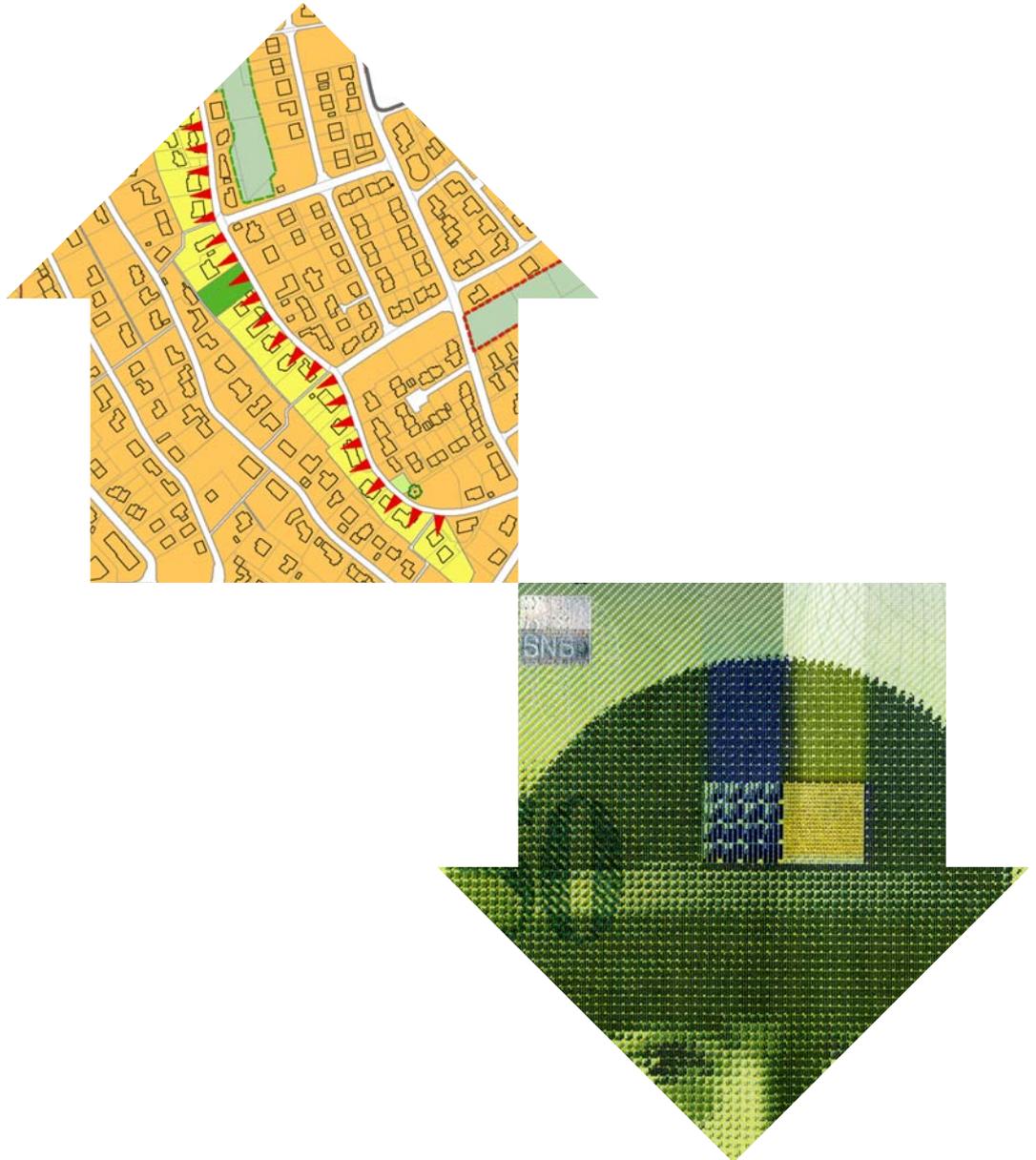


PREISGÜNSTIGER WOHNRAUM MITTELS RAUMPLANERISCHER MASSNAHMEN?

Wirkungsanalyse und Handlungsempfehlungen

Kurzfassung



PREISGÜNSTIGER WOHNRAUM MITTELS RAUMPLANERISCHER MASSNAHMEN?

Wirkungsanalyse und Handlungsempfehlungen

(Kurzfassung des gleichnamigen Berichts vom Dezember 2012)

© Dezember 2012

Autoren

Lukas Beck & Matthias Thoma (EBP)

Ronny Haase & Christine Eugster (Wüest & Partner)

Hansruedi Diggelmann (Planung | Vernetzung | Entwicklung)

Auftraggeber

Bundesamt für Wohnungswesen

Storchengasse 6

2540 Grenchen

Ernst Hauri & Verena Steiner

Grafik

Reto Trachsel (EBP)

Download

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

Begleitgruppe (Teilnahme an drei Workshops)

Matthias Howald (ARE)

Felicitas Huggenberger (MV)

René Hutter (Kanton Zug)

Jörg Koch (Pensimo)

Michael Landolt (HEV)

Daniel Märki (Wohnbaugenossenschaften Schweiz)

Alex Martinovits (Stadt Zürich)

David Naef (Halter Immobilien)

Andrea Näf (Kanton St. Gallen)

Rolf Wegmann (Stadt Baden)

Expertengruppe (Teilnahme an einem Workshop)

Lukas Bühlmann (VLP-ASPAN)

Angelus Eisinger (HCU Hamburg)

Corinna Heye (Raumdaten GmbH)

Katrin Jaggi (Planung - Städtebau – Architektur)

Andreas Löpfe (CUREM)

Reto Pfenninger (AGPS)

Alain Thierstein (TU München / EBP)

Vorwort

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

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

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

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

Sind diese Instrumente wirksam? Welche Nebenwirkungen gehen von ihnen aus? Welche Aspekte sind in der Anwendung und Umsetzung zu berücksichtigen? Die anspruchsvolle Fragestellung an der Schnittstelle von Immobilienwirtschaft, Raumplanung, Wohnungspolitik und Recht wird in der Studie «preisgünstiger Wohnraum mittels raumplanerischer Massnahmen» beleuchtet. In diesem Kurzbericht sind deren wesentliche Erkenntnisse zusammengefasst.

Das Bundesamt für Wohnungswesen dankt den Mitgliedern der Begleit- und der Expertengruppe für die konstruktive Zusammenarbeit, die wesentlich zum Gelingen des Projekts beigetragen hat.

Grenchen, im Dezember 2012

Bundesamt für Wohnungswesen



Inhaltsverzeichnis

Aufgabenstellung	1
Raumplanerische Instrumente für preisgünstigen Wohnraum:	
Welche?	2
Beispiele	4
Notwendig?.....	5
Sinnvoll?	6
Wirkungsvoll?	8
Fazit: Was ist zu beachten? Wer soll was tun?	12

Aufgabenstellung

Besonders in Städten und Agglomerationen ist ein Teil der Haushalte stark durch Wohnkosten belastet. Verschiedene Gemeinden und Kantone prüfen momentan die Einführung raumplanerischer Instrumente, um preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Welchen Beitrag können solche Instrumente leisten, um das preisgünstige Wohnraumangebot zu vergrössern? Welche Wirkungen und «Nebenwirkungen» sind bei der Anwendung zu erwarten? Die vorliegende Studie nimmt sich dieser Fragen an.

RAUMPLANUNG ZUR
SCHAFFUNG VON PREISGÜNSTI-
GEM WOHNRAUM?

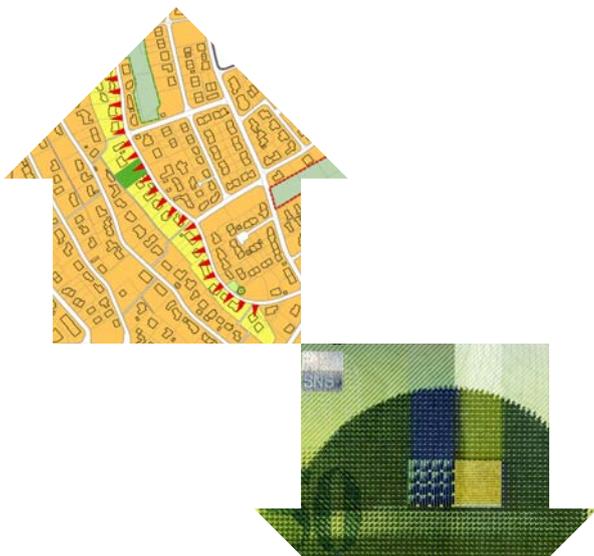
KAUM ERFAHRUNGEN, KEINE
KENNTNISSE DER MITTEL- UND
LANGFRISTIGEN WIRKUNGEN

In den letzten Jahren sind die Wohnungsmieten in der Schweiz insbesondere in Städten und Agglomerationen stark angestiegen. So haben sich die Angebotsmieten in Genf seit 2000 mehr als verdoppelt. In der Stadt Zürich haben diese im selben Zeitraum um rund 60 % zugenommen. Diese Entwicklung und deren Folgen werden in den Medien und in Fachkreisen intensiv und kontrovers diskutiert.

Die Förderung von angemessenen Wohnungen zu tragbaren Bedingungen ist ein Verfassungsauftrag. In welchem Umfang ist dies notwendig und mit welchen Mitteln soll dieser Aufgabe entsprochen werden? Darüber sind sich die Akteure in der politischen Arena uneinig. Neben den Forderungen, das Wohnangebot generell auszuweiten, die Zuwanderung zu begrenzen und gemeinnützige Bauträger zu fördern, wird zunehmend auch die Raumplanung ins Spiel gebracht. Verschiedene Gemeinden und Kantone prüfen momentan, preisgünstigen Wohnraum über raumplanerische Instrumente zu fördern.

Bislang gibt es in der Schweiz kaum Erfahrungen bei der Anwendung von raumplanerischen Instrumenten zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum. Die mittel- und langfristige Wirksamkeit sowie allfällige Nebenwirkungen dieser Instrumente wurden bislang nicht geprüft. Das Bundesamt für Wohnungswesen hat deshalb eine Studie in Auftrag gegeben, um die Wirkungen von raumplanerischen Massnahmen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum zu untersuchen.

Für die Studie wurden fünf raumplanerische Instrumente ausgewählt, deren Wirkungen qualitativ analysiert und anhand von Fallbeispielen quantitativ abgeschätzt. Dazu wurden die Instrumente in ein immobilienökonomisches Wirkungsmodell eingeordnet. Eine Expertenrunde hat die erwarteten Wirkungen reflektiert und verifiziert. Eine Begleitgruppe von Fachleuten aus der Praxis hat diese Einschätzungen überprüft und die Umsetzbarkeit der Instrumente diskutiert. Im Rahmen einer quantitativen Vertiefung wurden anhand von verschiedenen Fallbeispielen die Auswirkungen von ausgewählten raumplanerischen Instrumenten auf den Wohnungsmarkt simuliert.



Raumplanerische Instrumente für preisgünstigen Wohnraum: Welche?

In den letzten Jahren haben mehrere Gemeinden begonnen, Instrumente der Raumplanung einzusetzen, um preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Diese Instrumente unterscheiden sich bezüglich ihrer Wirkungsmechanismen voneinander. In dieser Studie wurden fünf unterschiedliche Instrumente genauer untersucht.

MASSNAHMEN GEMÄSS INSTRUMENTARIUM DES RAUMPLANUNGSGESETZES

Als raumplanerische Massnahmen werden in dieser Studie diejenigen Instrumente verstanden, die eine explizit räumliche Komponente haben, die im Rahmen des geltenden schweizerischen Raumplanungsgesetzes möglich sind und die den entsprechenden Planungsgrundsätzen entsprechen. Die ausgewählten fünf Instrumente werden in der Schweiz bereits angewendet oder deren Anwendung ist geplant oder in Diskussion. Die Auswahl wurde so getroffen, dass ein breites Spektrum von unterschiedlichen Wirkungsmechanismen abgedeckt werden kann. Für die vorliegende Studie wurden die folgenden fünf raumplanerischen Instrumente ausgewählt:

1. Nutzungsprivilegien als Anreiz: Realisierung von preisgünstigem Wohnraum auf freiwilliger Basis verbunden mit Nutzungsprivilegien als Anreiz
2. Anteile in Nutzungsplanung: Verpflichtung von Grundeigentümern zur Realisierung eines bestimmten Anteils an preisgünstigen Wohnungen
3. Mengenausweitung: Ausweitung der möglichen Menge von Wohnungen über Neueinzonungen und Aufzonungen
4. Zweitwohnungsbeschränkung: Beschränkung des Zweitwohnungsanteils in bestimmten Zonen
5. Mehrwertabgabe: Abschöpfung der durch Ein- und Aufzonung entstandenen Mehrwerte und Verwendung der Erträge zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum

GRUNDSÄTZLICHE UNTERSCHIEDE IN DER WIRKUNGSWEISE

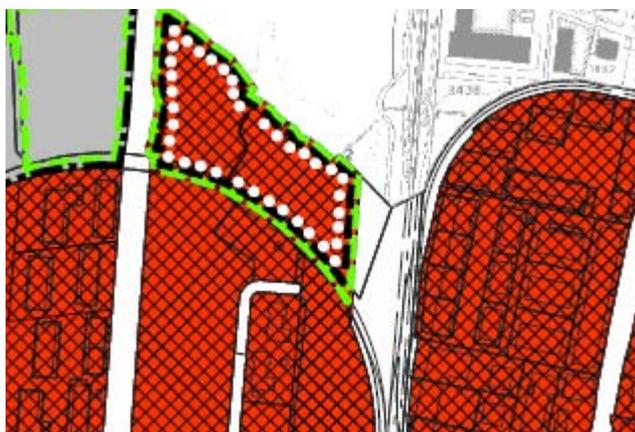
Diese fünf Instrumente unterscheiden sich in ihren Eigenschaften (Anreiz vs. Verpflichtung, Angebotsausweitung vs. Nachfrageeinschränkung, räumliche Lokalisierung vs. generelle Anwendung etc.). Dennoch können sie nicht randscharf voneinander abgegrenzt werden, sondern sind als Kombinationen oder Übergänge denk- und anwendbar. Auch bei der gesetzlichen Grundlage bzw. der praktischen Umsetzung und Ausgestaltung der Instrumente sind mehrere Varianten denkbar (z.B. Verpflichtung im Rahmen eines Aushandlungsprozesses oder Verankerung in der Bauordnung).

Tabelle 1 zeigt die grundsätzlichen Merkmale der fünf untersuchten Instrumente.

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

Tabelle 1: Fünf betrachtete Instrumente und ihre Merkmale

Raumplanerische Instrumente für preisgünstigen Wohnraum: Beispiele



 § 37 BO preisgünstiger Wohnungsbau

© Stadt Zug, 2010

Stadt Zug

Als erste Schweizer Stadt hat die Stadt Zug Zonen für preisgünstiges Wohnen eingeführt. Die Stimmbürger hiesigen am 27. September 2009 eine Bau- und Zonenordnung gut, die eine Zone für preisgünstigen Wohnungsbau vorsieht. Diese Zone überlagert eine Wohn- oder Mischzone und verlangt, dass dort mindestens 50 % der Geschossflächen für den preisgünstigen Wohnungsbau reserviert sind. Im Gegenzug wird ein Ausnützungsbonus von 10 % gewährt. Die preisgünstigen Wohnungen müssen zeitgleich mit den übrigen Wohnungen erstellt werden. In einer Verordnung hat der Stadtrat die Mietzinsobergrenzen festgelegt. Belegungsvorschriften existieren keine. Dieses Instrument ist ein Beispiel für die Kombination von «Anteilen in der Nutzungsplanung» und «Nutzungsprivilegien als Anreiz».



© Losinger Marazzi, 2012

Zürich, Manegg

Für das ehemalige Industrieareal Manegg in Zürich wurde ein privater Gestaltungsplan erarbeitet. Auf Begehren der Stadt hin hat die Grundeigentümerin mit dem Schweizerischen Verband für Wohnungswesen nach Verhandlungen eine Vereinbarung abgeschlossen. Diese sieht vor, dass 30 % der Wohnnutzung für gemeinnützigen Wohnungsbau zur Verfügung steht. Die höhere Ausnützung, welche mit dem Gestaltungsplan erreicht werden kann, wurde unter anderem mit einem Anteil an preisgünstigen Wohnungen «erkauft». Diese Regelung ist ein Beispiel für «Nutzungsprivilegien als Anreiz».



© Stadt Bülach, 2012

Bülach Nord

Im ehemaligen Industriegebiet Bülach Nord soll ein Mischgebiet mit Wohnungen, Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben entstehen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für das neue Quartier werden in einem öffentlichen Rahmengestaltungsplan festgehalten. Dieser enthält unter anderem die Vorschrift, dass die Grundeigentümer mindestens 10 % der erstellten Mietwohnungen preisgünstig zu vermieten haben. Als preisgünstig gelten dabei Wohnungen, deren Mieten im Mittel um mindestens 15 % tiefer liegen als diejenigen von Mietwohnungen, welche zeitgleich entstehen. Mit dieser Regelung werden also «Anteile in der (Sonder-) Nutzungsplanung» festgelegt.

Raumplanerische Instrumente für preisgünstigen Wohnraum: Notwendig?

Braucht es überhaupt mehr preisgünstigen Wohnraum? Und sind raumplanerische Instrumente zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums sinnvoll? Die Beantwortung dieser Fragen hängt auch von politischen Werthaltungen und Prioritäten ab. In einigen Städten und Agglomerationen sind heute mehr als ein Fünftel der Haushalte durch die Wohnkosten stark belastet.

STARKE BELASTUNG EINZELNER HAUSHALTE, INSBESONDERE IN STÄDTEN UND AGGLOMERATIONEN

Bereits heute wird eine bedeutende Menge und Vielfalt an «preisgünstigen» Wohnungen angeboten. Besteht überhaupt noch ein zusätzlicher Bedarf nach preisgünstigen Wohnungen und wie gross ist dieser? Eine Annäherung an die Antwort kann mit der Betrachtung der einzelnen Haushalte und ihrer Ausgaben für Wohnen gefunden werden.

Sind einzelne Haushalte unverhältnismässig stark durch die Ausgaben für Wohnen belastet? Nach der «Drittelsregel» gelten die Wohnkosten für Haushalte dann als tragbar, wenn sie nicht mehr als ein Drittel des verfügbaren Haushaltseinkommens ausmachen. Abbildung 1 zeigt die durchschnittlichen Wohnkosten für unterschiedliche Einkommensklassen (Quintile) an. Durchschnittlich geben die Schweizer Mieterinnen und Mieter ca. 25 % ihres verfügbaren Einkommens für die Miete aus. Während die Mieterschaft mit einem sehr hohen Einkommen (obere 20 %) im Durchschnitt knapp 18 % ihres verfügbaren Einkommens für das Wohnen ausgeben, geben Mieter mit einem niedrigen Einkommen im Durchschnitt über 35 % dafür aus. Dies bedeutet, dass insbesondere die Haushalte aus dem untersten Einkommensfünftel vergleichsweise stark belastet sind. Diese Angaben sind Durchschnittswerte, d.h. in allen Einkommensklassen gibt es Haushalte, die deutlich mehr oder deutlich weniger für Wohnraum ausgeben. Während also gesamtschweizerisch rund ein Fünftel der Miethaushalte mehr als ein Drittel für Wohnen ausgeben, sind die regionalen und lokalen Unterschiede beachtlich. In ländlichen Gemeinden sind die Wohnkosten im Verhältnis zum Einkommen eher tief, während sie in Agglomerationsgemeinden und Städten für viele Haushalte (>25 %) mehr als ein Drittel des verfügbaren Einkommens ausmachen.

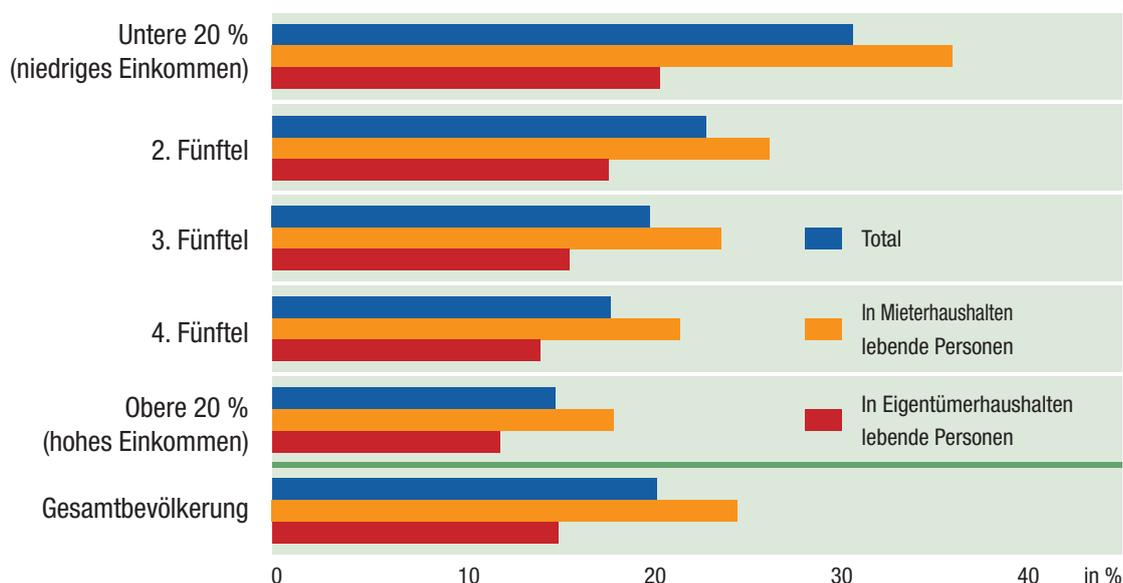


Abbildung 1: Wohnkosten in % des verfügbaren Einkommens nach Bewohnertyp und Einkommenshöhe 2006 bis 2008 (Daten: Haushaltsbudgeterhebung Bundesamt für Statistik, 2010)

Raumplanerische Instrumente für preisgünstigen Wohnraum: Sinnvoll?

Ist die Anwendung raumplanerischer Instrumente zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum generell sinnvoll? Bereits heute stehen Staat und Privaten eine Vielzahl von Massnahmen zur Verfügung, um preisgünstigen Wohnraum zu fördern. Die raumplanerischen Instrumente haben gegenüber diesen nicht-raumplanerischen Massnahmen Vor- und Nachteile.

Eine Übersicht über von Staat und Privaten angewandten Massnahmen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum ist in untenstehender Tabelle dargestellt (Tabelle 2).

STAATLICHE MASSNAHMEN

Bei den staatlichen Massnahmen kann zwischen regulatorischen und monetären Massnahmen unterschieden werden. Zu den regulatorischen Massnahmen zählen beispielsweise Vorschriften zur Ausgestaltung der Mietpreise und die raumplanerischen Instrumente. Die direkte oder indirekte Unterstützung von Bauträgern, der Verzicht auf eine Marktrendite bei eigenen Liegenschaften sowie die Subjekthilfe sind dagegen den monetären Massnahmen zuzuordnen. Darüber hinaus beeinflusst der Staat den Wohnungs- und Mietmarkt aber auch durch seine Sachpolitiken und die Gesetzgebung.

PRIVATE MASSNAHMEN

Auch von privater Seite existieren Ansätze, um preisgünstigen Wohnraum bereitzustellen. Die Motivation dafür reicht von der Diversifizierung des Wohnraumangebots zur Risikominimierung über das Vermeiden von Leerständen bis hin zu ideellen Motiven. Um günstige Mietwohnungen anbieten zu können, müssen die Amortisation, die Kapitalkosten und/oder die Bewirtschaftungskosten reduziert werden. Diese Kosten können beispielsweise mit kleineren Wohnflächen oder einem tieferen Ausbaustandard gesenkt werden.

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

Tabelle 2: Wichtigste Massnahmen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum

Die Förderung von preisgünstigem Wohnraum mittels raumplanerischer Instrumente bietet im Vergleich zu den übrigen Instrumenten gewisse Vor- und Nachteile, respektive Potenziale und Probleme:

POTENZIALE



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

PROBLEME



Die Anwendung von raumplanerischen Instrumenten zur Schaffung von preisgünstigen Wohnungen birgt die Gefahr, dass andere Ziele der Raumplanung in den Hintergrund gedrängt werden. Es besteht ein grundsätzlicher Zielkonflikt zwischen der Vergünstigung von Wohnraum und dem raumplanerischen Ziel der haushälterischen Bodennutzung («*Zielkonfliktsproblem*»). Die Vergünstigung von Wohnraum führt ohne flankierende Massnahmen (z.B. Belegungsvorschriften) zu einem höheren Wohnflächenkonsum pro Kopf. Ergänzend ist ein «*Fristenproblem*» auszumachen: Der teilweise kurzfristig geprägte Immobilienmarkt steht sehr langfristig wirkenden raumplanerischen Instrumenten gegenüber. Ist zu einem bestimmten Zeitpunkt in einer Gemeinde oder einem Quartier ein ungedeckter Bedarf nach preisgünstigem Wohnraum auszumachen, kann sich die Situation zu einem späteren Zeitpunkt schon wieder ganz anders präsentieren und der preisgünstige Wohnraum wird vom Markt angeboten. Da der eigentliche Bedarf an preisgünstigem Wohnraum schwer zu bestimmen ist, besteht das Risiko einer Über- oder Unterförderung («*Mengenproblem*»). Das aus den raumplanerischen Instrumenten resultierende Angebot an preisgünstigen Wohnungen hängt letztlich auch von den Entscheidungen der Grundeigentümer ab. Die Wirkung der Instrumente auf einem einzelnen Grundstück ist deshalb schwer abzuschätzen.

Raumplanerische Instrumente für preisgünstigen Wohnraum: Wirkungsvoll?

Wie wirken die verschiedenen Instrumente und welche Hindernisse könnten bei der Umsetzung auftauchen? Grundsätzlich enthalten alle untersuchten Instrumente Mechanismen, welche preisgünstige Wohnungen ermöglichen. Insgesamt sind die erwarteten Wirkungen bei der Anwendung aber beschränkt und hängen von den lokalen Verhältnissen sowie der konkreten Ausgestaltung ab. Die fünf untersuchten Instrumente wirken hauptsächlich in den Kernstädten und Agglomerationen.

Mit der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum verfolgen Gemeinden und Kantone vielschichtige Ziele. Trotz günstigem Preis sollen die Wohnungen vielfältig nutzbar und qualitativ hochwertig sein sowie ressourcenschonend erstellt werden. Neuer Wohnraum soll zudem dort entstehen, wo tatsächlich Knappheit besteht. Die Nebenwirkungen im Immobilienmarkt sollen beschränkt werden und die Umsetzung einfach und transparent erfolgen. Diese hohen Anforderungen machen die Auswahl und Ausgestaltung der raumplanerischen Instrumente zu einer besonderen Herausforderung.

Die Wirkung aller Instrumente hängt stark ab von lokalen Gegebenheiten. Während ein Instrument in einem nachfragestarken Immobilienmarkt gut funktionieren kann, kann es in einem anderen Raum mit geringerer Nachfrage keine oder nur eine beschränkte Wirkung entfalten.

1 NUTZUNGSPRIVILEGIEN ALS ANREIZ

Die erwarteten Wirkungen der einzelnen Instrumente sind nachfolgend beschrieben und teilweise mit quantitativ modellierten Fallbeispielen illustriert. Als preisgünstig wird eine Wohnung betrachtet, wenn sie nach der Kostenmiete angeboten wird und die Anlagekostenlimiten gemäss Wohnbauförderungsgesetz einhält. Die detaillierten Annahmen und weitere Berechnungen finden sich in der Langfassung des Berichts.

Das Instrument «Nutzungsprivilegien als Anreiz» wird bereits angewandt. Ob damit wesentliche Beiträge zur Wohnraumversorgung geleistet werden können, hängt vom Ausmass (zur Verfügung stehendes Gebiet), dem Anreiz (Höhe Privileg/Gewinnpotenzial) und dem Bauwillen der Grundeigentümer ab. Abbildung 2 zeigt anhand von Fallbeispielen (Immobilienmärkte von Bern, Nyon, Zug), wie sich der erwartete Gewinn für den Grundeigentümer in Abhängigkeit des gewährten Ausnützungsbonus entwickelt. Eine Inanspruchnahme eines Nutzungsprivilegs wird nur erfolgen, wenn dies für den Grundeigentümer Vorteile bringt. Die Nebenwirkungen bei der Anwendung des Instruments werden als eher gering und vorwiegend lokal eingeschätzt. Bei der Anwendung von pauschalen Nutzungsprivilegien besteht jedoch die Gefahr, dass die städtebauliche Qualität leidet.

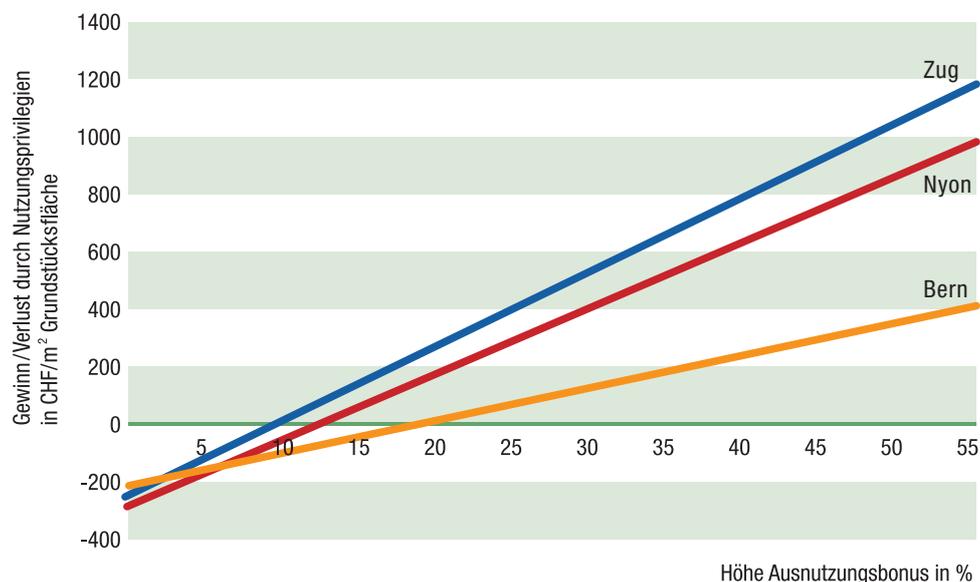


Abbildung 2: Erwarteter Gewinn/Verlust durch Nutzungsprivilegien bei einem Anteil von preisgünstigen Wohnungen von 20 %

2 ANTEILE IN NUTZUNGS-PLANUNG

Das Instrument «Anteile in der Nutzungsplanung» wirkt insbesondere in Märkten mit hohem Nachfragedruck. Anwendungen im Zusammenhang mit Neueinzonungen oder Aufzonungen können zu preisgünstigen Wohnungen führen. Bei Anwendung ohne Auf- und Einzonungen dürfte das Instrument allerdings investitionshemmend wirken und entsprechend keinen Beitrag zum preisgünstigen Wohnraumangebot leisten. Ob das Instrument tatsächlich zu preisgünstigen Wohnungen führt, hängt davon ab, ob der Eigentümer trotz Verpflichtung zum Bau eines Anteils an preisgünstigen Wohnungen einen Gewinn erzielen kann. Abbildung 3 zeigt anhand von Fallbeispielen den Wertverlust des Baulands gegenüber einem Grundstück ohne die Pflicht zur Realisierung eines Anteils an preisgünstigem Wohnraum. Ist der Wertverlust zu gross, wird der Grundeigentümer keinen Wohnraum auf dem Grundstück realisieren. Die zu erwartenden Nebenwirkungen bei der Anwendung von Anteilen in der Nutzungsplanung sind gering und vorwiegend lokal.

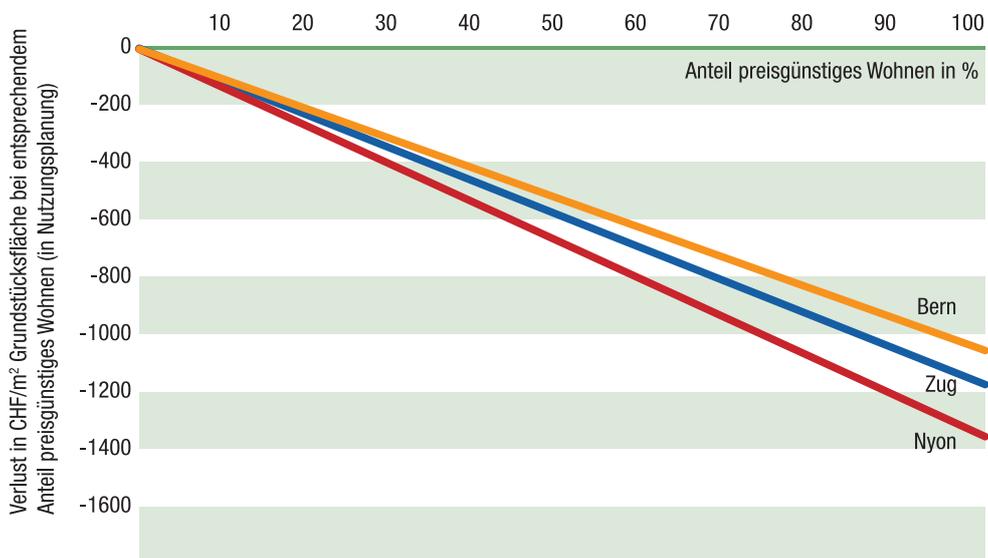


Abbildung 3: Erwarteter Wertverlust des Baulands pro m² Grundstücksfläche durch Verpflichtung zur Realisierung eines Anteils an preisgünstigem Wohnraum

3 MENGENAUSWEITUNG

Das Instrument der Mengenausweitung birgt ein Potenzial zur generellen Senkung der Mietpreise. Da aber die Vergünstigung von Wohnraum in Räumen mit hohen Immobilienpreisen (Zentren) zu einer verstärkten Zuwanderung aus Nachbarräumen führen könnte, sind auch gleichbleibende bzw. weiterhin ansteigende Preise in den Zentren und sinkende Preise im Umland möglich. Wird grossflächig eingezont, besteht ein Konflikt mit dem Ziel der häuslicher Bodennutzung. Bei einer Mengenausweitung im Bestand (Aufzoning) und damit einhergehenden höheren baulichen Dichten besteht die Gefahr dass die städtebauliche Qualität leidet. Durch die generelle Vergünstigung des Wohnraums ist ein Anstieg des pro-Kopf-Konsums von Wohnfläche zu erwarten.

4 ZWEITWOHNUNGS- BESCHRÄNKUNG

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

5 MEHRWERTABGABE

Die Mehrwertabgabe und deren Verwendung für preisgünstigen Wohnraum weist ein grosses Potenzial auf. Die Mittelbeschaffung bedingt allerdings Auf- und Einzonungen in grossem Ausmass, was insbesondere in Städten und Agglomerationen schwer umsetzbar ist. Abbildung 4 zeigt an Fallbeispielen, wie viel Fläche in den jeweiligen Städten eingezont werden müsste, um einen Quadratmeter Grundstücksfläche für ein preisgünstiges Wohnbauprojekt finanzieren zu können. Die mangelnde Verfügbarkeit von Bauland für die Verwendung der Mittel kann zudem dazu führen, dass die preisgünstigen Wohnungen nicht dort erstellt werden können, wo sie nachgefragt werden. Da Erträge aus der Abgabe direkt in den Immobilienmarkt fliessen ist ein Anstieg der Bodenpreise möglich. Zu beachten ist ferner, dass die meisten Kantone bereits eine Form von Mehrwertabgabe kennen (Grundstücksgewinnsteuer, etc.) und die Ausgestaltung somit mit dem bestehenden Steuersystem abgestimmt werden müsste. Momentan wird die Verwendung einer Mehrwertabgabe im Rahmen der Revision des Raumplanungsgesetzes vor allem für andere Zwecke diskutiert (Entschädigung für Auszonungen).



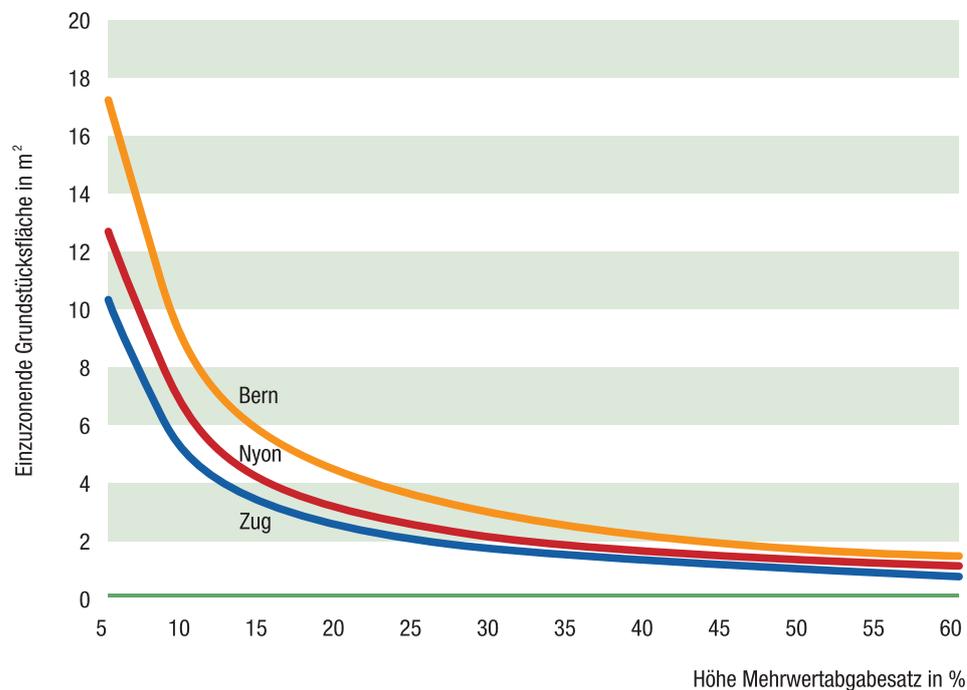


Abbildung 4: Fläche, die eingezont werden muss, um einen m² Grundstücksfläche für preisgünstigen Wohnraum zu finanzieren

VERGABEPRAxis DER ENTSTEHENDEN PREISGÜNSTIGEN WOHNUNGEN ENTSCHEIDEND

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

Fazit: Was ist zu beachten?

Wer soll was tun?

Können raumplanerische Instrumente für die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum empfohlen werden? Falls ja, welche Staatsebene sollte was tun? Insgesamt sind die erwarteten Wirkungen bei der Anwendung von raumplanerischen Instrumenten kurz- bis mittelfristig beschränkt. Alle untersuchten Instrumente mit Ausnahme der Zweitwohnungsbeschränkung können aber unter bestimmten Voraussetzungen einen Beitrag zur Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum leisten. Es ist fallweise zu prüfen, ob bestehende, nicht-raumplanerische Instrumente zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum nicht besser geeignet sind.

ERWARTETE WIRKUNGEN BESCHRÄNKT

Durch die langfristigen Erneuerungszyklen bei Immobilien und die eingeschränkte Verfügbarkeit von Bauland können die untersuchten Instrumente kurz- bis mittelfristig nur beschränkte Beiträge zu einem preisgünstigen Wohnraumangebot leisten. Alle untersuchten Instrumente mit Ausnahme der Zweitwohnungsbeschränkung können aber in bestimmten Räumen bei einer sachgerechten Ausgestaltung zur Versorgung mit preisgünstigem Wohnraum beitragen. Die untersuchten Instrumente wirken hauptsächlich dort, wo auch die höchsten Mieten anzutreffen sind.

VORAUSSETZUNGEN UND MOTIVATION ENTSCHIEDEND FÜR AUSWAHL

Ein wichtiges Ergebnis der Analyse ist der Befund, dass nicht generell ein Instrument zur Anwendung empfohlen werden kann. Je nach Ausgangslage eignen sich die fünf untersuchten raumplanerischen Instrumente unterschiedlich gut für den Einsatz in einer bestimmten Gemeinde oder einem bestimmten Kanton. Um die Eignung eines Instruments für eine bestimmte Gemeinde beurteilen zu können, ist es wichtig, deren Motivation und Ziele sowie den lokalen Immobilienmarkt zu kennen. Kombinationen und Mischformen der Instrumente sind denkbar und je nach Situation sinnvoll. Die Vergabepraxis bei den entstehenden Wohnungen ist entscheidend. Mit Belegungsvorschriften kann sichergestellt werden, dass auch tatsächlich die Zielgruppe vom zusätzlichen Angebot profitiert und die Vergünstigung des Wohnraums keinen erhöhten individuellen Wohnraumkonsum nach sich zieht.

EMPFEHLUNGEN BUND

Der Mangel an preisgünstigem Wohnraum ist kein schweizweites Problem. Daher ist es weder notwendig noch sinnvoll, dass der Bund raumplanerische Instrumente zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum in allen Regionen empfiehlt.

Empfehlung 1: Sensibilisieren und «Werkzeugkasten» ausarbeiten

Der Bund soll sich auf die Sensibilisierung des Themas beschränken. Ein «Werkzeugkasten», in dem Instrumente zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums sowie deren Vor- und Nachteile dargestellt sind, wäre für Kantone und Gemeinden ein Gewinn.

Empfehlung 2: Verwendung der Mehrwertabgabe überprüfen

Eine abschliessende Regelung von Ausgestaltung und Verwendungszweck der Mehrwertabgabe auf Bundesstufe könnte die in der Studie untersuchte Verwendung für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum verunmöglichen. Es ist deshalb zu prüfen, ob den Kantonen und Gemeinden bei der Mittelverwendung der Mehrwertabgabe angemessene Spielräume gewährt werden können.

EMPFEHLUNGEN KANTON

Die Kantone sollen Rahmenbedingungen für die Einführung der nutzungsplanerischen Instrumente auf Gemeindeebene prüfen. Sie können bei Bedarf zudem die Mehrwertabgabe und die Mengenausweitung gemäss folgenden Empfehlungen vorsehen.

Empfehlung 3: Rechtliche Voraussetzungen prüfen

In Kantonen mit Städten und Gemeinden, in denen ein hoher Bedarf an preisgünstigen Wohnungen besteht und alternative bewährte Förderinstrumente nicht greifen, sind in der kantonalen Gesetzgebung die rechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung von raumplanerischen Instrumenten auf kommunaler Stufe zu prüfen.

Empfehlung 4: Gemeinden bei der Anwendung unterstützen

Zusätzlich ist eine Begleitung und Beratung der Gemeinden wünschenswert, da diese bislang kaum Erfahrungen mit diesen Instrumenten sammeln konnten. Da die Wirkungen und Nebenwirkungen direkt von der konkreten Ausgestaltung abhängen, sind den Gemeinden entsprechende Hilfestellungen anzubieten.

Empfehlung 5: Mehrwertabgabe kantonal prüfen

Das Instrument der Mehrwertabgabe und ihre Verwendung zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum ist auf Stufe Kanton zu prüfen, da planerische Mehrwerte oft nicht in den Räumen mit hohen Mietpreisen anfallen.

Empfehlung 6: Mengenausweitung kantonal koordinieren

Auch die mit Nachteilen verbundene und grossräumig wirkende Mengenausweitung müsste mindestens innerhalb eines Kantons koordiniert angewendet werden. Sie ist mit weiteren raumplanerischen Kriterien und Massnahmen zur Baulandverflüssigung zu kombinieren.

EMPFEHLUNGEN GEMEINDE

Die nutzungsplanerischen Massnahmen sind auf Gemeindeebene anzugehen. Davor aber sind bewährte, nicht-raumplanerische Instrumente zu prüfen.

Empfehlung 7: Potenziale bereits vorhandener Instrumente prüfen

Das preisgünstige Wohnraumangebot kann und soll nicht über die Raumplanung allein gesteuert werden. Bewährte kommunale Instrumente wie die Abgabe von Land an gemeinnützige Bauträger, eine aktive Bodenpolitik oder kommunaler Wohnungsbau können wirkungsvolle Beiträge leisten. Entsprechend ist die Einführung von neuen Instrumenten immer auch bezüglich des Mehrwertes gegenüber bestehenden etablierten Ansätzen zu prüfen.

Empfehlung 8: Erteilung von Nutzungsprivilegien prüfen

Die Erteilung von Nutzungsprivilegien im Rahmen von Aushandlungsprozessen steht den meisten Gemeinden bereits heute offen und bietet Chancen für die Kombination mit weiteren öffentlichen Anliegen. Allerdings bedingen solche Verfahren Ressourcen der kommunalen Verwaltungen und ein entsprechendes Planungsverständnis und Know-How. Für die generelle Erteilung von Nutzungsprivilegien bei der Erstellung von preisgünstigem Wohnraum muss in den meisten Kantonen erst noch eine rechtliche Grundlage geschaffen werden.

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

Auch für die Einführung von Anteilen in der Nutzungsplanung ist in den meisten Kantonen eine rechtliche Grundlage notwendig. Dank ihrer lokalen räumlichen Wirkung weist das Instrument eine hohe Akzeptanz auf und ist grundsätzlich für die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum geeignet. Die Anwendung muss in Kombination mit Auf- und Einzonungen erfolgen, damit nicht eine stark investitionshemmende Wirkung vom Instrument ausgeht.