

ANALYSE VON INSTRUMENTEN ZUR STEUERUNG DES WOHNFLÄCHENKONSUMS



IWSB – Institut für Wirtschaftsstudien Basel
Fachbereich: Raum

Zusammenfassung der Studie | 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, Zusammenfassung der Studie 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



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). 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.

Das **übergeordnete Ziel** der Studie im Auftrag der Fachstelle Wohnraumentwicklung der Kantons- und Stadtentwicklung (KStE) im Präsidiatdepartement 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 STEUERUNGSSYSTEME

Zur Beurteilung der Instrumente dient ein **Zielsystem** als Orientierungsrahmen, welches aufgrund von verschiedenen wohnungspolitischen Grundlagendokumenten des Bundes und des Kantons Basel-Stadt erstellt wurde.

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

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.

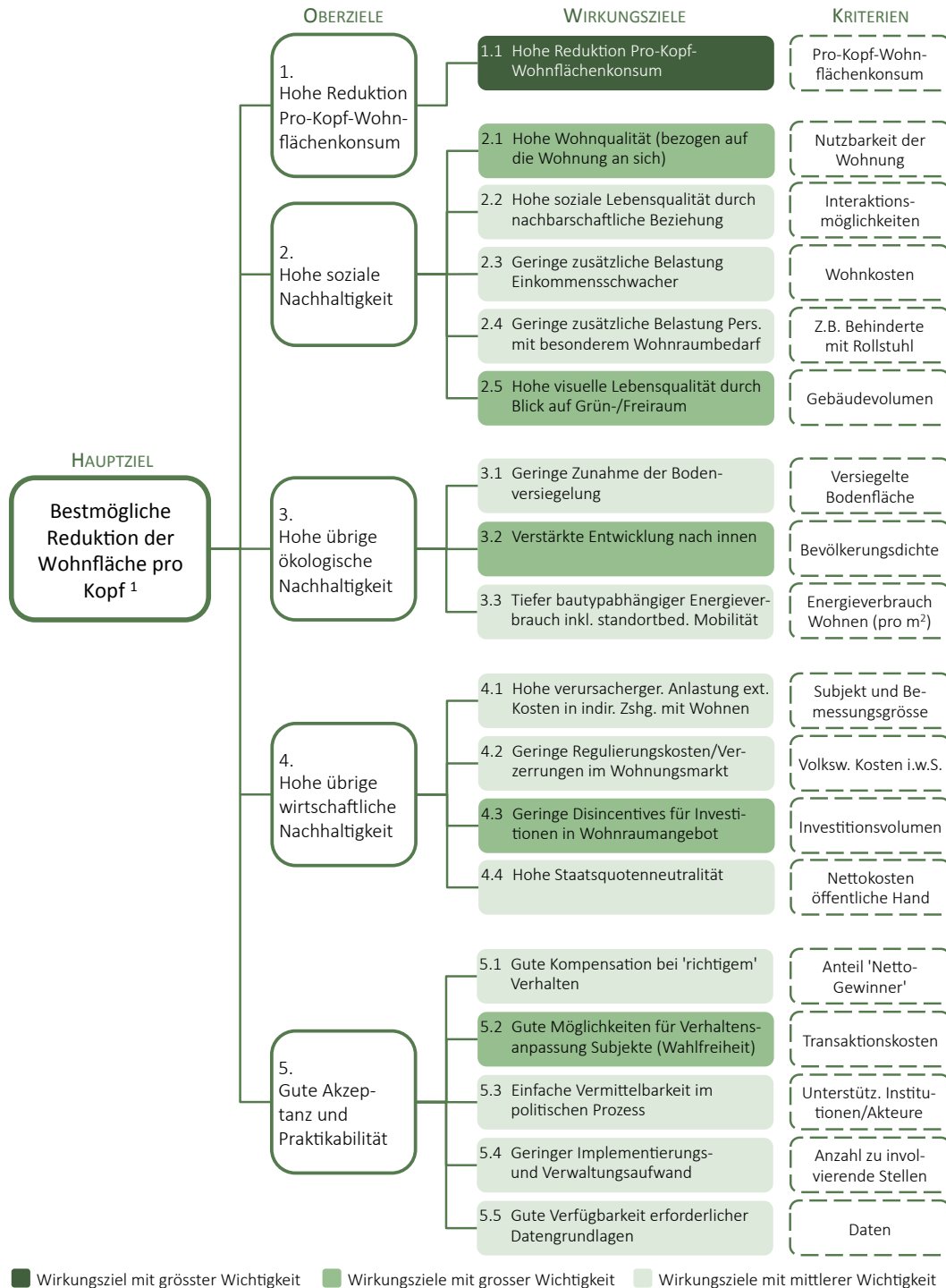
In einem diskursiven Prozess mit der Begleitgruppe dieser Studie wurde anschliessend eine Kategorisierung der Wirkungsziele hinsichtlich der **Wichtigkeit** vorgenommen. Dazu werden die Wirkungsziele in drei Kategorien eingeteilt und zwar in solche mit höchster, hoher und mittlerer Wichtigkeit. Für die 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: 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: 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): 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): 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: Wohneigentum geht häufig mit einem höheren individuellen Wohnflächenkonsum einher. Unter diesem Aspekt fördern die Kapitalbezugsmöglichkeiten zum Erwerb von Wohneigentum auch den Wohnflächenkonsum. Eine Beschränkung der Kapi-



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

A 4: Lockerung Mietpreisfestsetzung: 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): 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): 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: 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: 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: 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: 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: 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: 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.

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 vergleichsweise 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.