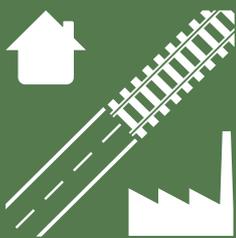


ANALYSE VON INSTRUMENTEN ZUR STEUERUNG DES WOHNFLÄCHENKONSUMS



IWSB – Institut für Wirtschaftsstudien Basel
Fachbereich: Raum

Gesamtbericht | 06.10.2016



IMPRESSUM

AUFTRAGGEBER

Bundesamt für Wohnungswesen | Storchengasse 6 | 2540 Grenchen
Ansprechperson: Patrick Brünisholz | patrick.bruenisholz@bwo.admin.ch | +41 58 480 91 88
Kantons- und Stadtentwicklung Basel-Stadt | Marktplatz 30a | 4001 Basel
Ansprechperson: Regula Küng | regula.kueng@bs.ch | +41 61 267 88 97

BEGLEITGRUPPE

Dr. Ernst Hauri	Direktor	Bundesamt für Wohnungswesen
Patrick Brünisholz	Wiss. Mitarbeiter	Bundesamt für Wohnungswesen
ChristophENZler	Wiss. Mitarbeiter	Bundesamt für Wohnungswesen
Regula Küng	Leiterin Wohnraumentwicklung	Kantons- und Stadtentwicklung Basel-Stadt
Peter Näf	Wiss. Mitarbeiter	Kantons- und Stadtentwicklung Basel-Stadt
Christina Hürzeler	Wiss. Mitarbeiterin	Bundesamt für Raumentwicklung

AUFTRAGNEHMERIN

Institut für Wirtschaftsstudien Basel | Solothurnerstrasse 94 | 4053 Basel
www.raum.iwsb.ch | raum@iwsb.ch | +41 61 281 21 21

AUTOREN

Dr. Markus Gmünder	Projektleitung & -bearbeitung	Institut für Wirtschaftsstudien Basel
Nils Braun-Dubler	Berechnung & Qualitätssicherung	Institut für Wirtschaftsstudien Basel
Dr. Manuela Merki	Berechnung	Institut für Wirtschaftsstudien Basel
Dr. Josef Perrez	Projektmitarbeit	Institut für Wirtschaftsstudien Basel

HINWEIS ZUR VERWENDUNG

Die Studie darf zu kommerziellen Zwecken nicht kopiert oder in einer anderen Form reproduziert werden. Bei der Verwendung der Daten aus der Studie ist die Quelle korrekt zu zitieren.

ZITIERVORSCHLAG

Institut für Wirtschaftsstudien Basel (2016): *Analyse von Instrumenten zur Steuerung des Wohnflächenkonsums, Gesamtbericht vom 6.10.2016*. Bundesamt für Wohnungswesen sowie Kantons- und Stadtentwicklung Basel-Stadt, Grenchen und Basel.

ANMERKUNGEN

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der Auftraggeber oder der Begleitgruppe übereinstimmen muss. Zur besseren Lesbarkeit und Vermeidung sprachlicher Schwerfälligkeit wird im vorliegenden Bericht nur die männliche Form verwendet. Die entsprechenden Begriffe beziehen sich jeweils auf beide Geschlechter.



VORWORT DER AUFTRAGGEBER

Wohnen ist ein Grundbedürfnis. Eine gute Versorgung mit Wohnraum trägt zum sozialen Zusammenhalt bei und ist im wirtschaftlichen Wettbewerb ein wichtiger Standortfaktor. Das flächenintensive Wohnen ist aber auch einer der wichtigsten Gründe für den Bodenverbrauch und die Zersiedelung. Die Zunahme der Wohnfläche pro Kopf geht mit einer verstärkten Überbauung des Bodens einher. Die Wohngebäudeflächen sind in der Schweiz zwischen 1985 und 2009 um 53% gestiegen, während die Wohnbevölkerung lediglich um 17% gewachsen ist. Die negativen Folgen für die Landschaft und das Kulturland treten vermehrt ins Bewusstsein, wie u.a. die Zustimmung der Bevölkerung zur Revision des Raumplanungsgesetzes zeigte. Mit dem Wohnflächenkonsum steigt überdies auch der Energieverbrauch.

Lässt sich der Wohnflächenkonsum steuern? Gibt es namentlich in der Wohnungspolitik Möglichkeiten, um die raumplanerischen und energiepolitischen Sparanliegen zu unterstützen? Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) und der Kanton Basel-Stadt haben diese Fragen aufgegriffen und das Institut für Wirtschaftsstudien Basel (IWSB) beauftragt, mögliche Ansätze zur Steuerung der Wohnfläche darzustellen und zu bewerten. Die Studie wurde durch eine Gruppe von Vertreterinnen und Vertretern der beiden Auftraggeber und des Bundesamtes für Raumentwicklung begleitet und versteht sich als Diskussionsbeitrag für die Fachkreise und die Politik.

Die Studie untersucht und vergleicht 14 Ansätze zur Steuerung des Wohnflächenverbrauchs. Diese werden vier Typen zugewiesen: Regulierungsinstrumente, Förderinstrumente, wohnspezifische Lenkungsabgaben und steuerliche Anreizsysteme. Dabei käme für gewisse Instrumente die allfällige Umsetzung aus Kompetenzgründen nur auf nationaler Ebene in Frage (z.B. Lockerung der Mietpreisfestsetzung oder eine Beschränkung des Vorbezugs von Vorsorgegeldern für Wohneigentum), während andere auf kantonaler oder Gemeindeebene anzusiedeln wären (z.B. beratende Umzugshilfe oder planerischer Dichtebonus). Beurteilt werden die Instrumente mit Hilfe eines Zielsystems, welches mit der Begleitgruppe erarbeitet wurde.

Die Beurteilung führt zum Schluss, dass insbesondere stark wirkende Instrumente zur Steuerung des Wohnflächenkonsums im heutigen Umfeld auf wenig Akzeptanz stossen dürften. Dies gilt vor allem für die Lenkungsabgaben (z.B. Wohnflächensparbonus), weil enorm hohe Geldbeträge ein- und ausbezahlt werden müssten, damit sie die angestrebte Wirkung erzielen. Es verbleiben vier Instrumente, die zur Umsetzung empfohlen werden: Belegungsvorschriften sowie m^2 -Beschränkungen nach Wohnungsgrösse im geförderten Wohnungsbau, Umzugshilfen im Rahmen von Beratungen und ein planerischer Dichtebonus für flächensparendes Wohnen. Allerdings kennt der Kanton Basel-Stadt im Rahmen seiner Förderung des gemeinnützigen Wohnraumbangebotes bereits Belegungsvorschriften und m^2 -Beschränkungen nach Wohnungsgrösse, und auch die Bundesförderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus belohnt diese Elemente.

Grenchen und Basel, Oktober 2016

Bundesamt für Wohnungswesen
Kantons- und Stadtentwicklung Basel-Stadt



AVANT-PROPOS DES MANDANTS

Se loger est un besoin fondamental. Un bon accès au logement contribue à la cohésion sociale et, dans un contexte de concurrence économique, constitue un facteur de localisation important pour les entreprises. Mais la médaille a un revers: la construction de logements de grande taille est une des principales causes de la consommation de terrains et de l'étalement urbain. L'augmentation de la surface habitable par habitant a pour corollaire une utilisation accrue du sol à des fins de construction. La surface occupée par les immeubles d'habitation a augmenté en Suisse de 53% entre 1985 et 2009 pour une croissance de la population de 17% seulement. L'acceptation en votation populaire de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire le montre: la population prend de plus en plus conscience des conséquences négatives de ce phénomène pour le paysage et les terres cultivées. Par ailleurs, la consommation d'énergie croît avec celle de surfaces habitables.

Dès lors, est-il possible d'influer sur la consommation de surfaces habitables? Existe-t-il des moyens, notamment à travers la politique du logement, de soutenir les économies visées par l'aménagement du territoire et la politique énergétique? L'Office fédéral du logement (OFL) et le canton de Bâle-Ville se sont penchés sur la question et ont chargé l'Institut für Wirtschaftsstudien Basel (IWSB) de présenter et d'évaluer un certain nombre d'instruments susceptibles d'influer sur la consommation de surfaces habitables. L'étude réalisée a fait l'objet d'un suivi par un groupe composé de représentants des deux mandants ainsi que de l'Office fédéral du développement territorial. Elle a pour ambition de nourrir le débat qui occupe les milieux spécialisés et le monde politique.

Les auteurs de l'étude ont analysé et comparé quatorze instruments de régulation. Ces outils ont été classés en quatre catégories: instruments réglementaires, instruments d'encouragement, taxes incitatives spécifiques au logement et systèmes d'incitation fiscale. Pour des questions de compétence, certains instruments (p. ex. la libéralisation de la fixation des loyers ou la limitation des retraits anticipés d'avoirs de la prévoyance professionnelle en vue de l'acquisition de son logement) ne pourraient être adoptés qu'au niveau national, tandis que d'autres (p. ex. l'aide au déménagement sous forme de conseils ou le bonus de densité en matière de planification territoriale) pourraient s'appliquer à l'échelon cantonal ou communal. Les instruments ont été évalués au moyen d'un système d'objectifs élaboré en collaboration avec le groupe de suivi.

L'étude conclut que les instruments ayant un impact particulièrement marqué sur la consommation de surfaces habitables ne rencontreraient dans le contexte actuel qu'une adhésion très limitée. Ce constat vaut surtout pour les taxes incitatives (p. ex. le bonus d'économie de surfaces habitables), étant donné l'ampleur des montants à percevoir et à redistribuer pour obtenir l'effet souhaité. Il reste alors quatre instruments dont une mise en œuvre est recommandée: il s'agit d'une part – en ce qui concerne les logements bénéficiant d'un soutien public – des prescriptions d'occupation ainsi que des restrictions de surface en m² selon la taille du logement, d'autre part des aides au déménagement sous forme de conseils ainsi que l'attribution, en phase de planification, d'un bonus de densité pour des logements particulièrement économes en surface. Il convient toutefois de relever que le canton de Bâle-Ville connaît déjà, dans le cadre de son encouragement des logements d'utilité publique, des prescriptions en matière d'occupation et des restrictions quant à la surface des logements selon le nombre de pièces, et que les aides fédérales récompensent elles aussi les efforts allant dans ce sens.

Granges et Bâle, octobre 2016

Office fédéral du logement

Développement cantonal et urbain de Bâle-Ville



ZUSAMMENFASSUNG

I. AUFTRAG UND ZIELSETZUNGEN DER STUDIE

Die Nachfrage nach Wohnraum hat in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten überproportional zum Bevölkerungswachstum zugenommen. Damit ist auch der **Wohnflächenkonsum pro Kopf** stetig angewachsen und beträgt im schweizerischen Durchschnitt gegenwärtig (Stand 2014) 45 m² (1980: 34 m² | vgl. dazu Kap. 2.1). Diese Zunahme wird im Kontext von Fragen zur Siedlungsentwicklung zunehmend hinterfragt, denn damit verbunden ist auch eine Zunahme des Siedlungsflächenverbrauchs.

Wenngleich die Problematik des Siedlungsflächenverbrauchs – oder noch genereller der Umgang mit der knappen Ressource Boden – Sache der Raumplanungspolitik oder der Umweltpolitik ist, so stellt sich die Frage, inwiefern die **Wohnungspolitik** indirekt (indem sie sich dem Thema 'Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums' annimmt) einen **subsidiären Beitrag** leisten kann, damit weniger Boden überbaut oder die innere Entwicklung unterstützt wird (vgl. dazu Kap. 2.2).

Das **übergeordnete Ziel** der Studie im Auftrag der Fachstelle Wohnraumentwicklung der Kantons- und Stadtentwicklung (KStE) im Präsidiyaldepartement des Kantons Basel-Stadt sowie des Bundesamtes für Wohnungswesen (BWO) besteht in der Abklärung, inwiefern mit welchen wohnungspolitischen Steuerungsinstrumenten dem zunehmenden Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum begegnet werden könnte.

Ausgehend von (1) der Entwicklung eines Zielsystems zur Konkretisierung der Ziele zur Steuerung des Wohnflächenkonsums werden (2) eine Auslegeordnung verschiedener Instrumente vorgestellt, deren grundsätzliche Wirkungsmechanismen aufgezeigt und die Wirkungspotenziale abgeschätzt, um (3) zu einer Einschätzung einer allfälligen Umsetzung zu gelangen.

II. ZIELSYSTEM ZUR BEURTEILUNG DER STEUERUNGSTRUMENTE

Zur Beurteilung der Instrumente dient ein **Zielsystem** als Orientierungsrahmen, welches aufgrund von verschiedenen wohnungspolitischen Grundlegendokumenten des Bundes und des Kantons Basel-Stadt erstellt wurde (vgl. dazu Kap. 3.1).

Ausgehend vom Hauptziel 'Bestmögliche Reduktion der Wohnfläche pro Kopf' umfasst das Zielsystem mehrere Ebenen (vgl. Abb. I sowie Kap. 3.2).

Zuerst stellen die **Prämissen** gewissermassen als 'Muss-Ziele' die Rahmenbedingungen dar, innerhalb derer die Steuerungsinstrumente zu funktionieren haben.

Weiter leiten sich aus dem Hauptziel **5 Oberziele** ab. Sie sind wie das Hauptziel selbst sogenannte 'Soll-Ziele'. Die Oberziele adressieren einerseits direkt das aus dem Hauptziel hervorgehende Anliegen (Hohe Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums | Oberziel 1) und decken andererseits soziale (Oberziel 2), weitere ökologische (Oberziel 3) sowie ökonomische (Oberziel 4) Nachhaltigkeitsaspekte ab, ebenso wie die Frage nach der bestmöglichen Akzeptanz (Oberziel 5).

Aus den Oberzielen gehen **18 Wirkungsziele** hervor. Sie sind ebenfalls 'Soll-Ziele' und beantworten die Frage, was erreicht werden soll. Sie beziehen sich auf konkrete Kriterien, die teils quantitativ und teils qualitativ erfasst werden können und der Wirkungsbeurteilung der Steuerungsinstrumente dienen.

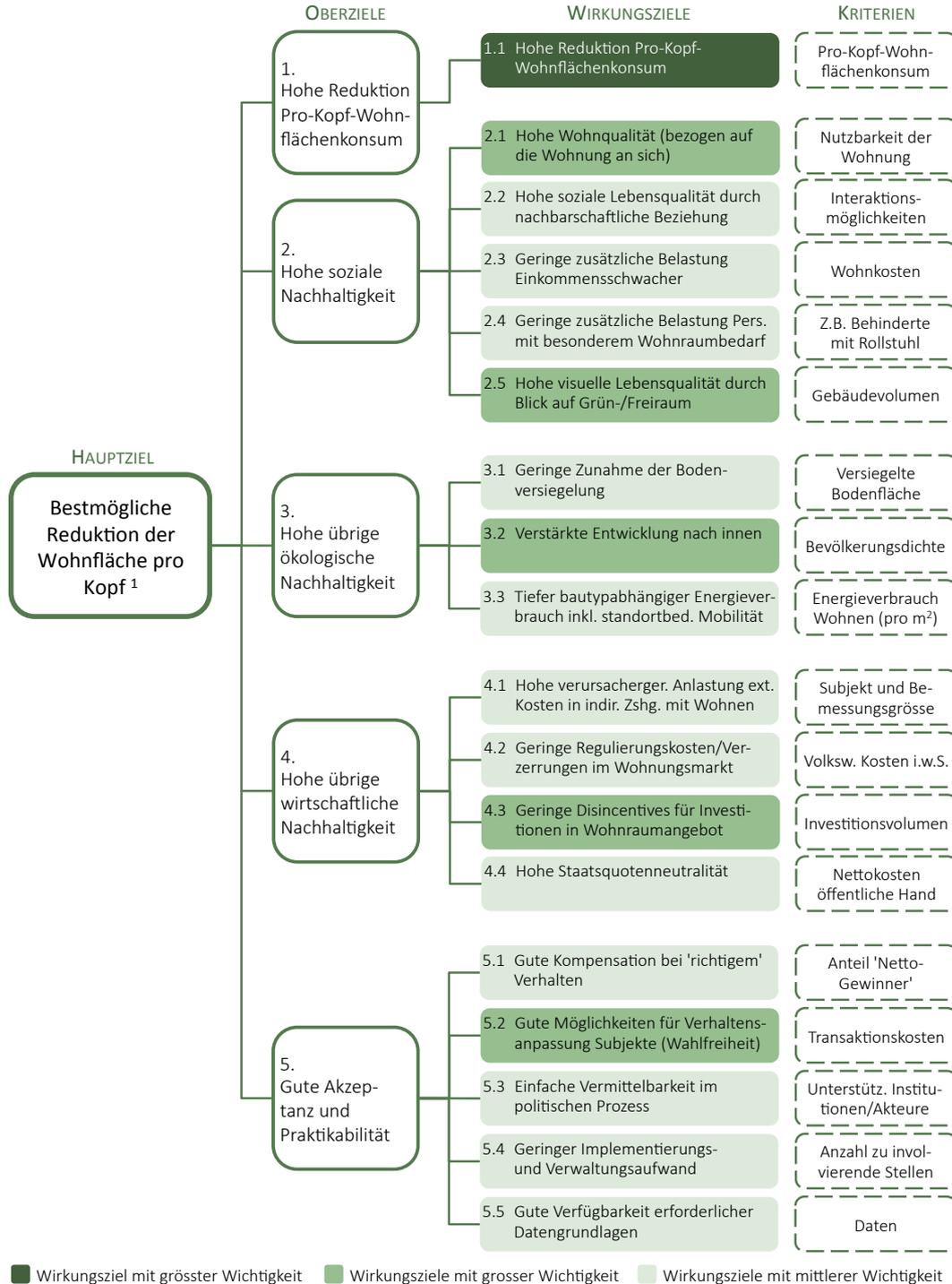
In einem diskursiven Prozess mit der Begleitgruppe dieser Studie wurde anschliessend eine Kategorisierung der Wirkungsziele hinsichtlich der **Wichtigkeit** vorgenommen. Dazu werden die Wirkungsziele in drei Kategorien eingeteilt und zwar in solche mit höchster, hoher und mittlerer Wichtigkeit. Für die Bewertung der Instrumente in der Auslegeordnung wird aus Gründen der Praktikabilität vor allem auf die zentralen Wirkungsziele mit höchster und hoher Wichtigkeit abgestellt.



ABB. I: ZIELSYSTEM

PRÄMISEN

- Verfassungskonformität
- Keine unverhältnismässige Belastung Einkommensschwacher



Anmerkungen: ¹ Anstelle 'Reduktion' wäre beim Hauptziel auch 'Bestmögliche Drosselung der Wohnfläche pro Kopf' denkbar. Dies vor allem dann, wenn aufgrund veränderter Rahmenbedingungen (z.B. fallende Mietzinse aufgrund stark zurückgehender Nachfrage) der Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum wieder so stark ansteigt wie in den beiden Dekaden zwischen 1980 und 2000. **Darstellung:** IWSB 2016.



III. AUSLEGEORDNUNG DER 14 INSTRUMENTE ZUR STEUERUNG DES WOHNFLÄCHENKONSUMS

Die für die Hauptzielsetzung 'Bestmögliche Reduktion der Wohnfläche pro Kopf' grundsätzlich in Frage kommenden Steuerungsinstrumente können in vier Gruppen unterteilt werden (vgl. Tab. I). Bei allen Instrumententypen handelt es sich um staatliche oder staatlich induzierte Massnahmen, die eine Verhaltensänderung bezüglich des Wohnflächenkonsums bewirken sollen.

TAB. I: ZU UNTERSUCHENDE INSTRUMENTELLE ANSÄTZE MIT WOHNUNGSPOLITISCHEM BEZUG

A: Regulierungsinstrumente	B: Förderinstrumente (Subventionscharakter)
A 1.1: Generelle Belegungsvorschriften	B 1.1: Umzugshilfen (Beratung)
A 1.2: Spezifische Belegungsvorschriften	B 1.2: Umzugshilfen (monetär)
A 2.1: Generelle m ² -Vorgabe nach Wohnungsgrösse	B 2: Förderbeiträge für flächensparendes Wohnen
A 2.2: Spezifische m ² -Vorgabe nach Wohnungsgrösse	B 3: Planerischer Dichtebonus für flächensparendes Wohnen
A 3: Beschränkung Vorbezug für Wohneigentum	
A 4: Lockerung der Mietpreisfestsetzung	
C: Wohnspezifische Lenkungsabgaben	D: Steuerung mittels steuerlicher Anreize
C 1: Wohnflächensparbonus	D 1: Anpassung Eigenmietwert
C 2: Wohngebäudeflächensparbonus	D 2: Neugestaltung Liegenschaftsbesteuerung

Die vier Kategorien von Instrumententypen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Art und Weise, wie sie eine Verhaltensveränderung bewirken:

Regulierungsinstrumente greifen direkt in den Wohnungsmarkt ein, um mittels Geboten oder Verboten die Ausübung der individuellen Präferenzen zu verhindern bzw. unter dem Gesichtspunkt einer übergeordneten Zielsetzung zu steuern:

A 1.1: Generelle Belegungsvorschriften (vgl. Kap. 4.2.1): Eine Regulierung mittels genereller Belegungsvorschriften würde bei Neubauten oder umfangreichen Erneuerungen zur Anwendung gelangen. Davon betroffen wären sämtliche privaten, öffentlichen oder gemeinnützigen Wohnbauträger und Immobilieneigentümer. Die Belegungsvorschrift definiert dabei, wie viele Personen in Abhängigkeit der Zimmeranzahl die Wohnung dauerhaft nutzen müssen: beispielsweise Anzahl Personen pro Wohnung \geq Anzahl Zimmer - 1.

A 1.2: Spezifische Belegungsvorschriften (vgl. Kap. 4.2.2): Hier würde die Belegungsvorschrift (z.B. Anzahl Personen pro Wohnung \geq Anzahl Zimmer - 1) nur in spezifischen Fällen bei Neubauten und Erneuerungen gelten. Nämlich dann, wenn der Bauträger eine Objektförderung in Form von Darlehen, Bürgschaften oder vergünstigter Abgabe von Grundstücken erhält.

A 2.1: Generelle m²-Vorgabe nach Wohnungsgrösse (Anzahl Zimmer) (vgl. Kap. 4.2.3): Noch einen Schritt weiter ginge eine Regulierung mittels einer Vorgabe der maximalen Wohnungsgrösse in m² nach Zimmerzahl. Einer solchen Vorschrift wären primär Neubauten sowohl von privaten wie auch öffentlichen oder gemeinnützigen Wohnbauträgern und Immobilieneigentümern unterworfen; dies im Sinne einer Auflage vor Erteilung der Baubewilligung.

A 2.2: Spezifische m²-Vorgabe nach Wohnungsgrösse (Anzahl Zimmer) (vgl. Kap. 4.2.4): In diesem Falle würde die m²-Vorgabe via Vorgabe der maximalen Wohnungsgrösse in m² nach Zimmerzahl nur dann zur Anwendung kommen, wenn der Bauträger von einer Objektförderung profitiert.

A 3: Beschränkung Vorbezug Vorsorgegelder für Wohneigentum (vgl. Kap. 4.2.5): Wohneigentum geht häufig mit einem höheren individuellen Wohnflächenkonsum einher. Unter diesem Aspekt fördern die Kapitalbezugsmöglichkeiten zum Erwerb von Wohneigentum auch den Wohnflächenkonsum. Eine Be-



schränkung der Kapitalbezugsmöglichkeiten aus der obligatorischen beruflichen Vorsorge könnte sich deshalb indirekt dämpfend auf den Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum auswirken.

A 4: Lockerung Mietpreisfestsetzung (vgl. Kap. 4.2.6): Dieses Deregulierungsinstrument würde im Rahmen des Mietrechts bei den Bestandsmieten ansetzen. Im Vordergrund stünde die Loslösung der Mieten von der Kostenbindung. Dadurch würden sich einerseits die Bestandsmieten bis zu einem gewissen Grad erhöhen und so dem Mieter einen Anreiz geben, seinen Wohnflächenkonsum (z.B. nach dem Auszug der Kinder oder dem Todesfall des Partners) eher anzupassen. Andererseits verringerten sich dadurch bei einem funktionierenden Wohnungsmarkt auch die Preissprünge bei Neuvermietungen im Bestand.

Bei den **Förderinstrumenten mit Subventionscharakter** würden die relativen Preise mit staatlicher Unterstützung so verändert, dass Anreize entstünden, welche die Aktionen der Individuen kompatibler mit dem übergeordneten Hauptziel werden lassen. Im Vergleich zu Regulierungen mit Geboten und Verboten bliebe die individuelle Handlungsfreiheit gewährleistet:

B 1.1: Umzugshilfen (Beratung) (vgl. Kap. 4.3.1): Die Massnahme in Form einer beratenden Umzugshilfe würde darauf abzielen, bestehende 'Starrheiten' bei veränderten Angebots- und Nachfragebedingungen abzubauen und vermehrt auch nicht automatisch auf den gängigen Immobilienportalen angebotene Wohnungen – das heisst, solche die bislang ausschliesslich unter der Hand vergeben wurden – besser zugänglich zu machen. Die Beratung würde Personen bei der Suche nach einer, vor allem unter dem Aspekt des Wohnflächenkonsums, geeigneten Wohnung unterstützen.

B 1.2: Umzugshilfen (monetär) (vgl. Kap. 4.3.2): Die monetäre Umzugshilfe würde primär die individuellen Transaktionskosten, aufgrund des Umzugs an sich bei einem Wohnungswechsel senken. Personen, die auf der Suche nach einer alternativen, flächensparenderen Wohnung wären, würden einen Beitrag an die Umzugskosten erhalten. Dies aber nur, wenn der Umzug mit einer effektiven Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums verbunden wäre.

B 2: Förderbeiträge (Objekthilfe) für flächensparendes Wohnen (vgl. Kap. 4.3.3): Bei dieser angebotsorientierten Massnahme könnte die Objektförderung gezielt dann ausgerichtet werden, wenn Bauträger ein speziell flächensparendes Wohnangebot erstellen. Die Ausrichtung der Förderbeiträge wäre an entsprechende Kriterien zu binden – beispielsweise in Form von maximalen m²-Vorgaben nach der Anzahl Zimmer pro Wohnung und in Form von Belegungsvorschriften.

B 3: Planerischer Dichtebonus für flächensparendes Wohnen (vgl. Kap. 4.3.4): Ein planerischer Dichtebonus (Ausnützung) stellt ein Nutzungsprivileg dar, das die öffentliche Hand einem Wohnbauträger bei einem Neubau- oder Erneuerungsprojekt als Anreiz in Aussicht stellt. Würde der Bauträger diesen Dichtebonus, der sich auch positiv auf seine Rendite auswirkt, realisieren wollen, so müsste er sich im Gegenzug verpflichten, ein flächensparendes Wohnraumangebot gemäss bestimmten Vorgaben zu erstellen. Varianten dieses Instruments sind (1) pauschale Dichteboni oder (2) individuell auszuhandelnde und punktuelle Dichteboni.

Wohnspezifische Lenkungsabgaben setzen auf der Nachfrageseite an und sollen eine Verhaltensänderung in Richtung einer effizienteren Nutzung hinsichtlich des Umgangs mit Wohnflächen bewirken:

C 1: Wohnflächensparbonus (vgl. Kap. 4.4.1): Es würde ein bestimmter Frankenbetrag pro genutzter Wohnfläche in m² erhoben. Der daraus generierte Ertrag würde im Anschluss vollumfänglich über eine durchschnittliche Pro-Kopf-Rückerstattung an die in Wohneinheiten gemeldeten Personen wieder ausbezahlt. Abgabeobjekt wäre die belegte Wohnfläche pro Wohneinheit. Der Abgabesatz würde differenziert, indem aufgrund unterschiedlicher Variablen ein Gewichtungssatz zur Anwendung gelänge.

C 2: Wohngebäudeflächensparbonus (vgl. Kap. 4.4.2): Der Grundmechanismus ist hier derselbe wie beim Wohnflächensparbonus. Allerdings bezöge sich der erhobene Frankenbetrag auf die vom Wohngebäude bedeckte Fläche. Der aus der Abgabe resultierende Ertrag würde mittels einer durchschnittlichen Pro-



Kopf-Rückerstattung an die im Gebäude gemeldeten Personen rückvergütet. Im Gegensatz zum Wohnflächensparbonus würde der Abgabesatz allerdings nicht gewichtet und wäre überall gleich hoch.

Bei den **Steuerungsinstrumenten mittels steuerlicher Anreize** würde vor allem der Eigenheimbereich und sein vergleichsweise höherer Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum adressiert:

D 1: Anpassung Eigenmietwert (vgl. Kap. 4.5.1): Die Anpassung des Eigenmietwerts würde dahingehend wirken, dass der Anreiz aufgrund von Wohneigentum einen vergleichsweise höheren Wohnflächenkonsum vorzunehmen, reduziert würde. Demnach wäre eine Reduktion des Eigenmietwerts auf 60% des marktüblichen Mietwerts nur noch dann zulässig, wenn das Eigenheim eine gewisse Mindestbelegung aufwiese.

D 2: Neugestaltung Liegenschaftsbesteuerung (vgl. Kap. 4.5.2): Bei einer Neugestaltung der Liegenschaftsbesteuerung für Eigenheime – sei es via eigentliche Liegenschaftssteuer oder via Vermögenssteuer auf Liegenschaften – würde mit Blick auf das Hauptziel 'Bestmögliche Reduktion der Wohnfläche pro Kopf' eine entsprechende Variabilisierung vorgenommen, indem der Steuerwert der Liegenschaft in Abhängigkeit des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums gewichtet würde. Bei Eigenheimen mit einem unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum wäre der Gewichtungsfaktor kleiner eins (der neue Steuerwert reduziert sich). Bei einem überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum wäre der Gewichtungsfaktor grösser eins und der neue Steuerwert erhöhte sich.

IV. ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG UND ÜBERLEGUNGEN ZUR ALLFÄLLIGEN UMSETZUNG

Die Auslegeordnung und Einzelanalyse der 14 Instrumente darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es für jedes Instrument verschiedenste spezifische Ausgestaltungsmöglichkeiten gibt. Die in dieser Studie aufgeführten Wirkungsmechanismen und Beschreibungen vermögen die Instrumente primär im Sinne einer ersten Einschätzung grob abzubilden, was eine entsprechende Operationalisierung zwecks Quantifizierung des Wirkungspotenzials und einer darauf basierenden Bewertung erschwert. Dennoch lassen sich aus einer übergeordneten Perspektive Aussagen zur Umsetzungseignung machen (vgl. dazu Kap. 5.1).

Aus dem gegenwärtigen Kontext heraus liesse sich ein Grossteil der Instrumente in der vorgeschlagenen Form nicht oder nur schlecht umsetzen. Es sind dies zunächst die generellen Belegungsvorschriften (A 1.1), die generelle m^2 -Vorgabe (A 2.1), die Beschränkung des Vorbezugs für Wohneigentum (A 3) und die Lockerung der Mietpreisfestsetzung (A 4) sowie der Wohnflächensparbonus (C 1) und der Wohngebäudeflächensparbonus (C 2), die trotz eines voraussichtlich mittleren bis grossen Wirkungsbeitrags zur Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums (Oberziel 1) schwerwiegende Nachteile vor allem hinsichtlich der Oberziele 4 (Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit) und 5 (Gute Akzeptanz und Praktikabilität) sowie teilweise auch hinsichtlich Oberziel 2 (Hohe soziale Nachhaltigkeit) aufweisen. Aber auch die Anpassung des Eigenmietwerts (D 1) und die Neugestaltung der Liegenschaftsbesteuerung (D 2) mit etwas weniger starken Nachteilen bezüglich der Oberziele 4 und 5 würden eine Umsetzung aus heutiger Perspektive fraglich erscheinen lassen. Bei der monetären Umzugshilfe (B 1.2) wäre es vor allem der geringe Beitrag zur Reduktion des Wohnflächenkonsums in Relation zu den übrigen Oberzielen und bei den Förderbeiträgen für flächensparendes Wohnen (B 2) der Aspekt, dass sich die damit verbundenen Auflagen besser in anderer Form anwenden liessen (Integration im Zuge der bisherigen Objekthilfe), welche die beiden Instrumente nicht zu sinnvollen Umsetzungsoptionen werden lassen.

Die Analyse macht zugleich deutlich, dass einerseits jene Instrumente, die eine hohe Wirksamkeit haben, aufgrund ihrer 'Eingriffstiefe' hinsichtlich einer Umsetzung problematisch sind und andererseits weniger weitgehende Instrumente von ihrer Wirksamkeit her eingeschränkt sind.

Somit ergeben sich insgesamt vier Instrumente, die mit Blick auf eine weitere Umsetzung einen sinnvollen Baustein zur Steuerung des Wohnflächenkonsums darstellen könnten. Obwohl sie zwar eine ver-



gleichsweise geringe Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums versprechen, würden diese Instrumente einen Schritt in Richtung eines subsidiären Beitrags im Rahmen der Wohnungspolitik bedeuten:

Spezifische Belegungsvorschriften (A 1.2): Dieses Instrument könnte vor allem dort eine gewisse Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums erzielen, wo die Objektförderung bereits heute eine wichtige Rolle spielt. Eine Umsetzung dieses Instruments sollte so erfolgen, dass sich die geförderten Wohnbauträger dahingehend verpflichten, die Einhaltung der Belegungsvorschrift kontinuierlich zu prüfen. In diesem Kontext wäre bei den so geförderten Wohnbauträgern darauf zu achten, dass die entsprechenden Wohnprojekte einen guten Mix bezüglich der Wohnungsgrößen (Anzahl Zimmer) aufweisen, so dass bei Nichterfüllung der Belegungsvorschrift aufgrund einer Veränderung der Haushaltsgrösse die Option bestünde, innerhalb der Siedlung umziehen zu können. Insgesamt könnte dieses Instrument im Zuge eines Instrumentenmix bei der Objektförderung gewissermassen als 'Minimalvariante' betrachtet werden, indem die Belegungsvorschrift als Mindestauflage immer zu erfüllen wäre.

Spezifische m²-Vorgabe nach Wohnungsgrösse (A 2.2): Dieses stärker eingreifende Instrument böte sich dann für eine Umsetzung an, wenn aus Sicht der Förderstellen die geförderten Wohnbauprojekte vermehrt der Problematik des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums Rechnung tragen sollten. Die Maximalwerte der Nutzfläche der Wohnungen nach Anzahl Zimmer könnten fallweise auch noch tiefer ausfallen, als in der vorgeschlagenen Form in Anlehnung an das Wohnungs-Bewertungs-System (WBS). Gleichzeitig würde sich bei der Umsetzung der spezifischen m²-Vorgabe empfehlen, diese mit einer Belegungsvorschrift zu verbinden. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass die tieferen maximalen Nutzflächen der Wohnungen durch eine geringere Belegung (über) kompensiert würden.

Umzugshilfen (Beratung) (B 1.1): Die Legitimierung dieses Instruments für eine Umsetzung ergäbe sich aus zweierlei Gründen: Trotz der voraussichtlich zwar positiven, aber eher geringen Wirkungsentfaltung könnte eine beratende Fachstelle zu einer verstärkten Sensibilisierung der Allgemeinheit für die Konsequenzen des hohen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums beitragen. Zudem würde die beratende Umzugshilfe mit Blick auf die Wirkungsziele mit hoher Wichtigkeit unter den Oberzielen 2 bis 5 gut abschneiden bzw. wäre mit der insgesamt geringsten Eingriffstiefe verbunden. Eine konkrete Umsetzung dieses Instruments böte sich fallweise an, nämlich dort, wo beispielsweise ein Potenzial mit Blick auf ältere Personen mit sehr hohem Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum aktiviert werden könnte. Gleichzeitig wäre vor der Umsetzung einer beratenden Umzugshilfe zwingend abzuklären, ob nicht bereits andere Angebote bestehen, die eine ähnliche Funktion übernehmen.

Planerischer Dichtebonus für flächensparendes Wohnen (B 3): Das Potenzial zur Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums dieses Instruments wäre relativ hoch, wie die Variante 1 mit einem pauschalen Dichtebonus zeigt. Für eine effektive Umsetzung würde voraussichtlich nur Variante 2 mit punktuell zwischen Wohnbauträger und Gemeinde ausgehandelten Dichteboni in Frage kommen. Denn flächendeckende, pauschale Dichteboni würden aus städtebaulichen, raumplanerischen Gründen kaum eine verbreitete Anwendung finden. Dennoch gälte es dieses Potenzial auch fallweise gut zu nutzen, indem bei der Vergabe der Dichteboni sinnvolle Auflagen bezüglich der maximalen Nutzflächen gemacht würden und die Wohnbauträger zugleich zu einer Belegungsvorschrift verpflichtet werden könnten.

Inwiefern in Zukunft nicht auch wirksamere Instrumente zur Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums eingesetzt werden könnten, ist letztlich eine Frage des Problemdrucks. Würde sich dieser zukünftig in spürbarem Ausmass erhöhen, so wäre es durchaus denkbar, dass sich die politische Akzeptanz gewisser Instrumente erhöhte. Dies könnte deren Umsetzungschancen steigern und eine Durchbrechung des Dilemmas zwischen Umsetzbarkeit und Wirksamkeit bedeuten.



RÉSUMÉ

I. MANDAT ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

Ces dernières décennies, la demande de logements a augmenté en Suisse de manière disproportionnée par rapport à la croissance de la population. De ce fait, la **consommation de surface habitable par habitant** s'est constamment accrue pour s'établir actuellement, en moyenne suisse (état: 2014), à 45 m² (1980: 34 m²). Cette évolution suscite de plus en plus d'attention, car elle contribue à la hausse de la consommation de surface urbanisée.

Quand bien même cette problématique de la consommation de sol urbanisé ou, d'une manière encore plus générale, la question de l'utilisation de la ressource limitée qu'est le sol relève de la politique d'aménagement du territoire ou de la politique environnementale, il convient de se demander dans quelle mesure la **politique du logement**, en s'attaquant à la question de la réduction de la consommation de surface habitable par habitant, pourrait contribuer à **titre subsidiaire** à limiter de manière indirecte le bétonnage des sols ou à favoriser le développement vers l'intérieur.

L'**objectif principal** de la présente étude, qui a été mandatée par le service du développement du logement de la division du développement cantonal et urbain, rattachée au département de la présidence de Bâle-Ville (Fachstelle Wohnraumentwicklung der Kantons- und Stadtentwicklung, KStE, im Präsidialdepartement des Kantons Basel-Stadt) et par l'Office fédéral du logement (OFL) est d'évaluer les possibilités de juguler la consommation croissante de surface habitable par habitant au moyen d'instruments de pilotage de la politique du logement.

Les auteurs de l'étude ont élaboré un système d'objectifs en vue de la concrétisation des objectifs de pilotage de la consommation de surface habitable (1), sur la base duquel ils ont procédé à un passage en revue des différents instruments, qui présente leurs mécanismes et examine leur potentiel en termes d'impact (2) afin d'évaluer une éventuelle mise en œuvre (3).

II. SYSTÈME D'OBJECTIFS EN VUE DE L'ÉVALUATION DES INSTRUMENTS DE PILOTAGE

Un **système d'objectifs** a été développé à partir de différents documents de base de la Confédération et du canton de Bâle-Ville en matière de politique du logement pour servir de cadre à l'évaluation des instruments. Développé à partir de l'objectif principal, à savoir réduire le plus possible la surface habitable par habitant, ce système comprend plusieurs niveaux (v. ill. I).

Les **conditions** à satisfaire impérativement forment le cadre dans lequel les instruments de pilotage doivent fonctionner. **Cinq objectifs prioritaires** découlent de l'objectif principal. Tout comme ce dernier, ce sont des objectifs souhaitables. L'exigence liée à l'objectif principal (réduction de la surface habitable par habitant | objectif prioritaire 1) est abordée en premier lieu. Ce sont ensuite des aspects sociaux (objectif prioritaire 2), écologiques (objectif prioritaire 3) et économiques (objectif prioritaire 4) d'un développement durable qui sont traités, sans oublier la question de l'acceptation des instruments (objectif prioritaire 5). Ces objectifs prioritaires se décomposent eux-mêmes en **18 objectifs en termes d'impact** qui montrent ce qui devrait être réalisé. Ils portent sur des critères concrets pouvant être déterminés pour une part quantitativement, pour une autre part qualitativement, et servent à évaluer l'impact des instruments de pilotage.

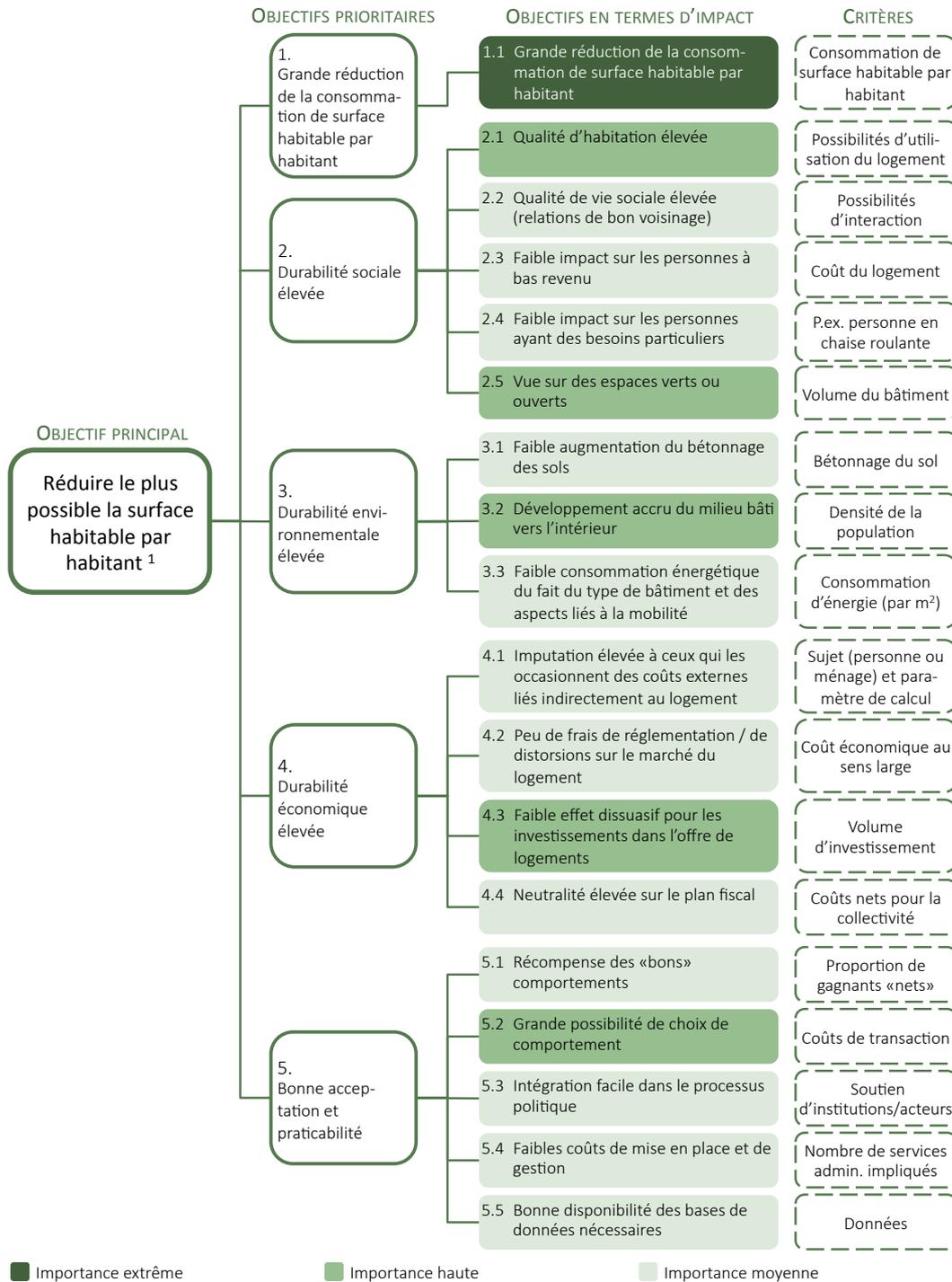
Suite aux discussions menées avec le groupe de suivi de la présente étude, les objectifs en termes d'impact ont été classés en trois catégories à la lumière de leur **importance** (importance extrême, importance haute et importance moyenne). Pour des raisons pratiques, le passage en revue des instruments retenus s'est focalisé avant tout sur les objectifs centraux en termes d'impact, à savoir ceux d'importance extrême et d'importance haute.



ILL. I: SYSTÈME D'OBJECTIFS

CONDITIONS

- Doit être conforme à la Constitution
- Ne doit pas peser de manière disproportionnée sur les ménages à faible revenu



Remarque: ¹ Au lieu de «réduire», on pourrait également penser à «limiter autant que possible» la surface habitable par habitant, en particulier si, en raison d'un contexte nouveau (p. ex. une baisse des loyers en raison d'un fort recul de la demande), la consommation de surface habitable par habitant devait de nouveau s'envoler comme lors des deux décennies comprises entre 1980 et 2000. Illustration: IWSB 2016.



III. PASSAGE EN REVUE DES 14 INSTRUMENTS DE PILOTAGE DE LA CONSOMMATION DE SURFACE HABITABLE

Les instruments de pilotage susceptibles d'entrer en considération en vue de la réalisation de l'objectif principal de réduction de la surface habitable par habitant peuvent être répartis dans quatre groupes (v. tab. I). Pour tous les types d'instruments, il s'agit de mesures étatiques ou induites par l'État visant à provoquer un changement de comportement en matière de consommation de surface habitable.

TAB. I: APPROCHES À EXAMINER DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

A: Instruments de réglementation	B: Instruments d'encouragement (subventions)
A 1.1: Prescriptions générales d'occupation	B 1.1: Aide au déménagement (conseils)
A 1.2: Prescriptions spécifiques d'occupation	B 1.2: Aide au déménagement (sous forme pécuniaire)
A 2.1: Prescriptions générales de surface en m ² selon la taille du logement	B 2: Subsidés d'encouragement en vue d'économiser la surface dévolue à l'habitat
A 2.2: Prescriptions spécifiques de surface en m ² selon la taille du logement	B 3: Bonus de densité en vue d'économiser la surface dévolue à l'habitat
A 3: Limitation des retraits anticipés d'avares en vue de l'acquisition de son logement	
A 4: Libéralisation de la fixation des loyers	
C: Taxes d'incitation spécifiques au logement	D: Pilotage au moyen d'incitations fiscales
C 1: Bonus d'économie de surfaces habitables	D 1: Adaptation de la valeur locative
C 2: Bonus d'économie de la surface au sol de l'immeuble	D 2: Révision de l'imposition des immeubles

Ces quatre catégories d'instruments se distinguent par la manière dont ils sont susceptibles d'entraîner un changement de comportement:

Les instruments de réglementation constituent une intervention directe sur le marché du logement et visent à empêcher ou à orienter en fonction du but fixé l'expression de préférences individuelles par le biais d'injonctions ou d'interdictions:

A 1.1: Prescriptions générales d'occupation: Une réglementation au moyen de prescriptions générales d'occupation s'appliquerait aux nouveaux bâtiments ou dans le cas de rénovations importantes. Seraient concernés les promoteurs et les propriétaires privés, publics ou d'utilité publique. Les prescriptions d'occupation établiraient le nombre de personnes admises à occuper durablement le logement en relation avec le nombre de pièces (p. ex. nombre de personnes par logement \geq nombre de pièces - 1).

A 1.2: Prescriptions spécifiques d'occupation: Les prescriptions d'occupation (p. ex. nombre de personnes par logement \geq nombre de pièces - 1) concernant les nouveaux bâtiments ou les rénovations importantes ne s'appliqueraient que dans des cas spécifiques, à savoir lorsque le maître d'ouvrage a obtenu une aide à la pierre sous forme de prêt, de caution, ou d'acquisition ou de mise à disposition de bien-fonds à des conditions avantageuses.

A 2.1: Prescriptions générales de surface en m² selon la taille du logement (nombre de pièces): L'étape suivante consisterait à réglementer la taille maximale d'un logement en m² selon le nombre de pièces. Une telle prescription viserait en premier lieu les nouveaux immeubles des propriétaires ou des maîtres d'ouvrage privés, publics ou d'utilité publique; elle prendrait la forme d'une condition à remplir en vue de l'obtention du permis de construire.



A 2.2: Prescriptions spécifiques de surface en m² selon la taille du logement (nombre de pièces): Dans un tel cas, la prescription de surface en m² selon le nombre de pièces ne s'appliquerait que lorsque le maître d'ouvrage bénéficie d'une aide à la pierre.

A 3: Limitation des retraits anticipés d'avoirs en vue de l'acquisition de son logement: Fréquemment, la surface habitable individuelle des logements en propriété est plus élevée. Vu sous cet angle, les possibilités de retirer des fonds en vue d'acquérir son logement favorisent la consommation de surface habitable. Une limitation des possibilités de retrait anticipé de fonds de la prévoyance professionnelle obligatoire pourrait dès lors avoir un effet atténuateur indirect sur la consommation de surface habitable par habitant.

A 4: Libéralisation de la fixation des loyers: Cet instrument de déréglementation serait appliqué aux loyers en cours dans le cadre du droit du bail. Il s'agirait en premier lieu de défaire le lien entre les loyers et les coûts. Les loyers existants augmenteraient jusqu'à un certain degré et inciteraient davantage le locataire à rechercher un logement mieux adapté aux circonstances (p. ex. après le départ des enfants du nid familial ou le décès du conjoint). Par ailleurs, les hausses brutales de prix lors d'un changement de locataire seraient moins marquées du fait du bon fonctionnement du marché locatif.

En ce qui concerne les **instruments d'encouragement ayant un caractère de subventions**, les prix relatifs bénéficiant d'un soutien de l'État évolueraient de telle sorte à inciter les individus à adopter des comportements allant dans le sens de l'objectif principal. Par rapport à une approche fondée sur des réglementations prévoyant des injonctions et des interdictions, la liberté d'action individuelle serait préservée:

B 1.1: Aide au déménagement (conseils): Cette mesure viserait à éliminer certains «blocages» lors de conditions modifiées de l'offre et de la demande et à rendre plus accessibles les logements transmis de bouche-à-oreille, qui n'apparaissent pas forcément sur les portails immobiliers habituels. Les conseils permettraient d'aider les personnes qui recherchent un logement approprié à leurs besoins, en particulier sous l'aspect de la consommation de surface habitable.

B 1.2: Aide au déménagement (sous forme pécuniaire): Une aide financière au déménagement permettrait principalement de faire diminuer les coûts de transaction individuels occasionnés par le déménagement proprement dit. Les personnes à la recherche d'un autre logement recevraient une contribution à leurs frais de déménagement à la condition toutefois qu'au final, il y ait une diminution effective de la surface habitable consommée par habitant.

B 2: Subsidés d'encouragement (aide à la pierre) en vue d'économiser la surface dévolue à l'habitat: En ce qui concerne cette mesure qui porte sur l'offre, une aide à la pierre serait allouée de manière ciblée lorsque le maître d'ouvrage met en place une offre de logements permettant tout particulièrement de limiter la surface habitable consommée. Le versement des subsides d'encouragement serait lié au respect de certains critères, par exemple sous la forme de prescriptions de surface maximale en m² selon le nombre de pièces par logement ainsi que de prescriptions d'occupation.

B 3: Bonus de densité en vue d'économiser la surface dévolue à l'habitat: Un bonus de densité (d'utilisation du sol) prendrait la forme de droits à bâtir supplémentaires accordés à titre incitatif par les pouvoirs publics à un maître d'ouvrage pour un projet de construction ou de rénovation. Le promoteur qui entend obtenir ce bonus de densité, qui aurait également une incidence positive sur le rendement de son objet, devrait s'engager à proposer une offre de logements permettant d'économiser la surface habitable et qui respecteraient certaines prescriptions. Cet instrument pourrait se décliner soit sous la forme d'un bonus de densité forfaitaire, soit sous celle d'un bonus de densité individuel négocié au cas par cas.

Les **taxes d'incitation spécifiques au logement** se situent du côté de la demande et visent à entraîner une modification de comportement allant dans le sens d'une utilisation plus efficace des surfaces habitables:



C 1: Bonus d'économie de surfaces habitables: Un certain montant serait perçu par m² de surface habitable utilisé. Les recettes ainsi générées seraient ensuite entièrement reversées aux occupants annoncés des unités d'habitation en fonction de l'occupation moyenne. Le taux de la redevance serait pondéré en fonction de différentes variables.

C 2: Bonus d'économie de la surface au sol de l'immeuble: Le mécanisme de base serait le même que pour le bonus d'économie de surface habitable. Toutefois, le montant serait perçu en fonction de la surface couverte par l'immeuble. Les recettes générées par cette redevance seraient redistribuées en fonction du taux d'occupation moyen des personnes habitant dans l'immeuble. Contrairement aux bonus d'économie de surfaces habitables, le taux de redevance ne serait pas pondéré et serait le même dans toutes les situations.

Les instruments de pilotage au moyen d'incitations fiscales concerneraient en premier lieu les logements en propriété, qui engendrent en moyenne une consommation plus élevée de surface habitable par habitant:

D 1: Adaptation de la valeur locative: L'adaptation de la valeur locative aurait pour effet de limiter l'incitation à consommer comparativement une plus grande surface habitable du fait de l'acquisition de son logement. L'idée serait de maintenir la valeur locative à 60 % de sa valeur usuelle sur le marché uniquement si l'occupation minimale du logement est suffisante.

D 2: Révision de l'imposition des immeubles: Une révision de l'imposition de son logement, que ce soit par le biais d'un impôt foncier ou de l'impôt sur la fortune, pourrait être entreprise en vue d'introduire une pondération de la valeur fiscale en lien avec la consommation de surface habitable par habitant. Ce facteur de pondération serait plus bas pour les logements occupés par leur propriétaire si la surface habitable par habitant était inférieure à la moyenne, ce qui réduirait la nouvelle valeur fiscale. L'inverse se produirait si la surface habitable consommée était supérieure à la moyenne.

IV. SYNTHÈSE ET RÉFLEXIONS RELATIVES À UNE ÉVENTUELLE MISE EN ŒUVRE

Le passage en revue et l'analyse successive des 14 instruments ne doivent pas occulter le fait que chacun de ces instruments est susceptible d'être appliqué sous des formes extrêmement variées. Les mécanismes en termes d'impact décrits dans la présente étude doivent être compris comme une première estimation grossière de ces instruments, qui rend toutefois difficile une opérationnalisation qui permettrait de quantifier leur potentiel d'impact et de procéder à leur évaluation sur une telle base. Malgré tout, il est possible, en adoptant une perspective supérieure, d'énoncer certains constats quant à leurs possibilités de mise en œuvre.

Dans le contexte actuel, une grande partie des instruments ne pourrait pas être appliquée, ou alors difficilement, dans la forme proposée. Les prescriptions générales d'occupation (A 1.1), les prescriptions générales de surface en m² (A 2.1), la limitation des retraits anticipés d'avois en vue de l'acquisition de son logement (A 3) et la libéralisation de la fixation des loyers (A 4), mais aussi le bonus d'économie de surfaces habitables (C 1) et le bonus d'économie de la surface au sol de l'immeuble (C 2), notamment, présentent des inconvénients notables avant tout en lien avec les objectifs prioritaires 4 (durabilité économique) et 5 (bonne acceptation et praticabilité), mais aussi en partie avec l'objectif prioritaire 2 (durabilité sociale), quand bien même ces instruments contribueraient sans doute de manière relativement importante à la réduction de la consommation de surface habitable par habitant (objectif prioritaire 1). L'adaptation de la valeur locative (D 1) et la révision de l'imposition des immeubles (D 2) poseraient un petit peu moins de problèmes dans l'optique des objectifs prioritaires 4 et 5; toutefois, il paraît actuellement douteux que l'on puisse mettre ces instruments en œuvre. Une aide au déménagement sous forme pécuniaire (B 1.2) ne fournirait qu'un apport restreint à la réduction de la consommation de surfaces habitables en lien avec les autres objectifs prioritaires, et les conditions liées



aux subsides d'encouragement en vue d'économiser la surface dévolue à l'habitat (B 2) pourraient mieux être mises en œuvre sous une autre forme (p. ex. en les intégrant à l'aide à la pierre actuelle); par conséquent, ces deux instruments ne représentent pas une option judicieuse.

Dans le même temps, l'analyse met en évidence deux éléments: d'une part, l'application des instruments qui auraient un impact élevé s'avère problématique justement en raison du degré d'intervention qu'ils impliquent; d'autre part, des instruments d'une portée moindre auraient des effets plutôt limités.

Au final, se démarquent quatre instruments susceptibles d'influer de manière judicieuse sur la consommation de surfaces habitables. Bien que l'on ne puisse en escompter, comparativement parlant, que des effets relativement réduits sur la réduction de la consommation de surfaces habitables, ces instruments constitueraient un premier pas en direction d'une contribution à titre subsidiaire de la politique du logement aux objectifs de réduction de la consommation de surfaces habitables:

Prescriptions spécifiques d'occupation (A 1.2): Cet instrument pourrait entraîner une certaine réduction de la consommation de surface habitable par habitant avant tout là où l'aide à la pierre joue aujourd'hui déjà un rôle important. Cet instrument contraindrait les maîtres d'ouvrage bénéficiaires de mesures d'encouragement à vérifier en permanence le respect de ces prescriptions d'occupation. À cet égard, il conviendrait de veiller à ce que leurs projets immobiliers présentent un bon équilibre de logement de tailles différentes (nombre de pièces) afin que les locataires qui ne respecteraient plus les prescriptions en raison d'une modification de la taille de leur ménage aient la possibilité de se reloger dans le même ensemble. L'un dans l'autre, cet instrument pourrait être considéré comme une «variante minimale», autrement dit une condition à respecter obligatoirement, dans le cadre d'une combinaison d'instruments liés à une aide à la pierre.

Prescriptions spécifiques de surface en m² selon la taille du logement (A 2.2): Cet instrument, bien plus interventionniste, pourrait être envisagé si, pour les autorités, les projets d'habitation encouragés devaient davantage mettre l'accent sur la problématique de la consommation de surface habitable par habitant. Les valeurs maximales de surface utile de logements selon le nombre de pièces pourraient encore être abaissées, si souhaité, par rapport à celles proposées, qui se fondent sur le système d'évaluation de logements (SEL). En parallèle, il pourrait être recommandé de lier les prescriptions spécifiques de surface en m² à des prescriptions d'occupation pour éviter le risque que la diminution des surfaces utiles maximales des logements ne soit (sur)compensée par un taux d'occupation plus bas.

Aide au déménagement (conseils) (B 1.1): Il serait légitime de mettre en œuvre cet instrument, et cela pour deux raisons: premièrement, malgré le relativement faible impact attendu, un service de consultation jouerait un rôle utile en termes de sensibilisation du public aux conséquences d'une consommation élevée de surface habitable par habitant. En outre, cette aide, dont le degré d'intervention est le moins élevé de tous les instruments envisagés, contribuerait de manière positive à la réalisation des objectifs en termes d'impact ayant une importance haute rattachés aux objectifs prioritaires 2 à 5. Selon les cas, cet instrument pourrait être appliqué lorsque le potentiel d'économie de surface habitable serait élevé, par exemple dans le cas d'une personne âgée occupant un très grand logement. Dans le même temps, avant de mettre en œuvre cette mesure, il faudrait absolument vérifier s'il n'existe pas déjà d'autres offres ayant une fonction analogue.

Bonus de densité en vue d'économiser la surface dévolue à l'habitat (B 3): Le potentiel de réduction de la surface habitable par habitant de cet instrument serait relativement élevé, comme le montre la variante 1 avec un bonus de densification forfaitaire. Toutefois, ne devrait pouvoir être envisagé, concrètement, que la variante 2, avec des bonus négociés au cas par cas entre le maître d'ouvrage et la commune étant donné que des bonus de densification forfaitaires ne pourraient sans doute guère être alloués sur une grande échelle pour des raisons d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Il n'empêche, le potentiel offert par l'instrument devrait être exploité lorsque la situation le permet, en posant des conditions



relatives aux surfaces utiles maximales et en contraignant les maîtres d'ouvrage à adopter des prescriptions d'occupation, dans le même temps.

Est-ce qu'à l'avenir d'autres instruments, plus efficaces, pourront encore être envisagés pour réduire la consommation de surface habitable par habitant? En fin de compte, tout dépendra de l'importance accordée au problème. Si le sujet devait devenir plus sensible, il est possible d'imaginer que certains instruments seraient mieux acceptés sur le plan politique. Les chances de les voir mis en œuvre augmenteraient, ce qui permettrait également de dépasser le dilemme entre mise en œuvre et impact.



INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT DER AUFTRAGGEBER.....	I
AVANT-PROPOS DES MANDANTS.....	II
ZUSAMMENFASSUNG	III
RÉSUMÉ	IX
INHALTSVERZEICHNIS.....	XVI
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	XVIII
TABELLENVERZEICHNIS.....	XIX
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	XX
1 EINLEITUNG	1
1.1 AUSGANGSLAGE UND ZWECK DER UNTERSUCHUNG.....	1
1.2 ZIELSETZUNGEN DER STUDIE.....	2
1.3 AUFBAU UND ABGRENZUNG.....	2
2 WARUM EINE STEUERUNG DES WOHNFLÄCHENKONSUMS?.....	4
2.1 ENTWICKLUNG DES WOHNFLÄCHENKONSUMS.....	4
2.2 ZUM NUTZEN EINER REDUKTION DES PRO-KOPF-WOHNFLÄCHENKONSUMS.....	7
3 ZIELSYSTEM	11
3.1 GRUNDLAGEN UND DARAUSS ABGELEITETE HAUPTZIELSETZUNG	11
3.2 DAS ZIELSYSTEM ALS ORIENTIERUNGSRAHMEN FÜR DIE STEUERUNGSINSTRUMENTE.....	12
4 INSTRUMENTE ZUR STEUERUNG DES WOHNFLÄCHENKONSUMS.....	18
4.1 STOSSRICHTUNGEN UND ANSÄTZE IN DER ÜBERSICHT	18
4.2 REGULIERUNGSINSTRUMENTE.....	19
4.2.1 Generelle Belegungsvorschriften Instrument A 1.1	19
4.2.2 Spezifische Belegungsvorschriften Instrument A 1.2	24
4.2.3 Generelle m ² -Vorgabe nach Wohnungsgrösse (Anzahl Zimmer) Instrument A 2.1	28
4.2.4 Spezifische m ² -Vorgabe nach Wohnungsgrösse (Anzahl Zimmer) Instrument A 2.2	32
4.2.5 Beschränkung Vorbezug Vorsorgegelder für Wohneigentum Instrument A 3.....	36
4.2.6 Lockerung Mietpreisfestsetzung Instrument A 4	39
4.3 FÖRDERINSTRUMENTE MIT SUBVENTIONSCHARAKTER	42
4.3.1 Umzugshilfen (Beratung) Instrument B 1.1	42
4.3.2 Umzugshilfen (monetär) Instrument B 1.2.....	47
4.3.3 Förderbeiträge (Objekthilfe) für flächensparendes Wohnen Instrument B 2	49
4.3.4 Planerischer Dichtebonus für flächensparendes Wohnen Instrument B 3	53
4.4 WOHN-SPEZIFISCHE LENKUNGSABGABEN.....	57
4.4.1 Wohnflächensparbonus Instrument C 1.....	57
4.4.2 Wohngebäudeflächensparbonus Instrument C 2	64
4.5 STEUERUNGSINSTRUMENTE MITTELS STEUERLICHER ANREIZE	68
4.5.1 Anpassung Eigenmietwert Instrument D 1.....	68
4.5.2 Neugestaltung Liegenschaftsbesteuerung Instrument D 2.....	72
5 SCHLUSSBETRACHTUNG UND AUSBLICK	76
5.1 ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG DER 14 INSTRUMENTE	76



5.1.1	Einschätzung Oberziel 1 Hohe Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum	76
5.1.2	Einschätzung Oberziel 2 Hohe soziale Nachhaltigkeit.....	77
5.1.3	Einschätzung Oberziel 3 Hohe übrige ökologische Nachhaltigkeit	77
5.1.4	Einschätzung Oberziel 4 Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit	78
5.1.5	Einschätzung Oberziel 5 Gute Akzeptanz und Praktikabilität	78
5.1.6	Einschätzung insgesamt.....	79
5.2	VERGLEICHENDE SYNOPSE ZUR EINORDNUNG DER INSTRUMENTE UNTEREINANDER	80
5.3	WEITERE SCHRITTE IM ZUGE EINER ALLFÄLLIGEN UMSETZUNG	81
LITERATURVERZEICHNIS.....		83



ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1: Entwicklung Wohnfläche pro Kopf Schweiz & Kanton Basel-Stadt	4
Abb. 2: Wohnfläche pro Kopf nach Kantonen 2014.....	5
Abb. 3: Wohnfläche pro Kopf nach Zimmerzahl und Bauträger Schweiz 2013.....	6
Abb. 4: Wohnfläche pro Kopf in Abhängigkeit der Bauperiode Schweiz 2014.....	7
Abb. 5: Entwicklung Flächenbedarf Wohngebäude und deren Umschwung Schweiz.....	7
Abb. 6: Entwicklung Wohngebäudefläche pro Einwohner nach Kanton 1979/85 - 2004/09	8
Abb. 7: Anteile der Energieträger am Raumwärmeverbrauch 2014	9
Abb. 8: Zielsystem	13
Abb. 9: Generelle Belegungsvorschrift nach Wohnungsgrösse bzw. Zimmeranzahl	20
Abb. 10: Wohnungen nach Bauperiode und Erfüllung/Nichterfüllung der Belegungsvorschrift 2013.....	21
Abb. 11: Anteil Wohnungen, welche eine Belegung 'Anz. Pers \geq Anz. Zimmer - 1' nicht erfüllen 2013....	22
Abb. 12: Spezifische Belegungsvorschrift für bestimmte Wohnungen	25
Abb. 13: Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger nach Bauperiode und Erfüllung/Nichterfüllung der Belegungsvorschrift 2013	26
Abb. 14: Generelle m ² -Vorgabe nach Wohnungsgrösse.....	29
Abb. 15: Wohnungen nach Wohnungsgrösse (Zimmer) und Einhaltung einer generellen m ² -Vorgabe 2013	30
Abb. 16: Anteil Wohnungen, welche definierte generelle m ² -Vorgabe einhalten 2013.....	31
Abb. 17: Spezifische m ² -Vorgabe nach Wohnungsgrösse.....	33
Abb. 18: Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger nach Wohnungsgrösse (Zimmer) und Einhaltung einer spezifischen m ² -Vorgabe	35
Abb. 19: Beratende Umzugshilfe	43
Abb. 20: Anteil Einpersonenhaushalte mit Wohnflächenkonsum > 61 m ²	45
Abb. 21: Monetäre Umzugshilfe.....	47
Abb. 22: Objekthilfe für flächensparendes Wohnen.....	50
Abb. 23: Planerischer Dichtebonus für flächensparendes Wohnen.....	54
Abb. 24: Potenziell anspruchsberechtigte Gebäude eines planerischen Dichtebonus für flächensparen- des Wohnen nach Geschosszahl.....	55
Abb. 25: Wohnfläche als Bemessungsgrösse	58
Abb. 26: Wohnflächensparbonus Beispiel 1: Paarhaushalt, Wohnort Basel.....	60
Abb. 27: Wohnflächensparbonus Beispiel 2: Singlehaushalt, Wohnort Luzern	61
Abb. 28: Wohnflächensparbonus, Nettobelastung des durchschnittlichen Gemeindebewohners pro Monat	62
Abb. 29: Wohnflächensparbonus – effektiver, gewichteter Abgabesatz je m ²	63
Abb. 30: Wohngebäudefläche als Bemessungsgrösse.....	65
Abb. 31: Gewichtungsfaktor Wohnfläche-Pro-Kopf nach Gemeinde 2013.....	74
Abb. 32: Experteneinschätzung zur Situierung der einzelnen Steuerungsinstrumente	80



TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 1: Entwicklung Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum nach Haushaltsgrösse und Miete/Eigentum Schweiz 1990-2000	5
Tab. 2: Analyierte Grundlegendokumente auf Ebene Kanton Basel-Stadt und Bund.....	11
Tab. 3: Zu untersuchende instrumentelle Ansätze mit wohnungspolitischem Bezug.....	18
Tab. 4: Anteil Wohnungen, welche eine Belegung 'Anz. Pers \geq Anz. Zimmer - 1' nicht erfüllen 2013....	23
Tab. 5: Elastizitäten der Nachfrage nach Wohnraum.....	41
Tab. 6: Anteil Einpersonenhaushalte mit Wohnflächenkonsum $> 61 \text{ m}^2$ 2013	45
Tab. 7: Objektförderungsberechtigte gemeinnützige Wohnungen aufgrund vorgegebener Nutzflächen 2013	52
Tab. 8: Potenzielle Veränderung der Durchschnittsgrösse des Wohnungsangebots im Falle einer Umsetzung eines planerischen Dichtebonus für flächensparendes Wohnen	56
Tab. 9: Beispielrechnung Anpassung Eigenmietwert für verheirateten Paarhaushalt in BS und SH	70
Tab. 10: Gewichtungsfaktor Wohnfläche-Pro-Kopf nach Kanton 2013	73



ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BFS	Bundesamt für Statistik
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
KStE	Kantons- und Stadtentwicklung des Kantons Basel-Stadt
EBF	Energiebezugsfläche
EFH	Einfamilienhaus
EL	Ergänzungsleistungen
GWR	Gebäude- und Wohnungsregister
GWS	Gebäude- und Wohnungsstatistik
StatA BS	Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt
WBS	Wohnungs-Bewertungs-System
VMWG	Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen
WEG	Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (des Bundes)
WFG	Wohnraumförderungsgesetz (des Bundes)
WfV	Wohnraumförderungsverordnung (des Bundes)
WRFG	Wohnraumfördergesetz (des Kantons Basel-Stadt)
WRFV	Wohnraumförderungsverordnung (des Kantons Basel-Stadt)



1 EINLEITUNG

1.1 AUSGANGSLAGE UND ZWECK DER UNTERSUCHUNG

Das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum in der Schweiz über die letzten Jahrzehnte manifestiert sich in einer anhaltend hohen Nachfrage nach Wohnraum. So ist die Zahl der jährlich neu erstellten Wohnungen zwischen 2000 und 2013 von rund 32'200 auf 50'200 angestiegen (Bundesamt für Statistik, 2016a). Gemäss Bundesamt für Wohnungswesen (2016a) wird auch für die nächsten Jahre weiterhin von einer ähnlich hohen jährlichen Produktion von Neubauwohnungen ausgegangen.

Die Nachfrage nach Wohnraum hat dabei überproportional zum Bevölkerungswachstum zugenommen. Während die ständige Wohnbevölkerung zwischen 2000 und 2013 um 13.0% angestiegen ist (Bundesamt für Statistik, 2016b), hat sich in derselben Periode der Wohnungsbestand um 18.7% erhöht (Bundesamt für Statistik, 2015a), worin sich auch die Folgen der demografischen Entwicklung widerspiegeln, wie zum Beispiel der wachsende Anteil von Einpersonenhaushalten durch die alternde Gesellschaft. So ist denn der **Wohnflächenkonsum pro Kopf** in den letzten Jahrzehnten stetig angewachsen und beträgt im schweizerischen Durchschnitt gegenwärtig (2014) 45 m² (1980: 34 m² | Bundesamt für Statistik, 2016a und Bundesamt für Statistik, 2010). Zwar ist in letzter Zeit insbesondere an urbanen Standorten auch eine gewisse Abschwächung dieser Entwicklung zu beobachten. Dennoch hat der Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum über einen längeren Zeitraum betrachtet auch dort deutlich zugenommen. Dies belegen beispielsweise die Zahlen für den Kanton Basel-Stadt: 1980 bewohnte eine Person im Durchschnitt noch 36 m², während es 2013 bereits 42 m² waren (StatA BS, 2014).

Diese Zunahme des (Pro-Kopf) Wohnflächenkonsums wird im Kontext von Fragen zur Siedlungsentwicklung zunehmend hinterfragt. Ausdruck davon sind raumentwicklungsrelevante Volksentscheide der jüngeren Zeit, sowohl auf eidgenössischer Ebene (z.B. Annahme der Zweitwohnungsinitiative 2012, Annahme des revidierten Raumplanungsgesetzes 2013) als auch auf kantonaler Ebene (z.B. Annahme der Kulturlandinitiative im Kanton Zürich 2013, Ablehnung der Vorlage zur Stadtrandentwicklung im Kanton Basel-Stadt 2014), wonach dem weiter voranschreitenden Siedlungsflächenwachstum bzw. dem Verlust von Frei- und Grünflächen zunehmend kritischer begegnet wird.

Grundsätzlich ist die Problematik des Siedlungsflächenverbrauchs – oder noch genereller der Umgang mit der knappen Ressource Boden – Sache der Raumplanungspolitik oder der Umweltpolitik, da sich diese direkt mit dem Gegenstand 'Boden' auseinandersetzen. Allerdings kann die Wohnungspolitik, indem sie sich dem Thema 'Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums' annimmt, indirekt einen **subsidiären Beitrag** leisten, damit weniger Boden überbaut oder die innere Entwicklung unterstützt wird. Diesbezügliche Gedanken wurden beispielsweise auch anlässlich des Wohnungspolitischen Dialogs zwischen dem Bund, den Kantonen und den Städten angestellt (vgl. Bundesamt für Wohnungswesen, 2014).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, mit welchen Ansätzen oder **Steuerungsinstrumenten** aus dem wohnungspolitischen Bereich eine Verhaltensänderung in Richtung flächensparendes Wohnen bewirkt werden könnte.¹ Es geht vor allem darum, Antworten bereitzustellen auf die Frage, ob und wie es möglich wäre, den Wohnflächenkonsum zu steuern.²

Die Fachstelle Wohnraumentwicklung der Kantons- und Stadtentwicklung (KStE) im Präsidentsdepartement des Kantons Basel-Stadt sowie das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) möchten dieser und weiteren damit verbundenen Fragen nachgehen. Sie haben deshalb das Institut für Wirtschaftsstudien Basel beauf-

¹ Diese Frage wurde beispielsweise auch anlässlich des ETH Wohnforums im April 2016 durch Peter Schmid, Präsident der Allgemeinen Baugenossenschaft Zürich ABZ, in der Kommentierung seiner Präsentation aufgeworfen (vgl. Schmid, 2016).

² Obwohl in dieser Studie primär theoretische Überlegungen dazu angestellt werden, wird im nachfolgenden Text aus Gründen der Lesbarkeit darauf verzichtet, den Konjunktiv durchgängig zu verwenden.



trägt, auf Basis bestehender wohnungspolitischer Grundlagendokumente des Bundes und des Kantons Basel-Stadt zuerst eine **Zieldefinition** zu entwickeln, welche sich der Problematik des in der Vergangenheit stark angestiegenen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums unter Berücksichtigung verschiedener wohnungspolitischer Ansprüche annimmt. Im Anschluss daran soll eine **Auslegeordnung** mit wohnungspolitischen Instrumenten erstellt werden, indem diese einer qualitativen und (wo möglich) einer quantitativen **Beurteilung** hinsichtlich ihrer Eignung zur Erreichung der vorgängig erarbeiteten Zieldefinition unterzogen werden.

1.2 ZIELSETZUNGEN DER STUDIE

Ausgehend vom oben genannten Forschungsauftrag besteht das **übergeordnete Ziel** der Untersuchung in einer **ergebnisoffenen, qualitativen Prüfung der Machbarkeit**, inwiefern mit welchen wohnungspolitischen Steuerungsinstrumenten dem zunehmenden Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum begegnet werden bzw. welche Massnahme eine bestmögliche Reduktion des Wohnflächenkonsums bewirken könnte.

Konkret sollen mit der Untersuchung die nachfolgenden **Teilziele** erreicht bzw. Fragen beantwortet werden:

- 1 **Einbettung und Begründung** für eine **Steuerung** des Wohnflächenkonsums:
 - Wie hat sich der Wohnflächenkonsum in der Vergangenheit entwickelt?
 - Wie kann die Wohnungspolitik subsidiär zur Zielerreichung an sich raumplanungs- und umweltpolitischer Anliegen beitragen?
- 2 **Konkretisierung einer Zieldefinition** zur Steuerung des Wohnflächenkonsums:
 - Wie lässt sich das Hauptziel aus einem wohnungspolitischen Kontext heraus definieren?
 - Welches sind die abgeleiteten Oberziele und Wirkungsziele unter Berücksichtigung weiterer wohnungspolitischer Anliegen?
 - Welche der Wirkungsziele sind von besonderer Bedeutung?
- 3 Erstellung einer **Übersicht, Darstellung und Beurteilung möglicher Ansätze**:
 - Wie lassen sich die in Frage kommenden wohnungspolitischen Instrumententypen nach Stossrichtungen systematisieren?
 - Nach welchen Mechanismen funktionieren die Instrumente und wie sind sie ausgestaltet?
 - Wie sind die Wirkungspotenziale der einzelnen Instrumente – wo möglich auch quantitativ – einzuschätzen?
 - Wie sind die einzelnen Instrumente mit Blick auf das Zielsystem zu beurteilen?
- 4 Vornahme einer **Gesamtbeurteilung und Situierung** der Instrumente im Hinblick auf eine **allfällige Umsetzung**:
 - Wie ist eine Steuerung des Wohnflächenkonsums mit den untersuchten Instrumenten insgesamt einzuschätzen?
 - Welche Ansätze kommen für eine allfällige Umsetzung eher in Frage und welche nicht?
 - Was ist dabei besonders zu beachten?

1.3 AUFBAU UND ABGRENZUNG

Der Aufbau der Studie orientiert sich an den oben genannten Teilzielen bzw. an den zu beantwortenden Einzelfragestellungen. Entsprechend wird das gesamte Untersuchungsdesign in den nachfolgenden vier Kapiteln widerspiegelt:



Kapitel 2 greift – ausgehend von den zentralen Kennzahlen zur Entwicklung des Wohnflächenkonsums – die grundlegenden Überlegungen auf, wieso sich eine Steuerung des Wohnflächenkonsums via Wohnungspolitik nutzenstiftend auf andere Bereiche auswirken kann.

Kapitel 3 liefert eine detaillierte Zieldefinition unter Berücksichtigung verschiedener wohnungspolitischer Aspekte, an denen die Steuerungsinstrumente gemessen bzw. beurteilt werden.

Kapitel 4 bildet den zentralen Teil der Untersuchung. Ausgehend von einer Systematisierung der Instrumente nach vier grundsätzlichen Stossrichtungen werden die insgesamt 14 verschiedenen Steuerungsinstrumente nach ihren Funktionsmechanismen und Wirkungspotenzialen vorgestellt sowie anschliessend beurteilt.

Kapitel 5 fasst die Erkenntnisse einerseits bezüglich der effektiven Umsetzbarkeit, aber andererseits auch bezüglich der Sinnhaftigkeit der Steuerungsinstrumente zusammen und stellt weitergehende Überlegungen an, wie mit den Erkenntnissen aus dieser Auslegeordnung umzugehen ist.

Wenngleich die Studie – wie im Teilkapitel 1.1 bereits angedeutet – unter inhaltlichen Gesichtspunkten im Spannungsfeld zwischen den Themenfeldern Wohnungswesen, Raumentwicklung und Umweltschutz steht, so liegt ihr **Fokus** eindeutig bei der **Wohnungspolitik**. Diese Ausrichtung widerspiegelt sich auch im nachfolgenden Kapitel 2 zur Einbettung der Studie sowie bei der Zieldefinition hinsichtlich einer Steuerung des Wohnflächenkonsums (vgl. Kap. 3).



2 WARUM EINE STEUERUNG DES WOHNFLÄCHENKONSUMS?

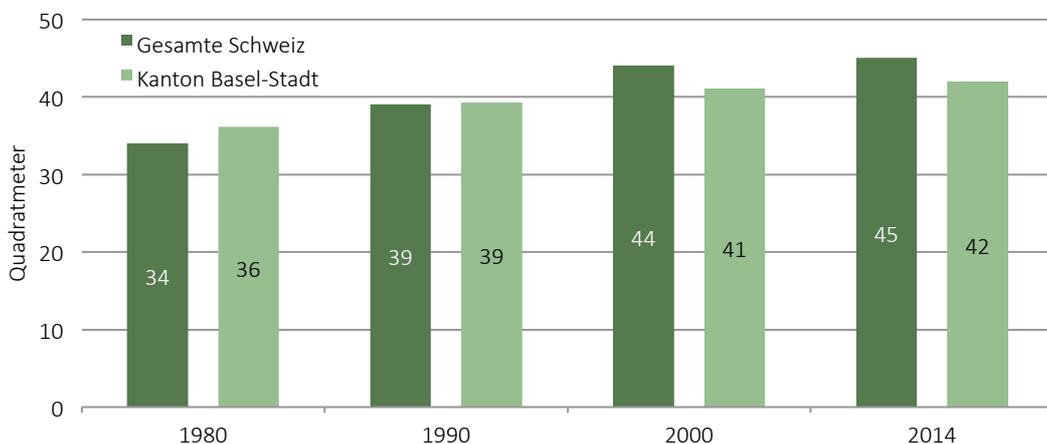
2.1 ENTWICKLUNG DES WOHNFLÄCHENKONSUMS

Die Grösse 'Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum' gibt die durchschnittliche Wohnfläche pro Person an. Sie ist einerseits ein Indikator für die Entwicklung der Wohnraumverhältnisse und liefert andererseits auch Hinweise in Abhängigkeit der Dichte über die Entwicklung der Siedlungsflächenbeanspruchung. In der Vergangenheit wurde die Wohnfläche pro Person jeweils im Rahmen von Volkszählungen erhoben. Seit 2010 bilden das Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) bzw. die daraus hervorgehende Gebäude- und Wohnungstatistik (GWS) die Grundlage für diese Grösse, wobei die Berechnungsgrundlage für die Normierung der Wohnfläche gleichzeitig überarbeitet wurde.³

In der statistischen Erfassung dieser Grösse sind alle von einem Privathaushalt bewohnten Wohnungen eingeschlossen sowie die der Wohnung zuordenbaren Bewohner berücksichtigt. Kollektivhaushalte wie Heime sind in dieser Betrachtung nicht eingeschlossen. Dies bedeutet, dass nicht die gesamte Wohnbevölkerung berücksichtigt ist.

Abb. 1 veranschaulicht, dass auf der **Ebene Schweiz** zwischen 1980 und 2014 der Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum um 11 m^2 oder beinahe um ein Drittel zugenommen hat. Dabei wird auch deutlich, dass die grössten Zunahmen mit je 5 m^2 binnen zweier Dekaden erfolgt sind, während in der jüngeren Vergangenheit der Anstieg deutlich geringer war. Im Falle des Kantons Basel-Stadt ist die Zunahme geringer, beträgt über den gleichen Zeitraum aber dennoch 6 m^2 bzw. rund 17%. Die schwächere Zunahme widerspiegelt dabei auch die Knappheit von Wohnraum in einem urbanen und bereits verdichteten Raum, ebenso wie den Umstand, dass in diesen Räumen die Haushaltsgrössen vergleichsweise weniger stark gesunken sind bzw. bereits 1980 einen relativ hohen Anteil an Ein- und Zweipersonenhaushalten aufgewiesen haben.

ABB. 1: ENTWICKLUNG WOHNFLÄCHE PRO KOPF | SCHWEIZ & KANTON BASEL-STADT



Quellen: Bundesamt für Statistik, 2016a; StatA BS, 2015. Darstellung: IWSB 2016.

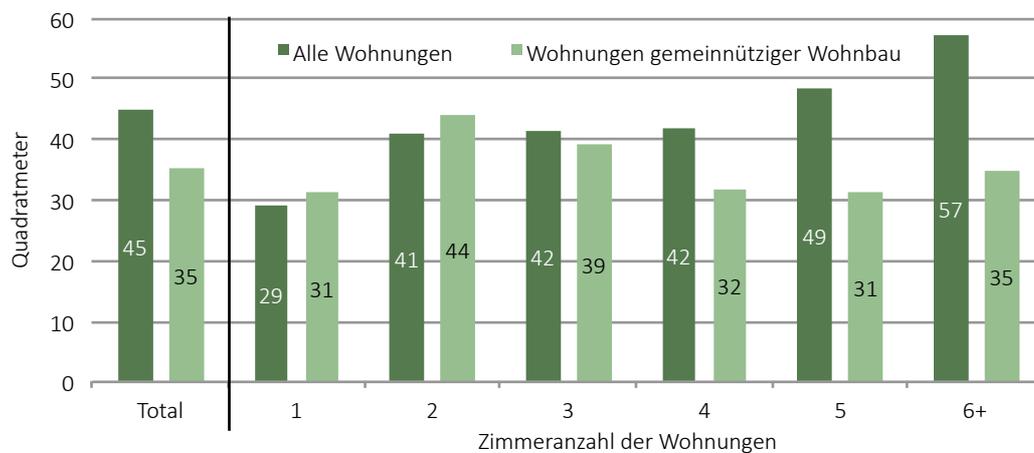
Der Vergleich auf **Ebene der Kantone** zeigt, dass gegenüber Basel-Stadt nur noch der Kanton Waadt und der Kanton Genf gleiche oder noch tiefere Werte bei der Wohnfläche pro Kopf aufweisen (vgl. Abb. 2). Insgesamt bewegen sich sieben Kantone unter dem schweizerischen Durchschnitt von 45 m^2 , während 15

³ Zu den Details der Berechnung der Wohnfläche pro Person, insbesondere auch bezüglich des Wechsels von den Volkszählungsdaten auf die registerbasierten Daten vgl. Bundesamt für Statistik (2014).



Betrachtet man den Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum in Genossenschaftswohnungen oder in Wohnungen anderer gemeinnütziger Wohnbauträger, so wird ersichtlich, dass dieser im Vergleich zur Gesamtheit aller Wohnungen erheblich tiefere Werte aufweist (vgl. Abb. 3). Bewohner von gemeinnützigen Wohnungen belegen im Mittel 35 m², wobei vor allem die grösseren Wohnungen mit vier und mehr Zimmern besonders gut ausgelastet sind. Der insgesamt unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum bei Genossenschaftswohnungen lässt sich damit erklären, dass viele gemeinnützige Wohnbauträger mindestens zu Beginn des Mietverhältnisses eine Mindestbelegung vorschreiben. Dies, um zu verhindern, dass die vergleichsweise günstigeren Mietzinse durch einen Mehrkonsum an Wohnfläche kompensiert werden.

ABB. 3: WOHNFLÄCHE PRO KOPF NACH ZIMMERZAHL UND BAUTRÄGER | SCHWEIZ 2013



Quelle: Bundesamt für Wohnungswesen, 2016b. Darstellung: IWSB 2016.

Weitere wichtige Einflussgrössen nebst der Haushaltsgrösse oder Eigentumsstruktur sind die Altersstruktur der Bevölkerung oder das Einkommen und das Vermögen (vgl. dazu z.B. Gmünder, 2013). Eine empirische Untersuchung auf Grundlage der GWS-Daten für 2012 hat mehrere Faktoren identifizieren können, die einen signifikanten Einfluss auf den Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum haben (Kowald & Kellenberger, 2014). Zu den wichtigsten Faktoren, die sich treibend auf den Wohnflächenkonsum auswirken, gehören demnach

- ein hoher Anteil an Ein- und Zweipersonenhaushalten, auch als Ausdruck der zunehmenden Individualisierung der Lebensstile,
- ein hoher Anteil an Personen zwischen 40 und 64 Jahren,
- hohe Anteile an Einfamilienhäusern sowie
- hohe Pro-Kopf-Steuererträge, als Indikator für das Einkommen und Vermögen.

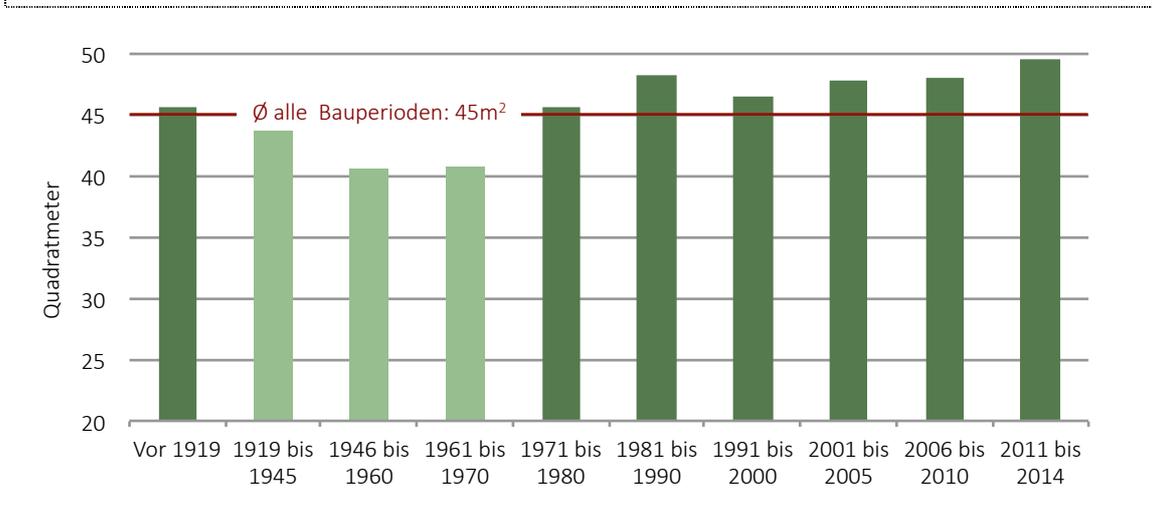
Demgegenüber wirken sich gemäss Kowald & Kellenberger (2014) ein hoher Anteil an ausländischer Wohnbevölkerung und Mehrfamilienhäusern sowie eine hohe Sozialhilfequote dämpfend auf den Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum aus.

Nebst diesen, auf der Nachfrageseite wirkenden Einflussgrössen gibt es aber auch Faktoren, die auf der **Angebotsseite** anzusiedeln sind, indem beispielsweise durch die Wohnraumersteller entsprechende Wohnobjekte mit grossen Wohnflächen auf den Markt gebracht werden. Dies zeigt sich allein daran, dass in Abhängigkeit der Periode, in denen die Wohnungen bzw. Wohngebäude erstellt worden sind, unterschiedliche Werte beim Wohnflächenkonsum zu beobachten sind. Während vor allem bei den Wohnungen, welche in der Nachkriegszeit und während der 1960er-Jahre erbaut wurden, die Wohnfläche pro



Person unterdurchschnittlich ausfällt, kommt der Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum bei den jüngst erstellten Wohnungen mit beinahe 50 m² deutlich über dem Durchschnitt zu liegen (Abb. 4).

ABB. 4: WOHNFLÄCHE PRO KOPF IN ABHÄNGIGKEIT DER BAUPERIODE | SCHWEIZ 2014

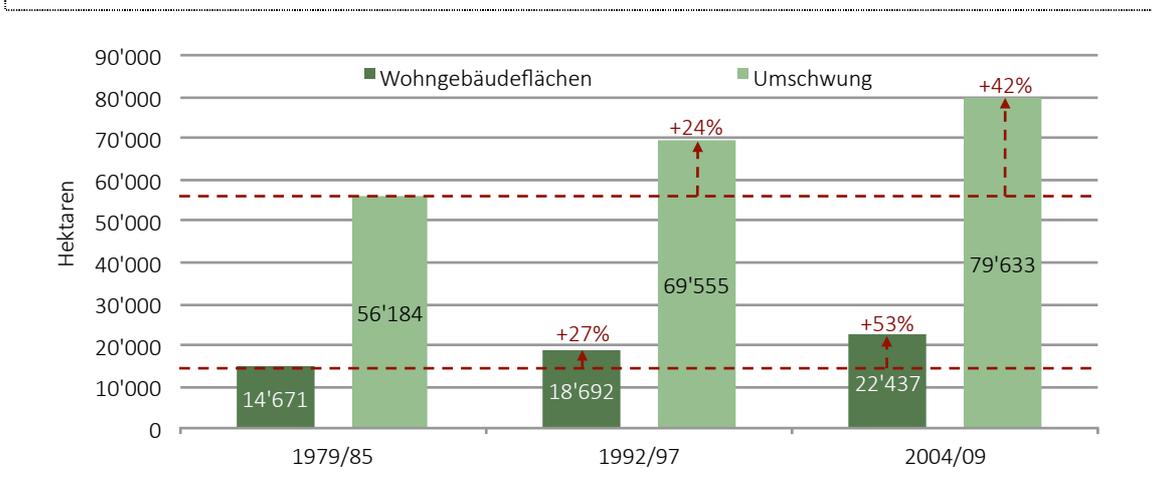


Quelle: Bundesamt für Statistik, 2016a. Darstellung: IWSB 2016.

2.2 ZUM NUTZEN EINER REDUKTION DES PRO-KOPF-WOHNFLÄCHENKONSUMS

Das Wohnen bzw. das Vorhandensein von Wohnraum stellt eines der Grundbedürfnisse der Menschen dar. Eine gute Versorgung mit Wohnraum bedeutet Schutz und Sicherheit und trägt massgeblich zum Wohlbefinden bei. Eine Zunahme der Wohnfläche, sowohl absolut als auch pro Kopf, bedeutet aber zugleich, dass insbesondere in der kleinräumigen Schweiz knapper Boden überbaut wird (meist Landwirtschaftsflächen). Der Blick auf die Arealstatistik zeigt, dass sich der zunehmende Wohnflächenkonsum in einer verstärkten **Überbauung des Bodens** mit Wohngebäuden äussert (vgl. Abb. 5). Im Vergleich zu 1979/85 sind gemäss jüngster Arealstatistik die **Wohngebäudeflächen** um 52.9% und der dazugehörige Umschwung um 41.7% angestiegen.

ABB. 5: ENTWICKLUNG FLÄCHENBEDARF WOHNGBÄUDE UND DEREN UMSCHWUNG | SCHWEIZ



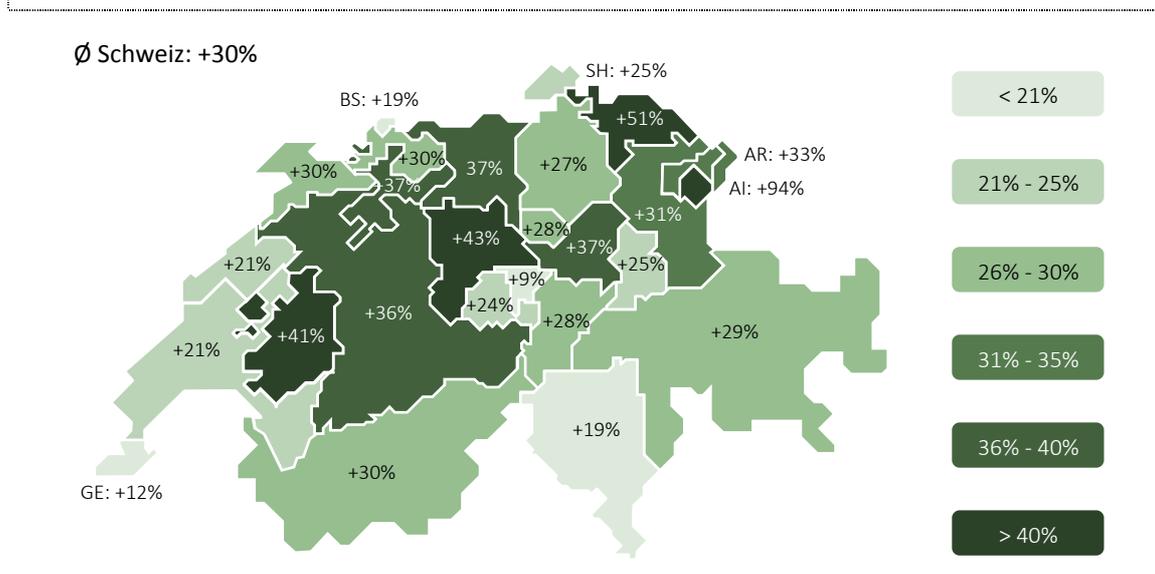
Quelle: Bundesamt für Statistik, 2016c. Berechnung & Darstellung: IWSB 2016.



Dabei haben die Wohngebäudeflächen wie auch der Umschwung und damit das gesamte Wohnareal überproportional zugenommen. Denn zwischen den beiden Erhebungsperioden 1979/85 und 2004/09 der Arealstatistik ist die Wohnbevölkerung schweizweit lediglich um 17.3% gewachsen (Bundesamt für Statistik, 2016d).

Betrachtet man die Entwicklung des Wohngebäudeflächenbedarfs pro Einwohner zwischen 1979/85 und 2004/09, so bewegt sich die Zunahme mit rund 30% in einer ähnlichen Grössenordnung wie jene des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums (1980-2014: ca. +32%). In allen Kantonen hat der Wohngebäudeflächenbedarf pro Einwohner über den genannten Zeitraum überproportional zur Bevölkerung zugenommen: am stärksten im Kanton Appenzell Innerrhoden, gefolgt von den Kantonen Thurgau und Luzern (vgl. Abb. 6).

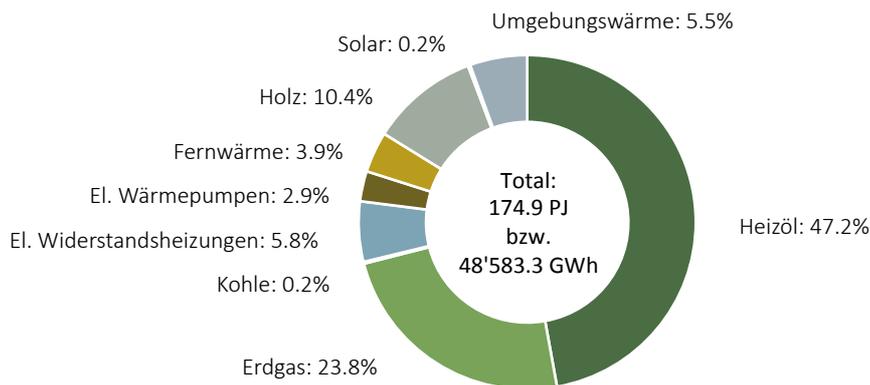
ABB. 6: ENTWICKLUNG WOHNGEBÄUDEFLÄCHE PRO EINWOHNER⁴ NACH KANTON | 1979/85 - 2004/09





re Energieverbrauchszwecke beim Wohnen wie Warmwasser, Kochen/Geschirrspülen oder Gefrieren/Kühlen⁵ meist nicht unmittelbar durch die Wohnfläche beeinflusst. Insgesamt entfallen 65.0% des Energieverbrauchs von Privathaushalten auf die Raumwärme, gefolgt vom Warmwasser mit 14.9% (Stand: 2014 | Prognos, 2015). Der Blick auf die einzelnen Energieträger zeigt (vgl. Abb. 7), dass die Raumwärmeversorgung durch fossile Energieträger nach wie vor dominant ist (71.2%) und so bei der Entstehung von Treibhausgas-Emissionen eine zentrale Rolle spielt.

ABB. 7: ANTEILE DER ENERGIETRÄGER AM RAUMWÄRMEVERBRAUCH | 2014



Anmerkung: Witterungsbereinigte Werte. Quelle: Prognos, 2015. Darstellung: IWSB 2016.

Die zentrale Grösse mit Blick auf den Raumwärmebedarf ist dabei die Energiebezugsfläche (EBF). Sie bildet sich aus der Summe aller ober- und unterirdischen Geschossflächen, für deren Nutzung eine Beheizung oder Klimatisierung erforderlich ist.⁶ Die EBF umfasst auch die umgebenden Mauern oder Brüstungen und ist damit nicht identisch mit der in der GWS ausgewiesenen Wohnfläche. Dementsprechend ist die Energiebezugsfläche pro Person mit 55.7 m^2 (Stand: 2014; bezogen auf Erstwohnungen | Prognos, 2015) höher als der Wert des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums (45 m^2). Der durchschnittliche jährliche Heizwärmebedarf pro Quadratmeter Energiebezugsfläche hat zwar aufgrund energetischer Massnahmen seit 2000 um beinahe 16% abgenommen, beläuft sich aber immer noch auf rund 89 kWh. Damit wird deutlich, dass ein steigender Wohnflächenkonsum mit einem steigenden Energieverbrauch und entsprechenden Umwelteinwirkungen einhergeht.

Die hier mit dem Wohnflächenkonsum verbundenen Grössen wie die Wohngebäudefläche, das Wohnareal oder allgemeiner die Siedlungsfläche sowie der Energieverbrauch über fossile Energieträger sind die eigentlichen Steuerungsgrössen, welche es im Rahmen der Raumplanungspolitik, der Umwelt- und der Energiepolitik zu adressieren gilt. Wenn es darum geht, die externen Kosten bzw. ein Marktversagen im Kontext der Bodenversiegelung oder des Verbrauchs fossiler Energieträger zu internalisieren bzw. zu korrigieren, so sind im Sinne eines 'First-Best-Ansatzes' der Boden oder die Energieträger als Bemessungsgrundlage beizuziehen und nicht der Wohnraum bzw. die Wohnfläche. Denn diesen gegenüber stellt der Wohnflächenkonsum nur eine indirekte Steuerungsgrösse dar.

Konkret würde ein solcher 'First-Best-Ansatz' bedeuten, dass eine Steuerung des Siedlungsflächenverbrauchs beispielsweise unmittelbar über die physische Bodenfläche einer Grundstücksparzelle erfolgen müsste. Damit werden direkt der Boden und die mit der baulichen Bodennutzung verbundenen Umwelt-

⁵ Klimaanlage sind davon ausgeschlossen.

⁶ Nicht zur Energiebezugsfläche werden beispielsweise Heizräume, Waschküchen, Garagen, Estriche, Abstellräume etc. gezählt.



wirkungen angegangen.⁷ Im Falle einer Steuerung der durch den Energieverbrauch ausgelösten Emissionen wäre entweder direkt der Schadstoff- oder Treibhausgasausstoss oder der Verbrauch fossiler Energieträger zu steuern (z.B. mit einer CO₂-Abgabe). Die entsprechenden Ziele würden damit zum Beispiel explizit 'Reduktion des Siedlungsflächenverbrauchs' oder 'Reduktion des CO₂-Ausstosses' heissen. Die jeweiligen Massnahmen sind dabei im Idealfall genau auf ein Ziel ausgerichtet und erfüllen damit die sogenannte Tinbergen-Regel.⁸

Demgegenüber geht von einer **Steuerung des Wohnflächenkonsums** vor allem eine **subsidiäre Wirkung** aus. Eine Reduktion des Wohnflächenkonsums könnte indirekt helfen, dass (i) weniger Boden neu überbaut wird, (ii) die innere Entwicklung im bestehenden Siedlungsgebiet unterstützt wird sowie (iii) weniger Energie beim Beheizen von Gebäuden verbraucht wird und die damit verbundenen Emissionen zurückgehen.

Damit ist die **Steuerung des Wohnflächenkonsums** gewissermassen ein '**Second-Best-Ansatz**'. Denn anstelle einer direkten Adressierung des Regulierungs- oder Besteuerungsgegenstands (physische Bodenfläche oder Schadstoff-/Treibhausgasausstoss) wird indirekt gesteuert. Das Reduktionsziel des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums wäre der subsidiäre Beitrag der Wohnungspolitik zur Unterstützung der Ziele der Raumplanungspolitik, der Umwelt- und der Energiepolitik. Im Gegensatz zu den spezifischen Massnahmen im Rahmen der genannten Sektoralpolitiken stellen wohnungspolitische Massnahmen zur Steuerung des Wohnflächenkonsums vielmehr eine Art '**Sackmesser**' dar. Zwar geht damit eine gewisse Verletzung der Tinbergen-Regel einher, gleichzeitig werden aber die sektoralpolitischen Ziele hinsichtlich des baulichen Bodenverbrauchs und des Energieverbrauchs unterstützt.

Dass die **Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums** auch in der **wohnungspolitischen Diskussion** als eine von verschiedenen **Zielsetzungen** thematisiert wird, zeigt sich anhand der Überlegungen im Rahmen des Wohnungspolitischen Dialogs zwischen dem Bund, den Kantonen und den Städten (vgl. Bundesamt für Wohnungswesen, 2014).⁹ Eine der grossen wohnungspolitischen Herausforderungen besteht gemäss der Arbeitsgruppe des Wohnungspolitischen Dialogs darin, dass die künftige Wohnbautätigkeit möglichst ohne weitere Beeinträchtigung der Landschaft und des Kulturlandes erfolgen soll. Einem solchen Wachstum in die Breite kann mit einer Strategie der Siedlungsentwicklung nach innen entgegengewirkt werden. Die bauliche Verdichtung hat dabei aber auch mit einer entsprechenden Einwohnerdichte einherzugehen, was bedeutet, dass bestehender und neuer Wohnraum gut belegt sein bzw. genutzt werden müsste. Mit anderen Worten: Der Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum solle nicht weiter zunehmen bzw. wieder zurückgehen. Damit bringt der Wohnungspolitische Dialog zum Ausdruck, dass **flächensparendes Wohnen** als **normatives wohnungspolitisches Ziel** zukünftig an Bedeutung gewinnen könnte.

Gleichwohl bedeuten die Überlegungen im Zuge des Wohnungspolitischen Dialogs nicht, dass eine Steuerung des Wohnflächenkonsums zum heutigen Zeitpunkt mehrheitsfähig wäre. Dennoch ist es sinnvoll, dass für den Fall eines expliziten politischen Willens, bereits vorgängig eine **Auslegeordnung** vorgenommen wurde und eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten und Grenzen von Massnahmen zur Steuerung des Wohnflächenkonsums stattgefunden hat. Dies, im Sinne einer **vorausschauenden Klärung**, ob und welche Instrumente in welcher Form einen Beitrag zur Zielerreichung zu leisten vermögen würden.

⁷ Zur Konzeption einer solchen Lenkungsabgabe auf Siedlungsflächen vgl. B,S,S. et al., 2012.

⁸ Die nach dem Nobelpreisträger Jan Tinbergen benannte Regel besagt, dass es für jedes fixe Ziel ein entsprechendes Instrument braucht. Das heisst, die Zahl der Instrumente sollte mindestens so gross sein wie die Anzahl der Ziele (Tinbergen, 1968).

⁹ Der Wohnungspolitische Dialog wurde 2013 durch den Bundesrat ins Leben gerufen, indem eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern von Bund, Kantonen und Gemeinden, Ziele und Massnahmen angesichts der teilweise regional angespannten Wohnungsmarktsituation erarbeitet und diskutiert.



3 ZIELSYSTEM

3.1 GRUNDLAGEN UND DARAUS ABGELEITETE HAUPTZIELSETZUNG

Ausgehend von der dargelegten subsidiären Wirkung einer Reduktion des Wohnflächenkonsums gilt es, mit Blick auf die Instrumente über ein Zielsystem zu verfügen, an welchem diese gemessen werden können und welches auch weitere wohnungspolitische Anliegen integriert. Zur Herleitung dieses Zielsystems wurden für eine erste Eingrenzung die wichtigsten Grundlagendokumente, welche die Wohnraumpolitik direkt zum Gegenstand haben bzw. die Wohnraumpolitik tangieren, zusammengetragen und analysiert. Berücksichtigt wurden dabei jene Grundlagendokumente, die sich auf den Kanton Basel-Stadt und den Bund beziehen (vgl. Tab. 2).

TAB. 2: ANALYSIERTE GRUNDLAGENDOKUMENTE AUF EBENE KANTON BASEL-STADT UND BUND

Kanton Basel-Stadt	Bund
1 Legislaturplan 2013-2017, Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2013a)	7 Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015, Schweizerischer Bundesrat (2012)
2 Nachhaltigkeitsbericht 2013, Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2013b)	8 Portrait 2013, Bundesamt für Wohnungswesen (2013b)
3 Richtplan des Kantons Basel-Stadt, Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2009)	9 Wohnforschung 2012-2015, Bundesamt für Wohnungswesen (2012)
4 Wohnraumentwicklungsstrategie Basel-Stadt, Rat-schlag und Bericht, Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2012)	10 Wohnraumförderungsgesetz (WFG) vom 21. März 2003, Schweizerische Eidgenossenschaft
5 Wohnraumförderungsgesetz (WRFG) vom 5. Juni 2013, Kanton Basel-Stadt	11 Wohnraumförderungsverordnung (WfV) vom 26. November 2003, Schweizerische Eidgenossenschaft
6 Wohnraumförderungsverordnung (WRFV) vom 17. Juni 2014, Kanton Basel-Stadt	12 Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974, Schweizerische Eidgenossen-schaft

Die Leitgedanken bezüglich der generellen wohnungspolitischen Zielsetzungen sowohl auf kantonaler Ebene (Basel-Stadt) wie auch auf Bundesebene postulieren die bestmögliche Befriedigung der Wohnbedürfnisse der gesamten Bevölkerung sowie die Prämisse, wonach die Bereitstellung von Wohnraum in erster Linie über den Markt erfolgen soll. Gleichzeitig findet sich in den Grundlagendokumenten auch der Nachhaltigkeitsgedanke, wonach natürliche Ressourcen in einem ausgewogenen Verhältnis bezüglich ihrer Erneuerungsfähigkeit und ihrer Beanspruchung zu nutzen sind.

Die Analyse der oben aufgeführten Grundlagendokumente zeigt zugleich, dass bei gewissen Zielen und den daraus abgeleiteten Massnahmen Zielkonflikte auftreten können. Diese manifestieren sich beispielsweise im Falle einer Förderung von Wohneigentum, wenn dieses dabei gleichzeitig wie in Tab. 1 aufgeführt mit einem höheren Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum verbunden ist.

Im Wissen um diese Zielkonflikte – und dass Ziele immer auch mit Wertungen verbunden sind – wurden für die vorliegende Studie, ausgehend von den in Tab. 2 aufgeführten Grundlagendokumenten, anlässlich zweier Workshops mit der Begleitgruppe die Zielsetzungen in einem diskursiven Prozess entwickelt, analysiert und anschliessend festgelegt. Im Endergebnis lautet auch mit Blick auf die Einbettung, weshalb eine Steuerung des Wohnflächenkonsums erfolgen soll, die Definition des Hauptziels 'Bestmögliche Re-



duktion der Wohnfläche pro Kopf'.¹⁰ Der Begriff 'Bestmöglich' bedeutet, dass nicht ausschliesslich auf eine Reduktion abgezielt wird. 'Bestmöglich' heisst, dass die Reduktion auch mit Blick auf weitere wohnungspolitische Aspekte nachhaltig sowie umsetzbar im Sinne einer grösstmöglichen Akzeptanz sein soll. Diese zusätzlichen Aspekte sind im nachfolgenden Zielsystem anhand der Ober- und Wirkungsziele abgebildet und wurden ebenfalls zusammen mit der Begleitgruppe über mehrere Diskussionsrunden herausgearbeitet.

3.2 DAS ZIELSYSTEM ALS ORIENTIERUNGSRAHMEN FÜR DIE STEUERUNGSINSTRUMENTE

Mit Blick auf eine vertiefte Analyse möglicher Steuerungsinstrumente ist ein detailliertes Zielsystem unabdingbar. Es bietet den Referenz- bzw. Orientierungsrahmen, an dem sich die Steuerungsinstrumente beurteilen lassen. Das Zielsystem selbst umfasst dabei mehrere Ebenen, die dem bereits genannten **Hauptziel** 'Bestmögliche Reduktion der Wohnfläche pro Kopf' unterstellt sind (vgl. Abb. 8).

Die **Prämissen** stellen die Rahmenbedingungen dar, innerhalb derer die Steuerungsinstrumente zu funktionieren haben. Oder anders formuliert: Die Prämissen sind gewissermassen 'Muss-Ziele' und stecken den Rahmen für das Set möglicher Steuerungsinstrumente ab. Die erste der beiden zentralen Prämissen des Zielsystems ist die **Verfassungskonformität**. So dürfen die Steuerungsinstrumente beispielsweise keine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9, BV) implizieren und sie müssen in der Lage sein, die Eigentumsgarantie (Art. 26, BV) gewährleisten zu können. Die zweite Prämisse verlangt **keine unverhältnismässige Belastung einkommensschwacher Personen**. Sie ist dabei vor dem Hintergrund der wohnungspolitischen Zielsetzung zu sehen, wonach bereits heute auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Personen grundsätzlich unterstützt werden sollen.

Aus dem Hauptziel leiten sich **5 Oberziele** ab. Sie sind wie das Hauptziel selbst sogenannte 'Soll-Ziele'. Die Oberziele definieren die grundsätzlichen Stossrichtungen, auf welche die Steuerungsinstrumente ausgerichtet sein sollten. Sie unterliegen gewissen Wertvorstellungen, die sich aus den generellen wohnraumpolitischen und benachbarten sektoralpolitischen Zielen (v.a. Raumplanungs- sowie Umwelt-/Energiepolitik) ergeben. Die 5 Oberziele adressieren einerseits direkt das aus dem Hauptziel hervorgehende Anliegen (Hohe Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums | Oberziel 1) und decken andererseits soziale (Oberziel 2), weitere ökologische (Oberziel 3) sowie ökonomische (Oberziel 4) Nachhaltigkeitsaspekte ab, ebenso wie die Frage nach der bestmöglichen Akzeptanz (Oberziel 5). Die bei den Zielbeschreibungen verwendeten Adjektive wie 'hoch' oder 'gut' sind methodisch bedingt und geben die Zielrichtung an.

Aus den Oberzielen gehen **18 Wirkungsziele** hervor, für welche wiederum mittels der verwendeten Adjektive 'hoch', 'gering' etc. auch die Wirkungsrichtung festgelegt ist. Sie sind ebenfalls 'Soll-Ziele' und beantworten die Frage, was erreicht werden soll. Sie beziehen sich auf konkrete Kriterien, die teils quantitativ und teils qualitativ erfasst werden können und der Wirkungsbeurteilung der Steuerungsinstrumente dienen.

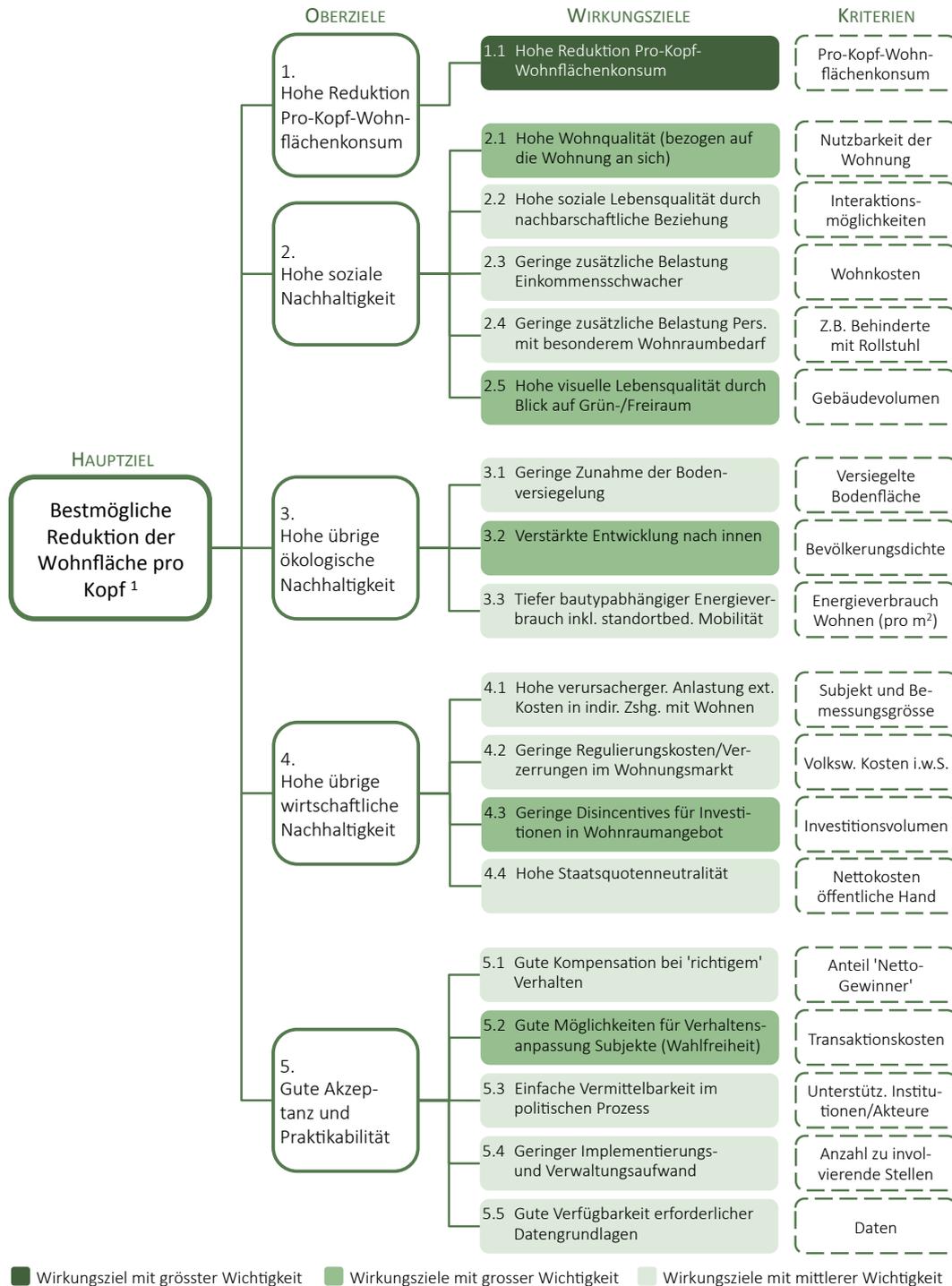
¹⁰ Alternativ könnte die Hauptzielsetzung auch 'Bestmögliche Drosselung des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums' lauten. Mit 'Drosselung' wäre aber die Hauptzielsetzung etwas weniger restriktiv, da dies eine Bremsung des Anstiegs bedeutet, während 'Reduktion' einen Rückgang des heutigen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums impliziert. Wichtig ist letztlich, dass die Hauptzielsetzung und das Zielsystem insgesamt in unterschiedlichen Situationen bezüglich des Wohnflächenkonsums ihre Gültigkeit haben.



ABB. 8: ZIELSYSTEM

PRÄMISEN

- Verfassungskonformität
- Keine unverhältnismässige Belastung Einkommensschwacher



Anmerkungen: ¹ Anstelle 'Reduktion' wäre beim Hauptziel auch 'Bestmögliche Drosselung der Wohnfläche pro Kopf' denkbar. Dies vor allem dann, wenn aufgrund veränderter Rahmenbedingungen (z.B. fallende Mietzinse aufgrund stark zurückgehender Nachfrage) der Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum wieder so stark ansteigt wie in den beiden Dekaden zwischen 1980 und 2000. **Darstellung:** IWSB 2016.



Auf Grundlage der Überlegungen und Diskussionen mit der Begleitgruppe wurde im Ergebnis eine Kategorisierung der Wirkungsziele hinsichtlich der **Wichtigkeit** vorgenommen. Die Wirkungsziele wurden dabei bewusst in nur drei Kategorien eingeteilt, wobei im Hinblick auf die Beurteilung der Instrumente vor allem das Wirkungsziel mit der höchsten Wichtigkeit bzw. die Wirkungsziele mit hoher Wichtigkeit im Fokus stehen sollen.¹¹ Die Selektion des Wirkungsziels 1.1 als Wirkungsziel mit höchster Wichtigkeit und der Wirkungsziele 2.1, 2.5, 3.2, 4.3 sowie 5.2 als solche mit hoher Wichtigkeit erfolgte vor dem Hintergrund, wonach diese aufgrund der Erfahrungswerte der Begleitgruppe im Kontext von Wohnraumfragen und mit Blick auf die wohnungspolitischen Grundlagendokumente (vgl. Tab. 2) eine vergleichsweise überdurchschnittliche Bedeutung aufweisen. Gleichwohl ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass eine solche Kategorisierung immer auch von Wertvorstellungen geprägt und somit normativer Natur ist.

OBERZIEL 1: HOHE REDUKTION PRO-KOPF-WOHNFLÄCHENKONSUM

Wirkungsziel 1.1 – Hohe Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums: Unter dem Oberziel 1 wird nur ein Wirkungsziel aufgeführt, das zudem mit diesem identisch ist. Es besteht auch ein sehr enger Zusammenhang mit dem Hauptziel. Damit wird deutlich, dass dem Wirkungsziel 1.1 eine ganz besondere Bedeutung zukommt: Es ist insgesamt das mit Abstand **wichtigste Wirkungsziel**, anhand dessen bei der Diskussion der Instrumente auch die Abschätzung des Wirkungspotenzials erfolgt. Die Wirkungsbeurteilung erfolgt primär anhand der Grösse 'Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum'.

OBERZIEL 2: HOHE SOZIALE NACHHALTIGKEIT

Wirkungsziel 2.1 – Hohe Wohnqualität: Im Zentrum dieses Wirkungsziels steht der Anspruch, dass der angebotene Wohnraum eine hohe Wohnqualität bezüglich Nutzbarkeit (Wohnraumeinteilung/Grundriss und Rückzugsmöglichkeit), Schutz vor Immissionen, Helligkeit, Platz und Raumklima aufweisen soll. Dieses Ziel ist eines der fünf Wirkungsziele mit **grosser Wichtigkeit**. Für die Wirkungsbeurteilung wird eine qualitative Beurteilung anhand von Überlegungen zur effektiven Nutzbarkeit der Wohnung vorgenommen.

Wirkungsziel 2.2 – Hohe soziale Lebensqualität durch nachbarschaftliche Beziehung: Dieses Wirkungsziel steht nur indirekt in einem Zusammenhang mit der Wohnnutzung an sich. Hohe soziale Lebensqualität durch Interaktion kann auch auf Quartiersebene zustande kommen. Eine (qualitative) Operationalisierung dieses Wirkungsziels kann beispielsweise über den Umfang an Interaktionsmöglichkeiten erfolgen.

Wirkungsziel 2.3 – Geringe zusätzliche Belastung Einkommensschwacher: Auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Personen sollten durch ein Steuerungsinstrument nicht oder nur bedingt eine zusätzliche Belastung erfahren bzw. durch ihr bereits bisheriges Verhalten gar nicht von dem Steuerungsinstrument betroffen sein oder die Möglichkeit haben, dieser Belastung durch entsprechendes Verhalten leicht auszuweichen. Dieses Ziel wird durch die bereits genannte 2. Prämisse bis zu einem gewissen Grad abgedeckt, indem Einkommensschwache keine unverhältnismässige Belastung erfahren sollen. Bezüglich der Wirkungsbeurteilung stehen die Kosten für das Wohnen im Vordergrund.

Wirkungsziel 2.4 – Geringe zusätzliche Belastung von Personen mit besonderem Wohnraumbedarf: Dieses Wirkungsziel soll dafür sorgen, dass beispielsweise behinderte Personen, die auf einen Rollstuhl und deswegen grosszügigere Wohnräume angewiesen sind, nicht benachteiligt werden.

¹¹ Ursprünglich wurde das Zielsystem mit einer Gewichtung anhand eines 10-Punkte-Systems versehen, das ausgehend von den Oberzielen auf die jeweiligen Wirkungsziele heruntergebrochen wurde. Dahinter stand die Absicht, einige wenige Instrumente sehr detailliert beurteilen zu können. Im Laufe der Bearbeitung der Studie und im Austausch mit der Begleitgruppe verlagerte sich der Fokus in Richtung einer breiteren Auslegeordnung mit insgesamt 14 Instrumenten. Dabei wurde aber auch deutlich, dass eine detaillierte Bewertung unter Verwendung derart fein differenzierter Gewichtungen der Wirkungsziele kaum mehr handhabbar ist und den Rahmen der Studie sprengen würde. Vor diesem Hintergrund wurde beschlossen, auf eine quantitative Gewichtung mittels eines 10-Punkte-Systems zu verzichten und stattdessen eine gröbere Einteilung vorzunehmen.



Wirkungsziel 2.5 – Hohe visuelle Lebensqualität durch Blick auf Grün-/Freiraum¹²: Dieses Wirkungsziel lässt sich durch die erwartete Beeinträchtigung des Ausblicks aufgrund eines veränderten Gebäudevolumens operationalisieren. Eine negative Entwicklung wäre geprägt durch ein generelles Wachstum des Gebäudevolumens, zum Beispiel in die Höhe oder Breite, welches Teile der grünen Umgebung und des Himmels abdeckt. Umgekehrt würde eine positive Entwicklung bedeuten, dass sich das Gebäudevolumen verkleinert und sich der Ausblick in die (grüne) Umgebung erweitert.¹³ Dieses Wirkungsziel von **grosser Wichtigkeit** soll dazu beitragen, dass das Wirkungsziel 1.1 möglichst nicht zu einer baulichen Verdichtung führt, die sich negativ auf die visuelle Wohnumfeldqualität auswirkt. Dieses Wirkungsziel kann damit bis zu einem gewissen Grad gegensätzlich zu Wirkungsziel 3.2 sein.

OBERZIEL 3: HOHE ÜBRIGE ÖKOLOGISCHE NACHHALTIGKEIT

Wirkungsziel 3.1 – Geringe Zunahme der Bodenversiegelung: Zweck dieses Wirkungsziels ist es, dass eine bauliche Verdichtung aufgrund von Wirkungsziel 1.1 nicht zwangsläufig zu einer Beeinträchtigung der natürlichen Bodenfunktionen führt. Die Wirkungsbeurteilung erfolgt anhand der aufgrund eines Instruments neu ausgelösten Versiegelung von Bodenflächen (vgl. auch Wirkungsziel 3.2).

Wirkungsziel 3.2 – Verstärkte Entwicklung nach innen: Dieses Wirkungsziel von **grosser Wichtigkeit** soll dazu beitragen, dass der Zersiedelung entgegengewirkt wird und bauliche Dichte auch mit einer entsprechenden Einwohnerdichte einhergeht. Dieses Wirkungsziel illustriert dabei ebenfalls den subsidiären Beitrag einer Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums. Gleichzeitig besteht zwischen diesem Wirkungsziel und Wirkungsziel 3.1 auch eine gewisse Komplementarität, da eine verstärkte Entwicklung nach innen dazu beiträgt, dass insgesamt weniger Boden für weiteren Wohnraum auf neuen Siedlungsflächen benötigt wird. Die qualitative Wirkungsbeurteilung würde dabei anhand einer Einschätzung vorgenommen, inwiefern ein Beitrag zur Erhöhung der Einwohnerdichte geleistet wird.

Wirkungsziel 3.3 – Tiefer bautypabhängiger Energieverbrauch inkl. standortbedingter Mobilität: Auch dieses Wirkungsziel bezieht sich auf die subsidiäre Wirkung, die wohnungspolitische Instrumente zur Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums haben können. Im Vordergrund steht dabei der Energieverbrauch in Abhängigkeit der Energiebezugsfläche, aber auch inwiefern eine Reduktion der Mobilität in Form des motorisierten Individualverkehrs (MIV) erfolgen kann.

OBERZIEL 4: HOHE ÜBRIGE WIRTSCHAFTLICHE NACHHALTIGKEIT

Wirkungsziel 4.1 – Hohe verursachergerechte Anlastung externer Kosten in indirektem Zusammenhang mit Wohnen: Wenngleich der Wohnflächenkonsum nur indirekt in einem Zusammenhang mit den externen Kosten aufgrund der Bodenversiegelung oder des Verbrauchs fossiler Energieträger steht, ist dieses Wirkungsziel gewissermassen die ökonomische Konsequenz der Wirkungsziele 3.1 bis 3.3. Eine Wirkungsbeurteilung würde dahingehend erfolgen, indem die Frage zu klären ist, ob das jeweilige Instrument die richtigen Regulierungssubjekte und Bemessungsgrössen berücksichtigt.

Wirkungsziel 4.2 – Geringe Regulierungskosten/Verzerrungen im Wohnungsmarkt: Bei der Ausgestaltung von Steuerungsinstrumenten ist unter Berücksichtigung dieses Wirkungsziels Sorge zu tragen, dass keine zusätzlichen volkswirtschaftlichen Kosten bzw. neuen Marktverzerrungen entstehen. Die Wirkungsbeurteilung wird dabei ausschliesslich qualitativ vorgenommen werden können, da eine vertiefte Operationalisierung im Rahmen der vorliegenden Studie nicht möglich sein wird.

¹² Zahlreiche wissenschaftliche Studien belegen die positive Wirkung von städtischem Grün auf den Menschen. So kann eine durchgrünte Umgebung zum Beispiel blutdrucksenkend und stressmildernd wirken sowie die Aufmerksamkeit verbessern (vgl. WSL, 2016).

¹³ Die Interpretation der Nachanalyse zur kantonalen Abstimmung zur Stadtrandentwicklung Ost vom 28. September 2014 im Kanton Basel-Stadt ergab, dass das gegnerische Stimmverhalten auf eine solche Haltung zurückzuführen war (GFS, 2014).



Wirkungsziel 4.3 – Geringe Disincentives (Negativanreize) für Investitionen in Wohnraumangebot: Die **grosse Wichtigkeit** dieses Wirkungsziels ist darin begründet, als ein Steuerungsinstrument nicht dazu führen darf, dass angebotsseitig Investitionen in den Bau von Wohnraum unattraktiv werden. Auch hier wird eine qualitative Wirkungsbeurteilung vorgenommen, indem die Wirkungsrichtung mit Blick auf die Investitionen in den Wohnraum abgeschätzt wird.

Wirkungsziel 4.4 – Hohe Staatsquotenneutralität: Nach diesem Wirkungsziel sollen Steuerungsinstrumente nicht dazu führen, dass mit diesen gesamtwirtschaftlich eine Erhöhung der Staatsquote verbunden ist, beispielsweise durch neue Steuern, Fördermittel oder auch Regulierungsinstitutionen. Wo möglich, kann eine Abschätzung der Nettokosten entsprechende Hinweise für die Wirkungsbeurteilung liefern.

OBERZIEL 5: GUTE AKZEPTANZ UND PRAKTIKABILITÄT

Wirkungsziel 5.1 – Gute Kompensation bei 'richtigem' Verhalten: Dieses Wirkungsziel impliziert, dass die Subjekte bzw. Nutzer von Wohnraum dann eine Nutzenkompensation (z.B. in monetärer Form) erhalten, wenn sie sich im gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Sinne so verhalten, dass sie zur Erreichung des Hauptziels beitragen. Für die qualitative Wirkungsbeurteilung bei diesem Wirkungsziel wird darauf abgestellt, wie viele der Individuen in welcher Form vom jeweiligen Instrument betroffen sind.

Wirkungsziel 5.2 – Gute Möglichkeiten für Verhaltensanpassung Subjekte (Wahlfreiheit): Dieses Wirkungsziel klärt ab, ob und inwiefern die Steuerungsinstrumente den Individuen die Wahlfreiheit lassen, wie sie sich verhalten wollen. Das heisst, es müssen Möglichkeiten bestehen, dass die Individuen aufgrund veränderter Daten (z.B. Preise) ihr Verhalten anpassen bzw. auf andere Wohnmöglichkeiten ausweichen können. So ist die Wahlfreiheit beispielsweise bei Instrumenten, die mit Verboten oder Geboten verbunden sind, deutlich geringer als bei Instrumenten, die primär auf Anreizen beruhen. Mit Blick auf die Umsetzbarkeit und politische Akzeptanz gegenüber den verschiedenen Instrumenten kommt diesem Wirkungsziel eine **hohe Wichtigkeit** zu.

Wirkungsziel 5.3 – Einfache Vermittelbarkeit im politischen Prozess: Das Steuerungsinstrument sollte insbesondere bezüglich des Wirkungsmechanismus relativ einfach vermittelbar sein und die Kausalität im Hinblick auf die Zielsetzung gut aufzeigen. Dies ist insofern von Bedeutung, als im Zuge des politischen Prozesses bei der Implementierung die Vorzüge, aber auch allfällige Nachteile, deutlich aufgezeigt werden müssten. Die Wirkungsbeurteilung wird dahingehend erfolgen, indem der Komplexitätsgrad des jeweiligen Instruments eingeschätzt wird.

Wirkungsziel 5.4 – Geringer Implementierungs- und Verwaltungsaufwand: Dieses Wirkungsziel impliziert, dass der einmalige Aufwand, ein Steuerungsinstrument einzuführen sowie auch der kontinuierliche 'Betriebsaufwand', nicht prohibitiv hoch sein darf bzw. zu zusätzlichen volkswirtschaftlichen Kosten führt. Auch hier wird nur eine qualitative Wirkungsbeurteilung möglich sein, indem Überlegungen bezüglich des Prozessaufwands und der Frage, wie viele und welche Akteure einzubeziehen sind, angestellt werden.

Wirkungsziel 5.5 – Gute Verfügbarkeit erforderlicher Datengrundlagen: Das letzte der 18 Wirkungsziele geht der Frage nach den erforderlichen Datengrundlagen für das jeweilige Instrument nach. Damit ein Steuerungsinstrument überhaupt wirkungsvoll eingesetzt werden kann, müssen die darauf abstützenden Datengrundlagen vorhanden sein oder auf einfache Weise schnell erhoben werden können. Die Wirkungsbeurteilung umfasst in diesem Falle eine Abklärung, ob die entsprechenden Daten vorliegen und auch eingesetzt werden können.

ZUR UMSETZUNG DER BEWERTUNG DER INSTRUMENTE ANHAND DER WIRKUNGSZIELE

Die Auslegeordnung und Beschreibung der Wirkungsziele macht deutlich, dass kaum ein einziges Steuerungsinstrument für sich alleine in der Lage sein wird, sämtliche Wirkungsziele abzudecken. Auch eine Bewertung der im nachfolgenden Kapitel 4 vorgestellten 14 Steuerungsinstrumente wird, wie bereits in



Fussnote 11 erwähnt, nicht vollumfänglich für alle 18 Wirkungsziele möglich sein. Vielmehr wird es darum gehen, die Beurteilung der **Steuerungsinstrumente** auf jene Aspekte hin auszurichten, die durch die **zentralen Wirkungsziele repräsentiert** werden:

Wirkungsziel mit grösster Wichtigkeit:

- Wirkungsziel 1.1 – Hohe Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums

Wirkungsziele mit grosser Wichtigkeit:

- Wirkungsziel 2.1 – Hohe Wohnqualität
- Wirkungsziel 2.5 – Hohe visuelle Lebensqualität durch Blick auf Grün-/Freiraum
- Wirkungsziel 3.2 – Verstärkte Entwicklung nach innen
- Wirkungsziel 4.3 – Geringe Disincentives für Investitionen in Wohnraumangebot
- Wirkungsziel 5.2 – Gute Möglichkeiten für Verhaltensanpassung Subjekte

Bevor die einzelnen Steuerungsinstrumente im nun folgenden Kapitel 4 beschrieben, analysiert und bewertet werden, erfolgt eine Systematisierung der verschiedenen Ansätze hinsichtlich der dahinterstehenden strategischen Stossrichtungen.



4 INSTRUMENTE ZUR STEUERUNG DES WOHNFLÄCHENKONSUMS

4.1 STOSSRICHTUNGEN UND ANSÄTZE IN DER ÜBERSICHT

Grundsätzlich lassen sich die für die Hauptzielsetzung 'Bestmögliche Reduktion der Wohnfläche pro Kopf' in Frage kommenden Steuerungsinstrumente im Sinne einer ersten Strukturierung in vier Kategorien einteilen (vgl. Tab. 3). Bei allen vier Kategorien bzw. Instrumententypen handelt es sich um staatliche oder staatlich induzierte Massnahmen, die eine Verhaltensänderung bezüglich des Wohnflächenkonsums und somit des primären Wirkungsziels 1.1 'Hohe Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum' bewirken können.

TAB. 3: ZU UNTERSUCHENDE INSTRUMENTELLE ANSÄTZE MIT WOHNUNGSPOLITISCHEM BEZUG

A: Regulierungsinstrumente	B: Förderinstrumente (Subventionscharakter)
A 1.1: Generelle Belegungsvorschriften	B 1.1: Umzugshilfen (Beratung)
A 1.2: Spezifische Belegungsvorschriften	B 1.2: Umzugshilfen (monetär)
A 2.1: Generelle m ² -Vorgabe nach Wohnungsgrösse	B 2: Förderbeiträge für flächensparendes Wohnen
A 2.2: Spezifische m ² -Vorgabe nach Wohnungsgrösse	B 3: Planerischer Dichtebonus für flächensparendes Wohnen
A 3: Beschränkung Vorbezug für Wohneigentum	
A 4: Lockerung der Mietpreisfestsetzung	
C: Wohnspezifische Lenkungsabgaben	D: Steuerung mittels steuerlicher Anreize
C 1: Wohnflächensparbonus	D 1: Anpassung Eigenmietwert
C 2: Wohngebäudeflächensparbonus	D 2: Neugestaltung Liegenschaftsbesteuerung

Die vier Kategorien von Instrumententypen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Art und Weise, wie sie eine Verhaltensveränderung bewirken:

- 1 Regulierungsinstrumente** greifen direkt in den Wohnungsmarkt ein, um mittels Geboten oder Verboten die Ausübung der individuellen Präferenzen zu verhindern bzw. unter dem Gesichtspunkt einer übergeordneten Zielsetzung zu steuern. Im Allgemeinen zielen wohnungspolitische Regulierungen entweder darauf ab, ein (sozial-) politisches Ziel zu erreichen oder einem Marktversagen zu begegnen. Oftmals geht es dabei auch um den Schutz der schwächeren Marktteilnehmer. Bei den in Tab. 3 aufgeführten Regulierungsinstrumenten A 1.1., A 1.2, A 2.1 sowie A 2.2 erfolgt die Regulierung direkt mit Blick auf das Hauptziel bzw. das Wirkungsziel 1.1, während beim Instrument A 3 die Regulierung indirekter Art ist, ausgehend von der Beobachtung, wonach Wohneigentum mit einem höheren Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum verbunden ist.
Unter 'Regulierungsinstrumente' wird auch das Instrument A 4 (Lockerung der Mietpreisfestsetzung) aufgeführt, das eigentlich eine Deregulierung bedeutet. In diesem Fall soll der Markt bzw. der Preis als Signal seine Allokationsfunktion auf dem Mietwohnungsmarkt besser wahrnehmen können.
- 2 Bei den Förderinstrumenten mit Subventionscharakter** werden die relativen Preise mit staatlicher Unterstützung so verändert, dass Anreize entstehen, welche die Aktionen der Individuen kompatibler mit dem übergeordneten Hauptziel werden lassen. Im Vergleich zu Regulierungen mit Geboten und Verboten bleibt die individuelle Handlungsfreiheit gewährleistet. Solche Förderinstrumente können von der Reduktion der Transaktionskosten auf der Nachfrageseite bis hin zu Förderbeiträgen auf der Angebotsseite reichen. Allerdings besteht bei diesen Förderinstrumenten immer die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Sie sind daher unter Effizienzgesichtspunkten mit Fragezeichen zu versehen.
- 3 Wohnspezifische Lenkungsabgaben** setzen auf der Nachfrageseite an und sollen eine Verhaltensänderung in Richtung einer effizienteren Nutzung hinsichtlich des Umgangs mit Wohnflächen bewirken.



Eine effizientere Nutzung wird ökonomisch dann erreicht, wenn Marktverzerrungen aufgrund externer Effekte oder anderer Eingriffe (z.B. Preis- oder Mengenregulierungen) reduziert werden. Optimal ist, wenn die Lenkungsinstrumente direkt beim Zielgegenstand ansetzen, indem beispielsweise die Bodennutzungskosten oder die mit dem Wohnen verbundenen Energiekosten entsprechend verteuert würden, so dass die Verhaltensänderung eine effizientere Nutzung bewirkt. Steuert man indirekt über den Wohnflächenkonsum, so kann man zwar ähnliche Effekte erzielen, die Wirkungseffizienz verringert sich jedoch, weshalb dies, wie bereits in Kapitel 2.2 aufgeführt aus ökonomischer Sicht einen 'Second-Best-Ansatz' darstellt.

- 4 Bei den **Steuerungsinstrumenten mittels steuerlicher Anreize** wird vor allem der Eigenheimbereich und sein vergleichsweise höherer Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum adressiert. Im Vordergrund steht die Variabilisierung bestehender Steuern, um einen Anreiz zu schaffen, dass es sich für Wohneigentümer lohnt, den individuellen Wohnflächenkonsum zu reduzieren.

Ausgehend von dieser grundsätzlichen Systematisierung werden die einzelnen Instrumente nach Instrumententyp gemäss folgender Struktur analysiert:

- **Ausgestaltung:** Hier wird der grundlegende Mechanismus beschrieben, wobei jeweils nach Ausgangslage, Art der Steuerung bzw. Regulierung, Trägerebene, Umsetzungsaufwand etc. differenziert wird.
- **Involvierte Akteure / Anspruchsgruppen:** Nebst der oder den Zielgruppe(n) des jeweiligen Instruments werden die zentralen politisch-administrativen Akteure aufgeführt sowie überblicksartig die 'Gewinner' und die 'Verlierer' der Massnahme festgehalten.
- **Abschätzung des Wirkungspotenzials:** Diese wird, wo möglich, mittels bestimmter Kennzahlen genauer quantifiziert. Dort, wo keine Zahlen vorliegen, erfolgt eine qualitative, deskriptive Abschätzung. Der Fokus bei der Abschätzung des Wirkungspotenzials liegt dabei immer beim Wirkungsziel 1.1 bzw. bei der Wirkung bezüglich des Wohnflächenkonsums.
- **Beurteilung:** Ausgehend von der Darlegung des Mechanismus der Instrumente und der Abschätzung des Wirkungspotenzials wird die Bewertung und Wirkungsbeurteilung anhand des Zielsystems summarisch, strukturiert nach Ebene der Oberziele, aber unter Berücksichtigung der relevanten Wirkungsziele vorgenommen. Im Sinne einer Gesamtbeurteilung wird schliesslich festgehalten, inwiefern das jeweilige Instrument einen zweckmässigen Ansatz mit Blick auf das übergeordnete Hauptziel darstellt.

4.2 REGULIERUNGSINSTRUMENTE

4.2.1 GENERELLE BELEGUNGSVORSCHRIFTEN | INSTRUMENT A 1.1

AUSGESTALTUNG

Ausgangslage: Die Belegungsdichte ist ein Mass für die Anzahl Personen, die eine Wohnung bewohnen. Sie könnte mit Blick auf eine Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums dahingehend reguliert werden, indem für Wohnungen im Sinne einer Auflage eine Belegungsvorschrift angegeben wird, wie viele Personen im Minimum eine Wohnung mit einer bestimmten Grösse – gemessen an der Zimmerzahl – zu bewohnen haben.

Regulierungsgegenstand: Aus Gründen der Bestandsgarantie kommt eine Regulierung mittels genereller Belegungsvorschriften nur bei Neubauten oder umfangreichen Erneuerungen von Wohnbauten in Frage. Gleichwohl stellt eine solche generelle Belegungsvorschrift auch bei ausschliesslicher Anwendung auf

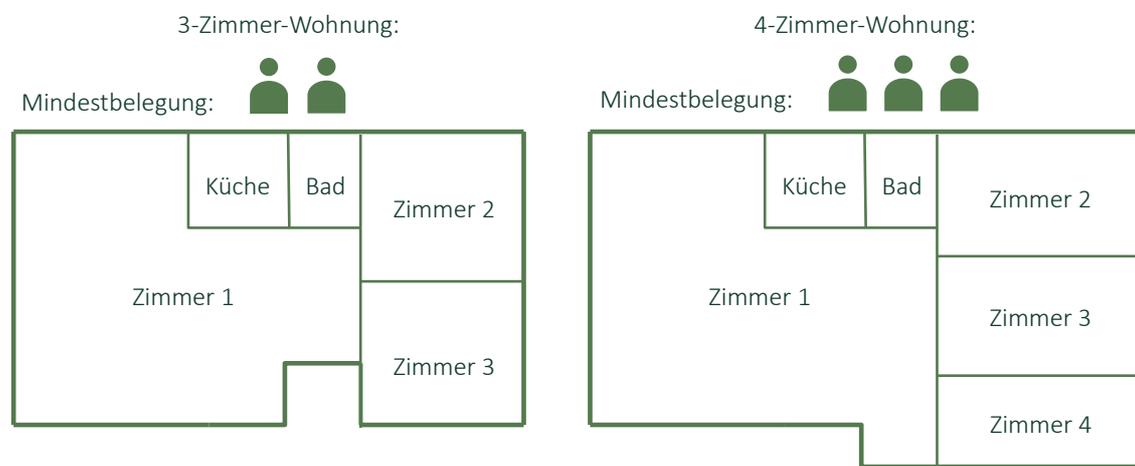


diese Fälle einen sehr starken Eingriff dar.¹⁴ Die Belegungsvorschrift stellt dabei eine Auflage für die Erteilung einer Baubewilligung dar. Der eigentliche Regulierungsgegenstand ist die neu erstellte Wohnung. Die Eigentümer bzw. Wohnbauträger der davon betroffenen Wohnungen müssen bei jedem Eigentümer- oder Mieterwechsel die Belegungsvorschrift gewährleisten.

Adressat: Von der generellen Belegungsvorschrift wären sämtliche privaten, öffentlichen oder gemeinnützigen Wohnbauträger und Immobilieneigentümer betroffen, bzw. im Falle von Mietliegenschaften die Mieter, welche die einer Belegungsvorschrift unterliegende Wohnung mieten.

Bemessungsgrösse: Im Zentrum steht die Wohnungsgrösse nach Anzahl Zimmern. Die Belegungsvorschrift könnte dabei beispielsweise so ausgestaltet sein, dass die Anzahl Zimmer pro Wohnung¹⁵ der Anzahl Personen plus eins entsprechen muss. Oder anders formuliert: Anzahl Personen pro Wohnung \geq Anzahl Zimmer - 1. Die Mindestbelegung müsste zum Zeitpunkt des Wohnungsbezugs gewährleistet sein.

ABB. 9: GENERELLE BELEGUNGSVORSCHRIFT NACH WOHNUNGSGRÖSSE BZW. ZIMMERANZAHL



Darstellung: IWSB 2016.

Umsetzungs-/Trägerebene: Primär würde die Umsetzung auf kommunaler Ebene erfolgen. Die Gemeinden sind verantwortlich für die Vergabe von Baubewilligungen und geben vor, wann eine generelle Belegungsvorschrift bei Neubauten und Erneuerungen zur Anwendung gelangt. Sie prüfen periodisch die Einhaltung der Belegungsvorschrift bei den Immobilieneigentümern.

Ergänzungen/Ausnahmen: Infolge Auszug der Kinder, Scheidung etc. kann sich die Haushaltsgrösse im Laufe der Zeit verändern. Im Falle von Mietwohnungen mit einer Belegungsvorschrift könnte in solchen Fällen eine Übergangsfrist (z.B. fünf Jahre) vorgesehen werden, innerhalb derer die Mindestbelegung unterschritten werden darf. Im Falle von Wohneigentum könnte eine Belegungsvorschrift nur zu Beginn bei Neubezug einer Immobilie zur Anwendung gelangen, da ansonsten eine Wiederherstellung der Mindestbelegung bei der Veränderung der Grösse eines bestimmten Haushalts eine Verletzung der Eigentumsgarantie bedeuten würde.

¹⁴ Grundsätzlich wäre es denkbar, die Regulierung auch auf den Bestand auszuweiten, indem bei allen zukünftigen Wohnungswechseln eine Belegungsvorschrift eingehalten werden müsste. Dieser Eingriff ginge aber extrem weit und würde nebst der Verletzung der Bestandsgarantie (keine Verfassungskonformität) dazu führen, dass der Wohnungsmarkt illiquider würde.

¹⁵ Halbe Zimmer im Falle von beispielsweise 2½-Zimmer-Wohnungen werden nicht gezählt; eine solche wird als 2-Zimmer-Wohnung behandelt. Die Anwendung einer Belegungsvorschrift bei Loftwohnungen müsste im Detail noch geklärt werden. Denkbar wäre, dass man verschiedene Grössenklassen von Loftwohnungen bildet und diese dann 2-, 3-, 4- oder 5-Zimmer-Wohnungen gleichsetzt.



Umsetzungsaufwand: Die Immobilieneigentümer müssen periodisch bei den kommunalen Behörden den Nachweis erbringen, dass die Belegungsvorschrift gewährleistet ist. Die Behörden ihrerseits haben die Möglichkeit, diesen Nachweis stichprobenartig über das Gebäude- und Wohnungsregister zu überprüfen.

INVOLVIERTE AKTEURE / ANSPRUCHSGRUPPEN

Zielgruppe dieser Massnahme wären Ersteller von neuen oder umfassend sanierten Wohnungen sowie Personen, die diese Wohnungen nachfragen.

Bei den **politisch-administrativen Akteuren** spielen die kommunalen Bau- und Planungsfachstellen (v.a. Baubewilligungsstellen) eine zentrale Rolle hinsichtlich der Vergabe der Baubewilligungen, welche mit einer Belegungspflicht verbunden sind.

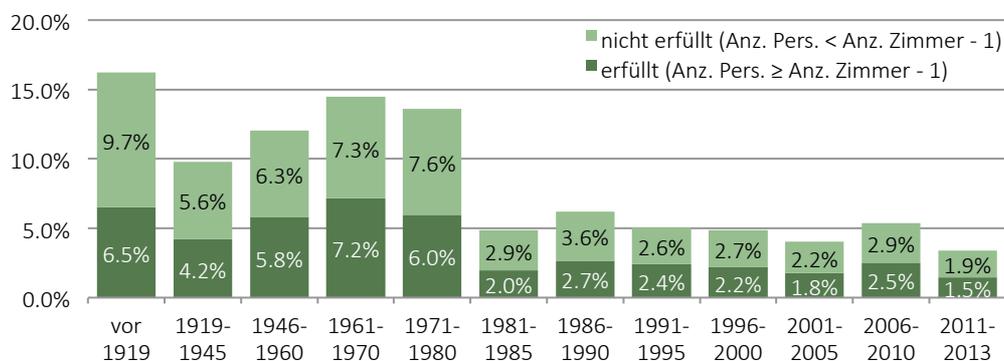
Zu den **Gewinnern** dieses Instruments würden zunächst einmal die Einwohner der entsprechenden Gemeinde gehören, indem tendenziell weniger Boden für neuen Wohnraum überbaut werden muss. Ebenso zu den Gewinnern zu zählen wären die Bewohner von Bestandswohnungen, da diese nicht der Belegungsvorschrift unterworfen sind.

Als **Verlierer** dieser Massnahme könnten sich Bauträger erweisen, da die Belegungsvorschrift eine Einschränkung bei der Wahlfreiheit bei Nutzung und Vermietung der neu erstellten oder erneuerten Wohnungen bedeutet. In der Folge könnte auch ein Sanierungsstau im Bestand entstehen, von welchem dann wiederum Bewohner von Bestandswohnungen betroffen wären. Ebenso zu den Verlierern würden Anbieter sowie Nachfrager nach Wohnraum gehören, welche die Belegungsvorschrift nicht erfüllen können oder wollen.

ABSCHÄTZUNG DES WIRKUNGSPOTENZIALS

Für die Abschätzung des Wirkungspotenzials einer solchen generellen Belegungsvorschrift soll der Frage nachgegangen werden, in welchem Ausmass der Wohnungsbestand bereits heute eine so definierte Auflage erfüllen würde. Gemäss Abb. 10 zeigt sich, dass 44.7% der Wohnungen einer entsprechenden Belegungsvorschrift nachkommen würden. Der durchschnittliche Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum einer die Belegungsvorschrift erfüllenden Wohnung beträgt heute dabei 31.1 m², während es bei den Wohnungen, welche die Belegungsvorschrift nicht erfüllen, 66.5 m² sind. Angenommen, die generelle Belegungsvorschrift wäre ab 2006 für alle neuen Wohnungen zur Anwendung gelangt, würde dies einer Zunahme um 4.8 Prozentpunkte entsprechen; 49.5% aller Wohnungen würden die Belegungsvorschrift heute erfüllen.

ABB. 10: WOHNUNGEN NACH BAUPERIODE UND ERFÜLLUNG/NICHTERFÜLLUNG DER BELEGUNGSVORSCHRIFT | 2013



Datenquelle: GWS 2013. Berechnung & Darstellung: IWSB 2016.

Insgesamt würde eine Umsetzung bzw. Wirkungsentfaltung aber nur langsam erfolgen, da in der vorgeschlagenen Form nur neue Wohnungen der generellen Belegungsvorschrift unterliegen. Abb. 10 verdeut-

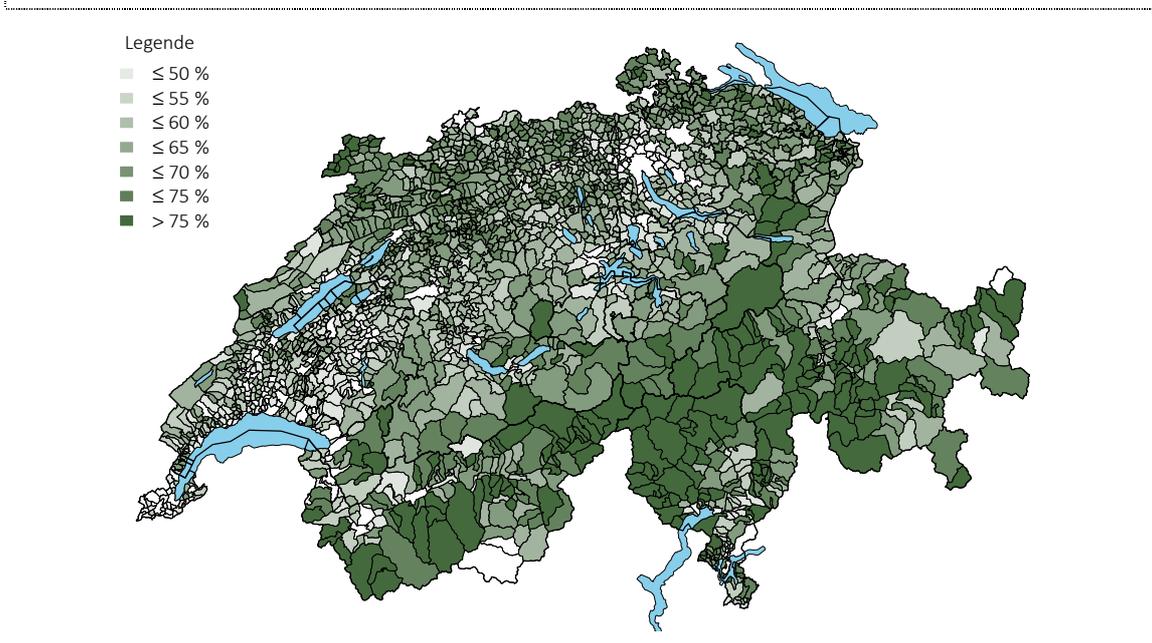


licht aber, dass vor allem bei den vor 1981 gebauten Wohnungen ein erhebliches Potenzial bezüglich einer höheren Belegung besteht, während dieses mengenmässig bei den jüngeren Wohnungen geringer ausfällt.

Im hypothetischen Falle einer Einführung im Jahr 2006 hätten rund 203'000 Wohnungen mit dieser Vorschrift besser belegt werden können. Gleichwohl ist eine reine Belegungsvorschrift an sich noch kein Garant dafür, dass der effektive Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum in allen Fällen zurückgeht, insbesondere, wenn es sich um Wohnungen mit sehr grosszügigen Grundrissen handelt (z.B. bei Loftwohnungen, wo eine entsprechende Spezifizierung der Belegungsvorschrift erforderlich wäre).

Wird der Frage nach der Nichterfüllung bzw. Erfüllung einer so definierten Belegungsvorschrift auf Ebene Gemeinde nachgegangen (vgl. Abb. 11), so fällt primär die Stadt Zürich auf, in welcher eine Mehrheit der Wohnungen eine Belegung gemäss 'Anz. Pers. \geq Anz. Zimmer - 1' aufweist.

ABB. 11: ANTEIL WOHNUNGEN, WELCHE EINE BELEGUNG 'ANZ. PERS. \geq ANZ. ZIMMER - 1' NICHT ERFÜLLEN | 2013



Datenquelle: GWS 2013. Berechnung & Darstellung: IWSB 2016.

Erst Tab. 4 offenbart durch die Aggregation der Gemeindetypen, dass vor allem in den Zentren wie Zürich, Genf/Lausanne und Basel sowie deren suburbanen Agglomerationen – nicht zuletzt auch aufgrund der angespannteren Wohnungsmarktsituation – die Belegungsvorschrift häufig erfüllt wird, während dies in periurbanen und ländlichen Räumen (v.a. auch im Alpenraum) meist nur bei einer Minderheit der Gemeinden der Fall ist.



TAB. 4: ANTEIL WOHNUNGEN, WELCHE EINE BELEGUNG 'ANZ. PERS ≥ ANZ. ZIMMER - 1' NICHT ERFÜLLEN | 2013

Gemeindetyp	Anteil bewohnter Wohnungen mit nicht erfüllter Belegung
Zentren	46%
Suburbane Gemeinden	52%
Einkommensstarke Gemeinden	60%
Periurbane Gemeinden	63%
Touristische Gemeinden	69%
Industrielle und tertiäre Gemeinden	63%
Ländliche Pendlergemeinden	64%
Agrar-gemischte Gemeinden	66%
Agrarische Gemeinden	69%

Datenquelle: GWS 2013. Berechnung: IWSB 2016.

BEURTEILUNG ANHAND DES ZIELSYSTEMS

Oberziel 1 | Hohe Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum

Die Überlegungen zur Abschätzung des Wirkungspotenzials machen deutlich, dass zwar von einer positiven Wirkung bezüglich des Wirkungsziels 1.1 auszugehen wäre. Insgesamt dürfte sich aber doch eine eher überschaubare Wirkung bezüglich der Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums einstellen, da die Bestandswohnungen von der generellen Belegungsvorschrift ausgenommen wären und deren höheres Belegungspotenzial nicht aktiviert werden könnte. In einzelnen Räumen, in denen viel neuer Wohnraum nachgefragt wird (insbesondere in Städten), könnte die Wirkung auch höher ausfallen, indem sich der Anteil der Wohnungen, welche eine solche Auflage heute noch nicht erfüllen, noch weiter reduziert. In den Räumen, die in der Abb. 11 dunkelgrün eingefärbt sind, dürfte eine generelle Belegungsvorschrift kaum eine grosse Wirkung entfalten, da dort tendenziell wenig neuer Wohnraum nachgefragt wird.

Oberziel 2 | Hohe soziale Nachhaltigkeit

Eine Beurteilung mit Blick auf die Wirkungsziele bezüglich der sozialen Nachhaltigkeit ist schwierig. Beim Wirkungsziel 2.1 ist tendenziell davon auszugehen, dass sich die generelle Belegungsvorschrift in der skizzierten Form vor allem hinsichtlich Platz und Nutzbarkeit (Wohnraumeinteilung/Grundriss und Rückzugsmöglichkeit) unter Umständen leicht negativ auf die Wohnqualität auswirken könnte. Bezüglich Wirkungsziel 2.5 'Hohe visuelle Lebensqualität durch Blick auf Grün-/Freiräume' wäre das Instrument hingegen als positiv einzuordnen. Die Belegungsvorschrift löst zwar keine direkten baulichen Effekte aus. Unter Annahme eines anhaltenden Bevölkerungswachstums würde das Gebäudevolumen jedoch unterproportional zunehmen. Die generelle Belegungsvorschrift führt so mit der Zeit zur einer relativen Abnahme der Gebäudevolumina und damit zu einer vergleichweisen Verbesserung der Sicht auf Grünräume.

Oberziel 3 | Hohe übrige ökologische Nachhaltigkeit

Hinsichtlich der verstärkten Entwicklung nach innen (Wirkungsziel 3.2) wäre von einer leicht positiven Wirkung auszugehen, denn die Belegungsdichte führt zu einer Erhöhung der Einwohnerdichte innerhalb der betroffenen Siedlungen. Aufgrund der grösseren Anzahl an Personen reduziert sich auch der Energieverbrauch (z.B. Raumwärme) pro Person.

Oberziel 4 | Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit

Negative Auswirkungen wären hingegen bei den Wirkungszielen zu diesem Oberziel erwarten. Zunächst würde für Ersteller von Wohnraum eine Belegungsvorschrift eine Regulierung bedeuten, die darin münden könnte, gewisse Investitionen in das Wohnraumangebot, wie beispielsweise gehobenen Wohnraum mit entsprechend grossen Wohnflächen, nicht mehr vorzunehmen. Zudem ist im Bestand von einem vermehrten Sanierungsstau auszugehen, da die Bestandseigentümer im Falle einer Erneuerung ebenfalls



von der Belegungsvorschrift betroffen wären. Es ist also mit stark negativen Auswirkungen bezüglich Wirkungsziel 4.3 zu rechnen. Auch sind Kosten der Regulierung (Wirkungsziel 4.2) dahingehend zu erwarten, indem es zu Preisveränderungen, möglicherweise gar Verzerrungen kommt zwischen neuen, der Belegungsvorschrift unterliegenden Wohnungen und Bestandswohnungen, die keine Belegungsvorschrift aufweisen. Aufgrund des Regulierungsaufwands durch die öffentliche Hand ist zudem eine Aufrechterhaltung der Staatsquotenneutralität fraglich.

Oberziel 5 | Gute Akzeptanz und Praktikabilität

Ein grosses Defizit wäre bei diesem Instrument bezüglich Wirkungsziel 5.2 auszumachen: Die Wahlfreiheit ist vor allem bei Neubauten erheblich eingeschränkt. Eine Ausweichmöglichkeit für Wohnungssuchende besteht lediglich darin, dass sie auf den Bestand ausweichen. Ebenso ist aufgrund der relativ breiten Anwendung dieses Instruments mit einem erheblichen Implementierungs- und Verwaltungsaufwand zu rechnen.

Gesamtbeurteilung

Insgesamt verfügt das Instrument über eine gewisse, wenn auch nicht sehr umfangreiche Wirkungsentfaltung hinsichtlich des wichtigsten Oberziels 1/Wirkungsziel 1.1. Allerdings stehen dieser Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums sehr gewichtige Nachteile bezüglich der Oberziele 4 und 5 entgegen. Hinzu kommt, dass das Instrument – vorbehaltlich einer detaillierten juristischen Abklärung – mit Vorbehalten bezüglich der Verfassungskonformität verbunden ist, da diese Art der Regulierung doch einen erheblichen Eingriff in die Eigentumsgarantie bedeuten würde. Eine **generelle Belegungsvorschrift** erscheint daher mit Blick auf eine Umsetzung **nicht zweckmässig bzw. nicht empfehlenswert**.

4.2.2 SPEZIFISCHE BELEGUNGSVORSCHRIFTEN | INSTRUMENT A 1.2

AUSGESTALTUNG

Ausgangslage: Wie bei Instrument A 1.1 würde mit einer Belegungsvorschrift angegeben, wie viele Personen im Minimum in einer Wohnung mit einer bestimmten Grösse – gemessen an der Zimmerzahl – wohnen sollten. Anstelle einer generellen Belegungsvorschrift sollte diese jedoch nur in spezifischen Fällen zur Anwendung gelangen.

Regulierungsgegenstand: Auch hier bezieht sich die Regulierung in Form von Belegungsvorschriften zunächst auf Neubauten oder auf umfangreiche Erneuerungen von Wohnbauten. Allerdings wären nur jene Mietwohnungen Gegenstand der Regulierung, welche durch die öffentliche Hand mittels Objektförderung unterstützt wurden. Die Förderung kann dabei folgende Arten umfassen:

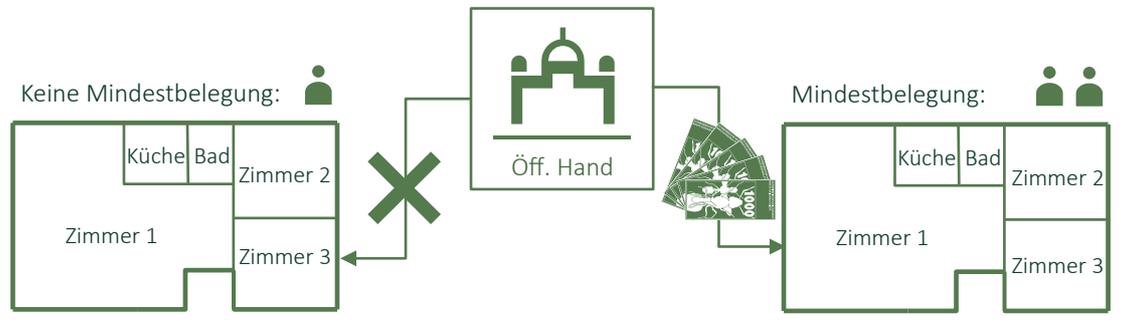
- Direktdarlehen zum Beispiel für Projektentwicklungen (Kantone, Gemeinden)
- Zinsgünstige Darlehen über Fonds de roulement (Bund)
- Bürgschaften (Bund, Kantone, Gemeinden)
- Vergünstigte Abgabe von Grundstücken im Baurecht (Kantone, Gemeinden)

Adressat: Von der spezifischen Belegungsvorschrift wären sämtliche Objekthilfeempfänger (Wohnbauträger und Immobilieneigentümer) bzw. die zukünftig in diesen Liegenschaften wohnenden Mieter betroffen, welche Fördermittel in Anspruch nehmen bzw. eine entsprechend geförderte Wohnung bewohnen würden.



Bemessungsgrösse: Wie bei der generellen Belegungsvorschrift sollte die Mindestbelegung der Wohnungen durch Personen der Anzahl Zimmer minus eins entsprechen.¹⁶ Die Mindestbelegung muss zum Zeitpunkt des Wohnungsbezugs und über die gesamte Dauer des Mietverhältnisses gewährleistet sein.

ABB. 12: SPEZIFISCHE BELEGUNGSVORSCHRIFT FÜR BESTIMMTE WOHNUNGEN



Darstellung: IWSB 2016.

Umsetzungs-/Trägerebene: Die Umsetzung erfolgt primär durch die von der Objekthilfe profitierenden Wohnbauträger (voraussichtlich v.a. gemeinnützige Wohnbauträger).

Ergänzungen/Ausnahmen: Bei Veränderungen der Haushaltsgrösse wäre eine Übergangsfrist vorzusehen, innerhalb derer die Mindestbelegung unterschritten werden darf, bevor der Mieter (i) entweder eine neue Wohnung ausserhalb der Siedlung des von der Objekthilfe profitierenden Wohnbauträgers bezieht oder (ii) in eine kleinere Wohnung innerhalb der bestehenden Siedlung umzieht. Viele gemeinnützige Wohnbauträger kennen Belegungsvorschriften bereits heute (allerdings werden diese nicht immer vollumfänglich umgesetzt bzw. vollzogen). Auch sehen die gesetzlichen Grundlagen, wie beispielsweise jene des Kantons Basel-Stadt (WRFV, § 10, Abs. 3, Buchstabe c), im Falle einer Objektförderung eine explizite Belegungsvorschrift vor.

Umsetzungsaufwand: Die von der Objekthilfe profitierenden Wohnbauträger müssten gegenüber den Stellen, von denen sie die Fördermittel erhalten haben, den Nachweis erbringen, dass die Belegungsvorschriften eingehalten werden. Die Behörden ihrerseits haben die Möglichkeit, diesen Nachweis stichprobenartig über das Gebäude- und Wohnungsregister zu überprüfen.

INVOLVIerte AKTEURE / ANSPRUCHSGRUPPEN

Zielgruppen dieser Massnahme wären Objekthilfeempfänger (Wohnbauträger und Immobilieneigentümer) und primär preisgünstigen Wohnraum nachfragende Personen.

Bei den **politisch-administrativen Akteuren** spielen die kommunalen, aber auch kantonalen Fachstellen sowie die im Auftrag des Bundes agierenden Institutionen (Dachorganisationen beim Fonds de roulement) eine zentrale Rolle hinsichtlich der mit einer Belegungsvorschrift verbundenen Vergabe bei Fördermitteln.

Die **Gewinner** dieses Instruments wären die Einwohner der Standortgemeinde der betroffenen Siedlungen und Wohnungen, da auch bei wachsender Bevölkerung weniger Boden für neuen Wohnraum überbaut werden muss. Auch zu den Gewinnern gehörten die Bewohner von Bestandswohnungen, welche nicht der Belegungsvorschrift unterworfen sind.

¹⁶ Halbe Zimmer werden nicht gezählt: Eine 3½-Zimmer-Wohnung würde beispielsweise als 3-Zimmer-Wohnung zählen. Ebenso müsste die Anwendung von Belegungsvorschriften im Falle von Loftwohnungen im Detail noch geklärt werden (vgl. Fussnote 15).



Verlierer wären Nachfrager, welche auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind, aber die Belegungsvorschrift nicht erfüllen können. Dasselbe gilt für Anbieter von preisgünstigem Wohnraum an nachfrageschwachen Lagen. Auch bei der spezifischen Belegungsvorschrift könnte unter Umständen ein Sanierungsstau im Bestand auftreten, von welchem dann Bewohner von Bestandswohnungen negativ betroffen wären. Gleichwohl würde der 'Verliererkreis' deutlich weniger ins Gewicht fallen als im Falle des Instruments A 1.1.

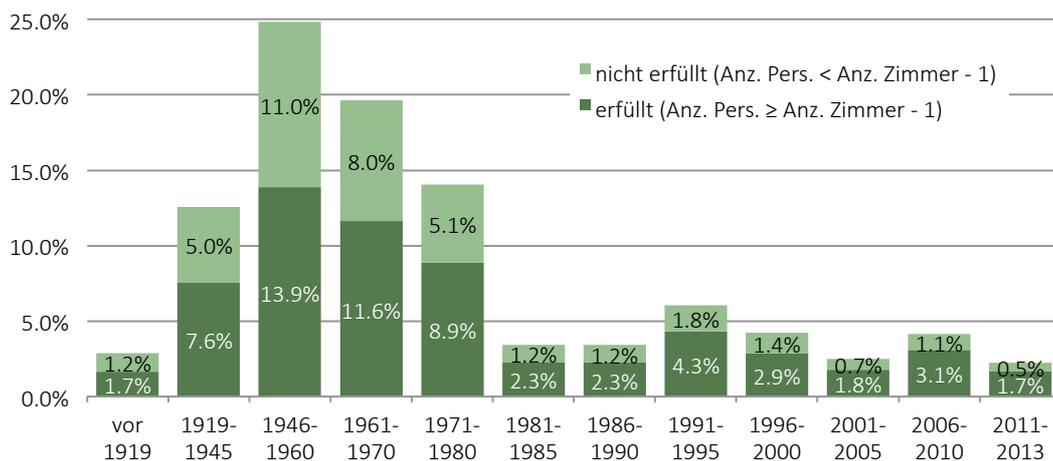
ABSCHÄTZUNG DES WIRKUNGSPOTENZIALS

Mittels Integration einer zusätzlichen Variable zu den gemeinnützigen Wohnbauträgern in die GWS-Daten können grobe Abschätzungen dazu gemacht werden, wie viele der heutigen Wohnungen im Bestand potenziell von diesem Instrument betroffen sein könnten.¹⁷ Es handelt sich dabei um jene Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger, die grundsätzlich die Möglichkeit haben oder hatten, von einer Objektförderung zu profitieren und somit einer spezifischen Belegungsvorschrift unterliegen würden. Auf Grundlage der GWS-Daten für 2013 wären dies somit rund 158'000 Wohnungen, was circa 4% des Gesamtwohnungsbestands entspricht.

Der Anteil der Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger, welcher eine Belegungsvorschrift 'Anz. Pers. \geq Anz. Zimmer - 1' erfüllen würde, liegt wie erwartet höher als beim gesamten Wohnungsbestand. Während über alle Wohnungen betrachtet 44.7% der Wohnungen einer solchen Belegungsvorschrift entsprechen könnten, sind es bei den Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger 62.0% (vgl. Abb. 13).

Der durchschnittliche Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum einer die Belegungsvorschrift erfüllenden gemeinnützigen Wohnung beträgt 28.5 m², respektive 59.3 m² bei gemeinnützigen Wohnungen, welche die Belegungsvorschrift nicht erfüllen. Der Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum bei den Wohnungen der gemeinnützigen Wohnbauträger liegt somit tiefer als im Gesamtbestand (31.1 m² bei Wohnungen, welche die Belegungsvorschrift erfüllen und 66.5 m² bei Wohnungen, welche die Belegungsvorschrift nicht erfüllen).

ABB. 13: WOHNUNGEN GEMEINNÜTZIGER WOHNBAUTRÄGER NACH BAUPERIODE UND ERFÜLLUNG/NICHTERFÜLLUNG DER BELEGUNGSVORSCHRIFT | 2013



Datenquelle: GWS 2013. Berechnung & Darstellung: IWSB 2016.

¹⁷ Die Variable zum gemeinnützigen Wohnungsbau umfasst sämtliche Wohnungen von Wohnbauträgern, welche dem Verband der gemeinnützigen Wohnbauträger (Wohnbaugenossenschaften Schweiz | www.wbg-schweiz.ch) oder dem Verband der Baugenossenschaften (Wohnen Schweiz | www.wohnen-schweiz.ch) angeschlossen sind. Geschätzt sind 90% aller gemeinnützigen Wohnbauträger Mitglied in mindestens einem dieser beiden Verbände (vgl. Bundesamt für Wohnungswesen, 2016b).



Aus Abb. 13 wird auch ersichtlich, dass die älteren Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger eine solche Belegungsvorschrift weniger gut erfüllen als die Wohnungen jüngeren Baujahrs. Dies dürfte auch damit zusammenhängen, dass die gemeinnützigen Wohnbauträger, welche eine solche Belegungsvorschrift bereits heute kennen, diese primär nur beim Neueinzug kontrollieren und langjährige Bewohner im Falle einer Veränderung der Haushaltsgrösse nicht umziehen müssen.

Wie wäre die Wirkung, wenn die spezifische Belegungsvorschrift ab 2006 für alle neuen gemeinnützigen Wohnungen gegolten hätte? Rund 25% aller seit 2006 erstellten Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger erfüllen eine solche Belegungsvorschrift nicht. Das heisst, neu müssten etwa 2'500 Wohnungen eine entsprechend höhere Belegung aufweisen, was den Anteil gemeinnütziger Wohnungen, welche die Belegungsvorschrift erfüllen, allerdings nur leicht um 1.5 Prozentpunkte auf 63.5% erhöht. Der Effekt auf den Gesamtwohnungsmarkt ist entsprechend klein (+0.5 Promillepunkte). Allerdings kann er lokal, in Abhängigkeit der Bedeutung der gemeinnützigen Wohnbauträger durchaus höher ausfallen.

BEURTEILUNG ANHAND DES ZIELSYSTEMS

Oberziel 1 | Hohe Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum

Eine spezifische Belegungsvorschrift hätte grundsätzlich aufgrund des Wirkungsmechanismus einen gewissen Effekt in Richtung einer Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums. Allerdings würde diese Wirkung gegenüber der generellen Belegungsvorschrift deutlich geringer ausfallen und daher auf den gesamten Wohnungsbestand betrachtet nur eine sehr geringe Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums auslösen können. An Standorten, an denen der Anteil der potenziellen Adressaten, nämlich Objekthilfeempfänger (Wohnbauträger), welche auch die übrigen Auflagen im Zuge der Vergabe von Fördermitteln erfüllen, aber vergleichsweise hoch ist, kann die Wirkung auch stärker sein. So zum Beispiel in der Stadt Zürich, wo aufgrund des 2011 an der Urne angenommenen wohnpolitischen Grundsatzartikels der Anteil von gemeinnützigen Wohnungen an den Mietwohnungen auf einen Drittel erhöht werden soll.¹⁸

Oberziel 2 | Hohe soziale Nachhaltigkeit

Wie bei der generellen Belegungsvorschrift dürfte sich auch die spezifische Belegungsvorschrift möglicherweise leicht negativ auf die Wohnqualität bezüglich Nutzbarkeit (Wohnraumeinteilung/Grundriss und Rückzugsmöglichkeit) auswirken. Bei 'Hohe visuelle Lebensqualität durch Blick auf Grün/-Freiräume' (Wirkungsziel 2.5), dürfte die spezifische Belegungsvorschrift in geringem Ausmass eine positive Wirkung entfalten. Nämlich dann, wenn im Falle eines weiteren Bevölkerungswachstums das betroffene Gebäudevolumen nur noch unterproportional zunehmen würde. Es käme zu einer vergleichsweise geringen weiteren Einschränkung der Sicht auf Grünräume.

Oberziel 3 | Hohe übrige ökologische Nachhaltigkeit

Grundsätzlich ist auch bei Wirkungsziel 3.2 'Verstärkte Entwicklung nach innen' aufgrund der Zunahme der Einwohnerdichte eine positive Zielkorrelation zu erwarten, ebenso wie bezüglich des abnehmenden Pro-Kopf-Energieverbrauchs im Falle von Raumwärme. Aufgrund des geringeren Ausmasses der betroffenen Wohnungen gegenüber Instrument A 1.1 fällt die Zielunterstützung jedoch deutlich tiefer aus.

Oberziel 4 | Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit

Bei der spezifischen Belegungsvorschrift entstehen kaum negative Anreize für Investitionen in das Wohnraumangebot (Wirkungsziel 4.3) mit Blick auf die Gruppe der gemeinnützigen Wohnbauträger. Allenfalls

¹⁸ In der Stadt Zürich sind bereits heute (Stand 2015) 26.8% aller Mietwohnungen solche von gemeinnützigen Wohnbauträgern (Präsidialdepartement Stadt Zürich, 2016a). Von den im Jahr 2015 neu 3'210 erstellten Wohnungen entfällt mit 37% der grösste Anteil auf die Baugenossenschaften, gefolgt vom Stockwerkeigentum (28%) und privaten Gesellschaften (24% | Präsidialdepartement Stadt Zürich, 2016b).



könnten gewisse 'Disincentives' auf die Wohnrauminvestitionen insgesamt entstehen (renditeorientierte und gemeinnützige Wohnbauträger), wenn primär gemeinnützige Wohnbauträger eine Förderung erhalten. Dies hat aber nichts mit der spezifischen Belegungsvorschrift an sich zu tun. Hinsichtlich des Wirkungsziels 4.2 (Regulierungskosten/Verzerrungen im Wohnungsmarkt) ist eine negative Zielkorrelation auszumachen, indem es zu Verzerrungen zwischen den neuen Wohnungen und den Wohnungen im Bestand kommen könnte, die nicht einer strengen Belegungsvorschrift unterliegen.

Oberziel 5 | Gute Akzeptanz und Praktikabilität

Im Falle des Wirkungsziels 5.2 unterscheidet sich die Bewertung von derjenigen beim Instrument A 1.1: Die Wahlfreiheit ist deutlich weniger bzw. kaum eingeschränkt. Es ist nur ein vergleichsweise geringerer Teil des Wohnraumangebots, welcher der spezifischen Belegungsvorschrift unterliegt. Wohnungssuchende, welche die Belegungsvorschrift nicht erfüllen können oder wollen, haben die Möglichkeit auszuweichen. Eine spezifische Belegungsvorschrift ist auch im politischen Prozess einfacher zu vermitteln, da eine Förderung über Auflagen ein übliches Vorgehen darstellt.

Gesamtbeurteilung

Wenngleich das Instrument insgesamt nur einen sehr geringen Beitrag zur Erreichung des Hauptziels zu leisten vermag, so erscheint das Instrument dennoch zweckmässig. Im Rahmen der Förderung gemeinnütziger Wohnbauträger kommt das Instrument bereits heute vielerorts zu Anwendung.¹⁹ Eine spezifische, für alle geförderten gemeinnützigen Wohnbauträger obligatorische Belegungsvorschrift bedeutet aber zugleich, dass diese auch effektiv langfristig gewährleistet sein muss, was heute nicht immer der Fall ist. Eine spezifische Belegungsvorschrift scheint insgesamt mit Blick auf eine weitere Umsetzung einen sinnvollen Baustein zur Steuerung des Wohnflächenkonsums darzustellen.

4.2.3 GENERELLE M²-VORGABE NACH WOHNUNGSGRÖSSE (ANZAHL ZIMMER) | INSTRUMENT A 2.1

AUSGESTALTUNG

Ausgangslage: Viele der neu erstellten Wohnungen weisen grosszügige Grundrisse mit grossen Wohn-/Nutzflächen auf. Eine Regulierung der Wohnungsgrösse würde dahingehend erfolgen, indem für die Wohnungen in Abhängigkeit der Zimmeranzahl eine Maximalnutzfläche angegeben wird.

Regulierungsgegenstand: Mit Blick auf die Praktikabilität sowie die Bestandsgarantie käme eine generelle m²-Vorgabe nach Wohnungsgrösse nur bei der Erstellung von Neubauten oder in beschränktem Masse bei umfangreichen Erneuerungen von Wohnbauten, bei denen auch die Grundrisse²⁰ angepasst werden, in Frage. Gleich wie beim Instrument A 1.1 ist die generelle m²-Vorgabe eine Auflage für die Erteilung einer Baubewilligung. Der eigentliche Regulierungsgegenstand ist die neu erstellte Wohnung, die den Vorgaben entsprechen muss.

Adressat: Von einer generellen m²-Vorgabe nach Wohnungsgrösse wären sowohl private als auch gemeinnützige oder öffentliche Wohnbauträger bzw. Immobilieneigentümer betroffen.

Bemessungsgrösse: Im Zentrum steht die Wohnungsgrösse nach Quadratmetern in Abhängigkeit der Anzahl Zimmer. Die Wohnung darf je nach Anzahl Zimmer eine bestimmte Nutzfläche nicht überschreiten.²¹ Eine Möglichkeit zur Festlegung der maximalen Grundfläche könnte darin bestehen, indem auf das Wohnungs-Bewertungs-System WBS (vgl. Bundesamt für Wohnungswesen, 2016c) zurückgegriffen wird

¹⁹ Wenngleich viele der Wohnungen von gemeinnützigen Wohnbauträgern Belegungsvorschriften unterliegen, so wurden diese überwiegend freiwillig durch die gemeinnützigen Wohnbauträger erlassen. Gemäss Blumer (2012) weisen heute 68% aller gemeinnützigen Wohnungen eine Belegungsvorschrift auf. Offen ist allerdings, wie strikt diese auch umgesetzt werden.

²⁰ Die Wohnungsgrösse wird bei gleich bleibender Zimmerzahl bei einer Totalsanierung kaum verkleinert werden können, jedoch soll sie auch nicht über die maximale Wohnungsgrösse hinaus vergrössert werden.

²¹ Halbe Zimmer werden auch hier nicht gezählt. So wird eine 3½-Zimmer-Wohnung als 3-Zimmer-Wohnung betrachtet. Der Umgang mit Loftwohnungen müsste noch genauer geklärt werden.



und man sich an den Nettowohnflächen nach Anzahl Zimmer der Wohnungen orientiert, welche die höchste Punktzahl erreichen.²² Eine andere Möglichkeit stellt die Verordnung des Kantons Basel-Stadt zur Wohnraumförderung (WRFV, § 10, Abs. 2, Buchstabe b) dar, die folgende maximalen Grundflächen vorsieht:

- 1-Zimmer-Wohnung: 37 m²
- 2-Zimmer-Wohnung: 61 m²
- 3-Zimmer-Wohnung: 83 m²
- 4-Zimmer-Wohnung: 110 m²
- 5-Zimmer-Wohnung: 142 m²

Diese Maximalflächen sind etwas weniger restriktiv als jene des WBS. Mit Blick auf die nachfolgende Abschätzung des Wirkungspotenzials und vor dem Hintergrund, dass es sich um die generelle m²-Vorgabe nach Wohnungsgrösse handelt, sollen daher die Vorgaben des Kantons Basel-Stadt als Grundlage dienen.

In Anlehnung an die Überlegungen zum preisgünstigen Mietwohnungsbau gemäss Fahrländer Partner et al. (2012) sind aber auch noch tiefere maximale Nutzflächen (z.B. 4-Zimmer-Wohnung: 84.4 m²) denkbar.

ABB. 14: GENERELLE M²-VORGABE NACH WOHNUNGSGRÖSSE



Darstellung: IWSB 2016.

Umsetzungs-/Trägerebene: Die Umsetzung wäre auf kommunaler Ebene angesiedelt. Im Zuge der Vergabe von Baubewilligungen prüfen die Gemeinden, wann bei Neubauten und Erneuerungen die generelle m²-Vorgabe zur Anwendung gelangt.

Ergänzungen/Ausnahmen: Abgewichen werden könnte von diesen m²-Vorgaben dann, wenn spezifische Wohnungen für Menschen mit einem höheren individuellen Platzbedarf, beispielsweise Behinderte, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind, bereitgestellt werden sollen.

Die Vorgabe würde dazu führen, dass angebotsseitig vermehrt kleinere, flächensparende Wohnungen auf den Markt kommen. Allerdings bedeutet die generelle m²-Vorgabe nicht in jedem Falle automatisch einen geringeren Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum. Daher wäre die generelle m²-Vorgabe mit einer **generellen Belegungsvorschrift zu kombinieren** (Instrument A 1.1).

²² Für die maximale Punktzahl von 3 dürften die Wohnungen folgende Maximalflächen aufweisen: 1-Zimmer-Wohnungen: 36-42 m², 2-Zimmer-Wohnungen: 51-57 m², 3-Zimmer-Wohnungen: 70-78 m², 4-Zimmer-Wohnungen: 90-98 m², 5-Zimmer-Wohnungen: 114-124 m², 6-Zimmer-Wohnungen: 134-144 m².



Umsetzungsaufwand: Die generelle m^2 -Vorgabe an sich bedeutet auf administrativer Ebene keinen zusätzlichen Umsetzungsaufwand. In Kombination mit einer Belegungsvorschrift müssten die Immobilieneigentümer hingegen periodisch bei den kommunalen Behörden den Nachweis für die Gewährleistung der Belegungsvorschrift erbringen. Auch hier könnte der Nachweis stichprobenartig über das Gebäude- und Wohnungsregister überprüft werden.

INVOLVIerte AKTEURE / ANSPRUCHSGRUPPEN

Zielgruppen der generellen m^2 -Vorgabe sind Wohnbauträger von neuen Wohnungen sowie die Nachfrager von neuen Wohnungen.

Unter den **politisch-administrativen Akteuren** stehen die kommunalen Bau- und Planungsfachstellen (v.a. Baubewilligungsstellen) im Vordergrund, da sie für die Baubewilligungen der Wohnungen mit einer generellen m^2 -Vorgabe zuständig sind.

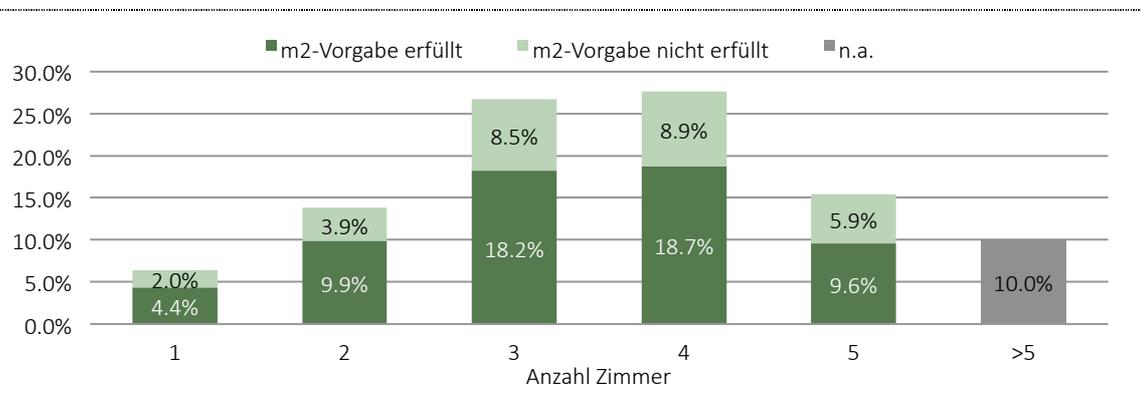
Zu den **Gewinnern** dieses Instruments gehört die Bevölkerung der entsprechenden Gemeinde, indem tendenziell weniger Boden für neuen Wohnraum überbaut werden muss. Da sich kleinere Wohngrundrisse positiv auf die Wohnkosten auswirken sollten, profitieren auch die Nachfrager nach preisgünstigem Wohnraum. Ebenso zu den Gewinnern zu zählen wären die Bewohner von Bestandswohnungen, da deren Wohnungen nicht der m^2 -Vorgabe entsprechen müssen.

Verlierer dieser Massnahme sind Bauträger, für die m^2 -Vorgaben (inklusive einer kombinierten generellen Belegungsvorschrift) eine Einschränkung der Wahlfreiheit bei Nutzung und Vermietung der neu erstellten und erneuerten Wohnungen bedeuten. In der Folge könnte ein Sanierungsstau im Bestand eintreten, von welchem dann wiederum Bewohner von Bestandswohnungen betroffen wären. Auch Nachfrager von grosszügigem, flächenintensivem Wohnraum sind negativ betroffen.

ABSCHÄTZUNG DES WIRKUNGSPOTENZIALS

Wie würde sich die Situation im Falle einer generellen m^2 -Vorgabe, ausgehend vom heutigen Wohnungsbestand, präsentieren? Wie viele Wohnungen würden bereits heute alleine eine solche m^2 -Vorgabe (ohne Kombination mit einer Belegungsvorschrift) erfüllen? Anhand des oben genannten Beispiels einer m^2 -Vorgabe in Abhängigkeit der Anzahl Zimmer einer Wohnung gemäss den Vorgaben des Kantons Basel-Stadt zeigt sich (vgl. Abb. 15), dass schweizweit 67.5% der heutigen Wohnungen mit bis zu fünf Zimmern einer solchen m^2 -Vorgabe genügen könnten (Wohnungen mit mehr als fünf Zimmern wurden ausgeklammert; 90% aller Wohnungen in der Schweiz haben ein bis fünf Zimmer).

Abb. 15: WOHNUNGEN NACH WOHNUNGSGRÖSSE (ZIMMER) UND EINHALTUNG EINER GENERELLEN m^2 -VORGABE | 2013



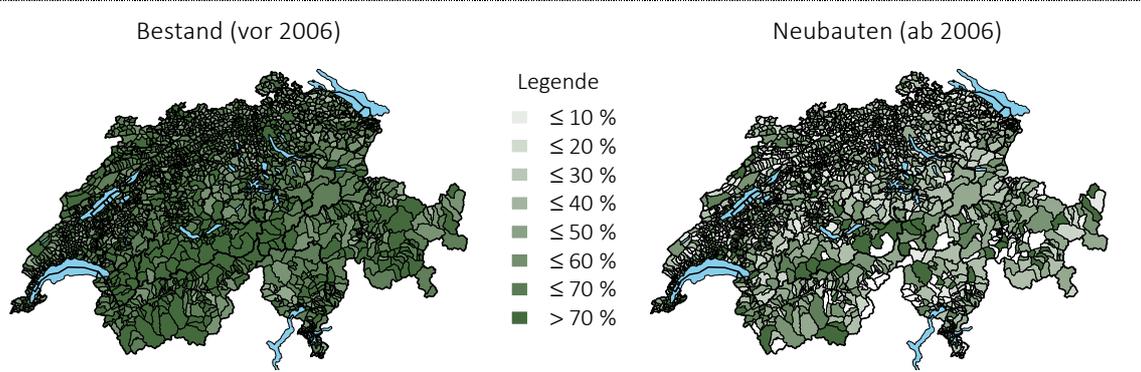
Datenquelle: GWS 2013. Berechnung & Darstellung: IWSB 2016.



Die maximale Wohnungsgrösse entwickelt sich dabei nicht linear, ebenso wenig wie die Einhaltung der entsprechenden Vorgaben. Mit Ausnahme der 1-Zimmer-Wohnungen sinkt der Anteil der Wohnungen, welche die maximal vorgegebene Nutzfläche einhalten würden, tendenziell leicht mit wachsender Zimmerzahl. Das heisst, die grösste Wirkung im relativen Sinne könnte eine generelle m^2 -Vorgabe bei den 5-Zimmer-Wohnungen entfalten, welche zu 38.1% die generelle m^2 -Vorgabe nicht erfüllen (gegenüber 28.3% bei den 2-Zimmer-Wohnungen). Da jedoch die 3- und 4-Zimmer-Wohnungen häufiger vorkommen, liegt das absolute Wirkungspotenzial hier am höchsten (359'830 bzw. 378'073 Wohnungen erfüllen die Vorgabe nicht gegenüber 249'058 bei den 5-Zimmer-Wohnungen).

Der Blick auf die Karten in Abb. 16 illustriert, dass vor allem die neueren, nach 2006 gebauten Wohnungen vielerorts die generellen m^2 -Vorgaben mehrheitlich einhalten könnten.

ABB. 16: ANTEIL WOHNUNGEN, WELCHE DEFINIERTE GENERELLE m^2 -VORGABE EINHALTEN | 2013



Datenquelle: GWS 2013. Berechnung & Darstellung: IWSB 2016.

BEURTEILUNG ANHAND DES ZIELSYSTEMS

Oberziel 1 | Hohe Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum

Die obige Abschätzung des Wirkungspotenzials veranschaulicht, dass das Instrument vor allem bei den grösseren Wohnungen (3- bis 5-Zimmer-Wohnungen) einen wirkungsvollen Beitrag mit Blick auf das Wirkungsziel 1.1 leisten könnte. Würde die generelle m^2 -Vorgabe zusätzlich mit einer generellen Belegungsvorschrift kombiniert, so verstärkt sich die Wirkung noch weiter, denn die Abschätzungen des Wirkungspotenzials zu Instrument A 1.1 zeigen, dass die Mehrheit der heutigen Wohnungen einer Belegung gemäss 'Anz. Pers \geq Anz. Zimmer -1' nicht entspricht.

Oberziel 2 | Hohe soziale Nachhaltigkeit

Hinsichtlich der Wirkungsziele im Kontext der sozialen Nachhaltigkeit ist auch hier die Beurteilung schwierig. Durch die Beschränkung der Wohnungsgrössen könnten sich beim Wirkungsziel 2.1 negative Auswirkungen ergeben, da die Wohnungsgrundrisse kleiner sind, was zu entsprechenden Konsequenzen betreffend Platz und Nutzbarkeit führt: Die Zimmer sind kleiner und beispielsweise weniger flexibel nutzbar. Hingegen wäre das Instrument bezüglich des Wirkungsziels 2.5 'Hohe visuelle Lebensqualität durch Blick auf Grün-/Freiräume' als langfristig positiv einzustufen. Kleinere Wohnungsgrundrisse bedeuten, dass sich die Gebäudevolumina über die Zeit vergleichsweise wenig erhöhen und so zu einer geringeren Einschränkung der Sicht auf Grünräume führen.

Oberziel 3 | Hohe übrige ökologische Nachhaltigkeit

Generelle m^2 -Vorgaben unterstützen die verstärkte Entwicklung nach innen (Wirkungsziel 3.2), da aufgrund der kleineren Wohnungsgrundrisse (i) die Wohnungsdichte (im Rahmen der bestehenden Ausnut-



zung) zunimmt und (ii) im Falle einer Kombination mit einer Belegungsvorschrift sich auch die Einwohnerdichte erhöht. Der Energieverbrauch (Wirkungsziel 3.3) nimmt ebenfalls ab, da der Bedarf für beispielsweise die Raumwärme bei kleineren Räumen entsprechend geringer ist.

Oberziel 4 | Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit

Wie bei Instrument A 1.1 sind auch bei der generellen m^2 -Vorgabe negative Auswirkungen für dieses Oberziel zu erwarten. Eine solch starke Regulierung würde dazu führen, dass ein gewisses Segment an Wohnungen, für die es weiterhin eine Nachfrage geben wird, gar nicht mehr angeboten werden kann (unter Umständen z.B. Loftwohnungen). Weiter könnte im Bestand ein gewisser Sanierungsstau auftreten, da die Bestandseigentümer je nach Ausgestaltung und Umfang von Erneuerungen teilweise ebenfalls von der generellen m^2 -Vorgabe betroffen wären. Dies impliziert somit erhebliche Disincentives für Investitionen (Wirkungsziel 4.3). Ebenso dürfte eine generelle m^2 -Vorgabe weitere Kosten der Regulierung (Wirkungsziel 4.2) auslösen, da die Preise zwischen den regulierten und bestehenden, nicht regulierten Wohnungen Veränderungen unterworfen sein werden.

Oberziel 5 | Gute Akzeptanz und Praktikabilität

Grosse Probleme sind bei diesem Ansatz bezüglich des äusserst wichtigen Wirkungsziels 5.2 'Gute Möglichkeiten für Verhaltensanpassung der Subjekte' auszumachen. Insbesondere für neu auf dem Markt auftretende Wohnungssuchende, die sich eher am neueren Wohnungsbestand orientieren müssen, ist die Wahlfreiheit bezüglich der Wohnungsgrösse deutlich eingeschränkt, verstärkt in Kombination mit einer Belegungsvorschrift. Ein Ausweichen ist nur auf den Bestand möglich, der im Zeitverlauf anteilmässig aufgrund von Erneuerungen ebenfalls immer stärker der generellen m^2 -Vorgabe unterliegen würde.

Gesamtbeurteilung

In Kombination mit einer generellen Belegungsvorschrift würde das Instrument A 2.1 bezüglich des Oberziels 1/Wirkungsziels 1.1 voraussichtlich eine recht hohe Wirkung aufweisen. Allerdings sind beachtliche Probleme bei den Oberzielen 4 und 5 auszumachen, indem von erheblichen negativen Auswirkungen bei den damit verbundenen Wirkungszielen ausgegangen werden muss. Auch ist vor allem im Eigentumsbereich unklar, ob dieses Instrument, ebenso wie eine generelle Belegungsvorschrift, nicht eine Verletzung der Eigentumsgarantie darstellt. Eine **generelle m^2 -Vorgabe nach Wohnungsgrösse** erscheint daher in dieser allgemeinen, umfassenden Art mit Blick auf eine Umsetzung **nicht zweckmässig bzw. nicht empfehlenswert**.

4.2.4 SPEZIFISCHE m^2 -VORGABE NACH WOHNUNGSGRÖSSE (ANZAHL ZIMMER) | INSTRUMENT A 2.2

AUSGESTALTUNG

Ausgangslage: Auch hier würde eine Regulierung der Grösse von Wohnungen vorgenommen, indem für diese in Abhängigkeit der Zimmerzahl eine Maximalnutzfläche angegeben wird. Im Gegensatz zum Instrument A 2.1 kommt diese Maximalnutzfläche aber nur unter bestimmten Voraussetzungen zur Anwendung.

Regulierungsgegenstand: Wie bei der allgemeinen m^2 -Vorgabe bezieht sich die Regulierung auf Neubauten oder umfangreiche Erneuerungen von Wohnbauten. Im Unterschied zur allgemeinen m^2 -Vorgabe sind von der Regulierung aber nur Mietwohnungen betroffen, welche durch die öffentliche Hand mittels Objektförderung unterstützt wurden. Die finanziellen Förderarten sind dabei die gleichen wie bei Instrument A 1.2 (vgl. Kap. 4.2.2).

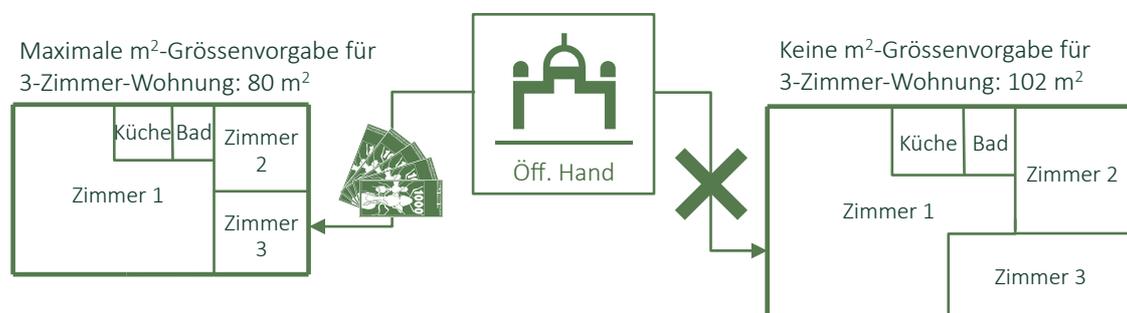
Adressat: Von der spezifischen m^2 -Vorgabe nach Wohnungsgrösse sind Objekthilfeempfänger (Wohnbauträger und Immobilieneigentümer) betroffen, welche eine entsprechend geförderte Wohnung erstellt haben.



Bemessungsgrösse: Analog zur allgemeinen m^2 -Vorgabe werden Maximalwerte der Nutzfläche in Quadratmetern nach Anzahl Zimmer der Wohnungen definiert.²³ Da es sich bei den geförderten Wohnungen meist auch um gezielt preisgünstige Wohnungen handelt, wären die maximalen Nutzflächen nach Anzahl Zimmer der Wohnungen tendenziell unter denjenigen bei einer generellen m^2 -Vorgabe anzusiedeln. Vor diesem Hintergrund bieten sich folgende, etwas restriktiveren maximalen Grundflächen in Anlehnung an das Wohnungs-Bewertungs-System (vgl. Bundesamt für Wohnungswesen, 2016c) an:

- 1-Zimmer-Wohnung: $36 m^2$
- 2-Zimmer-Wohnung: $57 m^2$
- 3-Zimmer-Wohnung: $78 m^2$
- 4-Zimmer-Wohnung: $98 m^2$
- 5-Zimmer-Wohnungen: $124 m^2$

ABB. 17: SPEZIFISCHE m^2 -VORGABE NACH WOHNUNGSGRÖSSE



Darstellung: IWSB 2016.

Umsetzungs-/Trägerebene: Primär sind die von der Objekthilfe profitierenden Wohnbauträger (vorausichtlich v.a. gemeinnützige Wohnbauträger) zusammen mit den Gemeinden für die Umsetzung bzw. die Einhaltung der maximalen Nutzflächen verantwortlich.

Ergänzungen/Ausnahmen: Wie bei der allgemeinen m^2 -Vorgabe können gegebenenfalls auch bei der spezifischen m^2 -Vorgabe die maximalen Nutzflächen dann überschritten werden, wenn eine spezifische Zielgruppe mit einem erhöhten individuellen Platzbedarf im Fokus steht.

Um zu verhindern, dass mit den kleineren Nutzflächen nicht gleichzeitig eine tiefere Belegung der Wohnungen einhergeht, wäre auch die spezifische m^2 -Vorgabe mit einer **spezifischen Belegungsvorschrift** (Instrument A 1.2) zu koppeln.

Umsetzungsaufwand: Für die spezifische m^2 -Vorgabe gilt dasselbe wie für die allgemeine m^2 -Vorgabe: Sie impliziert auf administrativer Ebene beim Baubewilligungsverfahren für sich alleine keinen zusätzlichen Umsetzungsaufwand. In Kombination mit einer spezifischen Belegungsvorschrift müssten die gemeinnützigen Wohnbauträger gegenüber den Förderstellen zusätzlich einen Belegungsnachweis erbringen, dessen Kontrolle für die Gemeinden mit einem gewissen Aufwand verbunden ist.

INVOLVIerte AKTEURE / ANSPRUCHSGRUPPEN

Die **Zielgruppen** sind die gleichen wie bei Instrument A 1.2: Objekthilfeempfänger (Wohnbauträger und Immobilieneigentümer) und preisgünstigen Wohnraum nachfragende Personen.

²³ Der Umgang mit Loftwohnungen wäre im Falle einer weiteren Umsetzung auch hier noch genauer zu spezifizieren.



Besondere Bedeutung kommt den kommunalen und kantonalen Fachstellen sowie den im Auftrag des Bundes agierenden Institutionen als **politisch-administrative Akteure** im Falle der Vergabe von Fördermitteln und bei der Verfügung von Auflagen in Form von m^2 -Vorgaben zu.

Die **Gewinner** dieses Instruments sind die Einwohner der Standortgemeinde der betroffenen Siedlungen und Wohnungen, wie auch die Nachfrager nach preisgünstigem Wohnraum. Ebenso als Gewinner zu betrachten wären die Bewohner von Bestandswohnungen, welche nicht einer spezifischen m^2 -Vorgabe unterliegen.

Verlierer wären Nachfrager von preisgünstigem Wohnraum, welche aber individuell doch auf eine grössere Fläche angewiesen wären. Auch hier ist von einem deutlich kleineren 'Verliererkreis' gegenüber Instrument A 2.1 auszugehen, da weniger Wohnungen davon betroffen wären.

ABSCHÄTZUNG DES WIRKUNGSPOTENZIALS

Analog zur Abschätzung des Wirkungspotenzials bei Instrument A 1.2 (vgl. Kap. 4.2.2) lassen sich auch für dieses Instrument unter Verwendung der zusätzlichen Variable 'Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger' in den GWS-Daten einige grobe Abschätzungen zu den potenziell betroffenen Wohnungen vornehmen.

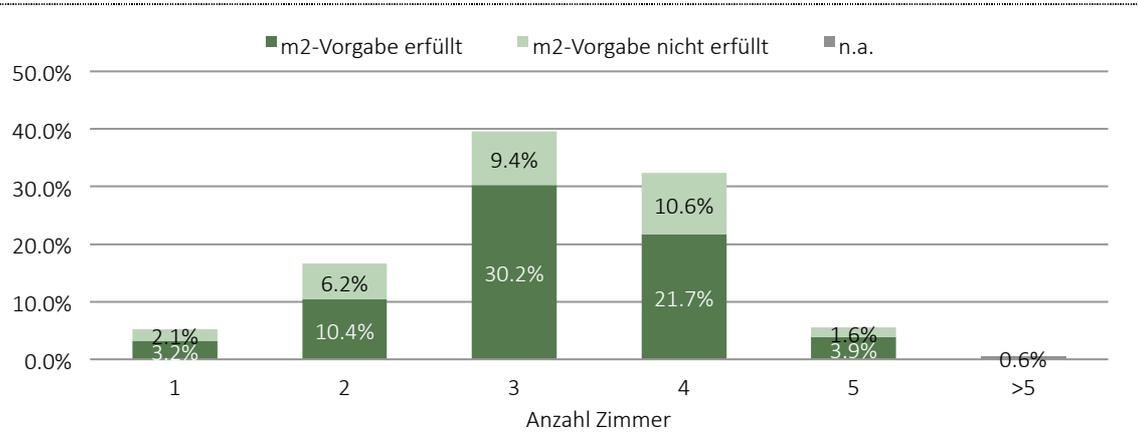
Wie viele Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger könnten im Falle einer spezifischen m^2 -Vorgabe gemäss den obigen Maximalwerten aus dem Wohnungs-Bewertungs-System diese Auflage bereits heute erfüllen? Bei einer solchen spezifischen m^2 -Vorgabe in Abhängigkeit der Anzahl Zimmer einer Wohnung gemäss oben genanntem Beispiel zeigt sich, dass 69.9% der heutigen Wohnungen mit bis zu fünf Zimmern einer solchen m^2 -Vorgabe genügen könnten (Wohnungen mit mehr als fünf Zimmern wurden ausklammert; 99.4% aller gemeinnützigen Wohnungen in der Schweiz haben ein bis fünf Zimmer).

Der Anteil der Wohnungen, welche die maximal vorgegebene Nutzfläche einhalten, variiert nach Zimmerzahl. Relativ betrachtet könnte bei den Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger eine spezifische m^2 -Vorgabe bei den 1-Zimmer-Wohnungen die grösste Wirkung entfalten (60.5% der Wohnungen erfüllen die Vorgabe). Da aber insgesamt bei den Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger die 3- und 4-Zimmer-Wohnungen häufiger vorkommen, liegt das absolute Wirkungspotenzial auch hier am höchsten (14'758 bzw. 16'764 Wohnungen erfüllen die Vorgabe nicht gegenüber 3'256 bei den 1-Zimmer-Wohnungen).

Mit insgesamt 69.9% liegt der Anteil Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger (mit fünf oder weniger Zimmern), welche die m^2 -Vorgabe einhalten, etwas höher als der entsprechende Anteil über den gesamten Wohnungsbestand hinweg (67.5%). Dieser Effekt wird verstärkt, weil es im Gesamtwohnungsbestand verglichen mit dem Wohnungsbestand gemeinnütziger Wohnbauträger mehr grosse Wohnungen hat (d.h. höhere Anzahl Zimmer) und dort die m^2 -Vorgabe seltener erfüllt wäre.



ABB. 18: WOHNUNGEN GEMEINNÜTZIGER WOHNBAUTRÄGER NACH WOHNUNGSGRÖSSE (ZIMMER) UND EINHALTUNG EINER SPEZIFISCHEN M²-VORGABE



Datenquelle: GWS 2013. Berechnung & Darstellung: IWSB 2016.

Von welcher Wirkung wäre auszugehen, wenn alle ab 2006 von gemeinnützigen Wohnbauträgern erstellten Wohnungen einer spezifischen m²-Vorgabe genügen müssten? 7'151 solcher Wohnungen und damit rund 72% aller in diesem Zeitraum erstellten Wohnungen könnten die m²-Vorgabe nicht erfüllen. Würden diese Wohnungen ebenfalls der m²-Vorgabe entsprechen, so erhöhte sich der Anteil Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger, welche die spezifische m²-Vorgabe einhalten, auf 74%. Allerdings wäre der Effekt, gemessen am gesamten Wohnungsbestand, klein (+0.2 Prozentpunkte).

Das effektive Wirkungsausmass einer spezifischen m²-Vorgabe bezüglich einer Reduktion des Wohnflächenkonsums hängt auch hier letztlich abermals vom Umfang der bestehenden Förderung ab. Diese fällt regional sehr unterschiedlich aus. So bestehen beispielsweise im Falle des Kantons und der Stadt Zürich vergleichsweise umfangreiche Fördermassnahmen für gemeinnützige Wohnbauträger, während sich im Falle des Kantons Aargau oder Solothurn die Förderung primär auf die Förderinstrumente des Bundes beschränkt (vgl. Bundesamt für Wohnungswesen, 2015).

BEURTEILUNG ANHAND DES ZIELSYSTEMS

Oberziel 1 | Hohe Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum

Die spezifische m²-Vorgabe wird aufgrund ihrer Ausgestaltung (in Kombination mit einer spezifischen Belegungsvorschrift) eine Wirkung hinsichtlich des Wirkungsziels 1.1 haben, die (leicht) positiv mit diesem korreliert ist. Aufgrund des Umstands, dass sich das Instrument nur auf die Objekthilfeempfänger (Wohnbauträger und Immobilieneigentümer) und damit nur einen Teil des gesamten Wohnungsbestands²⁴ bezieht, ist der Wirkungsgrad gegenüber Instrument A 2.1 geringer einzustufen.

Oberziel 2 | Hohe soziale Nachhaltigkeit

Wie bei der generellen m²-Vorgabe dürften sich durch die Beschränkung der Wohnungsgrössen beim Wirkungsziel 2.1 negative Auswirkungen einstellen, weil kleinere Wohnungsgrundrisse den Platz reduzieren und die Nutzbarkeit beispielsweise bezüglich der Flexibilität der Räume einschränken können. Demgegenüber würde auch eine spezifische m²-Vorgabe das Wirkungsziel 2.5 'Hohe visuelle Lebensqualität durch Blick auf Grün-/Freiräume' langfristig positiv beeinflussen, da sich bei Bevölkerungswachstum die

²⁴ Gemäss Bundesamt für Wohnungswesen (2016b) machen die Wohnungen der gemeinnützigen Wohnbauträger aufgrund einer Erhebung, die geschätzt rund 90% aller Wohnungen im Besitz des gemeinnützigen Sektors abdeckt, circa 4% am Gesamtwohnungsbestand aus (Stand 2013).



Gebäudevolumina nicht im selben Masse erhöhen und so zu einer relativ geringen zusätzlichen Einschränkung der Sicht auf Grünräume führen.

Oberziel 3 | Hohe übrige ökologische Nachhaltigkeit

Auch beim Wirkungsziel 3.2 'Verstärkte Entwicklung nach innen' ist mit diesem Instrument eine positive Zielkorrelation zu erwarten. Gleiches gilt für den Energieverbrauch aufgrund der geringeren Raumgrößen. Obwohl in Kombination mit einer Belegungsvorschrift die Wirkung noch verstärkt würde, fällt die Wirkung gegenüber Instrument A 2.1 doch geringer aus, da deutlich weniger Wohnungen von der Regulierung betroffen wären.

Oberziel 4 | Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit

'Disincentives für Investitionen in das Wohnraumangebot' (Wirkungsziel 4.3) sind für die Zielgruppe des Instruments kaum zu erwarten. Wie bei Instrument A 1.2 könnten gegebenenfalls Disincentives auf die Wohnrauminvestitionen insgesamt entstehen, da vor allem gemeinnützige Wohnbauträger eine Förderung erhalten dürften. Mit dem Instrument der spezifischen m^2 -Vorgabe selbst hat dies aber nichts zu tun. Bei den Regulierungskosten/Verzerrungen im Wohnungsmarkt (Wirkungsziel 4.2) kann sich eine negative Zielkorrelation ergeben: Es können gewisse Verzerrungen (z.B. Sanierungsstau) zwischen den neuen geförderten (gemeinnützigen) Wohnungen und den bisher geförderten (gemeinnützigen) Wohnungen im Bestand entstehen, die nicht einer spezifischen m^2 -Vorgabe unterstehen.

Oberziel 5 | Gute Akzeptanz und Praktikabilität

Die spezifische m^2 -Vorgabe schränkt die Wahlfreiheit (Wirkungsziel 5.2), verglichen mit der generellen m^2 -Vorgabe, deutlich weniger bzw. kaum ein. Da nur ein vergleichsweise kleiner Teil des Wohnraumangebots betroffen ist, bestehen immer noch viele Alternativen. Gleiches gilt für die spezifische m^2 -Vorgabe wie im Falle der spezifischen Belegungsvorschrift: Die spezifische m^2 -Vorgabe ist im politischen Prozess einfacher zu vermitteln, da Auflagen im Falle einer Förderung besser akzeptiert sind.

Gesamtbeurteilung

Eine spezifische m^2 -Vorgabe, insbesondere in Kombination mit einer spezifischen Belegungsvorschrift, würde schweizweit eher einen vergleichsweise kleinen Beitrag zur Erreichung des Hauptziels zu leisten vermögen. Regional kann dieser Beitrag aber auch grösser sein – insbesondere in Gemeinden und Kantonen, wo bereits eine substantielle Förderung im Rahmen der Objekthilfe besteht. Dort könnte eine konsequente spezifische m^2 -Vorgabe durchaus eine gewisse Wirkung entfalten. Zudem kann das Instrument auch zur weiteren Herausbildung und Entwicklung von (geförderten) Wohnbauprojekten führen, die bezüglich einer Reduktion des Wohnflächenkonsums einen Leuchtturmcharakter aufweisen und Nachahmer finden. Eine spezifische m^2 -Vorgabe scheint daher insgesamt mit Blick auf eine weitere Umsetzung einen **sinnvollen Baustein zur Steuerung des Wohnflächenkonsums** darzustellen.

4.2.5 BESCHRÄNKUNG VORBEZUG VORSORGE GELDER FÜR WOHNEIGENTUM | INSTRUMENT A 3

AUSGESTALTUNG

Ausgangslage: Im Rahmen der Reform der Ergänzungsleistungen (EL) zur Sicherung der Sozialwerke wurde ursprünglich einmal angedacht, die Kapitalbezugsmöglichkeit aus der beruflichen Vorsorge zum Zwecke des Erwerbs von Wohneigentum zu beschränken. Die Beschränkung sollte in erster Linie dazu dienen, unnötige EL-Bezüge zu vermindern, die aufgrund des vorzeitigen Kapitalbezugs entstehen können.²⁵ Diese Idee wurde in der Folge jedoch wieder fallen gelassen, womit die Beschränkung der Kapitalbezugsmög-

²⁵ Für selbstgenutztes Wohneigentum können sowohl Vorsorgegelder der 2. Säule als auch der Säule 3a verwendet werden. Im Falle eines Vorbezugs der Vorsorgegelder können diese bei Hypothekarbanken als Eigenmittel eingesetzt werden.



lichkeit für Wohneigentum nicht mehr Bestandteil dieser Vorlage ist (vgl. Bundesamt für Sozialversicherung, 2015).²⁶

Die Beschränkung des Vorbezugs von Vorsorgegeldern für Wohneigentum soll nachfolgend aber im Kontext der Hauptzielsetzung dieser Studie erneut aufgenommen werden: Wie Tab. 1 in Kapitel 2.1 veranschaulicht, geht Wohneigentum häufig mit einem höheren individuellen Wohnflächenkonsum einher. Unter diesem Aspekt fördern die Kapitalbezugsmöglichkeiten bei der Vorsorge zum Erwerb von Wohneigentum auch den Wohnflächenkonsum. Eine Beschränkung der Kapitalbezugsmöglichkeiten könnte sich deshalb indirekt dämpfend auf den Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum auswirken. Eine Analyse aufgrund einer breit angelegten Untersuchung zur Verwendung dieser Gelder für Wohneigentum zeigt, dass rund 58% der befragten Wohneigentümer Vorsorgegelder für Wohneigentum in Anspruch nehmen; rund die Hälfte davon ausschliesslich aus der 2. Säule und etwa je ein Viertel verwendet nur die Säule 3a bzw. beide Säulen (Seiler Zimmermann, 2013, p. 31f.).

Die Regulierung mittels einer Beschränkung des Vorbezugs von Vorsorgegeldern impliziert, dass die entsprechenden Mittel nicht mehr zum Erwerb von Wohneigentum eingesetzt werden können.²⁷

Regulierungsgegenstand: Der eigentliche Regulierungsgegenstand sind die Vorsorgegelder aus der obligatorischen beruflichen Vorsorge und damit der 2. Säule. Wenngleich für die Finanzierung von Wohneigentum auch Mittel aus der freiwilligen, privaten Vorsorge in Form der Säule 3a zum Einsatz gelangen können, so soll diese nicht Gegenstand der Regulierung sein – und zwar aufgrund folgender Überlegungen: Zum einen wird sie für den Erwerb von Wohneigentum etwas weniger häufig eingesetzt und zum anderen ist sie freiwillig, wodurch auch ein grösserer Handlungsspielraum bei der Verwendung verbunden sein soll.

Adressat: Von einer Beschränkung des Vorbezugs von Mitteln aus der beruflichen Vorsorge sind alle versicherten Personen betroffen, welche zur Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum ihr Vorsorgeguthaben teilweise oder vollständig beziehen wollen.

Umsetzungs-/Trägerebene: Die Umsetzung dieser Regulierung erfolgt auf Bundesebene. Das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) müsste entsprechend angepasst werden (BVG, Art. 30c).

Umsetzungsaufwand: Der Umsetzungsaufwand beschränkt sich primär auf die gesetzliche Anpassung.

INVOLVIERTE AKTEURE / ANSPRUCHSGRUPPEN

Zielgruppe dieses Instruments sind private Haushalte, die von der Wohneigentumsförderung unter Verwendung der Mittel aus der beruflichen Vorsorge profitieren wollen.

Bei den **politisch-administrativen Akteuren** spielen die entsprechend involvierten Bundesämter (Bundesamt für Sozialversicherung und Bundesamt für Wohnungswesen) eine Rolle hinsichtlich der Anpassung der Gesetzesgrundlagen und deren Umsetzung.

Zu den **Gewinnern** dieses Instruments ist vorwiegend die Allgemeinheit zu zählen, da tendenziell weniger Boden insbesondere zum Zweck von eher flächenintensiven Einfamilienhäusern überbaut wird.²⁸

²⁶ Für andere Zwecke wie die berufliche Selbständigkeit ist eine Beschränkung des Kapitalvorbezugs im Rahmen dieser Vorlage jedoch weiterhin vorgesehen.

²⁷ Grundsätzlich können die Mittel aus der 2. Säule auch in Form einer Verpfändung zur Finanzierung von Wohneigentum beansprucht werden, wodurch eine höhere Belehnung des Wertes des Wohneigentums ermöglicht wird. Statt 80% ist eine Belehnung auf 90% möglich; das heisst, der Eigenkapitalanteil kann von 20% auf 10% reduziert werden. Im Gegensatz zum Vorbezug bleibt aber das Altersguthaben erhalten. Zugleich bedeutet aber die höhere Belehnung (gegenüber einem Vorbezug) auch höhere Wohnkosten, da die zu verzinsende und zu amortisierende Hypothek grösser ausfällt. In der Praxis ist die Bedeutung des Vorbezugs grösser als die der Verpfändung. Gemäss Seiler Zimmermann (2013, p. 33) wird zur Finanzierung von Wohneigentum im Falle einer Nutzung der Möglichkeiten im Rahmen der Wohneigentumsförderung zu rund drei Viertel auf den Vorbezug zurückgegriffen. Auch deshalb ist die Verpfändung vorderhand nicht Bestandteil dieses Instruments.



Verlierer sind zunächst klar die Nachfrager von Wohneigentum, welche zur Realisierung auf den Vorbezug der 2. Säule angewiesen sind. Des Weiteren dürfte auch die Bauwirtschaft negativ betroffen sein ebenso wie Finanzdienstleister, welche Hypothekarfinanzierungen anbieten.

ABSCHÄTZUNG DES WIRKUNGSPOTENZIALS

Insgesamt ist bei einer Beschränkung des Vorbezugs von Vorsorgegeldern aus der 2. Säule für den Erwerb von Wohneigentum von einem deutlichen Einkommenseffekt auszugehen. Dies dürfte eine spürbare Reduktion der Nachfrage nach Wohneigentum zur Folge haben. Die Auswirkungen auf den Wohnflächenkonsum sollen anhand einer einfachen, hypothetischen Rechnung aufgezeigt werden, unter der Annahme, dass durch das faktische Verbot des Vorbezugs bei den bisherigen Wohneigentümern, die vom Vorbezug Gebrauch gemacht haben, auf den Erwerb von Wohneigentum grundsätzlich verzichtet wird. Diese Annahme geht natürlich sehr weit, denn in der Realität werden nicht sämtliche Wohneigentümer aufgrund des Verbots des Vorbezugs auf Wohneigentum verzichten. Wie viele dies aber sein werden, lässt sich ex ante nicht abschätzen.

Im Sinne einer Abschätzung des maximalen Potenzials dieser Massnahme werden alle Wohneigentümer einbezogen, welche Vorsorgegelder zum Erwerb verwenden. Dies sind gemäss einer Erhebung 58% der heutigen Wohneigentümer (vgl. Seiler Zimmermann, 2013). Von diesen verwenden 63% die Vorbezugsmöglichkeit der 2. Säule (allein oder kombiniert mit der 3. Säule), wobei Verpfändungen nicht berücksichtigt sind. Unklar ist, wie viele davon den Erwerb auch ohne diesen Vorbezug hätten finanzieren können. Für die Abschätzung des maximalen Potenzials wird daher unterstellt, dass die ganze Teilmenge (36% = 58% * 63%) sonst auf Wohneigentum verzichtet hätte. Mittels Verwendung der GWS-Daten lassen sich davon die Eigentümer von bewohnten freistehenden Einfamilienhäusern (EFH) modellieren, was auf 43% der Personen mit Wohneigentum zutrifft.²⁹

Unter diesen Annahmen hätten rund 130'000 EFH-Besitzer auf ein Mietobjekt ausweichen müssen. Unterstellt wird dabei, dass die Bewohner eine Nicht-EFH-Lösung mit gleicher Zimmerzahl wählen würden. Dadurch resultiert eine durchschnittliche Pro-Kopf-Wohnflächeneinsparung von 5.3 m². Vorausgesetzt, ein entsprechendes Angebot wäre vorhanden bzw. würde mittelfristig bereitgestellt, so würde die Massnahme insgesamt den durchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum von 45.0 m² auf 44.7 m² (Rückgang um 0.5%) reduzieren.

BEURTEILUNG ANHAND DES ZIELSYSTEMS

Oberziel 1 | Hohe Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum

Die Abschätzung des Wirkungspotenzials zeigt, dass das Instrument unter den getroffenen Annahmen hinsichtlich einer Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums insbesondere innerhalb der Gruppe der EFH-Bewohner durchaus ein gewisses Wirkungspotenzial aufweisen würde. Gleichzeitig dürfte die effektive Wirkung deutlich unter diesem Maximalpotenzial liegen, da einerseits im Falle einer Anwendung dieses Instruments nur neue, zukünftig am Erwerb von Wohneigentum Interessierte betroffen sein würden und andererseits kaum alle potenziellen Wohneigentümer im Falle einer Beschränkung des Vorbezugs aus der 2. Säule automatisch auf Wohneigentum verzichteten.

Oberziel 2 | Hohe soziale Nachhaltigkeit

Bezogen auf die Gruppe der an Wohneigentum interessierten Personen dürfte sich die Beschränkung des Vorbezugs von Vorsorgegeldern tendenziell eher negativ auf die Wohnqualität hinsichtlich Platz und

²⁸ Rund 70% der Personen, welche Gelder aus der 2. Säule vorbezuhlen, verwenden diese für den Erwerb von freistehenden Einfamilienhäusern, Terrassenhäusern, Doppel- oder Reiheneinfamilienhäusern (Seiler Zimmermann, 2013, p. 44).

²⁹ Da sich im GWS-Datensatz keine Angaben zum Stockwerkeigentum finden, können für die Modellierung nur die EFH berücksichtigt werden.



Nutzbarkeit auswirken, da mit dem Erwerb von Wohneigentum in der Regel gegenüber Mietwohnungen grössere Freiheitsgrade bestehen (effektive Nutzung der Räume insbesondere bei Erstellung von neuen Häusern/Wohnungen). Ähnliches gilt auch für das Wirkungsziel 2.5 (Hohe visuelle Lebensqualität durch Blick auf Grün-/Freiräume), da Wohneigentum oft mit privatem Grünraum (Garten, grosse Terrasse etc.) einhergeht.

Oberziel 3 | Hohe übrige ökologische Nachhaltigkeit

Bezüglich des Wirkungsziels 3.2 'Verstärkte Entwicklung nach innen' wäre von einer deutlich positiven Zielkorrelation auszugehen, da mit dem Instrument vor allem das flächenextensive Wohnen in oftmals wenig verdichteter Form adressiert wird. Entsprechend ist gleichzeitig auch ein abnehmender Pro-Kopf-Energieverbrauch in Bezug auf die Raumwärme zu erwarten.

Oberziel 4 | Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit

Wie bei den anderen Regulierungsinstrumenten mit breitem Adressatenkreis (A 1.1, A 2.1) sind unter diesem Oberziel erhebliche negative Auswirkungen zu erwarten. Der Wohnungsmarkt für Eigenheime wäre in hohem Mass betroffen und das Instrument führte zu deutlichen Disincentives für Investitionen in das Wohnraumangebot in diesem Bereich (Wirkungsziel 4.3).

Oberziel 5 | Gute Akzeptanz und Praktikabilität

Ebenfalls erhebliche Probleme sind bei diesem Instrument bezüglich Wirkungsziel 5.2 auszumachen, da mit der Beschränkung des Vorbezugs von Vorsorgegeldern die Freiheitsgrade abnehmen und für bestimmte Gruppen Wohneigentum dadurch nicht mehr realisierbar ist. Demgegenüber dürfte der Implementierungs- und Verwaltungsaufwand (Wirkungsziel 5.4) vergleichsweise gering ausfallen, beschränkt sich dieser doch primär auf eine gesetzliche Anpassung.

Gesamtbeurteilung

Grundsätzlich verfügt dieses Instrument bezüglich seines Beitrags zur Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums über ein gewisses (Maximal-) Potenzial. Wie stark dieses effektiv realisiert werden kann, bleibt angesichts der vielen Annahmen bei der Berechnung aber offen. Überdies weist eine Beschränkung des Vorbezugs von Vorsorgegeldern für den Erwerb von Wohneigentum gewichtige Nachteile mit Blick auf die Oberziele 2 und 4 auf. Auch stellen sich Fragen zur Verfassungskonformität (Eigentums-garantie) dieser Massnahme, würde diese doch einen umfangreichen Eingriff in das bestehende System bedeuten. Eine **Beschränkung des Vorbezugs von Vorsorgegeldern für den Erwerb von Wohneigentum** erscheint daher mit Blick auf eine Umsetzung **nicht zweckmässig bzw. nicht empfehlenswert**.

4.2.6 LOCKERUNG MIETPREISFESTSETZUNG | INSTRUMENT A 4

AUSGESTALTUNG

Ausgangslage: Auf dem Mietwohnungsmarkt orientieren sich die Bestandsmieten primär an den Kostenveränderungen. Mietzinserhöhungen aufgrund veränderter Nachfragesituationen sind im Bestand aufgrund der bestehenden Mietpreisregulierungen kaum möglich. Bei neu oder erneut auf dem Wohnungsmarkt angebotenen Mietwohnungen kann sich der Preis stärker an der effektiven Nachfrage orientieren. Dadurch fallen die Bestandsmieten meistens deutlich tiefer als die Angebotsmieten aus. Dies führt dazu, dass Bewohner auch dann in ihren bisherigen Wohnungen verbleiben, wenn sich ihre effektiven Bedürfnisse verändert haben und die Wohnung beispielsweise nach dem Auszug der Kinder eigentlich zu gross ist. In der Tendenz steigt dadurch der Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum.

Dieses Deregulierungsinstrument setzt daher im Rahmen des Mietrechts bei den Bestandsmieten an. Im Vordergrund steht die Loslösung der Mieten von der Kostenbindung. Dadurch würden sich die Bestandsmieten bis zu einem gewissen Grad erhöhen und so dem Mieter einen Anreiz geben, seinen Wohnflä-



chenkonsum (z.B. nach dem Auszug der Kinder oder dem Todesfall des Partners) eher anzupassen. Andererseits ist bei einem funktionierenden Wohnungsmarkt davon auszugehen, dass die Preissprünge bei einer Neuvermietung von bestehendem Wohnraum zurückgehen und sich so ein leicht dämpfender Effekt auf die Angebotsmieten einstellt.

Deregulierungsgegenstand: Der Deregulierungsgegenstand ist der Mietzins. Dieser darf nicht 'missbräuchlich' sein. Gemäss OR Art. 269 sind Mietzinse dann missbräuchlich, wenn sie einen übersetzten Ertrag erlauben. Spezifiziert werden die Details dazu in der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG). Primär geht es darum, die Kostenbindung etwas zu lockern, indem beispielsweise die Kostenmiete nicht weiter restriktiv auf Basis historischer Einstandspreise definiert wird und bei der Orts- und Quartiersüblichkeit ein etwas grösserer Spielraum besteht. Bei der Orts- und Quartierüblichkeit könnte eine Ausweitung des Spielraums beispielsweise in die Richtung gehen, dass die Beweislast wieder beim Mieter statt beim Vermieter liegt.

Adressat: Von einer Deregulierung der Mietpreisfestsetzung sind Mieter wie Vermieter betroffen. Keinen Einfluss hat das Instrument hingegen auf Haushalte mit selbstgenutztem Wohneigentum.

Umsetzungs-/Trägerebene: Primär ist für die Umsetzung die Bundesebene zuständig, da von der Deregulierung eidgenössische Rechtsgrundlagen betroffen sind. Aber auch die Gerichte würden bei der Umsetzung im Zuge der Interpretation der angepassten Rechtsgrundlagen als Umsetzungsebene zu berücksichtigen sein.

Umsetzungsaufwand: Der Umsetzungsaufwand beschränkt sich auch hier zunächst auf die gesetzliche Anpassung. Weiterer Aufwand ist im Zuge der Rechtssprechung zu erwarten, bis die neuen Lockerungen eine entsprechende Interpretation gefunden haben.

INVOLVIerte AKTEURE / ANSPRUCHSGRUPPEN

Zielgruppe dieses Instruments sind private Miethaushalte, die aufgrund eines stärker dem Markt ausgesetzten Mietzinses bei bestehenden Mietverhältnissen, bei veränderter Wohnbedarfssituation, ihren Wohnflächenkonsum stärker als bisher anpassen würden.

Bei den **politisch-administrativen Akteuren** werden die Gerichte hinsichtlich der Anpassung der Gesetzesgrundlagen und deren Umsetzung eine wichtige Rolle spielen.

Zu den **Gewinnern** dieses Instruments gehören vor allem auch neu auf dem Mietwohnungsmarkt auftretende Nachfrager, da der Preissprung zwischen Bestands- und Angebotsmiete abnehmen dürfte und die Angebotsmieten tendenziell eine leichte Abnahme erfahren könnten.

Verlierer sind vor allem langjährige Mieter, die in der Vergangenheit aufgrund der Mietzinsregulierung von sehr tiefen Bestandsmieten profitiert haben und sich dadurch tendenziell einen überproportionalen Wohnflächenkonsum leisten konnten.

ABSCHÄTZUNG DES WIRKUNGSPOTENZIALS

Unter der Annahme, dass die Bestandsmieten näherungsweise den Durchschnittsmieten entsprechen, können Abschätzungen dazu gemacht werden, wie hoch der erwartete Rückgang des Wohnflächenkonsums in m^2 im Falle einer Erhöhung der Mietzinsen bzw. einer Annäherung derselben an die Marktpreise ausfallen würde. Dabei sind die beiden folgenden Überlegungen zu beachten:

- Zunächst werden Angaben zur Preiselastizität benötigt: Schweizspezifische Schätzungen dazu liegen aufgrund der Berechnungen nach Schellenbauer (2007) vor, welche die Grundlage für die hier vorgenommene Abschätzung bilden. Es wird von einer langfristigen Preiselastizität der Nachfrage von 40% ausgegangen. Dies bedeutet, dass bei einer Preiserhöhung der Durchschnittsmieten um 100%, ein Rückgang des Wohnflächenkonsums im Ausmass von 40% zu erwarten ist.



Die Elastizitäten der Wohnraumnachfrage variieren von Studie zu Studie deutlich (vgl. Tab. 5). Der Wert von Schellenbauer (2007) ist jedoch der Einzige, welcher den schweizerischen Eigenheiten des Mietwohnungsmarkts Rechnung trägt.

TAB. 5: ELASTIZITÄTEN DER NACHFRAGE NACH WOHNRAUM

Autor(en)	Untersuchtes Gebiet	Miete, Eigentum	Geschätzte Elastizität
Albouy et al., 2015	USA	Miete	-0.5 bis -1
Barker, 2004	England	Eigentum	-0.5
Ermisch et al., 1996	England	Eigentum	-0.4 bis -0.8
Hanushek & Quigley, 1980	USA	Miete	-0.35 bis -0.65
Hilber, 2007	Verschiedene	Eigentum	-0.1 bis -1.0
Mayo, 1981	USA (Literaturüberblick)	Eigentum und Miete	-0.2 bis -0.7
Muth & Goodman, 1989	Versch. (Literaturüberblick)	Eigentum	> -0.1, eher > -0.5
Pirounakis, 2013	England	Eigentum	-0.5
Schellenbauer, 2007	Kanton Zürich	Miete	-0.4
Zabel, 2004	USA	Miete	-0.05 bis -0.35

- Zudem ist das Verhältnis zwischen Durchschnitts- und Angebotsmieten langfristig relativ konstant. In der Phase des Aufschwungs steigen die Angebotsmieten infolge einer zunehmenden Knappheit von Wohnungen schneller als die Durchschnittsmieten. In Krisenphasen dagegen sinken die Angebotsmieten wieder, während die Durchschnittsmieten ihren langsamen Anstieg fortsetzen. Während regional in einzelnen Teilmärkten durchaus starke Schwankungen bei den Angebotsmieten zu beobachten sind, wachsen die Angebotsmieten in weiten Teilen der Schweiz relativ moderat mit Zuwachsraten von rund 10% in sechs Jahren.

Aufgrund der genannten zweiten Überlegung wird nun angenommen, dass sich die Durchschnittsmieten infolge einer Lockerung der Mietpreisregulierung plötzlich um rund 10% erhöhen. Dies heisst, dass die Nachfrage nach Wohnraum gemäss der oben genannten Preiselastizität von -0.4 um 4% zurückgehen würde (dies selbstverständlich unter starken Annahmen, wie zum Beispiel ein flexibles Angebot, keine Sprünge infolge Zimmerzahlen etc.).

Der damit einhergehende Mengeneffekt würde somit wie folgt ausfallen: Die total bewohnte Wohnfläche der Mietwohnungen³⁰ beträgt schätzungsweise rund 198.3 km². Bei einem zehnpromzentigen Preisanstieg würden sich somit schweizweit 7.9 km² an Wohnflächen einsparen lassen oder rund 1'111 Fussballfelder. Der Wohnflächenkonsum der Bewohner von Mietwohnungen ginge dadurch von 42.1 m² pro Kopf um 4% auf 40.5 m² pro Kopf zurück. Der Gesamtwohnflächenkonsum reduzierte sich als Folge davon von 45.0 m² auf 44.0 m² pro Kopf (-2.2%).

BEURTEILUNG ANHAND DES ZIELSYSTEMS

Oberziel 1 | Hohe Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum

Die unter vielen Annahmen vorgenommene grobe Abschätzung des Wirkungspotenzials bei einer Lockerung der Mietpreisfestsetzung illustriert, dass grundsätzlich eine deutlich positive Wirkung auf das Wirkungsziel 1.1 ausgeübt wird. Damit zeigt sich die Steuerungs- und Signalwirkung von Preisen auf den Wohnflächenkonsum.

³⁰ Im Rahmen der Schätzung gelten alle EFH als Eigentumswohnungen und werden daher nicht berücksichtigt. Die Anteile der Stockwerk-/Wohnungseigentümer am Total der Nicht-Eigentümer eines Hauses nach Haushaltsmerkmalen basieren auf der BFS Strukturerhebung 2014 und werden differenziert nach Einpersonenhaushalten, Paaren ohne Kinder im Haushalt sowie Paaren mit Kindern im Haushalt.



Oberziel 2 | Hohe soziale Nachhaltigkeit

Eine Lockerung der Mietpreisfestsetzung kann sich mit Blick auf die Wohnqualität (Wirkungsziel 2.1) insofern auswirken, indem vermehrt in kleinere Wohnungen mit kleineren Grundrissen umgezogen wird bzw. langfristig im Falle einer Angebotsausweitung zunehmend kleinere Wohnungen erstellt werden. Dies würde mit weniger Platz und möglicherweise mit einer schlechteren Nutzbarkeit der Wohnungen einhergehen und somit die Wohnqualität negativ beeinflussen. Bei Wirkungsziel 2.5 kann hingegen mit einer positiven Entwicklung gerechnet werden (geringere Zunahme der Volumina bei Bevölkerungswachstum), da zukünftig – aufgrund der veränderten Nachfrage – neu vermehrt Wohnungen mit kleineren Grundrissen erstellt würden.

Oberziel 3 | Hohe übrige ökologische Nachhaltigkeit

Eine Lockerung der Mietpreisfestsetzung und damit Erhöhung der Bestandsmieten würde eine verstärkte Entwicklung nach innen (Wirkungsziel 3.2) begünstigen. Aufgrund der Wirkung, dass der Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum – sei es durch eine bessere Belegung oder durch kleinere Wohnungsgrundrisse – reduziert würde, ergäbe sich eine höhere Einwohnerdichte. Der Wirkungsmechanismus würde ebenfalls dazu führen, dass der Pro-Kopf-Energieverbrauch sinkt (Wirkungsziel 3.3).

Oberziel 4 | Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit

Dadurch, dass bei einer Lockerung der Mietpreisfestsetzung der Mietzins die Rolle als Preissignal für die Knappheit der Ressource Wohnraum im Bestand besser wahrnehmen kann, reduzieren sich zunächst einmal die Verzerrungen auf dem Mietwohnungsmarkt aufgrund der Mietzinsregulierung. In diesem Kontext ist entsprechend davon auszugehen, dass bezüglich der Disincentives für Investitionen in das Wohnraumangebot eine positive Zielkorrelation besteht. Das heisst, die Disincentives sind nicht nur gering, sondern die bestehenden werden sogar abgebaut.

Oberziel 5 | Gute Akzeptanz und Praktikabilität

Regional sind im Falle einer Lockerung der Mietpreisfestsetzung und damit einer Erhöhung der Bestandsmieten die Möglichkeiten einer Verhaltensanpassung begrenzt (Wirkungsziel 5.2). Auch der Aspekt der Vermittelbarkeit im politischen Prozess (Wirkungsziel 5.3) ist als problematisch zu erachten.

Gesamtbeurteilung

Rein ökonomisch betrachtet wäre dieses Instrument für ein gutes Funktionieren des Wohnungsmarkts und der Preise als Knappheitssignal als sehr sinnvolle Lösung zu erachten. Es würde einen positiven Beitrag zur Unterstützung des Wirkungsziels 1.1 leisten. Allerdings verfolgt der Mieterschutz natürlich noch andere Ziele (z.B. Schutz von schwächeren Marktteilnehmern auf dem Mietwohnungsmarkt), die im vorliegenden Zielsystem nicht abgebildet sind. Vor diesem Hintergrund wäre eine Deregulierungsmassnahme wie die Lockerung der Mietpreisfestsetzung zwecks Erreichung des in dieser Untersuchung definierten Hauptziels aus wohnungspolitischen Gründen sehr umstritten. Eine **Lockerung der Mietpreisfestsetzung** erscheint daher mit Blick auf eine Umsetzung **nicht zweckmässig bzw. nicht empfehlenswert**.

4.3 FÖRDERINSTRUMENTE MIT SUBVENTIONSCHARAKTER

4.3.1 UMZUGSHILFEN (BERATUNG) | INSTRUMENT B 1.1

AUSGESTALTUNG

Ausgangslage: Der Wohnungsmarkt (Miete und Eigentum) ist oftmals gekennzeichnet durch eine gewisse Intransparenz sowohl für Anbieter wie auch Nachfrager. So gibt es zwar verschiedene Immobilienportale, aber viele Wohnungen werden auch unter der Hand vergeben, ohne dass diese breit angeboten werden. Insbesondere langjährige Mieter, die bereits seit vielen Jahren in ihrer bestehenden Wohnung leben, sind

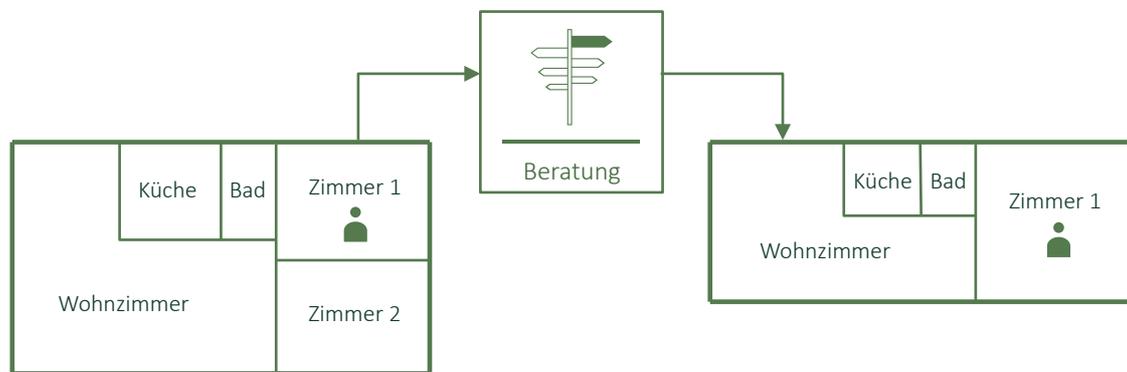


im Falle eines Wohnungswechsels nicht mehr mit den Mechanismen auf dem Wohnungsmarkt vertraut, tun sich schwer mit der Suche nach einer neuen Wohnung, auch wenn sich die individuellen Wohnbedürfnisse im Laufe der Zeit geändert haben, und verbleiben deswegen in einer möglicherweise zu grossen Wohnung.

Das Instrument der beratenden Umzugshilfe zielt darauf ab, bestehende 'Starrheiten' bei veränderten Angebots- und Nachfragebedingungen abzubauen und vermehrt auch nicht automatisch auf den gängigen Immobilienportalen angebotene Wohnungen – das heisst, solche die bislang ausschliesslich unter der Hand vergeben wurden – besser zugänglich zu machen. Auf diese Weise soll der 'Matchmaking-Mechanismus' auf dem Wohnungsmarkt verbessert und der Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum reduziert werden.

Förderungsgegenstand: Die beratende Umzugshilfe würde durch eine entsprechende Fachstelle der öffentlichen Hand erbracht respektive von ihr in Auftrag gegeben. Sie soll Personen bei der Suche nach einer, vor allem unter dem Aspekt des Wohnflächenkonsums, geeigneten Wohnung unterstützen. Durch den Aufbau eines Netzwerks zu den Anbietern eher flächensparender (und eventuell auch preisgünstiger) Wohnungen könnte bei einem Umzug in Richtung eines geringeren Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums Einfluss genommen werden. Denkbar ist dabei auch die Errichtung spezifischer Web-Wohnsuch-Portale für flächensparende Wohnungen. Zusätzlich könnte eine solche Fachstelle dahin einwirken, dass die Allgemeinheit bezüglich des Themas 'Wohnflächenkonsum' und der damit verbundenen Probleme sensibilisiert wird. Dies kann von der Bereitstellung von Informationen über die generellen Konsequenzen des Wohnflächenkonsums bis hin zum Aufzeigen der Folgen von allfälligen weitergehenden Regulierungsinstrumenten reichen (z.B. generelle Belegungsvorschrift oder m²-Vorgabe), die dann zum Einsatz gelangen könnten, wenn sich eine Reduktion nicht durch freiwilliges Verhalten einstellt (sog. Moral Suasion).

Abb. 19: BERATENDE UMZUGSHILFE



Darstellung: IWSB 2016.

Adressat: Im Fokus stehen vor allem Haushalte sowohl von Mietwohnungen als auch solche mit Wohneigentum, die einen hohen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum aufweisen und eine Reduktion ihres Wohnflächenkonsums anstreben.

Umsetzungs-/Trägerebene: Primär erfolgt die Umsetzung auf kommunaler Ebene. Die Gemeinden wären verantwortlich für die Errichtung einer solchen Fachstelle, indem sie die Aufgabe selber wahrnehmen oder an eine entsprechende Organisation mittels einer Leistungsvereinbarung delegieren. Denkbar ist auch, dass sich mehrere Gemeinden zusammenschliessen und gemeinsam eine solche Fachstelle – eventuell auch mit kantonaler Unterstützung – direkt oder indirekt betreiben.

Ergänzungen/Ausnahmen: Da mutmasslich häufig ältere und langjährige Mieter/Wohneigentümer infolge Auszug der Kinder, Scheidung, Todesfall des Partners etc. einen Wohnflächenkonsum aufweisen, der



mitunter gar nicht mehr den effektiven Bedürfnissen entspricht, könnte eine beratende Umzugshilfe gezielt diese Gruppen adressieren und versuchen, diese zu einem Wohnungswechsel zu mobilisieren; auch um sich von kommerziellen Vermittlungsanbietern abzugrenzen. Dies kann insofern erfolgen, indem die beratenden Stellen gezielt mit Wohnungsanbietern zusammenarbeiten und bei diesen auch dahingehend sensibilisierend wirken, indem sie bei der Wohnungsvergabe auf eine hinreichende Belegung achten.

Umsetzungsaufwand: Der Umsetzungsaufwand besteht in der Einrichtung einer entsprechenden Fachstelle und im Aufbau einer Datenbank mit geeigneten verfügbaren Wohnobjekten.

INVOLVIERTE AKTEURE / ANSPRUCHSGRUPPEN

Zielgruppe dieses Instruments sind private Haushalte (Miete und Eigentum), die tendenziell einen überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum aufweisen und aufgrund von Starrheiten auf dem Markt keinen Wohnungswechsel vornehmen.

Mit Blick auf die **politisch-administrativen Akteure** stehen die in den Gemeinden und auch Kantonen für die Wohnungspolitik zuständigen Stellen im Vordergrund.

Als **Gewinner** dieses Instruments sind einerseits die Mieter innerhalb des 'Beratungsperimeters' zu nennen, da sich eine bessere Reallokation von bestehendem Wohnraum einstellt. Andererseits profitieren auch alle Einwohner von dieser besseren Reallokation insofern, als durch die bessere Ausnutzung im Bestand weniger Boden für neuen Wohnraum überbaut werden muss.

Unmittelbare, von der Massnahme betroffene **Verlierer** sind keine auszumachen. Verlierer wären aber die Steuerzahlenden, die einen Beitrag an die beratende Umzugshilfe leisten, indem sie die Fachstelle mitfinanzieren, jedoch keinen Nutzen daraus ziehen.

ABSCHÄTZUNG DES WIRKUNGSPOTENZIALS

Der Wohnflächenkonsum verhält sich mit steigender Haushaltsgrösse nicht linear. Daher soll für eine grobe Abschätzung des Wirkungspotenzials der Fokus vorerst auf Einpersonenhaushalte gelegt werden, denn sie gehören zur Gruppe derjenigen Personen, die einen weit überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum aufweisen (79.2 m²). Insgesamt werden in der Schweiz gemäss den GWS-Daten von 2013 1'235'768 Wohnungen bzw. 34.7% der Wohnungen von Einpersonenhaushalten bewohnt.

Misst man diese Einpersonenhaushalte an den Auflagen in Form einer generellen Belegungsvorschrift (Anz. Pers. \geq Anz. Zimmer - 1) oder anhand einer generellen m²-Vorgabe (im Falle von 2-Zimmer-Wohnungen max. Wohnungsgrösse von 61 m²), so zeigt sich, dass die überwiegende Mehrheit diese Auflagen nicht erfüllt: 62.8% der Einpersonenhaushalte wohnen in Wohnungen mit mehr als zwei Zimmern und 64.5% in Wohnungen mit mehr als 61 m². Damit besteht für eine Umzugsberatung, die in Richtung einer Näherung an die genannten Kennzahlen wirken könnte, durchaus ein gewisses Handlungspotenzial.

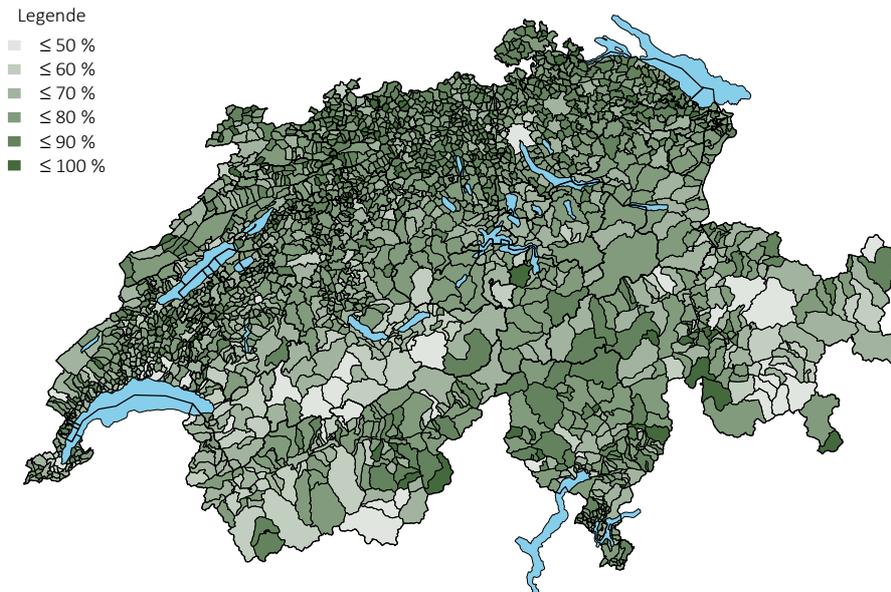
Ausgehend von der Annahme, dass aufgrund tiefer Bestandsmieten auf dem Mietwohnungsmarkt nur wenige Wohnungswechsel vorgenommen werden, lässt sich vermuten, dass der Anteil Einpersonenhaushalte mit überdurchschnittlichem Wohnflächenkonsum vor allem bei älteren Personen besonders hoch ist. Dies kann auf Basis der GWS-Daten für 2013 im Rahmen einer gesamtschweizerischen Betrachtung überprüft werden: Altersmässig entfallen 4.1% auf die Alterskategorie <25 Jahre, 62.3% auf die Kategorie 25-64 und 33.5% auf die Kategorie >65 Jahre. Diese Altersverteilung ist derjenigen aller Haushalte (3.6% <25 Jahre, 63.4% 25-64 Jahre, 33.1% >65 Jahre) sehr ähnlich und es kann kein überproportionaler Anteil älterer Einpersonenhaushalte festgestellt werden. Dafür bestätigt sich, dass die alleinstehende Alterskategorie 65 und älter mit knapp 88 m² über mehr Fläche verfügt, als alleinstehende Personen zwischen 25



und 64 Jahre (75.7 m²). Deutlich weniger benötigen die alleinstehenden Personen jünger 25 Jahre, welche einen Wohnflächenkonsum von vergleichsweise geringen 59.8 m² haben.

Demgegenüber zeigen sich bei der Problematik des grossen Wohnflächenkonsums durch Einpersonenhaushalte nur schwache regionale Unterschiede (vgl. Abb. 20). Einzig die Zentren und touristischen Gemeinden haben einen Anteil von weniger als 60% (vgl. Tab. 6).

ABB. 20: ANTEIL EINPERSONENHAUSHALTE MIT WOHNFLÄCHENKONSUM > 61 M²



Datenquelle: GWS 2013. Berechnung & Darstellung: IWSB 2016.

TAB. 6: ANTEIL EINPERSONENHAUSHALTE MIT WOHNFLÄCHENKONSUM > 61 M² | 2013

Gemeindetyp	Anteil Einpersonenhaushalte mit Wohnflächenkonsum > 61 m ²
Zentren	56%
Suburbane Gemeinden	67%
Einkommensstarke Gemeinden	74%
Periurbane Gemeinden	77%
Touristische Gemeinden	57%
Industrielle und tertiäre Gemeinden	71%
Ländliche Pendlergemeinden	76%
Agrar-gemischte Gemeinden	74%
Agrarische Gemeinden	74%

Datenquelle: GWS 2013. Berechnung: IWSB 2016.

Jedoch sind in der Tendenz eher in peripheren Gemeinden Einpersonenhaushalte mit einem grossen Wohnflächenkonsum auszumachen. Dies dürfte nicht zuletzt auf das günstigere Preisniveau zurückzuführen sein. Wider Erwarten zeigt sich jedoch kein Zusammenhang mit der Leerwohnungsziffer. Andere Faktoren, wie zum Beispiel das soziale Umfeld, die Gewohnheit oder die Verwurzelung dürften stärker ins Gewicht fallen.



BEURTEILUNG ANHAND DES ZIELSYSTEMS

Oberziel 1 | Hohe Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum

Die Abschätzung des Wirkungspotenzials bei den Einpersonenhaushalten macht deutlich, dass insbesondere Personen der Alterskategorie >65 Jahre einen deutlich höheren (Pro-Kopf) Wohnflächenkonsum aufweisen. Damit könnte ein gewisser Effekt in die richtige Richtung erreicht werden, wenn man diese Gruppe gezielt ansprechen und im Rahmen einer beratenden Umzugshilfe dabei unterstützen könnte, einen Wohnungswechsel in eine flächensparendere Wohnung vorzunehmen. Inwiefern eine beratende Umzugshilfe dieses Potenzial effektiv auch aktivieren kann, hängt natürlich auch davon ab, wie gut diese die Zielgruppe adressieren kann. Insgesamt ist aber – in Abhängigkeit der konkreten Umsetzung – davon auszugehen, dass eine beratende Umzugshilfe mit Blick auf das Wirkungsziel 1.1 eine, wenn auch nur leichte, aber doch positiv korrelierte Wirkung auszulösen vermag. Dies insbesondere dann, wenn sie zu einer gewissen Sensibilisierung des Themas 'Wohnflächenkonsum' beiträgt.

Oberziel 2 | Hohe soziale Nachhaltigkeit

Bei der Beurteilung der Wirkungsziele zur sozialen Nachhaltigkeit lässt sich festhalten, dass insbesondere bei Wirkungsziel 2.1 zur Wohnqualität allenfalls von einer leicht negativen Wirkung auszugehen ist. Ein Umzug in eine flächensparendere Wohnung geht mit gewissen Einschränkungen bezüglich dem verfügbaren Platz und möglicherweise auch der Nutzbarkeit einher, im Vergleich zur bisherigen Wohnsituation. Demgegenüber ist bezüglich Wirkungsziel 2.5 'Hohe visuelle Lebensqualität durch Blick auf Frei-/Grünräume' mit der Zeit von einer positiven Wirkung auszugehen, denn Umzüge in flächensparendere Wohnungen tragen dazu bei, dass eine geringere Erhöhung der Gebäudevolumina erforderlich ist und so auch die Einschränkung der Sicht auf Grünräume geringer ausfällt.

Oberziel 3 | Hohe übrige ökologische Nachhaltigkeit

Die beratende Umzugshilfe unterstützt indirekt die innere Entwicklung (Wirkungsziel 3.2), da dadurch die Einwohnerdichte im Wohnungsbestand erhöht werden kann. Auch der Energieverbrauch (Wirkungsziel 3.3) würde zurückgehen, da weniger Wohnfläche beheizt werden muss.

Oberziel 4 | Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit

Disincentives für Investitionen in das Wohnraumangebot (Wirkungsziel 4.3) sind aufgrund einer beratenden Umzugshilfe kaum zu erwarten. Da sich eine beratende Umzugshilfe mehrheitlich an Personen richten dürfte, die kommerzielle Immobilienplattformen eher weniger nutzen würden, ist auch nicht von grossen Verzerrungen bezüglich dieser Angebote auszugehen. Allenfalls könnten sich aber gewisse Mitnahmeeffekte ergeben, da bereits Umzugswillige die Beratung tendenziell eher in Anspruch nehmen würden. Allerdings dürften diese Mitnahmeeffekte im Vergleich zu klassischen Fördermassnahmen im Rahmen der Objekthilfe relativ gering sein.

Oberziel 5 | Gute Akzeptanz und Praktikabilität

Bezüglich der Wirkungsziele 5.2 bis 5.4 würde das Oberziel 5 gut unterstützt werden. Die Möglichkeiten zur Verhaltensanpassung der Subjekte würden durch die beratende Umzugshilfe erweitert.

Gesamtbeurteilung

Der Beitrag der beratenden Umzugshilfe zur Erreichung des Hauptziels hängt von der konkreten Umsetzung ab. Grundsätzlich vermag dieses Instrument einen gewissen, wenn voraussichtlich auch nur kleinen Effekt in die richtige Richtung auszulösen. Gleichwohl kann dieser Effekt regional auch höher ausfallen. Zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten ist im Rahmen einer allfälligen Umsetzung fallweise vorgängig abzuklären, ob es bereits ähnliche Angebote oder private Organisationen in diesem Kontext gibt. Vorbehaltlich dieser Abklärungen und vor dem Hintergrund, dass eine solche Massnahme im Vergleich zu einer Objektförderung mit geringen Kosten verbunden ist, scheint eine **beratende Umzugshilfe** daher insge-



samt mit Blick auf eine weitere Umsetzung, fallweise einen sinnvollen Baustein zur Steuerung des Wohnflächenkonsums darzustellen.

4.3.2 UMZUGSHILFEN (MONETÄR) | INSTRUMENT B 1.2

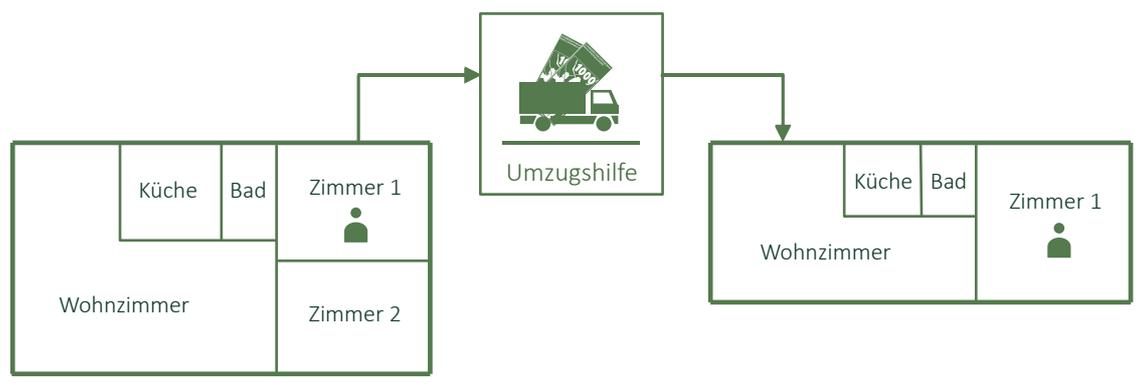
AUSGESTALTUNG

Ausgangslage: Bei der monetären Umzugshilfe ist die Ausgangslage die gleiche wie bei der beratenden Umzugshilfe (vgl. Kap. 4.3.1). Die monetäre Umzugshilfe versucht aber primär die individuellen Transaktionskosten, aufgrund des Umzugs an sich bei einem Wohnungswechsel zu senken.

Förderungsgegenstand: Personen, die auf der Suche nach einer alternativen, flächensparenderen Wohnung sind, erhalten einen Beitrag an die Umzugskosten. Auf diese Weise soll ein wirksamer Anreiz gesetzt werden, dass es zu einer Reallokation des bestehenden Wohnraums kommt.

Monetäre Umzugshilfen wären an spezifische Bedingungen zu koppeln, um einem Missbrauch vorzubeugen. Eine Auflage wäre, dass nur Personen, die aus einer (zu) grossen Wohnung ausziehen, einen Geldbetrag erhielten, wenn eine im Detail noch zu definierende Maximalgrösse hinsichtlich des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums erreicht wird. Der Beitrag an die Umzugskosten könnte dabei umso grösser ausfallen, je stärker die Maximalgrösse (oder auch der durchschnittliche Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum) unterschritten wird.

ABB. 21: MONETÄRE UMZUGSHILFE



Darstellung: IWSB 2016.

Adressat: Angesprochen werden sollen vor allem Haushalte, für welche die Umzugskosten einen wesentlichen Hinderungsgrund für einen Wohnungswechsel darstellen. Dabei soll die monetäre Umzugshilfe vorderhand ausschliesslich an Mieterhaushalte entrichtet werden, da dort eine grössere Anreizentfaltung zu erwarten ist als bei Haushalten mit Wohneigentum.

Umsetzungs-/Trägerebene: Wie schon bei der beratenden Umzugshilfe stehen auch bei der monetären Umzugshilfe die Gemeinden oder allfällige durch die Gemeinden delegierte Organisationen bezüglich der Umsetzung im Vordergrund. Denkbar ist, dass ein Teil der erforderlichen monetären Mittel durch die betreffenden Kantone zur Verfügung gestellt wird.

Ergänzungen/Ausnahmen: Damit monetäre Umzugshilfen möglichst zielgerichtet eingesetzt werden können, gilt es vorgängig entsprechende Kriterien zu definieren, über welche die Höhe des Beitrags variiert werden kann. Nebst dem Wohnflächenkonsum können dabei weitere Kriterien wie beispielsweise Einkommens- und Vermögenssituation der Haushalte einfließen. Da ex ante eine Abschätzung des effek-



tiven Ausmasses der erforderlichen monetären Umzugshilfe schwierig ist, bietet es sich an, zunächst einen entsprechenden Gesamtförderbetrag/-fonds zu definieren und ihn eventuell auch über die Vergabekriterien entsprechend zu steuern.

Umsetzungsaufwand: Der Umsetzungsaufwand bei diesem Instrument geht über jene der beratenden Umzugshilfe hinaus. Er besteht nebst dem Aufbringen des Gesamtförderbetrags auch in der Definition der Vergabekriterien sowie der Überprüfung der Einhaltung.

INVOLVIERTE AKTEURE / ANSPRUCHSGRUPPEN

Zielgruppe dieses Instruments sind private Miethaushalte mit einem bislang überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum, für die der Umzugsaufwand ein Hindernisgrund ist.

Auf Ebene der **politisch-administrativen Akteure** stehen die in den Gemeinden und auch Kantonen für die Wohnungspolitik zuständigen Stellen im Zentrum.

Zu den **Gewinnern** dieses Instruments gehören zunächst die von der monetären Umzugshilfe profitierenden Mieter. Wie bei der beratenden Umzugshilfe gehört aber auch die Bevölkerung generell zu den Gewinnern, da aufgrund der höheren Ausnutzung im Bestand weniger, bislang un bebauter Boden neuen Überbauungen zugeführt werden muss.

Potenzielle **Verlierer** der Massnahme sind die Steuerzahlenden, die den Gesamtförderbetrag mitfinanzieren, jedoch nicht am Nutzen der Massnahme partizipieren können.

ABSCHÄTZUNG DES WIRKUNGSPOTENZIALS

Die monetäre Umzugshilfe wirkt einmalig und entfaltet nur dann eine Wirkung, wenn die Umzugskosten den effektiven Hinderungsgrund darstellen: Ein Haushalt möchte beispielsweise in eine um CHF 50 günstigere Wohnung mit geringerer Wohnfläche umziehen, verfügt jedoch nicht über die erforderlichen CHF 1'500, um den Umzug finanzieren zu können.³¹ Auf den ersten Blick könnte hier die monetäre Umzugshilfe unterstützend aktiv wirken. Auf den zweiten Blick relativiert sich aber die Wirkung. Für den Fall, dass der Haushalt – sofern eine minimale Kreditwürdigkeit vorhanden ist – den Umzug durch einen Kleinkredit über CHF 1'500 für 36 Monate zu 9.95% finanziert, wird die Mietzinsersparnis von CHF 50 durch die daraus resultierende monatliche Rückzahlungsrate des Kredits von CHF 48.05 aufgefangen.

Daher ist bei diesem Instrument von einer minimalen Wirkung auszugehen (nur bei Personen mit geringer Kreditwürdigkeit und gleichzeitig hohem Wohnflächenkonsum). Der Anreiz, alleine aufgrund der monetären Umzugshilfe umzuziehen und den Wohnflächenkonsum zu reduzieren ist zu gering. Vielmehr sind im Gegenzug grosse Mitnahmeeffekte zu befürchten.

BEURTEILUNG ANHAND DES ZIELSYSTEMS

Oberziel 1 | Hohe Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum

Im Gegensatz zur beratenden Umzugshilfe fällt die Wirkung rein monetärer Umzugshilfen zur Reduktion des (Pro-Kopf) Wohnflächenkonsums voraussichtlich (noch) geringer aus. Die Zielgruppe, für welche der Umzugsaufwand den wesentlichen Hindernisgrund darstellt, in eine flächensparendere Wohnung umzuziehen dürfte sehr klein sein. Es ist davon auszugehen, dass solche 'Umzugsgelder' kaum zur Sensibilisierung des Themas 'Wohnflächenkonsum' beitragen, sondern vielmehr als Mitnahmeeffekte verpuffen.

³¹ Im Sinne einer Annäherung wird davon ausgegangen, dass die Umzugskosten innerhalb eines Perimeters von 20 km durch ein professionelles Umzugsunternehmen für eine 4-Zimmer-Wohnung rund CHF 1'500 betragen.



Oberziel 2 | Hohe soziale Nachhaltigkeit

Wie bei der beratenden Umzugshilfe wären gewisse negative Auswirkungen auf die Wohnqualität aufgrund eingeschränkterer Nutzungsmöglichkeiten bei einer Verkleinerung der Wohnfläche nicht auszuschliessen. Dagegen ist beim Instrument hinsichtlich Wirkungsziel 2.5 'Hohe visuelle Lebensqualität durch Blick auf Frei-/Grünräume' mit einer positiven Wirkung zu rechnen. Unter Annahme eines anhaltenden Bevölkerungswachstums würde das Gebäudevolumen theoretisch unterproportional zunehmen. Der Umzug in eine flächensparendere Wohnung führt so mit der Zeit zu einer relativen Abnahme der Gebäudevolumina und damit einer vergleichweisen Verbesserung der Sicht auf Grünräume. In der Praxis dürfte sich angesichts der zu erwartenden, äusserst geringen Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums jedoch kaum eine Wirkung einstellen.

Oberziel 3 | Hohe übrige ökologische Nachhaltigkeit

Grundsätzlich könnte sich eine monetäre Umzugshilfe indirekt sowohl auf die innere Entwicklung (Wirkungsziel 3.2), als auch den Energieverbrauch (Wirkungsziel 3.3) tendenziell positiv auswirken, da sie zur Optimierung der Wohnflächennutzung im Gesamtbestand beitragen. Aufgrund des äusserst geringen Beitrags zur Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums, ist aber auch bei diesen beiden Wirkungszielen nur von einer minimalen Wirkungsentfaltung auszugehen.

Oberziel 4 | Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit

Disincentives für Investitionen in das Wohnraumangebot (Wirkungsziel 4.3) sind aufgrund monetärer Umzugshilfen nicht zu erwarten. Allerdings könnten sich wie bereits mehrfach erwähnt erhebliche Mitnahmeeffekte einstellen, da bereits Umzugswillige auf diese Weise ihre Kosten optimieren. Verglichen mit der beratenden Umzugshilfe dürften die Mitnahmeeffekte ein Vielfaches darüber zu liegen kommen, denn auch der voraussichtliche Finanzierungsbedarf ist bei diesem Instrument deutlich höher.

Oberziel 5 | Gute Akzeptanz und Praktikabilität

Grundsätzlich erweitert das Instrument die Möglichkeiten einer Verhaltensanpassung der Subjekte (Wirkungsziel 5.2), indem es die Transaktionskosten eines Wohnungswechsels senkt. Die Notwendigkeit ein Kontrollsystem für die Beitragsvergabe zu implementieren, welches letztlich die Problematik der Mitnahmeeffekte doch nicht zu lösen vermag, schränkt die Akzeptanz dieses Instruments angesichts der begrenzten Wirkungsentfaltung zur Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums stark ein.

Gesamtbeurteilung

Der Beitrag der monetären Umzugshilfe zur Erreichung des Hauptziels wird unabhängig von der konkreten Umsetzung äusserst beschränkt sein. Grundsätzlich gibt es zwar wie bei Instrument B 1.1 keinerlei Probleme bei der Gewährleistung der Verfassungskonformität. Gegenüber der rein beratenden Umzugshilfe sind aber deutlich höhere Kosten zu erwarten. Eine monetäre Umzugshilfe erscheint daher mit Blick auf eine Umsetzung nicht zweckmässig bzw. nicht empfehlenswert.

4.3.3 FÖRDERBEITRÄGE (OBJEKTHILFE) FÜR FLÄCHENSARENDES WOHNEN | INSTRUMENT B 2

AUSGESTALTUNG

Ausgangslage: Bislang lag der Fokus bei der angebotsseitigen Objekthilfe für gemeinnützige Wohnbauträger auf preisgünstigem Wohnraum. Damit wurde in der Tendenz im Vergleich zum normalen Wohnungsmarkt bereits bislang eher ein flächensparendes Wohnangebot erstellt. Mit dem Instrument, 'Förderbeiträge für flächensparendes Wohnen' soll dieser Aspekt noch stärker berücksichtigt werden.

Förderungsgegenstand: Für das speziell flächensparende Wohnangebot wären entsprechende Kriterien zu definieren. Zur Realisierung dieses Wohnangebots können Objekthilfen in Form von (i) Direktdarlehen,



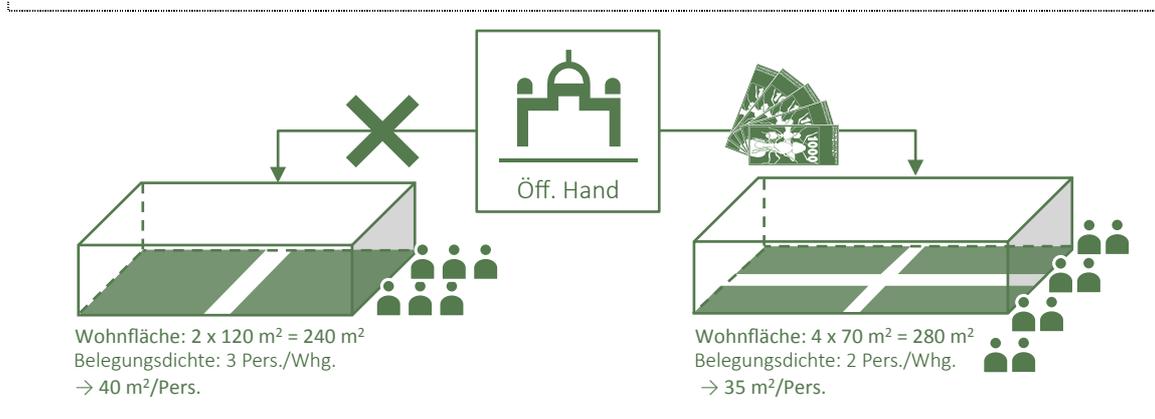
(ii) Bürgschaften oder (iii) bevorzugter Abgabe von Bauland im Baurecht durch die öffentliche Hand an die Bauträger ausgerichtet werden.

Adressat: Als mögliche Nutzniesser solcher Objekthilfen kommen zunächst einmal gemeinnützige Wohnbauträger in Frage. Um eine grössere Angebotswirkung zu erzielen, ist es auch denkbar, in einem weiteren Schritt solche Förderbeiträge auf andere Bauträger auszuweiten.

Bemessungsgrösse: Im Vordergrund steht die Vorgabe maximaler Nutzflächen, die noch etwas unter denjenigen liegen, wie im Falle des Instruments A 2.2 aufgeführt (vgl. 4.2.3). Je nach Grösse der Wohnung nach Zahl der Zimmer könnte das speziell flächensparende Wohnangebot wie folgt definiert sein:

- 1-Zimmer-Wohnung: 34 m²
- 2-Zimmer-Wohnung: 56 m²
- 3-Zimmer-Wohnung: 70 m²
- 4-Zimmer-Wohnung: 85 m²
- 5-Zimmer-Wohnung: 100 m²

ABB. 22: OBJEKTHILFE FÜR FLÄCHENSparendes WOHNEN



Darstellung: IWSB 2016.

Umsetzungs-/Trägerebene: Für die konkrete Umsetzung sind vorab die gemeinnützigen Wohnbauträger verantwortlich. Was die Vergabe der Fördermittel angeht, sind vor allem die Gemeinden und Kantone, ferner eventuell auch der Bund via Fonds de Roulement (sofern das speziell flächensparende Wohnen dort stärker betont werden soll) die Träger.

Ergänzungen/Ausnahmen: Bei der Vergabe von Objektförderungen spielt das Wohnungs-Bewertungs-System WBS eine wichtige Rolle (Bundesamt für Wohnungswesen, 2016c). Mit diesem wird anhand einer Vielzahl von Kriterien beurteilt, ob ein Projekt eine Objektförderung erhalten soll oder nicht. Eines dieser Kriterien ist die Wohnfläche, welche mit Blick auf speziell flächensparendes Wohnen im WBS gegebenenfalls etwas nach unten angepasst werden müsste.

Damit dieses flächensparende Wohnangebot nicht zu tieferen Wohnungsbelegungen führt, wäre auch diese Form der Objekthilfe an eine **Belegungsvorschrift** (Instrument A 1.2) zu **koppeln**.

Umsetzungsaufwand: Die Einführung zusätzlicher Kriterien für ein speziell flächensparendes Wohnangebot besteht zunächst in der Definition derselben. Ansonsten ist gegenüber der bisherigen Objektförderung nicht von einem deutlich abweichenden Aufwand auszugehen. Die Wohnbauträger müssen zusätzlich den Nachweis erbringen, dass die parallel mit dieser Objekthilfe verbundene Belegungsvorschrift eingehalten wird.



INVOLVIERTE AKTEURE / ANSPRUCHSGRUPPEN

Zielgruppe dieses Instruments werden vor allem gemeinnützige Wohnbauträger und flächensparenden (und somit auch preisgünstigen) Wohnraum nachfragende Mieter sein.

Auf Ebene der **politisch-administrativen Akteure** sind es die kommunalen und kantonalen Fachstellen und allenfalls im Auftrag des Bundes agierende Institutionen wie die Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnbauträger, die bei der Vergabe der Fördermittel und Einhaltung der Kriterien eine wichtige Rolle spielen.

Gewinner dieses Förderinstruments sind Einwohner der Standortgemeinde/-region der von dieser Objekthilfe profitierenden Siedlungen und Wohnungen, da zur Schaffung des nötigen Wohnraumangebots weniger Boden überbaut werden muss, sowie auch die Nachfrager nach preisgünstigem Wohnraum.

Potenzielle **Verlierer** dieser Massnahme sind jene Personen, die grundsätzlich an flächensparendem und preisgünstigem Wohnen interessiert sind, aber die Belegungsvorschrift nicht erfüllen können, sowie die Steuerzahlenden, die nicht vom Nutzen der Massnahme profitieren.

ABSCHÄTZUNG DES WIRKUNGSPOTENZIALS

Der Effekt des Instruments lässt sich am besten mit Hilfe eines Gedankenexperiments grob quantifizieren: Angenommen, alle bestehenden gemeinnützigen Wohnbauträger (auf Grundlage der GWS-Daten) hätten seit Anbeginn aufgrund einer Objektförderung die oben genannten, im Vergleich zu den Instrumenten A 2.1 und A 2.2 strengeren maximalen Nutzflächenvorgaben eingehalten (exkl. Wohnungen mit mehr als fünf Zimmern). Welcher Effekt hätte sich insgesamt im Vergleich zur tatsächlichen, heute zu beobachtenden Situation bei den Nutzflächen nach Anzahl der Zimmer der Wohnungen dadurch erzielen lassen?

Tab. 7 weist zunächst einmal jene Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger aus, welche die maximalen Nutzflächenvorgaben einhalten. Demnach stellen diese gewissermassen bereits heute 'anspruchsberechtigten' gemeinnützigen Wohnbauträger 47% der Wohnungen (mit weniger als fünf Zimmern je Wohnung) dar. Umgekehrt würden 53% der Wohnungen die Vorgaben zu den hypothetisch einzuhaltenden Maximalflächen nicht erfüllen und wären damit nicht 'anspruchsberechtigt'. Die 1-Zimmer-Wohnungen, welche die Anforderungen nicht erfüllen, liegen im Durchschnitt beispielsweise 12.8 m² über der entsprechenden hypothetisch einzuhaltenden Fläche; die 5-Zimmer-Wohnungen gar 23.3 m² darüber. Insgesamt liegt die Gesamtfläche der Wohnungen, die 'nicht-anspruchsberechtigt' wären, 18.8% über dem entsprechenden Wert, wie wenn auch diese Wohnungen die maximalen Nutzflächenvorgaben einhalten würden.

Hätten nun alle gemeinnützigen Wohnbauträger die maximale Nutzflächenvorgabe von Anbeginn erfüllt gehabt, so würde die durchschnittliche Wohnfläche je Wohnung von 76.3 m² auf 68.9 m² zurückgehen. Der stärkste Rückgang absolut wäre dabei bei den 5-Zimmer-Wohnungen auszumachen (-17.3 m²) und der geringste bei den 2-Zimmer-Wohnungen (-3.8 m²). Dennoch wäre der Effekt des Instruments auf den gesamten Wohnungsbestand eher gering: Der Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum würde sich insgesamt von 45.0 m² auf 44.8 m² auf (-0.3%) reduzieren, wenn das Instrument seit Jahrzehnten bereits angewendet würde.



TAB. 7: OBJEKTFÖRDERUNGSBERECHTIGTE GEMEINNÜTZIGE WOHNUNGEN AUFGRUND VORGEGEBENER NUTZFLÄCHEN | 2013

Objektförderung	1-Zi.- Whg.	2-Zi.- Whg.	3-Zi.- Whg.	4-Zi.- Whg.	5-Zi.- Whg.	Total
Anspruchsberechtigte Whg.	4'310	15'555	32'479	19'186	2'278	73'808
Ø Nutzfläche in m ²	28.1	49.7	63.0	76.2	89.5	4'607'569
Nicht-anspruchsberechtigte Whg.	3'941	10'674	29'937	31'828	6'430	82'810
Ø Nutzfläche in m ²	46.8	65.5	81.7	101.0	123.3	7'338'146
Hypothetisch einzuhaltende Ø Fläche in m ²	34.0	56.0	70.0	85.0	100.0	6'175'708
Total Whg.	8'251	26'229	62'416	51'014	8'708	156'618
Ø Nutzfläche pro Whg. in m ² Status quo	37.0	56.1	72.0	91.7	114.5	76.3
Neue Ø Nutzfläche pro Whg. in m ²	30.9	52.3	66.4	81.7	97.2	68.9

Datenquelle: GWS 2013. Berechnung: IWSB 2016.

BEURTEILUNG ANHAND DES ZIELSYSTEMS

Oberziel 1 | Hohe Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum

Die Objekthilfe für flächensparendes Wohnen würde aufgrund der Abschätzung des Wirkungspotenzials anhand des vorgenommenen Gedankenexperiments eine leichte, potenzielle Wirkung hinsichtlich einer Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums auslösen. Bezogen auf den gesamten Wohnungsbestand ist diese Wirkung allerdings gering. Zudem würde der effektive Beitrag dieses Instruments infolge der Annahmen deutlich unter jenem des identifizierten Wirkungspotenzials liegen. Auch im Vergleich zu den Regulierungsinstrumenten A 1.2 und A 2.2 dürfte die Reduktionswirkung tiefer sein, da bei diesen mehr Wohnbauträger betroffen wären.

Oberziel 2 | Hohe soziale Nachhaltigkeit

Eine Objekthilfe für flächensparendes Wohnen hätte auf die Wohnqualität (Wirkungsziel 2.1) insofern Auswirkungen, als die vergleichsweise (gegenüber den Instrumenten A 2.1 und A 2.2) strengeren Vorgaben zu den maximalen Nutzflächen eine Einschränkung bei der Nutzbarkeit und beim Platzangebot der Wohnungen mit sich bringen könnten. Hingegen hätte das Instrument auf das Wirkungsziel 2.5 'Hohe visuelle Lebensqualität durch den Blick auf Frei- und Grünraum' einen positiven Einfluss. Denn die kleineren Wohnungsgrundrisse würden im Falle einer weiteren Bevölkerungszunahme dazu beitragen, die Gebäudevolumina vergleichsweise weniger zu erhöhen und so die Sicht auf Freiräume weniger zu beschränken.

Oberziel 3 | Hohe übrige ökologische Nachhaltigkeit

Auf das Wirkungsziel 3.2 'Verstärkte Entwicklung nach innen' würde sich das Instrument dahingehend positiv auswirken, als über die Objektförderung auch gezielte Beispielprojekte mit Leuchtturmcharakter für die Innenentwicklung unterstützt werden können. Die geförderten flächensparenderen Wohnungen würden, insbesondere wenn die Vergabe der Fördermittel zugleich an eine Auflage in Form von Belegungsvorschriften gekoppelt ist, auch die Reduktion des Energieverbrauchs begünstigen.

Oberziel 4 | Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit

Gegebenenfalls könnte eine Objektförderung für flächensparendes Wohnen gewisse Disincentives auf Wohnrauminvestitionen insgesamt mit sich bringen. Nämlich dann, wenn vor allem gemeinnützige Wohnbauträger bei der Vergabe der Fördermittel aufgrund weiterer Auflagen zum Zuge kommen. Anders als beim Instrument A 2.2 ist hingegen nicht mit einem Sanierungstau zu rechnen, da hier gezielt Anreize zur Erstellung von entsprechendem Wohnraum gesetzt werden. Allerdings würde eine zusätzliche Objektförderung für flächensparendes Wohnen weitere Fördermittel bedingen, was fallweise doch eine erhebliche



che Erhöhung der Staatsquote mit sich brächte und damit dem Wirkungsziel 4.4 'Hohe Staatsquotenneutralität' entgegenliefe. Zudem sind auch hier Mitnahmeeffekte nicht auszuschliessen.

Oberziel 5 | Gute Akzeptanz und Praktikabilität

Das Wirkungsziel 5.2 'Gute Möglichkeiten für Verhaltensanpassung der Subjekte' bleibt von diesem Instrument weitgehend unbeeinflusst. Das heisst, die Wahlfreiheit auf dem Wohnungsmarkt ist nicht eingeschränkt, da sich das Instrument nur auf einen kleinen Teilmarkt bezieht. Die Frage der politischen Akzeptanz hängt letztlich auch von der Höhe der Mittel im Rahmen der Objektförderung ab.

Gesamtbeurteilung

Die Objekthilfe für flächensparendes Wohnen könnte einen gewissen, jedoch aufgrund der Überlegungen durch die Abschätzung des Wirkungspotenzials sowie auch angesichts des finanziellen Aufwands nur geringen Beitrag zur Unterstützung des Wirkungsziels leisten. Mit der Schaffung eines neuen, finanziellen Förderinstruments erhöht sich die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Eine **Objekthilfe für flächensparendes Wohnen** erscheint daher mit Blick auf eine Umsetzung **nicht zweckmässig bzw. nicht empfehlenswert**.

Sinnvoller wäre es, statt zusätzlicher Fördermittel wohnflächensparende Aspekte im Rahmen der normalen Objekthilfe als Auflagen zu integrieren (vgl. Instrumente A 1.2 und A 2.2).

4.3.4 PLANERISCHER DICTEBONUS FÜR FLÄCHENSARENDES WOHNEN | INSTRUMENT B 3

AUSGESTALTUNG

Ausgangslage: Ein planerischer Dichtebonus (Ausnützung) stellt ein Nutzungsprivileg dar, das die öffentliche Hand einem Wohnbauträger bei einem Neubau- oder Erneuerungsprojekt als Anreiz in Aussicht stellt und mit einer Änderung des Zonenplans verbunden ist. Möchte der Bauträger diesen Dichtebonus, der sich auch positiv auf seine Rendite auswirkt, realisieren, so verpflichtet er sich im Gegenzug, ein flächensparendes Wohnraumangebot zu erstellen. Diese flächensparenden Wohnungen können sich dabei auf das Gesamtprojekt oder auch nur auf einen Teil der Wohnungen innerhalb des Gesamtprojekts beziehen.

Förderungsgegenstand: Das Förderungsmodell des planerischen Dichtebonus besteht in der Zusicherung, dass ein Wohnbauträger unter Einhaltung maximaler Nutzflächen eine Erhöhung der Ausnützungsziffer in Form eines zusätzlichen Stockwerks³² vornehmen darf. Denkbar wären aber auch andere Nutzungsprivilegien wie eine Reduktionen der internen Grenz- und Gebäudeabstände oder Zuschläge bei der Gebäudelänge (vgl. Bundesamt für Wohnungswesen, 2013c; Spori & Bühlmann, 2010).³³

Adressat: Vom planerischen Dichtebonus sind primär Wohnbauträger betroffen, welche auf diese Weise (nicht monetär sondern 'planerisch') unterstützte Wohnungen erstellen wollen.

Bemessungsgrösse: Wie bei Instrument B 2 steht auch hier die Vorgabe maximaler Nutzungsflächen im Vordergrund, die eingehalten werden müssen, um den Dichtebonus in Form eines zusätzlichen Stockwerks wahrnehmen zu können. Als maximale Nutzflächen in Abhängigkeit der Wohnungsgrösse nach Anzahl Zimmer würden die gleichen Vorgaben wie unter Instrument B 2 zur Anwendung gelangen:

- 1-Zimmer-Wohnung: 34 m²
- 2-Zimmer-Wohnung: 56 m²
- 3-Zimmer-Wohnung: 70 m²
- 4-Zimmer-Wohnung: 85 m²

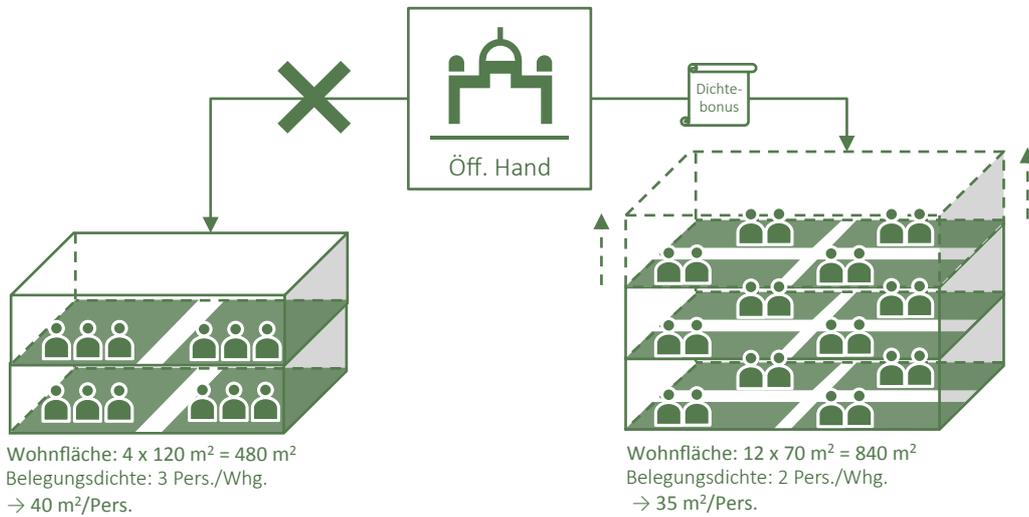
³² Grundsätzlich besteht auch die Möglichkeit, einen Dichtebonus von mehr als einem Stockwerk vorzusehen. Hierzu gilt es, die raumplanerisch geeigneten Standorte nach dem Ausmass des Potenzials für einen Dichtebonus genau zu definieren.

³³ Der Dichtebonus (inkl. Zurückdämmung von Vorschriften zu Grenz- und Gebäudeabständen, Verschattung, Aussicht usw.) könnte dabei auch der Nachverdichtung von Einfamilienhaus-Quartieren dienen, wenn dadurch gezielt kleine Alterswohnungen entstehen, mit deren Hilfe wiederum die für Familien geeigneten Einfamilienhäuser 'freigespielt' werden könnten.



- 5-Zimmer-Wohnung: 100 m²

ABB. 23: PLANERISCHER DICTEBONUS FÜR FLÄCHENSparendes WOHNEN



Darstellung: IWSB 2016.

Umsetzungs-/Trägerebene: Für die eigentliche Umsetzung sind die von einem planerischen Dichtebonus profitierenden Wohnbauträger zuständig. Im Zuge der Vergabe des Dichtebonus im Rahmen von Zonenplanänderungen sind es aber auch die Gemeinden, welche die Trägerrolle übernehmen.

Ergänzungen/Ausnahmen: Ein planerischer Dichtebonus kann in zwei Varianten gewährt werden:

- 1 Es können pauschal Dichteboni als Anreiz vorgesehen werden, wenn auf Grundstücken flächensparende Wohnungen gemäss den genannten Maximalflächen erstellt werden.
- 2 Gemeinde und Wohnbauträger handeln anlässlich von Sondernutzungsplanungen individuell und punktuell Dichteboni aus, wenn sich der Wohnbauträger zur Realisierung von flächensparenden Wohnungen verpflichtet.

In der Praxis und angesichts städtebaulicher Überlegungen würde im Falle einer Umsetzung in erster Linie Variante 2 in Frage kommen. Um zu verhindern, dass die Belegungsdichte sinkt, wäre der Dichtebonus zudem gegebenenfalls mit einer Auflage in Form einer **Belegungsvorschrift** zu kombinieren (Instrument A 1.2).

Umsetzungsaufwand: Nebst der Definition der Kriterien (maximale Nutzungenflächen) für eine effektive Umsetzung des Dichtebonus bedarf es auch der Schaffung der rechtlichen Grundlagen auf kommunaler und kantonaler Ebene. Im Rahmen von Sondernutzungsplanungen ergibt sich bei einer Umsetzung insofern ein zusätzlicher Aufwand, als dass ein Aushandlungsprozess über die Höhe der Dichteboni und der Auflagen durchzuführen ist.

INVOLVIerte AKTEURE / ANSPRUCHSGRUPPEN

Die **Zielgruppen** sind sämtliche Wohnbauträger, die sich von einem solchen planerischen Dichtebonus einen zusätzlichen Nutzen hinsichtlich ihres Bauprojekts versprechen.

Bei den **politisch-administrativen Akteuren** sind es vor allem die kommunalen Planungsfachstellen, welche die Dichteboni gewähren und gegebenenfalls mit den Wohnbauträgern aushandeln müssen.



Die **Gewinner** dieses Instruments wären die Einwohner der Standortgemeinde der betroffenen Siedlungen und Wohnungen, aber auch die Nachfrager nach flächensparenden und in der Tendenz auch preisgünstigeren Wohnungen.

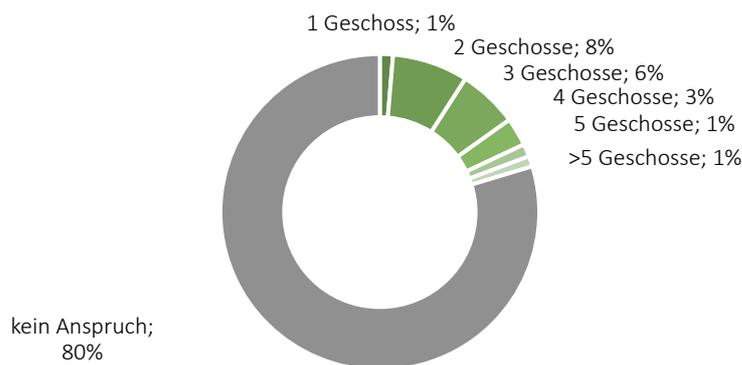
Zu den **Verlierern** wären jene Kreise zu zählen, die aufgrund des Dichtebonus von einer baulichen Verdichtung über das ursprünglich einmal vorgesehene Mass beeinträchtigt würden. Das können beispielsweise Grundeigentümer benachbarter Grundstücke sein, deren Blick auf Frei- und Grünräume eingeschränkt würde.

ABSCHÄTZUNG DES WIRKUNGSPOTENZIALS

Für die grobe Abschätzung des Wirkungspotenzials eines Dichtebonus wird auf oben genannte Variante 1 abgestellt.³⁴ Dabei gilt es, modellbedingt einige Annahmen zu treffen. Erstens wird unterstellt, dass der Anspruch auf einen planerischen Dichtebonus von der Erfüllung der Quadratmetervorgaben bei den maximalen Nutzflächen auf Ebene Gebäude und nicht für jede einzelne Wohnung erfolgen muss (Wohnungen mit 6 und mehr Zimmern werden der Einfachheit halber nicht berücksichtigt). Zweitens wird davon ausgegangen, dass der Anspruch auf einen Dichtebonus nicht durch höher gelagerte Interessen (z.B. Ortsbildschutz) beschnitten wird. Für die Potenzialabschätzung wird zudem drittens angenommen, dass nur Gebäude ohne Leerstand einen entsprechenden Ausbau vornehmen würden. Viertens wird der Dichtebonus als Bauerlaubnis für ein zusätzliches Geschoss approximiert. Wie im Falle des Instruments A 3 (Beschränkung des Vorbezugs für Wohneigentum) werden auch hier sehr weitgehende Annahmen getroffen. Die darauf basierende Potenzialschätzung ist daher unbedingt als maximales Potenzial zu betrachten, das sich in der Realität kaum in diesem Umfang wird realisieren lassen.

Auf Basis dieser Annahmen wäre bei diesem Instrument, ausgehend vom heutigen Bestand, jedes fünfte Gebäude anspruchsberechtigt (vgl. Abb. 24), wobei die meisten dieser Gebäude zwei oder drei Geschosse aufweisen. Auffällig ist, dass 40% der 1-Zimmer-Wohnungen sich in diesen Gebäuden befinden; über alle Zimmergrößen liegt der Anteil bei 25%.

Abb. 24: POTENZIELL ANSPRUCHSBERECHTIGTE GEBÄUDE EINES PLANERISCHEN DICHTEBONUS FÜR FLÄCHENSARENDES WOHNEN NACH GESCHOSSZAHL



Datenquelle: GWS 2013. Berechnung & Darstellung: IWSB 2016.

Der durchschnittliche planerische Dichtebonus von anspruchsberechtigten Gebäuden beträgt 1.34, was nahezu dem Bonus im Falle eines dreigeschossigen Wohnhauses entspräche.³⁵ Würde dieser Dichtebonus tatsächlich vollständig in Anspruch genommen bzw. maximal ausgeschöpft werden, so säne die durch-

³⁴ Eine generelle Abschätzung des Wirkungspotenzials für Variante 2 ist aufgrund der fallweisen Umsetzung nicht möglich.

³⁵ $(3 \text{ Geschosse} + 1 \text{ Dichtebonusgeschoss}) / 3 \text{ Geschosse} = 1.33$



schnittliche Quadratmeterzahl je Zimmergrösse um mindestens 0.8 m² (1-Zimmer-Wohnung) und maximal 2.5 m² (5-Zimmer-Wohnung | vgl. Tab. 8). Der theoretische Gesamteffekt beträgt über alle Zimmergrössen 1.8 m², was eine substantielle angebotsseitige Verringerung des Wohnflächenkonsums von 2.0% darstellt.

TAB. 8: POTENZIELLE VERÄNDERUNG DER DURCHSCHNITTSGRÖSSE DES WOHNUNGSANGEBOTS IM FALLE EINER UMSETZUNG EINES PLANERISCHEN DICTEBONUS FÜR FLÄCHENSparendes Wohnen

Anzahl Zimmer	Ø Angebotsgrösse in m ² Status Quo	Ø Angebotsgrösse in m ² bei Inanspruchnahme Dichtebonus	Δ Ø Angebotsgrösse in m ² (%)
1	36.6	35.8	-0.8 (-2.1%)
2	57.4	56.6	-0.9 (-1.5%)
3	78.7	77.5	-1.2 (-1.5%)
4	104.5	102.7	-1.7 (-1.7%)
5	136.0	133.5	-2.5 (-1.8%)
Total 1-5	90.2	88.4	-1.8 (-2.0%)

Datenquelle: GWS 2013. Berechnung: IWSB 2016.

BEURTEILUNG ANHAND DES ZIELSYSTEMS

Oberziel 1 | Hohe Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum

Die Abschätzung des Wirkungspotenzials für einen pauschalen Dichtebonus (Variante 1) macht deutlich, dass mit diesem Instrument potenziell eine erhebliche, positive Wirkung mit Blick auf das Wirkungsziel 1.1 verbunden ist. Die effektive Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums wird in der Praxis jedoch deutlich geringer ausfallen, da im Falle einer effektiven Umsetzung aus raumplanerischen und städtebaulichen Gründen fallweise geprüft werden müsste, ob sich ein solcher planerischer Dichtebonus anbietet oder nicht. Punktuell könnte das Instrument aber dennoch in einem gewissen Ausmass dazu beitragen, den Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum zu reduzieren.

Oberziel 2 | Hohe soziale Nachhaltigkeit

Ein planerischer Dichtebonus in der skizzierten Form würde sich mit Blick auf die Wohnqualität (Wirkungsziel 2.1) dahingehend auswirken, dass kleinere Wohnungen mit kleineren Grundrissen erstellt würden. Wie bereits bei den anderen Instrumenten, die zu einer Verkleinerung der Wohnungsgrössen führen (z.B. A 2.1, A 2.2, B 2), könnte dies mit einer schlechteren Nutzbarkeit und einem geringeren Platzangebot der Wohnungen verbunden sein.

Auf den ersten Blick sind negative Auswirkungen auch hinsichtlich des Wirkungsziels 2.5 zu erwarten: Der Dichtebonus in Form eines zusätzlichen Stockwerks führt zu einer Erhöhung der Gebäudevolumina und so auch im Falle der Variante 2 (ausgehandelte Dichteboni im Rahmen von Sondernutzungsplanungen) zumindest zu punktuellen Einschränkungen beim Blick auf Frei- und Grünräume. Dagegen besteht die Möglichkeit, dass durch die kleineren Wohnungsgrundrisse auch der Flächenbedarf pro Kopf abnimmt und somit unter Annahme eines weiteren Bevölkerungswachstums das Gebäudevolumen unterproportional zunehmen würde.

Oberziel 3 | Hohe übrige ökologische Nachhaltigkeit

Ein planerischer Dichtebonus würde das Wirkungsziel 3.2 vor allem lokal in erheblichem Umfang unterstützen (verstärkte Entwicklung nach innen). Insbesondere in Kombination mit einer Belegungsvorschrift würde dafür gesorgt, dass die bauliche Verdichtung auch mit einer Erhöhung der Einwohnerdichte einhergeht. Die aufgrund des Dichtebonus angebotenen flächensparenderen Wohnungen würden auch dazu beitragen, dass der Pro-Kopf-Energieverbrauch sinkt (Wirkungsziel 3.3).



Oberziel 4 | Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit

Disincentives für Investitionen in das Wohnraumangebot (Wirkungsziel 4.3) existieren beim planerischen Dichtebonus keine. Im Gegenteil, der Dichtebonus funktioniert als Anreiz und könnte explizit Investitionen auch auslösen. Im Gegensatz zu Instrument B 2 ist auch nicht mit Mitnahmeeffekten zu rechnen, da ohne den Dichtebonus das erhöhte, flächensparende Wohnraumangebot gar nicht erstellt werden könnte. Ebenso ist die Staatsquotenneutralität (Wirkungsziel 4.4) bei diesem Instrument gewährleistet, da Nutzungsrechte und keine monetären Zahlungen vergeben werden.

Oberziel 5 | Gute Akzeptanz und Praktikabilität

Mit Blick auf das Wirkungsziel 5.2 (Gute Möglichkeiten für Verhaltensanpassung der Subjekte bzw. Wahlfreiheit) ist bei diesem Instrument von einer weitgehenden Wirkungsneutralität auszugehen. Aushandlungsprozesse um die Dichteboni im Rahmen von Sondernutzungsplanungen (Variante 2) könnten mit einem gewissen Implementierungs- und Verwaltungsaufwand verbunden sein (Wirkungsziel 5.4). Inwiefern dieser aber über den normalen Aufwand bei solchen Prozessen hinausgeht, ist schwierig zu beurteilen.

Gesamtbeurteilung:

Der planerische Dichtebonus, insbesondere in Kombination mit einer spezifischen Belegungsvorschrift, würde im Falle einer Umsetzung gemäss der aus raumplanerischen und städtebaulichen Gründen überhaupt in Frage kommenden Variante 2 schweizweit eher einen vergleichsweise kleinen Beitrag zur Erreichung des Hauptziels zu leisten vermögen. Die Abschätzung des Wirkungspotenzials zur Variante 1 liefert aber Hinweise darauf, dass das Potenzial dieses Instruments recht gross ist. Zudem ermöglicht das Instrument, dass sich dadurch Wohnbauprojekte bezüglich einer Reduktion des Wohnflächenkonsums mit Leuchtturmcharakter entwickeln könnten, die unter Umständen auf Nachahmung stossen. Ein **planerischer Dichtebonus nach Variante 2** scheint daher – auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Prämissen aus dem Zielsystem erfüllt sein dürften – mit Blick auf eine weitere Umsetzung einen **sinnvollen Baustein zur Steuerung des Wohnflächenkonsums** darzustellen.

4.4 WOHN-SPEZIFISCHE LENKUNGSABGABEN

4.4.1 WOHNFLÄCHENSPARBONUS | INSTRUMENT C 1

AUSGESTALTUNG

Grundmechanismus: Der Zweck einer Lenkungsabgabe besteht in einer Verhaltensbeeinflussung der Wirtschaftssubjekte – im vorliegenden Fall der Haushalte – durch Verteuerung des (Pro-Kopf) Wohnflächenkonsums. Das Abgabeobjekt für die Wohnflächenabgabe ist die Fläche der vermieteten Wohnungen bzw. der Eigenheime. Je mehr Fläche beansprucht wird, desto höher fällt die Abgabe aus. Sie ist von den Mietern bzw. den Eigenheimbesitzern an den Staat zu entrichten. Im Gegenzug erhalten diese einen fixen, für alle gleich hoch angesetzten Betrag zurückerstattet. Er wird an jede Person einzeln ausbezahlt.

Im Durchschnitt bezahlt eine Person genau gleich viel, wie sie zurückerstattet bekommt. In der Realität wird es aber zu erheblichen Abweichungen kommen.³⁶ Personen mit einem grossen Flächenkonsum bezahlen mehr, als ihnen zurückerstattet wird (Nettozahler). Personen mit einem kleinen Flächenkonsum erhalten dagegen einen Betrag, der über der von ihnen bezahlten Lenkungsabgabe liegt (Nettoempfänger). Die Preissignale sollen Anreize schaffen, den Wohnflächenkonsum zu reduzieren. Personen, die eine

³⁶ Die Bewohner können mit der Wahl ihrer Wohnung die Kosten beeinflussen, nicht aber die Höhe der Rückerstattung. Da sich diese aus der (durch die Zahl der Bewohner geteilten) Summe der Lenkungsabgaben ergibt, ist der Einfluss eines einzelnen Bewohners auf die ihm zustehende Rückerstattung vernachlässigbar klein (vgl. Baumol & Oates, 1988).



relativ grosse Wohnfläche beanspruchen, können der finanziellen Mehrbelastung entgehen, indem sie in eine kleinere Wohnung umziehen. Personen, die sich eine kleine Wohnung teilen, können den Wohnflächenbonus als zurückerstatteten Nettoertrag zum Beispiel für andere Konsumausgaben nutzen oder sparen.

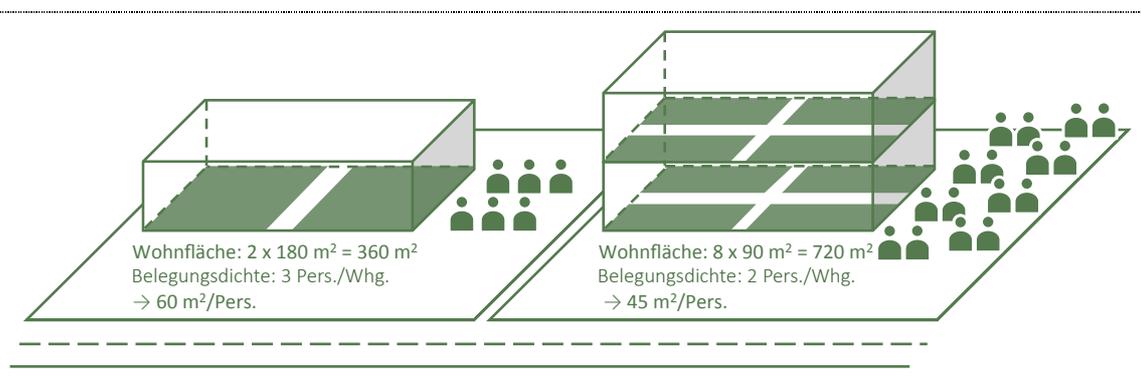
In welchem Ausmass und wie rasch eine solche Anpassung stattfindet, hängt von verschiedenen Faktoren ab, insbesondere von den Präferenzen der Mieter bzw. Eigenheimbesitzer sowie von den Kosten und nicht-materiellen Nachteilen (z.B. dem Verlust der Nachbarschaft), die mit einem Umzug verbunden sind. Der Mechanismus schafft aber auf jeden Fall Anreize im Sinne des nutzenstiftenden subsidiären Beitrags einer Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums (vgl. dazu Kap. 2.2).

Anwendungsbereich: Mit Blick auf die Hauptzielsetzung erstreckt sich der Anwendungsbereich der Lenkungsabgabe als Wohnflächensparbonus sowohl auf Mietwohnungen als auch auf Eigenheime. Insbesondere letztere zeichnen sich oft durch einen hohen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum aus. Alle Wohneinheiten sowohl in bestehenden als auch neu erstellten Gebäuden sind Gegenstand der Abgabe.

Besonders stossend ist ein hoher Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum in Gebieten, in denen der Wohnraum insgesamt knapp ist. Auf der anderen Seite gibt es Regionen, in denen Häuser und Wohnungen leer stehen, da die Nachfrage schwach ist. Die Einführung einer Lenkungsabgabe bzw. eines Wohnflächensparbonus wäre hier kaum zweckmässig, denn es wäre beispielsweise nicht sinnvoll, den Eigentümer eines alten Bauernhauses mit leerstehenden Zimmern durch eine Lenkungsabgabe zu belasten, wenn sich dafür gar keine Nutzer/Nachfrager finden. Daher sollen Regionen mit einem Angebotsüberschuss auf dem Wohnungsmarkt – gemessen an der Leerwohnungsziffer – von der Lenkungsabgabe bzw. dem Wohnflächensparbonus ausgenommen werden. Hierzu werden jene Gemeinden/Regionen ausgeschlossen, deren Leerwohnungsziffer über einem bestimmten Schwellenwert (z.B. 2%) liegt. Bei allen anderen Gemeinden/Regionen, deren Leerwohnungsziffer unter dem Schwellenwert liegt und welche der Lenkungsabgabe unterliegen, fliesst die Variable 'Leerwohnungsziffer' zusätzlich in Form eines Gewichtungsfaktors mit ein.

Spezifikation/Bemessungsgrösse: Die Wohnfläche ist die durch die Abgabe belastete Bemessungsgrösse (vgl. Abb. 25). Unter dem Begriff der Wohnung wird die Gesamtheit aller miteinander verbundenen Räume verstanden, die einen gemeinsamen Eingang haben (Bundesamt für Statistik, 2012). In diesem Sinn ist auch ein Einfamilienhaus eine Wohnung. Die Wohnflächenabgabe ist vom in einer Wohnung lebenden Haushalt zu entrichten und die Rückvergütung erfolgt an die einzelnen Personen.

ABB. 25: WOHNFLÄCHE ALS BEMESSUNGSGRÖSSE



Darstellung: IWSB 2016.

Der **Wohnflächensparbonus** oder auch **-malus (WFSBM)**, das heisst der Nettobetrag, der auf Stufe Haushalt (i) auch negativ ausfallen kann, ist wie folgt spezifiziert:



$$WFSBM_{i,g} = \text{Rückerstattung}_{i,g} - WFA_{i,g}$$

Für die Wohnflächenabgabe (WFA) bzw. die Rückerstattung ergibt sich folgende Spezifikation:

$$WFA_{i,g} = \begin{cases} \text{Wohnfläche}_i \times \text{Abgabesatz}_{CH} \times GF.LWZ_g & , \text{für } LWZ \leq 2\% \\ 0 & , \text{für } LWZ > 2\% \end{cases}$$

$$\text{Rückerstattung}_{i,g} = \begin{cases} \frac{\sum_{i,g} WFA_{i,g}}{\sum_g [\text{Bewohner}_g \times GF.LWZ_g]} \times HH.grösse_i \times GF.LWZ_g & , \text{für } LWZ \leq 2\% \\ 0 & , \text{für } LWZ > 2\% \end{cases}$$

Wobei: $GF.LWZ_g = \left(1 - \frac{LWZ_g}{2\%}\right)$.

Der Abgabesatz ist ein schweizweit (oder kantonsweit) einheitlicher Frankenbetrag pro Quadratmeter. Eine genaue Festlegung dieses Abgabesatzes ist ex ante schwierig. Im Rahmen der nachfolgenden Abschätzung des Wirkungspotenzials werden Beispiele für diesen Abgabesatz aufgezeigt, um Hinweise zu erhalten wie hoch dieser sein müsste, damit sich eine Lenkungswirkung einstellt.

Die den Wohnflächensparbonus/-malus und die Wohnflächenabgabe bestimmenden Variablen sind somit wie folgt definiert:

- **LWZ:** Leerwohnungsziffer gemäss BFS in der jeweiligen Gemeinde (g) = (Leerwohnungen zu vermieten + Leerwohnungen zu verkaufen) / Wohnungsbestand | Schwellenwert bei 2% (vgl. Bundesamt für Statistik, 2015a).
- **GF.LWZ:** Gewichtungsfaktor in den jeweiligen Gemeinden (g), in denen die Leerwohnungsziffer unter oder gleich dem Schwellenwert ist.
- **Wohnfläche:** Vom Haushalt i beanspruchte Wohnfläche in Quadratmetern gemäss der schweizerischen Gebäude- und Wohnungsstatistik (vgl. Bundesamt für Statistik, 2012).
- **Abgabesatz:** Aufgrund von Elastizitäten zu bestimmender einheitlicher Betrag mit Blick auf eine hinreichende Lenkungswirkung.
- **Rückerstattung:** Rückerstattung an den Haushalt = Pro-Kopf-Rückerstattung aufgrund des CH-Durchschnitts x Haushaltsgrösse (HH.grösse | Zahl der Personen im Haushalt).
- **Bewohner:** Bewohner innerhalb der von der Abgabe betroffenen Gemeinde.

Die Wohnflächenabgabe selbst ist ein variabler Frankenbetrag. Er wird von den Gemeinden oder den Kantonen erhoben und als gesamtschweizerisch einheitlicher Pro-Kopf-Betrag an die Haushalte zurückerstattet.

Umsetzungs-/Trägerebene: Die konkrete Umsetzung liegt in erster Linie bei den Kantonen im Austausch mit den Gemeinden.

Ergänzungen/Ausnahmen: Aufgrund von Schwierigkeiten bei der Zuordnung der Wohnfläche bei Kollektivhaushalten wären diese vom Wohnflächensparbonus auszunehmen. Auch Sozialwohnungen oder Notwohnungen, welche durch die öffentliche Hand bereitgestellt werden und bereits mit entsprechenden Auflagen bezüglich der Wohnungsgrösse verbunden sind, sollen ausgenommen sein.

Umsetzungsaufwand: Die Einführung eines Wohnflächensparbonus bedingt zunächst die Schaffung einer entsprechenden kantonalen Gesetzesgrundlage. Für die Abgabbeerhebung und auch die Rückerstattung müssten aufgrund der hohen Umverteilungsvolumina (vgl. nachfolgende Abschätzung des Wirkungspotenzials) entsprechende Systeme entwickelt werden. Eine Anlehnung an heutige Systeme wie bei der VOC-Abgabe dürfte kaum möglich sein.



INVOLVIERTE AKTEURE / ANSPRUCHSGRUPPEN

Zielgruppe dieses Instruments sind alle Haushalte, welche eine Mietwohnung oder Wohneigentum bewohnen und vor allem einen überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum aufweisen.

Auf Ebene der **politisch-administrativen Akteure** sind es vor allem die kantonalen Fachstellen mit Blick auf die Erarbeitung der entsprechenden Gesetzesgrundlagen und Umsetzung des Wohnflächensparbonus, welche eine zentrale Rolle spielen.

Gewinner sind die Haushalte bzw. Personen, die bereits heute einen tiefen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum haben oder diesen reduzieren wollen und aufgrund der Rückerstattung Nettoempfänger sind oder neu werden. Aber auch die Allgemeinheit profitiert, da aufgrund der Lenkungswirkung weniger Boden neu überbaut werden muss.

Verlierer dieses Instruments sind jene Haushalte, die einen hohen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum haben und insgesamt zu den Nettozahlern gehören.

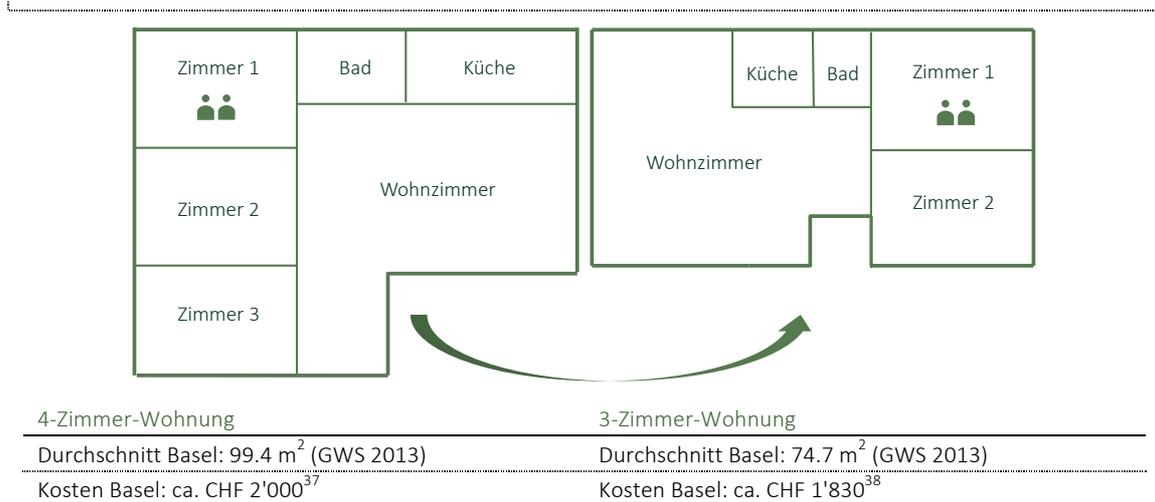
ABSCHÄTZUNG DES WIRKUNGSPOTENZIALS

Zur Illustration des Wirkungspotenzials wird zunächst ein statisches Modell verwendet (Angebot an Wohnungen ist kurzfristig fix), das die Reallokationswirkung des Wohnflächensparbonus illustriert. Das Modell bezieht sich sowohl auf Miet- als auch auf Eigentumswohnungen. Für sämtliche Schätzungen wurde ein Leerwohnungsziffer-Schwellenwert von 2% unterstellt. Haushalte, die in Gemeinden wohnen, in denen der Schwellenwert darüber liegt, unterstehen nicht der Lenkungsabgabe. Eine weitere Grundannahme des Modells ist, dass die Zimmerzahl und Wohnfläche stark positiv miteinander korrelieren.

Mittels zweier Beispiele wird illustriert, wie die Wohnflächenabgabe mit einer Reduktion des Wohnflächenkonsums zusammenhängt. Die unterstellten Preise stammen von konkreten, aktuell ausgeschriebenen Wohnungen. Es wurde versucht, Wohnungen an vergleichbarer Lage auszuwählen.

Beispiel 1: Paarhaushalt wohnhaft in Basel, heute in einer 4-Zimmer-Wohnung, Wechsel in eine 3-Zimmer-Wohnung

ABB. 26: WOHNFLÄCHENSPARBONUS BEISPIEL 1: PAARHAUSHALT, WOHNORT BASEL



Berechnung & Darstellung: IWSB 2016.

³⁷ <http://www.homegate.ch/mieten/105499443?5>: 4-Zimmerwohnung, Frobenstrasse 78, modern, hell, Hochparterre, Nähe Margarethenpark, 100 m². Preis inkl. NK.

³⁸ <http://www.homegate.ch/mieten/105549456?9>: 3-Zimmerwohnung, Wallstrasse 18, neu renoviert, zentrale Lage zwischen Bahnhof Basel SBB und Bankverein, 2. Stock, 74 m². Preis inkl. NK.



Die Grössendifferenz zwischen den beiden Wohnungen von 24.6 m² geht mit einer Mietzinsersparnis von CHF 170 pro Monat einher. Um den Paarhaushalt zum Umzug in eine kleinere 3-Zimmer-Wohnung zu bewegen, reicht eine Einkommensreduktion von CHF 170 jedoch bei weitem nicht aus. Dabei wird angenommen, dass der Paarhaushalt über ein monatliches Haushaltseinkommen von CHF 10'000 verfügt. In diesem Fall gibt das Paar 20% des Einkommens für Wohnen aus.³⁹ Basierend auf Schellenbauer (2007) wird weiter eine Einkommenselastizität für Wohnen von 0.77 unterstellt.⁴⁰ Damit das Paar nun umzieht, müsste sich dessen Einkommen somit um CHF 1'104 reduzieren.⁴¹

Soll diese Einkommensreduktion via Wohnflächensparbonus erzielt werden, so müsste der entsprechende Abgabesatz pro m² Wohnfläche bei rund 108.3 CHF/m² liegen. Dieser nationale Abgabesatz würde unter Berücksichtigung der oben dargestellten Formel mit der Gewichtung anhand der Leerwohnungsziffer bzw. der Basler Leerwohnungsziffer einen effektiven Abgabesatz von 97.8 CHF/m² bedeuten.⁴² Daraus resultiert eine Abgabe von CHF 9'722 für diesen Haushalt, während die Pro-Kopf-Rückerstattung CHF 8'618 beträgt. Ein solcher schweizweit einheitlicher (ungewichteter) Abgabesatz von 108.3 CHF/m² implizierte schweizweit eine monatliche Umverteilung von 21.9 Mrd. CHF. Das heisst, jeden Monat würden 3.4% des jährlichen BIP umverteilt!

Beispiel 2: Singlehaushalt wohnhaft in Luzern, heute in einer 3-Zimmer-Wohnung, Wechsel in eine 2-Zimmer-Wohnung

ABB. 27: WOHNFLÄCHENSARBONUS BEISPIEL 2: SINGLEHAUSHALT, WOHNORT LUZERN



3-Zimmer-Wohnung	2-Zimmer-Wohnung
Durchschnitt Luzern: 77.2 m ² (GWS 2013)	Durchschnitt Luzern: 55.0 m ² (GWS 2013)
Kosten Luzern: ca. CHF 1'980 ⁴³	Kosten Luzern: ca. CHF 1'460 ⁴⁴

Berechnung & Darstellung: IWSB 2016.

Um einen Einpersonenhaushalt – unter Annahme eines Einkommens von CHF 8'000 – zu einem Umzug in die 22.2 m² kleinere und CHF 520 günstigere 2-Zimmer-Wohnung zu bewegen, ist eine Abnahme des verfügbaren Einkommens von CHF 2'701 nötig. Um diese alleine über einen Wohnflächensparbonus zu erreichen, müsste der schweizweite Abgabesatz bei 148.7 CHF/m² liegen (effektiver Abgabesatz in Luzern

³⁹ Die durchschnittlichen Ausgaben für das Wohnen sind tiefer, da die meisten Personen die tieferen Bestandsmieten bezahlen und nicht die Angebotsmieten. Bei diesem Beispiel wird aber mit Angebotsmieten gerechnet.
⁴⁰ Analog zu den Überlegungen zur Elastizität der Raumnachfrage (vgl. Kap. 4.2.6), wird auch hier bei der Einkommenselastizität für Wohnen der Wert von Schellenbauer (2007) verwendet.
⁴¹ CHF 170 = Einkommenszuwachs * Ausgabenanteil Wohnen (Annahme 20%) * Einkommenselastizität Wohnen (0.77).
⁴² 108.3 CHF/m² * (1 - 0.20/2) = 97.8 CHF/m²
⁴³ <http://www.homegate.ch/mieten/105684596>: 3-Zimmerwohnung, Neustadt – Winkelriedstrasse 47, mit Balkon, Baujahr 2001, 5. Stock, 77 m². Preis inkl. NK.
⁴⁴ <http://www.homegate.ch/mieten/105663865?8>: 2-Zimmerwohnung, Moosmatt – Voltastrasse 38, mit Balkon, 57m². Preis inkl. NK.



aufgrund der Gewichtung mit der Leerwohnungsziffer wäre dann 81.5 CHF/m²). Das Umverteilungsvolumen steigt auf 29.9 Mrd. CHF oder 4.7 BIP-Prozent pro Monat an.

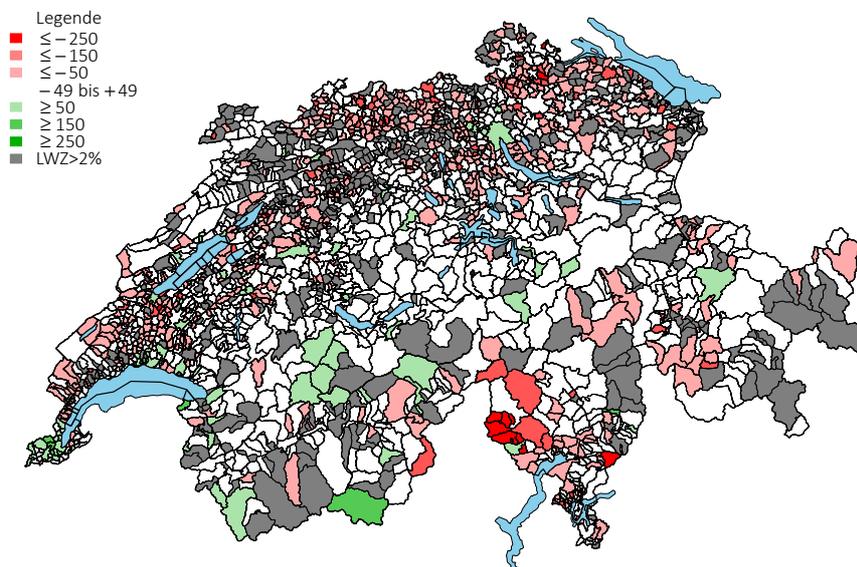
Die beiden Beispiele illustrieren folgende Wirkungsimplicationen: Um die Haushalte tatsächlich zum Umzug in kleinere Wohnungen zu bewegen, wären sehr hohe Abgabesätze pro m² nötig. Es würden enorme Summen umverteilt. Auch wird der Wohnflächensparbonus in günstigen Gebieten eine stärkere Wirkung entfalten, als in teuren Regionen. In teuren Gemeinden ist die nötige Einkommensveränderung für eine Veränderung des Wohnflächenkonsums infolge des höheren Preisniveaus deutlich grösser.

Ginge man von politisch eher praktikablen Abgabesätzen in der Grössenordnung von beispielsweise 15 CHF/m² aus, würden die Haushalte – ceteris paribus und unter Berücksichtigung der Preiselastizität der Nachfrage nach Wohnraum von -0.4 (Schellenbauer, 2007) – theoretisch ihren Wohnflächenkonsum um 1.1 m² (Beispiel Singlehaushalt in Luzern) respektive 0.7 m² (Beispiel Paarhaushalt in Basel) reduzieren wollen. In letzterem Fall würde die gewünschte Pro-Kopf-Reduktion dann lediglich 0.4 m² betragen.⁴⁵ Trotzdem wäre das Umverteilungsvolumen aber auch bei einem Abgabesatz von 15 CHF/m² (unter Annahme eines Leerwohnungsziffer-Schwellenwerts von 2%) bereits erheblich. Rund 3 Mrd. CHF oder 0.5 BIP-Prozent würden monatlich umverteilt.

Regional unterschiedliche Wirkung

Der Wohnflächensparbonus führt zu einer grossen regionalen Umverteilung. Je nach Bevölkerungsgrösse und Höhe der Leerwohnungsziffer der einzelnen Gemeinden würden im Falle eines Abgabesatzes von 15 CHF/m² monatlich zwischen 1'400 CHF und 198 Mio. CHF in den Wohnflächenfonds abgeführt, während auf der anderen Seite zwischen 1'200 CHF und 224 Mio. CHF in die Gemeinden zurückfliessen. Wer auf Gemeindeebene netto gemäss unserem Beispiel von einem unkorrigierten Abgabesatz von 15 CHF/m² und einem Schwellenwert für die Leerwohnungsziffer von 2% zu den Nettozahlern (rot) oder zu den Nettoempfängern (grün) gehören würde, ist in Abb. 28 dargestellt.

ABB. 28: WOHNFLÄCHENS-PAR-BONUS, NETTOBELASTUNG DES DURCHSCHNITTLICHEN GEMEINDEBEWOHNER PRO MONAT



Anmerkungen: Es wird ein (ungewichteter) Abgabesatz von 15 CHF/m² unterstellt; Berechnungsgrundlage sind nur bewohnte Wohnungen; LWZ = Leerwohnungsziffer. Datenquelle: GWS 2013. Berechnung & Darstellung: IWSB 2016.

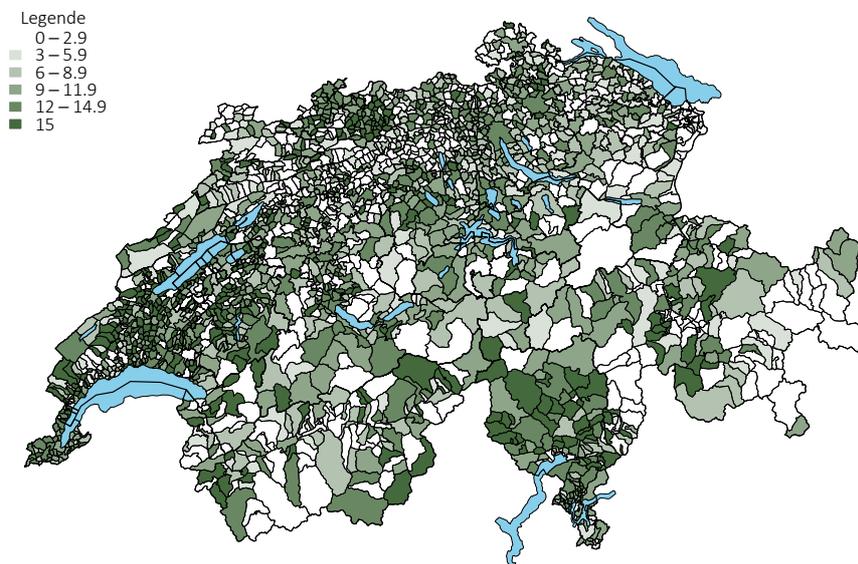
⁴⁵ In der statischen Modell-Betrachtung wäre dies aber aufgrund des fixen Angebots nicht möglich. Die Abgabe hätte unter den genannten Prämissen einzig eine Verteilwirkung. Erst im Verlaufe der Zeit würde sich der Wohnflächenkonsum durch Neu- und Umbauten von Wohnungen mit geringerer Wohnfläche allmählich reduzieren.



Die Nettobelastung hängt stark mit dem jeweiligen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum zusammen. Nur Gebiete mit tiefem Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum kommen als Nettoempfänger in Frage. Die grösste Netto-Pro-Kopf-Empfängergemeinde ist Chavannes-près-Renens mit 187 CHF pro Person. Dies resultiert aus einer Leerwohnungsziffer von 0 und einem sehr tiefen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum von 31.6 m². Demgegenüber steht die kleine Gemeinde Vergeletto (per 10. April 2016 neu Teil der Gemeinde Onsernone), welche ebenfalls keine Leerstände kennt (bei 55 Einwohnern) und pro Kopf 83.2 m² Wohnfläche konsumiert, weshalb diese 589 CHF pro Monat (!) im Durchschnitt netto bezahlen müsste.

Der durchschnittliche Gemeindebewohner insbesondere im Tessin wäre netto daher am stärksten belastet. Der durchschnittliche Bewohner in den grossen Städten würde hingegen netto nur gering belastet oder erhielte unter Umständen gar einen Bonus. Dies, obwohl der Wohnflächensparbonus so ausgelegt ist, dass er vor allem in Gebieten mit tiefen Leerwohnungsziffern greift, was häufig in kleinen, wohnungstechnisch illiquiden Gemeinden und in den städtischen Agglomerationen der Fall ist. Der daraus abgeleitete effektive Abgabesatz pro m² Wohnfläche ist in Abb. 29 dargestellt.

ABB. 29: WOHNFLÄCHENSPARBONUS – EFFEKTIVER, GEWICHTETER ABGABESATZ JE M²



Anmerkungen: Es wird ein (ungewichteter) Abgabesatz von 15 CHF/m² unterstellt. Datenquelle: GWS 2013. Berechnung & Darstellung: IWSB 2016.

BEURTEILUNG ANHAND DES ZIELSYSTEMS

Oberziel 1 | Hohe Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum

Die Abschätzungen des Wirkungspotenzials zum Wohnflächensparbonus illustrieren, dass die Lenkungsabgabe grundsätzlich eine stark positive Wirkung auf das Wirkungsziel 1.1 ausübt. Allerdings hängt die Wirkung natürlich von der Höhe des Abgabesatzes ab. Um eine erhebliche Wirkung auslösen zu können, sind sehr hohe Abgabesätze erforderlich. Die Lenkungswirkung fällt zudem in Gebieten mit tieferen Wohnkosten höher aus als in Gebieten, in denen das Wohnen insgesamt teurer ist.

Oberziel 2 | Hohe soziale Nachhaltigkeit

Aussagen bezüglich Wirkungsziel 2.1 sind schwierig. Wenn der Wohnflächensparbonus primär zu einer höheren Belegung führt, so kann damit gerechnet werden, dass sich die Wohnqualität der Wohnungen hinsichtlich Platz und Nutzbarkeit (Wohnraumeinteilung/Grundriss) leicht negativ verändert. Ähnliches



geschieht im Falle einer weiteren Angebotsausweitung des Wohnraums. Werden zunehmend kleinere Wohnungen gebaut, so könnte sich dies nachteilig auf die Nutzbarkeit dieser Wohnungen auswirken. Mit Blick auf das Wirkungsziel 2.5 kann zumindest kurz- bis mittelfristig von einer weitgehenden Zielneutralität ausgegangen werden. Wenn neu vermehrt Wohnungen mit kleineren Grundrissen erstellt werden, kann dies jedoch im Falle eines weiteren Bevölkerungswachstums zu unterproportional kleineren Gebäudevolumina führen.

Oberziel 3 | Hohe übrige ökologische Nachhaltigkeit

Ein Wohnflächensparbonus würde tendenziell eine verstärkte Entwicklung nach innen (Wirkungsziel 3.2) unterstützen. Aufgrund der Wirkung in Richtung einer besseren Belegung der Wohnungen würde sich vor allem auch die Einwohnerdichte erhöhen. Der Wirkungsmechanismus führt auch dazu, dass der Pro-Kopf-Energieverbrauch bezogen auf die Raumwärme (Wirkungsziel 3.3) sinken würde.

Oberziel 4 | Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit

Unter dem Gesichtspunkt, dass für eine gute Wirksamkeit hohe Abgabesätze erforderlich sind, stellen sich mit Blick auf das Oberziel 4 doch einige Fragen. Das Umverteilungsvolumen ist in Relation zum BIP enorm hoch, was doch zu Verzerrungen auf dem Wohnungsmarkt führen kann. Diese können sich insbesondere auch zwischen Räumen/Regionen ergeben, die der Lenkungsabgabe unterliegend und solchen, die nicht davon betroffen sind. Indirekt, über die veränderte Nachfrage, sind auch Disincentives für Investitionen in das Wohnraumangebot (Wirkungsziel 4.3) nicht auszuschliessen, indem weniger in bestimmte Wohnraumangebote (v.a. gehobenen Wohnraum) investiert wird. Unklar ist die Antwort auf die Frage nach der Staatsquotenneutralität in der Praxis. Wenngleich die Staatsquotenneutralität theoretisch aufgrund der Rückerstattung gewährleistet ist, so ist die Umverteilung angesichts der enormen Volumina höchstwahrscheinlich doch mit einem erheblichen Aufwand seitens der öffentlichen Hand verbunden, was die Staatsquotenneutralität wiederum reduziert.

Oberziel 5 | Gute Akzeptanz und Praktikabilität

Der Blick auf die Ergebnisse aus der Abschätzung des Wirkungspotenzials macht deutlich, dass je nach Region aufgrund des Wohnraumangebots die Möglichkeiten für eine Verhaltensanpassung der Subjekte und somit die Wahlfreiheit (Wirkungsziel 5.2) eingeschränkt sind. Auch die Vermittelbarkeit im politischen Prozess (Wirkungsziel 5.3) ist angesichts der erforderlichen hohen Abgabesätze schwierig. Ebenso Fragezeichen stellen sich bezüglich des Implementierungs- und Verwaltungsaufwands.

Gesamtbeurteilung

Die Problematik beim Wohnflächensparbonus in der hier vorgestellten Form stellt sich bei der Höhe des Abgabesatzes. Wird ein politisch eher akzeptierter, tiefer Abgabesatz gewählt, so bleibt die Lenkungswirkung trotz immer noch erheblichem Umverteilungsaufkommen sehr überschaubar. Vor diesem Hintergrund würde es ein solcher Wohnflächensparbonus im heutigen Umfeld auch politisch sehr schwer haben. Ein **Wohnflächensparbonus** erscheint daher mit Blick auf eine Umsetzung in dieser Form **nicht zweckmässig bzw. nicht empfehlenswert**.

4.4.2 WOHNGEBÄUDEFLÄCHENSPARBONUS | INSTRUMENT C 2

AUSGESTALTUNG

Grundmechanismus: Der Grundmechanismus bei dieser Lenkungsabgabe in Form eines Wohngebäudeflächensparbonus ist derselbe wie beim vorherigen Instrument C 1. Das Abgabeobjekt ist aber statt der Fläche der vermieteten Wohnungen und der Eigenheime die vom Wohngebäude bedeckte Fläche. Je grösser die Gebäudefläche ist, desto höher fällt die Abgabe aus. Sie wird vom Vermieter der Wohnungen bzw. vom Eigenheimbesitzer an den Staat bezahlt. Bei Mietwohnungen wird die Abgabe analog zu den



Heizkosten in der Nebenkostenabrechnung aufgeführt und dem Mieter angerechnet. Demgegenüber erhalten die Mieter bzw. Bewohner von Eigenheimen wie im Falle des Wohnflächensparbonus einen fixen, für alle gleich hoch angesetzten Betrag zurückerstattet.

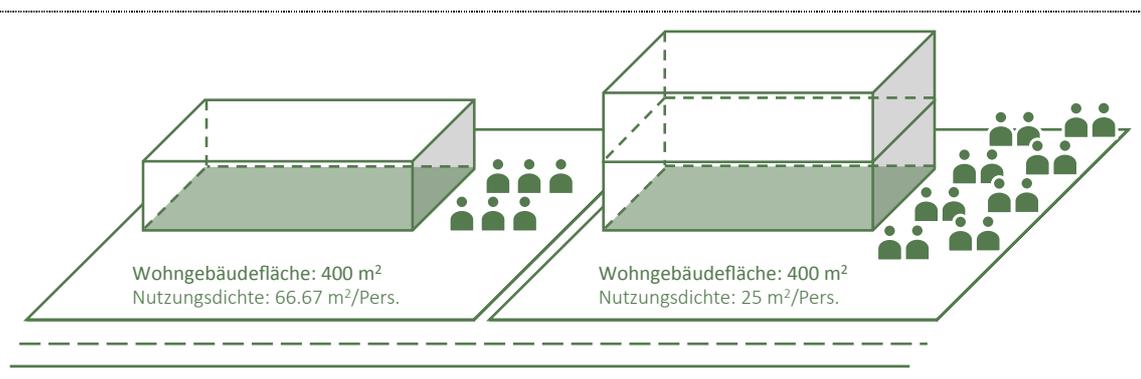
Die Lenkungsabgabe als Wohngebäudeflächensparbonus setzt einen Anreiz zur inneren Entwicklung bzw. zum Wohnen innerhalb verdichteter Struktur. Dadurch werden mehrgeschossige Wohngebäude attraktiver. Für den Umzug in mehrstöckige Gebäude ist der Anreiz höher als für einen Umzug in eine Wohnung gleicher Grösse in einem weniger hohen Gebäude. Damit wird Wirkungsziel 3.2 'Verstärkte Entwicklung nach innen' noch stärker unterstützt als im Fall des Wohnflächensparbonus. Auf der anderen Seite wirkt der Wohngebäudeflächensparbonus lediglich indirekt auf den Wohnflächenkonsum, indem Wohnungen in baulich verdichteten Strukturen tendenziell etwas weniger grosszügig ausfallen.

Anwendungsbereich: Auch bei diesem Instrument erstreckt sich der Anwendungsbereich der Lenkungsabgabe als Wohngebäudeflächensparbonus auf Mietwohnungen und Eigenheime.

Spezifikation/Bemessungsgrösse: Die Wohngebäudefläche ist die durch die Abgabe belastete Bemessungsgrösse (Abb. 30). Als Wohngebäude gelten sämtliche auf einem Wohnreal erstellten Ein-, Mehrfamilien-, Terrassen- und Reihenhäuser. Gebäude auf Industrie-, Gewerbe- und Landwirtschaftsflächen fallen nicht darunter. Die Wohngebäudefläche umfasst den Grundriss und allfällige Anbauten der Gebäude, nicht aber den Umschwung.

Die Wohngebäudeflächenabgabe wird vom Eigentümer des Wohnhauses entrichtet und im Falle von Mietwohnungen auf die Mieter anteilmässig überwält. Die für alle fixe Rückvergütung wird im Falle von Mietwohnungen via Vermieter an die in der Wohnung lebenden Personen aufgeteilt und ausbezahlt. Wie bei der Wohnflächenabgabe kommt die Lenkungswirkung dadurch zustande, dass die Mieter durch ihr Verhalten bei der Wohnungswahl die Wohnkosten beeinflussen können, während der Betrag der Rückvergütung, von der sie profitieren, für sie unbeeinflussbar bleibt. Um den Mechanismus im Bewusstsein der Mieter zu verankern, wäre es notwendig, die Lenkungsabgabe deutlich in der Nebenkostenabrechnung aufzuführen.

ABB. 30: WOHNGEBÄUDEFLÄCHE ALS BEMESSUNGSGRÖSSE



Darstellung: IWSB 2016.

Der Wohngebäudeflächensparbonus oder auch -malus (WGFSBM) als Nettobetrag ist auf Stufe Gebäude und dessen Bewohner wie folgt spezifiziert:

$$WGFSBM_{i,g} = \text{Rückerstattung}_j - WGFA_j$$

Für die Wohngebäudeflächenabgabe (WGFA) bzw. die Rückerstattung ergibt sich folgende Spezifikation:



$$WGFA_j = \text{Wohngebäudefläche}_j \times \text{Abgabesatz}_{CH}$$

$$\text{Rückerstattung}_j = \frac{\text{Wohngebäudefläche}_j \times \text{Abgabesatz}_{CH}}{\text{Bewohner}_{CH}} \times \text{Bewohner}_j$$

Der Abgabesatz ist wiederum schweizweit – oder im Falle einer kantonalen Anwendung kantonsweit – ein einheitlicher Frankenbetrag pro Quadratmeter. Auch hier ist dessen Festlegung ex ante schwierig.

Die den Wohngebäudeflächensparbonus/-malus und die Wohngebäudeflächenabgabe bestimmenden Variablen sind die folgenden:

- **Wohngebäudefläche:** Grundriss des einzelnen Gebäudes (j) (ohne Umschwung) in Quadratmetern anhand der Daten von kantonalen Grundbuch- und Vermessungsämtern.⁴⁶
- **Abgabesatz:** Aufgrund von Elastizitäten zu bestimmender einheitlicher Betrag mit Blick auf eine hinreichende Lenkungswirkung.
- **Rückerstattung:** Rückerstattung an die Bewohner des Gebäudes = Pro-Kopf-Rückerstattung aufgrund des CH-Durchschnitts x Anzahl Bewohner des Gebäudes (j).
- **Bewohner:** Bewohner des Gebäudes (j), das von der Abgabe betroffen ist.

Die Wohngebäudeflächenabgabe selbst ist gleich wie die Wohnflächenabgabe ein in Abhängigkeit der Fläche unterschiedlich hoher variabler Betrag, dessen Erhebung über die Gemeinden oder Kantone erfolgt.

Umsetzungs-/Trägerebene: Grundsätzlich erfolgt die konkrete Umsetzung über die Kantone im Austausch mit den Gemeinden.

Ergänzungen/Ausnahmen: Wohngebäude mit vornehmlich Not- oder Sozialwohnungen sollen aus den gleichen Gründen wie beim Wohnflächensparbonus nicht dem Wohngebäudeflächensparbonus unterliegen.

Umsetzungsaufwand: Auch beim Wohngebäudeflächensparbonus muss zunächst eine entsprechende kantonale Gesetzesgrundlage erarbeitet werden. Ebenso wären für die Abgabenerhebung und die Rückerstattung angesichts der zu erwartenden hohen Umverteilungsvolumina (vgl. nachfolgende Abschätzung des Wirkungspotenzials) entsprechende Systeme zu entwickeln. Denn eine Koppelung mit bereits etablierten Erfassungssystemen (Liegenschaftssteuer, VOC-Abgabe) dürfte schwierig sein.

INVOLVIerte AKTEURE / ANSPRUCHSGRUPPEN

Zielgruppe dieses Instruments sind alle Haushalte in einer Mietwohnung oder mit Wohneigentum, die bezogen auf das Wohngebäude wenig verdichtet und mit einem überdurchschnittlichen Flächenbedarf wohnen.

Bei den **politisch-administrativen Akteuren** stehen primär die kantonalen Fachstellen bei der Erarbeitung der entsprechenden Gesetzesgrundlagen und Umsetzung des Instruments im Vordergrund.

Gewinner sind die Haushalte bzw. Personen, die bereits heute baulich verdichtet und flächensparend wohnen und über die Rückerstattung zu Nettoempfängern werden.

Verlierer dieses Instruments sind jene Haushalte, die wenig verdichtet auf grossen Wohngebäudeflächen wohnen und dadurch Nettozahler sind.

⁴⁶ Näherungsweise könnten für eine grobe Abschätzung auch Daten gemäss der Arealstatistik eingesetzt werden (Bundesamt für Statistik, 2015b).



ABSCHÄTZUNG DES WIRKUNGSPOTENZIALS

Im Vergleich zum Wohnflächensparbonus könnten sich die Bewohner beim Wohngebäudeflächensparbonus die Abgaben mit den übrigen Bewohnern des Gebäudes teilen. Je höher die Nutzungsdichte (mehr Stockwerke) unter gleichbleibendem Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum ausfällt, desto tiefer ist die Abgabe für die Bewohner. Die Konsumneigung aus den beiden Beispielen im Zusammenhang mit der Abschätzung des Wirkungspotenzials des Wohnflächensparbonus (Paarhaushalt: Wechsel 4-Zimmer-Wohnung in 3-Zimmer-Wohnung; Singlehaushalt: Wechsel 3-Zimmer-Wohnung in 2-Zimmer-Wohnung | vgl. Kap. 4.4.1) bleibt gleich. Als Konsequenz akzentuierte sich der Stadt-Land-Graben (höhere Dichte in den städtischen Agglomerationen und Städten). Die Wohngebäudeflächenabgabe müsste in den beiden städtischen Beispielen des Instruments C 1 massiv höher ausfallen, als dies bei einer Wohnflächenabgabe mit gleichem Gesamtaufkommen der Fall ist. Gleichzeitig würde zusätzlich mehr umverteilt, weil nun keine Ausnahmen mehr für Gemeinden mit einer hohen Leerwohnungsziffer gemacht würden.

Mit Blick auf die Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums dürfte der Gesamteffekt beim Wohngebäudeflächensparbonus theoretisch noch etwas höher ausfallen als beim Wohnflächensparbonus. Der Grund liegt darin, dass der Wohngebäudeflächensparbonus stärkere Auswirkungen im ländlichen Raum hätte, wo der Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum höher ist. Die Kombination von Faktoren wie grösserer Anwendungsbereich/-perimeter bzw. weniger Ausnahmen (keine Korrektur auf Basis der Leerwohnungsziffer), geringere Dichte (höhere Abgabelast wo m^2 -Wohnfläche stärker der Wohngebäudefläche entspricht) und zugleich tiefere Wohnkosten (wodurch der prozentuale Preiseffekt grösser ist) führt zu einer gegenseitigen Verstärkung im ländlichen Raum.

BEURTEILUNG ANHAND DES ZIELSYSTEMS

Oberziel 1 | Hohe Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum

Die Überlegungen zur Abschätzung des Wirkungspotenzials beim Wohngebäudeflächensparbonus machen deutlich, dass auch bei diesem Instrument, in Abhängigkeit der Abgabesatzhöhe, mit einer deutlich positiven Wirkung auf das Wirkungsziel 1.1 und daher mit einer Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums zu rechnen ist. Allerdings würde der Wirkungsmechanismus im Vergleich zu Instrument C 1 dazu führen, dass die Umverteilungswirkung zwischen urbanen Regionen (mit höheren Dichten) und peripheren Regionen (mit geringeren Dichten) noch stärker ausfallen würde bzw. die Bewohner letzterer Regionen vergleichsweise stärker belastet würden.

Oberziel 2 | Hohe soziale Nachhaltigkeit

Bezüglich Wirkungsziel 2.1 dürfte sich eine weitgehende Zielneutralität einstellen. Da sich der Wohngebäudeflächensparbonus auf die Grundfläche der Baute und nicht auf die Wohnung bezieht, ist mit Ausnahme jener Gebäude, bei denen Gebäudefläche und Wohnungsfläche identisch sind, weniger davon auszugehen, dass sich die Wohnqualität der Wohnungen gross verändert. Allerdings kann sich das Instrument, aufgrund des Sachverhalts, dass die Wohngebäudefläche als Bemessungsgrundlage dient, unter Umständen negativ auf Wirkungsziel 2.5 auswirken. Die bauliche Verdichtung in die Höhe wird unterstützt, wodurch auch der Blick auf Grün- und Freiräume sowie den Himmel eingeschränkt werden kann. Obwohl diese Wirkung davon abhängig ist, wie die Parzellen und das Verhältnis von bebautem zu unbebautem Boden ausgestaltet sind, dürfte dies ein Instrument sein, welches hier eine negative Zielkorrelation aufweist.

Oberziel 3 | Hohe übrige ökologische Nachhaltigkeit

Eine deutlich stärkere Wirkung betreffend Wirkungsziel 3.2 (Entwicklung nach innen) ist hingegen beim Wohngebäudeflächensparbonus im Vergleich zum Instrument C 1 zu erwarten – wiederum aufgrund des



Umstands, dass die Gebäudefläche die Bemessungsgrundlage ist. Auch hinsichtlich der Bodenversiegelung (Wirkungsziel 3.1) würde sich eine positiv korrelierte Wirkung einstellen.

Oberziel 4 | Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit

Wie beim Wohnflächensparbonus sind auch beim Wohngebäudeflächensparbonus hohe bzw. vergleichsweise noch höhere Abgabesätze erforderlich, um eine hohe Wirksamkeit (Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum) auslösen zu können. Damit wäre auch hier das Umverteilungsvolumen in Relation zum BIP sehr gross, was zu gewissen Verzerrungen auf dem Wohnungsmarkt führen könnte. Diese würden sich vor allem zwischen dichteren und weniger verdichteten Räumen/Regionen manifestieren und könnten auch insbesondere bei EFH Disincentives bei den Investitionen mit sich bringen. Weiter ist auch bei der Wohngebäudeflächenabgabe damit zu rechnen, dass angesichts der enormen Volumina an umverteilten Mitteln höchstwahrscheinlich ein erheblicher Aufwand seitens der öffentlichen Hand entsteht, was die Staatsquotenneutralität beeinträchtigt.

Oberziel 5 | Gute Akzeptanz und Praktikabilität

Je nach Wohnraumangebotssituation und Region sind die Möglichkeiten für eine Verhaltensanpassung der Subjekte (Wahlfreiheit) gemäss Wirkungsziel 5.2 erheblich eingeschränkt. Stark erschwerend kommt hinzu, dass die erforderlichen Abgabesätze, um eine effektive Wirkung erzielen zu können, im politischen Prozess (Wirkungsziel 5.3) kaum zu vermitteln sind.

Gesamtbeurteilung

Die Gesamtproblematik der hier vorgestellten Form eines Wohngebäudeflächensparbonus ist die gleiche wie beim Wohnflächensparbonus: Entscheidet man sich für einen politisch noch am ehesten akzeptierten, tiefen Abgabesatz, stellt sich nur eine geringe Lenkungswirkung ein. Gleichzeitig ist das Umverteilungsvolumen im Vergleich zu anderen Lenkungsabgabesystemen erheblich höher.⁴⁷ Somit wird es auch dieses Instrument im heutigen Umfeld angesichts der zu erwartenden geringen politischen Akzeptanz sehr schwer haben. Ein **Wohngebäudeflächensparbonus** erscheint daher mit Blick auf eine Umsetzung in der dargelegten Ausgestaltung **nicht zweckmässig bzw. nicht empfehlenswert**.

4.5 STEUERUNGSTRUMENTE MITTELS STEUERLICHER ANREIZE

4.5.1 ANPASSUNG EIGENMIETWERT | INSTRUMENT D 1

AUSGESTALTUNG

Ausgangslage: Ansätze mittels steuerlicher Anreize beziehen sich vor allem auf den Eigenheimbereich. Unter Berücksichtigung des oftmals höheren Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums (vgl. Tab. 1 in Kap. 2.1) stellt sich beim vorliegenden Instrument die Frage, wie der Eigenmietwert vermehrt als Ansatz zur Steuerung des Wohnflächenkonsums eingesetzt werden könnte.

Der Eigenmietwert wird zu Steuerzwecken festgelegt, da Eigenheimbesitzer im Vergleich zu Mietern keine Mietkosten im eigentlichen Sinn für die Benutzung der Liegenschaft bezahlen müssen bzw. sie die mit der Nutzung ihrer Liegenschaft verbundenen Kosten (Hypothekarzinsen, Unterhalt) einkommensmindernd abziehen können. Demgegenüber kann der Mieter die Mietzinsen bei den Steuern nicht abziehen. Um diesen Tatbestand auszugleichen, wird der Eigenmietwert einer Liegenschaft bei Eigenheimbesitzern als Bruttoeinkunft versteuert. Der Eigenmietwert sollte dabei dem Marktwert der selbst genutzten Lie-

⁴⁷ Zum Beispiel beläuft sich der Ertrag aus der CO₂-Abgabe auf jährlich rund 1 Mrd. CHF und macht damit einen Bruchteil im Vergleich zum Wohnflächen- oder Wohngebäudeflächensparbonus aus (vgl. Bundesamt für Umwelt, 2016).



genschaft entsprechen (Eidg. Steuerverwaltung, 2015).⁴⁸ Unter dem Aspekt der Wohneigentumsförderung kann der Eigenmietwert durch die Kantone aber bis zu 40% unter der Marktmiete angesetzt werden. Diese Bevorzugung der Eigenheimbesitzer soll Anreize auslösen, Wohnraum nicht zu mieten, sondern zu besitzen. Dadurch kann bei gleichen Ausgaben wie bei einer Wohnungsmiete mehr Wohnraum und mehr Fläche genutzt werden.

Eine Anpassung des Eigenmietwerts soll dahingehend wirken, dass der Anreiz, aufgrund von Wohneigentum einen vergleichsweise höheren Wohnflächenkonsum vorzunehmen, reduziert wird.

Steuerungsgegenstand: Der eigentliche Steuerungsgegenstand ist der Eigenmietwert. Die Reduktion des Eigenmietwerts als Wohneigentumsförderungsmassnahme soll dabei mit einer Auflage versehen werden – wie dies im Falle einer Förderung im Bereich des gemeinnützigen Wohnungsbaus ebenfalls erfolgt (vgl. Instrumente A 1.1, A 2.1 oder B 3). Eine Reduktion des Eigenmietwerts auf 60% des marktüblichen Mietwerts kann nur dann vorgenommen werden, wenn das Eigenheim eine gewisse Mindestbelegung aufweist.

- **Variante 1:** Die Mindestbelegung könnte dabei analog wie bei Instrument A 1.1 ausgestaltet sein: 'Anz. Pers. pro Eigenheim \geq Anz. Zimmer - 1'.
- **Variante 2:** Im Falle einer weniger restriktiven Auflage (auch mit Blick auf die Akzeptanz) wäre es denkbar, dass die Mindestbelegung geringer ausfallen darf: 'Anz. Pers. pro Eigenheim \geq Anz. Zimmer - 2'.

Wird diese Mindestbelegung nicht gewährleistet, so entspricht der Eigenmietwert dem effektiven Marktwert. Dadurch besteht mit Blick auf den Eigenmietwert ein stärkerer Anreiz, den Wohnflächenkonsum zu reduzieren.

Adressat: Von der Anpassung des Eigenmietwerts durch die Einführung einer Auflage in Form einer Belegungsvorschrift wären alle Eigenheimbesitzer betroffen, die neu Wohneigentum für den Eigenbedarf erwerben.

Umsetzungs-/Trägerebene: Die Umsetzung des auf diese Weise angepassten Eigenmietwerts erfolgt auf kantonaler Ebene.

Ergänzungen/Ausnahmen: Mit Blick auf eine Gewährleistung der Eigentumsgarantie muss die Auflage der Belegungsvorschrift zunächst zu Beginn bei Neubezug/-erwerb des Eigenheims und während einer bestimmten Periode gewährleistet sein, um von einem reduzierten Eigenmietwert zu profitieren.

Umsetzungsaufwand: Die Eigenheimbesitzer müssen bei den Steuerbehörden den Nachweis erbringen, dass die Auflage eingehalten wird und eine Berechtigung zur Reduktion des Eigenmietwerts um 40% vorliegt.

INVOLVIerte AKTEURE / ANSPRUCHSGRUPPEN

Zielgruppe dieses Instruments sind private Haushalte, die von der Wohneigentumsförderung aufgrund eines reduzierten Eigenmietwerts profitieren wollen.

Bei den **politisch-administrativen Akteuren** spielen die entsprechend involvierten kantonalen Steuerämter eine wichtige Rolle hinsichtlich der Anpassung der Gesetzesgrundlagen und deren Umsetzung.

Gewinner im Falle einer Anwendung dieses Instruments ist vorwiegend die Allgemeinheit, da tendenziell weniger Boden insbesondere zum Zweck von eher flächenintensiven Eigenheimen überbaut wird.

⁴⁸ Wenn ein Eigenheimbesitzer dauerhaft eines oder mehrere Zimmer seines Wohneigentums nicht mehr benutzt, darf er unter gewissen Voraussetzungen einen Abzug am veranschlagten Eigenmietwert vornehmen. Diesen sogenannten Unternutzungsabzug kennen die Kantone ZH, SH, UR, OW, GR und TG. Die davon betroffenen Gebäudeteile müssen tatsächlich leer bzw. unmöbliert sein und dürfen auch nicht als Abstellkammer genutzt werden.



Zu den Verlierern gehören neue Eigenheiminteressierte, welche die Auflage durch die Belegungsvorschriften nicht erfüllen können oder wollen und somit nicht von der Wohneigentumsförderung profitieren.

ABSCHÄTZUNG DES WIRKUNGSPOTENZIALS

Die Auswirkungen einer Veränderung des Eigenmietwerts sind sehr komplex in der Abschätzung, weswegen im Rahmen der Auslegeordnung dieser Studie auf eine Beispielrechnung für einen Paarhaushalt mit Wohneigentum in Form eines EFH zurückgegriffen werden soll. Aber selbst eine Beispielrechnung anhand eines Paarhaushalts in der Stadt Basel bzw. Schaffhausen bleibt eine grobe Annäherung. Die Probleme ergeben sich u.a. aus dem Unterschied zwischen vollständigen Kosten des Wohnens im Eigenheim (d.h. inkl. Rückstellungen, Finanzierungsstruktur etc.) und der Marktmiete, aber auch aus den nicht abschätzbaren Auswirkungen auf das steuerbare Vermögen bzw. Einkommen, wenn sich die Attraktivität des Wohneigentums steuerlich verschlechtert ('Anpassungseffekte').

Die Beispielrechnung in Tab. 9 veranschaulicht, dass eine von einer gewissen Mindestbelegung abhängige Reduktion des Eigenmietwerts, eine Preiserhöhung um ca. sieben bis zehn Prozent ausmachen könnte. Diese Werte können jedoch in Abhängigkeit des Kantons, des Zivilstands, der Mietpreise, der Finanzierung des Wohneigentums, des Einkommens, des sonstigen Vermögens etc. markant variieren.

TAB. 9: BEISPIELRECHNUNG ANPASSUNG EIGENMIETWERT FÜR VERHEIRATETEN PAARHAUSHALT IN BS UND SH

Annahmen zum Beispielhaushalt	Basel	Schaffhausen	Quelle
Durchschnittliches Nettoeinkommen Haushalt	CHF 79'320	CHF 79'320	BFS HABE 2013
Durchschnittliche Mietkosten pro m ² und Monat	CHF 17.4	CHF 13.8	BFS GWS & SE 2014
Durchschnittliche Wohnfläche pro Wohnung in der Schweiz	99 m ²	99 m ²	BFS GWS 2014
Marktmiete pro Jahr	CHF 20'671	CHF 16'394	
Eigenmietwert (mind. 60% BS, mind. 70% SH der Marktmiete)	CHF 12'403	CHF 11'476	
Steuerbares Vermögen (ca. oberstes Terzil)	CHF 100'000	CHF 100'000	ESTV 2012
Steuerschuld mit minimalem Eigenmietwert	CHF 11'987	CHF 12'062	Kant. Steuerrechner 2016
Steuerschuld mit Eigenmiete = Marktmiete	CHF 14'131	CHF 13'263	
Differenz aufgrund des reduzierten Eigenmietwerts	CHF 2'144	CHF 1'201	
in % der Marktmiete	10.4%	7.3%	

Datenquelle: GWS 2013. Berechnung: IWSB 2016.

Betrachtet man nun die Einfamilienhausbewohner, so erfüllen in der oben genannten Variante 1 70.1% die Belegungsvorschrift 'Anz. Pers. pro Eigenheim ≥ Anz. Zimmer - 1' nicht. Bei der weniger strikten Variante 2 mit der Belegungsvorschrift 'Anz. Pers. pro Eigenheim ≥ Anz. Zimmer - 2' sind es noch immer 46.3%.

Erhöhen sich nun bei diesen Haushalten die Kosten für das Wohnen um sieben bis zehn Prozent, so reduziert sich deren Nachfrage nach Wohnraum um 2.8% bis 4.0%. Dadurch würde sich in Variante 1 der Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum der EFH-Haushalte von 52.6 m² auf zwischen 51.5 m² bis 51.1 m² reduzieren, was einen Rückgang um 2.0% bis 2.9% bedeutet. Mit der weniger strikten Variante 2 könnte der EFH-Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum um 1.4% bis 2.0% bzw. auf zwischen 51.9 m² bis 51.5 m² gesenkt werden.



BEURTEILUNG ANHAND DES ZIELSYSTEMS

Oberziel 1 | Hohe Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum

Die Beispielrechnung im Rahmen der Abschätzung des Wirkungspotenzials macht deutlich, dass das Instrument aufgrund der Erhöhung der Wohnkosten grundsätzlich eine Wirkung in Richtung Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums auszulösen vermag. Gleichwohl ist diese Wirkung relativ gering, bezieht sie sich doch nur auf einen Teil des Wohnungsmarkts. Offen bleibt, wie sich eine Koppelung der Reduktion des Eigenmietwerts an eine Auflage in Form von m²-Vorgaben auswirken würde. Gleichzeitig würde dies aber einen noch stärkeren Eingriff bedeuten.

Oberziel 2 | Hohe soziale Nachhaltigkeit

Da das Instrument eine Auflage in Form einer Belegungsvorschrift impliziert, stellt sich auch hier die Frage, wie sich dies auf die Wohnqualität (Wirkungsziel 2.1) niederschlägt. Allerdings ist diese Belegungsvorschrift nicht wie bei den Regulierungsinstrumenten zwingend, sondern impliziert bei Nichteinhaltung primär einmal höhere Wohnkosten. Es ist unter Umständen damit zu rechnen, dass zur Einsparung von Kosten der Wohnraum teilweise mit mehr Personen geteilt wird und sich dies (leicht) negativ auf die Wohnqualität auswirken könnte. Hinsichtlich der hohen visuellen Lebensqualität durch den Blick auf Frei- und Grünräume (Wirkungsziel 2.5) würde sich das Instrument kaum negativ auswirken; eine Erhöhung der Gebäudevolumina ist nicht zu erwarten. Langfristig könnte aufgrund der Nachfragereduktion von Wohnraum bei Bevölkerungswachstum das Gebäudevolumen unterproportional zunehmen.

Oberziel 3 | Hohe übrige ökologische Nachhaltigkeit

Über die Schaffung eines monetären Anreizes bei den Eigenheimbesitzern die Belegung zu erhöhen – bzw. eine tiefe Belegung finanziell zu bestrafen –, würde eine gewisse Erhöhung der Einwohnerdichte erzielt und damit das Wirkungsziel 3.2 'Verstärkte Entwicklung nach innen' unterstützt. Die Wirkung muss jedoch insofern relativiert werden, als gerade beim Wohneigentum in seiner raumgreifenden Form als EFH der Gesamtbeitrag zur inneren Entwicklung sehr gering ist.

Oberziel 4 | Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit

Die Verteuerung der Wohnkosten im Eigenheimbereich bei Nichteinhaltung der Belegungsvorschriften könnte bei einer solchen Anpassung des Eigenmietwerts zu Disincentives für Investitionen (Wirkungsziel 4.3) in diesem Segment des Wohnungsmarkts führen.

Oberziel 5 | Gute Akzeptanz und Praktikabilität

Beim Wirkungsziel 5.2 'Gute Möglichkeiten für Verhaltensanpassungen der Subjekte' ist eine neutrale Zielkorrelation zu erwarten, da bestehende Eigenheimbesitzer nicht betroffen wären und neue Eigenheimbesitzer bei der Erstellung oder beim Erwerb von Wohneigentum die Folgen einer Nichteinhaltung der Mindestbelegung in ihr Entscheidungskalkül einbeziehen könnten. Gleichwohl dürfte dieses Instrument politisch umstritten sein. Dies angesichts der Tatsache, dass in der politischen Diskussion immer wieder eine Abschaffung des Eigenmietwerts bereits in der heutigen Form gefordert wird.

Gesamtbeurteilung

Insgesamt ist bei diesem Instrument eine sehr überschaubare Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums zu erwarten. Erschwerend hinzu kommen die Nachteile bezüglich der (politischen) Akzeptanz. Eine **Anpassung des Eigenmietwerts** erscheint daher mit Blick auf eine Umsetzung in dieser Form **nicht zweckmässig bzw. nicht empfehlenswert**.



4.5.2 NEUGESTALTUNG LIEGENSCHAFTSBESTEuerung | INSTRUMENT D 2

AUSGESTALTUNG

Ausgangslage: Ein weiterer Ansatz zwecks einer verfeinerten Steuerung bezüglich der Hauptzielsetzung besteht im Bereich der Liegenschaftsbesteuerung von Eigenheimen. Die eigentliche Liegenschaftssteuer ist eine kantonale oder kommunale Steuer auf Liegenschaften, die im Hoheitsgebiet des Kantons oder der Gemeinde liegen. Allerdings wird sie sehr uneinheitlich erhoben. Im Falle des Kantons Basel-Stadt unterliegen zum Beispiel nur die juristischen Personen einem Minimalsteuersatz von 2% des Steuerwerts der Liegenschaft. Natürliche Personen müssen keine Liegenschaftssteuer entrichten. Demgegenüber wird in allen Kantonen und Gemeinden bei natürlichen Personen eine Vermögenssteuer auf Liegenschaften erhoben. Schweizweit beläuft sich das jährliche Aufkommen auf rund 2 Mrd. CHF (WSL, 2010, p. 36).

Bei einer Neugestaltung der Liegenschaftsbesteuerung für Eigenheime – sei es via eigentliche Liegenschaftssteuer oder via Vermögenssteuer auf Liegenschaften – könnte mit Blick auf das Hauptziel 'Bestmögliche Reduktion der Wohnfläche pro Kopf' eine entsprechende Variabilisierung vorgenommen werden, indem der Steuerwert der Liegenschaft in Abhängigkeit des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums gewichtet wird.

Steuerungsgegenstand: Der eigentliche Steuerungsgegenstand ist der Steuerwert eines selbstgenutzten Eigenheims. Der Steuerwert eines Eigenheims wird zunächst wie bisher berechnet. Im Anschluss wird der Steuerwert mit einem Gewichtungsfaktor multipliziert, der den Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum im jeweiligen Eigenheim in Relation zum durchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum (schweizweit oder kantonal) wiedergibt.

Der **Steuerwert** für die jeweilige Liegenschaft bzw. den Eigenheimbesitzer wäre demnach folgendermassen zu spezifizieren:

$$\text{Steuerwert}_{neu,i} = \text{Steuerwert}_{alt,i} \times \text{Gewichtungsfaktor}_i$$

Die Formel für den **Gewichtungsfaktor** lautet dabei:

$$\text{Gewichtungsfaktor}_i = \frac{\text{Wohnflächenkonsum pro Kopf}_i}{\text{Wohnflächenkonsum pro Kopf}_\emptyset}$$

Im Falle von Eigenheimen mit einem unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum ist der Gewichtungsfaktor kleiner eins, wodurch sich der neue Steuerwert reduziert. Bei einem überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum wird der Gewichtungsfaktor grösser eins sein und der neue Steuerwert erhöht sich. Auf diese Weise würde ein Anreiz implementiert, aufgrund einer höheren Belastung bei der Liegenschaftsbesteuerung den Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum zu reduzieren.

Adressat: Von einer solchen Neugestaltung der Liegenschaftsbesteuerung wären alle neuen und bisherigen Eigenheimbesitzer betroffen, die ihr Wohneigentum selbst bewohnen.

Umsetzungs-/Trägerebene: Da die bisherige Besteuerung von Liegenschaften auf kantonaler Ebene erfolgt, ist eine entsprechende Neugestaltung des Liegenschaftswerts auch durch die Kantone umzusetzen.

Ergänzungen/Ausnahmen: Eigenheimbesitzer, die den Nachweis erbringen, auf eine überdurchschnittliche Pro-Kopf-Wohnfläche angewiesen zu sein – zum Beispiel aufgrund einer körperlichen Behinderung oder indem sie auf Arbeitsräume im Rahmen ihrer Erwerbstätigkeit angewiesen sind –, können diese Zusatzflächen bei der Berechnung des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums abziehen.

Umsetzungsaufwand: Für die Neugestaltung der Liegenschaftsbesteuerung in Form einer Variabilisierung durch eine Gewichtung bedarf es einer Anpassung der entsprechenden kantonalen Steuergesetzesgrund-



lagen. Die Eigenheimbesitzer müssen zugleich den Nachweis für ihren individuellen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum erbringen, der durch die Behörden stichprobenmässig über das Gebäude- und Wohnungsregister zu überprüfen ist.

INVOLVIERTE AKTEURE / ANSPRUCHSGRUPPEN

Die **Zielgruppe** bei einer Neugestaltung der Liegenschaftsbesteuerung sind wie bei Instrument D 1 private Haushalte, die Wohneigentum besitzen oder erwerben wollen.

Auf Ebene der **politisch-administrativen Akteure** sind es zunächst die Steuerämter, welche die neue Liegenschaftsbewertung umsetzen müssen.

Die **Gewinner** einer solchen Variabilisierung der Liegenschaftsbesteuerung sind jene Eigenheimbesitzer, die einen Gewichtungsfaktor kleiner eins aufweisen und dadurch von einer geringeren steuerlichen Belastung ihrer Liegenschaft profitieren. Wiederum erfährt auch die Allgemeinheit einen Nutzengewinn, wenn mit dieser Massnahme ein subsidiärer Beitrag gegen die Zersiedelung und die weitere Überbauung von Frei- und Grünflächen geleistet wird.

Verlierer dieser Massnahme sind Eigenheimbesitzer, die aufgrund der Variabilisierung neu eine höhere Besteuerung ihrer Immobilie erfahren.

ABSCHÄTZUNG DES WIRKUNGSPOTENZIALS

Der Effekt einer Berücksichtigung eines Gewichtungsfaktors bei der Bemessung der Liegenschaftssteuer auf den Wohnflächenkonsum ist wegen der Heterogenität bei der Besteuerung sehr schwierig. Einerseits variieren die Steuersätze enorm zwischen den Kantonen (0.3 Promille im Kanton Nidwalden, bis zu drei Promille im Kanton Freiburg). Hinzu kommen je nach Kanton auch noch kommunale Unterschiede.

Herleiten lässt sich aber, wie unterschiedlich hoch der Gewichtungsfaktor für eine Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums in der Schweiz ist: Tab. 10 zeigt die kantonalen Werte und Abb. 31 die kommunalen. Während der Gewichtungsfaktor bei einer kommunalen Ausgestaltung zwischen 0.67 (Saint-Gingolph am Genfersee) und 1.85 (Vergeletto, Bezirk Locarno) schwankt, liegen die kantonalen Werte deutlich näher beieinander (GE: 0.83, SH/TG: 1.11).

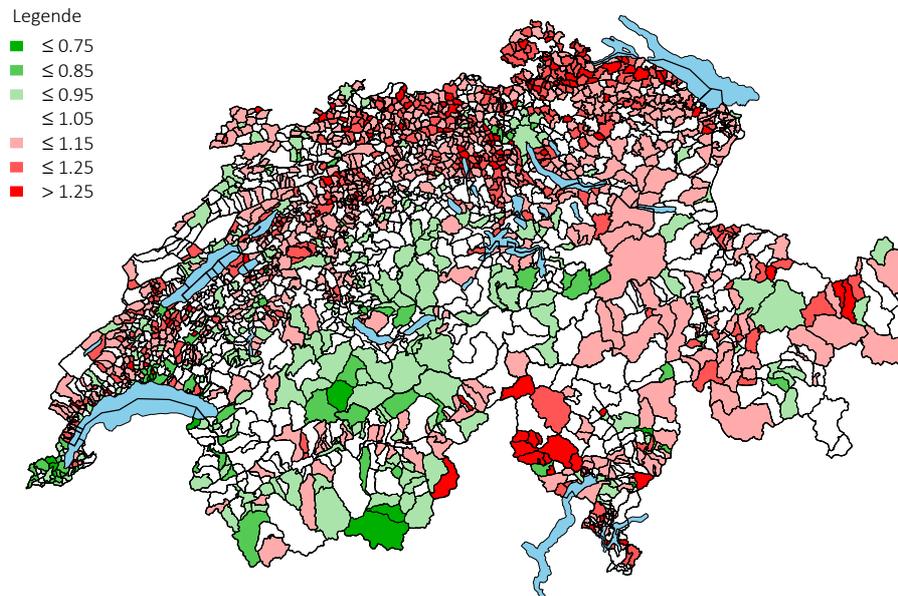
TAB. 10: GEWICHTUNGSFAKTOR WOHNFLÄCHE-PRO-KOPF NACH KANTON | 2013

ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL
0.98	0.99	1.00	0.98	1.06	1.02	1.06	1.08	1.04	0.98	1.09	0.93	1.05
SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
1.11	1.10	1.01	1.03	1.01	1.09	1.11	1.03	0.94	0.96	0.96	0.83	0.99

Datenquelle: GWS 2013. Berechnung: IWSB 2016.



ABB. 31: GEWICHTUNGSFAKTOR WOHNFLÄCHE-PRO-KOPF NACH GEMEINDE | 2013



Datenquelle: GWS 2013. Darstellung: IWSB 2016.

Insgesamt ist eine Quantifizierung nicht möglich. Es ist jedoch aufgrund der folgenden Überlegungen von einem geringen Gesamteffekt auszugehen: In Genf würde der Satz für natürliche Personen von 1.0 Promille (mit Ausnahmenregelungen) auf 0.83 Promille sinken, während dieser im Thurgau von 0.5 Promille auf 0.56 Promille steigen müsste. Da in Genf die Liegenschaftspreise höher sind, dürfte hier die tiefere Steuerbelastung ceteris paribus gar zu einer leichten Zunahme des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums führen. Demgegenüber ist der Reduktionseffekt im Kanton Thurgau deutlich geringer, da die Gewichtung auf einer tieferen Basis geschieht (halb so hoch wie im Kanton Genf).

BEURTEILUNG ANHAND DES ZIELSYSTEMS

Oberziel 1 | Hohe Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum

Wie die Überlegungen zur Abschätzung des Wirkungspotenzials illustrieren, sind bei diesem Instrument regional gegenläufige Wirkungen hinsichtlich Wirkungsziel 1.1 zu erwarten. Der Gesamteffekt einer Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums würde gering sein, zumal auch hier nur ein Teilmarkt vom Instrument betroffen wäre.

Oberziel 2 | Hohe soziale Nachhaltigkeit

Für die Gruppe der zukünftigen, an Wohneigentum interessierten Personen, die aufgrund des Gewichtungsfaktors ein flächensparenderes Eigenheim erwerben oder erstellen, könnte dies in einigen Fällen mit einer (sehr) leichten Beeinträchtigung der Nutzbarkeit der Wohnung (Platzangebot und Grundrisseinteilung) verbunden sein. Gesamthaft betrachtet ist das Instrument aber dennoch als neutral hinsichtlich Wirkungsziel 2.1 'Hohe Wohnqualität (bezogen auf die Wohnung an sich)' zu beurteilen. Ebenso würde die Variabilisierung der Liegenschaftsbesteuerung zumindest kurz- bis mittelfristig keinen spürbaren Effekt auf die Gebäudevolumina auslösen und somit auch Wirkungsziel 2.5 nicht tangieren. Ähnlich wie bei Instrument D 1 könnte aufgrund der mehrheitlich und langfristig eintretenden Nachfragereduktion von Wohnraum bei Bevölkerungswachstum das Gebäudevolumen unterproportional zunehmen.



Oberziel 3 | Hohe übrige ökologische Nachhaltigkeit

Prinzipiell würde von der Ausgestaltung her eine Variabilisierung bei der Liegenschaftsbesteuerung von selbstgenutztem Wohneigentum in Richtung Erhöhung der Einwohnerdichte wirken und so zur Entwicklung nach innen beitragen (Wirkungsziel 3.2). Jedoch dürfte diese Wirkung aus zweierlei Gründen sehr schwach ausfallen: (i) Wie bei Instrument D 1 ist der Gesamtbeitrag zur inneren Entwicklung bei Wohneigentum in Form von EFH kaum relevant. (ii) Darüber hinaus ist bei einer Neugestaltung der Liegenschaftsbesteuerung anhand der skizzierten Ausgestaltung im Vergleich zu einer Anpassung des Eigenmietwerts dahingehend eine geringere Wirkung zu erwarten, als die Wohnkostenrelevanz der Liegenschaftsbesteuerung (als Vermögen zu versteuern) gegenüber dem Eigenmietwert (als Einkommen zu versteuern) tiefer ist.

Oberziel 4 | Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit

Ähnlich wie bei Instrument D 1 könnte – insbesondere in Regionen oder Gemeinden, in denen der Gewichtungsfaktor hoch ausfällt – die Neugestaltung der Liegenschaftsbesteuerung zu Disincentives für Investitionen (Wirkungsziel 4.3) an bestimmten Standorten im Segment Eigenheime führen. Allerdings würden diese Negativanreize sicherlich unter jenen im Falle des Instruments D 1 zu liegen kommen.

Oberziel 5 | Gute Akzeptanz und Praktikabilität

Da der Adressatenkreis dieses Instruments sowohl bisherige wie auch zukünftige Eigenheimbesitzer umfasst, ist anstelle einer neutralen Zielkorrelation bezüglich Wirkungsziel 5.2 'Gute Möglichkeiten für Verhaltensanpassungen der Subjekte' wie bei Instrument D 1 von einer (leicht) negativen Wirkung auszugehen. Die Wahlfreiheit ist aufgrund der geringeren Flexibilität bei Wohneigentum im Bestand partiell eingeschränkt.

Gesamtbeurteilung

Als wesentliche Aspekte für die Gesamtbeurteilung sind einerseits die vergleichsweise geringe Wirkungsentfaltung bezüglich einer Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums zu nennen und der Umstand, dass die Liegenschaftsbesteuerung für die Kantone und Gemeinden eigentlich ein Finanzierungsziel impliziert. Das heisst, dass bei einer Verhaltensänderung der Liegenschaftsbesitzer im Rahmen der Neugestaltung dieses Ziel gefährdet ist. Entsprechend ist eine geringe politische Akzeptanz zu erwarten. Eine **Neugestaltung der Liegenschaftsbesteuerung** erscheint daher mit Blick auf eine Umsetzung in dieser Form **nicht zweckmässig bzw. nicht empfehlenswert**.



5 SCHLUSSBETRACHTUNG UND AUSBLICK

5.1 ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG DER 14 INSTRUMENTE

Die Auslegeordnung und Einzelanalyse der 14 Instrumente in Kap. 4 verdeutlicht, dass es für jedes verschiedenste spezifische Ausgestaltungsmöglichkeiten gibt. So bestehen beispielsweise bei der Festlegung der Vorgaben bezüglich maximaler Nutzflächen (Instrumente A 2.1, A 2.2, B 2, B 3) gewisse Variationsmöglichkeiten, ebenso wie bei den Mindestbelegungen (Instrumente A 1.1, A 1.2, D 1) oder bei der Definition von Gewichtungsfaktoren (Instrumente C 1, D 2). Anlässlich dieser Auslegeordnung können aber nicht mehrere Varianten und Spezifikationen von ein und demselben Instrument analysiert werden. Dies wäre die Aufgabe weiterer Vertiefungsarbeiten. Die in dieser Studie aufgeführten Wirkungsmechanismen und Beschreibungen vermögen die Instrumente primär im Sinne einer ersten Einschätzung grob abzubilden. Dies erschwert zwangsläufig eine Operationalisierung zwecks Quantifizierung des Wirkungspotenzials und einer darauf basierenden Bewertung. Dennoch lassen sich auch aus einer übergeordneten Perspektive heraus deutliche Unterschiede zwischen den 14 vorgestellten Steuerungsinstrumenten hinsichtlich der Zielerreichung der einzelnen Ober- bzw. zentralen Wirkungsziele ausmachen, welche hier nochmals zusammenfassend und vergleichend eingeordnet werden.

5.1.1 EINSCHÄTZUNG OBERZIEL 1 | HOHE REDUKTION PRO-KOPF-WOHNFLÄCHENKONSUM

Bei den **Regulierungsinstrumenten** (A 1.1 bis A 4) ist festzuhalten, dass im Falle der generellen Belegungsvorschriften (A 1.1) und in noch etwas stärkerem Mass bei der generellen m^2 -Vorgabe (A 2.1) aufgrund der Breitenwirkung ein spürbarer Beitrag zur Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums geleistet werden kann. Eine vergleichbare bzw. etwas schwächere Reduktion des Wohnflächenkonsums ist bei der Lockerung der Mietpreisfestsetzung (A 4) bzw. bei der Beschränkung des Vorbezugs von Vorsorgegeldern für den Erwerb von Wohneigentum (A 3) zu erwarten. Einen deutlich geringeren Beitrag zur Erreichung dieses Ziels vermögen die spezifischen Belegungsvorschriften (A 1.2) sowie spezifische m^2 -Vorgabe (A 2.2) zu leisten, da der mit diesen Instrumenten verbundene Adressatenkreis deutlich kleiner ist.

Bei den **Förderinstrumenten mit Subventionscharakter** (B 1.1 bis B 3) ist es vor allem der planerische Dichtebonus für flächensparendes Wohnen (B 3), dem im Falle des pauschalen Dichtebonus (Variante 1) eine vergleichsweise hohe Wirkung attestiert werden kann. Diese dürfte bei den Förderbeiträgen für flächensparendes Wohnen (B 2) geringer sein. Ebenfalls einen eher geringen Beitrag zur Reduktion des Wohnflächenkonsums vermag die beratende Umzugshilfe (B 1.1) zu leisten, welche aber auch zur Sensibilisierung des Themas 'Wohnflächenkonsum' beiträgt. Hingegen ist bei der monetären Umzugshilfe (B 1.2) davon auszugehen, dass die Übernahme der Umzugskosten kaum einen Anreiz darstellt, den Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum effektiv zu reduzieren.

Bei den **wohnspezifischen Lenkungsabgaben** (C 1 und C 2) ist in der vorgestellten Ausgestaltung und unter Verwendung hinreichend hoher Abgabesätze mit einer hohen Wirkung bzw. mit der von allen Instrumenten insgesamt höchsten Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums zu rechnen.

Bei der **Steuerung mittels steuerlicher Anreize** (D 1 und D 2) kann bei der Anpassung des Eigenmietwerts (D 1) gegenüber einer Neugestaltung der Liegenschaftsbesteuerung (D 2) von einer leicht höheren Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums ausgegangen werden, da der Anreizmechanismus über den an Auflagen gekoppelten reduzierten Eigenmietwert stärker wirken sollte als über die anhand des Wohnflächenkonsums gewichtete Liegenschaftsbesteuerung. Verglichen mit den übrigen Instrumenten bewegen sich diese beiden Ansätze im Mittelfeld hinsichtlich dieser Zielerreichung.



5.1.2 EINSCHÄTZUNG OBERZIEL 2 | HOHE SOZIALE NACHHALTIGKEIT

Von besonderem Interesse sind unter diesem Oberziel die beiden Wirkungsziele hinsichtlich einer hohen Wohnqualität (Wirkungsziel 2.1) sowie einer hohen visuellen Lebensqualität durch den Blick auf Grün- und Freiräume (Wirkungsziel 2.5).

Bei den **Regulierungsinstrumenten** muss im Falle der generellen und spezifischen Belegungsvorschrift (A 1.1 und A 1.2), der Beschränkung des Vorbezugs von Vorsorgegeldern (A 3) sowie der Lockerung der Mietpreisfestsetzung (A 4) davon ausgegangen werden, dass sich aufgrund der geringeren zur Verfügung stehenden (Pro-Kopf-) Wohnfläche diese Ansätze leicht negativ auf die Wohnqualität bezüglich Nutzbarkeit (Wohnraumeinteilung/Grundriss und Rückzugsmöglichkeit) auswirken. Im Falle der generellen und der spezifischen m²-Vorgabe (A 2.1 und A 2.2) dürften die negativen Auswirkungen durch die Beschränkung der Wohnungsgrösse noch etwas höher sein. Demgegenüber ist mit Ausnahme von Instrument A 3 bei allen Regulierungsinstrumenten die Wirkung bezüglich einer hohen visuellen Lebensqualität durch den Blick auf Grün- und Freiräume langfristig positiv einzustufen – nämlich dann, wenn im Falle eines weiteren Bevölkerungswachstums das betroffene Gebäudevolumen nur noch unterdurchschnittlich zu nehmen würde. Einzig bei der Beschränkung des Vorbezugs von Vorsorgegeldern (A 3) ist die Wirkung eher negativ, da Wohneigentum oft mit privatem Grünraum (Garten, Terrasse etc.) verbunden ist.

Im Falle der **Förderinstrumente mit Subventionscharakter** sind bei allen Ansätzen (B 1.1 bis B 3) gewisse Einschränkungen vergleichbaren Ausmasses bezüglich der Wohnqualität zu erwarten. Dies, weil auch hier sich die Wohnfläche letzten Endes reduziert. Hingegen ist die Zielkorrelation mit Blick auf das Wirkungsziel 2.5 – zumindest langfristig – bei allen Instrumenten dieser Kategorie unter Annahme eines anhaltenden Bevölkerungswachstums tendenziell positiv.

Für die beiden **wohnspezifischen Lenkungsabgaben** (C 1 und C 2) gilt bezüglich der Wohnqualität das Gleiche wie bei den vorherigen Instrumenten. Es ist mit einer vergleichbaren, leicht negativen Zielkorrelation zu rechnen. Unterschiede sind allerdings bei Wirkungsziel 2.5 auszumachen: Der Wohngebäudeflächensparbonus (C 2) dürfte sich durch die bauliche Verdichtungswirkung zumindest mittelfristig auf dieses Wirkungsziel eher negativ auswirken, während im Falle eines weiteren Bevölkerungswachstums beim Wohnflächensparbonus (C 1) eine positive Zielkorrelation erwartet werden darf.

Verglichen mit den obigen Instrumenten wird bei der **Steuerung mittels steuerlicher Anreize** die Wohnqualität weniger (D 1) bzw. nicht tangiert (D 2). Ebenso dürfte sich sowohl bei der Anpassung des Eigenmietwerts (D 1) wie auch bei der Neugestaltung der Liegenschaftsbesteuerung (D 2) eine weitgehende Zielneutralität hinsichtlich des Wirkungsziels 'Hohe visuelle Lebensqualität durch Blick auf Grün-/Freiräume' einstellen.

5.1.3 EINSCHÄTZUNG OBERZIEL 3 | HOHE ÜBRIGE ÖKOLOGISCHE NACHHALTIGKEIT

Grundsätzlich bewirken alle **Regulierungsinstrumente** (wie auch die anderen instrumentellen Stossrichtungen) eine vermehrte Entwicklung nach innen (Wirkungsziel 3.2). Eine vergleichsweise stärkere Zielkorrelation ist vor allem bei den generellen Belegungsvorschriften (A 1.1) sowie bei der generellen m²-Vorgabe (A 2.1) aufgrund der breiteren Wirkung auszumachen. Aber auch die Beschränkung des Vorbezugs von Vorsorgegeldern für den Erwerb von Wohneigentum (A 3) kann sich deutlich positiv auf das Wirkungsziel 3.2 auswirken, da das Bauen in raumgreifender Form im Falle von Wohneigentum eingeschränkt wird.

Bei den **Förderinstrumenten mit Subventionscharakter** wirken die beratende Umzugshilfe (B 1.1) wie auch die monetäre Umzugshilfe (B 1.2) nur indirekt in Richtung einer vermehrten Entwicklung nach innen. Demgegenüber ist die diesbezügliche Wirkung bei den Förderbeiträgen für flächensparendes Woh-



nen (B 2) und noch ausgeprägter beim planerischen Dichtebonus für flächensparendes Wohnen (B 3) erheblich höher.

Auch die beiden **wohnspezifischen Lenkungsabgaben** (C 1 und C 2) wirken sich in erheblichem Ausmass positiv auf die vermehrte Entwicklung nach innen aus. Insbesondere beim Wohngebäudeflächensparbonus (C 2) ist eine noch deutlichere Wirkung – vergleichbar mit jener des planerischen Dichtebonus – zu erwarten.

Deutlich geringer fällt die Wirkung auf die innere Entwicklung im Falle einer **Steuerung mittels steuerlicher Anreize** aus. Sowohl die Anpassung des Eigenmietwerts (D 1) als auch die Neugestaltung der Liegenschaftsbesteuerung (D 2) weisen zwar eine positive Zielkorrelation auf, aber in etwa auf vergleichbarem (tiefem) Niveau wie die Regulierungsinstrumente in Form der spezifischen Belegungsvorschriften (A 1.2) sowie der spezifischen m²-Vorgabe (A 2.2).

5.1.4 EINSCHÄTZUNG OBERZIEL 4 | HOHE ÜBRIGE WIRTSCHAFTLICHE NACHHALTIGKEIT

Im Falle der **Regulierungsinstrumente** kann festgehalten werden, dass vor allem die generellen Belegungsvorschriften (A 1.1) sowie die generelle m²-Vorgabe (A 2.1), aber auch die Beschränkung des Vorbezugs von Vorsorgegeldern (A 3) zu starken Verzerrungen auf dem Wohnungsmarkt führen würden – insbesondere mit Blick auf die Disincentives für Investitionen (Wirkungsziel 4.3). Etwas geringere Verzerrungen sind bei den spezifischen Belegungsvorschriften (A 1.2) und der spezifischen m²-Vorgabe (A 2.2) zu erwarten. Hingegen würde sich eine Lockerung der Mietpreisfestsetzung (A 4) positiv auf das gesamte Oberziel 4 auswirken, indem der Preis seine Funktion als Knappheitssignal besser ausüben kann.

Bei den **Förderinstrumenten mit Subventionscharakter** sind insgesamt kaum Negativanreize für Investitionen zu erwarten. Allerdings können sich bei der monetären Umzugshilfe (B 1.2) und den Förderbeiträgen für flächensparendes Wohnen (B 2) Mitnahmeeffekte einstellen, welche der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit entgegenlaufen.

Hinsichtlich der beiden **wohnspezifischen Lenkungsabgaben** in der vorgeschlagenen Form (C 1 und C 2) sind es vor allem die extrem hohen Umverteilungsvolumina in Relation zum BIP, die (Wohnungs-) Marktverzerrungen zur Folge haben würden. Wählt man hingegen tiefere Abgabebesätze, um das Umverteilungsvolumen zu verringern, reduziert sich in der Folge die Lenkungswirkung auf den Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum.

Auch bei der **Steuerung mittels steuerlicher Anreize** ist mit Disincentives für Investitionen zu rechnen. Bei der Anpassung des Eigenmietwerts (D 1) vermutlich noch stärker als bei einer Neugestaltung der Liegenschaftsbesteuerung (D 2), da Erstere zu einer stärkeren Verteuerung der Wohnkosten führen würde.

5.1.5 EINSCHÄTZUNG OBERZIEL 5 | GUTE AKZEPTANZ UND PRAKTIKABILITÄT

Mit Blick auf eine Umsetzung eines oder mehrerer der 14 Instrumente nimmt dieses Oberziel eine zentrale Rolle ein – speziell auch das darunter fallende Wirkungsziel 5.2 'Gute Möglichkeiten für Verhaltensanpassungen der Subjekte (Wahlfreiheit)'.¹

Bei den **Regulierungsinstrumenten** würden sich im Falle der generellen Belegungsvorschriften und der generellen m²-Vorgabe (A 1.1 und A 2.1), aber auch im Falle der Beschränkung des Vorbezugs von Vorsorgegeldern (A 3) erhebliche Nachteile bezüglich der Wahlfreiheit und eine entsprechend tiefe Akzeptanz ergeben. Ähnliches gilt für eine Lockerung der Mietpreisfestsetzung (A 4). Bei den spezifischen Belegungsvorschriften (A 1.2) und der spezifischen m²-Vorgabe (A 2.2) dürfte die diesbezügliche Akzeptanz grösser ausfallen, da ein kleinerer Teil des Wohnungsmarkts betroffen ist.



Im Falle der **Förderinstrumente mit Subventionscharakter** wird die Wahlfreiheit nicht eingeschränkt. Im Gegenteil, vor allem die beratende Umzugshilfe (B 1.1) erweitert die Möglichkeiten der Verhaltensanpassung der Subjekte. Allerdings kann die Problematik der Mitnahmeeffekte bei der monetären Umzugshilfe (B 1.2) und bei den Förderbeiträgen für flächensparendes Wohnen (B 2) die generelle Akzeptanz wieder einschränken.

Die **wohnspezifischen Lenkungsabgaben** (C 1 und C 2) können beide regional zu teilweise erheblichen Einschränkungen bei der Wahlfreiheit führen. Noch problematischer mit Blick auf die (politische) Akzeptanz sind aber die Höhe der Abgabesätze und die damit verbundenen Umverteilungsvolumina. Insgesamt ist von einer ähnlich negativen Zielkorrelation für das gesamte Oberziel 5 wie bei den Regulierungsinstrumenten (v.a. A 1.1, A 2.1, A 3) auszugehen.

Kaum Einschränkungen bezüglich der Möglichkeiten für eine Verhaltensanpassung der Subjekte sind im Falle der **Steuerung mittels steuerlicher Anreize** mittels einer Anpassung des Eigenmietwerts (D 1) zu erwarten, da bisherige Eigenheimbesitzer von der Massnahme ausgenommen sind. Trotzdem ist der Eigenmietwert bereits in seiner heutigen Höhe/Form umstritten, was eine geringe Akzeptanz dieses Instruments erwarten lässt. Ähnliches gilt auch für die Neugestaltung der Liegenschaftsbesteuerung (D 2).

5.1.6 EINSCHÄTZUNG INSGESAMT

Die Erkenntnisse aus der Auslegeordnung und der Analyse verdeutlichen, dass aus dem **gegenwärtigen Kontext** heraus ein **Grossteil** der Instrumente in der vorgeschlagenen Form sich nicht oder **nur schlecht umsetzen lässt**. Es sind dies zunächst die Instrumente A 1.1, A 2.1, A 3 und A 4 sowie C 1 und C 2, die trotz eines voraussichtlich mittleren bis grossen Wirkungsbeitrags zur Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums schwerwiegende Nachteile vor allem hinsichtlich der Oberziele 4 und 5 sowie teilweise auch hinsichtlich Oberziel 2 aufweisen. Hinzu kommt, dass sich vor allem bei den Regulierungsinstrumenten, aber auch bei den wohnspezifischen Lenkungsabgaben je nach Ausgestaltung unter Umständen 'Schlupflöcher' auftun und die betroffenen Individuen Umgehungsstrategien entwickeln.⁴⁹ Aber auch die Steuerungsinstrumente D 1 und D 2 mit etwas weniger starken Nachteilen bezüglich der Oberziele 4 und 5 lassen eine Umsetzung aus heutiger Perspektive fraglich erscheinen.⁵⁰ Bei der monetären Umzugshilfe (B 1.2) ist es vor allem der geringe Beitrag zur Reduktion des Wohnflächenkonsums in Relation zu den übrigen Oberzielen und bei den Förderbeiträgen für flächensparendes Wohnen (B 2) der Aspekt, dass sich die damit verbundenen Auflagen besser in anderer Form anwenden lassen (Integration im Zuge der bisherigen Objekthilfe), welche die beiden Instrumente zu keinen sinnvollen Umsetzungsoptionen werden lassen.

Somit ergeben sich aus der Auslegeordnung insgesamt **vier Instrumente**, die mit Blick auf eine weitere Umsetzung einen **sinnvollen Baustein zur Steuerung des Wohnflächenkonsums** darstellen. Es sind dies

- Instrument A 1.2 'Spezifische Belegungsvorschriften',
- Instrument A 2.2 'Spezifische m²-Vorgabe nach Wohnungsgrösse',
- Instrument B 1.1 'Umzugshilfen (Beratung)' und
- Instrument B 3 'Planerischer Dichtebonus für flächensparendes Wohnen'.

⁴⁹ So könnte eine Umgehungsgefahr bei einer generellen Belegungsvorschrift insofern bestehen, indem die Wohnbauträger einfach Wohnraum mit weniger, aber grösseren Zimmern erstellen. Auch beim Wohnflächensparbonus ist eine Umgehungsstrategie zum Beispiel in Gemeinden mit wenigen Wohneinheiten und geringem Leerwohnungsbestand denkbar: Um über den Schwellenwert der Leerwohnungsnummer von 2% zu gelangen und damit von einer Abgabe befreit zu werden, reicht es unter Umständen einige Wohnungen bewusst leer zu halten.

⁵⁰ Es ist an dieser Stelle aber festzuhalten, dass im Falle einer anderen Ausrichtung und einer weiteren Verfeinerung der genannten Instrumente (v.a. C 1, C 2, A 4 und D 1) die Umsetzungseignung wieder anders ausfallen kann, als bei der hier untersuchten groben Ausgestaltung der Instrumente.

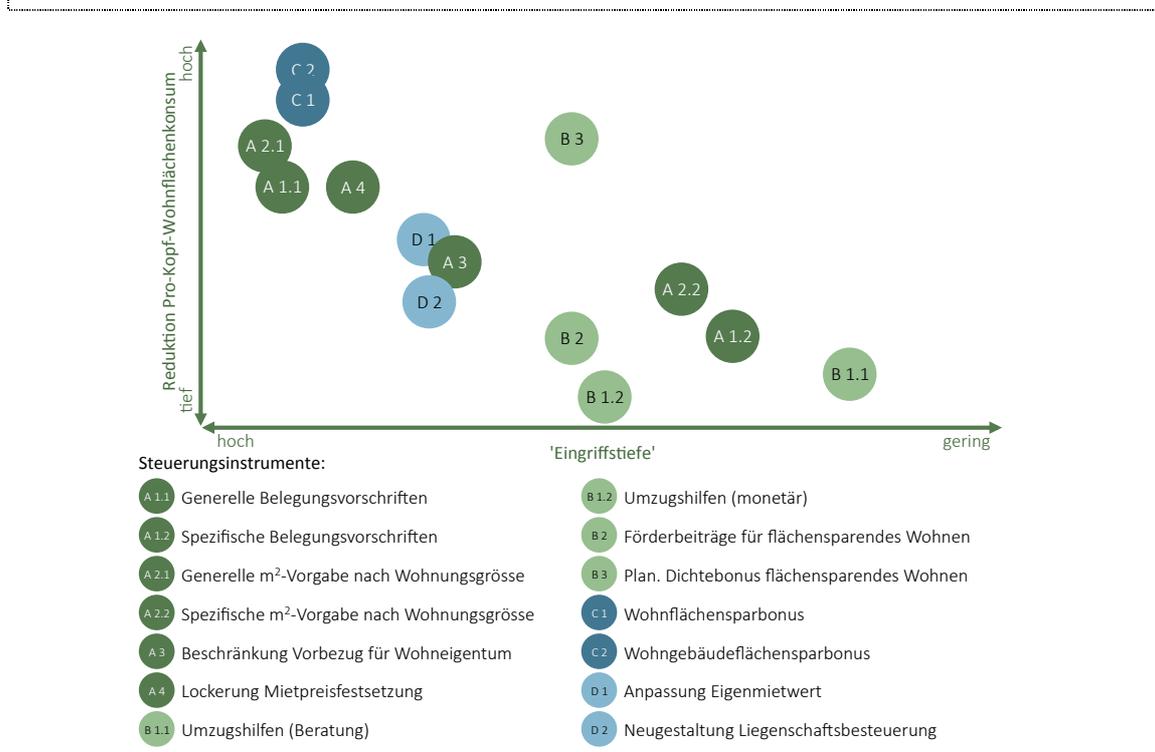


Obwohl sie zwar eine vergleichsweise geringe Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums versprechen, würden diese Instrumente einen Schritt in Richtung eines subsidiären Beitrags im Rahmen der Wohnungspolitik bedeuten. Sie tragen dazu bei, dass weniger Boden neu überbaut werden muss, die innere Entwicklung innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets unterstützt wird oder sich der Energiebedarf bei der Raumwärme verringert.

5.2 VERGLEICHENDE SYNOPSE ZUR EINORDNUNG DER INSTRUMENTE UNTEREINANDER

Im Sinne einer Synopse lassen sich die 14 Instrumente nebst den Ausführungen bzw. Einschätzungen in Kapitel 5.1 zusätzlich in einer weiteren Form vergleichen. Hierzu sollen primär zwei Aspekte herangezogen werden: Zum einen die Wirkung bezüglich der Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums und somit des insgesamt wichtigsten Wirkungsziels 1.1, zum anderen die 'Eingriffstiefe'. Dabei handelt es sich um eine summarische Grösse, welche vor allem die beiden Oberziele 4 'Hohe übrige wirtschaftliche Nachhaltigkeit' und 5 'Gute Akzeptanz und Praktikabilität' reflektiert. Die 'Eingriffstiefe' dient somit als Indikator, wie stark das entsprechende Steuerungsinstrument vor allem in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht in das bestehende System in der Schweiz eingreift. Je höher die Eingriffstiefe, desto stärker ist im Falle einer Umsetzung mit Widerstand im Rahmen politischer Aushandlungsprozesse zu rechnen. Die konkrete Situierung der Instrumente erfolgt anhand zweier Achsen, welche die beiden Aspekte 'Reduktion Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum' sowie 'Eingriffstiefe' nach Ausprägung abbilden (vgl. Abb. 32). Auf eine Skalierung des Schemas wurde bewusst verzichtet, da dies eine Scheingenaugigkeit implizieren würde bzw. eine umfangreiche weitere Vertiefung⁵¹ der Instrumente erfordert hätte.

ABB. 32: EXPERTENEINSCHÄTZUNG ZUR SITUIERUNG DER EINZELNEN STEUERUNGSTRUMENTE



Darstellung: IWSB 2016.

⁵¹ Eine solche Vertiefung wäre jedoch klar über die ursprüngliche Zielsetzung der vorliegenden Studie – nämlich eine Übersicht zu schaffen und eine erste Einschätzung vorzunehmen – hinausgegangen.



Die Abb. 32 verdeutlicht, dass in der Tendenz eine Korrelation zwischen der Wirksamkeit betreffend Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums und Eingriffstiefe besteht. Auf der einen Seite sind viele der Instrumente, welche eine vergleichsweise **hohe Wirksamkeit** aufweisen, **mit starken 'systemischen' Eingriffen verbunden**. Auf der anderen Seite ist die Wirkung jener Instrumente, die mit Blick auf die Eingriffstiefe weniger weit gehen, jedoch als geringer einzustufen. Dabei ist allerdings anzumerken, dass auch bei diesen Instrumenten noch immer von einer positiven Wirkung in Richtung einer Reduktion des Wohnflächenkonsums ausgegangen werden kann, wenngleich auf einem deutlich tieferen Niveau.

Die vergleichende Synopse der 14 Instrumente zur Steuerung des Wohnflächenkonsums veranschaulicht letztlich das **Dilemma**, das sich aufgrund der Grobanalyse der Instrumente ergibt: Jene Instrumente, die eine hohe Wirksamkeit haben, sind aufgrund der Eingriffstiefe mit Blick auf die Umsetzung problematisch und weniger weitgehende Instrumente sind von ihrer Wirksamkeit her eingeschränkt.

5.3 WEITERE SCHRITTE IM ZUGE EINER ALLFÄLLIGEN UMSETZUNG

Für die aus der Analyse identifizierten Instrumente, welche aus heutigem Blickwinkel für eine **Umsetzung** als am besten geeignet zu erachten sind, gilt es einige **Aspekte zu beachten**:

A 1.2 | **Spezifische Belegungsvorschriften**: Dieses Instrument kann vor allem dort eine gewisse Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums erzielen, wo die Objektförderung bereits heute eine wichtige Rolle spielt. Eine Umsetzung dieses Instruments sollte so erfolgen, dass sich die geförderten Wohnbauträger dahingehend verpflichten, die Einhaltung der Belegungsvorschrift kontinuierlich zu prüfen. In diesem Kontext ist bei den so geförderten Wohnbauträgern darauf zu achten, dass die entsprechenden Wohnprojekte einen guten Mix bezüglich der Wohnungsgrößen (Anzahl Zimmer) aufweisen, so dass bei Nichterfüllung der Belegungsvorschrift aufgrund einer Veränderung der Haushaltsgrösse die Option besteht, innerhalb der Siedlung umziehen zu können. Insgesamt könnte dieses Instrument im Zuge eines Instrumentenmix bei der Objektförderung gewissermassen als 'Minimalvariante' betrachtet werden, indem die Belegungsvorschrift als Mindestauflage immer erfüllt sein muss.

A 2.2 | **Spezifische m²-Vorgabe nach Wohnungsgrösse**: Dieses stärker regulierende Instrument bietet sich dann für eine Umsetzung an, wenn aus Sicht der Förderstellen die geförderten Wohnbauprojekte vermehrt der Problematik des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums Rechnung tragen sollen. Die Maximalwerte der Nutzfläche der Wohnungen nach Anzahl Zimmer könnten fallweise auch noch tiefer ausfallen, als in der vorgeschlagenen Form in Anlehnung an das Wohnungs-Bewertungs-System (vgl. Kap. 4.2.4). Nämlich dann, wenn gezielt Leuchtturmprojekte mit tiefem Wohnflächenkonsum entwickelt werden sollen. Gleichzeitig empfiehlt sich bei der Umsetzung der spezifischen m²-Vorgabe darauf zu achten, diese mit einer Belegungsvorschrift zu verbinden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die tieferen maximalen Nutzflächen der Wohnungen durch eine geringere Belegung (über) kompensiert werden.

B 1.1 | **Umzugshilfen (Beratung)**: Die Legitimierung dieses Instruments für eine Umsetzung ergibt sich aus zweierlei Gründen: Trotz der voraussichtlich zwar positiven, aber eher geringen Wirkungsentfaltung könnte das Instrument bzw. die beratende Fachstelle zu einer verstärkten Sensibilisierung der Allgemeinheit für die Konsequenzen des hohen Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums beitragen. Zudem schneidet die beratende Umzugshilfe mit Blick auf die Wirkungsziele mit hoher Wichtigkeit unter den Oberzielen 2 bis 5 gut ab bzw. ist mit einer sehr geringen Eingriffstiefe verbunden. Eine konkrete Umsetzung dieses Instruments bietet sich vor allem fallweise an, nämlich dort, wo beispielsweise ein Potenzial mit Blick auf ältere Personen mit sehr hohem Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum aktiviert werden könnte. Gleichzeitig ist vor der Umsetzung einer beratenden Umzugshilfe zwingend abzuklären, ob nicht bereits andere Angebote bestehen, die eine ähnliche Funktion übernehmen.



B 3 | Planerischer Dichtebonus für flächensparendes Wohnen: Das Potenzial zur Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums dieses Instruments ist relativ hoch, wie die Variante 1 mit einem pauschalen Dichtebonus zeigt. Wie bereits erörtert, wird für eine effektive Umsetzung voraussichtlich nur Variante 2 mit punktuell zwischen Wohnbauträger und Gemeinde ausgehandelten Dichteboni in Frage kommen. Denn flächendeckende, pauschale Dichteboni werden aus städtebaulichen, raumplanerischen Gründen kaum eine verbreitete Anwendung finden. Dennoch gilt es dieses Potenzial auch fallweise gut zu nutzen, indem bei der Vergabe der Dichteboni sinnvolle Auflagen bezüglich der maximalen Nutzflächen gemacht werden und die Wohnbauträger zugleich zu einer Belegungsvorschrift 'Anz. Pers. \geq Anz. Zimmer - 1' verpflichtet werden können.

Abschliessend bleibt festzuhalten, dass die hier genannten vier Instrumente punktuell bereits heute teilweise eingesetzt werden. Eine vermehrte Anwendung würde aber dazu beitragen, dass einem steigenden Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum zumindest partiell entgegengewirkt werden könnte. Inwiefern in Zukunft nicht doch wirksamere Instrumente zur Reduktion des Pro-Kopf-Wohnflächenkonsums eingesetzt werden können und sollen, ist letztlich auch eine Frage des Problemdrucks. Erhöht sich dieser zukünftig in spürbarem Ausmass, so ist es durchaus denkbar, dass sich die politische Akzeptanz gewisser Instrumente erhöht. Dies würde deren Umsetzungschancen unter Umständen steigern und eine Durchbrechung des Dilemmas zwischen Umsetzbarkeit und Wirksamkeit bedeuten.



LITERATURVERZEICHNIS

- Albouy, D., Ehrlich, G., Liu, Y., 2015. Housing Demand and Expenditures: How Rising Rent Levels Affect Behavior and Cost-of-Living over Space and Time. University of Illinois Working Paper.
- Barker, K., 2004. Review of Housing Supply. Delivering Stability: Securing Our Future Housing Needs. Final Report - Recommendations. HM Stationery Office, London.
- Baumol, W., Oates, W., 1988. The Theory of Environmental Policy. Cambridge University Press, Cambridge.
- Blumer, D., 2012. Vermietungskriterien der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz. Bundesamt für Wohnungswesen (BWO).
- B,S,S., Gmünder, M., Koch, P., Schmid, M., Frey, M., Scheidegger, P., Wegmüller, M., 2012. Abgaben für eine ökologische und haushälterische Flächennutzung. Ausgestaltung und Auswirkungen eines Instruments zur Steuerung und Ökologisierung der Flächennutzung. Studie im Auftrag des Bundesamts für Umwelt (BAFU).
- Bundesamt für Sozialversicherung, 2015. Erläuternder Bericht zur Teilrevision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 25. November 2015. Bern.
- Bundesamt für Statistik, 2016a. Bau- und Wohnungswesen - Die wichtigsten Zahlen [WWW Document]. URL <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/09/01/key.html>
- Bundesamt für Statistik, 2016b. Bevölkerungsstand und -struktur: Aktuellste jährliche Resultate [WWW Document]. URL <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/key/bevoelkerungsstand/02.html>
- Bundesamt für Statistik, 2016c. Bodennutzung und Bodenbedeckung - Daten: Kantonsdaten [WWW Document]. URL <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/data/01.html>
- Bundesamt für Statistik, 2016d. Bodennutzung und Bodenbedeckung - Indikatoren: Siedlungsfläche pro Einwohner [WWW Document]. URL http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/02/03/blank/key/siedlungsflaeche_pro_einwohner.html
- Bundesamt für Statistik, 2015a. Bau- und Wohnungswesen 2013. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik, 2015b. Nomenklaturen - Arealstatistik 2004/09. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik, 2014. Wohnfläche pro Bewohner: Der Systemwechsel von 2000 auf 2012. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik, 2012. Eidg. Gebäude- und Wohnungsregister - Merkmalskatalog. BFS, Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik, 2010. Nachhaltige Entwicklung - MONET: Thema 02 - Wohnfläche pro Kopf [WWW Document]. URL <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/21/02/ind32.indicator.70401.290102.html>
- Bundesamt für Umwelt, 2016. Rückverteilung der CO₂-Abgabe [WWW Document]. URL <http://www.bafu.admin.ch/klima/13877/14510/14749/index.html?lang=de>
- Bundesamt für Wohnungswesen, 2016a. Der Wohnungsmarkt auf einen Blick / Februar 2016. BWO, Grenchen.
- Bundesamt für Wohnungswesen, 2016b. Zahlen zum gemeinnützigen Wohnungsbau 2013 [WWW Document]. URL <http://www.bwo.admin.ch/dokumentation/00101/00530/00531/00573/index.html?lang=de>



- Bundesamt für Wohnungswesen, 2016c. Wohnungs-Bewertungs-System WBS [WWW Document]. URL <http://www.bwo.admin.ch/wbs/index.html?lang=de>
- Bundesamt für Wohnungswesen, 2015. Übersicht der kantonalen Hilfen im Rahmen der Wohnraumförderung [WWW Document]. URL http://www.bwo.admin.ch/themen/wohnraumfoerderung/00148/00337/index.html?lang=de#sprungmarke10_27
- Bundesamt für Wohnungswesen, 2014. Wohnungspolitische Dialog Bund, Kantone und Städte: Bericht der Arbeitsgruppe vom 2. Dezember 2014. BWO, Grenchen.
- Bundesamt für Wohnungswesen, 2013a. Portrait 2013. BWO, Grenchen.
- Bundesamt für Wohnungswesen, 2013b. Preisgünstiger Wohnraum - Ein Baukasten für Städte und Gemeinden. BWO, Grenchen.
- Bundesamt für Wohnungswesen, 2012. Wohnforschung 2012-2015: Forschungsprogramm des Bundesamtes für Wohnungswesen. BWO, Grenchen.
- Ecoplan, 2000. Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Studie im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE), des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und des Amtes für Gemeinden und Raumplanung des Kantons Bern, Bern.
- Eidg. Steuerverwaltung, 2015. Die Besteuerung der Eigenmietwerte, Steuerinformationen. Schweiz. Steuerkonferenz SSK, Bern.
- Ermisch, J.F., Findlay, J., Gibb, K., 1996. The Price Elasticity of Housing Demand in Britain: Issues of Sample Selection. *Journal of Housing Economics* 5, 64–86.
- Fahländer Partner, odp architecture, Halter Unternehmungen, Abplanalp Affolter Partner, 2012. «Günstiger» Mietwohnungsbau ist möglich | Kurzfassung. Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), Grenchen.
- Gerheuser, F.W., 2004. Eidgenössische Volkszählung 2000. Wohnraumversorgung und Wohnverhältnisse. Entwicklungen 1990-2000. Bundesamt für Statistik (BFS), Neuchâtel.
- GFS, 2014. Nachanalyse zur kantonalen Abstimmung zur Stadtrandentwicklung Ost vom 28. September 2014. Studie im Auftrag der Fachstelle Wohnraumentwicklung, Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung des Präsidialdepartements Basel-Stadt.
- Gmünder, M., 2013. Treiber und Steuerungsmöglichkeiten des Wohnflächenkonsums. Referat anlässlich der Grenchner Wohntage 2013, 5. November 2013, Grenchen.
- Gmünder, M., 2010. Raumplanung zwischen Regulierung und Markt: Eine ökonomische Analyse anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung. Rüegger Verlag, Zürich/Chur.
- Hanushek, E.A., Quigley, J.M., 1980. What is the Price Elasticity of Housing Demand? *The Review of Economics and Statistics* 449–454.
- Hilber, C.A., 2007. Der Einfluss von Preisänderungen auf Angebot und Nachfrage von Immobilien: Theorie, empirische Evidenz und Implikationen. *Zeitschrift Für Immobilienökonomie* 7, 5–20.
- Kowald, M., Kellenberger, M., 2014. Wohnflächenverbrauch in der Schweiz. Referat anlässlich der Schweizer Tage der öffentlichen Statistik 2014, 9. Oktober 2014, Yverdon-les-Bains.
- Mayo, S.K., 1981. Theory and Estimation in the Economics of Housing Demand. *Journal of Urban Economics* 10, 95–116.
- Muth, R.F., Goodman, A.C., 1989. *The Economics of Housing Markets*. Harwood Academic, Reading.
- Pirounakis, N.G., 2013. *Real Estate Economics: A Point-to-Point Handbook*. Routledge.
- Präsidialdepartement Stadt Zürich, 2016a. Deutlicher Ausbau des gemeinnützigen Wohnungsangebots [WWW Document]. URL https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen/2016/mai/160524a.html



Präsidentdepartement Stadt Zürich, 2016b. Wohnbautätigkeit auf Rekordniveau [WWW Document]. URL https://www.stadt-zuerich.ch/content/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/web-artikel/2016-02-23_Wohnbautaetigkeit-auf-Rekordniveau.html

Prognos, 2015. Der Energieverbrauch der Privaten Haushalte 2000-2014 | Ex-Post-Analyse nach Verwendungszwecken und Ursachen der Veränderungen. Studie im Auftrag des Bundesamts für Energie (BFE).

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2013a. Legislaturplan 2013-2017. Basel.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2013b. Nachhaltigkeitsbericht 2013. Basel.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2012. Wohnraumentwicklungsstrategie: Ratschlag und Bericht. Basel.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2009. Kantonaler Richtplan. Basel.

Schellenbauer, P., 2007. Immobilien- und Bauökonomie: Miet- und Immobilienmarkt.

Schmid, P., 2016. Was ist der gerechte Preis? Referat anlässlich des ETH Forums Wohnungsbau 2016, 16. April 2016, Zürich.

Schweizerischer Bundesrat, 2012. Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015. Bern.

Seiler Zimmermann, Y., 2013. Nutzung von Vorsorgegeldern zur Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum - eine deskriptive Analyse. IFZ Hochschule Luzern, Luzern.

Spori, N., Bühlmann, L., 2010. Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus, Raum & Umwelt. VLP-ASPAN.

StatA BS, 2015. Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 2015 - Zeit und Raum in Zahlen. Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Basel.

StatA BS, 2014. Dossier Basel: Raum & Umwelt.

Tinbergen, J., 1968. Wirtschaftspolitik. Rombach, Freiburg i. Br.

WSL, 2016. Gesundheitseffekte unterschiedlicher städtischer Erholungsorte [WWW Document]. URL http://www.wsl.ch/fe/wisoz/projekte/Erholungsorte/index_DE

WSL, 2010. Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme. Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL) und Bundesamt für Umwelt (BAFU) und Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Birmensdorf.