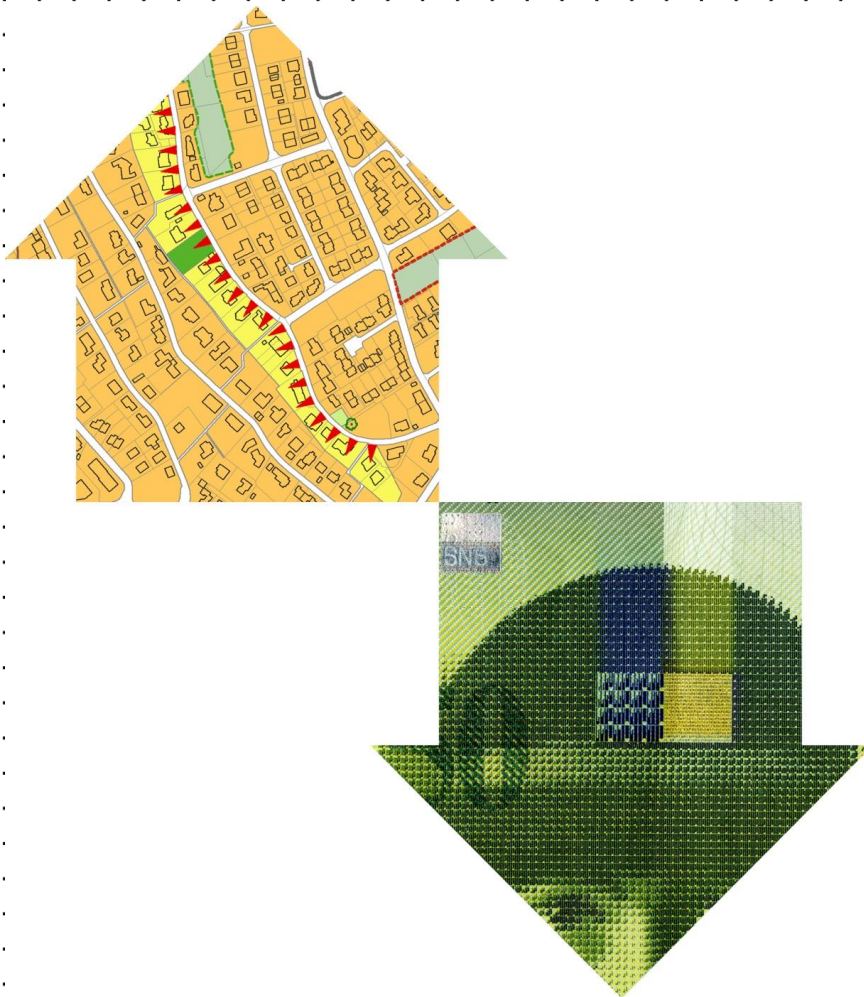


Preisgünstiger Wohnraum mittels raumplanerischer Massnahmen?

Wirkungsanalyse und Handlungsempfehlungen (Langfassung)



Hinweis: Zu diesem Bericht besteht auch eine zusammenfassende Kurzfassung, welche auf der Homepage des Bundesamts für Wohnungswesen zugänglich ist:

<http://www.bwo.admin.ch> (Dokumentation/Publikationen/Forschungsberichte).

Auftraggeber

Bundesamt für Wohnungswesen
Storchengasse 6
2540 Grenchen

Ernst Hauri
Verena Steiner

Begleitgruppe

(Teilnahme an drei Workshops)

Matthias Howald (ARE)
Felicitas Huggenberger (MV)
René Hutter (Kanton Zug)
Jörg Koch (Pensimo)
Michael Landolt (HEV)
Daniel Märki (WBG Schweiz)
Alex Martinovits (Stadt Zürich)
David Naef (Halter Immobilien)
Andrea Näf (Kanton St. Gallen)
Rolf Wegmann (Stadt Baden)

Expertengruppe

(Teilnahme an einem Workshop)

Lukas Bühlmann (VLP)
Angelus Eisinger (HCU Hamburg)
Corinna Heye (Raumdaten GmbH)
Katrin Jaggi (Planung - Städtebau – Architektur)
Andreas Löpfe (CUREM)
Reto Pfenninger (AGPS)
Alain Thierstein (TU München / EBP)

Projektteam

Lukas Beck (Ernst Basler + Partner)
Benjamin Buser (Ernst Basler + Partner)
Hansruedi Diggelmann (Planung | Vernetzung | Entwicklung)
Christine Eugster (Wüest & Partner)
Ronny Haase (Wüest & Partner)
Matthias Thoma (Ernst Basler + Partner)

Ernst Basler + Partner AG
Mühlebachstrasse 11
8032 Zürich
Telefon +41 44 395 16 16
info@ebp.ch
www.ebp.ch

Vorwort

Steigende Mieten und die dynamische Siedlungsentwicklung in der Schweiz: Beide Themen sind in den letzten Monaten auf der medialen und politischen Prioritätenliste deutlich nach oben gerückt. Die vorliegende Arbeit verbindet die Themen Raumplanung und preisgünstiger Wohnraum, die für die Zukunft des «Lebensraums Schweiz» bestimmend sein werden.

Noch in den 80er Jahren litten die Städte unter Bevölkerungsverlust und Abwanderung des Mittelstandes. Inzwischen hat der Wind gedreht: Die Städte und Agglomerationen der Schweiz weisen seit Jahren eine hohe Nachfrage nach Wohnraum auf. Individueller Mehrkonsum, Zunahme der Einpersonenhaushalte und Zuwanderung aus dem In- und Ausland werden für diese Phänomene verantwortlich gemacht. Die hohe Nachfrage ist aber auch Ausdruck einer besonderen Attraktivität unserer städtischen Lebensräume.

Steigende Preise sind ein Resultat der hohen Nachfrage bei gleichzeitig begrenztem und nur noch marginal ausweitbarem Angebot. Ein- und Aufzunungen sind heute vielerorts aus topographischen oder stadträumlichen Gegebenheiten nicht mehr möglich oder stossen in der Bevölkerung auf Widerstand: Die am 17. Juni 2012 von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern im Kanton Zürich angenommene Kulturlandinitiative hat verdeutlicht, dass die Sensibilität für den Umgang mit der Ressource Boden in breiten Kreisen gestiegen ist.

Was also tun bei steigenden Wohnungspreisen und begrenztem Flächenangebot? Um auch wirtschaftlich schwächeren Haushalten das Wohnen an zentralen Lagen zu ermöglichen, kamen bis anhin Förderungs- und Subventionsmodelle unterschiedlicher Ausprägung zum Einsatz. Neu werden raumplanerischen Instrumente zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsangebots diskutiert und an einzelnen Orten auch erprobt.

Sind diese Instrumente wirksam? Welche Nebenwirkungen gehen von ihnen aus? Welche Aspekte sind in der Anwendung und Umsetzung zu berücksichtigen? Die anspruchsvolle Fragestellung an der Schnittstelle von Immobilienwirtschaft, Raumplanung, Wohnungspolitik und Recht wird in der Studie «preisgünstiger Wohnraum mittels raumplanerischer Massnahmen» beleuchtet. Das Bundesamt für Wohnungswesen dankt den Mitgliedern der Begleit- und der Expertengruppe für die konstruktive Zusammenarbeit, die wesentlich zum Gelingen des Projekts beigetragen hat.

Zusammenfassung

Steigende Wohnungspreise sind in aller Munde. Die Antworten darauf sind vielschichtig: Ausweitung des Wohnungsangebotes, Begrenzung der Zuwanderung und Förderung des preisgünstigen Wohnraums sind die Antworten in der politischen Arena. Auch die Raumplanung rückt ins Licht: Verschiedene Gemeinden und Kantone prüfen die Förderung von preisgünstigem Wohnraum über raumplanerische Instrumente. Die mittel- und langfristigen **Auswirkungen** sowie die Wirksamkeit dieser Instrumente wurden bislang nicht geprüft. Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) hat deshalb beschlossen, eine Studie erarbeiten zu lassen, welche die Wirkungen und «Nebenwirkungen» von raumplanerischen Instrumenten zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum untersucht. Die Einschätzung der Wirkungen erfolgte auf Basis einer qualitativen Wirkungsanalyse (qualitatives Wirkungsmodell und Expertenbefragung) und einer quantitativen Analyse von Fallbeispielen.

Ergründen der Wirkungen und Nebenwirkungen der raumplanerischen Instrumente

Die Ziele, welche die Behörden mit der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum verfolgen, sind vielschichtig. Im Vordergrund steht die Bereitstellung eines Wohnungsangebotes, welches für **Haushalte mit geringem Einkommen tragbar** ist. Der geschaffene Wohnraum soll dort entstehen, wo tatsächlich eine Knappheit besteht. Die Wohnungen sollen zudem vielfältig nutzbar und qualitativ hochwertig sein und gleichzeitig ressourcenschonend bereitgestellt werden. Die Nebenwirkungen im Immobilienmarkt sind zu beschränken und die Umsetzung soll einfach und transparent erfolgen. Diese **hohen Anforderungen** an raumplanerische Instrumente machen deren Auswahl und Ausgestaltung zu einer besonderen Herausforderung.

Vielfältige Ziele

Die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum erfolgt bereits heute über **verschiedene Wege**. Öffentliche Interventionen tragen zum Wohnungsangebot in diesem Segment bei: Subventionierung von Bauträgern (bspw. vergünstigte Abgabe von Bauland an gemeinnützige Bauträger, z.B. Genossenschaften), Subjekthilfe (Sozialhilfe) oder Verzicht auf die mögliche Rendite bei Liegenschaften der öffentlichen Hand sind Markteingriffe, die mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden sind. Im Vergleich zu diesen bestehenden Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums bieten raumplanerische Massnahmen spezifische Chancen, aber auch Gefahren. Durch den impliziten räumlichen Bezug haben sie das Potenzial nur in jenen Räumen zu wirken, wo die Problematik hoher Wohnungspreise auch tatsächlich besteht und können so zu einer **sozial-räumlichen Durchmischung** beitragen. Im Gegensatz zu anderen staatlichen Massnahmen können raumplanerische Instrumente für den Staat weitgehend **kostenneutral** ausgestaltet werden. Den raumplanerischen Instrumenten ist aber auch ein grundlegender Zielkonflikt immanent: Wird

Chancen und Gefahren von raumplanerischen Instrumenten zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum

der Wohnraum vergünstigt, besteht eine Gefahr des Mehrkonsums und damit ein **Widerspruch** zur Prämisse eines **haushälterischen Umgangs** mit der Ressource Boden gemäss Raumplanungsgesetz. Dieser Nachteil kann mit Belegungsvorschriften überwunden werden, die in der Anwendung bei privaten Grundeigentümern aber mit offenen Fragen verbunden sind. Weiter ist bei der Anwendung der Instrumente von bedeutenden **Unsicherheiten in Bezug auf die entstehende Menge** auszugehen: Die Menge an preisgünstigem Wohnraum hängt vom Immobilienmarkt und letztlich von Einzelentscheidungen von Grundeigentümern ab.

Kurz- und mittelfristige Wirkung
der Instrumente beschränkt und
stark abhängig von lokalem
Kontext

Insgesamt sind die erwarteten Wirkungen bei der Anwendung von raumplanerischen Instrumenten **beschränkt**. Durch die langfristigen Erneuerungszyklen und die eingeschränkte Verfügbarkeit von Bauland ist kurz- bis mittelfristig kein starker Effekt zu erwarten. Die Wirkung der Instrumente hängt ab von **lokalen Gegebenheiten** und der **konkreten Ausgestaltung**. Während ein Instrument beispielsweise in einem nachfragestarken Immobilienmarkt gut funktionieren kann, kann es in einem anderen Raum mit geringerer Nachfrage keine oder nur eine beschränkte Wirkung entfalten.

Die bereits vereinzelt angewandten Instrumente **Nutzungsprivilegien** und **Anteile in der Nutzungsplanung** haben den Vorteil, dass der Anwendungssperimeter der Instrumente, z.B. ein Areal, mit dem Wirkungssperimeter übereinstimmt. Dies trägt wesentlich zur Nachvollziehbarkeit und damit zur Akzeptanz der Intervention bei. Diese Instrumente wirken insbesondere in Märkten mit sehr hohem Nachfragedruck. Ohne die Anwendung von Belegungsvorschriften, die mit Aufwand und offenen Fragen in der Umsetzung verbunden ist, stehen die Instrumente im Widerspruch zum Ziel der haushälterischen Bodennutzung. Die **Mengenausweitung** bietet ein Potenzial bei der Vergünstigung von Wohnraum. In den Räumen mit den höchsten Immobilienpreisen, namentlichen in dynamischen Städten und Agglomerationen, dürfte die Wirkung aufgrund von Kompensationseffekten allerdings beschränkt sein. Sie steht bei einer verbreiteten Anwendung ebenfalls im Widerspruch zum Ziel der haushälterischen Bodennutzung. Die **Zweitwohnungsbeschränkung** ist in den Städten und Agglomerationen ein wenig wirksames Instrument zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum. Der grundsätzliche Wirkungsmechanismus der **Mehrwertabgabe** kombiniert mit Verwendung der Mittel für preisgünstigen Wohnraum weist ein grosses Potenzial auf. Die Mittelbeschaffung bedingt allerdings Auf- und Einzonungen in grossem Ausmass, was insbesondere in den Städten und Agglomerationen schwer umsetzbar ist. Die mangelnde Verfügbarkeit von Bauland zur Investition der Erträge (Mittelverwendung) kann zudem dazu führen, dass die preisgünstigen Wohnungen nicht dort erstellt werden können, wo sie nachgefragt sind. Als Nebenwirkung ist ein Anstieg der Bodenpreise möglich, da Erträge aus der Abgabe direkt in den Bodenmarkt fliessen.

Eine entscheidende Voraussetzung für die Beurteilung der Eignung eines Instruments ist die Kenntnis über die **Motivation** einer Gemeinde oder eines Kantons im Bereich der Förderung des preisgünstigen Wohnraums. **Kombinationen und Mischformen** der Instrumente sind denkbar und je nach Situation sinnvoll. Die Vergabepraxis der entstehenden preisgünstigen Wohnungen ist entscheidend. Mit Belegungsvorschriften kann sichergestellt werden, dass auch tatsächlich die Zielgruppe vom entstehenden Wohnraum profitiert und die Vergünstigung des Wohnraums keinen erhöhten individuellen Konsum nach sich zieht.

Motivation und Ziele
entscheidend für Auswahl der
Instrumente

Der Mangel an preisgünstigem Wohnraum ist kein schweizweites Problem. Daher ist es weder notwendig noch sinnvoll, dass der Bund raumplanerische Instrumente zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum in allen Regionen empfiehlt. Er kann dagegen Kantonen und Gemeinden einen **«Werkzeugkasten»** an Instrumenten und Massnahmen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum anbieten. Eine abschliessende Definition von Ausgestaltung und **Verwendungszweck der Mehrwertabgabe** auf Bundestufe im Rahmen der aktuellen Revision des Raumplanungsgesetzes würde die in der Studie untersuchte Verwendung für den preisgünstigen Wohnraum möglicherweise verunmöglichen. Hier wäre zu prüfen, ob den Kantonen und Gemeinden bei der Mittelverwendung eine hohe Autonomie zugesprochen und eine Verwendung für den preisgünstigen Wohnraum vorgesehen werden kann.

Empfehlungen Bund

In Regionen, in denen ein hoher Bedarf an preisgünstigen Wohnungen besteht, sind die kantonalen **rechtlichen Voraussetzungen** für die Anwendung von raumplanerischen Instrumenten auf kommunaler Stufe zu schaffen. Die **Gemeinden** sind bei der Ausgestaltung zu **unterstützen** und zu beraten. Das Instrument der **Mehrwertabgabe** und ihre Verwendung für preisgünstigen Wohnraum ist **auf Stufe Kanton zu prüfen**, da planerische Mehrwerte oft nicht dort anfallen, wo die Tragbarkeit der Wohnkosten für viele Haushalte eine Herausforderung darstellt. Auch die mit Nachteilen verbundene **Mengenausweitung** wäre einzig mit einer **kantonalen Koordination** denkbar und mit weiteren raumplanerischen Kriterien zu kombinieren.

Empfehlungen Kanton

Das preisgünstige Wohnraumangebot kann und soll nicht mit der Raumplanung allein gesteuert werden. **Bewährte kommunale Instrumente** wie die Abgabe von Land an gemeinnützige Bauträger, eine aktive Bodenpolitik oder kommunaler Wohnungsbau können wirkungsvolle Beiträge leisten. Entsprechend ist die Einführung von neuen Instrumenten immer auch bezüglich des Mehrwertes gegenüber bestehenden etablierten Ansätzen zu prüfen. Die **Erteilung von Nutzungsprivilegien im Rahmen von Aushandlungsprozessen** steht den meisten Gemeinden bereits heute offen und bietet Chancen für die Kombination mit weiteren öffentlichen Anliegen und damit einer ausgewogenen und qualitätvollen Entwicklung. Allerdings bedingen solche Verfahren Ressourcen der kommunalen Verwal-

Empfehlungen Gemeinden

tungen und ein entsprechendes Planungsverständnis und -Know-How. Für die Einführung von **Anteilen in der Nutzungsplanung** muss in den meisten Kantonen eine rechtliche Grundlage abgewartet werden. Die Anwendung muss in Kombination mit Auf- und Einzonungen erfolgen, damit nicht eine stark investitionshemmende Wirkung von den Instrumenten ausgeht.

Inhaltsverzeichnis

1	Aufbau und Erarbeitungsprozess	1
1.1	Aufbau	1
1.2	Methodik und Erarbeitungsprozess	2
2	Einordnung, Begriffe und Ziele	4
2.1	Einordnung in den Planungskontext	4
2.2	Begriffe	5
2.3	Ziele	9
2.3.1	Beabsichtigte Wirkungen	9
2.3.2	Unbeabsichtigte Wirkungen («Nebenwirkungen») ...	11
2.3.3	Umsetzbarkeit	11
2.3.4	Kriterien	12
2.4	Bedarf an preisgünstigen Wohnungen	14
3	Untersuchte raumplanerische Instrumente	19
3.1	Massnahmen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum.	19
3.2	Auswahl der raumplanerischen Instrumente	21
3.3	Beschrieb der untersuchten Instrumente	22
3.4	Bisherige Anwendung der untersuchten Instrumente	26
4	Wirkungen und Umsetzbarkeit der Instrumente	29
4.1	Wirkungsmodell	29
4.2	Quantitative Modellierung: Fallbeispiele und Annahmen	31
4.2.1	Kurzbeschreibung der für die Fallbeispiele verwendeten Städte	32
4.2.2	Annahmen für das Basisszenario	35
4.2.3	Annahmen für die Modellierung der Instrumente	38
4.2.4	Kostenmiete	39
4.3	Wirkung der Instrumente im Vergleich	40
4.4	Nutzungsprivilegien als Anreiz	41
4.4.1	Einordnung in das Wirkungsmodell	41
4.4.2	Beurteilung von Wirkungen und Umsetzung	42
4.4.3	Modellierung von Fallbeispielen	44
4.4.4	Zusammenfassende Einschätzung	48
4.5	Anteile in Nutzungsplanung	49
4.5.1	Einordnung in das Wirkungsmodell	49
4.5.2	Beurteilung von Wirkungen und Umsetzung	49
4.5.3	Modellierung von Fallbeispielen	51
4.5.4	Zusammenfassende Einschätzung	55
4.6	Mengenausweitung	56
4.6.1	Einordnung in das Wirkungsmodell	56
4.6.2	Beurteilung von Wirkungen und Umsetzung	56

4.6.3	Modellierung von Fallbeispielen	58
4.6.4	Zusammenfassende Einschätzung	60
4.7	Zweitwohnungsbeschränkung	61
4.7.1	Einordnung in das Wirkungsmodell	61
4.7.2	Beurteilung von Wirkungen und Umsetzung	61
4.7.3	Modellierung von Fallbeispielen	62
4.7.4	Zusammenfassende Einschätzung	63
4.8	Mehrwertabgabe	64
4.8.1	Einordnung in das Wirkungsmodell	64
4.8.2	Beurteilung von Wirkungen und Umsetzung	64
4.8.3	Modellierung von Fallbeispielen	65
4.8.4	Zusammenfassende Einschätzung	75
4.9	Exkurs: Belegungsvorschriften.....	76
5	Fazit: Bewertung der Instrumente und Empfehlungen	78
5.1	Preisgünstiges Wohnen durch Raumplanung: Notwendig und sinnvoll?	78
5.2	Raumplanerische Instrumente: Wirkungsvoll und umsetzbar?	81
5.3	Umsetzung: Was wäre zu beachten und wer kann was tun?	82
5.3.1	Handlungsmöglichkeiten auf Stufe Bund	84
5.3.2	Handlungsmöglichkeiten auf Stufe Kantone	85
5.3.3	Handlungsmöglichkeiten auf Stufe Gemeinde	86

Anhänge

A1	Abkürzungsverzeichnis
A2	Instrumente
A3	Literatur
A4	Angebots- und Bestandesmietpreisspektren für Fallbeispiele
A5	Preiselastizität von Wohnraum
A6	Kostenlimiten nach WFG
A7	Fragebogen Expertenworkshop

1 Aufbau und Erarbeitungsprozess

Das Kapitel beschreibt den Aufbau und die Methodik (1.1) der vorliegenden Studie sowie den Erarbeitungsprozess (1.2).

1.1 Aufbau

Abbildung 1 zeigt den Aufbau des Berichts und dessen Inhalte.

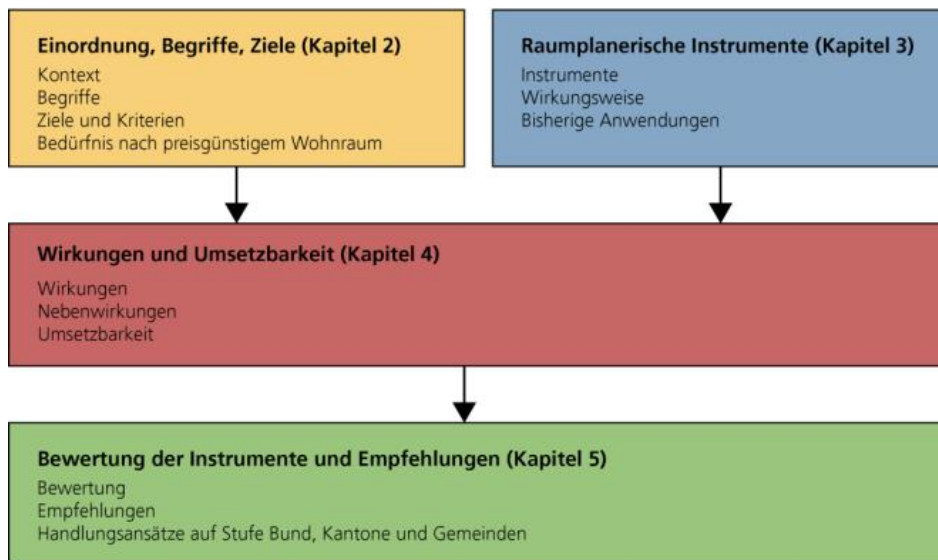


Abbildung 1: Aufbau des Berichts

Kontext, Begriffe und Ziele

Kapitel 2 ordnet die Studie in den Kontext der aktuellen Diskussion ein. Für die Thematik wesentliche Begriffe werden erläutert. Die Ziele, welche die untersuchten raumplanerischen Instrumente verfolgen, werden ausgeführt. Daraus werden Kriterien für die Eignung der Instrumente abgeleitet. Diese dienen als Grundlage für die Beurteilung der Instrumente (Kapitel 4). Eine ungefähre Abschätzung des Bedürfnisses nach preisgünstigem Wohnraum erfolgt ebenfalls in Kapitel 2 und dient als Basis für die Einordnung der mit den Instrumenten generierten Quantitäten.

Kapitel 3 beschreibt die fünf untersuchten raumplanerischen Instrumente. Dazu werden die raumplanerischen Instrumente in weitere Massnahmen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum eingebettet, ihre Wirkungsweise beschrieben und bisherige Anwendungen von solchen Instrumenten dargelegt.

Raumplanerische Instrumente und deren Wirkungsweise

Kapitel 4 enthält die Analyse der Wirkungen und Umsetzbarkeit der Instrumente. Das für die Analyse verwendete Wirkungsmodell wird erläutert und die fünf untersuchten Instrumente werden im Modell verortet. Die Instrumente werden einzeln bezüglich ihrer Wirkungen und der möglichen

Wirkungen und Umsetzbarkeit der Instrumente

Umsetzung analysiert. Diese Wirkungsanalyse erfolgt einerseits qualitativ. Andererseits werden die Wirkungen der Instrumente im Immobilienmarkt anhand von Fallbeispielen quantitativ modelliert.

Kapitel 5 bewertet schliesslich zusammenfassend die untersuchten Instrumente. Neben den erwarteten Wirkungen fliessen auch Aspekte der Umsetzung in die Empfehlungen ein. Die Handlungsmöglichkeiten auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinden sollen den staatlichen Akteuren Hinweise für die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum und mögliche Stolpersteine bei der Anwendung der Instrumente geben.

1.2 Methodik und Erarbeitungsprozess

Qualitative und quantitative
Einschätzung der Wirkungen

Die Einschätzung der Wirkungen und Umsetzbarkeit der raumplanerischen Instrumente wird qualitativ und quantitativ vorgenommen. Um die vielschichtigen und komplexen Wirkungen der noch wenig angewandten raumplanerischen Instrumente zu erfassen, wurden im Erarbeitungsprozess Fachleute aus der Praxis sowie Experten aus unterschiedlichen Fachbereichen einbezogen.

Qualitative Einschätzung über
Einordnung in Wirkungsmodell
und Expertenworkshop

Bei der qualitativen Analyse wurden einerseits die Wirkungen und Nebenwirkungen der Instrumente und andererseits die Umsetzbarkeit untersucht. Zur Einschätzung der Wirkungen wurden die Instrumente in ein immobilienökonomisches Wirkungsmodell eingeordnet. Daraus wurden die möglichen Wirkungen der einzelnen Instrumente abgeleitet. Diese erste Einschätzung der Wirkungen wurde an einem Expertenworkshop reflektiert und verifiziert. Die erwarteten Wirkungen wurden zudem in der Begleitgruppe mit Fachleuten aus der Praxis überprüft. Die Begleitgruppe hat zudem die Umsetzbarkeit der Instrumente thematisiert. Verschiedene Aspekte wie Rechtsgrundlagen, zeitliche Umsetzbarkeit oder Akzeptanz wurden dabei beleuchtet.

Quantitative Einschätzung
anhand von Fallbeispielen

Im Rahmen einer quantitativen Vertiefung wurden anhand von Fallbeispielen die Auswirkungen von ausgewählten raumplanerischen Instrumenten auf den Immobilienmarkt simuliert. Dabei wurden Schlüsselgrössen wie die entstehende Anzahl von Wohnungen bei einer Anwendung eines bestimmten Instruments oder die zu erwartenden Mieten abgeschätzt. Die Fallbeispiele tragen dazu bei, ein „Gefühl“ dafür zu erlangen, wie die Instrumente ausgestaltet sein müssten, damit eine bestimmte Zahl an preisgünstigen Wohnungen geschaffen bzw. finanziert werden könnte.

Begleitgruppe aus Praxis
beleuchtet Umsetzbarkeit und
reflektiert Ziele und Wirkungen

Die Erarbeitung des Berichts wurde begleitet durch eine Gruppe von erfahrenen Personen aus der Immobilien-, Bau- und Planungspraxis. Dieser Gruppe gehörten Personen aus allen staatlichen Ebenen an: Bund (Bundesämter für Raumentwicklung und Wohnungswesen), Kantone (Kantone St. Gallen und Zug) sowie Kommunen (Städte Baden und Zürich). Daneben

gehörten der Gruppe Vertreter der gemeinnützigen Bauträger (Wohnbaugenossenschaften Schweiz), der Hauseigentümer (Hauseigentümerverband), der Mieter (Mieterverband) sowie der Immobilienwirtschaft (Halter, Pensimo) an. Die Begleitgruppe hat sich periodisch getroffen und den Fortschritt der Erarbeitung diskutiert. Sie fokussierte dabei auf die Umsetzbarkeit der Instrumente, reflektierte die Ziele der Studie und leistete substantielle Beiträge zu der Analyse der Wirkungen der verschiedenen Instrumente. Die Begleitgruppe ist im Impressum namentlich aufgeführt.

Die Wirkungen potenzieller raumplanerischer Instrumente sind vielschichtig und komplex. Zudem gibt es nur wenige Erfahrungen bei der Anwendung solcher Instrumente. Deshalb wurde im Rahmen der Studie ein Expertenworkshop durchgeführt, in welchem die «Wirkungen und Nebenwirkungen» dieser Instrumente diskutiert und bewertet wurden. Diese Einschätzung diente als wichtige Grundlage für die Wirkungsanalyse. Am Workshop nahmen Experten aus der Immobilienökonomie, der Regional- und Stadtökonomie, der Raumplanung, der Soziologie und des Städtebaus teil (namentliche Aufführung im Impressum). Diese breite Diskussion der Wirkungen erlaubte fundierte Einschätzungen zu den Wirkungen der Instrumente.

Analyse der vielfältigen
Wirkungen anhand eines
Expertenworkshops

2 Einordnung, Begriffe und Ziele

Kapitel 2.1 nimmt eine Einordnung der Studie in den politischen und planerischen Kontext vor. In Kapitel 2.2 werden die für die Studie wesentlichen Begriffe erläutert und definiert. Die Ziele, welche mit der Anwendung von raumplanerischen Instrumenten erreicht werden sollen, werden in Kapitel 2.3 dargelegt. In 2.4 wird der ungefähre Bedarf an preisgünstigem Wohnraum abgeschätzt.

2.1 Einordnung in den Planungskontext

Anstieg der Angebotsmieten in
Städten und Agglomerationen
seit 2000

In den letzten Jahren sind die Wohnungspreise insbesondere in den Städten und den Agglomerationen stark angestiegen. So haben sich seit 2000 die Angebotsmieten in Genf mehr als verdoppelt, in der Stadt Zürich haben diese im selben Zeitraum um rund 60 % zugenommen [WÜEST 2011]. Aufgrund des Schweizer Mietrechts hat sich das nicht in gleichem Masse auf die bestehenden Mietverhältnisse ausgewirkt. Durchschnittlich sind die Mieten in der Schweiz (neue und bestehende Mietverhältnisse) seit 2000 um ca. 20 % gestiegen [BFS 2011].

Viel diskutierte und kontroverse
Thematik

Diese Immobilienpreisentwicklung und deren Folgen werden in den Medien und in Fachkreisen intensiv und kontrovers diskutiert. Während einige die Wohnkosten im historischen Vergleich als günstig betrachten [SCHELENBAUER 2012], sehen andere den Mittelstand bedroht [TA 2010].

Raumplanung zur Schaffung von
preisgünstigem Wohnraum?

Die Förderung von angemessenen Wohnungen zu tragbaren Bedingungen ist eine Verfassungsaufgabe¹⁾. In welchem Umfang ist dies eine Notwendigkeit und mit welchen Mitteln soll dieser Aufgabe entsprochen werden? Dazu sind sich die Akteure in der politischen Arena uneinig. Neben der Ausweitung des Wohnungsangebotes, der Begrenzung der Zuwanderung und der Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus über gemeinnützige Bauträger wird zunehmend auch die Raumplanung ins Spiel gebracht. Verschiedene Gemeinden und Kantone prüfen die Förderung von preisgünstigem Wohnraum über raumplanerische Instrumente.

1) Art. 41, lit. e BV: Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können.
Art 108 BV: Der Bund fördert den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Er fördert insbesondere die Beschaffung und Erschliessung von Land für den Wohnungsbau, die Rationalisierung und die Verbilligung des Wohnungsbaus sowie die Verbilligung der Wohnkosten.

Soll und kann die Raumplanung zur Schaffung von preisgünstigem Wohnen beitragen? Bislang gibt es in der Schweiz kaum Erfahrungen bei der Anwendung von raumplanerischen Instrumenten zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum. Die mittel- und langfristigen Auswirkungen sowie die Wirksamkeit dieser Instrumente wurden bislang nicht geprüft.

Kaum Erfahrungen, keine Kenntnisse der mittel- und langfristigen Wirkungen

Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) hat bereits 2010 im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) eine Studie «Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit raumplanerischen Mitteln» erarbeitet [VLP 2010]. Darin werden mögliche Instrumente der Raumplanung zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus aufgezeigt. Die Studie fokussiert insbesondere auf die rechtliche Machbarkeit und Fallbeispiele von bisher angewendeten Instrumenten in der Schweiz. Sie liefert indes keine Antworten bezüglich deren Potentiale sowie ihrer mittel- bis langfristigen Wirkungen auf den Wohnungsmarkt.

VLP-Studie 2010 mit Fokus auf gemeinnützigen Wohnungsbau und juristische Umsetzbarkeit

Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) hat deshalb beschlossen, eine Studie erarbeiten zu lassen, welche die Wirkungen von raumplanerischen Instrumenten zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum untersucht.

Studie zur Wirkungsanalyse

Hohe Miet- und Immobilienpreise werden in letzter Zeit vor allem in den Agglomerationen wahrgenommen und diskutiert. Aber auch in den Tourismuszentren in den Alpen sind die Einwohnerinnen und Einwohner mit ansteigenden Mieten und Immobilienpreisen konfrontiert. Dort gründen die hohen Preise primär in der hohen Nachfrage nach Zweitwohnungen. Mögliche Lösungen unterscheiden sich deshalb für Städte und Agglomerationen im Mittelland und touristisch geprägte Regionen. Die vorliegende Studie konzentriert sich auf den preisgünstigen Wohnraum in Städten und Agglomerationen. Die untersuchten Instrumente sind aber grundsätzlich auch in Tourismuszentren und -regionen anwendbar.

Betrachtung der Städte und Agglomerationen

Die vorliegende Studie untersucht primär den Mietmarkt. Der Anteil der Mietenden ist in der Schweiz im Vergleich zum europäischen Ausland gross (Anteil Mieterhaushalte 2008: CH: 61 %, EU-27: 35 %)²). Insbesondere Haushalte mit tieferen Einkommen sind in der Schweiz überdurchschnittlich oft Mieterhaushalte. Durch die enge Kopplung des Miet- und Eigentumsmarkts sind die Auswirkungen von raumplanerischen Instrumenten aber auch im Eigentumsmarkt zu erwarten.

Fokus auf Mietmarkt

2.2 Begriffe

Die Definition des Begriffs «preisgünstiger Wohnraum» ist für die vorliegende Studie zentral. Während Wohnraum relativ einfach mit «alle ständig dem Wohnen dienenden Räume» (Artikel 4 Absatz 1 WFG) umschrieben

Preisgünstiger Wohnraum: Komplexe Begrifflichkeit

2) [BWO, 2008] respektive [GHEKIERE 2007]

werden kann, ist die Definition der Preisgünstigkeit komplexer. Für den Mieter oder die Mieterin hängt es immer von persönlichen Lebensumständen (Einkommen, Haushaltsgrösse, weitere Lebenshaltungskosten, etc.) ab, ob eine Wohnung preisgünstig ist. Beim Entscheid für oder gegen eine Wohnung werden zudem immer Abwägungen zwischen verschiedenen Vor- und Nachteilen des Gesamtpakets der Wohnung gemacht. Es geht also immer um ein Preis-Leistungs-Verhältnis einer Wohnung, welches vom Mieter oder der Mieterin zur Entscheidungsfindung herangezogen wird. Individuelle Präferenzen beeinflussen diese Entscheide stark. Welchen Anteil meines Einkommens bin ich bereit für Wohnen auszugeben? Wie wichtig ist die Objektqualität und welche Bedeutung hat die Lagequalität? Bin ich bereit, mich zugunsten einer attraktiven Wohnung in anderen Bereichen einzuschränken?

Räumliche Komponente Die Preisgünstigkeit hat eine starke räumliche Komponente. Boden- und damit Mietpreise sind stark lageabhängig. Während die Preise in den Kernstädten und Zentren der Agglomeration meist am höchsten sind, nehmen sie mit zunehmender Distanz davon ab. Das beeinflusst natürlich auch die Wahrnehmung der Preisgünstigkeit. Ein gleich hoher Mietzins für eine Wohnung wird am einen Ort als teuer und an einem anderen Ort als preisgünstig empfunden.

Angewandte Begriffe Die Preisgünstigkeit wird in der Literatur und in Gesetzen oftmals über die Tragbarkeit für einen Haushalt definiert. Einen Überblick über verschiedene Begriffe bietet die Studie des VLP [VLP 2010]. Folgende Definitionen der Preisgünstigkeit werden häufig verwendet:

- **Maximaler Anteil am Einkommen («Drittels-Regel»)**

Oftmals wird die Faustregel verwendet, dass ein Haushalt nicht mehr als einen Drittel des Einkommens für die Miete ausgeben soll. Eine Wohnung ist für einen Haushalt also tragbar, wenn ein Drittel oder weniger des Einkommens für die Wohnkosten aufgewendet werden. Diese Faustregel wenden beispielsweise Gerichte bei der Beurteilung der Zahlungsfähigkeit von Nachmietern an³⁾. Der Nachteil dieser Definition ist das Ausblenden von unterschiedlichen individuellen Präferenzen (siehe oben).

- **Maximal mitfinanzierter Mietzins durch Sozialhilfe:**

Die Gemeinden, welche die Sozialhilfe ausrichten, legen maximale Beträge fest, welche durch die Sozialhilfe für Mieten bezahlt werden. Damit werden die Preisgünstigkeit respektive die Zielgruppe des preisgünstigen Wohnraums eng gefasst. Zudem sind die Beträ-

3) <http://www.gerichte-zh.ch/themen/miete/kuendigung-rueckgabe/vorzeitige-rueckgabe-der-mietsache.html>

ge je nach Gemeinde unterschiedlich, was die Handhabbarkeit erschwert.

- **Kostenmiete:**

Vor allem gemeinnützige Bauträger wenden die Kostenmiete an. Bei der Kostenmiete darf der Vermieter oder die Vermieterin keinen oder höchstens einen geringfügigen Gewinn auf dem Mietzins erzielen. Der Mietzins deckt also nur die effektiven Kosten (Anlagekosten, Kapitalverzinsung, Abschreibungen und Betriebskosten) des Vermietenden. Der Vorteil dieser Definition ist die relativ einfache Handhabbarkeit und die grosse Verbreitung dieses Prinzips bei den gemeinnützigen Bauträgern, wenn auch die Kostenmiete unterschiedlich interpretiert und angewendet wird. Als Nachteil ist die Tatsache zu werten, dass eine Wohnung mit hohen Anlagekosten (beispielsweise aufgrund hoher Baulandpreise oder grosszügigem Ausbaustandard), auch bei Anwendung der Kostenmiete hohe Mietzinsen aufweist.

- **Gemeinnütziger Wohnungsbau = preisgünstiger Wohnraum:**

Unter dem gemeinnützigen Wohnungsbau werden Bauträger zusammengefasst, welche nicht gewinnorientiert sind und einen Beitrag zum preisgünstigen Wohnraumangebot leisten⁴⁾. Die meisten Wohnbaugenossenschaften und -stiftungen erfüllen diese Kriterien. Diese Definition hat die gleichen Nachteile wie die Definition über die Kostenmiete mit dem Unterschied, dass sie direkt auf den Bauträger zielt.

Jede Definition hat ihre spezifischen Vor- und Nachteile. Die vorliegende Studie orientiert sich am Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG). Dieses schreibt einerseits die Kostenmiete vor. Andererseits werden in den Ausführungsbestimmungen (Verordnung des BWO über die Kostenlimiten und Darlehensbeträge für Miet- und Eigentumsobjekte) Kostenlimiten für die Anlagekosten festgelegt, um sehr hohe Mieten zu verunmöglichen. Die Kostenlimiten sind nach Standort abgestuft (Limiten sowie Beispielrechnung siehe Anhang A6), was den unterschiedlichen Landkosten Rechnung trägt.

Eng verknüpft mit der Preisgünstigkeit ist die Definition der Zielgruppe. Für wen soll der Wohnraum erschwinglich oder preisgünstig sein? Während das Wohnraumförderungsgesetz (WFG) des Bundes von Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen spricht, wird in der öffentlichen Diskussion zunehmend auch eine Knappheit von Wohnungen für mittlere Einkommen bzw. den sogenannten «Mittelstand» diskutiert. Die vorliegende Studie nimmt als Zielgruppe diejenigen Haushalte, deren Haushalts-

Definition für vorliegende Studie:
Kostenmiete plus Kostenlimiten
für Anlagekosten

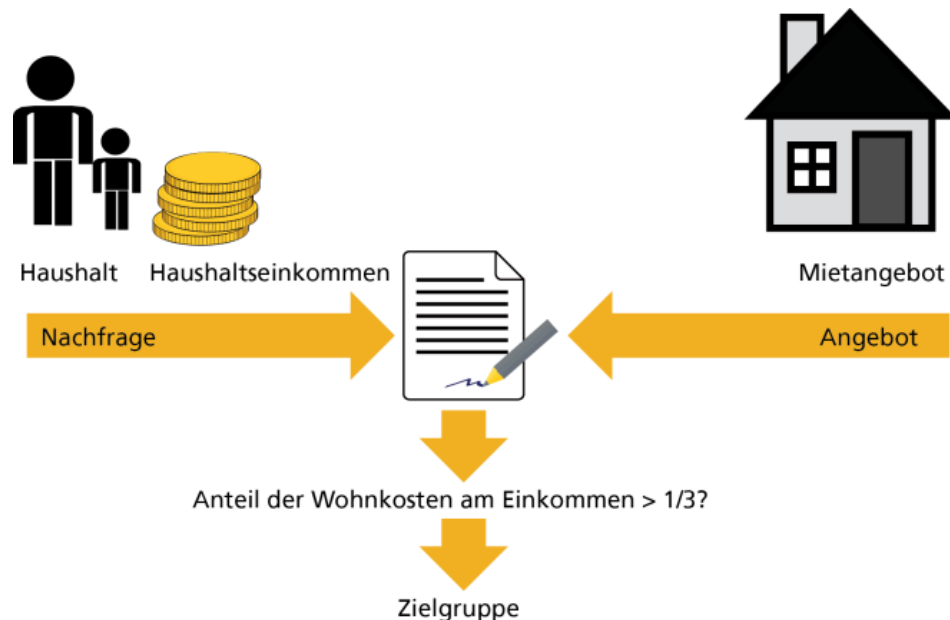
Zielgruppe von preisgünstigem
Wohnraum

4) Gemäss Artikel 4 Absatz 3 WFG gilt eine Tätigkeit dann als gemeinnützig, wenn sie nicht gewinnstrebig ist und der Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Wohnraum dient.

einkommen durch die Ausgaben für Wohnen unverhältnismässig stark belastet werden. Dabei wird die «Drittels-Regel» verwendet. Die Wohnkosten gelten für einen Haushalt als tragbar, wenn sie einen Drittel des Einkommens nicht übersteigen. Entsprechend gelten als Zielgruppe diejenigen Haushalte, welche heute mehr als einen Drittel für Wohnen ausgeben.

Bei sehr geringen Einkommen kann auch eine Belastung von weniger als einem Drittel des Einkommens einschneidende Konsequenzen haben. Haushalte mit sehr hohen Einkommen könnten dagegen auch mehr als einen Drittel ihrer Einkommen für Wohnen verwenden, ohne sich in anderen Bereichen übermässig stark einschränken zu müssen. Für eine ungefähre Abschätzung des Bedürfnis nach preisgünstigen Wohnungen (Kapitel 2.4) scheint die «Drittels-Regel» aber geeignet.

Abbildung 2: Bestimmung der Zielgruppe



Raumplanerische Massnahmen:
Mögliche Instrumente gemäss
RPG

Als *raumplanerische Massnahmen* werden in dieser Studie diejenigen Massnahmen verstanden, welche eine explizit räumliche Komponente haben, im Rahmen des geltenden schweizerischen Raumplanungsgesetzes (RPG) möglich sind und den entsprechenden Planungsgrundsätzen entsprechen. Dazu zählen die kantonalen Planungs- und Baugesetzgebungen und insbesondere die Richt- und Nutzungsplanung sowie alle im Rahmen dieser Planungen möglichen Bestimmungen.

Weitere angewandte
Massnahmen der öffentlichen
Hand: Gemeinnütziger
Wohnungsbau, sozialer
Wohnungsbau, Subjekthilfe

Weitere Massnahmen der öffentlichen Hand zur Förderung der Tragbarkeit der Wohnkosten sind die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, der kommunale soziale Wohnungsbau und die Subjekthilfe an einkommensschwache Bevölkerungsgruppen (siehe auch Kapitel 3.1). Einige Kantone und Gemeinden wenden insbesondere die letzten beiden Massnahmen selbst an. Den gemeinnützigen Wohnungsbau unterstützen sie mit dem Verkauf oder der Abgabe im Baurecht von Grundstücken an ebendiese Bauträger. Diese nicht-raumplanerischen Massnahmen können mit raumplanerischen Instrumenten unterstützt werden, indem beispiels-

weise in Gestaltungsplänen ein Anteil an Wohnungen vorgesehen wird, der durch gemeinnützige Bauträger erstellt wird.

2.3 Ziele

Mit der Anwendung von Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums sollen gewisse Wirkungen erzielt werden. Gleichzeitig sollen die unerwünschten Wirkungen möglichst gering ausfallen. Um die Eignung der in dieser Studie untersuchten raumplanerischen Instrumente zu prüfen, müssen die Ziele bezüglich Wirkungen und «Nebenwirkungen» bekannt sein. Deshalb werden die Ziele bezüglich der Wirkungen der Instrumente in diesem Kapitel hergeleitet. Daraus werden die Kriterien und Indikatoren abgeleitet, welche als Grundlage zur Beurteilung der Instrumente dienen.

Die Studie hat nicht zum Gegenstand, die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit der Ziele selbst zu untersuchen. Sie prüft, ob und in welchem Ausmass mit den diskutierten Instrumenten die gegebenen Ziele erreicht werden können.

2.3.1 Beabsichtigte Wirkungen

Die Ziele, welche mit preisgünstigem Wohnraum verfolgt werden, sind vielfältig und nicht immer transparent. Zudem besteht oft grosser Interpretationsspielraum bei der Definition des preisgünstigen Wohnungsraums. Für die vorliegende Studie wurden die Ziele und Förderungsgrundsätze des Wohnraumförderungsgesetzes (WFG) als Grundlage genommen. Ergänzend sind bei raumplanerischen Instrumenten die im Raumplanungsgesetz (RPG) verankerten Ziele zu beachten. Sie werden im Folgenden erläutert und ergänzt.

Das Hauptziel respektive der Zweck des preisgünstigen Wohnraums ist die Schaffung von «Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen» (Art. 1 WFG). Die Eingrenzung «Haushalte mit geringem Einkommen» wird für diese Studie gemäss der Tragbarkeit interpretiert: Es sind diejenigen Haushalte, die durch die Wohnungskosten unverhältnismässig stark belastet werden. Diese Haushalte entsprechen weitgehend den Haushalten mit geringen Einkommen (siehe Kapitel 2.4). Zudem sind der räumliche und der zeitliche Aspekt von Bedeutung.

Ziel 1: Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen

Räumlich sollten die preisgünstigen Wohnungen vorwiegend dort entstehen, wo diese knapp sind, also primär in den Kernstädten und den Agglomerationen. Die benötigte Anzahl an Wohnungen in diesen Räumen hängt von der Zielgruppe ab und ist von den lokalen Einkommen und dem lokalen Mietmarkt abhängig (siehe Kapitel 2.4).

Auch der zeitliche Aspekt ist entscheidend. Die preisgünstigen Wohnungen sollen kurz- bis mittelfristig erstellt werden, aber auch langfristig der Zielgruppe zur Verfügung stehen.

Ziel 2: Soziale Durchmischung

Ein wichtiges Ziel von preisgünstigem Wohnraum ist das Fördern der sozial-räumlichen Durchmischung (Art. 5 WFG: «ausgewogene soziale Durchmischung der Bewohnerschaft»). Die preisgünstigen Wohnungen sollen primär in Gebieten entstehen, in denen die soziale Durchmischung heute gering ist und nicht in jenen Gebieten, in welchen bereits heute ein grosses Angebot an preisgünstigen Wohnungen besteht. Die sozial-räumliche Durchmischung bleibt dabei ein schwer fassbarer Begriff und die zugrunde liegende Motivation für soziale Durchmischung ist unterschiedlich (z.B. gesellschaftliche Integration, Funktionsfähigkeit der Wirtschaft). Abhängig davon ist auch die räumliche Massstabsebene der Durchmischung: Auf welcher räumlichen Massstabsebene (Region, Stadt/Gemeinde, Quartier, Siedlung) ist die Durchmischung zu erzielen? Hier wird in der Gesetzgebung keine Aussage gemacht. Die vorliegende Studie bewertet die Instrumente deshalb in Bezug auf ihre Eignung für die Durchmischung auf unterschiedlichen Massstabsebenen.

Ziel 3: Zielgruppenorientierung

Die entstehenden preisgünstigen Wohnungen sollen sich an der Zielgruppe orientieren. Sie sollten also die Bedürfnisse unterschiedlicher Bewohnerinnen und Bewohner abdecken, die auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind (Art. 5 WFG). Die Wohnungen sollen flexibel und durch unterschiedliche Haushaltstypen nutzbar sein. Zudem sollten die preisgünstigen Wohnungen eine gewisse Angebotsvielfalt aufweisen. Neben den Einpersonenhaushalten sind auch die Bedürfnisse von Familien und Menschen mit Einschränkungen (Ältere, Menschen mit Behinderung) zu berücksichtigen.

Im Sinne der Effizienz und um allfällige negative Nebenwirkungen gering zu halten, sind die entstehenden Wohnungen vorwiegend durch darauf angewiesene Haushalte zu belegen. So scheint es nicht grundsätzlich erstrebenswert, den Wohnraum generell massiv zu vergünstigen, da dadurch der Ressourcenverbrauch ansteigt.

Ziel 4: Haushälterischer Umgang
mit Ressourcen

Der haushälterische Umgang mit den natürlichen Ressourcen ist ein übergeordnetes gesellschaftliches Ziel, welches in der Bundesverfassung verankert ist (haushälterische Nutzung des Bodens, Art. 75 BV, sparsamer Energieverbrauch, Art. 89 BV). Im Zusammenhang mit dem Wohnraum sind dabei vor allem der Bodenverbrauch und die Energie (Art. 5 WFG) von Bedeutung.

Ziel 5: Hohe Wohnqualität

Die entstehenden preisgünstigen Wohnungen sollen eine hohe Wohnqualität aufweisen. Das WFG (Art. 5) spricht einerseits von einer «hohen baulichen Qualität» und andererseits von einem «hohen Gebrauchswert des Wohnraums». Diese Ziele stehen teilweise im Gegensatz zur Preisgünstigkeit (Definition siehe Kapitel 2.2). Das BWO hat für die Beurteilung des Gebrauchswerts von Wohnungen ein System entwickelt (Wohnungs-Bewertungs-System, WBS). Kriterien für den Gebrauchswert von Wohnun-

gen sind zum Beispiel die Nettowohnfläche oder die Ausstattung im Sanitärbereich. Grosse Wohnungen und mehrere Nasszellen führen aber zu höheren Preisen. Die Anlagekostenlimiten gemäss WFG können so überschritten werden. Ein Abwägen zwischen diesen beiden Zielen ist also unabdingbar.

Eine hohe städtebauliche Qualität respektive Siedlungsqualität muss bei den entstehenden Wohnhäusern und -siedlungen angestrebt werden, so dass «wohnliche Siedlungen» (Art. 1 RPG) entstehen. Neben einer interessanten baulichen Gestaltung der Siedlung sind auch attraktive und für die Bewohnerinnen und Bewohner nutzbare Aussenräume vorzusehen.

Ziel 6: Hohe Siedlungsqualität

2.3.2 Unbeabsichtigte Wirkungen («Nebenwirkungen»)

Die Anwendung von neuen raumplanerischen Instrumenten kann wie jede andere Marktintervention zu nicht-intendierten Wirkungen führen. Ziel muss es sein, die negativen unbeabsichtigten Nebenwirkungen möglichst gering zu halten.

Denkbar ist, dass die raumplanerischen Instrumente den Immobilienmarkt investitionshemmend beeinflussen. Ein Rückgang der Investitionstätigkeit im Immobilienmarkt würde geringere Neubauquoten oder eine geringere Erneuerungsrate der bestehenden Immobilien zur Folge haben. Ziel bei der Anwendung der raumplanerischen Instrumente ist deshalb eine anhaltende Investitionstätigkeit im Immobilienmarkt zu gewährleisten.

Ziel 7: Anhaltende Investitionstätigkeit im Immobilienmarkt

Die Anwendung von raumplanerischen Instrumenten zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum könnte zudem zur Folge haben, dass der übrige, nicht von den Instrumenten betroffene Wohnungsmarkt beeinflusst würde. Die möglichen Auswirkungen könnten sowohl die Immobilienpreise für Eigentumswohnungen als auch die Mieten im übrigen Mietmarkt betreffen. Ziel muss deshalb sein, dass die Preise im übrigen Wohnungsmarkt durch die Anwendung der Instrumente nicht steigen.

Ziel 8: Keine Preissteigerungen im übrigen Wohnungsmarkt

2.3.3 Umsetzbarkeit

Neben den Wirkungen und Nebenwirkungen der Instrumente ist die Umsetzbarkeit der Instrumente zentral. Die Gemeinden und Kantone, welche raumplanerische Instrumente zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum anwenden wollen, haben ein grosses Interesse daran, dass die Instrumente rechtlich abgestützt sind, einfach anzuwenden sind und transparente Verhältnisse schaffen. Die Rechtssicherheit respektive eine entsprechende Rechtsgrundlage sind eine wichtige Voraussetzung für die Anwendung der Instrumente. Der Kontrollaufwand für die Behörden ist ein weiterer Aspekt der Umsetzung. Wo ein Instrument zusätzliche Eingriffe in die Eigentumsrechte von Grundeigentümern bringt, ist mit möglichen Schadenersatzforderungen zu rechnen. Zudem beeinflussen solche Einschränkungen die Akzeptanz. Transparente Regelungen, welche gut kommuni-

Ziel 9: Einfache, sichere und transparente Umsetzung

zierbar sind, sind wichtig für die Rechtssicherheit der Grundeigentümer und damit entscheidend für die tatsächliche Realisierung von preisgünstigem Wohnraum.

2.3.4 Kriterien

Die Ziele zu Wirkungen, Nebenwirkungen und Umsetzbarkeit enthalten oft mehrere Ebenen. So ist zum Beispiel beim Ziel 1 «Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen» nicht nur die reine Quantität relevant, sondern auch wo und in welchem Zeitraum (Zeitpunkt und Dauer) das Instrument wirkt. Um all diese Aspekte bei der Beurteilung der raumplanerischen Instrumente zu berücksichtigen, werden den Zielen Teilziele respektive Kriterien zugeordnet. Abbildung 3 zeigt die Ziele und die jeweiligen Kriterien.

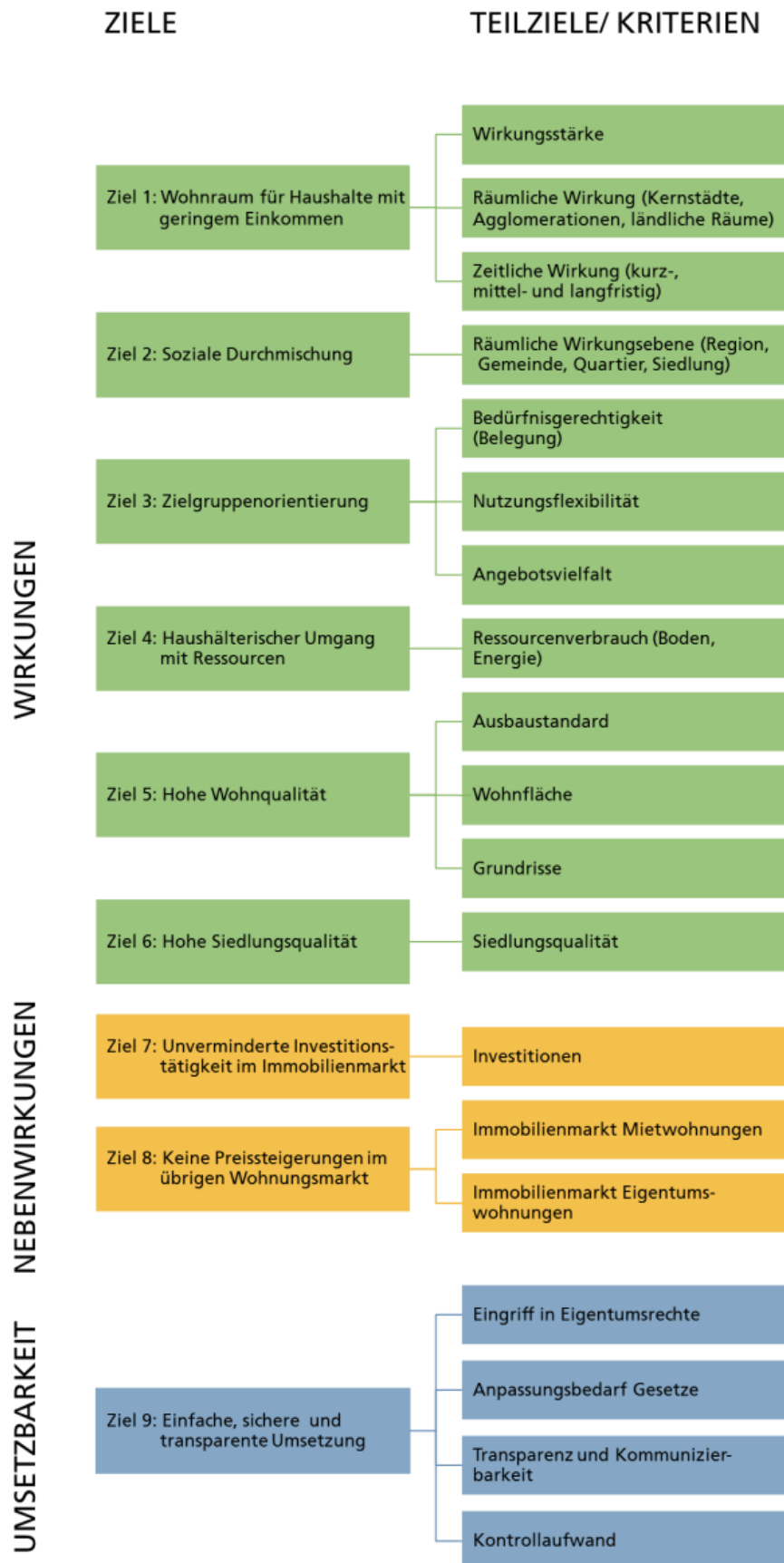


Abbildung 3: Ziele und Kriterien für die Beurteilung

2.4 Bedarf an preisgünstigen Wohnungen

Bereits heute ist eine bedeutende Menge und Vielfalt an «preisgünstigen» Wohnungen im Angebot. Dieses Angebot kommt durch ein komplexes Zusammenwirken von Marktprozessen und zahlreichen öffentlichen Regulationen und Subventionen zu Stande (Mietrecht, Förderung gemeinnütziger Bauträger etc.). Besteht also überhaupt noch ein zusätzlicher Bedarf nach preisgünstigen Wohnungen und wie gross ist dieser? Um die raumplanerischen Instrumente beurteilen zu können, muss diese Frage geklärt werden. Für die vorliegende Studie wird deshalb grob abgeschätzt, wie viele preisgünstige Wohnungen ungefähr benötigt würden. Dabei wird die Zielgruppe gemäss der «Drittels-Regel» (siehe Kapitel 2.2) definiert.

Wohnkosten tragbar, starke
Belastung einzelner Haushalte

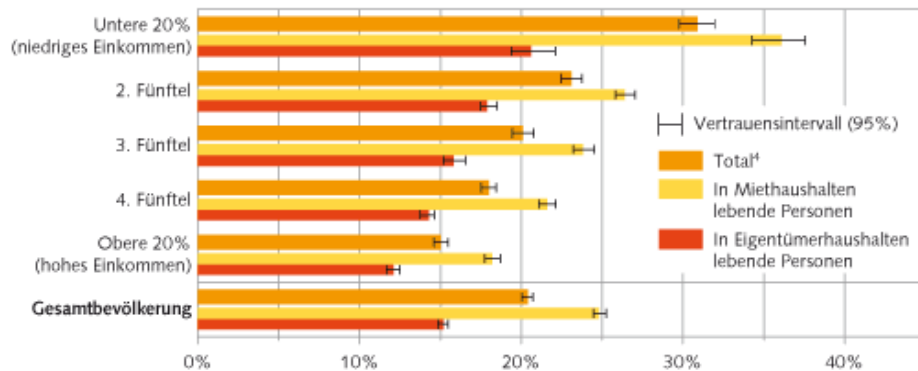
Sind einzelne Haushalte unverhältnismässig stark durch die Ausgaben für Wohnen belastet (Zielgruppe gemäss Kapitel 2.2)? Abbildung 4 zeigt die durchschnittlichen Wohnkosten für unterschiedliche Einkommensklassen (Quintile) an. Durchschnittlich geben die Schweizer Mieterinnen und Mieter ca. 25 % ihres verfügbaren Einkommens⁵⁾ für Miete aus. Während Mieterinnen und Mieter mit einem sehr hohen Einkommen (obere 20%) durchschnittlich knapp 18 % ihres verfügbaren Einkommens für das Wohnen ausgeben, geben Mieter mit einem niedrigen Einkommen im Durchschnitt über 35 % ihres verfügbaren Einkommens für Wohnkosten aus. Dies bedeutet, dass insbesondere die Haushalte aus dem untersten Einkommensfünftel vergleichsweise stark belastet sind. Der sogenannte «Mittelstand» gibt deutlich weniger als einen Drittel des Einkommens für das Wohnen aus, ist also im Durchschnitt nicht übermässig belastet.

Die Angaben sind Durchschnittswerte, d.h. in allen Einkommensklassen sind Personen vorhanden, die deutlich mehr oder deutlich weniger für Wohnraum ausgeben.

5) Das verfügbare Einkommen wird berechnet, indem man vom Bruttohaushaltseinkommen die Zwangsausgaben (Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, Krankenkassenprämien, Transferzahlungen) abzieht.

Wohnkosten¹ in % des verfügbaren Einkommens² nach Bewohnertyp und Einkommenshöhe 2006–2008

Median des prozentualen Anteils³



1 Die Wohnkosten beziehen sich auf den Erstwohnsitz und umfassen: Mietzins bzw. Hypothekarzins, Nebenkosten für Heizung/Energie, Kehr- und Abwassergebühren, Wasserzins, laufende Unterhaltskosten.

2 Siehe «Definitionen»

3 Die eine Hälfte der betrachteten Gruppe lebt in Haushalten mit einem Wohnkostenanteil, der kleiner ist als die ausgewiesene Prozentzahl, die andere Hälfte in solchen mit einem Wohnkostenanteil, der über dieser Prozentzahl liegt.

4 Inklusive Personen aus Genossenschafts- und Dienstwohnungen. Diese werden nicht separat ausgewiesen.

Quelle: Haushaltsbudgeterhebung (HABE)

© BFS

Abbildung 4: Wohnkosten in % des verfügbaren Einkommens (BFS 2010)

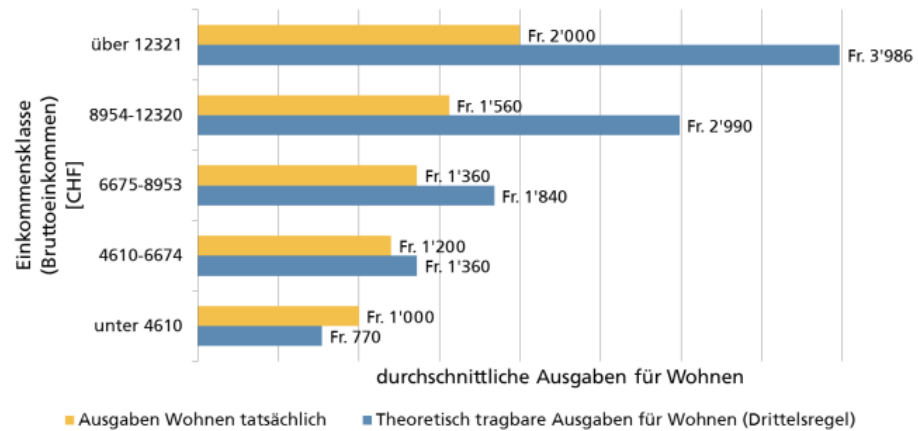
Der Bedarf an preisgünstigem Wohnraum hängt davon ab, welcher Anteil seines Einkommens der einzelne Haushalt bereit ist, für Wohnen auszugeben. In der Praxis wird oft die «Drittels-Regel» angewandt. Nach dieser Regel ist eine Wohnung für einen Haushalt tragbar, wenn nicht mehr als ein Drittel des (verfügbaren) Einkommens für diese ausgegeben werden muss.

Bedarf grundsätzlich abhängig von individuellen Präferenzen

Abbildung 5 zeigt den tatsächlichen und theoretisch tragbaren Anteil (1/3 des verfügbaren Einkommens) der Wohnausgaben für die fünf Einkommensklassen. Schweizweit gibt das unterste Fünftel der Haushalte durchschnittlich mehr als einen Drittel für Wohnen aus. Die Haushalte der übrigen Einkommensklassen geben im Durchschnitt weniger bis deutlich weniger für Wohnen aus. Zu beachten ist allerdings, dass diese Werte nur Durchschnittsangaben sind. Es ist anzunehmen, dass auch einige Haushalte mit höheren Einkommen mehr als einen Drittel ihres Einkommens für Wohnen ausgeben und umgekehrt gewisse Haushalte im untersten Einkommensquintil weniger für Wohnen ausgeben.

Ca. ein Fünftel der Schweizer Bevölkerung gibt mehr als 30 % für Wohnen aus

Abbildung 5: Theoretisch tragbare sowie tatsächliche Wohnausgaben nach Einkommensklassen: Schweiz (Daten: BFS, 2010)



Bedeutende regionale Unterschiede

Gesamtschweizerisch geben also gut ein Fünftel der Bevölkerung einen Drittel oder mehr für Wohnen aus. Die regionalen Unterschiede sind aber bedeutend. Abbildung 6 zeigt die Quantile der Mieten in drei ausgewählten Gemeinden und eine Abschätzung der theoretisch tragbaren Wohnausgaben⁶⁾ für die Einkommensquantile.

Während in Zürich die 10 % der Haushalte mit dem geringsten Einkommen 600 Franken monatlich für die Miete ausgeben könnten, kosten die 10 % günstigsten Mietwohnungen durchschnittlich 800 Franken. Damit ist aber noch nichts über die Verteilung der Wohnungen ausgesagt. Möglicherweise wohnen in den günstigsten Wohnungen Personen, welche mehr für die Miete ausgeben könnten. Wie erwartet ist das Problem in Zentren (z.B. Zürich) und der Agglomeration (z.B. Opfikon) deutlich akzentuierter als in eher ländlichen Gebieten (z. B. Zihlschlacht-Sitterdorf).

Wenn also tatsächlich diejenigen Haushalte mit dem geringsten Einkommen in den günstigsten Wohnungen wohnen würden, würden in Zürich gut 20 % der Haushalte mehr als einen Drittel für Wohnen ausgeben, in Opfikon 20-30 % und in Zihlschlacht-Sitterdorf ca. 10 %. Diese Haushalte wären also heute auf preisgünstige Wohnungen angewiesen.

«Verteilungsproblem» zu beachten

Die Relativierung bezüglich der Belegung der Wohnung ist ein wichtiger Umstand, der bei Interventionen in den Immobilienmarkt im Auge behalten werden muss. Neben einem allfälligen «Mengenproblem» in einzelnen Gemeinden ist das «Verteilungsproblem» ebenfalls zu adressieren.

6) Weil es auf Gemeindeebene keine Daten zum verfügbaren Einkommen gibt, wurde bei der Berechnung auf die Daten zum Bruttoeinkommen Bezug genommen. Die theoretisch tragbaren Ausgaben für Wohnen wären also noch etwas tiefer.

Auf der anderen Seite entsprechen die tatsächlichen Mieten nicht direkt den Einkommensquantilen, da es neben dem Miet- auch einen Eigentumsmarkt gibt. Dies zeigt sich deutlich in Zihlschlacht-Sitterdorf, wo die teuersten 10 % der Mietwohnungen durchschnittlich nur gerade 1200 Franken kosten. Die überwiegende Mehrheit der Haushalte mit höheren Einkommen in dieser Gemeinde wohnt in Wohneigentum. Die Eigentümer und deren Wohnausgaben sind also bei den Quantilen der Wohnkosten nicht berücksichtigt. Diese beiden Effekte kompensieren sich zu einem gewissen Mass.

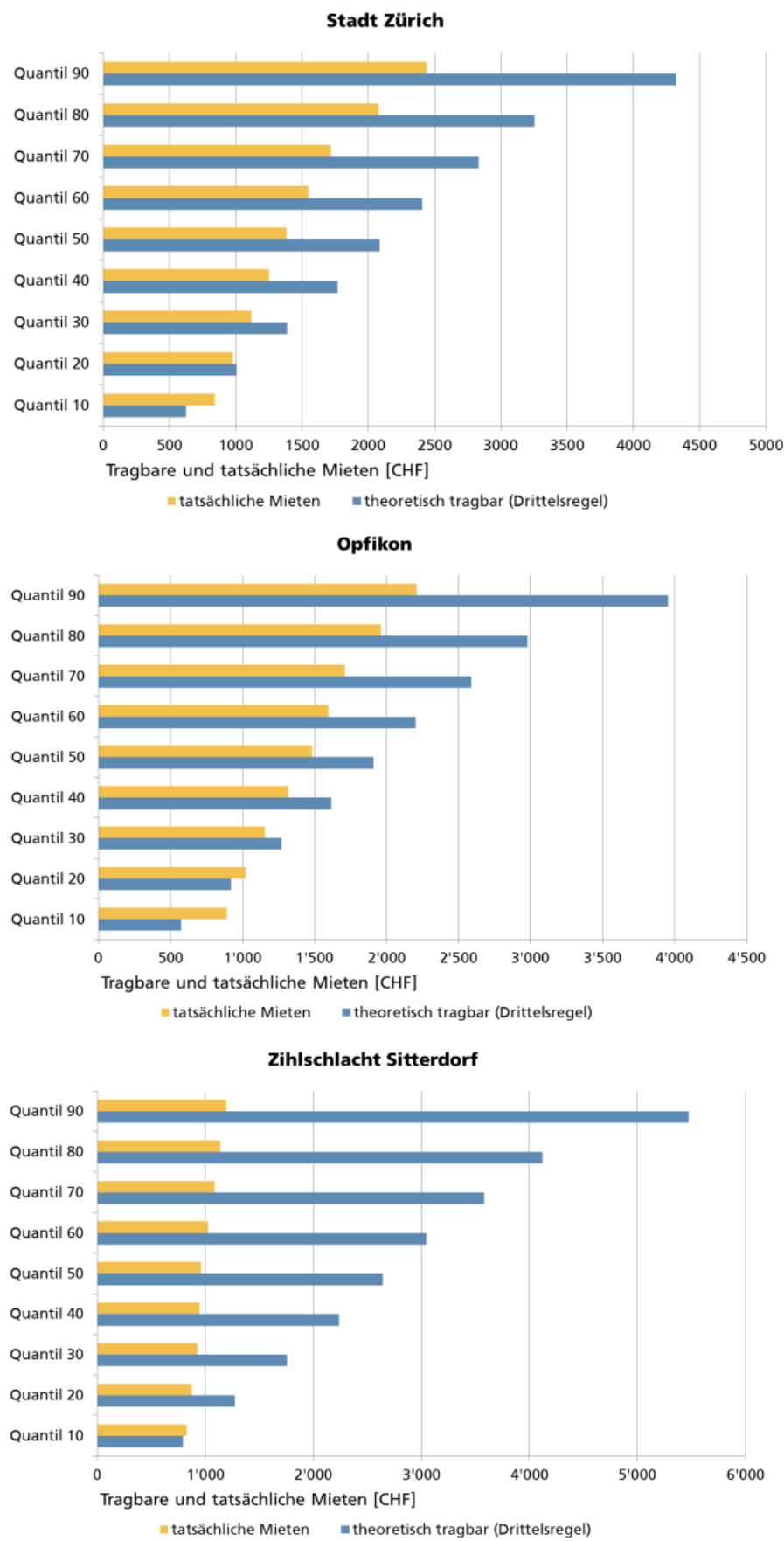
Neben der heutigen Situation ist aber auch die künftige Entwicklung von Bedeutung. Ob auch künftig ein Bedarf nach preisgünstigen Wohnungen besteht, ist nicht ganz einfach zu beantworten, da dies einerseits von der Entwicklung der Mietpreise und andererseits von der Entwicklung der Haushaltseinkommen abhängt. Mit der Zunahme von Ersatzneubauten im Rahmen von Verdichtungen und energetischen Sanierungen ist anzunehmen, dass das Angebot von preisgünstigen Bestandswohnungen künftig abnehmen wird.

Künftiges Bedürfnis schwer abschätzbar

Die Grundsatzfrage, ob durch die teilweise nicht gegebene Tragbarkeit überhaupt Interventionen der öffentlichen Hand legitimiert sind, ist eine normative Frage, die nur von der Politik beantwortet werden kann (siehe dazu Kapitel 5).

Legitimation der staatlichen Interventionen durch Politik notwendig

Abbildung 6: Theoretisch tragbare sowie tatsächliche Mieten nach Quantilen: Zürich, Opfikon, Zihlschlacht Sitterdorf (Daten: Wüest & Partner)



3 **Untersuchte raumplanerische Instrumente**

In Kapitel 3.1 werden die raumplanerischen Instrumente in die weiteren Massnahmen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum eingebettet. Die Auswahl der Instrumente für die Studie wird in Kapitel 3.2 erläutert. Anschliessend werden die Instrumente in Kapitel 3.3 beschrieben und abschliessend (Kapitel 3.4) bestehende Anwendungen aufgeführt.

3.1 **Massnahmen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum**

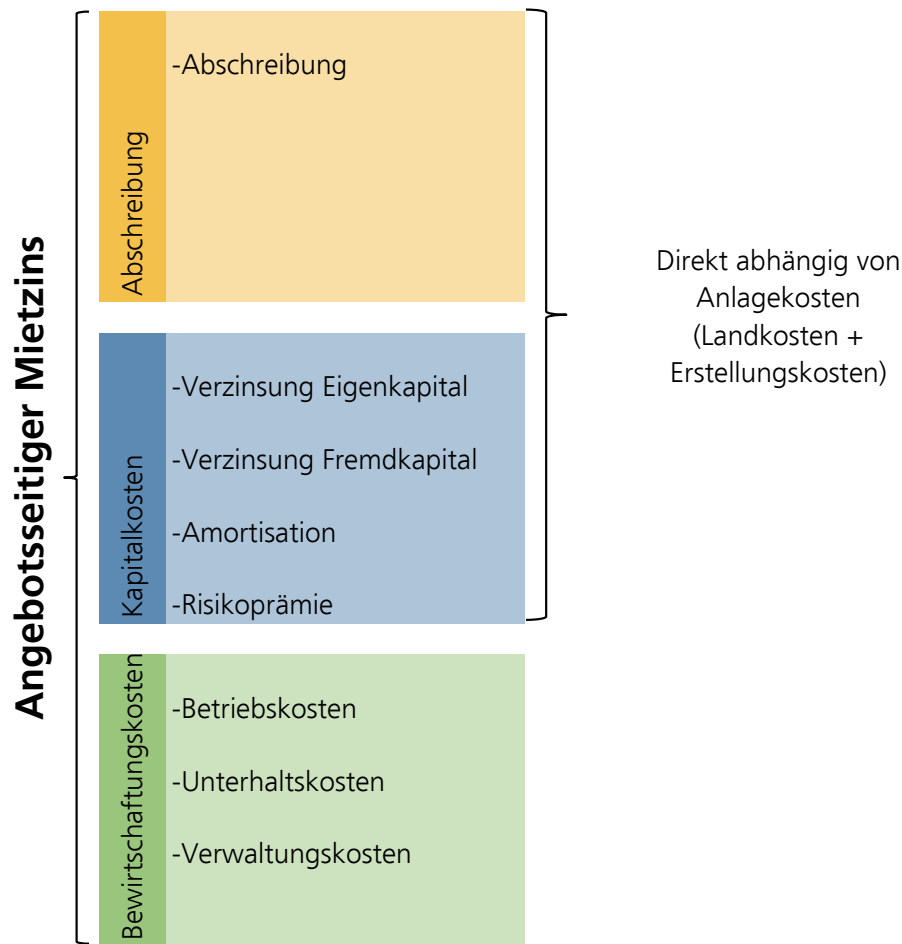
Neben den raumplanerischen Instrumenten (Begriff siehe Kapitel 2.2) gibt es eine Vielzahl von weiteren Massnahmen, mit welchen preisgünstiger Wohnraum gefördert wird.

Vielzahl von möglichen
Massnahmen zur Förderung von
preisgünstigem Wohnraum

Wenn preisgünstige Mietwohnungen geschaffen werden sollen, ist zunächst einmal die Zusammensetzung der Mietkosten zu betrachten. Diese setzen sich zusammen aus den Bewirtschaftungskosten, der Amortisation und den Kapitalkosten (siehe Abbildung 7). Die Bewirtschaftungskosten setzen sich zusammen aus Unterhalts-, Neben- und Verwaltungskosten. Sie sind abhängig von der Art und Effizienz der Bewirtschaftung sowie vom Gebäude (Ausbau, Fläche, energetische und bauliche Standards). Die Amortisation ist primär abhängig von den Baukosten (wiederum abhängig von Ausbaustandard und Wohnfläche) und der Dauer der Erneuerungszyklen. Die Kapitalkosten sind abhängig von den Land- und Baukosten und der erwarteten Kapitalverzinsung auf Eigen- und Fremdkapital.

Miete = Bewirtschaftung +
Abschreibung + Kapitalkosten

Abbildung 7: Zusammensetzung des angebotsseitigen Mietzinses



Die Massnahmen, welche Staat und Private ergreifen, um preisgünstigen Wohnraum bereitzustellen, greifen an einem dieser drei Teile ein.

Tabelle 1: Massnahmen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum

Staatliche Massnahmen: regulatorisch und monetär

Staatliche Massnahmen		Private Massnahmen		
Regulatorische Massnahmen	Monetäre Massnahmen	Amortisation	Kapitalkosten	Bewirtschaftungskosten
<ul style="list-style-type: none">• Raumplanerische Instrumente• Regulierung der Mietpreise (Mietrecht)	<ul style="list-style-type: none">• Subventionierung von Bauträgern (bspw. vergünstigte Abgabe von Bauland an Gemeinnützige, z.B. Genossenschaften)• Subjekthilfe (Sozialhilfe)• Verzicht auf mögliche Rendite bei Liegenschaften der öffentlichen Hand	<ul style="list-style-type: none">• Reduktion Wohnfläche• Reduktion baulicher und technischer Ausbaustandard		
		<ul style="list-style-type: none">• Effizienzsteigerungen im Bauablauf• Verlängerung Lebensdauer der Gebäude, längere Erneuerungszyklen	<ul style="list-style-type: none">• Genossenschaftsmodell• Verzicht auf mögliche Rendite/Verzinsung	<ul style="list-style-type: none">• Effizienzsteigerungen in Betrieb und Unterhalt

Grundsätzlich kann man auf staatlicher Seite regulatorische und monetäre Massnahmen unterscheiden. Regulatorische Massnahmen sind beispielsweise Vorschriften zur Ausgestaltung der Mietpreise und auch die raumplanerischen Massnahmen zählen dazu. Die direkte oder indirekte Subventionierung von Bauträgern (z.B. auch die vergünstigte Abgabe von Bauland an gemeinnützige Bauträger), der Verzicht auf eine Marktrendite bei eigenen Liegenschaften sowie die Subjekthilfe sind dagegen den monetären Massnahmen zuzuordnen. Neben diesen Massnahmen der Wohnraumpolitik beeinflusst der Staat den Wohnungs- und Mietmarkt aber auch durch seine Sachpolitiken und die Gesetzgebungen (z.B. Steuerpolitik, Baustandards, Planungs- und Baugesetze, etc.).

Auch von privater Seite existieren Ansätze, welche zum Ziel haben, preisgünstigen Wohnraum bereitzustellen. Die Motivationen für die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum sind vielfältig (Risikominimierung durch Diversifizierung, ideelle Gründe, etc.). Dabei werden die Baukosten-, die Kapitalkosten und/ oder die Bewirtschaftungskosten reduziert. Zur Reduktion der Bau-, Kapital- und Unterhaltskosten sind neben Effizienzsteigerungen auch Reduktionen bei der Wohnfläche oder beim Ausbaustandard möglich. Bei den Kapitalkosten kann einerseits gespart werden, wenn der Mieter gleichzeitig einen Teil des notwendigen Kapitals mitbringt (Genossenschaftsmodell) oder auf einen Teil der möglichen Rendite verzichtet wird. Neben diesen beiden Hauptkostenpunkten können auch bei Unterhalts-, Neben- und Verwaltungskosten Einsparungen gemacht werden, welche sich auf die für den Ersteller notwendige Miete auswirken. All diese Kosteneinsparungen wirken sich nur dann auf den Mietzins aus, wenn der Eigentümer diese an die Mieter weitergibt und sie nicht zur Erhöhung seiner Eigenkapitalrendite nutzt.

Private Massnahmen:
Kostenreduktion

Das BWO untersucht derzeit im Rahmen einer weiteren Untersuchung, wie preisgünstige Neubauwohnungen auch durch Private mit marktüblichen Renditen erstellt werden können [FAHRLÄNDER 2012]. Dabei sind insbesondere die Baukosten im Fokus.

In der vorliegenden Studie werden die raumplanerischen Instrumente untersucht. Die Wirkung der weiteren Massnahmen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum wird dagegen nicht beurteilt.

3.2 Auswahl der raumplanerischen Instrumente

Eine Übersicht über die raumplanerischen Instrumente bietet die Studie der VLP für den Kanton Zug [VLP 2011]. Eine Vielzahl von möglichen Instrumenten ist denkbar, wobei viele der möglichen und angewandten Instrumente auf ähnlichen Mechanismen beruhen. Auch im Ausland werden verschiedene Instrumente zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum

Raumplanerische Instrumente

angewandt, welche aufgrund unterschiedlicher institutioneller und rechtlicher Voraussetzungen jedoch nur schwer auf schweizerische Verhältnisse übertragbar sind.

Ausgewählt wurden raumplanerische Instrumente, welche in der Schweiz oder im Ausland bereits angewendet werden oder deren Einführung geplant oder in Diskussion ist. Die Auswahl wurde so getroffen, dass ein breites Spektrum von unterschiedlichen Wirkungsmechanismen abgedeckt ist.

Für die vorliegende Studie wurden folgende fünf raumplanerische Instrumente ausgewählt (detaillierter Beschrieb: siehe in Kapitel 3.3):

- Nutzungsprivilegien als Anreiz: Freiwillige Realisierung von preisgünstigem Wohnraum mit Nutzungsprivilegien als Anreiz
- Anteile in Nutzungsplanung: Verpflichtung von Grundeigentümern/Bauherren zur Realisierung eines Anteils an preisgünstigen Wohnungen
- Mengenausweitung: Ausweitung der möglichen Menge von Wohnungen über Neueinzonungen und Aufzonungen
- Zweitwohnungsbeschränkung: Beschränkung des Zweitwohnungsanteils in bestimmten Zonen
- Mehrwertabgabe: Abschöpfung der durch Ein- und Aufzonung entstandenen Mehrwerte und Verwendung der Erträge zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum

Diese fünf Instrumente unterscheiden sich bezüglich grundsätzlicher Eigenschaften (Anreiz vs. Verpflichtung, Angebotsausweitung vs. Nachfrage-dämmung, räumliche Lokalisierung vs. generelle Anwendung etc.). Gleichzeitig sind sie aber nicht randscharf definiert, sondern als Kombinationen oder Übergänge denk- und anwendbar. Weiter sind grosse Unterschiede bezüglich des Ausmasses respektive des Anteils an preisgünstigem Wohnraum möglich. Andererseits sind auch bei der gesetzlichen Grundlage bzw. der Umsetzung und Ausgestaltung des Instruments mehrere Varianten denkbar (Aushandlungsprozess, Realisierung im Rahmen von Gestaltungsplänen, Verankerung in Bauordnung etc.).

3.3 Beschrieb der untersuchten Instrumente

Tabelle 2 enthält einen Beschrieb der Funktionsweise sowie der wichtigsten Eigenschaften der fünf untersuchten raumplanerischen Instrumente. Eine umfassende Darstellung ist in Anhang A2 zu finden. Folgende Eigenschaften werden dargestellt (*kursiv: Überschrift*):

Unter *Mechanismus* wird der grundsätzliche Mechanismus beschrieben, der zu preisgünstigem Wohnraum führt. Anhand von einem *Beispiel* wird

aufgezeigt, wie das Instrument in einer Gemeinde bzw. einem Kanton angewendet werden könnte. Weiter wird dargestellt, ob das Instrument eine *Verpflichtung zur Erstellung von preisgünstigem Wohnraum* für Private bringt. Neben dem Instrument «Mengenausweitung» bringen auch andere Instrumente eine *Erhöhung der realisierbaren Geschossflächen* im Immobilienmarkt mit sich. Ebenso wird eine (nicht unbedingt finanzielle) *Mehrwertabschöpfung* des Planungsgewinns nicht nur beim Instrument der Mehrwertabgabe, sondern auch bei anderen Instrumenten vorgenommen.



Abbildung 8: Wirkungsweise der fünf raumplanerischen Instrumente

Abbildung 8 zeigt die fünf Instrumente in einer Graphik, welche die Wirkung (indirekt/direkt) und die räumliche Deckung von Wirkungs- und Anwendungsperimeter beschreibt. Die Instrumente «Anteile in Nutzungsplanung», «Nutzungsprivilegien als Anreiz» bewirken direkt die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum. Auch die «Mehrwertabgabe» respektive deren Verwendung für preisgünstigen Wohnraum wirkt direkt, indem preisgünstige Wohnungen erstellt werden. Der preisgünstige Wohnraum wird bei den Anteilen in der Nutzungsplanung sowie den Nutzungsprivilegien dort erstellt, wo das Instrument auch angewendet wird. Die Verwendung der Mittel einer Mehrwertabgabe ist dagegen auch denkbar ausserhalb des Anwendungsperimeters. Die beiden Instrumente «Mengenausweitung» und «Zweitwohnungsbeschränkung» wirken indirekt über den Immobilienmarkt, indem sie das Angebot ausweiten respektive die Nachfrage reduzieren und damit zu sinkenden Immobilienpreisen führen. Durch diese indi-

rekte Wirkung wirken sie also nicht nur dort, wo sie angewendet werden, sondern auch über diesen Anwendungssperimeter hinaus (Effekte in angrenzenden Gemeinden, Regionen).

Instrument	Mechanismus	Beispiel	Verpflichtung zur Erstellung preisgünstiger Wohnraum	Erhöhung der realisierbaren Geschossflächen	Abschöpfung planerischen Mehrwerts	eines Mehrwerts
1 Nutzungsprivilegien als Anreiz	<ol style="list-style-type: none"> Gemeinde sieht Nutzungsprivilegien als Anreiz vor, wenn auf Grundstücken ein bestimmter Anteil an preisgünstigen Wohnungen realisiert wird Grundeigentümer nimmt Anreiz in Anspruch und realisiert preisgünstige Wohnungen 	Die Bauordnung einer Gemeinde sieht vor, dass im Rahmen von Sondernutzungsplanungen (Quartierplänen) bei der Realisierung von mind. 20 % preisgünstigen Wohnungen ein Ausnützungsbonus von 30 % gegenüber der gemäss Zonenplan möglichen Ausnützung gewährt wird.	Nein, Option für den Grundeigentümer	Ja, optional	Ja, nicht finanziell, sondern Wohnraumerstellung	
2 Anteile in Nutzungsplanung	<ol style="list-style-type: none"> Gemeinde sieht Zone vor, in denen ein bestimmter Anteil an preisgünstigen Wohnungen vorgeschrieben ist Sie wendet diese Zonen bei gleichzeitiger Ein-/Aufzoning oder ohne Ein-/Aufzoning an Bei der Realisierung eines Bauprojekts in dieser Zone muss der Bauherr preisgünstige Wohnungen realisieren 	Die Bauordnung einer Gemeinde sieht vor, dass in bestimmten Zonen mind. 20 % preisgünstige Wohnungen realisiert werden müssen. Sie weist diese Zone mehreren neuangelegten Gebieten zu.	Ja, sofern Neu-/Umbau mit Baubewilligungspflicht	Bei Auf-/Einzoning: Ja Ohne Auf-/Einzoning: Nein	Bei Auf-/Einzoning: Ja, nicht finanziell sondern Wohnraumerstellung Ohne Auf-/Einzoning: Nein, da keine Mehrwertgenerierung	
3 Mengenausweitung	<ol style="list-style-type: none"> Über Neueinzonungen oder Aufzonungen wird das Potenzial für Wohnraum erhöht Bodenpreise, Immobilienpreise und Mieten sinken aufgrund des ausgeweiteten Angebots gesamthaft 	Eine Gemeinde zont einen Grossteil des bisherigen Nichtbaulands ein. In bebauten Gebieten erhöht sie die maximal mögliche Ausnützung stark.	Nein	Ja	Nein	
4 Zweitwohnungsbeschränkung	<ol style="list-style-type: none"> Zweitwohnungsanteil in bestimmten Zonen wird beschränkt (maximale Anteile) Nachfrage nach Wohnungen in den entsprechenden Zonen sinkt, Immobilienpreise und Mieten sinken 	Eine Gemeinde sieht in ihrer Zonenplanung vor, dass bei Neubauten und Erweiterungen in keiner Zone mehr als 10 % der Bruttogeschossfläche für Zweitwohnungen genutzt werden dürfen.	Nein	Nein	Nein	
5 Mehrwertabgabe	<ol style="list-style-type: none"> Durch Ein- oder Aufzonungen entstandene Mehrwerte werden beim Grundeigentümer (teilweise) abgeschöpft Erträge werden (teilweise) zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum verwendet 	Ein Kanton schöpft 60 % der planerisch entstandenen Mehrwerte bei Ein- und Aufzonungen ab. 50 % des Ertrags daraus werden zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum verwendet. Genossenschaften können aus dem Ertrag zinsfreie Darlehen für preisgünstige Wohnprojekte beziehen.	Nein	Nein, aber Generierung des Mehrwerts über Erhöhung der realisierbaren Geschossflächen möglich	Ja	

Tabelle 2: Eigenschaften der fünf raumplanerischen Instrumente

3.4 Bisherige Anwendung der untersuchten Instrumente

Die untersuchten Instrumente werden in der Schweiz bereits in der einen oder anderen Form angewandt. Im Folgenden sind einige bekannte Anwendungsfälle und deren Ausgestaltung zusammenfassend dargestellt:

Nutzungsprivilegien als Anreiz:
Bspw. Luzern und Thalwil

Nutzungsprivilegien als Anreiz werden in jüngster Zeit in der Schweiz vereinzelt angewandt. Im Entwurf zur BZO der Gemeinde Thalwil ist vorgesehen, dass in bestimmten Zonen eine höhere Ausnützung gewährt wird, wenn mehrere Anforderungen erfüllt werden (gute Gestaltung, hohe Energieeffizienz und minimal 20 % preisgünstiger Wohnraum). Die Stadt Luzern sieht in ihrem Entwurf zur BZO bei Gestaltungsplänen einen Bonus von max. 10 % vor. Für die Gewährung eines Bonus kann der Stadtrat die Errichtung eines Anteils von gemeinnützigen Wohnungen verlangen. In beiden Fällen ist das Instrument allerdings noch nicht angewendet worden.

Die Stadt Zug kennt eine Kombination der beiden Instrumente «Nutzungsprivilegien als Anreiz» sowie «Anteile in Nutzungsplanung». In definierten Sonderzonen für preisgünstiges Wohnen werden Anteile an preisgünstigem Wohnraum von mindestens 50 % verlangt. Im Gegenzug wird ein Ausnützungsbonus von 10 % gewährt.

Anteile in der Nutzungsplanung:
Zug

Das Instrument Anteile in der Nutzungsplanung wurde bislang noch kaum angewandt. Als erste Schweizer Stadt hat die Stadt Zug Zonen für preisgünstiges Wohnen eingeführt. Die Stimmbürger der Stadt Zug hiessen am 27. September 2009 eine Bau- und Zonenordnung gut, die eine Zone für preisgünstigen Wohnungsbau vorsieht. Diese Zone überlagert eine Wohn- oder Arbeitszone. Auf diesen Flächen müssen mindestens 50% der Geschossflächen für den preisgünstigen Wohnungsbau reserviert sein. Es wird ein Ausnützungsbonus von 10% gewährt. Die preisgünstigen Wohnungen müssen zeitgleich mit den übrigen Wohnungen erstellt werden. Belegungsvorschriften existieren keine. In einer Verordnung hat der Stadtrat die Mietzinsobergrenzen festgelegt.

Mengenausweitung: alle
Gemeinden, Beispiel Stadt Zürich

Mengenausweitung respektive die Ein- und Aufzonung ist eines der Schlüsselinstrumente der Nutzungsplanung. Bei den meisten Nutzungsplanungsrevisionen werden Ein- und Aufzonungen vorgenommen und damit in kleinerem Masse eine Mengenausweitung betrieben.

Aufzonungen stellen ein Instrument dar, um in den Kernstädten mehr Wohnraum zu schaffen. Eine Studie der Stadt Zürich zeigt, dass vor allem in jüngster Zeit vermehrt alte Wohnbauten abgebrochen wurden [REY 2011]. Im Jahr 2010 wurden 200'000 m³ Wohnvolumen (rund 700 Wohnungen) abgebrochen. Das entspricht etwa einer von 300 Wohnungen. Die Studie führt ferner aus, dass zwischen 2000 und 2009 8'200 zusätzliche Wohnungen in Ersatzneubauten geschaffen wurden. Ersatzneubauten weisen typischerweise eine deutlich höhere Ausnützung auf. In der Regel wird

die Wohnfläche etwa verdoppelt⁷⁾, die Anzahl Wohnungen wird indes nur um 20 % erhöht (die neuen Wohnungen sind entsprechend grösser). In der Regel wohnen 50 % mehr Personen in den neuen Liegenschaften als in den Liegenschaften vor dem Abbruch. Die zwischen 2000 und 2009 erstellten Ersatzbauten bieten zusätzliche Wohnflächen im Umfang von 990'000 m² für rund 16'400 zusätzliche Personen. Im Vergleich zum Wohnflächenbestand vom Jahr 2000 wurde durch Ersatzneubauten eine Flächenausdehnung von knapp 7 % erreicht (über 9 Jahre). Pro Jahr entspricht dies einer Vergrösserung der Wohnflächen von 0.76%.

Neben den Ersatzneubauten wurde in der Stadt Zürich zusätzlicher Wohnraum auf unbebautem Land geschaffen. Diese Flächen machen aber nur rund einen Drittel des zusätzlichen Wohnraums in Ersatzbauten aus. Im Mittel vergrösserten sich die zur Verfügung stehenden Wohnflächen um 0.26% jährlich durch Neubauten auf unbebautem Land.

Die Mehrwertabgabe ist als raumplanerisches Instrument in Art. 5 Abs. 1 RPG bereits seit 1979 verankert. Dabei handelt es sich um einen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone: *«Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.»* Den Gesetzgebungsauftrag haben bis heute erst wenige Kantone mit einer Mehrwertabgabe umgesetzt. Im Gesetz wird von einem «angemessenen Ausgleich» gesprochen, dabei wird nicht konkretisiert, was unter «angemessen» verstanden wird. Gemäss einer Bundesgerichtsentscheid⁸⁾ würde eine Mehrwertabgabe von bis zu 60 % die Eigentumsgarantie nicht verletzen. Eine Verwendung der Mehrwertabgabe für preisgünstigen Wohnraum ist in der Schweiz noch nicht angewandt worden.

Mehrwertabgabe: Kantone NE, BS, GE, TG (ohne Zweckbindung für preisgünstiges Wohnen)

Auf kantonaler Ebene hat als erster Kanton Basel-Stadt eine Mehrwertabgabe eingeführt: Gemäss Art. 120 ff. BPG sieht der Kanton Basel-Stadt eine Mehrwertabgabe bei Auf- oder Umzonungen bestehender Bauzonen vor (Erhöhung der zulässigen Geschossflächen). Diese beträgt 50 % des Mehrwerts. Sie wird erhoben, wenn mit der Erstellung von Gebäuden oder Gebäudeteilen begonnen wird, die zusätzliche Geschossflächen enthalten.

Im Kanton Neuchâtel schreibt das Gesetz über die Raumplanung von 1991 (Art. 33 ff. LCAT) die Abschöpfung von Mehrwerten bei Neueinzonungen vor. Wird ein Grundstück von der Landwirtschaftszone in eine Bauzone oder Sondernutzungszone umgezont, wird 20 % des Mehrwerts abgeschöpft. Der Zahlungstermin der Mehrwertabgabe wird zwischen dem Grundeigentümer und dem kantonalen Raumplanungsamt ausgehandelt. Dabei wird der finanziellen Lage des Grundeigentümers Rechnung getra-

7) In der Stadt Zürich beträgt die Wohnflächenerhöhung bei Mietwohnungen 80%, bei Eigentumswohnungen beträgt der Flächenzuwachs 260%. Insgesamt werden in Wohnersatzbauten 110% zusätzliche Flächen geschaffen.

8) BGE 105 1a 134 ff

gen. Späteste Fälligkeit der Mehrwertabgabe ist der Veräusserungszeitpunkt der Liegenschaft.

Im Kanton Genf ist am 1. Januar 2011 eine Regelung zur Mehrwertabgabe in Kraft getreten. Die Abgabe wird nur bei Einzonungen erhoben. Der Abgabesatz beträgt 15 % und der Mehrwert muss mindestens 100'000 Franken betragen, damit die Mehrwertabgabe fällig wird.

Mehrwertabgabe im Rahmen
Teilrevision des
Raumplanungsgesetzes

Der aktuelle Entwurf des Raumplanungsgesetzes (Stand Juni 2012) sieht eine obligatorische Mehrwertabgabe von mindestens 20 % auf Einzonungen in allen Kantonen vor. Diese Abgabe wird für die Entschädigung von Auszonungen und Massnahmen nach Art. 3 RPG verwendet. Artikel 3 führt die Planungsgrundsätze auf, die die mit Planungsaufträgen betrauten Behörden beachten sollen (Landschaft schonen, Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung gestalten und begrenzen, sachgerechte Standorte für öffentliche Bauten und Anlagen). Eine Verwendung der Mittel für preisgünstigen Wohnraum lässt sich daraus weder ableiten noch absolut verneinen.

Der Kanton Thurgau hat am 17. Juni 2012 eine Mehrwertabgabe eingeführt. Einen aktuellen Überblick über den Stand der Einführung und die Ausgestaltung der Mehrwertabgabe in den Kantonen bietet die laufend aktualisierte Publikation der VLP [VLP 2012].

Zweitwohnungsbeschränkung:
Tourismusgebiete

Zweitwohnungsbeschränkungen wurden in der Schweiz bislang vor allem in Tourismusgebieten angewandt. Die Gemeinde Obervaz (Skigebiet Lenzerheide) fordert beispielsweise in ihrer Nutzungsplanung in bestimmten Zonen die Nutzung von minimal einem Drittel der Wohnfläche für Erstwohnungen.

Die auf nationaler Ebene mittels einer Volksabstimmung eingeführte Zweitwohnungsbeschränkung sieht vor, dass der Anteil von Zweitwohnungen am Gesamtbestand der Wohneinheiten und der für Wohnzwecke genutzten Bruttogeschossfläche einer Gemeinde auf höchstens 20 % beschränkt ist. Die Schwelle von 20 % führt dazu, dass das Instrument hauptsächlich in den Tourismusgebieten wirkt. Die heutigen Zweitwohnungsanteile in Städten und Agglomerationen sind vermutlich deutlich tiefer. Die letzten offiziellen Zahlen dazu stammen aber noch aus der Volkszählung 2000.

4 Wirkungen und Umsetzbarkeit der Instrumente

In Kapitel 4.1 wird das für die Analyse verwendete Wirkungsmodell erläutert und die fünf untersuchten Instrumente werden im Modell verortet. Eine vergleichende Einschätzung der Wirkung der Instrumente wird in Kapitel 4.2 vorgenommen. In den folgenden Kapiteln werden die Wirkung sowie die Umsetzbarkeit der fünf untersuchten Instrumente einzeln beschrieben. Anhand von Fallbeispielen werden die Wirkungen der untersuchten Instrumente im Immobilienmarkt auch quantitativ modelliert.

4.1 Wirkungsmodell

Für die Einordnung und Analyse der betrachteten Instrumente wird auf dem etablierten 4-Quadranten-Modell von Di Pasquale und Wheaton aufgebaut [DI PASQUALE & WHEATON 1996]. In diesem Wirkungsmodell wird der Immobilienmarkt in vier Teilmärkte unterschieden. Diese wirtschaftlich miteinander verbundenen und gegenseitig abhängigen Teilmärkte bilden die Gesamtheit des immobilienwirtschaftlichen Zusammenwirkens privater Haushalte, Unternehmen und staatlicher Einrichtungen innerhalb eines bestimmten Wirtschaftsraums. In dem einfachen statischen Modell werden die zentralen Indikatoren des Immobilienmarktes, wie Mieten, Preise, Neubautätigkeit, Bestandesentwicklung oder auch Renditen über Marktmechanismen und einem Gleichgewichtszustand simuliert [HAASE 2011].

Aufbau auf 4-Quadrantenmodell von Di Pasquale und Wheaton

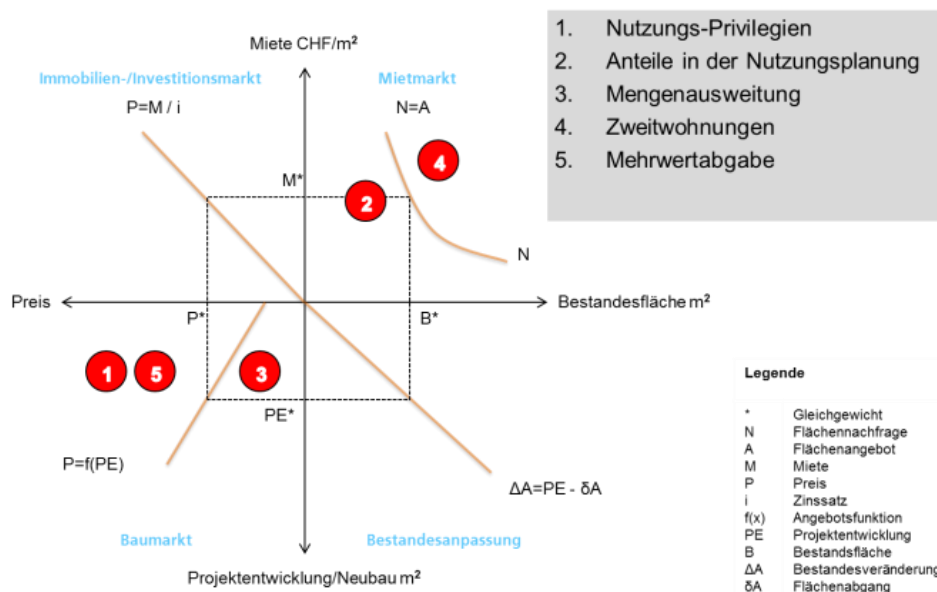


Abbildung 9: Wirkungsmodell

Mietmarkt	Auf dem Mietmarkt werden befristete und unbefristete Rechte zur Nutzung von Wohnflächen gehandelt. Vermieter überlassen den Mietern für die Zahlung eines Entgelts (Mietzins) die Flächen zum vertragsgemässen Gebrauch (Leistung). Dieser ist im I. Quadranten in der ökonomisch üblichen Form dargestellt. Auf der Ordinate ist der Mietzins [CHF/m ²] als unabhängige Variable und auf der Abszisse die nachgefragte Fläche [m ²] als abhängige Variable dargestellt. Die Nachfragekurve beschreibt einen negativen Zusammenhang zwischen nachgefragter Flächenmenge und Preis pro Fläche. Tatsächlich ist die Nachfrage nach Wohnfläche als relativ unelastisch ⁹⁾ zu bezeichnen. Die tiefe Preiselastizität begründet sich mit dem Grundbedürfnis ein «Dach über dem Kopf» zu haben.
Immobilien-/ Investitionsmarkt	Im Immobilien- bzw. Investitionsmarkt werden Immobilien als Kapitalanlage betrachtet. Vorrangig geht es dabei um die langfristigen Investitionen von Kapital in Immobilien mit dem Zweck, deren Wert zu erhalten bzw. zu steigern und/oder ein stetiges Einkommen zu erzielen. Die Illustration erfolgt im II. Quadranten über die Ordinate mit dem endogen determinierten Mietzins [CHF/m ²] und dem Immobilienpreis [CHF] auf der Abszisse. Die dargestellte Kurve repräsentiert den Kapitalisierungszinssatz i . Dieser kann unter der Annahme konstanter und periodisch fliessender Erträge (Mietzinszahlungen) mit dem Verhältnis von Mietzins zu Preis ausgedrückt werden. Anders formuliert, ergibt sich der Wert einer Immobilie aus dem vom I. Quadranten vorgegebenen Niveau der Mietzinszahlungen und der geforderten risikoadäquaten Verzinsung. Exogene Faktoren, die den Kapitalisierungszinssatz und somit diesen Teilmarkt vor allem beeinflussen, sind der langfristige Kapitalmarktzins respektive die Verzinsung alternativer Investments, die Risikoneigung der Investoren und nicht zuletzt die Erwartungen bezüglich der zukünftigen Mietzinsentwicklungen.
Baumarkt	Der III. Quadrant stellt den Baumarkt (auch Entwickler- bzw. Erstellungsmarkt) dar. Hier finden Bestandsmehrungen statt, die entscheidend für die Grundgesamtheit des Angebotes sind. Die Illustration erfolgt über die Abszisse mit dem Immobilienpreis P [CHF] und der erstellten Fläche PE [m ²] auf der Ordinate. Die Gerade repräsentiert die Erstellungskosten P [CHF/m ²]. Die exogen determinierten Erstellungskosten sind die Summe aus Bodenwert, Bauwert und Baunebenkosten plus einer angemessenen Gewinnerwartung. Eine Neuerstellung lohnt sich demzufolge nur, wenn der vom Investitionsmarkt vorgegebene Preis gleich oder höher als die Erstellungskosten ist. Die Lage der als Angebotskurve zu interpretierenden Geraden bestimmt das Neubauvolumen und ist eine Funktion des Immobilienpreises P und der Erstellungskosten P . Die Angebotskurve schneidet die Abszisse nicht bei null, sondern bei einem bestimmten Wert- bzw. Preisniveau. Dieses stellt den Mindestpreis dar, ab dem Projektentwicklungen stattfinden.

9) Mit Elastizität wird in den Wirtschaftswissenschaften das Mass bezeichnet, das die relative Änderung einer abhängigen Variablen auf eine relative Änderung einer ihrer unabhängigen Variablen abbildet. Anhang A5 enthält einen Exkurs zu Elastizitäten generell und der Elastizität von Wohnraum im Speziellen.

Könnten die Projektentwickler bei unausgelasteten Kapazitäten ab diesem Punkt zu konstanten Erstellungskosten anbieten, würde die Angebotskurve senkrecht verlaufen. In diesem Fall spricht man von einem vollkommen elastischen Angebot. Tatsächlich verläuft die Angebotskurve weit weniger elastisch. Mit einer Steigerung des Outputs steigen auch die Grenzkosten der Ersteller. Die Gründe für den Anstieg der Kosten sind vielseitig. Einerseits führen die Verknappung an Produktionsfaktoren und Boden zu höheren Erstellungskosten pro Einheit. Andererseits drängen Unternehmen mit höheren Kostenstrukturen, höheren Gewinnerwartungen oder einer höheren Risikoaversion auf den Markt.

Der IV. Quadrant modelliert die Bestandsanpassungen. Die Bestandesveränderung ΔA ergibt sich aus dem Zuwachs durch die Projektentwicklung PE abzüglich der Flächenabgänge $\bar{\delta}A$. Die Bestandsabgangsrate (Abschreibungsrate) $\bar{\delta}$ modelliert die Bestandsminderungen durch etwaigen Rückbau, Umwidmungen oder Abriss in % gemessen am Gesamtbestand. Sind die Bestandszugänge aus dem III. Quadranten über die Zeit gleich den Bestandsabgängen so befindet sich der Immobilienmarkt im Gleichgewicht, d.h. $\Delta A=0$ oder $A=E/\bar{\delta}$. Mit der Betrachtung des IV. Quadranten schliesst sich der Kreis des 4-Quadranten-Modells.

Bestandesanpassung

4.2 Quantitative Modellierung: Fallbeispiele und Annahmen

Neben der qualitativen Betrachtung der Wirkungen mittels Wirkungszusammenhängen und der Einschätzung der Instrumente durch Experten wurde eine quantitative Modellierung der Instrumente anhand von Fallbeispielen vorgenommen.

Die Auswirkungen der Instrumente zur Schaffung von preisgünstigem Wohnen werden an drei Städten anhand von Szenarien quantitativ geprüft. Jedes der vier untersuchten Instrumente wurde auf die Städte Bern, Zug und Nyon¹⁰⁾ theoretisch angewendet. Dabei soll geklärt werden, wie sich die Baulandwerte in Abhängigkeit des Instruments verändern. Vorgängig zu den Szenariorechnungen werden die Städte Bern, Zug und Nyon kurz beschrieben. Dabei wird das Augenmerk auf die Einkommenssituation der Bevölkerung, die Wohnungsmieten, vergangene und zukünftige raumplanerische Entwicklungen sowie die Baulandpreise gelegt.

Theoretische Anwendung der Instrumente in 3 Städten zur Abschätzung der Auswirkungen

10) Die Auswahl der Städte geschah in Absprache mit dem Auftraggeber aufgrund folgender Kriterien: Datenverfügbarkeit, Übertragbarkeit, Problemdruck, Abdecken von unterschiedlichen Immobilienmärkten (Preise, Baulandverfügbarkeit, Agglomerations- und Stadtgrösse)

4.2.1 Kurzbeschreibung der für die Fallbeispiele verwendeten Städte

Bern Die Gemeinde Bern (BE) ist das Zentrum der viertgrössten Schweizer Agglomeration (mit total ca. 350'000 Einwohnern) und zählt 134'000 Einwohner (Veränderung 2006 bis 2010: 1.2%). Die Zahl der Beschäftigten im Industrie- und Dienstleistungssektor betrug im Jahr 2008 125'000. Der Anteil der besonders einkommensstarken Haushalte lag in Bern im Jahr 2000 bei 11% (Schweiz: 10%).

Das mittlere Nettopreisniveau für Mietwohnungen liegt bei CHF 220.- pro m² und Jahr; rund 16% über dem nationalen Durchschnitt von CHF 190.- pro m² und Jahr. Die Leerstandsquote beim Wohnen lag im Mittel der letzten fünf Jahre mit 0.5% weit unter dem Schweizer Referenzwert von 1.0%. Die Angebotsquote bewegt sich bei 5.7% (Schweiz: 5.6%).

In Bern gibt es total 73'800 Wohneinheiten. Der Mietwohnungsanteil beträgt 79%. In den vergangenen fünf Jahren wurden jährlich im Mittel 242 neue Wohnungen gebaut, was ca. 0.3% des Bestandes entspricht (Schweiz: 1.1%).

Im Standort- und Marktrating von Wüest & Partner, gilt Bern als Ort mit sehr guter Standortqualität (1.4 Punkte auf einer Skala von 1 [Gemeinde mit exzellenter Standortqualität] bis 5 [Gemeinde mit extrem schlechter Standortqualität]).

Zug Die Gemeinde Zug (ZG) ist das Zentrum einer mittelgrossen Agglomeration und zählt 26'000 Einwohner (Veränderung 2006 bis 2010: 3.5%). Die Zahl der Beschäftigten im Industrie- und Dienstleistungssektor betrug im Jahr 2008 27'000. Der Anteil der besonders einkommensstarken Haushalte lag in Zug im Jahr 2000 bei 15% (Schweiz: 10%).

Das mittlere Nettopreisniveau für Mietwohnungen liegt bei CHF 300.- pro m² und Jahr; rund 58% über dem nationalen Durchschnitt von CHF 190.- pro m² und Jahr. Die Leerstandsquote beim Wohnen lag im Mittel der letzten fünf Jahre mit 0.3% weit unter dem Schweizer Referenzwert von 1.0%. Die Angebotsquote bewegt sich bei 5.7% (Schweiz: 5.6%).

In Zug gibt es total 13'100 Wohneinheiten. Der Mietwohnungsanteil beträgt 69%. In den vergangenen fünf Jahren wurden jährlich im Mittel 237 neue Wohnungen gebaut, was ca. 1.8% des Bestandes entspricht (Schweiz: 1.1%).

Im Standort- und Marktrating von Wüest & Partner gilt Zug als Ort mit exzellenter Standortqualität (1.1 Punkte auf einer Skala von 1 bis 5).

Nyon Die Gemeinde Nyon (VD) liegt in der Agglomeration Genève (CH) und zählt 19'000 Einwohner (Veränderung 2006 bis 2010: 6.3%). Die Zahl der Beschäftigten im Industrie- und Dienstleistungssektor betrug im Jahr 2008 10'000. Der Anteil der besonders einkommensstarken Haushalte lag in Nyon im Jahr 2000 bei 14% (Schweiz: 10%).

Das mittlere Nettopreisniveau für Mietwohnungen liegt bei CHF 290.- pro m² und Jahr; rund 53% über dem nationalen Durchschnitt von CHF 190.- pro m² und Jahr. Die Leerstandsquote beim Wohnen lag im Mittel der letzten fünf Jahre mit 0.2% weit unter dem Schweizer Referenzwert von 1.0%. Die Angebotsquote bewegt sich bei 3.4% (Schweiz: 5.6%).

In Nyon gibt es total 9'500 Wohneinheiten. Der Mietwohnungsanteil beträgt 68%. In den vergangenen fünf Jahren wurden jährlich im Mittel 106 neue Wohnungen gebaut, was ca. 1.1% des Bestandes entspricht (Schweiz: 1.1%).

Im Standort- und Marktrating von Wüest & Partner gilt Nyon als Ort mit sehr guter Standortqualität (1.5 Punkte auf einer Skala von 1 bis 5).

Ein Quervergleich der Wohnungsmieten zeigt die deutlichen Unterschiede zwischen den drei Standorten (Tabelle 3). Insbesondere in Bern liegen die Angebotsmieten rund ein Viertel unter dem Zuger Niveau. Im Mittel (Median) werden Wohnungen in Bern zu 223.-/m², in Zug zu 304.-/m² und in Nyon zu 292.-/m² angeboten. Die Bestandesmieten sind typischerweise tiefer als die Angebotsmieten. Das trifft hier insbesondere für Zug und Nyon zu; hier betragen die Differenzen zwischen Bestandes- und Angebotsmieten fast 20%. Im Mittel (Median) liegen die Bestandesmieten in Bern bei 215.-/m², in Zug bei 250.-/m² und in Nyon bei 242.-/m². Die vollständige Darstellung der Angebots- und Bestandespreisspektren für Mietwohnungen in den drei Städten findet sich in Anhang A4.

Angebots- und Bestandesmieten
in den drei Städten

	Bern	Zug	Nyon
30%-Quantil m²- Bestandesmiete/Jahr	189.-/m ²	218.-/m ²	197.-/m ²
30%-Quantil m²- Angebotsmiete/Jahr	203.-/m ²	270.-/m ²	260.-/m ²
30%-Quantil 3-Zimmer- Bestandesmiete	1'100.-/Mt.	1'263.-/Mt.	1'400.-/Mt.
30%-Quantil 3-Zimmer- Angebotsmiete	1'240.-/Mt.	1'696.-/Mt.	1'658.-/Mt.
30%-Quantil 4-Zimmer- Bestandesmiete	1'287.-/Mt.	1'453.-/Mt.	1'139.-/Mt.
30%-Quantil 4-Zimmer- Angebotsmiete	1'514.-/Mt.	1'983.-/Mt.	2'013.-/Mt.

Tabelle 3:
Angebots- und
Bestandespreisspektren für
Mietwohnungen an den drei
Standorten Bern, Zug und Nyon
(Daten: Wüest & Partner)

Mehrere der untersuchten Instrumente funktionieren nur bei Ein- und Aufzonen. Sie sind zudem auf verfügbare Flächen angewiesen. Im Folgenden wird deshalb kurz die Situation zur Verfügbarkeit von Bauland in den drei Städten zusammengefasst.

Zukünftig zur Verfügung
stehende Flächen

Im Kanton Zug liegt momentan (Stand September 2012) ein neuer kantonaler Richtplan auf. Im Moment darf angenommen werden, dass darin

Zug

festgelegt wird, dass in den nächsten 10 bis 15 Jahren keine grossen Einzonungen vorgenommen werden dürfen. Dies gilt auch für die im aktuell gültigen Richtplan vorgesehenen Gebiete für Siedlungserweiterungen (welche gegenwärtig rund 140 ha entsprechen). Auch diese Flächen würden für die nächsten 15 Jahre «eingefroren».

Das Wachstum im Kanton Zug soll in Zukunft durch Verdichtung erfolgen. Dabei würden in verschiedenen Gebieten die Ausnützungsziffern massiv erhöht (bis 3.0).

Im Kanton Zug sind 1'190 ha als Wohnzonen ausgeschieden. Davon sind 15% unbebaut. In der Stadt Zug sind noch 13% der als Wohnzone ausgeschiedenen Flächen unbebaut (30 ha von 233 ha).

Eine Grobschätzung der theoretischen Einwohnerkapazitäten in den ausgewiesenen Verdichtungsgebieten zeigt, dass bis 2030 zusätzlicher Wohnraum für rund 22'000 Personen geschaffen werden könnte. Gut 6'000 zusätzliche Personen könnten in der Stadt Zug wohnen, was einem Wachstum von rund 24% entspricht. Rein theoretisch stünde ein Gebiet von rund 49 ha zur Verfügung. Es kann angenommen werden, dass bis im Jahr 2030 in der Stadt Zug rund 367'000 m² zusätzliche Wohnflächen geschaffen werden könnten. Pro Jahr entspräche dies einem Potenzial von 20'400m² oder ca. 200 Wohnungen.

Bern Der kantonale Richtplan des Kantons Bern wird im Jahr 2013 überarbeitet. Wie darin die Frage der Neueinzonungen geregelt wird, kann heute noch nicht beurteilt werden. In den Jahren 2010 und 2011 wurden über den gesamten Kanton Bern 28 respektive 24 ha Wohnbauland eingezont. Zwischen 1985 und 2006 wurden rund 1'000 ha in Wohn- und Arbeitszonen eingezont. Für die kommenden 15 Jahre könnte angenommen werden, dass jährlich rund 20 ha neu eingezont werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich der Zuwachs an Bauzonen verlangsamt. (Im Jahr 2006 existierte ein Bestand an Wohn- und Arbeitszonen von rund 19'000 ha).

Infolge des zunehmenden Wohnflächenkonsums pro Person war die Bevölkerungsentwicklung in der Stadt Bern zwischen 1980 und 2000 rückläufig. In den letzten 10 Jahren hat ein leichtes Bevölkerungswachstum stattgefunden. Die Stadt Bern strebt einen Bevölkerungsstand von rund 140'000 Personen an, das entspricht dem Bevölkerungsstand von 1980. Das dazu erforderliche Wachstum um ca. 10% oder rund 13'000 Personen kann nicht alleine durch Verdichtung erfolgen. Studien haben ergeben, dass das Verdichtungspotenzial theoretisch beachtlich wäre, dessen Realisierungschancen aber eher klein sind. Dafür sind u. a. kleinteilige Besitzverhältnisse sowie zu hohe Restwerte der (häufig gut unterhaltenen) Bausubstanz verantwortlich. Das Potenzial der Siedlungen, die baulich verdichtet werden können und auch über eine hohe Realisierungswahrscheinlichkeit verfügen, wird auf rund 50'000 m² (rund 400 Wohnungen) geschätzt. Daneben strebt die Stadt Bern eine Stadterweiterung an, die Platz für etwa 10'000 zusätzliche Einwohner bietet. Theoretisch stünden rund 60 ha Land zur

Verfügung, die eingezont werden könnten. Diese Landflächen sind vorwiegend am westlichen und östlichen Stadtrand gelegen. Wenn in den nächsten 15 Jahren 18 bis 60 ha eingezont würden, könnten – bei einer durchschnittlichen Dichte von 1.0 (AZ) – 140'000 bis 480'000 m² Bruttogeschossfläche geschaffen werden. Das entspricht rund 1'400 bis 4'800 Wohnungen.

Anfragen bei der Gemeinde Nyon und dem Kanton Waadt haben ergeben, dass in Nyon seit 2008 keine Einzonungen vorgenommen wurden. Zwischen 2000 und 2008 wurden grob geschätzt rund 6 ha neu in Bauzonen eingezont. Heute wird davon ausgegangen, dass vor 2030 keine weiteren Einzonungen erfolgen dürften. Eine grobe Schätzung lässt darauf schließen, dass nach 2030 theoretisch 30 ha eingezont werden könnten. Durch Aufzonungen/Verdichtungen könnten bis 2030 rund 15 ha zusätzliche Flächen geschaffen werden.

Nyon

4.2.2 Annahmen für das Basisszenario

Für die direkt wirkenden Instrumente «Nutzungsprivilegien», «Anteile in der Nutzungsplanung» und «Mehrwertabgabe» werden Szenariorechnungen durchgeführt. Die Auswirkungen von Mengenausweitungen werden separat thematisiert. Dabei werden für die drei Städte beispielhafte Liegenschaften simuliert. Es wird von einem Neubau mit 3'000 m² Hauptnutzfläche ausgegangen. Es wird ferner angenommen, dass die Wohnungen zu Marktmieten vermietet werden. Dieses «Marktmiete-Szenario» wird als «Basisszenario» bezeichnet. Die dabei getroffenen Annahmen werden nachfolgend aufgeführt. Entsprechend den getroffenen Annahmen kann anhand einer Residualwertberechnung ein Grundstückswert berechnet werden.

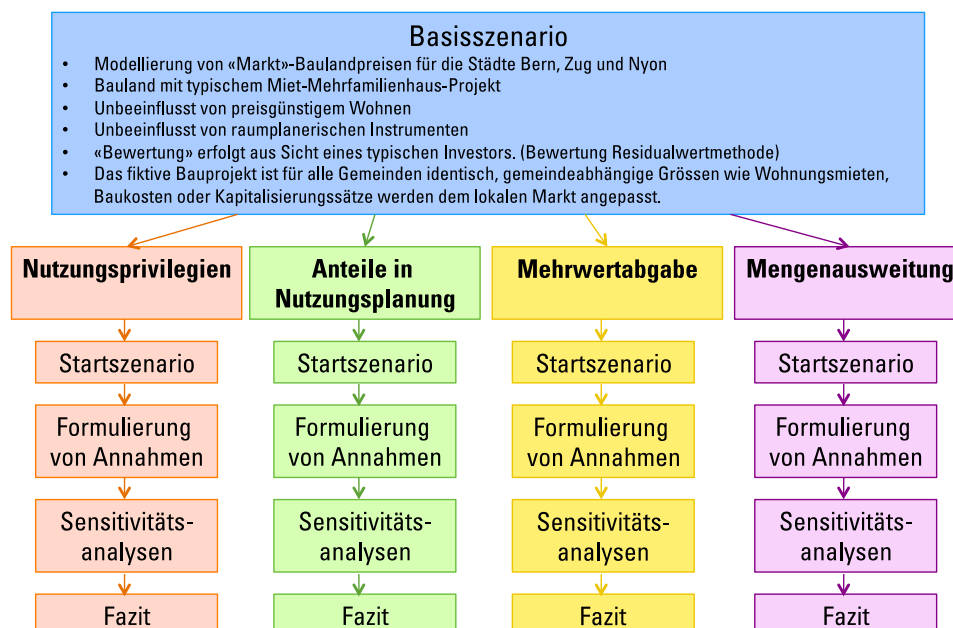


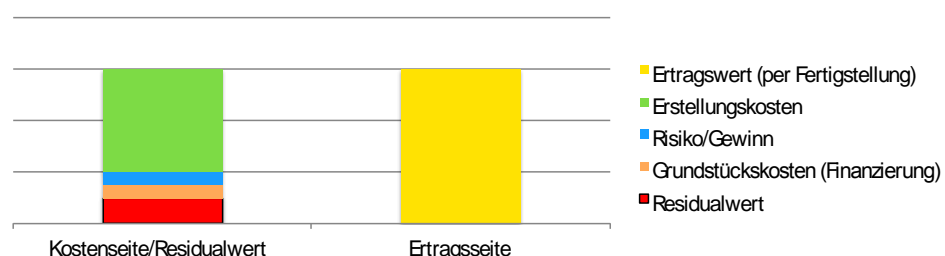
Abbildung 10: Vorgehen bei der Modellierung von Fallbeispielen

Aufbauend auf dem Basisszenario – welches den Baulandwert unbeeinflusst von preisgünstigem Wohnen oder raumplanerischen Instrumenten herleitet – werden in einem zweiten Schritt für die simulierte Liegenschaft Szenarien gerechnet. Die Szenarien stellen den Einsatz von raumplanerischen Instrumenten für die Förderung von preisgünstigem Wohnen dar. Für jedes Instrument (Nutzungsprivilegien, Anteile in Nutzungsplanung und Mehrwertabgabe) wird von einem Startscenario ausgegangen. Für das Startscenario werden möglichst plausible Annahmen bezüglich der Ausgestaltung des raumplanerischen Instruments getroffen: Was wäre, wenn 50% der Liegenschaft als «preisgünstiges Wohnen» angeboten werden müsste? Wie würde sich dadurch der Grundstückswert verändern? Wie hoch wäre der Grundstückswert, wenn der Eigentümer von einem Ausnützungsbonus von 20% profitieren könnte? Auf dem Startscenario aufbauend erfolgen Sensitivitätsanalysen. Wie verändert sich der Landwert, wenn anstelle einer Mehrwertabgabe von 20% die Mehrwertabgabe 5% oder 60% betragen würde? Wie viel Land müsste in diesem Fall eingezont werden, um mit den erhobenen Abgaben eine preisgünstige 4-Zimmer-Wohnung zu «finanzieren»? Abschliessend wird für jedes Instrument ein Fazit formuliert.

Die Landwerte, welche im Basisszenario wie auch in den nachfolgenden Szenarien berechnet werden, basieren auf der Residualwertmethode. Die Residualwertmethode geht davon aus, dass die gesamten Anlagekosten einer Immobilienentwicklung (Erstellungskosten, zusätzliche Nebenkosten, Risiken und Landkosten) zusammen dem Marktwert (Ertragswert) entsprechen.

Innerhalb einer Rückwärtsrechnung werden vom ermittelten Marktwert (Jahresmietpotenzial wird mit einem risiko- und marktgerechten Zinssatz kapitalisiert bzw. Summe des Verkaufspotenzials bei Eigentum) die Erstellungskosten und die zusätzlichen Abzüge subtrahiert, um als Residualwert (Restwert) den Landwert statisch (risikoloser Landwert bei Ertragszeitpunkt bzw. Fertigstellung) zu erhalten.

Abbildung 11:
Residualwertmethode –
Ertragswert = Anlagekosten



Zwischen dem statischen Landwert und dem dynamischen Landwert (zum heutigen Zeitpunkt) liegt die Planungs- und Bauzeit, welche einerseits einen Zuschlag für Risiko/Gewinn des Entwicklers und andererseits Opportunitätskosten des Baulandes (Kapitalbindung) beinhaltet. Die Höhe der Position Risiko/Gewinn ist individuell und kann je nach Motivation des Eigentümers bzw. Kaufinteressenten und Marktsituation stark variieren. Die Ka-

pitalkosten für das Bauland werden über den Zeitraum der Planungs- und Bauphase mit einem risikogerechten Zinssatz diskontiert.

Das Basisszenario liefert für die drei Städte Bern, Zug und Nyon Landwerte für ein durchschnittliches Grundstück. Dabei werden preisgünstiges Wohnen und raumplanerische Instrumente ausgeklammert. Das Ergebnis entspricht dem Wert eines Grundstücks, welches mit einem typischen Mehrfamilienhaus, vermietet zu Marktpreisen, bebaut wird. Die Annahmen für das Basisszenario sind in Tabelle 4 aufgeführt.

	ANNAHMEN BASISSENARIO		
Grundstücksfläche	5'000 m ²		
Ausnützungsziffer	0.8		
Hauptnutzfläche	3'000 m ²		
Anzahl Wohnungen	30 4-Zimmer-Wohnungen à 100 m ²		
Grundstücksqualität	Topografie eben, mittel komplexer Baugrund, Grundstück erschlossen, keine Altlasten, kein Rückbau		
Wohnungsqualitäten	Durchschnittlicher Ausbaustandard, neuwertig		
Risiko	Land ist zonenkonform, keine Überlegungen zu Vermietungs- und Verkaufsrisiken, keine Mietinteressenten vorhanden		
Bewertungsdatum	1.1.2012		
	Bern	Zug	Nyon
Marktmiete (77%-Quantil der Angebotspreise)	CHF 275.-/m ²	CHF 390.-/m ²	CHF 370.-/m ²
Baukosten (BKP 2)	CHF 2'740.-/m ²	CHF 2'800.-/m ²	CHF 2'740.-/m ²
Bruttorendite	4.9%	5.0%	5.0%

Tabelle 4: Annahmen Basisszenario

Tabelle 5 zeigt die Berechnung der Grundstückspreise im Basisszenario anhand der Residualwertmethode. Ausgehend von einem typischen Neubau-Mehrfamilienhaus resultieren für die Städte Bern, Zug und Nyon Marktwerte für Bauland von CHF 1'220.-, CHF 2'310.- und CHF 2'110.- pro m² Grundstücksfläche (GSF).

Tabelle 5: Berechnung der Grundstückspreise

	Bern	Zug	Nyon
Wohnungsmiete (100 m ² HNF)	2'290.-/Mt.	3'250.-/Mt.	3'080.-/Mt.
Ertragswert Miete Total	16'837'000.-	23'400'000.-	22'112'000.-
Ertragswert pro m ² Nutzfläche	5'612.-	7'800.-	7'371.-
Erstellungskosten BKP 1-5	9'907'000.-	10'531'000.-	10'313'000.-
Grundstück BKP 0	542'000.-	1'027'000.-	938'000.-
Risiko/Gewinn	310'000.-	291'000.-	309'000.-
Marktwert Grundstück total	6'078'000.-	11'551'000.-	10'552'000.-
Marktwert pro m ² GSF ¹¹	1'220.-	2'310.-	2'110.-

4.2.3 Annahmen für die Modellierung der Instrumente

Bei der Einschätzung der Wohnungsmieten im preisgünstigen Segment wird in erster Linie auf die städtischen Reglemente abgestellt.

Zug: Wohnungsmieten aus Verordnung

Die Stadt Zug schreibt vor, dass eine preisgünstige 4-Zimmer-Wohnung maximal CHF 2'300.- pro Monat kosten darf (Verordnung über die Zone für preisgünstigen Wohnungsbau). Für die Herleitung der Miete in Franken pro Quadratmeter wird davon ausgegangen, dass eine 4-Zimmer-Wohnung 100 Quadratmeter umfasst. Daraus ergibt sich ein Mietzins von CHF 276.- pro Quadratmeter Hauptnutzfläche und Jahr. Dieses Mietpreisniveaus lässt sich im 30%-Quantil der Angebotsmieten in der Stadt Zug einordnen. Gegenüber der im Basisszenario verwendeten «Marktmiete» erfolgt eine Reduktion um 29%.

Bern: Preisgünstige städtische Wohnung als Basis

In der Stadt Bern darf eine preisgünstige städtische 4-Zimmer-Wohnung maximal CHF 1'100.- pro Monat kosten. Bei sinnngemässen Annahmen zu den Wohnungsflächen ergibt sich daraus ein maximaler Mietzins von CHF 132.- pro Quadratmeter und Jahr. Die Mieten für städtische, preisgünstige Wohnungen liegen damit deutlich unter den Mieten, die z.B. von Baugenossenschaften verlangt werden. Um in der Residualwertschätzung negative Landwerte zu vermeiden, werden die «preisgünstigen Mieten» von CHF 132.- auf CHF 180.- erhöht. Damit liegen die Mietpreise immer noch unter dem 10%-Quantil der Angebotspreise. Gegenüber der «Marktmiete» erfolgt eine Reduktion um 35%.

Nyon: Annahme von 240.- /m²

Die Gemeinde Nyon unterstützt einerseits Personen (mit Kindern) mit tiefen Einkommen (und tiefen Vermögen) in Bezug auf die Wohnkosten. Diese

¹¹ GSF: Grundstücksfläche

Beiträge sind jedoch nicht kostendeckend. Daher können die Beiträge nicht als Mieten verstanden werden.

Andererseits werden im Kanton Waadt Bauherren (vorwiegend Wohnbaugenossenschaften) paritätisch durch den Kanton und die Gemeinde unterstützt. Die Unterstützung erfolgt dabei als Übernahme eines Teils der Mieten. Der Bauherr kann den Antrag stellen, dass Gemeinde und Kanton maximal 10% der Mieten übernehmen. Voraussetzung für eine Mietzinssubventionierung durch Kanton und Gemeinde ist, dass in der Gemeinde ein Mangel an preisgünstigem Wohnraum besteht.

Weil die kantonalen und kommunalen Regelungen sich nicht an einem konkreten Mietzins orientieren, sondern vielmehr einen Mietanteil subventionieren, wird für die nachfolgenden Szenariorechnungen ein «preisgünstiges Mietzinsniveau» von 240.-/m² und Jahr angenommen. Dieses entspricht im Vergleich mit den kommunalen Angebotsmieten dem 23%-Quantil. Gegenüber «Marktmiete»: Reduktion um 35%.

4.2.4 Kostenmiete

Im Hinblick auf eine einheitliche Bestimmung der «preisgünstigen Mieten» für Bern, Zug und Nyon wird in Ergänzung zu den lokalen Bestimmungen eine Kostenmiete hergeleitet. Dabei wird die Berechnung der Kostenmiete nach dem Modell der Stadt Zürich vorgenommen:

Anlagekosten x Verzinsung*	= Kapitalkosten	
(*Referenzzinssatz BWO)	(evtl. + Baurechtszins)	
+ Geb.vers.summe x Betriebsquote	= übrige Kosten	
	(Betriebskosten)	
<hr/>		
Kapitalkosten + übrige Kosten	= Höchstzulässige Mietzinssumme	

Eine Kostenmiete lässt sich wie nachfolgend dargestellt für die drei Städte Bern, Zug und Nyon berechnen (Tabelle 6).

Tabelle 6: Berechnung der Kostenmiete

	Bern	Zug	Nyon
Residualwert + BKP 0-5	6'078'000.- + 10'449'000.-	11'551'000.- + 11'558'000.-	10'552'000.- + 11'251'000.-
Anlagekosten Total	16'521'000.-	23'109'000.-	21'803'000.-
Multipliziert mit 2.25% (Kapitalverzinsung)	371'858.-	519'953.-	490'568.-
Gebäudevers.summe BKP 1-5	9'907'000.-	10'531'000.-	10'313'000.-
Multipliziert mit 3.25% (Betriebsquote)	321'978.-	342'258.-	335'173.-
Höchstzulässige Mietzinssumme	693'836.-	862'211.-	825'741.-
Höchstzulässige Miete/m ²	231.-	287.-	275.-
Höchstzulässige Wohnungsmiete (pro Monat)	1'927.-	2'395.-	2'294.-

Die Anlagekosten gemäss Basisszenario lassen sich mit den Anlagekostenlimiten des BWO vergleichen (Tabelle 7). Die Anlagekosten im Basisszenario liegen für alle drei Städte überhalb der Anlagekostenlimiten gemäss BWO. Wenn mehr und entsprechend kleinere Wohnungen in der fiktiven Rechnung erstellt würden, könnten die Anlagekostenlimiten u. U. eingehalten werden (Bern mind. 34 Whg à 88 m², Zug mind. 43 Whg à 70 m², Nyon mind. 41 Whg à 73 m²).

Tabelle 7: Vergleich Anlagekostenlimiten BWO mit Anlagekosten Basisszenario

	Bern	Zug	Nyon
Anlagekostenlimiten des BWO für 30 4-Zimmer-Wohnungen	14'850'000.-	16'050'000.-	16'050'000.-
Anlagekosten Basisszenario	16'521'000.-	23'109'000.-	21'803'000.-

4.3 Wirkung der Instrumente im Vergleich

Im Rahmen eines Expertenworkshops (siehe Kapitel 1.2) wurden die Wirkungen der Instrumente eingeschätzt. Dazu wurden die Experten nach einer Einführung mittels eines Fragebogens zur Wirkung der Instrumente befragt. Die Kriterien gemäss Kapitel 2.3.4 dienten als Grundlage für diesen Fragebogen. Bei der relativen Beurteilung der Wirksamkeit der Instrumente anhand von Beispielen (siehe zusammenfassende Tabelle, S. 25) ergab sich folgendes Bild (Abbildung 12).

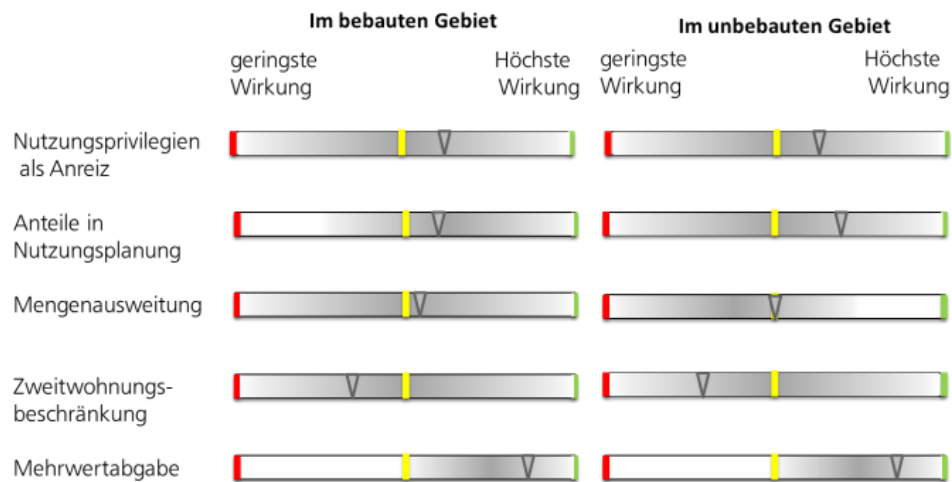


Abbildung 12: Wirkung der 5 Instrumente im Vergleich gemäss Einschätzung Experten (Pfeil: Median, grauer Hintergrund: Bandbreite der Antworten)

Die höchste Wirkung wurde von den Experten dem Instrument Mehrwertabgabe zugetraut. Diese wirkt sowohl im bebauten als auch im unbebauten Gebiet. Den Instrumenten Nutzungsprivilegien als Anreiz sowie Anteile in Nutzungsplanung wurde von den Experten eine überdurchschnittliche Wirkung attestiert. Die Mengenausweitung wurde als durchschnittlich wirksam beurteilt. Die geringste Wirkung hat nach Meinung der meisten Experten die Zweitwohnungsbeschränkung. Diese Aussagen sind nicht allgemeingültig, sondern wesentlich abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Instrumente (Mass, Perimeter, lokale Voraussetzungen, etc.). Im Folgenden werden für die fünf Instrumente die erwarteten Wirkungen aufgelistet und analysiert.

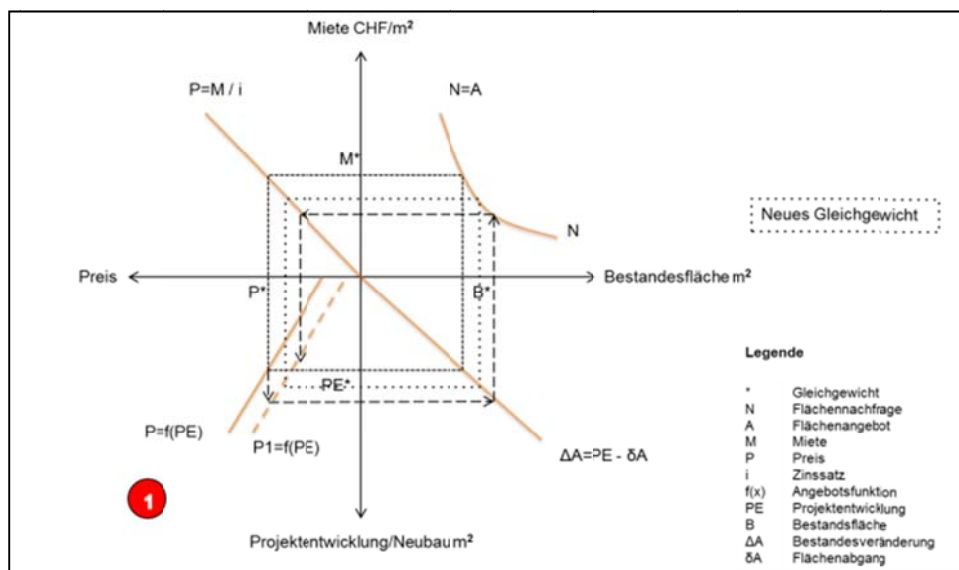
4.4 Nutzungsprivilegien als Anreiz

In diesem Kapitel wird die grundsätzliche Wirkungsweise der Nutzungsprivilegien im Immobilienmarkt dargelegt und die wesentlichen Wirkungen und Nebenwirkungen (Kriterien gemäss Kapitel 2.3) sowie Umsetzungshindernisse bei einer Anwendung werden erläutert.

4.4.1 Einordnung in das Wirkungsmodell

Zwei Effekte sind zu unterscheiden: Der primäre Effekt ist die Erstellung von preisgünstigen Wohnungen, welche durch die Regulierung unter dem Marktpreis liegen. Der sekundäre Effekt (dargestellt in Abbildung 13) ist die Mengenausweitung. Das Nutzungsprivileg ermöglicht dem Grundeigentümer mehr Wohneinheiten zu realisieren. Eine Mengenausweitung bei gleichbleibender Nachfrage führt zu sinkenden Preisen auf dem Immobilienmarkt. Da Miet- und Eigentumsmarkt gekoppelt sind, ist bei einer Mengenausweitung ein Sinken der Preise sowohl auf dem Eigentums- als auch auf dem Mietmarkt zu erwarten.

Abbildung 13: Wirkung von Nutzungsprivilegien als Anreiz im Immobilienmarkt

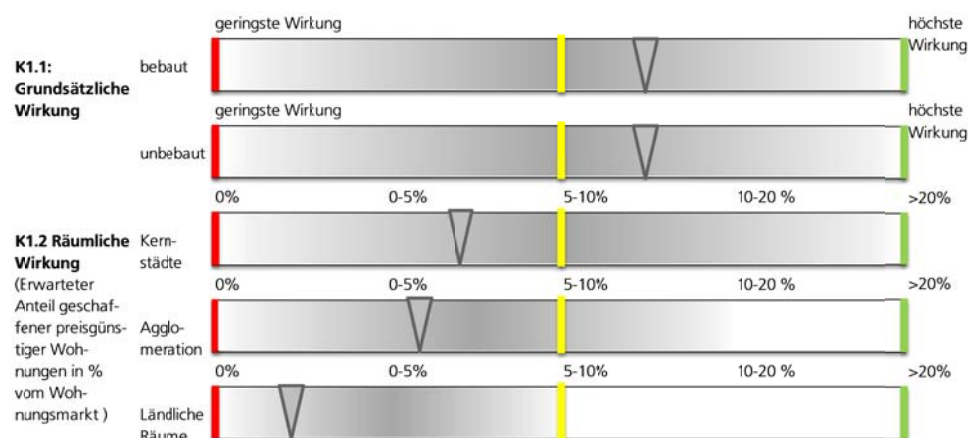


4.4.2 Beurteilung von Wirkungen und Umsetzung

Erwartete Quantitäten

Den Nutzungsprivilegien als Anreiz wird eine mittlere Wirkung attestiert. Eine Wirkung wird sowohl im bebauten als auch im unbebauten Gebiet erwartet. Eine Anwendung des Instruments wird allerdings nur dann erwartet, wenn die bestehende Ausnützungsvorschrift eine geringere Dichte vorsieht als theoretisch vom Markt her nachgefragt würde. Das Instrument funktioniert also vor allem in Märkten mit einem hohen Nachfragedruck (Kernstädte und Agglomerationen).

Abbildung 14: Resultate Expertenworkshop Nutzungsprivilegien



Erwartete Qualitäten

Bei der Anwendung von pauschalen Nutzungsprivilegien besteht die Gefahr, dass die städtebauliche Qualität leidet, da eine höhere Dichte auch erhöhte Anforderungen an die Gestaltung der Siedlung und Aussenräume stellt. Insbesondere wo bereits weitere Ausnützungsprivilegien bestehen (z.B. für energetische Massnahmen) ist die raumplanerische, städtebauliche und architektonische Funktion der Ausnützungsziffer gefährdet. Diese Gefahr ist bei der Erteilung von Nutzungsprivilegien im Rahmen von Aushandlungsprozessen geringer, da dann öffentliche Hand und Grundeigentümer bzw. Immobilienentwickler die Entwicklung gemeinsam prägen können.

Eine entsprechende Kopplung des Instrumentes mit Testplanungen oder einem Gestaltungsplan erlaubt den Einbezug von weiteren Zielen (Städtebau, Quartiersversorgung etc.).

Grundsätzlich ist sowohl eine langfristige Sicherung der Preisgünstigkeit als auch eine Regelung auf Zeit und danach der Übergang in den «freien Markt» denkbar.

Da die entstehenden preisgünstigen Wohnungen auf demselben Areal wie die übrigen Wohnungen entstehen, kann die Durchmischung innerhalb des Areals erhöht werden, dies auch bei einer Anwendung im Bestand. Die entstehenden Wohnungen werden aufgrund der Mietpreisbegrenzungen tendenziell geringere Standards und Grundrisse aufweisen. Sofern keine Belegungsvorschriften (siehe Exkurs Kapitel 4.9) eingeführt werden, ist mit einer Erhöhung des Flächenverbrauchs zu rechnen (Vergünstigung des Wohnraums).

Bei der Anwendung von Nutzungsprivilegien werden nur geringe Nebenwirkungen erwartet. Aufgrund der Mengenausweitung sind leicht sinkende Preise auf dem Immobilienmarkt möglich.

Erwartete Nebenwirkungen

Die Nutzungsprivilegien bedeuten keine zusätzliche Einschränkung der Eigentumsrechte. Aus heutiger Sicht kann nicht abschliessend beurteilt werden, ob eine zusätzliche gesetzliche Grundlage zwingend notwendig ist. Rechtliche Abklärungen laufen dazu in einzelnen Kantonen. Eine derartige Grundlage würde die Rechtssicherheit jedenfalls erhöhen.¹²⁾

Umsetzung

Um die Belegung der Wohnungen durch die Zielgruppe zu sichern, sind Belegungsvorschriften durch die Vermieter der preisgünstigen Wohnungen (Gemeinnützige oder Private) nötig. So können beispielsweise Vorschriften zu den maximalen Einkommen der Haushalte und der Mindestanzahl der Personen für eine bestimmte Wohnungsgrösse sicherstellen, dass diejenigen Haushalte die preisgünstigen Wohnungen belegen, welche darauf angewiesen sind. Viele Genossenschaften kennen bereits derartige Regelungen. Entsprechend haben diese Erfahrung mit der Umsetzung und könnten solche Vorschriften einfacher umsetzen als Private, die noch keine derartige Umsetzungspraxis kennen.

Je nach Regulierung (Einführung und Ausgestaltung der Belegungsvorschrift) ist bei der Umsetzung mit einem mittleren bis hohen Kontrollaufwand zu rechnen. Der Kontrollaufwand für die öffentliche Hand ist bei

12) Der Stadtrat der Stadt Zürich hat aufgrund einer parlamentarischen Initiative den Einsatz von Zonen für preisgünstige Wohnungen geprüft und ist zum Ergebnis gekommen, dass solche Zonen im Kanton Zürich eine explizite Grundlage im Planungs- und Baugesetz bedürfen. Es wird festgehalten, dass die hoheitliche Einforderung von preisgünstigen Wohnungen eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht voraussetzt. Ob damit auch entsprechende Regelungen im Rahmen von Verhandlungen bei Gestaltungsplänen unmöglich würden, ist nicht definitiv geklärt. Aufgrund von weiteren Initiativen auf Gemeinde- und Kantonsebene werden entsprechende Fragen im Kanton Zürich momentan geklärt.

http://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaefte_Details.aspx?ID=c49bff44-183d-4e6e-a369-4af7b99eca8d#4

privaten Vermietern vermutlich höher als bei gemeinnützigen Bauträgern, da bei Privaten eine entsprechende Erfahrung und Kultur fehlt. Die Erteilung von Nutzungsprivilegien im Rahmen von kooperativen Prozessen oder Verhandlungslösungen kann sinnvolle und angepasste Lösungen im Einzelfall ermöglichen.

4.4.3 Modellierung von Fallbeispielen

Fragestellung: Höhe der Anreize,
Höhe der notwendigen Boni

Die Szenarien zum raumplanerischen Instrument «Nutzungsprivilegien als Anreiz» sollen Antworten zur folgenden Frage liefern: Wie hoch müssen die Anreize bzw. Nutzungsprivilegien ausgestaltet sein, damit Bauherren – bei einem vorgeschriebenen Minimalanteil an preisgünstigen Wohnflächen – freiwillig solche realisieren? Oder – falls die Ausnützungsboni festgelegt sind – welcher Anteil an preisgünstigen Wohnflächen darf höchstens vorgeschrieben sein, sodass Eigentümer das Instrument als attraktiv erachten?

Startszenario:
Ausnützungsbonus von 0.2 bei
20 % preisgünstigen
Wohnungen

In einem Startszenario wird von den Annahmen ausgegangen, dass Bauherren ein Ausnützungsbonus von 0.2 gewährt wird (hier AZ im Basisszenario von 0.8, plus 0.2, ergibt neu 1.0). Voraussetzung für das Nutzungsprivileg ist, dass der Bauherr 20% der erstellten Wohnflächen als «preisgünstig» anbietet.

Das Szenario wird für die drei Städte Bern, Zug und Nyon durchgespielt. Grundlage der Berechnung ist das Basisszenario mit der entsprechenden Residualwertschätzung. Im Unterschied zum Basisszenario werden die Hauptnutzfläche vergrößert und die Mieterträge angepasst (20% der Mieterträge sind «preisgünstig»). Die angepasste Residualwertschätzung zeigt für die drei Städte unterschiedliche Ergebnisse: In der Stadt Zug liegen die preisgünstigen Mieten «nur» 29% unter dem Marktniveau. Entsprechend schwach wirkt der Verlust durch die Vorgabe eines Mindestanteils an preisgünstigen Wohnflächen; der Gewinn durch den Ausnützungsbonus überwiegt. Unter den getroffenen Annahmen resultiert für den Zuger Bauherrn ein Gewinn von CHF 270.-/m² Grundstücksfläche gegenüber dem Basisszenario. In der Stadt Bern liegt das Mietpreisniveau für preisgünstige Wohnungen 35% unter dem Markt, entsprechend resultiert ein Verlust von CHF 10.-/m² Grundstücksfläche gegenüber dem Basisszenario.

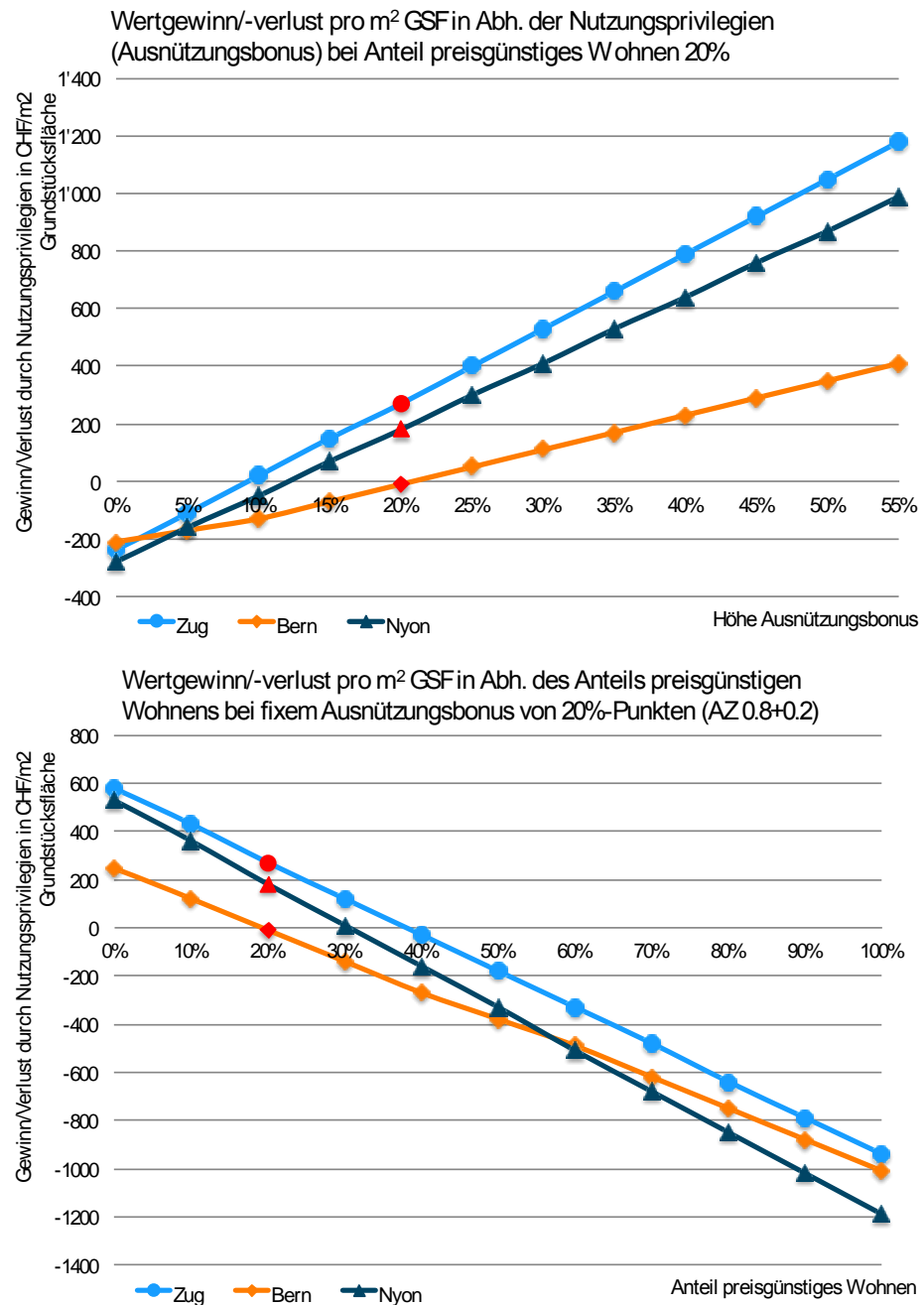
	STARTSZENARIO NUTZUNGSPRIVILEGIEN		
Ausnützungsziffer	0.8 + 0.2		
Geschossfläche	3'000 m ² + 750 m ²		
Anteil preisgünstiges Wohnen	20%: hier 750 m ² HNF		
	Bern	Zug	Nyon
Marktmiete (77%-Quantil der Angebotspreise)	CHF 275.-/m ²	CHF 390.-/m ²	CHF 370.-/m ²
Preisgünstige Miete	CHF 180.-/m ²	CHF 276.-/m ²	CHF 240.-/m ²
Residualwert Markt/Basisszenario (pro m ² GSF)	CHF 1'220.-/m ²	CHF 2'310.-/m ²	CHF 2'110.-/m ²
Residualwert Nutzungsprivilegien (pro m ² GSF)	CHF 1'210.-/m ²	CHF 2'580.-/m ²	CHF 2'290.-/m ²
<i>Gewinn/Verlust durch Nutzungsprivilegien (pro m² GSF)</i>	<i>CHF -10.-/m²</i>	<i>CHF +270.-/m²</i>	<i>CHF +180.-/m²</i>

Tabelle 8: Resultate für StartszENARIO Nutzungsprivilegien

Anhand von Sensitivitätsanalysen wird aufgezeigt, wie sich das Bild unter veränderten Annahmen bezüglich Ausnützungsbonus oder Mindestanteil an preisgünstigem Wohnen verändert (Abbildung 15).

Sensitivitäten: Veränderte Ausnützungsboni und Anteile an preisgünstigem Wohnen

Abbildung 15:
Sensitivitätsbetrachtungen
Nutzungsprivilegien



Wird der Mindestanteil an preisgünstigem Wohnen auf 20% fixiert, muss ein minimaler Ausnützungsbonus gewährt werden, sodass Bauherren freiwillig preisgünstigen Wohnraum anbieten. Wenn umgekehrt der Ausnützungsbonus auf 0.2 festgelegt wird, darf der Mindestanteil an preisgünstigem Wohnen einen bestimmten Prozentsatz nicht übersteigen (Tabelle 9).

	SENSITIVITÄTEN NUTZUNGSPRIVILEGIEN		
	Bern	Zug	Nyon
Maximaler Anteil pgW ¹³ bei AZ-Bonus von 0.2	20%	39%	30%
Minimaler AZ-Bonus bei Anteil pgW von 20%	0.21	0.09	0.12

Tabelle 9: Ergebnisse
Sensitivitätsbetrachtung
Nutzungsprivilegien

- Ob es sich für den Bauherren lohnt das Nutzungsprivileg in Anspruch zu nehmen oder nicht bzw. wo die «Schwelle» liegt, hängt von folgenden Punkten ab: a) Höhe des Ausnützungsbonus, b) Vorgeschriebener Minimalanteil an preisgünstigen Wohnflächen, c) Differenz zwischen «Marktmiete» und Miete für preisgünstige Wohnflächen
- In den Beispielrechnungen sind die Differenzen zwischen Marktmiete und preisgünstiger Miete in Bern verhältnismässig gross: Entsprechend «lukrativ» müssen die Anreize ausgestaltet werden (hoher Ausnützungsbonus oder geringer Anteil an preisgünstigem Wohnraum). Umgekehrt sind in Zug die Mietpreisdifferenzen relativ klein, und die Anreize müssten nicht so grosszügig ausgestaltet werden.
- Wenn die Nutzungsprivilegien auch im Bereich von Ersatzneubauten angewendet werden sollten, müssten die Ausnützungsboni relativ hoch sein. Erfahrungen von Wüest & Partner zeigen, dass Vergrösserungen der Mietfläche um 50% und mehr einen Ersatzneubau für den Eigentümer lohnenswert machen.

Fazit quantitative Modellierung

¹³ pgW: preisgünstiges Wohnen

4.4.4 Zusammenfassende Einschätzung

Nutzungsprivilegien als Anreiz

Funktionsweise

- Freiwillige Realisierung von preisgünstigem Wohnraum mit Nutzungsprivilegien als Anreiz
- Anreiz/ Belohnung sollte höher sein als Mindereinnahmen aufgrund der Realisierung des preisgünstigen Wohnraums

Erwartete Wirkungen

Quantität: Entstehen preisgünstige Wohnungen? Wie viele?

- Vergleichsweise geringe bis mittlere Wirkung
- Wirkung insbesondere in Märkten mit hohem Nachfragedruck (Stadt, Agglomeration)
- Wirkt im bebauten und unbebauten Gebiet
- Funktioniert nur, wenn bestehende Ausnützungsvorschrift geringere Dichte ermöglicht als vom Markt her gebaut würde

Qualität: Welche Wohnungen entstehen?

- Gefahr von geringer städtebaulicher Qualität bei pauschalen Nutzungsprivilegien, Anwendung im Rahmen von parzellenübergreifenden und qualitätssichernden Sondernutzungsplanungen
- Chance für erhöhte Durchmischung auf Arealebene
- Standards tendenziell tiefer, Grundrisse tendenziell kleiner
- Erhöhung des Flächenverbrauchs pro-Kopf falls keine Belegungsvorschriften

Erwartete Nebenwirkungen

- Geringe Nebenwirkungen

Umsetzung

- Gesetzliche Grundlage erwünscht
- Belegungsvorschriften ermöglichen Belegung durch Zielgruppe und reduzieren Flächenverbrauch
- Eigentumsrechtliche Sicherung nötig
- Kontrollaufwand bei Umsetzung abhängig von Ausgestaltung (Belegungsvorschriften, Mietzinsvorschriften, etc.)

4.5 Anteile in Nutzungsplanung

Im Folgenden wird die grundsätzliche Wirkungsweise des Instruments im Immobilienmarkt dargelegt und die wesentlichen Wirkungen und Nebenwirkungen (Kriterien gemäss Kapitel 2.3) sowie Umsetzungshindernisse bei einer Anwendung werden erläutert.

4.5.1 Einordnung in das Wirkungsmodell

Mit der Festlegung einer Höchstmiete, die unter der Marktmiete liegt, wird direkt in den Mietermarkt eingegriffen. Das vorgegebene tiefe Mietniveau als Preissignal führt bei einer residualen Betrachtung zu tieferen Baulandkosten für das mit einer solchen Vorschrift belegte Areal. Allerdings kann sich aufgrund der verhinderten Preismechanismen kein Gleichgewichtspreis zwischen Angebot und Nachfrage einstellen. Es entsteht ein Nachfrageüberschuss nach Wohnflächen.

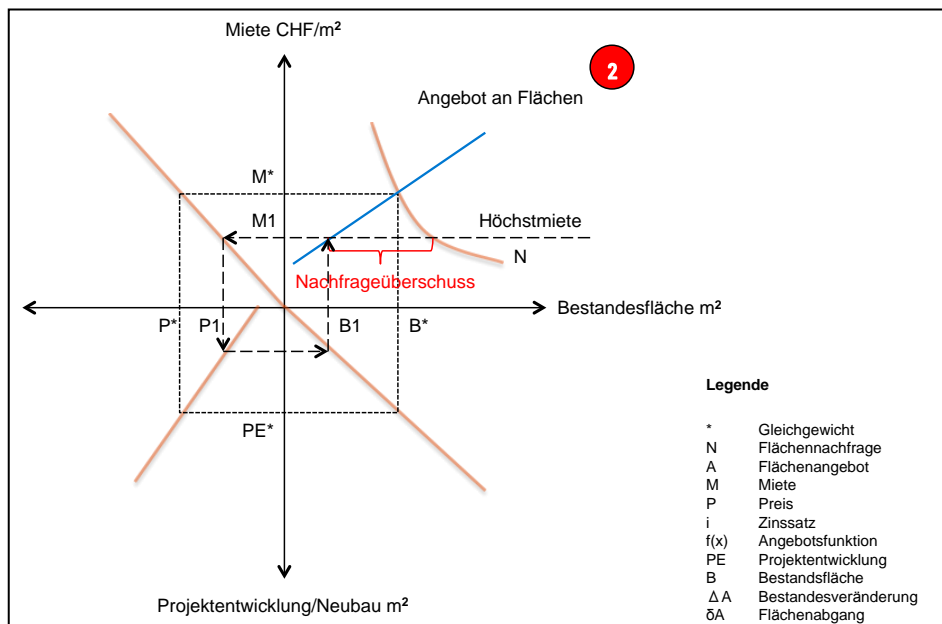


Abbildung 16: Wirkung von Anteilen in der Nutzungsplanung im Immobilienmarkt

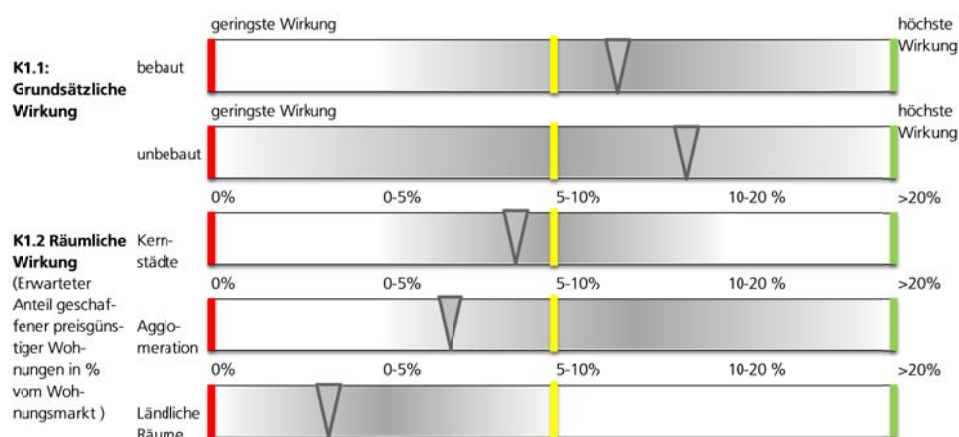
4.5.2 Beurteilung von Wirkungen und Umsetzung

Dem Instrument «Anteile in Nutzungsplanung» wird eine mittlere Wirkung attestiert. Eine Wirkung wird insbesondere im unbebauten Gebiet erwartet, wo eine Einzonung mit einem solchen Anteil verknüpft werden kann. In Märkten mit hohem Nachfragedruck ist auch die Koppelung von Anteilen mit einer Aufzonung wirksam. Wenn Anteile in der Nutzungsplanung ohne gleichzeitige Mengenausweitung ausgeschieden werden, ist das Instrument wenig wirksam, sondern wirkt investitionshemmend (keine Erneuerung und Aufstockung).

Erwartete Quantitäten

Der Grundeigentümer muss bauwillig sein, damit die preisgünstigen Wohnungen überhaupt entstehen. Entsprechend muss trotz der Wertminderung durch die Vorschrift ein finanzieller Gewinn für den Grundeigentümer möglich sein. Das Instrument besitzt das Potenzial für die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum insbesondere in den Kernstädten und Agglomerationen, wo der hohe Nachfragedruck das Bauen auch bei Einschränkungen attraktiv macht. Beschränkend dürften im Fall der Einzonung die geringen Flächenreserven insbesondere in Kernstädten und bereits weitgehend bebauten Agglomerationsgemeinden wirken.

Abbildung 17: Resultate
Expertenworkshop Anteile in
Nutzungsplanung:



Erwartete Qualitäten

Eine starke Ausweitung der Menge über Neueinzonungen steht im Widerspruch zum Prinzip der haushälterischen Bodennutzung gemäss Raumplanungsgesetz. Es besteht auch die Gefahr, dass mit dem Anliegen, preisgünstigen Wohnraum zu schaffen, auch raumplanerisch nicht sinnvolle Einzonungen unterstützt werden. Mit der Beschränkung der Miete ist tendenziell mit geringeren Ausbaustandards und geringeren Flächen pro Wohneinheit zu rechnen. Ohne weitere Vorschriften zur Erneuerung der Bauten ist zudem eine Abnahme der Qualität der Wohnungen über die Zeit zu erwarten. Es bestehen keine Anreize für eine Renovation, da danach die Miete nicht angepasst werden könnte.

Erwartete Nebenwirkungen

Bei der Anwendung mit einer gleichzeitigen Mengenausweitung (Auf- oder Einzonung) werden nur geringe Nebenwirkungen erwartet. Aufgrund der Mengenausweitung sind leicht sinkende Preise auf dem Immobilienmarkt möglich. Im Bestand könnte das Instrument investitionshemmend wirken, da die Anreize für eine Verdichtung verringert werden.

Umsetzung

Eine gesetzliche Grundlage ist für die Anwendung des Instruments nötig. Eine Anwendung des Instruments im Bestand ist als zusätzliche Einschränkung der Eigentumsrechte der Grundeigentümer zu werten und hätte je nach Ausmass eine Entschädigungspflicht zur Folge. Um die Belegung der Wohnungen durch die Zielgruppe zu sichern, sind Belegungsvorschriften (siehe Exkurs Kapitel 4.9) durch die Vermieter der preisgünstigen Wohnungen (Gemeinnützige oder Private) sinnvoll. Auch Vorschriften zur Erneuerung der Wohnbauten sind nötig, damit eine Abnahme der Wohnqualität verhindert werden kann. Eine vertragliche Verpflichtung der Grundeigen-

tümer bei der Einzonung könnte den tatsächlichen Bau der Wohnungen sichern.

Je nach Regulierung (Einführung und Ausgestaltung der Belegungsvorschrift) ist bei der Umsetzung mit einem mittleren bis hohen Kontrollaufwand zu rechnen. Der Kontrollaufwand für die öffentliche Hand ist bei privaten Vermietern vermutlich höher als bei gemeinnützigen Bauträgern, da bei Privaten eine entsprechende Erfahrung und Kultur fehlt.

4.5.3 Modellierung von Fallbeispielen

Im Unterschied zu Nutzungsprivilegien als Anreiz werden bei Anteilen in der Nutzungsplanung keine Anreize für freiwilliges Schaffen von preisgünstigem Wohnraum gesetzt. Es handelt sich also nicht um ein freiwilliges Instrument, sondern um eine verpflichtende Vorgabe. Die Gemeinde definiert bestimmte Gebiete, in denen ein bestimmter Anteil an preisgünstigen Wohnflächen vorgeschrieben ist. Dabei wird im Gegenzug kein Ausnützungsbonus gewährt. Selbstverständlich ist eine Kombination der beiden Instrumente möglich; auch die Stadt Zug kombiniert die beiden Instrumente.

Im Vergleich zum Basisszenario werden die Landwerte durch den vorgeschriebenen Anteil an preisgünstigen Wohnflächen geschmälert. Die Szenarien zeigen auf, um wie viel das Bauland durch dieses raumplanerische Instrument «entwertet» wird.

In der Praxis ist einerseits denkbar, dieses Instrument nur bei Einzonungen anzuwenden. In diesem Fall würde nach wie vor ein Grundstücksgewinn resultieren. Dieser würde jedoch geschmälert im Vergleich zu einer Einzonung ohne vorgeschriebenen Anteil an preisgünstigem Wohnen. Andererseits kann das Instrument auch auf bestehende Bauzonen angewendet werden. In diesem Fall stellt sich die Frage nach Entschädigungen. Auf die Frage, ob die «Entwertung» ausreicht, um aus rechtlicher Sicht eine Entschädigung geltend zu machen, wird an dieser Stelle nicht eingegangen.

Im Startscenario wird unterstellt, dass in den definierten Zonen ein Anteil von 50% für preisgünstige Wohnflächen zur Verfügung stehen muss. Ein Ausnützungsbonus wird dabei nicht gewährt. Weiter wird vorläufig davon ausgegangen, dass die Anteile in der Nutzungsplanung nur im Fall von Einzonungen vorgeschrieben werden können.

Ausgehend vom Basisszenario für Bern, Zug und Nyon wird das Startscenario als Residualwertschätzung für die drei Städte vorgenommen (Tabelle 10). Die Szenariorechnungen zeigen, dass wiederum in Bern die «Abwertung» am höchsten ausfällt – der Grund liegt in den vergleichsweise tief angesetzten Mieten für preisgünstige Wohnungen.

Fragestellung: Auswirkungen der Anteile in Nutzungsplanung auf Landwerte

Startscenario: 50 %
preisgünstige Wohnungen in
neu eingezonten Gebieten

Tabelle 10: Resultate für
Startszenario Anteile in
Nutzungsplanung

	STARTSZENARIO ANTEILE IN NUTZUNGS- PLANUNG		
Ausnützungsziffer	0.8		
Hauptnutzfläche	3'000 m ²		
Anteil preisgünstiges Wohnen	50%: hier 1'500 m ² HNF		
	Bern	Zug	Nyon
Marktmiete (77%-Quantil der Angebotspreise)	CHF 275.-/m ²	CHF 390.-/m ²	CHF 370.-/m ²
Preisgünstige Miete	CHF 180.-/m ²	CHF 276.-/m ²	CHF 240.-/m ²
Residualwert Markt/Basissszenario (pro m ² Landfläche)	CHF 1'220.-/m ²	CHF 2'310.-/m ²	CHF 2'110.-/m ²
Residualwert Anteile in Nutzungsplanung (pro m ² Landfläche)	CHF 690.-/m ²	CHF 1'700.-/m ²	CHF 1'420.-/m ²
<i>Abwertung durch Anteile pgW in CHF (pro m² Landfläche)</i>	<i>CHF -530.-/m²</i>	<i>CHF -610.-/m²</i>	<i>CHF -690.-/m²</i>
<i>Abwertung durch Anteile pgW in % (pro m² Landfläche)</i>	<i>-43%</i>	<i>-26%</i>	<i>-33%</i>

Sensitivitäten: Andere Anteile an preisgünstigem Wohnen

Anhand von Sensitivitätsanalysen wird aufgezeigt, wie sich das Bild unter veränderten Annahmen bezüglich Anteil an preisgünstigem Wohnen verändert (Abbildung 18).

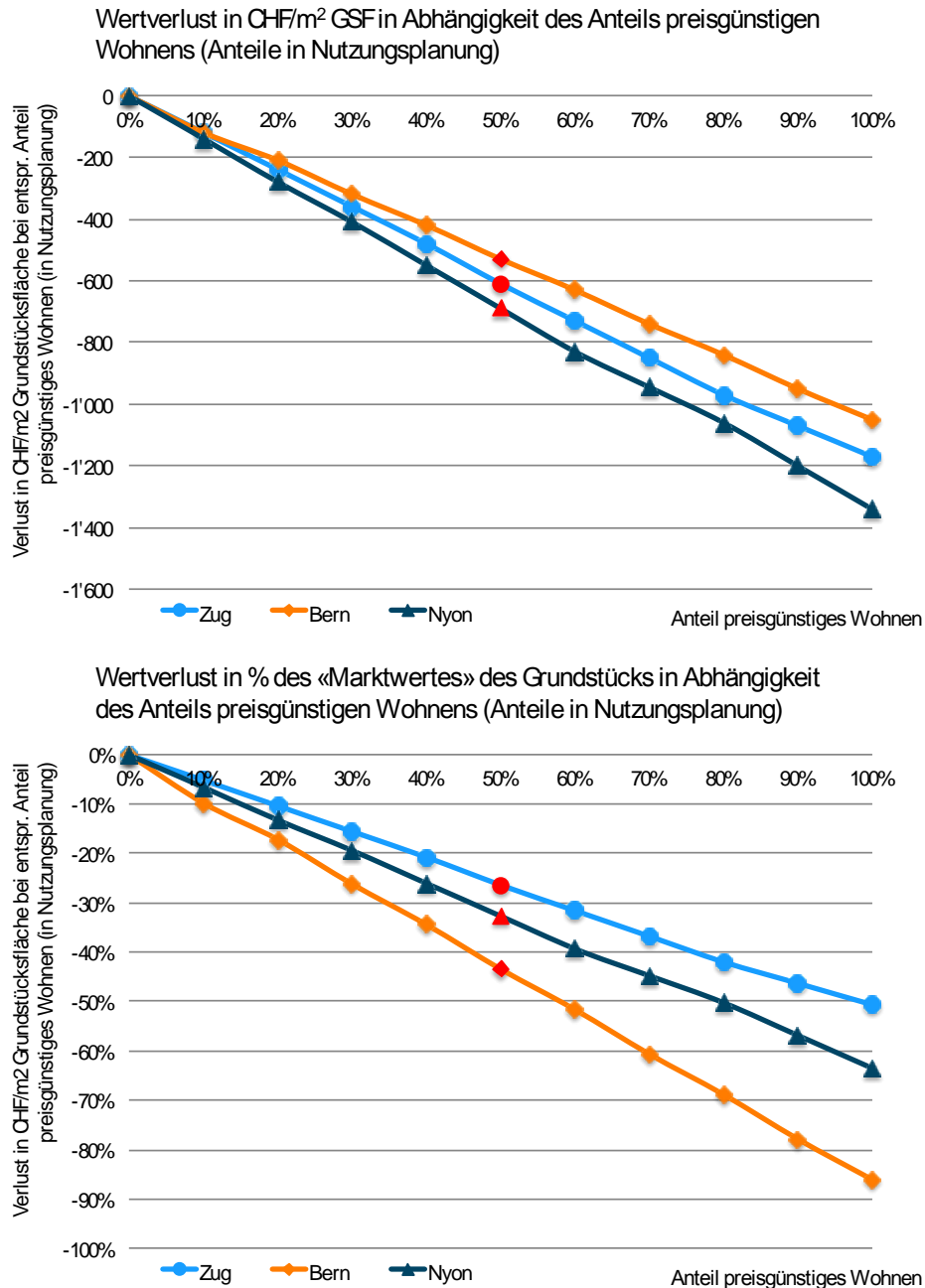


Abbildung 18:
Sensitivitätsbetrachtungen
Anteile in Nutzungsplanung

Die Abwertung des Baulands durch vorgeschriebene Anteile an preisgünstigen Wohnflächen (im Vergleich zum Basisszenario) kann sowohl in Franken absolut als auch relativ in Prozent ausgewiesen werden. Absolut betrachtet fällt die Abwertung in Nyon am höchsten aus (hohes Mietpreisniveau, hohe Landwerte bei gleichzeitig beträchtlichen Differenzen zwischen Marktmiete und preisgünstiger Miete). Die relative Abwertung ist hingegen in Bern am grössten – hier liegen die Mieten für preisgünstiges Wohnen prozentual am stärksten unter den Marktmieten.

Fazit quantitative Modellierung

- Der Marktwert von Grundstücken in «Sonderzonen für preisgünstiges Wohnen» wird durch die Ausprägung nachfolgender Variablen bestimmt: a) Vorgeschriebener Minimalanteil an preisgünstigen Wohnflächen, b) Differenz zwischen «Marktmiete» und Miete für preisgünstige Wohnflächen.
- Die prozentuale «Abwertung» durch vorgeschriebene Anteile an preisgünstigen Wohnflächen fällt in den Beispielrechnungen in Bern am höchsten aus. Der Grund dafür ist die grosse Differenz zwischen Marktmieten und Maximalmieten für preisgünstiges Wohnen.

4.5.4 Zusammenfassende Einschätzung

Anteile in der Nutzungsplanung
<p>Funktionsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verpflichtung von Grundeigentümern zur Realisierung eines Anteils an preisgünstigem Wohnraum in bestimmten Zonen • Gemeinde sieht solche Zonen in der Nutzungsplanung vor • Wenn Bauherr in einer solchen Zone realisiert, muss er den entsprechenden Anteil an preisgünstigen Wohnungen realisieren
<p>Erwartete Wirkungen</p> <p>Quantität: Entstehen preisgünstige Wohnungen? Wie viele?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mittlere Wirkung bei gleichzeitiger Auf-/ Einzonung • Geringe Wirkung ohne gleichzeitige Auf-/ Einzonung • Wirkt vor allem im unbebauten Gebiet • Bauwille der Grundeigentümer muss vorhanden sein, Realisierungschancen bei Aufzonungen eher tief (gestreutes Eigentum, Rekurse) • Wirkung in Kernstädten und Agglomerationen <p>Qualität: Welche Wohnungen entstehen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Standards tendenziell tiefer, Flächen kleiner • Wohnungsqualität über Zeit nimmt ab (keine Anreize für Renovation) • geringe städtebauliche Qualität bei genereller Aufzonung
<p>Erwartete Nebenwirkungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geringe Nebenwirkungen
<p>Umsetzungshinweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesetzliche Grundlage nötig • Belegungsvorschriften ermöglichen Belegung durch Zielgruppe und Reduktion des Flächenverbrauchs • Vertragliche Verpflichtung der Grundeigentümer bei Einzonung sichert Bau der Wohnungen • Vorschriften zu Erneuerung nötig • Entschädigungspflicht bei Anwendung im Bestand sofern keine Mengenausweitung • Kontrollaufwand bei Umsetzung abhängig von Ausgestaltung (Belegungsvorschriften, Mietzinsvorschriften, etc.)

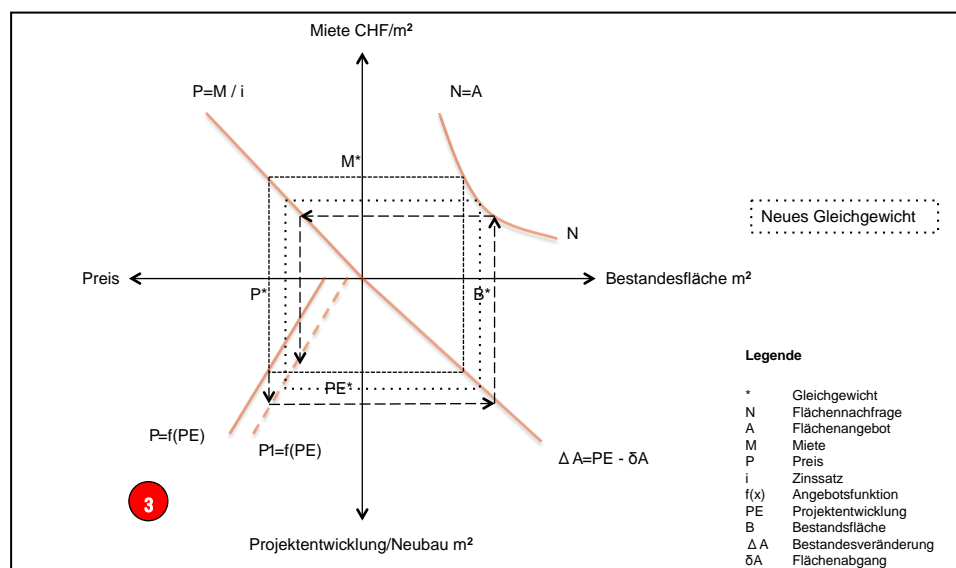
4.6 Mengenausweitung

Im Folgenden wird die grundsätzliche Wirkungsweise der Mengenausweitung im Immobilienmarkt dargelegt und die wesentlichen Wirkungen und Nebenwirkungen (Kriterien gemäss Kapitel 2.3) sowie Umsetzungshindernisse bei einer Anwendung werden erläutert.

4.6.1 Einordnung in das Wirkungsmodell

Der Einfluss der Mengenausweitung im Sinne von zusätzlichen Neueinzonungen oder auch Aufzonungen wird im Bauproduktmarkt verortet. Mittel- bis langfristig ist grundsätzlich davon auszugehen, dass mit der Ausweitung des Angebots an Bauland oder auch von Ausnützungsreserven die Bauland- und damit auch die Erstellungskosten sinken [HILBER 2007]. Die sinkenden Kosten führen zu einem gesteigerten Flächenzugang respektive Flächenangebot und bei gleichbleibender Nachfrage folglich zu einem tieferen Mietpreisniveau. Ob die aufgrund der Mengenausweitung erstellten Wohnungen vorwiegend Miet- oder Eigentumswohnungen sind, spielt für den Preismechanismus kaum eine Rolle. Die gesunkenen Bauland- und Immobilienpreise werden sich sowohl auf die Eigentumspreise als auch die Mieten auswirken.

Abbildung 19: Wirkung der Mengenausweitung im Immobilienmarkt



4.6.2 Beurteilung von Wirkungen und Umsetzung

Erwartete Quantitäten

Die Mengenausweitung weist ein grosses Potenzial auf. Die Wirkung hängt aber stark vom Mass der Mengenausweitung ab. Aufgrund der beschränkten Flächen in den Städten und Agglomerationen ist eine Mengenausweitung über Einzonungen aber nur begrenzt möglich. Insgesamt wird von Mengenausweitung deshalb nur ein mittleres Potenzial für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum attestiert. Eine Wirkung ist aber sowohl im

bebauten (Aufzonung) als auch im unbebauten Gebiet (Einzonung) denkbar. Das Instrument wirkt in allen Räumen. Aufgrund seiner indirekten Wirkung sind die Effekte nicht nur in den Gemeinden zu erwarten, welche das Instrument anwenden, sondern auch in benachbarten Räumen. So führt das Instrument bei einer Anwendung in den Kernstädten möglicherweise vor allem in den Agglomerationen zu sinkenden Preisen, da sich die Nachfrage von den Agglomerationen in die Städte verlagert.

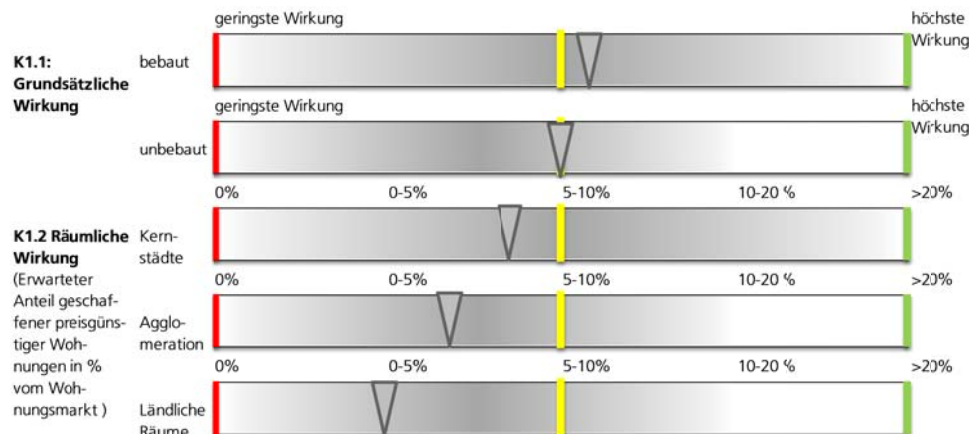


Abbildung 20: Resultate Expertenworkshop Mengenausweitung:

Durch die relative Vergünstigung von Wohnraum ist mit grösseren Wohnflächen pro Wohnung und einem Anstieg des pro Kopf-Konsums von Wohnfläche zu rechnen. Der Energieverbrauch wird analog ansteigen. Falls die Ausweitung auch über Einzonung geschieht, ist auch ein erhöhter Bodenverbrauch zu erwarten. Bei einer Mengenausweitung über Aufzonungen ist einerseits mit einer zeitlichen Verzögerung zu rechnen, da eine Aufstockung oder ein Ersatzneubau vom Stand der einzelnen Gebäude im Erneuerungszyklus abhängen. Andererseits könnte eine starke Anhebung der möglichen Ausnützung zu städtebaulichen Defiziten und einer Verringerung des Freiraums führen, sofern keine qualitätssichernden Planungsverfahren gewählt werden. Die Mengenausweitung führt nicht zu einer höheren kleinräumigen sozialen Durchmischung, da sich die Wirkungen diffus im Raum verteilen.

Erwartete Qualitäten

Die indirekte Wirkung des Instruments bedingt «Nebenwirkungen» auf dem restlichen Immobilienmarkt. Es ist mit einer Ausweitung der Bautätigkeit zu rechnen. Neben den Mieten werden bei einer Anwendung auch die Preise für Wohneigentum sinken. Für die öffentliche Hand ist mit Folgekosten (Infrastrukturen) dieser Ausweitung zu rechnen.

Erwartete Nebenwirkungen

Die Mengenausweitung führt zu keiner weiteren Einschränkung der Eigentumsrechte. Die Umsetzung des Instruments steht aber im Widerspruch zu weiteren staatlichen Zielen (insbesondere haushälterische Bodennutzung und sparsamer Umgang mit Ressourcen). Mit einer parallelen Regulierung des Flächenkonsums könnte dem entgegen gewirkt werden. Andernfalls scheint die Akzeptanz einer starken Mengenausweitung gefährdet. Da die Mengenausweitung keine weitere Regulierung des Markts vorsieht, ist kei-

Umsetzung

ne Kontrolle zur Einhaltung der Vorschriften (Anteil preisgünstiger Wohnungen, Belegungsvorschriften, etc.) nötig.

4.6.3 Modellierung von Fallbeispielen

Über Neueinzonungen oder Aufzonungen werden neue bebaubare Flächen geschaffen. Die ökonomische Theorie besagt, dass bei steigendem Angebot *ceteris paribus* (unter sonst gleichen Bedingungen) die Preise sinken. Die Mengenausweitung stellt – mindestens theoretisch – eine Möglichkeit dar, Immobilienpreise zu senken. Dabei werden nicht spezifische Liegenschaften vergünstigt oder günstiger Wohnraum in dafür vorgesehenen Zonen geschaffen, sondern die Preisreduktion erfolgt auf dem gesamten, lokal begrenzten Markt.

Die Mengenausweitung kann dabei durch Einzonungen oder Aufzonungen erfolgen. Einzonungen dürften weniger in den Kernstädten sondern eher in den Agglomerationen möglich sein. Aufzonungen hingegen sind in den Kernstädten ein beliebtes Instrument, mehr Wohnraum zu schaffen.

Wie wirken sich diese Mengenausweitungen nun auf die Immobilienpreise aus? Die Auswirkungen dieses Instruments können nicht analog zu den drei direkt wirkenden Instrumenten (Nutzungsprivilegien, Anteile in der Nutzungsplanung, Mehrwertabgabe) modelliert werden. Die Wirkung der Mengenausweitung hängt direkt von der angenommenen Preiselastizität von Wohnraum ab. Diese sind aber nur schwer zu beziffern und es besteht eine grosse Streuung der in Studien ermittelten Werte. Ein Exkurs zu Elastizitäten generell und der Preiselastizität von Wohnraum im Speziellen findet sich in Anhang A5.

Selbst bei Annahme einer hohen Preiselastizität von Wohnraum kann mit einer Ausweitung des Angebots an Wohnraum realistischerweise wohl in allen drei Städten keine Reduktion der Wohnungspreise erreicht werden (mindestens nicht kurzfristig, solange sich die Wohnungspreise tendenziell nach oben entwickeln). Die verfügbaren Flächen für Einzonungen sind beschränkt, Aufzonungen führen aufgrund der langen Erneuerungszyklen nur langsam zu mehr Wohnraum. Dazu kommt, dass massive Mengenausweitungen sowohl durch Einzonungen wie auch durch Aufzonungen auf Widerstand in der Bevölkerung stossen würden. Der Bau von neuen Wohnungen kann aber einen Beitrag zu einem moderateren Preiswachstum leisten: Wenn Mengenausweitungen ganz ausblieben, wäre das Preiswachstum nochmals höher.

- Die Quantifizierung der Preiswirkungen von Mengenausweitungen gestaltet sich äusserst schwierig.
- Die Elastizitäten von Angebot und Nachfrage variieren stark (je nach Studie).

- Auch die lokalen Marktgegebenheiten dürften wesentlich dazu beitragen, wie Immobilienangebot und –nachfrage auf Preisänderungen reagieren, z.B. in Abhängigkeit von Substitutionsmöglichkeiten in den Agglomerationen etc.
- Die Auswirkungen von Mengenausweitungen dürften - mindestens in den Städten und Agglomerationen - mehrheitlich durch die steigende Nachfrage kompensiert werden.
- In der Praxis wird vor allem die Mengenausweitung durch Einzonungen auf Widerstand in der Bevölkerung stossen. Die Kulturlandinitiative (Kanton Zürich; wurde am 17. Juni 2012 angenommen) sowie die Landschaftsinitiative (Bund) versuchen, die Ausweitung der Bauzonen stark einzudämmen bzw. zu verhindern.

4.6.4 Zusammenfassende Einschätzung

Mengenausweitung
<p>Funktionsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Über Neueinzonungen oder Aufzonungen in der Nutzungsplanung werden neue bebaubare Flächen geschaffen • Bodenpreise/Immobilienpreise/Mieten sinken aufgrund des erweiterten Angebotes
<p>Erwartete Wirkungen</p> <p>Quantität: Entstehen preisgünstige Wohnungen? Wie viele?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wirkung in bebautem und unbebautem Gebiet • Abschwächung von Preissteigerungen realistisch, Wirkung hängt aber stark vom Mass der Mengenausweitung und Ort der Anwendung ab • Wirkung grundsätzlich in allen Räumen, Auswirkungen dürften allerdings in den Städten und Agglomerationen mehrheitlich durch die steigende Nachfrage kompensiert werden. <p>Qualität: Welche Wohnungen entstehen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anstieg des pro Kopf-Konsums von Wohnfläche • Grössere Wohnflächen • Zunahme des Ressourcenverbrauchs • Keine höhere kleinräumige soziale Durchmischung
<p>Erwartete Nebenwirkungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausweitung der Bautätigkeit • Abschwächung von Preissteigerungen auf dem übrigen Eigentums- und Mietmarkt
<p>Umsetzungshinweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung nur unter Bezug raumplanerischer Kriterien (Erreichbarkeitsqualität, Städtebau, gewünschte räumliche Entwicklung, etc.) auf übergeordneter Stufe (mindestens regional/kantonal)

4.7 Zweitwohnungsbeschränkung

Im Folgenden wird die grundsätzliche Wirkungsweise der Zweitwohnungsbeschränkung im Immobilienmarkt dargelegt und die wesentlichen Wirkungen und Nebenwirkungen (Kriterien gemäss Kapitel 2.3) sowie Umsetzungshindernisse bei einer Anwendung werden erläutert.

4.7.1 Einordnung in das Wirkungsmodell

Die Beschränkung der Nutzbarkeit von Wohnungen als Zweitwohnungen wird als exogener Eingriff im Mieter- (und Eigentums-) markt interpretiert. Die grundsätzliche Überlegung ist eine generelle Reduzierung der Nachfrage nach Wohnungen. Eine absolute Senkung der Nachfrage führt unter der Annahme, dass alle ausser den vorher genannten Rahmenbedingungen gleich bleiben, zu sinkenden Mieten respektive sinkenden Immobilienpreisen.

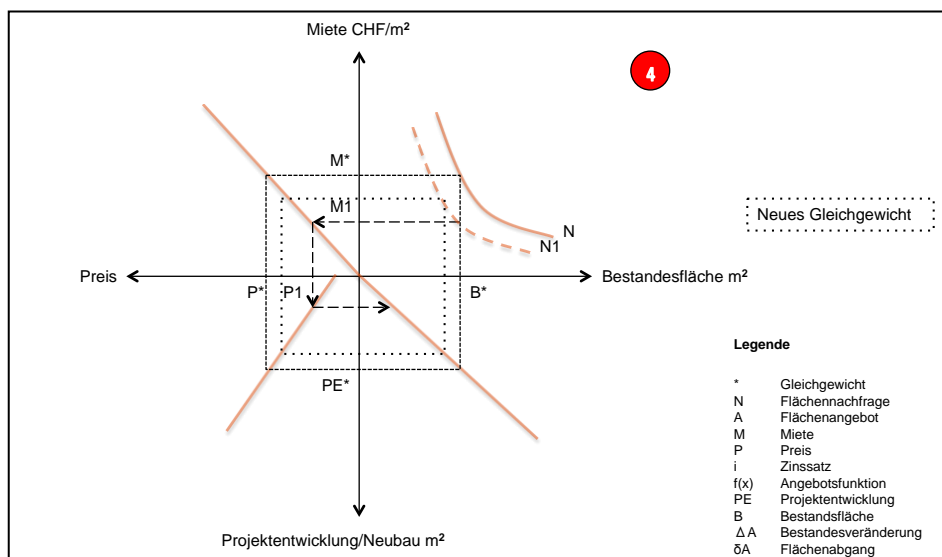


Abbildung 21 Wirkung der Zweitwohnungsbeschränkung im Immobilienmarkt

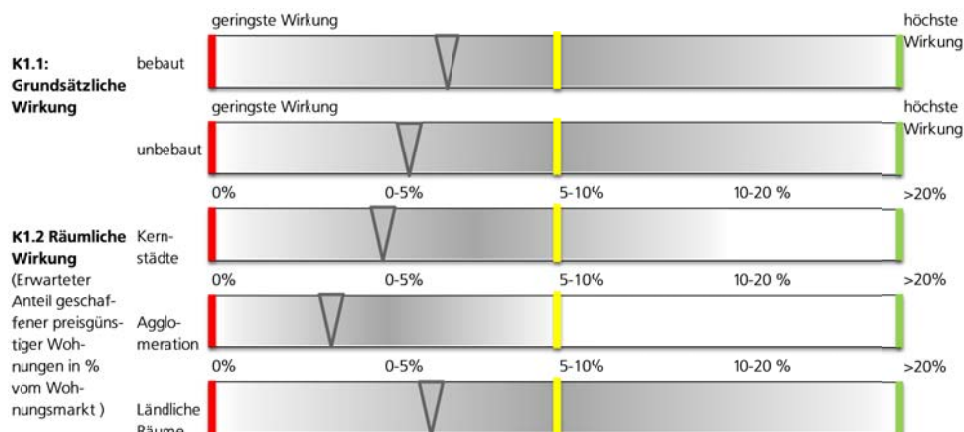
4.7.2 Beurteilung von Wirkungen und Umsetzung¹⁴⁾

Eine Beschränkung des Zweitwohnungsanteils wird als wenig wirksam beurteilt. Die Wirkung ist in allen Räumen beschränkt. Eine Wirkung dürfte das Instrument in einzelnen touristisch-ländlichen Gemeinden mit einem hohen Zweitwohnungsanteil erreichen.

Erwartete Quantitäten

14) Siehe auch Anmerkung zu «Zweitwohnungs-Initiative» in Kapitel 3.4.

Abbildung 22: Resultate
Expertenworkshop
Zweitwohnungsbeschränkung



Erwartete Qualitäten

Durch die indirekte Wirkung ist kein Einfluss auf die Qualität der Wohnungen zu erwarten. Das Instrument führt auch zu keiner Förderung der kleinräumigen sozialen Durchmischung.

Erwartete Nebenwirkungen

Die Attraktivität von Zweitwohnungen als Kapitalanlage dürfte abnehmen. Allerdings ist dieser Einfluss auf den Immobilienmarkt gering.

Umsetzung

Für die Implementierung einer Zweitwohnungsbeschränkung sind in den meisten Kantonen gesetzliche Grundlagen nötig (in Tourismuskantonen teilweise bereits vorhanden). Eine Umgehung der Beschränkungen ist denkbar. Die Annahme der Zweitwohnungsinitiative auf nationaler Ebene verpflichtet die Gemeinden, ihren Erstwohnungsanteilsplan und den detaillierten Stand seines Vollzugs alljährlich zu veröffentlichen. Damit sind die Grundlagen für Umsetzungskontrollen geschaffen.

4.7.3 Modellierung von Fallbeispielen

Aufgrund der geringen erwarteten Wirkung der Zweitwohnungsbeschränkung wurde auf eine Modellierung dieses Instrumentes verzichtet.

4.7.4 Zusammenfassende Einschätzung

Zweitwohnungsbeschränkung
<p>Funktionsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschränkung des Zweitwohnungsanteils in bestimmten Zonen (maximale Anteile von Zweitwohnungen) • Reduktion der Nachfrage in den entsprechenden Zonen • Immobilienpreise und Mieten sinken
<p>Erwartete Wirkungen</p> <p>Quantität: Entstehen preisgünstige Wohnungen? Wie viele?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vergleichsweise geringe Wirkung in allen Räumen <p>Qualität: Welche Wohnungen entstehen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kein Einfluss auf Qualität der Wohnungen • Keine Förderung der kleinräumigen sozialen Durchmischung
<p>Erwartete Nebenwirkungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abnahme Attraktivität Zweitwohnungen als Kapitalanlage
<p>Umsetzungshinweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kantonale gesetzliche Grundlage notwendig • Umgehung der Beschränkungen denkbar

Der Mehrwertabgabe wird die potenziell höchste Wirkung in allen Räumen zugestanden, diese ist allerdings stark abhängig von der konkreten Ausgestaltung, insbesondere dem Ausmass der Mehrwertabschöpfung. Eine zentrale Frage ist auch, ob eine Verwendung der Abgabe auch ausserhalb der Gemeinde möglich ist, in der sie erhoben wurde, da neue Mehrwerte möglicherweise ausserhalb der Räume mit hohem Problemdruck entstehen. Die Mittelbeschaffung bedingt Auf- und Einzonungen, die insbesondere in den Städten und Agglomerationen schwer umsetzbar sind.

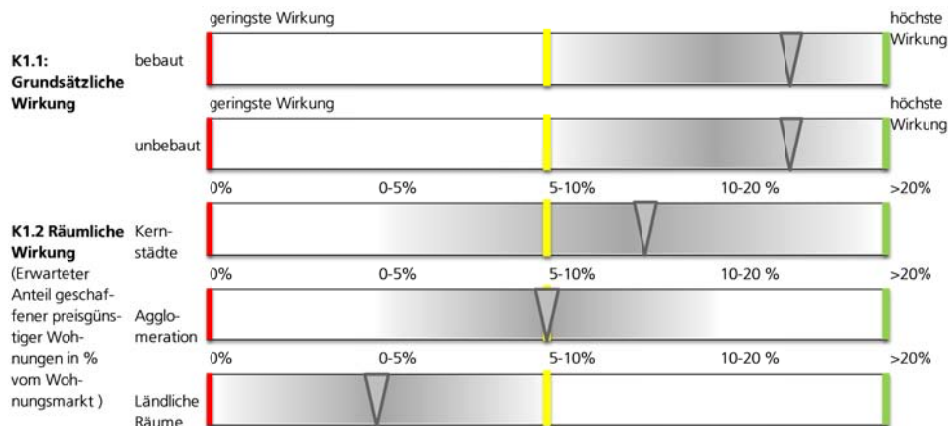


Abbildung 24: Resultate
Expertenworkshop
Mehrwertabgabe

Die Erhebung der Mehrwertabgabe respektive deren Verwendung für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum erlaubt gezielte sozialräumliche Interventionen (Durchmischung). Die Verfügbarkeit des entsprechenden Baulands ist dazu aber Voraussetzung. Eine Zunahme des Ressourcenverbrauchs ist bei einer erhöhten Bautätigkeit (siehe Nebenwirkungen) zu erwarten.

Erwartete Qualitäten

Durch die eingesetzten Gelder für den Erwerb von Immobilien durch die öffentliche Hand ist als Nebenwirkung eine Steigerung der Bodenpreise wahrscheinlich. Eine Erhöhung der Bautätigkeit ist aufgrund der Verfügbarkeit des Kapitals für den preisgünstigen Wohnraum zu erwarten.

Erwartete Nebenwirkungen

Falls die Abgabe erst bei der tatsächlichen Realisierung von Bauten fällig würde, könnte sie investitionshemmend im restlichen Immobilienmarkt wirken. Bei einer Abgabe gleichzeitig mit der Ein-/ Aufzoning ist umgekehrt eine erhöhte Bautätigkeit zu erwarten, da einzelne Grundeigentümer den planerischen Mehrwert realisieren müssen, um die Abgabe leisten zu können.

Eine gesetzliche Grundlage für die Abschöpfung der Mehrwertabgabe und deren Verwendung für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum muss auf kantonaler Ebene geschaffen werden. In der durch Mehrwertabgabe subventionierten Bauten sind Belegungsvorschriften sinnvoll, damit sichergestellt wird, dass die Wohnungen durch die Zielgruppe belegt werden.

Umsetzung

Die konkrete Ausgestaltung der Mehrwertabgabe (Zeitpunkt der Abgabe, Höhe, überkommunale/kommunale Verwendung) hat grosse Auswirkungen auf deren räumliche Wirkungen. Entsprechend viel Einfluss hat die Behörde also bei der Umsetzung.

4.8.3 Modellierung von Fallbeispielen

Die Mehrwertabgabe und die Förderung von preisgünstigem Wohnen sind grundsätzlich zwei unabhängige Instrumente. In einem ersten Schritt wird die Mehrwertabgabe erhoben. Diese kann entweder nur auf Einzonungen oder auf Ein- sowie Aufzonungen erhoben werden. In einem zweiten Schritt werden die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe für preisgünstiges

Wohnen eingesetzt. Wie diese eingesetzt werden, wird an dieser Stelle nicht weiter diskutiert. Denkbar wären eine direkte «Entschädigung» der Grundeigentümer für die «Abwertung» durch preisgünstiges Wohnen oder eine Subventionierung beim Landerwerb.

In den nachfolgenden Szenarien wird davon ausgegangen, dass die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe im gleichen Kanton auch wieder für preisgünstiges Wohnen eingesetzt werden. Im Startscenario wird die Annahme noch enger formuliert: Hier wird davon ausgegangen, dass die Mehrwertabgabe – welche preisgünstiges Wohnen auf einem bestimmten Grundstück finanziert – in der gleichen Gemeinde und auf einem gleichwertigen Grundstück erhoben wird.

Fragestellungen: Notwendige
Einzonung zur Finanzierung
eines Quadratmeters
preisgünstigen Baulands/ einer
preisgünstigen Wohnung

Die Frage, wie preisgünstiges Wohnen durch die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe finanziert werden kann, wird konkret für drei Schweizer Städte beantwortet. Zwei Fragen sollen beantwortet werden:

- Wie viele Quadratmeter Land müssen eingezont / aufgezont werden, um einen Quadratmeter Bauland für preisgünstiges Wohnen zu finanzieren?¹⁵⁾
- Wie viele Quadratmeter Land müssen eingezont werden, um eine preisgünstige 4-Zimmer-Wohnung mit 100 m² Wohnfläche zu finanzieren?

Startscenario: Mehrwertabgabe
von 20 % und reine
Verwendung für preisgünstiges
Wohnen

Die im Startscenario hier formulierten Annahmen hinsichtlich Ausgestaltung der Mehrwertabgabe orientieren sich an der gegenwärtig diskutierten Einführung einer Mehrwertabgabe auf Bundesebene. In den Sensitivitätsanalysen werden diese Annahmen gelockert und variiert.

Im Startscenario wird die Annahme getroffen, dass der Mehrwertabgabesatz 20% beträgt. Die Mehrwertabgabe kommt nur bei neu eingezontem Bauland zur Anwendung (Umzonung von Landwirtschaftszonen in Bauzonen). Bei Umzonungen von einer Bauzone in eine andere Bauzone oder bei Aufzonungen wird keine Mehrwertabgabe erhoben.

Weiter wird davon ausgegangen, dass die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe vollumfänglich für preisgünstiges Wohnen eingesetzt werden. Ob diese Annahme realistisch ist, wird hier ausgeklammert. Der Effekt ist unter den getroffenen Annahmen der gleiche, wie wenn die Mehrwertabgabe 40% wäre und nur die Hälfte der Einnahmen für preisgünstiges Wohnen verwendet würde.

Wird ein Grundstück – wie es im Basisszenario definiert wurde – eingezont und mit der Mehrwertabgabe belastet, resultieren Einnahmen aus der Mehrwertabgabe: In Bern beträgt die Abgabe CHF 243.- pro m², in Zug CHF 461.- pro m² und in Nyon CHF 421.- pro m² Grundstücksfläche (GSF).

15) Unter «finanzieren» ist die Differenz zwischen dem Landwert aus dem Basisszenario (Wohnungen werden zu Marktmieten vermietet) und dem Landwert eines «preisgünstigen» Bauprojekts zu verstehen.

Im zweiten Schritt wird berechnet, wie viele Quadratmeter Grundstücksfläche eingezont und mit einer Mehrwertabgabe belastet werden müssten, um einen Quadratmeter Grundstücksfläche für preisgünstiges Wohnen finanzieren zu können. Zusätzlich wird ausgewiesen, wie gross der Finanzierungsbedarf für eine preisgünstige 4-Zimmer-Wohnung mit 100 m² Wohnfläche ist. Ausgangslage bildet das Basisszenario. Dieses wird modifiziert, indem sämtliche 30 4-Zimmer-Wohnungen als preisgünstig eingesetzt werden. Der Residualwert für das Bauland kommt dadurch deutlich tiefer zu liegen. Die Differenz zum Basisszenario-Landwert ergibt den Finanzierungsbedarf pro Quadratmeter Grundstücksfläche.

Des Weiteren kann der Finanzierungsbedarf für ein exemplarisches Bauprojekt mit 30 preisgünstigen 4-Zimmer-Wohnungen für die einzelne Wohnung bzw. pro Quadratmeter Hauptnutzfläche berechnet werden.

Tabelle 11: Resultate für
Startszenario Mehrwertabgabe

	STARTSZENARIO MEHRWERTABGABE		
Mehrwertabgabebesatz	20%		
Verwendung für preisgünstiges Wohnen	100%		
Abgabepflicht	Mehrwertabgabe nur bei Einzonungen		
Landwert vor Einzonung	CHF 5.-		
Anteil preisgünstiges Wohnen	100%		
	Bern	Zug	Nyon
Landwert nach Einzonung: Residualwert Markt/Basisszenario (pro m ² Grundstücksfläche)	CHF 1'220.- /m ²	CHF 2'310.- /m ²	CHF 2'110.- /m ²
Mehrwert (pro m ² GSF)	CHF 1'215.- /m ²	CHF 2'305.- /m ²	CHF 2'105.- /m ²
Mehrwertabgabe (pro m ² GSF)	CHF 243.-/m ²	CHF 461.-/m ²	CHF 421.-/m ²
Residualwert preisgünstiges Wohnen (Anteil 100%)	CHF 170.-/m ²	CHF 1'140.- /m ²	CHF 770.-/m ²
Zu finanzierende Differenz/ Verlust (pro m ² GSF)	CHF 1'050.- /m ²	CHF 1'170.- /m ²	CHF 1'340.- /m ²
Zu finanzierende Differenz/ Verlust (pro m ² HNF)	CHF 1'750.- /m ²	CHF 1'950.- /m ²	CHF 2'233.- /m ²
<i>Einzuzonende Landfläche zur Finanzierung eines m² GSF für preisgünstiges Wohnen</i>	4.3 m ²	2.5 m ²	3.2 m ²
<i>Einzuzonende Landfläche zur Finanzierung einer preisgünstigen 4-Zimmer-Wohnung à 100 m²</i>	720 m ²	423 m ²	530 m ²

Die Kombination von Mehrwertabgabeberechnung und Finanzierungsbedarf pro Quadratmeter Grundstücksfläche zeigt den Bedarf an einzuzonendem Land für preisgünstiges Wohnen:

Um in Bern einen Quadratmeter Grundstücksfläche für preisgünstiges Wohnen zur Verfügung zu stellen (bzw. die Differenz zum «Marktwert» zu finanzieren), müssten 4.3 m² eingezont und mit einer Mehrwertabgabe (von 20%) belastet werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Qualität der eingezonten Landfläche und die Qualität des Grundstücks mit den

preisgünstigen Wohnungen identisch sind. In Zug würden 2.5 m² benötigt, in Nyon würden 3.2 m² Land ausreichen.

Dieses Verhältnis kann auch in Anzahl Wohnungen ausgedrückt werden: Wenn in Bern auf einem neu eingezonten Grundstück 100 Wohnungen erstellt würden, könnten mit der dadurch generierten Mehrwertabgabe 23 preisgünstige Wohnungen finanziert werden. In Zug könnten dadurch 39, in Nyon 31 preisgünstige Wohnungen geschaffen werden. Das Verhältnis zwischen Wohnungen zu Marktmieten und preisgünstigen Wohnungen liegt in diesen Beispielen bei «2.5 zu 1» bis «4 zu 1».

Der Finanzierungsbedarf lässt sich auch als einzuzonende Landfläche für eine preisgünstige 4-Zimmer-Wohnung formulieren: Um in Bern eine preisgünstige 4-Zimmer-Wohnung (mit 100 m² Wohnfläche) zu finanzieren, müsste eine Landfläche von 720 m² eingezont und mit einer Mehrwertabgabe von 20% belastet werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Qualität der eingezonten Landfläche und die Qualität des Grundstücks mit den preisgünstigen Wohnungen identisch sind. In Zug würde eine Landfläche von 423 m² benötigt, in Nyon würden 530 m² Land ausreichen, um 100 m² preisgünstige Wohnfläche zu finanzieren.

Weitere Annahmen zur Ausgestaltung der Mehrwertabgabe betreffen z. B. den Zeitpunkt der Abschöpfung. Der Einfachheit halber wird davon ausgegangen, dass der Mehrwert unmittelbar nach der Einzonung abgeschöpft wird.

Eine erste Sensitivitätsanalyse zeigt auf, wie sich die erforderliche einzuzonende Fläche verändert, wenn der Abgabesatz variiert. Der Einnahmenanteil, welcher für preisgünstiges Wohnen verwendet werden kann, wird unverändert bei 100% belassen.

Sensitivität 1: Abgabesatz

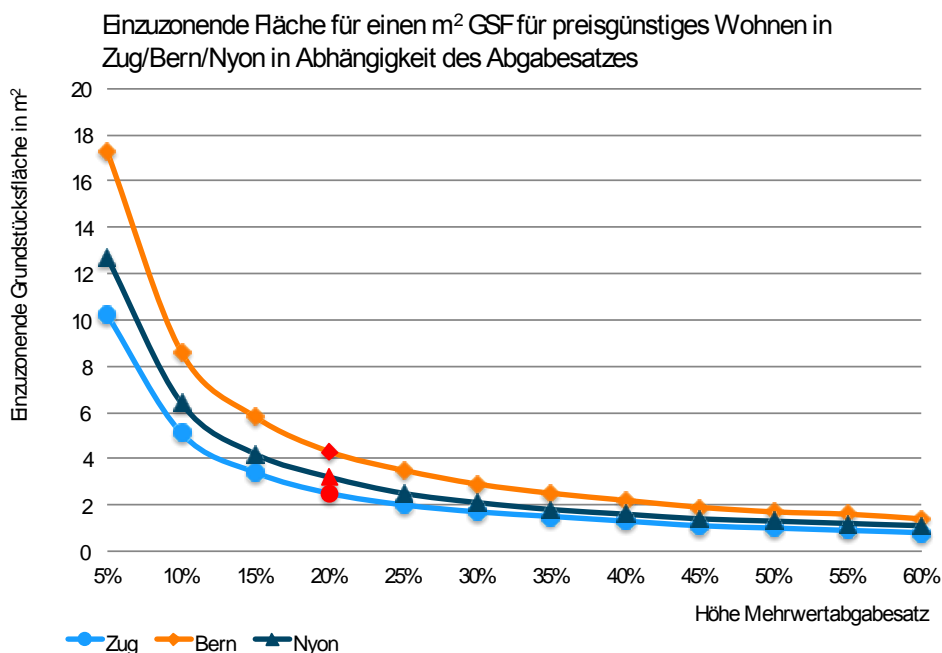


Abbildung 25:
Sensitivitätsbetrachtungen
Mehrwertabgabe – Abgabesatz:

Tabelle 12: Ergebnisse
Sensitivitätsbetrachtung
Abgabesatz

<i>Einzuzonende GSF für einen m2 GSF für preisgünstiges Wohnen</i>	SENSITIVITÄTEN MEHRWERTABGABE/ HÖHE DES ABGABESATZES		
	Bern	Zug	Nyon
Abgabesatz von 10%	8.6 m2	5.1 m2	6.4 m2
<i>Abgabesatz von 20% (Startszenario)</i>	<i>4.3 m2</i>	<i>2.5 m2</i>	<i>3.2 m2</i>
Abgabesatz von 60%	1.4 m2	0.8 m2	1.1 m2

Mit steigendem Mehrwertabgabesatz sinkt die Grösse der Fläche, die einzonzont werden müsste, um einen Quadratmeter Bauland für preisgünstiges Wohnen zu finanzieren.

Sensitivität 2: Gemeinde

Im Startscenario sowie in der ersten Sensitivitätsanalyse wurde davon ausgegangen, dass preisgünstiges Wohnen in der Stadt Zug durch Einnahmen aus der Mehrwertabgabe in der Stadt Zug finanziert wird. Diese Annahme ist nicht besonders realitätsnah. Vielmehr dürfte die Einzonung in ländlicheren Gemeinden oder in der Agglomeration erfolgen. Der Einsatz für preisgünstiges Wohnen erfolgt hingegen in den Kernstädten des jeweiligen Kantons.

Diesem Umstand soll in einer weiteren Sensitivitätsanalyse Rechnung getragen werden. Nachfolgend wird aufgezeigt, wie sich die einzuzonende Fläche (für die Finanzierung eines Quadratmeter Baulands für preisgünstiges Wohnen) verändert, wenn die Einzonung und Abschöpfung des Mehrwerts in einer günstigeren oder teureren Gemeinde des jeweiligen Kantons erfolgt. Eine Verwendung der Mittel aus der Mehrwertabgabe über die Kantonsgrenzen hinweg wird hier nicht weiterverfolgt.

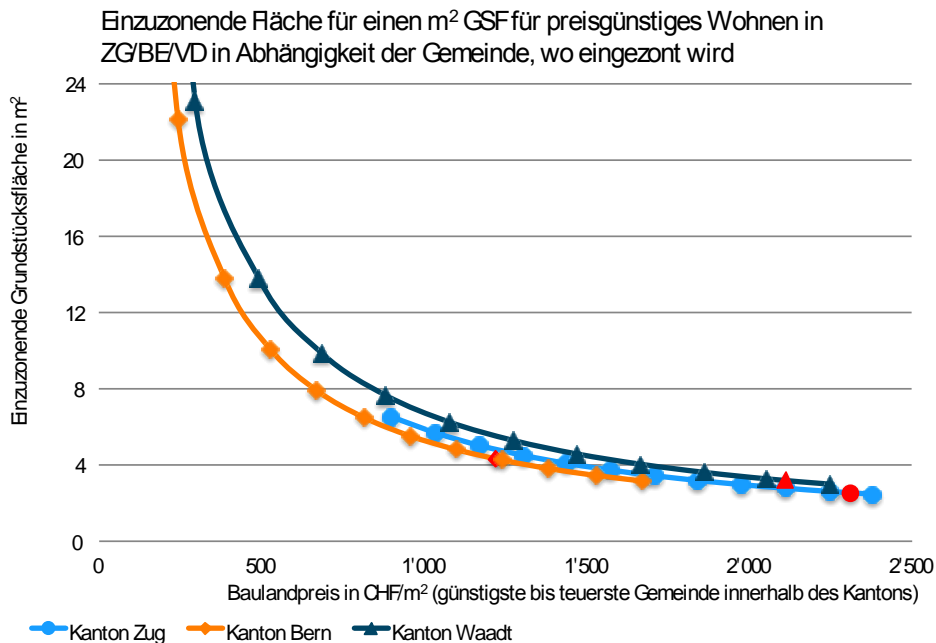


Abbildung 26:
Sensitivitätsbetrachtungen
Mehrwertabgabe – Gemeinde:

Die Darstellung zeigt, dass die erforderliche Landfläche stark zunimmt, wenn die Einzonung in einer günstigen Gemeinde vorgenommen wird und die Finanzierung einer preisgünstigen Wohnung gleichzeitig in einer der drei Kernstädte erfolgt. Im Kanton Zug bewegen sich die mittleren Baulandpreise – in Abhängigkeit der Gemeinde – zwischen CHF 900.- und CHF 2'400.- pro Quadratmeter. Deutlich grösser ist die Spannweite der Baulandpreise in den Kantonen Bern und Waadt. Hier liegen die Baulandpreise der günstigsten Gemeinden bei CHF 100.- pro Quadratmeter. In den teuersten Berner Gemeinden werden Grundstückspreise von CHF 1'700.- pro Quadratmeter bezahlt, die Baulandpreise in den teuersten Waadtländer Gemeinden liegen bei CHF 2'250.- pro Quadratmeter. Entsprechend stark unterscheiden sich die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe und damit die einzuzonende Landfläche.

Tabelle 13: Ergebnisse
Sensitivitätsbetrachtung
Abgabesatz

<i>Einzuzonende GSF für eine preisgünstige 4-Zi-Wohnung (100 m²)</i>	SENSITIVITÄTEN MEHRWERTABGABE/ GEMEINDE, WO EINZONUNG ERFOLGT		
	Kanton BE	Kanton ZG	Kanton VD
Günstigste Gemeinde	9'211 m ²	1'089 m ²	11'754 m ²
<i>Kernstadt (Bern, Zug, Nyon) - Startscenario</i>	720 m ²	423 m ²	530 m ²
Teuerste Gemeinde	526 m ²	411 m ²	497 m ²

Sensitivität 3: Ausnützungsziffer

Eine im Startscenario formulierte Annahme bezieht sich auf den Geltungsbereich der Mehrwertabgabe. Bisher wurde davon ausgegangen, dass die Mehrwertabgabe nur bei Einzonungen angewendet wird. Ein Mehrwert wird aber auch bei Aufzonungen geschaffen. Durch die Erhöhung der Ausnützungsziffer erfährt das Grundstück in der Regel eine Aufwertung. In der nachfolgenden Sensitivitätsanalyse wird davon ausgegangen, dass auch Aufzonungen der Mehrwertabgabepflicht unterstellt sind. Der Mehrwertabgabesatz wird bei 20% festgelegt.

Während bei den bisherigen Berechnungen von einem Landwert vor Einzonung von CHF 5.- ausgegangen wurde, werden die hier verwendeten Landwerte anhand der Residualwertmethode geschätzt. Das Basisszenario bildet den Ausgangspunkt und liefert den Landwert vor Aufzonung. Im Folgenden werden – entsprechend der Aufzonung – grössere vermietbare Flächen und höhere Mieterträge eingesetzt. Daraus resultieren höhere Landwerte. Auf der Differenz zwischen dem «Landwert vor Aufzonung» und dem «Landwert nach Aufzonung» wird eine Mehrwertabgabe von 20% erhoben. Die in den Städten Bern, Zug und Nyon erhobenen Mehrwertabgaben werden zu 100% für die Finanzierung von preisgünstigem Wohnen in den drei Städten eingesetzt. Die Ausnützung der für preisgünstiges Wohnen zur Verfügung stehenden Grundstücke wird unverändert bei 0.8 belassen.

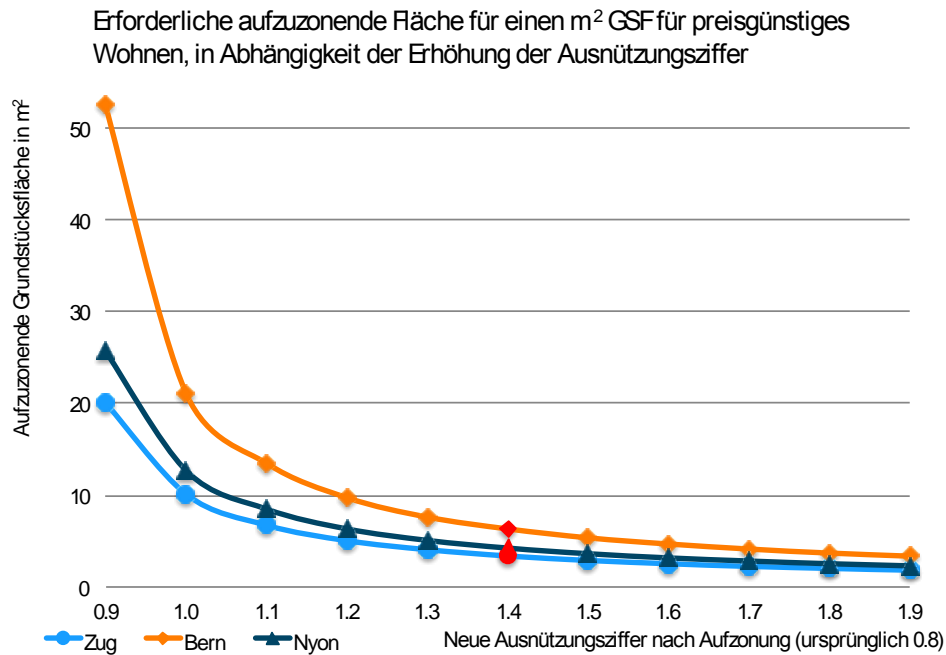


Abbildung 27:
Sensitivitätsbetrachtungen
Mehrwertabgabe –
Ausnützungsziffer:

Aufzunehmende GSF für einen m ² GSF für preisgünstiges Wohnen	SENSITIVITÄTEN MEHRWERTABGABE/ AUFZONUNG		
	Bern	Zug	Nyon
Erhöhung der AZ von 0.8 auf 1.2	9.7 m ²	5.0 m ²	6.3 m ²
Erhöhung der AZ von 0.8 auf 1.4	6.3 m ²	3.4 m ²	4.2 m ²
Erhöhung der AZ von 0.8 auf 1.6	4.7 m ²	2.5 m ²	3.2 m ²
Erhöhung der AZ von 0.8 auf 1.9	3.4 m ²	1.8 m ²	2.3 m ²
Vergleich Startscenario (Einzo- nung)	4.3 m ²	2.5 m ²	3.2 m ²

Tabelle 14: Ergebnisse
Sensitivitätsbetrachtung
Aufzoning

Die Sensitivitätsanalyse verdeutlicht, dass in den Märkten mit sehr hohem Mietpreisniveau (Zug, Nyon) eine Aufzoning von 0.8 (um 0.8) auf 1.6 ungefähr die gleichen Mehrwerte schafft wie eine Einzonung auf 0.8. Entsprechend müsste also ungefähr die gleiche Fläche (um dieselbe Ausnützungsziffer) aufgezont werden, um denselben Effekt wie bei der Einzonung zu erreichen. Bei einer geringeren Aufzoning müsste eine grössere Fläche aufgezont werden, um dieselben Mehrwerte abschöpfen zu können. In Bern dagegen wachsen die Planungsmehrwerte nicht direkt proportional zur Ausnützungsziffer. Der Anteil der Baukosten an den Gesamtkosten der simulierten Mietwohnungen ist in Bern deutlich höher als in Zug. Eine Aufzoning von 0.8 auf 1.6 bringt also weniger Geld für preisgünstiges Wohnen als die Einzonung mit einer Ausnützungsziffer von 0.8. Entsprechend

müsste also eine grössere Fläche aufgezonzt werden, um dieselbe preisgünstige Grundstücksfläche für preisgünstigen Wohnraum zu finanzieren.

Eine Studie des Kantons Zug zeigt auf, dass eine Aufzonung mindestens 70% zusätzliche Flächen erlauben sollte. Andernfalls sind die Hürden für Bauherren zu gross, das bestehende Gebäude abzureissen und durch einen Neubau zu ersetzen. Im Fall einer Ausnützungsziffer von 0.8 vor Aufzonung, müsste die Ausnützungsziffer nach Aufzonung entsprechend mindestens 1.4 betragen. Erfahrungen von Wüest & Partner zeigen, dass – je nach Zustand und Sanierungszyklus der Liegenschaft – eine Vergrösserung der vermietbaren Flächen um 50% bereits ausreichen, um einen Ersatzneubau attraktiv erscheinen zu lassen. Falls die Mehrwertabgabe erst bei der tatsächlichen Realisierung der Flächen fällig würde, würde sich dieser Anreiz für Ersatzneubauten vermindern. Die Mehrwertabgabe würde also in diesem Fall die Entwicklung im Bestand hemmen und damit das Wohnraumangebot verknappen.

Fazit quantitative Modellierung

- Um preisgünstiges Wohnen durch die Mehrwertabgabe zu finanzieren, muss je nach Standort relativ viel Land eingezont werden.
- Nochmals höher wäre die einzuzonende Fläche, wenn die Mehrwertabgabe in ländlichen peripheren Gemeinden abgeschöpft würde und für die Finanzierung von preisgünstigem Wohnen in den Kernstädten verwendet würde.
- Ob die Mehrwertabgabe ein effektives Instrument zur Schaffung von preisgünstigem Wohnen ist hängt von folgenden Faktoren ab: a) Höhe des Abgabesatzes, b) Wie viel von den Einnahmen für preisgünstiges Wohnen verwendet werden kann, c) Höhe der Grundstückspreise d) Höhe der Aufwertung infolge von Aufzonungen (sofern Mehrwertabgabe auch bei Aufzonungen zur Anwendung kommt), e) Differenzen zwischen Marktmieten und Mieten für preisgünstiges Wohnen.

4.8.4 Zusammenfassende Einschätzung

Mehrwertabgabe
<p>Funktionsweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Durch Ein- oder Aufzonungen entstandene Mehrwerte werden beim Grundeigentümer (teilweise) abgeschöpft • Erträge werden (teilweise) zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum verwendet
<p>Erwartete Wirkungen</p> <p>Quantität: Entstehen preisgünstige Wohnungen? Wie viele?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vergleichsweise hohe Wirkung (abhängig von Ausmass der Mehrwertabschöpfung) • Mittelbeschaffung: Funktioniert nur, solange substanziell ein- und aufgezont wird (derzeit geringe Akzeptanz von Einzonungen, teilweise auch Aufzonungen). Besonders bei Abschöpfung der Mehrwerte in ländlichen Gebieten und Verwendung in Agglomerationsräumen/Kernstädten sind grosse Ein-/Aufzonengebiete notwendig. • Mittelverwendung: Mehrwerte fallen nicht an dem Ort an, wo preisgünstiger Wohnraum benötigt wird (Einzonungen in ländlichen Gebieten, Bedarf an preisgünstigem Wohnraum an zentralen Lagen) <p>Qualität: Welche Wohnungen entstehen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erlaubt gezielte sozialräumliche Interventionen (Durchmischung) • Zunahme des Ressourcenverbrauchs
<p>Erwartete Nebenwirkungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geringe Nebenwirkungen • Preissteigerungen aufgrund erhöhter Nachfrage möglich
<p>Umsetzungshinweise</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausgestaltung der Umsetzung entscheidend • Belegungsvorschriften ermöglichen Belegung durch Zielgruppe und Reduktion des Flächenverbrauchs • Kontrollaufwand bei Umsetzung (Belegungsvorschriften, Mietzinsvorschriften, etc.)

4.9 Exkurs: Belegungsvorschriften¹⁶⁾

Während die ausgewählten Instrumente preisgünstigen Wohnraum schaffen sollen, ist über die Verteilung des entstehenden Wohnraums noch nichts gesagt. Wie in Kapitel 2.4 erläutert, sind die (preisgünstigen) Wohnungen im Markt nicht nach den tatsächlichen Bedürfnissen der Haushalte verteilt. Es bewohnen also nicht in jedem Fall die am stärksten auf preisgünstige Wohnungen angewiesenen Haushalte die günstigen Wohnungen.

Wenn mittels raumplanerischen Instrumenten neue preisgünstige Wohnungen geschaffen werden sollen, ist im Sinne der Effizienz eine Vergabe der Wohnungen an die Zielgruppe (Kapitel 2.4) anzustreben, also an diejenigen Haushalte, die auf preisgünstige Wohnungen angewiesen sind. Gleichzeitig ist eine Steigerung des individuellen Flächenkonsums, die aufgrund der Vergünstigung eintreten könnte, zu verhindern.

In rund 70 % der gemeinnützigen und einem Grossteil der staatlichen Wohnungen werden zur Erhöhung der Effizienz Vermietungs- und Belegungskriterien angewendet [BWO 2012]. Einerseits werden Kriterien zum zulässigen Flächenverbrauch angewandt. So dürfen zum Beispiel gemäss der sogenannten «Zimmerregel» die Zahl der Zimmer einer Wohnung die Zahl der Personen nur um eine bestimmte Zimmerzahl übersteigen. Andererseits werden weitere Kriterien wie Alterslimiten, Einkommen- und Vermögensgrenzen, Nationalität oder Berufszugehörigkeit angewandt. Die Anwendung dieser Belegungsvorschriften oder -kriterien sichert die zielgerechte Belegung der Wohnungen, und viele gemeinnützige Bauträger haben gute Erfahrungen damit gemacht.

Als Nachteil von Belegungsvorschriften ist die «Verpflanzung» oder Kündigung von bestehenden Bewohnern festzustellen, welche die Kriterien nicht mehr erfüllen. Viele Genossenschaften kennen deshalb Übergangsfristen, können den Bewohnern Ersatz anbieten oder wenden die Vorschriften nur beim Abschluss des Mietvertrags an.

Bei drei der in dieser Studie untersuchten Instrumente (Nutzungsprivilegien, Anteile in der Nutzungsplanung und Mehrwertabgabe) ist die Anwendung von Flächen- und Einkommenskriterien grundsätzlich denkbar. Bei den entstehenden preisgünstigen Wohnungen würde die Anwendung von solchen Vorschriften die Zielgruppenorientierung und Effizienz der Instrumente erhöhen.

Nicht-gemeinnützige Bauträger wenden zurzeit kaum Belegungsvorschriften an und haben entsprechend auch kaum Erfahrung mit solchen gesammelt. Die Verpflichtung zur Anwendung solcher Vorschriften im Rahmen von

16) 2012 wurde vom BWO und der Förderstelle Gemeinnütziger Wohnungsbau Kanton Bern eine Erhebung zu Vermietungs- und Belegungskriterien der gemeinnützigen Wohnbauträger durchgeführt [2012]. In der Studie werden die Anwendung und die Ausgestaltung von Belegungsvorschriften bei gemeinnützigen Bauträgern untersucht.

raumplanerischen Massnahmen wäre ein erheblicher Eingriff in die Eigentumsrechte der Grundeigentümer und würde zwingend eine rechtliche Grundlage bedingen.

Die Verpflichtung zur Anwendung von Belegungsvorschriften bedingt auch eine staatliche Kontrolle. Je nach Regulierung (Einführung und Ausgestaltung der Belegungsvorschrift) ist bei der Umsetzung mit einem hohen Aufwand für die Vermieter und den Staat zu rechnen. Der Kontrollaufwand für die öffentliche Hand ist bei privaten Vermietern vermutlich höher als bei gemeinnützigen Bauträgern, da bei Privaten bisher eine entsprechende Erfahrung und Kultur fehlt. Denkbar ist deshalb auch eine Auslagerung der Vermietung an Gemeinnützige oder die Kooperation von privaten Bauträgern mit gemeinnützigen bereits bei der Erstellung.

5 Fazit: Bewertung der Instrumente und Empfehlungen

Nach einer Einführung über die generelle Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Anwendung von raumplanerischen Instrumenten zur Förderung des preisgünstigen Wohnraumes (Kapitel 5.1), wird eine zusammenfassende Einschätzung der Instrumente vorgenommen (Kapitel 5.2) und Empfehlungen für die Umsetzung abgegeben (Kapitel 5.3).

5.1 Preisgünstiges Wohnen durch Raumplanung: Notwendig und sinnvoll?

Hohe Belastung durch
Wohnkosten in Räumen mit
hoher Standortattraktivität

Ein gewisser Anteil der Haushalte in der Schweiz wird durch die Wohnkosten stark belastet. Der Anteil der betroffenen Haushalte ist in Städten und Agglomerationen deutlich grösser und hängt innerhalb der Agglomerationen wesentlich von der Wirtschaftskraft und dem lokalen Immobilienmarkt (Preisniveau, Anteil gemeinnütziger Wohnungen, verfügbares Bauland) ab. Die Problematik hoher Immobilienpreise ist in der Schweiz allerdings nur in wenigen Räumen (urbane Räume, Tourismusgebiete) überhaupt vorhanden und grundsätzlich Zeichen einer hohen Standortattraktivität. Die Wahrnehmung der Problematik ist von der momentanen Dynamik im Wohnungsmarkt geprägt. Ob diese langfristig anhält, ist ungewiss.

Starke Belastung durch
Wohnkosten: ein
gesellschaftlicher Missstand?

Ist diese starke Belastung ein gesellschaftlicher Missstand und legitimiert ein staatliches Handeln? Grundsätzlich hat der einzelne Haushalt zwei «Ausweichstrategien», um die Belastung durch die Wohnkosten zu senken. Er kann an einer anderen Lage günstigeren Wohnraum finden oder die Wohnkosten durch einen eingeschränkten Konsum (kleinere Fläche, geringerer Ausbaustandard) senken. Dieses Ausweichen kann im Einzelfall mit einschneidenden sozialen Konsequenzen verbunden sein und würde entsprechend bedeuten, dass dem Individuum kein «Anrecht» auf eine bestimmte Objektqualität oder Lage zugesprochen wird. Ob und wie umfassend dieses «Recht» dem einzelnen Haushalt gewährt werden soll, ist eine immanent politische Frage. Betrachtet man nicht die individuelle, sondern eine gesamtgesellschaftliche Ebene, ist festzuhalten, dass Verfassung und einzelne Gesetze den Ausgleich, die Durchmischung und die gesellschaftliche Kohäsion fordern. In diesem Sinne ist die Förderung einer sozial-räumlichen Durchmischung durch raumplanerische Instrumente im Sinne des Gesetzgebers. Auf welcher räumlichen Massstabsebene die Durchmischung erreicht werden soll und welche Bevölkerungssegmente sich mi-

schen sollen, ist allerdings nicht definiert und birgt erheblichen Interpretationsspielraum.

Entsprechend ist es eine normative Grundsatzfrage, ob und in welchem Ausmass staatliche Interventionen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum überhaupt sinnvoll und notwendig sind. Diese kann im Rahmen dieser Studie nicht beantwortet werden. Hingegen untersucht die vorliegende Arbeit die potenziellen Wirkungen der vorgeschlagenen Instrumente.

Wenn die finanzielle Tragbarkeit von Wohnraum für den individuellen Haushalt als Ziel verfolgt wird, muss vorerst geklärt werden, ob nicht vielmehr ein Missstand in der Verteilung als in der Menge des preisgünstigen Wohnraumangebots besteht. Die heutigen Marktmechanismen und die begleitenden Regulationen und Fördermechanismen (z.B. Mietrecht) führen dazu, dass preisgünstige Wohnungen auch den nicht darauf angewiesenen Haushalten zukommen. Wird die Einführung von neuen Instrumenten zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum diskutiert, sollten auch die bestehenden Fördermechanismen überprüft bzw. Regulatorien so ausgestaltet werden, dass die tatsächlich auf eine Förderung angewiesenen Haushalte von den Mechanismen profitieren.

Menge oder richtige Verteilung?

Ist der politische Wille gefasst, die Menge an preisgünstigen Wohnungen zu erhöhen, hat die öffentliche Hand eine breite Palette an Einflussmöglichkeiten zur Verfügung. Bund, Kantone und Gemeinden nehmen über ihre Sachpolitiken (Gesetze wie Mietrecht, Standards, Sozialpolitik, Raumplanung, Boden- und Immobilienpolitik, etc.) erheblichen Einfluss auf das Wohnungsangebot. In gewissen Regionen und Städten/Gemeinden leisten gemeinnützige Bauträger seit langem wichtige Beiträge zum preisgünstigen Wohnungsangebot. Diese Institutionen verfolgen zudem auch weitere Ziele wie gemeinschaftliches Zusammenleben oder Förderung der städtebaulichen Qualität. Auch private Ersteller tragen zu einem preisgünstigen Wohnungsangebot bei und erproben derzeit innovative Konzepte und Formen die diesem Ziel zu Gute kommen. Eine vergleichsweise neue Idee ist, dass mit raumplanerischen Instrumenten gezielt preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden soll.

Öffentliche Hand kann mit diversen Möglichkeiten auf das Angebot an preisgünstigem Wohnraum Einfluss nehmen

Generell birgt die Förderung von preisgünstigem Wohnraum über raumplanerische und nicht-raumplanerische Instrumente Potenziale und Probleme. So birgt eine solche Förderung ein «*Sparpotenzial*» bei den Sozialleistungen der öffentlichen Hand. Wenn Haushalte mit geringem Einkommen bei den Wohnkosten entlastet werden können, kann die Sozialhilfe reduziert werden. Gleichzeitig ist die lokale Verfügbarkeit von preisgünstigen Wohnungen Voraussetzung für funktionsfähige Gemeinden und wettbewerbsfähige Wirtschaftsräume («*Funktionalitätspotenzial*»). Lokal verfügbare Arbeitnehmer mit geringen und mittleren Löhnen sind für die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Gesellschaft notwendig. Wenn preisgünstige Wohnungen geschaffen werden, besteht grundsätzlich ein «*Transparenz*»

Generelle Potenziale und Probleme bei der Förderung von preisgünstigem Wohnraum

problem»: Wer profitiert kurz- bis langfristig von den getroffenen Massnahmen in welchem Umfang? Wer kommt für die Kosten auf? Die raumplanerischen Instrumente führen in Kombination mit den bereits bestehenden Interventionen in den Wohnungsmarkt zu einem komplexen Geflecht von entstehenden Kosten und Nutzen. Weiter ist das «*Verteilungsproblem*» ein Grundproblem des preisgünstigen Wohnraumangebots: Nur mit aufwändigen Belegungsvorschriften und Kontrollmechanismen kann sichergestellt werden, dass die «richtigen» Haushalte vom Angebot profitieren. Ergänzend ist ein «*Effizienzproblem*» auszumachen: Der Haushalt erhält eine Vergünstigung für ein bestimmtes Gut, in diesem Falle den Wohnraum. Damit wird ihm die Freiheit in der Bestimmung seiner Präferenzen genommen. Ein Haushalt würde möglicherweise Mobilität oder Ferienreisen höher gewichten als Wohnraum, aber die ihm zugewendeten öffentlichen Mittel sind zweckgebunden.

Potenziale von raumplanerischen Instrumenten zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum

Daneben gibt es auch spezifische Potenziale und Probleme von raumplanerischen Instrumenten. Diese weisen immer einen räumlichen Bezug auf. Sie können in einer Zone, einem Quartier oder einer Gemeinde angewandt werden. Sie haben deshalb das Potenzial nur in jenen Räumen zu wirken, wo die Problematik auch tatsächlich besteht und können zur sozial-räumlichen Durchmischung beitragen («*Durchmischungspotenzial*»). Im Gegensatz zu anderen staatlichen Massnahmen können raumplanerische Instrumente für den Staat weitgehend kostenneutral ausgestaltet werden («*Kostenpotenzial*») bzw. die Kosten werden grösstenteils auf die Privaten übertragen. Zumindest einige der Instrumente haben das Potenzial, dass die Kosten für die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum am gleichen Ort anfallen, wie der Nutzen generiert wird. Damit haben diese Instrumente ein grosses Potenzial, durch die lokale Bevölkerung und die «Kostenträger», also die Grundeigentümer akzeptiert zu werden («*Akzeptanzpotenzial*»).

Probleme von raumplanerischen Instrumenten zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum

Die verbreitete Anwendung von raumplanerischen Instrumenten zur Schaffung von preisgünstigen Wohnungen birgt die Gefahr, dass weitere Ziele der Raumplanung in den Hintergrund treten. Es besteht ein grundsätzlicher Zielkonflikt zwischen der Vergünstigung von Wohnraum und dem raumplanerischen Ziel der haushälterischen Bodennutzung («*Zielkonfliktproblem*»). Die Vergünstigung von Wohnraum führt ohne flankierende Massnahmen zu einem höheren Wohnflächenkonsum pro Kopf. Ergänzend ist ein gewisses «*Fristenproblem*» auszumachen: Der vergleichsweise kurzfristig geprägte Immobilienmarkt steht sehr langfristig wirkenden raumplanerischen Instrumenten gegenüber. Ist zu einem bestimmten Zeitpunkt in einer Gemeinde oder einem Quartier ein Bedarf nach preisgünstigem Wohnraum auszumachen, präsentiert sich zu einem späteren Zeitpunkt die Situation anders und der preisgünstige Wohnraum wird möglicherweise vom Markt angeboten. Schliesslich ist in enger Verbindung mit dem Fristenproblem das «*Mengenproblem*» zu sehen: Der eigentliche Bedarf an preisgünstigem Wohnraum ist schwer zu bestimmen. Entsprechend besteht

das Risiko einer Über- oder Unterförderung. Zudem ist schwer zu prognostizieren, welche Menge an preisgünstigem Wohnraum durch die Instrumente tatsächlich entsteht. Diese hängt letztlich von den Entscheidungen der Grundeigentümer ab, die nicht vorhergesehen werden können.

5.2 Raumplanerische Instrumente: Wirkungsvoll und umsetzbar?

Die Wirkung der Instrumente hängt stark ab von lokalen Gegebenheiten. Während ein Instrument beispielsweise in einem nachfragestarken Immobilienmarkt gut funktionieren kann, kann es in einem anderen Raum mit geringerer Nachfrage keine oder nur eine beschränkte Wirkung entfalten. Die untersuchten Instrumente wirken hauptsächlich in den Kernstädten und Agglomerationen. Sie wirken also da, wo auch die höchsten Mieten anzutreffen sind.

Wirkung der Instrumente
abhängig von lokalem Kontext

Insgesamt sind die erwarteten Wirkungen bei der Anwendung von raumplanerischen Instrumenten beschränkt. Durch die langfristigen Erneuerungszyklen und die eingeschränkte Verfügbarkeit von Bauland ist kurz- bis mittelfristig kein starker Effekt zu erwarten. Die Wirkung im Einzelfall hängt neben den lokalen Verhältnissen von der konkreten Ausgestaltung ab. Umgekehrt wird bei einer Anwendung der Instrumente von vergleichsweise geringen Nebenwirkungen ausgegangen. Einzig bei der Mengenausweitung und in geringerem Mass bei der Mehrwertabgabe könnten beträchtliche Nebenwirkungen auftreten, wenn die Instrumente in hohem Ausmass zur Anwendung gelangen.

Beschränkte kurz- und
mittelfristige Wirkungen und
Nebenwirkungen

Nutzungsprivilegien und Anteile in der Nutzungsplanung werden bereits heute angewandt. Ob mit den Instrumenten wesentliche Beiträge zur Wohnraumversorgung geleistet werden kann, hängt vom Ausmass (zur Verfügung stehendes Gebiet für Einzonung/Erteilung von Nutzungsprivilegien), dem Anreiz (Höhe Privileg/Gewinnpotenzial) und dem Bauwillen der Grundeigentümer ab. Die zu erwartenden Nebenwirkungen sind gering.

Nutzungsprivilegien und Anteile
in Nutzungsplanung: kurzfristig
anwendbar und lokal begrenzte
räumliche Wirkung

Die Vergabepaxis bei den entstehenden preisgünstigen Wohnungen ist bei der Mehrwertabgabe, den Nutzungsprivilegien und den Anteilen in der Nutzungsplanung für die Wirkung entscheidend. Nur mit Belegungsvorschriften kann sichergestellt werden, dass auch tatsächlich die Zielgruppe vom entstehenden Wohnraum profitiert. Andernfalls wird der Wohnraum für Haushalte vergünstigt, welche nicht darauf angewiesen sind, was auch den individuellen Flächenkonsum erhöhen würde. Diese Belegungsvorschriften führen zu Kontrollaufwendungen. Zudem führen sie je nach Ausgestaltung dazu, dass Haushalte, die an einem Ort «verwurzelt» sind, bei späterer Nicht-Erfüllung der Vorschriften wegziehen müssen.

Belegungsvorschriften
entscheidend, Kontrollaufwand

Mengenausweitung mit Nachteil
des steigenden
Wohnflächenkonsums

Das Instrument der Mengenausweitung birgt ein Potenzial zur Senkung der Mietpreise, aufgrund von Kompensationseffekten jedoch nicht unbedingt in den Räumen mit den höchsten Immobilienpreisen. Es bringt je nach Ausmass und Art der Anwendung (Aufzonung/Einzonung) den Nachteil mit sich, dass es dem Ziel der haushälterischen Bodennutzung entgegenläuft. Sinkende Preise auf dem Immobilienmarkt sind gleichzeitig Wirkung und Nebenwirkung des Instruments. Ein Anstieg des pro Kopf-Konsums von Wohnfläche ist bei einer Anwendung des Instruments und der damit einhergehenden generellen Vergünstigung von Wohnraum zu erwarten. Bei einer Mengenausweitung im Bestand und damit einhergehenden höheren baulichen Dichten müssen flankierende Massnahmen zur Qualitätssicherung getroffen werden.

Zeitwohnungsbeschränkung
kaum wirksam

Das Instrument «Zweitwohnungsbeschränkung» ist in den Städten und Agglomerationen für die «Schaffung von preisgünstigem Wohnraum» und «soziale Durchmischung» kaum wirksam. Die indirekte Wirkung kombiniert mit den vergleichsweise geringen Zweitwohnungsanteilen in den Zentren und Agglomerationen führen zu einer kaum feststellbaren und räumlich diffusen Wirkung.

Potenzial bei Mehrwertabgabe,
Hindernisse bei der Umsetzung

Der grundsätzliche Wirkungsmechanismus der Mehrwertabgabe kombiniert mit deren Verwendung für preisgünstigen Wohnraum weist ein grosses Potenzial auf. Die Mittelbeschaffung bedingt allerdings Auf- und Einzonungen in grossem Ausmass, was insbesondere in den Städten und Agglomerationen schwer umsetzbar ist. Die mangelnde Verfügbarkeit von Bauland (Mittelverwendung) kann zudem dazu führen, dass die preisgünstigen Wohnungen nicht dort erstellt werden können, wo sie nachgefragt werden. Als Nebenwirkung ist ein Anstieg der Bodenpreise möglich, da Erträge aus der Abgabe direkt in den Immobilienmarkt fliessen. Zu beachten ist, dass die meisten Kantone bereits eine Form von Mehrwertabgabe kennen (Grundstücksgewinnsteuer, etc.) und die Ausgestaltung somit mit dem bestehenden Steuersystem abgestimmt werden müsste. Im Rahmen der laufenden RPG-Revision wird momentan die Verwendung einer Mehrwertabgabe ausschliesslich als Entschädigung für Auszonungen diskutiert.

5.3 Umsetzung: Was wäre zu beachten und wer kann was tun?

Die folgenden Empfehlungen sind dann von Bedeutung, wenn eine Intervention in Ergänzung zu den bestehenden Bestrebungen überhaupt als notwendig erachtet wird und - trotz ihrer aufgezeigten Nachteile - raumplanerische Instrumente zur Anwendung gelangen sollen (siehe 5.1).

Ein wichtiges Ergebnis aus der Analyse ist der Befund, dass nicht generell ein raumplanerisches Instrument zur Anwendung empfohlen werden kann. Die Wirkungen der Instrumente sind abhängig von lokalen Gegebenheiten wie Immobilienmarkt, Institutionen, Landverfügbarkeit, Planungskultur, etc. Je nach Ausgangslage eignen sich die untersuchten Instrumente unterschiedlich gut für die Anwendung in einer bestimmten Gemeinde oder einem bestimmten Kanton.

Keine generelle Empfehlung, Eignung abhängig von lokalem Kontext

Eine entscheidende Voraussetzung für die Beurteilung der Eignung eines Instruments ist die Kenntnis über die Motivation einer Gemeinde oder eines Kantons, ein Instrument anzuwenden. Weshalb sollen preisgünstige Wohnungen überhaupt geschaffen werden? Die Absicht hinter den Interventionen von Regulierungsbehörden ist oftmals unklar und die Ziele sind vielfältig und diffus. Eine transparente Haltung ermöglicht einen effizienteren Mitteleinsatz. Je nach Absicht (kleinteilige sozial-räumliche Durchmischung oder generelle Erhöhung des Anteils an preisgünstigem Wohnraum), Zielgruppe («unterste Einkommensschicht» oder «Mittelstand») und lokalen Voraussetzungen sind unterschiedliche Instrumente geeignet bzw. deren Ausgestaltung muss unterschiedlich sein.

Motivation und Ziele entscheidend für Auswahl der Instrumente

Kombinationen und Mischformen der Instrumente sind denkbar und je nach Situation sinnvoll. So bedingt beispielsweise die Mehrwertabgabe eine Mengenausweitung, da ansonsten gar keine Mehrwerte generiert werden. Auch Anteile in der Nutzungsplanung sind primär im Rahmen einer Mengenausweitung (Einzonung respektive Aufzonung) denkbar.

Kombination von Instrumenten möglich

Bei allen Instrumenten erhöht die Anwendung von Belegungsvorschriften die Effizienz erheblich. Eine sorgfältige Ausgestaltung solcher Vorschriften erlaubt die Vergabe der preisgünstigen Wohnungen an darauf angewiesene Haushalte. Gleichzeitig werden die Nebenwirkungen (erhöhter Flächenkonsum, erhöhter Ressourcenverbrauch) reduziert. Eine Kontrolle beim Vollzug der Instrumente (Einhalten der Belegungsvorschriften, Missbrauchsbekämpfung, etc.) ist bei allen Instrumenten unumgänglich. Gemeinnützige Bauträger haben oftmals ein etabliertes System der Anwendung und Kontrolle von Belegungsvorschriften. Sie verhalten sich bezüglich der Ausgestaltung und der Konsequenz der Anwendung aber sehr unterschiedlich. Private haben weniger Erfahrungen mit derartigen Systemen. Bezüglich der Ausgestaltung und Einhaltung solcher Belegungsvorschriften stellen sich beim Zusammenwirken von Privaten und öffentlicher Hand zahlreiche offene Fragen: Wer erstattet wem Bericht? Beruht das System auf Selbstdeklaration? Welche Sanktionen erfolgen bei Nicht-Erfüllung? Wie werden Sanktionen auf Mieterinnen und Mieter überwältzt?

Belegungsvorschriften erhöhen Wirkung, bedingen aber Aufwand und Kontrollen

Die Erteilung von Nutzungsprivilegien im Rahmen von Aushandlungsprozessen (Gestaltungspläne und städtebauliche Verträge) bietet mehrere Vorteile (Kombination mit weiteren Zielen, Steuerung der Qualität), hängt aber stark vom Know-How in der Verwaltung und einer entsprechenden Planungskultur ab. Während die Anwendung eines solchen Instruments in

Aushandlungsprozesse als qualitätssichernde Verfahren

grösseren Städten mit in diesen Verfahren erfahrenen Verwaltungen gut funktionieren kann, könnte eine Anwendung in kleineren Gemeinden an mangelndem Know-How und personellen Kapazitäten scheitern. Auch das Instrument «Anteile in der Nutzungsplanung» kann mit Planungsverfahren (Sondernutzungsplanung) gekoppelt werden, welche den Einbezug von weiteren Zielen (z.B. Städtebau, Quartiersversorgung) erlauben. Denkbar wäre zum Beispiel eine Quartierplanpflicht in Zonen mit einem Anteil von preisgünstigen Wohnungen.

Zunahme der Bedeutung von
Entwicklung im Bestand

Mit der Prämisse der haushälterischen Bodennutzung wird die Entwicklung im Bestand (Umnutzung, Verdichtung) wichtiger. Dies gilt es einerseits bei der Betrachtung der Instrumente zu beachten. Instrumente, welche nur auf der «grünen Wiese» wirken, sind in den Städten und Agglomerationen nur noch beschränkt anwendbar. Mit höheren Dichten nimmt aber auch die Wichtigkeit von Wohnumgebung und Freiräumen zu. Dies ist bei der Ausgestaltung und Umsetzung von Instrumenten zu berücksichtigen.

Weitere nicht-raumplanerische
Instrumente leisten Beiträge,
Potenziale dieser Massnahmen
ausgeschöpft?

Das preisgünstige Wohnraumangebot kann und soll nicht mit der Raumplanung allein gesteuert werden. Bewährte Instrumente wie die Abgabe von staatlichem Land an gemeinnützige Bauträger, eine aktive Bodenpolitik oder kommunaler Wohnungsbau können dabei Beiträge leisten. Weitere Möglichkeiten, wie preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden kann, werden momentan diskutiert: Eine Bauverpflichtung würde die bestehenden Reserven mobilisieren und damit zur Entspannung auf dem Immobilienmarkt beitragen. Die Selbstverpflichtung der öffentlichen Hand zur Realisierung von preisgünstigem Wohnraum auf eigenem Land ist eine weitere Möglichkeit. Vor der Einführung raumplanerischer Instrumente muss demnach diskutiert werden, ob die Potenziale der bestehenden Instrumente bereits ausgeschöpft sind. Dabei ist insbesondere auf das «Verteilungsproblem» zu achten: Profitieren die tatsächlich darauf angewiesenen Haushalte von den geförderten gemeinnützigen Wohnungen oder vom kommunalen Wohnungsangebot? Kann mit konsequent angewendeten Belegungsvorschriften ein Angebot für die bedürftigen Haushalte geschaffen werden?

5.3.1 Handlungsmöglichkeiten auf Stufe Bund

Kein Schweizweiter Mangel an
preisgünstigem Wohnraum,
keine Lösung auf Bundesebene
notwendig

Der Mangel an preisgünstigem Wohnraum ist nicht ein schweizweites Problem, sondern primär ein Problem einzelner Agglomerationen und Städte und mit etwas anderen Voraussetzungen in touristischen Gebieten. Daher und aufgrund lokal sehr unterschiedlicher Rahmenbedingungen ist es deshalb nicht sinnvoll, dass der Bund raumplanerische Instrumente zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum in allen Regionen vorschreibt oder empfiehlt.

Empfehlung 1: Sensibilisieren
und «Werkzeugkasten»
ausarbeiten

Der Bund soll sich vielmehr auf die Sensibilisierung des Themas beschränken. Er kann Kantone und Gemeinden über die Vor- und Nachteile verschiedener raumplanerischer und nicht-raumplanerischer Instrumente auf-

klären. Eine Vermittlung der Wirkungen und Umsetzungshinweise schaffen für Kantone und Gemeinden eine Entscheidungsgrundlage. Ein «Werkzeugkasten», in dem Instrumente zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums dargestellt sind, wäre ein Mehrwert.

In der Teilrevision des RPG ist die Einführung einer obligatorischen Mehrwertabgabe von 20% für unterschiedliche Verwendungszwecke vorgesehen. Eine Verwendung für preisgünstigen Wohnraum lässt sich aus den Formulierungen weder ableiten noch absolut verneinen. Es ist zu prüfen, ob durch die entstehenden Planungsgewinne auch die Förderung des preisgünstigen Wohnraums ermöglicht werden soll und der vorliegende Gesetzestext diese Möglichkeit zulässt.

Empfehlung 2: Verwendung der Mehrwertabgabe überprüfen

5.3.2 Handlungsmöglichkeiten auf Stufe Kantone

Die Anwendung von Massnahmen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum auf kantonaler Stufe ist dort zu prüfen, wo kantonsweit ein Mangel an preisgünstigem Wohnraum besteht. Wo nur in einzelnen Regionen hohe Mietpreise bestehen und alternative bewährte Förderinstrumente nicht greifen, sind die kantonalen rechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung von Instrumenten auf kommunaler Stufe zu prüfen. Unter bestimmten lokalen Voraussetzungen sind mit Ausnahme der Zweitwohnungsbeschränkung alle untersuchten Instrumente wirksam. Um den Gemeinden massgeschneiderte Lösungen zu ermöglichen, sind daher Rechtsgrundlagen für mehrere Varianten zu prüfen.

Empfehlung 3: rechtliche Voraussetzungen prüfen

Zusätzlich ist eine Begleitung und Beratung der Gemeinden wünschenswert, da diese bislang kaum Erfahrungen mit diesen Instrumenten sammeln konnten.

Empfehlung 4: Gemeinden bei der Ausgestaltung und Anwendung unterstützen

Das Instrument der Mehrwertabgabe und ihre Verwendung für preisgünstigen Wohnraum ist auf Stufe Kanton zu prüfen. Während in gewissen Gemeinden (häufig Zentrumsgemeinden) das Angebot an preisgünstigen Wohnungen gering ist, kann wegen des hohen Überbauungsgrads und der bereits hohen Dichte nur noch beschränkt planerischer Mehrwert geschaffen werden. Entsprechend können nur geringe Summen für preisgünstigen Wohnraum erwartet werden. Umgekehrt präsentiert sich die Lage in anderen Gemeinden. Entsprechend sind hier überkommunale Lösungen sinnvoll.

Empfehlung 5: Mehrwertabgabe kantonal prüfen, überkommunale Lösungen anstreben

Die generelle Anwendung der Mengenausweitung steht im Gegensatz zum Prinzip der haushälterischen Bodennutzung. Die Wirkung hängt direkt vom Ausmass der Ausweitung ab. Weiter ist die Wirkung auf die Mietpreise bei der Mengenausweitung nicht auf ein Areal oder eine Gemeinde beschränkt. Der Immobilienmarkt wird über die Mengenausweitung regional beeinflusst. Diese überkommunale Wirksamkeit bei einem gleichzeitigen Zielkonflikt mit raumplanerischen Grundsätzen lässt die Anwendung auf kommunaler Ebene als wenig sinnvoll erscheinen. Eine laufende kantonale

Empfehlung 6: Mengenausweitung kantonal koordinieren, Bedarf an Wohnraum klären

Übersicht über den Bedarf und das Angebot an Wohnraum scheint zweckmässig. Mengenausweitungen an raumplanerisch sinnvollen Orten sind bei Bedarf zu prüfen und mit den Gemeinden zu koordinieren. Eine Kombination mit Massnahmen zur Baulandverflüssigung empfiehlt sich, da ansonsten die Gefahr besteht, dass die Ausweitung des Potenzials nicht oder nur sehr langsam in einer Ausweitung des Wohnungsangebots resultiert.

5.3.3 Handlungsmöglichkeiten auf Stufe Gemeinde

Gemeindeebene geeignet für
Anwendung der
raumplanerischen Instrumente

Generell erscheint die Gemeindeebene als geeignet für die Anwendung gewisser raumplanerischer Instrumente. Einerseits ist die erforderliche lokale und politische Akzeptanz für solche Massnahmen nur in Gemeinden mit einem hohen Preisniveau gegeben. Andererseits erlaubt die traditionell in der kommunalen Verantwortung liegende Nutzungsplanung eine Anwendung nach lokalen Bedürfnissen.

Empfehlung 7: Potenziale bereits
vorhandener Instrumente prüfen

Viele Gemeinden haben bereits Erfahrungen mit vorhandenen Instrumenten zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum gemacht. Die Abgabe von gemeindeeigenem Land an gemeinnützige Bauträger, eine aktive Bodenpolitik oder kommunaler Wohnungsbau haben sich in gewissen Gemeinden und Städten bewährt. Diese Instrumente sind weiterhin anwendbar. Bevor neue raumplanerische Instrumente angewendet werden, ist zu prüfen, ob die Potenziale der bestehenden Instrumente bereits ausgeschöpft sind.

Empfehlung 8: Erteilung von
Nutzungsprivilegien prüfen,
bereits vielerorts möglich

Die Erteilung von Nutzungsprivilegien im Rahmen von Aushandlungsprozessen (zum Beispiel mittels Verträgen im Rahmen von Sondernutzungsplanungen) ist grundsätzlich eine sinnvolle Möglichkeit, welche den meisten Gemeinden bereits heute offen steht. In der Anwendung ist auf eine gesamtheitliche Optimierung einer Areal- oder Grundstücksentwicklung zu achten (preisgünstiger Wohnraum, städtebauliche Qualität, Vielfalt der Angebote etc.), eine Fokussierung auf das Angebot an preisgünstigem Wohnraum greift zu kurz. Eine gesetzliche Grundlage für die Erteilung von Nutzungsprivilegien im Rahmen von Sondernutzungsplanungen besteht in den meisten Kantonen. Allerdings bedingt eine qualitätvolle Anwendung solcher Verfahren Ressourcen der kommunalen Verwaltungen und ein entsprechendes Planungsverständnis und -Know-How.

Empfehlung 9: Anteile in der
Nutzungsplanung nur in
Kombination mit Ein- und
Aufzonungen anwenden

Für die Einführung von Anteilen in der Nutzungsplanung fehlt in den meisten Kantonen eine rechtliche Grundlage. Eine solche muss daher abgewartet werden. Dasselbe gilt für die generelle Erteilung von Nutzungsprivilegien bei der Erstellung von preisgünstigem Wohnraum. Beide Instrumente werden teilweise bereits angewandt, sind dank ihrer lokalen räumlichen Wirkung akzeptiert und in Kombination mit Ein- und Aufzonungen grundsätzlich für die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum geeignet. In jedem Fall sind Belegungsvorschriften in Betracht zu ziehen, um die Vergabe der preisgünstigen Wohnungen an die darauf angewiesenen Haushalte

sicherzustellen. Am einfachsten geschieht dies über die Vergabe von Baurechten oder den Verkauf von Land an gemeinnützige Bauträger. Diese haben entsprechende Erfahrungen mit solchen Vorschriften. Dabei ist seitens öffentlicher Hand darauf Wert zu legen, dass der gemeinnützige Bauträger das Thema der Belegung für die betreffenden Objekte mit hoher Priorität verfolgt. Der Kontrollaufwand für die öffentliche Hand ist dabei geringer als bei der Anwendung in Zusammenarbeit mit Privaten.

A1 Abkürzungsverzeichnis

a. Gesetzesgrundlagen

BPG	Bau- und Planungsgesetz vom 17. November 1999, Kanton Basel-Stadt
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
LCAT	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1991, Canton de Neuchâtel
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz), SR 700
WFG	Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 21. März 2003 (Wohnraumförderungsgesetz), SR 842
WfV	Verordnung über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 26. November 2003 (Wohnraumförderungsverordnung), SR 842.1

b. Übrige Abkürzungen

BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CHF	Schweizer Franken
GSF	Grundstücksfläche
Ha	Hektare
HNF	Hauptnutzfläche
pgW	preisgünstiges Wohnen
VLP	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

A2 Instrumente

Instrument	Mechanismus	Beispiel	Wichtigste Untervarianten	Direkt / indirekt	Anwendungsparameter des Instruments	Erstellungsspektrimeter preisg. Wohnraum	Verpflichtung zur Erstellung preisg. Wohnraum	Erhöhung der realisierbaren Geschossflächen	Abschöpfung eines planerischen Mehrwerts	Mögliche Umsetzungswege
1 Nutzungsprivilegien als Anreiz	<div>1. Gemeinde sieht Nutzungsprivilegien als Anreiz vor, wenn auf Grundstücken ein bestimmter Anteil an preisgünstigen Wohnungen realisiert wird</div> <div>2. Grundeigentümer nimmt Anreiz in Anspruch und realisiert preisgünstige Wohnungen</div>	Die Bauordnung einer Gemeinde sieht vor, dass im Rahmen von Sondernutzungsplanungen (Quartierplänen) bei der Realisierung von mind. 20% preisgünstigen Wohnungen ein Ausnützungsbonus von 30 % gegenüber der gemäss Zonenplan möglichen Ausnützung gewährt wird.	a) Erteilung des Privilegs im Rahmen von Aushandlungsprozessen (bspw. Gestaltungsplanung; b) Automatische Erteilung des Privilegs bei Erfüllen der Vorschriften;	direkt	Zone, Areal		Nein, Option für den Grundeigentümer	Ja, optional	Ja, nicht finanziell sondern Wohnraum-erstellung	<div>- Preisfestlegung über Verordnung</div> <div>- Vorgaben zu Wohnungsgrössen und Ausbaustandards (und damit indirekt Preis) über Verordnung</div> <div>- Vorgabe Kostenmiete</div> <div>- Vorgabe für Vergabe an gemeinnützigen Wohnbauträger</div> <div>- Verpflichtung auf Zeit/ keine zeitliche Beschränkung</div>
2 Anteile in Nutzungsplanung	<div>1. Gemeinde sieht Zone vor, in denen ein bestimmter Anteil an preisgünstigen Wohnungen vorgeschrieben ist</div> <div>2. Sie wendet diese Zonen bei gleichzeitiger Ein-/Aufzonung oder ohne Ein-/Aufzonung an</div> <div>3. Bei der Realisierung eines Bauprojekts in dieser Zone muss der Bauherr preisgünstige Wohnungen realisieren</div>	Die Bauordnung einer Gemeinde sieht vor, dass in bestimmten Zonen mind. 20% preisgünstige Wohnungen realisiert werden müssen. Sie weist diese Zone mehreren neueingezonten Gebieten zu.	<div>a) Nutzungsanteile mit Mengenausweitung (Ein- oder Aufzonung)</div> <div>b) Nutzungsanteile ohne Mengenausweitung</div>	direkt	Zone, Areal		Ja, sofern Neu-/Umbau mit Baubewilligungspflicht	<div>a) Ja</div> <div>b) Nein</div>	<div>a) Ja, nicht finanziell sondern Wohnraum-erstellung</div> <div>b) Nein, da keine Mehrwertgenerierung</div>	<div>- Preisfestlegung über Verordnung</div> <div>- Vorgaben zu Wohnungsgrössen und Ausbaustandards (und damit indirekt Preis) über Verordnung</div> <div>- Vorgabe Kostenmiete</div> <div>- Vorgabe für Vergabe an gemeinnützigen Wohnbauträger</div> <div>- Verpflichtung auf Zeit/ keine zeitliche Beschränkung</div>
3 Mengenausweitung	<div>1. Über Neueinzonungen oder Aufzonungen wird das Potenzial für Wohnraum erhöht</div> <div>2. Bodenpreise, Immobilienpreise und Mieten sinken aufgrund des ausgeweiteten Angebots gesamthaft</div>	Eine Gemeinde zont einen Grossteil des bisherigen Nichtbaulands ein. In bebauten Gebieten erhöht sie die maximal mögliche Ausnützung stark.		indirekt	in ausgewählten Zonen/Gebieten in Gemeinde / Region / Kanton	Räumlich verteilt in gesamter Gemeinde / Region / Kanton, Ergebnis Marktprozess	Nein	ja	Nein	Marktmechanismus
4 Zweitwohnungsbeschränkung	<div>1. Zweitwohnungsanteil in bestimmten Zonen wird beschränkt (maximale Anteile)</div> <div>2. Nachfrage nach Wohnungen in den entsprechenden Zonen sinkt, Immobilienpreise und Mieten sinken</div>	Eine Gemeinde sieht in ihrer Zonenplanung vor, dass bei Neubauten und Erweiterungen in keiner Zone mehr als 10 % der Bruttogeschossfläche für Zweitwohnungen genutzt werden dürfen.		indirekt	in ausgewählten Zonen/Gebieten in Gemeinde / Region / Kanton	Räumlich verteilt in gesamter Gemeinde / Region / Kanton, Ergebnis Marktprozess	Nein	nein	nein	Marktmechanismus
5 Mehrwertabgabe	<div>1. Durch Ein- oder Aufzonungen entstandene Mehrwerte werden beim Grundeigentümer (teilweise) abgeschöpft</div> <div>2. Erträge werden (teilweise) zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum verwendet</div>	Ein Kanton schöpft 60 % der planerisch entstandenen Mehrwerte bei Ein- und Aufzonungen ab. 50 % des Ertrags daraus werden zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum verwendet. Genossenschaften können aus dem Ertrag zinsfreie Darlehen für preisgünstige Wohnprojekte beziehen.	<div>a) Kommunale Abschöpfung und Verwendung</div> <div>b) Kantonale Abschöpfung und Verwendung</div>	direkt	<div>in allen Auf- und Einzonungsgebieten in Kommune (a) resp. Kanton (b)</div> <div>c) lokale Abschöpfung und Verwendung in Areal/ Zone</div>	<div>Gezielte Intervention in gewünschten Gebieten innerhalb Kommune (a) resp. Kanton (b)</div>	Nein	Nein, aber Generierung des Mehrwerts nur über Erhöhung der realisierbaren Geschossflächen möglich	Ja	<div>- Verwendung der Mehrwerte: Kauf von Land, Abgabe im Baurecht für gemeinnützigen oder privaten Bauträger, mit Preisauflage</div> <div>- Kauf von Land, Abgabe im Baurecht für gemeinnützigen oder privaten Bauträger, Auflage Kostenmiete</div> <div>- Verwendung der Mehrwerte: Kauf von Land, Wohnraumerstellung öffentliche Hand</div> <div>- Verwendung der Mehrwerte: Finanzielle Beiträge an einzelne Grundeigentümer bei Vergünstigung Wohnraum</div>

A3 Literatur

- [BFS 2011] Bundesamt für Statistik (BFS)
Entwicklung der Mietpreise für Wohnungen
2011
- [BWO 2012] Bundesamt für Wohnungswesen (BWO),
Förderstelle Gemeinnütziger Wohnungsbau Kanton Bern
Vermietungskriterien der gemeinnützigen Wohnbauträger
August 2012
- [DI PASQUALE & WHEATON 1996] DiPasquale Dennis und Wheaton William C
Urban economics and real estate markets
Prentice Hall
1996
- [FAHRLÄNDER 2012] Fahrländer Stefan, de Perrot Olivier, Blarer Damian, Kellerhals Caroline, Matter Dominik, Felsberger Claudia, Abplanalp Werner, Valsecchi Alex, Affolter Peter
«Günstiger» Mietwohnungsbau ist möglich
Halter Unternehmungen, Pensimo Management, Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg.)
September 2012
- [GHEKIERE 2007] Ghekiere Laurent
The development of social housing in the European Union
Paris, Dexia Editions
September 2007

- [HAASE 2011] Haase Ronny
Ertragspotenziale - hedonische Mietpreismodellierungen am Beispiel von Büroimmobilien.
Eidgenössische Technische Hochschule (ETH)
2011
- [HILBER 2007] Hilber Christian
Der Einfluss von Preisänderungen auf Angebot und Nachfrage von Immobilien: Theorie, empirische Evidenz und Implikationen
2007
- [REY 2011] Rey Urs
Bauliche Verdichtung durch Ersatzneubau in der Stadt Zürich
Stadt Zürich
2011
- [SCHELLENBAUER 2012] Schellenbauer Patrick
Von Mythen und Missverständnissen
Komplex 2012, Jahresmagazin der Halter AG
2012
- [STEZ 2011] Stadtentwicklung Zürich (STEZ)
Wohnen und sozioökonomische Situation
Eine Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) für die Stadt Zürich mit ausgewählten Vergleichen über die Stadt Zürich hinaus
10.2011
- [TA 2010] Tages Anzeiger
Die Wohnungsknappheit ist die Kehrseite der Attraktivität Zürichs
28.12.2010
- [VLP 2012] Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN)
Mehrwertabschöpfung in den Kantonen
20.06.2012

- [VLP 2011] Schweizerische Vereinigung für Landes-
planung (VLP-ASPAN)
**Preisgünstiger Wohnraum im Kanton
Zug**
24.10.2011
- [VLP 2010] Schweizerische Vereinigung für Landes-
planung (VLP-ASPAN)
**Förderung des gemeinnützigen Woh-
nungsbaus**
Raum & Umwelt Januar Nr. 1/10
01.2010
- [WÜEST 2011] Wüest & Partner AG
Immobilienmarkt Schweiz 2011/3
08.2011

A4 Angebots- und Bestandesmietpreisspektren für Fallbeispiele

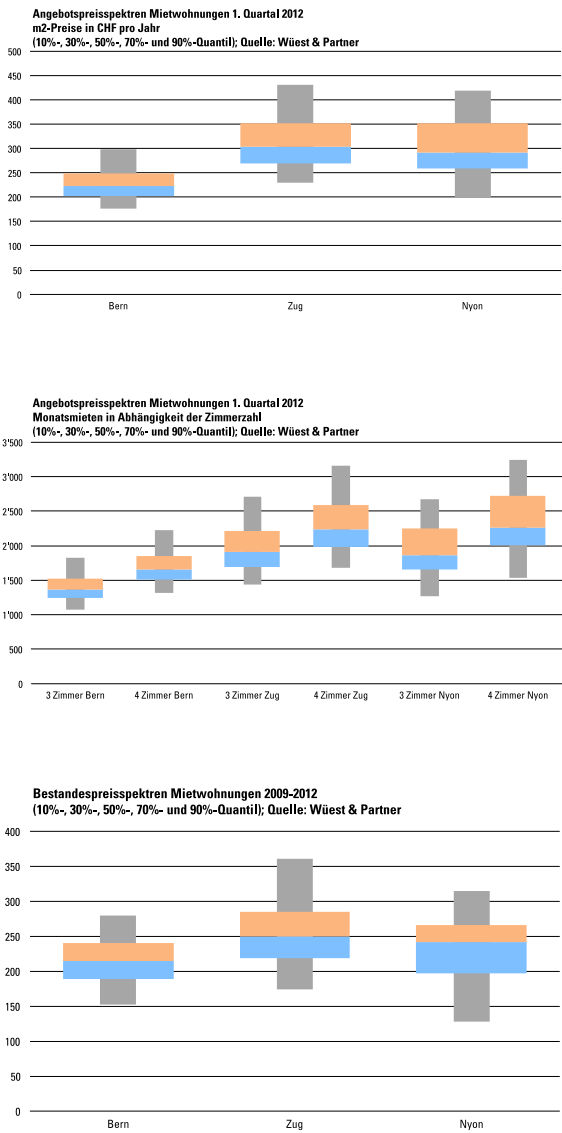
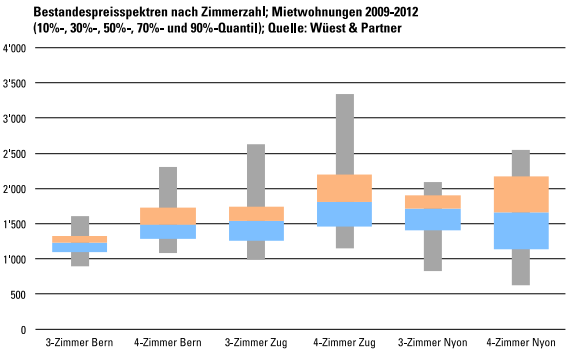


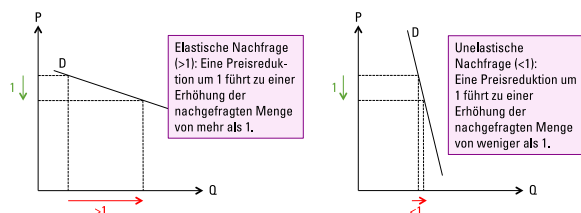
Abbildung 28: Angebots- und Bestandespreisspektren für Mietwohnungen an den drei Standorten Bern, Zug und Nyon (Daten: Wüest & Partner)



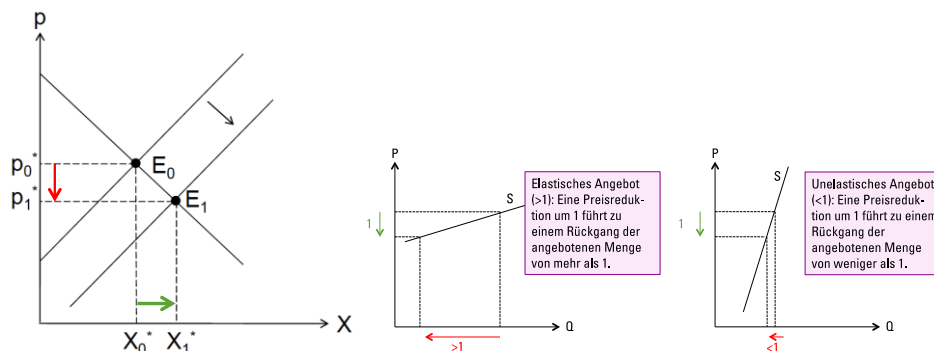
A5 Preiselastizität von Wohnraum

Die Preiselastizität ist ein Mass dafür, welche relative Änderung sich bei der Angebots- bzw. Nachfragemenge ergibt, wenn eine relative Preisänderung eintritt. Je höher die Preiselastizität ist, desto stärker reagiert die Menge auf den geänderten Preis.

Die Preiselastizität der Nachfrage zeigt auf, wie stark die nachgefragte Menge auf eine Preisänderung reagiert. Wenn eine Preiserhöhung um 1% zu einem Rückgang der Nachfrage von mehr als 1% führt, spricht man von einer preiselastischen Nachfrage (dies ist der Fall bei substituierbaren Gütern). Die Preiselastizität ist >1 . Sinkt die nachgefragte Menge um weniger als 1%, spricht man von preisunelastischer Nachfrage (dies trifft auf nicht-substituierbare Güter wie Grundnahrungsmittel etc. zu). Die Preiselastizität ist <1 . Generell gilt, dass Güter des täglichen Bedarfs preisunelastisch sind. Mit andern Worten sinkt die Nachfrage nach Mehl nur geringfügig, wenn der Mehlpreis steigt. Oder umgekehrt steigt die Nachfrage nur wenig, auch wenn Mehl zu günstigeren Preisen angeboten wird.



Analog zur Preiselastizität der Nachfrage zeigt die Preiselastizität des Angebots auf, wie stark die angebotene Menge auf eine Preisänderung reagiert. Wenn eine Preiserhöhung um 1% zu einer Ausweitung des Angebots von mehr als 1% führt, spricht man von einem preiselastischen Angebot (z. B. bei Gütern, deren Produktionsfaktoren sich problemlos erhöhen lassen). Die Preiselastizität ist >1 . Steigt die angebotene Menge um weniger als 1%, spricht man von einem preisunelastischen Angebot (bei Gütern mit stark eingeschränkten Produktionskapazitäten). Die Preiselastizität ist <1 .



Welche Bedeutung hat die Preiselastizität, wenn es darum geht, die Preisveränderung bei einer Ausweitung des Angebots zu quantifizieren? Die obige Darstellung zeigt auf, wie sich der Preis nach einer Vergrößerung des Angebots reduziert. Wie gross die Preisreduktion ist, hängt massgeblich von der «Steilheit» bzw. der Elastizität der Nachfragekurve ab. Wenn die Nachfragekurve sehr steil – sprich sehr preisunelastisch ist – ist die Preisreduktion gross. Wenn die Nachfrageelastizität hingegen gross ist (die Nachfragekurve ist flach), wird das vergrösserte Angebot bei geringfügig tieferen Preisen absorbiert.

Wie verhält es sich mit der Nachfrage nach Wohnraum? Die Antwort ist stark davon abhängig, wie eng der Begriff «Wohnraum» gefasst wird. Immobilien, Wohnraum, Wohnungen sind sehr heterogene Güter. Wenn «das Gut Wohnraum» als Wohnung oder Haus in der Schweiz definiert wird, so ist die Nachfrageelastizität sehr gering (bzw. die Nachfragekurve sehr steil). Wohnraum als solches kann nicht durch ein anderes Produkt substituiert werden, entsprechend gering sind die Ausweichmöglichkeiten, wenn die Preise steigen.

Wohnraum kann jedoch nicht als ein Gut gefasst werden. Vielmehr müssten z. B. «Mietwohnungen in der Stadt Zug» als ein Produkt betrachtet werden (wobei auch dieses Gut noch immer sehr heterogen wäre). Wenn nun die Wohnungspreise in der Stadt Zug steigen, so haben die Nutzer immer noch die Möglichkeit, eine Wohnung in einer andern Gemeinde zu suchen. Aus dieser Perspektive ist die Preiselastizität der Nachfrage etwas grösser. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die Literatur zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommt, was die Nachfrageelastizität von Immobilien betrifft.

Ein Arbeitspapier von Hilber (s. untenstehende Tabelle) gibt einen Überblick zu Analysen von Preiselastizitäten von Immobilienangebot und -nachfrage. Die meisten darin erwähnten Studien schätzen die Nachfrageelastizität zwischen -0.1 und -1.0. Mehrere Arbeiten bestätigen die Nachfrageelastizität von -0.4 bis -0.5. Patrick Schellenbauer von Avenir Suisse schätzt die Nachfrageelastizität nach Schweizer Immobilien auf -0.24 (2012).

PREISELASTIZITÄTEN			
Quelle	Preiselastizität der Nachfrage	Preiselastizität des Angebots	Bemerkungen
Gyourko/Voith (2001:22)	-1.64 (bis -2.59)		Bevorzugte Schätzung: -1.6
Zabel (2003:29)	Housing demand -0.05 und -0.35		
Ermisch et al. (1994:67)	Housing demand -0.4 und -0.8		u.a. auf Basis von Meen 1992 und King 1980
Mauch et al. (1989:61)	Boden -0.1 bis -0.9		Implizite Herleitung
Baker (2003:42)	Housing demand -0.5	Housing supply 0.3 bis 1.0	Zusammenstellung der Elastizitäten verschiedener Untersuchungen, u.a. Meen 2003, Swank et al. 2002.
Hilber (12, 14)	Immobilien -0.1 bis -1.0	Neubauwohnungen in weitgehend bebauten Gebieten: unelastisch	
ZKB (2004:19)	Ca. -0.9		Implizite Herleitung

Neben der Preiselastizität der Immobiliennachfrage setzt sich Hilber mit der Preiselastizität des Immobilienangebots auseinander. Aus der empirischen Literatur leitet Hilber drei Folgerungen ab: «(1) Das Immobilienangebot

reagiert langfristig deutlich elastischer auf Preisänderungen als kurzfristig. (2) Das Immobilienangebot in ländlichen Gebieten reagiert deutlich elastischer auf Preisänderungen als dasjenige in überbauten städtischen Gebieten. (3) Die individuelle Nachfrage nach Wohnraum reagiert relativ unelastisch auf Preisänderungen.»

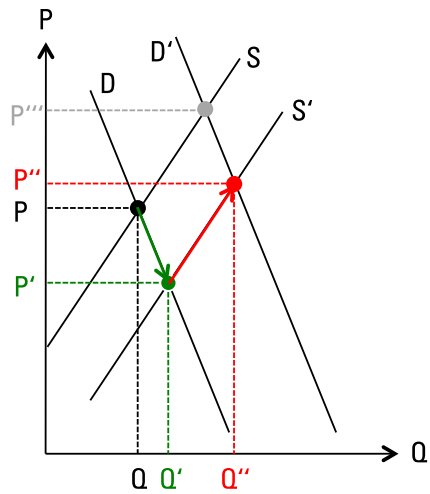
Ausgehend von drei verschiedenen Nachfrageelastizitäten können die Preisreduktionen in der Folge von Angebotserweiterungen beziffert werden (vgl. Bundesamt für Raumentwicklung (2006): Flächennutzungszertifikate: Systemdesign und wirtschaftliche Auswirkungen):

- Nachfrageelastizität = -0.25 Eine Erhöhung der angebotenen Menge um 1% führt zu einer Preisreduktion von 4%.
- Nachfrageelastizität = -0.50 Eine Erhöhung der angebotenen Menge um 1% führt zu einer Preisreduktion von 2%.
- Nachfrageelastizität = -0.80 Eine Erhöhung der angebotenen Menge um 1% führt zu einer Preisreduktion von 1.25%.

Diese Preisreduktionen ergeben sich *ceteris paribus* bei einer Vergrößerung des Angebots um 1%. Die Realität hält sich jedoch selten an die *ceteris paribus*-Annahme, die übrigen Bedingungen ändern sich in der Regel auch – insbesondere die Nachfrage dürfte zunehmen. So beziffern die Stadt Bern und der Kanton Zug die erwarteten bzw. angestrebten Wohnflächenvergrößerungen. Für die Stadt Bern und die Stadt Zug kann im Mittel von einem Flächenzuwachs von 0.6% bzw. 1.7% pro Jahr ausgegangen werden. Dieses zusätzliche Angebot wird von den Städten jedoch nicht angestrebt, um in erster Linie die Preise zu senken, sondern um der wachsenden Nachfrage entgegen zu kommen.

Nachfolgende Darstellung veranschaulicht die Entwicklung, wie sie in der Realität wohl am ehesten auftreten dürfte. Der Wohnungsmarkt befindet sich im Gleichgewicht bei Preis P und Menge Q (schwarzer Punkt). Die Behörden antizipieren ein Nachfragewachstum und sorgen durch Verdichtung oder Einzonung von neuen Flächen für eine Vergrößerung des Wohnungsangebots in den Städten. Die Angebotskurve verschiebt sich von «S» nach «S'». Wenn die gestiegene Nachfrage das grössere Angebot nicht unmittelbar absorbieren würde, könnte sich zum Preis P' und bei der Menge Q' ein neues Marktgleichgewicht einstellen (grüner Punkt). Durch die Zuwanderung – und allenfalls verstärkt durch Zentralisierungstendenzen – kommt es in den Städten Bern, Zug und Nyon jedoch zeitgleich zu einer verstärkten Nachfrage nach Wohnraum. Die Nachfragekurve «D» verschiebt sich nach rechts zu «D'». Das neue Marktgleichgewicht stellt sich

zu Preisen P'' und bei einer Menge von Q'' ein (roter Punkt). Der graue Punkt bei einem Preis von P''' zeigt den Gleichgewichtspreis, falls sich nur die nachgefragte Menge, nicht aber das Angebot ausdehnen würde.



A6 Kostenlimiten nach WFG

Wohnungsgrösse	Stufe I	Stufe II	Stufe III	Stufe IV	Stufe V	Stufe VI
1-Zimmerwohnung	140'000	170'000	190'000	215'000	230'000	260'000
2-Zimmerwohnung	205'000	235'000	265'000	290'000	315'000	345'000
3-Zimmerwohnung	280'000	310'000	345'000	375'000	400'000	440'000
4-Zimmerwohnung	345'000	385'000	420'000	465'000	495'000	535'000
5-Zimmerwohnung	420'000	475'000	510'000	560'000	590'000	640'000

Tabelle 15: Kostenlimiten nach Standort (Art. 3, Verordnung des BWO über die Kostenlimiten und Darlehensbeträge für Miet- und Eigentumsobjekte Verordnung des BWO, SR 842.4)

	Max. Anlagekosten [CHF]	Max. Monatsmiete exkl. NK [CHF]
1-Zimmerwohnung	260'000	1'190
2-Zimmerwohnung	345'000	1'580
3-Zimmerwohnung	440'000	2'020
4-Zimmerwohnung	535'000	2'450
5-Zimmerwohnung	640'000	2'930

Tabelle 16: Berechnungsbeispiel für Monatsmiete in Kostenstufe VI (z.B. Zürich)

Annahmen:

- Kapitalverzinsung: 2.25% (Referenzzinssatz)
- Betriebsquote 3.25 % des Gebäudeversicherungswerts

A7 Fragebogen Expertenworkshop

Anleitung zur Beantwortung der Fragen

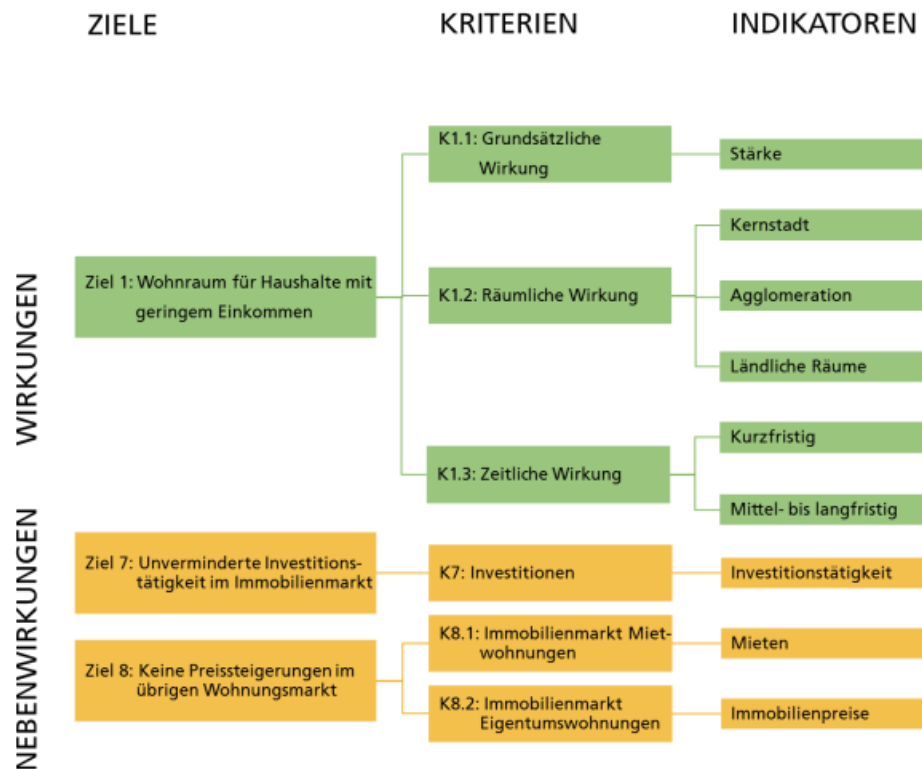
Die Fragen sind alle als Single-Choice mit 5 möglichen Antworten formuliert. Es ist jeweils nur eine Auswahl pro Frage möglich. Wir bitten Sie, möglichst bei jeder Frage Ihre Einschätzung abzugeben. Es ist aber auch möglich, einzelne Fragen nicht zu beantworten.

In der ersten Frage soll die Wirkung des untersuchten Instruments im Vergleich zu den anderen Instrumenten eingestuft werden. Dabei sollte mindestens einem Instrument die höchste Wirkung und einem Instrument die tiefste Wirkung zugeordnet werden.

In einigen Fragen wird differenziert nach der Anwendung des Instruments im bebauten und unbebauten Gebiet. Beispiele für Anwendungen der Instrumente im bebauten Gebiet können Aufzonungen oder Umstrukturierungen sein. Anwendungen der Instrumente im unbebauten Gebiet sind beispielsweise Neueinzonungen «auf der grünen Wiese».

Instrumente

1. Nutzungsprivilegien als Anreiz
2. Anteile in Nutzungsplanung
3. Mengenausweitung
4. Zweitwohnungsbeschränkung
5. Mehrwertabgabe



Nutzungsprivilegien als Anreiz

Funktionsweise

- Freiwillige Realisierung von preisgünstigem Wohnraum mit Nutzungsprivilegien als Anreiz
- Anreiz/ Belohnung sollte höher sein als Mindereinnahmen aufgrund der Realisierung des preisgünstigen Wohnraums

Beispiel

Die Bauordnung einer Gemeinde sieht vor, dass im Rahmen von Sondernutzungsplanungen (Quartierplänen) bei der Realisierung von mind. 20% preisgünstigen Wohnungen ein Ausnützungsbonus von 30 % gegenüber der gemäss Zonenplan möglichen Ausnützung gewährt wird.

Ziel 1: Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen

K1.1: Grundsätzliche Wirkung

- Welche Wirkung erwarten Sie bei diesem Instrument im Vergleich mit den anderen Instrumenten?

	geringste Wirkung				Höchste Wirkung
Im bebauten Gebiet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Im unbebauten Gebiet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

K1.2 Räumliche Wirkung

Kernstädte

- Wie viele preisgünstige Wohnungen (in Prozent der heutigen Anzahl Wohnungen) entstehen in den Kernstädten (Beispiel Zürich, Baden)?

0 %	0-5 %	5-10 %	10-20 %	> 20 %
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Agglomeration

- Wie viele preisgünstige Wohnungen (in Prozent der heutigen Anzahl Wohnungen) entstehen in den Agglomerationsgemeinden ausserhalb der Städte (Beispiel Opfikon, Thalwil)?

0 %	0-5 %	5-10 %	10-20 %	> 20 %
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ländliche Räume

- Wie viele preisgünstige Wohnungen (in Prozent der heutigen Anzahl Wohnungen) entstehen in den ländlichen Räumen (Beispiel Zihlschlacht-Sitterdorf)?

0 %	0-5 %	5-10 %	10-20 %	> 20 %
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

K1.3 Zeitliche Wirkung**Kurzfristig**

- Wie viele preisgünstige Wohnungen schafft das Instrument kurzfristig (bis 2020) (in Prozent der heutigen Anzahl Wohnungen)?

0 %	0-5 %	5-10 %	10-20 %	> 20 %
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Mittel- bis langfristig

- Wie viele preisgünstige Wohnungen schafft das Instrument mittel- bis langfristig (bis 2050; 40 Jahre: typischer Erneuerungszyklus) (in Prozent der heutigen Anzahl Wohnungen)?

0 %	0-5 %	5-10 %	10-20 %	> 20 %
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Nebenwirkungen

Ziel 7: Unverminderte Investitionstätigkeit im Immobilienmarkt

K7 Investitionen

- Beeinflusst das Instrument die Investitionstätigkeit im übrigen Immobilienmarkt?

	Hemmung der Investitionstätigkeit		Kein Ein- fluss auf In- vestitions- tätigkeit		Förderung der Investitionstätigkeit
Im bebauten Gebiet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Im unbebauten Gebiet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ziel 8: Keine Preissteigerungen im übrigen Wohnungsmarkt

K8.1 Immobilienmarkt Mietwohnungen

- Beeinflusst das Instrument die Mieten auf dem restlichen Mietmarkt?

Steigende Mieten auf restlichem Mietmarkt		Kein Einfluss auf restlichen Mietmarkt		Sinkende Mieten auf restlichem Mietmarkt
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

K8.2 Immobilienmarkt Eigentumswohnungen

- Beeinflusst das Instrument die Preise der Eigentumswohnungen auf dem Immobilienmarkt?

Steigende Immobilien- preise		Kein Einfluss auf Immobi- lienmarkt		Sinkende Immobilien- preise
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>