



Aktuelle Wohnungsprobleme in der Schweiz

Studie

der

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

Zuhanden der

Sozialdemokratischen Fraktion der Bundesversammlung

Winterthur, 11. Juli 2014

Executive Summary, Schlussbericht, 2. Fassung

Verfasser

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

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

ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
School of Management and Law

Fachstelle für Wirtschaftspolitik

Bahnhofplatz 12

CH - 8401 Winterthur

1. Zusammenfassung / Executive Summary

Auftrag und Vorgehen

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

Neue raumplanerische Instrumente

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

Massnahmen gegen Immobilienpreisblase

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

Wohnungsbau gegenwärtig an der Kapazitätsgrenze

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

Haupttreiber der Nachfrage waren der Anstieg der Realeinkommen, die Zunahme der Anzahl Haushalte (durch Einwanderung aus dem Ausland, Geburtenüberschuss, Trend zu Single-Haushalten) und die tiefen Zinssätze (**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). In den Zentren dominierte die Zuwanderung aus dem Ausland, gut verdienende Personen suchten in den Städten Wohnungen, die möglichst nahe bei den Arbeitsplätzen liegen (**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Dies führte dazu, dass der Wohnraum in den Zentren knapp blieb. Dies äusserte sich in hohen Preissteigerungen für neue Eigentums- und Mietwohnungen (**Fehler! Verweisquelle**

konnte nicht gefunden werden. und **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) bei deutlich weniger anziehenden (regulierten) Bestandesmieten. Die Leerwohnungsziffer verharrte in den Zentren auf so tiefem Niveau, dass von einem eigentlichen Verkäufermarkt gesprochen werden muss (**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Grosse Wohnbauvorhaben bis 2030

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

Einwanderungskontingente und zukünftiger Wohnungsmarkt

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

Hat sich die Segregation verstärkt?

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

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

Siedlungsentwicklung nach innen = Verdichtung?

Ein haushälterischer Umgang mit den Bodenreserven erfordert zunächst einmal die konsequente Nutzung von Brachen und Baulücken aller Art. Da dies nicht ausreichen wird, um den Bedarf in den Zentren abzudecken, wird eine gezielte Verdichtung des Baugebiets unabdingbar. Die inneren Nutzungsreserven Ende 2012 werden landesweit auf 6-15% der gesamten Bauzonen geschätzt (Tabelle 21). Die Erfahrungen mit Ersatzneubauten in der Stadt Zürich haben gezeigt, dass sich so die Einwohnerzahl auf der gleichen Bodenfläche nahezu verdoppelt hat (Abbildung 11). Trotzdem scheint die Stadt Zürich mit der neuen, im Entwurf vorliegenden Bau- und Zonenordnung keine konsequente Verdichtung anzustreben. Demgegenüber hat die Stadt Genf eine minimale Dichte in ihren Bauzonen beschlossen, was in der Volksabstimmung vom 9.2.2014 klar bestätigt wurde.

Breite Förderung des nicht-renditeorientierten Wohnungsbaus

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

Welche Massnahmen gegen die Wohnungsknappheit?

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

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

möglichst kostengünstig (also mit angemessenem Wohnkomfort) zu erstellen. Ob eine soziale Durchmischung in der Agglomeration, in der Stadt oder im Stadtquartier anzustreben ist, ist politisch zu entscheiden. Durch Raumbelegungsvorschriften und Einkommenslimiten ist sicherzustellen, dass die Begünstigten den politisch anvisierten Adressaten entsprechen.

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

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