

Aktuelle Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt

*Studie im Auftrag der
Sozialdemokratischen Fraktion der schweizerischen Bundesversammlung
Winterthur, 23. Juli 2011*

Armin Jans (Projektleiter), Silvio Graf, Thomas Leu

Adresse der Autoren

- Prof. Dr. Armin Jans, Tel: 058 / 934 7946, armin.jans@zhaw.ch
- Prof. Dr. Silvio Graf, Tel: 058 / 934 7945, silvio.graf@zhaw.ch
- lic. oec. publ. Thomas Leu, Dozent für Volkswirtschaftslehre, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Tel: 058 / 934 7104, thomas.leu@zhaw.ch

Fachstelle für Wirtschaftspolitik, Stadthausstrasse 14, Postfach, 8401 Winterthur

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	5
1. Einleitung	10
2. Die Nachfrageseite.....	12
2.1 Entwicklung der Bevölkerung und der Haushalte in der Schweiz	13
2.2 Entwicklung der Bevölkerung und der Haushalte in den Problemregionen.....	16
2.3 Entwicklung der Kaufkraft und des Flächenbedarfs.....	17
2.4 Entwicklung der Wohnungsnachfrage nach Zimmern 2010-2030.....	18
2.5 Personenfreizügigkeit mit der EU und Wohnungsnachfrage.....	19
3. Die Angebotsseite	22
3.1 Wohnungsbestand	22
3.2 Flächenreserven	23
3.3 Innere Reserve.....	30
3.4 Baukapazitäten	33
3.5 Renditen.....	35
4. Marktergebnisse.....	37
4.1 Zur Funktionsweise des Wohnungsmarkts.....	37
4.2 Der Wohnungsmarkt 2010-2030 gemäss Trendfortschreibung.....	39
4.3 Reaktion des Markts auf die Verknappungen	43
4.4 Sensitivitätsanalyse.....	55
5. Massnahmen.....	57
5.1 Zielsetzung und Überblick über mögliche Massnahmen.....	57
5.2 Raumplanerische Massnahmen	59
5.3 Finanzielle Instrumente	63
5.4 Kommunalen und preisgünstigen Wohnungsbau	66
5.5 Soziale Durchmischung.....	70
6. Empfehlungen	72
Anhang: Detaillierte Ergebnisse für die Problemregionen.....	75
Quellenverzeichnis	82

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Bevölkerung und Haushalte in der Schweiz 2010-2030 (1000 Personen).....	5
Tabelle 2:	Wohnbautätigkeit 2010-2030.....	6
Tabelle 3:	Unter- und Obergrenzen für die Leerwohnungsziffern 2010-2030.....	7
Tabelle 4:	Bevölkerung und Zuwachs der Haushalte in der Schweiz 2000-2030 (in 1000).....	8
Tabelle 5:	Bevölkerung der Schweiz 2010-2030 im Basis-Szenario A-00-2010 (Ende Jahr).....	13
Tabelle 6:	Schweiz – Anzahl Haushalte nach Grösse 2010-2030 (Szenario A-00-2010).....	14
Tabelle 7:	Vergleich der Ergebnisse für die Schweiz und die Kantone-Regionen-Städte im Jahr 2030 für das mittlere Szenario A-00-2010 (Minima fettrot – Maxima blau).....	16
Tabelle 8:	Netto-Wohnflächenbedarf pro Kopf 1990-2009 (in m ²) und Eigentümerquote.....	17
Tabelle 9:	Nachfrage nach Erstwohnungen in der Schweiz nach Zimmern 2010-2030.....	18
Tabelle 10:	Bevölkerung und Haushalte in der Schweiz 2000-2030 (in 1000).....	21
Tabelle 11:	Wohnungsbestand 2009 nach Anzahl Zimmern.....	22
Tabelle 12:	Wohnungsbestand, Haushalte und Leerwohnungen 2009.....	23
Tabelle 13:	Anzahl neu erstellter Wohnungen nach Anzahl Wohnräumen CH 2004-2009.....	33
Tabelle 14:	Durchschnittliche Wohnfläche nach Bauperiode und Zimmerzahl 2009.....	34
Tabelle 15:	Nominelle Renditen Schweizer Immobilien, Aktien und Obligationen 2001-2010.....	36
Tabelle 16:	Wohnungsbestand, Wohnungsbau und Leerwohnungen 2005-2009.....	39
Tabelle 17:	Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Schweiz (Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m ² pro Person).....	40
Tabelle 18:	Baulandreserven 2007 nach Kantonen.....	44
Tabelle 19:	Potenziale für den Wohnungsbau in der Stadt Bern 2010.....	52
Tabelle 20:	Wohnbauprojekte in Planung oder Realisierung in der Stadt Bern.....	52
Tabelle 21:	Wohnungsbestand und Wohnungsbau nach Problemregionen 2010-2020.....	53
Tabelle 22:	Leerwohnungsziffern 2010-2030 (in % Wohnungsbestand).....	55
Tabelle 23:	Massnahmen zur Angebotsförderung und zur Durchmischung.....	58
Tabelle 24:	Beurteilung der Massnahmen.....	72
Tabelle 25:	Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Kanton ZH (Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m ² pro Person).....	76
Tabelle 26:	Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Stadt Zürich (Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m ² pro Person).....	76
Tabelle 27:	Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Kanton Zug (Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m ² pro Person).....	77
Tabelle 28:	Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Kanton Genf (Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m ² pro Person).....	77
Tabelle 29:	Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Kanton Waadt (Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m ² pro Person).....	78
Tabelle 30:	Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Bassin lémanique (Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m ² pro Person).....	78
Tabelle 31:	Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Kanton BS (Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m ² pro Person).....	79
Tabelle 32:	Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Kanton BL (Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m ² pro Person).....	80
Tabelle 33:	Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Kantone BS+BL (Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m ² pro Person).....	80
Tabelle 34:	Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Kanton BE (Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m ² pro Person).....	81
Tabelle 35:	Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Stadt Bern (Bevölkerungsszenario A, Flächenkonsum 50 m ² pro Person).....	81

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Bevölkerung der Schweiz 2010-2030 nach Szenario A-00-2010 (Ende Jahr)	14
Abbildung 2:	Schweiz – Anzahl Haushalte nach Grösse 2010-2030 (Szenario A-00-2010).....	15
Abbildung 3:	Schweiz – Index der Haushaltsgrösse 2010-2030 (Szenario A-00-2010).....	15
Abbildung 4:	Nachfrage nach Erstwohnungen in der Schweiz nach Zimmern 1970-2030	18
Abbildung 5:	Veränderung der Nachfrage nach Erstwohnungen nach Zimmern in der Schweiz 1970-2030.....	19
Abbildung 6:	Wirtschaftswachstum und Wanderungssaldo Schweiz 1991-2010	20
Abbildung 7:	Fläche der Bauzone nach Zonentypen 2007 (in Hektaren)	24
Abbildung 8:	Überbaute/unbebaute Bauzonen der Schweiz 2007	24
Abbildung 9:	Bauzonenfläche pro Einwohner nach Kantonen 2007 (in m ²).....	25
Abbildung 10:	Bebaute / unbebaute Bauzonen pro Einwohner nach Kantonen 2007 (m ²).....	26
Abbildung 11:	Bauzonenreserven der Kantone 2007 (in % der gesamten Bauzone)	28
Abbildung 12:	Aktuelle Bauzonenreserven 2005 und zukünftige Nachfrage nach Bauzonenfläche 2005-2030, Wohnnutzung	29
Abbildung 13:	100 Mio. Geschossflächen an inneren Nutzungsreserven 2007	30
Abbildung 14:	Jährliche Veränderung der Anzahl Wohnungen 2000-2009 in den fünf grössten Agglomerationen der Schweiz	32
Abbildung 15:	Anzahl neu erstellte Wohnungen in der Schweiz 1980-2009 (brutto, ohne Abbrüche und Umnutzung von Wohnraum)	33
Abbildung 16:	Preisentwicklung von Wohneigentum in der Schweiz 1987-2011 (1998=100)	35
Abbildung 17:	Bestimmungsfaktoren von Nachfrage und Angebot auf dem Wohnungsmarkt.....	37
Abbildung 18:	Preisdruck auf dem Wohnungsmarkt in der Schweiz und den Problemregionen 2010-2030 (Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m ² /Person)	42
Abbildung 19:	Preisdruck auf dem Wohnungsmarkt nach Problemregionen 2010-2030,	
	(Bandbreite, Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m ² /Person)	54
Abbildung 20:	Übersicht über Planungsinstrumente und die rechtlichen Grundlagen	59

Verzeichnis der Kästen

Kasten 1:	Nutzungsichte 2002 und Siedlungsflächenzuwachs 2002-2008	25
Kasten 2:	Abgebrochene Wohnungen und Gebäude im Kanton Zürich 1993-2009	45
Kasten 3:	Entwicklungsgebiete in der Stadt Zürich (Auswahl)	45
Kasten 4:	Zwicky Areal Wallisellen	46
Kasten 5:	Aktuelle Wohnbauprojekte im Kanton Zug bis 2020 (Auswahl)	46
Kasten 6:	Entwicklungsgebiete Genf (Auswahl)	47
Kasten 7:	Grenzüberschreitende Planung	48
Kasten 8:	Wohnbauprogramm der Stadt Genf.....	48
Kasten 9:	Aktuelle Wohnbauprojekte in Basel bis 2015 (Auswahl)	50
Kasten 10:	Entwicklungsprojekte für neuen Wohnraum in Basel bis 2030	50
Kasten 11:	Militärflugplatz Dübendorf	61
Kasten 12:	Einzonung von Landwirtschaftsland in urbanen Gebieten?	62
Kasten 13:	Zonen für preisgünstigen Wohnungsbau in der Stadt Zug	62
Kasten 14:	Mehrwertabschöpfung in der Gemeinde Oberägeri	64
Kasten 15:	Unterschied preisgünstiger versus gemeinnütziger Wohnungsbau	66
Kasten 16:	Marktanteile der Genossenschaften in den Städten 2000-2010	67
Kasten 17:	Rolle von Armasuisse als Landeigentümer	69
Kasten 18:	Rolle der SBB als Landeigentümer.....	69

Management Summary

Auftrag

Im April 2011 erteilte die SPS-Fraktion der Bundesversammlung der Fachstelle für Wirtschaftspolitik an der ZHAW den Auftrag zu untersuchen, wie sich der Wohnungsmarkt in den kommenden 20 Jahren entwickeln wird. Insbesondere interessiert, wie sich der durch den freien Personenverkehr mit der EU geöffnete Arbeitsmarkt auswirken dürfte. Die vom Auftraggeber formulierten wohnpolitischen Ziele lauten:

1. Genügende Abdeckung des nationalen Wohnungsbedarfs (keine Preisexzesse).
2. Keine neuen Verdrängungseffekte aus den fünf Problemregionen (Pendlerströme!), als solche gelten der Kanton Zürich (insbesondere die Stadt Zürich), der Kanton Zug, das Bassin lémanique, die Region Basel und die Stadt Bern.
3. Soziale Durchmischung in allen Problemregionen (keine Gettoisierung).

Falls diese Ziele nicht erreicht werden sollten, sind Massnahmen vorzuschlagen, die geeignet sind, sich den Zielen ganz oder zumindest teilweise anzunähern.

Vorgehen

Basierend auf dem neuesten mittleren Bevölkerungsszenario A des Bundesamts für Statistik (BFS) wird zunächst die Situation auf dem Wohnungsmarkt bis zum Jahr 2030 national und in den fünf oben genannten Problemregionen aufgrund einer Trendfortschreibung dargestellt. In einem zweiten Schritt wird die Frage beantwortet, wie sich ein höheres Bevölkerungswachstum (Szenario B) oder ein zunehmender Wohnflächenkonsum auswirken würde.

Es soll hier klar betont werden, dass eine Untersuchung über zukünftige, in 10-20 Jahren herrschende Wohnmarktsituationen nicht eine Genauigkeit oder gar Gültigkeit in einem streng wissenschaftlichen Sinne beanspruchen kann. Vielmehr geht es darum, mit aus heutiger Sicht plausiblen Annahmen über die Entwicklung von Angebot und Nachfrage und mit der vorhandenen Datenbasis quantitative Szenarien zu entwickeln, die die zu erwartenden Entwicklungen mittels grober Schätzungen (Plausibilitätsberechnungen auf nachvollziehbare Weise aufzeigen.

Nachfrageseite

Die Nachfrage nach Wohnraum wird einerseits bestimmt von der Anzahl Haushalte, die von der Bevölkerungsdynamik und insbesondere der Einwanderung abhängt. Andererseits ist der Wohnflächenkonsum pro Person, welcher von der Kaufkraft der Einkommen, den Wohnkosten und den Präferenzen beeinflusst wird, entscheidend. Den Nachfrageschätzungen von Tabelle 1 liegen folgende Annahmen zugrunde:

- jeder Haushalt benötigt genau eine Wohnung, von Zweitwohnungen wird demnach abgesehen.
- der Wohnflächenkonsum verharrt beim aktuellen Wert von rund 50 m² pro Person.
- das reale Wirtschaftswachstum folgt dem Trendpfad, beträgt also etwa 1,5% pro Jahr.

Tabelle 1: Bevölkerung und Haushalte in der Schweiz 2010-2030 (1000 Personen)

		2010	2020	2030	Zuwachs 2010-2030	
Bevölkerung	Szenario A	7'857	8'402	8'738	6.9%	11.2%
	Szenario B	7'878	8'765	9'533	11.3%	21.0%
Haushalte	Szenario A	3'602	4'005	4'256	11.2%	18.2%
	Szenario B	3'611	4'155	4'590	15.1%	27.1%

WS = Wanderungssaldo / WB = Wohnbevölkerung

□ 2010 - 2020 □ 2010 - 2030

Angebotsseite

Das Angebot an Wohnraum hängt ab vom Wohnungsbestand, den Produktionskapazitäten und Baukosten sowie den Miet- und Kaufpreisen. In der geschätzten Angebotsentwicklung für die nächsten 20 Jahre wird davon ausgegangen, dass

- das Angebot sich der Nachfrage anpasst und die Besitzform (Eigentums- oder Mietwohnungen) keine Rolle spielt.
- sich die relevanten Rahmenbedingungen (Raumplanung, Bauvorschriften, Besteuerung, Wohnraumförderung usw.) nicht verändern.
- die Baukosten und relativen Renditen im Immobilienbereich gleich bleiben.

Bei der Schätzung der zukünftigen Wohnbauproduktion in Tabelle 2 wird mit einer Untergrenze (Trendfortschreibung der Jahre 2005-2009) und einer Obergrenze unter Berücksichtigung von laufenden und beabsichtigten Bauprojekten in den Problemregionen operiert.

Tabelle 2: Wohnbautätigkeit 2010-2030

Reinzugang an Wohnungen pro Jahr (Unter- und Obergrenze)				
Gebiet	2010-2020	2020-2030		
Schweiz	41'841	41'841	1.04%	1.04%
ZH	7'202-7'802	7'202	1.08%	1.17%
Stadt Zürich	1'346-1'650	1'346	0.65%	0.80%
ZG	723-900	523	1.43%	1.78%
GE	1'474-1'700	1'474-2000	0.69%	0.80%
VD	3'763-4'316	3'763-4'095	1.05%	1.21%
Bassin lémanique	3'836-4'478	3'836-4'674	0.83%	0.97%
BS	157-210	157-420	0.15%	0.20%
BL	1'181-1'283	1'181	0.91%	0.99%
Reg. Basel (BS+BL)	1'338-1'493	1'338-1'601	0.56%	0.63%
BE	4'074	2'225	0.79%	0.79%
Stadt Bern	186-300	186-218	0.25%	0.40%

■ 2010-2020 (Untergrenze)
■ 2010-2020 (Obergrenze)

Wohnmarktlage 2020-2030 bei Trendfortschreibung

Bei einer Trendfortschreibung der Wohnbauproduktion 2005-2009 (= Untergrenze in Tab. 2) dürfte die Knappheit auf den Wohnungsmärkten, gemessen an der Leerwohnungsziffer, fast überall noch zunehmen (siehe Obergrenze in Tabelle 3). Die Entspannung, die national 2020-2030 sichtbar wird, erstreckt sich lediglich auf Regionen und Gebiete, die im ländlichen Raum liegen oder keine wirtschaftlichen Boomzentren darstellen. Im Bassin lémanique, aber auch in den Städten Basel, Zürich und Bern bleibt die Lage dagegen sehr angespannt.

Anpassungsreaktionen der Marktkräfte

In allen Problemregionen reagieren die Marktkräfte auf die Wohnungsknappheit, gegenwärtig sind bemerkenswert viele Grossprojekte durch private Promotoren im Gang. Dazu legten viele Städte neue Wohnbauprogramme auf. Rein quantitativ betrachtet sind all diese Anstrengungen zu begrüßen, denn sie tragen wesentlich zur Versorgung bei. In Tabelle 2 werden sie als Ausweitung des Wohnungsbaus gegenüber der Trendfortschreibung als Obergrenze ausgewiesen. Sie führen letztlich im Vergleich zur Trendfortschreibung, welche in Tab. 3 als Untergrenze bezeichnet wird, zu einer höheren Leerwohnungsziffer.

Die aktuellen und absehbaren privaten Projekte führen in erster Linie zu Wohnraum in den mittleren und oberen Preissegmenten. Haushalte mit unterdurchschnittlichen Einkommen sind auf den Bestand günstiger Wohnungen und – beim Neubau - weitgehend auf Angebote der Städte und der gemeinnützigen Wohnbauträger angewiesen.

Tabelle 3: Unter- und Obergrenzen für die Leerwohnungsziffern 2020-2030 (Szenario A)

		Leerwohnungen (in % Wohnungsbestand)	
Gebiet	2010	Obergrenze bei Trendfortschreibung Wohnbau	
Schweiz	1,00	2020	0.25
		2030	3
ZH	0,63	2020	1
		2030	2
Stadt Zürich	0,07	2020	0.5
		2030	1
ZG	0,29	2020	2
		2030	2
GE	0,23	2020	0
		2030	0
VD	0,50	2020	0
		2030	0
Bassin lémanique	0,37	2020	0
		2030	0
BS	0,76	2020	0
		2030	0
BL	0,47	2020	1
		2030	2
Region Basel (BS + BL)	0.60	2020	0
		2030	1.5
BE	1,30	2020	2
		2030	2.5
Stadt Bern	0,49	2020	0.5
		2030	1

Effekte eines höheren Bevölkerungswachstums oder grösseren Wohnflächenkonsums

In Szenario B nimmt die Bevölkerung 2010-2030 aufgrund von mehr Geburten, einer höheren Lebenserwartung und einer stärkeren Einwanderung auf 9,465 Mio. (anstatt 8,741 Mio.) zu. In diesem Falle würde sich die Wohnungsknappheit national und in allen Problemregionen dramatisch verschärfen. Mutatis mutandis dasselbe gilt bei einer weiteren Ausdehnung des Wohnflächenkonsums: Schon ein Zuwachs von 3% im Zeitraum 2010-2030 würde die in Tabelle 3 angezeigte nationale Entspannung im Endjahr 2030 vollständig wegkompensieren. Ohne eine entsprechende Zunahme der Wohnbauproduktion würden die Preise für Wohnraum solange steigen, bis die angebotene der nachgefragten Anzahl Wohnungen entspricht. Es müsste weiterhin von einem Vermietermarkt gesprochen werden.

Rolle der Personenfreizügigkeit mit der EU

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 (z.B. im Seefeld der Stadt Zürich). Die Nachfrage nach Wohnraum wird allerdings von zwei weiteren Faktoren getrieben: Dem zunehmenden Wohlstand und der Abnahme der Haushaltgrösse aufgrund der demografischen Alterung und der zunehmenden Individualisierung (Single-Gesellschaft).

In Tabelle 4 wird der Einfluss der Einwanderung und der Single-Gesellschaft grob abgeschätzt. Dabei zeigt sich, dass die Einwanderung aus der EU in der Dekade 2000-2010 die Nachfrage stark erhöht hat. Ihr Einfluss dürfte – wenn man dem Basisszenario A folgt – zukünftig zurückgehen. Einen permanent deutlich grösseren Einfluss auf die Nachfrage übt die Tendenz zur Single-Gesellschaft aus. Aus diesem Grunde wächst die Anzahl der Haushalte und damit die Nachfrage nach Wohnungen auch bei einer konstanten Bevölkerung.

Im Falle einer deutlich höheren Einwanderung gemäss Szenario B würde die Migration aus der EU den grössten Anteil der Nachfragezunahme ausmachen.

Tabelle 4: Bevölkerung und Zuwachs der Haushalte in der Schweiz 2000-2030 (in 1000)

			2000	2010	2020	2030
Bevölkerung	Stand am Ende der Dekade	Szenario A	7'204	7'857	8'402	8'739
		Szenario B	7'204	7'857	8'765	9'533
	Zuwachs in letzter Dekade; ab 2020 für Szenario A	WS EU-EFTA	4	360	220	165
		WS Drittländer	263	260	250	175
		inländische WB	186	33	75	-3
Haushalte	Stand am Ende der Dekade	Szenario A	3'182	3'602	4'005	4'256
		Szenario B	3'182	3'602	4'155	4'590
	Zuwachs aus	WS EU-EFTA	2	180	110	82
	Bevölkerungszunahme	WS Drittländer	105	173	100	70
	in letzter Dekade; ab 2020 für Szenario A *	inländische WB	103	18	42	-2
	Total	210	371	252	150	
	Zuwachs aus Bevölkerungs-	Alterung und				
	bestand in letzter Dekade; ab 2020 für Szenario A	Individualisierung (= Residuum)	112	282	151	101

WS = Wanderungssaldo / WB = Wohnbevölkerung

Berechnungsweise und Quelle siehe Tab. 10 (S. 21)

Hier sei darauf aufmerksam gemacht, dass in der obigen Tabelle von einer Zunahme des Wohnflächenkonsums pro Kopf abgesehen wurde. Würde er sich gemäss dem Trend der Jahre 1990-2009, d.h. um 10% pro Dekade zunehmen, würde er die Nachfrage bis 2030 in Szenario A ebenso so stark erhöhen wie die Einwanderung und die Haushaltzunahme aus dem Bevölkerungsbestand zusammen.

Empfehlungen

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. Bei den finanziellen Instrumenten ist einer möglichst schnellen Erhebung von kostendeckenden Erschliessungsbeiträgen und dem Planwertausgleich erste Priorität einzuräumen. Planmehrwerte können nicht nur monetär, sondern auch in Form von Bau- oder Nutzungsrechten für öffentliche oder gemeinnützige Bauträger sowie Freihaltezonen abgegolten werden.
3. Vom Markt nicht bereitgestellte Angebote für Personen mit geringen Einkommen (z.B. Senioren, Behinderte, Studierende, Familien, Alleinerziehende) hat die öffentliche Hand sicherzustellen, entweder durch eigene Bautätigkeit oder durch Mandatierung und Unterstützung geeigneter gemeinnütziger Träger.
4. 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.
5. 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.

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, da sie bei den prioritären Massnahmen am meisten Kompetenzen und damit am meisten Verantwortung besitzen. Allerdings: auch eine zielgerichtete und energische städtische Wohnraumpolitik kann nur begrenzt erfolgreich werden, wenn sie sich nicht vom Kanton und vom Bund aktiv begleitet und unterstützt wird.

1. Einleitung

Ziele der Untersuchung

Im April 2011 erteilte die SPS Fraktion der Bundesversammlung der Fachstelle für Wirtschaftspolitik an der ZHAW den Auftrag, aktuelle Probleme auf dem schweizerischen Wohnungsmarkt zu untersuchen. Konkret geht es um die Frage, wie sich der durch den freien Personenverkehr mit der EU geöffnete Arbeitsmarkt in den kommenden 20 Jahren auf den Wohnungsmarkt auswirken wird. Die vom Auftraggeber formulierten Ziele bezüglich des Wohnungsmarkts lauten:

1. Genügende Abdeckung des Bedarfs auf nationaler Ebene (keine Preisexzesse).
2. Keine neuen Verdrängungseffekte aus den definierten fünf Problemregionen (keine neuen Pendlerströme).
3. Soziale Durchmischung in allen Problemregionen (keine Gettoisierung).

Falls diese Ziele bei einer Weiterführung des status quo nicht erreicht werden sollten, sind Massnahmen vorzuschlagen, die geeignet sind, sich den Zielen ganz oder zumindest teilweise anzunähern.

Problemregionen

Die Antworten sollen für die Schweiz sowie für die Problemregionen Kanton Zürich (Stadt Zürich soweit möglich separat), Kanton Zug, Bassin lémanique (dazu gehören der vollständige Kanton Genf und der an den Genfersee grenzende Teil des Kantons Waadt, d.h. rund 70% seiner Bevölkerung),¹ Region Basel (= Kantone BS und BL) und die Stadt Bern gegeben werden.

Vorgehen

Es wird zunächst ein **status quo Szenario A** (welche insbesondere eine Weiterführung der bisherigen staatlichen Wohnpolitik beinhaltet) über einen Zeitraum von 20 Jahren, d.h. bis zum Jahr 2030, dargestellt. Basierend auf dem neuesten mittleren Bevölkerungsszenario des BFS vom Juli 2010 (BFS 2010) soll aufgezeigt werden, wie sich die Wohnungsmärkte national und in den fünf oben genannten Problemregionen entwickeln werden.

¹ Zur genauen Abgrenzung siehe Anhangband, Teil F.

Zentral für die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt sind die:

1. Nachfrageseite: Anzahl und Grösse der Haushalte, Kaufkraft, Preis für Wohnraum und Wohnpräferenzen, insbesondere dem Flächenbedarf pro Kopf.
2. Angebotsseite: Baukapazitäten und Bautätigkeit in Neubau und Erneuerung; Bauland und Baureserven; Bauvorschriften, Baukosten und Renditen.
3. Anpassungsprozesse: Dynamik von Mengen- und Preisreaktionen abhängig von den Rahmenbedingungen auf der Angebots- und Nachfrageseite.

Im Ergebnis wird abgeleitet, wie sich die Marktsituation in den kommenden 20 Jahren bei einem mittleren (trendmässigen) Bevölkerungswachstum (Basis-Szenario) und einem konstanten Wohnflächenkonsum entwickeln dürfte. In einem zweiten Schritt wird die Frage beantwortet, wie sich ein zweites Szenario mit einem höheren Bevölkerungswachstum und konstantem Wohnflächenkonsum auf die Wohnungsmärkte auswirken würde (BFS 2010). Dabei werden Zweitwohnungen ausgeklammert. Bei den Erstwohnungen wird nur deren Total betrachtet, es wird also weder nach Grösse oder Komfort der Wohnungen noch nach Eigentümer- und Mietwohnungen unterschieden.

Sollten die oben angeführten Ziele in den beiden Szenarien verfehlt werden, sind Gegenmassnahmen in Betracht zu ziehen. Von der SP initiierte, befürwortete oder unterstützte Massnahmen werden in Absprache mit dem Auftraggeber ausgewählt und daraufhin überprüft, ob sie geeignet sind, allfällige Knappheiten auf dem Wohnungsmarkt zu vermeiden oder zu lindern.

Es soll hier klar betont werden, dass eine Untersuchung über zukünftige, in 10-20 Jahren herrschende Wohnmarktsituationen nicht eine Genauigkeit oder gar Gültigkeit in einem streng wissenschaftlichen Sinne beanspruchen kann. Es geht hier vielmehr darum, mit plausiblen Annahmen zur Entwicklung von Angebot und Nachfrage und mit der vorhandenen Datenbasis quantitative Szenarien zu entwickeln, die die aus heutiger Sicht zu erwartenden Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt nachvollziehbare Weise aufzeigen. Angesichts der knappen zur Verfügung stehenden Zeit (3 Monate) können lediglich grobe Schätzungen auf der Basis von aus heutiger Sicht begründeten Annahmen, d.h. Plausibilitätsberechnungen, vorgenommen werden.

2. Die Nachfrageseite

Die Nachfrage nach Wohnraum wird grundsätzlich durch folgende Faktoren bestimmt:

- die Bevölkerung und, daraus abgeleitet, die Anzahl und Struktur der Haushalte;
- die Entwicklung der Kaufkraft der Haushalteinkommen und der Einkommenselastizität der Nachfrage nach Wohnraum;
- die Ansprüche an Fläche und Komfort von Wohnungen.

Die Bevölkerungsentwicklung an sich gibt noch keinen guten Indikator für die zukünftige Wohnungsnachfrage. Es kann anhand der Bevölkerungszahl schon gar nicht lokal auf den Bedarf nach Wohneinheiten geschlossen werden. Dazu sind Haushaltzahlen notwendig. Anzahl und Struktur der Haushalte in den Jahren 2020 und 2030 werden im Folgenden abgeleitet aus den Bevölkerungsszenarien für die Jahre 2010-2060, die das Bundesamt für Statistik (BFS) im Jahr 2010 für die Schweiz publiziert und im März 2011 für die Kantone desaggregiert hat (BFS 2010 und BFS 2011). Viele Kantone haben eigene Bevölkerungsszenarien erarbeitet. Um die Kohärenz der Datenbasis zu wahren, wurde darauf verzichtet, auf kantonale Szenarien zurückzugreifen. Es wird also im Folgenden immer auf die Szenarien des BFS abgestellt.

Das BFS unterscheidet verschiedene Haushaltstypen und Haushaltgrössen. Für jede dieser Untergruppen, die weiter nach Geschlecht, Fünfjahresaltersklasse und Staatsangehörigkeit untergliedert wird, berechnet das BFS eine sogenannte Zugehörigkeitsquote. Das heisst, es für jede Untergruppe werden die Anteile der Personen, die in verschiedenen Haushaltstypen leben, berechnet. Anhand der Beobachtungen aus den letzten Volkszählungen wird die zukünftige Entwicklung der verschiedenen Zugehörigkeitsquoten prognostiziert. Die für die Jahre 2010, 2020 und 2030 erwarteten Quoten werden auf die in den Szenarien ausgewiesene Bevölkerungsentwicklung angewendet. Auf diese Weise bestimmt man die Anzahl Personen für jeden Haushaltstyp (aber auch für die Altersklassen und andere Kriterien) für die kommenden Jahre. Da diese Daten vom BFS erst im Laufe des Jahres 2012 publiziert werden, wurden sie von den Autoren mit Hilfe der BFS-Methode geschätzt.²

Da vom BFS nur für die Kantone, nicht aber für die Städte solchen Zugehörigkeitsquoten vorliegen, haben die Autoren für die Darstellung der Städte Zürich und Bern eine einfachere Methode angewendet als für die Kantone. Zuerst wurden die Anteile der verschiedenen Haushaltgrössen an der Gesamtzahl der Haushalte aus den Volkszählungen von 1980, 1990 und 2000 berechnet. Diese Anteile wurden anschliessend mit einer exponentiellen

² Für Details der Methodik und der Datensätze siehe den separaten Anhangband, Teile A-C.

Trendfunktion auf die Jahre 2010, 2020 und 2030 extrapoliert. Aus den so berechneten Anteilen und der ebenfalls extrapolierten Gesamtzahl der Haushalte kann die Anzahl der Haushalte für die verschiedenen Haushaltsgrössen berechnet werden.

Zunächst werden die Ergebnisse für die ganze Schweiz und die fünf Problemregionen im mittleren Basis-Szenario A vorgestellt. Detaillierte Ergebnisse nach Problemregionen sind im Anhang S. 75-81 aufgeführt. Die Entwicklung der Haushalte nach Kantonen und Städten für beide Bevölkerungsszenarien ist im separaten Anhangband im Detail dargelegt.

2.1 Entwicklung der Bevölkerung und der Haushalte in der Schweiz

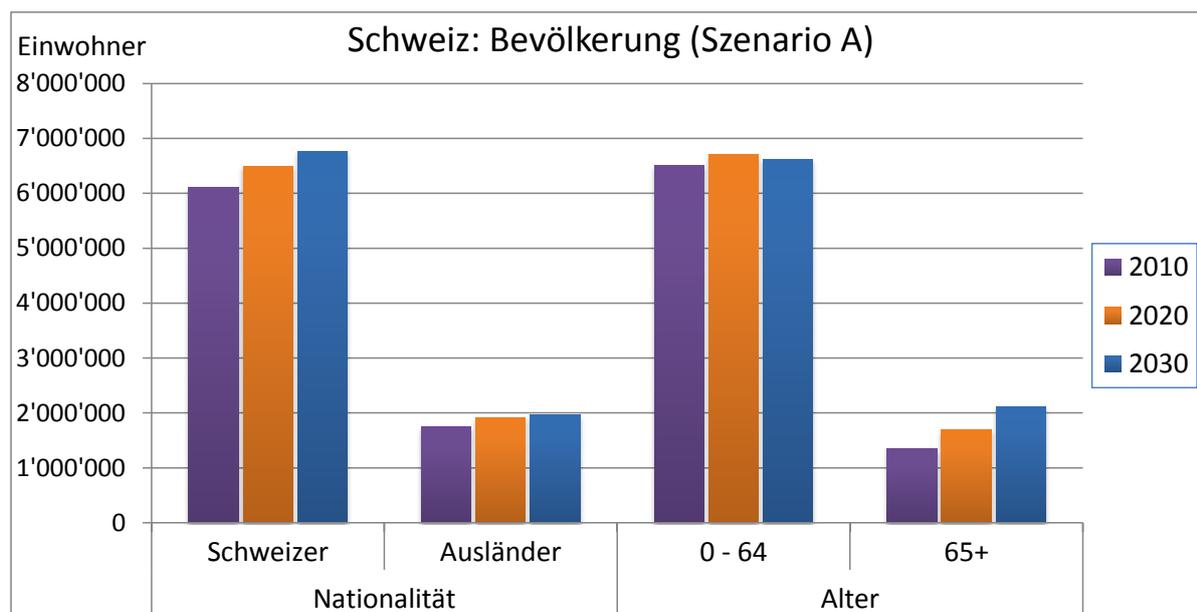
Gemäss dem mittleren Szenario des BFS wird die Bevölkerung 2010-2030 um rund 11% zunehmen (Tabelle 5 und Abbildung 1). Aufgrund der demographischen Alterung wird der Anteil der über 64-jährigen von heute 17,1% bis zum Jahr 2030 auf 24,2% steigen. Der Ausländeranteil stabilisiert sich bei 22,6%, die ausländische Bevölkerung wird in etwa im Gleichschritt mit der schweizerischen wachsen.

Tabelle 5: Bevölkerung der Schweiz 2010-2030 im Basis-Szenario A-00-2010 (Ende Jahr)

Schweiz	2010		2020		2030	
	Anzahl	Anteil (%)	Anzahl	Anteil (%)	Anzahl	Anteil (%)
Schweizer	6'110'767	77.8%	6'495'868	77.3%	6'766'956	77.4%
Ausländer	1'745'833	22.2%	1'906'073	22.7%	1'971'521	22.6%
0 – 64 Jahre	6'513'282	82.9%	6'714'784	79.9%	6'623'517	75.8%
65+ Jahre	1'343'318	17.1%	1'687'157	20.1%	2'114'960	24.2%
Total	7'856'600	100.0%	8'401'941	100.0%	8'738'477	100.0%

Quelle: BFS (2010), S. 73-77

Abbildung 1: Bevölkerung der Schweiz 2010-2030 nach Szenario A-00-2010 (Ende Jahr)



Quelle: BFS (2010), S. 73-77, eigene Darstellung

Vor allem aufgrund der demographischen Alterung und der damit verbundenen Tendenz zu 1-2-Personen-Haushalten wird die mittlere Anzahl Personen pro Haushalt zukünftig abnehmen (Tabelle 6), so dass die Anzahl Haushalte relativ mehr zunimmt als die Bevölkerung. Wie die Abbildungen 2-3 zeigen, nehmen die Kleinhaushalte stark zu, während 3-Personen-Haushalte stagnieren und die grösseren Haushalte absolut und relativ abnehmen.

Tabelle 6: Schweiz – Anzahl Haushalte nach Grösse 2010-2030 (Szenario A-00-2010)

Schweiz	2010		2020		2030	
	Anzahl	Index	Anzahl	Index	Anzahl	Index
1 Person	1'350'889	100.0	1'566'137	115.9	1'710'127	126.6
2 Personen	1'155'003	100.0	1'355'648	117.4	1'476'185	127.8
3 Personen	425'469	100.0	432'661	101.7	425'186	99.9
4 Personen	432'794	100.0	424'558	98.1	422'310	97.6
5+ Personen	237'625	100.0	225'659	95.0	222'237	93.5
Total	3'601'779	100.0	4'004'662	111.2	4'256'044	118.2
Personen/Haushalt	2.18	100.0	2.10	96.2	2.05	94.1
Einwohner	7'856'600	100.0	8'401'941	106.9	8'738'477	111.2

Quelle: eigene Berechnungen, basierend auf BFS (2010), S. 73-77, und den erwarteten Zugehörigkeitsquoten der Haushalte für 2010, 2020, 2030 (nach Auskunft des BFS)

Abbildung 2: Schweiz – Anzahl Haushalte nach Grösse 2010-2030 (Szenario A-00-2010)

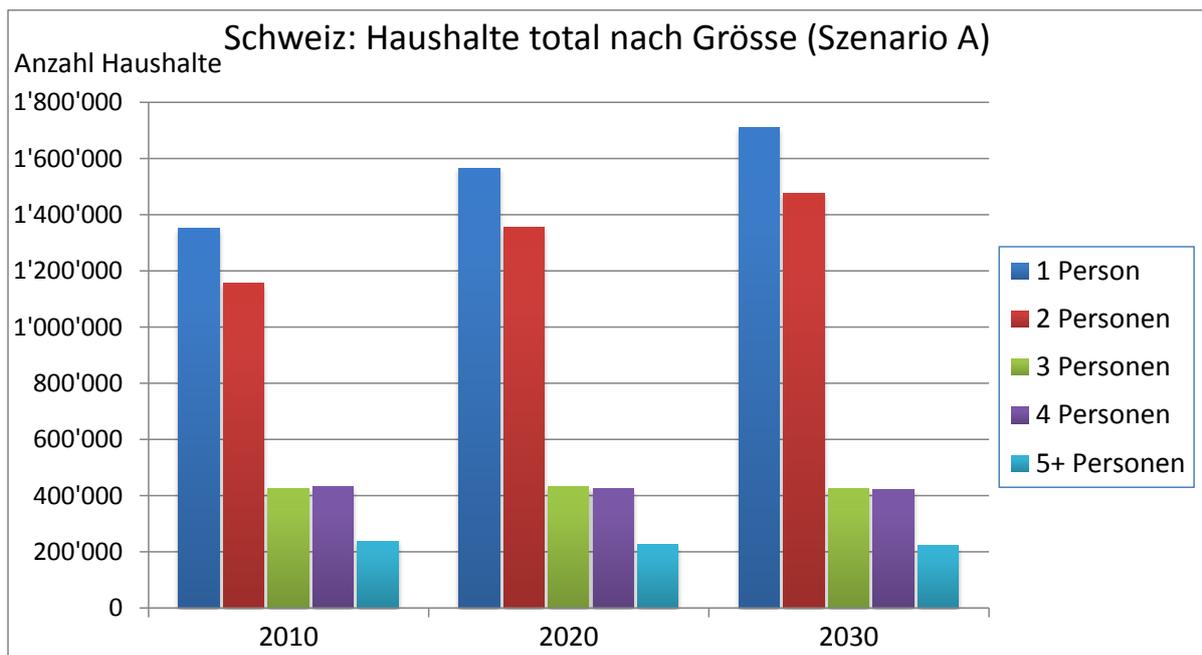
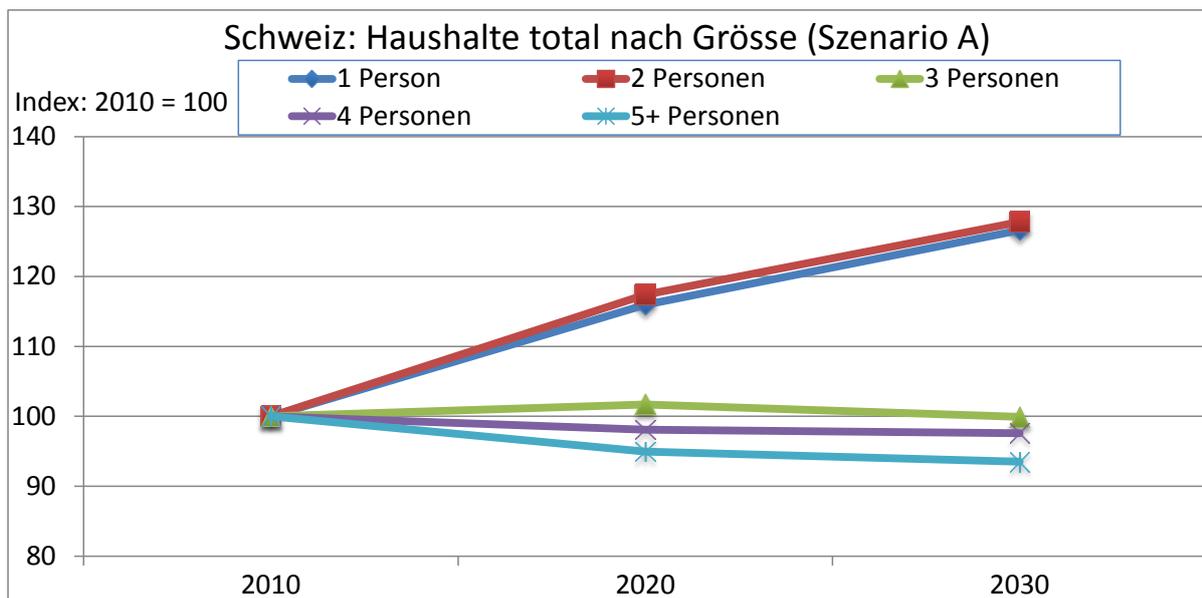


Abbildung 3: Schweiz – Index der Haushaltsgrösse 2010-2030 (Szenario A-00-2010)



Quelle: Abb. 2 und 3: wie Tabelle 2

2.2 Entwicklung der Bevölkerung und der Haushalte in den Problemregionen

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse für das Basis-Szenario A-00-2010 des BFS für die ganze Schweiz und die ausgewählten Kantone, Regionen und Städte verglichen.

Tabelle 7 zeigt, dass für die Periode 2010-2030 die Zuwachsrate der Bevölkerung zwischen 4,3% (BE) und 21,1% (VD) und die der Haushalte zwischen 6,8% (BS) und 26,9% (VD) liegt. Im Bassin lémanique ist der Anteil der Pensionierten am tiefsten, im Kanton BL am höchsten. Der Ausländeranteil variiert zwischen 13,5% (BE) und 37,5% (GE). Am meisten Personen auf einen Haushalt entfallen im Kanton GE, am wenigsten in BL. Die Kleinhaushalte nehmen überall überproportional zu. Untypisch ist die Zunahme der Grosshaushalte (mit fünf und mehr Personen) in den städtisch geprägten Kantonen GE, VD, BS und ZH, aber auch in BL.

Tabelle 7: Vergleich der Ergebnisse für die Schweiz und die Kantone-Regionen-Städte im Jahr 2030 für das mittlere Szenario A-00-2010 (Minima fettrot – Maxima blau)

Gebiet	Bevölkerung WR (%)	Anteil 65+ (%)	Anteil Ausländer (%)	Personen pro Haus- halt	Haushalte WR (%)	Index 1-P-H 2 P-H	Index 4-P-H 5+ P-H
CH	11.2	24.2	22.6	2.05	18.2	126.6 127.8	97.6 93.5
ZH	13.1	21.8	22.3	1.98	18.6	124.8 126.1	98.9 102.6
Stadt Zürich *	10.2	28.8	-	1.87	12.1	116.3 109.0	101.5 113.6
ZG	8.0	24.0	22.2	2.06	17.0	127.4 130.5	90.7 83.9
GE	15.5	20.2	37.5	2.11	18.4	123.6 120.4	105.1 119.7
VD	21.1	20.6	30.6	2.08	26.9	136.1 132.3	107.4 114.3
Bassin lémanique	18.4	20.4	33.8	2.10	22.8	129.8 126.9	106.6 117.0
BS	4.7	23.3	34.6	1.82	6.8	109.4 108.5	98.1 105.3
BL	8.3	27.4	22.8	1.78	13.1	118.9 115.8	92.4 104.4
BS-BL	6.8	25.8	27.5	1.80	10.5	115.0 112.9	94.7 104.8
BE	4.3	27.3	13.5	1.99	10.7	118.0 119.6	90.5 85.8
Stadt Bern *	2.6	24.2	-	1.83	5.5	110.3 103.6	89.6 97.8

WR = Wachstumsrate 2010-2030 / 1-P-H = 1-Personen-Haushalt, Indizes mit 2010 = 100

* grobe eigene Schätzungen aus Trendfortschreibung aus Volkszählungen 1980-2000

Quelle: wie Tabelle 2 und BFS (2011), eigene Berechnungen der Haushaltszahlen, basierend auf den Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone, BFS (2011) und den erwarteten Zugehörigkeitsquoten der Haushalte für 2010, 2020, 2030 (nach Auskunft des BFS)

2.3 Entwicklung der Kaufkraft und des Flächenbedarfs

Die Reallöhne nahmen 1970-2010 um rund 45% zu.³ Dies ergibt eine durchschnittliche Zunahme von 0,9% pro Jahr. Die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Wohnraum liegt bei annähernd eins, denn der Anteil des Wohnens inklusive der Energie am Warenkorb des Konsumentenpreisindex lag 1966 bei 23 % und stieg bis 2011 auf 26%, hat sich also wenig verändert (BFS 2011b, S. 11; Koch, Dieter 2000, S. 377; ders. 1990, S. 288). Der Wohnflächenbedarf hat sich wie folgt entwickelt:

Tabelle 8: Netto-Wohnflächenbedarf pro Kopf 1990-2009 (in m²) und Eigentümerquote

	1990	2000	2009
Mietwohnungen	36	40	-
Wohnbaugenossenschaften	-	34	-
Eigentumswohnungen	45	50	-
Eigentümerquote	31.3 %	34,6 %	39.0 %
Total	39	44	50

Quelle: BFS (2003); BWO 2005, BFS (2011a), Salvi (2011), S. 85); für 2009: eigene Berechnungen bei einer mittleren Wohnfläche pro Wohnung von 98 m², http://www.BFS.admin.ch/BFS/portal/de/index/themen/09/03/blank/key/bewohnertypen/nach_region.html

Die durchschnittliche Wohnfläche pro Wohnung ist mit 98 m² 2000-2009 stabil geblieben: Dies bedeutet, dass die Belegung der Wohnungen abgenommen hat. Sie betrug 2009 in städtischen Gebieten 96 m² und in ländlichen 105 m². Die Zunahme der Fläche pro Bewohner ist einerseits Ausdruck der höheren Kaufkraft, in den jüngsten Jahren aber auch der rekordtiefen Zinsniveaus. Dazu kommt, dass die Eigentumsquote 1990-2009 von 31,3% auf 39% gestiegen ist, dies auch wegen der Möglichkeit, Gelder der 2. und der 3. Säule dafür zu mobilisieren. Wie Tabelle 8 zeigt, weisen Eigentumswohnungen gegenüber Mietwohnungen im Durchschnitt eine um 25% grössere Fläche aus.

In der Stadt Zürich beträgt die Belegungsdichte heute 1,8 Personen pro Wohnung (Leiser A., 2010), eine Dichte, die in Basel-Stadt mit einem Anteil Single-Haushalte von 50% schon bei der Wohnungszählung 2000 erreicht wurde. Im Kantonsgebiet ausserhalb der Stadt Zürich liegt der Wert bei 2.34, also nahe am schweizerischen Mittel (HEV, 2005). Die Belegungsdichte nimmt auch aufgrund der demographischen Alterung und dem damit verbundenen Zunahme von 1-2-Personenhaushalten laufend ab.

³ Gemessen am Reallohnindex: BFS (2010b) und für die Daten für das Jahr 2010: BFS (2010a), http://www.BFS.admin.ch/BFS/portal/de/index/themen/03/01/new/nip_detail.html?gnpID=2011-284

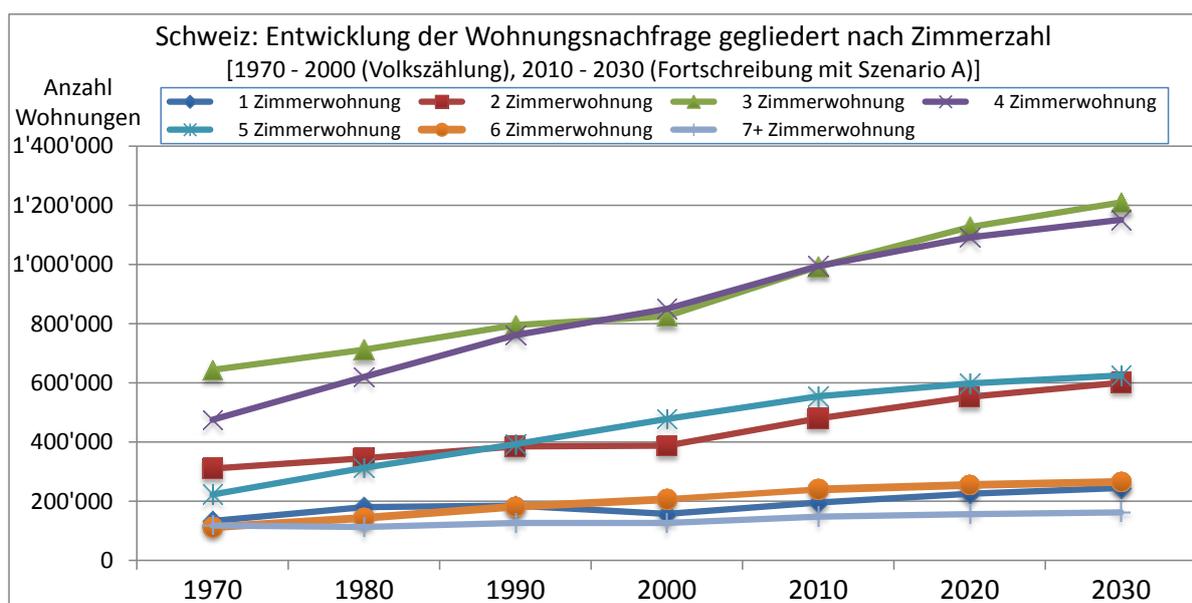
2.4 Entwicklung der Wohnungsnachfrage nach Zimmern 2010-2030

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass jeder Haushalt genau eine Wohnung nachfragt (= Nachfrage nach Erstwohnungen). Aus der für 2010-2030 erwarteten Entwicklung der Haushalte nach ihrer Grösse und der Fortschreibung von deren Nachfrage nach Zimmern gemäss Volkszählung 2000 ergibt sich das Bild von Tabelle 9 und der Abbildungen 4-5. Die Nachfrage nach 2-4 Zimmer-Wohnungen expandiert stark, während sie für grössere und kleinere Wohnungen deutlich langsamer steigt.

Tabelle 9: Nachfrage nach Erstwohnungen in der Schweiz nach Zimmern 2010-2030

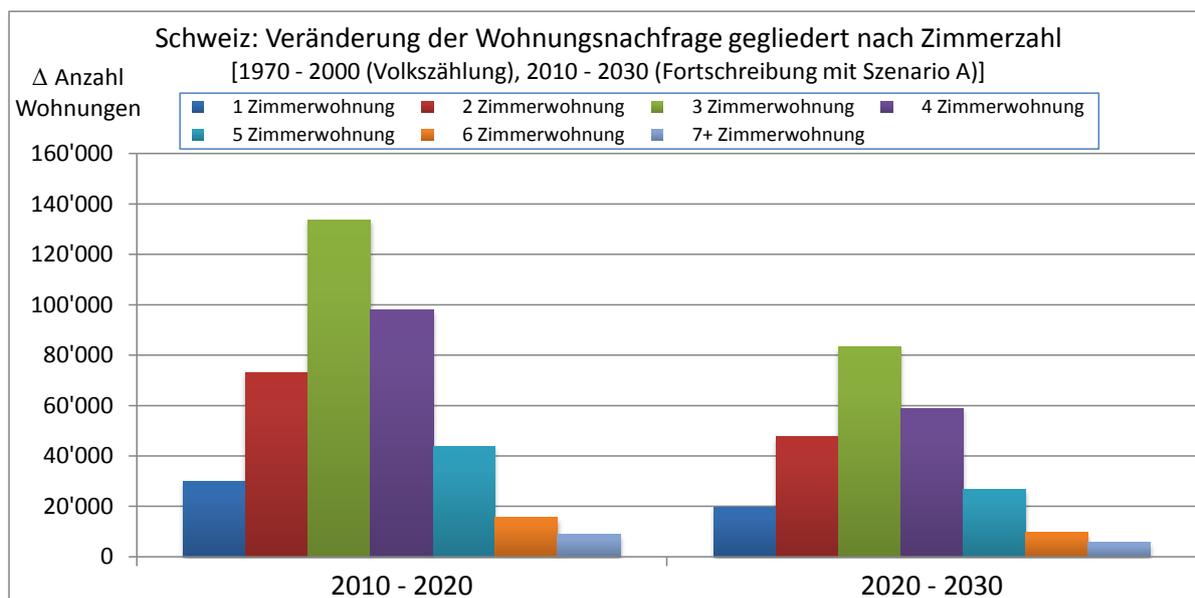
Schweiz	Nachfrage per Ende Jahr (Szenario A-00-2010)				
	Nachfrage total			Zuwachs Nachfrage (in Klammern: Anteile in %)	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
1 Zimmer	194'977	224'927	244'664	29'949 (7.4%)	19'737 (7.9%)
2 Zimmer	479'226	552'397	599'977	73'172 (18.2%)	47'579 (18.9%)
3 Zimmer	992'611	1'126'295	1'209'544	133'684 (33.2%)	83'250 (33.1%)
4 Zimmer	993'936	1'091'704	1'150'632	97'769 (24.3%)	58'927 (23.4%)
5 Zimmer	554'163	598'067	624'641	43'904 (10.9%)	26'574 (10.6%)
6 Zimmer	239'213	254'875	264'597	15'662 (3.9%)	9'722 (3.9%)
7+ Zimmer	147'653	156'398	161'991	8'744 (2.2%)	5'593 (2.2%)
Total = Anzahl Haushalte	3'601'779	4'004'662	4'256'044	402'883 (100.0%)	251'382 (100.0%)

Abbildung 4: Nachfrage nach Erstwohnungen in der Schweiz nach Zimmern 1970-2030



Quelle: Tab. 5 und Abb. 5: eigene Berechnungen, basierend auf der erwarteten Entwicklung der Haushalte nach Grösse und der Fortschreibung deren Nachfrage nach Erstwohnungen nach Zimmern gemäss Volkszählung 2000

Abbildung 5: Veränderung der Nachfrage nach Erstwohnungen nach Zimmern in der Schweiz 1970-2030



Quelle: eigene Berechnungen

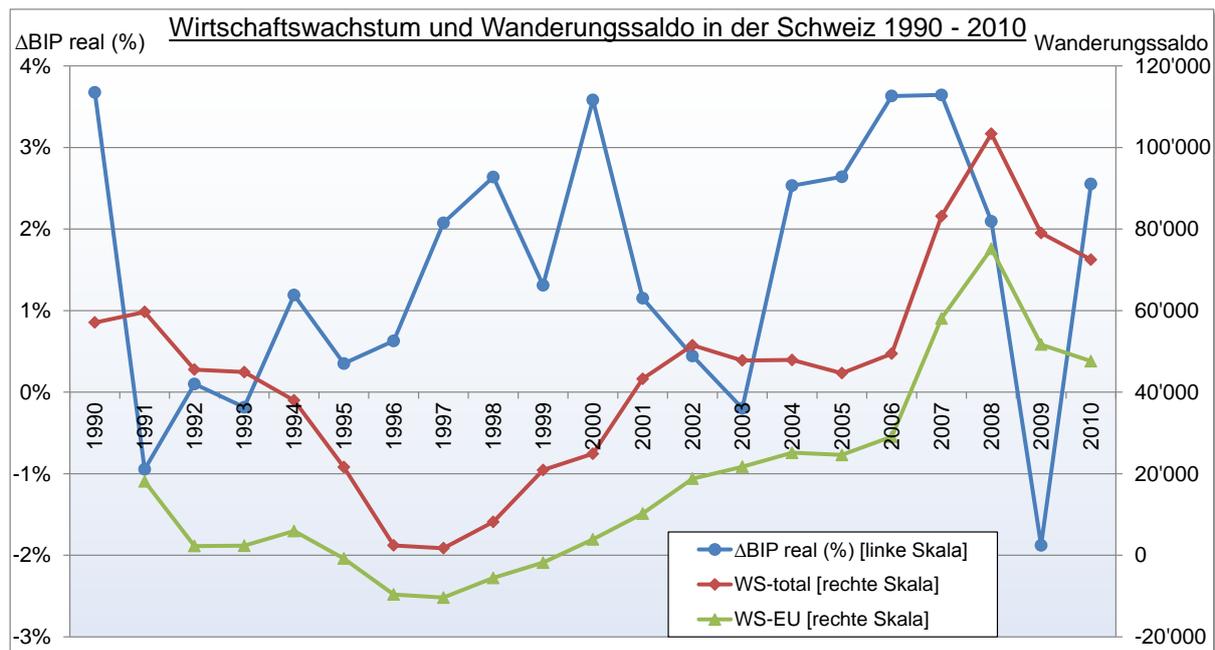
Wie eine Studie des Bundesamtes für Raumentwicklung zeigt (ARE 2008), ist das Reineinkommen pro Kopf in den Kernstädten grosser Agglomerationen tiefer als an ihrer Grenze, während die Mieten mit zunehmender Zentralität ansteigen. Dieses Phänomen ist eine wichtige Ursache, weshalb es immer wieder zu Auseinandersetzungen über die Höhe der Wohnungsmieten in den Kernstädten kommt.

2.5 Personenfreizügigkeit mit der EU und Wohnungsnachfrage

Abbildung 6 zeigt den Saldo der grenzüberschreitenden Wanderungen seit 1991 und das wirtschaftliche Wachstum, gemessen am realen Bruttoinlandprodukt (BIP). Seit Ende der neunziger Jahre bis 2008 nahm der Wanderungssaldo mit der EU zu, und dies zu einem guten Teil auf Kosten von Drittländern. Dies gilt insbesondere für die Stadt Zürich (NZZ vom 23.7.2011, S. 15).

Grundsätzlich sind die Wanderungen (vor allem mit den EU-Staaten) weniger durch das Einwanderungsregime als durch die wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz getrieben (Gaillard S., Weber B., 2011, S. 43). Dies wird auch durch die Abschwächung in der Rezession 2009 deutlich, diese wirkt sich verzögert auch noch im Jahr 2010 aus.

Abbildung 6: Wirtschaftswachstum und Wanderungssaldo Schweiz 1991-2010



Quelle: WS = Wanderungssaldo der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/data/01.html>
 eigene Darstellung

Die bisherigen Erfahrungen mit der Personenfreizügigkeit mit den EU- und EFTA-Staaten zeigen, dass die Einwanderer aus diesem Raum im Unterschied zu Migranten aus Drittstaaten überdurchschnittliche Qualifikationen aufweisen und primär mit dem Ziel in die Schweiz kommen, eine Erwerbstätigkeit auszuüben (Gaillard S., Weber B., 2011, S. 43-46).

Die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt lassen sich wie folgt zusammenfassen (Graf u.a., 2009, S. 1 und S. 10): Das Bild der Migrantenhaushalte hat sich gewandelt. Früher wanderten vor allem unqualifizierte Personen ein, die eher kleinere Wohnungen mit einem eher tiefen Ausbaustandard bevorzugten. Seit rund zehn Jahren ziehen dagegen vor allem solche Haushalte neu zu, die über sehr gute Berufsqualifikationen und damit über höhere Einkommen verfügen. Sie fragen teurere Wohnungen an zentraler Lage nach. Sie sind zudem in den ersten Jahren ihrer Anwesenheit aufgrund ihrer Mobilität auf dem Wohnungsmarkt sehr präsent. Eine Folge davon ist Verdrängung des Mittelstandes aus den Kernstädten (Gentrifizierung), vor allem in den Agglomerationen des Bassin lémanique und in Zürich. Entscheidend für das Marktergebnis ist, ob die zusätzliche Wohnraumnachfrage durch ein erhöhtes Angebot aufgefangen wird. Solange dies der Fall ist, beschränkt sich das Problem auf die wirtschaftsstarken Agglomerationen.

Im Basis-Szenario A wird davon ausgegangen, dass der Einwanderungsüberschuss (Schweizer und Ausländer insgesamt) 2008-2015 von gut 100'000 auf 35'000 und danach bis 2030 auf 22'500 Personen zurückgehen wird (BFS 2010, S. 15-16). Wie Tabelle 10

deutlich macht, wird der Einwanderungsüberschuss aus der EU etwa gleich hoch veranschlagt wie der aus Drittländern. Tabelle 10 gibt sodann einen sehr groben Hinweis über die Zusammensetzung der zusätzlichen Nachfrage nach Wohnraum in Szenario A bis 2030:

- Allein aufgrund des Bevölkerungszuwachses liefert die Einwanderung aus Drittländern den grössten, die inländische Wohnbevölkerung den kleinsten Beitrag. Unter Berücksichtigung der Haushaltgrösse (in Tab 10 werden dazu plausible Annahmen getroffen) dürfte die Einwanderung aus der EU gegenüber jener aus Drittstaaten das grössere Nachfragesegment darstellen.
- Auch bei konstanter Bevölkerung wächst die Anzahl der Haushalte und damit die Nachfrage nach Wohnraum aufgrund der demografischen Alterung wie auch der Tendenz zum Single-Leben (Individualisierung). Im Vergleich zur Einwanderung aus der EU dürfte dies zu einer klar grösseren Nachfragezunahme darstellen.

In Szenario B wird von einem deutlich höheren Einwanderungssaldo ausgegangen. Im Unterschied zu Szenario A stellt führt die Einwanderung aus der EU nun zur deutlich grössten Nachfragezunahme, dies auch im Vergleich zur Individualisierung.

Dabei wird von einer Zunahme des Flächenkonsums pro Kopf abgesehen. Würde sich dieser gemäss dem Trend der Jahr 1990-2009 um 10% pro Dekade zunehmen, würde er die Nachfrage bis 2030 ebenso so stark erhöhen wie die Einwanderung und die Zunahme der Haushaltzunahme aus dem Bevölkerungsbestand zusammengenommen. Auf diesen (durch die Zunahme der Kaufkraft der Einkommen verursachten) Zusammenhang hat jüngst auch Avenir Suisse hingewiesen (Avenir Suisse, 2011, S. 15).

Tabelle 10: Bevölkerung und Haushalte in der Schweiz 2000-2030 (in 1000)

			2000	2010	2020	2030
Bevölkerung	Stand am Ende der Dekade	Szenario A	7'204	7'857	8'402	8'739
		Szenario B	7'204	7'857	8'765	9'533
	Zuwachs in letzter Dekade; ab 2020 für Szenario A	WS EU-EFTA	4	360	220	165
		WS Drittländer	263	260	250	175
inländische WB		186	33	75	-3	
Haushalte	Stand am Ende der Dekade	Szenario A	3'182	3'602	4'005	4'256
		Szenario B	3'182	3'602	4'155	4'590
	Zuwachs aus Bevölkerungszunahme in letzter Dekade; ab 2020 für Szenario A *	WS EU-EFTA	2	180	110	82
		WS Drittländer	105	173	100	70
		inländische WB	103	18	42	-2
		Total	210	371	252	150
Zuwachs aus Bevölkerungsbestand in letzter Dekade; ab 2020 Szenario A (= Residuum)	Alterung und Individualisierung	112	282	151	101	

WS = Wanderungssaldo / WB = Wohnbevölkerung

- * Annahme: mittlere Haushaltgrösse bei
- Einwanderern aus der EU: 2
 - Einwanderern aus Drittstaaten: 2,5
 - der inländischen Wohnbevölkerung: 1,8

Quelle: BFS (2010, S. 15-16), BFS aktuell, Bevölkerung, Statistik ESPOP 2009 vom 24.8.2010

3. Die Angebotsseite

Das Angebot an Wohnraum wird grundsätzlich durch folgende Faktoren bestimmt:

- gegenwärtiger Bestand;
- verfügbares unbebautes oder nur teilweise genutztes, für Wohnnutzungen vorgesehenes Bauland (inkl. Brachen);
- Abbrüche und Umnutzungen von Wohnraum;
- Bauordnungen und Zonenpläne;
- Kapazität der Bauwirtschaft;
- Baukosten und Renditen.

3.1 Wohnungsbestand

Gemäss Gebäude- und Wohnungsstatistik 2009 des BFS gab es im Jahr 2009 total 4'008'351 Wohnungen in der Schweiz. Im Vergleich zur Volkszählung 2000 entspricht dies einer Zunahme von rund 12%. Bei einer mittleren Wohnbevölkerung von 7'785'806 Personen ergibt dies eine Belegung von 1,94 Personen pro Wohnung. Effektiv ist die Belegung etwa 10% höher, da auch Zweitwohnungen im Wohnungsbestand miterfasst sind (siehe Tab. 11).

Tabelle 11: Wohnungsbestand 2009 nach Anzahl Zimmern

	Total	1	2	3	4	5	6+
Schweiz	4'008'351	241'690	562'948	1'057'604	1'087'280	618'664	440'165
ZH	66'862	45'331	96'323	188'414	177'480	94'634	62'680
Stadt Zürich	207'183	26'505	43'188	75'548	43'896	12'290	5'756
ZG	50'672	2'390	5'762	12'250	16'882	8'555	4'833
GE	213'439	29'388	48'790	56'540	39'769	20'518	18'434
VD	357'807	27'394	64'462	100'621	81'121	47'491	36'718
BS	107'419	11'221	24'501	39'570	18'835	6'920	6'372
BL	129'410	3'708	12'730	34'993	38'609	24'283	15'087
BE	516'797	27'625	70'248	151'204	142'906	77'033	47'781
Stadt Bern	74'324	8'206	16'321	28'611	14'196	4'517	2'473

Quelle: BFS (2011a), S. 13
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen_-_quellen/blank/blank/gws/01.html Gebäude- und Wohnungsstatistik

Tabelle 12: Wohnungsbestand, Haushalte und Leerwohnungen 2009

	Wohnungen Ende 2009 total	Anzahl Haushalte Ende 2009 *	Anzahl leere Wohnungen 2009 **	Residuum *** (in Klammern: in % Wohnungsbestand)
Schweiz	4'008'351	3'568'262	34'761	405'328 (10,1%)
ZH	664'862	647'651	4'310	12'901 (1,9%)
Stadt Zürich	207'183	196'060	109	11'014 (5,3%)
ZG	50'672	48'872	144	1'656 (3,3%)
GE	213'439	210'075	467	2'897 (1,3%)
VD	357'807	322'079	1'503	34'225 (9,6%)
BS	107'419	103'244	969	3'206 (3,0%)
BL	129'410	125'786	683	2'941 (2,3%)
BE	516'797	458'880	5'483	52'434 (10,1%)
Stadt Bern	74'324	67'722	443	6'159 (8,3%)

* eigene Schätzung aus Tabellen im Anhang 1 und aus der Bevölkerungszunahme 2009-2010; Annahme für die Haushaltsgrößenstruktur pro 2010: 2010 wie 2009

** per 1.6.2009 gemäss BFS (2010c)

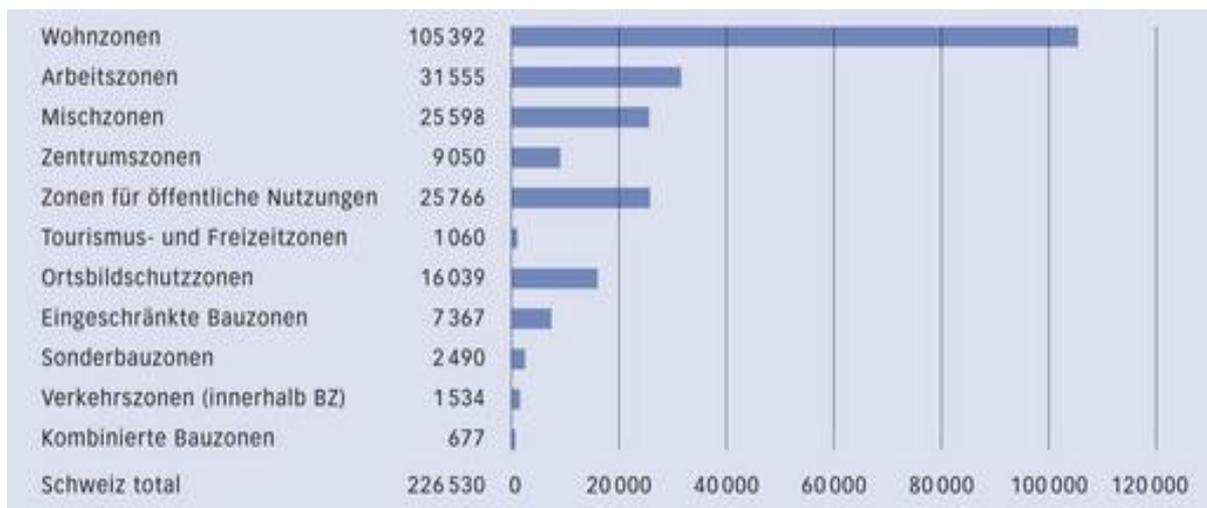
*** bestehend aus Zweitwohnungen und nicht besetzten (aber bewohnbaren) Wohnungen

Aus Tabelle 12 kann die Anzahl der Zweit- und nicht besetzten Wohnungen grob abgeschätzt werden. National erreichen sie rund 10% des Wohnungsbestands. Naturgemäss liegt diese Quote höher in Ferienregionen (Berner Oberland, Waadtländer Alpen). In städtischen Kantonen beträgt sie lediglich 1,5-3%, in den Städten Zürich und Bern dagegen rund 5% resp. 8%. Da es bei der korrekten statistischen Erfassung und Abgrenzung zwischen Erst- und Zweitwohnsitzen grosse Probleme gibt, sind diese Ergebnisse mit grosser Vorsicht zu interpretieren.

3.2 Flächenreserven

Abbildung 7 zeigt die Ergebnisse der ersten amtlichen Bauzonenstatistik der Schweiz. Von den rund 227'000 Hektaren Bauzonen entfiel fast die Hälfte auf Wohnzonen. Bauzonen werden umso dichter genutzt, je zentraler sie liegen. Die Bauzonenfläche pro Einwohner ist in städtischen Kantonen viel kleiner als in ländlichen (Abb. 9 und ARE 2008, S. 5).

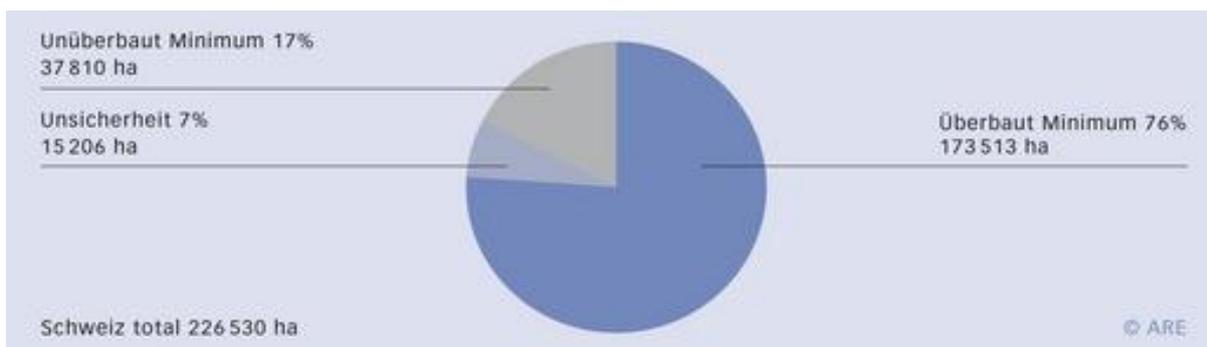
Abbildung 7: Fläche der Bauzone nach Zonentypen 2007 (in Hektaren)



Quelle: ARE (2008), S. 5

Wie Abb. 8 zeigt, sind 17-24% der Bauzonen der Schweiz noch nicht überbaut. Dies gilt auch für die Wohnzonen (ARE, 2008, S. 49). Regional zeigen sich dabei grosse Unterschiede. Eine spezielle Analyse der ARE betrifft die Erschliessung der Bauzonen mit dem öffentlichen Verkehr. Diese ist in Grosszentren und deren Nebenzentren zu einem grossen Teil gut bis sehr gut, während sie in Agrargemeinden und touristischen Gemeinden wenig oder gar nicht vorhanden ist (ARE 2008, S. 67).

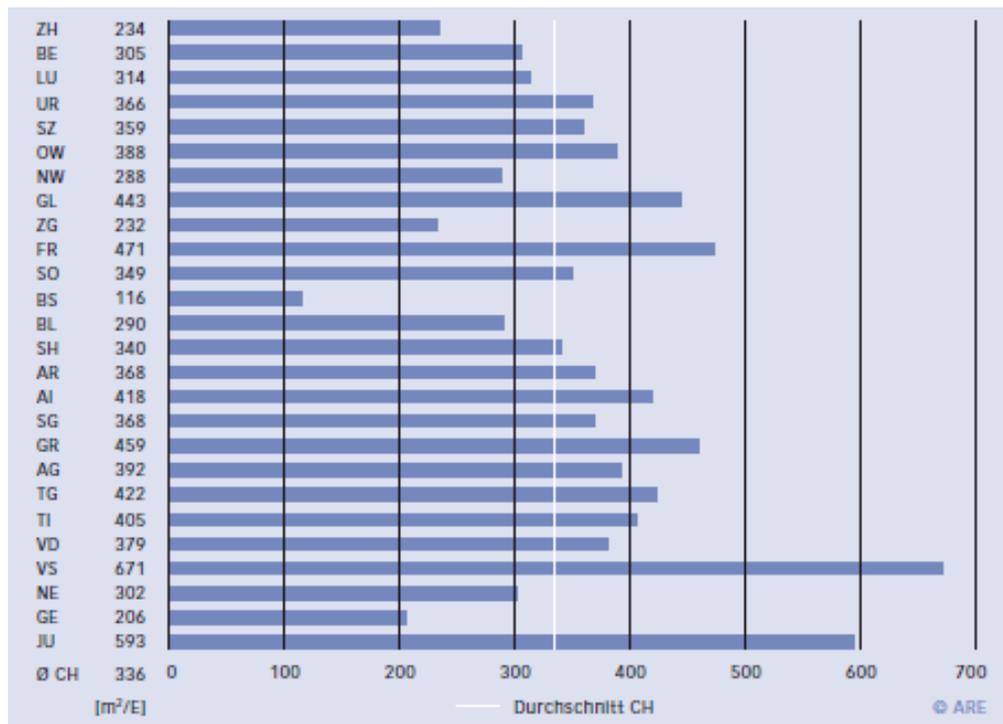
Abbildung 8: Überbaute/unbebaute Bauzonen der Schweiz 2007



Quelle: ARE (2008), S. 7

In Abbildung 9 werden die Bauzonenflächen pro Einwohner nach Kantonen gezeigt. Naturgemäss beanspruchen städtische Kantone weniger Fläche pro Einwohner als ländliche. Die Darstellung der Bauzonenfläche pro Kopf in Abb. 10 legt nahe, dass die Bauzonen in den Kantonen Wallis und Jura überdotiert sind.

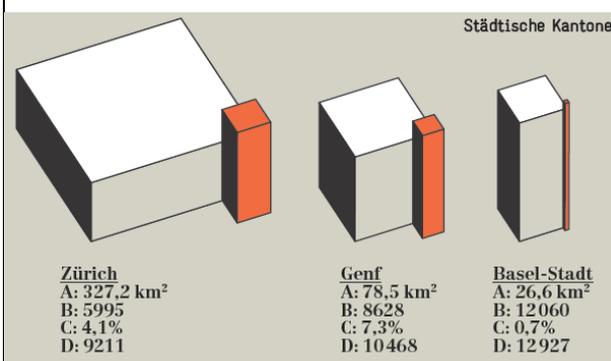
Abbildung 9: Bauzonenfläche pro Einwohner nach Kantonen 2007 (in m²)



Quelle: ARE (2008), S. 30

Aus Kasten 1 wird zudem deutlich, dass der Kanton Zürich gegenüber Genf und Basel-Stadt 2002-2008 nicht nur den grössten Zuwachs an Siedlungsfläche realisierte, sondern auch am meisten unausgenutztes Bauvolumen aufweist.

Kasten 1: Nutzungsdichte 2002 und Siedlungsflächenzuwachs 2002-2008



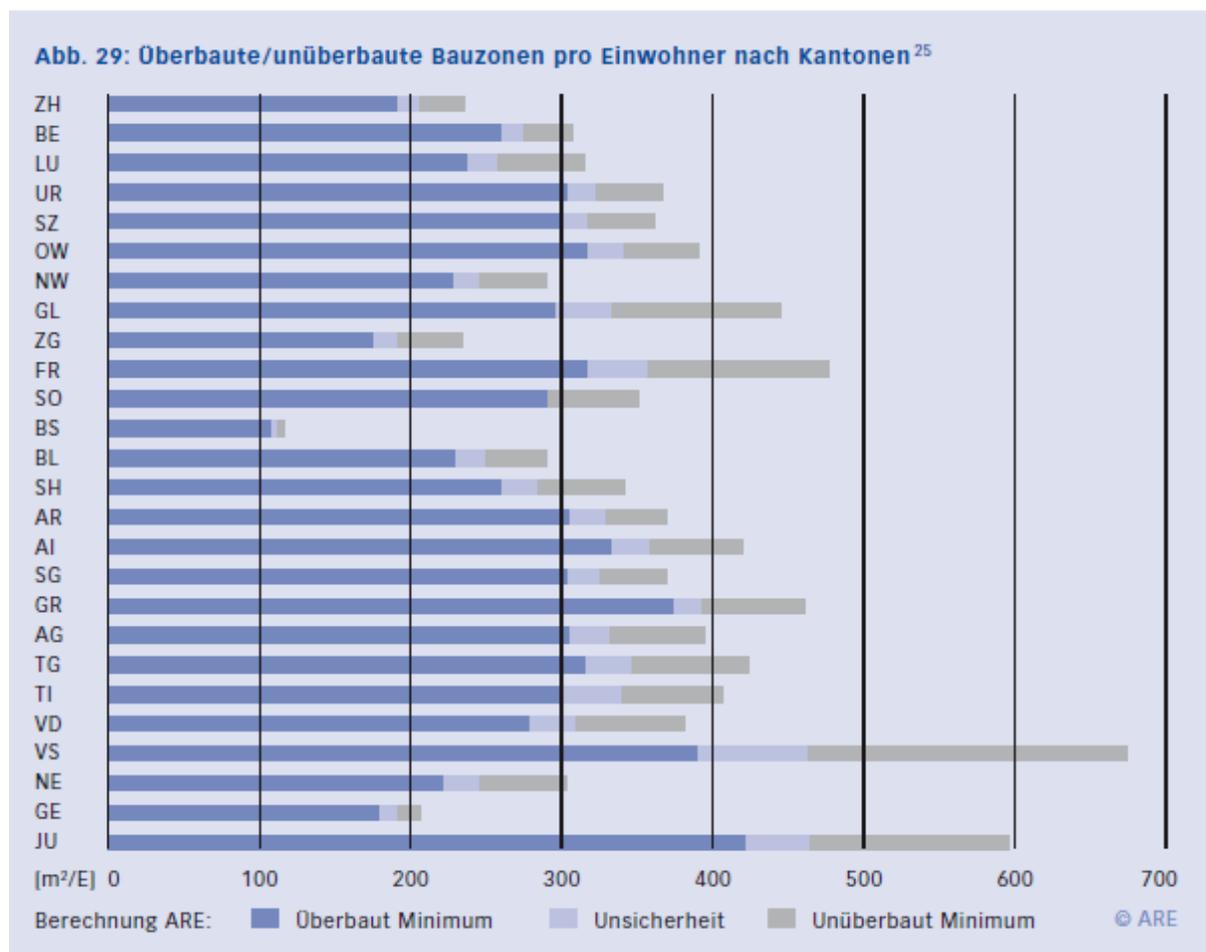
- A) Fläche des weissen Quaders: Gesamtsiedlungsfläche in km² 2002.
- B) Höhe des weissen Quaders: Nutzungsdichte (Einwohner+Arbeitsplätze) / km² 2002.
- C) Fläche des orangenen Quaders: Siedlungsflächenzuwachs 2002-2008.
- D) Höhe des orangenen Quaders: Hypothetische Nutzungsdichte der neuen Siedlungsfläche, falls alle neuen Nutzer nur die neue Siedlungsfläche beanspruchen würden (Einwohner+Arbeitsplätze) / km². Falls orangener Quader höher als weisser Quader: Siedlungsflächenwachstum kleiner als Wachstum der Anzahl Raumnutzer und vice versa.

Quelle: Avenir Suisse (2010a), S. 6

Die Lage auf dem Wohnungsmarkt ist von Stadt zu Stadt und Kanton zu Kanton unterschiedlich. So sind die Baulandreserven in den Stadt-Kantonen Basel und Genf zwar sehr knapp (siehe Abb. 10-11), die Nachfrage kann aber fast unbegrenzt auf das ausländische Umland ausweichen. Demgegenüber stösst im Kanton Zürich die laufende Erweiterung des Siedlungsgebietes in die Peripherie auf Widerstand. Die Einbindung des Umlands verlangt jedoch nach seiner stärkeren Verkehrsanbindung, was in Zürich frühzeitig, in Genf (nicht zuletzt wegen der erforderlichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit) mit Verzögerung an die Hand genommen wurde.

In Abbildung 10 werden die Bauzonen unterteilt in einen bebauten und einen nicht überbauten Teil. Es zeigt sich, dass die Kantone GL, VS, JU und FR über 100 m², die städtischen Kantone BS und GE dagegen weniger als 30 m² nicht überbautes Bauland pro Einwohner aufweisen.

Abbildung 10: Bebaute / unbebaute Bauzonen pro Einwohner nach Kantonen 2007 (m²)



Quelle: ARE (2008), S. 54

Die Siedlungsfläche beträgt in der Schweiz heute ganze 7% der schweizerischen Oberfläche (ARE 2005, S. 31). 76% der Bauzonen sind in der Schweiz überbaut, wobei der Überbauungsgrad bei den Flächen für Wohnnutzungen mit 84% deutlich höher liegt als bei den Gewerbeflächen mit 69% (Matter D. 2008, S. 16). Die grössten Reserven liegen im ländlichen Raum, in den Städten lassen sich Reserven fast nur noch über Verdichtungen oder Umnutzung (vor allem der Brachen) realisieren.

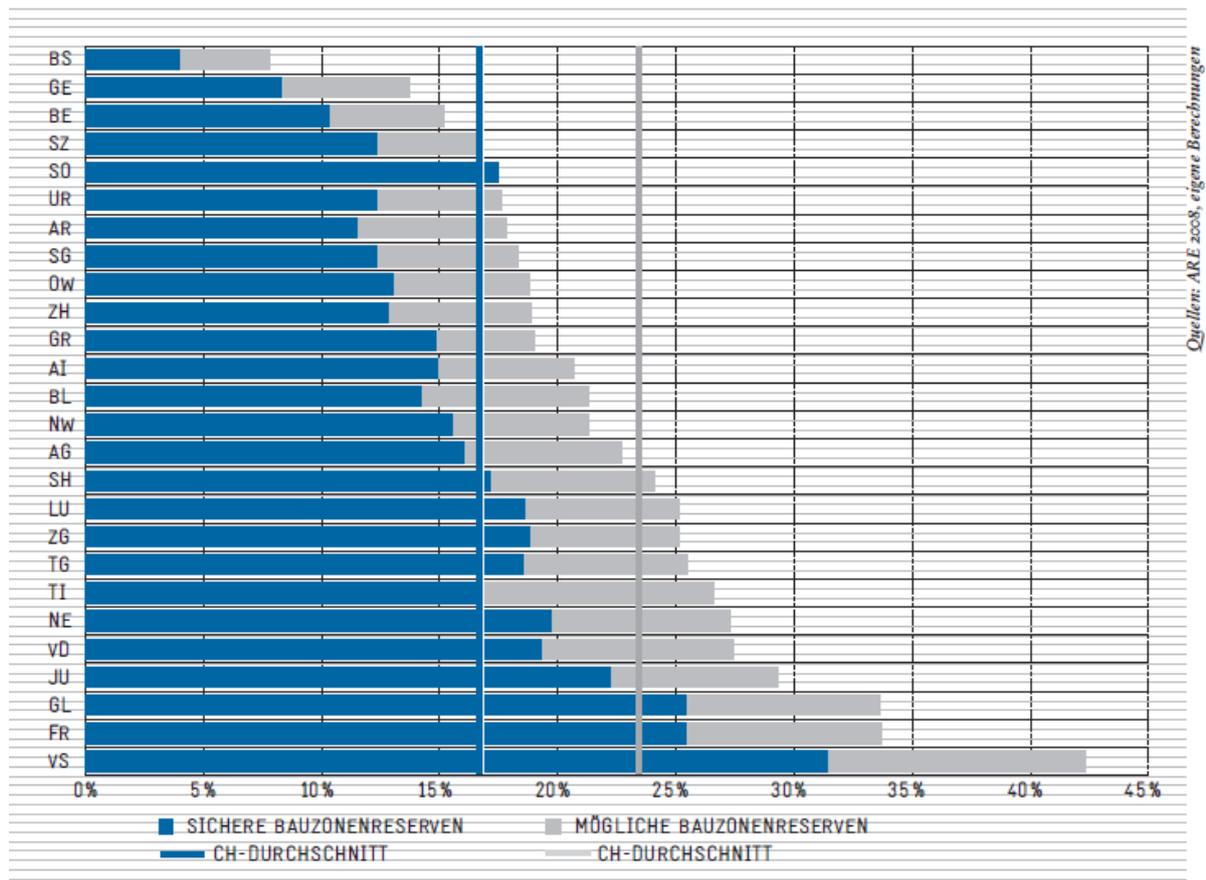
Das Siedlungsgebiet umfasst im Kanton Zürich etwa 17% der Kantonsfläche, im Kanton Genf sind es 35% (République et canton de Genève, 2010). Von der zur Überbauung freigegebenen Fläche sind im Kanton Zürich 88% überbaut und von der zugelassenen Geschossfläche sind 68% genutzt (Statistisches Amt des Kantons Zürich 2010). Verdichtungspotential ist also gegeben, wenn auch nur im begrenzten Rahmen des bestehenden Richtplanes.

Ist Bauland einmal ausgeschieden, wird es über kurz oder lang überbaut, allerdings nicht vollständig, sondern nur teilweise. Deshalb ist die Siedlungsfläche weit stärker angestiegen, als dies die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzunahme erwarten liesse. Die Nutzungsintensität ist allerdings gesunken (ARE 2009, S. 22-23). Berücksichtigt man neben dem Bevölkerungswachstum auch die Zunahme der Nutzungsfläche pro Einwohner, so kann eine schwache Tendenz zur Verdichtung festgestellt werden: Die Siedlungsfläche ist weniger schnell gewachsen als die Wohnfläche (ARE 2009, S. 22f). Die extensive Nutzung des knappen Bodens hat denn auch zur Initiative für ein 20-jähriges Moratorium für Bauzonen geführt (Landschaftsinitiative 2010, vgl. auch S. 29). Ziel ist es letztlich, die vom Bundesamt für Raumentwicklung geschätzte bauzonenäquivalente Fläche von 15'000 ha durch innere Verdichtung nutzbar zu machen. „Der «haushälterische Umgang» mit dem beschränkten Boden ist zwingend“ (Stadt Zürich 2010, S. 18). So will sich Zürich in Zukunft – trotz vorhandener grosszügiger Grüngürtel und diverser Landwirtschaftsbetriebe innerhalb der Stadtgrenzen – grundsätzlich im überbauten Gebiet weiterentwickeln.

Im Kanton Waadt wurde festgestellt, dass die Eigentümer von rund zwei Dritteln des eingezonten, aber noch nicht überbauten Baulands gegenwärtig keine Bauabsichten besitzen. Nur bei einer bevorstehenden Auszonung würden etwa 20% dieser Eigentümer eine Bebauung ins Auge fassen. Diese starke Neigung zur Baulandhortung wird nicht primär mit der Erwartung steigender Preise, sondern mit drei anderen Gründen erklärt: Dem Wunsch, die Nutzung der Parzellen der nächsten Generation zu überlassen, mit dem Schutz der gegenwärtigen, nicht zonenkonformen Nutzung, aber auch mit fehlendem wirtschaftlichem Druck (i Consulting 2011, S. 24-31).

Abbildung 11 zeigt das Ausmass der Bauzonenreserven. In ländlichen Kantonen ist es tendenziell höher als in städtischen. Am deutlichsten wird dieser Unterschied zwischen den Kantonen BS und GE einerseits, VS, FR, GL und JU andererseits.

Abbildung 11: Bauzonenreserven der Kantone 2007 (in % der gesamten Bauzone)



Quelle: Avenir suisse (2010), S. 52/53

Eine Expertenstudie (Fahrländer und Partner, 2008) zeigt, dass die Bauzonenreserven nicht nur zu gross sind, sondern sich zudem oft nicht dort befinden, wo die künftige Nachfrage erwartet wird (Abb. 12). Eine Weiterführung der bisherigen Praxis der Zonenplanrevisionen, d.h. Einzonungen, würde zu einer zusätzlichen Ausdehnung der Bauzonen um bis zu 13'000 Hektaren (+ 8 Prozent) bis 2030 führen.

Abbildung 12: Aktuelle Bauzonenreserven 2005 und zukünftige Nachfrage nach Bauzonenfläche 2005-2030, Wohnnutzung



Anmerkung: Differenz zwischen aktuellen Bauzonenreserven und der im Zeitraum 2005 - 2030 zu erwartenden Nachfrage nach Bauzonenfläche, nach Gemeinde in Hektaren.

Quelle: Fahrländer und Partner (2008), S. 3

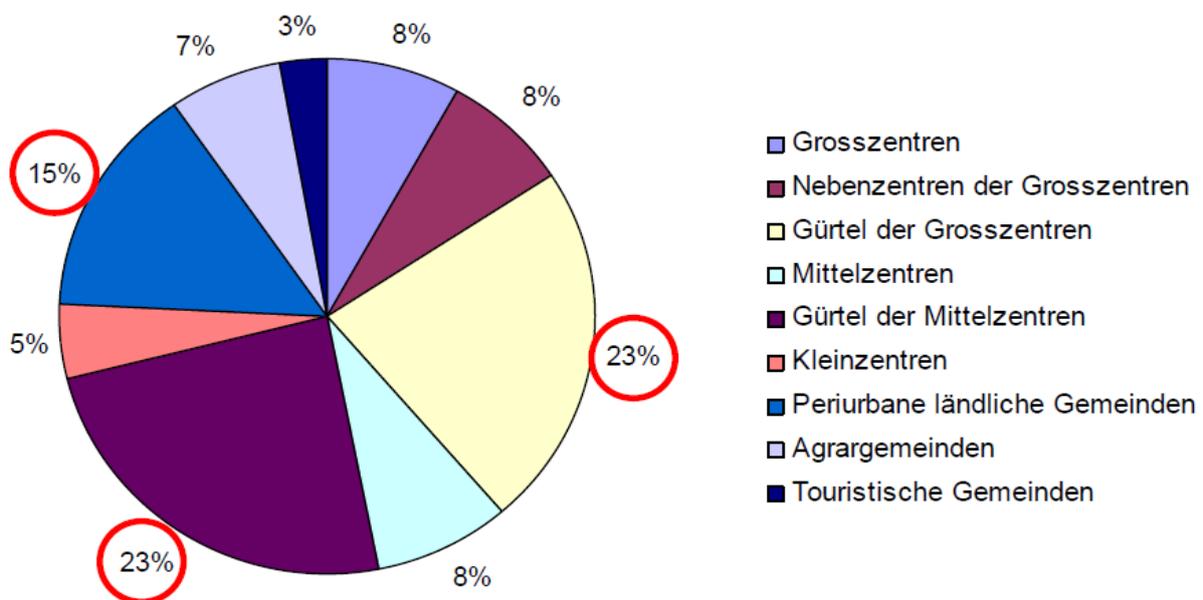
Die von einem Trägerverein von 18 Organisationen beim Bund am 14.8.2008 eingereichte Landschaftsinitiative „Raum für Mensch und Natur“ verlangt, dass die Bauzonen während 20 Jahren nicht vergrössert werden dürfen. Soll an einem Ort neues Bauland eingezont werden, muss dieses zwingend andernorts kompensiert werden (Bundesblatt 2008, S. 7557-7558). Der Ständerat hat im September 2009 diese Initiative abgelehnt, jedoch im eigenen Gegenvorschlag zur Ergänzung der Raumplanungsgesetzes beschlossen, um eine Reduktion der überschüssigen Baulandreserven zu erzwingen (siehe Abschnitt 5.3.2). Die Finanzierung der Abgeltung für solche Rückzonungen soll über die Abschöpfung von Planmehrwerten bei Neueinzonungen erfolgen.

3.3 Innere Reserve

Neben den nicht bebauten Bauzonen gibt es unausgenutzte Reserven in bereits bebauten Gebieten, die sogenannten inneren Reserven. Wie weit bestehen solche innere Reserven und wie wurden sie bisher genutzt?

Eine Hochrechnung des ARE für das Jahr 2008 schätzt die gesamten inneren Reserven der Schweiz auf rund 100 Mio. m² (Vinzens Martin, 2010). Dies entspricht einer bauzonenäquivalenten Fläche von 15'000 Hektaren (Fahrländer und Partner, 2008). In Abbildung 13 sind die inneren Reserven nach Gemeindetypen dargestellt.

Abbildung 13: 100 Mio. Geschossflächen an inneren Nutzungsreserven 2007



Quelle: Martin Vinzens, 2010

Im Folgenden einige Ergänzungen zu den Problemregionen.

- Die Geschossflächenreserve in der überbauten Bauzone der Stadt Zürich ging von 2000-2009 von 15.1 Mio. m² auf 11.2 Mio. m² zurück (Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich, 2011, S. 18), das sind im Mittel 433'000 m² pro Jahr, d.h. 2.8 % des Ausgangsbestands. Die 2009 vorhandene Reserve ist bei Fortschreibung des Abbaus in der letzten Dekade in 26 Jahren konsumiert.
- In Kanton Basel-Stadt ist die innere Reserve viel kleiner und beträgt 2010 etwa 2 Mio. m² BGF. Sie ist allerdings sehr dispers und kleinteilig. Zudem können sich im Einzelfall baurechtliche Hindernisse bei der Realisierung ergeben. Eine realistische

Mobilisierungsrate dieser Ausbaureserven wird auf 5-10% pro Dekade geschätzt, also rund 300'000 m² in 20 Jahren. Dazu kommen 700'000 m² in 20 Jahren aus Brachen und Arealen für Wohnzwecke (Volman Rainer, Mai 2011).

- Im Kanton Genf ist das Potential zur Erneuerung älterer Quartiere und dichterem Bebauung von Einfamilienhauszonen (zones villas) beträchtlich, kann aber nur sehr langsam realisiert werden. Da Genf kaum über industrielle Brachen mit grossen Flächen verfügt, kann die Verdichtung nur Schritt für Schritt vorangehen. Aus diesem Grund wird man in der näheren Zukunft nicht darum herum kommen, Landwirtschaftsland einzuzonen (Bruno Burret, 2011). Es sollen vor allem solche Quartiere stark verdichtet werden, welche durch den öffentlichen Verkehr gut erschlossen sind.
- Im Kanton Waadt wird die Mobilisierbarkeit von inneren Reserven durch Aufstockungen („surélévation d'immeubles existants“) als gering erachtet. Dies hauptsächlich deshalb, weil sie wenig rentabel ist (i Consulting 2011, S. 36-38). Bei Gebäuden mit Eigentumswohnungen kommt erschwerend dazu, dass solche Entscheide einstimmig zu treffen sind, was als nahezu unmöglich bezeichnet wird.
- In der Stadt Bern rechnete man 2007 in 20 Jahren mit realisierbaren Nutzungsreserven von 10'000 Wohnungen für 21'000 Bewohner. Wie schwierig eine Schätzung ist, zeigt sich am Projekt „Waldstadt Bremer“, das von einer Architektengruppe portiert und auch schon im Stadt-Parlament diskutiert worden ist und im Plan der umstrittenen Stadtentwicklungsprojekte aufgeführt wird. Zur Realisierung müssten 428'000 m² des Bremgartenwaldes gerodet werden, was jedoch eidgenössischem Recht widerspricht. Diese Fläche wird deshalb in der Schätzung weiter oben nicht berücksichtigt (Stadt Bern, Stadtplanungsamt, 2007).⁴
- Ein riesiges Potential schlummert in den Brachen. Trotz zahlreicher Umnutzungsprojekte, die in den letzten Jahren realisiert wurden, schätzt das Bundesamt für Raumentwicklung ARE das Potential für das Jahr 2008 auf 18 Mio. Quadratmeter in 350 Arealen und das darin schlummernde Bauvolumen auf 27 Mrd. Franken. Die Brachen befinden sich vornehmlich in den Agglomerationen, wovon zwei Drittel in Gemeinden mit guter Standortqualität (ARE 2008a, S. 14).

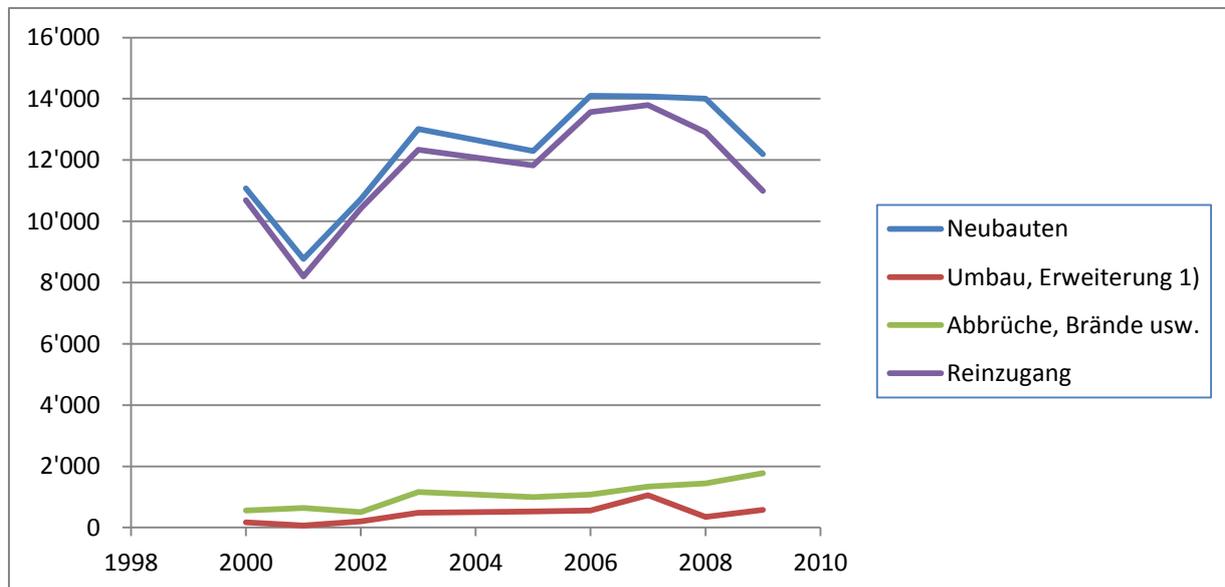
⁴ In den Kantonen BE, ZG und GE werden Statistiken über die inneren Reserven in diesem Jahr erstellt. Der Kanton Genf wird sie voraussichtlich noch im Sommer 2010 publizieren.

Dazu als Schlussfolgerung aus der schweizerischen Bauzonenstatistik (ARE 2008, S. 68):

„Ausgehend von den Daten des Kantons Zürich kann davon ausgegangen werden, dass gesamt-schweizerisch erst 40 bis 50 Prozent der gemäss den bestehenden kommunalen Bau- und Zonenordnungen realisierbaren Geschossflächen ausgenutzt sind. Dass im Kanton Zürich mehr als die Hälfte der im Zeitraum zwischen 1993 und 2005 erstellten Geschossflächen innerhalb der bereits überbauten Bauzone erstellt wurden (...) zeigt, dass diese Nutzungsreserven durchaus auch realisierbar sind.“

Verdichtet wird in überbauten Bauzonen. Das entsprechende Potenzial kann folglich nicht sofort realisiert werden, sondern setzt sich im Zuge der Erneuerung langsam durch. Wie Abbildung 14 zeigt, hat die Erneuerungstätigkeit im Wohnungsbau im letzten Jahrzehnt zugenommen, sie macht aber dennoch nur einen geringen Teil der gesamten Wohnbautätigkeit aus. Eine Studie des Statistischen Amtes der Stadt Zürich zeigt, dass das Potenzial jedoch gross ist. Auf eine abgebrochene Wohnung folgen im Mittel zwei neue (Rey Urs, 2010, S. 21).

Abbildung 14: Jährliche Veränderung der Anzahl Wohnungen 2000-2009 in den fünf grössten Agglomerationen der Schweiz



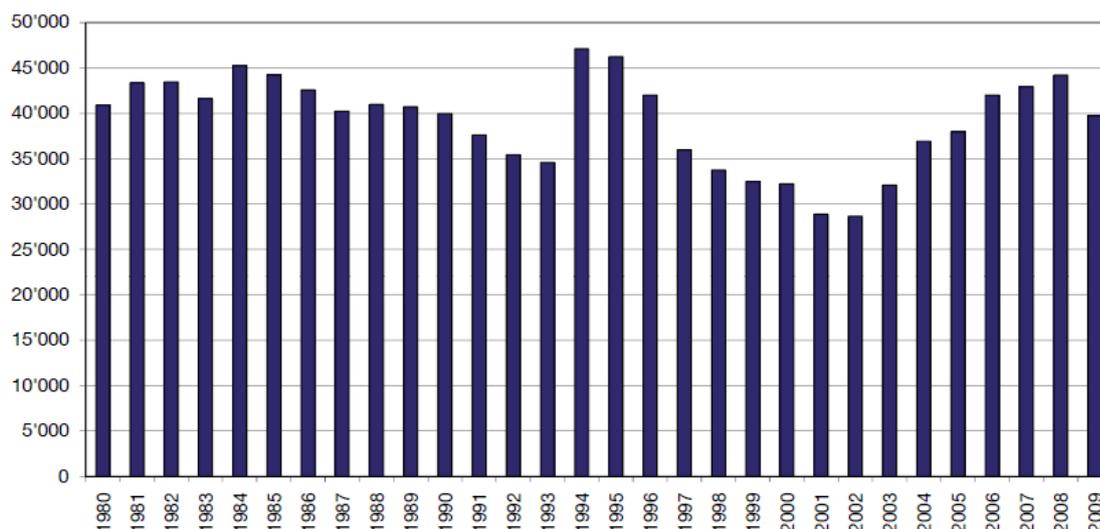
1) Negative Werte bedeuten einen Abgang durch Umbau.

Quelle: BFS (2011 Jährliche Bau- und Wohnbaustatistik, Jährliche Veränderung der Anzahl Wohnungen nach Typ der Arbeiten und nach Gemeindegrössenklasse, T 9.2.2.2.2)

3.4 Baukapazitäten

Im Mittel der Jahre 1980-2009 wurden rund 40'400 Wohnungen gebaut. Wie Abbildung 15 zeigt, entwickelt sich der Wohnungsbau zyklisch. Er zog seit 2002 spürbar an. Im Jahre 2010 wurden 41'400 Wohnungen erstellt. Tabelle 13 belegt, dass in den letzten Jahren relativ wenige Kleinwohnungen erstellt wurden.

Abbildung 15: Anzahl neu erstellte Wohnungen in der Schweiz 1980-2009 (brutto, ohne Abbrüche und Umnutzung von Wohnraum)



Quelle: BWO (2011), Wohnbaustatistik,
<http://www.bwo.admin.ch/dokumentation/00101/00103/index.html?lang=de>

Tabelle 13: Anzahl neu erstellter Wohnungen nach Anzahl Wohnräumen CH 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total neu erstellte Wohnungen (brutto)	36'935	37'958	41'989	42'915	44'191	39'733
davon Wohnungen mit ...						
1 Wohnraum	466	423	480	490	635	584
2 Wohnräumen	1'665	1'941	2'125	2'724	3'413	3'591
3 Wohnräumen	5'634	5'756	7'126	7'977	9'174	8'859
4 Wohnräumen	13'386	13'920	15'636	15'598	16'151	14'045
5 Wohnräumen	11'142	11'098	11'720	11'400	10'231	8'913
6 und mehr Wohnräumen	4'642	4'820	4'902	4'726	4'587	3'741

Quelle: BFS, Stat-Tab, Bautätigkeit,
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/onlinedb/stattab/01.html>

Der Reinzugang an Wohnungen schwankte 2000-2009 in den fünf grössten Agglomerationen der Schweiz zwischen 8'000 und 14'000 Wohnungen pro Jahr, in den letzten fünf Jahren noch zwischen 12'000 und 14'000, wie Abbildung 14 weiter oben entnommen werden kann.

Während sich die Anzahl neu erstellter Wohnungen über die Jahre in engen Bandbreiten bewegt, nimmt die Fläche dieser Wohnungen laufend zu (Tab. 14). Diese Zunahme der Wohnfläche ist nicht darauf zurückzuführen, dass mehr Fünf- und Sechs-Zimmer-Wohnungen gebaut wurden, die Zunahme betrifft vielmehr die Wohnungsgrösse ganz allgemein, auch die Ein-, Zwei-, und Dreizimmerwohnungen wurden mit grösserer Fläche gebaut.

Tabelle 14: Durchschnittliche Wohnfläche nach Bauperiode und Zimmerzahl 2009

Bauperiode	Durchschnittliche Wohnfläche (in m ²)						Total
	Mit ... Zimmer(n)						
	1	2	3	4	5	6 und mehr	
	98	36	58	78	103	133	171
vor 1919 erbaut	97	36	59	79	101	126	169
1919-1945 erbaut	92	37	58	76	99	123	163
1946-1960 erbaut	85	36	56	72	92	118	157
1961-1970 erbaut	83	33	55	73	93	119	163
1971-1980 erbaut	94	34	58	78	100	129	168
1981-1990 erbaut	108	37	60	83	108	138	174
1991-2000 erbaut	113	40	62	85	112	144	179
2001-2005 erbaut	132	46	65	93	123	155	191
2006-2009 erbaut	127	45	65	93	122	156	195

Quelle: BFS (2011d)

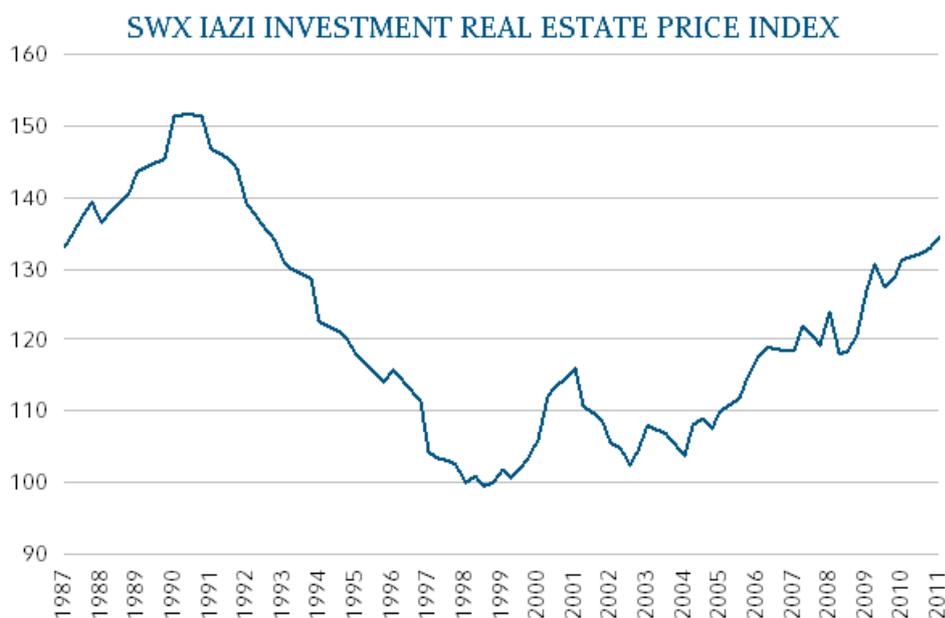
Die Zunahme des Wohnungsbestandes von 30% in der Periode 1984-2007 bei einem Bevölkerungswachstum von 18% im gleichen Zeitraum bedeutet eine Abnahme der Belegungsdichte. Wird auch noch berücksichtigt, dass 1-2 Zimmerwohnungen anteilmässig immer mehr zurückgingen, wird dieser Sachverhalt noch offensichtlicher. Mit dieser Entwicklung geht eine Zunahme des Flächenkonsums pro Kopf einher. Dieser beträgt heute etwa 50 m² pro Kopf (vgl. Tab. 8 in Abschnitt 2.3).

3.5 Renditen

In Abbildung 16 wird die Preisentwicklung von Wohneigentum seit 1987 gezeigt. Daraus wird deutlich, dass die Spitzenwerte bei der Immobilienpreisblase im Landesmittel um 1990 gegenwärtig noch nicht erreicht werden. Regional, vor allem für Luxusobjekte im Kanton Genf, dürfte die Situation allerdings differenzierter aussehen.

Gegenwärtig stellt sich die Frage, ob es eine Immobilienpreisblase gibt. Wie Abb. 16 zeigt, sind die Preise seit 2003 im nationalen Durchschnitt zwar um rund 30% gestiegen. Das Rekordniveau von 1990-91 wurde bislang bei weitem noch nicht erreicht. Auch gemäss dem neu präsentierten UBS Swiss Real Estate Bubble Index liegt national noch kein Blase vor.⁵ Bei den Transaktionspreisen für Eigentumswohnungen steht gemäss Wüest und Partner die Region Genf national bei weitem an der Spitze. Seit dem Jahr 2000 hat sich der Preisindex fast verdreifacht (NZZ, 27.6.2011, S. 19).

Abbildung 16: Preisentwicklung von Wohneigentum in der Schweiz 1987-2011 (1998=100)



Quelle: SWX IAZI Preisindizes für Immobilien 2011, Preisindex von Wohnliegenschaften, <http://www.iazicifi.ch/>

⁵ http://www.ubs.com/1/g/media_overview/media_switzerland/search1/search10?newsId=192122

Die Wohnbautätigkeit boomt seit dem Jahr 2004. Offensichtlich lohnt es sich, in Immobilien zu investieren. Die nominelle Rendite von Schweizer Immobilienanlagen unter Berücksichtigung von Wertsteigerungen wird in Tabelle 15 gezeigt. Von Ende 2001 bis Ende 2010 liegt sie für Wohnliegenschaften leicht unter dem Mittel für alle Liegenschaften, aber deutlich über jener für inländische Aktien und Obligationen. Wohnhäuser waren im vergangenen Jahrzehnt nicht zuletzt für institutionelle Anleger dank der relativ hohen Rendite und der geringen Volatilität attraktiv. Unter Berücksichtigung der einfachen und günstigen Fremdkapitalfinanzierung dürfte die Eigenkapitalrendite der Immobilien-Investoren noch um Einiges höher gewesen sein als in Tabelle 15 ausgewiesen.

Tabelle 15: Nominelle Renditen Schweizer Immobilien, Aktien und Obligationen 2001-2010

Direkte Investition in Schweizer Liegenschaften	Total Return Index Dez. 2010 (Dez. 2001 = 100)	Total Return (in %) 1 Jahr	Netto-Cashflow-Rendite 1 Jahr	Wertänderungsrendite 1 Jahr	Annualisierter Total Return (in %)	
					3 Jahre	5 Jahre
Wohnen	160.6	5.8	4.5	1.3	5.7	5.7
Handel	184.9	6.8	4.6	2.2	6.5	7.3
Büro	162.1	6.1	4.8	1.2	5.8	6.0
Industrie	196.0	5.0	6.3	-1.2	4.9	6.5
sonstige	167.3	6.6	4.6	2.0	5.8	5.9
ALLE	165.9	6.1	4.6	1.4	5.9	6.1
andere CH-Anlagen						
Aktien (SMI)	123.3	1.2	-	-	.6.0	-0.7
Immobilienaktien (Wupix-A)	195.0	23.8	-	-	9.5	8.1
Immobilienfonds (Wupix-F)	176.4	6.7	-	-	8.8	5.0
Bonds (SBI)	146.4	3.6	-	-	5.9	3.1
Preisindex	108.2	0.5	-	-	0.5	0.8

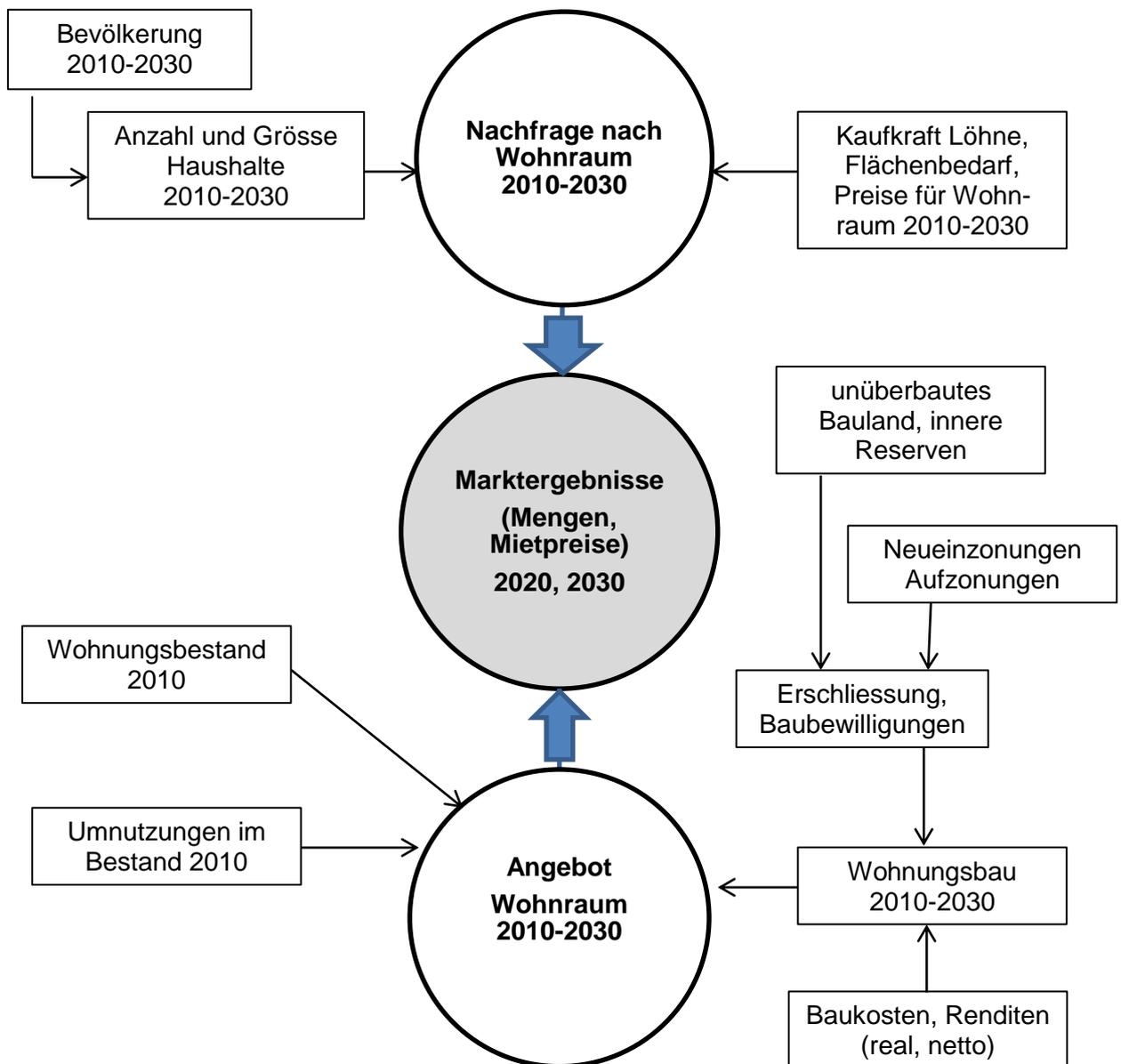
Quelle: Wüest und Partner 2011, http://www.wuestundpartner.com/news/dokumente/ipd_swiss_index_2010_dt.pdf

4. Marktergebnisse

4.1 Zur Funktionsweise des Wohnungsmarkts

In Abb. 17 sind die Bestimmungsfaktoren von Angebot und Nachfrage zusammenfassend dargestellt. Als Marktergebnisse werden die Mengen und Preise für Wohnungen aufgefasst.

Abbildung 17: Bestimmungsfaktoren von Nachfrage und Angebot auf dem Wohnungsmarkt zur Ermittlung von Marktergebnisse für die Schweiz und die Problemregionen



Bei den nachfolgend dargestellten Berechnungen werden folgende Annahmen unterstellt:

- Nachfrageseite:
 - Die Bevölkerung entspricht den neuesten Szenarien des BFS, daraus wird die Anzahl der Haushalte aufgrund von Zugehörigkeitsquoten abgeleitet.
 - Jeder Haushalt benötigt genau eine Wohnung, von Zweitwohnungen wird demnach abgesehen.
 - Der Wohnflächenkonsum verharrt beim aktuellen Wert von rund 50 m² pro Person. Die Auswirkungen eines trendmässig ansteigenden Wohnflächenkonsums werden in Abschnitt 4.4 untersucht.
 - „Normales“ Wirtschaftswachstum entlang dem Trendpfad, d.h. Zunahme des realen Bruttoinlandprodukts (BIP) um rund 1,5% pro Jahr.
- Angebotsseite
 - Es werden nur Wohnungen insgesamt betrachtet, es erfolgt keine Differenzierung in Eigentums- und Mietwohnungen oder nach Standard oder Grösse der Wohnungen. Das Angebot passt sich mittelfristig der Nachfrage an.
 - Der Wohnungsbau 2010-2030 entspricht dem Durchschnitt der Jahre 2005-2009 (Trendfortschreibung als Untergrenze in Abschnitt 4.2), in Abschnitt 4.3 wird eine Obergrenze aufgrund von absehbaren oder langfristig geplanten Bauprojekten diskutiert.
 - Status quo bei den relevanten Rahmenbedingungen (Raumplanung, Besteuerung, Wohnraumförderung usw.).
 - Gleichbleibende Baukosten und relative Renditen im Immobilienbereich.

Mit den so abgeleiteten Marktergebnissen lässt sich quantitativ grob abschätzen, ob der Bedarf an Wohnraum in den Jahren 2020 und 2030 national und in den fünf Problemregionen abgedeckt werden kann. Die Wohnungsmarktlage in den Jahren 2020-2030 wird nur in ihrem Total, nicht aber bezüglich von Eigentums- oder Grössensegmenten diskutiert. In Tabelle 16 werden die Annahmen bezüglich der Trendfortschreibung der Wohnbauproduktion (also der Untergrenze) quantifiziert. Daraus wird deutlich, dass die Bautätigkeit in den Städten und den Kantonen Bern und Genf 2005-2009 deutlich unter dem Landesmittel zurückblieb, während sie im Kanton Zug klar darüber lag.

Falls das Angebot die Nachfrage nicht decken sollte, führt der Marktmechanismus zu Wohnungsknappheit und zu Preissteigerungen für Wohnraum. Letztere haben im Markt die Funktion, Angebots- und Nachfragemenge zum Ausgleich zu bringen. Da das Angebot annahmegemäss nicht vergrössert werden kann, kommt es ausschliesslich zu Anpassungen auf der Nachfrageseite. Einerseits werden die Haushalte zu einem sparsameren Wohnflächenkonsum animiert (z.B. indem mehr Personen zusammen wohnen), andererseits gibt es Verteilungsprobleme, indem zahlungskräftigere Haushalte tiefe und mittlere Einkommensschichten aus ihrem bisherigen Wohnraum verdrängen. In Knappheitsgebieten kommt es zu einem Nachfragestau, der in das umliegende Gebiet abgelenkt wird..

Im umgekehrten Fall, dass das Angebot die Nachfrage übersteigt, führt der Marktmechanismus zu leeren Wohnungen und zu Mietzinssenkungen. In den Problemregionen

wird zunächst ein Nachfragestau abgebaut. Danach und zeitlich verzögert kommt es zu einer Reduktion des Neubaus und damit zu einer Anpassung des Angebots an die Nachfrage. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass sich Angebot und Nachfrage so anpassen, dass die Leerwohnungsziffer national höchstens 3%, in den Problemregionen aufgrund ihrer hohen Attraktivität höchstens 2% beträgt.

4.2 Der Wohnungsmarkt 2010-2030 gemäss Trendfortschreibung

Wie Tabelle 16 zeigt, war der Wohnungsmarkt im Jahr 2010 national nicht im Gleichgewicht. So stand nur gerade 1% des Wohnungsbestands leer, in allen Problemregionen noch deutlich weniger. Damit der Wohnungsmarkt funktioniert, müsste dieser Leerstand 1,5-2% betragen. Denn Umzüge benötigen Zeit, zudem sind Kündigungstermine und -fristen zu beachten. Dies erfordert einen gewissen „Bodensatz“ an leeren Wohnungen.

Die Marktlage lässt sich auch anhand des Index „Time to Market“ TOM beurteilen. Dieser drückt die Differenz zwischen der tatsächlichen Insertionsdauer einer Wohnung und dem regionalen Gleichgewichtswert (= Dauer, bei der keine Preisänderungen auftreten) aus. Ist der TOM grösser als eins, kommt es zu einer quantitativen Entspannung (Preissenkung), ein Wert unter -1 führt zu einer quantitativen Anspannung (Preiserhöhung). Bei den hier vor allem interessierenden Mietwohnungen war eine quantitative Anspannung festzustellen, welche 2005-2010 zu Preiserhöhungen von durchschnittlich 8,4% im Bestand führte (siehe Tabelle 17).

Tabelle 16: Wohnungsbestand, Wohnungsbau und Leerwohnungen 2005-2009

	Wohnungen Ende 2009 total	Reinzugang* alle Wohnungen, Mittelwert 2005-2009 (in Klammern: in % des Bestands 2009)	Reinzugang ohne Residual- wohnungen * Mittelwert 2005-2009	Leerwoh- nungsziffer Mittelwert 2006-2010 (%)
Schweiz	4'008'351	41'841 (1,04)	37'651	0.99
ZH	664'862	7'202 (1,08)	7'065	0.70
Stadt Zürich	207'183	1'346 (0,65)	1'272	0.08
ZG	50'672	723 (1,43)	699	0.31
GE	213'439	1'474 (0,69)	1'455	0.20
VD	357'807	3'763 (1,05)	3'402	0.52
BS	107'419	157 (0,15)	152	1.11
BL	129'410	1'181 (0,91)	1'154	0.56
BE	516'797	4'074 (0,79)	3'662	1.14
Stadt Bern	74'324	186 (0,25)	171	0.47

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

Quelle: Tab. 7 und BFS, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/09/22/lexi.topic.1.html#resultstart>
 Stadt Bern, Statistikdienste, Monatsbericht Dez. 2010;
 Stadt Zürich: Statistisches Jahrbuch Stadt Zürich 2011, http://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationsdatenbank/Jahrbuch/jahrbuch_2011/JB_2011_kapitel_09.html

Gemäss den Haushaltszahlen im Basis-Szenario A (vgl. Tabelle 6 S. 14) nimmt die Anzahl der Haushalte in den Jahren 2010-2020 national um rund 40'000 pro Jahr zu, um dann in der zweiten Dekade 2020-2030 noch um gut 25'000 pro Jahr zu wachsen. In der Periode 2005-2009 betrug der Reinzugang an Wohnungen durchschnittlich 41'841 (abzüglich Residualwohnungen noch rund 38'000) Einheiten pro Jahr. Falls diese Wohnungsproduktion zukünftig anhält, deckt sie bei konstantem Wohnflächenkonsum pro Person die zusätzliche Nachfrage aufgrund des Bevölkerungswachstums 2010-2020 nur zu rund 95% ab. Die angespannte Ausgangssituation wird damit nicht verbessert, sondern verknappt sich bis 2020 weiter, der Leerwohnungsbestand schwindet stark. 2020-2030 übersteigt dagegen das zusätzliche Angebot die zusätzliche Nachfrage, so dass eine spürbare Verbesserung zu erwarten ist. Dies aber nur unter der Voraussetzung, dass sich die Wohnbauproduktion 2020-2030 in gleichem Masse wie vorher fortsetzt. Aufgrund des 3% übersteigenden Leerstands ist allerdings zu erwarten, dass sie am Schluss dieser Dekade etwas gedrosselt würde, was in Tabelle 17 aber nicht berücksichtigt ist.

Tabelle 17: Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Schweiz
(Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m² pro Person)

Schweiz	Nachfrage nach Erstwohnungen (Szenario A-00-2010, per Ende Jahr)				
	Nachfrage total			Zuwachs Nachfrage	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Nachfrage (= Anzahl Haushalte)	3'601'779	4'004'662	4'256'044	402'883	251'382
	Angebot an Erstwohnungen				
	Angebot total			Zuwachs Angebot	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Total Wohnungen	3'638'492	4'014'646	4'390'800	376'154	376'154
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Angebot - Nachfrage	36'713	9'984	134'756	-26'729	124'772
Leerwohnungen (in % Total)	1.00	0.25	3.07	-	-
Monitor total a) - Anspannung b) - Preiszunahme (%)	0.43 1.7	< 0.43 > 1.7	> 0.43 < 1.7	-	-
Monitor für Mietwohnungen - Anspannung b) - Preiszunahme (%)	-1.59 0.33	< -1.59 > 0.33	> 1.59 < 0.33	-	-

- a) Sager-Graf-Jans für BWO für Miet- und Eigentumswohnungen total
b) TOM: Die Preise stellen Kaufpreise für Eigentumswohnungen und Mieten für Mietwohnungen dar. Quelle: BWO (2010)

Diese Abschätzung der Marktsituation auf nationaler Ebene wird in einem zweiten Schritt für das Basis-Szenario A für die ausgewählten Problemregionen differenziert. Die Ausgangslage 2010 war in allen Problemregionen (gemessen an der Leerwohnungsziffer) deutlich angespannter als im nationalen Mittel. Die Tabellen im Anhang zeigen zusammengefasst folgendes Bild:

- Bis zum Jahr 2020 ergeben gegenüber 2010 fast überall deutliche Verknappungen. Eine Ausnahme bilden lediglich die Kantone Zug und Bern. Im Kanton Zug schwankte die Leerwohnungsziffer in den Jahren 2003-2010 zwischen 0,27-0,41%, im Kanton Bern dagegen zwischen 1,10-1,22%. Daraus kann geschlossen werden, dass es im Kanton Zug (im Unterschied zum Kanton Bern) seit längerem einen Nachfragerückstau gibt, der bis zum Jahr 2020 den Leerwohnungsstand vom in Tabelle 27 ausgewiesenen, rein rechnerischen Wert von 3,48% auf Kosten der angrenzenden Kantone Aargau, Schwyz und Luzern auf 1% drücken wird.⁶
- Von 2020-2030 entspannt sich die Wohnmarktlage deutlich mit Ausnahme des Bassin lémanique und des Kantons BS. In ersterem ist die Bilanz für die Dekade 2020-2030 zwar fast, im Kanton BS mehr als ausgeglichen, der 2010-2020 angestaute Nachfrageüberschuss kann aber nicht abgebaut werden. Angespannt – wenn auch auf tieferem Niveau – bleibt der Wohnungsmarkt auch in den Städten Zürich und Bern. Hingegen wird die Wohnbautätigkeit in den Kantonen BE und ZG ab 2020 zurückgehen, um die in den Tabellen 34 (S. 81) und 27 (S. 77) angeführten, rein rechnerischen Leerstände zu vermeiden. Dies wird im Kanton BL nicht der Fall sein, da er – zusammen mit den angrenzenden Gebieten des Kantons AG – den anhaltenden Nachfrageüberschuss aus dem Kanton BS aufzufangen hat.

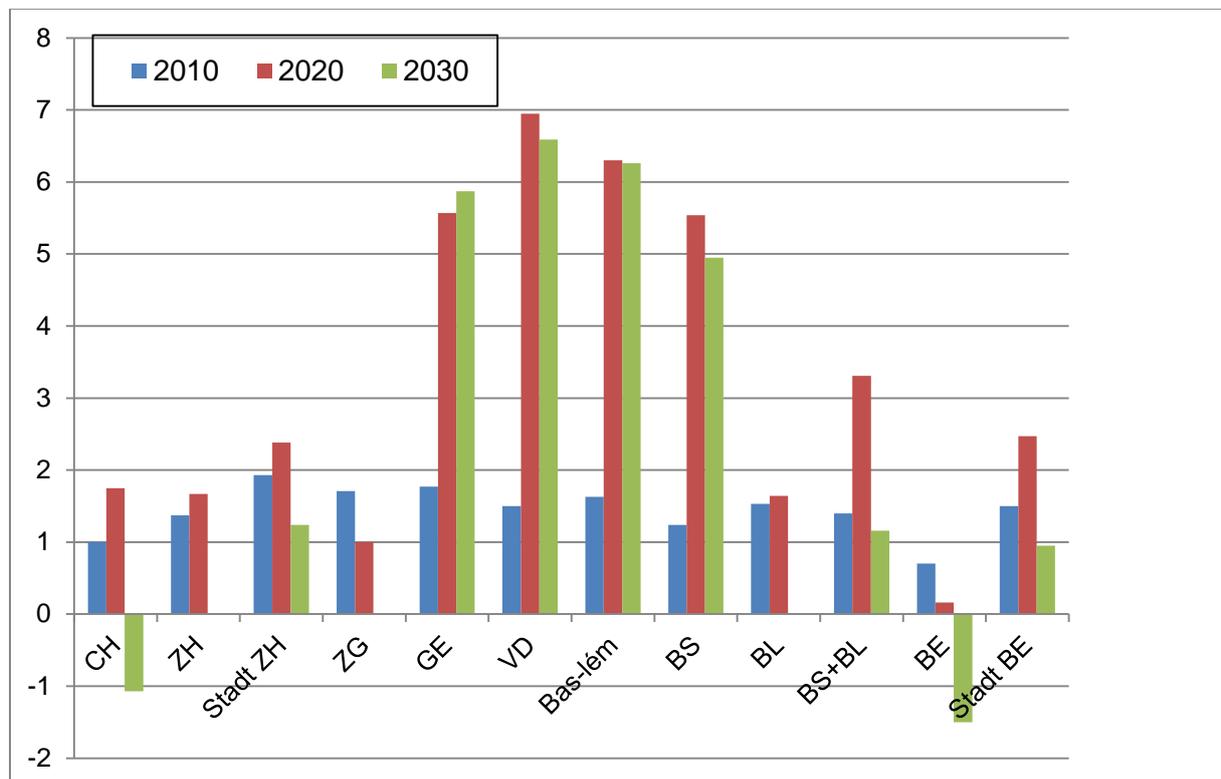
In Abbildung 18 werden die Marktergebnisse zusammenfassend dargestellt. Wegleitend ist dabei die Überlegung, dass eine Leerwohnungsziffer von 2% nicht zu Preisveränderungen führt. Liegt sie darunter, liegt Wohnungsknappheit vor, der (positive) Preisdruck – also die Tendenz zu Preiszunahmen - wird als Abweichung der rechnerischen Leerwohnungsziffer vom neutralen Wert von 2% ausgedrückt. Liegt die rechnerische Leerwohnungsziffer über 2%, ergibt sich entsprechend ein (negativer) Preisdruck, also eine Tendenz zu Preissenkungen. Beim so definierten Preisdruck handelt es sich demzufolge um ein rein qualitatives Mass, das lediglich die Reihenfolge für die Kantone und Städte anzeigt, aber keine Rückschlüsse auf die Höhe von Preisänderungen erlaubt. Zudem gelten alle Aussagen selbstredend immer unter der Einschränkung, dass alle andern relevanten

⁶ Im Jahr 2010 betrug die Leerwohnungsziffer im Kanton AG 1,54%, SZ 0,97% und LU 0,70%. Im Folgenden wird für den Kanton Zug 2020 eine Leerwohnungsziffer von 1% und 2030 eine solche von 2% unterstellt, da von einer Rückwanderung aus umliegenden Gebieten ausgegangen wird.

Bestimmungsgrößen von Angebot und Nachfrage (insbesondere die Hypothekarzinsätze, die Teuerung, die Renditen usw.) sich nicht verändern (vgl. die Annahmen S. 38).

Abbildung 18 zeigt die Stärke des Preisdrucks in den Problemregionen. Demnach war der Preisdruck im Jahr 2010 überall positiv, die Tendenz zu Preiserhöhungen war in der Stadt Zürich am grössten, im Kanton Bern am geringsten. Im Jahr 2020 bleibt der Preisdruck überall positiv, nun ist er im Bassin lémanique und im Kanton BS stark gestiegen und deutlich am grössten, im Kanton Bern weiterhin am kleinsten. Im Jahr 2030 ist er im Bassin lémanique wiederum am grössten, gefolgt von den Städten Basel, Zürich und Bern. Im Kanton Bern wie auch national zeigt sich dagegen eine Tendenz zu Preissenkungen.

Abbildung 18: Preisdruck auf dem Wohnungsmarkt in der Schweiz und den Problemregionen 2010-2030 (Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m²/Person)



Quelle: Tabellen 25-35 im Anhang S. 76-81, zur Methodik siehe S. 75

4.3 Reaktion des Markts auf die Verknappungen

Die bisher erläuterten Ergebnisse basieren auf der Annahme, dass die Wohnungsproduktion in der Periode 2010-2030 überall dem Durchschnitt der Jahre 2005-2009 entsprechen wird (siehe Tab. 16 S. 39). Die Reaktion der Marktkräfte auf die Verknappungssituation besteht kurzfristig in Preiserhöhungen für Wohnraum, mittel- und langfristig aber auch in einer Angebotsausweitung in den Problemregionen. Solange die Baukapazität landesweit nicht erhöht werden kann, erfolgt diese Angebotsausweitung zulasten der Bautätigkeit in den anderen Regionen mit geringerer oder keiner Knappheit an Wohnraum.

Im Folgenden soll der Versuch unternommen werden, anhand der zur Verfügung stehenden Informationen in den Problemregionen abzuschätzen, inwieweit die Marktkräfte in der Lage sind, der Wohnraumverknappung entgegen zu wirken. Im Fokus stehen die kommenden zehn Jahre, in denen bei Fortschreibung des Trends eine weitere Verknappung zu erwarten ist. Soweit möglich wird auch ein Ausblick auf die Dekade 2020-2030 unternommen. Zunächst wird dies für die fünf Problemregionen separat diskutiert, am Schluss folgt eine kurze Zusammenfassung.

Gibt es genügend Baulandreserven?

Wie in den Abschnitten 3.2 und 3.3 ausgeführt, gibt es überall Bauland- und innere Reserven innerhalb des Siedlungsgebiets. Wie Tabelle 18 zeigt, genügt (mit Ausnahme des Kantons Genf) potenziell schon das Volumen des noch nicht überbauten Baulands, um den prognostizierten Nachfragezuwachs abzudecken. Die Instrumente zur Mobilisierung dieser Reserven werden in den Kantonen allerdings unterschiedlich eingesetzt. Zwar müssen die Reserven von allen Kantonen flächendeckend erfasst werden, nur elf Kantone – nicht aber die Problemregionen ZH, ZG und GE - besteuern sie nach Verkehrswert und lediglich sieben Kantone (AR, GR, UR, OW, SO, BE, FR) kennen ein gesetzliches oder vertragliches Vorkaufsrecht bei Nichtbebauung (Avenir Suisse, 2010, S. 110-111).

In allen Gebieten können zudem innere Reserven, insbesondere Brachen, für neue Überbauungen genutzt werden. Darauf können neben neuen Arbeitsplätzen in der Regel auch eine Vielzahl an neuen Wohnungen realisiert werden.

Tabelle 18: Baulandreserven 2007 nach Kantonen

Kanton	Bauzone m ² / Einw	Bauzonen- reserven (in %)	Zusatzbedarf für Wohnraum 2010- 2030 * (in %)
ZH	234	12-19	18,6
ZG	232	19-25	17,0
GE	206	8-14	18,4
VD	379	19-27	26,9
BS	116	4-8	6,8
BL	290	14-21	13,1
BE	305	10-15	10,7
CH-Mittel	336	17-24	18,2

* gemäss Haushaltentwicklung im Bevölkerungsszenario A-00-2010

Quelle: ARE (2008), S, 54, analog zu Abb.10-11

Wohnbautätigkeit in Zürich

Im Legislaturprogramm 1998-2002 steckte sich die Stadt Zürich das Ziel von 10'000 Wohnungen in zehn Jahren. Bis Ende 2008 war das Ziel übertroffen, es entstanden 13'000 neue Wohnungen, vor allem für Familien. Rund 30% dieser Wohnungen wurden von gemeinnützigen Trägern errichtet (Stadtblick 21, 2010, S. 4).

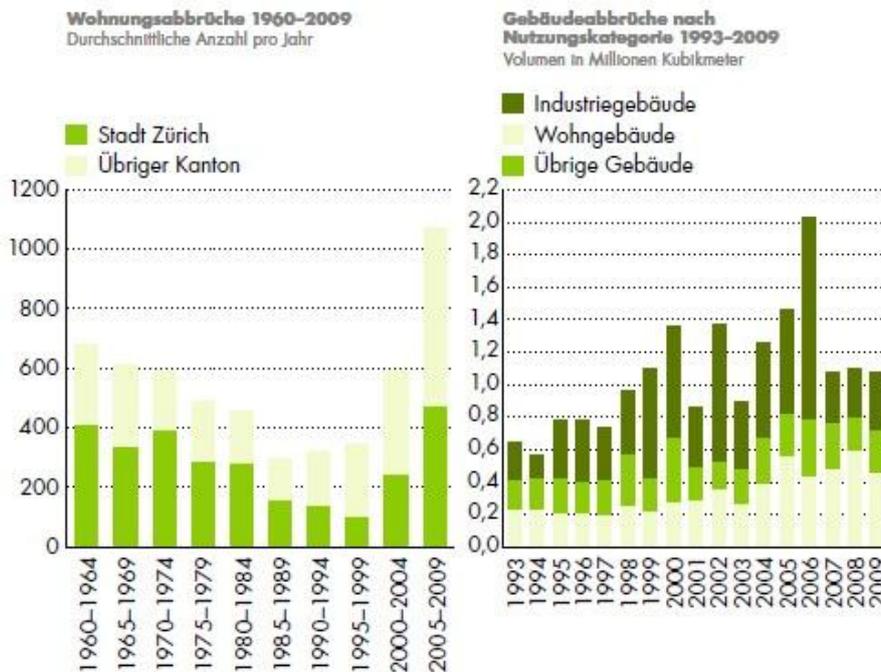
Gemäss Bau- und Zonenordnung steht der Stadt Zürich noch eine innere Reserve von 16-18 Mio. m² zusätzlicher Nutzfläche zur Verfügung (Stadt Zürich 2010). Dabei spielt die Abstimmung der Nutzungsplanung mit dem öffentlichen Verkehr eine entscheidende Rolle. Die städtischen Planungs- und Baugesetze sehen in der Regel auch sog. Sonderplanungsrecht vor. Anhand von freiwilligen und bei empfindlichen Zonen obligatorischen Gestaltungsplänen können die Eigentümer, welche eine grössere Fläche überbauen wollen, von der Grundordnung abweichen. Weisen diese Gestaltungspläne wesentliche Abweichungen auf, sind sie von der Legislative zu genehmigen.

In Zürich ist die Verdichtung durch Abbrüche und Neubauten (siehe Kasten 2) und durch Umnutzung von Industriearrealen schon weit fortgeschritten. Zukünftig muss eine Verdichtung vor allem auf dem Weg der Erneuerung und Verdichtung bestehender Wohngebiete stattfinden, und zwar in den Vororten und nicht in der kompakten Innenstadt und auch nicht im Villenviertel am Zürichberg. Bis 2025 lassen sich ohne Anpassung der Bau- und Zonenordnung 20'000 zusätzliche Wohnungen bauen, allein letztes Jahr befanden sich 14'000 Wohnungen in Planung (Stadtrat von Zürich, 2010, S. 2), weitere 5'100 waren Ende März 2011 im Bau. Eine (unvollständige) Auswahl von städtischen Entwicklungsgebieten, auf denen rund 10'000 Wohnungen realisiert werden können, ist in Kasten 3 zusammengestellt.

Gegenüber 2005-2009 zeichnet sich in der Stadt Zürich für die Periode 2010-2020 eine um 300 Wohnungen höhere Bauproduktion pro Jahr ab.

Kasten 2: Abgebrochene Wohnungen und Gebäude im Kanton Zürich 1993-2009

Abgebrochene Wohnungen und Gebäude Kanton Zürich



Quellen: Bundesamt für Statistik, Gebäudeversicherung Kanton Zürich

Zwischen 2003 und 2008 entstanden im Kanton Zürich 25%, in der Stadt hingegen 60% der neuen Wohnungen auf schon überbautem Bauland (Statistisches Amt, 2010). Somit ist die Verdichtung heute schon voll im Gange. Die Zahl der jährlichen Wohnungsabbrüche im Kanton Zürich liegt heute bei über 1000 pro Jahr. Zuerst betraf die Abbruchwelle nur die Umnutzung von Industriebrachen. In der Zwischenzeit greift sie auch auf städtische Wohngebiete über. Zwischen 2003 und 2008 wurden im Kanton Zürich 9'300 Wohnungen als Ersatz für alte erstellt, davon 3'700 allein in der Stadt Zürich.

Kasten 3: Entwicklungsgebiete in der Stadt Zürich (Auswahl)

- Europaallee (ehemals Stadtraum HB): rund 600 Wohnungen und 5'000 Arbeitsplätze durch Auslagerung von SBB und Post
- Leutschenbach (Schwamendingen und Seebach): ca. 1'500 Wohnungen und Anbindung über Glattalbahn
- Zürich-West (Kreis 5): Bis ins Jahr 2015 ca. 2'000 zusätzliche Wohnungen, über 10'000 Arbeitsplätze (u.a. Prime Tower, Mobimo Tower, Löwenbräu Areal)
- Affoltern (Kreis 11): 2'500 zusätzliche Wohnungen
- Schwamendingen (Kreis 12): Überdeckung Autobahn
- Manegg: 750-1'000 Wohnungen, 3'000 Arbeitsplätze
- Letzi: 2'500 Wohnungen und 5'000 Arbeitsplätze
- Bahnhof Zürich Altstetten (SBB), 150 Wohnungen, ca. 10'000 Arbeitsplätze (Letzibach C)

Quelle: <http://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/entwicklungsgebiete.html>

Auch ausserhalb der Stadt Zürich gibt es eine Reihe von Entwicklungsgebieten. Stellvertretend sei auf das Zwicky Areal in Wallisellen (siehe Kasten 4) hingewiesen. Aus diesem Grunde wird davon ausgegangen, dass die Bauproduktion 2010-2020 nicht nur in der Stadt, sondern auch im Kanton Zürich gegenüber 2005-2009 gesteigert wird, und zwar um 600 Wohnungen pro Jahr. Dies setzt allerdings voraus, dass die vorhandenen Reserven konsequent ausgeschöpft und allenfalls fehlende Potenziale durch Ein- oder Aufzonungen bereitgestellt werden.

Kasten 4: Zwicky Areal Wallisellen

„Im Dezember 2002 segnet die Gemeindeversammlung von Wallisellen den Gestaltungsplan für das Zwicky-Areal ab. Mit der Umnutzung will sich die Erbgemeinschaft Zeit lassen. Vorgesehen sind drei oder vier Bauetappen, verteilt über 15 bis 25 Jahre. Zuerst werden die leer stehenden Fabrikgebäude an der Glatt saniert und einer Neunutzung zugeführt. Sie bilden das Zentrum des neuen Stadtteils. Ausgehend von diesen historischen Gebäuden soll dann in alle vier Himmelsrichtungen gebaut werden. Im Endausbau wird das Areal auf einer Bruttogeschossfläche von 180'000 Quadratmetern 4000 Arbeitsplätze und 700 Einwohner beherbergen. Die Investitionen werden auf rund 540 Millionen veranschlagt, wobei zusätzliche Investoren gesucht werden.“

Quelle: http://www.wallisellen.ch/de/portrait/geschichte/?action=showinfo&info_id=2400

Kanton Zug

Wie aus Tabelle 9 ersichtlich, war die Wohnbautätigkeit im Kanton Zug in den letzten Jahren überdurchschnittlich hoch. Kurzfristig zeigt sich dies anhand der Ende März 2011 deutlich über 1'000 im Bau befindlichen Wohnungen. Wie Kasten 5 zeigt, gibt es gegenwärtig Projekte für mehr als 2'000 Wohnungen. Falls die wirtschaftliche Entwicklung im aktuellen Ausmass weiter anhält, ist in den Jahren 2010-2020 gegenüber 2005-2009 mit einer zusätzlichen Produktion von etwa 200 Wohnungen pro Jahr zu rechnen.

Kasten 5: Aktuelle Wohnbauprojekte im Kanton Zug bis 2020 (Auswahl)

- Zug: Schleife (Implenia), Röteli, Roost, Salesianum: total 300-350 Wohnungen
- Zug: Schleife (Korporation), Oberwil (Barmherzige Brüder), im Rank und Lüssli: total ca. 700 Wohnungen, davon die Hälfte preisgünstig (siehe Kasten 13, Abschnitt 5.2.3)
- Baar: hello baarzug: 130 Eigentumswohnungen; Projekte von Baugenossenschaften mit ca. 80 Wohnungen;
- Steinhausen: Areal Schlumpf: ca. 100 Wohnungen
- Rotkreuz: Suurstoffli (MZ Immobilien), Arkadenhof, Schlumpfenhof, Lindenmatt, total rund 800 Wohnungen
- Unterägeri: Spinnerei (Korporation): ca. 100 Wohnungen

Quelle: Beilage zu Hochparterre Nr. 1-2, 2008; Klein Harald (2011), sowie eigene Erhebung

Wie die Abbildung 9 (S. 25) zeigt, sind die Bauzonen im Kanton Zug nicht überdimensioniert, pro Einwohner erreichen sie rund zwei Drittel des Landesmittels. Aus den Abbildungen 10-11 (S. 26 und 28) und Tabelle 18 (S. 44) geht hervor, dass die Bauzonenreserven potenziell (d.h. bei voller Nutzung) für das in Tab. 7 (S. 16) prognostizierte Wachstum der Bevölkerung und der Anzahl Haushalte ausreichen. Für die Periode 2020-2030 wird deshalb unterstellt, dass sich die Wohnbautätigkeit wieder auf das Niveau der Jahre 2005-2009 zurück bewegt.

Wohnbautätigkeit im Kanton Genf

Im Kanton Genf sind solche Potentiale auch vorhanden (siehe Kasten 6), insbesondere durch die kürzliche Einzonung der Grossparzelle Les Cherpines (Fläche von 58 ha), die in der kantonalen Volksabstimmung vom 15.5.2011 angenommen wurde. Darauf kann Wohnraum für etwa 3000 Einwohner geschaffen werden.

Ansonsten konzentriert sich die Verdichtung mehr und mehr auf den Agglomerationsgürtel. Dieses Baupotential beträgt im Kanton Genf beispielsweise rund 35% der total im Kanton bis ins Jahr 2020 zu bebauenden Fläche. Die Zeit der dreistöckigen Wohnsiedlungen scheint endgültig vorbei zu sein.

Kasten 6: Entwicklungsgebiete Genf (Auswahl)

Die wichtigsten Gebiete im Zentrum:

- Praille-Acacias-Vernets (PAV): 230 ha, meist Industrieland, umzuwandeln in ein urbanes Quartier, Kapazität von 11'000 Wohnungen und 10'500 Arbeitsplätzen (plus Umplatzierung von 6'500 bestehenden Arbeitsplätzen)
- Sektor SOVALP (Lancy), als Verlängerung des obigen Gebiets, 10 ha SBB-Parzellen für 120'000 Geschossflächen, davon 600 Wohnungen;
- Quartier Sécheron: 7 ha Industriebrache, Umwandlung zum Sitz zweier multinationaler Gesellschaften;
- Bahnhöfe Eaux-Vives und Chêne-Bourg: 11 ha für 600 Wohnungen, Arbeitsplätze und Infrastrukturen
- Cherpines: 58 ha mit ca. 3'000 Wohnungen sowie Arbeitsplätzen und Freiflächen
- Weitere kleinere Gebiete: Eco-Quartier Carré-Vert (früher: Artamis) an der Jonction, Charmilles um den zukünftigen Parc des Sports.

Zusätzlich werden im Umfeld der Stadt weitere Parzellen für Wohnungen freigemacht (z.B. in der Nähe von Lignon).

Quelle: Monitoring du plan directeur cantonal, fiches 2.17, 2.19, 2.20, Novembre 2010

Ideal wäre, wie in der Planung im Kanton Genf vorgesehen, eine gleichmässige Verteilung der neuen Wohnungen durch Umzonung, Verdichtung und Zonenentwicklung. Die 30'000 Wohnungen, welche gemäss Plan der Behörden im Kanton Genf 2007-2015 gebaut werden sollten, liessen sich bisher nur schwer realisieren, und zwar aus mehreren Gründen:

Fehlende Flächen, Heimatschutz, Probleme mit den Grundeigentümern, Nachbarschaftsrecht, Probleme mit den Gemeinden, ganz abgesehen vom fehlenden Anreiz für die Anbieter (Ville de Genève 2009).

In Genf müssen Hindernisse für die Investoren geklärt und beseitigt werden, damit mehr gebaut werden kann. Zwar trat ein Gesetz zur Aufstockung bestehender Liegenschaften erst kürzlich in Kraft, doch noch immer gilt das Genfer Baurecht als kompliziert. So verbietet die 1996 im Kanton Genf in Kraft getretene Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR) jeden Abbruch, es sei denn, er werde durch einen Neubau ersetzt, der mehr Wohnungen umfasst und deren künftige Jahresmieten zwischen CHF 2'400 und CHF 3'363 pro Zimmer liegen. Zudem muss ein Neubau mit Mietwohnungen einen gesetzlich geregelten Anteil an Wohnungen mit subventionierten Mieten enthalten. Zudem stellt sich in den angrenzenden Waadtländer Gemeinden das Problem der Baulandhortung. Nicht zuletzt sollte der in den letzten Jahren vernachlässigte soziale Wohnungsbau angekurbelt werden. Die Kooperation mit den angrenzenden Gebieten Ain, Haute-Savoie und Nyon muss stärker über den Ausbau der Verkehrsanbindung und die Abstimmung in der Siedlungspolitik gesucht werden. Der Ausbau der Tramlinien und die neue Bahn Genf-Annemasse („Ceva“) können als erste viel versprechende Schritte einer umfassenden grenzüberschreitenden Lösung aufgefasst werden. Das Agglomerationsprogramm franco-valdo-genevois weist hier den Weg (siehe Kasten 7).

Mit dem Plan directeur cantonal 2010 strebt die Genfer Regierung ein neues, sehr ambitionöses Ziel im Wohnungsbau an: Bis 2030 sollten 50'000 Wohnungen gebaut werden, möglichst schnell sollten 2'500 Wohnungen pro Jahr erstellt werden.⁷

Kasten 7: Grenzüberschreitende Planung

Der Richtplan des Regierungsrates des Kantons Genf (Plan directeur cantonal) wird durch einen Plan franco-valdo-genevois ergänzt. Dieser letztere soll für eine grenzübergreifende Abstimmung der Besiedlung sorgen. Nur wenn gewisse hier vorgeschlagene Massnahmen im regierungsrätlichen Richtplan aufgeführt werden, ist auch mit entsprechenden Förderungsmitteln des Bundes zu rechnen. Dabei sollen die Bedürfnisse der Bevölkerung bezüglich Grösse, Kosten und Preis berücksichtigt werden. Dies soll über Subventionen an gemeinnützige Bauträger geschehen. Die Durchmischung wird mit der Abgeltung besonderer Lasten an die aktiven Gemeinwesen abgegolten.

Quelle: République et canton de Genève (2011)

Kasten 8: Wohnbauprogramm der Stadt Genf

L'effort de la Ville (de Genève), pourtant considérable, ne produira que 7% des 50'000 logements qui manqueront à l'agglomération à l'horizon 2020. Les 93% restants devront se construire sur d'autres communes, dans le cadre du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois.

Quelle: Plan directeur communale de la Ville de Genève 2009 : Genève 2020 – Renouvellement durable d'une ville-centre

⁷ http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/enjeux_plan_directeur_cantonal_2030-686-499

Die Behörden reagieren mit dieser neuen Zielvorgabe auf die seit Jahrzehnten sehr knappe Wohnungssituation. Im Folgenden wird angenommen, dass es gelingt, die Wohnbautätigkeit 2010-2020 um 226 Einheiten auf 1700 und in der Dekade 2020-2030 auf 2000 Einheiten pro Jahr zu steigern. Insgesamt würden unter dieser Annahme bis 2030 anstatt 29'480 somit 37'000 neue Wohnungen entstehen, das offizielle Ziel von 50'000 Wohnungen aber nicht erreicht.

Kanton Waadt

Auch im Kanton Waadt haben Marktkräfte und Behörden auf die chronischen Wohnungsmangel reagiert. Die Bautätigkeit in der Agglomeration Lausanne ist hoch. Im Zentrum steht das Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM): Bis 2020 soll Platz für 40'000 Einwohner und 30'000 Arbeitsplätze geschaffen und die Infrastruktur, vor allem für den öffentlichen Verkehr, verbessert werden (Brélaz Daniel 2011; PALM). In diesem Rahmen hat sich die Stadt Lausanne 2005 zum Ziel gesetzt, 3'000 nachhaltige Wohnungen zu erstellen.⁸ Allein das Projekt Métamorphose sieht rund 2'000 neue Wohnungen vor.⁹ Rund 500 dieser Wohnungen sind bereits erstellt, der Rest soll bis 2020 folgen.

Sodann hat der Regierungsrat im Mai 2011 als Antwort auf eine Volksinitiative der SP eine Reihe von Massnahmen vorgeschlagen, welche die Baulandhortung erschweren sollen. Insbesondere sollen die Gemeinden neue Möglichkeiten erhalten, eingezonten, aber nicht überbautes Bauland zu erwerben.¹⁰

Aufgrund dieser Bestrebungen ist davon auszugehen, dass in den kommenden zehn Jahren die Produktion von Erstwohnungen im ganzen Kanton von 3'402 (wie 2005-2009) auf 3'900 pro Jahr gesteigert werden kann. Im Perimeter des Bassin lémanique würden demzufolge anstatt 2'381 jährlich gegen 3'000 Einheiten pro Jahr gebaut.

⁸ <http://www.lausanne.ch/view.asp?domId=64739&language=D>

⁹

<http://www.lausanne.ch/UploadedAsp/34585/2/F/ContentExterne.asp?domId=64114&language=D&Version=2>

¹⁰ NZZ vom 7. Mai 2011, S. 13

Basel

Aufgrund der geringen Fläche und der bereits starken Nutzung besitzt Basel von allen drei Städten die geringsten Reserveflächen (vgl. Kasten 1 S. 25, und Kasten 9). Die inneren realisierbaren Reserven betragen im Kanton BS lediglich 47 ha, der Bestand ist zu über 80% ausgenutzt. Dazu kommt, dass es wenige Transformationsgebiete (Brachen) gibt. Mit Bâle logis wurde vor rund zehn Jahren ein ambitionöses Wohnbauprogramm gestartet, innerhalb von zehn Jahren sollten 5'000 Wohnungen realisiert werden. 2000-2009 wuchs der Wohnungsbestand allerdings nur um 1'519 Einheiten. In jüngster Zeit konnten die Aktivitäten gesteigert werden, Ende März 2011 befanden sich 542 Wohnungen im Bau. Allein in den Jahren 2011-2015 werden gegen 800 Wohnungen in diversen Überbauungen bezugsbereit (Kasten 9).

Kasten 9: Aktuelle Wohnbauprojekte in Basel bis 2015 (Auswahl)

- Schoren: rund 250 Wohnungen (davon 70 als Ersatz für abgebrochene Wohnhäuser)
- Voltastrasse und Voltazentrum: total 162 Mietwohnungen
- Densapark: 99 Mietwohnungen
- Wildensteineregg: 48 Mietwohnungen
- Hegenheimerstrasse: 21 Genossenschafts-Wohnungen
- Wohnpark Riehenring: 72 Wohnungen
- Markthalle-Tower: 45 Wohnungen
- Sevogelpark: 60 Eigentumswohnungen
- SüdPark Baufeld D: 100 Alters-Wohnungen

Quelle: <http://www.logisbale.ch/d/Wohnbauprojekte-Im-Bau.html>

Dazu kommen noch eine Reihe von Entwicklungsgebieten, bei denen noch planerische Vorarbeiten zu leisten und neue Rechtsnormen (z.B. Gestaltungspläne) zu verabschieden sind, bevor sie überbaut werden können. Im Kasten 10 sind dazu Potenziale für 7'500-8'700 Einwohner aufgeführt. Damit könnte Basel die Wohnungsknappheit, die sich in unseren Berechnungen aufgrund der geringen Bautätigkeit abzeichnet, zwar nicht bis nicht bis 2020, aber zumindest bis 2030 deutlich lindern. Im Rahmen der Zonenplanrevision, die bis 2013 durchgeführt werden soll, wird nicht nur neuer Wohnraum für 4'500 Einwohner, sondern auch ein Volumen von 10 ha für neue öffentliche Grünräume angestrebt. (Basel, 2011).

Kasten 10: Entwicklungsprojekte für neuen Wohnraum in Basel bis 2030

- Rheinpark (Nordseite Rheinufer, Stadtrand Ost): ca. 3000 Einwohner
- Verlegung des Kinderspitals ins Kantonsspital: 100 – 200 Einwohner
- Verlegung des Felix Platter Spitals: 1000 – 2000 Einwohner
- Dreispitz Münchenstein: 1000 Einwohner
- Umnutzung von Tramdepots und Reservoirs: 500 Einwohner
- Neuorganisation Rheinhafen Kleinhüningen (Ostseite): 2'000 Einwohner

Quelle: www.basel.ch und telefonische Auskunft von Rainer Volman, Stadtplaner, vom 27.6.2011

Die in Kasten 9 aufgeführten Projekte führen zwar zu einer etwas erhöhten Bautätigkeit, m Folgenden wird für 2010-2020 ein Zuwachs von 50 Wohnungen pro Jahr erwartet. Eine echte Entlastung würden indessen erst die in Kasten 10 dargestellten Projekte bringen, welche wohl erst ab 2020 zum Tragen kommen dürften. Der in Tabelle 31 (S. 79) ausgewiesene Nachfrageüberschuss von gut 3'000 Wohnungen liesse sich rein volumenmässig so eliminieren. Dazu gäbe es eine Reserve, um den Nachfragestau zu bewältigen. Voraussetzung dafür ist, dass die knappen Reserven (siehe Tab. 18 S. 44 sowie Kasten 1 auf S. 25 ausgeschöpft und die anspruchsvollen Entwicklungsgebiete voll ausgenutzt werden können. Noch zu lösen bleibt freilich eine zielgerechte soziale Durchmischung.

Für den Kanton Basel-Landschaft wird unterstellt, dass angesichts der hohen Knappheit die Wohnbautätigkeit bis zum Jahr 2020 auf das nationale Mittel gesteigert wird, so dass 100 zusätzliche Erstwohnungen pro Jahr bereitgestellt werden können.

Bern

Die Stadt Bern weist heute 20% weniger Einwohner als 1970 auf. Erklärtes Ziel der Stadtbehörde ist es, die Einwohnerzahl bis 2020 wieder auf 140'000 zu erhöhen. Dazu sind gemäss Berechnungen aus dem Jahr 2007 zusätzlich 5900-8000 Wohnungen nötig (Stadt Bern, 2007a).

54% des Stadtberner Bodens gehören der Gemeinde und der Burgergemeinde. Letztere besitzt 32% des Bodens und verfügt über mehrere zusammenhängende und noch nicht überbaute Grundstücke. Diese Reserven werden zusammen mit der Stadtverwaltung für potenzielle Projekte zur Verfügung gestellt (Stadt Bern, 2011).

Die Berner Stadtplanung rechnet für die kommenden zwanzig Jahre mit einem maximalen Ausbaupotential von rund 10'000 Wohnungen für 21'000 Personen. Wie Tabelle 19 zeigt, gibt es ein bis 2020 eine relativ sichere Untergrenze von 2'600 Wohnungen. Eine detaillierte Aufstellung (Tab. 20) deutet auf ein grösseres Bauvolumen in den nächsten zehn Jahren. Ende März 2011 waren 886 Wohnungen im Bau. Es wird deshalb für die Jahre 2010-2020 von jährlich 300 Wohnungen ausgegangen, d.h. 114 Einheiten mehr als 2005-2009. Für die Dekade 2020-2030 wird mit 225 Wohnungen pro Jahr kalkuliert, so dass sich in den kommenden 20 Jahren ein Wohnungszuwachs von insgesamt 5250 ergibt, d.h. rund der Hälfte des maximalen Potenzials.

Tabelle 19: Potenziale für den Wohnungsbau in der Stadt Bern 2010

	Zeitraum	Schätzung Potenzial
a) Hängige Baugesuche und Projekte in Realisierung	2 Jahre	1'200 Wohnungen 2'500 Einwohner
b) Hängige Baugesuche und Projekte in Realisierung	3-10 Jahre	1'400 Wohnungen 2'900 Einwohner
Total relativ sichere Projekte a + b		2'600 Wohnungen 5'400 Einwohner
c) Mögliche Stadtentwicklungspotenziale	5-15 Jahre	3'900 Wohnungen 8'200 Einwohner
d) umstrittene Stadtentwicklungspotenziale	5-20 Jahre	3'400 Wohnungen 7'300 Einwohner
Total c + d		7'600 Wohnungen 15'300 Einwohner

Quelle: Stadtplanungsamt Bern, www.stadtplanungbern.ch

Tabelle 20: Wohnbauprojekte in Planung oder Realisierung in der Stadt Bern

Projekt	Anzahl Wohnungen
Brünnen	1200
Holligen / Mutachstrasse	110
Saali	300-400
Schönberg-Ost	400
Stöckacker Süd	150
Tramdepot Burgernziel	100
Warmbächliweg KVA	300-400
Diverse kleinere Projekte mit 2-95 Wohnungen	608
Total	3168-3368

Quelle: http://www.bern.ch/leben_in_bern/wohnen/wohnen/wohnbauforderung/projekte/

Für den ganzen Kanton Bern führt eine Trendfortschreibung der Wohnungsproduktion in den Jahren 2020 und 2030 zu einer mehr als genügenden quantitativen Versorgung. Ohne eine starke Drosselung ergäben sich im Jahr 2030 nämlich hohe Leerstände (siehe Tab. 34 S. 81 im Anhang).

Zusammenfassung

Insgesamt werden für die verschiedenen Problemregionen die nachstehenden Annahmen für die zusätzlich mögliche Bauproduktion 2010-2020 getroffen (siehe Tab. 21, Spalte 5). Damit ergibt sich für das Wohnungsangebot 2020 und 2030 neben der bisher ausgewiesenen und als Untergrenze aufzufassenden Trendfortschreibung zusätzlich eine Obergrenze. Die tatsächliche Entwicklung dürfte sich in dieser Bandbreite abspielen – immer vorausgesetzt, dass die positive wirtschaftliche Entwicklung anhält. Tabelle 21 weist in der letzten Spalte auch die Bandbreite für die Produktion von Erstwohnungen aus. Diese dienen der Beurteilung der Marktsituation in den Jahren 2020 und 2030.

Könnten die gegenwärtigen Baukapazitäten soweit ausgeweitet werden, um die zusätzlichen Wohnungen in den Problemregionen zu realisieren? Angesichts der Tatsache, dass der Zuwachs 3,5% der Wohnungsproduktion 2010 beträgt, ist dies denkbar. Andernfalls wäre sie mit einer entsprechenden Abschwächung in den anderen Regionen verbunden.

Tabelle 21: Wohnungsbestand und Wohnungsbau nach Problemregionen 2010-2020

Gebiet	Wohnungen Ende 2009 total	Reinzugang * Wohnungen Untergrenze (= Mittelwert 2005-2009)	Jährliche Zusatz- produktion alle Wohnungen 2010-2020 **	Reinzugang ** alle Wohnungen pro Jahr (Bandbreite)	Reinzugang *** Erstwohnungen pro Jahr (Bandbreite)
Schweiz	4'008'351	41'841	-	41'841	37'651
ZH	664'862	7'202	600	7'202-7'802	7'065-7'653
Stadt Zürich	207'183	1'346	300	1'346-1'646	1'272-1'556
ZG	50'672	723	177	723-900	699-870
GE	213'439	1'474	226	1'474-1'700	1'455-1'678
VD	357'807	3'763	553	3'763-4'316	3'402-3'902
BS	107'419	157	50	157-207	152-200
BL	129'410	1'181	102	1'181-1'283	1'154-1'254
BE	516'797	4'074	-	4'074	3'662
Stadt Bern	74'324	186	114	186-300	171-275

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

** Schätzungen der Autoren aufgrund der Ausführungen in Abschnitt 4.3, gerundet

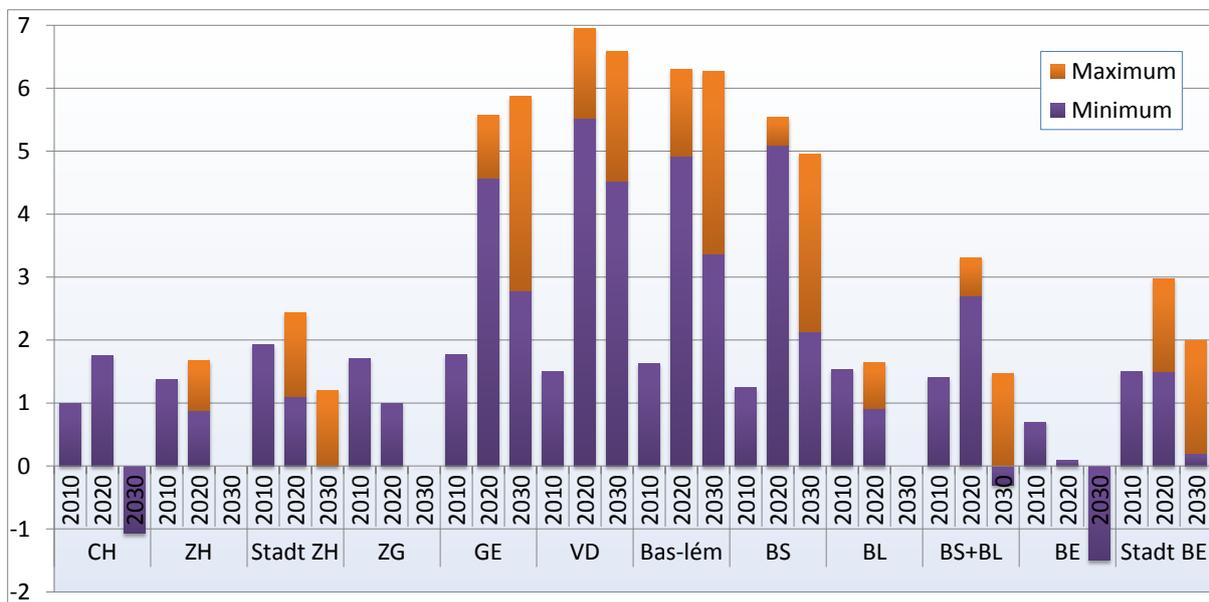
*** alle Wohnungen abzüglich Residualwohnungen (v.a. Zeitwohnungen) gemäss Tab. 12 (S. 23) gemäss den Anteilen in der letzten Spalte, Werte in Klammern

Quelle: Tab. 16 und BFS,

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

In Abbildung 19 wird das Ergebnis der Berechnungen, die im Anhang in den Tabellen 25-35 (S. 76-81) im Detail präsentiert werden, zusammenfassend als Minimum für den Preisdruck dargestellt. Unter den getroffenen Annahmen wird deutlich, dass die Marktkräfte und die Bestrebungen der politischen Behörden die (hier rein quantitativ betrachtete) Wohnungsknappheit zwar nicht beseitigen, gegenüber der reinen Trendfortschreibung (= Maximum in Abb. 19) jedoch spürbar lindern. Problematisch bleiben das Bassin lémanique und die Stadt Basel vor allem in den kommenden zehn Jahren, während die Situation in der Dekade 2020-2030 weniger angespannt ist.

Abbildung 19: Preisdruck für Erstwohnungen nach Problemregionen 2010-2030, (Bandbreite, Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m²/Person)



Quelle: Tabellen 25-35 im Anhang (S. 76-81)

In Tabelle 22 werden die Ergebnisse der Trendfortschreibung (als untere Werte) und der Berücksichtigung der Reaktionen durch die Marktkräfte und die politischen Behörden (als obere Werte) für die Leerwohnungsziffer zusammenfassend ausgewiesen. Daraus wird deutlich, dass unter den getroffenen Annahmen die Knappheit auf den Wohnungsmärkten 2010-2020 fast überall noch zunehmen dürfte. Die Entspannung, die im Landesmittel 2020-2030 sichtbar wird, erstreckt sich zuallererst auf Regionen und Gebieten, die im ländlichen Raum liegen und/oder keine wirtschaftlichen Spitzenzentren darstellen. Im Bassin lémanique und den Städten Basel und Zürich bleibt die Lage angespannt.

Anzumerken bleibt, dass sich im Kanton Genf die Wohnmarktlage weitgehend ausgleichen würde, falls sich das Ziel, bis 2030 50'000 neue Wohnungen zu bauen, realisieren lässt (siehe Tab. 28 S. 77). Im waadtländischen Teil des Bassin lémanique wären zusätzlich rund 10'000 Wohnungen für ein Gleichgewicht erforderlich (siehe Tab. 29, S. 78).

Tabelle 22: Bandbreiten für die Leerwohnungsziffern 2010-2030
(in % Wohnungsbestand)

Gebiet	2010	2020	2030
Schweiz	1,00	0,25	3,0
ZH	0,63	0,3 - 1	1,5 - 2
Stadt Zürich	0,07	0 - 0,5	0,5 - 1
ZG	0,29	1 - 2	1 - 2
GE	0,23	0	0
VD	0,50	0	0
Bassin lémanique	0,37	0	0
BS	0,76	0	0
BL	0,47	0,4 - 1	2
Region Basel (BS + BL)	0,60	0	0,8 – 1,5
BE	1,30	2	2,5
Stadt Bern	0,49	0 – 0,5	0 - 1

Untergrenze gemäss Trendfortschreibung (Abschnitt 4.2), Obergrenze gemäss Abschnitt 4.3 (Anpassung der Marktkräfte und Wohnbauprogramme der Städte und Kantone)
Quelle: siehe Tab. 25-35 im Anhang S. 76-81

4.4 Sensitivitätsanalyse

Die so gewonnenen Marktergebnisse berücksichtigen weder den zunehmenden Wohnflächenbedarf der Haushalte noch mögliche Veränderungen der Baukapazitäten aufgrund von regional neuen Potentialen oder spezifischen Restriktionen (Verfügbarkeit von Bauland, innere Reserven usw.). Bezüglich des Flächenbedarfs pro Person wird von zwei Extremfällen ausgegangen:

- Der status quo im Jahr 2010 von 50 m² pro Person bleibt unverändert für 2010-2030, diese Annahme liegt den oben referierten Ergebnissen zugrunde;
- Trendfortschreibung 1990-2010 auf 2010-2030, dies ergibt pro Person einen Flächenkonsum von 55 m² im Jahr 2020 und einen solchen von 60 m² im Jahr 2030.

Sollte der Flächenkonsum gegenüber 2010 trendmässig weiter ansteigen, würde sich die Wohnungsknappheit im Jahre 2020 entsprechend weiter verschärfen. Auch im Jahre 2030 würde somit eine drückende Wohnungsnot auf nationaler Ebene herrschen. Denn bereits eine **Zunahme des Flächenkonsums um 3%** (d.h. um 1,5 m² pro Person) würde die bis ins Jahr 2030 berechnete Entspannung auf dem Wohnungsmarkt bei einer Trendfortschreibung vollständig wegkompensieren. Die Folge wären verschärfte Preiserhöhungen und damit eine stärkere Verdrängung von weniger zahlungskräftigen Haushalten aus den Zentren. Hinweis: Berechnungen zu den Effekten eines höheren Flächenkonsums finden sich im separaten Anhangband, Teil E.

Gegenüber dem bislang zugrunde gelegten Bevölkerungsszenario A nimmt die Bevölkerung bei Szenario B bis zum Jahr 2030 aufgrund einer verstärkten Einwanderung und einer höheren Fruchtbarkeit um rund 800'000 Personen auf 9,533 Mio. zu. Die Anzahl Haushalte steigt landesweit in der ersten Dekade um 54'000 (Szenario A: um 40'300) und in der zweiten um 43'000 (Szenario A: um 25'150) pro Jahr. Die Wohnungssituation würde sich demnach bei einer Fortschreibung der Wohnungsproduktion 2005-2009 (gemäss Tab. 16 S. 39) in den Jahren 2020 und 2030 gegenüber 2010 landesweit deutlich verknappen, dies auch bei konstantem Flächenkonsum (vgl. Anhangband, Teil C).

Das tiefe Bevölkerungsszenario C geht von einer Netto-Einwanderung von Null ab 2020 aus und führt 2010-2020 zu einer Bevölkerungszunahme von rund 200'000 Personen (= 2,6%) und danach bis 2030 zu einem Rückgang von rund 100'000 Personen. Auch wenn die Anzahl der Haushalt aufgrund der Alterung vorerst noch zunehmen dürfte, wird sie sich mit zeitlicher Verzögerung weitgehend stabilisieren. Die aktuelle Wohnungsproduktion, die zu einer Bestandserhöhung von rund 1% pro Jahr führt, wäre demnach nicht bedarfskonform und müsste noch vor dem Jahr 2020 deutlich nach unten angepasst werden.

5. Massnahmen

5.1 Zielsetzung und Überblick über mögliche Massnahmen

Die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt führt unter den getroffenen Annahmen (wie in Teil 4 aufgezeigt) bis zum Jahr 2020 national wie in fast allen Problemregionen zu einer weiteren Verknappung. Bis zum Jahr 2030 entspannt sich die Lage in der deutschen Schweiz mit Ausnahme der Städte Basel und Zürich. Im Bassin lémanique bleibt sie weiterhin sehr angespannt. Was ist angesichts dieser Entwicklung zu tun?

Die vom Auftraggeber formulierten Ziele lauten:

1. Genügende Abdeckung des Bedarfs auf nationaler Ebene,
2. Keine neuen Verdrängungseffekte aus den Problemregionen (Pendlerströme!),
3. Soziale Durchmischung anstatt Gettoisierung in allen Problemregionen.

In Absprache mit dem Auftraggeber wurden Massnahmen definiert, die bezüglich Effizienz und Effektivität zu beurteilen sind. Sie sind in Tabelle 21 zusammengestellt. Dem Zusammenspiel von Bund, Kantonen und Städten ist dabei ein besonderes Augenmerk zu schenken.

Aufgrund des langen Zeithorizonts lässt sich eine solche Analyse nur grob und qualitativ vornehmen. Dies gilt insbesondere für das Ziel der sozialen Durchmischung innerhalb von Städten. Denn hier kommt dazu, dass die Datenbasis für die Bevölkerungsszenarien, aber auch für den Wohnraumbestand und die Wohnungsproduktion zwar für die Städte verfügbar, für deren Quartiere (Stadtteile) aber nur punktuell vorhanden ist.

In Tabelle 23 werden zuerst in der ersten Spalte die aktuellen Probleme für den Wohnungsbau benannt. Anschliessend werden Massnahmen allgemeiner Art aufgeführt, mit denen diesen Problemen begegnet werden kann. In der letzten Spalte wird schliesslich aufgezeigt, wie die allgemeinen Massnahmen für den gemeinnützigen oder preisgünstigen Wohnungsbau konkretisiert werden können.

Aufgrund der Ausführungen (vor allem zur Angebotsseite in Teil 3) werden sich die nachstehenden Ausführungen in Absprache mit dem Auftraggeber auf die in der Tabelle rot gedruckten Massnahmen beschränken. Indirekt berücksichtigt werden so auch die Massnahmen, die mit den 2009 bzw. 2011 lancierten Volksinitiativen der SP Stadt Zürich und der SP Kanton Zürich gefordert werden, wie auch die Mobilisierung der ungenutzten inneren Reserven. Alle anderen Massnahmen werden nicht weiter diskutiert.

Nach der Auslegeordnung von Waltert u.a. (Waltert 2010) lässt das Bundesamt für Umweltschutz für die Beantwortung eines parlamentarischen Vorstosses momentan eine Studie zu einer Abgabe auf der Wohnraumnutzung durch das Basler Büro B,B,B erstellen. Diese wird im Sommer 2011 fertiggestellt. Deshalb wird hier nicht darauf eingegangen.

Tabelle 23: Massnahmen zur Angebotsförderung und zur sozialen Durchmischung

Problem	Massnahmen allgemein	Massnahmen zur Förderung des gWB / pWB ¹ (Beispiele)
Mangel an Bauland für Wohnzwecke	<ul style="list-style-type: none"> - Nutzung unbebautes Bauland - Neueinzonungen - Aufzonungen, Nutzungszuschläge - Umnutzung von Baubrachen (Industrie, SBB, Armee usw.) - aktive Bodenerwerbspolitik - Vorkaufsrecht für Gemeinden bei Neueinzonungen oder Aufzonungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeinde stellt Bedingung, dass Landeigentümer Nutzungsrechte an gWB/pWB-Bauträger zu Vorzugskonditionen abgeben - Abgabe von Land oder Baurechten an gWB/pWB-Bauträger zu Vorzugskonditionen (Oberägeri)
ungenutzte innere Reserven	<ul style="list-style-type: none"> - An- und Umbauten, Aufstockungen - Neubauten nach Abbrüchen <ul style="list-style-type: none"> - Ausbau Dachstöcke - Erhöhung Ausnutzung 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausbau Dachstöcke - Erhöhung Ausnutzung mit Auflage von Kostenmieten oder Mietzinsobergrenzen
Verluste via Umnutzungen	<ul style="list-style-type: none"> - Mindestwohnanteile - Bestandesschutz (Wohnschutz) - Begrenzung von Zweitwohnungen 	verknüpft mit Kostenmiete oder Mietzinsobergrenzen
Knappheit an finanziellen Mitteln bei gWB/pWB Bauträgern	<ul style="list-style-type: none"> - Förderung Bauherren (Eigentümer) - Steuern, Bürgschaften - über Baugenossenschaften 	Bund, Kantone und Gemeinden <ul style="list-style-type: none"> - Darlehen, Beiträge à fonds perdu, - Bürgschaften - Abgabe von Bauland zu Vorzugskonditionen an pWB/gWB Bauträger
Knappheit an finanziellen Mitteln Staat	<ul style="list-style-type: none"> - Mehrwertabschöpfung - Lenkungsabgaben gegen Baulandhortung 	Ertrag ganz oder teilweise gebunden für gWB/pWB
neu erstellter Wohnraum zu teuer	<ul style="list-style-type: none"> - Mindestwohnanteile - Bundesbaurecht (anstelle der 26 kantonalen Baugesetze) zur Kostensenkung - Baubewilligungen vereinfachen - kostenintensive Vorschriften hinterfragen 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausnutzungszuschläge oder überlagernde Zonen für pWB (Stadt Zug) - Zielsetzung für Anteil pWB/gWB (SP Stadt und Kanton Zürich)

¹ gWB gemeinnütziger Wohnungsbau
pWB preisgünstiger Wohnungsbau

Last but not least: Da **Handlungsbedarf** in quantitativer Hinsicht vor allem in dieser Dekade, also bis zum Jahr 2020, nachher dagegen primär im Bassin lémanique und den Städten Basel, Zürich und Bern besteht, muss ein besonderes Augenmerk auf die Wirkungsgeschwindigkeit gelegt werden. Massnahmen, die innerhalb von weniger als zehn Jahren das Angebot erhöhen, kommen prioritär in Frage. Dabei spielen die regionalen Gegebenheiten eine wesentliche Rolle. In qualitativer Hinsicht ist vor allem die Versorgung der unteren und mittleren Einkommensschichten und damit die soziale Durchmischung von Belang.

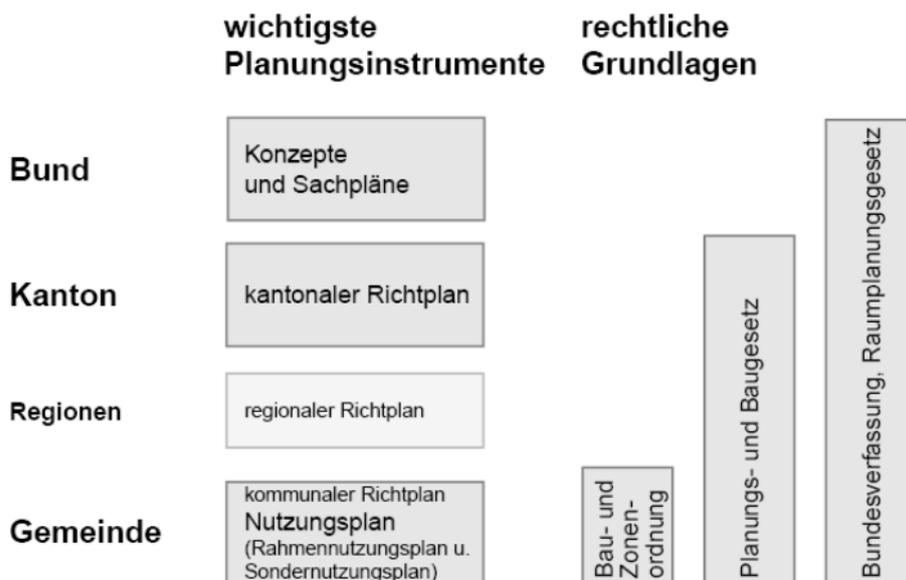
Im Folgenden werden die wichtigsten Massnahmen kurz vorgestellt und bezüglich ihrer Eignung und Wirksamkeit beurteilt und anhand von Beispielen illustriert. Abschnitt 5.2 diskutiert raumplanerische, Abschnitt 5.3 finanzielle Instrumente. In Abschnitt 5.4 werden die Möglichkeiten, preisgünstigen Wohnraum weniger kaufkräftigen Einkommenschichten zur Verfügung zu stellen, in Abschnitt 5.5 das Ziel der sozialen Durchmischung beleuchtet, Am Schluss folgt eine zusammenfassende Beurteilung.

5.2 Raumplanerische Massnahmen

5.2.1 Übersicht über die Instrumente und die Kompetenzverteilung im Bundesstaat

Das Zusammenspiel zwischen Planung und Recht in der Schweiz lässt sich wie folgt darstellen¹¹:

Abbildung 20: Übersicht über Planungsinstrumente und die rechtlichen Grundlagen



Quelle: VLP-ASPAN in Hauri (2006)

Es liegt an den Kantonen und Gemeinden, im Rahmen des Raumplanungsgesetzes durch eine zweckmässige Zuteilung von Bauzonen für eine geordnete Besiedlung des Landes zu sorgen. Es kann hier nicht auf die Möglichkeiten planerischer Neugestaltung eingegangen werden, da eine grundlegende Änderung des Planungs- und Baurechts Jahre beanspruchen und den hier vorgegebenen Rahmen sprengen würde.

¹¹ Eine ausführliche Darstellung des Planungsprozesses und Planungsstandes in der Schweiz findet sich in Avenir Suisse (2010), S. 16-21

5.2.2 Raum- und Agglomerationspolitik des Bundes

Aufgrund der im Raumentwicklungsbericht 2005 konstatierten Dysfunktionen der Raumplanung (vor allem: fortschreitende Zersiedlung, keine Nachhaltigkeit) stellte das ARE 2005 ein Raumkonzept Schweiz zur Diskussion. In Zusammenarbeit von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden wurde im Januar 2011 der Entwurf für ein Raumkonzept Schweiz vorgestellt (Raumkonzept Schweiz 2011). Darin wird die Nachhaltigkeit der Entwicklung in den Vordergrund gestellt. Verschiedene Szenarien zur Bekämpfung der Zersiedlung und zur Förderung der Standortqualität werden präsentiert. Darin sind folgende Zielsetzungen für unseren Kontext relevant (ARE, 2011, S. 1, Raumkonzept Schweiz, 2011, S. 34-35):

- Konsequenter Bekämpfung der Zersiedlung, die zukünftige Entwicklung soll auf bereits mehrheitlich überbaute Gebieten erfolgen.
- Überall sollen Freiräume wie Parks und Plätze die Wohn- und Lebensqualität erhöhen.
- „Trotz Entwicklungsdruck – vor allem im urbanen Verdichtungsraum – ist allen, auch wirtschaftlich schlechter gestellten Bevölkerungsgruppen, angemessener Wohnraum zu ermöglichen. Um soziale Entmischungsprozesse zu verhindern, ist ein ausgewogenes und vielfältiges Wohnungs- und Kulturangebot in den Quartieren zu fördern.“ (Raumkonzept Schweiz, 2011, S. 55).

Dazu lief bis Ende Juni 2011 die Frist für Vernehmlassungen, danach soll das Raumkonzept von den politischen Instanzen verabschiedet, das Raumplanungsgesetz des Bundes revidiert und die Richt- und Nutzungspläne von Kantonen und Gemeinden angepasst werden. Spürbare Auswirkungen auf die Wohnmarktlage sind wohl erst ab 2020 zu erwarten.

Die Agglomerationspolitik des Bundes unterstützt die Kantone und Gemeinden bei der Formulierung von Agglomerationsprogrammen im Hinblick auf eine „Siedlungsentwicklung nach innen“ (Bericht des Bundesrates, 2001, ARE 2009a). Durch den Einbezug aller drei föderalen Ebenen und durch seine finanzielle Unterstützung soll eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit ermöglicht und erleichtert werden. Zudem können Modellvorhaben gefördert werden. Die Ziele sind abgestimmt auf die der Raumentwicklung. Eine Evaluation der Agglomerationspolitik des Bundes 2002-2009 führte zu einer insgesamt positiven Beurteilung. Relativiert wird diese durch die Feststellung, dass Erfolge bei der Siedlungsentwicklung nach innen bislang kaum feststellbar seien und dass bislang die Bereiche Siedlung und Verkehr zu dominant waren und zu einer infrastrukturlastigen Politik geführt hätten (CEAT, 2010, S. IV-V).

Seit Anfang 2008 ist die Förderung der Zusammenarbeit, die nationale Grenzen überschreitet, Teil der Neuen Regionalpolitik des Bundes. Sie geht auf die INTERREG-

Initiative der EU zurück und soll unter anderem eine ausgeglichene räumliche Entwicklung fördern. Dies geschieht beispielsweise im Rahmen des Trinationalen Eurodistrict Basel (Regio Basiliensis) oder in der Grenzregion von Genf und Savoyen, die beide durch eine wachsende Durchlässigkeit gekennzeichnet sind. Eine verstärkte internationale Zusammenarbeit ist hier fast zwingend. Die sich im vergangenen Jahrzehnt im Gefolge des prononcierten Bevölkerungswachstums verstärkt bemerkbar machende Überhitzung des Wohnungsmarktes in Genf konnte nur mit überregionalen Planungsmassnahmen begegnet werden (République et canton de Genève 2007). Ein Grossteil des Wohnungsbedarfs wurde im angrenzenden waadtländischen Nyon und im französischen Teil der Genfer Agglomeration gedeckt.

5.2.3 Einzonung, Umzonung, Aufzonung und Verdichtung

Die einfachste und schnellste Lösung bei Vorliegen von Baulandknappheit ist die Schaffung von neuem Bauland durch Einzonung. Wie in Abschnitt 3.2 ausgeführt, liegen die grössten Baulandreserven im ländlichen Raum. In den Städten lassen sich Reserven fast nur noch über Verdichtungen (Aufzonungen) oder Umnutzungen realisieren. Gemäss ihren Entwicklungsstrategien wollen die Städte vor allem durch Verdichtung, in Industriebrachen und an den Rändern wachsen. Beispiele, die bedeutende Potenziale für ihre Agglomerationen eröffnen, sind das Areal des Militärflugplatzes Dübendorf (Kasten 11), Praille-Acacias-Vernets (PAV) im Kanton Genf, das Projekt PALM in der Umgebung von Lausanne oder der Rheinpark in Basel. All diesen Grossprojekten ist gemeinsam, dass sie eine enge Zusammenarbeit von Kanton und mehreren Städte und Gemeinden bedingen.

Kasten 11: Militärflugplatz Dübendorf

Bisher als Militärflugplatz genutzt, Fläche ca. 265 ha, aufgeteilt auf die Gemeinden Dübendorf, Wangen-Brütisellen und Volketswil. Die zukünftige Nutzung erlaubt für neue Nutzungen viele Optionen (Basler, 2002, S. 15):

- Arbeitsstadt (max. 55'000 Arbeitsplätze)
- Wohn- und Arbeitsstadt (20'000 Einwohner und 4'500 Arbeitsplätze)
- Rand- oder Ringnutzungen (3'000 Einwohner und 4'000-7'000 Arbeitsplätze)
- Erholung, Sport, Landwirtschaft
- öffentliche Bauten (Spital, Forschung, Bildung usw.).

Der Zürcher Regierungsrat sieht das Gebiet primär als strategische Landreserve für die Zukunft (Regierungsrat ZH, 2011, S. 2). Im Vordergrund stehen für ihn deshalb Planung und Erschliessung. Zuständig dafür, ob das Flugplatzareal weiterhin aviatisch genutzt werden soll, ist der Bund, ein Entscheid ist frühestens im Jahr 2012 zu erwarten.

In Agglomerationen und sogar in Kernstädten gibt es noch landwirtschaftlich genutztes Land, das eingezont und für Wohnzwecke genutzt werden könnte (Beispiele siehe Kasten 12).

Kasten 12: Einzonung von Landwirtschaftsland in urbanen Gebieten?

- Stadt Zürich: Falls die Hälfte des Landwirtschaftslands eingezont würde, ergäbe dies nach Martin Hofer (Wüest & Partner) Wohnraum für 60'000 Einwohner (NZZ 4.2.2011, S. 17).
- Agglomeration Genf: Das bislang landwirtschaftlich genutzte Areal Les Cherpines (Gemeinden Confignon und Plan-les-Ouates) mit einer Fläche von 58 ha wurde aufgrund einer kantonalen Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 eingezont. Dies schafft Potenzial für rund 3'000 Einwohner.

Quelle: <http://etat.geneve.ch/dt/SilverpeasWebFileServer/Cherpines4elight4mai11.pdf?ComponentId=kmelia646&SourceFile=1304489379241.pdf&MimeType=application/pdf&Directory=Attachme nt/Images/>

Ein neues Instrument hat die Stadt Zug Ende 2010 in ihre Nutzungsplanung (Zonenplan und Bauordnung) eingefügt, eine überlagernde Zone für den preisgünstigen Wohnungsbau (Kasten 13). Bislang wurden Verhandlungen mit vier privaten Landeigentümern aufgenommen, deren Land neu eingezont wurde. Bauabsichten bestehen für total rund 700 Wohnungen, davon ist die Hälfte preisgünstig im Sinne der kantonalen Wohnbauförderung. Eine Realisierung innerhalb der kommenden fünf Jahre ist möglich. Im Gegensatz dazu benötigte der Bau von 400 städtischen Wohnungen, der im Jahre 1981 in einer Volksabstimmung beschlossen wurde, anstatt der vorgesehenen zehn mehr als dreissig Jahre.

Kasten 13: Zonen für preisgünstigen Wohnungsbau in der Stadt Zug

Ende 2010 gab es total 13'017 Wohnungen in der Stadt Zug, davon rund 750 genossenschaftliche (ca. 6%) und 400 städtische (ca. 3%).

- Regelung in der Bauordnung 2010: Zone für preisgünstigen Wohnungsbau als
- Zone, die einer Wohn oder Wohn-Arbeitszone überlagert ist. In der überlagern-
- den Zone; mindestens 50% der Geschossfläche für den preisgünstigen
- Wohnungsbau. Dafür Ausnützungszuschlag von 10%.
- Preisgünstiger Wohnungsbau muss während ganzer Geltungsdauer der Zone
- erhalten bleiben, Zweckentfremdungsverbot im Grundbuch angemerkt.
- Obergrenzen für die Mieten und damit für die Anlagekosten.

Wirkung: In 2010 neu eingezonten Gebieten (total 13 ha) gibt es vier grössere Parzellen, in denen total 340 preisgünstige Wohnungen entstehen sollen.

Quelle: Klein H. (2011)

Die Nutzungsplanung kann auch so ausgestaltet werden, dass gewisse Anteile in bestimmten Zonen für den gemeinnützigen Wohnungsbau vorgegeben werden. Dies verlangt die Motion des Grünen Bündnisses der Stadt Bern (Motion 01.2010). Prinzipiell könnte dies für das gesamte Gemeindegebiet geschehen, doch dürfte eine solche Regelung kaum sinnvoll sein, da sich gewisse Zonen (Geschäfts- und Industriezonen, Villenviertel) weniger dafür eignen. Die Massnahme lässt sich primär bei Neueinzonungen und zum

Schutz bereits bestehender gemeinnütziger Nutzungen praktizieren. Auch stellt sich rechtlich die Frage von Entschädigungen für eine allfällige materielle Enteignung bei bereits eingezonten Parzellen.

Die im Juni 2011 eingereichte Volksinitiative der SP Kanton Zürich „Für mehr bezahlbaren Wohnraum“ verlangt, dass in Wohnzonen ein Mindestanteil festgelegt werden kann, der nach den Grundsätzen der Kostenmiete zu vermieten ist.¹² Es ist davon auszugehen, dass sich ohne zusätzliche Anreize (z.B. Ausnutzungsbonus) nur wenige private Hauseigentümer beteiligen wollen. So hätte sich eine Umsetzung auf kommunale und gemeinnützige Wohnbauträger zu stützen. Dies wird in Abschnitt 5.4 angesprochen.

5.3 Finanzielle Instrumente

5.3.1 Massnahmen gegen Baulandhortung

In vielen Gemeinden sind die Bauzonenreserven viel zu grosszügig ausgeschieden worden. Zum Teil werden diese gehortet. Folgende Instrumente können grundsätzlich dagegen eingesetzt werden:

- Besteuerung von Bauland zum Verkehrswert;
- zügige Erschliessung von neuem Bauland, kostendeckende Erschliessungsabgaben, die für alle Grundeigentümer sofort fällig werden;
- sofort fällige Mehrwertabgabe (siehe 5.3.2)
- vertragliche Bauverpflichtung der Eigentümer, das Land bei Neueinzonungen innerhalb einer gegebenen Frist (z.B. zehn Jahre) zu überbauen. Ansonsten erfolgt eine Auszonung ohne Entschädigung oder die Standortgemeinde besitzt ein Vorkaufrecht. Analoge Instrumente sind bedingte Einzonungen oder eine Verjährung von Bauzonen.

Zwar besteuern gegenwärtig elf Kantone (BE, BL, BS, VD / UR, SZ, SO, AI, AR, AG, NE) Bauland unabhängig von seiner Nutzung zum Verkehrswert (Avenir Suisse, 2010, S. 110-111). Der finanzielle Anreiz ist allerdings bescheiden, von einer echten Baulandsteuer, welche die Eigentümer zu einer schnelleren Überbauung von unbebauten Parzellen bewegt, kann kaum gesprochen werden.¹³ Die Erschliessungspolitik ist weitgehend den Gemeinden überlassen. Die dabei anfallenden Kosten sind gemäss Art. 19, Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (SR 700) Sache der Kantone, sie sind nicht überall kostendeckend und werden nicht schnell genug erhoben (Gmünder Markus, 2010, S. 114). Dazu kommt, dass Landeigentümer die drei obigen Abgaben nur solange voll selbst tragen, als sie den

¹² www.fairemieten.ch

¹³ Siehe dazu die Ausführungen zum Kanton Waadt in Abschnitt 3.3, S. 24.

Boden weiterhin nicht zonenkonform nutzen. Bei einer Umnutzung oder einer Veräusserung des Bodens können sie dagegen eine Überwälzung auf die Nutzenden anstreben und, angesichts der momentanen Knappheiten, ganz oder weitgehend durchsetzen.

Vertragliche Verpflichtungen zur Überbauung bei Neueinzonungen kennen diverse Gemeinden, drei Kantone (u.a. SO) genehmigen Neueinzonungen nur, falls solche Verträge vorliegen (Avenir Suisse, 2010, S. 107). Falls ein neu eingezontes Grundstück nach zehn Jahren nicht überbaut ist, kennt Obwalden ein gemeindliches Vorkaufsrecht zum Verkehrswert, Appenzell-Ausserrhoden eine automatische und entschädigungslose Rückzonung in die Landwirtschaftszone (ebenda, S. 107-108).

5.3.2 Mehrwertabschöpfung und Vorkaufsrecht der Gemeinden bei Neueinzonung oder Aufzonung

Ein- und Aufzonungen, aber auch die Erstellung neuer Infrastrukturen (insbesondere für den öffentlichen Verkehr) schaffen in der Regel Mehrwerte, die heute grösstenteils den Grundeigentümern zugutekommen. Obwohl das Raumplanungsgesetz (RPG) in Art. 5 Abs. 1 eine Planmehrwertabgabe und einen Planminderwertausgleich vorsieht, haben erst zwei Kantone (NE und BS) eine solche eingeführt. Einzelne Kantone, im Kanton Bern einzelne Gemeinden, kennen das Recht, über vertragliche Vereinbarungen Mehrwerte abzuschöpfen (VLP-ASPAN 2010). Wenn solche Mehrwerte heute teilweise abgeschöpft werden, dann eher pragmatisch, von Fall zu Fall unterschiedlich, vor allem in Verhandlungen bei grösseren Überbauungen. So schöpft die Gemeinde Oberägeri Planmehrwerte, die bei gewissen Einzonungen anfallen, aufgrund eines eigenen Reglements gezielt für die Förderung von preisgünstigem Bau von Eigentums- und Mietwohnungen ab (siehe Kasten 14). Die Städte Zürich und Basel halten Eigentümer von grösseren Parzellen im Falle von planerischen Mehrwerten über Sonderbauvorschriften oder im Gestaltungsplanverfahren dazu an, auch öffentliche Interessen zu verfolgen (Denkmalschutz, Umweltverträglichkeit, Grünflächen, Verkehrsanbindung, Infrastruktur usw.).

Kasten 14: Mehrwertabschöpfung in der Gemeinde Oberägeri

Eine spezielle Form der staatlichen Abschöpfung kennt Oberägeri im Kanton Zug seit 1993:

- Ausscheidung von zusätzlichen Bauzonen, die zu mindestens 50% der Wohnbau-
- Wohnbauförderung dienen, Realisation durch die Grundeigentümer innerhalb von
- 10 Jahren, danach Vorkaufsrecht der Gemeinde (Sicherung im Grundbuch);
- Käufer müssen Eigentumswohnungen selbst nutzen, ein Verkauf innert 15 Jahren
- ist nur mit Auflagen möglich, die eine Spekulation verhindern sollen.

Wirkung: Bis 2011 53 Eigentumswohnungen bezogen, in den kommenden 5-7 Jahren werden weitere 22 Eigentumswohnungen und 10-20 Mietwohnungen erstellt. Der vorgesehene Ausbaustandard und der damit mögliche günstige Preis der Eigentumswohnungen führten bislang zu ansehnlichen Nachinvestitionen durch die Eigentümer.

Quelle: VLP-ASPAN 2010; Halter, 2011

Der Bundesrat verzichtete in seiner (als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative verstandener) Botschaft zur Teilrevision des RPG vom 20.1.2010 darauf, dem Parlament Vorschläge zu einer Verschärfung des Planwertausgleichs zu unterbreiten. Der Ständerat behandelte die RPG-Revision in der Herbstsession 2010 als Erstrat. Er beschloss einen neuen Artikel 5a, der bei Neueinzonungen eine Abgabe von mindestens einem Viertel des planungsbedingten Mehrwerts durch die Kantone vorschreibt. Der Ertrag soll von den Kantonen primär für Entschädigungen bei Eigentumsbeschränkungen (z.B. durch Auszonungen), die einer Enteignung gleichkommen, subsidiär auch für andere Massnahmen der Raumplanung verwendet werden. Eine Abschöpfung anderer Planmehrwerte (z. B. bei Aufzonungen) scheiterte dagegen knapp. Die UVEK des Nationalrats wird das Geschäft im August 2011 behandeln, der Nationalrat voraussichtlich im Herbst 2011.

Hier wird vorgeschlagen, dass die Abgabe auf dem Planmehrwert (der z.B. bei Ein- und Aufzonungen entsteht) aufgrund von Verträgen nicht nur finanziell, sondern auch in Form Nutzungsrechten für die Standortgemeinde geleistet werden kann. Beispiel: Eine Standortgemeinde könnte zwei Geschosse eines dank Aufzonung zehnstatt vierstöckigen Gebäudes im Rohbau preisgünstig oder ohne Entschädigung übernehmen, selbst ausbauen und nutzen. Alternativ dazu könnte sie Ausbau und Nutzung einem gemeinnützigen Wohnbauträger übertragen.

5.3.3 Flächenzertifikate und Flächennutzungsabgabe

Raumplanerische Ziele können auch durch Verhandlungen angepeilt werden. Um gewisse Kompensationszahlungen zu ermöglichen sind Flächenzertifikate für folgende Fälle vorgeschlagen worden (Gmünder/Staehling 2008):

- Eine zentralörtliche Stadt bzw. ein von ihr mandatierte Investor kauft in einem Bieterverfahren einer peripheren Gemeinde überschüssiges Bauland ab. So entsteht eine win-win-Situation. Einerseits wird jetzt die Gemeinde, welche das Bauland auszont und nicht mehr überbauen kann, für ihren Verzicht entschädigt, andererseits wird im Zentrum dichter gebaut. Dabei entsteht in der Regel ein Mehrwert im Zentrum, der zur Abgeltung der Umlandgemeinde abgeschöpft werden kann.
- Denkbar ist ein solcher Handel auch zwischen privaten Liegenschaftseigentümern. Wer einen Teil der maximal möglichen Ausnützung nicht benötigt, verkauft sie einem Nachbarn, der dafür über die Regelausnützung hinaus bauen und nutzen darf.

Daneben wäre auch eine Flächensteuer¹⁴ denkbar, wie sie gegenwärtig in Deutschland diskutiert wird (Jörissen Juliane, Coenen Reinhard, 2007, S. 173ff). Sie kann als ergänzende

¹⁴ Eine Flächensteuer wird auch im Vernehmlassungsentwurf zum Raumentwicklungsgesetz (REG) für Wohnflächen im Kulturland zur Diskussion gestellt (Entwurf vom Dezember 2008, Art. 65-69).

Baulandsteuer, als reine Bodenwertsteuer, Flächensteuer, Flächennutzungssteuer oder als Kombination ausgestaltet werden. Eine solche Steuer hat bei der ergänzenden Baulandsteuer den gewünschten Effekt, das Horten von Bauland teurer zu machen und dieses so für den Bau zu mobilisieren. Die Baulandsteuer und die Bodenwertsteuer werden vollständig vom Eigentümer getragen, es kann ihr aus Effizienzgesichtspunkten wenig entgegengesetzt werden. Eine Flächen- oder Flächennutzungssteuer hat längerfristig eine andere Wirkung, weil sie das Wohnen verteuert und damit die Nutzung durch die Haushalte einschränkt. Dieser gewünschte Lenkungseffekt ist jedoch in einem Szenario mit steigenden Mietpreisen kaum realistisch. Eine Modifikation dieses Vorschlages kann in einer Steuer gesehen werden, die nur einen Pro-Kopf-Flächenkonsum, der einen Zielwert übersteigt, belastet.

5.4 Kommunaler und preisgünstiger Wohnungsbau

Der übliche Weg, preisgünstigen Wohnungsbau für wenig kaufkräftige Haushalte bereitzustellen und so die soziale Durchmischung zu erhalten resp. zu fördern, führt über die Produktion und Verwaltung von Wohnimmobilien durch öffentliche oder gemeinnützige Träger (siehe Kasten 15).

Kasten 15: Unterschied preisgünstiger versus gemeinnütziger Wohnungsbau

Beim *gemeinnützigen* Wohnungsbau werden keine Gewinninteressen verfolgt. Der Wohnraum wird auf Dauer der Spekulation entzogen und gemäss konstanter Praxis der Wohnbaugenossenschaften zu Kostenmieten, zumeist verbunden mit Vorschriften für die Belegung, vermietet.

Preisgünstiger Wohnungsbau liegt vor, wenn die Mietzinsen bei Erstbezug durch das BWO, den Kanton oder die Standortgemeinde definierte Obergrenzen, welche unterhalb des Marktniveaus liegen, nicht übersteigen und für mindestens 20 Jahre nur nach Kostenfaktoren angepasst werden können.

Beispiele: Die 107'000 Wohnungen, die nach Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) des Bundes verbilligt wurden, unterliegen während 25-30 Jahren einem Preisschutz. Für gegen 40'000 Wohnungen gilt dieser Preisschutz heute nicht mehr.

Habitations à loyer modéré (HLM) im Kanton Genf verbleiben nur 20-24 Jahre lang preisgünstig.

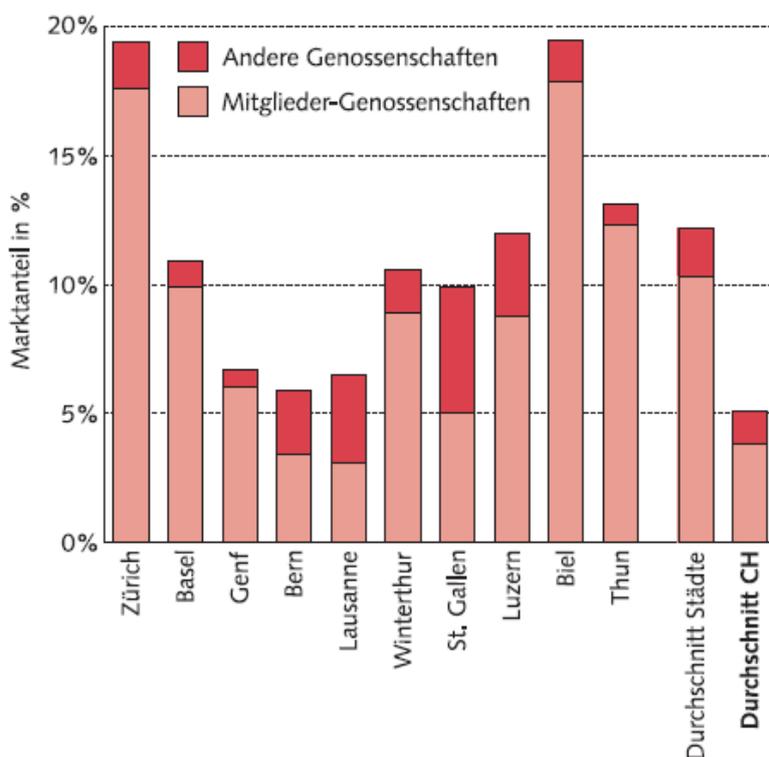
Quelle: VLP-ASPAN (2010), S. 4-6

Artikel 108 der BV gibt dem Bund die Kompetenz, den Wohnungsbau und insbesondere die Tätigkeit von gemeinnützigen Wohnbauträgern zu fördern. Dazu kann er Vorschriften über die Erschliessung von Bauland erlassen oder dessen Beschaffung fördern. Konkretisiert wird dies im Raumplanungsgesetz, dem Wohnraumförderungsgesetz und den Steuergesetzen. Mit dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz hatte der Bund in der Vergangenheit preisgünstigen Wohnraum gefördert. Dieses Gesetz wurde im Jahr 2003 durch das Wohnraumförderungsgesetz abgelöst, welches Bau und Erneuerung von preisgünstigen Mietwohnungen und Einfamilienhäusern über zinsgünstige und zinslose Darlehen sowie über Bürgschaften zu fördern sucht (SR 842, Art. 1-2). Wegen des Entlastungsprogramms 2003

sind die individuellen Verbilligungsmassnahmen seither nicht mehr eingesetzt worden. Die reduzierten Kredite reichten nur für die Finanzierung des Neubaus durch gemeinnützige Bauträger. Denn der Fonds de roulement, der mit dem WEG für die Finanzierung solcher Darlehen eingerichtet wurde, erhält 2011-2012 jährlich noch 6,75 Mio. und 2013-2015 30 Mio Fr. pro Jahr vom Bund, anschliessend stellt dieser seine Beiträge ein.

Die meisten Schweizer Städte betreiben als Ergänzung zur Marktallokation eine staatliche Wohnraumpolitik und starteten in den letzten Jahren spezielle Wohnbauprogramme. In der Schweiz gehören 7.9% aller Mietwohnungen Genossenschaften, 5.9% aller Mietwohnungen sind in öffentlicher Hand (Statistisches Amt des Kantons Zürich 2004). Akzentuierter ist die Situation in der Städten (Kasten 15). In der Stadt Zürich beispielsweise wird heute rund ein Viertel des gesamten Wohnungsbestandes durch die Stadt und gemeinnützige Bauträger relativ günstig abgegeben, so viel wie in keiner anderen Stadt in der Schweiz. Dieser Anteil soll auch in der Zukunft beibehalten werden.

Kasten 16: Marktanteile der Genossenschaften in den Städten 2000-2010



Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

In Genf ging in den letzten Jahren der Anteil der Wohnungen mit Sozialcharakter von 24% des Bestandes im Jahr 1980 auf 10% im Jahr 2009 zurück, und zwar einerseits wegen der schwachen Neubauproduktion, andererseits wegen des Auslaufens des HLM-Régimes (habitations à loyer modéré für Personen mit bescheidenem Einkommen) für Wohnungen mit den Baujahren 1960-80.

Mit Ausnahme der Wohnungen im staatlichen Finanzvermögen¹⁵ liegen die Mieten aller Objekte, ob sie sich nun im Verwaltungsvermögen der Städte oder in eigenen Stiftungen mit unterschiedlichen Zielgruppen oder bei unabhängigen Genossenschaften befinden, 20-30% unter den Marktmieten. Teilweise sind die Mieten einkommensabhängig, dazu kommen meistens Belegungsvorschriften, um einer Unternutzung vorzubeugen. So gelten für fast 90% der rund 50'000 Wohnungen der grössten 57 gemeinnützigen Wohnbauträger, die dem Schweiz. Verband für Wohnungswesen (SVW) im Kanton Zürich angeschlossen sind, Belegungsvorschriften. Dazu kommen für 80% dieser Wohnungen Solidaritätsbeiträge zur Unterstützung einkommensschwacher Mieter, bei 20% der Wohnungen gibt es Mietzinszuschläge bei Überschreitung definierter Einkommen- oder Vermögensgrenzen (SVW-ZH, 2011).

In den letzten Jahren konnte der genossenschaftliche Wohnungsbau mit der allgemeinen Bautätigkeit nicht mehr Schritt halten. Auf ihn entfiel nur 3% der Neubauten, so dass sein Marktanteil von rund 9% laufend zurückgeht (Gurtner, 2009, S. 1). Der Engpass liegt weniger bei den finanziellen Mitteln als bei der Beschaffung von geeigneten und preisgünstigen Landparzellen, wie eine 2007 durchgeführte Befragung bei 1000 Wohnbaugenossenschaften ergab (Schwitter Stephan, 2011). Da die Gemeinden über relativ wenig eigenes Bauland verfügen – es besteht ein Potenzial von maximal einer nationalen Jahresproduktion an Wohnungen –, sind ihre Möglichkeiten sehr beschränkt (Metron 2009, S. 47; Gurtner Peter, 2009). Dies auch deshalb, weil diverse Parzellen in Gebieten liegen dürften, in denen kein ausgeprägter Wohnungsmangel herrscht.

Grundsätzlich wirkt eine staatliche Bodenerwerbspolitik in Zeiten, da der Wohnungsmarkt ausgetrocknet ist, eher prozyklisch, denn sie verschärft die Engpässe auf dem Bodenmarkt. Der Staat muss deshalb hohe Preise entrichten, eine markante Verbilligung des Bodens ist daher kurzfristig sehr kostenintensiv. Ohne direkte Subventionen tritt der preisberuhigende Effekt allerdings erst mittel- und langfristig ein.

¹⁵ Am 20. Juni 2010 ist die städtische Initiative „für bezahlbare Wohnungen und Gewerberäume in der Stadt Zürich“ mit grossem Mehr angenommen worden. Sie verlangt, dass die Wohnungen im Finanzvermögen nicht zu den nach kantonalem Recht vorgesehenen Marktmieten, sondern nach Kostenmieten vermietet werden. Die Anpassung hätte voraussichtlich 20-30% der Mieten betragen.

Der Bund besitzt eine grosse Anzahl von Landparzellen aus dem Bestand des VBS (armasuisse) und der SBB, die betrieblich nicht mehr erforderlich sind und die deshalb bereits veräussert wurden oder zukünftig veräussert werden sollen (siehe Kästen 17-18).

Kasten 17: Rolle von Armasuisse als Landeigentümer

Armasuisse besitzt zur Zeit über 20'000 militärische Objekte mit einer Fläche von über 20'000 ha. Das Gros der nicht mehr benötigten Objekte besteht aus Spezialbauten und liegt ausserhalb der Bauzonen. Die marktfähigen Objekte werden meistbietend veräussert, Standortgemeinden und -kantone wird ein Vorkaufsrecht zum Auktionspreis eingeräumt. Im Mittel der Jahre 2005-2009 erfolgten Verkäufe im Umfang von 30 Mio Franken. Grössere Areale wurden in Zusammenarbeit mit der Gemeinde für zivile Nutzungen entwickelt (so in Aarau, Winterthur, Losone, Uster, Interlaken, Flugplatz Mollis).

Quelle: Juchli Dieter (2009)

Kasten 18: Rolle der SBB als Landeigentümer

Die SBB besitzen zahlreiche Flächen, die sie für ihren Betrieb nicht mehr benötigen. 800 Gebäude werden in den Jahren 2009-2014 für budgetierte 1,7 Mrd. verkauft. Diverse weitere Objekte sollen in den kommenden 10-15 Jahren in 85 Projekte gebündelt, entwickelt und danach entweder selbst bewirtschaftet oder profitabel veräussert werden. Bis zum Jahr 2020 wird insgesamt mit Veräusserungsgewinnen von über 2 Mrd. Franken gerechnet. Grössere Areale wurden in Zusammenarbeit mit der Gemeinde entwickelt, so in Genf (Projekt Sovalp Bahnhof Lancy mit rund 600 Wohnungen), Lausanne (Sébeillon mit über 200 Wohnungen), Zürich (Bahnhof Altstetten, Teilareal Letzibach mit 170 Wohnungen).

Quelle: Staffelbach Laurent (2009)

Sowohl armasuisse als auch die SBB haben den politischen Auftrag und den Druck, bei der Realisierung ihrer betrieblich nicht notwendigen Grundstücke marktgerechte Erlöse zu erzielen. Für armasuisse wird neustens die Idee ventilert, Verkaufserlöse aus Immobilien für die Finanzierung von neuen Kampfflugzeugen zu verwenden. Bei den SBB stehen dagegen die Finanzierung der Infrastruktur und die Behebung der Unterdeckung in der Pensionskasse im Vordergrund. Beide Institutionen sind unter den gegebenen Rahmenbedingungen deshalb nicht in der Lage, dem gemeinnützigen Wohnungsbau preisgünstige Grundstücke in einem namhaften Umfang zur Verfügung zu stellen.

Für den Bund ergäbe sich indessen die Möglichkeit, solche Landparzellen aufgrund eines neuen wohnbaupolitischen Auftrags gezielt und preisgünstig für den gemeinnützigen Wohnungsbau in den Problemregionen abzugeben. Er könnte dies allenfalls mit Belegungsprioritäten für sein eigenes Personal verbinden.

5.5 Soziale Durchmischung

Soziale Durchmischung meint hier, dass in einem (politisch zu definierenden) Gebiet alle sozialen Schichten auf Dauer Platz finden und leben können.¹⁶ Geht es um eine Agglomeration, einen Kanton oder eine Stadt, wird dies kaum bestritten. Im Gegenteil: Weder eine Abschottung der oberen noch der unteren Schichten ist in einer demokratischen Gesellschaft erwünscht. Verengt sich der Perimeter auf ein Quartier, einen Strassenzug oder eine Wohnsiedlung, sind zwei Phänomene zu unterscheiden:

- Wenig attraktive Wohngebiete mit ethnisch multikultureller Bevölkerung, die tiefe, häufig auch wenig stabile Einkommen bezieht (Problemgebiete mit Tendenzen zur Verslumung).
- Sozial durchmischte, attraktive Wohngebiete, die finanziell gut gestellte Personen (häufig hochqualifizierte Einwanderer) anziehen. Dies führt zu einer Erhöhung der Wohnungsmieten, so dass ein Teil der bisherigen, in der Regel gut integrierten, aber weniger kaufkräftigen Bewohner verdrängt wird (Gentrifizierung).

Obwohl es Problemgebiete in allen Agglomerationen gibt, steht in der Schweiz gegenwärtig die Gentrifizierung im Fokus. Diese ist relativ neu und kommt für die Betroffenen - primär mittlere Schichten – unerwartet und unerwünscht. Entsprechend gross ist der Widerstand.

Eine Verbesserung der Lebenssituation in Problemgebieten erfordert viel eher eine integrierte Quartierentwicklung, verknüpft mit städtebaulichen Entwicklungsmassnahmen, als eine stärkere soziale Durchmischung. Demgegenüber lässt sich die Gentrifizierung typischerweise darauf zurückführen, dass der Wohnraum für gewisse Bewohnerschichten unerschwinglich wird. Um ihnen den Verbleib im angestammten Gebiet zu ermöglichen, gibt es grundsätzlich zwei Lösungsansätze, die Subjekt- und die Objekthilfe.

Die Subjekthilfe knüpft an den Personen an, die eine finanzielle Unterstützung benötigen. Beispiele sind die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, die Subventionen für die Krankenkassenprämien und die Sozialhilfe. Objekthilfe meint hier das Bereitstellen von Wohnraum zu „bezahlbaren“, also unter dem Marktniveau liegenden Mietpreisen. Soweit private Vermieter dies nicht freiwillig praktizieren, müssen gemeinnützige Bauträger (die Stadt oder Wohnbaugenossenschaften) einspringen.

Die Befürworter der Subjekthilfe kritisieren die Objekthilfe mit Mieten, die 25-35% unter dem Marktniveau liegen, aus folgenden Gründen (Salvi 2011; Avenir Suisse, 2011):

¹⁶ Im Folgenden stützen wir uns auf Schute-Haller, BWO (2011a).

- Es gibt viele Haushalte in solchen Wohnungen, die diese aufgrund ihrer Einkommen oder Lebensumstände nicht benötigen. Erhebliche staatliche Fördergelder werden so ineffizient eingesetzt. Salvi schätzt die gesamte Mietzinsdifferenz zu den Bestandsmieten privater Vermieter in der Stadt Zürich auf jährlich 210 Mio. Fr.
- Nicht alle förderungswürdigen Haushalte haben gleiche Chancen auf eine Genossenschaftswohnung. Vielmehr spielen Glück, Hartnäckigkeit und Strategie eine Rolle.
- Die Haushalte in Wohnbaugenossenschaften beanspruchen zwar weniger Fläche pro Person als Haushalte in anderen Wohnungen (siehe Tab. 8, S. 17). Dies wird indes wettgemacht durch die grösseren Gemeinschaftsräume in und die geringere bauliche Dichte von genossenschaftlichen Wohnhäusern.

Grundsätzlich hat sich eine zielgerechte Objekthilfe auf Empfänger mit nachweislich ungenügenden finanziellen Ressourcen (Grenzhaushalte) zu konzentrieren und ist mit klaren Belegungsvorschriften zu verbinden, um einer Unternutzung vorzubeugen. Ob die Subjekt-hilfe im Vergleich dazu finanziell weniger in Gewicht fallen würde, wurde bislang nicht belegt. Es ist letztlich eine politisch zu entscheidende Frage, in welchen Gebieten solche Massnahmen für welches Zielpublikum zu ergreifen sind und was sie kosten dürfen. Ob Subjekt-hilfe für Mittelschichten bei den Adressaten und im politischen Prozess auf Akzeptanz stösst, ist ungewiss. Als Testfall: Die Gemeinde Zumikon beabsichtigt, für Familien mit Jahreseinkommen bis zu 130'000 Franken Mietzinszuschüsse von maximal 1'000 Franken pro Monat einzuführen. Im Herbst 2011 soll darüber abgestimmt werden.¹⁷ In Meilen will man dagegen den Wohnbaugenossenschaften gemeindeeigenes Bauland im Baurecht günstig zur Verfügung stellen. Eine neu erstellte Wohnung mit viereinhalb Zimmern könnte so für rund 2'500 Franken pro Monat an Mittelstandfamilien vermietet werden.¹⁸

Die im Juni 2010 von der SP Stadt Zürich eingereichte Volksinitiative „Wohnen für alle“ strebt das Ziel einer soziodemografisch durchmischten Wohnbevölkerung in allen Quartieren an und verlangt, dass sich zu diesem Zweck mindestens ein Drittel aller Mietwohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern befindet.¹⁹ Die Initiative steht in Konkurrenz mit drei anderen Initiativen, der Stadtrat hat im Januar 2011 dem Gemeinderat (Stadtparlament) einen indirekten Gegenvorschlag unterbreitet, der darauf abzielt, eine Stiftung für gemeinnützigen Wohnungsbau zu gründen und sie mit 75 Mio. Franken zu dotieren.²⁰ Der Gemeinderat dürfte im Herbst 2011 darüber entscheiden.

¹⁷ Sonntags-Blick vom 17.7.2011, S. 29.

¹⁸ Ebenda

¹⁹ www.sp-zuerich.ch

²⁰ http://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefit_Details.aspx?ID=654deaeb-b6cd-472b-b4c8-bad6f8203a6c#1 (Geschäft Nr. 2011/13).

6. Empfehlungen

In Tabelle 24 werden die in Absprache mit dem Auftraggeber ausgewählten Massnahmen zusammenfassend gegliedert nach Stärke und Schnelligkeit ihrer Wirkung wie auch nach ihren Kosten für die öffentliche Hand. Für jedes Kriterium werden 0-3 Punkte zugeordnet. Der Beitrag für die Zielerreichung fasst die Ergebnisse für alle drei Kriterien im Sinne einer Nutzwertanalyse zusammen. Je mehr Punkte erreicht werden, desto grösser der Zielbeitrag einer Massnahme, wobei differenziert wird nach den beiden Zieljahren 2020 und 2030.

Es zeigt sich (fett gedruckt in Tabelle 24), dass für die quantitativen Ziele die Planungsgrundlagen und die aktive Rolle der öffentlichen Hand bei privaten Grossprojekten prioritär sind. Bei der sozialen Durchmischung ist es dagegen die Beschaffung von geeignetem Bauland und eine zielorientierte Zonierung.

Tabelle 24: Beurteilung der Massnahmen

Massnahme	Wirkung		Kosten für öffentliche Hand Tief = 2 Hoch = 0 Nettoeinnahmen = 3	Beitrag zur Zielerreichung ^{d)} 2020 / 2030 (Punkte)	
	Volumen Bautätigkeit (keine = 0; hoch = 3)	zeitlich (langsam = 1; rasch = 3)		Marktgleichgewicht (mengenmässig)	soziale Durchmischung
Förderung der Bautätigkeit allgemein					
- Planungsgrundlagen ^{a)}	3	1	2	21 / 27	
- aktive Rolle bei grossen Projekten	3	1	2	21 / 27	
- Erschliessungskosten voll den Eigentümern anlasten	1	2	2	16 / 13	
- Planwertausgleich	0	1	3	12 / 9	
- Flächenzertifikate	1	1	3	16 / 16	
- Abgabe von Bauland	3	2	0	18 / 21	
Förderung soziale Durchmischung					
- Zonierung (Wohnanteile, Zuschläge ^{b)}	2	1	2		17 / 20
- Kauf/Abgabe von Land	3	2	0		18 / 21
- staatl. Vorkaufsrechte	2	1	0		11 / 14
- Planwertausgleich mit Sozialkomponente ^{c)}	1	1	3		16 / 16

a) allgemein verbindliche Bestimmungen (Zonenplan, Bauordnung, Nutzungspläne usw.)

b) Ausnutzungsboni für preisgünstigen Wohnungsbau, überlagernde Zonen usw.

c) z. B. durch Verwendung der Einnahmen zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

d) Summe der Punkte bei den drei Kriterien mit folgenden Gewichten für 2020 (bzw. 2030):
Volumen = 4 (7), Schnelligkeit 3 (0), Kosten 3

Es gibt somit keine einzelne Massnahme, die alle anstehenden Probleme löst, es braucht vielmehr einen Mix, der zudem 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. Bei den finanziellen Instrumenten ist einer möglichst schnellen Erhebung von kostendeckenden Erschliessungsbeiträgen und dem Planwertausgleich erste Priorität einzuräumen. Planmehrwerte können nicht nur monetär, sondern auch in Form von Bau- oder Nutzungsrechten für öffentliche oder gemeinnützige Bauträger sowie Freihaltzonen abgegolten werden.
3. Vom Markt nicht bereitgestellte Angebote für Personen mit geringen Einkommen (z.B. Senioren, Behinderte, Studierende, Familien, Alleinerziehende) hat die öffentliche Hand sicherzustellen, entweder durch eigene Bautätigkeit oder durch Mandatierung und Unterstützung geeigneter gemeinnütziger Träger.
4. 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.
5. 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 Raumbellegungsvorschriften und Einkommenslimiten ist sicherzustellen, dass die tatsächlich Begünstigten den politisch anvisierten Adressaten entsprechen.

Wie sind diese Empfehlungen umzusetzen?

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 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 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 (hier speziell dem Planwertausgleich). Er trägt zur Erhaltung und Förderung der sozialen Durchmischung bei, indem der sie im Raumplanungsgesetz verankert. Schnell wirksam wäre zudem eine gezielte Abgabe von Bauland aus Bundeseigentum zu Vorzugskonditionen an gemeinnützige Wohnbauträger in den Problemregionen, allenfalls gekoppelt mit Prioritäten für das Bundespersonal.

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.

Anhang: Detaillierte Ergebnisse für die Problemregionen

Methodische Vorbemerkung

Die nachstehenden Tabellen zeigen die Entwicklung

- der Nachfrage nach Erstwohnungen gemäss der Anzahl Haushalte und gemäss dem Prinzip „eine Wohnung pro Haushalt“ (siehe Tabelle 7, S. 16, und separater Anhangband);
- des Angebots an Erstwohnungen im Jahr 2010, zusammengesetzt aus der Anzahl der Haushalte Ende 2010 und der Anzahl Leerwohnungen per 1.6. 2010;
- des Angebots an Erstwohnungen 2020-2030: Untergrenze gemäss dem mittleren Reinzugang an Wohnungen, abzüglich von Residualwohnungen (Zweitwohnungen etc.) gemäss Tabelle 16 (S. 39);
- des Angebots an Erstwohnungen 2020-2030 (rot, in runden Klammern): Obergrenze gemäss geschätzter Zusatzproduktion (gemäss Tab. 21, S. 53), abzüglich Residualwohnungen;
- das Marktergebnis als Differenz zwischen Angebots- und Nachfragemenge von Erstwohnungen bei Trendfortschreibung (siehe Tab. 17 S. 40 und Abb. 18 S. 42);
- in eckigen Klammern die Reaktion des Marktmechanismus auf die Differenz von Angebots- und Nachfragemenge in den Problemregionen. Bei einem Nachfrageüberschuss so grosse Preissteigerungen, bis die Nachfragemenge der gegebenen Angebotsmenge entspricht (Ergebnis für die Leerwohnungsziffer: Null). Bei einem Angebotsüberschuss zuerst ein Abbau eines allfälligen früheren Nachfragestaus (durch Zuwanderung von Haushalten), danach eine Drosselung des Angebots, das zu einer Leerwohnungsziffer von maximal 2% führt. Dies deshalb, weil Leerstände jene Haushalte, die früher mangels Angebots in den Problemregionen in umliegende Kantone bzw. Städte wegzogen, anziehen. National ausschliesslich Angebotsrückgang (keine Nachfragereaktion), bis eine Leerwohnungsziffer von 3% erreicht wird.

Tabelle 25: Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Kanton ZH
(Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m² pro Person)

Kanton ZH	Nachfrage nach Erstwohnungen (Szenario A-00-2010, per Ende Jahr)				
	Nachfrage total			Zuwachs Nachfrage	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Nachfrage (= Anzahl Haushalte)	659'332	731'714	781'953	72'382	50'239
	Wohnungsangebot (Erstwohnungen)				
	Angebot total			Zuwachs Angebot	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Total Wohnungen	663'506	734'156 (740'036)	804'806 (810'686)	70'650 (76'530)	70'650
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Differenz: Angebot - Nachfrage	4'174	2'441 (8'322)	22'853 (28'733)	-1'732 (4'168)	20'411
Leerwohnungen (in % Total)	0.63	0.33 (1,12)	2.83 [1,5] (3,54) [2]	-	-

(rot in runden Klammern): Obergrenze / Annahme: Wohnbauproduktion 2010-2020 (inkl. Residualwohnungen): plus 600 pro Jahr, exkl. Residualwohnungen 588 pro Jahr; 2020-2030 wie 2005-2009

Tabelle 26: Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Stadt Zürich
(Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m² pro Person)

Stadt Zürich	Nachfrage nach Erstwohnungen (Szenario A-00-2010, per Ende Jahr)				
	Nachfrage total			Zuwachs Nachfrage	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Nachfrage (= Anzahl Haushalte)	198'041	211'817	221'938	13'776	10'121
	Wohnungsangebot (Erstwohnungen)				
	Angebot total			Zuwachs Angebot	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Total Wohnungen	198'177	210'897 (213'737)	223'617 (226'457)	12'720-15'560	12'720
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Differenz: Angebot - Nachfrage	136	-920 (1'920)	1'679 (4'519)	-1056 (1'784)	2'599
Leerwohnungen (in % Total)	0.07	- 0.43 [0] (0,90) [0,5]	0.75 [0,5] (2,10) [1,0]	-	-

(rot in runden Klammern): Obergrenze / Annahme: Wohnbauproduktion 2010-2020 inkl. Residualwohnungen 300 pro Jahr, exkl. Zweitwohnungen plus 284 pro Jahr; 2020-2030 wie 2005-2009

Tabelle 27: Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Kanton Zug (Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m² pro Person)

Kanton ZG	Nachfrage nach Erstwohnungen (Szenario A-00-2010, per Ende Jahr)				
	Nachfrage total			Zuwachs Nachfrage	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Nachfrage (= Anzahl Haushalte)	49'746	54'901	58'216	5'155	3'315
	Wohnungsangebot (Erstwohnungen)				
	Angebot total			Zuwachs Angebot	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Total Wohnungen	49'891	56'884 (58'591)	63'878 (63'654)	6'993 (8'700)	6'993 (5'063)
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Differenz: Angebot - Nachfrage	145	1'983 (3'690)	5'662 (5'438)	1'838 (3'545)	3'678 (1'748)
Leerwohnungen (in % Total)	0.29	3.48 [1] 6,30 [2]	8.86 [2] 8,54 [2]	-	-

(rot in runden Klammern): Obergrenze / Annahme: Wohnbauproduktion 2010-2020 inkl. Residualwohnungen 900 pro Jahr, exkl. Residualwohnungen 870 pro Jahr; 2020-2030 inkl. Residualwohnungen um 200 Einheiten tiefer als 2005-2009 aufgrund der Entspannung im Jahr 2020

Tabelle 28: Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Kanton Genf (Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m² pro Person)

Kanton GE	Nachfrage nach Erstwohnungen (Szenario A-00-2010, per Ende Jahr)				
	Nachfrage total			Zuwachs Nachfrage	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Nachfrage (= Anzahl Haushalte)	211'803	234'960	250'750	23'157	15'790
	Wohnungsangebot (Erstwohnungen)				
	Angebot total			Zuwachs Angebot	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Total Wohnungen	212'299	226'845 (229'079)	241'392 (248'819)	14'546 (16'780)	14'546 (19'740)
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Differenz: Angebot - Nachfrage	496	-8'114 (-5'881)	-9'358 (-1'931)	-8'611 (-6'377)	-1'244 (3'950)
Leerwohnungen (in % Total)	0.23	-3.57 [0] -2,57 [0]	-3.87 [0] -0,78 [0]	-	-

(rot in runden Klammern): Obergrenze / Annahme: Wohnbauproduktion 2010-2020 inkl. Residualwohnungen 1700 pro Jahr, exkl. Residualwohnungen 1678 pro Jahr; 2020-2030 inkl. Residualwohnungen 2000 pro Jahr, exkl. Residualwohnungen 1974 pro Jahr; dies ergibt im Jahr 2030 37'000 zusätzliche Wohnungen (inkl. Residualwohnungen) gegenüber 2010

Tabelle 29: Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Kanton Waadt
(Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m² pro Person)

Kanton Waadt	Nachfrage nach Erstwohnungen (Szenario A-00-2010, per Ende Jahr)				
	Nachfrage total			Zuwachs Nachfrage	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Nachfrage (= Anzahl Haushalte)	326'391	379'987	414'258	53'596	34'271
	Wohnungsangebot (Erstwohnungen)				
	Angebot total			Zuwachs Angebot	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Total Wohnungen	328'018	362'037 (367'037)	396'057 (404'057)	34'019 (39'019)	34'019 (37'019)
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Differenz: Angebot - Nachfrage	1'627	-17'950 (-12'950)	-18'201 (-10'201)	-19'577 (-14'577)	-252 (2'748)
Leerwohnungen (in % Total)	0,50	- 4.95 [0] - 3,53 [0]	- 4.59 [0] - 2,52 [0]	-	-

(rot in runden Klammern): Obergrenze / Annahme: Zunahme Wohnbauproduktion 2010-2020 exkl. Residualwohnungen 553 (exkl. Residualwohnungen: 500) pro Jahr gegenüber 2005-2009; Zunahme Wohnbauproduktion 2020-2030 exkl. Residualwohnungen 300 pro Jahr gegenüber 2005-2009

Tabelle 30: Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Bassin lémanique
(Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m² pro Person)

Bassin lémanique	Nachfrage nach Erstwohnungen (Szenario A-00-2010, per Ende Jahr)				
	Nachfrage total			Zuwachs Nachfrage	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Nachfrage (= Anzahl Haushalte)	440'276	500'951	540'730	60'674	39'780
	Wohnungsangebot (Erstwohnungen)				
	Angebot total			Zuwachs Angebot	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Total Wohnungen	441'911	480'271 (486'691)	518'631 (533'431)	38'360 (44'780)	38'360 (46'740)
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Differenz: Angebot - Nachfrage	1'635	-20'680 (-14'260)	-22'099 (-7'299)	-22'314 (-15'894)	-1'420 (6'960)
Leerwohnungen (in % Total)	0.37	- 4.30 [0] - 2,93 [0]	- 4.26 [0] - 1,37 [0]	-	-

alle Angaben als Summe aus Kanton GE plus 70% Kanton VD mit Ausnahme der Obergrenzen;
(rot in runden Klammern): Obergrenze Angebot 2020 = Kanton GE plus 28'000
Obergrenze Angebot 2030 = Kanton GE plus 27'000

Tabelle 31: Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Kanton BS
(Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m² pro Person)

Kanton BS	Nachfrage nach Erstwohnungen (Szenario A-00-2010, per Ende Jahr)				
	Nachfrage total			Zuwachs Nachfrage	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Nachfrage (= Anzahl Haushalte)	101'514	107'493	108'450	5'979	957
	Wohnungsangebot (Erstwohnungen)				
	Angebot total			Zuwachs Angebot	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Total Wohnungen	102'297	103'816 (104'297)	105'335 (108'297)	1'519 (2'000)	1'519 (4'000)
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Differenz: Angebot - Nachfrage	783	-3'677 (-3'196)	-3'115 (-153)	-4'460 (-3'979)	562 (3'043)
Leerwohnungen (in % Total)	0,76	- 3.54 0) -3,06 [0]	- 2.95 (0) (-0,14) [0]	-	-

(rot in runden Klammern): Obergrenze / Annahme: Wohnbauproduktion 2010-2020 inkl. Residualwohnungen 210 pro Jahr, exkl. Residualwohnungen plus 200 pro Jahr; 2020-2030 aufgrund der Grossprojekte von Kasten 10 inkl. Residualwohnungen 412 pro Jahr, exkl. Residualwohnungen 400 pro Jahr;

Tabelle 32: Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Kanton BL
(Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m2 pro Person)

Kanton BL	Nachfrage nach Erstwohnungen (Szenario A-00-2010, per Ende Jahr)				
	Nachfrage total			Zuwachs Nachfrage	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Nachfrage (= Anzahl Haushalte)	126'415	138'050	144'829	11'635	6'780
	Wohnungsangebot (Erstwohnungen)				
	Angebot total			Zuwachs Angebot	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Total Wohnungen	127'010	138'552 (139'552)	150'095 (151'095)	11'542 (12'542)	11'542
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Differenz: Angebot - Nachfrage	595	502 (1'502)	5'265 (6'265)	-93 (907)	4'763
Leerwohnungen (in % Total)	0,47	0.36 (1,08)	3.51 [2] (4,14) [2]	-	-

(rot in runden Klammern): Obergrenze / Annahme: Wohnbauproduktion 2010-2020 inkl. Residualwohnungen 102 pro Jahr, exkl. Residualwohnungen plus 100 pro Jahr; 2020-2030 wie 2005-2009;

Tabelle 33: Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Kantone BS+BL
(Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m2 pro Person)

BS + BL	Nachfrage nach Erstwohnungen (Szenario A-00-2010, per Ende Jahr)				
	Nachfrage total			Zuwachs Nachfrage	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Nachfrage (= Anzahl Haushalte)	227'929	245'543	253'279	17'614	7'736
	Wohnungsangebot (Erstwohnungen)				
	Angebot total			Zuwachs Angebot	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Total Wohnungen	229'307	242'368 (243'849)	255'430 (259'391)	13'061 (14'542)	13'061 (15'542)
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Differenz: Angebot - Nachfrage	1'378	-3'175 (1'694)	2'150 (6'112)	-4'553 (-3'072)	5'325 (7'806)
Leerwohnungen (in % Total)	0,60	- 1.31 (0) -0,7 [0]	0.84 (2,35) [1,5]	-	-

(rot in runden Klammern): Obergrenze / Annahmen zur Wohnbauproduktion wie in Tab. 31-32

Tabelle 34: Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Kanton BE
(Bevölkerungsszenario A-00-2010, Flächenkonsum 50 m² pro Person)

Kanton BE	Nachfrage nach Erstwohnungen (Szenario A-00-2010, per Ende Jahr)				
	Nachfrage total			Zuwachs Nachfrage	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Nachfrage (= Anzahl Haushalte)	461'652	494'747	511'137	33'095	16'390
	Wohnungsangebot (Erstwohnungen)				
	Angebot total			Zuwachs Angebot	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Total Wohnungen	467'754	504'376	524'376	36'622	20'000
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Differenz: Angebot - Nachfrage	6'102	9'629	13'239	3'527	3'610
Leerwohnungen (in % Total)	1,30	1.91	2.52	-	-

Tabelle 35: Ausgangslage 2010 und Marktergebnisse 2020 und 2030 – Stadt Bern
(Bevölkerungsszenario A, Flächenkonsum 50 m² pro Person)

Stadt Bern	Nachfrage nach Erstwohnungen (Szenario A-00-2010, per Ende Jahr)				
	Nachfrage total			Zuwachs Nachfrage	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Nachfrage (= Anzahl Haushalte)	68'071	70'795	71'821	2'724	1'026
	Wohnungsangebot (Erstwohnungen)				
	Angebot total			Zuwachs Angebot	
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Total Wohnungen	68'406	70'112 (71'156)	71'818 (73'156)	1'706 (2'750)	1'706 (2'000)
Jahr	2010	2020	2030	2010 - 2020	2020 - 2030
Differenz: Angebot - Nachfrage	335	-683 (361)	-3 (1'335)	-1018 (26)	680 (974)
Leerwohnungen (in % Total)	0,49	- 0.97 [0] (0.50)	-0.00 [0] (1,82) [1]	-	-

(rot in Klammern): Obergrenze / Annahme: Wohnbauproduktion 2010-2020 inkl. Residualwohnungen 300 pro Jahr, exkl. Residualwohnungen 275 pro Jahr; 2020-2030 exkl. Residualwohnungen 200 pro Jahr

Quellenverzeichnis

- Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich (2011), Geschossflächenreserven in Wohn-, Misch- und Arbeitszonen im Kanton Zürich 2009
- ARE/BUWAL (2004), Andreas Valda, Reto Westermann: «Die brachliegende Schweiz – Entwicklungschancen im Herzen von Agglomerationen». Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL, Bern, ARE/BUWAL 8–2004, www.are.ch oder www.umwelt-schweiz.ch
- ARE (2005), Raumentwicklungsbericht, März 2005
- ARE (2008), Bundesamt für Raumentwicklung, Bauzonenstatistik Schweiz 2007, Bern 10.2008
- ARE (2008a), Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Die Branchen der Schweiz: Reporting 2008 Referenz zu Seite 14 (Text S: 26)
<http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=de&msg-id=24040>
- ARE (2009), Bundesamt für Raumentwicklung, Monitoring urbaner Raum Schweiz, Dezember 2009
- ARE (2009a), ARE (2009): Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, Arbeitshilfe zur Erarbeitung der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung. Bern.
- Burret Bruno (2011), Service de la planification directrice cantonale et régionale, Office de l'urbanisme - Département des constructions et des technologies de l'information, persönliche Auskunft vom 7.7.2011).
- ARE (2011), Raumkonzept Schweiz: Für eine gemeinsame Vision der Raumentwicklung, Bundesamt für Raumentwicklung et. al., Medienmitteilung vom 21.1.2011, www.raumkonzept-schweiz.ch
- Avenir suisse (2010), Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug. Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung, von Müller-Jentsch, Daniel, Rühli, Lukas, Zürich, Juni 2010
- Avenir Suisse (2010a), Avenir Aktuell, Informationsbulletin Nr. 3, Sept. 2010
- Avenir Suisse (2011), Wanderung, Wohnen und Wohlstand, Der Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderungsdebatte, Autor: Patrik Schellenbauer, Zürich, Juli 2011, [Download](http://www.avenir-suisse.ch/6841/wohnungsmarktpolitik)
<http://www.avenir-suisse.ch/6841/wohnungsmarktpolitik>
- Basel (2011), Bau- und Verkehrsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Medienmitteilung vom 7.6.2010 zur Zonenplanrevision
- Basler (2002), Ernst Basler + Partner, Entwicklungsszenarien für den Flugplatz Dübendorf, Schlussbericht vom 15. August 2002, www.ebp.ch
- BFS (2003), Bundesamt für Statistik, Markanter Anstieg des privaten Wohneigentums, Pressemitteilung Neuchâtel 2003;
- BFS (2010), Bundesamt für Statistik, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung 2010-2060, Neuchâtel 2010
- BFS (2010a), Bundesamt für Statistik, Schweizer Lohnindex 2010, Medienmitteilung vom 7.4.2011,
http://www.BFS.admin.ch/BFS/portal/de/index/themen/03/01/new/nip_detail.html?gnpID=2011-284
- BFS (2010b), Lohnentwicklung 2009, Neuchâtel 2010,
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=4048>
- BFS (2010c), Leerwohnungszählung vom 1. Juni 2010, Medienmitteilung vom 4.10.2010,
http://www.BFS.admin.ch/BFS/portal/de/index/themen/03/01/new/nip_detail.html?gnpID=2011-284
- BFS (2011), Bundesamt für Statistik, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone der Schweiz 2010-2035,
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/03/blank/key_kant/01.html
- BFS (2011a), Bundesamt für Statistik, Gebäude- und Wohnungsstatistik 2009, Neuchâtel 2011
- BFS (2011b), Der Landesindex der Konsumentenpreise: Dezember 2010 = 100,
- Methodenübersicht und Gewichtung, Neuchâtel, Februar 2011
- BFS (2011c), Jährliche Veränderung der Anzahl Wohnungen nach Typ der Arbeiten und nach Gemeindegrössenklassen, T.9.2.2.2
- BFS (2011d), Statistisches Lexikon 2011, Durchschnittliche Wohnfläche nach Bauperiode und Zimmerzahl 2009, T.9.2.2.1.13
- Brélaz, Daniel (2011), Raumkonzept Schweiz, Medienkonferenz vom 21.1.2011, www.raumkonzept-schweiz.ch Pfad: Medienpaket

- Burret Bruno (2011), Service de la planification directrice cantonale et régionale, Office de l'urbanisme - Département des constructions et des technologies de l'information, persönliche Auskunft vom 7.7.2011)
- Bundesrat (2001): Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001. Herausgeber: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Bern.
- BWO (2005), Bundesamt für Wohnungswesen, Wie viele Haushalte haben in der Schweiz Wohneigentum und warum sind es nicht mehr?, Juni 2005
- BWO (2010), Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt Schweiz - Entwicklung 2010 <http://www.bwo.admin.ch/themen/00328/00334/index.html?lang=de>
- BWO (2011), Grafik Wohnbaustatistik, <http://www.bwo.admin.ch/dokumentation/00101/00103/index.html?lang=de>
- BWO (2011a), Soziale Mischung und Quartierentwicklung: Anspruch versus Machbarkeit, ARE-BFM-BWO-usw., Autorin: Schulte-Haller, Mathilde, BWO, März 2011
- Canton de Vaud (2010), Département de l'économie, Service de l'économie, du logement et du tourisme, Produire des logements. Soutiens cantonaux aux actions communales en faveur de l'habitat, Lausanne, mai 2010
- CEAT (2010), CEAT (2010), CEAT, Ernst Basler + Partner, Infras, Evaluation der Agglomerationspolitik des Bundes 2002-2009, Schlussbericht 30. Juli 2010
- Fahrländer und Partner (2008), Bauzonen Schweiz, Wie viel Bauzonen braucht die Schweiz? Schlussbericht vom 10.10.2008
- Gaillard S., Weber B., (2011), Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, in: Die Volkswirtschaft 6-2011, S. 43-46
- Gmünder/Staehling (2008), Gmünder, Markus, Staeheling-Witt, Elke, Bauzonen durch Verhandlungen und Flächenzertifikate nachhaltig nutzen, in: ARE, forum raumentwicklung, Neue Zahlen, alte Probleme, 2/2008
- Gmünder Markus, (2010), Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, Rüegger Verlag, Zürich/Chur
- Graf u.a. (2009), Graf Silvio, Jans Armin, Sager Daniel, Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt, Indikatoren zur Beurteilung der Auswirkungen auf regionale Immobilienmärkte, Winterthur und Zürich, 29. Juni 2009, Studie im Auftrag des Bundesamts für Wohnungswesen, <http://www.bwo.admin.ch/themen/00328/00334/index.html?lang=de>
- Gurtner, Peter (2009), Warum darf der gemeinnützige Wohnungsbau nicht weiter stagnieren? Vortrag an der BWO-Fachtagung vom 29.10.2009, Grenchner Wohntage 2009 (Vortragsunterlage)
- Halter Rudolf (2011), Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus in Oberägeri, Vortrag an der Fachtagung der VLP-ASPAN in Zug, 7.4.2011
- Hauri Ernst u.a. (2006), Siedlungswesen Schweiz, Raumentwicklung und Wohnungswesen, Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen
- HEV (2005), Thomas Frei, Zürcher Wohnungen: Immer grösser, aber immer weniger Bewohner, Hauseigentümergebund 11/2005,
- i Consulting (2011), Logements vaudois: Analyse de la pénurie, une publication de l'Observatoire BCV de l'économie vaudoise, Lausanne, mars 2011
- Jörissen Juliane, Coenen Reinhard (2007), Sparsame und schonende Flächennutzung, Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Edition Sigma, Berlin 2007
- Juchli Dieter (2009), armassuisse Immobilien, Überzählige Immobilien des VBS (= Dispositionsbestand VBS), Vortrag an der BWO-Fachtagung vom 29.10.2009, Grenchner Wohntage 2009 (Vortragsunterlage)
- Klein Harald (2011), Zone für preisgünstigen Wohnungsbau in Zug, Vortrag an der Fachtagung der VLP-ASPAN in Zug, 7.4.2011
- Koch, Dieter (2000), Preisstatistik, in : Wirtschafts- und Sozialstatistik der Schweiz. Eine Einführung, hrsg. von P. Bohley, A. Jans, C. Malaguerra, Bern 2000, S. 367-440
- Koch, Dieter (1990), Preisstatistik, in: Einführung in die Wirtschafts- und Sozialstatistik der Schweiz, hrsg. von P. Bohley, A. Jans, Bern, S. 281-322
- Leiser A. (2010), Mehr Nüchternheit bei der Wohnungsdebatte, HEV der Stadt und des Kantons Zürich 1/2010
- Martinovits, Alex (2008), Bewohnerschaft und Mietzinse, in: Stadt Zürich & Schweizerischer Verband für Wohnungswesen SVW (Hrsg.), Wohnen morgen – Standortbestimmung und Perspektiven des gemeinnützigen Wohnungsbaus, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung

- Matter D. (2008), Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz, in: ARE, forum raumentwicklung, Neue Zahlen, alte Probleme, Heft 2/2008
- Metron (2009), Baulandpotenziale der Gemeinden – eine Chance für den gemeinnützigen Wohnungsbau, Bundesamt für Wohnungswesen, 25.6.2009
- PALM: Projet d'agglomération Lausanne-Morges, <http://www.lausanne-morges.ch/index.php?cid=16>
- Raumkonzept Schweiz (2011), hrsg. Von der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Konferenz der Kantonsregierungen, Schweiz. Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz, Schweizerischer Städteverband, Schweizerischer Gemeindeverband, Bern, Januar 2011, www.raumkonzept-schweiz.ch
- Regierungsrat ZH (2011), 67. Anfrage (Gebietsmanagement Flugplatzareal Dübendorf) von Kantonsrat Orlando Wyss vom 1.11.2010, Auszug aus dem Protokoll vom 19.1.2011, KR-Nr. 325/2010
- République et canton de Genève (2007), Schema Directeur Cantonal, Projets et mesures, Tafel 2.01, Densification différenciée de la couronne suburbaine, Genève, 28.8.2007
- République et canton de Genève (2011), Monitoring du plan directeur cantonal, Aménagement du territoire et urbanisme, Fiches monitoring 1.00, 1.01, Mai 2011
- Rey, Urs (2010), Ersatzneubau von Wohnungen immer wichtiger, Wohnbautätigkeit und bauliche Verdichtung im Kanton Zürich 2003-2008, statistik.info 03/10:21)
- Salvi, Marco (2011), Kosten und Nutzen der Zürcher Wohnbauförderung, in: 1886-2011. 125 Jahre Wohneigentum und Wohnen in Zürich, hrsg. vom Präsidentsdepartement Stadt Zürich und Statistik Stadt Zürich, 2009, S. 81-89
- Schwitter Stephan (2011), Mehr Land für Genossenschaften! in: Mieten und Wohnen 4/2011, S. 5.
- Stadt Bern, Stadtplanungsamt (2007), Bauliche Stadtentwicklung Wohnen, Künftige Planungsstrategie zum Wohnungsbau, Dezember 2007
- Stadt Bern (2007a), Stadtentwicklung der Stadt Bern, Wohnstadt Bern 2012
- Stadt Bern (2011), Wohnstadt Bern, Juni 2011, Ausgabe 20
- Stadtblick 21 (2010), Stadtentwicklung Zürich, Wohnen in Zürich, März 2010
- Stadt Zürich (2010), RES, Räumliche Entwicklungsstrategie des Stadtrats für die Stadt Zürich, März 2010
- Stadtrat von Zürich (2010), / Stadtentwicklung, Medienmitteilung vom 10. Juli 2009, 14'000 Wohnungen in Planung
- Staffelbach, Laurent, SBB Immobilien, Entwicklungspolitik von SBB Immobilien, Raum für preisgünstige Wohnungen?, Vortrag an der BWO-Fachtagung vom 29.10.2009, Grenchner Wohntage 2009 (Vortragsunterlage)
- SVW-ZH (2011), Schweizerischer Verband für Wohnungswesen, Kanton Zürich, Ein klares Votum zu Belegungsvorschriften, Befragung der gemeinnützigen Wohnbauträger im Kanton Zürich zu Belegungsvorschriften, Zürich, Juni 2011, <http://www.svw-zh.ch/resources/1/uploads/Medienmitteilung%202011-07-05%20Belegungsvorschriften%20in%20fast%2090%20Prozent%20der%20Wohnungen%20gem%20einnütziger%20Wohnbauträger.pdf>
- Ville de Genève (2009), Genève 2020, Plan directeur communal de la Ville de Genève, Renouvellement durable d'une ville-centre, Genf, Oktober 2009, S. 49ff. ; http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/plan_directeur_communal_ville_geneve-691-4511-10806.html
- Vinzens Martin (2010), Sektionschef beim ARE, Vortrag an der Swissbau: Nutzungsreserven im Gebäudebestand, 13.01.2010
- Volman Rainer (2011), Projektleiter Zonenplanrevision des Kantons Basel-Stadt, persönliche Auskunft vom Mai 2011
- VLP-ASPAN (2010), Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, Raum & Umwelt Nr. 1/10
- Waltert u.a. (2010), Waltert F., Pütz M., Böni R., Seidl I., Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme (published online Oktober 2010), available from World Wide Web: <http://www.wsl.ch/publikationen/pdf/10058.pdf> / Birmensdorf, Eidg. Forschungsanstalt WSL, Bern, Bundesamt für Umwelt, Bern, Bundesamt für Raumentwicklung