 |
| 10. Empfehlungen | 61 |
| 11. Quellen | 64 |
| 12. Anhang | 69 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Überbaute / unüberbaute Bauzonen nach Kantonen | 12 |
| Abbildung 2: Unüberbaute Bauzonen und Baulandbedarf bis 2030 | 13 |
| Abbildung 3: Planungsmehrwert und Einzonungen nach Kantonen..... | 16 |
| Abbildung 4: Angebotspreise für Wohneigentum 2004-2012 nach Gemeinden | 24 |
| Abbildung 5: Marktmieten 2004-21012 nach Gemeinden | 24 |
| Abbildung 6: Absorption des neuen Wohnungsangebots nach Gemeindekategorien | 25 |
| Abbildung 7: Ausländische Wohnbevölkerung und Grenzgänger in der Schweiz | 29 |
| Abbildung 8: Räumlicher Segregationsindex in den Grossstädten..... | 47 |
| Abbildung 9: Segregationsentwicklung 1996-2006 in den Grossstädten..... | 48 |
| Abbildung 10: Steuerbares Einkommen der steuerpflichtigen natürlichen Personen | 48 |
| Abbildung 11: Einwohner vor und nach dem Abbruch und Verdichtungsfaktor (Zürich)..... | 53 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| Tabelle 1: Unüberbaute Bauzonen in den Städten 2012 | 14 |
| Tabelle 2: Mehrwertabschöpfung in den Kantonen Ende 2013..... | 15 |
| Tabelle 3: Wohnungsbestand, Wohnungsbau und Leerwohnungsziffer 2005-2011..... | 20 |
| Tabelle 4: Durchschnittliche Wohnfläche pro Bewohner 1980-2012 (in m ²)..... | 21 |
| Tabelle 5: Mieterhaushalte, Mietwohnungen und reale Einkommen 2005-2012 | 22 |
| Tabelle 6: Zuwachs Bevölkerung und Haushalte in der Schweiz 1990-2012 (in 1000) ... | 23 |
| Tabelle 7: Bevölkerung und Haushalte nach Kantonen, Städten 2010/2011 und 2022...27 | |
| Tabelle 8: Haushaltschätzung nach MS-Region, Entwicklung 2012-2025 | 28 |
| Tabelle 9: Ständige Wohnbevölkerung in der Schweiz 2010-2030 nach Szenario B | 30 |
| Tabelle 10: Projekte in der Stadt Zürich (Auswahl)..... | 34 |
| Tabelle 11: Genossenschaftliche und kommunale Wohnbauvorhaben Stadt Zürich | 34 |
| Tabelle 12: Entwicklungsgebiete in der Stadt Winterthur (unvollständige Auswahl)..... | 35 |
| Tabelle 13: Entwicklungsgebiete in der Stadt Bern (Auswahl) | 37 |
| Tabelle 14: Entwicklungsgebiete in der Agglomeration Luzern (Auswahl) | 39 |
| Tabelle 15: Wohnbauprojekte im Kanton Zug bis 2020 (Auswahl)..... | 40 |
| Tabelle 16: Wohnbauprojekte Basel-Stadt mit über 100 Wohnungen bis 2020 | 41 |
| Tabelle 17: Projekte Stadt Lausanne (Auswahl) | 44 |
| Tabelle 18: Quartier-Projekte Stadt Lausanne (Auswahl) | 44 |
| Tabelle 19: Grosse prioritäre Projekte Kanton Genf (Auswahl) | 46 |
| Tabelle 20: Grosse Projekte in Planung Kanton Genf | 46 |
| Tabelle 21: Siedlungsfläche bzw. Gebäudeareal in m ² pro Einwohner 2004/09 | 51 |
| Tabelle 22: Abschätzung innere Nutzungsreserven in Wohn-, Misch- und Arbeitszonen.. | 52 |
| Tabelle 23: Marktanteil der Wohnbaugenossenschaften und der öffentlichen Hand | 55 |
| Tabelle 24: Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus (Auswahl) | 57 |

1. Zusammenfassung / Executive Summary

Auftrag und Vorgehen

Ausgangspunkt bildet die Studie „Aktuelle Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt“ vom Juli 2011, die wir für die SP-Fraktion der Bundesversammlung erstellt haben. Auftragsgemäss haben wir nun diese Studie hier kritisch überprüft, aktualisiert und ergänzt. Um Lage und Perspektiven auf dem Wohnungsmarkt in den Städten und Kantonen mit besonders grossen Wohnungsproblemen adäquat zu erfassen, haben wir Informationen von dort tätigen Fachleuten eingeholt. Weiter wurden umfangreiche Materialien ausgewertet und unsere Modellrechnungen von 2011 überprüft. Ausgeklammert werden die Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative, da wir uns auf die Problematik in den Wirtschaftszentren beschränken. Die Arbeiten wurden im Herbst 2013 aufgenommen und Mitte Februar 2014 abgeschlossen.

Neue raumplanerische Instrumente

Seit Mitte 2011 neu sind das Raumkonzept Schweiz, eine Revision des Raumplanungsgesetzes des Bundes, die Agglomerationsprogramme und diverse technische Erlasse. Damit wird letztlich eine haushälterischere Nutzung des knappen Bodens angestrebt. Die Begrenzung der Baulandreserven auf den Bedarf der kommenden 15 Jahre führt für gewisse Kantone (so VS, JU, GR und FR) dazu, dass sie die Bauzonen verkleinern müssen (Abbildung 1, Abbildung 2 und Tabelle 1). Generell sind die Siedlungen in den Zentren und Agglomerationen nach innen zu entwickeln. Die Mehrwertabschöpfung bei Neueinzonungen wird obligatorisch, ebenso der Minderwertausgleich bei Auszonungen.

Massnahmen gegen Immobilienpreisblase

Um eine Immobilienpreisblase zu verhindern und das Bankensystem stabiler zu machen, wurde die Finanzierung von Wohnbauten mittels Hypothekarkrediten seit Mitte 2012 schrittweise erschwert. Die Kundschaft darf nur noch beschränkt Eigenkapital via Pensionskasse einbringen. Die Banken sind gehalten, Hypothekarkredite nach strengeren Kriterien zu vergeben und die Kredite mit mehr Eigenkapital zu unterlegen. Aufgrund der anhaltend tiefen Zinssätze hat dies bislang noch kaum zu einer Beruhigung der Nachfrage geführt.

Wohnungsbau gegenwärtig an der Kapazitätsgrenze

Für die Jahre 2013-2015 sind mehr als 45'000 neu gebaute Wohnungen pro Jahr zu erwarten. Der Wohnungsbau in den untersuchten Zentren blieb 2005-2012 (in Relation zum Wohnungsbestand) klar unterdurchschnittlich, dies mit Ausnahme von Winterthur, Zug und (ab 2009) Luzern (Tabelle 3). Der Wohnungsbau expandierte demzufolge hauptsächlich in den Agglomerationen.

Haupttreiber der Nachfrage waren der Anstieg der Realeinkommen, die Zunahme der Anzahl Haushalte (durch Einwanderung aus dem Ausland, Geburtenüberschuss, Trend zu Single-Haushalten) und die tiefen Zinssätze (Tabelle 5). In den Zentren dominierte die Zuwanderung aus dem Ausland, gut verdienende Personen suchten in den Städten Wohnungen, die möglichst nahe bei den Arbeitsplätzen liegen (Abbildung 6).

Dies führte dazu, dass der Wohnraum in den Zentren knapp blieb. Dies äusserte sich in hohen Preissteigerungen für neue Eigentums- und Mietwohnungen (Abbildung 4 und Abbildung 5) bei deutlich weniger anziehenden (regulierten) Bestandesmieten. Die Leerwohnungsziffer verharrte in den Zentren auf so tiefem Niveau, dass von einem eigentlichen Verkäufermarkt gesprochen werden muss (Tabelle 3).

Grosse Wohnbauvorhaben bis 2030

Unsere Erhebung zeigt, dass es sehr viele Wohnbauvorhaben in den Zentren und umliegenden Agglomerationen mit hohem Wirtschaftswachstum gibt. So weist die Stadt Zürich aktuell grössere Projekte mit rund 7'500 frei tragenden Wohnungen und mit weiteren rund 3'000 genossenschaftlichen und städtischen Wohnungen auf (Tabellen 10-11). Im Kanton Genf, der ein sehr ambitioniertes Programm für 50'000 neue Wohnungen bis zum Jahr 2030 beschlossen hat, existieren grosse Projekte für 27'500 Wohnungen (Tabellen 19-20). Auch in den Städten Bern, Luzern, Zug, Basel und Lausanne soll der Wohnungsbau zukünftig deutlich expandieren.

Einwanderungskontingente und zukünftiger Wohnungsmarkt

Seit Einführung der Personenfreizügigkeit hat die Nachfrage nach Wohnraum das Angebot regelmässig übertroffen. Dabei verteilte sich der Nachfrageüberschuss nicht gleichmässig über das ganze Land, sondern fiel besonders akzentuiert in den besonders attraktiven Zentren Genf, Lausanne, Zürich und Zug an. Diese Anspannung in den „hot spots“ dürfte auch bei der wie auch immer gearteten und zurzeit ungewiss schnellen Implementierung der Einwanderungskontingente nur geringfügig abnehmen. Denn es ist nicht zu erwarten, dass die Zuteilung neuer ausländischer Arbeitskräfte in den dort tätigen, wertschöpfungsintensiven Branchen zuerst gekürzt werden wird. Die Bremswirkungen, die die Einwanderungskontingente auslösen, werden sich in der Agglomeration dieser Städte und noch spürbarer im periurbanen und ländlichen Raum bemerkbar machen. Entsprechend werden sich die Leerstandsquoten und Preissteigerungen in den Städten wenig verändern, ganz im Gegensatz zur Entwicklung auf dem Land, wo ein Ende des Immobilienzyklus abzusehen ist.

Hat sich die Segregation verstärkt?

Ein Hauptproblem in den letzten Jahren bestand darin, dass vor allem Eigentumswohnungen für finanziell gut Situierte gebaut wurden. Demgegenüber blieb das Angebot für Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen zurück, zumal der Marktanteil der gemeinnützigen Wohnbauträger in den letzten 15 Jahren sank. Hauptleidtragende der Wohnungsknappheit waren deshalb die neu auf dem Wohnungsmarkt auftretenden Jugendlichen und neu zugewanderten Ausländer. Die Erneuerung von Stadtquartieren mit Umbauten oder Ersatzneubauten führte zudem dazu, dass eingesessene Bewohner sich ihre Wohnungen finanziell nicht mehr leisten konnten und ausziehen mussten.

Entgegen der „gefühlten“ Wahrnehmung hat sich die räumliche Verteilung der Haushalte nach Nationalität und nach Einkommen in den grossen Städten in den letzten 15 Jahren nicht verschlechtert, sondern – so in der Stadt Zürich – eher verbessert, dies im Unterschied zur Segregation nach Alter (Abbildungen 8-10). Die Segregation zeigt sich eher zwischen den Gemeinden, wobei Lage und Steuerbelastung die beiden wichtigsten Ursachen bilden dürften.

Siedlungsentwicklung nach innen = Verdichtung?

Ein haushälterischer Umgang mit den Bodenreserven erfordert zunächst einmal die konsequente Nutzung von Brachen und Baulücken aller Art. Da dies nicht ausreichen wird, um den Bedarf in den Zentren abzudecken, wird eine gezielte Verdichtung des Baugebiets unabdingbar. Die inneren Nutzungsreserven Ende 2012 werden landesweit auf 6-15% der gesamten Bauzonen geschätzt (Tabelle 21). Die Erfahrungen mit Ersatzneubauten in der Stadt Zürich

haben gezeigt, dass sich so die Einwohnerzahl auf der gleichen Bodenfläche nahezu verdoppelt hat (Abbildung 11). Trotzdem scheint die Stadt Zürich mit der neuen, im Entwurf vorliegenden Bau- und Zonenordnung keine konsequente Verdichtung anzustreben. Demgegenüber hat die Stadt Genf eine minimale Dichte in ihren Bauzonen beschlossen, was in der Volksabstimmung vom 9.2.2014 klar bestätigt wurde.

Breite Förderung des sozialen Wohnungsbaus

In den letzten vier Jahren wurden in allen Zentren Massnahmen gegen die Wohnungsknappheit debattiert. In vielen Städten wurden (vor allem von linker Seite) Volksinitiativen lanciert. Zum Teil wurden diese direkt oder ein Gegenvorschlag in den Abstimmungen angenommen (Tabellen 23-24). Meistens geht es darum, neue Angebote im Segment der preisgünstigen Wohnungen bereitzustellen, vorzugsweise mit Hilfe des genossenschaftlichen Wohnungsbaus. Dieser dürfte so eine kleine Renaissance erfahren. Sein Marktanteil von gegenwärtig landesweit unter 8% (gemessen an allen Mietwohnungen) dürfte nicht, wie in den letzten 15 Jahren, weiter absinken, sondern langsam zunehmen. In Zürich, Luzern, und Genf wurden zudem verbindliche Zielwerte für den sozialen Wohnungsbau festgelegt.

Welche Massnahmen gegen die Wohnungsknappheit?

Es gibt keinen Königsweg, um die akute Wohnungsknappheit in den wirtschaftlichen Zentren schnell zu beheben. Vielmehr muss ein Mix von Massnahmen gewählt werden, der auf die Situation vor Ort möglichst passgenau zugeschnitten ist. Die Hauptrolle kommt den Städten zu. Sie sind dabei auf eine aktive Unterstützung von Bund und Kanton angewiesen. Absolut prioritär erscheinen uns die folgenden Massnahmen:

1. Es gilt, die Marktkräfte soweit möglich für die Erhöhung des Wohnungsangebots zu nutzen. Die öffentliche Hand muss deshalb die gegenwärtige Bautätigkeit mit raumplanerischen und finanziellen Instrumenten zielkonform steuern. Private Bauträger sind bei grösseren Projekten aktiv zu begleiten, um eine qualitativ hochstehende und rasche Realisierung zu gewährleisten.
2. Mittels speziellen (auch andere Wohnzonen überlappenden) Zonen für den sozialen Wohnungsbau lassen sich neue Potenziale für gemeinnützige Wohnbauträger erschliessen. Mittels (auch städtebaulich) geeigneten Ausnutzungszuschlägen können dafür Anreize gesetzt werden.
3. Bei den finanziellen Instrumenten sind Massnahmen gegen die Baulandhortung und der Planwertausgleich unabdingbar. Die Kantone sollten die Mehrwertabgabe nicht nur bei Neueinzonungen, sondern auch bei Auf- und Umzonungen erheben und deutlich über den vom Bund festgelegten Minimalsatz von 20% hinausgehen. Planmehrwerte können aber nicht nur monetär, sondern auch in Form von Bau- oder Nutzungsrechten für öffentliche Zwecke sowie Freihaltezonen abgegolten werden.
4. Vom Markt nicht bereitgestellte Angebote für Personen mit geringen Einkommen hat die öffentliche Hand sicherzustellen, entweder durch eigene Bautätigkeit oder durch Mandatierung und Unterstützung geeigneter gemeinnütziger Träger. Solche Wohnbauten sind möglichst kostengünstig (also mit angemessenem Wohnkomfort) zu erstellen. Ob eine soziale Durchmischung in der Agglomeration, in der Stadt oder im Stadtquartier anzustreben ist, ist politisch zu entscheiden. Durch Raumbelegungsvorschriften und Einkommenslimiten ist sicherzustellen, dass die Begünstigten den politisch anvisierten Adressaten entsprechen.

5. Öffentlicher Boden sollte grundsätzlich nicht an Meistbietende verkauft werden. Dadurch verliert sich der Staat die beste Möglichkeit, politische Ziele bezüglich Nutzungen und sozialen Mix zu verfolgen. Sinnvoll ist die Vergabe im Baurecht, damit behält die öffentliche Hand langfristig ihre Handlungsfähigkeit, ihr kommt so auch der zwischenzeitlich auflaufende Planungsmehrwert zu.
6. Schnell wirksam ist eine gezielte Abgabe von Bauland aus Bundeseigentum (insbesondere Armasuisse, SBB und Oberzolldirektion) zu Vorzugskonditionen an Städte oder gemeinnützige Wohnbauträger in den Problemregionen, wie es der Bundesrat gemäss Medienmitteilung vom 16.1.2014 erwägt.

Diese Empfehlungen bleiben auch nach Annahme der Volksinitiative „Gegen die Masseneinwanderung“ bestehen. Falls es aufgrund von Einwanderungsbeschränkungen zu einer Abflachung der Wohnbautätigkeit ab 2017 kommen sollte, sollte die Gelegenheit genutzt werden, um die frei werdenden Kapazitäten für den sozialen Wohnungsbau einzusetzen. Damit liesse sich nicht nur der ausgewiesene Wohnbedarf relativ schnell besser abdecken, sondern auch die erforderliche Redimensionierung der Baukapazitäten konjunkturpolitisch abfedern.

2. Auftrag und Vorgehen

Gemäss Vereinbarung vom 21.9.2013 ist zum Bericht „Aktuelle Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt“ vom Juli 2011 eine Nachfolgestudie zu verfassen. In dieser ist der Bericht wie folgt aufzudatieren bzw. zu erweitern:

1. Aktualisierung der Rahmenbedingungen, insbesondere aufgrund der Revision des Raumplanungsgesetzes, der Zweitwohnungsinitiative, der Kulturlandinitiative im Kanton Zürich, der Diskussion von flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr CH-EU.
2. Kurze, summarische Überprüfung der Marktergebnisse 2010-2030, insbesondere Anpassung an die Registererhebung 2010 und 2011 des Bundesamts für Statistik, aber keine Neuberechnung der Trendfortschreibung für den Wohnungsmarkt 2010-2030. Dazu Abschätzung des quantitativen Einflusses der Personenfreizügigkeit auf die CH-Wohnungsnachfrage.
3. Aufdatierung der Marktreaktion auf die Wohnungsknappheit. Neu kommen zu den im Jahr 2011 untersuchten Regionen Zürich, Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zug dazu: Winterthur, Luzern und Lugano. Der Auftraggeber sorgt dafür, dass in jeder Region mindestens eine fachliche Ansprechperson zur Verfügung steht.
4. Diskussion der Massnahmen zur Optimierung der Baulandreserven durch raumplanerische Instrumente, u.a. durch Umverteilung von Nutzungsrechten.
5. Diskussion der Massnahmen zur Verdichtung des Wohnungsbestands aufgrund baurechtlicher Vorgaben.
6. Vorstellung der Massnahmen, welche sich (neben 4.) zur Förderung sozialen Wohnungsbaus eignen, auch als Instrumente zur Erhaltung / Förderung der sozialen Durchmischung. Ist ein Marktanteil von einem Drittel bei den Neubauten realistisch?
7. Anpassung der Empfehlungen, insbesondere zur Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Dieser Bericht konzentriert sich darauf, die seit Juli 2011 eingetretenen Entwicklungen und Veränderungen der Rahmenbedingungen aufzuzeigen. Neben der Auswertung von umfangreichen Materialien wurden für die Analyse Fachleute in den besonders interessierenden Kantonen und Städten befragt. Die in Teil 6 aufgeführten Bauprojekte dienen zur Illustration wichtiger Bauvorhaben aus heutiger Sicht, Vollständigkeit wird nicht abgestrebt. Allen kontaktierten Personen sei hier unser grosser Dank für Ihre Bereitschaft, unsere Fragen zu beantworten, ausgesprochen. Eine Liste der Ansprechpersonen wie auch der Fragebogen findet sich im Anhang.

Zunächst werden die neuen Rahmenbedingungen in Bund, Kantonen und Städten erläutert. Danach wird die aktuelle Marktsituation anhand wichtiger Indikatoren und des BWO-Monitors dargestellt. Es folgen eine detaillierte Diskussion der Lage in den besonders interessierenden Kantonen und Städten und eine summarische Überprüfung unserer im Bericht 2011 vorgenommenen Projektionen für die Entwicklung von Bevölkerung und Haushalten bis zum Jahr 2030. Anschliessend werden die Segregation, die Optimierung von Baulandreserven und Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus behandelt.

Aufgrund der in der Volksabstimmung vom 9.2.2014 angenommenen Initiative gegen die Masseneinwanderung ergeben sich neue Perspektiven für die Einwanderung, das wirtschaftliche Wachstum und damit für die Nachfrage nach Wohnraum. Die momentan absehbaren Auswirkungen werden im Abschnitt 5.3 und im Kapitel 6 behandelt.

Am Schluss folgen Empfehlungen für das politische Handeln, darin sind die absehbaren Effekte der neuen Einwanderungsbestimmungen berücksichtigt.

Die Arbeit wurde im September 2013 aufgenommen und Mitte Februar 2014 abgeschlossen. Simon Meili danken wir für die technische Unterstützung bei der Schlussredaktion. Unser Dank geht schliesslich an SPS-Fraktion für den interessanten Auftrag und speziell an Stefan Hostettler vom Fraktionssekretariat für die kompetente Begleitung.

3. Aktualisierung der Rahmenbedingungen 2011-2013

3.1. Überblick

Die Rahmenbedingungen für die Wohnungsmärkte und damit auch für die Wohnungsnachfrage haben sich von Anfang 2011 bis Ende 2013 markant verändert. Die wichtigsten Veränderungen sind im Folgenden kurz aufgeführt.

Im Jahr 2012 haben der Bundesrat, die Konferenz der Kantonsregierungen, der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband das Raumkonzept Schweiz verabschiedet und damit ein einheitliche Strategie für einen haushälterischeren Umgang mit dem knappen Gut Boden beschlossen¹. In die gleiche oder ähnliche Stossrichtung weist eine ganze Anzahl von neuen Erlassen auf allen drei Bundesebenen. Des Weiteren müssen aufgrund der Volksabstimmung vom 9.2.2014 Einwanderungskontingente gegenüber der EU eingeführt werden.

- Bund (Abschnitte 3.2-3.4)
 - Revision des Raumplanungsgesetzes, die im Frühjahr 2014 in Kraft treten wird.
 - Zweitwohnungsinitiative mit vorläufig geltender Verordnung für die Umsetzung.
 - Teilrevision der Verordnung über die Förderung des preisgünstigen Wohnraums – ab 1.1.2014 kann der Fonds de Roulement zinsgünstige Darlehen auch für den Kauf von Bauland zur Verfügung stellen.
 - diverse Erlasse (technische Richtlinien Bauzonen, Programm Projets urbains etc.).
- Kantone (Abschnitt 3.6 und 9.2)
 - Richtpläne, Baugesetze und –verordnungen.
 - diverse spezifische Erlasse (Kulturlandinitiative Kanton Zürich, Juni 2012, diverse Volksinitiativen und neue gesetzliche Bestimmungen bezüglich Wohnschutz).
- Städte (Abschnitt 3.7 und 9.2)
 - neue Zonenordnungen, Baugesetze und Bauordnungen.
 - zusätzliche Erlasse (Gestaltungspläne, Sonderbauvorschriften, Ziele für den Anteil gemeinnütziger und staatlicher Wohnungen, Wohnbauförderung, usw.).
 - Volksinitiativen und Abstimmungen über diverse Wohnungsthemen.
- Flankierende Massnahmen zur Personenfreizügigkeit Schweiz-EU und Einführung von Einwanderungskontingenten ab 2017 (Abschnitt 3.8).
- Bankenregulierung – neue Vorschriften für Wohnhypotheken (Abschnitt 3.9).

Dazu ist über eine Reihe wichtiger Vorhaben in den Jahren 2014-2015 zu entscheiden:

- Umsetzung der Volksinitiative „gegen die Masseneinwanderung“.
- Volksinitiative zur Begrenzung der Einwanderung (EcoPop).
- Gesetz zur Zweitwohnungsinitiative.
- Revision Lex Koller (zwei Motionen von NR Jacqueline Badran 2013).
- weitere Verschärfung der Anforderungen für Hypothekarkredite.

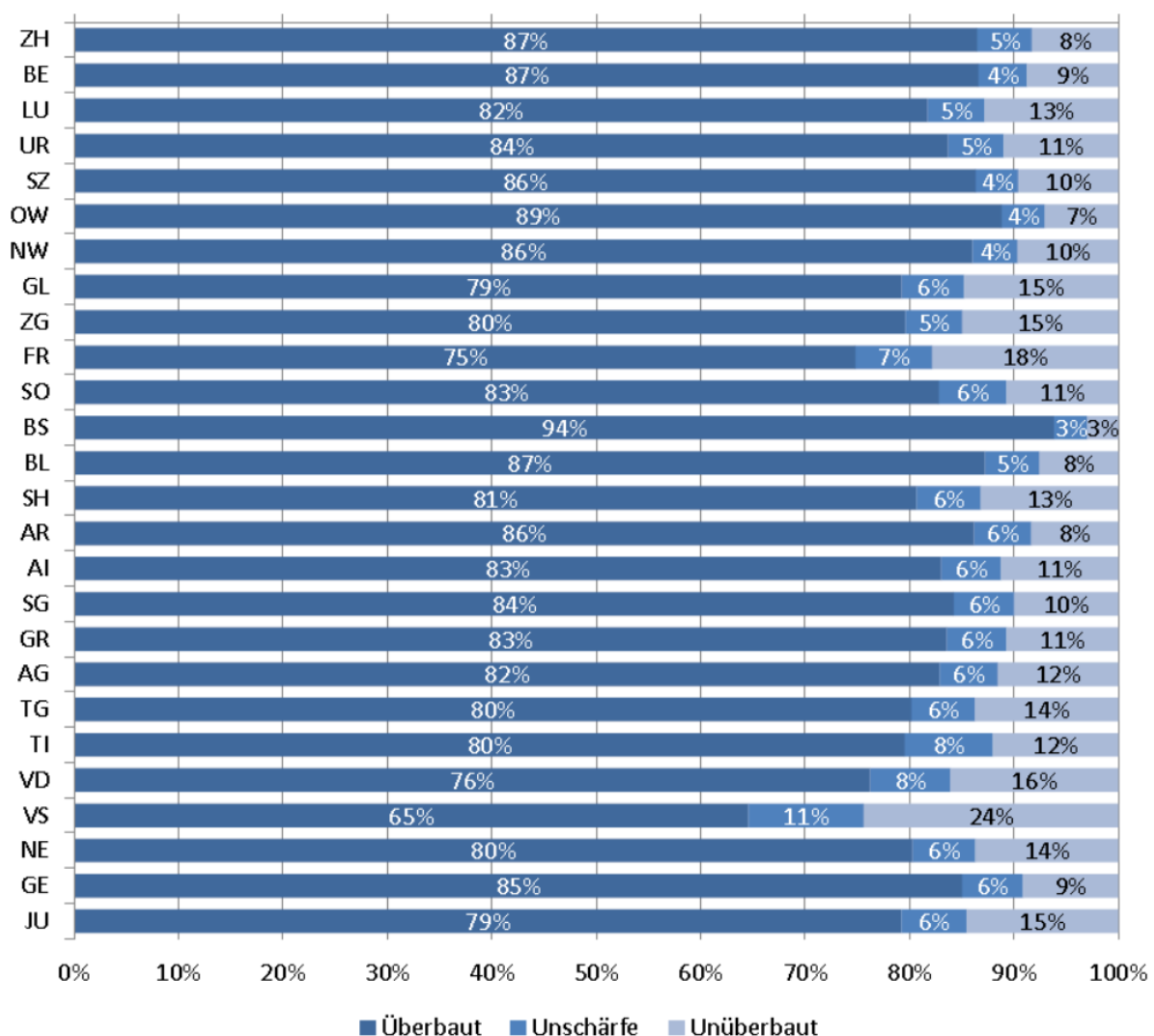
Im Folgenden werden diese Änderungen genauer vorgestellt und kommentiert.

¹ Raumkonzept Schweiz (2012).

3.2. Revision des Raumplanungsgesetzes

Gemäss Bauzonenstatistik 2012 sind national 82% (mit Unschärfebereich 88%) der Bauzonen überbaut². Wie Abbildung 1 zeigt, reicht die Spanne bei den überbauten Bauzonen vom Kanton Wallis mit 65% (mit Unschärfebereich 76%) bis zum Kanton BS mit 94% (bzw. 97%). Überdurchschnittlich sind die Bauzonen in den Kantonen BS, OW, ZH, BL, AR und GE genutzt, am deutlichsten unterhalb des CH-Mittelwerts liegen nach VS die Kantone FR, VD, GL, ZG und JU. Zwischen Reserven und Bedarf herrscht eine grosse Diskrepanz unter den einzelnen Kantonen. Während die Reserven in der Romandie und vor allem im Wallis im Verhältnis zum Bevölkerungszuwachs grosszügig sind, sind sie gemäss Abbildung 2 in den bevölkerungsreichen Kantonen der Deutschschweiz (ZH, BE, BS) äusserst knapp.

Abbildung 1: Überbaute / unüberbaute Bauzonen nach Kantonen (in %)



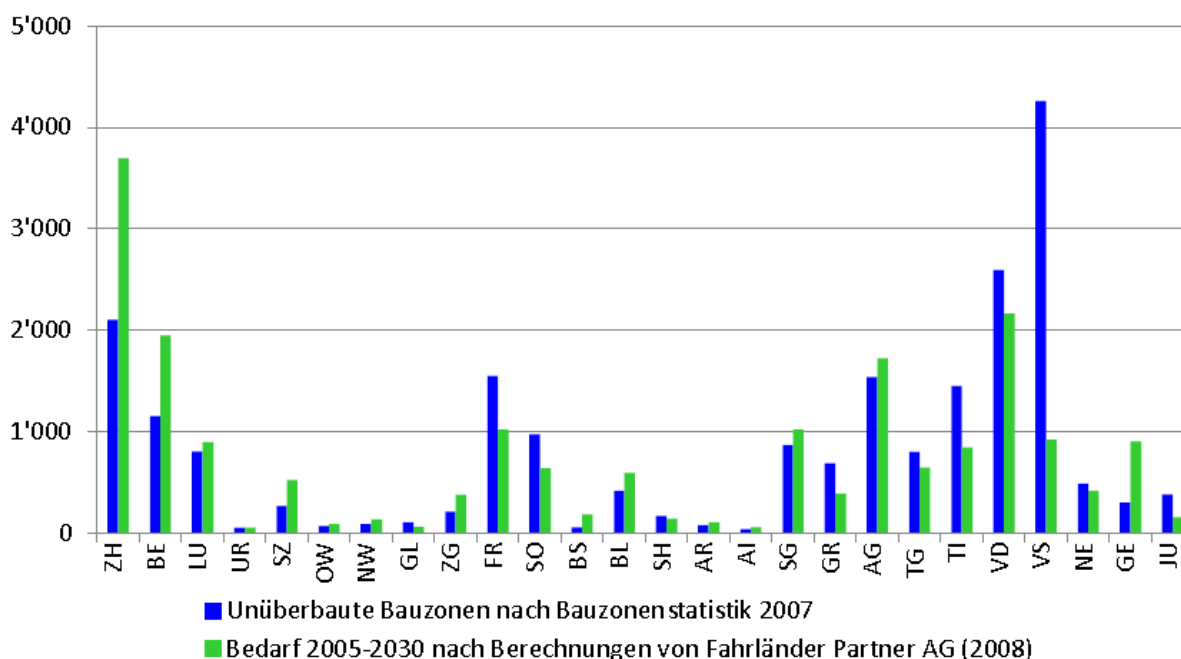
Quelle: ARE (2012), S. 26

² ARE (2012), S. 23.

Mit der in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommenen Revision des Raumplanungsgesetzes wird grundsätzlich ein haushälterischer Umgang mit dem Faktor Boden angestrebt. In Zukunft sollen Bauzonen besser genutzt werden. Die heutigen Bauzonen reichen für zusätzliche 1-1,7 Mio. Einwohner, falls sie im Umfang der heutigen Nutzungen überbaut würden³. Sie sind nicht nur zu grosszügig bemessen, sondern liegen teilweise auch am falschen Ort, wie Abbildung 2 zeigt. Die Begrenzung der zu verbauenden Reserven auf den Bedarf der nächsten 15 Jahre soll über eine Redimensionierung vor allem in ländlichen Regionen, primär in den Kantonen VS, JU und GR, aber auch in ländlichen Gebieten anderer Kantone, geschehen⁴. Zudem sollen zusätzliche Einzonungen zugunsten einer stärkeren Verdichtung zurückhaltender eingesetzt werden.

Die Umsetzung des Raumplanungsgesetzes erfolgt mit einer neuen Verordnung, den neuen technischen Richtlinien und einer Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung. Sie alle dienen der neuen Siedlungsentwicklung nach innen.

Abbildung 2: Unüberbaute Bauzonen und Baulandbedarf bis 2030 in Hektaren



Quelle: Fahrländer Partner AG (2008), grafische Aufbereitung: ARE

Die Hälfte der Kantone verfügt heute über einen Richtplan der zweiten Generation, in dem die Nutzung des Bodens RPG-konform festgehalten wird. Er dient den Kantonen wie auch dem Bund als Instrument zur behördenverbindlichen regionalen Abstimmung der Raumentwicklung und ist eine Richtlinie für die Nutzungsplanung der Gemeinden. Meistens gehen den Richtplänen noch Raumkonzepte voran, die die Nutzung des Bodens ganzheitlich zu regeln versuchen⁵. Ein wichtiges Instrument bildeten in jüngster Vergangenheit die Agglomerationsprogramme, welche die Entwicklung von Siedlung, Verkehr und Landschaft grenzüberschreitend aufeinander abstimmen. Solche stehen heute in allen grösseren Agglomerationen zur Verfügung.

³ UVEK (2014).

⁴ EDI (2013).

⁵ Z.B. Regierung des Kantons St. Gallen (2013).

Das Siedlungsgebiet, um das es hier geht, umfasst im Kanton Zürich 21,9% der Kantonsfläche⁶, die Spanne reicht von 5,6% im Tessin bis zu 33,3% im Kanton Genf⁷. Allerdings enthalten nicht alle kantonalen Richtpläne zahlenmässige Angaben zur Siedlungsgrösse und vor allem sind diese nur für die kantonalen und kommunalen Behörden, nicht aber für die privaten Eigentümer verbindlich.

Tabelle 1 zeigt die Baulandreserven in den Städten 2012, und zwar mit einer unteren Grenze (Annahme 1) und einer oberen Grenze (Annahme 2). Im Verhältnis zur Bauzone sind die Reserven in Basel und Zürich am kleinsten, in Zug und Lugano am grössten. Diese Angaben sind indes als Momentaufnahme zu sehen. Um Aussagekraft zu gewinnen, müssen sie in Verbindung mit dem aktuellen und zu erwartenden Bevölkerungswachstum gesetzt werden. Darauf wird in Kapitel 5 zurückgekommen.

Tabelle 1: Unüberbaute Bauzonen in den Städten 2012

| Stadt | Bauzone (in ha) | Unüberbaute Bauzone Annahme 1 (in ha) | Unüberbaute Bauzone Annahme 2 (in ha) | Unüberbaute Bauzone Annahme. 1 (in %) | Unüberbaute Bauzone Annahme 2 (in %) |
|-------------|-----------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Zürich | 4779.2 | 144.64 | 314.79 | 3.03 | 6.59 |
| Winterthur | 2066.49 | 162.41 | 250.2 | 7.86 | 12.11 |
| Bern | 1736.23 | 107.57 | 168.04 | 6.20 | 9.68 |
| Luzern | 1365.18 | 124.58 | 183.23 | 9.13 | 13.42 |
| Zug | 477.78 | 52.78 | 76.72 | 11.05 | 16.06 |
| Basel-Stadt | 1656.71 | 31.5 | 75.96 | 1.90 | 4.58 |
| Lugano | 1000.97 | 84.55 | 153.17 | 8.45 | 15.30 |
| Lausanne | 1563.74 | 119.35 | 184.93 | 7.63 | 11.83 |
| Genf | 1228.72 | 63.37 | 179.14 | 5.16 | 14.58 |

Mit der Annahme 1 werden in erster Linie grössere unüberbaute Flächen am Rand der Bauzonen erfasst. Die Resultate bilden daher die relativ zuverlässige untere Grenze der Bandbreite.

Mit der Annahme 2 werden zusätzlich kleinere unüberbaute Flächen innerhalb des Siedlungsgebiets erfasst (z.B. Baulücken). Die Resultate bilden somit die obere Grenze der Bandbreite.

Quelle: ARE (2012), eigene Berechnung

3.3. Mehrwertabschöpfung

Die Mehrwertabschöpfung wird mit der Revision des Raumplanungsgesetzes obligatorisch erklärt und soll bei Neueinzonungen mindestens 20% betragen. Damit sie wirksam wird, muss sie von den Kantonen in eigenes Recht gefasst werden. Der Abgabesatz kann auch mehr als 20% betragen und auf Um- oder Aufzonungen ausgedehnt werden. Die Abgabe muss nicht zwingend monetär erhoben, sie kann auch mittels Verträgen im Rahmen von Planungsverfahren in Form von Landabtretungen oder anderen Leistungen abgeschöpft werden⁸.

⁶ Kanton Zürich (1995).

⁷ BFS (2014).

⁸ Ebenda, S. 12-13.

Wie Tabelle 2 zeigt, gab es Ende 2013 lediglich in den Kantonen BS, NE, GE und TG eine Mehrwertabgabe. Der Kanton Basel-Stadt kennt sie seit 1977, sie umfasst auch Neueinzonungen und Aufzonungen, der Abgabesatz beträgt 50%. In den Kantonen BE, GR, GL und OW können die Gemeinden planungsbedingte Mehrwerte durch Verträge mit den Grundeigentümern teilweise abschöpfen, der Kanton Waadt räumt den Gemeinden die Möglichkeit ein, eine Infrastrukturabgabe zu erheben. Zudem ist es in vielen Städten seit langem üblich, öffentliche Interessen (öffentliche Zugänglichkeit, Kinderkrippen usw.) im Rahmen von Gestaltungs- oder Bebauungsplänen zur Geltung zu bringen.

Tabelle 2: Mehrwertabschöpfung in den Kantonen Ende 2013

| Kanton | Abgabesatz bei Neueinzonungen | Abschöpfung bei Aufzonung und Umzonungen |
|-------------|--|---|
| Basel-Stadt | 50% | Ja |
| Neuenburg | 20% | Nein |
| Genf | 20% | Nein |
| Thurgau | 20% | Nein (Ausnahme: Umzonung von öffentlicher Zone in eine andere Bauzone) |
| Waadt | bis 50% der Kosten von nötigen öffentlichen Bauten | Ja |

Quelle: VLP-ASPAN (2012)

Im Kanton TI hat der Regierungsrat dem Parlament Ende 2012 eine Vorlage für eine Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen, Auf- und Umzonungen zugeleitet, im Kanton SG erfolgt dies im Rahmen einer Totalrevision des Bau- und Planungsgesetzes im ersten Quartal 2014. In den Kantonen ZH, BE, LU, ZG, BL werden die Parlamente vermutlich im Jahr 2015 über die Mehrwertabschöpfung zu beraten haben. Deren Ausgestaltung (Abgabesatz, Einbezug von Um- und Aufzonungen) ist momentan offen. Es gibt indes klare Anzeichen dafür, dass die meisten dieser Kantone dabei nicht über die Bundesvorschriften hinausgehen wollen.

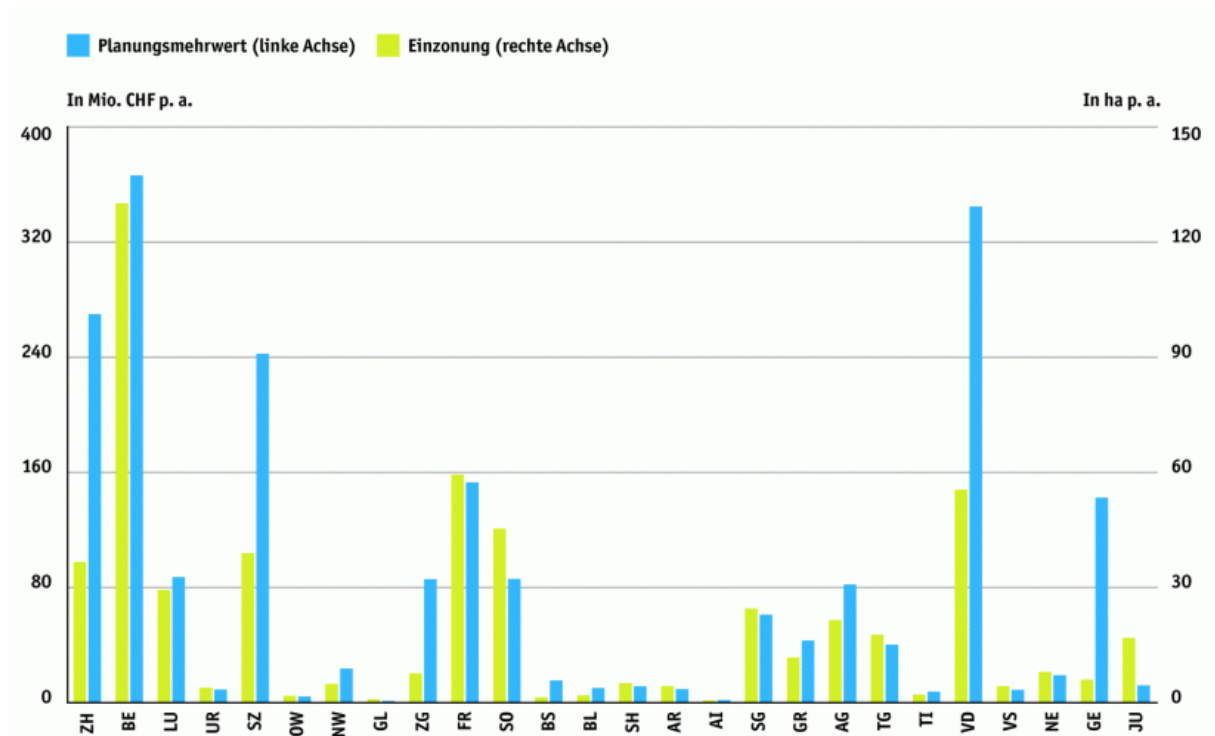
Die Übergangsbestimmung von Art. 38, Abs. 4 und 5 des revidierten RPG besagt, dass jene Kantone, die ihre Richtpläne oder die Mehrwertabgabe nicht innerhalb von fünf Jahren nach Inkraftsetzung der Bestimmungen eingeführt haben, die Bauzonen nicht vergrössern dürfen.

Die Ansprüche an die Mehrwertabgabe sind jedoch vielfältig. So soll damit gemäss RPG in erster Linie die Rückzonung von überschüssigem Bauland finanziert werden. Gemäss Schätzungen von Avenir Suisse wurden in der Vergangenheit jährlich etwa 600 ha Land eingezont, was in etwa einem Mehrwert von 2.1 Mrd. Franken entspricht und (bei einem Abgabesatz von 20%) zu mindestens 400 Mio. Franken Einnahmen führt. Kämen höhere Sätze zur Anwendung und würden diese auch für Auf- und Umzonungen angewandt, wäre das Aufkommen bedeutend höher. Da eine eingezonte Hektare in den Zentren das 4-5-fache einer ausgezonten Hektare in ländlichen Kantonen kostet (Abbildung 3), dürfte die Finanzierung des Abbaus der Überkapazitäten über die nächsten 20 Jahre (national betrachtet, nicht aber in einzelnen Kantonen wie Wallis oder Jura) kaum schwer fallen⁹. Dies umso

⁹ Müller-Jentsch (2013).

mehr, als ein Teil des Überhangs laufend durch die Zunahme des Bedarfs aufgrund der wachsenden Bevölkerung, des Ausbaus von Infrastrukturen usw. dahin schmilzt.

Abbildung 3: Planungsmehrwert und Einzonungen pro Jahr nach Kantonen



Quelle: Müller-Jentsch (2013)

Wo bisher keine Mehrwertabgabe wirksam war, konnten öffentliche Interessen auch mittels Gestaltungs- und Bebauungsplänen oder Infrastrukturverträgen durchgesetzt werden. In solchen Plänen können Leistungen für die Öffentlichkeit verankert (z.B. Infrastrukturpläne im Kanton Waadt) oder ein Teil der Nutzungsflächen dem genossenschaftlichen oder preisgünstigen Wohnungsbau reserviert werden. Beispiele für letzteres sind der Gestaltungsplan Greencity Manegg in Zürich, der Plan localisé de quartier innerhalb von Entwicklungszonen im Kanton Genf und der Ausnutzungsbonus, den die Stadt Nyon generell im Rahmen von Gestaltungsplänen gewährt¹⁰.

3.4. Zweitwohnungsinitiative

Mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative am 11. März 2012 dürfen in Gemeinden mit mehr als 20% kalten Betten keine nicht kommerziell genutzten Zweitwohnungen mehr gebaut werden. Diverse Details sind sehr umstritten und letztlich im neuen Gesetz zu klären. Verlierer wären bei einer relativ grosszügigen Auslegung der Eigentumsgarantie für die Erstwohnungsbesitzer¹¹ die Eigentümer von nicht bebautem Bauland. Das Wegfallen der Nachfrage von Ausländern als Konkurrenten auf dem Wohnungsmarkt dürfte in den Tourismusregionen zusätzlich preisdämpfend wirken.

¹⁰ BWO (2013), S. 17.

¹¹ Das Bundesgesetz über Zweitwohnungen befand sich bis zum 20. Oktober 2013 in der Vernehmlassung. Möglicherweise führt die grosszügige Auslegung der Erstwohnungsfrage zu einem Referendum und einer erneuten Befragung des Volkes.

Möglicherweise verlagert sich die Bautätigkeit von den Tourismusregionen in die wirtschaftlichen Wachstumspole. In den Städten, in denen die 20%-Grenze für Zweitwohnungen bei weitem nicht erreicht ist, greift die Initiative dagegen nicht. Hier kommt vor allem die Lex Koller zur Anwendung.

3.5. Lex Koller

Staatsangehörige der EU mit Wohnsitz in der Schweiz sind beim Erwerb von Grundstücken in der Schweiz den Schweizern gleichgestellt. Personen mit Wohnsitz im Ausland können jedoch nur mit einer Spezialbewilligung Grundeigentum erwerben. Die Lex Koller beschränkt den Kauf von Wohnungen über kantonale Kontingente. Davon betroffen sind vor allem die Tourismusregionen, aber auch der Rest der Schweiz.

Zwei Motionen der SP-Nationalrätin Jacqueline Badran, welche die Lex Koller zu verschärfen suchen, sind vom Nationalrat im Dezember 2013 angenommen worden und nun im Ständerat hängig. Damit soll in Zukunft die Beschränkung des Erwerbs von Grundeigentum durch Ausländer wieder auf Gewerbeliegenschaften ausgedehnt werden, der Erwerb von Anteilen an börsenkotierten Wohnimmobiliengesellschaften soll Ausländern zukünftig nicht mehr offen stehen¹². So soll gewährleistet werden, dass der Druck internationaler Anleger weniger stark auf den Immobilienmarkt durchschlägt.

3.6. Kantone

Mit dem neuen Raumplanungsgesetz des Bundes wird der extensiven Besiedlung eine Absage erteilt. Die Kantone sind vielmehr gehalten, ihre Besiedlungs- und Bebauungspläne anzupassen. Die einzelnen Kantone versuchen über kantonale und regionale Richtpläne sowie über Bau- und Zonenordnungen die Besiedlung zu kanalisieren und die Bebauung zu verdichten. Innerhalb der Bauzonen werden die Nutzung und die Dichte bis zur einzelnen Parzelle vorgegeben. Den Kantonen ist es dabei freigestellt, die Besiedlung über die im Raumplanungsgesetz vorgegebenen Minimalziele hinaus zu beschränken. Wie diese Bestrebungen im Einzelnen aussehen, wird unter den einzelnen Regionen in Kapitel 6 abgehandelt.

3.7. Städte

In den Gemeinden werden die Nutzungspläne festgelegt und die Ausnutzungsziffern pro Liegenschaft bestimmt. Die städtischen Planungs- und Bauvorschriften sehen in der Regel auch Sonderplanungsrecht vor. Anhand von freiwilligen und bei empfindlichen Zonen obligatorischen Bebauungs- oder Gestaltungsplänen können die Eigentümer, welche eine grössere Fläche zu überbauen gedenken, von der Grundordnung abweichen. Weisen diese Gestaltungs- oder Quartierpläne für die Allgemeinheit wesentliche Veränderungen gegenüber der Regelbauweise auf, werden sie anschliessend von der Legislative genehmigt¹³.

¹² Motionen Jacqueline Badran NR-13.3975 und NR-13.3976; Häfliger (2013).

¹³ Graf Silvio und Armin Jans (2010), S. 12.

3.8. Flankierende Massnahmen und Einführung von Einwanderungskontingenten

Noch im Juli 2012 wollte der Bundesrat aufgrund der Einwanderung keine neuen Massnahmen auf dem Wohnungsmarkt ergreifen¹⁴. Neuerdings hat sich dies geändert. Auf Anfang 2014 hat er die Wohnraumförderungsverordnung angepasst, so dass gemeinnützige Wohnbauträger Darlehen aus dem Fonds de Roulement nicht nur für den Neubau und die Erneuerung von Wohnungen, sondern auch für den Kauf von geeignetem Bauland beanspruchen können. Am 15. Januar 2014 hat er sodann die Zwischenergebnisse des wohnungspolitischen Dialogs von Bund, Kantonen und Städten zur Kenntnis genommen. Er hat sich im Grundsatz für eine Revision des Mietrechts ausgesprochen, welche die Bekanntgabe des bisherigen Mietzinses bei Mieterwechseln vorschreiben und weitere Verbesserungen für die Mieter- und Vermieterseite einbeziehen soll. Weiter hat er die Berücksichtigung von Fördergeldern für energetische Sanierungen bei den Mietzinsen transparenter geregelt. Schliesslich will er klären, unter welchen Bedingungen den Gemeinden ein Vorkaufsrecht zugunsten des preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus eingeräumt werden kann und wie nicht mehr benötigte Grundstücke des Bundes und bundesnaher Betriebe vermehrt diesem Zweck zugeführt werden könnten¹⁵.

Die Volksinitiative gegen die Masseneinwanderung, die am 9. Februar 2014 angenommen wurde, ist mit der Personenfreizügigkeit mit der EU nicht vereinbar. Rein rechtssystematisch würden bei einem Dahinfallen des diesbezüglichen bilateralen Vertrags mit der EU auch die flankierenden Massnahmen für den schweizerischen Arbeitsmarkt (Entsendegesetz) automatisch ausser Kraft treten. Im Unterschied dazu sind die oben erwähnten Wohnungsmassnahmen nicht direkt betroffen, da sie separate Erlasse betreffen. Ob sie auch politisch mehrheitsfähig bleiben und tatsächlich umgesetzt werden, ist allerdings offen.

Die Auswirkungen von Einwanderungskontingenten werden in Abschnitt 5.3 behandelt.

3.9. Erschwerung von Hypokrediten bei Wohnhäusern

Seit Mitte 2012 wurden die Anforderungen an die Vergabe von Hypothekarkrediten für Wohnzwecke im Inland mit mehreren Massnahmen verschärft:

- Bei Neugeschäften und bei Krediterhöhungen muss ein Kunde mindestens 20% Eigenmittel beibringen, davon darf maximal die Hälfte aus Guthaben der zweiten Säule stammen. Die Hypothek ist innerhalb von 20 Jahren auf zwei Drittel des Belehnungswertes zu amortisieren. Banken, die über diese Limiten hinausgehen, müssen die Kredite mit mehr Eigenkapital unterlegen.
- Der Bundesrat hat die Eigenmittelanforderung für alle Wohnhypotheken (antizyklischer Kapitalpuffer) per 30.6.2013 auf 1% der risikogewichteten Positionen festgelegt und per 30.6.2014 auf 2% erhöht¹⁶.

Angesichts der immer noch sehr niedrigen Zinssätze war die Wirksamkeit dieser Massnahmen bislang begrenzt. Gemäss Berechnungen von Claudio Saputelli von der UBS erhöht ein

¹⁴ Bundesrat (2012), S. 47-48 und S. 90-92.

¹⁵ BWO (2014).

¹⁶ EFD (2014).

antizyklischer Kapitalpuffer von 2 Prozent den Hypothekarzinsatz für Neukredite kalkulatorisch (bei konstanten Margen) lediglich um etwa 20 Basispunkte, d.h. anstatt beispielsweise 2,5% beträgt er 2,7%¹⁷. Gemäss Kreditstatistik der SNB ist das Wachstum der Hypothekarkredite seit 2013 nur unwesentlich zurückgegangen. Die meisten Banken sind offensichtlich so gut kapitalisiert, dass sie auch die höheren Eigenkapitalanforderungen erfüllen und bei einzelnen Krediten über die obigen Limiten hinausgehen können. Weitere Verschärfungen der Eigenkapitalunterlegung bei Überschreitung der Belehnungsgrenze von 80% des Immobilienwerts und der Tragbarkeitslimite (Gesamtbelastung durch Hypothekarzinsen, Unterhalt und Amortisation von maximal 35% des Einkommens) werden gegenwärtig diskutiert.

¹⁷ Martel (2014).

4. Situation auf den Wohnungsmärkten in den Kantonen und Städten

Im Folgenden wird zuerst die Ausgangslage im Überblick kurz dargestellt. Danach wird auf die interessierenden Kantone und Städte eingegangen. Angeknüpft wird an den Ergebnissen unserer Studie vom Juli 2011. Diese werden kurz referiert, das Schwergewicht liegt auf der Aktualisierung der Projektionen von Wohnungsbau und -nachfrage bis zum Jahr 2022, wobei vor allem auf die Aussagen der Auskunftspersonen zurückgegriffen wird.

4.1. Überblick über Wohnungsbau und Leerwohnungen aktuell

Von 2002 bis 2011 stieg die jährliche Produktion von Neubauwohnungen von knapp 29'000 auf gut 46'000 Einheiten. Während 2012 noch rund 41'500 Wohnungen erstellt wurden,

Tabelle 3: Wohnungsbestand, Wohnungsbau und Leerwohnungsziffer nach Kantonen 2005-2012

| Gebiet | Wohnungen Ende 2012 Total | Reinzugang* aller Wohnungen, jährlicher Mittelwert (in Klammern: jährlicher Zuwachs in % des Bestands 2009) | | Leerwohnungsziffer Jahresmittelwerte in % | |
|---------------------|---------------------------------|---|---------------|---|-----------|
| | | 2005-2009 | 2009-2012 | 2006-2010 | 2011-2013 |
| Schweiz | 4'177'521 | 41'841 (1,04) | 56'390 (1,41) | 0.99 | 0.95 |
| ZH | 693'922 | 7'202 (1,08) | 9'687 (1,46) | 0.70 | 0.60 |
| ...Stadt Zürich | 211'942 | 1'346 (0,65) | 1'586 (0,77) | 0.07 | 0.08 |
| ...Winterthur ** | 51'175 | 778 (1,60) | 882 (1,82) | 0.36 | 0.20 |
| BE | 533'123 | 4'074 (0,79) | 5'442 (1,05) | 1.14 | 1.22 |
| ...Stadt Bern | 76'395 | 186 (0,25) | 690 (0,93) | 0.47 | 0.45 |
| LU | 180'578 | 2'124 (1,23) | 2'756 (1,60) | 0.84 | 0.75 |
| ...Stadt Luzern *** | 44'902 | 288 (0,67) | 737 (1,73) | 0.59 | 1.14 |
| ZG | 53'947 | 723 (1,43) | 1'092 (2,15) | 0.31 | 0.37 |
| ...Zug ** | 14'098 | 225 (1,71) | 338 (2,58) | 0.31 | 0.42 |
| BS | 108'557 | 157 (0,15) | 379 (0,35) | 1.11 | 0.42 |
| BL | 133'675 | 1'181 (0,91) | 1'422 (1,10) | 0.56 | 0.42 |
| TI | 222'196 | 2'264 (1,05) | 2'503 (1,17) | 0.81 | 0.81 |
| ...Lugano **** | 33'829 | - | 266 (0,80) | 0.66 | 1.20 |
| VD | 376'472 | 3'763 (1,05) | 6'222 (1,74) | 0.52 | 0.56 |
| ...Lausanne | 74'338 | 327 (0,45) | 481 (0,66) | 0.18 | 0.14 |
| GE | 221'919 | 1'474 (0,69) | 2'827 (1,32) | 0.20 | 0.31 |

* neu erstellte Wohnungen (Wohnungsneubau inkl. Umbauten) abzüglich Abbrüche und Verluste durch Brände pro Jahr

2005-2009 aufgrund des Reinzugangs von Wohnungen, 2009-2012 aufgrund der Bestandesveränderung der Gebäude- und Wohnungsstatistiken des BFS für 2009 und 2012

** 2000-2009 anstatt 2005-2009

*** inkl. Littau (bei allen Daten ausgenommen Leerwohnungsziffern 2006-2010)

**** ab 2008 Lugano Grande, Leerwohnungsziffer nicht Mittel für 2006-2010, sondern für 2008-2010

Quelle: siehe Quellenverzeichnis

werden für 2013-2015 mehr als 45'000 Wohnungen pro Jahr erwartet, dies aufgrund der rund 77'000 Wohnungen, die sich per Ende 1. Quartal 2013 in Bau befanden, und der rund 65'000 im Jahr 2012 und im ersten Quartal 2013 baubewilligten Wohnungen. Als Folge der Zweitwohnungsinitiative und der Einschränkung von Bauzonen (Revision RPG) dürften allerdings nicht alle baubewilligten Wohnungen realisiert werden¹⁸.

Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, war die Wohnbauproduktion 2005-2012 in den Kantonen Luzern und Zug wie auch in den Städten Winterthur, Zug und Lugano, in der Stadt Luzern ab 2009 klar überdurchschnittlich. In den Städten Zürich, Bern, Basel und Lausanne mit tiefen Leerwohnungsziffern lag sie dagegen stets klar unter dem nationalen Mittel. Dies war auch in den Kantonen BE und BS und BL der Fall. Zum Teil war die Entwicklung räumlich sehr divergent, so z.B. im Kanton Bern, mit Regionen mit hoher Leerwohnungsziffer und günstigen Wohnungen neben sehr tiefen Quoten und steigenden Mieten. Sehr klein war der Reinzugang an Wohnungen im Kanton Genf bis ins Jahr 2009. Später erholte sich die Produktion, blieb aber bis 2012 knapp unter dem Schweizer Durchschnitt. Dies hat sich in der Zwischenzeit geändert, da in Genf zurzeit soviel gebaut wird wie kaum einmal in den vorhergehenden 15 Jahren. Wurden im vergangenen Jahrzehnt 1500 Wohnungen pro Jahr (in der Stadt 1300) gebaut, dürften es im laufenden über 2500 (in der Stadt Genf über 1500) werden.

Eine kleine Kontroverse ist in jüngster Zeit um die Entwicklung des Wohnflächenkonsums pro Kopf entstanden. Während das Amt für Raumplanung bisher immer von einer konstanten Flächenzunahme und einem Konsum pro Kopf von rund 50 m² im Jahr 2010 ausging, stellte die neueste Registererhebung des BFS dies in Frage. Sie geht aufgrund einer neuen Erhebungsmethode davon aus, dass der Flächenkonsum in den Städten in den letzten zehn Jahren stagniert und in der Schweiz insgesamt nur mehr leicht zugenommen hat. In Tabelle 4 wird die Entwicklung seit 1980 für die Schweiz und ihre Grossregionen aufgezeigt.

Tabelle 4: Durchschnittliche Wohnfläche pro Bewohner 1980-2012 (in m²)

| Schweiz bzw. Grossregionen | 1980 | 1990 | 2000 | 2012 |
|----------------------------|------|------|------|------|
| Schweiz | 34 | 39 | 44 | 45 |
| Région lémanique | 35 | 39 | 41 | 41 |
| Espace Mittelland | 33 | 38 | 43 | 45 |
| Nordwestschweiz | 34 | 40 | 45 | 47 |
| Zürich | 34 | 39 | 44 | 44 |
| Ostschweiz | 35 | 41 | 45 | 47 |
| Zentralschweiz | 31 | 38 | 43 | 46 |
| Ticino | 34 | 41 | 42 | 47 |

Quelle: BFS (2014a)

¹⁸ BWO (2013a), S. 3.

4.2. Die Preisentwicklung 2006-2012

Was hat in den vergangenen Jahren die heftigen Preiserhöhungen bei den Marktmieten und beim Wohneigentum verursacht? Auf der Nachfrageseite sind fünf wichtige Faktoren zu nennen:

- die Zunahme der realen Einkommen pro Kopf,
- die Zunahme der Haushalte, insbesondere durch Zuwanderung,
- die starken Präferenzen (nicht nur der Ausländer) für das Wohnen in der Stadt,
- der Strukturwandel bei den Haushalten (Individualisierung, Rentner/innen),
- die relativen Preise Miete/Eigenheim (Tiefe Zinsen und Flucht ins Wohneigentum).

Grundsätzlich gilt in der Schweiz auf dem Wohnungsmarkt: Eine Zunahme der Bevölkerung wie auch des realen Pro-Kopf-Einkommens von einem Prozent erhöht die Wohnraumnachfrage um ebenfalls je rund ein Prozent¹⁹. Gemäss Tabelle 5 ist die Anzahl Mieterhaushalte 2005-2012 um 4,1%, das reale Pro-Kopf-Einkommen um 7,2% gestiegen. Das Angebot hat im gleichen Zeitraum um rund 4,5% zugenommen. Es konnte mit der Nachfrage nicht Schritt halten, deshalb stiegen die Marktmietpreise real stark an.

Tabelle 5: Entwicklung von Mieterhaushalten, Mietwohnungen und realen Einkommen 2005-2012

| | (in Prozent) |
|---|--------------|
| Angebots- („Markt-“) Mieten nominell | 15.8 |
| Teuerung (Landesindex der Konsumentenpreise) | 4.0 |
| Angebots- („Markt-“) Mieten real | 11.4 |
| | |
| Wachstum Mieterhaushalte | 4.1 |
| Wachstum ausländische Mieterhaushalte | 5.0 |
| Wachstum Schweizer Mieterhaushalte | -0.9 |
| Wachstum Mietwohnungen | 4.5 |
| | |
| Wachstumsdifferential Mietwohnungen / Haushalte (Prozentpunkte) | 0.4 |
| | |
| Wachstum Bruttoinlandprodukt real pro Kopf | 7.2 |

Quelle: Sager (2013), eigene Berechnungen

In Tabelle 6 wird der Einfluss der Einwanderung und der inländischen Wohnbevölkerung auf die Wohnungsnachfrage seit 1990 grob abgeschätzt. Dabei zeigt sich, dass die aus den EU-EFTA-Ländern eingewanderten Personen 1991-2000 keine Rolle für die Wohnungsnachfrage gespielt haben, von 2001-2012 dagegen am meisten zur Zunahme der Haushalte beitragen. Während die inländische Wohnbevölkerung 1991-2000 noch dominierte, fiel sie danach hinter die Drittstaaten auf den letzten Platz zurück. Die Nachfrage nach Wohnraum

¹⁹ Schellenbauer, Salvi (2013).

wird allerdings von einem weiteren Faktor getrieben: der Abnahme der Haushaltgrösse aufgrund der demografischen Alterung und der zunehmenden Individualisierung (Single-Gesellschaft). In Tabelle 6 kommt dies im Residuum (Restgrösse) zum Ausdruck.

Tabelle 6: Zuwachs Bevölkerung und Haushalte in der Schweiz 1990-2012 (in 1000)

| | | | 1990 | 2000 | 2012 |
|--|---|------------------------------------|-------|------------|------------|
| Bevölkerung | Ständige Wohnbevölkerung Ende Jahr | | 6'750 | 7'204 | 8'039 |
| | Zuwachs 1991-2000 bzw. 2001-2012 | TOTAL | | 454 | 835 |
| | | WS EU-EFTA | | 4 | 425 |
| | | WS Drittländer inländische WB * | | 263 186 | 303 107 |
| Haushalte | Anzahl Privathaushalte Ende Jahr | | 2'841 | 3'115 | 3'488 |
| | Zuwachs Anzahl Haushalte aus Bevölkerungszunahme 1991-2000 bzw. 2001-2012 | Total | | 274 | 373 |
| | | WS EU-EFTA | | 2 | 193 |
| | | WS Drittländer inländische WB | | 105 83 | 121 48 |
| Zuwachs aus Bevölkerungsbestand 1991-2000 bzw. 2001-2012 | (= Residuum) | | 84 | 11 | |

WS = Wanderungssaldo / WB = Wohnbevölkerung

* Geburtenüberschuss und (negativer) Wanderungssaldo CH-Bürger/innen

** Annahme: mittlere Haushaltgrösse bei

- Einwanderern aus der EU-EFTA: 2,2

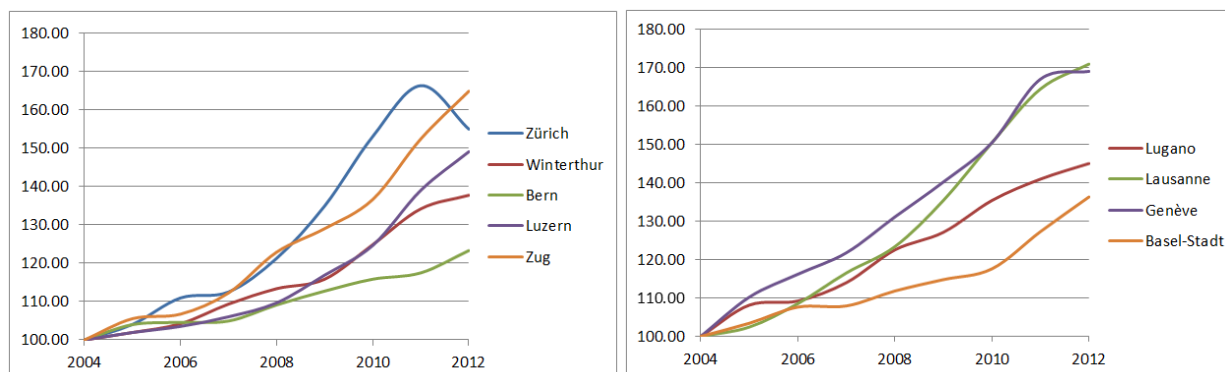
- Einwanderern aus Drittstaaten: 2,5

- der Zunahme der inländischen Wohnbevölkerung: 2,25

Quelle: BFS (2014a), Seco (2013), eigene Berechnungen

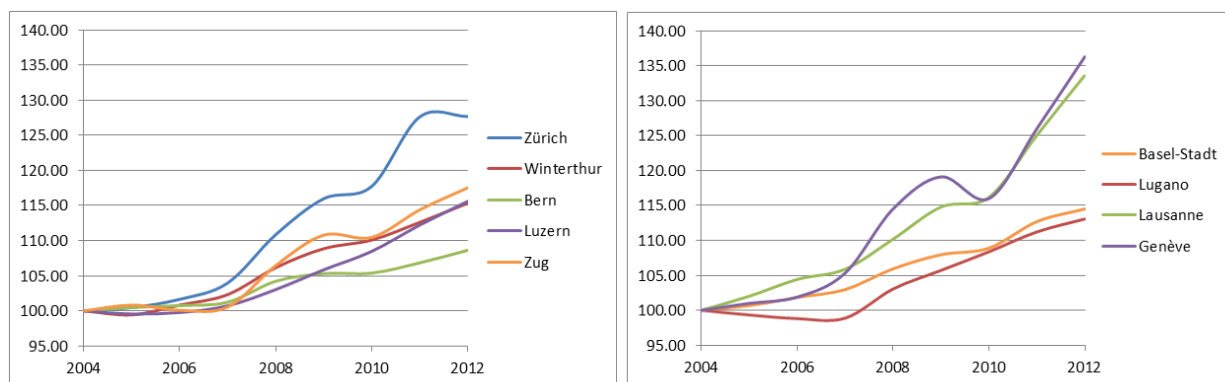
Ganz anders verlief die Entwicklung jedoch in den Zentren Zürich, Zug und vor allem Lausanne und Genf, hier konnte die Zusatznachfrage der ausländischen Haushalte nicht durch eine entsprechende Erhöhung des Wohnungsangebots aufgefangen werden, was zu markanten Preissteigerungen geführt hat. So zeigt Abbildung 4 für den Zeitraum 2004-2012 einen Zuwachs der Angebotspreise für Wohneigentum von rund 70% im arc lémanique, von 65% in Zug und 55% in Zürich, während er für Bern lediglich 25% und für Basel rund 35% beträgt. Die Marktmieten haben im gleichen Zeitraum gemäss Abbildung 5 etwa halb so viel zugenommen, die Reihenfolge der Städte ist aber praktisch dieselbe. Die Zunahme der Einwanderung von sehr gut qualifizierten Personen mit überdurchschnittlichen Einkommen führte in den Problemregionen in letzten Jahren zu einer Ausweitung der Wohnraumnachfrage vor allem in den oberen Preissegmenten. Damit verbunden war eine schleichende soziale Entmischung in einzelnen Quartieren (wie z.B. im Seefeld der Stadt Zürich, siehe Kapitel 7). Wie aus Tabelle 3 ersichtlich lag vor allem im Zeitraum 2005-2009, aber auch 2009-2012 die Neubautätigkeit in allen Städten mit sehr grosser Preiszunahme klar unter dem nationalen Mittel, Zug bildete die einzige Ausnahme.

Abbildung 4: Angebotspreise für Wohneigentum 2004-2012 nach Gemeinden



Quelle: BWO und Meta-Sys AG (2012), eigene Darstellung

Abbildung 5: Marktmieten 2004-2012 nach Gemeinden



Quelle: BWO und Meta-Sys AG (2012), eigene Darstellung

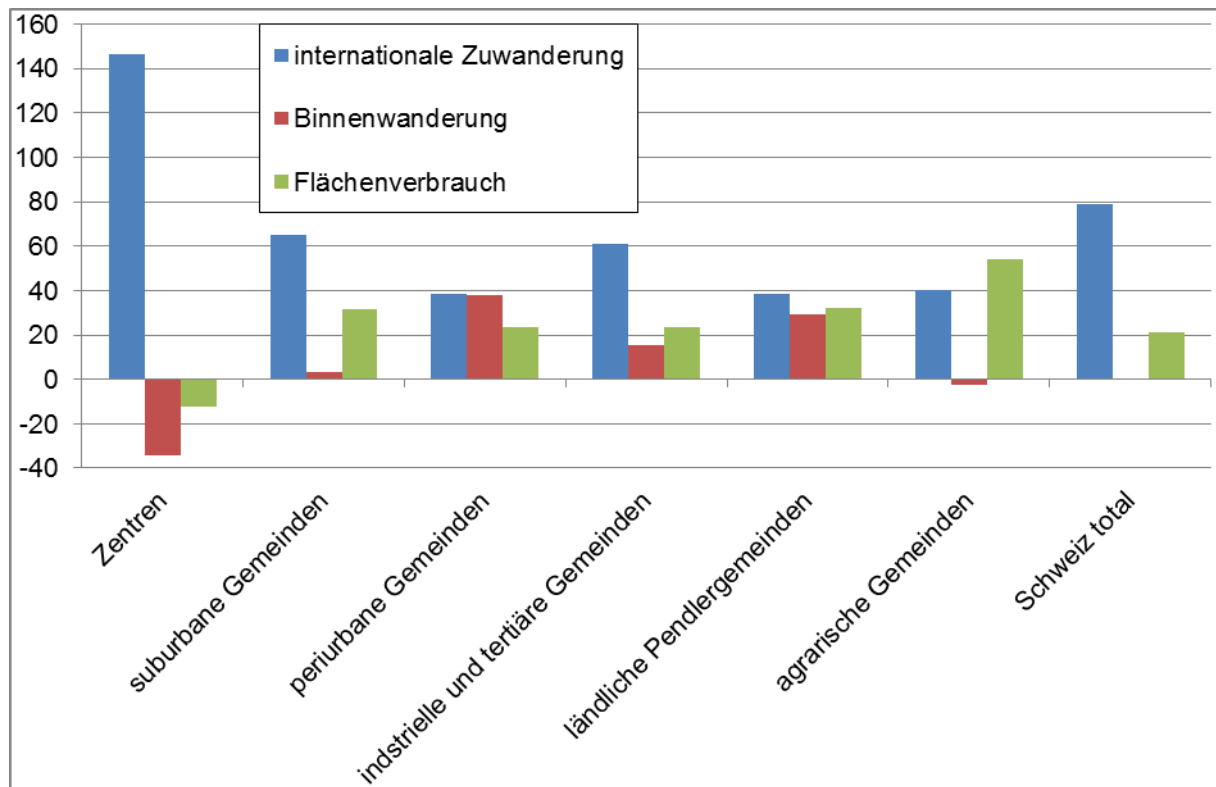
Die relativ gute Qualifikation der neuen Einwanderer war gekoppelt mit relativ hohen Einkommen und einer starken Präferenz für die attraktivsten Zentren der Schweiz. Der damit ausgelöste Preisboom im Mietwohnungssektor hat dort, wie Abbildung 6 zeigt, zu einem Rückgang beim Flächenkonsum pro Kopf geführt. Gleichzeitig verlagerte sich die Nachfrage in das inzwischen günstiger gewordene Wohneigentum, was auch die Eigentumspreise in den Agglomerationsgemeinden in die Höhe getrieben hat. Heute hat sich die Anspannung in die Agglomerationsgemeinden ausgeweitet, wobei die ebenfalls starke Angebotsausweitung in einzelnen Zentren zumindest bei den teuersten Objekten zu einer gewissen Dämpfung der Preisentwicklung verhalf²⁰.

In Abbildung 6 wird gezeigt, wie sich der neugebaute Wohnraum im Jahre 2011 auf verschiedene Nachfragesegmente verteilte. Landesweit entfielen 79% der neuen Wohnungen auf Zuwanderer und 21% auf einen höheren Flächenkonsum pro Kopf. In den einzelnen Gemeindetypen zeigt sich ein unterschiedliches Bild. In den Zentren dominierte die Zuwanderung aus dem Ausland derart, dass sie nicht nur Ansässige verdrängte, sondern auch zu einem geringeren Flächenkonsum pro Kopf führte. Die Verdrängung erfolgte primär in periurbane Gemeinden im äusseren Agglomerationsgürtel der Zentren und in ländliche Pendlergemeinden. In den agrarischen Gemeinden ist der höhere Flächenverbrauch pro Person der stärk-

²⁰ BWO (2013b).

ste Nachfragefaktor, er macht sich aber auch in den anderen Gemeindetypen bemerkbar. In den suburbanen Gemeinden im Umfeld grösserer Zentren und den industriell oder tertiär geprägten Gemeinden war die Zuwanderung aus dem Ausland im Jahr 2011 der klar stärkste Einflussfaktor.

Abbildung 6: Absorption des neuen Wohnungsangebots nach Gemeindekategorien 2011 (in % der neu gebauten Wohnungen, ständige Wohnbevölkerung)



Quelle: Hasenmaile, Fredy (2014)

Leidtragende dieser Entwicklung sind die Ausländer selbst und generell alle Haushalte, die neu als Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt in den Zentren in Erscheinung treten. Hier wurden in den letzten zehn Jahren nur wenige Wohnungen im unteren Segment gebaut, deshalb tritt da der Mangel am stärksten in Erscheinung.

5. Summarische Überprüfung der Projektionen 2011

Unseren Projektionen der Wohnnachfrage 2010-2030 vom Juli 2011 lagen die vom BFS im Jahr 2010 veröffentlichte mittlere Bevölkerungsszenario 2010-2060 und das zugehörige kantonalisierte Szenario 2010-2035 aus dem Jahre 2011 zugrunde. Da das BFS bis Mitte 2011 keine aktuellen Daten über die privaten Haushalte publizierte, haben wir dafür eigene Schätzungen mit Hilfe der Methode, die das BFS verwendet, vorgenommen. Im Folgenden wird ausgeführt, ob diese Grundlagen weiterhin Geltung beanspruchen dürfen und inwieweit sie anzupassen sind. Die Ausführungen in den Abschnitten 5.1 und 5.2 gehen davon aus, dass die Entwicklung, insbesondere die Einwanderung, wie bisher weitergeht. In Abschnitt 5.3 wird auf die momentan absehbaren Auswirkungen von Einwanderungskontingenten gegenüber der EU eingegangen.

5.1. Projektionen für die Schweiz

Die Bevölkerungsszenarien 2010-2060, welche im Jahre 2010 publiziert wurden, konnten nicht auf die effektiven Werte des Jahres 2010 zurückgreifen. Dazu kommt, dass die Einwanderung in den Jahren 2010-2012 deutlich unterschätzt wurde. Mitte 2013 publizierte das BFS deshalb ein angepasstes mittleres Bevölkerungsszenario für die Periode 2013-2022 für die Schweiz und alle Kantone. Gemäss diesem wird die Bevölkerung der Schweiz bis 2016 um 101'000, bis 2022 um 66'000 Personen höher liegen als im Szenario von 2010 (Tabelle 7). Hauptursache bildet die verstärkte Einwanderung.

Wie Tabelle 7 zeigt, liegen unsere Projektionen für die privaten Haushalte um rund 100'000 Einheiten (= 3%) über den effektiven Daten des BFS für das Jahr 2012. Die Anzahl Kleinhaushalte wurde von uns höher, die der 3-Personen-Haushalte klar tiefer veranschlagt.

Unsere Projektion für die privaten Haushalte im Jahr 2022 liegt leicht über den Werten, die aufgrund des neuen BFS-Bevölkerungsszenarios 2013 zu erwarten sind. Angesichts der geringen Differenzen und der grossen Unsicherheit bei der zukünftigen Einwanderung erscheint es allerdings nicht angezeigt, unsere nationale Projektion von 2011 zu korrigieren.

5.2. Projektionen für die Kantone und Städte

Für die hier interessierenden Kantone zeigen sich unterschiedliche Ergebnisse. Wie aus Tabelle 7 ersichtlich ist, wird im angepassten Szenario 2013 gegenüber dem Szenario 2010 in den Kantonen ZH, BE, LU, ZG und TI im Jahr 2022 eine höhere, in den Kantonen BS, BL, VD und GE dagegen eine tiefere Bevölkerung ausgewiesen.

Bei den privaten Haushalten liegen die Abweichungen zwischen dem ZHAW-Szenario 2011 und den Ist-Werten des BFS für das Jahr 2012 in den Kantonen ZG bei 0,5%. In den anderen Kantonen liegen sie zwischen 3-7%, in Kanton Genf sogar bei 12%.

Insgesamt liegt unsere Projektion 2011 der Anzahl Haushalte im Lichte der neu verfügbaren Daten für die kommenden 10-15 Jahre eher zu hoch. Die Abweichungen dürften sich gegenüber 2012 aber verringern, da wir mit einer tieferen Bevölkerungsentwicklung rechneten. Vorsicht ist allerdings im Grossraum Basel und im Bassin lémanique angezeigt.

Tabelle 7: Bevölkerung und Haushalte nach Kantonen und Städten 2010/2011 und 2022 (bzw. 2030)

| Kanton Stadt | Ständige Wohnbevölkerung (in 1000 Personen per Ende Jahr) | | | | Anzahl private Haushalte 2012 (in 1000) | | |
|-----------------|--|---------------------|---------------------|---------------------|--|-------------|-----------|
| | 2010 Effektiv | 2022 BFS 2011 | 2022 BFS 2013 | 2030 BFS 2011 | ZHAW 2012 *** | BFS 2013 | Differenz |
| ZH | 1'373,1 | 1'493,3 | 1'500,1 | 1'548,4 | 657,9 | 629,5 | 28,8 |
| Zürich | 372,0 | 395,7 | 434** | 442* | 196,0 | | |
| Winterthur | 101,2 | - | 112* | 120* | - | (46,5) | |
| BE | 979,8 | 1'010,5 | 1'031,3 | 1'019,4 | 457,2 | 444,9 | 12,3 |
| Bern | 124,4 | 126,9 | | 127,4 | 67,0 | | |
| LU | 373,0 | 414,9 | 411,7 | 431,5 | - | 161,5 | - |
| Luzern | 76,7 | - | 84,6* | - | - | (40) | |
| ZG | 113,1 | 117,4 | 123,2 | 120,0 | 49,6 | 49,3 | 0,3 |
| BS | 184,9 | 198,3 | 192,7 | 197,9 | 100,3 | 96,0 | 4,3 |
| BL | 274,4 | 290,3 | 282,8 | 297,0 | 128,7 | 121,4 | 7,3 |
| TI | 333,7 | 357,4 | 370,6 | 363,1 | - | 153,0 | - |
| Lugano | 54,7 | - | 58,4* | 60,0* | - | (27) | |
| VD | 713,3 | 820,3 | 809,2 | 863,1 | 337,1 | 317,2 | 19,9 |
| Lausanne | 127,8 | - | 141,0* | 151,7** | - | | |
| GE | 457,7 | 508,3 | 487,3 | 529,4 | 216,4 | 192,6 | 23,8 |
| Schweiz | 7'870,1 | 8'485,8 | 8'552,3 | 8738,0 | 3'596,1 | 3'488,8 | 103,7 |

* Prognose ZHAW (keine BFS-Prognosen verfügbar)

** Prognosen Statistik Stadt Zürich, Juli 2013 (mittleres Szenario) bzw. StatistiqueVaud (2011)

*** alle Werte linear interpoliert für die Periode 2010-2020, angenommener Abzug für

Kollektivhaushalte 2,36% der totalen Haushalte

Quelle: BFS (2011), BFS (2013); ZHAW (2011a), BFS (2013a)

Die meisten der uns befragten Fachpersonen erachten das mittlere Bevölkerungsszenario, das das BFS 2013 bis zum Jahre 2022 publizierte, als realistisch. Für die Stadt Zürich wird präzisiert, dass der „Strukturwandel“ der Haushaltsgrössen mehrheitlich abgeschlossen sei, so dass es keinen merklichen Bevölkerungszuwachs mehr durch Veränderung der Belegungsquoten geben dürfte. Die Bevölkerungszunahme resultiert daher ausschliesslich auf der zukünftigen Ausnützung der Reserven (Neubau und Verdichtung).

Im Folgenden werden die abweichenden Auffassungen wiedergegeben. Als zu tief werden die Projektionen für die Kantone ZG, BL und GE und die Städte Bern, Winterthur, Zug und Lugano erachtet. Im Kanton Genf würde eine allfällige Abschwächung der Zuwanderung kompensiert durch die Rückwanderung von Haushalten, die in andere Kantone gezogen sind und im Genfer Stadtzentrum wohnen möchten. Als leicht zu hoch wird die Projektion einzig für BS eingeschätzt, ein Zuwachs von 10'000 Personen wird erst im Jahre 2030 erwartet.

Kaum zu vergleichen mit den obigen Projektionen sind die Prognosen etwa von Fahrländer Partner für die Anzahl der Haushalte bis 2025. Sie beziehen sich auf MS-Regionen, während die Zahlen in Tabelle 7 die Bevölkerung und Haushalte nach politischen Grenzen ausweist. In Tabelle 8 zeigen sich starke Unterschiede in den Wachstumsraten nach MS-Regionen. Während die Haushalte in Basel-Stadt 2012-2025 nur um etwas mehr als 10% zunehmen, beträgt ihr Wachstum in den stärksten Wirtschaftszentren 22-25%. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass bei der Prognose von Tabelle 8 nicht damit gerechnet wurde, dass die Volksinitiative gegen die Masseneinwanderung angenommen wird.

Tabelle 8: Haushaltschätzung nach MS-Region, Entwicklung 2012-2025

| MS-Region | Bevölkerung 2025 | Haushalte 2012 | Haushalte 2025 | Zunahme Haushalte 2012-2025 in % |
|-------------|------------------|----------------|----------------|----------------------------------|
| Zürich | 393'442 | 186'765 | 231'462 | 23.9 |
| Winterthur | 196'553 | 78'856 | 93'716 | 18.8 |
| Bern | 311'225 | 143'566 | 171'152 | 19.2 |
| Luzern | 235'802 | 97'261 | 121'397 | 24.8 |
| Kanton Zug | 121'598 | 49'280 | 60'069 | 21.9 |
| Basel-Stadt | 191'952 | 95'976 | 107'015 | 11.5 |
| Lugano | 150'117 | 63'729 | 73'516 | 15.3 |
| Lausanne | 286'760 | 123'110 | 151'956 | 23.4 |
| Kanton Genf | 491'715 | 192'581 | 237'193 | 23.1 |

Quelle: Bevölkerung und Haushalte 2025: Fahrländer Partner AG, Immobilien-Almanach Schweiz 2014, Zürich 2013
Haushalte 2012: BFS, Statpop, 2014

5.3. Auswirkungen von Einwanderungskontingenten für die EU

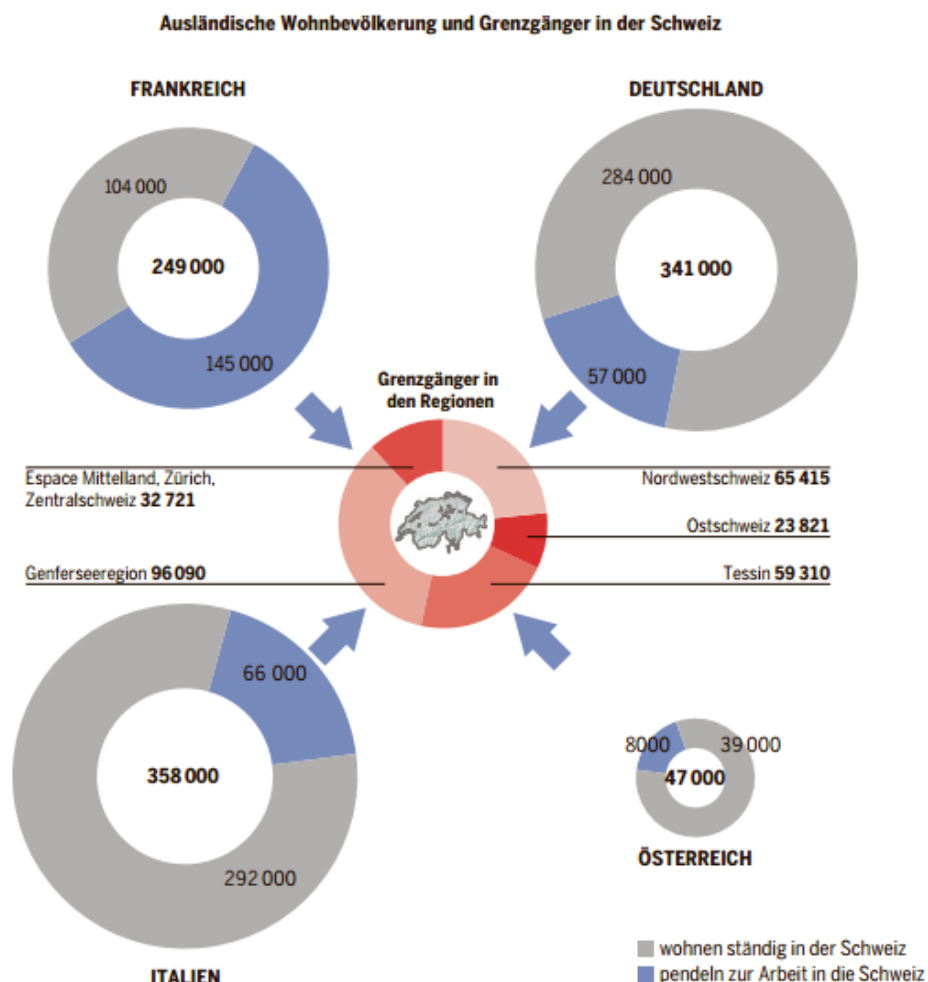
In der Schweiz leben heute 1.5 Mio. Ausländer. Die wichtigsten Herkunftsländer bilden die drei grossen Nachbarländer Italien, Deutschland und Frankreich. Aus diesen stammen denn auch die meisten Grenzgänger (siehe Abbildung 7). Gemäss Aussagen der Initianten sind die jetzt schon in der Schweiz lebenden Ausländer und die Grenzgänger von der Neuregelung mit der Annahme der Initiative gegen die Masseneinwanderung nicht betroffen. Sie richtet sich vielmehr gegen die Netto-Zuwanderung, die in den letzten Jahren bis zu 80'000 Personen pro Jahr betrug.

Die am 9.2.2014 angenommene Volksinitiative gegen die Masseneinwanderung sieht vor, dass die Zahl der (neuen) Aufenthaltsbewilligungen für Ausländerinnen und Ausländer durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente wie folgt begrenzt wird:

- Die Höchstzahlen gelten für sämtliche Bewilligungen unter Einschluss des Asylwesens.
- Die Höchstzahlen und Kontingente für erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen unter Berücksichtigung eines Vorranges für schweizerische Arbeitskräfte auszurichten. Die Grenzgängerinnen und Grenzgänger sind darin einzubeziehen.

Es dürfen keine völkerrechtliche Abkommen abgeschlossen werden, die gegen diese Bestimmungen verstossen. Bestehende völkerrechtliche Abkommen, die damit nicht vereinbar sind (wie der bilaterale Vertrag über die Personenfreizügigkeit mit der EU), sind bis zum 9.2.2017 neu zu verhandeln und anzupassen. Tritt die Ausführungsgesetzgebung bis zu diesem Zeitpunkt nicht in Kraft, erlässt der Bundesrat vorläufige Vorschriften mittels Verordnungen.

Abbildung 7: Ausländische Wohnbevölkerung und Grenzgänger in der Schweiz



Quelle: Nach dem Ja zur Einwanderungsinitiative, TA vom 11.2.2014

Daraus wird deutlich, dass es zeitlich zwei Phasen zu unterscheiden gilt: Von 2014 bis spätestens am 9.2.2017 gilt rechtlich der status quo, danach greifen die Höchstzahlen und Kontingente. Für die Abschätzung der Auswirkungen auf die Wohnungsnachfrage unterscheiden wir im Folgenden zwei Extrem-Szenarien:

- A. Die Bedürfnisse der Wirtschaft nach Arbeitskräften werden vollständig abgedeckt. Die Kontingente werden so hoch angesetzt, dass keine Knappheiten entstehen. De facto entspricht dies dem status quo, wie er in den Abschnitten 5.1 und 5.2 dargestellt wird.

- B. Der Einwanderungsüberschuss entspricht ab 2017 genau dem ursprünglichen BFS-Bevölkerungsszenario 2010-2060 aus dem Jahre 2011, er beträgt damit 22'500 Personen pro Jahr. Da bei den Schweizerinnen und Schweizern ein Auswanderungsüberschuss von 7'500 unterstellt wird, folgt daraus ein Einwanderungsüberschuss der ausländischen Personen von 30'000 pro Jahr. Gegenüber dem Einwanderungsüberschuss in den letzten Jahren, der bis zu 80'000 Personen pro Jahr erreichte, bedeutet dies eine Reduktion von über 60%.

In Tabelle 9 ist die Entwicklung von Bevölkerung und Haushalten gemäss Szenario B bis zum Jahr 2030 dargestellt. Für die Übergangsjahre 2013-2016 wird von einer sinkenden Tendenz der Einwanderung ausgegangen mit einem durchschnittlichen Einwanderungsüberschuss von 50'000 Personen pro Jahr. Angesichts der herrschenden Unsicherheit über die definitive Regelung kann hier lediglich, mit groben Schätzungen operiert werden.

Tabelle 9: Ständige Wohnbevölkerung in der Schweiz 2010-2030 nach Szenario B

| Angaben in 1000 | 2010 | 2012 | 2016 | 2030 |
|---------------------------------------|-------|----------------|------------------|------------------|
| Bevölkerung Ende Jahr | 7'870 | 8'039 | 8'311 | 8'808 |
| Zuwachs Bevölkerung in der Periode | | 2011-12 | 2013-2016 | 2017-2030 |
| Total | | 169 | 272 | 497 |
| - davon Geburtenüberschuss | | 36 | 72 | 182 |
| - davon Wanderungssaldo | | 133 | 200 | 315 |
| Zuwachs in der Periode (Jahresmittel) | | | | |
| Total | | 84.5 | 68 | 35.5 |
| - davon Geburtenüberschuss | | 18 | 18 | 13 |
| - davon Wanderungssaldo | | 66.5 | 50 | 22.5 |
| Anzahl Haushalte Ende Jahr | | 2012 | 2016 | 2030 |
| | | 3'488 | 3'664 | 3'912 |
| Zuwachs Haushalte in der Periode | | | 2013-2016 | 2017-2030 |
| Total | | | 176 | 248 |
| - davon Geburtenüberschuss | | | 36 | 91 |
| - davon Wanderungssaldo | | | 140 | 157 |
| Mehrbedarf an Wohnungen pro Jahr | | | 44 | 18 |

Annahmen: Geburtenüberschuss gemäss BFS-Bevölkerungsszenario 2010-2060 von 2011. Zuwachs der Anzahl Haushalte ab 2013: mittlere Haushaltgrösse bezüglich Bevölkerungszuwachs von 2,0
Quelle: eigene Berechnung

Für die Wohnungsnachfrage ist die Anzahl der Haushalte massgebend, aus diesem Grunde werden die Grenzgänger hier ausgeklammert, ebenso die Kurzaufenthalter. Es zeigt sich, dass die gegenwärtige Wohnungsproduktion von 45'000-50'000 Wohnungen gerade ausreichen dürfte, um den Mehrbedarf bis Ende 2016 zu decken. Bei gleichbleibender Bautätigkeit würden sich ab 2017 jährliche Angebotsüberschüsse von über 0,5% des gesamten Wohnungsbestands einstellen. Der Wohnungsbau müsste deshalb massiv zurückgefahren werden.

Tatsächlich dürfte sich eine Situation ergeben, die zwischen den beiden Extrem-Szenarien liegt. Falls die Höchstzahlen für die Einwanderung „in der Mitte“ der beiden Szenarien liegen sollten, dürften die Angebotsüberschüsse auf dem Wohnungsmarkt bei gleichbleibender Bautätigkeit zwar spürbar zurückgehen, aber nicht verschwinden. Geht man davon aus, dass weiterhin starke Präferenzen für einen Wohnsitz nahe beim Arbeitsplatz, vornehmlich in den Zentren, bestehen, dann wird das neue Regime keine grosser Entspannung in den hier untersuchten Städten bringen, sondern sich vor allem in der Agglomeration und noch mehr im periurbanen Raum in Form von höheren Leerständen und sinkenden Wohneigentumspreisen und Mieten ausdrücken.

Die CS schätzt denn auch für das Jahr 2015 den Rückgang des Potenzialwachstums für das reale BIP von 1.9% auf 1.6% bei einer Verminderung der Nettozuwanderung auf 50'000 Personen. Damit dürften 10'000 Wohnungen weniger pro Jahr nachgefragt werden. Da diese Wohnungen bereits im Bau sind, rechnet die CS mit einer Zunahme der nationalen Leerstandsnummer von 1.0% auf 1.2%. Die Lage am Mietwohnungsmarkt in von Knappheit betroffenen Regionen dürfte sich deshalb leicht entspannen. Mittel- bis langfristig würden sich die Folgen eines so verstandenen Kontingentsystems in Grenzen halten, falls mit einer Nettozuwanderung von 40'000 bis 50'000 ausländischer Personen pro Jahr gerechnet wird²¹. Aber auch dann würden höchstens 30'000-35'000 Wohnungen zusätzlich nachgefragt, so dass die gegenwärtige Produktion von Wohnungen um 15'000-20'000 Einheiten zurückgefahren werden müsste.

Neben der Masseneinwanderungsinitiative verlangt die Eidgenössische Volksinitiative „Stopp der Überbevölkerung – Zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen“ (EcoPop) ebenfalls ein Kontingentsystem:

- die jährliche Nettozuwanderung, also Einwanderer minus Auswanderer, wird auf 0,2 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung begrenzt. Dies entspricht einem Bevölkerungswachstum von 16'000 Personen im Jahr.
- Vorgesehen ist eine Übergangsphase: Im ersten Jahr nach Annahme der Initiative darf der Einwanderungsüberschuss 0,6 Prozent, im zweiten noch 0,4 Prozent der Wohnbevölkerung betragen.

Dies bedeutet, dass bei einer Annahme dieser Volksinitiative die Bevölkerung und die Haushalte noch weniger zunehmen, nämlich ab 2017 bis 2030 nur noch um 406'000 Personen, also insgesamt noch um 29'000 Haushalte pro Jahr. Die Wohnungsproduktion müsste noch stärker schrumpfen als bei dem von uns gewählten relativ strengen Szenario B, um Angebot und Nachfrage im Gleichgewicht zu halten.

²¹ Quelle: Lanz (2014).

6. Zukünftige Entwicklung in ausgewählten Kantonen und Städten

Hier wird zuerst die zukünftige Entwicklung der Marktsituation kurz eingeschätzt. Danach werden wichtige Bauprojekte vorgestellt, um aufzuzeigen, wie sich das Angebot an Wohnraum gegenüber den letzten zehn Jahren verändern wird. Die Ausführungen stützen sich auf öffentlich zugängliche Materialien, Immobilienexperten (Fahrländer, UBS, CS usw.) und die Antworten der angefragten Fachpersonen. Die absehbaren Auswirkungen von Einwanderungskontingenten für die EU werden ebenfalls angesprochen.

6.1. Zürich

6.1.1. Kanton Zürich

Von der zur Überbauung freigegebenen Fläche sind im Jahr 2012 in der Wohnzone des Kantons Zürich 88% überbaut. Die äusserst knappe Bemessung der Bauzonen setzt der Neubautätigkeit auf der grünen Wiese enge Grenzen. Die Stadt Zürich verfügt gegenwärtig noch über Bauzonenreserven in Form von unüberbauten Bauzonenflächen zwischen 3% und 7% (siehe Tabelle 1), bei den übrigen Gemeinden des Kantons Zürich liegt dieser Anteil noch bei 10%²².

Eine Beschränkung des extensiven Bauens ist auch gemäss kantonalem Richtplan vorgesehen. Eine verstärkte Verdichtungsstrategie gebietet auch die Annahme der Kulturlandinitiative. Von der zugelassenen Geschossfläche sind nur 65% genutzt²³. Verdichtungspotenzial ist also schon heute gegeben. Die Reserven, die im Kanton Zürich aufgrund der grösseren Fläche in absoluten Zahlen um einiges höher sind als etwa in den Stadt-Kantonen Basel und Genf, sollten genügen, um den Bedarf, der sich durch zusätzliche Arbeitsplätze und anhaltende Immigration ergibt, bis ins Jahr 2020 abzudecken. 80% des Bevölkerungswachstums soll in Zukunft in den Städten stattfinden. „Verlierer“ sind die Landgemeinden, deren Erweiterungspläne mehrheitlich abgelehnt worden sind. Grösster Streitpunkt ist und bleibt die Verkehrsplanung. An diesem Szenario dürfte das vor Kurzem angenommene Kontingentsregime in dem Sinne etwas ändern, als die im periurbanen Raum gebauten Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen in Zukunft auf eine abgeschwächte Nachfrage treffen werden, was die Preiserhöhungen der vergangenen Jahre zum Stillstand bringen wird.

Ein interessantes Projekt stellt der Militär-Flugplatz Dübendorf dar, dessen Betrieb im laufenden Jahr eingestellt werden soll. Hier geht es um eine Gesamtnutzfläche von 250 Hektaren. Boden, der dem Bund gehört und nach dessen Willen einer zivilaviatischen Nutzung zugeführt werden soll. Daneben ist auch ein Innovationspark geplant. Ob sich diese - aus volkswirtschaftlicher Sicht suboptimale Lösung - in Zukunft durchsetzen wird, lässt sich heute noch nicht absehen. Der Zürcher Regierungsrat hat sich jedenfalls klar gegen eine weitere Nutzung des Areals als Flugplatz ausgesprochen.

²² Kanton Zürich (2014).

²³ Kanton Zürich (2014a).

6.1.2. Stadt Zürich

Markt

Die rege Bautätigkeit der letzten Jahre konzentrierte sich einerseits auf die Umnutzung grosser Brachen in Zürich Nord und Zürich West sowie auf den Umbau von bestehenden Wohnungen. Wie jedoch der Entwurf zur neuen Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich vom Oktober 2013 zeigt, wird sich eine dezidierte Verdichtungsstrategie zum heutigen Zeitpunkt nur zaghaft durchsetzen. Der sich gegenwärtig in der Vernehmlassung befindende Entwurf des Stadtrates wird jedoch ersten Kommentaren zu Folge noch markante Veränderungen erfahren dürfen.

Gemäss Stadtrat lässt die geltende Bau- und Zonenordnung dank Verdichtung ein Wachstum der Wohnbevölkerung bis auf weit über 400'000 Personen zu. Gemäss Entwurf der neuen Bau- und Zonenordnung soll es sogar Raum für mindestens weitere 115'000 Einwohner und 160'000 zusätzliche Arbeitsplätze haben. Die heutigen Reserven sollten somit für weitere 15 Jahre ein Bevölkerungswachstum wie bisher ermöglichen.

Zürich dürfte wegen seiner Arbeitsplätze auch in Zukunft eine grosse Anziehungskraft auf neue Haushalte haben. Bei unterdurchschnittlicher Bautätigkeit wird dies automatisch zu einem weiterhin äusserst tiefen Leerstand (0.08%) und damit weiteren Mietpreis- und Eigentumspreiserhöhungen führen. Die Preissteigerungen werden sich jedoch abflachen. Ob daran das neue Kontingentsregime etwas ändern wird, ist zu bezweifeln, da die Sogwirkung des Zentrums aufgrund des Angebots an Arbeitsplätzen auch bei reduzierter Zuwanderung hoch bleiben wird.

Projekte

Die Stadt entwickelt sich weiterhin vor allem im Westen (Altstetten) und im Norden (Affoltern und Seebach). Während in neuen Projekten in Altstetten, Oerlikon, Leutschenbach und an der Europaallee vor allem ein breiter Mix von Nutzungsarten vorgesehen ist, sollen Affoltern und verstärkt Schwamendingen vornehmlich für Wohnzwecke verdichtet werden.

Zukünftige Grossprojekte wie Greencity im Süden, Hunziker-Areal im Norden, Zollfreilager und Tramdepot Hard im Westen werden jedoch nicht ausreichen, um den zukünftigen Bedarf der Stadt in der Höhe von mindestens 2500 Einheiten pro Jahr zu decken²⁴. Die Brachen sind mittlerweile weitgehend ausgeschöpft. In neuen Grossprojekten wie Greencity zeigen sich auch die Möglichkeiten von Gestaltungsplänen, welche die Hürde des Gemeinderates nehmen müssen: Sie haben mehr Wohnraum, mehr genossenschaftliche Angebote, verbindliche Mietpreise, die Erfüllung der Kriterien für eine 2000 Watt Gesellschaft, Anbindung an den öffentlichen Verkehr und viele andere Qualitäten, welche ein lebendiges, gut durchmischtes Quartier ausmachen. Tabelle 10 zeigt die heute bekannten grösseren Wohnbauprojekte.

²⁴ Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich (2013).

Tabelle 10: Projekte in der Stadt Zürich (Auswahl)

| Projekte | Anzahl Wohnungen |
|--|--|
| Zürich-West | 1300 |
| Leutschenbach | 1400 |
| Letzi | 275 |
| Schwamendingen | 890 |
| Manegg (Greencity) | 770 |
| Europaallee | 580 |
| Bahnhof Altstetten | 80 |
| Zürich-Altstetten (Labitzke Areal) | 245 |
| Zürich-Altstetten (Zollfreilager) | 1000 |
| Neu-Oerlikon/Bahnhof Oerlikon | in Planung |
| Hunzikerareal | 450 |
| Kasernenareal | Nutzung unbekannt |
| Überbauung Reservoir-Wiese (Wipkingen) | 130-145 Kleinwohnungen für Studierende |
| Koch-Areal | 400 städtische Wohnungen |

Quelle: Stadt Zürich (2014)

Seit der Annahme der Initiative „Bezahlbare Wohnungen für Zürich“ im November 2011 hat die Stadt zahlreiche Projekte durch die Bereitstellung von Bauland, Subventionen und Sonderbauvorschriften unterstützt. Aus Tabelle 11 sind die zukünftigen genossenschaftlichen und kommunalen Wohnbauvorhaben, die heute bekannt sind, ersichtlich.

Tabelle 11: Genossenschaftliche und kommunale Wohnbauvorhaben in der Stadt Zürich (Auswahl)

| Projekt/Entwicklungsgebiet | Anzahl Wohnungen | Bezug |
|---|---------------------------------------|---------------|
| Rautistrasse (Ersatzneubau)* | 104 Wohnungen (35 subventioniert) | Bezug 2014/15 |
| Kronenwiese* | 99 Wohnungen (29 subventioniert) | Bezug 2016 |
| Leutschenbach (Heineken-Areal)* | 390 Wohnungen (130 subventioniert) | Bezug 2020 |
| Tramdepot Hard* | 184 Wohnungen (61 subventioniert) | Bezug 2020 |
| BG «mehr als wohnen», Hunzikerareal** | 374 Wohnungen (79 subventioniert) | |
| BEP, Seebahnstrasse | 145 Wohnungen | |
| SSWZ, Studentisches Wohnen Rosengarten | 125 Zimmer | |
| BG Glattal, WS Schwamendingen | 240 Wohnungen | |
| ABZ, WS Kanzlei | 200 Wohnungen | |
| LVZ (Ersatzbauten) | 220 Wohnungen | |

* kommunale Siedlungen

** im Baurecht

Quelle: Stadtrat Zürich (2013)

6.1.3. Winterthur

Markt

Die aktuelle Marktsituation ist gekennzeichnet durch eine ausgesprochen dynamische Entwicklung. Die relativ tiefen Wohneigentums- und Mietpreise haben zu einem starken Zustrom von Haushalten nach Winterthur geführt. Die zunehmende Bautätigkeit vermochte der Nachfrage nicht ganz zu folgen, was zu einer weiteren Verknappung sowohl auf dem Miet- wie auf dem Wohneigentumsmarkt geführt hat.

Winterthur bleibt weiterhin eine junge Stadt, mit einem überproportionalen Anteil an Jugendlichen und Kindern, ohne grosse sozialräumliche Polarisierung²⁵.

Bei Wohnungspreisen und Miete, die immer noch unter dem kantonalen Durchschnitt liegen, wird für die nächsten Jahre erwartet, dass diese trotz weiterhin ansprechender Bautätigkeit eher steigen werden und der Leerwohnungsstand tief bleibt (0.15%). Auch hier wird die Abflachung der Zuwanderung wegen des neuen Ausländerregimes kaum zu einer Trendumkehr führen, bleibt doch die Attraktivität der Stadt trotz hoher Steuerbelastung und misslicher Finanzlage auch in Zukunft erhalten. Dies umso mehr als bis 2018 die Anbindung an Zürich durch den Ausbau des Bahnkorridors Winterthur-Zürich weiter verbessert wird.

Winterthur besitzt noch Reserven innerhalb der Bauzonen, die bei voller Ausschöpfung noch über 20 Jahre ausreichen. Für die Verdichtung stehen auch in Zukunft frühere Industrieareale zur Verfügung. Wie die letzte Abstimmung über Verkauf und Überbauung des Zeughausareals zeigt, steigt jedoch der Widerstand gegen eine weitere Verdichtung mit Wohnungen im mittleren und oberen Preissegment.

Projekte

Die wichtigsten Bauprojekte in der Stadt Winterthur sind aus Tabelle 12 ersichtlich.

Tabelle 12: Entwicklungsgebiete in der Stadt Winterthur (unvollständige Auswahl)

| Gebiet | Anzahl Wohnungen (Potential) | davon Anzahl genossenschaftliche Wohnungen |
|---|---------------------------------|--|
| Baumgarten Zinzikon | 100 | |
| Neuhegi diverse Projekte (Eulachpark, Giesserei usw.) | 500 | 160 |
| Meienried Wülflingen (Sinfonie) * | 100 | 100 * |
| Turidomos (Haldengut und Sulzerareal) | ca. 200 | |
| Busdepot Deutweg | 100 | 100 * |
| Tägelmoos Winterthur Seen | 99 | 99 |
| Vogelsang (Ersatzneubau) | 110-130 | 110-130 |

* Stadt gibt Bauland im Baurecht ab
Quelle: Stadt Winterthur (2014)

²⁵ Heye, Corinna (2011).

6.2. Bern

6.2.1. Kanton Bern

Der Wohnungsbau im Kanton Bern belief sich 2005-2012 im Durchschnitt auf rund 4'600 Einheiten pro Jahr, was im Vergleich zu anderen Kantonen eher bescheiden ist. Insbesondere in Thun ist die Entwicklung des Wohnungsangebotes stark unterdurchschnittliche ausgefallen. Mit nur 9% unüberbauten Flächen in der Bauzone bewegt sich der Kanton Bern im nationalen Vergleich am untersten Rand. Dennoch kann der Berner Wohnungsmarkt nicht als überhitzt bezeichnet werden. Die Preise bewegen sich im schweizerischen Mittel und haben sich nicht systematisch von der Einkommensentwicklung entfernt.

Bern hatte in den letzten Jahren auch eine relativ geringe Zuwanderung von Ausländern erfahren. Nur die Kantone Uri, Baselland, beide Appenzell und Jura hatte tiefere Einwanderungszahlen als in Bern. Somit wird die zukünftige Begrenzung des Zustroms von Ausländern den Kanton kaum massiv treffen. Eine dämpfende Wirkung auf Mieten und Wohnungspreise ist jedoch wahrscheinlich.

6.2.2. Stadt Bern

Markt

Die Bautätigkeit der Stadt Bern bewegte sich im Rahmen der anderen Zentren. Sie war 2009-2012 fast gleich hoch wie im Gesamtkanton und sorgt bei gemässiger Bevölkerungszunahme für einen entspannten Wohnungsmarkt. Seit der Jahrtausendwende sind 2700 Wohnungen gebaut worden. Wenn dennoch im Oktober 2013 eine Initiative zustande kam, die eine aktivere Wohnungspolitik fordert, dann ist dies vor allem auf eine Anspannung im untersten Segment des Marktes zurückzuführen.

Aufgrund der relativ kleinen Bauflächenreserven, die sich zwischen 6 und 10% bewegen, ist die Stadt Bern prädestiniert dafür, den Weg der Verdichtung zu gehen. In der im Jahr 2007 beschlossenen Strategie geht die Stadtverwaltung jedoch davon aus, dass eine Verdichtung kaum die zu erwartende Haushaltszunahme absorbieren könne, weshalb ein Ausbau auf der grünen Wiese unumgänglich sein werde. Deshalb sollen planerische Massnahmen an die Hand genommen werden, die auch eine Entwicklung ausserhalb der Stadt ermöglichen. Dazu bieten sich Bern Ost, Bern West und die Rodung von Waldarealen an. Ob letzteres zulässig ist, hängt von der Waldgesetzgebung ab²⁶.

Die Leerwohnungsziffer bewegt sich mit 0.45% am unteren Rand und dürfte in Zukunft leicht steigen. Entsprechend werden in der Stadt Bern auch keine Preisbewegungen wie in anderen Zentren erwartet, sie dürften sich für Mieten wie auch für Wohneigentum im Schweizer Durchschnitt bewegen. Das weite Hinterland dient als Puffer und wirkt preisstabilisierend. In der Stadt Bern, in der die Einwanderungsinitiative der SVP mit rekordhohen 72% abgelehnt worden war, dürfte das zukünftige Kontingentsystem wahrscheinlich preisdämpfend wirken, da die Stadt in der Vergangenheit eher niedrig qualifizierte Ausländer (Gastgewerbe, Bau, Pflege) angezogen hat und diese gemäss Zielsetzung der Initianten am ehesten unter dem neuen Regime zahlenmässig beschränkt werden sollen.

²⁶ Stadt Bern (2014a).

Projekte

Tabelle 13 zeigt die geplanten Wohnbauprojekte mit mehr als 100 Wohnungen, die gegenwärtig realisiert werden oder in Entwicklung sind. Insgesamt handelt es sich – zusammen mit diversen kleineren Projekten – um rund 3'500 Wohnungen.

Tabelle 13: Entwicklungsgebiete in der Stadt Bern (Auswahl)

| Projekte | Anzahl Wohnungen |
|-----------------------------------|------------------|
| Brünnen | 940 |
| Brunnmatt-Ost | 95 |
| Europaplatz – Haus der Religionen | 88 |
| Hintere Schosshalde | geschätzte 125 |
| Mühledorfstrasse | geschätzte 500 |
| Murtenstrasse «ARK 143» | 151 |
| Mutachstrasse | 110 |
| Saali | 400 |
| Schönberg Ost | 250 |
| Stöckacker Süd | 146 |
| Tramdepot Burgernziel | 100 |
| Warmbächliweg KVA | 250 |
| Diverse | 311 |
| Total | 3'466 |

Quelle: Stadt Bern (2013)

Bereits realisiert wurde die Wohnüberbauung Brunnmatt Ost auf dem ehemaligen Werkhofareal des städtischen Tiefbauamts. Grosse Erwartungen werden auch an das Projekt Viererfeld gesetzt. Hier sind auf der grünen Wiese im Zentrum der Stadt (Länggasse) für rund 3'000 Einwohnerinnen und Einwohner Wohnungen auch mit mehreren bis zu 50 Meter hohen Hochhäusern geplant. Die Abstimmung über die Planungsaufnahme soll im kommenden Jahr erfolgen.

Im Jahr 2009 hat das Amt für Gemeinden und Raumordnung den behördenverbindlichen teilregionalen Richtplan «Regionales Hochhauskonzept Bern» genehmigt. Diese Konzept formuliert die Bedingungen für die Steuerung, Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten und koordiniert die Entscheidungen von Kanton und Gemeinden. Ein Qualitätsteam, das interessierte Kreise bei der Planung unterstützt, kam bisher bei den Planungen «Bächtelenacker, Köniz», «Bärenareal, Ostermundigen», «Station Liebefeld, Köniz», «Masterplan/UeO Inselspital, Bern» (Bern), «Viererfeld/Mittelfeld, Bern» und «UeO Zentrum Papiermühle, Ittigen» zum Einsatz. Ob die Projekte auch umgesetzt werden, hängt letztlich von den entsprechenden Eigentümern ab.

6.3. Luzern

6.3.1. Kanton Luzern

Aufgrund des Bevölkerungswachstums, des Sanierungs- und Erneuerungsbedarfs dürfte die Bautätigkeit in den kommenden Jahren differenziert weitergehen: Zunahme in der Agglomeration Luzern, Abnahme im ländlichen Raum. Die Baulandreserven für den Wohnbau betragen 16%, für Arbeitszonen 30%. In den Agglomerationen dürfte die Wohnungsknappheit mit steigenden Preise und tiefen Leerwohnungsquoten anhalten, im ländlichen Raum ist dagegen mit einer Entspannung zu rechnen. Ob die Beschränkung der Ausländerzahlen, welche mit dem neuen Kontingentsystem zu erwarten ist, diese Entspannung stark befördert, ist zu bezweifeln, da der Ausländeranteil im Kanton Luzern mit 17% im Jahr 2012 relativ niedrig und deren Einfluss auf den Wohnungsmarkt zumindest auf dem Land beschränkt war.

In Luzern Nord entsteht das grösste Entwicklungsgebiet in der Agglomeration Luzern, das an sehr verkehrsgünstiger Lage für Arbeitsplätze der privaten Wirtschaft und der kantonalen Verwaltung wie auch für rund 500 Wohnungen genutzt werden soll.²⁷ In der benachbarten Viscosistadt (Areal Monosuisse) in Emmen soll ein grosses Industriegebiet umgenutzt werden. Vorgesehen sind Räume für die Hochschule Luzern für Design und Kunst, das Gewerbe und 300-400 Wohnungen.²⁸ Daneben gibt es auch grössere Vorhaben ausserhalb der Agglomeration Luzern. So soll das Industrieareal der ehemaligen Glasi Wauwil mit einer Fläche von 40'000 m² neu gemischt genutzt werden, unter anderem sind rund 300 Wohnungen vorgesehen.²⁹

6.3.2. Stadt Luzern

Markt

Bei gleicher Bauentwicklung wie in den letzten zehn Jahren werden die Baulandreserven knapp. Die im Juni 2013 in der Stadt Luzern vom Volk mit klarem Mehr angenommene neue Bau- und Zonenordnung zeigt, dass die Bereitschaft der Bevölkerung zur Verdichtung durchaus gegeben ist. Im Rahmen des regionalen Hochhauskonzepts wurden von vier vorgeschlagenen Hochhausstandorten drei genehmigt. Nur in Littau gibt es grössere unüberbaute Landreserven, im Stadtzentrum kann der zusätzliche Bedarf nur durch Umnutzungen und Verdichtungen des Baugebiets gedeckt werden. In den kommenden 10-15 Jahren ist mit 3'400-4'900 neuen Wohnungen zu rechnen, was ungefähr der Bautätigkeit in den letzten zehn Jahren entspricht. Falls die Nachfrage nach Wohnraum konstant bleiben, werden sich die Preise weiter erhöhen und die Leerwohnungsquote tief bleiben.

Die Ausländerquote ist in der Stadt Luzern (ohne Fusion mit Littau) in den letzten 10 Jahren nur geringfügig angestiegen und im Vergleich zu anderen Schweizer Städten entsprechend niedrig. Die neue Kontingentsregelung bei der Zuwanderung dürfte vor allem bei Tourismus und Gastgewerbe Spuren hinterlassen, was zweifellos auch preisdämpfende Folgen auf den Wohnungsmarkt haben wird. Der hohe Anteil von Ausländern aus Nicht-EU/EFTA-Ländern,

²⁷ Vgl. Luzern Plus (2014).

²⁸ Ebenda.

²⁹ Gemeinde Wauwil (2014).

die schon heute in Luzern ihr Domizil haben, zeigt jedoch die begrenzte Wirkung von Quoten auf den Ausländerbestand.

Projekte

Beispiele für grössere Projekte finden sich in Tabelle 14:

Tabelle 14: Entwicklungsgebiete in der Agglomeration Luzern (Auswahl)

| Projekte | Anzahl Wohnungen |
|---------------------------------|------------------|
| Neues Stadtzentrum Luzern Nord | 500 |
| Areal Monosuisse (Viscosistadt) | 300-400 |

6.4. Zug

Markt

Die gegenwärtige und absehbare Knappheit von Bauland führt zu einem Druck zur Verdichtung. Die Baulandreserven, die in Kanton und Stadt Zug gegenwärtig 15-20% des Bestandes ausmachen (siehe Abbildung 1 und Tabelle 1), werden aufgrund des Bevölkerungswachstums abnehmen. Die sehr dynamische Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre soll sich zukünftig nicht fortsetzen, vielmehr wird mit der überarbeiteten Raumplanung ein verlangsamtes Wachstum („Wachstum mit Grenzen“) angestrebt. Die Wirtschaftsregion Zug umfasst auch Teile der angrenzenden Kantone, dort gibt es genügend Raum, um weitere Personen anzusiedeln.

Die Preise dürften weiter ansteigen, beim Wohneigentum (vor allem im oberen Segment) könnte eine Sättigung eintreten. Die Leerwohnungsquote wird deutlich unter 1% erwartet. In peripheren Gemeinden könnte sich die Mietpreisentwicklung eher abschwächen. Es besteht die Gefahr, dass die soziale Entmischung wächst. Haushalte mit tieferen Einkommen oder mit dem Wunsch nach Wohneigentum wandern in angrenzende Kantone ab, so ins Freiamt und ins Gebiet zwischen Rotkreuz und Luzern. Allerdings hat sich dieser Trend in jüngster Zeit abgeschwächt. Es besteht demzufolge ein grosses Rückwanderungspotential, falls sich die Wohnungsmarktlage entspannen sollte. Die grosse Zuwanderung von Erwerbstätigen, vor allem aus dem Ausland, führt dazu, dass die Bevölkerung im Kanton Zug jünger ist als im nationalen Mittel. Dass diese Zuwanderung durch das neue Ausländerregime verlangsamt werden wird, ist wenig wahrscheinlich, handelt es sich doch bei den ausländischen Arbeitskräften zu einem grossen Teil um hochqualifizierte Arbeitnehmer, auf welche Zug und die Schweiz auch in Zukunft nicht verzichten will und welchen der Familiennachzug kaum verwehrt werden kann.

Projekte

In den kommenden zehn Jahren dürften 700-900 Wohnungen pro Jahr gebaut werden, was in etwas unter dem Niveau 2009-2012 liegt (siehe Tabelle 3). Sofern auf Neueinzonungen verzichtet wird, könnten danach weniger als 500 Wohnungen pro Jahr gebaut werden. Die grösseren Projekte sind aus Tabelle 15 ersichtlich. Gegenwärtig bestehen in der Stadt Zug Projekte für rund 400 preisgünstige Wohnungen sowie 70 Alterswohnungen.

Tabelle 15: Wohnbauprojekte im Kanton Zug bis 2020 (Auswahl)

| Gemeinde | Wohnbauvorhaben |
|-------------|---|
| Zug | <ul style="list-style-type: none"> Feldpark (200 Wohnungen), Baarerstrasse (100), Areal Oesch (ca. 300) Schleife (Korporation), Oberwil (Barmherzige Brüder), im Rank und Lüssi: total ca. 600 Wohnungen, davon etwa 340 preisgünstig aufgrund der überlappenden Zone für den preisgünstigen Wohnungsbau diverse weitere Projekte mit rund 500 Wohnungen |
| Baar | hello baarzug: 130 Eigentumswohnungen; Projekte von Baugenossenschaften mit ca. 80 Wohnungen; |
| Steinhausen | Areal Schlumpf: ca. 100 Wohnungen |
| Rotkreuz | Suurstoffi (MZ Immobilien), Arkadenhof, Schlumpfenhof, Lindenmatt, total rund 800 Wohnungen |
| Unterägeri | Spinnerei (Korporation): ca. 100 Wohnungen |
| Menzingen | ca. 70 Wohnungen (Schwestern Hl. Kreuz) |
| Cham | Areal Papierfabrik (noch keine Angaben zur Anzahl Wohnungen möglich) |

Quelle: Klein Harald (2011), sowie eigene Erhebung Ende 2013

6.5. Basel

Markt

Der Basler Wohnungsmarkt ist bekannt für seine geringe Liquidität. Der Neuwohnungsbau findet an der Rändern, im „Speckgürtel“ und immer mehr auch im Fricktal im Kanton Aargau statt. Dies ist nicht weiter erstaunlich, da die unüberbauten Bauzonen im Kanton Basel-Stadt sehr klein sind, sie machen zwischen 3-6% des Baulandbestands aus (Abbildung 1 und Tabelle 1). Dennoch hat sich in Basel-Stadt die Wohnungsknappheit bisher nicht so stark wie in den anderen Hotspots bemerkbar gemacht. So stiegen die Mieten und Eigentumspreise deutlich weniger als in Zürich oder Genf, nur Bern verzeichnete einen geringeren Anstieg (siehe Abbildung 3 und Abbildung 4). Da in Basel-Stadt seit dreissig Jahren der Ausländeranteil kontinuierlich zugenommen hat und heute bei 37% liegt, wird das neue Kontingentregime zur Beschränkung der Ausländerzahlen auch Folgen für den Basler Wohnungsmarkt haben. Da viele der zugezogenen Ausländer hochqualifizierte Arbeitskräfte sind, deren Zahl sich nur schwer verringern lässt, dürften diese Folgen jedoch begrenzt bleiben.

Projekte

In Tabelle 16 sind Projekte für rund 2'200 Wohnungen aufgelistet, die bis zum Jahr 2020 realisiert werden sollen. Das angestrebte Ziel von 400 neu erstellten Wohnungen pro Jahr erscheint in den nächsten 5-6 Jahren durchaus realistisch. Zudem gibt es eine Reihe von Grossprojekten, deren Entwicklung deutlich mehr Zeit benötigen wird. So die vier Stadtrandentwicklungen Ost (Rheinacker), Nordwest (Burgfelderstrasse), Süd (Bruderholz) und am Walkeweg, wo Platz für über 3400 Wohnungen geschaffen werden kann³⁰.

Der Wille, den sozialen Wohnungsbau zu fördern, ist in der Stadt Basel deutlich zu erkennen. So hat der Kanton einen Fonds von 10 Mio. Franken beschlossen, der den Kauf von diversen Arealen für gemeinnützige Projekte ermöglichen soll. Diese sollen im Baurecht an Wohnbaugenossenschaften abgegeben werden, welche beabsichtigen, preiswerte und

³⁰ BwieBasel (2013), S. 10.

familiengerechte Wohnungen zu erstellen. Die Differenz zwischen dem Kaufpreis und dem Wert des Baurechts wird vom Kanton übernommen. Zudem gewährt Basel-Stadt gemeinnützigen Wohnbauträgern Darlehen zur Projektentwicklung aus einem mit zwei Mio. Franken dotierten Fonds. Auch sollen Genossenschaften unter Auflagen Bürgschaften für Bauvorhaben erhalten und von der Handänderungssteuer befreit werden. Mit diesen Massnahmen soll der Anteil der Genossenschaftswohnungen von derzeit 10% erhöht werden.

Tabelle 16: Wohnbauprojekte Basel-Stadt mit über 100 Wohnungen bis 2020

| Projekte | Anzahl Wohnungen |
|--|--|
| Bernoulli-Walkeweg | Gemischte Nutzung, 100 Wohnungen, Realisierung 2015/16 |
| Quartierplanung Dreispitz Münchenstein | Gemischte Nutzung, 150 Wohnungen (Fläche 50 ha, bis zu 8000 Arbeitsplätze und 1000 Wohnungen, in 20-30 Jahren) |
| Erlenmatt | 450 Wohnungen |
| City-Gate | 150 Wohnungen |
| Bahnhof Süd, Baufeld B | 200 Wohnungen |
| Schoren | 300 Wohnungen |
| Magnolienpark | 170 Wohnungen |
| Claratum | 170 Wohnungen |
| Kestenholz | 140 Wohnungen |
| Riehen: Niederholz, Bosenhalde und Stettenfeld | total rund 350 Wohnungen |

Quelle: Eigene Erhebung und Informationen der Ansprechpersonen aus BS und BL

Zu den aktuellen Wohnbauprojekten in der Agglomeration Basel gehören der in Tabelle 16 erwähnte Dreispitz Münchenstein und diverse Quartierüberbauungen in Reinach, wo in den kommenden 2-3 Jahren insgesamt rund 340 Wohnungen gebaut werden, wovon rund 65 auf Wohnbaugenossenschaften entfallen.

Die Baulandreserven im Kanton BL sind etwa doppelt so gross wie in der Stadt Basel, aber geringer als der zukünftige Bedarf (vgl. Abbildung 1 und Abbildung 2). Die Bautätigkeit dürfte in den kommenden 8-10 Jahren wie bisher weitergehen oder etwas zunehmen. Die bestehende angespannte Wohnungssituation dürfte weiter anhalten, so dass sich der Leerwohnungsbestand nicht wesentlich verändern wird.

6.6. Tessin

6.6.1. Kanton Tessin

Die Baulandreserven betragen 12-20% der gesamten Bauzonen und übersteigen den Bedarf bis 2030 deutlich (Abbildung 1 und Tabelle 1). Vor allem aufgrund der dünn besiedelten Seitentäler ist die Siedlungsdichte im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt sehr tief. Die Wohnbautätigkeit lag seit 2005 leicht unter dem nationalen Durchschnitt (siehe Tabelle 3).

Im Jahr 2010 ist das neue Raumplanungsgesetz rechtskräftig geworden und 2011 wurde die zweite Generation von Agglomerationsprogrammen für das Luganese, das Mendrisiotto, das Locarnese und das Bellinzonese den eidgenössischen Behörden vorgelegt. Sie sollen letztlich zu einer Kofinanzierung der geplanten Infrastrukturinvestitionen zur geordneten Besiedlung des Landes führen. Dahinter steckt die Idee der sog. Città Ticino. Die Eröffnung der NEAT stellt für die Zukunft eine neue Chance dar. Daneben aber wirken neuere Bestimmungen wie die Zweitwohnungsinitiative oder die Abschaffung der Personenfreizügigkeit für den Wohnungsmarkt eher bedrohlich. Letztere vor allem deshalb, weil der Kanton Tessin zu den Kantonen mit dem höchsten Anteil an Erwerbspersonen ohne Tertiärbildung zählt.

6.6.2. Lugano

Markt

Die Baulandreserven sind gemäss Tabelle 1 ähnlich gross wie im Kanton. Dank der Fusionen steht an der Peripherie, insbesondere im neu zu Lugano gehörenden Val Colla, genügend Bauland zur Verfügung. Die Wohnbautätigkeit betrug in den letzten Jahren gut die Hälfte des nationalen Mittels (Tabelle 3). Die Preise stiegen 2004-2012 im Vergleich zu den anderen Städten mässig (Abbildung 4 und Abbildung 5), die Leerwohnungsquote lag seit 2011 über dem CH-Mittelwert (Tabelle 3). Angebot und Nachfrage scheinen im Gleichgewicht. Inwiefern die Zweitwohnungsinitiative und das neue Kontingentsregime für Ausländer auch für den Luganer Wohnungsmarkt eine Bedrohung darstellen, bleibt abzuwarten. Der Ausländeranteil beträgt heute 38% und ist somit ein wichtiger Faktor bei der Preisbildung. 50% der Ausländer stammen aus dem benachbarten Italien, nur wenige aus den übrigen EU-/EFTA-Ländern.

Ein massiver Preiszerfall ist schon deshalb nicht zu erwarten, weil der Renovationsbedarf gross und der Baulandmarkt relativ illiquid ist. Der Bestand an preisgünstigen Wohnungen wird sinken, die Leerwohnungsquote dürfte stabil bleiben oder leicht sinken. Zudem entspricht das heutige Angebot an Wohnungen nicht mehr den Bedürfnissen der Nachfrage. So sind 45% der Bevölkerung Singles, aber nur 25% der Mietwohnungen sind 1- oder 2-Zimmerwohnungen.

Projekte

Lugano erfährt eine starke Erneuerung: Strassenverbindungen werden ausgebaut, neue Quartiere geplant, qualitativ hochstehende Architekturprojekte realisiert. Mit dem Zusammenschluss dreier Gemeinden und der neuen Verbindung Veduggio-Cassarate kommt Lugano zu einem neuen Quartier: Il Nuovo Quartiere Cornaredo. Ein Gebiet von 30 ha soll für Mischnutzungen, unter anderem für 5500-7000 Arbeitsplätze und 1350 Einwohner, entwickelt werden. Zudem sind neue Verkehrsverbindungen geplant (Tram, neuer Bahnhof) und eine grosse Quartieraufwertung (Lungolago) steht vor der Tür³¹.

6.7. Waadt

6.7.1. Kanton Waadt

Der Wohnungsmarkt im Kanton Waadt ist praktisch zweigeteilt. Grosse Anspannung im Arc lémanique, besonders in der Agglomeration Lausanne und in Nyon an der Grenze zu Genf,

³¹ Hubeli Marco (2013).

schweizerischer Durchschnitt im eher ländlichen und gebirgigen Hinterland. Die Baulandreserven sind, verglichen mit dem nationalen Mittel, weit überdurchschnittlich und übersteigen den Bedarf bis 2030 (siehe Abbildung 1 und Abbildung 2). Das Einzugsgebiet der Hauptstadt breitet sich heute immer mehr auch nach Freiburg aus. Mit dem kantonalen Richtplan versucht der Kanton die Siedlungsentwicklung so zu kanalisieren, dass bis zum Jahr 2030 160'000-190'000 zusätzliche Bewohner eine entsprechende Wohnung finden³². Der Kanton Waadt kannte in den letzten 10 Jahren die höchste Zuwanderung aller Kantone und wird deshalb in Zukunft aller Wahrscheinlichkeit nach auch die Folgen des neuen Kontingentsystems auf dem Wohnungsmarkt zu spüren bekommen.

6.7.2. Lausanne

Markt

Mit dem im Jahr 2007 genehmigten Agglomerationsprojekt Lausanne-Morges soll der Zersiedlung des Raumes Lausanne-Morges Einhalt geboten werden. Es soll die Siedlungsentwicklung in drei Phasen vorantreiben. Die erste schliesst im Jahr 2014 ab, die letzte voraussichtlich im Jahr 2027. Jede Phase muss neu von der Eidgenossenschaft abgesegnet werden. Das Budget wird auf 1.6 Mrd. Franken geschätzt. Damit soll die äusserst dynamische Entwicklung der Agglomeration Lausanne in geordnete Bahnen gelenkt werden. Für die Erhöhung des Angebots steht mit 16% im nationalen Vergleich relativ viel unüberbautes Bauland zur Verfügung (siehe Tabelle 1).

Das starke Wachstum im Arc lémanique hat auch zu einer Überbeanspruchung der Verkehrsinfrastruktur geführt, was mit immer längeren Wartezeiten und geringerem Fahrkomfort bezahlt werden muss. Mit der im Jahre 2013 in Betrieb genommenen Metro unterstreicht die Hauptstadt ihre Attraktivität. Die Preise für Wohneigentum haben sich in den letzten 10 Jahren mehr als verdoppelt. Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht abzusehen.

Die Leerwohnungsziffer ist auch in Lausanne auf einem rekordtiefen Wert. Die stärkste Knappheit wird auch in Zukunft bei den Dreizimmerwohnungen im unteren Preissegment anzutreffen sein. Diese sind schon heute am meisten gesucht. Heute kostet eine 3-Zimmer-Wohnung im Durchschnitt 1213 Franken, ohne Nebenkosten. Das ist weniger als in Genf oder Zürich und etwa gleich viel wie in Basel oder Bern³³. Zum Teil sind frappante Unterschiede zwischen einzelnen Agglomerationsgemeinden auszumachen. Renens im Osten gilt als eher günstige Wohngemeinde, während in Pully im Westen schon fast Genfer Preise vorherrschen. Die rasante Preisentwicklung der letzten Jahre dürfte weitergehen, es wird jedoch angesichts einer stärkeren Angebotsausweitung eine Abflachung erwartet. Diese Tendenz dürfte durch die neu einzuführende Begrenzung des Ausländerzuzugs noch unterstützt werden, da der Ausländeranteil in Lausanne rekordhohe Werte erreicht hat (39%).

Projekte im Bau

Im Jahr 2005 hat Lausanne beschlossen, 3'000 Wohnungen zu bauen, mit dem Ziel eine gute Durchmischung zu erreichen und die Wohnungsnot zu lindern. Bis heute sind 1'200 gebaut, der Rest sollte bis im Jahr 2015 bezogen sein. Bis 2017 sollen fast 2'000 Wohnungen dazukommen, bis 2028 sollen es sogar 6'000 zusätzliche Wohnungen werden. Ob sie in Miete oder im Eigentum (Baurecht) abgegeben werden, steht zurzeit noch nicht fest.

³² Canton de Vaud (2014).

³³ Canton de Vaud (2013).

Bestimmt ist einzig, dass diese Wohnungen zu einer besseren Durchmischung der neuen Quartiere beitragen sollen. Dabei spielt das Ökoquartier von Plains-du-Loup eine wichtige Rolle, sollen doch hier zwischen 70 und 75% der neu erstellten Wohnungen an Genossenschaften und gemeinnützige Organisationen vergeben werden. Es geht dabei um rund 3'000 Wohnungen.

Daneben wird auch die Vergabe von Baurechten auf öffentlichem Grund vornehmlich an Genossenschaften und gemeinnützige Organisationen geplant. Vor allem soll dabei die Mittelschicht zum Zuge kommen. So wird eine Wohnung im freitragenden Wohnungsbau mit vier Zimmern und etwa 100 m² Fläche auf rund 2'000 Franken Miete zu stehen kommen.

Tabelle 17 zeigt eine Auswahl grösserer Projekte, die sich im Bau befinden, Tabelle 18 grössere Quartierentwicklungsprojekte, die bis 2025 realisiert werden sollen.

Tabelle 17: Projekte Stadt Lausanne (Auswahl)

| Projekte | Anzahl Wohnungen |
|-----------------------|------------------|
| En Cojonex | 120 |
| Fiches Nord | 484 |
| Morges 139 | 104 |
| Réservoir du Calvaire | 160 |
| Sébeillon Est | 354 |
| Diverse | 684 |

Quelle: Lausanne (2014)

Tabelle 18: Quartier-Projekte Stadt Lausanne (Auswahl)

| Projekte | Anzahl Wohnungen |
|--------------------|------------------|
| Les Plains du Loup | 3000 bis 2018 |
| Fiches Nord | ca. 640 bis 2015 |
| Malley-centre | 800 ab 2018 |
| Prés-de-Vidy | 1000 ab 2020 |
| Vallon | 150 ab 2020 |
| Cours Camarès | 500 ab 2020 |
| Vernand Bel-Air | 400 ab 2020 |
| Vernand Camarès | 1200 ab 2020 |

Quelle: Lausanne (2014)

6.8. Genf

Markt

Die Wohnbautätigkeit stand in der Vergangenheit in Genf in keiner Relation zur starken Nachfrage, die sich im Gefolge der ökonomischen Dynamik und der damit verbundenen Zuwanderung aufgebaut hatte. Der grosse Bauboom spielte sich im benachbarten Frankreich oder im angrenzenden Nyon ab. Man schätzt, dass heute gegen 40'000 Personen mit Schweizer oder Doppelbürgerrecht auf französischem Boden leben³⁴. Die Leerwohnungsquote verharrt denn auch auf tiefen 0.3%. Dies kann nicht ohne weiteres als

³⁴ Strohm (2013).

Folge von fehlenden Baulandreserven in der Stadt Genf betrachtet werden, verfügt die Stadt Genf doch über unüberbaute Flächen in der Bauzone in Höhe von 5-15% (siehe Tabelle 1), das ist mehr als in Zürich, Bern oder Basel, aber liegt deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt. Stillgelegtes Industriegelände wird anderweitig genutzt. Im neuen Richtplan sind wie schon früher ehrgeizige Ziele und Projekte aufgelistet, welche die seit Jahren herrschende Wohnungsknappheit vermindern helfen sollen. Gemäss kantonalem Richtplan sind bis 2015 35'000 Wohnungen und bis 2030 nochmals 15'000 Wohnungen vorgesehen.

Die Preise für Wohneigentum haben 2010 bzw. spätestens 2012 einen Plafond erreicht. Die tatsächlich realisierten Preise haben im Gegensatz zu den inserierten teilweise schon markant nachgegeben, die Angebote haben zugenommen und die Objekte befinden sich immer länger auf dem Markt. Es fehlt jedoch nach wie vor und massiv im preisgünstigen Segment an Angeboten. Ob das neue Kontingentregime dem Genfer Wohnungsmarkt den Nachfrage- druck der letzten Jahre nimmt, ist zu bezweifeln. Zu gross ist der Rückstau und das Rück- wanderungspotenzial, die sich in den vergangenen Jahren aufgebaut haben. Dass Genf auch in der Zukunft der Kanton mit dem höchsten Ausländeranteil in der Schweiz bleiben wird, ist schon wegen seiner extrem internationalen Ausrichtung wahrscheinlich.

Projekte

Gemäss Richtplan wird jedoch immer noch ein grosser Teil der Ziele über eine extensive Bautätigkeit angepeilt³⁵. Eine entscheidende Rolle bei der Ausdehnung des Angebots spielen denn auch die neuen Entwicklungsgebiete (les Grands Projets), für die der Staat die Rahmenbedingungen bereitstellen muss. Bezüglich der gebauten Zonen stellt sich in der Administration weniger die Frage nach der spezifischen Ausprägung der Neubauten (Hochhäuser) als nach der prinzipiellen Durchsetzung von Verdichtung. Genf ist nach Basel-Stadt der am dichtesten besiedelte Kanton. Bezüglich des sparsamen Pro Kopf- Wohnflächenkonsums nimmt Genf mit 79 m² tatsächlich den ersten Platz unter den Kantonen ein. Dass noch mehr Verdichtung möglich ist, haben die Stimmbürger nach harten Diskussionen am 9. Februar 2014 entschieden. Neu soll für Bauprojekte die schon im Richt- plan 2030 vorgesehenen minimalen, zonenabhängigen Ausnützungsziffern gelten.

In Tabelle 19 sind grosse prioritäre Projekte mit über 22'000 Wohnungen aufgeführt, die auch im Richtplan festgehalten sind und deren Realisierung sich über Jahrzehnte erstrecken wird. Tabelle 20 zeigt mögliche Projekte in der weiteren Zukunft.

Die grossen Projekte sind nicht schnell zu realisieren, wie die Erfahrung zeigt. Im Jahr 2001 sah der Richtplan des Kantons Genf 13 koordinierte Siedlungsprojekte (PAC) von kantonaler Bedeutung vor: 4 urbane Restrukturierungen, 6 Erweiterungen in der Peripherie und 3 grenzüberschreitende Projekte. Weitere sind in der Zwischenzeit dazugekommen. Ganze drei davon stehen heute, 12 Jahre später, vor der Baugenehmigung: Frontenex-La Tuilette, La Chapelle-Les Sciens und Les Vergers. Bis beispielsweise auf dem neu zur Umnutzung freigegebenen Industriegelände Praille-Acacias-Vernets alle aufgeführten Wohnungen stehen, dürften noch etliche Jahre vergehen.

³⁵ République et Canton de Genève (2013).

Tabelle 19: Grosse prioritäre Projekte Kanton Genf (Auswahl)

| Projekte | Anzahl Wohnungen |
|-------------------------------|-------------------------|
| Praille Acacias Vernets (PAV) | 4500 |
| Bernex | 5700 |
| Châtelaine | 4450 |
| Chêne-Bourg-Chêne-Bougeries | 1000 |
| Les Cherpines | 3000 |
| Les Communaux d'Ambilly | 1240 |
| Grand-Saconnex | 600 |
| Grands Esserts | 1200 |
| Vernier-Meyrin-Aéroport | 600 |
| La Chapelle-Les Sciens | 1300 |
| Les Vergers | 1070 |

Tabelle 20: Grosse Projekte in Planung Kanton Genf

| Projekte | Anzahl Wohnungen |
|--------------------------------------|-------------------------|
| Pallanterie | 2200-3200 |
| Versoix | 900 |
| Perly-Certoux-Bardonnex-Saint-Julien | k.A. |
| Puplinge-Gare d'Annemasse | k.A. |
| Satigny | k.A. |

Quelle: République et Canton de Genève (2014)

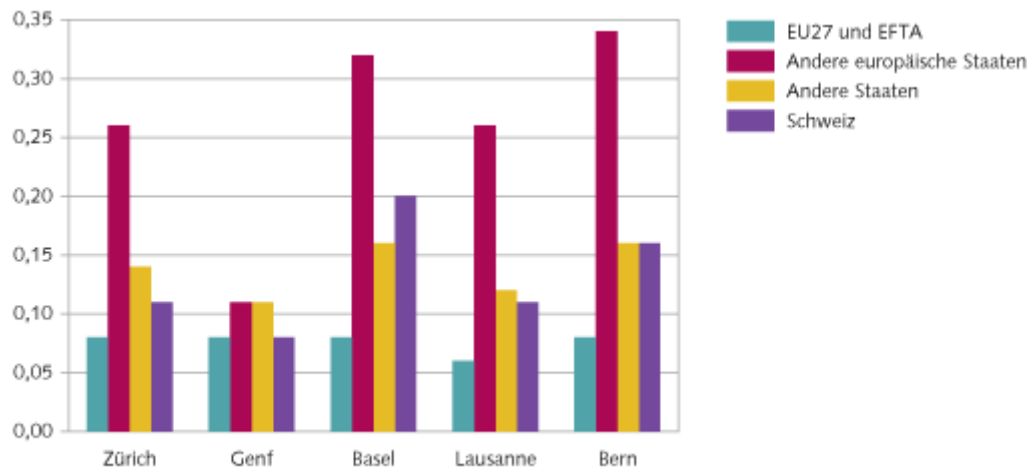
7. Segregation

Bei der Allokation über den Markt kommt es automatisch zu einer Entmischung der Bewohner eines bestimmten Raums. Die Kaufkraft bestimmt den Wohnort. Attraktive Zonen werden für tiefere Einkommensschichten unbezahlbar.

Staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt sind besonders dann angezeigt, wenn der Markt eine Dynamik entwickelt, die die Segregation der Bevölkerung begünstigt. Diese kann sich entlang von Einkommensklassen, Bildungsniveau, Beruf, Alter oder aufgrund der Staatszugehörigkeit entwickeln.

Die räumliche Verteilung nach Staatszugehörigkeit wird in Abbildung 8 mit Hilfe eines Index angezeigt, der zwischen Null und eins schwankt. Null bedeutet eine vollkommen ausgeglichene Verteilung, eins eine maximale Segregation. Genf zeigt im Vergleich zu allen anderen hier untersuchten Städten die homogenste Verteilung. Die Stadt ist auf diesem Gebiet sehr aktiv und verfügt auch über ein eigenes Kohäsionsgesetz³⁶. Zudem werden über den Zonenplan in allen Entwicklungsgebieten Belegungsvorschriften gemacht. Am anderen Ende findet sich Bern, das vor allem bei den Nicht-EU-EFTA-Staatsangehörigen eine starke Segregation kennt.

Abbildung 8: Räumlicher Segregationsindex in den Grossstädten, nach Staatszugehörigkeit 2011



¹ Möglicher Wertebereich zwischen 0 (vollkommen ausgeglichene Verteilung) und 1 (maximale räumliche Segregation)

Quelle BFS (2014c)

Wie die NFP-Studie 54 zeigt (Abbildung 9), ist 1996-2006 eine Zunahme der Segregation bezüglich Alter festzustellen, bezüglich der Nationalität hingegen eher eine Abnahme. Einzig in Bern und Lausanne hat letztere zugenommen. Bemerkenswert ist sicher das hohe Segregationsniveau in Luzern. Tendenziell war die Segregation nach Alter 2006 höher als nach Nationalität.

³⁶ Loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain, 19. April 2012.

Abbildung 9: Segregationsentwicklung 1996-2006 in den Grossstädten nach Staatszugehörigkeit und Alter

| | Segregationsniveau 2006 | | Entwicklung 1996-2006 | |
|--------------|----------------------------|------------|--------------------------|------------|
| | Nach Nationalität | Nach Alter | Nach Nationalität | Nach Alter |
| Zürich | +- | ++ | → | ↗ |
| Genf | -- | -- | ↘ | ↗ |
| Basel | +++ | ++ | ↘ | ↘ |
| Bern | ++ | ++ | ↗ | → |
| Lausanne | -- | +- | ↗ | ↗ |
| Luzern | +++ | +++ | ↘ | → |
| Winterthur | -- | +- | → | ↗ |
| Schaffhausen | +- | | → | |
| | Nach Nationalität | Nach Alter | Nach Nationalität | Nach Alter |

+++ Sehr hoch +- Mittel ++ Hoch -- Tief

Quelle: NFP (2011)

Die Ursache für den Rückgang der Segregation nach Nationalität in den Zentren ist nach Hermann darin zu sehen, dass die Zentren in den letzten fünfzehn Jahren für das Wohnen attraktiver wurden, so dass sich ein eigentlicher Reurbanisierungstrend ergab.³⁷

Abbildung 10: Steuerbares Einkommen der steuerpflichtigen natürlichen Personen, 1990-2000 Segregationsindex

| Einkommensklassen | 1990 | | 2000 | | Segregationsindex | |
|--------------------|-------|------------|-------|------------|-------------------|-------|
| | Total | in Prozent | Total | in Prozent | 1990 | 2000 |
| 0 bis Fr. 30'000.- | | 34.59% | | 29.26% | 15.11 | 8.50 |
| 0 bis Fr. 50'000.- | | 63.79% | | 53.93% | 14.28 | 11.36 |
| Über Fr. 100'000.- | | 8.09% | | 11.89% | 26.28 | 21.11 |
| Über Fr. 160'000.- | | 2.24% | | 4.10% | 32.47 | 29.70 |

Quelle: Heye (2006)

Betrachtet man die Verteilung nach Einkommenshöhe, beispielsweise in der Stadt Zürich, lässt sich eine recht gute Durchmischung feststellen, viel besser jedenfalls als sie etwa in der Vorortgemeinden anzutreffen ist. Eine gewisse Konzentration bei den höchsten Einkommen

³⁷ Hermann M. (2014), S. 100.

verhindert jedoch die relative gleichmässige räumliche Verteilung der tiefsten Einkommensklassen nicht (Abbildung 10). Gemäss SAKE sind die neuen Bewohner im Norden etwas ärmer als der Durchschnitt aller Städter, aber immer noch reicher als in den finanzschwachen Vorortsgemeinden. Die einkommensstarken Quartiere haben kaufkraftmässig zugelegt, ohne aber das Niveau der reichen Seegemeinden zu erreichen. Jedenfalls sind in allen Quartieren bisher alle relevanten Bevölkerungsschichten zu finden und es ist auch keine starke Dynamik festzustellen, die diese Situation verändern könnte.

Interessante Schlüsse lassen sich aus der Steuerstatistik entnehmen: Die Personen, die in die Stadt Zürich ziehen, sind in etwa gleich reich, wie jene, die die Stadt verlassen. Während diejenigen, die ins Zentrum ziehen, etwas höhere Einkommen ausweisen als die Wegzuger, sind die Zuzuger im Norden etwas ärmer als die Wegziehenden.

Unter den gegenwärtigen relativ günstigen ökonomischen Bedingungen dürften sich diese Entwicklungen in naher Zukunft akzentuieren. Eine soziale Entmischung (v.a. bezüglich Einkommen) in dem Masse, wie sie von vielen Städten im Ausland bekannt ist, dürfte es bis auf weiteres in Zürich nicht geben. Bis in die Neunzigerjahre hinein galt Zürich in vielen Kreisen als sog. „AAA-Stadt“, als Hort der Armen, Alten und Ausländer. Eine Mischung, die es so eigentlich nie gab, die aber zeigt, wie sich unter veränderten Rahmenbedingungen die Wahrnehmung der Attraktivität der Stadt sehr schnell wandeln kann.

In Winterthur und Bern hat die jüngste Wachstumsdynamik die soziale Verteilung tendenziell verbessert. Die Stadt ist verjüngt worden, die armen Quartiere haben sich durch die Zuwanderung aufgewertet und die Ausländer sind heute räumlich gleichmässiger verteilt als noch vor zehn Jahren³⁸. Wenn in Bern von einer Segregation gesprochen werden kann, dann möglicherweise wegen der in den Wohnungen und Siedlungen aus den 60er Jahren am Stadtrand oder in der Agglomeration gehäuft anzutreffenden ärmeren Haushalte.

Die Segregation zeigt sich in der Schweiz eher zwischen den Gemeinden als in diesen selbst. Die Lage und die steuerliche Belastung führen zu sehr unterschiedlichen Einkommensniveaus zwischen einzelnen Gemeinden. So ist beispielsweise die soziale Entmischung im Kanton Luzern deutlich sichtbar, vor allem in Emmen und Littau, wo sich die Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen, insbesondere Ausländer konzentrieren. So auch im Kanton Waadt, wo eine ausgeprägte Segregation entlang der Steuerbelastung festzustellen ist. So findet sich im Westen beispielsweise die reiche Gemeinde Pully und im Osten die eher arme Gemeinde Renens, mit einer Mehrheit von Bewohnern mit tieferen Einkommen als im Durchschnitt des Kantons. Solange es einzelnen Gemeinden gelingt, über eine tiefe Steuerbelastung reiche Einwohner anzuziehen, solange wird es auch über die Liegenschaftspreise logischerweise zu einem Auseinanderdriften der armen und reichen Haushalte kommen.

Gemäss Hermann ist die Zielsetzung der Stadtentwicklungspolitik wie folgt zu sehen: „Das Ziel kann nicht sein, dass sich alle eine Wohnung im Seefeld leisten können, sondern das Ziel muss sein, dass Zentralität und Urbanität von Altsetten und Schlieren derart steigen, dass jene, die dort wohnen, sich nicht als Verdängte fühlen“³⁹.

³⁸ Heye (2011).

³⁹ Hermann M. (2014), S. 103.

8. Optimierung Baulandreserven, Verdichtung des Wohnungsbestands

Die Siedlungsfläche hat in der Vergangenheit jährlich um 1% zugenommen. Damit sind die äusseren Reserven, die herkömmlichen Baureserven weiter geschrumpft. Diese „äusseren Reserven“ werden von der ETH 2012 auf schweizweit 7'000-23'000 ha geschätzt. Dies entspricht bei normaler Ausnützung zw. 2'800 und 9'200 Geschossflächen. Problematisch ist hier, dass diese äusseren Reserven sich in der Regel in peripheren oder ländlichen Gebieten befinden⁴⁰. Die beiden Stadtkantone Basel-Stadt und Genf verfügen über am weitest wenigsten Flächenreserven (siehe Abbildung 1 und Abbildung 2). Es wird denn auch einer räumlichen Verschiebung der Bauzonen aus anderen Kantonen das Wort geredet⁴¹.

Diese äusseren Reserven werden nur begrenzt ausreichen. Bei gleichbleibender Einwanderung und konstantem Flächenverbrauch wird es schon 2030 in vielen Gemeinden knapp, in einigen ist das Bauland schon in den nächsten Jahren aufgebraucht, so z.B. im Lausanne oder Zürich nach Berechnungen von IAZI schon in sechs Jahren⁴².

Einer schnellen Überbauung der bestehenden Baureserven steht oft die Hortung von Bauland und Blockierung von Entwicklungsmöglichkeiten durch einzelne Landeigentümer entgegen. Sie wird auf allen Staatsebenen angegangen:

- Art. 14 Abs. 2 des Steuerharmonisierungsgesetzes des Bundes räumt den Kantonen die Möglichkeit ein, bei der Bewertung landwirtschaftlich genutzter Grundstücke auch den Verkehrswert zu berücksichtigen und bei deren Veräusserung eine Nachbesteuerung der Differenz zwischen Verkehrs- und Ertragswert vorzunehmen. Zudem gilt seit Anfang 2014 die Bestimmung, dass für landwirtschaftlich genutzte Flächen in Bauzonen keine Direktzahlungen mehr ausgerichtet werden.
- In den Kantonen OW, AR, NE gibt es gesetzliche Bestimmungen gegen die Hortung von Bauland, die allerdings rechtlich problematisch sind oder nicht angewandt wurden.
- Im Kanton LU gelten seit Anfang 2014 neue Bestimmungen, um der Baulandhortung mittels Landumlegungen und Verträgen mit den Grundeigentümern entgegenzuwirken. Kommt keine vertragliche Einigung zustande, kann die Gemeinde bei ausgewiesenem öffentlichem Interesse ein Kaufrecht zum Verkehrswert ausüben. Die Gemeinden haben auch für eine Siedlungsentwicklung nach innen und eine bauliche Verdichtung zu sorgen.
- Im Entwurf des Baugesetzes des Kantons St. Gallen ist in Art. 17-18 vorgesehen, Entwicklungszonen zur Neuüberbauung von unternutzten oder in Umstrukturierung befindlichen Siedlungsgebieten auszuscheiden. Die Gemeinden können im Rahmennutzungsplan ein Enteignungsrecht für Flächen vorsehen, die für die Erreichung der Entwicklungsziele unerlässlich sind.

Beim Vergleich der einzelnen hier untersuchten Regionen in Tabelle 21 kann festgestellt werden, dass die bestehende Siedlungsdichte pro Einwohner von Region zu Region stark differiert. Auffällig ist insbesondere die hohe Dichte in den Stadtkantonen Genf und Basel-Stadt, die beiden Kantone, die auch schon die kleinsten Bauzonenreserven ausgewiesen

⁴⁰ Fahrländer (2008).

⁴¹ Müller-Jentsch (2012).

⁴² Rüttimann (2010).

hatten. Hier scheint eine Verdichtung eher Probleme zu bereiten, als etwa in den lockerer besiedelten Städten Zug und Winterthur.

Tabelle 21: Siedlungsfläche bzw. Gebäudeareal in m² pro Einwohner 2004/09

| Kanton | Siedlungsfläche / Einwohner | Gebäudeareal / Einwohner |
|------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| Zürich | 285.0 | 144.1 |
| Bern | 427.9 | 216.5 |
| Luzern | 398.7 | 198.7 |
| Zug | 303.8 | 153.7 |
| Basel-Stadt | 137.9 | 68.8 |
| Basel-Landschaft | 340.4 | 173.7 |
| Tessin | 480.4 | 245.8 |
| Waadt | 455.0 | 218.5 |
| Genf | 217.8 | 119.4 |
| | | |
| Stadt | Siedlungsfläche / Einwohner | Gebäudeareal / Einwohner |
| Zürich | 145.3 | 78.0 |
| Winterthur | 232.4 | 109.3 |
| Bern | 182.3 | 88.0 |
| Luzern | 182.2 | 92.5 |
| Zug | 225.5 | 123.1 |
| Basel-Stadt | 122.4 | 57.6 |
| Lugano | 199.6 | 124.9 |
| Lausanne | 149.0 | 72.0 |
| Genf | 79.9 | 40.2 |

Quelle: BFS (2014)

Zumindest scheint die Zunahme der Siedlungsfläche pro Einwohner im letzten Jahrzehnt eine Verlangsamung erfahren zu haben, wie aus den neuesten Zahlen des BFS zum Wohnraumkonsum pro Kopf hervorgeht (siehe Tabelle 4).

Soll nun auf den vorhandenen Siedlungsflächen dichter gebaut werden, kommen die inneren Nutzungsreserven ins Spiel. Dabei unterscheidet man zwischen unbebauten Flächen, bebauten Flächen mit Umnutzungspotenzial (z.B. Brachen) sowie planungsrechtlich noch zulässigem Ausbaupotenzial auf bereits bebauten Flächen, den sogenannten Geschossflächenreserven. Gemäss der Erhebung der ETH vom Dezember 2012⁴³ entsprechen die bebauten und unbebauten Potenziale von 6'700-22'500 ha einer Geschossflächenreserve von 2'700 bis 9'000 ha. Dazu kommen noch die Geschossflächenreserven in den Wohn- und Mischzonen, von denen realistischerweise innerhalb des nächsten Planungshorizonts höchstens 20%, also etwa 2'600-6'600 ha, genutzt werden, was im Total etwa Geschossflächenreserven von 5'300-15'600 ha ergibt.

⁴³ ETH (2012), S. 11.

Tabelle 22: Schweizweite Abschätzung der inneren Nutzungsreserven in Wohn-, Misch- und Arbeitszonen

| | Bauzonenflächen [ha] | | Geschossflächenreserven [ha] | |
|---|----------------------|---------------|------------------------------|---------------|
| | Min. | Max. | Min. | Max. |
| Unbebaute innere Reserve | 6'000 | 17'000 | 2'400 | 6'800 |
| Bebaute Potenziale | 700 | 5'500 | 300 | 2'200 |
| Zwischensumme | 6'700 | 22'500 | 2'700 | 9'000 |
| Geschossflächenreserven (mit Korrekturfaktor) * | | | 2'600 | 6'600 |
| Total innere Nutzungsreserven | | | 5'300 | 15'600 |

* ohne Arbeitszonen

Quelle: ETH (2012)

Ein grosses Potenzial schlummert in den Brachen, es hat trotz zahlreicher Umnutzungen in den letzten Jahren nicht abgenommen. Für 2008 wird es vom Bundesamt für Raumentwicklung ARE auf 18 Mio. Quadratmeter in 350 Arealen und das darin schlummernde Bauvolumen auf 27 Mrd. Franken geschätzt. Die Brachen befinden sich vornehmlich in den Agglomerationen, wovon 2/3 in Gemeinden mit guter Standortqualität⁴⁴. Sie sind die am schnellsten realisierbaren Reserven und dürften in etwa 5-10 Jahren aufgebraucht sein. Doch es kommen laufend neue dazu. Ein beträchtlicher Teil ist in staatlichem Besitz, doch werden dazu keine öffentlich zugänglichen Register geführt. Die Armee allein besitzt Immobilien im Wert von 24 Mrd. Franken. Das gegenwärtig in der Vernehmlassung steckende Projekt „Weiterentwicklung der Armee“ des Bundesrates ist bei den Kantonen teilweise auf heftige Kritik gestossen, da es die Verringerung des Immobilienbestandes um einen Drittel vorsieht⁴⁵. Mehrere Militärflugplätze, die gesamte Kampfinfrastruktur und ein Dutzend Waffenplätze sollen geschlossen werden.

Auch wenn unbestrittenerweise in den Städten ein grosses Reservoir an zusätzlichen Geschossflächen vorhanden ist, kann nicht davon ausgegangen werden, dass dieses Potenzial auch in der nächsten Zukunft genutzt werden wird. Nicht einmal 20% aller privaten Eigentümer, die immerhin die Hälfte der Liegenschaften in der Stadt Zürich besitzen, haben in den nächsten 15 Jahren eine Umnutzung, einen Anbau oder einen Ersatzneubau geplant⁴⁶. Interessant ist in diesem Zusammenhang eine Studie des Kantons St. Gallen, welche über 60% der Baulandreserven im Kanton als blockiert bezeichnet. Gründe für die Probleme bei der Überbauung von Bauland liegen in der fehlenden Bereitschaft der Eigentümer, ihr Land überbauen zu lassen, in einer fehlenden Erschliessung oder im Vorhandensein von Altlasten⁴⁷.

Dennoch entfallen heute im Kanton Zürich auf 1000 m² verkauften Baulandes bereits 300 m² verkaufte Abbruchliegenschaften; fünfmal mehr als noch vor 10 Jahren⁴⁸. Die Problematik des verdichteten Bauens liegt nicht so sehr in der zunehmenden Unwirtlichkeit des Wohnumfeldes als vielmehr in der möglichen Zunahme der Wohnfläche bei gleichbleibender Anzahl

⁴⁴ ARE (2008), S. 9 und S. 14.

⁴⁵ VBS (2013), Ilg (2013).

⁴⁶ AfW, AfRG SG (2011).

⁴⁶ Rey (2011/12).

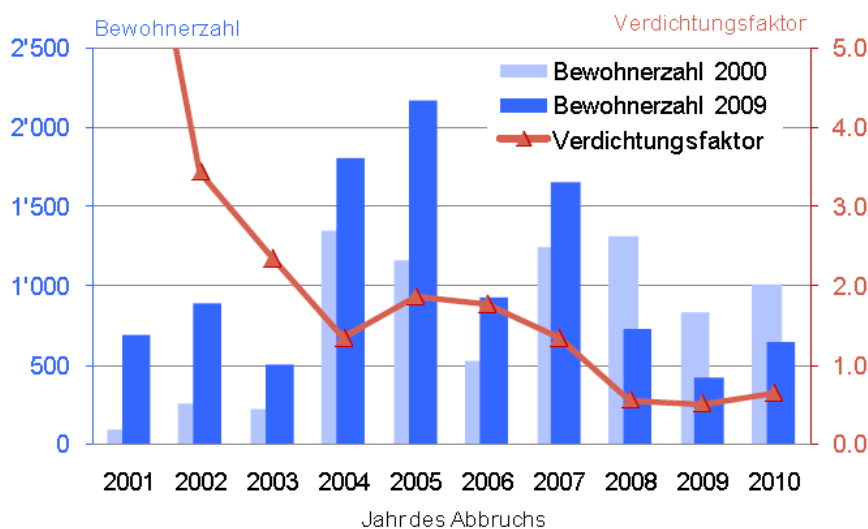
⁴⁷ AfW, AfRG SG (2011).

⁴⁸ Rey (2011/12).

Wohneinheiten. Eine Aufstockung in die Höhe, welche nur den Flächenkonsum pro Kopf anheizt, ist kaum zielführend. Die Verdichtung hat denn auch am ehesten in den peripheren Stadtgebieten zu erfolgen⁴⁹. Hier ist noch sehr viel Grünraum, der zur Verdichtung genutzt werden kann, da die Ausnutzung an der Peripherie erfahrungsgemäss nur halb so hoch ist wie in den zentraleren Quartieren⁵⁰. Hier sind auch die Gebäude der Nachkriegszeit erstellt worden, welche jetzt in die Renovations- oder Erneuerungsphase kommen.

Die Stadt Zürich kommt in einer Untersuchung über die Auswirkungen der Stadterneuerung auf die Wohndichte zum Schluss, dass diese im letzten Jahrzehnt zu einer starken Ausdehnung der Wohnfläche geführt hat. Eine Altwohnung, die überbaut wurde, generierte 1,2 Neuwohnungen mit einer um den Faktor 2,1 grösseren Wohnfläche. In diesen Mietwohnungen und Eigenheimen wohnten 50% mehr Personen als vorher (siehe Abbildung 11)⁵¹.

Abbildung 11: Einwohner vor und nach dem Abbruch und Verdichtungsfaktor in der Stadt Zürich zwischen 2000 und 2009



Lesehilfe: Auf dem Areal von Wohngebäuden, die im Jahr 2005 abgebrochen wurden, hatten im Jahr 2000 noch 1'160 Personen gelebt. 2009 waren es 2'170 Personen. Das ist fast eine Verdoppelung; der Verdichtungsfaktor beläuft sich auf 1.9 (d.h. im Jahr 2009 leben 1.9 mal mehr Personen auf dem Areal als im Jahr 2000).

Quelle: Rey (2011)

Ob die Verdichtung über Hochhäuser zu erfolgen hat oder über eine engere Bauweise, ist nicht zuletzt eine Frage der Kosten. Wohnungen in Hochhäusern kosten mindestens 10% mehr als reguläre Wohnungen⁵². Der Hochhausbau dürfte wegen der Komplexität auch einiges langsamer als herkömmliche Erweiterungen zu erstellen sein. Tatsache ist, dass eine bessere Ausnutzung über das Aufstocken bestehender Liegenschaften, bzw. durch systematische Aufzonen noch kaum auf der politischen Agenda steht.

⁴⁹ Die repräsentative Umfrage des Büros Zimraum stellt gängige Vorstellungen, wo die Verdichtung stattzufinden habe, in Frage: Bewohner der Innenstadt stehen der Verdichtung deutlich positiver gegenüber als Bewohner der Aussenquartiere. Zimmerli (2014), S. 28.

⁵⁰ Cukas (2012).

⁵¹ Rey (2011).

⁵² Ilg (2013).

Dass es bei der Verdichtung über Eneuerungen auch zu Preissteigerungen kommt, hat wenig mit der Verdichtung an sich zu tun, sondern ist ein Nebeneffekt jeglicher Stadterneuerung, nicht zuletzt aufgrund der höheren Anforderungen an Komfort und Energiehaushalt. Letztlich wird auch prioritär an den besseren Lagen verdichtet, was allgemein das Preisniveau hebt. Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch die kleinräumige Eigentümerstruktur, die grössere Überbauungen verunmöglicht. Dieses Problem wird in Zukunft durch die rasante Zunahme des Stockwerkeigentums noch verstärkt sichtbar werden.

Sind diese Potentiale einmal ausgeschöpft, konzentriert sich die Verdichtung mehr und mehr auf den Agglomerationsgürtel. Die Zeit der dreistöckigen Wohnsiedlungen scheint endgültig vorbei zu sein. Die Bauherren geniessen vor allem ausserhalb der Zentren neue Freiheiten. Immer mehr zeigt sich, dass am Rand die dichten Siedlungen gebaut werden, während im Zentrum und an den angrenzenden Gemeinden mit guter Standortqualität die erstklassigen Wohngebiete erhalten bleiben⁵³.

Der starke Bevölkerungszuwachs in den letzten Jahren verlangt nach einer kontrollierten Siedlungsentwicklung und insbesondere nach mehr Verdichtung. Die jüngste Revision des Genfer Baugesetzes sieht vor, dass für alle Bauprojekte eine verbindliche minimale Ausnützungsziffer gilt, die je nach Zone variiert. Die Devise lautet: Je näher am Zentrum, desto dichter. Ermittelt wird der Dichte-Index aus dem Verhältnis zwischen Bruttogeschossfläche und Grundstückfläche. Das neue Gesetz entspricht der Stossrichtung des kantonalen Richtplans 2030, der dieselben minimalen Dichten vorgibt. Eine klare Volksmehrheit hiess am 9. Februar 2014 diese Gesetzesänderung gut. Vor der Abstimmung hatten sowohl Befürworter wie Gegner des verdichteten Bauens das Argument der Lebensqualität ins Spiel gebracht. Erstere vertraten die Ansicht, dass die höheren Ausnützungsziffern erst städtisches Leben ermögliche (Läden, Restaurants ...), während letztere vor einer Betonwüste warnten⁵⁴.

Die Verdichtung geniesst heute als Strategie allgemeine Akzeptanz, doch zeigt die bisherige Erfahrung, dass bauliche Verdichtung bis hin zu Hochhäusern möglichst nicht am eigenen Wohnort geschehen soll. Innenentwicklungen auf Industriebrachen werden begrüsst, das Überbauen von Freiflächen und die Aufstockung durch Ersatzneubauten stossen jedoch häufig auf Ablehnung. In den Agglomerationsgemeinden, wo in Zukunft die grösste Verdichtung zu erwarten ist, müssen deshalb durch kluge Massnahmen und variantenreiche Mischformen die Vorteile der Urbanität gefördert werden, damit diese Orte an Attraktivität gewinnen und damit die allgemeine Akzeptanz gesteigert werden kann. Dichte und Qualität sind durchaus vereinbar, wie die Altstädte der untersuchten Zentren zeigen. Die Dichte der Innenstadt wird heute als Qualität empfunden. Dieses Dichtempfinden muss sich in Zukunft auch an der Peripherie durchsetzen. Dazu sind neue, belebte Quartiere mit breiten Angeboten gefragt, nicht Schlafstädte. Um diese Strategie umzusetzen, braucht es als unabdingbare Voraussetzungen Überzeugungsarbeit und Mitwirkung der Beteiligten.

⁵³ Graf Jans (2010).

⁵⁴ Kucera (2014).

9. Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus

9.1. Definition und Marktanteil

Beim sozialen Wohnungsbau sind gemeinnütziger und preisgünstiger Wohnungsbau zu unterscheiden. Beim ersteren werden keinerlei Gewinninteressen verfolgt, die Wohnungen werden permanent zu Kostenmieten vermietet. Bei letzterem werden durch das BWO, den Kanton oder die Standortgemeinde Obergrenzen für die Mietzinsen beim Erstbezug festgelegt. Diese Obergrenzen liegen unterhalb des Marktniveaus und dürfen für mindestens 20 Jahre nur nach Kostenfaktoren angepasst werden⁵⁵. Wichtigstes Beispiel dafür sind jene 107'000 Wohnungen, die nach Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) des Bundes verbilligt wurden und deren Preisschutz nach 25-30 Jahren ausläuft.

Tabelle 23: Marktanteil der Wohnbaugenossenschaften und der öffentlichen Hand (in % aller Wohnungen)

| Kanton /Stadt | Marktanteil (Schätzung) | Zielwert Marktanteil | Bemerkungen |
|---------------|-------------------------|----------------------------|--|
| ZH | 10-12 | | |
| Zürich | 25 | 1/3 bis 2050 | Ziel aufgrund einer Volksinitiative, die am 17.6.2012 angenommen wurde |
| Winterthur | 11 | - | kein kommunaler Wohnungsbau vorgesehen |
| BE | 3 | - | |
| Bern | 10 | - | |
| LU | | - | |
| Luzern | 13,5 | 16 (2040) | Ziel aufgrund einer Volksinitiative, die am 17.6.2012 angenommen wurde |
| ZG | 3,5 | (4-4,5%) | interner Zielwert |
| Zug | 9 | - | kommunaler Wohnungsbau höchstens für Senioren und Pflegefälle vorgesehen |
| BS | 10 | - | kein kommunaler Wohnungsbau vorgesehen |
| Lugano | 3 | - | kein kommunaler Wohnungsbau vorgesehen |
| VD | 1-2 | - | |
| Lausanne | 3-6 | - | |
| GE | 6 | 15 (2016) 20 langfrist. | Nouvelle politique du logement (2006) |

Quelle: Auskünfte der Ansprechpersonen in den Kantonen und Städten

Als Anbieter gemeinnütziger Wohnungen kommen primär Wohnbaugenossenschaften, Gemeinden, Kantone und der Bund in Frage. Erstere hatten im Jahr 2000 landesweit rund 162'000 Wohnungen, was einem Marktanteil von rund 5% (bezogen auf alle Mietwohnungen

⁵⁵ VLP-ASPAN (2010), S. 4-6.

rund 8%) entspricht. Der Marktanteil der öffentlichen Hand betrug im Jahr 2000 rund 2%⁵⁶. Eine Schätzung des aktuellen Marktanteils der Wohnungen der Wohnbaugenossenschaften und der öffentlichen Hand findet sich in Tabelle 23. Sie zeigt, dass er in den Städten zwischen 3% und 25% schwankt.

Die Städte Zürich, Luzern und der Kanton Genf haben sich für den zukünftigen Marktanteil konkrete Ziele gesetzt, wie Tabelle 23 zeigt. In den beiden Städten geschah dies aufgrund von Volksinitiativen, die in der Abstimmung jeweils angenommen wurden.

9.2. Massnahmenkatalog

Es existieren verschiedene Möglichkeiten, um auf den Mietwohnungsmarkt einzuwirken:

- raumplanerische Instrumente;
- Bodenpolitik und Wohnungsbau (Objekthilfe aller Art);
- Subventionen an einkommensschwache Empfänger (Subjekthilfe);
- mietrechtliche Bestimmungen;
- finanzielle Instrumente (Eigenmietwertbesteuerung, Grundstückgewinnsteuer, Planwertausgleich, Wohnflächennutzungsabgabe).

Bei den finanziellen Instrumenten verweisen wir auf die Ausführungen zur Mehrwertabschöpfung in Abschnitt 3.3. Neuerdings wird eine Flächennutzungsabgabe diskutiert, womit ein haushälterischer Umgang mit Boden und Wohnflächen gefördert werden soll.⁵⁷ Festzuhalten ist, dass sie nur dann zielführend ist, wenn sie von der Wohnfläche, sondern von der Belegung der Wohnungen, also der Wohnfläche pro Person, abhängt. Denn nur so wird ein hoher Wohnflächenkonsum verteuert und damit unattraktiver gemacht. Da sich Anzahl und Zusammensetzung der Bewohner einer Wohnung laufend verändern, wären Kontrollen erforderlich, um die Abgabe korrekt erheben zu können. Diese wären nicht nur administrativ aufwändig, sie würden auch einen heiklen Eingriff in die Privatsphäre der Haushalte bedeuten. Aus diesen Gründen ist auf diese Massnahme zu verzichten.

Im Juni 2012 wurde im Kanton Zürich die Kulturlandinitiative vom Volk angenommen. Das entsprechende Gesetz befindet sich zur Zeit in der Vernehmlassung und sieht vor, dass die Landwirtschaftsflächen der Nutzungseignungsklassen 1-6 und die Flächen von besonderer ökologischer Bedeutung durch den Kanton geschützt werden und in ihrem Bestand und in ihrer Qualität zu erhalten sind. Zusätzliches Bauland kann nur noch in gewissen Fällen eingezont werden. Für diese Ausnahmen gilt aber, dass flächengleicher Ersatz zu schaffen ist, sofern landwirtschaftlich oder ökologisch wertvolle Flächen betroffen sind. Dies bedeutet im Fall des Kantons Zürich, dass für die zukünftige Siedlungsentwicklung nur noch 3000 Hektaren unbebaute Bauzonen zur Verfügung stehen. 1000 ha der im Siedlungsgebiet ausgeschiedenen Bauzonen können nicht mehr überbaut werden. Problematisch dabei ist, dass die noch überbaubaren Flächen mehrheitlich in peripheren, eher schlecht erschlossenen Gebieten wie im Zürcher Oberland oder im Weinland anzutreffen sind. Die Initiative wird demzufolge zu einer spürbaren Verknappung des Baulandes beitragen.

⁵⁶ BWO (2013), S. 5.

⁵⁷ B,S,S, (2012), S. 17-19 und S. 60.

Tabelle 24: Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus (Auswahl)

| Massnahme | in Kraft | vorgesehen |
|--|---|---|
| raumplanerisch | | |
| Zone für den preisgünstigen Wohnungsbau (mit Ausnutzungsbonus) | Zug, Luzern GE Nyon (Entwicklungszonen) | ZH (Volksabstimmung bis Feb. 2015) Bern VI „Für bezahlbare Wohnungen“ (Okt. 2012) BS: Gegenvorschlag des Grossen Rates zur VI |
| Sozialer Wohnungsbau in Zonen öffentlicher Bauten und Anlagen zugelassen | Stadt Luzern | |
| Vorkaufsrecht der Gemeinde bei Neueinzonungen | Oberägeri | Bund |
| Wohnungsbau (Objekthilfe) | | |
| Erwerb von Bauland für den sozialen Wohnungsbau | BS, BL, Lausanne, Nyon | Winterthur: VI „Stiftung für bezahlbaren Wohn- und Gewerberaum“ (2012) |
| Abgabe von Bauland an soziale Wohnbauträger (Verkauf oder im Baurecht) | Zürich, Winterthur, Luzern, Bern, Zug, Nyon, GE, Meyrin | Winterthur: VI Stiftung für bezahlbaren Wohn- und Gewerberaum (2012); BS: Bodeninitiative (VI) Jan. 2014 und Gegenvorschlag der Grossen Rates Bern: v.a. Bürgergemeinde im Baurecht |
| Beteiligung an Baugenossenschaften | Bern | |
| kommunaler Wohnungsbau | Zürich, Bern Lausanne, GE | Lugano: VI „Per abitazioni accessibili a tutti“ (Dez. 2012) BS : Fonds von 15 Mio. (2013) |
| Kauf und Erneuerung von Wohnbauten | BL: Bausparen, Förderung Energiesparen Luzern: zusätzlich 4 Mio. Fr. für Stiftung GSW (GV zur VI) | Lugano: VI „Per abitazioni accessibili a tutti“ (Dez. 2012) |
| Finanzielle Zuschüsse | Bund: fonds de roulement WEG; BE (PMG 2011) | ZH VI „Bezahlbar wohnen im Kanton Zürich“ (Okt. 2012) BS: Bürgschaften, Darlehen für Projektentwicklungen |
| Subjekthilfe | | |
| Mietzinszuschüsse | | BS: Gegenvorschlag des Grossen Rates zur VI |

VI = Volksinitiative GV = Gegenvorschlag

PMG = Gesetz über die Förderung des preisgünstigen Mietwohnungsangebots (BE)

Quelle: Auskünfte der Ansprechpersonen in den Kantonen und Städten

Im Folgenden beschränken wir uns auftragsgemäss auf eine Diskussion der beiden ersten Möglichkeiten. Raumplanerische Massnahmen haben unter anderem den Vorteil, dass die öffentliche Hand finanziell wenig oder gar nicht belastet wird. Dies gilt insbesondere für die Einführung von speziellen Nutzungszonen. Beim Zuger Modell wird ausgewählten Wohnzonen eine Zone für den preisgünstigen Wohnungsbau überlagert. Der Eigentümer kann sein Grundstück entweder vollständig gemäss der Basis-Wohnzone oder einen in der Bauordnung vorgesehenen Minimalanteil für den preisgünstigen Wohnungsbau nutzen. Als Anreiz dafür erhält er einen Ausnutzungsbonus. Im Kanton Genf sollen in den Entwicklungszonen mindestens 30% der Wohnungen einem gemeinnützigen Zweck dienen oder aber 25% der Grundstückfläche müssen dem Staat zur Erstellung sozialer Wohnungen überschrieben werden

Aus Tabelle 24 ist ersichtlich, wo die aufgeführten Massnahmen in den Kantonen und Städten bereits in Kraft sind und wo es konkrete Absichten zu deren Einführung gibt. Es folgen Ausführungen zu besonders interessanten Massnahmen und Vorhaben in einzelnen Kantonen und Städten.

Da die Verdichtung von Wohnquartieren zu einer beschleunigten Erneuerung des Wohnungsbestandes führen dürfte, wird nach einem Instrumentarium zur Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum gesucht. Nachdem der Zürcher Kantonsrat Ende 2013 dem Gegenvorschlag zur SP-Initiative „Für mehr bezahlbaren Wohnraum“ zugestimmt hat, stehen den Gemeinden in Zukunft planungsrechtliche Instrumente zur Verfügung, um den Anteil an günstigem Wohnraum zu erhöhen. Sie können dafür Mindestanteile in ihrer Bau- und Zonenordnung festlegen. Die Mieten sollen nach dem Prinzip der Kostenmieten berechnet werden. Dagegen haben SVP und FDP das Referendum ergriffen, die Vorlage wird spätestens im Frühling 2015 dem Volk des Kantons Zürich zur Abstimmung vorgelegt.

Im Oktober 2012 ist aus Genossenschaftskreisen die Initiative „Bezahlbar Wohnen im Kanton Zürich“⁵⁸ eingereicht worden. Ein neuer Wohnraumfonds, den der Kanton mit jährlich 40-50 Mio. Franken zu speisen hat, soll die Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit zinsgünstigen Darlehen und Abschreibungsbeiträgen beim Kauf von Bauland und Liegenschaften unterstützen. Zudem soll der Kanton geeignete Liegenschaften nicht mehr an Meistbietende verkaufen, sondern an gemeinnützige Bauträger vergeben und den Gemeinden ein Vorkaufsrecht zu tragbaren Konditionen einräumen. Der Regierungsrat hat Anfang Februar 2014 einen Gegenvorschlag beschlossen, der den Gemeinden die Kompetenz geben würde, die Erstellung von preisgünstigen Mietwohnungen durch öffentliche Gestaltungspläne mit erhöhten Ausnutzungsziffern zu fördern. Zudem sollen die Gemeinden die Kompetenz erhalten, kommunale Fonds im Sinne der Initianten zu schaffen. Der Kantonsrat wird im Laufe des Jahres 2014 die Initiative behandeln.

In Winterthur wurde 2012 die Volksinitiative «Stiftung für bezahlbaren Wohn- und Gewerbe- raum» in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht. Sie verlangt, dass die Stadt eine Stiftung oder eine andere geeignete Trägerschaft errichtet mit dem Zweck, den nicht renditeorientierten Bau von Wohnungen und Gewerberäumen zu fördern. Die Stiftung soll - auch in Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Wohnbauträgern - Liegenschaften erwerben und diese nach den Grundsätzen der Kostenmiete zur Verfügung stellen und sich dabei auch an ökolo-

⁵⁸ Volksinitiative (2012).

gischen Kriterien wie Energieeffizienz und Nachhaltigkeit orientieren. Die Stiftung soll mit einem Grundkapital von mindestens zehn Millionen Franken ausgestattet werden.

Die Stadt Winterthur fördert den gemeinnützigen Wohnungsbau bereits heute und setzt sich für die Schaffung von günstigem Wohn- und Gewerberaum ein. Dies zeigt sich unter anderem an den getätigten und geplanten Abgaben von städtischem Land zu günstigen Bedingungen an Wohnbaugenossenschaften sowie an der Gewährung von zinsgünstigen Darlehen im Rahmen der kantonalen Wohnbauförderung (Projekt Giesserei der GESEWO), wie in Tabelle 12 aufgeführt.

In Basel-Stadt hat sich bisher die Wohnungsknappheit nicht so stark wie in den anderen Hotspots bemerkbar gemacht. Die in jüngster Zeit lancierten kantonalen Initiativen «Boden behalten – Basel gestalten! (Bodeninitiative)» bzw. für «Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!» richten sich gegen den Verkauf von Liegenschaften im Staatsbesitz und sehen sowohl Objekt- wie Subjekthilfe für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus vor.

Im Zuge der Sparmassnahmen will sich der Kanton Bern aus dem Ende Jahr auslaufenden Programm zur Förderung des preisgünstigen Mietwohnungsangebots (PMG) verabschieden. Es war erst 2011 in Kraft gesetzt worden. Das PMG als „Kompromiss zwischen einem vollständigen Verzicht des Kantons auf Wohnbauförderung und der Forderung nach einem ausgebauten Instrumentenfächer“⁵⁹ hat in den Jahren 2011 und 2012 21 Projekte (1300 Wohnungen) unterstützt. Von den ursprünglich budgetierten 2 Mio. Franken wurden in den ersten zwei Jahren effektiv nur 650'000 Franken beansprucht. Die damit vom Kanton ausgelösten Projekte belaufen sich auf ein Bauvolumen von 200 Mio. Franken. Der Kantonsbeitrag wird in den kommenden Jahren wegfallen.

In der Stadt Bern zielt die Initiative „Für bezahlbare Wohnungen“ auf eine Änderung der Bauordnung. Bei Neueinzonungen und Umzonungen von Bauland soll ein Drittel der Nutzfläche für Wohnungen, die nach dem Prinzip der Kostenmiete vermietet werden, reserviert werden. Bei Neu- und Umbauten soll eine um 20% höhere Ausnutzung gewährt werden, wenn solche Wohnungen erstellt werden. Die Initiative wurde im Oktober 2012 eingereicht und soll 2014 zur Volksabstimmung kommen.

In Lugano kam im Dezember 2012 die von SP/MV/VPOD lancierte Initiative „Per abitazioni accessibili a tutti“ zustande. Sie fordert einen Fonds von 10 Mio. Franken zur Förderung und Erhaltung von preisgünstigen Mietwohnungen und 10 Mio. Franken für andere Massnahmen zur Vergünstigung von Wohnungen.

Mit einem historischen Kompromiss hat der Kanton Genf im Jahr 2006 seine neue Wohnungspolitik („Nouvelle politique du logement“) eingeläutet. Sie steht auf vier Pfeilern: Staatlicher Wohnungsbau, Subjekthilfe, Förderung des genossenschaftlichen Wohnungsbaus, Lockerung der Regeln in zones de développement (Entwicklungszonen)⁶⁰. Dafür werden vom Kanton jährlich 35 Mio. Franken für die Errichtung staatlicher Wohnungen bereitgestellt. Zudem sollte der starken Erosion des Bestandes subventionierter Wohnungen eine aktive Wohnbauförderung entgegengestellt werden. Ziel ist es, im Jahr 2016 15% des Miet-

⁵⁹ Regierungsrat des Kantons Bern (2013).

⁶⁰ République et Canton de Genève (2009).

wohnungsbestandes gemeinnützig zu betreiben. Langfristig soll gar ein Anteil von 20% anvisiert werden.

In den Entwicklungszonen dürfen die erstellten Wohnungen teilweise verkauft werden, es gelten jedoch staatlich vorgegebene Höchstpreise von rund 6'000 Fr./m² für eine Periode von zehn Jahren. Um Missbrauch vorzubeugen, werden diese Wohnungen in Zukunft nur noch an Eigennutzer verkauft. 80% der neu erstellten Mietwohnungen liegen in Entwicklungsgebieten und sind einer Mietkontrolle unterstellt Und heute gehört fast der gesamte äussere Gürtel der Stadt Genf einer solchen Zone an.

Wie die obigen Ausführungen und die Tabellen 23 und 24 zeigen, lässt sich im sozialen Wohnungsbau ein Marktanteil von einem Drittel an Neubauwohnungen realisieren, falls dazu der politische Wille besteht und die entsprechenden Ressourcen vorhanden sind. So hat sich die Stadt Luzern aufgrund der 2012 angenommenen Volksinitiative „Für zahlbaren Wohnraum“ bis zum Jahr 2040 annähernd auf diese Zielsetzung verpflichtet. Lausanne und der Kanton Genf wollen den Anteil der preisgünstigen Wohnungen zukünftig in einem Masse erhöhen, dass dies wohl dem Ziel entsprechen dürfte. Die Stadt Zürich geht sogar darüber hinaus, denn sie will, dass bis zum Jahr 2050 der soziale Wohnungsbau einen Drittel des Wohnungsbestands ausmacht.

Mindestens so wichtig wie eine solche quantitative Zielsetzung erscheint dagegen eine klare Verpflichtung der Behörden, den sozialen Wohnungsbau zu fördern. Dies ist in allen untersuchten Städten festzustellen.

10. Empfehlungen

Die im Sommer 2011 gemachten Empfehlungen werden hier im Lichte der jüngsten Erfahrungen und der absehbaren Trends beurteilt und um weitere Aspekte ergänzt. Weiterhin gilt, dass es keine einzelne Massnahme gibt, die alle anstehenden Probleme löst, es braucht vielmehr einen Mix von nationalen, kantonalen und kommunalen Massnahmen, der auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmt ist. Für einen solchen Massnahmen-Mix lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

1. Es gilt, die Marktkräfte soweit möglich für die Erhöhung des Wohnungsangebots zu nutzen. Die öffentliche Hand muss deshalb die gegenwärtige Bautätigkeit mit raumplanerischen und finanziellen Instrumenten zielkonform steuern. In Agglomerationen ist eine Verdichtung anzustreben, Hochhauszonen dürfen kein Tabu sein. Neueinzonungen sind selektiv vorzunehmen. Private Bauträger sind bei grösseren Projekten aktiv zu begleiten, um eine qualitativ hochstehende und rasche Realisierung zu gewährleisten. Regulatorische Hemmnisse sind allgemein zu hinterfragen, da sie letztlich nicht nur Mengen-, sondern auch Kosteneffekte haben.
2. Mittels speziellen (eventuell andere Wohnzonen überlappenden) Zonen für den sozialen Wohnungsbau lassen sich neue Potenziale für gemeinnützige Wohnbauträger erschliessen. Mittels (auch städtebaulich) geeigneten Ausnutzungszuschlägen können dafür Anreize gesetzt werden.
3. Bei den finanziellen Instrumenten ist einer möglichst schnellen Erhebung von kostendeckenden Erschliessungsbeiträgen und dem Planwertausgleich erste Priorität einzuräumen. Eine Wohnflächenabgabe ist dagegen abzulehnen.
4. Die Kantone sollten die Mehrwertabgabe nicht nur bei Neueinzonungen, sondern auch bei Auf- und Umzonungen erheben und deutlich über den vom Bund festgelegten Minimalsatz von 20% hinausgehen. Planmehrwerte können nicht nur monetär, sondern auch in Form von Bau- oder Nutzungsrechten für öffentliche oder gemeinnützige Bauträger sowie Freihaltezonen abgegolten werden. Die entsprechenden Einnahmen könnten sodann nützlich werden, wenn es in ferner Zukunft einmal darum gehen sollte, ein kommunales Vorkaufsrecht umzusetzen.
5. Vom Markt nicht bereitgestellte Angebote für Personen mit geringen Einkommen (z.B. Senioren, Behinderte, Studierende, Alleinerziehende) hat die öffentliche Hand sicherzustellen, entweder durch eigene Bautätigkeit oder durch Mandatierung und Unterstützung geeigneter gemeinnütziger Träger. Dabei ist auf kostengünstige Bauweise zu achten.
6. Im Sinne des Raumkonzepts Schweiz ist der sozialen Durchmischung vor allem im urbanen Verdichtungsraum besonderes Augenmerk zu schenken. Soll wirtschaftlich schlechter gestellten Bevölkerungsgruppen auch an zentralen Lagen angemessener Wohnraum ermöglicht werden, so kommt der Staat um die Förderung gemeinnütziger Wohnbauträger (vor allem der Wohnbaugenossenschaften) nicht herum, dies mit Priorität bei der Beschaffung von preisgünstigem Bauland. In zweiter Linie und soweit erforderlich sind die Träger von Wohnbauvorhaben für Personen mit geringen Einkommen finanziell (durch Darlehen, Bürgschaften usw.) gezielt zu unterstützen.
7. Ob eine soziale Durchmischung in der Agglomeration, in der Stadt oder im Stadtquartier anzustreben ist, bleibt letztlich politisch zu entscheiden. Entsprechend sind die Massnahmen räumlich auszugestalten. Durch Raumbelegungsvorschriften und Einkommenslimiten ist sicherzustellen, dass die tatsächlich Begünstigten den politisch anvisierten Adressaten entsprechen.

8. Öffentlicher Boden sollte grundsätzlich nicht an den Meistbietenden verkauft werden. Dadurch vergeblich sich der Staat die Möglichkeit politische Ziele bezüglich Nutzungen und den sozialen Mix zu erreichen. Sinnvoll ist die Vergabe im Baurecht, damit behält die öffentliche Hand langfristig ihre Handlungsfähigkeit und – last but not least – behält 100% des in der Zwischenzeit angehäuften Planungsmehrwertes.
9. Schnell wirksam wäre zudem eine gezielte Abgabe von Bauland aus Bundeseigentum (insbesondere Armasuisse, SBB und Oberzolldirektion) zu Vorzugskonditionen an gemeinnützige Wohnbauträger in den Problemregionen, allenfalls gekoppelt mit Prioritäten für das Bundespersonal. Die Veräusserung des Bodens sollte nicht in erster Linie zur Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen dieser Betriebe herangezogen werden, denn eine solche Finanzierung ist nicht nachhaltig.

Umsetzung

Den Städten kommt insofern eine Schlüsselrolle zu, als sie bei den prioritären Massnahmen am meisten Kompetenzen besitzen und damit auch die grösste Verantwortung tragen. Sie sind dabei primär auf die Unterstützung der Kantone angewiesen, vor allem bei der Erarbeitung und Festsetzung von Planungsgrundlagen, der gesetzlichen Grundlage für eine zielführende Mehrwertabgabe, der aktiven Begleitung von privaten Grossprojekten, der Beschaffung von Bauland zu Vorzugskonditionen und weiteren Massnahmen, damit ausreichend preisgünstiger Wohnraum für spezielle Zielgruppen bereit gestellt werden kann.

Dem Bund kommt eine koordinierende und ergänzende Rolle zu, einerseits bei der Raumplanung (Stichworte sind hier Raumkonzept Schweiz und Raumplanungsgesetz und Genehmigung der kantonalen Richtpläne), andererseits bei der Ausgestaltung von Steuern und Abgaben. Er trägt zur Erhaltung und Förderung der sozialen Durchmischung bei, indem er sie im Raumplanungsgesetz verankert. Kaum zielführend scheint die anvisierte enge Kontrolle der Kantone durch den Bund zu sein. Dies zumindest hat die Vernehmlassung zur Verordnung zum revidierten RPG ergeben. Jedenfalls lehnt die Mehrheit der Kantone das Ansinnen des Bundes ab, die Kantone über die Einnahmen und Verwendung der Mehrwertabgabe rapportieren oder kommunale Nutzungspläne genehmigen zu lassen. Schnell wirksam wäre zudem eine gezielte Abgabe von Bauland aus Bundeseigentum (insbesondere Armasuisse, SBB und Oberzolldirektion) zu Vorzugskonditionen an gemeinnützige Wohnbauträger in den Problemregionen, allenfalls gekoppelt mit Prioritäten für das Bundespersonal⁶¹. In seiner Medienorientierung vom 15.1.2014 hat der Bundesrat durchblicken lassen, dass er seine bislang ablehnende Haltung überdenken will:⁶²

Die Arbeitsgruppe „Wohnungspolitischer Dialog“, welcher Vertretungen der Städte, der Kantone und des Bundes angehören, stützt die wohnungspolitische Position, die der Bundesrat in seiner Aussprache vom 15. Mai 2013 formulierte. Den Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt, die sich vor allem in den städtisch geprägten Regionen stellen, soll nicht mit Verboten oder Einschränkungen begegnet werden. Die Arbeitsgruppe lehnt daher

⁶¹ Mit fast 100 km² Fläche im Besitz der SBB gehören diese zu den grössten Landbesitzern in der Schweiz. Bisher haben beispielsweise die SBB ihre Liegenschaften vornehmlich für Luxusobjekte zur Verfügung gestellt (Meret Oppenheim in Basel, Andresturm und Europaallee in Zürich, Rösslimatt in Luzern und Pont-Rouge in Genf) und damit an die 150 Mio. Franken pro Jahr an die Division Infrastruktur abgeliefert. Soukup (2014).

⁶² Bundesrat (2014).

Eingriffe in die Preisbildung auf dem Mietwohnungsmarkt ab. Hingegen empfiehlt sie Massnahmen, mit denen die Gemeinden ihren Handlungsspielraum erweitern können. Der Bundesrat will deshalb klären, unter welchen Bedingungen den Gemeinden ein Vorkaufsrecht zugunsten des preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus eingeräumt werden kann und wie nicht mehr benötigte Grundstücke des Bundes und bundesnaher Betriebe vermehrt demselben Zweck zugeführt werden könnten. Zudem hat er den bereits am 15. Mai 2013 erteilten Auftrag bestätigt, wonach zu prüfen ist, wie der preisgünstige Wohnungsbau über das Raumplanungsgesetz des Bundes gefördert werden kann.“

Falls ab 2017 sehr tiefe Einwanderungskontingente festgelegt würden, bietet sich auch die Chance mit der erforderliche Baukapazität den nötigen und erwünschten Wohnraum kostengünstig zu erstellen.

Fazit

Es gibt keine Patentlösung für die gegenwärtige und zukünftig absehbare Wohnungsknappheit. Gefragt ist vielmehr ein Massnahmen-Mix im Sinne der obigen Empfehlungen. Die wichtigste Rolle kommt dabei den Städten zu. Allerdings: eine zielgerichtete und energische städtische Wohnraumpolitik kann nur begrenzt erfolgreich werden, wenn sie nicht vom Kanton und vom Bund aktiv begleitet und unterstützt wird. Ein kooperativer Föderalismus ist demzufolge von Nöten.

11. Quellen

- AfW und AfRG SG (2011): Amt für Wirtschaft und Amt für Raumentwicklung und Geoinformation des Kantons St. Gallen, in Kooperation mit der ETH Zürich, Raum+, Ergebnisbericht der Flächenpotenzialanalyse für den Kanton St. Gallen 2011
- ARE (2008): Bundesamt für Raumentwicklung, Die Branchen der Schweiz, Reporting 2008, Bern 2008
- ARE (2012): Bundesamt für Raumentwicklung, Bauzonenstatistik Schweiz 2012, Statistiken und Analysen, Bern, Dez. 2012
- BFS (2011): Bundesamt für Statistik, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone der Schweiz 2010-2035, Neuchâtel 2011 (mittleres Szenario)
- BFS (2014): Arealstatistik 2004/09, Neuenburg
- BFS (2014a): Bundesamt für Statistik, Volkszählung / GWE, Neuenburg
- BFS (2014b): Bundesamt für Statistik, Wohnungen und Wohnfläche pro Bewohner nach Kantonen und Städten 2000, 2009 und 2012, Neuenburg
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/09/02/blank/key/wohnungen/zimmerzahl_und_flaeche.html (6.1.)
- BFS (2014c): Bevölkerung, Migration und Integration, Integrationsindikatoren, Wohnen, Räumlicher Segregationsindex
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/ind43.indicator.43045.430107.html?open=4301,434,438,104#104>
- BFS Bundesamt für Statistik (2013): Bevölkerung 2022 gemäss BFS-Bevölkerungsprojektionen 2011 und 2013, Neuenburg
- BFS (2013a): Bundesamt für Statistik, Privathaushalte nach Kanton und Haushaltgrösse Ende 2012, Stand am 12.12.2013, Tabelle cc-d-01.05.01.11
- BFS Bundesamt für Statistik (2011): Bevölkerung 2010: Dokument su-e-1.2.1.2.50; Neuenburg
- B,S,S, (2012), Landschaftsqualität als Standortfaktor: Stand des Wissens und Forschungsempfehlung, Basel
- Bundesrat (2014): Bundesrat vertieft wohnungspolitischen Dialog und verfolgt Massnahmen weiter, Medienorientierung vom 15.1.2014, <http://www.bundesrat.admin.ch/>
- Bundesrat (2013): Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt, Presserohstoff, Bern, 15.05.2013. S. 47-48 und S. 91-92.
- Bundesrat (2012): Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz (in Beantwortung der Postulate 09.4301 Girod, 09.4311 Bischof und der Motion 10.3721 Brändli), vom 4.7.2012, Bundesblatt 2012
- BwieBasel (2013): Kantons- und Stadtentwicklung, Spezialausgabe April 2013, hrsg. vom Präsidialdepartement Basel-Stadt, www.entwicklung.bs.ch
- BWO (2013): Bundesamt für Wohnungswesen, Preisgünstiger Wohnraum. Ein Baukasten für Städte und Gemeinden, Grenchen, November 2013, S. 5
- BWO (2013a): Wohnungsmarkt auf einen Blick 3/2013, S. 3.
- BWO (2013b): Bundesamt für Wohnungswesen Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt, Entwicklung Schweiz 2012, Grenchen, Juni
- BWO (2014): Medienmitteilung vom 15.1.,
<http://www.bwo.admin.ch/themen/00532/index.html?lang=de>

- BWO und Meta-Sys AG (2013): Angebotsdaten diverser Marktplätze zum Monitor „Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt 2012“, Grenchen und Bubikon 2013
- Canton de Vaud (2014): Aménagement, Plan directeur cantonal, Comment accueillir 160'000 à 190'000 nouveaux habitants d'ici 2030?
<http://www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/plan-directeur-cantonal/>
- Canton de Vaud (2013): Statistique Vaud, Communiqué de Presse, Flashstatistique, Lausanne 10. Dezember
- Cukas, Jvo (2012): In Schwamendingen hat es Platz für mehr Wohnungen, Tagesanzeiger, 25. Juni
- Der Sonntag (2012): Es hat noch Platz in der Schweiz, in: Der Sonntag vom 26.8.2012,
<http://www.are.admin.ch/dokumentation/04401/04403/index.html?lang=de> (6.1.2014)
- EDI (2013): Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Teilrevision Raumplanungsverordnung: Bundesrat eröffnet Vernehmlassung, Bern 28.8.2013,
<http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=de> (6.1.2014)
- EFD (2014): Bundesrat verstärkt Massnahmen gegen Überhitzung auf dem Hypothekarmarkt, Medienmitteilung vom 23.1.2014,
http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&print_style=yes&msg-id=51758
- ETH (2012) Schweizweite Abschätzung der inneren Nutzungsreserven, Zürich, S.11
- Fahrländer Partner AG (2008): Bauzonen Schweiz, Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz? Schlussbericht, Zürich, 10. Oktober, S. 36
- Fahrländer Partner AG, : Immobilien-Almanach Schweiz 2014, Zürich 2013
- Gemeinde Wauwil 2014): News, Zentrum Glasi Wauwil. Vgl. die Angaben unter <http://www.wauwil.ch/?zentrumglasi>
- Graf, Silvio, Jans, Armin (2010): Handlungsoptionen für den Wohnungsmarkt, unveröffentlichter Artikel im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen, Winterthur, 20. Dezember 2010
- Häfliger, Markus (2013): Lex Koller soll markant verschärft werden, in: NZZ vom 27. September 2013; NZZ vom 18.11.2013, S. 18.
- Hasenmaile, Fredy (2014): Weniger Zuwanderer – tiefere Mieten, in: SonntagsZeitung vom 2.2.2014, S. 59
- Hermann, Michael (2014): Residentielle Segregation: Ursachen, Wandel, Folgen, in: Sozialalmanach Schweiz 2014, hrsg. Von Caritas Schweiz, Luzern 2014, S. 90-105
- Heye, Corinna (2011); Winterthur, die neue Yuppistadt? Vortrag am Anlass Grossstadt Winterthur - Wie gelingt eine soziale Stadtentwicklung? Winterthur, 22.3. (Handout)
- Heye, Corinna (2006) und Heiri Leuthold, Segregation und Umzüge in der Stadt und Agglomeration Zürich
- Hotz, Stefan (2013): Ja zu Zonen für günstigen Wohnraum, in: NZZ vom 29. Oktober 2013, S. 13
- Hubeli, Marco (2013): Lugano – Auswirkungen der Grossfusion auf den Wohnungsmarkt. Referat, Tagung Schweizerischer Städteverband, Solothurn 12.9.2013

- Ilg, Peter (2013): Private Hauseigentümer: Der schlafende Riese im Mietwohnungsbau, Swiss Real Estate Institute, Zürich
- Kanton Zürich (1995): Richtplan, 2 Siedlung, S. 2-5
- Kanton Zürich, Statistisches Amt statistik.info 2011/12, Urs Rey, Zentrale Lagen begehrt, Die Bodenpreis-Statistik des Kantons Zürich im Jahr 2010, S. 1
- Kanton Zürich (2014): Baudirektion, Amt für Raumentwicklung, Nutzungsreserven, Bauzonen und Geschossflächenreserven nach Gemeinden und Regionen
<http://www.are.zh.ch/internet/audirektion/are/de/raumplanung/raumb Beobachtung/nutzungsreserven.html>
- Kanton Zürich (2014a): Baudirektion, Amt für Raumentwicklung, Flächenbilanz, 7.1.2014 und Geschossflächenreserven, 22.01.2014
http://www.raumb Beobachtung.zh.ch/docs_library/bauz_pdf/183.pdf
- Klein, Harald (2011): Zone für den preisgünstigen Wohnungsbau in Zug, Vortrag an der Fachtagung der VLP-ASPAN in Zug, 7.4.2011
- Kucera, Andrea (2014): In Genf regt sich Widerstand gegen die «Überverdichtung», NZZ vom 4.2.
- Lanz Martin (2014). Bremsspuren, aber kein Crash, NZZ vom 11. Februar 2014, S. 31
- Lausanne (2014), Lausanne-en-bref, logement, projets-et-constructions:
<http://www.lausanne.ch/lausanne-en-bref/lausanne-demain/logement/projets-et-constructions/projets-en-developpement/projet-bonne-esperance.html>
- Luzern Plus (2014): Netzwerk Regionale Entwicklung, Luzern
http://www.luzernplus.ch/fileadmin/luzernnord/0_Veranstaltungen/120117_Investorenfahrt_Factsheets/120117_03_Factsheet_Masterplan_Stadtzentrum_Luzern_Nord_-_A3.pdf
- Martel, Andrea (2014): Nun sind die Banken gefordert, NZZ vom 1.2., S. 29
- Müller-Jentsch, Daniel und Gmünder Markus (2013): Das revidierte Raumplanungsgesetz aus ökonomischer Sicht, Avenir Suisse, 18. Februar
- Müller-Jentsch, Daniel (2012): Räumliche Verschiebung der Bauzonenreserven als Schlüssel, in: NZZ, 4. Dezember 2012
- Müller-Jentsch Daniel, Gmünder Markus (2013): Das revidierte Raumplanungsgesetz aus ökonomischer Sicht , in: Die Volkswirtschaft, 1/2-2013, S. 49-53.
- NFP (2011): Nationalfonds, Leitungsgruppe des NFP 54, Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung; Programmsynthese des Nationalen Forschungsprogramms 54, Bern
- Raumkonzept Schweiz (2012): Schweizerischer Bundesrat, Konferenz der Kantonsregierungen, Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz, Schweizerischer Städteverband, Schweizerischer Gemeindeverband, Raumkonzept Schweiz, Bern 2012
- Regierungsrat des Kantons Bern (2013), Medienmitteilung vom 13. Dezember,
http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2013/12/20131212_1405_regierung_will_preisguenstige_wohnungenweiterhinfordern
- Regierung des Kantons St. Gallen (2013):, Raumkonzept Kanton St. Gallen, St. Gallen, 13.8.
- Regierungsrat Zug (2013): Kantonsratsbeschluss betreffend Anpassung des kantonalen Richtplans (Neue Zahlen zur Entwicklung der Bevölkerung bis 2030; Begrenzung der Ausdehnung der Siedlungsfläche; Bauliche Verdichtung nach innen; Wohnraum zu

- tragbaren finanziellen Bedingungen; ...), Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 22. Januar 2013, Vorlage Nr. 2214.1; Laufnummer 14231
- République et Canton de Genève (2009): Logement, Nouvelle Politique du Logement, www.ge.ch/logement/nouvelle-politique/qu-est-ce.asp, 14. Mai
- République et Canton de Genève (2013): Concept de l'aménagement cantonal, Plan directeur cantonal Genève 2030 | Adopté par le Grand Conseil le 20 septembre
- République et Canton de Genève (2014) : Aménagement du Territoire et Urbanisme, Grands Projets, http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/grands_projets-723.html
- Rey, Urs (2011) : Bauliche Verdichtung durch Ersatzneubau in der Stadt Zürich, Statistisches Amt des Kantons Zürich, 27. Juli
- Rey, Urs (2011/12): Zentrale Lagen begehrt, Die Bodenpreis-Statistik des Kantons Zürich im Jahr 2010; Kanton Zürich, Statistisches Amt, statistik.info 2011/12,
- Rüttimann, Urs (2010): Heisse Regionen, sportliche Preise und verführerische Zinsen, IAZI, Baublatt vom 1.10.
- Sager, Daniel (2013): Grenchner Wohntage 2013, 1.11. (Handout)
- Schellenbauer, Patrick und Salvi, Marco (2013): Die hausgemachte Seite der Wohnungsknappheit, NZZ vom 6.12.2013
- Seco (2013): 9. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU, 11. Juni, S. 17
- Soukup, Michael und Häne, Stefan (2014): Wie die SBB mit ihren Immobilien spekulieren, in: Tages-Anzeiger vom 1. Februar
- Stadt Bern (2014): Aktuelle Wohnbauprojekte, [bern.ch](http://www.bern.ch)
- Stadt Bern (2014a): Präsidialdirektion, Stadtplanungsamt, Bauliche Stadtentwicklung Wohnen, Künftige Planungsstrategie zum Wohnungsbau, <http://www.bern.ch/stadtverwaltung/prd/stadtplanung/staedtebauliche-planungen/kommunale-richt-und-nutzungsplanung/konzepte-und-strategien/strategiewohnen>
- Stadt Bern (2013): http://www.bern.ch/leben_in_bern/wohnen/wohnen/wohnbauforderung/projekte
- Stadt Zürich (2014): Hochbaudepartement, Entwicklungsgebiete, <http://www.stadt-zuerich.ch/content/hbd/de/index/entwicklungsgebiete.html>
- Stadtentwicklung Winterthur (2013): Genossenschaftswohnungen und deren Bewohner/innen im Vergleich zur Gesamtstadt Winterthur. Statistischer Bericht in Zusammenarbeit mit Wohnbaugenossenschaften Schweiz, Regionalverband Winterthur der gemeinnützigen Wohnbauträger, Winterthur, o.J.
- Stadtrat Luzern (2013): Städtische Wohnraumpolitik II, Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat vom 5. Juni 2013 (StB 401), B+A 12/2013, vom Grossen Stadtrat beschlossen am 24.10.2013
- Stadt Winterthur (2014): Fachstelle Stadtentwicklung, <http://stadtentwicklung.winterthur.ch/stadtentwicklung/wohnen/aktuelle-bauprojekte/>
- Stadtrat Zürich (2013): Medienkonferenz vom 26. November
- StatistiqueVaud (2011): SCRIS, Communiqué de presse, 29.11.
- Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich (2013), Bau- und Wohnungswesen, Zürich
- Strohm, David (2013): Nach Hause über die Grenze, NZZ vom 1. Dezember 2013, S. 43
- UVEK, (2014): Faktenblatt, Revision des Raumplanungsgesetzes, Bauzonen, o. A.

VBS (2013): Erläuternder Bericht zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee (Umsetzung des Armeeberichtes 2010) vom 26. Juni VLP-ASPAN (2010), Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, Raum & Umwelt Nr. 1/10, S. 4-6

VLP-ASPAN (2012): Mehrwertabschöpfung in den Kantonen, 20.06.2012, http://vlp-aspan.org/files/documents/gesetzesbestimmungen_mehrwertabschoepfung_juni_2012.pdf

VLP ASPAN (2013): Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, red. von Lukas Bühlmann, Raum und Umwelt Nr. 4/13, www.vlp-aspan.ch

VLP-ASPAN (2013a): Mehrwertausgleich und Bauverpflichtung. Hearing, Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich, 22. November 2013, Referat von Lukas Bühlmann

Volksinitiative (2012): „Bezahlbar Wohnen im Kanton Zürich“, Zürich, 28.11., <http://www.bezahlbar-wohnen.ch/>

Wohnungspolitischer Dialog (2013): Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone, Städte, Zwischenbericht der Arbeitsgruppe vom 3. Dezember 2013, BWO Grenchen

ZHAW (2011): Aktuelle Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt, Studie im Auftrag der Sozialdemokratischen Fraktion der Bundesversammlung, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Winterthur, 23. Juli 2011

ZHAW (2011a): Anhangband zu Aktuelle Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt, Studie im Auftrag der Sozialdemokratischen Fraktion der Bundesversammlung, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Winterthur, 23. Juli 2011

Zimmerli, Joelle (2014): Akzeptanz städtischer Dichte, Erwartungen und Prioritäten zum Wohnen in der Stadt Zürich, Zürich, 5. Februar, S. 28

Quellen zu Tabelle 3, Seite 20:

Generell:

BFS, Gebäude- und Wohnungsstatistik 2009. Strukturdaten zu den Gebäuden und Wohnungen, Neuchâtel 2011 (S. 13 und CD); BFS, Gebäude- und Wohnungsstatistik 2011, Neuchâtel 2012 (S. 21 und CD)

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/09/22/lexi.topic.1.html#resultstart>

Reinzugang der Wohnungen:

gemäss Excel-Tabelle je-d-09.02.02.02.03

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/09/22/publ.html?publicationID=5041>

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/09/01/new/nip_detail.html?gnpID=2013-434

Lugano:

Daten für das Jahr 2000 (Volkszählung): BFS,

[http://www.pxweb.bfs.admin.ch/Dialog/varval.asp?ma=px-d-09-](http://www.pxweb.bfs.admin.ch/Dialog/varval.asp?ma=px-d-09-3A03&ti=Bewohnte+Wohnungen+nach+Gemeinden%2C+Anzahl+Zimmer+und+Bewohnertyp%2C+2000&path=../Database/German_09%20-%20Bau-)

[3A03&ti=Bewohnte+Wohnungen+nach+Gemeinden%2C+Anzahl+Zimmer+und+Bewohnertyp%2C+2000&path=../Database/German_09%20-%20Bau-](http://www.pxweb.bfs.admin.ch/Dialog/varval.asp?ma=px-d-09-3A03&ti=Bewohnte+Wohnungen+nach+Gemeinden%2C+Anzahl+Zimmer+und+Bewohnertyp%2C+2000&path=../Database/German_09%20-%20Bau-)

[%20und%20Wohnungswesen/09.3%20-%20Wohnverh%E4ltnisse/&search=WOHNUNGEN&lang=1](http://www.pxweb.bfs.admin.ch/Dialog/varval.asp?ma=px-d-09-3A03&ti=Bewohnte+Wohnungen+nach+Gemeinden%2C+Anzahl+Zimmer+und+Bewohnertyp%2C+2000&path=../Database/German_09%20-%20Bau-%20und%20Wohnungswesen/09.3%20-%20Wohnverh%E4ltnisse/&search=WOHNUNGEN&lang=1)

[%20und%20Wohnungswesen/09.3%20-%20Wohnverh%E4ltnisse/&search=WOHNUNGEN&lang=1](http://www.pxweb.bfs.admin.ch/Dialog/varval.asp?ma=px-d-09-3A03&ti=Bewohnte+Wohnungen+nach+Gemeinden%2C+Anzahl+Zimmer+und+Bewohnertyp%2C+2000&path=../Database/German_09%20-%20Bau-%20und%20Wohnungswesen/09.3%20-%20Wohnverh%E4ltnisse/&search=WOHNUNGEN&lang=1)

12. Anhang

Fragebogen (Beispiel für den Fragenkatalog für die Stadt Basel)

1. Wie beurteilen Sie die verschiedenen Prognosen für die Entwicklung der Bevölkerung gemäss Prognose des Bundesamts für Statistik in Tabelle A bis 2022 bzw. 2030? Welche sind zu hoch, welche zu tief, welche realistisch?
2. Wie beurteilen Sie die absehbare Bautätigkeit in Basel bis 2022? Wird sie zukünftig wie in den letzten Jahren weitergehen (siehe Tabelle B)? Welche Entwicklung sehen Sie bis 2030?
3. Welche grösseren Projekte werden in Basel in den kommenden Jahren voraussichtlich realisiert? Bitte überprüfen Sie dazu die Angaben in Tabelle C und - falls erforderlich - korrigieren / ergänzen Sie diese.
4. Welche Auswirkungen hat das bezüglich Baulandreserven teilrevidierte Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG) auf die zukünftige Bautätigkeit? Gibt es andere neue Rechtsgrundlagen und Vorschriften im Kanton Basel-Stadt, die einen Einfluss auf die Bautätigkeit haben werden?
5. Welche Preisentwicklung und welche Leerwohnungsquote erwarten Sie auf dem Wohnungsmarkt in den kommenden 5-10 Jahren? Wird die Leerwohnungsquote in den nächsten Jahren auf dem bisherigen Niveau verbleiben (siehe Tab. B)? Erwarten Sie zukünftige wachsende Unterschiede bei der Preisentwicklung und Leerwohnungsquote in gewissen Segmenten (Quartieren, Lagen und Preisklassen)?
6. Gibt es zukünftig eine soziale Entmischung? Falls ja – in welche Richtung (soziale Schichtung, räumliche Bewegungen)?
7. In Art. 5 des teilrevidierten RPG des Bundes ist eine Mehrwertabschöpfung von mindestens 20% bei Neueinzonungen vorgesehen. Wie wird diese Bestimmung im Kanton Basel-Stadt umgesetzt? Ab wann tritt sie voraussichtlich in Kraft? (Wird der Kanton Basel-Stadt darüber hinaus die Mehrwertabschöpfung auch auf Auf- und Umzonungen erheben?)
8. Wie soll die Verdichtung vorangetrieben werden? Können noch Baulandreserven in den kommenden zehn Jahren aktiviert werden (Stand 2012 siehe Tab. D)? Wie sollen könnte das geschehen? Soll das Baurecht liberalisiert, sollen Hochhäuser vermehrt zugelassen werden?
9. Welche Massnahmen erachten Sie als sinnvoll gegen die Wohnungsknappheit in Basel? Welche nicht?
10. Welchen Marktanteil hat der genossenschaftliche und kommunale Wohnungsbau in Basel aktuell? Welcher Marktanteil soll zukünftig erreicht werden? Welche Ziele werden damit verfolgt (Zielgruppen, Belegung usw.)?
11. Gibt es in Basel grössere Zukunftsvorhaben (Projekte) den genossenschaftlichen und kommunalen Wohnungsbau? Gibt es zusätzlich Vorhaben beim privaten preisgünstigen Wohnungsbau? Falls ja: Sind Sie in Tabelle C enthalten?
12. Ist die Förderung des preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus der Königsweg zu preisgünstigen Wohnungen? Oder sehen Sie andere Wege, die zielführender sind? Falls ja: welche?
13. Haben Sie weitere Bemerkungen oder Vorschläge zum Wohnungsmarkt in Basel?

zu Frage 1: Entwicklung der Bevölkerung in den Kantonen BS und BL

Tabelle A: Bevölkerung in den Kantonen BS und BL 2010-2030

| | 2010 | 2020 | 2022 | 2030 |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Kanton Basel-Stadt | | | | |
| - BFS 2011 | 188'962 | 198'017 | 198'305 | 197'900 |
| - BFS 2013 | 184'950 | 191'919 | 192'690 | - |
| Kanton Basel-Landschaft | | | | |
| - BFS 2011 | 274'387 | 288'097 | 290'298 | 297'053 |
| - BFS 2013 | 274'404 | 281'815 | 282'185 | - |
| Schweiz | | | | |
| - BFS 2011 | 7'856,6 | 8'401,9 | 8'485,8 | 8'738,4 |
| - BFS 2013 | 7'870,1 | 8'481,4 | 8'552,3 | - |

zu den Fragen 2 und 5: Absehbare Bauentwicklung in Basel bis 2022

Tabelle B: Wohnungsbestand, Wohnungsbau und Leerwohnungsziffer nach Kantonen 05-11

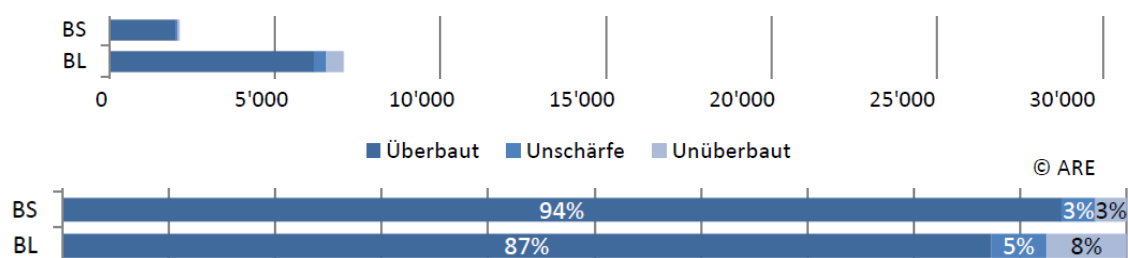
| Gebiet | Wohnungen Ende 2011 total | Reinzugang* aller Wohnungen, jährlicher Mittelwert (in Klammern: jährlicher Zuwachs in % des Bestands 2009) | | Leerwohnungsziffer Jahresmittelwerte (in %) | |
|---------|---------------------------------|--|---------------|--|-----------|
| | | 2005-2009 | 2009-2011 | 2006-2010 | 2011-2013 |
| Schweiz | 4'131'342 | 41'841 (1,04) | 61'495 (1,53) | 0.99 | 0.95 |
| BS | 109'629 | 157 (0,15) | 1'105 (1,03) | 1.11 | 0.42 |
| BL | 132'610 | 1'181 (0,91) | 1'600 (1,23) | 0.56 | 0.42 |

* neu erstellte Wohnungen (Wohnungsneubau inkl. Umbauten) abzüglich Abbrüche und Verluste durch Brände pro Jahr

2005-2009 aufgrund des Reinzugangs von Wohnungen, 2009-2011 aufgrund der Bestandesveränderung der Gebäude- und Wohnungsstatistiken des BFS für 2009 und 2011

zu Frage 8: Baulandreserven in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft

Tabelle D: Unbebaute Bauzonen 2012 in Hektaren (oben) und in Prozent (ARE, Bauzonenstatistik 2012, Dez. 2012, S. 25-26)



Liste der Ansprechpartnerinnen und -partner in den Kantonen und Städten

Stadt Zürich

Thomas Schlepfer, Departementssekretär Finanzdepartement

Alex Martinovits, Präsidialdepartement, Stadtentwicklung

Stadt Winterthur

Mark Würth, Leiter Stadtentwicklung Winterthur

Kanton Bern

Barbara Nyffeler, Volkswirtschaftsdirektion, beco Berner Wirtschaft, Leiterin Fachbereich Wirtschaftspolitische Grundlagen

Kanton Luzern

Mike Siegerist, Abteilungsleiter Raumplanung, Kantonsplaner, Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation, Luzern

Stadt Luzern

Ruedi Frischknecht, Stadtentwicklung Luzern, Luzern

Kanton Zug

Kurt Landis, Leiter Amt für Wohnungswesen, Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zug, Zug

René Hutter, Kantonsplaner, Leiter des Amtes für Raumplanung des Kantons Zug

Stadt Zug

Harald Klein, Stadtplaner, Baudepartement der Stadt Zug

Basel

Martin Sandtner, Leiter Planungsamt, Bau- und Verkehrsdepartement Kanton Basel-Stadt

Regula Küng, Leiterin Fachstelle Stadtwohnen, Kantons- und Stadtentwicklung Basel-Stadt

Martin Kolb, Kantonsplaner, Leiter Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, Liestal

Lugano

Marco Hubeli, Direttore Dicastero Pianificazione ambiente e mobilità, città di Lugano

Lausanne

Elinora Krebs, Cheffe du service du logement et des gérances, Lausanne

Genf

Michel Burgisser, Directeur général de l'Office cantonal du logement, Genève