Mehrwertabgabe nutzen – gemeinnützigen Wohnraum schaffen

Masterarbeit im Master of Advanced Studies in Real Estate Management

vorgelegt von Martin Wenger, geboren am 19. September 1971 in Frutigen, Schweiz,

angefertigt an der Fachhochschule St. Gallen

Betreuer: Dr. Daniel Müller-Jentsch, Projektleiter Avenir Suisse

Abgabe der Arbeit: 3. Oktober 2011

Vorwort

«Zersiedelung», «Gentrifizierung», «Mehrwertabgabe» und «Aktive Bodenpolitik» sind Themen, die mich seit einigen Jahren beschäftigen. Als ich im Jahr 2007 den Nachdiplomkurs «Städtebau: Urbane Prozesse» an der Berner Fachhochschule in Burgdorf absolvierte, begann ich mich wieder vermehrt mit den Zusammenhängen zwischen Architektur, Raumplanung und sozialen Themen auseinanderzusetzen. Seit dieser Zeit bin ich Vorstandsmitglied der Bau- und Wohngenossenschaft KraftWerk1, wo ich für das Ressort Bau zuständig bin. Dadurch wurde ich für die «soziale Durchmischung» und die «Landabgabe im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger» sensibilisiert. Zudem arbeite ich als Architekt im Architekturbüro Vera Gloor, wo ich mir gezwungenermassen Gedanken zur «Gentrifizierung» machen musste. Nach und nach wurde mir bewusst, wie stark diese Themenkreise miteinander zusammenhängen. Mit der Landschaftsinitiative kehrte auch die Mehrwertabgabe zurück in die politische Diskussion. So befasste sich der Nationalrat gerade in diesen Tagen in der laufenden Herbstsession mit der Mehrwertabgabe.

Beim Schreiben der Arbeit bin ich auf die Frage gestossen, zu welchem «Preis» die Abgabe von Bauland im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger erfolgt und wer davon profitiert. Deshalb habe ich auch eine Modellrechnung über ein fiktives Baurecht in der Stadt Zürich erstellt.

Ich bedanke mich bei meinem Betreuer, Dr. Daniel Müller-Jentsch, Projektleiter Avenir Suisse, der viele Publikationen zur Zuwanderung und zur Raumplanung und insbesondere zur Mehrwertabgabe veröffentlicht hat. Er war mir auch bei der Strukturierung der Arbeit eine grosse Hilfe.

Ich bedanke mich auch bei Andreas Hofer, SVW Zürich; von ihm habe ich viele wertvolle inhaltliche Hinweise erhalten.

Schliesslich geht ein spezieller Dank an Alexandra Bernoulli, eine WG-Mitbewohnerin und Korrektorin, die meine Arbeit noch in letzter Minute von orthografischen Unzulänglichkeiten befreit hat.

Erklärung:

Der unterzeichnende Autor dieser Arbeit erklärt hiermit, dass er die Arbeit selbst erstellt hat, dass die Literaturangaben vollständig sind und der tatsächlich verwendeten Literatur entsprechen.

Zürich, 3. Oktober 2011

Martin Wenger

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage ... 10

1.1 Aufbau der Arbeit ... 10

1.2 Zersiedelung ... 10

1.2.1 Landschaftsinitiative ... 10

1.3 Gentrifizierung ... 11

1.4 Mehrwertabgabe ... 12

1.5 Aktive Bodenpolitik ... 12

1.6 Räumliche Entwicklung der Schweiz ... 14

2 Zersiedelung ... 16

2.1 Treiber der Zersiedelung ... 16

2.1.1 Zuwanderung ... 17

2.1.2 Zunahme des Flächenkonsums ... 17

2.1.3 Zweitwohnungen ... 18

2.1.4 Föderale Strukturen ... 19

2.1.5 Subventionierte Mobilität ... 19

2.1.6 Baulandhortung ... 21

2.2 Probleme und Handlungsbedarf ... 22

2.2.1 Raumplanungsgesetz ... 22

2.2.2 Die Folgen der Zersiedelung ... 22

2.3 Schlussfolgerung ... 23

3 Gentrifizierung ... 25

3.1 Lokale Begrenzung ... 25

3.1.1 Zentrumslagen ... 27

3.1.2 Niedrigsteuergemeinden ... 27

3.1.3 Tourismuszentren ... 28

3.1.4 Beste Wohnlagen ... 28

3.2 Treiber der Gentrifizierung ... 28

3.2.1 Wohlstandsgefälle ... 29

3.2.2 Zu wenig neue Wohnungen ... 30

3.2.3 Hoher Mieteranteil ... 30

3.2.4 Segregationsmuster ... 31

3.2.5 Schulen ... 32

3.3 Abschwächende Faktoren ... 32

3.3.1 Kleinräumige Durchmischung ... 33

3.3.2 Mietrecht ... 33
3.3.3 Gemeinnützige Wohnbauträger ... 34
3.3.4 ÖV in den Agglomerationen ... 34

3.4 Folgen der Gentrifizierung ... 34

3.4.1 Politische Konflikte ... 34
3.4.2 Ghettobildung ... 35
3.4.3 Mangelnde Diversität ... 35
3.4.4 Attraktivitätsverlust ... 35
3.4.5 Steigende Sozialkosten ... 36

3.5 Soziale Nachhaltigkeit ... 36

3.5.1 Soziale Durchmischung ... 36
3.5.2 Körnung der Durchmischung ... 36
3.5.3 Anteil ausländischer Bevölkerung ... 37
3.5.4 Teilhabemöglichkeiten ... 37
3.5.5 Partizipative Entscheidungsprozesse ... 38
3.5.6 Faktor Veränderungsgeschwindigkeit ... 38
3.5.7 Soziale Indikatoren ... 39

3.6 Schlussfolgerung ... 39

4 Mehrwertabgabe ... 41

4.1 Argumente für die Mehrwertabgabe ... 41

4.1.1 Ökonomische Argumente ... 41
4.1.2 Sozialpolitische Argumente ... 41
4.1.3 Rechtliche Argumente ... 42
4.1.4 Politische Argumente ... 43

4.2 Argumente gegen die Mehrwertabgabe ... 43
4.3 Ausgestaltung der Mehrwertabgabe ... 44

4.3.1 Planungsmehrwert ... 45
4.3.2 Mehrwert durch Infrastruktur ... 46
4.3.3 Bemessung der Mehrwertabgabe ... 47
4.3.4 Zeitpunkt der Mehrwertabgabe ... 47
4.3.5 Wer bekommt die Mittel der Mehrwertabgabe? ... 47
4.3.6 Verwendungszweck ... 47
4.3.7 Auszonungen ... 48
4.3.8 Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ... 49

4.4 Umsetzung in den Kantonen ... 50
4.5 Andere Instrumente ... 51

4.5.1 Grundstückgewinnsteuer ... 51
4.5.2 Städtebauliche Verträge ... 52

4.5.3 Handänderungssteuer ... 53
4.5.4 Liegenschaftssteuer ... 53

4.6 Schlussfolgerung ... 53

4.6.1 Konzept für die Verwendung der Mittel der Mehrwertabgabe ... 54

5 Aktive Bodenpolitik ... 56

5.1 Kantonale Instrumente ... 56

5.1.1 Spezialzonen für den preisgünstigen Wohnungsbau ... 56
5.1.2 Wohnanteile für den preisgünstigen Wohnungsbau ... 57
5.1.3 Nutzungsbeschränkungen ... 57
5.1.4 Kaufrecht des Gemeinwesens ... 57
5.1.5 Auszonung von gehortetem Bauland ... 58
5.1.6 Ausnützungsbonus ... 58
5.1.7 Verdichtung ... 58

5.2 Kommunale Instrumente ... 59

5.2.1 Kommunaler Wohnungsbau ... 59
5.2.2 Abgabe von Bauland an gemeinnützige Wohnbauträger ... 59

5.3 Gemeinnütziger Wohnungsbau ... 61

5.3.1 Definition ... 61
5.3.2 Abgrenzung zum Sozialen Wohnungsbau ... 62
5.3.3 Geschichte ... 62
5.3.4 Rechtliche Grundlagen ... 63
5.3.5 Wer darf in Genossenschaften wohnen? ... 63
5.3.6 Verkauf ... 64

5.4 Nutzen des gemeinnützigen Wohnungsbaus ... 64

5.4.1 Kostenmiete ... 65
5.4.2 Belegungsvorschriften ... 65
5.4.3 Soziale Durchmischung ... 67
5.4.4 Reduktion von Mietzins und Anteilscheinkapital ... 67
5.4.5 Selbstverwaltung und Partizipation ... 68
5.4.6 Gemeinschaftliches Wohnen ... 69
5.4.7 Architektur ... 69
5.4.8 Energieeffizientes Bauen und Mobilitätskonzepte ... 73
5.4.9 Flächen für Gemeinwesen ... 73
5.4.10 Kunst am Bau ... 73

5.5 Modellrechnung Baurecht ... 73

5.5.1 Baurechtszins ... 74
5.5.2 Heimfallentschädigung ... 75

5.5.3 Technische Entwertung ... 75
5.5.4 Teuerung ... 76
5.5.5 Verkehrswert des Baulandes ... 76
5.5.6 Bodenpreissteigerung ... 76
5.5.7 Zinssätze ... 78
5.5.8 Weitere Baurechtsbedingungen ... 78
5.5.9 Ergebnisse der Modellrechnung ... 79

5.6 Subjektförderung ... 80

5.6.1 Probleme ... 81
5.6.2 Schlussfolgerung Subjektförderung ... 81

5.7 Schlussfolgerung ... 82

6 Zusammenfassung ... 84

7 Bibliografie ... 86

7.1 Literaturverzeichnis ... 86
7.2 Internetquellen ... 92

8 Modellrechnung Baurecht ... 93

8.1 Grundlagen Kostenberechnung ... 93
8.2 Berechnung des Gesamt-Verkehrswertes ... 93
8.3 Szenario 1 – ohne Teuerung und ohne Bodenpreissteigerung ... 93

8.3.1 Anteil BR ... 93
8.3.2 Anteil Genossenschafter ... 94
8.3.3 Belastetes Grundstück ... 94
8.3.4 Anteile am ungeteilten Verkehrswert ... 94
8.3.5 Auswertung ohne Teuerung und ohne Preissteigerungen ... 95

8.4 Szenario 2 – mit Teuerung und ohne Bodenpreissteigerung ... 95

8.4.1 Anteil BR ... 95
8.4.2 Anteil Genossenschafter ... 95
8.4.3 Belastetes Grundstück ... 95
8.4.4 Anteile am ungeteilten Verkehrswert ... 96
8.4.5 Auswertung mit Teuerung und ohne Preissteigerungen ... 96

8.5 Szenario 3 – mit Teuerung und Bodenpreissteigerung ... 96

8.5.1 Anteil BR ... 96
8.5.2 Anteil Genossenschafter ... 96
8.5.3 Belastetes Grundstück ... 97
8.5.4 Anteile am ungeteilten Verkehrswert ... 97
8.5.5 Auswertung mit Teuerung und mit Preissteigerungen ... 97

Abbildungen

Abb. 1: The City as an Egg 15

Abb. 2: Siedlungsflächenwachstum der Schweiz in km^2 16

Abb. 3: Bevölkerungsentwicklung bis 2010, Prognose bis 2060 in Mio. 17

Abb. 4: Wohnfläche in m^2 nach Wohnungstyp und Nachfragersegment 18

Abb. 5: Subventionierter Verkehr: Eigenfinanzierungsgrad der Eisenbahnen 20

Abb. 6: Entwicklung der Verkehrsleistung in Personenkilometern 20

Abb. 7: Nutzenmaximierung in der Wohnortwahl 21

Abb. 8: Bevölkerungswachstumskurve in den verschiedenen Metropolitanräumen 26

Abb. 9: Preisentwicklung (nominal) und Beitrag der ausländischen Haushalte zum Haushaltswachstum* in der Schweiz in der Periode 2005–2010 27

Abb. 10: Wohneigentumsquoten Schweiz – EU (2008) 30

Abb. 11: Wohneigentumsquoten 1990 und 2000 nach Kantonen 31

Abb. 12: Segregationsmuster nach Status und Lebensstil in der Stadt Zürich 32

Abb. 13: Anteil ausländischer Bevölkerung in Kernstadt und Agglomeration, 2000 37

Abb. 14: Mehrwert durch Einzonungen 45

Abb. 15: Bauzonenreserve relativ zur erwarteten Nachfrage bis 2030 48

Abb. 16: Bauzonenfläche pro Einwohner nach Gemeindetypen 49

Abb. 17: Urbane Potenziale der Schweiz 54

Abb. 18: Bauzonenreserven der Schweiz 2000 60

Abb. 19: Genossenschaft ABZ: Siedlung Wolfswinkel in Zürich Affoltern 70

Abb. 20: Genossenschaft ABZ: Siedlung Ruggächern in Zürich Affoltern 70

Abb. 21: Baugenossenschaft Zurlinden: Siedlung Sihlbogen in Zürich Leimbach 71

Abb. 22: Baugenossenschaft Zurlinden: Siedlung Badenerstrasse im Kreis 3 in Zürich 71

Abb. 23: Genossenschaft «mehr als wohnen» in Zürich Leutschenbach 72

Abb. 24: Genossenschaft Kalkbreite mit ihrer Siedlung im Kreis 4 in Zürich 72

Abb. 25: Baurechtszins nach den Richtlinien von 1965 74

Abb. 26: Index der Immobilienpreise im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen pro Haushalt in Paris und Frankreich von 1800 bis heute 77

Abb. 27: Mittlere jährliche Veränderungsraten der realen Mieten (Neu- und Wiedervermietung, Bestandesmiete), der Reallöhne und des Kaufkraftgewinns 1970–2010: 77

Abkürzungen

a	Jahr
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
ABZ	Allgemeine Baugenossenschaft Zürich
AGR	Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
Art.	Artikel
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAV	Bundesamt für Verkehr
BFS	Bundesamt für Statistik
BR	Baurecht
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CEPII	Forschungszentrum auf dem Gebiet der int. Wirtschaftswissenschaften, Frankreich
CGEDD	Generalrat für Umwelt und nachhaltige Entwicklung, Frankreich
CREMA	Center for Research in Economics, Management and the Arts
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FPRE	Fahrländer Partner
Fr.	Franken
FSU	Fachverband Schweizer RaumplanerInnen
HEV	Hauseigentümerverband
HFE	Heimfallentschädigung
INSEE	Nationales Institut für Statistik und Wirtschaftsstudien, Frankreich
km^2	Quadratkilometer
LIK	Landesindex der Konsumentenpreise
m^2	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarden
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
öV	Öffentlicher Verkehr
PBG	Planungs- und Baugesetz
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz)
RZU	Regionalplanung Zürich und Umgebung
S.	Seite
SDA	Schweizerische Depeschenagentur
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SF	Schweizer Fernsehen
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SH	Kanton Schaffhausen
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

SMV	Schweizerischer Mieterinnen- und Mieterverband
SP	Sozialdemokratische Partei
SSK	Schweizerische Steuerkonferenz
SVW	Schweizerischer Verband für Wohnungswesen
SZ	Kanton Schwyz
TE	Technische Entwertung
UREK	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
vgl.	vergleiche
VLP	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
WBG	Wohnbaugenossenschaft(en)
WE	Wertelement
WG	Wohngemeinschaft
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft
z.B.	zum Beispiel
ZH	(Kanton) Zürich
ZKB	Zürcher Kantonalbank

1 Ausgangslage

1.1 Aufbau der Arbeit

Zuerst werden die Teilbereiche der Masterarbeit definiert und in einen Zusammenhang mit der räumlichen Entwicklung der Schweiz gebracht (Kapitel 1). Im ersten Hauptteil werden zwei aktuelle gesellschaftliche Probleme, die fortschreitende «Zersiedelung» und die drohende «Gentrifizierung», analysiert (Kapitel 2 und 3). Im zweiten Hauptteil werden die beiden Instrumente «Mehrwertabgabe» und «aktive Bodenpolitik» erläutert (Kapitel 4 und 5). Dabei wird der Fokus speziell auf die Abgabe von Bauland im Baurecht an Wohnbaugenossenschaften (WBG) gelegt. In der Zusammenfassung wird dargelegt, wie mit den beiden Instrumenten gemeinsam ein Beitrag zur Lösung der beiden Probleme geleistet werden könnte (Kapitel 6).

1.2 Zersiedelung

Von einer Zersiedelung wird gesprochen, wenn sich einerseits das Siedlungsgebiet flächenmässig immer weiter ausdehnt und andererseits die Streuung in der Landschaft weiter zunimmt. Dabei ist auch eine niedrige Dichte ein wesentliches Merkmal. Es entstehen lückenhafte Siedlungsfragmente, die sich laufend ausdehnen. Klare Siedlungsgrenzen sind oft nicht mehr erkennbar. Der Zersiedelungsprozess hat bereits nach dem Zweiten Weltkrieg begonnen.

In den vergangenen 20 Jahren hat die Zersiedelung sogar noch zugenommen. Die fortschreitende Ausdehnung «entspricht annähernd einem Quadratmeter pro Sekunde» [ARE, 2005, S. 31]. Obschon es in der Schweiz seit 1979 ein Raumplanungsgesetz gibt, kommt das Bundesamt für Raumentwicklung zum Schluss, dass «die Raumentwicklung der letzten Jahrzehnte [...] im Sinne der Bundesverfassung nicht als nachhaltig einzustufen» ist [ARE, 2005, S. 66].

In Kapitel 2 werden die Treiber der Zersiedelung genauer analysiert:

- Zuwanderung
- Zunahme des Flächenkonsums
- Zweitwohnungen
- Föderale Strukturen
- Subventionierte Mobilität

Anschliessend werden die damit verbundenen Probleme aufgezeigt und der Handlungsbedarf erläutert.

1.2.1 Landschaftsinitiative

Mit der Landschaftsinitiative soll die Zersiedelung gestoppt werden. Im Verfassungsartikel zur Raumplanung soll vorgeschrieben werden, dass die Gesamtfläche der schweizerischen Bauzonen während der nächsten 20 Jahre nicht vergrössert werden kann. Dadurch soll das Kulturland geschützt und die Siedlungsentwicklung nach innen

gelenkt werden [vgl. Landschaftsinitiative, 2007]. Noch ist unklar ist, wie die Initiative umgesetzt werden könnte. Möglicherweise müssten sogenannte Flächenzertifikate eingeführt werden. Wenn Kantone wie Zürich und Zug, die sich in einer starken Wachstumsphase befinden, irgendwann ihre Baulandreserven aufgebraucht und das Verdichtungspotenzial ausgeschöpft haben, was passiert dann? Werden diese Kantone in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung gebremst, und was hätte dies für Konsequenzen? Müssten dann z.B. vom Kanton Wallis teure Flächenzertifikate erworben werden, damit neues Bauland eingezont werden könnte? Es wird befürchtet, dass mit der Annahme der Landschaftsinitiative «die raumplanerischen Sünden der Vergangenheit» belohnt würden [Kägi, 2010]. Die Befürworter argumentieren, dass nur mit einer Beschränkung des Baulandes die fortschreitende Zersiedelung gestoppt werden kann und dass die vorhandenen 60'000 Hektaren Baulandreserve noch für 2,5 Mio. Menschen ausreichen würden [vgl. Landschaftsinitiative, 2007].

Das ARE geht in der Bauzonenstatistik aus dem Jahr 2007 davon aus, dass die unüberbauten Bauzonen «Platz für rund 1,4 bis 2,1 Millionen zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner» bieten [ARE, 2008/1, S. 7].

Im Ständerat ist der Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative, der eine Teilrevision des RPG vorsieht, im Jahr 2010 verabschiedet worden. Darin sollte die Mehrwertabgabe im Umfang von 25 % des Planungsmehrwerts (Kapitel 1.4 und 4) in allen Kantonen zwingend eingeführt werden. Inzwischen hat der Nationalrat in der diesjährigen Herbstsession die schweizweite Einführung der Mehrwertabgabe wieder aus der Teilrevision des RPG herausgestrichen. Nun bleibt abzuwarten, welcher Entwurf des Gegenvorschlags zur Landschaftsinitiative sich im Differenzbereinigungsverfahren zwischen den beiden Kammern durchsetzen wird.

Auf die Landschaftsinitiative wird in dieser Arbeit nicht weiter eingegangen, denn dies würde den Umfang der Arbeit sprengen.

1.3 Gentrifizierung

Bei der Gentrifizierung «geht es um die soziokulturellen und immobilienwirtschaftlichen Veränderungen in ursprünglich preisgünstigen Stadtvierteln, in denen Immobilien zunehmend von wohlhabenderen Eigentümern und Mietern belegt und baulich aufgewertet werden und in denen in diesem Zuge Gruppen mit einem niedrigeren Sozialstatus ersetzt oder verdrängt werden». [Wikipedia, 2011]

Die Gentrifizierung findet dort statt, wo ein Zuzug von wohlhabenden Personen stattfindet und dadurch ein Preisdruck im Immobilienmarkt erzeugt wird:

- Wirtschaftliche Zentren (Zürich, Genf, Basel)
- Gemeinden mit hoher Nachfrage an Zweitwohnungen (St. Moritz, Gstaad)
- Gemeinden mit Steuervorteilen (Zug, Freienbach)
- Beste Wohnlagen (Seegemeinden am Zürich- und Genfersee)

In Kapitel 3 wird analysiert, welche Faktoren die Gentrifizierung verstärken oder ab-

schwächen und welches die Folgen sind. Zudem werden verschiedene Aspekte einer sozial nachhaltigen Bevölkerungsstruktur beschrieben.

Die Treiber der Zersiedelung müssen zudem in einem Zusammenhang mit der Gentrifizierung betrachtet werden.

1.4 Mehrwertabgabe

Wenn Agrarland zu Bauland wird, dann explodiert der Landwert. An guten zentralen Lagen kann sich der Wert z.B. verdreissig- bis verhundertfachen. Die Wertsteigerung wird durch einen staatlichen Planungsakt erzeugt und daher als Planungsmehrwert bezeichnet. Der Eigentümer erbringt keine Leistung, ausser dass er etwas besitzt, das er nun viel gewinnbringender nutzen kann: Er darf darauf bauen oder kann es mit erheblichem Gewinn verkaufen. Dabei geht es um grosse Summen.

«Nach einer Befragung der Kantonsplaner wurden in den letzten drei Jahren gesamtschweizerisch hochgerechnet 1895 ha (19 km^2) eingezont. Dies entspricht einem jährlichen Durchschnitt von etwa 630 ha. Bei einem Planungsmehrwert von geschätzten 300 Fr. pro Quadratmeter (präzisere Zahlen sind nicht zu ermitteln) würde ein Gesamtplanungsmehrwert von 1,9 Mrd. Fr. geschaffen – und das jedes Jahr.» [Müller-Jentsch, 2011/3]

Bisher wurde beim Verkauf über die Grundstückgewinnsteuer ein kleiner Teil des Mehrwerts abgeschöpft. Ein Teil dieses Planungsmehrwertes soll nun der Allgemeinheit zugutekommen. Der Grundeigentümer soll eine Abgabe auf dem Mehrwert des Baulandes leisten. In Kapitel 4 wird die Mehrwertabgabe genauer analysiert.

Die Umsetzung ist heute von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich. Heute erheben nur die Kantone Basel-Stadt, Bern, Neuenburg und Genf eine Mehrwertabgabe. Der Kanton Basel-Stadt schöpft z.B. bei Ein-, Auf- und Umzonungen konsequent 50 % des Mehrwerts ab und verwendet diese Mittel zweckgebunden für öffentliche Grünräume – und dies seit 1977 [vgl. VLP, 2011/1]. In Kapitel 4.4 wird ein kurzer Überblick über den Stand der Umsetzung in den Kantonen gegeben.

Im Zusammenhang mit der Landschaftsinitiative ist nun auch die Mehrwertabgabe im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes wieder ins Bewusstsein zurückgekehrt, obschon die rechtlichen Grundlagen bereits in Art. 5 des RPG von 1979 gelegt worden sind. Die Einführung einer Mehrwertabgabe ist politisch sehr umstritten.

1.5 Aktive Bodenpolitik

Unter einer aktiven Bodenpolitik wird der Kauf und der Verkauf von Grundstücken durch die Gemeinde sowie die Abgabe von Bauland durch die Gemeinde im Baurecht verstanden.

Kantonale Instrumente

Auf kantonaler Ebene gibt es raumplanerische Instrumente, die die Bodenpolitik der Gemeinden sinnvoll ergänzen, vor allem wenn es um die Abgabe von Bauland an gemeinnützige Wohnbauträger geht:

- Spezialzonen
- Kaufrecht des Gemeinwesens
- Wohnanteile für den preisgünstigen Wohnungsbau
- Nutzungsbeschränkungen
- Ausnützungsbonus
- Verdichtung

Kommunale Instrumente

Auf kommunaler Ebene entwickelt die Gemeinde in Abstimmung mit der Ortsplanung Grundsätze und Ziele für gemeindeeigene Grundstücke und Gebäude und betreibt eine aktive Bodenpolitik in Bezug auf:

- Planung des Landbedarfs der Gemeinde für soziale und technische Infrastrukturen
- Planung der Freiraumversorgung (Parks, öffentliche Räume, Grünräume)
- Beobachtung des Immobilienmarktes
- Kauf, Verkauf, Abtausch von Grundstücken oder Immobilien
- Abgabe von Grundstücken im Baurecht zur Förderung preisgünstigen Wohnraums
- Kommunaler Wohnungsbau
- Verwendung der Mittel der Mehrwertabgabe

Durch die Abschöpfung von Planungsmehrwerten können die Erträge je nach Ausgestaltung auch für die aktive Bodenpolitik verwendet werden. Dabei müssen die kantonalen und die kommunalen Instrumente sinnvoll miteinander verzahnt werden.

Auf Gemeindeebene kann die Siedlungsentwicklung aktiv gesteuert werden. Die Abgabe von Bauland an gemeinnützige Wohnbauträger ist z.B. in den Städten Zürich, Winterthur oder Biel seit Jahrzehnten eine Form der aktiven Bodenpolitik. In Tourismusregionen steht hingegen die Schaffung von Spezialzonen für die einheimische Bevölkerung im Vordergrund.

In Kapitel 5 werden die verschiedenen raumplanerischen Instrumente erläutert. Im Anschluss werden Wesen und Nutzen des gemeinnützigen Wohnungsbaus beschrieben. Am Beispiel einer Modellrechnung eines Baurechts in der Stadt Zürich werden die Kosten berechnet, die dem Gemeinwesen dadurch entstehen. Am Schluss wird auch noch auf die Subjektförderung als Alternative zum gemeinnützigen Wohnungsbau eingegangen.

1.6 Räumliche Entwicklung der Schweiz

Um die Probleme besser im Zusammenhang verstehen zu können, ist es wichtig, die räumliche Entwicklung der Schweiz der vergangenen 200 Jahre zu betrachten. Es können vereinfacht vier Phasen abgegrenzt werden:

- die *Urbanisierung* als Folge der Landflucht des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts;
- die *Suburbanisierung* oder Stadtflucht, die nach dem Zweiten Weltkrieg zur Entstehung von Agglomerationen führte;
- die *Periurbanisierung*, die seit den 1980er Jahren durch das Hineinwachsen der Städte in den ländlichen Raum und das Zusammenwachsen von Agglomerationen Metropolregionen entstehen liess;
- in letzter Zeit die *Reurbanisierung,* die durch die zunehmende Attraktivität der Städte als Lebens- und als Wirtschaftsraum gekennzeichnet ist.

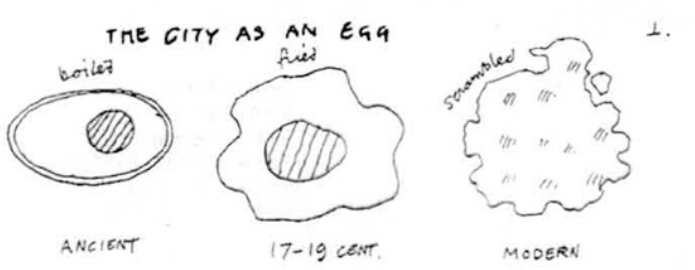
[Frey, 2008, S. 15]

Die erste Phase, die Urbanisierung, begann mit dem Wandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft. Es gab eine klare Trennung zwischen Stadt und Land. In den Städten entstanden Arbeiterquartiere, die Lebensbedingungen in den Städten begannen sich zu verschlechtern.

Die Suburbanisierung war die Geburtsstunde der Zersiedelung und wurde möglich gemacht durch den Autoverkehr. Es entstand das Schweizer Nationalstrassennetz. Die neuen Strassen führten zu noch mehr Verkehr. Es setzte eine funktionale Entmischung ein. Durch den Autoverkehr wurde die räumliche Trennung von Wohnen, Arbeiten und Freizeit möglich. Man wohnte in der Agglomeration und arbeitete in der Stadt. Dies führte auch zu einer sozialen Entmischung. In gewissen Stadtteilen konzentrierten sich die sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen, es entstanden die sogenannten «A-Städte» (Arme, Arbeitslose, Ausländer).

Die Periurbanisierung beschreibt den Verstädterungsprozess der ländlichen Siedlungsräume. Diese Entwicklung verläuft bis heute, parallel mit dem Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft. In der Schweiz lebten im Jahr 2000 bereits 73 % in Agglomerationen [BFS, 2011].

Abb. 1: The City as an Egg



[Quelle: Cedric Price: «The City as an Egg», 1991]

Das Diagramm von Cedrig Price zeigt, wie sich die räumlichen und funktionalen Grenzen der suburbanen Stadt (Spiegelei) zwischen Kernstadt (Eigelb) und Umland (Eiweiss) vermischt haben (Rührei). Dabei werden ursprünglich in der Kernstadt gelegene Funktionen unregelmässig im Umland und bei den einzelnen Verkehrsknotenpunkten verteilt.

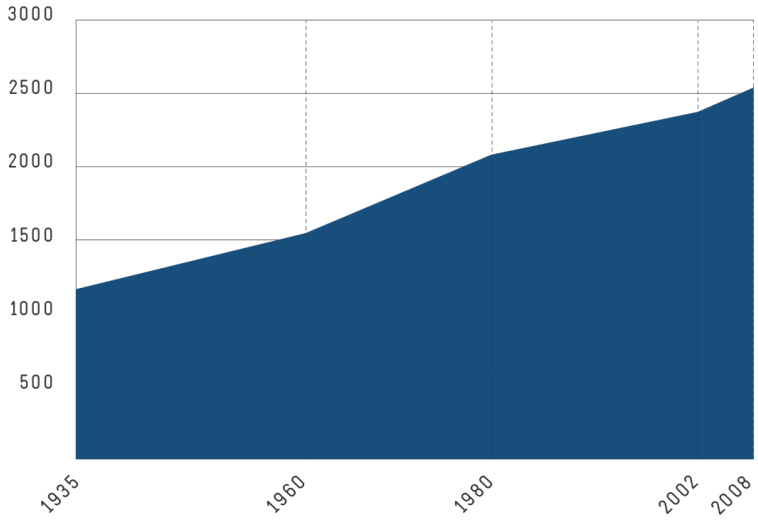
Eine typische Agglomerationsgemeinde ist Adligenswil, ein Vorort von Luzern; die Bevölkerung hat sich zwischen 1970 und 1990 dank Stadtnähe, günstigem Boden und idyllischer Umgebung mehr als vervierfacht [vgl. Bühlmann B., 2011].

Seit der Jahrtausendwende wurde die Periurbanisierung überlagert durch die Reurbanisierung. Die Stadt als Wohnort wurde für den Mittelstand und sehr wohlhabende Bevölkerungsgruppen wieder attraktiver, die Immobilienpreise stiegen, und die sozial Schwächeren wurden verdrängt (Gentrifizierung). In der Stadt Zürich können parallel dazu die Modernisierungstrends Reurbanisierung, Internationalisierung und Individualisierung beobachtet werden. «Diese drei Trends manifestieren sich in mannigfaltiger Weise als Veränderungen in der baulichen Struktur, der Bevölkerungszusammensetzung sowie im Angebot von Konsum, Freizeit und Nachtleben.» [Stadt Zürich, 2008/1, S. 4]

2 Zersiedelung

Obschon seit der Reurbanisierung die Stadt als Wohnort wiederentdeckt worden ist, schreitet die Zersiedelung kontinuierlich voran. Dabei wird zu 90 % Kulturland überbaut. Seit 1935 hat sich die Siedlungsfläche verdoppelt. «Während das Siedlungsgebiet vor der Jahrtausendwende (1980–2000) um durchschnittlich 13 km^2 im Jahr wuchs, verdoppelte sich die Wachstumsrate seither auf 27 km^2 pro Jahr.» [Müller-Jentsch, 2011/5]

Abb. 2: Siedlungsflächenwachstum der Schweiz in km^2



[Quelle: Avenir Suisse, Schwick + Spichtig]

Die Raumplanung hat ihre Ziele, vor allem in bestimmten Kantonen, nicht erreicht. Das Raumplanungsgesetz ist in sich widersprüchlich. Einerseits soll gemäss Art. 1 Abs. 1 das Bauland nicht verschwendet werden: «Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird.» Andererseits folgt in Abs. 2 gleich eine starke Relativierung: «Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, [...] auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken.» [Schweizerische Eidgenossenschaft, 1979]

2.1 Treiber der Zersiedelung

Doch warum wächst der Siedlungsraum immer weiter in die Landschaft hinaus? Weshalb wird nicht die bestehende Siedlungsfläche verdichtet? Welches sind die Treiber für das Wachstum und die Streuung in der Fläche? Die Treiber können in zwei Kategorien eingeteilt werden:

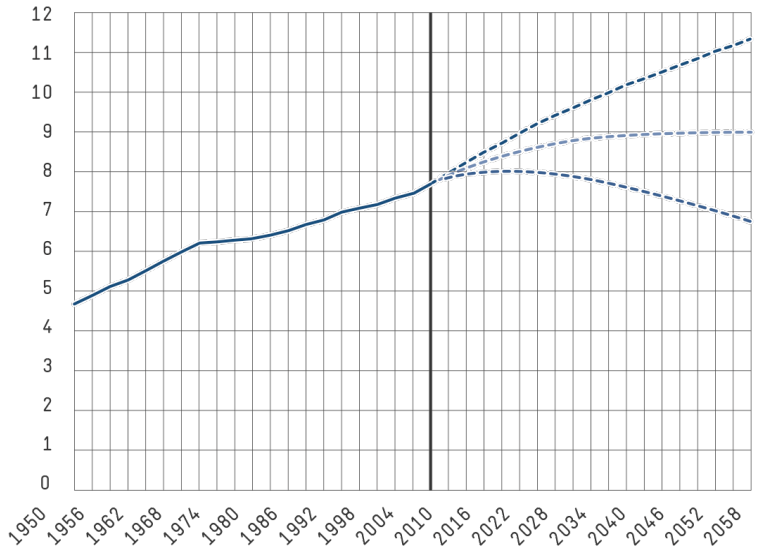
- Treiber für die flächenmässige Ausdehnung des Siedlungsraumes
- Treiber für die Streuung der Siedlungsflächen in der Landschaft

2.1.1 Zuwanderung

Die Schweiz bietet wirtschaftlich sehr attraktive Standortbedingungen, und es haben sich viele international agierende Unternehmen niedergelassen, dadurch wurden auch viele neue Arbeitsplätze geschaffen, die wiederum Menschen aus der ganzen Welt anziehen. Deshalb wächst die Schweiz dank der Zuwanderung von Menschen, die vor allem in den Zentren der Schweizer Wirtschaft, aber auch in der Landwirtschaft und der Tourismusbranche als Arbeitskräfte benötigt werden.

Die Geburtenziffer liegt in der Schweiz seit über dreissig Jahren bei 1,5 [BFS, 2011], deshalb würde die Schweizer Bevölkerung ohne Zuwanderung schon seit einigen Jahren schrumpfen. Für eine Stabilisierung müsste die Geburtenziffer mindestens bei 2,1 liegen.

Abb. 3: Bevölkerungsentwicklung bis 2010, Prognose bis 2060 in Mio.



[Quelle: Avenir Suisse, BFS]

«Seit 1980 wuchs die Einwohnerzahl der Schweiz dank Zuwanderung um 1,4 Mio. oder 50'000 Personen pro Jahr. Im langjährigen Durchschnitt muss somit jedes Jahr eine Stadt in der Grössenordnung Luganos über das Land verteilt neu gebaut werden.» [Müller-Jentsch, Volkswirtschaft, 2011, S. 62]

In den vergangenen 4 Jahren stieg die Bevölkerungszunahme an auf jährlich ca. 90'000 Personen [BFS, 2011]. Durch die Bevölkerungszunahme wird ein Mehrbedarf an Siedlungsflächen generiert.

2.1.2 Zunahme des Flächenkonsums

Die durchschnittliche Wohnfläche pro Person ist in den letzten Jahrzehnten sehr stark angestiegen. Betrug diese 1980 noch 34 m^2, so waren es im Jahr 2000, nur zwanzig Jahre später, bereits 44 m^2, das entspricht einer Zunahme um fast 30 % [BFS, 2011]. Diese statistischen Wohnflächen sind jedoch sehr unterschiedlich zwischen Mietern und Eigentümern aufgeteilt. In der Stadt Zürich verbrauchen die Mieter eine Fläche

von 40,0 m^2 pro Person, in Genossenschaftswohnungen sogar nur 33,1 m^2, in selbstbewohntem Stockwerkeigentum hingegen 56,0 m^2 [Stadt Zürich, 2011, S. 14].

Der Trend zu einem immer grösseren Flächenverbrauch ist vermutlich noch nicht abgeschlossen, wahrscheinlich werden wir irgendwann sogar 50 m^2 erreichen. Einerseits leistet sich die Schweizer Bevölkerung durch den wachsenden Wohlstand immer grössere Wohnungen und Häuser, andererseits haben sich auch die Lebensformen verändert, denn es gibt immer mehr Ein-Personen-Haushalte (hoher Individualisierungsgrad). Dies wird auch durch den demografischen Wandel der Bevölkerung verstärkt, denn viele ältere Personen leben in Ein-Personen-Haushalten oder bleiben in der grossen Wohnung, obschon die Kinder schon lange ausgezogen sind. Diese Entwicklung hat also inzwischen alleine eine Zunahme der Wohnfläche um ca. 30 % verursacht. Durch die Zunahme des Flächenkonsums wird die Siedlungsfläche weiter ausgedehnt.

«Der Individualisierungsgrad ist dort hoch, wo sich viele Single-Haushalte, Alleinerziehende und WGs sowie Familien mit egalitären Rollenmodellen konzentrieren. Typischerweise ist der Individualisierungsgrad der Bevölkerung in Grossstädten besonders hoch und im ländlichen Raum besonders tief.» [Hermann, 2009, S. 14]

Der Wohnflächenverbrauch ist je nach Nachfragersegment sehr unterschiedlich. Eine Zunahme der Oberschicht hat demzufolge auch eine Zunahme des Wohnflächenverbrauchs zur Folge.

Abb. 4: Wohnfläche in m^2 nach Wohnungstyp und Nachfragersegment

Nachfragersegment	Einfamilien-haus	Stockwerkei-gentum	Mietwohnung	gesamt
1 Ländlich Traditionelle	84.0	69.5	62.7	64.8
2 Moderne Arbeiter	87.3	72.1	64.0	64.8
3 Improvisierte Alternative	93.1	72.0	61.4	62.2
4 Klassischer Mittelstand	119.1	94.6	79.9	89.7
5 Aufgeschlossene Mitte	123.2	96.5	80.3	89.3
6 Etablierte Alternative	136.1	101.9	84.7	95.8
7 Bürgerliche Oberschicht	182.2	134.1	116.7	151.3
8 Bildungsorientierte Oberschicht	177.3	132.5	113.5	142.3
9 Urbane Avantgarde	153.2	108.2	85.2	98.5
Insgesamt	144.3	98.3	77.1	91.2

[Quelle: FPRE, BFS VZ 2000, GWR 2007, Berechnungen FPRE]

2.1.3 Zweitwohnungen

Der Anteil an dauernd bewohnten Wohnungen hat sich in den letzten zehn Jahren von 88,6 % auf 84,8 % verkleinert [BFS, 2011]. Das heisst, dass es immer mehr Zweitwohnungen gibt. Diese «beanspruchen viel Boden und sind zudem häufig unternutzt» [ARE, 2005, S. 90].

Laut einer Publikation in der «Revue de Géographie Alpine – Journal of Alpine Re-

search» [Perlik, 2011] führen nicht nur die klassischen Ferienwohnungen, sondern auch vermehrt Zweitwohnungen von Agglomerationsbewohnern zu einem Preisanstieg in gut erschlossenen Gebieten in den Alpen. Dieser neue Trend, die multilokale Lebensweise, leistet auch einen starken Beitrag zur Zersiedelung [vgl. Akademien der Wissenschaften Schweiz, 2011].

«Im Durchschnitt besitzen 8,5 % der Schweizer Haushalte eine Zweitwohnung (in Eigentum oder in Miete).» [ARE, 2009]

Der Trend zu mehr Zweitwohnungen hat sich auch in der oben beschriebenen Zunahme des Flächenkonsums niedergeschlagen, denn die Zweitwohnungen sind im Wohnflächenbedarf pro Person enthalten. Auch die Zunahme der Zweitwohnungen führt zu einer Ausdehnung der Siedlungsflächen. Jedoch werden die Zweitwohnungen in den Tourismusgebieten meistens auf der grünen Wiese gebaut und führen so direkt und unmittelbar zu einer weiteren Streuung in der Landschaft.

Doch auch in den Städten gibt es einen hohen Anteil an Zweitwohnungen. «In der Stadt Zürich gibt es heute – wenn man die Entwicklung von 1980 bis 2000 auf das Jahr 2010 hochrechnet – schätzungsweise 15'000 Zweitwohnungen.» [Kissling, 2010]

2.1.4 Föderale Strukturen

In der Schweiz gibt es über 2500 politische Gemeinden [BFS, 2011], die sich in einem Standort- und Steuerwettbewerb mit den anderen Gemeinden befinden. Ländliche Gemeinden kompensieren ihre Standortnachteile mit grosszügiger Bauzonenpolitik. Je mehr Bauland es gibt, desto tiefer sind die Baulandpreise und desto mehr Steuerzahler können angelockt werden.

«Der Raumplanung ist es nicht gelungen, Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung zu koordinieren. Vor allem die stark dezentralisierten institutionellen Strukturen unterstützen die disperse Siedlungsentwicklung, weil sie eher die Konkurrenz und das Nebeneinander anstatt die Zusammenarbeit fördern. So bemühen sich beispielsweise alle Gemeinden um die Schaffung von Einfamilienhausquartieren oder lokalen Gewerbegebieten mit dem Ziel, das Steuersubstrat zu erhöhen. Die Agglomerationen bilden deshalb heute keine einheitlichen Gebilde, sondern ein Konglomerat aus Gemeinden, die unterschiedliche, zum Teil divergierende Einzelinteressen verfolgen.» [ARE, 2005, S. 12–13]

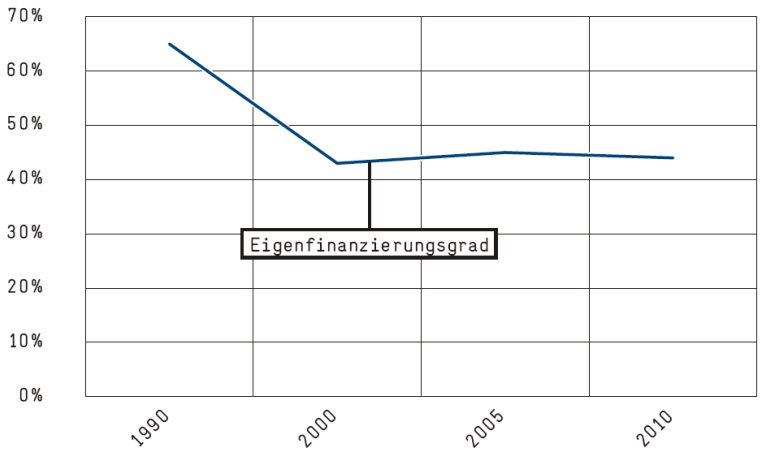
Das Einzonen von Agrarland zu Bauland wird von den Gemeinden vorangetrieben, deshalb wird durch die föderalen Strukturen auch die Streuung der Siedlungsflächen in der Landschaft begünstigt.

2.1.5 Subventionierte Mobilität

Die Schweiz hat ein sehr dichtes und gut ausgebautes Verkehrsnetz. Es gibt viele Vorteile, von denen die Schweiz dadurch profitiert. Die ländlichen Regionen sind durch die gute Infrastruktur auch touristisch und wirtschaftlich hervorragend erschlossen. Dadurch können auch abgelegene Regionen am wirtschaftlichen Erfolg teilhaben. Die

effektiven Kosten von Strasse sowie Schiene werden jedoch auch mit Steuergeldern finanziert.

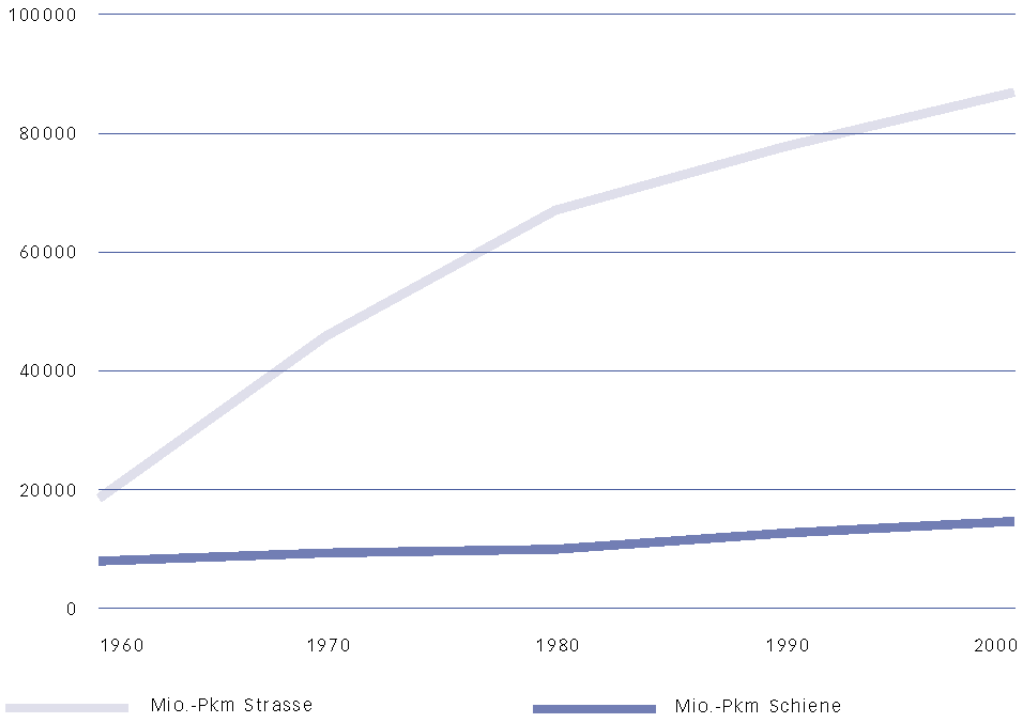
Abb. 5: Subventionierter Verkehr: Eigenfinanzierungsgrad der Eisenbahnen



[Quelle: Avenir Suisse: «Magnet Schweiz», 05.2011]

Zudem können in der Steuererklärung die Pendlerkosten abgezogen werden. Diese öffentliche Förderung der Mobilität begünstigt leider auch die Zersiedelung und führt zu einer Streuung der Siedlungsfläche in der Landschaft.

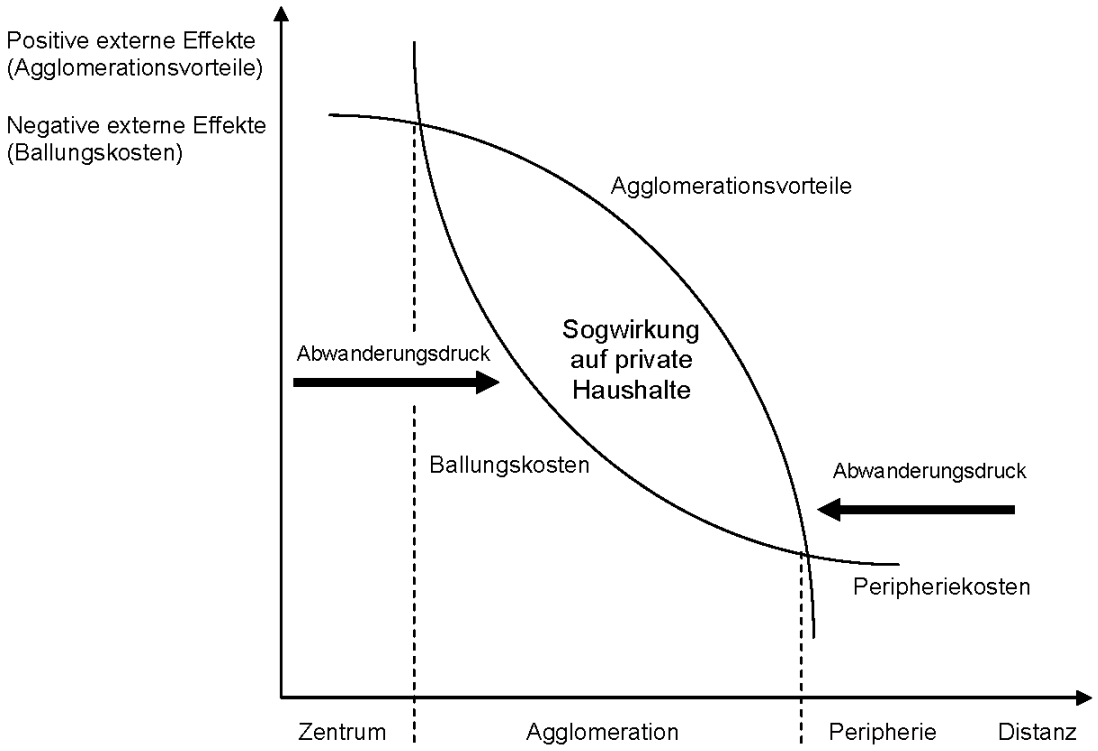
Abb. 6: Entwicklung der Verkehrsleistung in Personenkilometern auf Schiene und Strasse zwischen 1960 und 2000



[Quelle: ARE, 2005, S. 41, BFS Verkehrsstatistik]

Bei der Wohnortwahl vieler Familien wird eine familiäre Nutzenmaximierung vollzogen. Einerseits gibt es die Vorteile der zentralen Lagen (Sogwirkung durch Agglomerationsvorteile), die andererseits mit den Nachteilen (Abwanderungsdruck durch Ballungskosten) verglichen werden. Wichtige Agglomerationsvorteile sind das gute Bildungs- und Gesundheitsangebot, ein kurzer Arbeitsweg, viele Einkaufsmöglichkeiten und ein breites Angebot im Kultur- und Freizeitbereich. Zu den Ballungskosten werden höhere Steuern und teurere Mieten gezählt. Erst durch die Mobilität kann eine solche Nutzenmaximierung überhaupt durchgeführt werden.

Abb.7: Nutzenmaximierung in der Wohnortwahl



[Quelle: Gretler, 2011]

Weil die Baulandpreise an den Rändern der Agglomerationen viel tiefer sind als in den zentraleren Gebieten, kann man sich höhere Pendlerkosten leisten. Je kleiner die Transportkosten sind, desto längere Pendlerdistanzen «lohnen» sich.

«Alleine zwischen 1970 und 2000 nahm in der Schweiz die Zahl der Pendler um 41 Prozent zu. Auch der Steuerwettbewerb zwischen Gemeinden und Kantonen verstärkt den Sog in die Fläche. Im Umfeld von Zürich finden sich alleine ein halbes Dutzend Kantone, deren Standortpolitik explizit darauf ausgelegt ist, sich als ‹Wohnkanton› zu positionieren (z.B. SZ, LU, AG, SH, TG).» [Müller-Jentsch, 2010, S. 81]

2.1.6 Baulandhortung

Die Grundstückgewinnsteuer, die mit zunehmender Haltedauer immer tiefer wird, gedacht als Gegenmittel gegen die Spekulation, führt leider auch zu einer unerwünschten

Baulandhortung. Ein Landeigentümer wartet so lange mit dem Verkauf seines eingezonten Baulandes an Bauwillige, bis nur noch ein kleiner Steuersatz zu entrichten ist. Dies vor allem, wenn der Besitzer ein Landwirt ist, denn als solcher profitiert er zusätzlich von steuerlichen Vorteilen. Bei der Vermögenssteuer muss in vielen Kantonen nur der Ertragswert für Landwirtschaftsland versteuert werden, obschon es sich um wertvolles Bauland handelt und das eidgenössische Steuerharmonisierungsgesetz eine Besteuerung nach dem Verkehrswert verlangt. Würde die Steuer auf dem Verkehrswert basieren, dann wäre der Druck, das Bauland auch als solches zu nutzen, viel grösser [vgl. Egloff, 2008, S. 16]. Die Baulandhortung führt zu einer Streuung des Siedlungsraumes.

2.2 Probleme und Handlungsbedarf

2.2.1 Raumplanungsgesetz

Die Gemeinden dürfen jeweils so viel einzonen, wie sie für die nächsten 15 Jahre als Bedarf nachweisen. Der Bedarf richtet sich nach dem vergangenen Verbrauch. Gemeinden, die in den vergangenen Jahren mehr Boden verbraucht haben, konnten dementsprechend auch mehr Bedarf nachweisen. Dadurch gibt es keine Begrenzung der Siedlungsfläche, sondern laufend Neueinzonungen, solange das Bauland dafür vorhanden ist [vgl. Müller-Jentsch, 2010, S. 91].

Deshalb braucht es eine Begrenzung der Bauzonen. Es muss über Flächenzertifikate nachgedacht werden. In einigen Teilen der Schweiz sollten gewisse Bauzonen sogar wieder ausgezont und dem Agrarland zugeführt werden können. Dieser Aspekt wird in Kapitel 4 «Mehrwertabgabe» noch genauer betrachtet.

2.2.2 Die Folgen der Zersiedelung

Die Zersiedelung hat schwerwiegende Folgen:

Verlust von Kulturland

90 % des neueingezonten Baulandes ist Agrarland. Der Flächenverbrauch geht auch zulasten der Versorgungssicherheit des Landes.

Starker Energieverbrauch und hohe Energiekosten

Die offene Bauweise geht weniger haushälterisch mit der Energie um, kleine Bauvolumen haben grössere Wärmeverluste, und je grösser die Distanzen und je länger die Transportwege, desto mehr Energie wird verbraucht.

Kein haushälterischer Umgang mit dem Boden

Die Entwicklung in die Fläche widerspricht den Prinzipien der Raumplanung, die Siedlungsentwicklung zu steuern. Die Grenzen zwischen Agrarland und Bauland werden zunehmend diffuser. Statt dass die zentrumsnahen Teile verdichtet werden, entwickelt sich die Siedlungsfläche weiter in die Fläche. An Orten mit wenig Bedarf wird viel Bauland eingezont. Dies verunmöglicht eine geordnete Besiedlung des Landes.

Zerschneiden der Landschaft

Zusammenhängende Naturräume werden in kleinere Stücke zerteilt. Die Ausbreitung des Siedlungsgebietes in die Landschaft geht auf Kosten der Artenvielfalt, denn die Siedlungen und Strassen wirken für viele Tiere und Pflanzen als Barrieren.

Belastung der Ökosysteme

Der unbebaute Boden erfüllt wichtige Funktionen. Er bremst den Oberflächenwasserabfluss, filtert und bildet das Grundwasser. Die Zersiedelung hingegen belastet immer grössere Flächen mit Schadstoffen.

Hohe Infrastrukturkosten (Erstellung und Unterhalt)

Die Zersiedelung erzeugt auch längere Verkehrwege und grössere Leitungsnetze. Nicht nur die Erstellung dieser Infrastruktur ist kostspielig, sondern vor allem auch der Unterhalt.

Qualität der Ausdifferenziertheit der Landschaft geht verloren

Die Schönheit der Landschaft lebt von Gegensätzen zwischen Siedlungsräumen und Agrarland, Zentren und Naturräumen. Die Zersiedelung beeinträchtigt die Landschaftsbilder an vielen Orten in der Schweiz unnötig stark.

2.3 Schlussfolgerung

Nun ist die Zersiedelung stark fortgeschritten, und selbst griffige Gegenmassnahmen kommen sehr spät. Doch auch heute geht die Zersiedlung weiter, und es ist besser, die Massnahmen kommen später als gar nicht. Es hat sich gezeigt, dass der Bund in der Lage sein muss, den Kantonen stärkere Vorgaben zu machen und Gegenmassnahmen zu treffen, wenn sich gewisse Kantone nicht daran halten. Dort, wo zu viel Bauland eingezont worden ist, muss dieses wieder ausgezont werden, denn sogar in vielen Städten ist das Verdichtungspotenzial immer noch sehr gross. «Unter der Voraussetzung, dass die inneren Reserven genutzt werden, sind die aktuellen Bauzonenreserven für Wohnnutzungen in der Schweiz überdimensioniert.» [ARE, 2008/3, S. 31]

Wenn die Zersiedelung gestoppt oder wenigstens gebremst werden soll, dann müssen die Treiber dieser Entwicklung, die in Kapitel 2.1 untersucht worden sind, betrachtet werden.

Die Zuwanderung ist wichtig für die Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandorts Schweiz. Zudem profitieren die Sozialwerke, die dadurch trotz Geburtenrückgang zusätzliche, dringend notwendige Beitragszahler erhalten. Das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU steht und wird als gegeben angesehen. Die Zuwanderung ist zugleich ein wesentlicher Treiber der Gentrifizierung (Kapitel 3).

Die Zunahme des Flächenkonsums kann nur kontrolliert werden, wenn für die Bevölkerung Anreize geschaffen werden, sich einzuschränken. Beim gemeinnützigen Wohnungsbau ist der Wohnflächenverbrauch pro Kopf deutlich kleiner als bei den üb-

rigen Mietern und beim Wohneigentum. Wohn- und Lebensformen, die haushälterisch mit den Bauland- und Wohnflächen umgehen, sollten gefördert werden, denn das Wohnen in verdichteten Siedlungen geht viel effizienter mit dem Gut Boden um als das Wohnen in Einfamilienhäusern.

Die Zweitwohnungen müssen über Quoten reguliert und stärker steuerlich belastet werden. Das ist relativ einfach und hat sich in problematischen Gebieten bereits bewährt [vgl. ARE, 2005, S. 90].

Die föderalen Strukturen können nicht von einem Tag auf den anderen geändert werden. Solange die Unterschiede des Steuerwettbewerbs derart gross sind, wird es wohl politisch praktisch unmöglich sein, daran etwas zu ändern. Immerhin sind seit einigen Jahren zahlreiche Gemeindefusionen (z.B. Rapperswil-Jona, Lugano, Glarus) und koordinierte Planungen in den Agglomerationen (z.B. RZU) zu beobachten.

Die subventionierte Mobilität muss sorgfältig überprüft werden. Falsche Anreize wie zum Beispiel Pendlerabzüge sind zu überdenken. Durch die zu erwartenden steigenden Energiepreise wird sich die Mobilität voraussichtlich automatisch verteuern. Zudem leben immer mehr Menschen in Agglomerationen. Es ist zu erwarten, dass diese in Zukunft nicht mehr bereit sein werden, die hohen Infrastrukturkosten in den Landregionen bedingungslos und vor allem praktisch flächendeckend mitzufinanzieren.

Die subventionierte Mobilität erleichtert das Wohnen ausserhalb der Zentren. Umgekehrt würde die Kostenwahrheit bei der Mobilität dazu führen, dass die Nachfrage nach Wohnraum in den Zentren, und damit auch die Preise, steigen würden. Steigende Mobilitätskosten könnten so zu einem Treiber der Gentrifizierung (Kapitel 3.2) werden.

Die Baulandhortung kann reduziert werden, wenn z.B. die folgenden Massnahmen umgesetzt werden [vgl. VLP, 2011/2]:

- Das Recht der Gemeinde vertraglich verankern, ein gehortetes Grundstück zu kaufen, im Baurecht zu nutzen oder sogar zu enteignen.
- Die Erhebung der Mehrwertabschöpfung ab Einzonung mit einem relativ hohen Prozentsatz würde einen Anreiz erzeugen, das eingezonte Bauland auch umgehend zu bebauen.
- Das unüberbaute Bauland sollte zum Verkehrswert besteuert werden.
- Landwirtschaftliche Direktzahlungen für die Bewirtschaftung unüberbauten Baulandes sind abzuschaffen.

3 Gentrifizierung

Der Begriff wurde erstmals in den Sechzigerjahren in London verwendet, als es in Teilen der Stadt zu einem «Austausch einer statusniedrigeren durch eine statushöhere Bevölkerung» kam [vgl. Wikipedia, 2011].

Wenn sozial entmischte und heruntergekommene Quartiere «aufgewertet» werden, dann kann dies auch zu einer Verdrängung der ansässigen, sozial schwächeren Bevölkerung führen. Deshalb hängt die Gentrifizierung auch mit der Reurbanisierung (Kapitel 1.6) zusammen.

«Die im urbanen Raum weiterhin vorhandene Unterschicht kann sich nicht in Luft auflösen. Weil aber in den klassischen Arbeiterregionen wie dem Limmattal oder der Flughafenregion der Aufwertungsdruck durch Personen aus der Mittelschicht steigt, die im Zentrum keinen Wohnraum finden, entstehen neue soziale Verdrängungsprozesse in Richtung statustiefere Gemeinden.» [ZKB, 2010, S. 105]

Damit eine Gentrifizerung stattfinden kann, muss mindestens eine der folgenden Entwicklungen stattfinden:

- Zuzug wohlhabenderer Bevölkerungsschichten
- Preissteigerungen im Immobilienmarkt

Erst wenn eine dieser Bedingungen erfüllt ist, kann sich dieser soziale Verdrängungsprozess entwickeln. In der Regel finden beide Entwicklungen parallel statt. Dabei ist die Geschwindigkeit der Veränderung ein wesentlicher Faktor bei den Auswirkungen und in der Wahrnehmung.

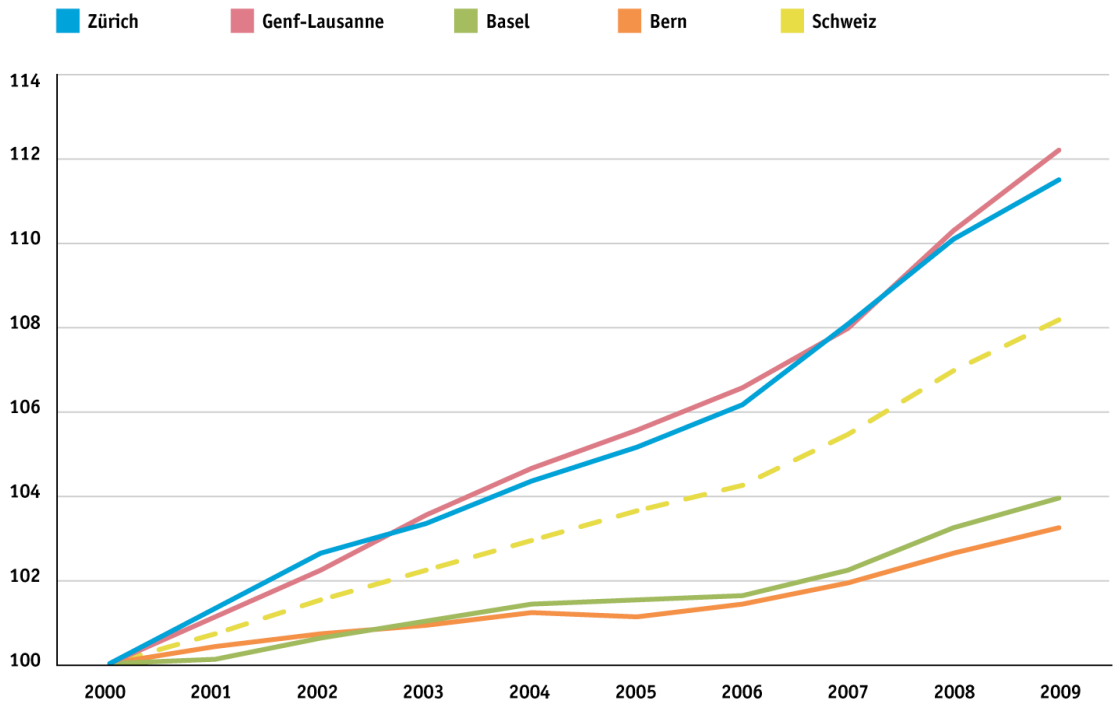
Doch wo findet die Gentrifizierung statt, und welches sind die Treiber der Gentrifizierung? Ist die Befürchtung einer drohenden Gentrifizierung überhaupt angebracht, oder klagen wir auf hohem Niveau? In den folgenden Kapiteln werden diese Punkte vertieft.

3.1 Lokale Begrenzung

Viele international erfolgreiche Firmen haben ihren Sitz in der Schweiz. Der Schweizer Markt boomt, die Arbeitslosigkeit ist tief, und es findet auch eine Zuwanderung von gut ausgebildeten Menschen aus anderen Industrieländern statt (siehe Kapitel 2.1.1). Die Wirtschaftskraft ist jedoch nicht über die gesamte Schweiz verteilt. «Die vier Metropolregionen Zürich, Genf-Lausanne, Basel und Bern schaffen auf einem Zehntel der Landesfläche fast zwei Drittel der Schweizer Wirtschaftsleistung.» [Müller-Jentsch, 2011/2]

Die folgende Grafik zeigt die Bevölkerungswachstumskurve in den verschiedenen Metropolitanräumen. Daraus ist ersichtlich, dass die Bevölkerungszunahme in den Regionen Zürich und Genf-Lausanne in den letzten 10 Jahren um ca. 50 % höher war als im schweizerischen Durchschnitt.

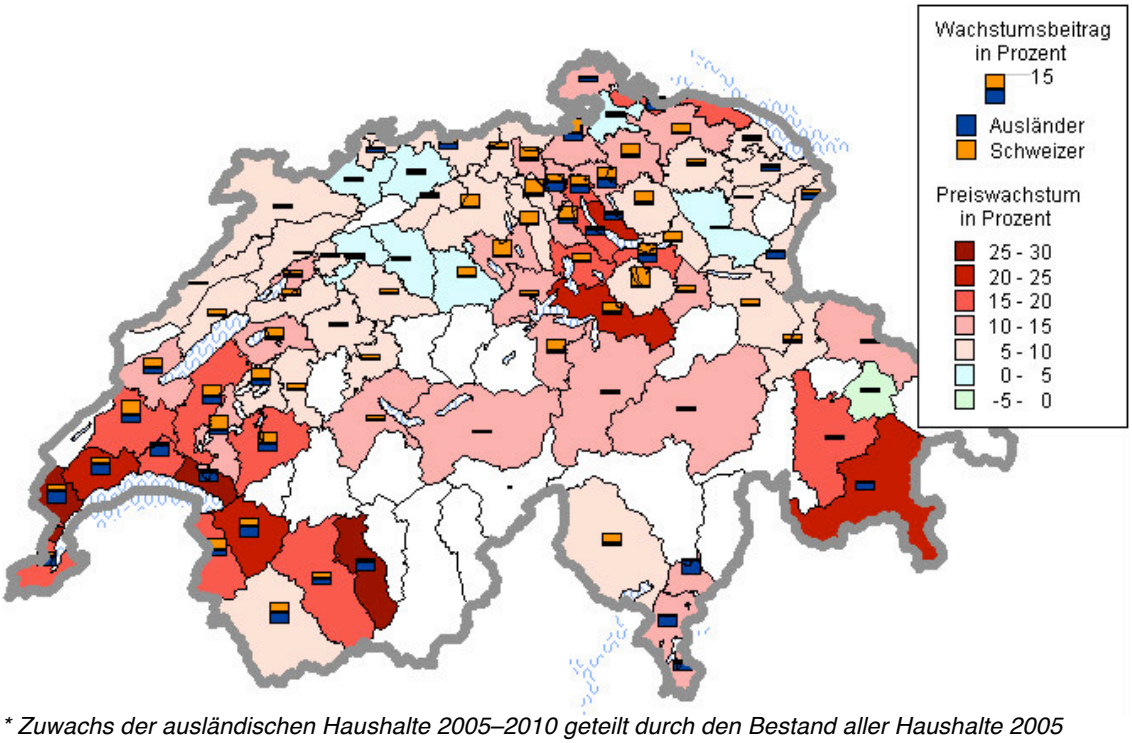
Abb. 8: Bevölkerungswachstumskurve in den verschiedenen Metropolitanräumen



[Quelle: BAK Basel Economics AG, Avenir Suisse, Die Volkswirtschaft, 2010]

Die Konzentration von vielen gut ausgebildeten und gut bezahlten Menschen in den Zentren hat zur Folge, dass vor allem in den Metropolregionen Zürich und Genf-Lausanne trotz boomender Bauwirtschaft und dem Bau vieler Wohnungen der Wohnungsleerstand seit Jahren sehr tief ist [vgl. ZKB, 2008, S. 8]. Aus der folgenden Grafik ist ersichtlich, wo die Preisentwicklung auf dem Wohnungsmarkt (Eigentum und Miete) in den Jahren 2005 bis 2010 besonders stark war. Nebst den oben genannten Metropolitanräumen Zürich und Genf-Lausanne sind auch einige Tourismusregionen stark betroffen. Einerseits ist das Preiswachstum ersichtlich, andererseits der Beitrag der ausländischen Haushalte zum Wachstum.

Abb. 9: Preisentwicklung (nominal) und Beitrag der ausländischen Haushalte zum Haushaltswachstum* in der Schweiz in der Periode 2005–2010



** Zuwachs der ausländischen Haushalte 2005–2010 geteilt durch den Bestand aller Haushalte 2005*

[Quelle: BWO, 2010/1, S. 2]

In den folgenden vier Unterkapiteln werden vier verschiedene Kategorien beschrieben, in denen steigende Wohnpreise zu einer Gentrifizierung führen können. Die Kategorien können sich auch überschneiden.

3.1.1 Zentrumslagen

Wie bereits weiter oben beschrieben, findet die «klassische» Gentrifizierung in den besten Lagen der Stadtzentren statt, die seit der Jahrtausendwende in der Schweiz wieder attraktiv für wohlhabendere Bevölkerungsschichten geworden sind (Reurbanisierung). Die grosse Nachfrage zeigt sich in den seit Jahren sehr tiefen Zahlen an leer stehenden Wohnungen.

«Wohnungsknappheit scheint der Preis zu sein für eine erfolgreiche und dynamische Stadt.» [Hofer, 2010, S. 3]

3.1.2 Niedrigsteuergemeinden

«Gemeinden mit attraktiven Wohnlagen erhalten ein attraktives Steuersubstrat und können Steuern senken, womit ihre Standortattraktivität weiter zunimmt.» [Hermann, 2009, S. 14] Deshalb haben solche Gemeinden dank ihrer guten Lage eine grosse Anziehungskraft auf wohlhabende Bevölkerungsschichten. Diese Gemeinden können ihre Steuerertragskraft steigern und es sich leisten, den Steuerfuss zu senken (z.B. Freienbach SZ). Andere Gemeinden in steuergünstigen Kantonen können per se einen tiefe-

ren Steuerfuss bieten, um andere Standortnachteile zu kompensieren.

Die Senkung des Steuerfusses schafft an attraktiven Wohnlagen einen zusätzlichen Anreiz für Personen mit hohen Einkommen oder grossen Vermögenswerten. Der Steuerertragsausfall durch die Senkung des Steuerfusses wird kompensiert durch weitere neu zugezogene gute Steuerzahler. Dies ist aber erst der Anfang der Geschichte, denn nun werden die Steuervorteile in den Bodenpreisen einkapitalisiert. Das heisst, dass die Bodenpreise so weit steigen, bis die Steuervorteile kompensiert sind. Es kommt zu einer Abwanderung des Mittelstands, einer «Zugisierung» [Eichenberger, Stadelmann, 2010]. Für Personen ohne grosse Einkommen und Vermögen lohnen sich die Steuervorteile im Verhältnis zu den Bodenpreisen nicht (z.B. Stadt Zug). So werden die ärmeren Bevölkerungsschichten mit der Zeit verdrängt, und auch der Anteil an Sozialhilfeempfängern sinkt. Dadurch können wiederum Steuergelder gespart werden.

«Wie die räumliche Auswertung der Sozialhilfestatistik von 2007 zeigt, ist die Sozialhilfequote in statustiefen Agglomerationsgemeinden mit 4,6 Prozent annähernd dreimal so gross wie in Gemeinden mit einer statushohen Bevölkerung, wo die Quote bei 1,6 Prozent liegt.» [Hermann, 2009, S. 14]

3.1.3 Tourismuszentren

Die Zweitwohnungen in den ländlichen Gebieten sind bereits in Kapitel 2.1.3 umschrieben worden. Auch hier führt der Zuzug wohlhabenderer Bevölkerungsschichten zu einem starken Preisanstieg im Immobilienmarkt, so dass die sozioökonomisch schwächeren ansässigen Bevölkerungsschichten verdrängt werden.

3.1.4 Beste Wohnlagen

Die besten Wohnlagen befinden sich einerseits in der Agglomeration eines Zentrums, haben jedoch Süd- oder Westorientierung, oft leicht erhöhte Lagen mit einer schönen Aussicht oder liegen sogar an einem See. Bereits 1991 hat die Gemeinde Küsnacht an der «Goldküste» des Zürichsees festgestellt, dass sie «unter anderem dank der Nähe zur Stadt Zürich, der landschaftlich reizvollen Lage am See, einem konstanten, tiefen Steuerfuss und der gut ausgebauten Infrastruktur ein attraktiver Wohnort» ist [Küsnacht, 1991]. Tatsächlich hat sich Küsnacht inzwischen zu einer typischen Wohnlage von wohlhabenden Personen entwickelt, und die Immobilienpreise sind überdurchschnittlich stark gestiegen.

3.2 Treiber der Gentrifizierung

Es gibt verschiedene Faktoren, die die Gentrifizierung verstärken können:

- Wohlstandgefälle
- Zu wenig neue Wohnungen
- Hoher Mieteranteil
- Segregationsmuster
- Schulen

Nachfolgend werden die Treiber der Gentrifizierung genauer beschrieben.

3.2.1 Wohlstandsgefälle

Die Gentrifizierung kann nur stattfinden, wenn es zu einer Verdrängung der ansässigen Bevölkerung kommt. Die Verdrängung erfolgt durch Preissteigerungen im Immobilienmarkt, die meistens mit dem Zuzug wohlhabenderer Bevölkerungsschichten zusammenhängen. Im Rahmen der Suburbanisierung (siehe Kapitel 1.6) sind sozial entmischte Stadtquartiere entstanden, die einen überdurchschnittlich hohen Anteil an einkommensschwachen Bevölkerungsschichten aufweisen. Weil die Einkommensdifferenz zwischen der ansässigen und der zugezogenen Bevölkerung in diesen Quartieren besonders gross ist, führt dies auch zu stärkeren sozialen Verdrängungsprozessen.

Die Einkommensspreizung führt an den oben beschriebenen Lagen dazu, dass die Preise durch die hohen Einkommen bestimmt werden, denn die Wohnobjekte sind ein knappes und nicht vermehrbares Statusgut.

Dazu kommt ein weiteres Phänomen:

Zwischen 1997 und 2008 ist «die Zahl der ‹Gehaltsmillionäre› von 510 auf 2824 gestiegen. Die bestbezahlten 40’000 Personen haben ihre Reallöhne um über 20 Prozent erhöht, während die tiefen und mittleren Löhne nur um rund 2 bis 4 Prozent gestiegen sind». Auch bei den Vermögenseinkommen ist eine Spreizung festzustellen. «Die Hälfte des Gesamtvermögens ist 1997 noch in den Händen von etwas über 4 Prozent der Bevölkerung gewesen; zehn Jahre später sind es noch etwas mehr als 2 Prozent.» [SGB, 2011, S. 5]

Nach Singapur hat die Schweiz inzwischen die weltweit höchste Dichte an Personen mit einem Vermögen von über einer Mio. USD. «330’000 Millionäre zählt die Beratungsfirma Boston Consulting in der Schweiz.» [SF, 2011]

Die immer zahlreicher werdenden Reichen und Superreichen können sich die Wohnungen an den besten Lagen leisten. Es entstehen Quartiere für sehr wohlhabende Bevölkerungsschichten, in denen sogar der Mittelstand verdrängt wird.

Zwar ist es sehr wahrscheinlich so, dass auch die ärmeren Bevölkerungsschichten vom wachsenden Vermögen und Wohlstand in der Schweiz auf direkte oder indirekte Weise profitieren. Trotzdem werden die Unterschiede zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Schichten grösser. Dies hat direkte Auswirkungen auf den Immobilienmarkt.

Es kommt nicht auf die Höhe des Wohlstands an, sondern auf die Verteilung. Erst durch grosse Ungleichheiten kann es zu Verdrängungsprozessen kommen. Problematisch werden diese Prozesse erst recht, wenn dadurch ein Teufelskreis entsteht: wenn die Differenzen auch deshalb grösser werden, weil es Differenzen gibt.

3.2.2 Zu wenig neue Wohnungen

In den beiden Metropolitanräumen Zürich und Genf sind im Verhältnis zum Bevölkerungswachstum nicht genügend neue Wohnungen geschaffen worden. Dadurch erhöht sich einerseits die Personenbelegung pro Wohnung, doch andererseits erhöht dies auch den Preisdruck.

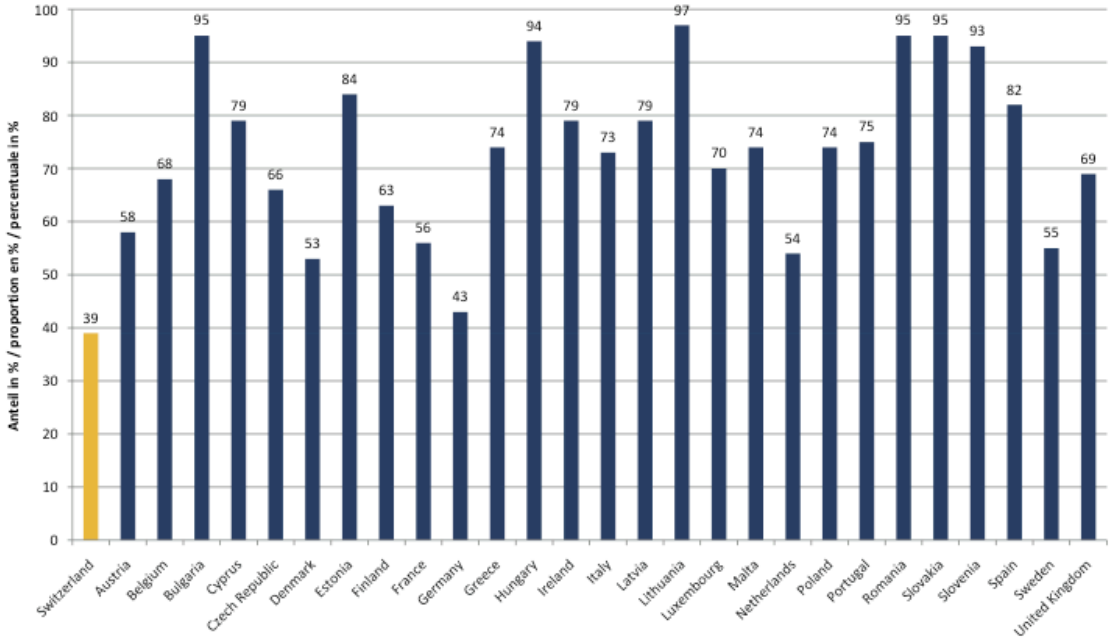
In der Stadt Zürich nahm die Bevölkerung in den letzten drei Jahren um 12'000 Personen zu, und in den letzten fünf Jahren wurden 7000 neue Wohnungen gebaut [Stadt Zürich, 2011]. Das ergibt jährlich 1400 Wohnungen für 4000 Personen. Bei einer durchschnittlichen städtischen Belegung von 1,83 Personen pro Wohnung müssten dementsprechend jährlich 800 Wohnungen mehr gebaut werden, das wären über 50 % mehr, als effektiv gebaut worden sind.

Im Kanton Genf ist das Bild noch dramatischer. Im letzten Jahr wurden für 6291 neue Bewohner nur 1560 neue Wohnungen erstellt [Statistik GE, 2011]. Bei der im Kanton Genf durchschnittlichen Belegung von 2,12 Personen pro Wohnung hätten praktisch doppelt so viele Wohnungen erstellt werden müssen.

3.2.3 Hoher Mieteranteil

In der Schweiz ist der Anteil an Mietwohnungen im europäischen Vergleich sehr hoch. Mietwohnungen sind viel stärker den Preissteigerungen ausgesetzt als das Wohneigentum. Dementsprechend ist die Eigentumsquote in der Schweiz klein:

Abb. 10 Wohneigentumsquoten Schweiz – EU (2008)

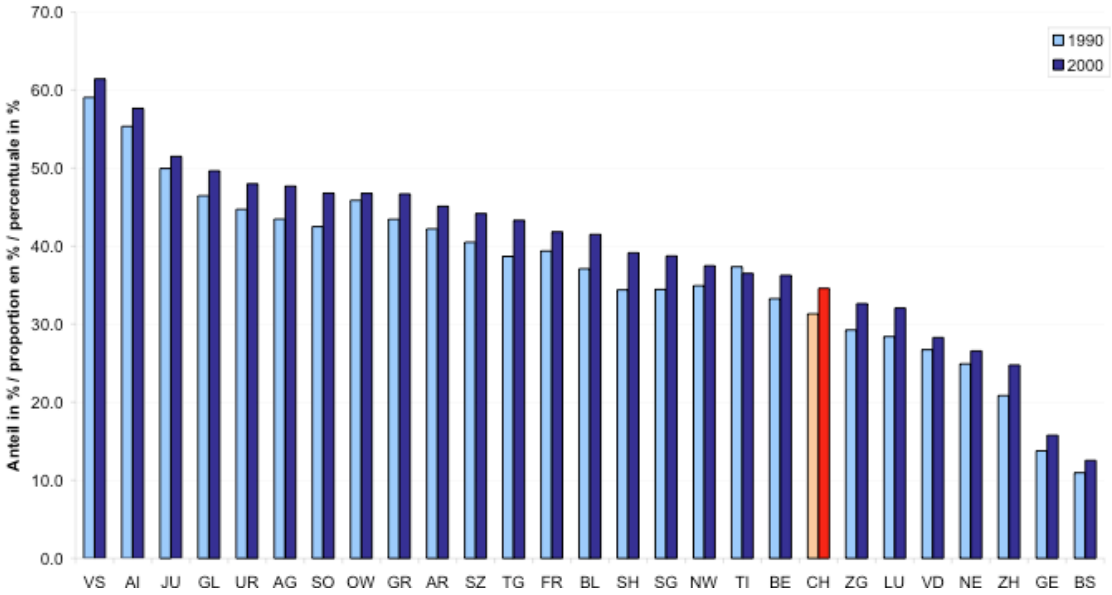


[Quelle: BWO, 08.06.2010]

Die durchschnittliche Eigentumsquote betrug gemäss Volkszählung im Jahr 2000 34,6 %. In den Kantonen BS, GE und ZH lag die Eigentumsquote unter 25 %, hingegen

weisen die Landkantone VS, AI und JU Eigentumsquoten von über 50 % auf [BFS, 2011].

Abb. 11: Wohneigentumsquoten 1990 und 2000 nach Kantonen



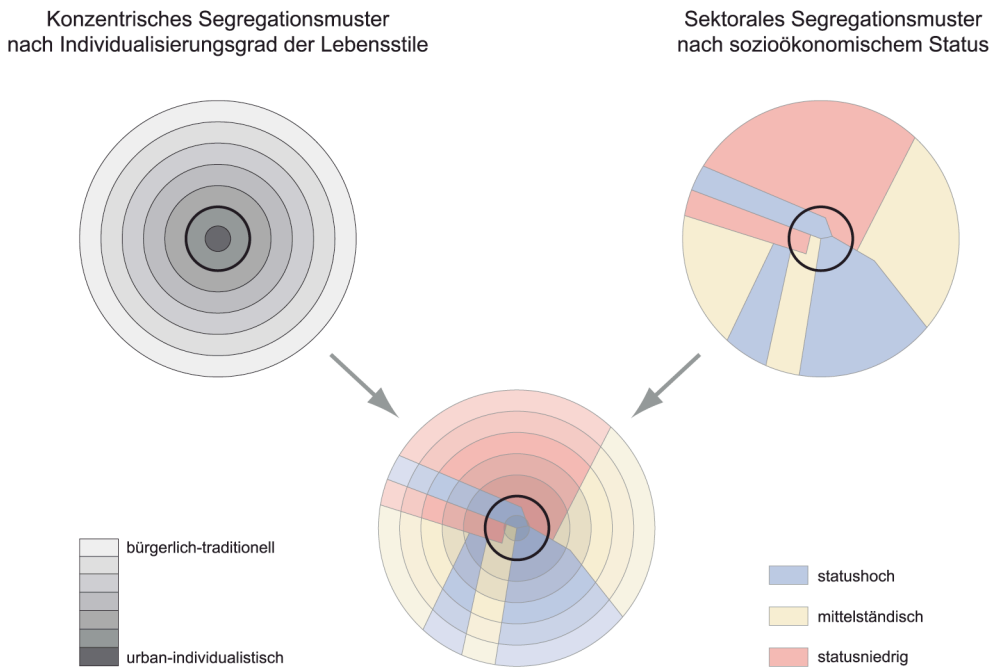
[Quelle: BWO, 26.11.2004]

Wie dynamisch der Mietwohnungsmarkt ist, verdeutlichen die Statistiken über die Häufigkeit der Wohnungswechsel. Während im Kanton Zürich ungefähr «ein Achtel der Bevölkerung» jährlich die Wohnung wechselt [Statistik ZH, 2011/2, S. 17], ist es in der Stadt Zürich sogar «fast ein Drittel der Bevölkerung» [Stadt Zürich, 2008/2, S. 7]. Die städtische Bevölkerung ist aufgrund der geringeren Eigenheimquote dem Druck steigender Immobilienpreise stärker ausgesetzt.

3.2.4 Segregationsmuster

Eine Studie hat die räumliche Verteilung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppe im Raum Zürich untersucht und darin verschiedene Segregationsmuster beschrieben. Die unten stehende Grafik zeigt eine schematische Darstellung der Segregationsmuster nach Status und Lebensstil in der Stadt Zürich. Dabei überlagern sich ein konzentrisches Segregationsmuster nach Individualisierungsgrad der Lebensstile und ein sektorales Segregationsmuster nach sozioökonomischem Status. Im Stadtzentrum sind deshalb die modernen, urban-individualistischen Lebensstile häufiger anzutreffen. Hingegen können die Gebiete mit ähnlichem sozioökonomischem Status in Sektoren unterteilt werden. Die Sektoren mit sozioökonomisch hohem Status haben mehrheitlich einen Ausländeranteil aus nord- und westeuropäischen Staaten, hingegen leben in den Sektoren mit sozioökonomisch niedrigem Status mehrheitlich Ausländerinnen und Ausländer aus südeuropäischen Staaten [vgl. Heye, Leuthold, 2004, S. 70–71].

Abb. 12: Segregationsmuster nach Status und Lebensstil in der Stadt Zürich



[Quelle: Heye, Leuthold, 2004, S. 71]

Personen aus dem gleichen sozialen Milieu gesellen sich gerne zueinander. Dies gilt für alle sozialen Schichten oder auch für die ausländische Wohnbevölkerung. Zum Beispiel hat die Gemeinde Neuhausen am Rheinfall (SH) einen Bevölkerungsanteil von knapp 32 % aus dem ehemaligen Jugoslawien (Kroatien 5,1 %, Mazedonien 14,5 %, Serbien 12,2 %) [vgl. Statistik SH, 2011].

«Denn solange es Migration gibt, [...] wird es Quartiere geben, die für Zuwanderer erste Anlaufstation sind, sei es wegen der günstigen Mieten oder weil sie in der Fremde die Nachbarschaft Ihresgleichen suchen.» [Schweizerische Eidgenossenschaft, 2011, S. 8]

3.2.5 Schulen

In den USA oder in Grossbritannien ist sogar ein Preisanstieg in der Nähe von ausgezeichneten Schulen feststellbar. Aufgrund der flächendeckend guten Qualität der staatlichen Schulen in der Schweiz kann dieser Trend in der Schweiz nicht festgestellt werden. Hingegen kommt es regelmässig vor, dass junge Familien aus den Stadtzentren wegziehen, auch mit dem Argument, dass der kleinere Anteil von fremdsprachigen Mitschülern auf dem Land vorteilhaft für die Schulbildung der Kinder sei.

3.3 Abschwächende Faktoren

In der Schweiz können drei verschiedene Faktoren festgestellt werden, die der Gentrifizierung entgegenwirken:

- Kleinräumige Durchmischung
- Mietrecht

- Gemeinnützige Wohnbauträger
- öV in den Agglomerationen

Nachfolgend werden auch diese abschwächenden Faktoren näher erläutert.

3.3.1 Kleinräumige Durchmischung

Die Schweiz hat im internationalen Vergleich eine sehr kleinräumige soziale Durchmischung. Es gibt zwar Gebiete, in denen gewisse Bevölkerungsschichten oder Bevölkerungsgruppen stärker vertreten sind. Doch sind wir von Ghettos oder Gated Communities, wie sie in den USA und in Drittweltländern vorkommen, noch weit entfernt. Im Kanton Zürich ist die soziale Durchmischung gemäss Statistik Zürich sogar «tendenziell angestiegen» [Statistik ZH, 2011/1, S. 1]. Deshalb kann gesagt werden, «dass die sozialräumlichen Gegensätze in der Schweiz weniger stark ausgeprägt sind als in vielen anderen europäischen Staaten» [ZKB, 2010, S. 102].

3.3.2 Mietrecht

In der Schweiz gibt es für die Mieter einen gesetzlichen Schutz vor missbräuchlichen Mietzinserhöhungen. Wenn die Marktmieten in einem Gebiet durch erhöhte Nachfrage steigen, dann können die Eigentümer den Mietzins theoretisch der Entwicklung der orts- oder quartierüblichen Mietzinse anpassen, müssen dies jedoch begründen, indem sie genügend vergleichbare Objekte vorweisen und sich genau an die gesetzlichen Vorschriften halten.

In der Praxis greift diese Regel indes nicht: Wenn ein Vermieter bei einem normalen Mieterwechsel die Miete zu Unrecht erhöht, dann kommt er damit oft durch, denn kaum ein Mieter will mit seinem Vermieter vor Mietgericht gehen, wenn er nach langer Suche endlich eine Wohnung gefunden hat.

Dazu kommt die Problematik, dass Altbauten leergekündigt werden, damit sie nach der Erneuerung, die oft mit einer Neupositionierung der Liegenschaft auf dem Markt einhergeht, wieder zu maximalen Marktpreisen vermietet werden können. Normalerweise ist es legitim, wenn bei einer mehrere Monate dauernden, grosszyklischen Erneuerung einer Liegenschaft, wie sie alle 30 bis 50 Jahre vorgenommen werden muss, Kündigungen vorgenommen werden, denn eine grosse Erneuerung in bewohntem Zustand ist für alle Beteiligten eine unangenehme und schwierige Angelegenheit. Im Langstrassenquartier in der Stadt Zürich hat sich in vielen Liegenschaften der Erneuerungsbedarf gestaut. Nun erlebt das Quartier eine Aufwertung, es werden überdurchschnittlich viele Liegenschaften erneuert, und dadurch werden auch die Bewohner ausgetauscht.

Dies erklärt, weshalb in der Stadt Zürich die Mietzinse trotz sinkenden Hypothekarzinsen steigen konnten [vgl. Stadt Zürich, 2011].

3.3.3 Gemeinnützige Wohnbauträger

Die Mieter der gemeinnützigen Wohnbauträger unterliegen nicht der Markt- sondern der Kostenmiete, weil nicht eine Rendite abgeschöpft wird, sondern nur die effektiven Kosten bei der Mietzinskalkulation zugrunde gelegt werden. Deshalb sind die Bewohnerinnen und Bewohner in Siedlungen von WBG vor Preissteigerungen auf dem Wohnungsmarkt geschützt und geniessen einen gewissen Kündigungsschutz. In Kapitel 5.3 werden die gemeinnützigen Wohnbauträger separat beschrieben.

3.3.4 ÖV in den Agglomerationen

In der Schweiz ist der öV sehr gut ausgebaut. Er fördert die Teilhabemöglichkeiten der Teilnehmer in den Agglomerationen. Zudem entlastet der gut ausgebaute öV die Stadtzentren, denn gewisse Funktionen können so in die Agglomeration ausgelagert werden. Doch eine Verbesserung der Verkehrssysteme ausserhalb der Agglomerationen würde wiederum zu einem Treiber der Zersiedelung.

3.4 Folgen der Gentrifizierung

In den nachfolgenden Abschnitten werden die Folgen der Gentrifizierung genauer erläutert.

3.4.1 Politische Konflikte

In der Schweiz ist die kleinräumige Bindung an einen bestimmten Ort stark ausgeprägt. Das heisst, dass die Verdrängung vom angestammten Heimatort als Problem wahrgenommen wird. Es herrscht ein breiter Konsens darüber, dass eine gute soziale Durchmischung einen wichtigen Faktor für die nachhaltige Entwicklung des Landes darstellt. In Kapitel 3.5.1 wird auf die soziale Durchmischung noch detaillierter eingegangen.

Ein breiter Mittelstand und das Prinzip der Chancengleichheit bilden die Basis des schweizerischen Demokratieverständnisses. Es herrscht eine direkte Demokratie, mit breiten Bürgerrechten; jede Bürgerin und jeder Bürger ist ein Teil des Staates, der deshalb auch als Gemeinwesen bezeichnet wird. Dies wird auch durch die folgenden Zitate deutlich:

«Wenn man die völlige Öffnung der Mieten umsetzen würde, ergäbe dies eine extreme Segregation nach Einkommen. Das stelle ich mir als eine Art Landschaft wie in Dubai vor, mit Villen in der Mitte und den weniger Privilegierten darum herum. Irgendwann wollen die vermögenden sozialen Schichten dann auch nicht mehr Steuern zahlen für die Ärmeren, sie organisieren sich stattdessen selbst, haben ihre eigene Polizei und Privatschule. Ich glaube nicht, dass wir dies in der Schweiz wollen.» [Hofer, 2009, S. 15]
«Die Grösse, respektive die Kleinheit der Stadt Zug verlangt nach einer sozial und funktional guten Durchmischung der gesamten Stadt, nicht jedoch jedes einzelnen Quartiers. Eine Auslagerung des preisgünstigen Wohnungsbaus ausserhalb der Stadt Zug oder gar des Kantons Zug widerspricht nicht nur den Vorgaben der eidgenössischen Raumplanung und des

sich in Vernehmlassung befindlichen Raumkonzepts Schweiz auf theoretisch wissenschaftlicher Ebene, sondern auch dem Wunsch der Bevölkerung und der Politik auf praktisch realpolitischer Ebene.» [Klein, 2011]
«Eine Stadt, die ausschliesslich wohlhabende Bevölkerungsschichten anspricht, steht im Widerspruch zu unserem westlichen Demokratieverständnis.» [Schweizerische Eidgenossenschaft, 2011, S. 18]

3.4.2 Ghettobildung

Die Verdrängung der sozioökonomisch Schwächeren führt dazu, dass sich die Segmentierung nach sozioökonomischem Status verstärkt. Dadurch entstehen soziale Brennpunkte. Es gibt viele Beispiele aus anderen Ländern: die Banlieues in Paris, Immigrantenquartiere in den Niederlanden oder Hartz-IV-Viertel in Berlin. Dort sind Parallelgesellschaften entstanden. Menschen, die aus einem solchen Stadtviertel kommen, werden in ihrem sozialen Aufstieg behindert. Dadurch wird die Chancengleichheit in der Gesellschaft verschlechtert. Ohne Gegenmassnahmen führt ein solcher Verdrängungsprozess zu einer Beeinträchtigung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und zu politischen Konflikten. Die Folge sind höhere Sozial- und Sicherheitskosten.

3.4.3 Mangelnde Diversität

Soziale Nachhaltigkeit kann nur mit einer guten Durchmischung erreicht werden. Bei einer schlechten Durchmischung gibt es leere Schulhäuser, Tendenzen zu Ghettobildung und Abhängigkeiten. Analog zur Biodiversität (Artenvielfalt) in der Natur kann auch bei einem durchmischten Quartier davon ausgegangen werden, dass es sich einer sich ständig verändernden Umwelt schneller anpassen kann als ein einseitig entwickeltes Quartier mit einer homogenen Bevölkerungsstruktur. Auch die Stadt Zürich geht davon aus, dass «das Sozialleben nur dann gut funktioniert, wenn die Durchmischung der Bevölkerung stimmt» [Stadt Zürich, 2007, S. 1]. Dies ist nur möglich, wenn auch preisgünstiger Wohnraum vorhanden ist.

An diesem Problem (mangelnde Diversität und Spezialisierung auf die zeitgebundenen technologischen Möglichkeiten) sind zum Beispiel die klassische Moderne und der funktionalistische Nachkriegsstädtebau gescheitert.

3.4.4 Attraktivitätsverlust

Die neuen wohlhabenden Bevölkerungsschichten haben weniger Kinder und konsumieren mehr Wohnfläche. Dadurch verkleinert sich die Anzahl Bewohner pro Quadratmeter. Auch quartierbezogene Erdgeschossnutzungen wie zum Beispiel der einfache Tante-Emma-Laden oder das kleine Quartierrestaurant werden durch steigende Mietzinse und die fehlende Kundschaft verdrängt. Das bunte Strassenleben, das das Quartier anfänglich so attraktiv machte, kommt zum Erliegen. Mit der Entvölkerung der Strassen verringert sich zudem die soziale Kontrolle und möglicherweise auch die Sicherheit. Dadurch können neue Sicherheitskosten entstehen.

3.4.5 Steigende Sozialkosten

Wenn die sozial schwächsten Bevölkerungsschichten verdrängt werden, besteht die Gefahr, dass diese zwar eine neue Wohnung finden können, aber vielleicht nicht am gleichen Ort, im gleichen Quartier. Möglicherweise steigen die Lebenshaltungskosten durch höhere Mieten, durch längere Pendlerdistanzen zur Arbeit, oder das soziale Umfeld mit wertvollen Nachbarschaften geht verloren. Dadurch können den Betroffenen, oft älteren Menschen, höhere Kosten entstehen, sodass diese unter Umständen auf Fürsorgegelder angewiesen sind.

3.5 Soziale Nachhaltigkeit

Damit sich in einer Stadt, einer Gemeinde oder einem Quartier keine Entwicklungen einstellen, die von zukünftigen Generationen nicht gewollt werden könnten, müssen die verschiedenen Aspekte der sozialen Nachhaltigkeit berücksichtigt werden:

- Soziale Durchmischung
- Körnung der Durchmischung
- Anteil ausländischer Bevölkerung
- Teilhabemöglichkeiten
- Partizipative Entscheidungsprozesse
- Faktor Veränderungsgeschwindigkeit
- Soziale Indikatoren

In den folgenden Kapiteln werden diese genauer analysiert.

3.5.1 Soziale Durchmischung

Unter dem Begriff soziale Durchmischung wird in erster Linie die Durchmischung der verschiedenen sozialen Schichten verstanden. Es können aber auch andere Kriterien der Durchmischung definiert werden. Neben dem Ausländeranteil gibt es eine Altersdurchmischung oder eine Vielfalt an verschiedenen Wohnformen: Familien, Ein-Personen-Haushalte, Wohn- oder andere Haushaltgemeinschaften. Im Zeitalter der Individualisierung gibt es viele verschiedene Lebensformen, die jede auf ihre Weise am gesellschaftlichen Leben partizipieren. Die verschiedenen Kriterien der Durchmischung überlagern sich und müssen jeweils separat betrachtet werden (vgl. Kapitel 3.2.4).

3.5.2 Körnung der Durchmischung

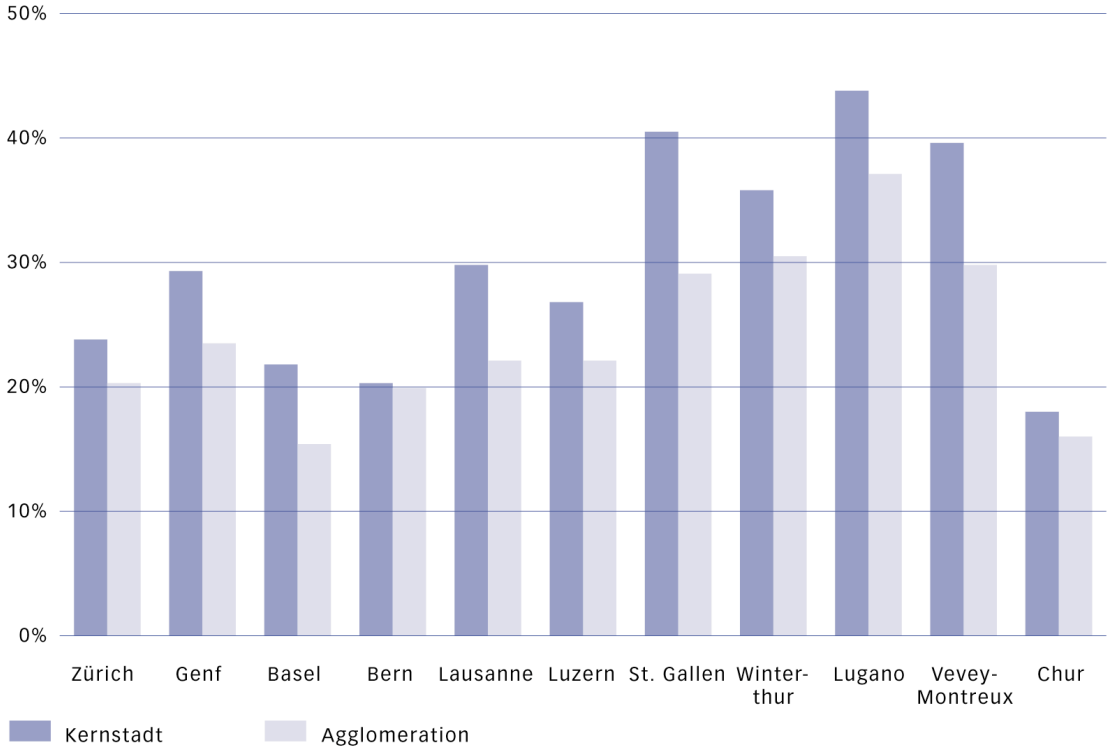
Wenn wir die soziale Durchmischung betrachten, dann ist die Frage der Körnung der Durchmischung entscheidend. Auf welchem Massstab betrachten wir die Durchmischung? Theoretisch wäre eine soziale Durchmischung bis in die Ebene eines Quartiers, eines Dorfes, einer Siedlung oder sogar eines einzelnen grossen Wohnblocks möglich. Je kleiner der Massstab der Durchmischung ist, desto kleiner ist die Gefahr einer Ghettobildung.

«Je grösser der zur Diskussion stehende geographische Raum, desto grösser wird die Anzahl der Befürworter der sozialen Mischung sein. In der Regel wird weder die Bevölkerung noch die Politik gegen eine sozial gemischte Gemeinde oder Stadt argumentieren.» [Schweizerische Eidgenossenschaft, 2011, S. 18]

3.5.3 Anteil ausländischer Bevölkerung

Der Anteil der ausländischen Bevölkerung wird hier separat betrachtet, denn es stellt sich die Frage, ob es einen maximalen Anteil gibt, der nicht überschritten werden sollte. Vorerst kann festgestellt werden, dass der Anteil in den Kernstädten höher ist als in den Agglomerationen und in der Regel nicht über 40 % liegt:

Abb. 13: Anteil ausländischer Bevölkerung in Kernstadt und Agglomeration, 2000



[Quelle: ARE, 2005, S. 16, Monitoring urbaner Raum Schweiz, Bern, 2003]

Der hohe Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung kann an Schulen viel stärker in Erscheinung treten, wenn es sich dabei zugleich um kinderreiche ausländische Familien handelt. Wenn dies der Fall ist, dann kann der Anteil der ausländischen Kinder an Schulen 70–80 % betragen [vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft, 2011, S. 7].

Da die neuen Zuwanderer vermehrt aus west- und nordeuropäischen Ländern mit ähnlichen Fertilitätsraten kommen, wird sich dieses Phänomen wieder abschwächen.

3.5.4 Teilhabemöglichkeiten

In engem Zusammenhang mit der Durchmischung muss die Chancengleichheit betrachtet werden. Wenn die Teilhabemöglichkeiten an Schulbildung, Arbeiten, Wohnen und Freizeitaktivitäten limitiert sind, weil die Mobilität und der Austausch eines ent-

mischten Stadtteils zu den anderen Quartieren eingeschränkt sind, dann ist die Gefahr einer Ghettobildung viel grösser. Es kann zu sozialen Erstarrungsprozessen kommen. Dies bedeutet, dass die Herkunft aus einem bestimmten Stadtteil zu einem Problem wird. Dadurch wird die Chancengleichheit in der Gesellschaft untergraben.

3.5.5 Partizipative Entscheidungsprozesse

Der Einbezug der Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse ist ein wichtiges Element der sozialen Nachhaltigkeit. Gerade in der Stadtentwicklung können durch die Nutzung des bürgerschaftlichen Engagements bessere und breiter akzeptierte Projekte entwickelt werden, die sich an den Problemen und Bedürfnissen der betroffenen Bevölkerungsschichten orientieren.

Wenn Stadtentwicklung hingegen als ein von aussen beziehungsweise von oben bestimmter Prozess, ohne Mitwirkungsmöglichkeit, erlebt wird, löst dies Ängste und Widerstand aus. Partizipation beginnt mit guter Information. Das Internet bietet hierfür hervorragende Möglichkeiten und könnte in Zukunft vermehrt genutzt werden, wie zum Beispiel im Rahmen des «Newsletters Zürich West» der Stadt Zürich oder der «Zürcher online Stadtdebatte», eines Webforums zu Zürichs Stadtentwicklung.

3.5.6 Faktor Veränderungsgeschwindigkeit

Durch eine hohe Veränderungsgeschwindigkeit können soziale Entmischungen viel stärker wahrgenommen werden, als diese effektiv sind. Dadurch wird das Bild, das die Gesellschaft von einem Quartier oder Ort hat, entscheidend mitgeprägt. Der Ort bekommt einen schlechten Ruf, und es entstehen Bilder, die die Realität übertrieben interpretieren. Dies kann das Verhalten der Teilnehmer beeinflussen und könnte den Entmischungstrend sogar noch verstärken. Dieses Phänomen konnte zum Beispiel in Zürich Schwamendingen beobachtet werden. Hier war die Zunahme des Ausländeranteils in relativ kurzer Zeit das wahrgenommene Problem. In absoluten Zahlen gemessen war der Ausländeranteil jedoch nicht entscheidend grösser als in anderen Quartieren.

Eine Verbesserung der Durchmischung von bereits sozial entmischten Gebieten ist nicht unproblematisch. Denn dadurch kommt es wiederum zu einer Verdrängung eines Teils der sozial schwächsten Bevölkerungsschicht, und deren wertvollstes Kapital – die soziale Vernetzung – wird zerstört, was weitere Sozialkosten verursacht. Das beste Rezept gegen die Gentrifizierung – die soziale Durchmischung – würde bizarrerweise eine Gentrifizierung bewirken. Deshalb sollten solche Veränderungsprozesse nicht zu schnell erfolgen und sich an den Bedürfnissen und den Teilhabemöglichkeiten der Bevölkerung orientieren. Wenn hingegen Veränderungsprozesse in kurzer Zeit vorgenommen werden, dann hat dies oft destruktive Auswirkungen, die schwerwiegender sind als die geplanten Verbesserungen des Veränderungsprozesses.

3.5.7 Soziale Indikatoren

Gibt es klar definierte Kriterien, wie die Lebensqualität in einem Gebiet gemessen und beurteilt werden und mit der sozialen Durchmischung in Zusammenhang gebracht werden kann? Sagen soziale Indikatoren wie Alphabetisierungsrate, Lebenserwartung oder Selbstmordrate etwas über die soziale Nachhaltigkeit aus? «Die Hoffnungen, mit Sozialindikatoren die Lebensqualität gut abbilden zu können, konnten bis heute nicht erfüllt werden.» [Frey, Schaltegger und Gmünder, 2010, S. 31]

3.6 Schlussfolgerung

Wenn die Preise an den besten Lagen steigen, besteht die Gefahr, dass Menschen mit sozioökonomisch niedrigerem Status aus ihrem sozialen Umfeld verdrängt werden. Die Gentrifizierung findet vor allem in Zentren, Niedrigsteuergemeinden, Tourismuszentren und an besten Wohnlagen statt, und eine wichtige Voraussetzung ist ein Wohlstandgefälle zwischen der zuziehenden und der sesshaften Bevölkerung. Die Gentrifizierung wird verstärkt durch ein zu kleines Wohnungsangebot, einen hohen Mieteranteil, gewisse Segregationsmuster und möglicherweise Schulen. Die kleinräumige Durchmischung, das Mietrecht, die gemeinnützigen Wohnbauträger und der gut ausgebaute öV in den Agglomerationen bieten hingegen einen gewissen Schutz. In der Schweiz sind die Zentren der Metropolitanregionen Genf und Zürich am stärksten den Treibern der Gentrifizierung ausgesetzt: Es gibt eine Einkommensspreizung zwischen der ansässigen und der zahlreich zuziehenden Bevölkerung, es werden zu wenig Wohnungen gebaut, und die Eigentumsquote ist tief.

Die Gentrifizierung führt zu den folgenden gesellschaftlichen Problemen:

- Politische Konflikte
- Ghettobildung und steigende Sicherheitskosten
- Mangelnde Diversität – Anpassungsprobleme bei Veränderungsprozessen
- Attraktivitätsverlust durch Entleerung des öffentlichen Raumes
- Steigende Sozialkosten

Nur mit einer guten sozialen Durchmischung kann eine nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung stattfinden:

- In der Schweiz gibt es einen gesellschaftlichen Konsens darüber, dass die soziale Durchmischung ein wichtiger Standortfaktor ist.
- Die Attraktivität eines Gebietes kann für alle Teilnehmer gewahrt werden.
- Es gibt zwar keine definierte ideale soziale Durchmischung, aber es gibt problematische Entmischungen, die vermieden werden müssen.
- Die Wahrung der Chancengleichheit für alle Teilnehmer der Gesellschaft ist einfacher zu realisieren.
- Dank einer breiten Diversität ist ein Gebiet widerstandsfähiger und kann besser auf Veränderungen reagieren.
- Soziale Nachhaltigkeit kann durch partizipative Prozesse gesteigert werden.

Das Gemeinwesen kann die Durchmischung der Bevölkerung in Quartieren über die Wohnbau- oder Vermietungsmassnahmen beeinflussen. Dies hingegen ist nur möglich, wenn das Gemeinwesen am Markt interveniert. Dafür gibt es drei Möglichkeiten:

- Das Gemeinwesen realisiert selbst Wohnbauten.
- Private Investoren oder Immobilenfirmen müssen bestimmte Auflagen erfüllen.
- Beteiligung oder Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus.

Das Gemeinwesen hat ein grosses Interesse an einer guten sozialen Durchmischung. Weshalb die gemeinnützigen Wohnbauträger vermehrt einen wesentlichen Beitrag dazu leisten können, wird in Kapitel 5.4.3 genauer erläutert.

4 Mehrwertabgabe

Wenn Agrarland zu Bauland wird, dann steigt der Wert einer Hektare Land z.B. von 100'000 Fr. auf 3 bis 10 Mio. Fr. Dadurch wird gemäss Schätzungen von Avenir Suisse und dem Amt für Raumentwicklung jährlich landesweit ein Planungsmehrwert von ca. 2 Mrd. Fr. geschaffen. Nun steht zur Diskussion, einen Teil dieser Wertsteigerung mit der Mehrwertabgabe durch die Kantone (oder die Gemeinden) abzuschöpfen. Obschon das RPG die Mehrwertabgabe seit über 30 Jahren vorsieht, haben erst einige wenige Kantone von diesem Instrument Gebrauch gemacht.

4.1 Argumente für die Mehrwertabgabe

Die Berechtigung der Mehrwertabgabe kann auf verschiedenen Ebenen betrachtet werden. Es gibt ökonomische, sozialpolitische, rechtliche und politische Argumente für die Mehrwertabgabe.

4.1.1 Ökonomische Argumente

Der Wertzuwachs des Grundeigentümers wird als Marktlagengewinn oder als Rente ohne Arbeitsleitung bezeichnet. Das heisst, dass der Wertzuwachs nicht durch eine wertsteigernde Leistung erzeugt wird, sondern durch eine veränderte Marktsituation zustande kommt, die durch einen staatlichen Planungsentscheid geschaffen wird. Der Mehrwert entsteht also ausschliesslich durch die Einzonung (Rente) und nicht durch eine Arbeitsleistung. Es ist volkswirtschaftlich sinnvoll, Renten hoch zu besteuern, damit die Arbeitsleistung weniger hoch besteuert werden muss. Zudem ist die Ungleichheit, den Gewinn bei Einzonungen zu privatisieren und den Verlust bei Auszonungen zu sozialisieren, ökonomisch nicht sinnvoll, denn dies schafft eine ungerechte Verteilung des Wertzuwachsgewinns.

4.1.2 Sozialpolitische Argumente

Wenn Agrarland in Bauland umgewandelt wird, erfolgt eine enorme Wertsteigerung des Bodens, denn dieser kann plötzlich viel gewinnbringender genutzt werden. Da das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht genau regelt, wer Agrarland besitzen darf, und da dies in der Regel Landwirte sind, profitieren vor allem diese von der Einzonung und können von einem Tag zum anderen zu Millionären werden. Die eingezonten Grundstücke werden zwar besteuert, doch der Grossteil des Mehrwerts bleibt bei den Landwirten. Die Teilnahme an dieser Einzonungs-Lotterie bleibt den Landwirten vorbehalten, welche nur 4 % der Schweizer Bevölkerung ausmachen.

Hingegen muss bei Auszonungen, also wenn Bauland wieder in Agrarland umgewandelt wird, gemäss RPG auch der Minderwert dem Landwirt entschädigt werden. Dies selbst dann, wenn er nie die Absicht gezeigt hat, das Bauland zu bebauen oder zu verkaufen, und das Bauland noch gar nicht erschlossen ist (Strasse, Kanalisation, Wasser, Elektrizität etc.). Denn in der Schweiz ist das Eigentum verfassungsmässig so stark geschützt, dass eine Auszonung als materielle Enteignung angesehen wird. Deshalb

konnte bisher praktisch kein eingezontes Bauland in Agrarland zurückgeführt werden.

«Würde man die Bauzonen grossflächig auf das vom RPG vorgesehene Mass reduzieren, hätte dies wohl Entschädigungsanspruche in Milliardenhöhe zur Folge. Wie hoch sie genau sein würden, ist schwer zu beurteilen, da die Rechtsprechung des Bundesgerichts diesbezüglich noch wichtige Fragen offenlässt. Die überdimensionierten Bauzonen und die dadurch geschaffenen Eigentumsrechte stellen somit die wohl grösste ‹Altlast› der schweizerischen Raumplanung dar.» [Müller-Jentsch, 2011/4, S. 63]

Die Mehrwertabgabe ist «eine Frage der Gerechtigkeit» [Bühlmann L., 2010, S. 4]. Die heutige Situation widerspricht dem Gerechtigkeitsempfinden, denn sie funktioniert ganz nach dem Motto «Gewinne privatisieren – Verluste sozialisieren». Es ist gerecht, wenn der Landwirt einen Teil seines Marktlagengewinns der Allgemeinheit abgeben muss. Schliesslich verdankt er seinen Mehrwert durch die Einzonung dem Gemeinwesen, das auch noch Folgekosten tragen muss, indem die Gemeindeinfrastruktur dem neu eingezonten Bauland angepasst werden muss (Schulhaus, Schulwege, Strassen, Leitungen etc.).

4.1.3 Rechtliche Argumente

Raumplanungsgesetz Art. 5 Ausgleich und Entschädigung:

[1] Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.

[2] Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt.

[3] Die Kantone können vorschreiben, dass die Auszahlung von Entschädigungen bei Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anzumerken ist.

[Schweizerische Eidgenossenschaft, 1979]

Juristisch betrachtet handelt es sich bei diesem Gesetzesartikel um einen Gesetzesauftrag an die Kantone. Auf der Basis von Art. 5 RPG sollen erhebliche Mehrwerte, die durch Einzonungen von Agrar- zu Bauland entstehen, durch die Kantone abgeschöpft werden.

Ein Bundesgerichtsentscheid bezüglich einer staatsrechtlichen Beschwerde hat festgehalten, dass die Eigentumsgarantie bei einer Abschöpfung von bis zu 60 Prozent des durch Planungsmassnahmen verursachten Mehrwerts nicht verletzt werde [vgl. Bundesgericht, 1979].

Seit über 30 Jahren sollten die Kantone einen Ausgleich für Planungsmehr- und -minderwerte schaffen. Doch es gibt ein grosses Vollzugsdefizit: Nur eine Handvoll Kantone haben die Vorgaben des RPG bisher umgesetzt. Deshalb braucht es im Rahmen der Teilrevision des RPG verbindlichere Vorgaben.

4.1.4 Politische Argumente

Die 2008 eingereichte Landschaftsinitiative will die Zersiedelung stoppen und den Bodenverbrauch stark einschränken. Sie sieht vor, dass die Gesamtfläche der Bauzonen während 20 Jahren nicht mehr vergrössert werden darf. Neueinzonungen müssten durch Auszonungen kompensiert werden. Dies «würde tendenziell jene Kantone belohnen, die bereits heute über zu grosse Bauzonen verfügen und jene bestrafen, die in der Vergangenheit sorgfältig und bedarfsgerecht geplant haben». [ARE, 2010]

Zudem hat Avenir Suisse im Jahr 2010 ein Kantonsmonitoring durchgeführt und die Einführung einer Mehrwertabgabe propagiert, um mit so erzeugten Mitteln überflüssiges Bauland auszonen zu können (siehe Kapitel 4.3.7).

Erst durch die Landschaftsinitiative ist die Mehrwertabgabe wieder ins Bewusstsein der Politik zurückgekehrt. Die Initiative verlangt eine Plafonierung der Bauzonenfläche während 20 Jahren. Bei einer Annahme der Initiative wären Bund und Kantone gezwungen, kompensatorische Rückzonungen einzuführen. Die Verbindung zur Landschaftsinitiative wurde bereits in Kapitel 1.2.1 erläutert. Der Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative, der eine Teilrevision des RPG vorsieht, wird möglicherweise eine Mehrwertabgabe enthalten. Der Ständerat hat vor einem Jahr einer schweizweiten Einführung mit einer Mehrwertabgabe von 25 % zugestimmt. Hingegen hat der Nationalrat in der diesjährigen Herbstsession die schweizweite Einführung der Mehrwertabgabe wieder aus der Teilrevision des RPG herausgestrichen. Nun gelangt das Geschäft wieder zurück in den Ständerat, und es ist noch offen, in welcher Form eine allfällige Mehrwertabgabe realisiert würde.

In den vergangenen Monaten hat sich jedoch in einzelnen Kantonen etwas bewegt. 2011 hat der Kanton Genf als dritter Kanton, nachdem die Kantone Basel-Stadt, Bern und Neuenburg bereits seit über 20 Jahren die Mehrwertabgabe kennen, eine bescheidene Mehrwertabgabe eingeführt, und in den Kantonen Thurgau und Tessin ist die Mehrwertabgabe geplant. Ein detaillierter Überblick wird in Kapitel 4.4 gegeben.

Interessant ist die Tatsache, dass die Mehrwertabgabe nicht nur von Landschaftsschützern wie der Grünen Partei oder der SP, sondern auch von bürgerlichen Parteien immer mehr befürwortet wird. Im Kanton Thurgau hätte die Mehrwertabgabe ohne die Zustimmung von CVP und SVP wohl kaum eingeführt werden können. Im Kanton Tessin ist die Lega dei Ticinesi treibende Kraft hinter der Mehrwertabgabe.

4.2 Argumente gegen die Mehrwertabgabe

In der politischen Diskussion werden vor allem drei Befürchtungen laut:

- Dass sich die Baulandpreise durch die Mehrwertabgabe erhöhen
- Dass die Bemessung der Mehrwerte fiktiv ist und zu Problemen führt
- Dass die Grundeigentümer doppelte Abgaben bezahlen

Auf diese wichtigen Fragen wird in den folgenden Abschnitten kurz eingegangen.

Die Baulandpreise steigen nicht

Es wird befürchtet, dass sich die Baulandpreise erhöhen würden, dass die Grundbesitzer «einen Teil dieser Abgabe auf den Immobilienmarkt überwälzen» würden und dass sich dadurch die Immobilienpreise und somit «indirekt die Mieten und die Produktionskosten der Unternehmen verteuern» würden [HEV, 2011/2].

Doch die Erfahrungen im Kanton Basel-Stadt zeigen, dass die Befürchtungen «ökonomisch unbegründet» sind [Müller-Jentsch, 2011/1]. Auch Ittigen bei Bern praktiziert seit Jahrzehnten die Mehrwertabschöpfung. Die Steueranlage der Gemeinde war «stets vorteilhaft». Weiter wird festgehalten, dass «nie negative Auswirkungen dieser Gewinnverteilung bei den Leistungserbringern festgestellt wurden». [Frey, 2011]

Die Neueinzonungen umfassen nur ca. 2 % der vorhandenen Baulandreserven. Daraus kann geschlossen werden, dass die Baulandhortung einen wesentlichen Preistreiber darstellt (siehe Kapitel 2.1.6).

Der Preis für Bauland richtet sich nicht nach den Kosten des Verkäufers, sondern nach der möglichen Rendite einer späteren Nutzung des Landes. Bei der Mehrwertabgabe wird alleine der Marklagengewinn des Landverkäufers reduziert.

Die Bemessung führt nicht zu Problemen

Die Mehrwertabgabe basiert auf einem errechneten Verkehrswert vor und nach der Wertänderung. Es wird befürchtet, dass die Bemessung nicht gerecht erfolgen könnte und dass sich erst «bei einem Verkauf des Grundstücks oder der Liegenschaft» zeige, wie gross der Wertzuwachs effektiv war [HEV, 2010].

Die jahrelangen Erfahrungen im Kanton Basel-Stadt zeigen, dass die Verkehrswerte problemlos berechnet werden können und dass es relativ wenig Rekurse gegeben hat, obschon die Berechnung bei Um- oder Aufzonungen komplizierter ist als bei Neueinzonungen.

Der Eigentümer zahlt nicht doppelt

Die Befürchtung, dass die Grundeigentümer zusätzlich zur Mehrwertabgabe noch hohe Erschliessungskosten tragen müssen oder doppelt besteuert werden, ist unbegründet. Erstens sind in der Regel die Erschliessungskosten im Verhältnis zum Baulandwert sehr niedrig, und zweitens sollten die Beiträge an die Infrastruktur oder eine allenfalls bereits entrichtete Grundstückgewinnsteuer bei der Mehrwertabgabe in Abzug gebracht werden können.

4.3 Ausgestaltung der Mehrwertabgabe

Die Mehrwertabgabe basiert auf einem bestimmten Planungsmehrwert. Dabei stellt sich die Frage, ob die Mehrwertabgabe nur bei klassischen Einzonungen oder auch bei Um- und Aufzonungen erhoben werden soll. Auch die Höhe und der Zeitpunkt der Abgabe müssen festgelegt werden. Schliesslich muss bestimmt werden, ob die Abgabe vom Kanton oder allenfalls von den Gemeinden erhoben werden soll und für welchen

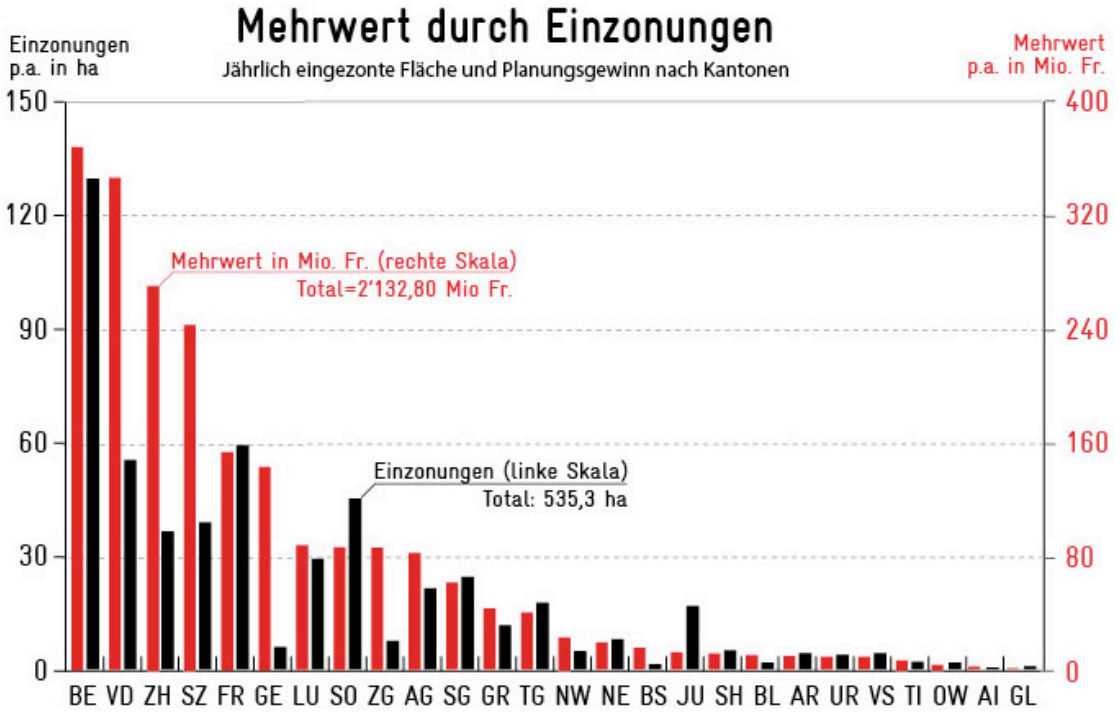
Zweck die Mittel der Mehrwertabgabe verwendet werden sollen.

4.3.1 Planungsmehrwert

Bei der Einführung der Mehrwertabgabe geht man in erster Linie davon aus, die Abgabe beim Planungsmehrwert von Neueinzonungen, der Umwandlung von Agrarland zu Bauland, anzuwenden.

Doch es ist grundsätzlich genauso sinnvoll, die Abgabe auf dem Planungsmehrwert auch bei Auf- oder Umzonungen zu erheben. Gerade im Kanton Basel-Stadt, wo 50 % des Mehrwertes abgeschöpft werden, gibt es praktisch keine Neueinzonungen.

Abb. 14: Mehrwert durch Einzonungen



[Quelle: Avenir Suisse, ARE, NZZ am Sonntag vom 28.08.2010]

Als Bemessungsgrundlage wird der Verkehrswert vor und nach der Ein-, Um- oder Aufzonung berechnet. Die Mehrwertabgabe wird auf dem Mehrwert, der Differenz der Verkehrswerte, erhoben.

In der Umzonung von Industriebrachen in Wohnzonen liegt immer noch erhebliches Verdichtungspotenzial. Wenn Bauland aus der Industriezone in eine Zentrumszone umgezont wird, könnten wie bei Neueinzonungen extreme Marktlagengewinne erzielt werden. Bereits heute wird spekuliert, indem Bauland in der Industriezone erworben wird in der Hoffnung, dass es in einigen Jahren in eine Wohn-, Arbeits- oder Zentrumszone umgezont wird.

«Die Datenerhebung für die ‹brachenbank.ch› hat für die Schweiz total 348 brachliegende Areale ergeben. Sie entsprechen total rund 18 Mio. Quadratmetern Areal (18 Quadratkilometer). Das ist eine Fläche so gross wie das Gemeindegebiet der Städte Liestal oder Neuenburg.» [ARE, 2008/2, S. 4]

Bei Aufzonungen wird beispielsweise eine zweigeschossige Wohnzone in eine viergeschossige Wohnzone aufgezont. Dadurch erhöht sich automatisch auch der Wert des Baulandes. Hier könnte die Mehrwertabgabe in bestimmten Fällen dazu führen, dass eine gewünschte Verdichtung nicht realisiert wird, weil die Abgabe zu zusätzlichen Kosten führen könnte, so dass sich die Verdichtung gar nicht mehr lohnen würde. Deshalb ist es notwendig, einen Schwellenwert festzulegen, bis zu welchem Betrag keine Mehrwertabgabe erfolgt. Zudem müssen die Grundstückbesitzer die Möglichkeit haben, in Härtefällen eine Befreiung von der Abgabe zu erwirken.

4.3.2 Mehrwert durch Infrastruktur

Wenn eine neue S-Bahn-Station oder sogar eine neue S-Bahn-Linie erstellt werden, dann entstehen beträchtliche Mehrwerte. Die neue S-Bahn-Station Bern Wankdorf war ein wichtiger Schritt beim Aufbau des kantonalen Entwicklungsschwerpunkts Wankdorf. Auch die Glatttalbahn zwischen Zürich Nord und dem Flughafen erzeugte Mehrwerte, von denen die neu mit öV erschlossenen Areale profitierten. Dadurch steigen die Baulandpreise der besser erschlossenen Grundstücke. Doch es ist sehr schwierig, die Höhe dieses Mehrwertes zu bewerten.

«Es lässt sich in der Praxis kaum bemessen, welche Auswirkungen die verbesserte Erschliessung betragsmässig auf die Bodenwerte bzw. ein Gemeindegebiet hat. Die konkrete Bezifferung des Mehrwertes ist daher kaum möglich bzw. deren Durchsetzung wird mit grössten Streitigkeiten verbunden sein. Denkbar wäre allenfalls die Abschöpfung des Mehrwertes bei den Kantonen. Hier ist die Kompromissfindung eventuell einfacher zu erreichen.» [PriceWaterhouseCoopers, 2010, S. 13–14]

Der Verfasser konnte keine umsetzbaren Modelle zur Erhebung einer Mehrwertabgabe für Infrastrukturprojekte finden. In der Praxis müsste dies wahrscheinlich über Verhandlungen und städtebauliche Verträge zwischen den Kantonen oder Gemeinden und den Grundeigentümern ausgehandelt werden (siehe Kapitel 4.5.2). In Art. 5 des RPG ist vorgesehen, dass nur erhebliche Vor- und Nachteile entschädigt werden. Eine Verdichtung des Bahnfahrplans wäre in diesem Sinne kein erheblicher Vorteil.

Auch bei anderen Infrastrukturprojekten kann ein Marklagengewinn für Grundbesitzer entstehen. So sind mit der Neubaustrecke der A4 durch das Knonauer Amt zwischen Zürich und Zug «Bodenpreissteigerungen von über 25 %» berechnet worden [ZKB, 2008, S. 55]. Doch wie bei den Bahnprojekten lässt sich hierfür nur schwerlich der Mehrwert eindeutig berechnen.

Noch schwieriger würde eine Bemessung des Mehrwertes bei einer neuen Schule, einer neuen Parkanlage oder bei neuen Einkaufmöglichkeiten. Deshalb ist die Mehrwertabschöpfung bei Infrastrukturprojekten nicht realisierbar.

4.3.3 Bemessung der Mehrwertabgabe

Als Bemessungsgrundlage für die Mehrwertabgabe gilt die Differenz des Verkehrswertes des Baulandes vor und nach der Wertänderung. Wenn man den von Avenir Suisse hochgerechneten jährlichen Bodenmehrwert von 1,9 Mrd. Fr. als Basis nimmt, dann ergeben sich bei einer Abgabe von 50% schweizweit jährliche Einnahmen von 950 Mio. Fr. bei Neueinzonungen.

In einer Masterarbeit, die eine allfällige Mehrwertgabe im Kanton Thurgau untersuchte, wurde berechnet, dass bei einer Abgabe von 40 % des Mehrwertes bei Neueinzonungen jährlich nur knapp 10 Mio. Fr. eingenommen würden [Kalberer, 2010, S. 69–71].

Die Erträge würden sich von Kanton zu Kanton stark unterscheiden. Im Kanton Zug wurde in den letzten Jahren sehr viel Bauland eingezont, und die Baulandpreise sind hoch. Der Kanton Wallis hat schon heute viel zu viel Bauland, und die Baulandpreise sind auch deshalb tief. Das Wallis würde wohl praktisch nichts einnehmen.

4.3.4 Zeitpunkt der Mehrwertabgabe

Für den Zeitpunkt der Mehrwertabschöpfung bestehen zwei Möglichkeiten:

- nach einer bestimmten Frist nach der Ein-, Um- oder Aufzonung
- spätestens bei einem Verkauf

Je nach Höhe der Abgaben könnte eine Frist von zwei bis fünf Jahren definiert werden. Wichtig wäre, dass die Grundeigentümer das Recht hätten, bei ungewollten Projektverzögerungen oder Härtefällen eine Verlängerung der Frist zu beantragen.

4.3.5 Wer bekommt die Mittel der Mehrwertabgabe?

Abgesehen vom Anteil für einen allfälligen nationalen Auszonungsfonds müssten die Einnahmen zwischen Gemeinde und Kanton aufgeteilt werden können. Je nach Kanton ist eine geeignete Lösung zu suchen.

4.3.6 Verwendungszweck

Theoretisch wäre es rein finanztechnisch am einfachsten, die Mittel der Mehrwertabgabe in die Staats- und Gemeindekasse einfliessen zu lassen. Das Raumplanungsgesetz schreibt keine Zweckbindung für die Erträge der Mehrwertabgabe vor. Doch gerade weil die Mehrwertabgabe politisch «verkauft» werden muss, wäre eine zweckgebundene Verwendung sicher sinnvoll [vgl. Spori, Bühlmann, 2010, S. 28]:

- Finanzieren von entschädigungspflichtigen Auszonungen (siehe Kapitel 4.3.7)
- Förderung des öffentlichen Verkehrs
- Gestaltung von öffentlichen (Grün-)Räumen
- Realisierung von städtebaulichen Verdichtungen
- Finanzierung von ökologischen Aufwertungen
- Erwerb von Bauland durch Staat oder Gemeinde (siehe Kapitel 4.3.8)

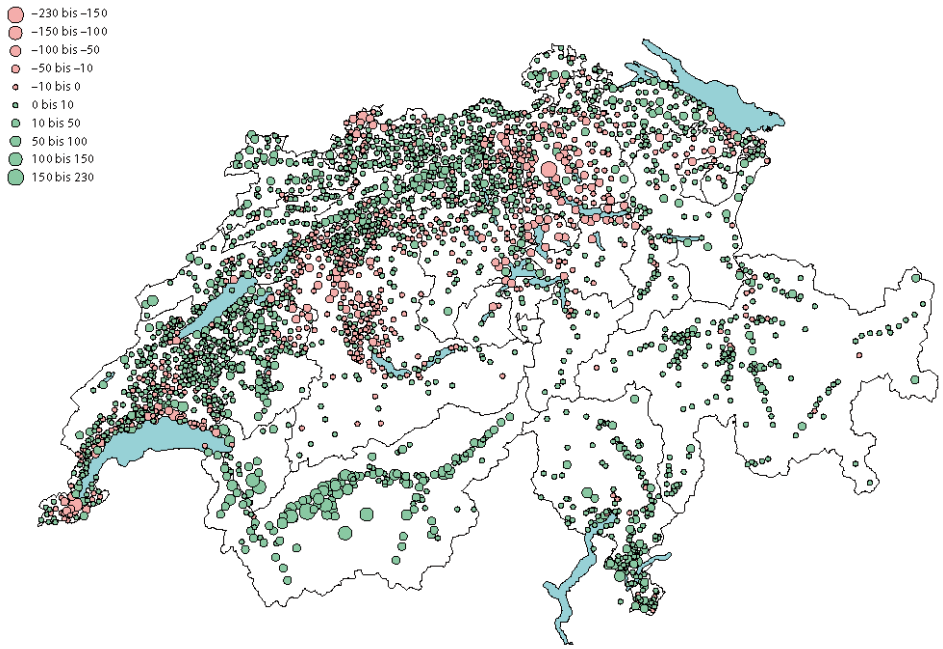
- Förderung von Naturschutz und Landschaftspflege

Die Auszonungen und die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus werden in den beiden nachfolgenden Kapiteln noch genauer erläutert.

4.3.7 Auszonungen

Avenir Suisse hat im Jahr 2010 ein Kantonsmonitoring durchgeführt und die Einführung einer Mehrwertabgabe propagiert, um mit so erzeugten Mitteln überflüssiges Bauland auszonen zu können. Dabei entstand die Idee, einen durch die zweckgebundene Mehrwertabgabe gespeisten Ausgleichsfonds auf kantonaler Ebene zu äufnen. Dieses Instrument sei «deutlich leichter zu organisieren als ein Handel mit Flächennutzungszertifikaten», wie es die Landschaftsinitiative vorsieht. Zudem sind grosse Mängel in der Raumplanung der einzelnen Kantone ausgemacht worden. «Bei Kantonen im unteren Viertel des Rankings fällt es schwer, von einer funktionierenden Siedlungssteuerung zu sprechen.» [Müller-Jentsch, 2010, S. 5] Das Amt für Raumentwicklung kam 2007 in einer landesweit erhobenen Bauzonenstatistik zum Schluss, dass die Bauzonen zu gross und oft am falschen Ort seien [ARE, 2008/1].

Abb. 15: Bauzonenreserve relativ zur erwarteten Nachfrage bis 2030



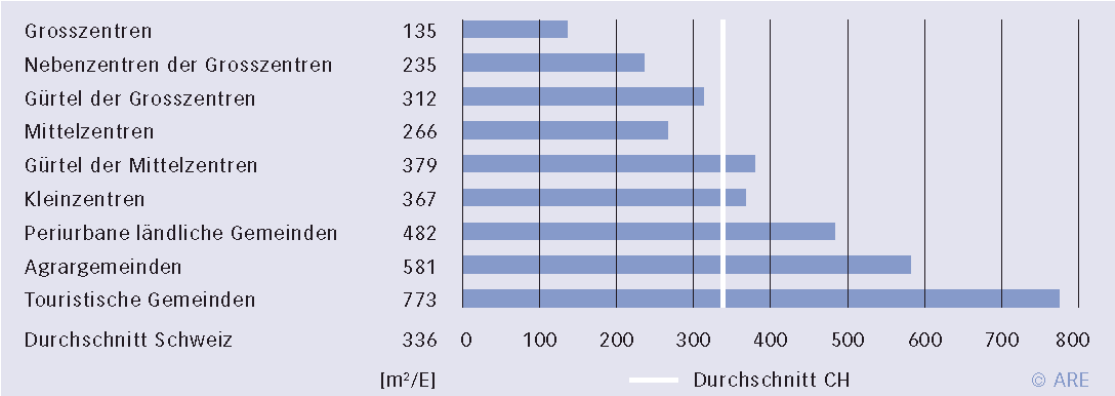
[Quelle: Fahrländer Partner 2008 / Die Volkswirtschaft]

In den Zentren der Metropolitanräume gibt es zu wenig (rote Punkte) und in den ländlichen Gebieten hingegen zu viele Bauzonen (grüne Punkte). So verfügt der Kanton Wallis z.B. «über Bauzonenreserven im Umfang von rund 40 Prozent» [Zulliger, 2011], obschon das RPG in Art. 15 festhält, dass nur Bauland eingezont werden soll, das «voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird». Deshalb könnte

ein Teil der Mittel der Mehrwertabgabe für die Auszonung von überflüssigem Bauland verwendet werden.

Die folgende Grafik zeigt die Bauzonenfläche in Relation zu den Einwohnern. Daraus ist ersichtlich, dass touristische Gemeinden und Agrargemeinde überdimensionierte Bauzonen aufweisen.

Abb. 16: Bauzonenfläche pro Einwohner nach Gemeindetypen



[Quelle: ARE, 2008/1, S. 6]

Ein nationaler Auszonungsfonds würde eine neue Ungerechtigkeit schaffen, denn dadurch würde z.B. der Kanton Wallis Geld von den übrigen Kantonen erhalten, damit die Besitzer von überschüssigem Bauland entschädigt werden könnten. Kantone, die haushälterisch mit ihrem Land umgegangen sind, würden bestraft. Möglicherweise müsste ein Modell gefunden werden, bei dem die Abgabe zwar kantonal erhoben wird, jedoch nur ein Teil automatisch in den nationalen Auszonungsfonds fliesst. Zudem muss erwogen werden, dass der Bund zusätzliche finanzielle Mittel dafür einsetzt, denn als übergeordnete Instanz hat auch er die Folgen der mangelhaften Umsetzung der Vorgaben des RPG zu verantworten. Die Mehrwertabgabe reicht nicht aus, um alle überflüssigen Bauzonen auszuzonen, aber sie kann «das raumplanerische Instrumentarium sinnvoll ergänzen. Für den Fall, dass ein Baulandmoratorium eingeführt wird, wie es die Landschaftsinitiative vorsieht, wären wohl zusätzliche marktwirtschaftliche Instrumente wie zum Beispiel Flächennutzungszertifikate nötig.» [Kalberer, 2010, S. 79]

4.3.8 Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Mit den Erträgen der Mehrwertabgabe kann der Staat oder die Gemeinde Bauland erwerben und diese für eine aktive Bodenpolitik verwenden. Wie in Kapitel 3.6 dargelegt, hat das Gemeinwesen mit der Abgabe von Bauland im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger eine gute Möglichkeit, die Bewohnerdichte und die soziale Durchmischung zu steuern. Warum gerade gemeinnützige Wohnbauträger diese Aufgabe am besten erfüllen können, wird in Kapitel 5 beschrieben.

«Wohnungsbau: Es sind vermehrt attraktive Siedlungsformen in verdichteter Bauweise als Alternative zum freistehenden Einfamilienhaus auf günstigem Land in der äusseren Peripherie anzubieten. Die Bodenpolitik muss Anreize schaffen, damit vorrangig das nicht überbaute Bauland im ersten und im zweiten Agglomerationsgürtel genutzt wird. Dort sollen verdichtete Wohnsiedlungen entstehen, die Qualitäten bieten, die bis anhin hauptsächlich in Einfamilienhaussiedlungen gesucht wurden (familienfreundliche private Räume, attraktive öffentliche Räume, Freizeiträume usw.). Eine Ausnützungsziffer von 0,4 ist als Minimum zu betrachten.» [ARE, 2005, S. 90]

4.4 Umsetzung in den Kantonen

In der Schweiz wird eine föderale Aufgabenteilung der Raumplanung praktiziert. Der Bund gibt mit dem RPG die Rahmengesetzgebung vor, die Kantone setzen die Raumplanung mit Richtplänen, Bau- und Planungsgesetzgebungen um, und die Gemeinden erstellen parzellenscharfe, eigentümerverbindliche Zonenpläne, die durch den Kanton genehmigt werden. Die Mehrwertabgabe wird nur in einigen wenigen Kantonen erhoben. Zudem erfolgt die Umsetzung in jedem Kanton unterschiedlich.

Basel-Stadt (seit 1977)
- Höhe der Abgabe: 50 % des Mehrwerts
- Verwendungszweck: Fonds für öffentliche Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden [vgl. Bühlmann L., 2011/2]
- Jahrelange Erfahrung, grosse Praxis bei Berechnung der Mehrwerte, relativ wenig Rekurse
- Fälligkeit: Zeitpunkt der Realisierung des Mehrwerts

Neuenburg (seit 1986)
- Höhe der Abgabe: 20 % des Mehrwerts
- Keine Abschöpfung bei Um- und Aufzonungen
- Verwendungszweck: Fonds für Rückzonungen und andere Planungsmassnahmen
- Fälligkeit: Verfügung des Kantons, spätestens bei der Veräusserung

Genf (seit 2011)
- Höhe der Abgabe: 15 % des Mehrwerts
- Fälligkeit: Zeitpunkt der Veräusserung, spätestens 90 Tage nach Rechtskraft der Baubewilligung
- Verwendungszweck: Förderung des Wohnungsbaus, Finanzierung von Infrastrukturanlagen, Finanzierung von Auszonungen, Fonds zur Unterstützung von landwirtschaftlichen Projekten

Thurgau (noch nicht rechtskräftig – Rekursfrist läuft)
- Höhe der Abgabe: 20 % des Mehrwerts
- Verwendungszweck: Entschädigungen bei Auszonungen, Finanzierung von Infrastrukturanlagen, Unterstützung des öV, andere raumplanerische Massnahmen
- Gelder gehen je zur Hälfte an Gemeinde und Kanton
- Fälligkeit: Zeitpunkt der Ein- bzw. Umzonung, Stundungsmöglichkeit in besonderen Fällen

Tessin (Gesetzentwurf liegt vor)
- Höhe der Abgabe: 40 % des Mehrwerts
- Verwendungszweck: Entschädigungen bei Rückzonungen und raumplanerische Massnahmen
- Fälligkeit: Zeitpunkt der Bebauung oder Veräusserung, spätestens 10 Jahre nach Planungsmassnahme
- Gelder gehen je zur Hälfte an Gemeinde und Kanton

Waadt
- Infrastrukturabgabe (indirekte Form der Mehrwertabschöpfung)

Bern (seit 1986):
- Die Mehrwertabschöpfung ist an die Gemeinden delegiert (Steuergesetzgebung) [vgl. Wyler, 2010, Steiger, 2009]
- 70–80 % der Gemeinden erheben die Mehrwertabgabe
- Höhe der Abgabe: 20–50 % des Mehrwerts [vgl. VLP, 2011/4, Bühlmann L., 2011/1]

4.5 Andere Instrumente

Es gibt bereits andere Instrumente, mit denen Grundstücke besteuert werden:

- Grundstückgewinnsteuer
- Städtebauliche Verträge
- Handänderungsstsuer
- Liegenschaftssteuer

Die beiden ersten Instrumente könnten theoretisch eine Alternative zur Mehrwertabgabe darstellen. Hingegen können die Handänderungssteuer und die Liegenschaftssteuer nicht mit der Mehrwertabgabe verglichen werden und sind hier nur zur Information aufgeführt.

4.5.1 Grundstückgewinnsteuer

Gegner der Mehrwertabgabe argumentieren, dass es bereits die Grundstückgewinnsteuer gebe und es deshalb keine zusätzliche Besteuerung des Mehrwerts mehr brauche, die Mehrwertabgabe führe zu einer Doppelbesteuerung. Hier kommt es jedoch darauf an, wie die Grundstückgewinnsteuer angewendet wird.

Bei der Grundstückgewinnsteuer werden Steuern auf Verkaufsgewinne erhoben. Die Grundstückgewinnsteuer ist gedacht als Instrument gegen die Spekulation mit Grundstücken und Immobilien. Die Steuer wird von den Kantonen und teilweise auch von den Gemeinden (z.B. Zug, Zürich) erhoben.

Die Umsetzung in den Kantonen ist sehr unterschiedlich, wie das folgende Beispiel zeigt: Bei einer Haltedauer von 22 Jahren und einem Gewinn von 800'000 Fr. beträgt die Grundstückgewinnsteuer im Kanton Bern 246'000 Fr., während man im Kanton Tessin nur gerade 32'000 Fr. bezahlen muss. Das ist achtmal weniger! [vgl. Valda, 2006]

Einerseits fordert der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband eine einheitliche Regelung der Grundstückgewinnsteuer, bei der die Besteuerung zu beginn mindestens 50 % betragen und auch bei langer Haltedauer nicht unter 20 % fallen soll [vgl. SMV, 2011]. Andererseits verlangt der Hauseigentümerverband Zürich mit einer kantonalen Volksinitiative einen maximalen Grundtarif von 25 %, und bei langer Haltedauer sollen keine Grundstückgewinnsteuern mehr erhoben werden [vgl. HEV, 2011/1].

Die Grundstückgewinnsteuer könnte ähnlich wie die Mehrwertabgabe als Instrument zur Abschöpfung von Planungsgewinnen ausgestaltet werden. Dazu müssten die folgenden Punkte definiert werden [vgl. Bühlmann L., 2011/3]:

- keine Besitzdauerrabatte, denn diese führen zu einer Baulandhortung (siehe Kapitel 2.1.6)
- Die Steuer muss zum Zeitpunkt der Realisierung oder der Einzonung und nicht erst bei einer Veräusserung erhoben werden (siehe Kapitel 4.3.4)

Dabei gilt es jedoch zu bedenken, dass die Grundstückgewinnsteuer weniger Zielgenau ist als die Mehrwertabgabe, denn die Grundstückgewinnsteuer beinhaltet auch Inflation und allgemeine Wertsteigerungen. Deshalb wäre es besser, «die Besitzdauerrabatte zu begrenzen und Planungsgewinne über eine Mehrwertabgabe abzuschöpfen» [Walter, Pütz, Böni und Seidl, 2010, S. 38]. Damit keine doppelte Besteuerung erfolgt, müsste die Grundstückgewinnsteuer bei der Mehrwertabgabe in Abzug gebracht werden können.

4.5.2 Städtebauliche Verträge

Gewisse Kantone schöpfen den Mehrwert über städtebauliche Verträge ab. Die Gelder werden für Infrastrukturprojekte verwendet (z.B. ein öffentlicher Park, die Verbreiterung einer Strasse etc.). Auch diese Beträge müssten bei der Mehrwertabgabe in Abzug gebracht werden können.

«Dem öffentlichrechtlichen Vertrag haftet allerdings immer etwas ‹Willkürliches› an. So wird die rechtsgleiche Behandlung strapaziert, wenn Gemeinden innerhalb des gleichen Kantons mit Grundeigentümern öffentlichrechtliche Verträge mit unterschiedlichen Inhalten schliessen. Zudem besteht die Gefahr, dass die Gemeinden aus Sicht von Art. 15 RPG nicht die geeigne-

ten Flächen einzonen, sondern jene, bei welchen die Grundeigentümer Hand zu einer vertraglichen Mehrwertabschöpfung bieten. Es versteht sich von selbst, dass ein Grundeigentümer umso eher bereit ist, einen (grösseren) Teil des Planungsmehrwertes abzuliefern, je schlechter seine rechtlichen Argumente für eine Einzonung sind.» [Egloff, 2008, S. 6]

4.5.3 Handänderungssteuer

Die Handänderungssteuer ist eine Abgabe, die auf dem Grundstückgeschäft als solchem erhoben wird. Sie wird von den Kantonen und/oder ihren Gemeinden, nicht aber vom Bund erhoben [vgl. SSK, 2009, S. 1].

Die Handänderungssteuer «ist kein geeignetes Instrument zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme» [Walter, Pütz, Böni und Seidl, 2010, S. 38].

4.5.4 Liegenschaftssteuer

Die Steuersätze sind kantonal unterschiedlich und liegen in den meisten Kantonen bei ca. 1 Promille des amtlichen Schätzwertes. Im Kanton Wallis liegen sie im Maximum bei 3 Promille.

Interessant ist die Idee, bei der Liegenschaftssteuer einen «Multiplikator für Zweitwohnungen» einzuführen [Walter, Pütz, Böni und Seidl, 2010, S. 35].

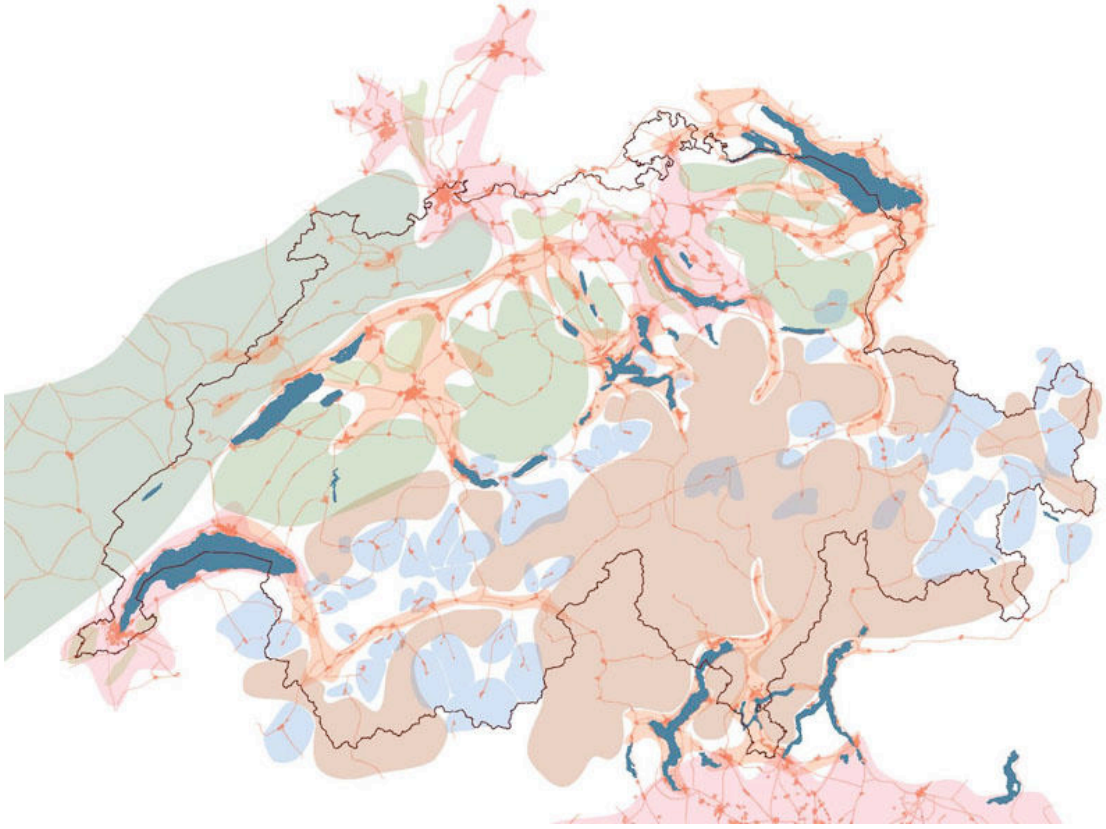
4.6 Schlussfolgerung

Die Mehrwertabgabe steht ökonomisch, sozialpolitisch und rechtlich auf einer soliden Grundlage und bildet ein geeignetes Instrument, um Planungsmehrwerte abzuschöpfen.

Die Erträge der Mehrwertabgabe können je nach Kanton oder Region sehr unterschiedlich verwendet werden. Dabei greift die Betrachtung nach Kantonen zu kurz, und es muss eine gesamtschweizerische Sicht gewonnen werden. Die nachfolgende Karte der urbanen Potenziale visualisiert auf anschauliche Weise die unterschiedlichen Regionen der Schweiz:

Abb. 17: Urbane Potenziale der Schweiz

rosa	Metropolitanregionen
rot	Städtenetze
grün	stille Zonen
blau	alpine Resorts
braun	alpine Brachen



[Quelle: ETH Studio Basel, 2005]

4.6.1 Konzept für die Verwendung der Mittel der Mehrwertabgabe

Die Erträge der Mehrwertabgabe müssen in den jeweiligen Regionen für unterschiedliche Zwecke verwendet werden können. Für die regionale Betrachtung wurden die verschiedenen urbanen Potenziale der obenstehenden Karte in zwei Kategorien unterteilt und so eine räumliche Differenzierung vorgenommen. Dabei ist zu beachten, dass die alpinen Resorts in beide Kategorien eingeteilt worden sind, denn die urbane Lebensweise hat sich in die touristischen Zentren übertragen.

Zentren und Agglomerationen

- Metropolitanregionen
- Städtenetze
- alpine Resorts

Verwendung der Erträge der Mehrwertabgabe:

- Realisierung von städtebaulichen Aufwertungen und Verdichtungen

- Erwerb von Bauland durch Staat oder Gemeinde für eine aktive Bodenpolitik, z.B. Abgabe von Bauland im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger (siehe Kapitel 5.2.2)
- Verbesserungen der Gebietsausstattungen
- Förderung des öffentlichen Verkehrs
- Finanzierung von ökologischen Aufwertungen
- Gestaltung von öffentlichen (Grün-)Räumen

In Zentrumslagen, den Niedrigsteuergemeinden, den Tourismuszentren und den besten Wohnlagen könnten die Mittel der Mehrwertabgabe für eine aktive Bodenpolitik verwendet werden, um eine ausreichende soziale Durchmischung zu garantieren und den Siedlungsraum zu verdichten. Damit können wichtige Massnahmen gegen die Gentrifizierung getroffen werden.

Ländliche Regionen

In den ländlichen Regionen müssen die überdimensionierten Bauzonen verkleinert, die Naturräume erhalten, gepflegt und besser geschützt werden. Dies gilt vor allem für die stillen Zonen, die alpinen Brachen und die alpinen Resorts [vgl. ETH Studio Basel, 2005]:

- Finanzieren von entschädigungspflichtigen Auszonungen (siehe Kapitel 4.3.7)
- Förderung von Naturschutz und Landschaftspflege

Die konsequente Verwendung der Erträge der Mehrwertabgabe in den ländlichen Regionen für die Auszonung der überdimensionierten Bauzonen wird als sehr wirksames Instrument gegen die ausufernde Zersiedelung beurteilt.

Finanzierung

Für die Finanzierung steht die Höhe der Mehrwertabgabe im Vordergrund. Die Erträge müssen zwischen Bund (nationaler Ausgleichsfonds für Auszonungen), den Kantonen und den Gemeinden aufgeteilt werden. Es ist zu überlegen, ob die Kantone, die zu grosse Bauzonenreserven aufweisen, einen höheren Prozentsatz, z.B. 50 %, in den nationalen Ausgleichsfonds bezahlen sollten. Dadurch könnte die Mehrwertabgabe als Instrument mit einer gewissen Gerechtigkeit einen Ausgleich der Bauzonenreserven herbeiführen. Hingegen könnten Kantone und Gemeinden, die haushälterischer mit dem Land umgegangen sind, die Erträge zum Grossteil für Aufwertungen, Verdichtungen und Verbesserungen der Gebietsausstattungen verwenden.

Politik

Auch wenn die ökonomischen, sozialpolitischen und rechtlichen Argumente für die Mehrwertabgabe plausibel erscheinen, so ist die politische Betrachtung letztendlich die entscheidende, denn die Mehrwertabgabe muss auf der politischen Ebene umgesetzt werden.

5 Aktive Bodenpolitik

Die aktive Bodenpolitik wird auf kantonaler und kommunaler Ebene getrennt betrachtet. In den nachfolgenden Kapiteln wird nur auf Instrumente eingegangen, die mit der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus in Verbindung stehen.

In Kapitel 2.1.2 wurde der steigende Wohnflächenverbrauch als ein starker Treiber der Zersiedelung identifiziert. Wohn- und Lebensformen, die haushälterisch mit den Bauland- und Wohnflächen umgehen, sollen gefördert werden. Gemeinnützige Wohnbauträger wenden Belegungsvorschriften an, um den Wohnflächenverbrauch zu beschränken. Dieser Punkt wird in Kapitel 5.4.2 genauer untersucht.

In Kapitel 3.6 wurde die Wichtigkeit einer guten sozialen Durchmischung für die nachhaltige Siedlungsentwicklung erkannt. Gemeinnützige Wohnbauträger fördern die soziale Durchmischung, indem sie preiswerten Wohnraum anbieten, und verdienen darum die Unterstützung einer aktiven Bodenpolitik durch Kantone und Gemeinden. Dieser Punkt wird in Kapitel 5.4.3 näher betrachtet.

Bei den kantonalen Instrumenten handelt es sich um raumplanerische Massnahmen, bei den kommunalen steht die Abgabe von Bauland im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger im Vordergrund.

5.1 Kantonale Instrumente

Auf Kantonsebene stehen vor allem raumplanerische Massnahmen im Vordergrund:

- Spezialzonen für den preisgünstigen Wohnungsbau
- Wohnanteile für den preisgünstigen Wohnungsbau
- Nutzungsbeschränkungen
- Kaufrecht des Gemeinwesens
- Auszonung von gehortetem Bauland
- Ausnützungsbonus
- Verdichtung

5.1.1 Spezialzonen für den preisgünstigen Wohnungsbau

Grundeigentümer werden verpflichtet, in definierten Spezialzonen preisgünstigen Wohnungsbau zu realisieren. Doch ein privater Grundeigentümer hat im Gegensatz zum Gemeinwesen oder den gemeinnützigen Wohnbauträgern keinen Nutzen davon, wenn er preiswerte Wohnungen erstellt. Eigentlich möchte er eine Rendite erzielen. Die Motivation, sich an die Vorgaben zu halten, ist gering, der Kontrollaufwand dementsprechend gross. Deshalb müssten maximale Mietzinse definiert und genehmigt sowie Kontrollmechanismen aufgebaut werden.
Die Stadt Zug hat im Jahr 2010 vier Zonen für preisgünstigen Wohnungsbau definiert. Nun wird sich zeigen, ob mit dieser Massnahme die gewünschten Resultate erzielt werden können. Es stellt sich auch die Frage, wie dauerhaft eine solche Regelung sein wird und wie lange die Grundeigentümer zu tiefen Mieten verpflichtet werden können.

Was passiert, wenn der Grundeigentümer die Liegenschaften veräussern will? Wird die Gemeinde die Liegenschaften übernehmen müssen? Wegen oben erwähnten Gründen und offenen Fragen muss davon ausgegangen werden, dass sich dieses Instrument langfristig nicht zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus eignen wird, ausser das Land wird an gemeinnützige Wohnbauträger abgegeben (siehe Kapitel 5.2.2).

«Die Spezialzonen dagegen verlangen von einigen wenigen Privaten eine Sonderleistung. Sie werden mit einer Aufgabe konfrontiert, die ihnen nicht vertraut ist. [...] Beim preisgünstigen Wohnungsbau wird auch in Zukunft kein Weg am genossenschaftlichen Wohnungsbau vorbei führen. Doch dazu braucht es bezahlbare, moderate Landpreise.» [Klein, 2011, S. 9/10]

Als Schutzmassnahme gegen die Verdrängung der ansässigen Bevölkerung in touristischen Gebieten können Spezialzonen trotzdem ein geeignetes Instrument darstellen. Die ausgeschiedenen Spezialzonen werden dadurch vom normalen Immobilienmarkt getrennt.

5.1.2 Wohnanteile für den preisgünstigen Wohnungsbau

Bei den Wohnanteilen für den preisgünstigen Wohnungsbau werden in dafür bestimmten Wohnzonen Anteile von einem Viertel oder einem Drittel definiert, auf denen preisgünstiger Wohnungsbau realisiert werden muss.

Es entstehen die gleichen Probleme wie bei den Spezialzonen (Kapitel 5.1.1). Zudem ist dieses Instrument nur ab einer bestimmten Arealgrösse sinnvoll. Auch hier wird alles einfacher, wenn die preiswerten Wohnanteile auch von gemeinnützigen Bauträgern erstellt und betrieben werden (Kapitel 5.2.2).

5.1.3 Nutzungsbeschränkungen

Bei diesem Modell werden Nutzungsbeschränkungen zugunsten gemeinnütziger Wohnbauträger definiert. Arealbesitzer müssen einen bestimmten Teil im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger abgeben oder selbst Wohnraum nach dem Prinzip der Kostenmiete erstellen. Bei diesem Instrument muss beachtet werden, dass sich «nicht alle Gebiete für die Erstellung von gemeinnützigem Wohnraum» eignen. «Die Nutzungsbeschränkungen müssen [...] in einem angemessenen Verhältnis zum Bedarf an gemeinnützigem Wohnraum stehen.» [Spori, Bühlmann, 2010, S. 22]

5.1.4 Kaufrecht des Gemeinwesens

Bei diesem Modell, wie es die Stadt Zug oder die Gemeinde Oberägeri (ZG) bereits kennen, geniesst die Gemeinde resp. die Stadt ein Kaufrecht bei Nichterfüllung der Nutzungspflicht oder einer Bebauungspflicht. Das Kaufrecht wird als Sanktionsmassnahme zur Sicherstellung der raumplanerischen Vorgaben verwendet.

Die durch ein Kaufrecht erworbenen Grundstücke könnten entweder vom Gemeinwesen selbst bebaut oder verwaltet werden oder aber auch an gemeinnützige Wohnbauträger im Baurecht abgegeben oder verkauft werden.

5.1.5 Auszonung von gehortetem Bauland

Wenn sich ein Eigentümer weigert, eingezontes Bauland zu überbauen, dann könnte dieses theoretisch wieder ausgezont werden. Es muss davon ausgegangen werden, dass Auszonungen nur dort realisiert werden können, wo es zu viel Bauland gibt, also in den ländlichen Regionen. Wenn es aber um gehortetes Bauland in den Agglomerationen geht, dann lassen sich die Grundeigentümer durch eine Auszonung nicht beeindrucken, denn sie wissen genau, dass ihr Bauland irgendwann wieder eingezont würde. Durch die Auszonung können sogar noch Steuern gespart werden.

5.1.6 Ausnützungsbonus

Quasi als Belohnung für die Erstellung von preiswertem Wohnungsbau sollen die Grundeigentümer einen Bonus auf die erlaubte Ausnützung erhalten. Dabei werden zwei Dinge verknüpft, die nichts miteinander zu tun haben. Ein Bonus von 10 % wäre zu klein, um einen echten Anreiz zu schaffen. Ein höherer Bonus wäre andererseits gestalterisch sehr fragwürdig. Es gibt Gemeinden, die bereits einen Bonus für energetische Massnahmen vergeben. Das Instrument Ausnützungsbonus «ist daher kein geeigneter Anreiz zur Schaffung von gemeinnützigem Wohnraum und [...] trägt auch wenig zur Problemlösung bei» [Spori, Bühlmann, 2010, S. 15].

5.1.7 Verdichtung

Bei diesem Instrument wird eine höhere Verdichtung definiert, damit preisgünstige Wohnungen entstehen können. Grundsätzlich ist eine gewisse Verdichtung und Kompaktheit erforderlich, damit überhaupt preisgünstiger Wohnungsbau entstehen kann.

In den Städten gibt es zwar noch viel Verdichtungspotenzial, doch auch die klassischen Industriebrachen werden einmal aufgebraucht sein. Eine Verdichtung der Städte ist sicher sinnvoll, doch bei der konkreten Umsetzung führt diese in vielen Fällen zu Problemen. Bestehende Gebäude können meistens nicht ohne aufwendige statische Verstärkungsmassnahmen aufgestockt werden, die Gebäudeabstände können oft aus brandschutz- und wohnhygienischen Gründen nicht verringert werden. Beim Abbruch von bestehenden Gebäuden, die nicht am Ende ihrer Lebensdauer sind, werden vorhandene Werte zerstört. Hochhäuser dürfen keine zu lange Schatten werfen und müssen deshalb grosse Abstände einhalten, das Verdichtungspotenzial durch Hochhäuser ist in der Schweiz relativ klein und nur an effektiven Knotenpunkten nutzbar (z.B. Swiss Prime Tower beim S-Bahnhof Hardbrücke in der Stadt Zürich).

In der Stadt Zug hat die reine Verdichtung «nicht zum Bau von preisgünstigen Wohnungen» geführt». Das Resultat der Verdichtung war eine «Erhöhung des Landwerts» [Klein, 2011]. Die Verdichtung kann deshalb nur in Kombination mit anderen raumplanerischen Instrumenten zur Förderung von preisgünstigem Wohnungsbau führen.

5.2 Kommunale Instrumente

Wenn preisgünstiger Wohnungsbau gefördert werden soll, dann stehen vor allem zwei Instrumente zur Verfügung:

- Kommunaler Wohnungsbau
- Abgabe von Grundstücken im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger

In den folgenden Kapiteln werden diese Instrumente kurz vorgestellt.

5.2.1 Kommunaler Wohnungsbau

Das Gemeinwesen kann selbst Wohnungen bauen und diese vermieten. Weil auf dem Immobilienmarkt vor allem Wohneigentum erstellt wird, fehlt es immer mehr an preiswerten Neubauwohnungen. So wurden in der Vergangenheit in grösseren Städten oft klassische Sozialwohnungen direkt durch das Gemeinwesen erstellt.

Die reinen Sozialwohnungssiedlungen werden jedoch leicht zu Problemsiedlungen. In diesen Siedlungen konzentrieren sich viele Menschen mit sozioökonomisch niedrigem Status. Deshalb besteht die Gefahr einer Ghettobildung. Wer dort wohnt, wird eingeteilt, denn alle wissen Bescheid, wer dort lebt. Das schränkt die Teilhabemöglichkeiten dieser Menschen ein. Dies läuft dem Prinzip der sozialen Durchmischung zuwider. Deshalb ist es viel sinnvoller, in normalen Siedlungen nur einen bestimmten Anteil an Sozialwohnungen zu «integrieren».

5.2.2 Abgabe von Bauland an gemeinnützige Wohnbauträger

Wenn eine Stadt oder eine Gemeinde Bauland an gemeinnützige Wohnbauträger abgibt, dann entstehen preiswerte Wohnungen. Warum das so ist und welchen Nutzen das Gemeinwesen sonst noch davon hat, wird in Kapitel 5.4 beschrieben. In Kapitel 5.5 wird anhand einer Modellrechnung untersucht, ob bei einem aktuellen Baurecht in der Stadt Zürich das Bauland zu fairen Konditionen abgegeben wird und wer allenfalls finanziell davon profitiert.

In Kapitel 3.1 wurden die Lagen beschrieben, an denen die Immobilienpreise sehr stark gestiegen sind und wo ein gewisses Angebot an preisgünstigem Wohnungsbau wünschenswert ist, um eine gewisse soziale Durchmischung zu ermöglichen:

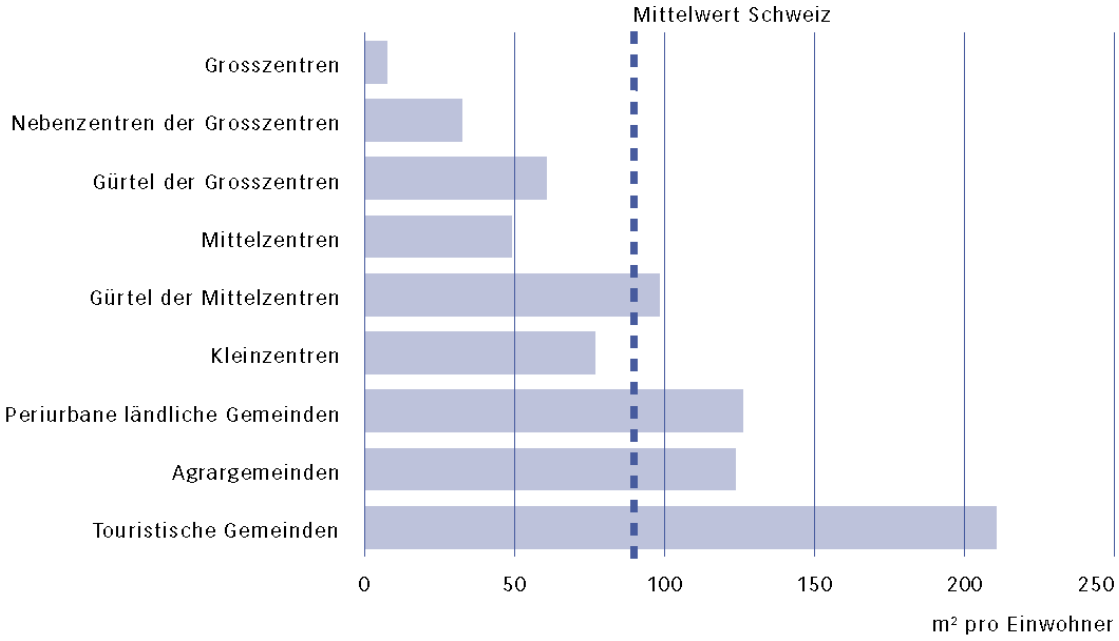
- Wirtschaftliche Zentren (Zürich, Genf)
- Gemeinden mit hoher Nachfrage nach Zweitwohnungen (St. Moritz, Gstaad)
- Gemeinden mit Steuervorteilen (Zug, Freienbach)
- Beste Wohnlagen (Seegemeinden am Zürich- und Genfersee)

Laut einer Erhebung «stehen in der Stadt Zürich nur rund 30 % der Genossenschaftswohnungen auf Grundstücken, welche ihnen die Stadt verkauft oder im Baurecht abgegeben hat» [SVW, 2011/1]. Das Bauland für die restlichen 70 % der Wohnungen haben die WBG selber erwerben können. Doch gerade an oben beschriebenen Lagen ist das Bauland für WBG auf dem freien Markt immer weniger bezahlbar, weil es nur

noch wenige Landreserven gibt. Hier sind die WBG «auf Land angewiesen, das ihnen die öffentliche Hand im Baurecht abgibt. Auf dem freien Bodenmarkt [...] ziehen die Gemeinnützigen im Konkurrenzkampf um den Boden in aller Regel den Kürzeren.» [Hauri, 2011, S. 15] In der Stadt Zürich werden zurzeit für Stockwerkeigentum 30–40 Prozent höhere Baulandpreise bezahlt, als für Wohnbaugenossenschaften tragbar sind [vgl. SVW, 2011/2, S. 8]. Trotzdem sollte mit einer aktiven Bodenpolitik des Gemeinwesens der Anteil von preiswerten Wohnungen gesteigert (z.B. Zug) oder zumindest aufrechterhalten (z.B. Zürich) werden. «Eine aktive Bodenpolitik wird heute vor allem dadurch erschwert, dass das für die Landbeschaffung notwenige Kapital fehlt. Zusätzliche Mittel könnten hier über eine konsequente Mehrwertabschöpfung generiert werden.» [Spori, Bühlmann, 2010, S. 29]

Abb. 18: Bauzonenreserven der Schweiz 2000

Nicht überbaute Bauzone (ohne öffentliche Bauten und Anlagen) in m^2 pro Einwohner in Bauzonen



[Quelle: ARE, 2005, S.36, Infoplan, BFS, Kantone]

Baurechtsbedingungen

In der Regel gibt das Gemeinwesen Bauland im Baurecht zu speziellen Baurechtsbedingungen ab, denn ein Verkauf liegt meistens nicht im Interesse der Stadt oder der Gemeinde, die das Bauland aus strategischen Gründen behalten möchten, um auch nach Ende des Baurechts neue Möglichkeiten für eine aktive Bodenpolitik zu haben. Ein Einblick, wie solche Baurechtsbedingungen aussehen, kann in der Modellrechnung in Kapitel 5.5.9 gewonnen werden.

Vergabekriterien für Baurecht

Die Stadt Zürich hat für die Vergabe von Baurechten an WBG die folgenden Kriterien definiert:

- Bauträger, die bereits in der Nachbarschaft bestehende Siedlungen haben (Synergieeffekte bei der Bewirtschaftung)
- Akzeptanz der Auflagen (Projektwettbewerb) und Vorgeschichte
- Eignung des Grundstücks hinsichtlich Wohnungsart (z.B. Alters-, Studentenwohnungen etc.) oder Grösse/Komplexität der Bauaufgabe (Aufteilung auf mehrere Bauträger bei grossen Arealen möglich)
- Abwechslung zwischen Bauträgern unterschiedlicher Ausrichtung

[Montanari, 2011, S. X]

Anteil mit Sozialwohnungen

Im Zusammenhang mit der Abgabe von Bauland im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger können die bereits vorgängig beschriebenen Instrumente in Kombination zur Anwendung kommen:

- Spezialzonen für preiswerten Wohnungsbau
- Wohnanteile für preiswerten Wohnungsbau
- Nutzungsbeschränkungen
- Kaufrecht des Gemeinwesens

Im Gegensatz zu den Sozialwohnungen des kommunalen Wohnungsbaus können in den Siedlungen der gemeinnützigen Wohnbauträger bestimmte Anteile an Sozialwohnungen integriert werden. Bei den grossen WBG in der Stadt Zürich ist dies heute praktisch immer der Fall. Die Stadt Zürich verlangt bei der Abgabe von Bauland an WBG, dass ein Anteil von 20 % mit den Mitteln der Wohnbauförderung (Sozialwohnungen) realisiert wird. Dadurch ergibt sich eine bessere soziale Durchmischung, und es entstehen keine reinen Sozialsiedlungen. Eine genauere Abgrenzung zwischen gemeinnützigem Wohnungsbau und den klassischen Sozialwohnungen erfolgt in Kapitel 5.3.2.

5.3 Gemeinnütziger Wohnungsbau

5.3.1 Definition

Der gemeinnützige Wohnungsbau kann «als dritte Kraft zwischen dem privaten Mietwohnungssegment und dem individuellen Eigentum» bezeichnet werden [Gurtner, 2009, S. 5]. In der Schweiz gehören ca. 160’000 (5 %) aller ständig bewohnten Wohnungen den WBG. Davon befindet sich fast ein Viertel in der Stadt Zürich. In der Stadt Zürich sind knapp 20 % aller Wohnungen im Besitz von WBG.

Die WBG haben sich der «Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz» verpflichtet und bieten preisgünstigen Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten an (Kostenmiete). Die Genossenschafter sind in der Regel auch die Mieter, viele Aufgaben werden ehrenamtlich erfüllt, und das nachbarschaftliche Zusammenleben wird gefördert. Zudem wenden viele WBG freiwillig Belegungsvorschriften an, damit die Wohnungen nicht unternutzt oder gehortet werden können [vgl. BWO, 2010/2].

«Wohnbaugenossenschaften sind Selbsthilfeorganisationen. Sie erbringen ihre Leistungen

weitgehend aus eigener Kraft. Die grosse Mehrheit ihrer Siedlungen steht auf Land, das sie mit eigenen Mitteln auf dem freien Markt erworben haben. Sie sind heute so günstig, weil sie über Jahrzehnte der Spekulation entzogen waren. Dank der Kostenmiete werden keine Gewinne abgeschöpft.» [SVW, 2011/1]

5.3.2 Abgrenzung zum Sozialen Wohnungsbau

Neben dem gemeinnützigen Wohnungsbau gibt es in der Schweiz die Wohnbauförderung. Wohnungen werden mit zinslosen Darlehen des Gemeinwesens unterstützt (sozialer Wohnungsbau). Diese Wohnungen dürfen nur an Personen bis zu einem bestimmten Einkommen vermietet werden, und zudem müssen zwingend Belegungsvorschriften eingehalten werden.

Jeder Bauträger kann Wohnungen mit der Wohnbauförderung erstellen. Grössere Wohnbaugenossenschaften integrieren bei Neubauten in der Regel einen Anteil von 20 % geförderten Wohnungen in ihre Siedlungen. Doch im Vergleich zu Deutschland, Österreich oder Frankreich ist der soziale Wohnungsbau in der Schweiz viel weniger stark institutionalisiert.

«Von den insgesamt 37'000 Genossenschaftswohnungen sind 1500 Wohnungen von der Stadt Zürich mit unverzinslichen Darlehen subventioniert. Wer in einer solchen wohnen will, muss nachweisen, ein steuerbares Einkommen von weniger als 59'800 Franken zu haben.» [Schindler, 2011]

Im Kanton Zürich ist die Wohnbauförderung auf 20 Jahre begrenzt. Danach werden die Wohnungen zu gewöhnlichen Mietwohnungen. Bei den WBG blieben diese Wohnungen in der Vergangenheit durch die Kostenmiete auch nach Ablauf der Wohnbauförderung preiswert.

5.3.3 Geschichte

Die ersten WBG entstanden als Folge der schlechten Wohnbedingungen nach 1860 und besonders ab 1890 bis zum Ersten Weltkrieg in den Städten Basel, Bern, Biel, Zürich, Winterthur und St. Gallen. Es folgten ab 1910 die ersten, von den Bundesbetrieben unterstützen Eisenbahnergenossenschaften.

Nach dem ersten Weltkrieg war die Wohnungsnot derart gross, dass viele Städte, Kantone und auch der Bund eine aktive Wohnbauförderung betrieben. Dies führte zu einem ersten Boom der WBG.

Eine zweite Gründungs- und Bauwelle gab es während und nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die 60er Jahre.

Ab 1980 entstanden zahlreiche Neugründungen von WBG mit Selbstverwaltungscharakter. Ihr Wohnungsbestand fällt zahlenmässig wenig ins Gewicht, doch gaben sie den traditionellen WBG wichtige Impulse.

Der Marktanteil der WBG ist landesweit jedoch im Sinken begriffen, mit Ausnahme der Stadt und des Grossraums Zürich. Dort sind traditionelle wie neuere WBG weiterhin sehr aktiv in der Erneuerung ihrer Bestände und im Bau neuer Siedlungen, häufig in Partner-

schaft mit den Stadtbehörden. Die Neubauten werden meistens in Architekturwettbewerben ermittelt und verwirklichen in verschiedener Hinsicht innovative Ansätze (Energieverbrauch, Mobilität, Kombination Wohnen/Arbeiten, Gemeinschaftseinrichtungen, öffentliche Angebote, Alters-/Hausgemeinschaften). Das grösste Hindernis für eine stärkere Entwicklung sind die Bodenknappheit bzw. die zu hohen Baulandpreise.

[SVW, 2008]

5.3.4 Rechtliche Grundlagen

Bundesverfassung

«Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familien eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. [...] Die Gemeinwesen sollen dieses Sozialziel im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel anstreben. Aus diesem Ziel können jedoch keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.» [Schweizerische Eidgenossenschaft, 1999, BV Art. 41]

Kantonale Gesetze

«Die Richtplanung soll die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des Menschen und für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen schaffen oder sichern sowie der Bevölkerung der verschiedenen Kantonsteile in der Gesamtwirkung räumlich möglichst gleichwertige Lebensbedingungen gewähren. Insbesondere ist anzustreben, dass [...] die für eine ausgewogene wirtschaftliche und siedlungspolitische Entwicklung des Kantons erforderlichen Flächen für Wohnen und Arbeiten sichergestellt werden [...].» [Kanton Zürich, 1975, § 18]

Kommunale Gesetze

In der Stadt Zürich gibt es ein Reglement über das Rechnungswesen der von der Stadt Zürich unterstützten Wohnbauträger (Rechnungsreglement) aus dem Jahr 2003. Dieses umschreibt die einzureichenden Projektunterlagen, macht Vorgaben für die Rechnungsführung (Amortisationskonto, Erneuerungsfonds), Vorstandentschädigungen und die Entsendung von städtischen Abgeordneten in die Vorstände der unterstützen Wohnbauträger. In der Stadt Zürich wird heute praktisch bei allen WBG dieses Reglement angewendet: wenn Wohnbauträger mit zinslosen Darlehen der Wohnbauförderung unterstützt werden oder wenn Bauland im Baurecht abgegeben wird.

5.3.5 Wer darf in Genossenschaften wohnen?

Handelt es sich bei der Vermietung der Wohnungen der gemeinnützigen Wohnbauträger um einen Beziehungsmarkt? Haben nur gewisse privilegierte Bevölkerungsschichten mit den richtigen Kontakten eine Chance auf eine Wohnung?

Tatsächlich haben viele WBG lange Wartelisten, wenn überhaupt solche geführt werden. Die meisten WBG geben Kriterien für die Vermietung von Wohnräumen vor, an

denen sich das Entscheidungsgremium orientiert, wie beim folgenden Beispiel der WBG KraftWerk1:

- Dringlichkeit des Wohnungswechsels aus finanziellen, gesundheitlichen oder sozialen Gründen
- Integration in Strukturen, Engagement für KraftWerk1
- Förderung von neuen Wohnformen, zum Beispiel Suiten [Wohngemeinschaften]
- Soziale Durchmischung
- Dauer der Mitgliedschaft in der Genossenschaft
- Mindestbelegung der Wohnung
- Einbezug der Nachbarschaft und nachbarschaftliche Verträglichkeit
- Finanzielle Verhältnisse
- Bleiberecht in der Genossenschaft (gilt nur beschränkt für befristete UntermieterInnen)

[KraftWerk1, 2010]

Die Mitgliedschaft in der WBG, in der man sich für eine Wohnung bewirbt, ist oft die Grundvoraussetzung, um überhaupt eine Chance darauf zu haben.

WBG sind Selbsthilfeorganisationen, die darauf basieren, dass sich Menschen solidarisch in einer gemeinnützigen Struktur zusammenschliessen, um gemeinsam Bauland zu erwerben und darauf Wohnraum zu realisieren, der, wie beim privaten selbstgenutzten Eigenheimbau, langfristig der Bodenpreisspekulation entzogen wird. Deshalb können theoretisch alle mit Gleichgesinnten eine WBG gründen und sich auf die Suche nach Bauland machen.

Weil die WBG ein dritter Weg zwischen selbstbewohntem Eigentum und Miete darstellt, bieten die WBG ihren Genossenschafterinnen und Genossenschaftern einen weitgehenden Kündigungsschutz. Dafür müssen Belegungsvorschriften und interne Umzugsangebote (Kapitel 5.4.2) beachtet werden.

5.3.6 Verkauf

Der Verkauf von Liegenschaften und Gründstücken ist für WBG streng geregelt. Bei der Abgabe von Bauland an die WBG gibt es in der Regel ein Zweckentfremdungsverbot und ein Vorkaufsrecht durch die Gemeinde. In der Stadt Zürich unterliegen praktisch alle WBG diesen Bestimmungen, auch wenn kein Baurecht vorliegt.

Ein Verkauf von Liegenschaften von WBG ist nur in begründeten Ausnahmefällen möglich. Zudem kann ein Verkauf nur an einer Generalversammlung der WBG mit einer hohen Quote beschlossen werden.

5.4 Nutzen des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Der gemeinnützige Wohnungsbau bietet mehr als nur preiswerten Wohnungsbau. Es bestehen viele weitere Qualitäten, die aus dem Prinzip der Selbsthilfe und den Idealen der Gemeinnützigkeit entstanden sind. Das Gemeinwesen hat von diesen Qualitäten einen grossen gesellschaftlichen Nutzen:

- Kostenmiete (preiswerter Wohnungsbau)

- Belegungsvorschriften
- Soziale Durchmischung
- Reduktion von Mietzins und Anteilscheinkapital
- Selbstverwaltung und Partizipation
- Gemeinschaftliches Wohnen
- Architektur
- Energieeffizientes Bauen und Mobilitätskonzepte
- Flächen für das Gemeinwesen
- Kunst am Bau

In den folgenden Kapiteln werden diese verschiedenen Qualitäten erläutert.

5.4.1 Kostenmiete

Gemeinnützige Wohnungen berechnen bei der Mietzinskalkulation nur «die effektiven Kosten für Verzinsung, Amortisation, Verwaltung und Unterhalt». Gemäss einer Erhebung aus dem Jahr 2000 sind die ca. 160'000 Wohnungen der gemeinnützigen Wohnbauträger «bei gleicher Wohnfläche um rund 15 % günstiger als die Gesamtheit der Mietwohnungen» [vgl. Wohnbund, 2008].

In der Stadt Zürich gibt es Reglemente über die Mietzinse und das Rechnungswesen der von der Stadt Zürich unterstützen Wohnbauträger. Diese gelten einerseits für subventionierte und andererseits für freitragende Wohnungen, wenn Darlehen, Genossenschaftskapital oder Baurechte von der Stadt beansprucht werden. Ab dem 11. Jahr müssen jährlich 0,5 Prozent der Erstellungskosten amortisiert werden (Amortisations- oder Abschreibungskonto), und jährlich muss 1 Prozent des Gebäudeversicherungswerts in einen Erneuerungsfonds einbezahlt werden. Zudem sind die Richtwerte für Vorstandentschädigungen und die Berechnung der höchstzulässigen Mietzinssumme einzuhalten. Das Büro für Wohnbauförderung prüft und bewilligt die Jahresrechnung und kontrolliert somit die Einhaltung des Reglements über das Rechnungswesen. Zudem behält sich die Stadt Zürich das Recht vor, einen städtischen Abgeordneten in den Vorstand einer WBG zu delegieren.

Dank preiswertem Wohnraum steht den Genossenschafterinnen und Genossenschaftern mehr Geld für andere Dinge zur Verfügung. Es versteht sich von selbst, dass damit dann nicht eine Zweitwohnung (Kapitel 2.1.3) finanziert werden sollte, denn dadurch würden die Belegungsvorschriften torpediert.

5.4.2 Belegungsvorschriften

Im Kanton Zürich gelten «für fast 90 Prozent der Wohnungen der gemeinnützigen Wohnbauträger (ab 200 Wohnungen) [...] Belegungsvorschriften» [SVW, 2011/1]. In den meisten WBG wird die folgende Regel angewandt:

Anzahl Zimmer (Schlaf-/Wohnzimmer) minus 1 oder 2 = Mindestanzahl BewohnerInnen

In der WBG KraftWerk1 gilt z.B. bei Unterbelegung eine Übergangsfrist von drei Jah-

ren (bei Wohngemeinschaften: sechs Monate). Die Unterbelegung ist der WBG innert Monatsfrist zu melden. Bei Nichteinhaltung kann das Mietverhältnis gekündigt werden [vgl. KraftWerk1, 2010]. Diese Regelung wird in ähnlicher Form von vielen WBG angewendet. Doch vieles deutet darauf hin, dass die Belegungsvorschriften nicht bei allen mit der gleichen Konsequenz angewendet werden. Doch ein grosser Vorteil bietet sich bei der Koordination zwischen den Bewohnerinnen und Bewohnern. Einer Familie, bei der die Kinder ausgezogen sind, kann eine kleinere Wohnung angeboten werden. Die frei werdende Wohnung kann danach an ein junges Paar abgegeben werden, das Nachwuchs erwartet.

«Die grossen Genossenschaften haben hier attraktive Möglichkeiten, älteren Paaren oder Alleinstehenden ein Angebot zu machen für eine kleinere Wohnung. So kann der Flächenbedarf pro Kopf natürlich deutlich gesenkt werden, was vielerlei positive Effekte hat.» [Schwitter, 2011, S. 12]

Gewisse WBG erheben bei Unterbelegung einen Unterbelegungszuschlag, der dem Solidaritätsfonds der Genossenschaft zugutekommt. Diese Regelung ist unter dem Aspekt der Kostenmiete nicht unproblematisch, denn es widerspricht dem gemeinnützigen Prinzip, dass man sich mit Geld mehr Wohnfläche erkauft, die eigentlich anderen zugutekommen sollte.

Beim freitragenden gemeinnützigen Wohnungsbau wäre die Anwendung von Einkommenslimiten für die Bewohnerinnen und Bewohner nicht zielführend, denn jeder hat das Recht, mit Gleichgesinnten eine WBG zu gründen, unabhängig davon, wie hoch Einkommen und Vermögen sind. Auch ist es in der Praxis sehr schwierig und auch unangenehm, die tatsächlichen Einkommen der Bewohnerinnen und Bewohner zu kontrollieren. Anders sieht dies beim sozialen Wohnungsbau aus, bei dem das Gemeinwesen die Wohnungen mit den Mitteln der Wohnbauförderung subventioniert. Hier sind Einkommensgrenzen zwingend.

Aus den oben aufgeführten Gründen ist es sinnvoll, als einzige Vorschrift konsequent eine Mindestbelegung der Wohnung zu fordern. Dadurch würde einerseits ein Beitrag gegen die Zersiedelung geleistet, und andererseits ergeben sich dadurch ideale Voraussetzungen für eine gute soziale Durchmischung, weil auch wohlhabende Bevölkerungsschichten willkommen sind, wenn diese ihren Flächenverbrauch freiwillig einschränken.

«Was die Beanspruchung von Wohnfläche angeht, haben die Genossenschaften zudem einen etwa um einen Drittel kleineren Bedarf als im Schnitt. Davon profitiert die Stadt, indem sie weniger Verkehrswege und weniger Infrastruktur bereitstellen muss. Von den sonstigen ökologischen Vorteilen nicht zu reden.» [Schmid, 2011/2]

5.4.3 Soziale Durchmischung

In den Siedlungen der WBG in der Stadt Zürich leben vor allem die folgenden Nachfragerkategorien. «Unterer bis oberer Mittelstand (Schweizer und ‹alteingesessene› Ausländer wie Italiener und Spanier», «Familien», «nur wenige Haushalte aus untersten sozialen Schichten» [vgl. Stadt Zürich, 2008/2, S. 14].

«Die gemeinnützigen Wohnbauträger bieten Wohnraum für alle Bevölkerungskreise an. Dabei streben sie soweit möglich eine Durchmischung an, die unterschiedliche Lebensstile zulässt und Schwache nicht ausgrenzt, sondern integriert. Sie berücksichtigen insbesondere Familien, Behinderte und Betagte und sind bestrebt, Wohnungen mit günstigen Mieten Haushalten mit geringen Einkommen zur Verfügung zu stellen.» [BWO, 2010/2]

Das war bis in die Achtzigerjahre noch ganz anders, bis dahin wurden fast ausschliesslich Drei- und Vierzimmerwohnungen erstellt. In den letzten drei Jahrzehnten hat sich dies aber stark geändert, und einige WBG gehen neue Wege und fördern spezielle Wohnformen wie Grosshaushalte mit Gemeinschaftsküche, grosse Wohngemeinschaften und Clusterwohnungen [vgl. Hofer, 2011, S. 23–31] und leisten damit einen wertvollen Beitrag zum sparsamen Wohnflächenverbrauch und zur Entwicklung neuer gemeinschaftlicher Wohnformen.

Einige WBG «orientieren sich jedoch z.B. beim Ausländeranteil am Durchschnittswert der Gemeinde» [Gurtner, 2007, S. 25]. Eine solche Regelung unterstützt die Idee der Gemeinnützigkeit, denn eine Siedlung soll schliesslich für alle Bevölkerungsschichten offen sein. Hier gibt es vermutlich bei einigen, vor allem älteren, WBG Handlungsbedarf. Jedoch kann bei neuen Siedlungen ein Ausländeranteil gezielt gesteuert werden.

«Allerdings bietet gerade die Dominanz der gemeinnützigen Vermieter auf dem Wohnungsmarkt auch eine Chance, wenn diese sich stärker für die ausländische Bevölkerung öffnen. Ihnen stehen aufgrund ihrer Formen der Selbstverwaltung unter Umständen bessere Integrationsmöglichkeiten zur Verfügung als dem privaten oder institutionellen Markt.» [Stadt Zürich, 2008/3, S. 3]

Auch die Gemeinde Küsnacht (ZH) hat aus diesem Grund verschiedene Grundstücke im Baurecht an gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften abgegeben:

«Die Bewohnerinnen und Bewohner sowohl der Gemeinde- wie auch der Genossenschaftswohnungen tragen in hohem Masse zur altersmässigen und sozialen Durchmischung der Küsnachter Bevölkerung bei. Die ausgewogene Durchmischung ist ein wichtiger Bestandteil der Lebensqualität, welche Küsnacht seit Jahrzehnten auszeichnet. Diesem Zustand will der Gemeinderat weiterhin Sorge tragen.» [Küsnacht, 2010]

5.4.4 Reduktion von Mietzins und Anteilscheinkapital

Mietzinsreduktion

Bei fast 80 % der Wohnungen führen die WBG einen Mietzins- oder Solidaritätsfonds zur Verbilligung der Mieten [vgl. SVW, 2011/1]. Damit erfüllen diese gemeinnützigen Wohnbauträger freiwillig eine wichtige Funktion des Gemeinwesens, denn dadurch

kann auch Personen mit geringen finanziellen Möglichkeiten eine Wohnung vermietet werden, ohne dass Sozialgelder des Gemeinwesens beansprucht werden müssen. Die WBG KraftWerk1 pflegt dafür einen Solidaritätsfonds, der durch einkommensabhängige Beiträge (ca. 1 % der Mietzinseinnahmen) finanziert wird.

«Der Mietzinsfonds bezweckt die Verbilligung des Mietzinses. BewohnerInnen von KraftWerk1 können aus dem Mietzinsfonds Leistungen erhalten [...]. Die maximale Solidaritätsleistung beträgt 20 % des Mietzinses.» [KraftWerk1, 2007]

Reduktion des Anteilscheinkapitals

Bei älteren WBG bewegt sich das Anteilscheinkapital auf dem Niveau eines normalen Mietzinsdepots. Jedoch ist bei «jungen» WBG wie KraftWerk1 das Anteilscheinkapital, das einbezahlt werden muss, sehr hoch. Bei einer Familienwohnung sind das mehrere Zehntausend Franken, ca. zwei Jahresmieten. Dafür können auch die Gelder der Pensionskasse verwendet werden. Deshalb wurde beim Eigenkapital eine Reserve von ca. 2% der Anlagekosten dafür reserviert, dass Personen, die nicht genügend Anteilscheinkapital haben, trotzdem in der Siedlung wohnen können. Es kann über die Hälfte des Anteilscheinkapitals erlassen werden, und der Restbetrag kann in Raten einbezahlt werden. Niemand soll wegen des Anteilscheinkapitals nicht in der WBG leben können [vgl. KraftWerk1, 2007].

«Es kann angenommen werden, dass ohne die Wohnungsangebote der Gemeinnützigen die tieferen Einkommensschichten vermehrt hinausgedrängt würden, oder dass sie in Wohnungen deutlich schlechterer Qualität leben müssten.» [Statistik ZH, 2001, S. 18]

5.4.5 Selbstverwaltung und Partizipation

Selbstverwaltung

Einige Genossenschaften wie zum Beispiel die Wogeno-Genossenschaften streben mit Hausvereinen einen möglichst hohen Grad an Selbstverwaltung an.

«An gelegentlichen Haussitzungen besprechen sie Budget, anstehenden Unterhalt, die Nutzung der gemeinschaftlichen Anlagen wie Garten, Dachterrasse, Gemeinschaftsraum oder andere gemeinsame Dinge. Auch die Wahl von neuen MitbewohnerInnen fällt in ihre Kompetenz.» [Wogeno, 2011]

Partizipation im Planungsprozess

Ein weiteres wichtiges Merkmal von innovativen Genossenschaften ist der Einbezug der Genossenschaftsmitglieder in den Planungsprozess. Auf dem Hunzikerareal im Zürcher Leutschenbachquartier will die Genossenschaft «mehr als wohnen» bis Ende 2013 eine in jeder Hinsicht wegweisende Wohnsiedlung für rund 1000 Menschen erstellen. Für Interessierte und zukünftige Bewohnende gibt es «sogenannte Echoräume, an denen ausgewählte Themenbereiche mit einem breiteren Publikum und teils mit Fachreferenten vertieft werden» [mehr als wohnen, 2011].

«Die Genossenschaftsmitglieder können sich in verschiedenen Gefässen am Planungsprozess aktiv beteiligen. Partizipation trägt zur Qualität des Projektes bei; vielfältige Vorschläge und

Ideen können einfliessen und die Planungen werden dem kritischen Blick potenzieller NutzerInnen ausgesetzt. Partizipation ist zugleich eine Investition in die Zukunft. Sie fördert die Identifikation der MieterInnen mit dem Ort und ihr Engagement im Projekt.» [Kalkbreite, 2011]

«Die Genossenschaft KraftWerk1 lädt bei all ihren Bauprojekten in einem frühen Stadium Interessierte zu einem Prozess mit Diskussionsrunden, Besichtigungen und Erfahrungsaustausch mit bestehenden Wohnmodellen ein. In dieser Auseinandersetzung entwickeln sich neue Wohnideen, bilden sich persönliche Netze, aus denen die künftige Hausgemeinschaft wächst, und wird gemeinsam das Raumprogramm entwickelt.» [Hofer, 2011, S. 30]

5.4.6 Gemeinschaftliches Wohnen

«Der Grossteil des heutigen Wohnungsbestandes besteht aus einheitlichen, am konventionellen Familienbild orientierten Wohnungstypen mit vorgegebenen Nutzungen. Angesichts des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Wandels werden jedoch zusehends nutzungsneutrale Wohnräume unterschiedlicher Grösse gebaut.» [Hauri, 2004]

Viele WBG bieten heute Wohnungen für verschiedene Lebensformen an. Nebst gewöhnlichen Familienwohnungen und Ein-Personen-Haushalten gibt es inzwischen viele Modelle für neue Wohnformen. So liefern z.B. die Genossenschaften Karthago, KraftWerk1 und Kalkbreite in der Stadt Zürich oder Gesewo in Winterthur gute Beispiele von neuen Wohnformen: Wohngemeinschaften, Grosshaushalte, Clusterwohnungen, Wohnen im Alter, Wohnen mit Dienstleistungen etc.

«Karthago ist das Haus, in dem Wohnen mehr bedeutet als anderswo. Wir sind 53 Leute, vom Kleinkind bis zum Grossvater, leben in 9 Wohngemeinschaften und bilden gleichzeitig eine Hausgemeinschaft. Das Herz des Hauses ist der Küchenbetrieb mit den KöchInnen, die jeden Werktagabend im Gemeinschaftsraum für uns auftischen.» [Karthago, 2011]

Gerade in den Städten, wo das Wohnen immer teurer wird und sich auch wegen des breiten Dienstleitungsangebotes eine grosse Nachfrage von untypischen Lebensentwürfen konzentriert, leistet die klassische Wohngemeinschaft als Ur-Typ des gemeinschaftlichen Wohnens einen wichtigen Beitrag zum verdichteten Wohnen und somit gegen die Zersiedelung. Zudem ermöglicht das gemeinschaftliche Wohnen durch die Vernetzung der Teilnehmenden einen wichtigen Beitrag in Bezug auf die soziale Nachhaltigkeit einer Siedlung oder eines Quartiers.

«Die typisch urbanen Lebensformen wie Einpersonenhaushalt oder die Erwerbstätigkeit von Müttern sind in die suburbane Agglomeration diffundiert. Eine Ausnahme bildet dabei die Lebensform der Wohngemeinschaft, die sich zum typisch urbanen Phänomen entwickelt hat.» [Heye, Leuthold, 2004, S. 112]

5.4.7 Architektur

Aktuell ist ein breites Spektrum von Wohnbauprojekten von WBG im Entstehen begriffen oder bereits gebaut worden, bei denen über Architekturwettbewerbe die notwendige gestalterische Qualität gesichert wurde. In den meisten Fällen führen die WBG von sich aus einen Architekturwettbewerb durch. Die Ergebnisse können sich

sehen lassen:

Abb. 19: Genossenschaft ABZ: Siedlung Wolfswinkel in Zürich Affoltern

[Quelle: www.abz.ch]

Abb. 20: Genossenschaft ABZ: Siedlung Ruggächern in Zürich Affoltern

[Quelle: www.abz.ch]

Abb. 21: Baugenossenschaft Zurlinden: Siedlung Sihlbogen in Zürich Leimbach

[Quelle: www.bgzurlinden.ch]

Abb. 22: Baugenossenschaft Zurlinden: Siedlung Badenerstrasse im Kreis 3 in Zürich

[Quelle: www.bgzurlinden.ch]

Abb. 23: Genossenschaft «mehr als wohnen» in Zürich Leutschenbach

[Quelle: www.stadt-zuerich.ch]

Abb. 24: Genossenschaft Kalkbreite mit ihrer Siedlung im Kreis 4 in Zürich

[Quelle: www.kalkbreite.net]

«Bei Neubauprojekten im Baurecht gibt es beispielsweise in der Stadt Zürich häufig die Auflage, einen Architekturwettbewerb durchzuführen, wodurch erfahrungsgemäss bessere Architektur entsteht.» [Schwitter, 2011, S. 16]

5.4.8 Energieeffizientes Bauen und Mobilitätskonzepte

Energieeffizientes Wohnen

Die Neubauprojekte der WBG werden heute in der Regel mindestens nach Minergie erstellt. So war z.B. die erste Siedlung der WBG KraftWerk1 vor über zehn Jahren der damals grösste Minergie-Bau der Schweiz. Inzwischen werden viele Siedlungen in Minergie-P oder Minergie-Eco erstellt und orientieren sich an den Zielen der 2000-Watt-Gesellschaft. Auch die Nutzung der Solarenergie ist bei WBG stark verbreitet.

«2007 befanden sich rund 60 % aller Flächen von Sonnenkollektoren in Zürich auf Gebäuden von Wohnbaugenossenschaften.» [SVW, 2011/1]

Im Baurechtsvertrag zwischen der Stadt Zürich und der Genossenschaft «mehr als wohnen» ist vereinbart, dass das Bauvorhaben die energetischen Werte von Minergie-P einzuhalten hat [vgl. Stadt Zürich, 2010]. Inzwischen fordert die Stadt Zürich bei allen Baurechten, dass die energetischen Werte analog Minergie-P erreicht werden müssen.

Mobilitätskonzepte

Einige der oben gezeigten Projekte leisten einen Beitrag zur Reduktion des motorisierten Individualverkehrs. Es entstehen autoarme oder seit neustem auch autofreie Siedlungen. Dafür werden mit Verkehrplanern Mobilitätskonzepte erarbeitet. Diese werden in den Mietverträgen mit den Bewohnenden durchgesetzt.

5.4.9 Flächen für Gemeinwesen

Die Stadt Zürich verlangt z.B. im Baurechtsvertrag mit der Genossenschaft «mehr als wohnen», dass 1 Prozent der Nutzfläche der Stadt Zürich kostenlos zur Nutzung zur Verfügung gestellt werden muss.

«Dem Sozialdepartement ist auf Verlangen während der gesamten Dauer des Baurechts 1 Prozent an geeigneten Wohnungen (derzeit 5) zu vermieten. Zudem ist der Stadt bei Bedarf 1 Prozent der erstellten Nutzfläche (HNF) unentgeltlich im Rohbau für die Quartierversorgung zur Verfügung zu stellen. Für die übersteigende Nutzfläche hätte die Stadt einen Mietzins auf Basis der Selbstkosten zu bezahlen.» [vgl. Stadt Zürich, 2010]

5.4.10 Kunst am Bau

Die Stadt Zürich verlangt bei der Abgabe von Bauland im Baurecht, «ein halbes Prozent der Bausumme» [vgl. Stadt Zürich, 2010] für Kunst am Bau zu verwenden. Bei kleineren Bauprojekten wird sogar 1 % der Bausumme verlangt.

5.5 Modellrechnung Baurecht

Wenn das Gemeinwesen Bauland im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger abgibt, stellt sich die Frage, zu welchen Konditionen dies geschehen soll. In der Tagespresse war zu lesen, dass die «Wohnbauförderung in Zürich [...] teuer und ungerecht» sei [Huber, 2011]. Eine «Subvention von [...] rund 350 Millionen Franken pro Jahr»

würden die gemeinnützigen Wohnbauträger in der Stadt Zürich erhalten [Schellenbauer, 2011, S. 27].

Daraufhin haben die WBG erklärt, dass sie keine Subventionen erhielten, dass die Abgabe von Bauland im Baurecht «ein gutes Geschäft für die öffentliche Hand» sei, dass im Gegensatz zum Eigentum «die genossenschaftliche Form des Eigentums [...] steuerrechtlich benachteiligt» sei und dass die Genossenschaften «nicht von den zahlreichen Erleichterungen für das Wohneigentum profitieren». [SVW, 2011/1]

Anhand der vorliegenden Modellrechnung soll aufgezeigt werden, zu welchen Bedingungen ein Baurecht in der Stadt Zürich an gemeinnützige Wohnbauträger abgegeben wird und wer davon profitiert.

Für die Modellrechnung wurde als Basis das aktuelle Baurecht der Genossenschaft «mehr als wohnen» verwendet. Das Beispiel konnte jedoch nicht eins zu eins übernommen werden, denn die Genossenschaft «mehr als wohnen» realisiert einen Anteil von ca. 20 % mit den Mitteln der Wohnbauförderung. Deshalb weicht die Modellrechnung vom effektiven Baurechtsvertrag ab. In der Modellrechnung wird der Baurechtsvertrag der Genossenschaft «mehr als wohnen» nur insofern abgeändert, als dass 100 % freitragende Wohnungen erstellt würden.

Die Stadt Zürich unterhält über hundert Baurechtsverträge mit gemeinnützigen Bauträgern. Diese Verträge sind sehr unterschiedlich ausgestaltet, denn sie werden jeweils den spezifischen Gegebenheiten angepasst. Als Basis verwendet die Stadt Zürich eine einheitliche Regelung bei den Baurechten für den gemeinnützigen Wohnungsbau.

5.5.1 Baurechtszins

In der Stadt Zürich wird der Baurechtszins nach den Richtlinien von 1965 berechnet:

Abb. 25: Baurechtszins nach den Richtlinien von 1965

Kat.	Zone A 150 %	Zone B 125 %	Zone C 100 %	Zone D 75 %	Zone E 50 %
I	7 %	8 %	9 %	10 %	11 %
II	10 %	11 %	12 %	13 %	14 %
III	13 %	14 %	15 %	16 %	17 %
IV	16 %	**17 %**	18 %	19 %	20 %

[Quelle: Montanari, 2011]

In der Modellrechnung wurde der Prozentsatz der Kat. IV angewendet für den freitragenden Wohnungsbau. Die anderen Kategorien werden für die verschiedenen Stufen des subventionierten Wohnungsbaus verwendet.

Die Zonen bezeichnen die Ausnützung des Baulandes. Das Beispiel «mehr als wohnen» befindet sich in der Zone B, die Ausnützung beträgt 113 %. Deshalb wird der

Landwert in der Baurechtszinsberechnung mit 17 % berechnet.

Der Baurechtszins beträgt 3,25 % des Landwerts, dies entspricht dem durchschnittlichen Referenzzinssatz der letzten 5 Jahre.

Die massgebenden Anlagekosten für die Baurechtszinsberechnung betragen 168’000’000 Fr.. Daraus resultiert ein jährlicher Baurechtszins von 1’118’313 Fr.

Der Baurechtszins wird alle 5 Jahre zu 50 % dem Landesindex der Konsumentenpreise angepasst. Wenn davon ausgegangen wird, dass wir auch in Zukunft eine jährliche Teuerung haben werden, dann bedeutet dies, dass der Baurechtszins mit zunehmender Dauer kaufkraftbereinigt günstiger wird.

5.5.2 Heimfallentschädigung

Das Baurecht wird für eine Dauer von 60 Jahren abgeschlossen. Dazu gibt es die Option, das Baurecht zweimal um 15 Jahre zu verlängern. In der Modellrechnung wird von einem Heimfall in 90 Jahren ausgegangen.

Ab dem 11. Jahr müssen jährlich 0,5 % der Nettoanlagekosten, das sind im Beispiel «mehr als wohnen» 176'000’000 Fr., linear amortisiert werden.

«Dem Amortisationskonto (Abschreibungskonto) ist spätestens ab dem 11. Jahr nach Bezug der Wohnungen zu Lasten der Erfolgsrechnung jährlich mindestens ½ % der gesamten Erstellungskosten ohne Land zuzuweisen.» [Stadt Zürich, 2003, Art. 11]

Demzufolge werden ab dem 11. Jahr jährlich 880’000 Fr. in den Amortisationsfonds einbezahlt. Nach 80 Jahren befinden sich dementsprechend 40 % der Nettoanlagekosten im Amortisationsfonds. Die Stadt Zürich wird in 90 Jahren, beim Heimfall, die restlichen 60 % der Nettoanlagekosten vergüten (Heimfallentschädigung).

Dadurch, dass die Heimfallentschädigung nicht an den späteren Verkehrswert gekoppelt ist, wird die Stadt die Gebäude zu einem sehr günstigen Preis erwerben. Zudem beteiligen sich die WBG zu 40 % an der Amortisation. Durch die angenommene Teuerung der Zukunft wären die Bauten am Ende des Baurechts viel mehr wert, als die Stadt dafür bezahlen muss. Im Gegensatz zum Baurechtszins profitiert bei der Heimfallentschädigung nun die Stadt von einer zukünftigen Teuerung und Bodenpreissteigerung.

5.5.3 Technische Entwertung

Die technische Entwertung kann bei dieser Betrachtung vernachlässigt werden, denn die WBG müssen einen Erneuerungsfonds führen. Neben dem normalen Unterhalt und den kleinen Reparaturen werden alle grosszyklischen Erneuerungen vom Erneuerungsfonds getragen. Da der Erneuerungsfonds an die Gebäude gekoppelt ist, wird dieser beim Heimfall an die Stadt übergehen. Wenn die Gebäude saniert zurückgegeben würden, dann wäre der Erneuerungsfonds mehr oder weniger leer. Umgekehrt wäre der Erneuerungsfonds gefüllt, falls eine grosszyklische Sanierung erst anstünde.

«In den Erneuerungsfonds ist jährlich zulasten der Erfolgsrechnung mindestens 1 Prozent des Gebäudeversicherungswertes einzulegen.» [Stadt Zürich, 2003, Art. 14]

5.5.4 Teuerung

Die Jahresteuerung betrug über die letzten 30 Jahre durchschnittlich 2,1 %, über die letzten 20 Jahre durchschnittlich 1,4 % und über die letzten 10 Jahre durchschnittlich 0,9 %. Das Bundesamt für Statistik prognostiziert für die Jahre 2011 und 2012 eine Jahresteuerung von 0,7 %. In der Modellrechnung wird deshalb eine langfristig durchschnittliche jährliche Teuerung von 1,5 % angenommen.

5.5.5 Verkehrswert des Baulandes

In der Modellrechnung wird davon ausgegangen, dass der Verkehrswert des Baulandes, würde es heute an einen institutionellen Anleger (z.B. Pensionskasse) verkauft, einem Marktwert von 1500 Fr. pro Quadratmeter entspricht. Dieser Landwert wird auch im Baurechtsvertrag zwischen «mehr als wohnen» und der Stadt Zürich zugrunde gelegt [vgl. Stadt Zürich, 2010].

Wenn das Bauland auf dem freien Markt dem Meistbietenden verkauft würde, dann wäre es möglich, dass ein um 30–40 % höherer Baulandpreis bezahlt würde. Solche Baulandpreise können zurzeit bezahlt werden, wenn Wohneigentum für das obere Preissegment realisiert wird. Die Stadt Zürich betreibt eine nachhaltige Bodenpolitik. Deshalb soll das Bauland im Besitz der Stadt bleiben. Ein Vergleich mit Baulandpreisen für Wohneigentum wäre deshalb falsch und würde den Zielen der aktiven Bodenpolitik der Stadt Zürich widersprechen.

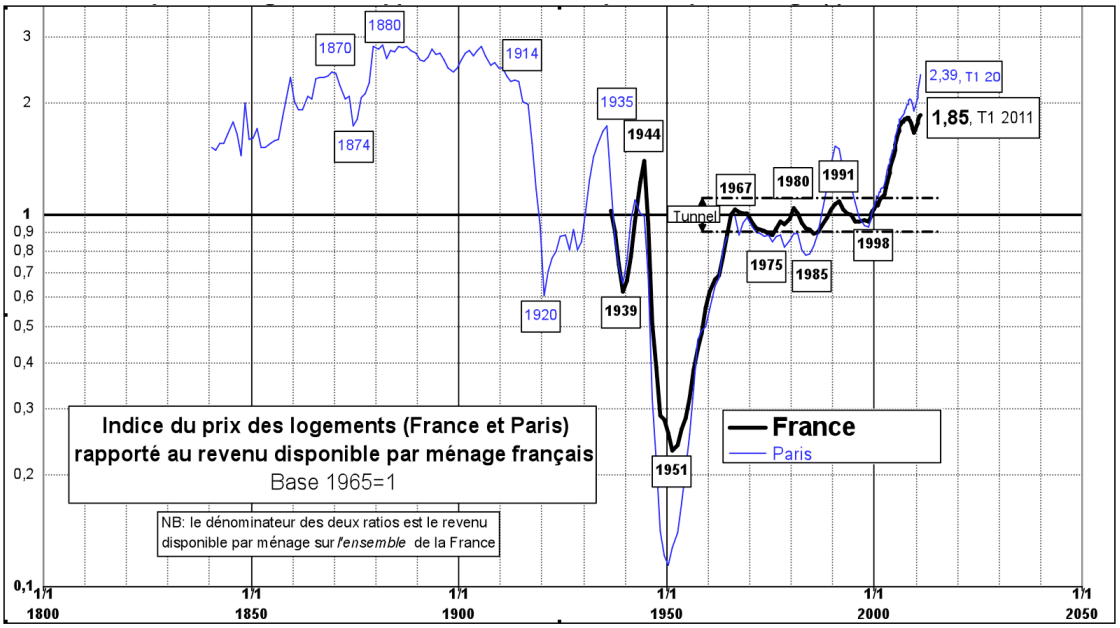
5.5.6 Bodenpreissteigerung

In der Fachliteratur gibt es nur sehr wenige Hinweise für langfristige Landwertsteigerungen.

Vergleich Bodenpreissteigerung Paris

Die nachfolgende Grafik, publiziert vom Generalrat für Umwelt und nachhaltige Entwicklung in Frankreich, zeigt den Index der Immobilienpreise im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen pro Haushalt in Paris und Frankreich von 1800 bis heute.

Abb. 26: Index der Immobilienpreise im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen pro Haushalt in Paris und Frankreich von 1800 bis heute



«Von 1965 bis 2001 hat sich der Index der Immobilienpreise in Frankreich relativ zum Einkommen der privaten Haushalte in einer Bandbreite von 20 % bewegt. Der hohe Anteil von Paris vor 1914 sollte nicht als Hinweis auf eine Abwertung der Immobilen in Bezug auf Einkommen pro Haushalt im 20. Jahrhundert interpretiert werden.»

[Quelle: CGEDD / INSEE / INSEE, www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr]

Die oben stehende Grafik lässt den Schluss zu, dass sich Immobilienwerte langfristig parallel zum Einkommen eines Haushaltes entwickeln. In der Schweiz sind die Einkommen in den letzten 40 Jahren real um 1,3 % gestiegen. Dadurch könnte angenommen werden, dass sich auch die Bodenpreissteigerung in diesem Bereich bewegen wird.

Abb. 27: Mittlere jährliche Veränderungsraten der realen Mieten (Neu- und Wiedervermietung, Bestandesmiete), der Reallöhne und des Kaufkraftgewinns 1970–2010:

Periode	Neu- und Wiedervermietung	Bestandesmieten	Reallöhne	Kaufkraftgewinn (Bestandesmieten)
1970 – 1980	0,7 %	– 0,3 %	2,2 %	2,5 %
1980 – 1990	5,8 %	1,4 %	1,4 %	0,0 %
1990 – 2000	– 4,8 %	1,0 %	0,2 %	– 0,8 %
2000 – 2010	2,5 %	1,1 %	1,3 %	0,2 %
1970 – 2010	**0,8 %**	**0,8 %**	**1,3 %**	**0,5 %**

[Quelle: SNB, BFS, BSV, Berechnungen Avenir Suisse]

Vergleich Bodenpreissteigerung Amsterdam

In einer anderen Studie ist ein Gebäude an der Herengracht in Amsterdam untersucht worden. Die Studie kam zum Schluss, dass sich der reale Wert von 1628 bis 1973 nur verdoppelt hat. Dies würde eine jährliche Wertsteigerung um 0,2 % ergeben [vgl. Eichholtz, 1996].

Geht man davon aus, dass der Anteil des Landwertes ca. 25 % am gesamten Immobilienwert beträgt, dann ergibt sich eine Bodenpreissteigerung von 0,8 %.

In der Modellrechnung wird deshalb aufgrund der beiden oben stehenden Überlegungen eine jährliche Bodenpreissteigerung von 1 % angenommen.

5.5.7 Zinssätze

Es werden die folgenden Zinssätze bei der Modellrechnung angenommen:

- Bruttozinssatz: 5,0 %
- Nettozinssatz: 3,5 %

Rechnet man das Bauland (ca. 40'000 m^2) mit dem angenommenen Verkehrswert von 1500 Fr., so ergibt dies einen Verkehrwert des Landes von ca. 60 Mio. Fr., zusammen mit den Anlagekosten von ca. 180 Mio. Fr. ergibt dies einen Gesamtwert von ca. 240 Mio. Fr. Kapitalisiert man zur Kontrolle den Mietwert von ca. 1,2 Mio. Fr. mit dem Bruttozinssatz von 5,0 %, dann kommt man beim Ertragswert auf die ungefähr gleiche Summe. Deshalb wurde ein sehr tiefer Bruttozinssatz von 5,0 % angenommen.

Der Referenzzinssatz der letzten 5 Jahre beträgt 3,25 %. Weil der Nettozinssatz früher während Jahren höher war und obschon die WBG in der Regel in den Genuss von guten Finanzierungskonditionen kommen, wird in der Modellrechnung ein Nettozinssatz von 3,5 % angenommen.

5.5.8 Weitere Baurechtsbedingungen

Die Stadt hat zudem einen grossen gesellschaftlichen Nutzen durch die gemeinnützigen Wohnbauträger (vgl. Kapitel 5.4), der nur teilweise in Franken beziffert werden kann. Bei der Genossenschaft «mehr als wohnen» sind im Baurechtsvertrag [Stadt Zürich, 2010] zusätzlich die folgenden Punkte aufgeführt:

- «Der Stadt ist bei Bedarf ein Prozent der erstellten Nutzfläche (HNF) unentgeltlich im Rohbau für die Quartierversorgung zur Verfügung zu stellen.» Deshalb entgehen der WBG jährlich Einnahmen im Umfang von ca. 101'000 Franken.
- «Für künstlerischen Schmuck ist ein halbes Prozent der Bausumme aufzuwenden.» Das sind 800'000 Franken.
- «Die Baurechtsnehmerin hat auf eigene Kosten und in Zusammenarbeit mit Grün Stadt Zürich den künftig zum Andreaspark gehörenden Freiraum entlang der Andreasstrasse zu erstellen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.» Die Zusatzfläche ausserhalb des Grundstücks beträgt ca. 2000 m^2. Diese Kosten betragen ca. 400'000 Franken. Dazu kommen nochmals jährlich 6000 Franken für Erneue-

rungsfonds (1 %) und Unterhalt (0,5 %).

- «Das Bauvorhaben ist unter Beachtung der gültigen Richtlinien des Hochbaudepartements zur Bauökologie zu realisieren. Zudem hat das Bauvorhaben die energetischen Werte von Minergie-P einzuhalten.» Dadurch entstehen bauliche Mehrkosten von 5 bis 14 %, wobei ein nur ca. Drittel davon bei den Energiekosten des Gebäudes kompensiert werden kann [vgl. Stokar, 2010]. Es werden Mehrkosten von 7 % angenommen. Daraus ergeben sich weitere 11,5 Mio. Franken. Dazu kommen nochmals jährlich 172'000 Franken für Erneuerungsfonds (1 %) und Unterhalt (0,5 %).
- Durch den Mietzins- oder Solidaritätsfonds, mit dem Mieten siedlungsintern verbilligt werden, leisten die Genossenschafterinnen und Genossenschafter selbst einen finanziellen Beitrag, damit sozial Schwache in der Siedlung leben können. In der Regel wird ca. 1% der Mietzinseinnahmen dafür verwendet. Das wären nochmals ca. 101'000 Franken pro Jahr.
- Durch die Belegungsvorschriften leistet die Siedlung einen Beitrag zum sparsamen Umgang mit Wohnflächen, und durch ein Mobilitätskonzept werden die Bewohnerinnen und Bewohner einen unterdurchschnittlichen Motorisierungsgrad aufweisen. Dadurch spart die Stadt Infrastrukturkosten. Diese Kosten können nicht in Franken beziffert werden.

Wenn der Rentenbarwert der jährlich wiederkehrenden Kosten und die anfänglichen Mehrinvestitionen zusammengezählt werden, dann ergibt dies über 23 Mio. Franken, das sind ca. 577 Franken pro Quadratmeter Bauland. Diese Kosten werden in der Modellrechnung bei den besonderen Baurechtsbedingungen berücksichtigt.

5.5.9 Ergebnisse der Modellrechnung

Die detaillierten Berechnungen befinden sich in Kapitel 8 im Anhang.

Der errechnete Gesamtverkehrswert der Bebauung «mehr als wohnen» würde bei 100 % freitragenden Wohnungen 232 Mio. Fr. betragen. Ohne Berücksichtigung von Teuerung und Bodenpreissteigerungen würde sich der Verkehrswert auf die folgenden drei Anteile verteilen:

Berechnung ohne Teuerung und ohne Bodenpreissteigerung:		
Baurecht (WBG)	145	Mio. FR.
Genossenschafter (Differenz Marktmiete zu Kostenmiete)	28	Mio. FR.
Land (Stadt Zürich)	59	Mio. FR.
Total Verkehrswert	232	Mio. FR.

Laut Baurechtsvertrag beträgt der Verkehrswert des Baulandes 1500 Fr. pro Quadratmeter. [Stadt Zürich, 2010]

Durch das Baurecht entspricht der Verkehrswert des Baulandes praktisch dem gleichen Wert von 1480 Fr. pro Quadratmeter. Demzufolge würde die Entwertung nur ca. 1 % betragen.

Wird nun die angenommene zukünftige Teuerung mitberücksichtigt, dann fällt zwar der Baurechtszins mit zunehmender Dauer immer tiefer aus, doch auch die Heimfallentschädigung wird geringer als ohne Berücksichtigung der Teuerung. Die beiden Faktoren gleichen sich beinahe aus, die Wertverschiebungen sind unwesentlich:

Berechnung mit Teuerung und ohne Bodenpreissteigerung:		
Baurecht (WBG)	144	Mio. Fr.
Genossenschafter (Differenz Marktmiete zu Kostenmiete)	28	Mio. Fr.
Land (Stadt Zürich)	60	Mio. Fr.
Total Verkehrswert	232	Mio. Fr.

Durch die Berücksichtigung einer angenommenen durchschnittlichen jährlichen Teuerung von 1,5 % steigt der Verkehrswert des Baulandes auf 1495 Fr. pro Quadratmeter. Demzufolge würde praktisch keine Entwertung stattfinden.

Wird nun aber auch eine jährliche Bodenpreissteigerung von 1 % mit eingerechnet, dann verschieben sich die Wertverhältnisse deutlich zugunsten des Baurechtgebers (Stadt Zürich):

Berechnung mit Teuerung und mit Bodenpreissteigerung:		
Baurecht (WBG)	135	Mio. Fr.
Genossenschafter (Differenz Marktmiete zu Kostenmiete)	28	Mio. Fr.
Land (Stadt Zürich)	69	Mio. Fr.
Total Verkehrswert	232	Mio. Fr.

Durch die Berücksichtigung einer angenommenen durchschnittlichen jährlichen Teuerung von 1,5 % und einer durchschnittlichen jährlichen Bodenpreissteigerung von 1 % steigt der Verkehrswert des Baulandes auf einen Wert von 1722 Fr. pro Quadratmeter. Demzufolge würde der Verkehrswert sogar eine Aufwertung von ca. 15 % erfahren.

Je nachdem, wie stark die Bodenpreissteigerung in die Berechnungen einfliessen, verändern sich die Wertanteile zwischen Baurecht und Land deutlich. Die WBG können beim Baurecht der Stadt Zürich nicht an den Bodenpreissteigerungen teilhaben und das Bauland bleibt im strategischen Besitz der Stadt.

5.6 Subjektförderung

Als Alternative zum gemeinnützigen Wohnungsbau wurde in letzter Zeit wiederholt eine Subjektförderung gefordert. Die Verfechter dieser Idee gehen davon aus, dass die gemeinnützigen Wohnbauträger vom Gemeinwesen stark subventioniert werden [vgl. Schellenbauer, 2011, S. 27].

«Bei dieser Förderung erhalten die unterstützten Haushalte eine Subvention (das ‹Wohngeld›), die sie dann für die Miete einer von ihnen gewählten Wohnung frei einsetzen können.» [Salvi, 2011, S. 88]

Beim Modell der Subjektförderung wird davon ausgegangen, dass sich in einem freien Wohnungsmarkt mit Angebot und Nachfrage ein ökonomisches Gleichgewicht ein-

pendeln würde. Im Zentrum wäre das Wohnen teurer als am Rand der Agglomeration. Dank der Subjekthilfe könnten auch sozial schwache Bevölkerungsschichten in zentraleren Lagen wohnen, und die soziale Durchmischung wäre ebenfalls gewährleistet. Durch die höheren Preise in den Zentren würde automatisch sparsamer mit der Wohnfläche umgegangen.

5.6.1 Probleme

Der freitragende Wohnungsbau und der subventionierte Wohnungsbau müssen klar auseinandergehalten werden (vgl. Kapitel 5.2.2). Der freitragende gemeinnützige Wohnungsbau ist auch im Baurecht selbsttragend und wird nicht subventioniert (siehe Modellrechnung Kapitel 5.5). Deshalb wird nochmals festgehalten, dass «in der Stadt Zürich nur rund 30 % der Genossenschaftswohnungen» auf Bauland stehen, «welches ihnen die Stadt verkauft oder im Baurecht abgegeben hat» [SVW, 2011/1].

Es gibt unbeantwortete Fragen:
- Bis zu welchem Betrag werden die sozial schwachen Bevölkerungsgruppen mit Subjekthilfe unterstützt? Müsste demzufolge nicht ein Maximalbetrag definiert werden? Würden dadurch nicht die sozial Schwächsten doch wieder aus den Zentren verdrängt (Gentrifizierung)?
- Wie wäre die Abgrenzung zur Sozialhilfe?
- Wie könnte verhindert werden, dass private Eigentümer ihre Gewinne mit Bewohnerinnen und Bewohnern, welche Wohngeld erhalten, maximieren?

Die Differenz zwischen dem Mittelstand und den sehr wohlhabenden Bevölkerungsschichten ist in den letzten Jahren deutlich grösser geworden (vgl. Kapitel 3.2.1). Eine Verdrängung des Mittelstandes hätte zur Folge, dass sich nur noch die wohlhabenden Bevölkerungsschichten eine Wohnung in den zentralen und attraktiven Teilen der Stadt leisten könnten. Wie auch heute werden diese nicht verdichteter Wohnen, sondern viel mehr Wohnfläche konsumieren und somit keinen Betrag zum verdichteten Wohnen und zur Attraktivität der Stadt leisten.

5.6.2 Schlussfolgerung Subjektförderung

Möglicherweise könnte die Subjekthilfe eine Alternative zur Wohnbauförderung darstellen. Wie bei der heutigen Wohnbauförderung müssten die Beitragsempfänger Belegungsvorschriften und Einkommensgrenzen einhalten.

Eine Studie des Amts für Statistik des Kantons Zürich aus dem Jahr 2001 zur Wohnbauförderung im Kanton Zürich kam jedoch zum Schluss, dass die Subjektförderung das Gemeinwesen viel teurer zu stehen käme, «weil dadurch ein einklagbares Recht entstünde, unter gewissen Bedingungen Mietzuschüsse zu verlangen. Sie wäre ausserdem weniger nachhaltig, weil die Mietzinsschüsse für immer teurer werdende Wohnungen immer höher werden müssen.» [Schmid, 2011/1]

«Hinsichtlich der Einkommensverhältnisse zeigen gesamtschweizerische Verbrauchserhebungsdaten aus dem Jahre 1998, dass Baugenossenschaften einen überproportionalen Beitrag

zur Wohnversorgung von Personen und Haushalten mit tiefen und sehr tiefen Einkommen leisten. Als tief gelten Jahres-Bruttoeinkommen zwischen 25'000 und 43'000, als sehr tief solche unter 25'000 Franken.» [Statistik ZH, 2001, S. 14]

5.7 Schlussfolgerung

Die Abgabe von Bauland im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger ist eine sehr wichtige und praktisch kostenneutrale Form der aktiven kommunalen Bodenpolitik:

Preiswerte Wohnungen

Dank der Kostenmiete schaffen die WBG langfristig preiswerten Wohnraum. Dadurch kann eine ausgewogene soziale Durchmischung ermöglicht werden, denn der Mangel an preiswertem Wohnraum ist einer der stärksten Treiber der Gentrifizierung

Begrenzung des Wohnflächenbedarfs

Da die WBG Belegungsvorschriften anwenden, wird ein wichtiger Beitrag gegen die Zersiedelung geleistet, denn der Wohnflächenverbrauch ist einer der stärksten Treiber der Zersiedelung:

- Reduktion des Verbrauchs von Bauland und von Wohnfläche pro Person
- Vergrösserung des Bewohneranteils in einem Quartier
- Es profitiert, wer bereit ist, auf beschränkter Fläche zu leben
- Verdichtung nach innen

Integration von Sozialwohnungen (Wohnbauförderung)

In den Siedlungen der WBG kann ein Anteil (z.B. 20 %) an Wohnungen mit der Wohnbauförderung (Sozialwohnungen) des Gemeinwesens quasi verteilt werden. Im Gegensatz zu klassischen Sozialsiedlungen ist dies von grossem Vorteil, weil die soziale Durchmischung gewährleistet bleibt.

Nachhaltige Siedlungsentwicklung

Die WBG schaffen qualitativ hochwertige Lebensräume und fördern nachhaltige Lebensweisen:

- Gute soziale Durchmischung
- Selbstverwaltung und Partizipation
- Gemeinschaftliches Wohnen und neue Wohnformen
- Architekturwettbewerbe
- Energieeffizientes Bauen und Mobilitätskonzepte

Die WBG pflegen viele Qualitäten, die aus dem Prinzip der Selbsthilfe und den Idealen der Gemeinnützigkeit entstanden sind. Das Gemeinwesen hat von diesen Qualitäten einen grossen gesellschaftlichen Nutzen.

In der Vergangenheit verbesserten sich dank den WBG die schlechten Wohnbedingungen in den Städten. Heute können die WBG eine wichtige neue Rolle für die ökologisch und sozial nachhaltige Entwicklung unserer Zentren und Agglomerationen

übernehmen, auch in Zukunft, wenn es um die Entwicklung von ganzen Quartieren und ihrer Infrastruktur geht.

6 Zusammenfassung

Im ersten Teil der Arbeit wurden die Problemfelder «Zersiedelung» und «Gentrifizierung» analysiert. Im zweiten Teil wurde dargelegt, wie mit den Instrumenten «Mehrwertabgabe» und «aktive Bodenpolitik» nachhaltige Lösungen zu den geschilderten Problemen realisiert werden können.

Die Schweiz profitiert von wirtschaftlich hervorragenden Standortbedingungen. Dadurch findet eine starke Zuwanderung statt. Diese ist ein starker Treiber des Wachstums der Siedlungsflächen und der Gentrifizierung. In den Zentren der Metropolitanregionen Zürich und Genf-Lausanne, den Niedrigsteuergemeinden, den touristischen Zentren und an den besten Wohnlagen lassen sich die wohlhabenderen Zuwanderer und Schweizer nieder. Dieser Zuwanderungsdruck erzeugt höhere Immobilienpreise, was zu Verdrängungsprozessen von ansässigen weniger wohlhabenden Bevölkerungsschichten führt.

In der Schweiz gibt es einen gesellschaftlichen Konsens darüber, dass eine gute soziale Durchmischung wichtig ist für die nachhaltige Entwicklung der Städte und Gemeinden. Die soziale Durchmischung kann über Wohnbau- oder Vermietungsmassnahmen beeinflusst werden. Dies ist jedoch nur möglich, wenn genügend preisgünstige Wohnungen vorhanden sind. Mit einer aktiven Bodenpolitik können Gemeinden Bauland im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger abgeben.

Ein weiterer starker Treiber der Zersiedelung ist die Zunahme des Flächenkonsums. Hier müssen Anreize geschaffen werden, sich einzuschränken. Der gemeinnützige Wohnungsbau hat dank Belegungsvorschriften einen deutlich kleineren Wohnflächenverbrauch pro Kopf als die übrigen Mieter und das Wohneigentum.

Deshalb können die gemeinnützigen Wohnbauträger mit ihren Siedlungen einen Beitrag zur Verdichtung des Siedlungsgebiets und zur sozialen Durchmischung leisten. Dadurch kann der Zersiedelung und der Gentrifizierung entgegengewirkt werden.

Die Zweitwohnungen können über Quoten reguliert und stärker steuerlich belastet werden, zudem kann durch Sonderzonen der touristische Bodenmarkt vom heimischen Bodenmarkt der Bevölkerung abgekoppelt werden.

Falsche Mobilitätsanreize und die Baulandhortung können mit steuertechnischen Anpassungen reduziert werden.

Die ökonomischen, sozialpolitischen und rechtlichen Argumente für die Mehrwertabgabe sind gegeben. Nun braucht es die politische Umsetzung. Die Erträge der Mehrwertabgabe können in den jeweiligen Regionen unterschiedlich und zweckgebunden verwendet werden.

In den Zentren und Agglomerationen (Metropolitanregionen, Städtenetze, alpine Resorts) müssen die Mittel der Mehrwertabgabe auch für eine aktive Bodenpolitik verwendet werden, um Bauland zu erwerben, das den gemeinnützigen Wohnbauträgern

im Baurecht abgegeben werden kann. Dadurch kann eine ausreichende soziale Durchmischung erreicht und der Siedlungsraum verdichtet werden.

In den ländlichen Regionen (stille Zonen, alpine Brachen und alpine Resorts) müssen die überdimensionierten Bauzonen verkleinert, die Naturräume erhalten, gepflegt und besser geschützt werden. Dadurch kann der Zersiedelung in den ländlichen Regionen entgegengewirkt werden.

Modellrechnung Baurecht

Die Abgabe von Bauland im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger für freitragende Wohnungen ist für die Stadt oder die Gemeinde finanziell nachhaltig und enthält keine versteckte Subvention. Es ist jedoch sinnvoll, einen bestimmten Anteil Sozialwohnungen zu integrieren. Wenn im Baurechtsvertrag die Heimfallentschädigung nicht zum Verkehrswert erfolgt, können Baurechtgeber und Baurechtnehmer nicht partnerschaftlich an den späteren Bodenpreissteigungen teilhaben, und es ist nicht voraussehbar, wer von der zukünftigen Entwicklung der Teuerung und der Bodenpreissteigerung effektiv profitieren wird.

7 Bibliografie

7.1 Literaturverzeichnis

[Akademien der Wissenschaften Schweiz, 2011] Akademien der Wissenschaften Schweiz: Multilokale prägen die Alpen stärker als Touristen, Medienmitteilung, 26.05.2011

[ARE, 2005] Bundesamt für Raumentwicklung: Raumentwicklungsbericht 2005, 03.2005

[ARE, 2008/1] Bundesamt für Raumentwicklung: Bauzonenstatistik Schweiz 2007, 2008

[ARE, 2008/2] Bundesamt für Raumentwicklung: Die Brachen der Schweiz – Reporting 2008, 11.2008

[ARE, 2008/3] Bundesamt für Raumentwicklung, Fahrländer Partner: Bauzonen Schweiz – Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz, 10.10.2008

[ARE, 2009] ARE: Zweitwohnungen der Schweizer Bevölkerung Zusatzauswertung, Faktenblatt, 04.2009

[ARE, 2010] ARE: Bundesrat stellt der Landschaftsinitiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüber, Medienmitteilung, www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=de&msg-id=31226, 06.2011

[BFS, 2011] BFS: Bevölkerungsstand und -struktur, www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index.html, 15.09.2011

[Bühlmann B., 2011] Beat Bühlmann: Bauherren verdrängen Bauern, «Tages-Anzeiger», 14.07.2011

[Bühlmann L., 2010] Lukas Bühlmann, Direktor VLP: Mehrwertabgabe – ein unerfüllter Gesetzgebungsauftrag, «Inforaum», 1/2010

[Bühlmann L., 2011/1] Lukas Bühlmann, Direktor VLP: Mehrwertabgabe: Es tut sich was in den Kantonen, «Inforaum», 2/2011

[Bühlmann L., 2011/2] Lukas Bühlmann, Direktor VLP: Umzonung, Aufzonung, Einzonung: Wem gehört der Planungsgewinn, Werkstattgespräch «Chance Raumplanung» FSU in Muttenz, 18.05.2011

[Bühlmann L., 2011/3] Lukas Bühlmann, Direktor VLP: Politik und Raumplanung, Workshop im Rahmen der Tagung «Wohnungsnot: Grundlagen und Lösungsstrategien» des Mieterverbandes Zürich, 17.09.2011

[Bundesgericht, 1979] Bundesgericht: Entscheid 105 Ia 134 – Münch-Küry, www.servat.unibe.ch/dfr/a1105134.html, 02.03.1979

[BWO, 2010/1] Bundesamt für Wohnungswesen: Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt, Schweiz, Entwicklung 2010, 2010

[BWO, 2010/2] Schweizerische Eidgenossenschaft, SVW und Wohnen Schweiz: Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz, 22.11.2010

[Egloff, 2008] Dieter Egloff, lic. iur., Rechtsanwalt und eidg. dipl. Steuerexperte, Voser Rechtsanwälte, Baden : Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG, Beilage Zeitschrift «Raum &

Umwelt», VLP, 3/2008

[Eichenberger, Stadelmann, 2010] Prof. Dr. Reiner Eichenberger, Dr. David Stadelmann: «Verdrängungskampf im Paradies», Weltwoche, 16.09.2010

[Eichholtz, 1996] Eichholtz P.M.A., «A Long Run House Price Index: The Herengracht Index, 1628–1973», 1996

[ETH Studio Basel, 2005] Roger Diener, Jacques Herzog, Marcel Meili, Pierre de Meuron, Christian Schmid; ETH Studio Basel, Institut Stadt der Gegenwart: Die Schweiz – Ein städtebauliches Portrait, ETH Zürich, Birkhäuser – Verlag für Architektur; ISBN 10: 3-7643-7282-6, ISBN 13: 978-3-7643-7282-8, 2005

[FPRE, 2008] Fahrländer Partner, BAK Basel Economics AG: Wohnimmobilien 2008–2023, 2008

[Frey, Schaltegger und Gmünder, 2010] René L. Frey, Stefan Schaltegger, Markus Gmünder: Räumliche Ökonomie – Theoretische Grundlagen, CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel/Zürich, 2001

[Frey, 2008] René L. Frey: Starke Zentren – Starke Alpen, Verlag NZZ; ISBN: 978-3-03823-463-0, 2008

[Frey, 2011] Walter Frey, ehem. Gemeindepräsident Ittigen: Warum eine Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen sinnvoll wäre, «NZZ», 26.02.2011

[Gretler, 2011] Gretler & Partner AG: Nutzenmaximierung in der Wohnortwahl, www.gretler-partner.ch/download/.../nutzenmaximierung-wohnortwahl.pdf, 03.08.2011

[Gurtner, 2007] Paul Knüsel und Christine Sidler: Zwangfreie Rezepte – Interview mit Dr. Peter Gurtner, ehem. Direktor Bundesamt für Wohnungswesen, Zeitschrift «faktor» zum Thema Wohnen, 3/2007

[Gurtner, 2009] Interview mit Dr. Peter Gurtner, ehem. Direktor Bundesamt für Wohnungswesen: Eine gute Wohnungsversorgung entlastet unsere Sozialwerke, Zeitschrift «mieten&wohnen», MV, 09.09.2009

[Hauri, 2004] Interview mit Dr. Ernst Hauri, Bundesamt für Wohnungswesen: Räume statt Wohnungen; Gesellschaftlicher Wandel – neue Wohnbedürfnisse, Sonderbeilage «Immobilien» der NZZ, 16.11.2004

[Hauri, 2011] Simon Hubacher: Wohnen bleibt ein Kernthema –Interview mit Dr. Ernst Hauri, Bundesamt für Wohnungswesen, Zeitschrift «immobilia», 02.2011

[Hermann, 2009] Michael Hermann, Forschungsstelle «sotomo» am Geographischen Institut der Universität Zürich; Dr. Corinna Heye, Fahrländer Partner: Im Sog der Städte, Zeitschrift «ZESO» SKOS, 4/2009

[HEV, 2010] HEV: Die Mehrwertabgabe schröpft die Eigentümer mehrfach, blog.vlp-aspan.ch/mehrwertabgabe/die-mehrwertabgabe-schropft-die-eigentumer-mehrfach/, 2010

[HEV, 2011/1] HEV Zürich: Kantonale Volksinitiative zur Änderung der Grundstückgewinnsteuer, www.grundstückgewinnsteuer.ch, 07.09.2011

[HEV, 2011/2] Monika Sommer, stv. Direktorin HEV Schweiz: Gegen eine Mehrwertabschöpfung – HEV kritisiert die zusätzliche staatliche Abgabe, «NZZ», 26.02.2011

[Heye, Leuthold, 2004] Corinna Heye und Heiri Leuthold: Segregation und Umzüge in der Stadt und Agglomeration Zürich, Stadt Zürich, Statistik Stadt Zürich, 2004

[Hofer, 2009] Jürg Zulliger: Interview mit Andreas Hofer, SVW Zürich, und Patrik Schellenbauer, Avenir Suisse, «Die Kostenmiete beeinflusst auch den übrigen Markt», Zeitschrift «Wohnen», SVW, 6/2009

[Hofer, 2010] Andreas Hofer: Sonderbeilage Immobilien, «NZZ», 24.03.2010

[Hofer, 2011] Andreas Hofer: Von der Familienwohnung zum Cluster-Grundriss, «Tec21» 7/2011, 11.02.2011

[Huber, 2011] Martin Huber: Hauseigentümer: Wohnbauförderung in Zürich ist teuer und ungerecht, «Tages-Anzeiger», 01.04.2011

[Kägi, 2010] Pieter Poldervaart: Viele Gemeinden sind froh, wenn der Kanton seine Führungsrolle in der Raumplanung wahrnimmt – Interview mit Markus Kägi, Regierungsrat, Baudirektor des Kantons Zürich, Zeitschrift «forum» Bundesamt für Raumentwicklung, 2/2010

[Kalberer, 2010] Rima Kalberer: Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG , Masterarbeit in Wirtschaftsgeographie am Geographischen Institut der Universität Zürich, 31.08.2010

[Kalkbreite, 2011] Genossenschaft Kalkbreite: Partizipation, www.kalkbreite.net/genossenschaft/partizipation, 21.09.2011

[Kanton Zürich, 1975] Kanton Zürich: Art. 18 Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG), 07.09.1975

[Karthago, 2011] Genossenschaft Karthago, www.karthago.ch, 21.09.2011

[Kissling, 2010] Hans Kissling: Das «kalte Betten»-Problem, «Magazin» des Tages-Anzeigers, 04.09.2010

[Klein, 2011] Harald Klein, Stadtplaner Zug: Stadt Zug – Zone für preisgünstigen Wohnungsbau, Fachtagung VLP in Zug , 07.04.2011

[KraftWerk1, 2007] KraftWerk1: Reglement des Solidaritätsfonds, www.kraftwerk1.ch/ueberuns/ueberuns_soziales_2.html, 12.07.2007

[KraftWerk1, 2010] KraftWerk1: Reglement für die Vermietung von Wohnräumen, www.kraftwerk1.ch/kw1/kw1_einleitung.html, 04.12.2010

[Küsnacht, 1991] Gemeinde Küsnacht: Liegenschaftenpolitik und -strategie der Politischen Gemeinde, 09.1991

[Küsnacht, 2010] Gemeinderat Küsnacht: Politische Richtlinien 2011 bis 2014, 11.2010

[Landschaftsinitiative, 2007] Initiativkomitee der Landschaftsinitiative: Eidgenössische Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)», Kurzerläuterung, www.landschaftsinitiative.ch, 10.07.2007

[mehr als wohnen, 2011] Genossenschaft «mehr als wohnen»: Das Projekt und das Zusammenleben mitgestalten, www.mehralswohnen.ch, 21.09.2011

[Montanari, 2011] Remo Montanari, Co-Leiter Büro für Wohnbauförderung Stadt Zürich: Baurechtsgewährungen der Stadt Zürich, Folienpräsentation, 2011

[Müller-Jentsch, 2010] Daniel Müller-Jentsch, Lukas Rühli; Avenir Suisse: Inventar der kan-

tonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung, Avenir Suisse, 2010

[Müller-Jentsch, 2011/1] Dr. Daniel Müller-Jentsch: Antwort auf die Replik des Hauseigentümerverbandes, Avenir Suisse, Website – Meinungen, 15.05.2011

[Müller-Jentsch, 2011/2] Dr. Daniel Müller-Jentsch: Verzerrtes Schweizer Wirtschaftsland, Diskussionspapier Online-Portal Avenir Suisse, 15.07.2011

[Müller-Jentsch, 2011/3] Dr. Daniel Müller-Jentsch: Warum eine Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen sinnvoll wäre, «NZZ», 14.02.2011

[Müller-Jentsch, 2011/4] Dr. Daniel Müller-Jentsch: Das Problem der überdimensionierten Bauzonen und die Mehrwertabgabe als mögliche Lösung, Zeitschrift «Die Volkswirtschaft», herausgegeben vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD), 11/2011

[Müller-Jentsch, 2011/5] Dr. Daniel Müller-Jentsch: Die Zersiedelung der Schweiz schreitet schnell voran, Diskussionspapier Online-Portal Avenir Suisse, 21.06.2011

[Perlik, 2011] Manfred Perlik: Gentrification alpine: Lorsque le village de montagne devient un arrondissement métropolitain, Revue de géographie alpine, rga.revues.org/index1385.html, 01/2011

[PriceWaterhouseCoopers, 2010] Lukas Scheidegger, Ralph Lehmann, Michael Wegmüller; PriceWaterhouseCoopers: Analyse möglicher Finanzierungsvarianten: Steuerliche Abschöpfung des Mehrwertes durch öV-Erschliessung, Bundesamt für Verkehr (BAV), Publikation, 08.07.2010

[Salvi, 2011] Dr. Marco Salvi: Privileg oder Gemeinnutz – Kosten und Nutzen der Zürcher Wohnbauförderung, der-oekonom.blogspot.com, 03.04.2011

[Schellenbauer, 2011] Avenir Suisse, Patrik Schellenbauer: Wanderung, Wohnen und Wohlstand, Diskussionspapier Online-Portal Avenir Suisse, 12.07.2011

[Schindler, 2011] Felix Schindler: Warum eine Stadträtin in einer Genossenschaftswohnung leben kann, «Tages-Anzeiger», '07.07.2011

[Schmid, 2011/1] Peter Schmid: Stellungnahme zum Angriff des Hauseigentümerverbandes auf die Wohnbauförderung in der Stadt Zürich, Medienmitteilung SVW Zürich, 03.04.2011

[Schmid, 2011/2] Peter Schmid, Präsident Verband für Wohnungswesen (SVW) Sektion Zürich, und Albert Leiser, Direktor Hauseigentümerverband (HEV) Zürich, im Interview mit Adi Kälin: Soll Zürich Genossenschaften unterstützen, «NZZ», 04.06.2011

[Schweizerische Eidgenossenschaft, 1979] Schweizerische Eidgenossenschaft: Art. 5 Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG), 22.06.1979

[Schweizerische Eidgenossenschaft, 1999] Schweizerische Eidgenossenschaft: Bundesverfassung, Art. 41, 18.04.1999

[Schweizerische Eidgenossenschaft, 2011] Schweizerische Eidgenossenschaft, Mathilde Schulte-Haller, Beratung & Coaching Zürich: Soziale Mischung und Quartierentwicklung: Anspruch versus Machbarkeit, 03.2011

[Schwitter, 2011] Beat Matter im Interview mit Stephan Schwitter, Direktor SVW: Die Entwicklung ist dramatisch, Sonderausgabe der Zeitschrift «intelligent bauen», 06.2012

[SF, 2011] Schweizer Fernsehen: Erbschaftssteuer Ja oder Nein, 10vor10, www.videoportal.sf.tv/video?id=0dd8dba4-1eb0-4b1f-946f-d48f41c67573, 16.08.2012

[SGB, 2011] SGB: SGB-Verteilungsbericht, Dossier Nr. 77; www.sgb.ch/downloads.php#top1, 04.2011

[Sieber 2011] Otto Sieber, Pro Natura Zentralsekretär, Präsident Verein «Ja zur Landschaftsinitiative»: Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative (UREK-N): Eine untaugliche Vorlage, www.landschaftsinitiative.ch/ganze-news/items/gegenvorschlag-zur-landschaftsinitiative-40urek-n41-eine-untaugliche-vorlage.html, 23.08.2011

[SMV, 2011] Schweizerischer Mieterinnen- und Mieterverband / Deutschschweiz; Jaqueline Badran, Regula Mühlebach, Michael Töngi: Lex Koller, Mehrwertabschöpfung und eine griffige Raumplanung für die Expansion der Gemeinnützigen zu Gunsten des zahlbaren Wohnraums, Medienerklärung SMV, 23.03.2011

[Spori, Bühlmann, 2010] Niklaus Spori, Rechtsanwalt; Lukas Bühlmann, Direktor VLP: Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, Beilage Zeitschrift «Raum & Umwelt», VLP, 1/2010

[SSK, 2009] Schweizerische Steuerkonferenz: Die Handänderungssteuer, 2009

[Stadt Zürich, 2003] Stadt Zürich: Rechnungsreglement Stadt Zürich, 19.11.2003

[Stadt Zürich, 2007] Stadt Zürich Finanzdepartement: Das Grundbedürfnis Wohnen fördern, 08.2007

[Stadt Zürich, 2008/1] Stadt Zürich Stadtentwicklung: Ist Zürich auf dem richtigen Weg, 03.2008

[Stadt Zürich, 2008/2] Stadt Zürich Stadtentwicklung: Knapper Wohnraum in der Stadt Zürich, 2008

[Stadt Zürich, 2008/3] Stadt Zürich, Präsidialdepartement, Statistik Stadt Zürich; Corinna Heye: Soziale Auf- und Abwertung, 06.2006

[Stadt Zürich, 2010] Stadtrat der Stadt Zürich: Baurechtsvertrag für genossenschaftlichen Wohnungsbau mit der Jubiläums-Baugenossenschaft «mehr als wohnen» auf dem Hunzikerareal, Hagenholzstrasse 102a, Überweisung an den Gemeinderat, Weisung 483, 03.02.2010

[Stadt Zürich, 2011] Statistik Stadt Zürich: Veränderung der Wohnverhältnisse in der Stadt Zürich zwischen den Eidg. Volkszählungen von 1990 und 2000, 01.2005

[Statistik GE, 2011] Statistik des Kantons Genf, www.ge.ch/statistique/domaines/, 28.09.2011

[Statistik SH, 2011] Statistik Kanton Schaffhausen, www.statistik.sh.ch, 16.09.2011

[Statistik ZH, 2001] Statistisches Amt des Kantons Zürich: Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich, Bericht im Auftrag von: Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, Fachstelle Wohnbauförderung; Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen; Finanzdepartement der Stadt Zürich; Schweizerischer Verband für Wohnungswesen, Sektion Zürich, 10.2001

[Statistik ZH, 2011/1] Statistisches Amt des Kantons Zürich; Josef Perrez: Soziale Durchmischung in den Gemeinden angestiegen, Online-Dokument «statistik.info», 5/2011

[Statistik ZH, 2011/2] Statistisches Amt des Kantons Zürich; Urs Rey: Zuwanderung und

Wohnungsmarkt, Online-Dokument «statistik.info», 4/2011

[Steiger, 2009] Peter Steiger: Nur wer profitiert schöpft Mehrwert ab, «Berner Zeitung», 04.11.2009

[Stokar, 2010] Stokar + Partner AG, Baukostenplanung Ernst AG, Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW, im Auftrag von Amt für Umweltschutz und Energie BL und Amt für Umwelt und Energie BS: «Untersuchung von Mehrkosten von Minergie-P-Bauten», 03.2010

[SVW, 2008] SVW Zürich: Über den genossenschaftlichen Wohnungsbau, Geschichte, Fakten, Begriffe und Links, Informationsbroschüre, 05.05.2008

[SVW, 2011/1] SVW Zürich: Ein klares Votum zu Belegungsvorschriften, Medienmitteilung , 05.07.2011

[SVW, 2011/1] SVW: Zürcher Erklärung zur Wohnungspolitik, www.wohnbaugenossenschaften-zuerich.ch/erklaerung_empfehlung/index.html, 02.09.2011

[SVW, 2011/2] SVW: Für Genossenschaften unerschwinglich, Zeitschrift «Wohnen», Rubrik Aktuelles, Seite 8, 02.08.2011

[Valda, 2006] Andreas Valda: Grundstückgewinnsteuer, Zeitschrift «Immobilien Business», 01.11.2007

[VLP, 2011/1] VLP: Mehrwertabschöpfung in den Kantonen, Online-News, 15.02.2011

[VLP, 2011/2] VLP: Gesetzesbestimmungen gegen die Baulandhortung, www.vlp-aspan.ch/de/documents/, 09.09.2011

[VLP, 2011/3] VLP: Meggen: Neues Modell zur Steuerung der baulichen Entwicklung, Online-News, 15.06.2010

[VLP, 2011/4] VLP: Mehrwertabschöpfung in den Kantonen, Online-Dokument, www.vlp-aspan.ch/de/documents, 15.03.2011

[Walter, Pütz, Böni und Seidl, 2010] Fabian Waltert, Marco Pütz, Rosa Böni, Irmi Seidl: Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme, Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL), Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), 2010

[Wikipedia, 2011] Wikipedia: de.wikipedia.org/wiki/Gentrifizierung, 05.09.2011

[Wogeno, 2011] WOGENO Zürich: Was will die WOGENO, www.wogeno-zuerich.ch/cms/pages/was-will-die-wogeno/geschichte-und-grundgedanken.php, 21.09.2011

[Wohnbund, 2008] Wohnbund: Medienmitteilung, 12.12.2008

[Wyler, 2010] Stefan Wyler: Wie in Bern Planungsmehrwerte abgeschöpft werden, «Der Bund», 21.07.2010

[ZKB, 2008] Zürcher Kantonalbank: Wertvoller Boden – Die Funktionsweise des Bodenmarktes im Kanton Zürich, Online-Dokument, 05.2008

[ZKB, 2010] Zürcher Kantonalbank: Immigration 2030 – Szenarien für die Zürcher Wirtschaft und Gesellschaft, Online-Dokument, 10.2010

[Zulliger, 2011] Jürg Zulliger: Bauer, ledig, Millionär, «Handelszeitung», 14.04.2011

7.2 Internetquellen

www.are.admin.ch
www.avenir-suisse.ch
www.bav.admin.ch
www.bfs.admin.ch
www.bing.com/maps
www.brachenbank.ch
www.bwo.admin.ch
www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr
www.fpre.ch
www.ge.ch
www.gretler.com
www.kalkbreite.net
www.kfp.at
www.kraftwerk1-lexikon.ch
www.landschaftsinitiative.ch
www.mieterverband.ch
www.newsweek.com
www.novatlantis.ch
www.nsl.ethz.ch
www.nwz.ch
www.raumdaten.ch
www.servat.unibe.ch
www.sgb.ch
www.stadt-zuerich.ch
www.stadtoekonom.blogspot.com
www.statistik.sh.ch
www.statistik.zh.ch
www.svw.ch
www.vlp-aspan.ch
www.wogeno-zuerich.ch
www.wohnen-schweiz.ch
www.worldvaluessurvey.org/
www.zkb.ch

8 Modellrechnung Baurecht

8.1 Grundlagen Kostenberechnung

Parzellenfläche	40’172	m^2
Wohnfläche	41’981	m^2
Gewerbefläche	3’500	m^2
Ausnützung	113 %	
Mietzins Wohnen	260	Fr./m^2 a
Mietzins Gewerbe BR	200	Fr./m^2 a
Annahme Bruttozinssatz	5,00 %	
Annahme Nettozinssatz	3,50 %	

8.2 Berechnung des Gesamt-Verkehrswertes

WE 1 Ertragswert		
Mietwert (Mietzinseinnahmen netto pro Jahr)	11’615’060	Fr.
Ertragswert	232’301’200	Fr.
WE 2 TE	0	Fr.
Verkehrswert gesamt	**232’301’200**	Fr.

8.3 Szenario 1 – ohne Teuerung und ohne Bodenpreissteigerung

8.3.1 Anteil BR

WE 1 Ertragswert reduziert		
Mietzins Wohnen	225	Fr./m^2 a
Mietwert (Mietzinseinnahmen netto pro Jahr)	10’145’725	Fr.
Ertragswert BR	202’914’500	Fr.
Dauer des BR	90	a
Reduktionsfaktor 90 Jahre	0.955	
WE 1 Ertragswert reduziert	**193’737’904**	**Fr.**
WE 2 BR-Zins		
Anlagekosten (ohne BKP 0 Grundstück):	176’000’000	Fr.
Massgebende Anlagekosten für Landwertberechnung	168’000’000	Fr.
Anteil Landwert an Anlagekosten freitragend	17,0 %	
Landwert (Verkehrswert – Anlagekosten ohne BKP 0)	34’409’639	Fr.
Landwert pro Quadratmeter	857	Fr./m^2
Zinssatz für BR	3,25 %	
BR-Zins jährlich	1’118’313	Fr.
Rentenbarwertfaktor 90 Jahre	27,279	

WE 2 BR-Zins	**–30’506’820**	**Fr.**
WE 3 HFE		
jährliche Amortisation ab dem 11. Jahr in % Anlagekosten	0,50 %	
jährliche Amortisation ab dem 11. Jahr	880’000	Fr.
Amortisationsdauer	80	a
Rentenendwertfaktor 80 Jahre	419,307	
Amortisation nach 80 Jahren (linear)	70’400’000	Fr.
Heimfall (Anlagekosten abzüglich Amortisation)	105’600’000	Fr.
Diskontfaktor 90 Jahre	0.045	
WE 3 Heimfall diskontiert	**4’775’649**	**Fr.**
WE 4 TE	**0**	**Fr.**
WE 5 Besondere Baurechtsbedingungen	**–23’204’482**	**Fr.**
Verkehrswert BR	**144’802’252**	**Fr.**

8.3.2 Anteil Genossenschafter

WE 1 Differenz Ertragswert	29’386’700	Fr.
Reduktionsfaktor 90 Jahre	0,955	
WE 1 Ertragswert reduziert	28’057’717	Fr.
Verkehrswert Genossenschafter	**28’057’717**	**Fr.**

8.3.3 Belastetes Grundstück

WE 1 Ertragswert diskontiert		
Diskontfaktor 90 Jahre	0,045	
WE 1 Ertragswert diskontiert	**10’505’578**	**Fr.**
WE 2 BR-Zins (siehe Berechnung BR)	**30’506’820**	**Fr.**
WE 3 HFE (siehe Berechnung BR)	**–4’775’649**	**Fr.**
WE 4 TE	**0**	**Fr.**
WE 5 Besondere Baurechtsbedingungen	**23’204’482**	**Fr.**
Verkehrswert belastetes Grundstück	**59’441’231**	**Fr.**

8.3.4 Anteile am ungeteilten Verkehrswert

Verkehrswert BR	144’802’252	Fr.
Verkehrswert Genossenschafter	28’057’717	Fr.
Verkehrswert belastetes Grundstück	59’441’231	Fr.
Total ungeteilter Verkehrswert	**232’301’200**	**Fr.**

8.3.5 Auswertung ohne Teuerung und ohne Preissteigerungen

Verkehrswert Bauland	1’500	Fr.
Verkehrswert belastetes Grundstück	1’480	Fr.
belastetes Grundstück in % des Verkehrwertes	99 %	

8.4 Szenario 2 – mit Teuerung und ohne Bodenpreissteigerung

8.4.1 Anteil BR

WE 1 Ertragswert reduziert analog 8.3.1	**193’737’904**	**Fr.**
WE 2 BR-Zins analog 8.3.1	**–30’506’820**	**Fr.**
WE 3 HFE diskontiert analog 8.3.1	**4’775’649**	**Fr.**
WE 4 TE analog 8.3.1	**0**	**Fr.**
WE 5 Minderung BR-Zins durch Teuerung		
Der BR-Zins wird alle 5 Jahre zu 50 % dem LIK angepasst		
Angenommene jährliche Teuerung	1,50 %	
Teuerung nach 5 Jahren	7,7 %	
Anpassung zu 50 %	3,9 %	
Summe aller BR-Zinse diskontiert/teuerungsbereinigt	27’586’943	Fr.
BR-Zins ohne Teuerung	–30’506’820	Fr.
WE 5 Minderung BR-Zins durch Teuerung	**2’919’877**	**Fr.**
WE 6 Minderung HFE durch Teuerung		
Diskontfaktor Teuerung, 90 Jahre	0,262	
HFE teuerungsbereinigt	1’250’514	Fr.
HFE ohne Teuerung	4’775’649	Fr.
WE 6 Minderung HFE durch Teuerung	**–3’525’135**	**Fr.**
WE 7 Besondere Baurechtsbedingungen	**–23’204’482**	**Fr.**
Verkehrswert BR	**144’196’994**	**Fr.**

8.4.2 Anteil Genossenschafter analog 8.4.1

8.4.3 Belastetes Grundstück

WE 1 Ertragswert diskontiert analog 8.3.3	**10’505’578**	**Fr.**
WE 2 BR-Zins (siehe Berechnung BR) analog 8.3.3	**30’506’820**	**Fr.**
WE 3 HFE (siehe Berechnung BR) analog 8.3.3	**–4’775’649**	**Fr.**
WE 4 TE analog 8.3.3	**0**	**Fr.**
WE 5 Minderung BR-Zins durch Teuerung	**–2’919’877**	**Fr.**
WE 6 Minderung HFE durch Teuerung	**3’525’135**	**Fr.**
WE 7 Besondere Baurechtsbedingungen	**23’204’482**	**Fr.**
Verkehrswert belastetes Grundstück	**60’046’489**	**Fr.**

8.4.4 Anteile am ungeteilten Verkehrswert

Verkehrswert BR	144’196’994	Fr.
Verkehrswert Genossenschafter	28’057’717	Fr.
Verkehrswert belastetes Grundstück	60’046’489	Fr.
Total ungeteilter Verkehrswert	**232’301’200**	**Fr.**

8.4.5 Auswertung mit Teuerung und ohne Preissteigerungen

Verkehrswert Bauland	1’500	Fr.
Verkehrswert belastetes Grundstück	1’495	Fr.
belastetes Grundstück in % des Verkehrwertes	100 %	

8.5 Szenario 3 – mit Teuerung und Bodenpreissteigerung

8.5.1 Anteil BR

WE 1 Ertragswert reduziert analog 8.3.1	**193’737’904**	**Fr.**
WE 2 BR-Zins analog 8.3.1	**–30’506’820**	**Fr.**
WE 3 HFE diskontiert analog 8.3.1	**4’775’649**	**Fr.**
WE 4 TE analog 8.3.1	**0**	**Fr.**
WE 5 Minderung BR-Zins durch Teuerung analog 8.3.1	**2’919’877**	**Fr.**
WE 6 Minderung HFE Teuerung / Bodenpreissteig.		
Angenommene jährliche Bodenpreissteigerung	1,0 %	
Diskontfaktor Teuerung Bodenpreissteigerung, 90 Jahre *	0,225	
HFE teuerungsbereinigt	1’075’668	Fr.
HFE ohne Teuerung	4’775’649	Fr.
WE 6 Minderung HFE Teuerung / Bodenpreissteig.	**–3’699’981**	**Fr.**
WE 7 Bodenpreisseigerung Ertragswert		
Bodenpreissteigerung nach 90 Jahren	85 %	
Preissteigerung Ertragswert	198’202’242	Fr.
Diskontfaktor 90 Jahre	0,045	
WE 7 Bodenpreisseigerung Ertragswert	**–8’963’489**	**Fr.**
WE 8 Besondere Baurechtsbedingungen	**–23’204’482**	**Fr.**
Verkehrswert BR	**135’058’659**	**Fr.**

* Die Bodenpreissteigerung wird nur zu 17 % (Landanteil) berücksichtigt

8.5.2 Anteil Genossenschafter analog 8.4.1

8.5.3 Belastetes Grundstück

WE 1 Ertragswert diskontiert analog 8.3.3	**10’505’578**	**Fr.**
WE 2 BR-Zins (siehe Berechnung BR) analog 8.3.3	**30’506’820**	**Fr.**
WE 3 HFE (siehe Berechnung BR) analog 8.3.3	**–4’775’649**	**Fr.**
WE 4 TE analog 8.3.3	**0**	**Fr.**
WE 5 Minderung BR-Zins durch Teuerung	**–2’919’877**	**Fr.**
WE 6 Minderung HFE durch Teuerung	**3’699’981**	**Fr.**
WE 7 Bodenpreisseigerung Ertragswert	**8’963’489**	**Fr.**
WE 8 Besondere Baurechtsbedingungen	**23’204’482**	**Fr.**
Verkehrswert belastetes Grundstück	**69’184’824**	**Fr.**

8.5.4 Anteile am ungeteilten Verkehrswert

Verkehrswert BR	135’058’659	Fr.
Verkehrswert Genossenschafter	28’057’717	Fr.
Verkehrswert belastetes Grundstück	69’184’824	Fr.
Total ungeteilter Verkehrswert	**232’301’200**	**Fr.**

8.5.5 Auswertung mit Teuerung und mit Preissteigerungen

Verkehrswert Bauland	1’500	Fr.
Verkehrswert belastetes Grundstück	1’722	Fr.
belastetes Grundstück in % des Verkehrwertes	115 %	