



**Universität
Zürich** UZH

Abschlussarbeit

zur Erlangung des

Master of Advanced Studies in Real Estate

Die Opportunitätskosten der Wohnbauförderung in Zürich Berechnung alternativer Fördermodelle für das Bezahlbare Wohnen

Verfasser: Lehmann
Niels
nielsl@gmx.de

Eingereicht bei: Patrick Schnorf

Abgabedatum: 14.05.2018

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	IV
Abbildungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis.....	VI
Executive Summary	VII
1. Einleitung	1
1.1 Ausgangslage	1
1.1.1 Wohnungsversorgung als staatliche Aufgabe	1
1.1.2 Entwicklung der Wohnbauförderung in der Stadt Zürich.....	1
1.1.3 Die Kosten der Wohnbauförderung , Landabgabe, Richtlinie 65	3
1.1.4 Die Schweizerische Wohnbauförderung im europäischen Kontext.....	5
1.1.5 Objekt- und Subjektförderung: Sonderfall Schweiz	5
1.1.6 Wohnbauförderung: Bewohner versus Bedürftige.....	8
1.1.7 Wohnpolitischer Grundsatzartikel und die Zukunft der Wohnförderung ...	10
1.2 Zielsetzung	11
1.3 Abgrenzung des Themas	11
1.4 Aufbau und Vorgehen	12
2 Theoretische Grundlagen	14
2.1 Systematik der Fördermodelle	14
2.1.1 Objektförderung	15
2.1.2 Subjektförderung.....	17
2.1.3 Mischformen	18
2.1.4 Kombination der beiden Fördermodelle	19
2.2 Preisgünstiges Wohnen und Belastbarkeit	21
2.3 Marktmiete, Kostenmiete, subventionierte Miete	22
2.4 Stand der Forschung.....	23
3 Übersicht Wohnförderung Schweiz	27
3.1 Formen, Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeit für die Wohnförderung	27

3.2	Instrumente und Kosten der Objektförderung Stadt Zürich.....	29
3.3	Kosten der Wohnbeihilfen (Sozialhilfe im weiteren Sinne) Stadt Zürich	32
3.4	Kostenschätzung der Objektförderung Stadt Zürich.....	33
3.4.1	Mietzinsvergünstigung durch die Objektförderung	33
3.4.2	Vorbemerkung zu den Berechnungen	35
3.4.3	Berechnung 1: Marktwerte versus Landrichtwerte Baurechtsparzellen	36
3.4.4	Berechnung 2: Marktwerte städtischer Wohnliegenschaften.....	37
3.4.5	Berechnung 3: Marktwerte aller gemeinnützigen Wohnliegenschaften	38
3.4.6	Plausibilisierung der Ergebnisse	40
3.4.7	Zusammenfassung der Berechnungen.....	45
3.4.8	Exkurs: Landwert und Landrichtwert Hornbach -Areal	46
3.5	Finanzierungsbedarf einer Subjektförderung Stadt Zürich	48
3.6	Kostenvergleich Subjekt- und Objektförderung	54
3.7	Diskussion der Ergebnisse	54
4	Schlussbetrachtung.....	57
5	Literaturverzeichnis.....	60
6	Anhang	67

Abkürzungsverzeichnis

aGF	Anrechenbare Geschossfläche
AHV/IV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung, Invalidenversicherung
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
AWA	Amt für Wirtschaft und Arbeit Kanton Zürich
AZ	Ausnützungsziffer
BFS	Bundesamt für Statistik
BKP	Baukostenplan
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EGW	Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger
EL	Ergänzungsleistungen (zur AHV/IV-Rente)
GF	Geschossfläche
GSF	Grundstücksfläche
HNF	Hauptnutzfläche
HBG	Hypothekargenossenschaft schweizerischer Bau- und Wohnbau- genossenschaften
LIK	Landesindex für Konsumentenpreise
WBF	Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WEG	Wohnungsbau- und Eigentumsförderungsgesetz
WFG	Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum („Wohnraumförderungsgesetz“)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Systematik beispielhafter Fördermodelle.....	14
Abbildung 2: Entwicklung des Referenzzinssatzes und seines 5-Jahresdurchschnitts...36	
Abbildung 3: Schwarzplan des Hornbach-Areals	47
Abbildung 4: Haushaltsäquivalenzeinkommen nach Wohnform.....	50
Abbildung 5: Mietzinsen nach Haushaltsäquivalenzeinkommen	51
Abbildung 6: Kosten der Subjektförderung in Mio. CHF pro Jahr nach Szenarien	53
Abbildung 7: Landanteil im Eigentum der Stadt Zürich nach Quadratmeterpreis	59

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht der Merkmale von Objekt- und Subjektförderung	20
Tabelle 2: Instrumente und Kosten der Objektförderung in Zürich.....	31
Tabelle 3: Instrumente und Kosten der Subjektförderung in Zürich	33
Tabelle 4: Potenziellen Mietzinsvergünstigung aufgrund Objektförderung.....	34
Tabelle 5: Landwertschätzung gemeinnütziger Baurechtsparzellen.....	36
Tabelle 6: Landwertschätzung städtischer Wohnliegenschaften	37
Tabelle 7: Vergleich von Markt- und gemeinnützigen Mietzinsen.....	38
Tabelle 8: Landwertschätzung nach Kapitalisierung der Mieterträge	39
Tabelle 9: Landwertschätzung aller gemeinnützigen Wohnliegenschaften.....	39
Tabelle 10: Landwerte pro Quadratmeter nach Ausnützung	41
Tabelle 11: Landwerte pro Quadratmeter nach Ausnützung (Varianz Wohnungsgr.) ...	42
Tabelle 12: Vergleich der Landwerte von Modell- und Stichprobenrechnung.....	43
Tabelle 13: Landwerte pro Quadratmeter nach Ausnützung	44
Tabelle 14: Marktwerte pro Wohnung.....	44
Tabelle 15: Übersicht aller Landwertschätzungen	46
Tabelle 16: Finanzierungsbedarf einer Subjektförderung.....	49
Tabelle 17: Kosten der Subjektförderung in Mio. CHF pro Jahr nach Szenarien	53
Tabelle 18: Kosten der Subjektförderung in Mio. CHF pro Jahr nach Szenarien	53
Tabelle 19: Opportunitätskosten der Wohnbauförderung in Mio. CHF pro Jahr	54
Tabelle 20: Übersicht nicht berücksichtigter Einflussfaktoren.....	56

Executive Summary

Trotz der über Jahrzehnte aufgewendeten Milliarden Schweizer Franken für die Wohnbauförderung in der Stadt Zürich besteht bis heute keine Kostentransparenz. Das macht es schwierig, belastbare Aussagen zu den Kostenfolgen alternativer Fördermodelle zum Erreichen des Hauptziels des Wohnpolitischen Grundsatzartikels, dem bezahlbaren Wohnen, aufzuzeigen und so fusst die öffentliche Debatte zu häufig auf ideologischen Grabenkämpfen anstelle empirischer Auswertungen.

In der vorliegenden Arbeit wird die Stadtzüricher Wohnbauförderung, eine Objektförderung im klassischen Sinne, dem Finanzierungsaufwand einer Subjektförderung gegenübergestellt. Dabei wird hauptsächlich die vergünstigte Abgabe von Bauland an gemeinnützige Wohnbauträger und die Erstellung städtischer Wohnliegenschaften betrachtet. Die Opportunitätskosten ergeben sich aus dem heutigen Verzicht der Vergabe des Baulands zu marktgerechten Landpreisen und Baurechtszinsen, auch an private oder institutionelle Bauherren. So könnte die Stadt bei einer offenen Vergabepraxis mindestens CHF 147 Mio. pro Jahr an Baurechtseinnahmen generieren. Abzüglich einer kompensierenden Subjektförderung, die CHF 83 Mio. kosten würde, werden die Opportunitätskosten der Wohnbauförderung auf mindestens CHF 63 Mio. pro Jahr geschätzt.

Dieser Betrag repräsentiert den zusätzlichen finanziellen Handlungsspielraum, welcher für weitere Wohnfördermassnahmen jährlich zur Verfügung stände.

Des Weiteren ergeben sich zusätzliche Opportunitätskosten der aktuellen Förderpolitik, welche z.B. auf zu geringe Anreize bei der Ausnützung des Bodens und auf Mitnahmeeffekte zurückzuführen sind. Bei stärkerer Regulierung und Kontrolle könnte bereits im bestehenden System ein höherer Anteil bezahlbaren Wohnraums geschaffen werden und eine bedarfsgerechte Vergabe dieses seltenen Guts erfolgen. Die daraus resultierende Reduktion der Folgekosten bei den Sozialleistungen würde zur Senkung der oben aufgezeigten Opportunitätskosten beitragen.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Wohnungsversorgung als staatliche Aufgabe

Die Wohnungsversorgung ist seit Jahrhunderten neben privatwirtschaftlichen Aktivitäten auch Staats- und Gemeindeaufgabe. Bereits ab dem Mittelalter sind in Europa im Zuge des Bevölkerungswachstums der Städte kommunale Wohnungsprojekte nachweisbar, die auf bedürftige Bevölkerungsgruppen ausgerichtet waren und von der Allgemeinheit finanziert wurden (Traub, 2015, S. 11-15). Mit der einsetzenden merkantilistischen Wirtschaftsordnung wurde das Wohnen vermehrt zum Wirtschaftsgut und unterlag damit der Marktlogik von Angebot und Nachfrage. Spätestens mit dem Einsetzen der Industrialisierung und dem verstärkten Bevölkerungsanstieg in den Industriezentren nahmen die Spannungen wegen der hohen Nachfrage, dem geringen Angebot und immer weiter steigenden Wohnkosten bei sich gleichzeitig verschlechternden hygienischen Bedingungen zu. Zum Problem der Bezahlbarkeit kam nun das Problem der nicht ausreichenden Versorgung von Wohnraum hinzu. Von diesem Marktversagen betroffen waren nun nicht mehr nur die Armen, Witwen und Waisen, sondern breite Bevölkerungsschichten, insbesondere das neu entstandene Proletariat, aber auch die bürgerliche Mittelschicht, wodurch die Wohnversorgung als Aufgabe der öffentlichen Hand eine politische Komponente erhielt.

1.1.2 Entwicklung der Wohnbauförderung in der Stadt Zürich

Massenproteste aufgrund einer jahrelangen Wirtschaftskrise mit Arbeitslosigkeit und Lohnneinbussen aufseiten der Arbeiter und ein regelrechter Klassenkampf, bei dem auch Armee und Polizei eingesetzt wurden, veranlassten 1906 den Zürcher Stadtrat, Massnahmen gegen die Wohnungsnot zu ergreifen (Statistik Stadt Zürich, 2009, S. 36). Zuerst konzentrierte man sich auf den Bau von günstigem städtischen Wohnraum, ab 1910 wurde die Wohnbaupolitik durch die Abgabe von Bauland und Darlehen an gemeinnützige Baugenossenschaften sowie die Beteiligung an deren Eigenkapital (durch Anteilscheine) ergänzt. Der eigentliche Bauboom setzte aber erst mit der Revision von Finanzbeihilfen von 1924 und 1926, vor allem durch Subventionen à fonds perdu¹, zum Vorteil der Baugenossenschaften ein (Statistik Stadt Zürich, 2009, S. 36). Auf den Bauboom, der sowohl gemeinnützige, städtische als auch privatwirtschaftliche Wohnbau-

¹ à fonds perdu = Nicht rückzahlbare Subventionsbeträge

projekte umfasste, folgte Ende der 1930er Jahre eine erneute Wirtschaftskrise. Trotz steigender Leerwohnungsziffern (Statistik Stadt Zürich, 2009, S. 57) weitete der private Sektor das Wohnraumangebot aus (Statistik Stadt Zürich, 2009, S. 42). Die öffentliche und gemeinnützige Wohnbautätigkeit kam bis Mitte der 1940er Jahre zum Erliegen. Die höchste Intensität der öffentlichen und gemeinnützigen Wohnbautätigkeit wurde in den 1940er Jahren erreicht. Ausgangspunkt hierfür war keine Wohnungsnot – die Leerwohnungsziffer bewegte zwischen 1935 und 1940 zwischen 2.29% und 3.69% (Statistik Stadt Zürich, 2009, S. 57), sondern die staatliche Krisenbekämpfung während des Zweiten Weltkriegs von Bund, Kanton und Stadt. Zwischen 1942-1952 wurden zehn mal mehr Subventionen ausgezahlt als in den Jahren 1920-1933. Ab 1950, mit dem Auslaufen der Bundessubventionen, sank die gemeinnützige Wohnbautätigkeit rapide und wurde in deutlich geringerem Umfang durch Beihilfen von Stadt und Kanton fortgesetzt. (Statistik Stadt Zürich, 2009, S. 41) War die Leerwohnungsziffer in der Stadt Zürich in den Jahrzehnten zuvor deutlich spürbaren Schwankungen ausgesetzt, bewegt sie sich seit Mitte der 1940er Jahre nicht mehr über 0.02%. Eine Ausnahme bildet lediglich die Immobilienkrise in den 1990er Jahren mit leichten Steigerungen. Der „Höhepunkt“ wurde 1996 und 1997 mit lediglich 0.44% bzw. 0.55% leeren Wohnungen erreicht.

Bis heute verfolgt die Stadt Zürich eine aktive Wohnbaupolitik, die auf den Grundpfeilern der städtischen Wohnungen und der Förderung gemeinnütziger Wohnbauträger beruht. Die wichtigsten Werkzeuge sind dieselben geblieben, die vergünstigte Abgabe von Bauland und das Gewähren von zinsvergünstigten und zinslosen Finanzierungsbeihilfen. Das seit 1946 aufgesetzte Instrument der subventionierten Wohnungen wird heute von privaten und genossenschaftlichen Bauträgern immer weniger eingesetzt, findet aber nach wie vor in erheblichem Umfang in städtischen Liegenschaften und Neubaulprojekten statt.

Der kontinuierlich starke Rückhalt des städtischen Wohnungsbaus in der Bevölkerung zeigt sich eindrücklich in den Abstimmungsergebnissen. Der Anteil der Ja-Stimmen von durchweg über 70% in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts zugunsten von Wohnbauprojekten (Statistik Stadt Zürich, 2009, S. 18) sank zwar bis Anfang der 1990er Jahre (Statistik Stadt Zürich, 2009, S. 126), dem Beginn der Wirtschaftskrise und zu Zeiten erhöhter Wohnungsleerstände. Zuletzt herrschte jedoch wieder fast ungebrochene Zustimmung, z.B. mit 75% Ja-Stimmen für die Wohnsiedlung Areal Kronenwiese (Statistik Stadt Zürich, 2014, S. 374) oder 75% für die Wohnbauaktion 2017. Mit dem Volksentscheid vom 27. November 2011, der eine Zustimmung von 76% erhielt, wurde

ein wohnpolitischer Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung verankert. Bis 2050 soll der Anteil gemeinnütziger Mietwohnungen auf ein Drittel gesteigert werden. Über die Kosten dieses ambitionierten Ziels finden sich in der Abstimmungsvorlage allerdings keine Angaben (Stadtrat von Zürich, 2011).

1.1.3 Die Kosten der Wohnbauförderung , Landabgabe, Richtlinie 65

Einige der Finanzierungsbeihilfen der Stadt sind dank zur Abstimmung stehender Rahmenkredite und dank der jährlichen Bilanzierung transparent ersichtlich und teilweise auch bis zu Beginn des letzten Jahrhunderts nachvollziehbar. Weniger durchsichtig sind die Kosten der zinslosen und zinsvergünstigten Darlehen sowie die Beteiligung an Eigenkapital. Liegen die durch die Stadt zugunsten der Bauträger gewährten Zinssätze über den eigenen Finanzierungskosten wird häufig von kostenneutralen Beihilfen gesprochen, was grundsätzlich richtig ist. Aufgrund eines meist hohen Fremdkapitalanteils können bei einem steigenden Hypothekarzins jedoch auch Nicht-Rendite-orientierte Baugenossenschaften in Konkurs gehen. Konkurse sind in der Stadt Zürich zum Beispiel als „Zwangsverwertungen“ bereits in den Jahren 1930 und 1932 ausgewiesen, wo die Baugenossenschaften immerhin 37% bzw. 16% aller verwerteten Mehrfamilienhäuser ausmachten. Die erhöhten Abschreibungen oder teure Refinanzierungen bei den städtischen Liegenschaften sind nicht ausgewiesen (Statistik Stadt Zürich, 2009, S. 15). Die Idee, das geringere Risikoprofil von öffentlichen Körperschaften zu nutzen und entsprechend günstigere Zinsen weiterzugeben oder in Form von Bürgschaften günstigere Zinsen zu ermöglichen, ist auch ausserhalb der Schweiz weit verbreitet. Die Erfahrung hat gezeigt, dass daraus hohe Verluste zulasten des Steuerzahlers bis hin zum Konkurs von ganzen Gemeinwesen resultieren können (Plender, 2017). Dies deckt sich mit den Folgen der Schweizerischen Wirtschaftskrise der 1990er Jahre. Allein in den Jahren 1998-2002 musste die Eidgenossenschaft „Bürgschaftsverluste“ von CHF 581 Mio. verbuchen, aufgrund zahlungsunfähig gewordener, gemeinnütziger Bauträger (Eidgenössische Finanzkontrolle EFK, 2004, S. 20). Inwiefern Verluste aufgrund von Konkursen oder teurer Refinanzierungen in dieser Zeit bei Stadt und Kanton Zürich auftraten, ist nicht ausgewiesen. Betrachtet man die Erhebungen der Wohnungsstrukturerhebung von 2003, welche die Mietzinsentwicklung von 1996-2003 ausweist, so zeigt sich, dass die Mieten in der Schweiz im Durchschnitt um 7.7% stiegen. Bemerkenswert ist, dass die Mieten bei institutionellen Eigentümern um 0.3% sanken und bei den privaten Eigentümern um 7.6% stiegen. Bei den Wohnbaugenossenschaften stiegen sie hingegen um 9.5%, bei den Liegenschaften der öffentlichen Hand gar um 16.0% (Bundesamt für Statistik BFS, 2007, S. 50). In diesem Zeitraum fiel der Referenzzins-

satz von 5.25% auf 3.25%. Offenbar wurde die Mietzinsanpassung aufgrund der Kopplung an den Referenzzinssatz bei den Institutionellen konsequenter als bei den Privaten umgesetzt. Wegen des Kostenmietmodells bei den gemeinnützigen Wohnbauträgern hätte die Mietzinssenkung jedoch besonders stark sein müssen, vor allem bei den hochgradig fremdfinanzierten Baugenossenschaften. Dass sie hingegen stiegen, ist ein deutliches Anzeichen für teure Abschreibungen und Rückstellungen. Seit den Bürgschaftsverlusten Ende der 1990er wurde nach eigener Aussage die Risikobeurteilung bei der Vergabe von Bürgschaften zumindest auf Bundesebene verbessert (Enzler, 2010, S. 6) (Zulliger, 2010, S. 15). Jedoch weisen verschiedene Autoren auch heute darauf hin, dass besonders die kleinen und mittleren Baugenossenschaften häufig wirtschaftlich nicht nachhaltig aufgestellt sind (Basler Kantonalbank; Schweizerischer Verband für Wohnungswesen, 2010). Wegen zu geringer Eigenmittel und Rückstellungen kann das wegen des Prinzips der Kostenmiete bei erforderlichen Sanierungen oder steigenden Zinsen zu sprunghaft steigenden Mietzinsen und damit zum Wegfall des Vorteils gegenüber konventionellen Wohnungen führen (Schmid, Zukunftspotenzial von Wohngenossenschaften, 2011, S. 59). Ferner wird davor gewarnt, dass bereits heute, zu Zeiten der Niedrigzinsen, einige Wohnbaugenossenschaften Probleme mit der Refinanzierung bekommen, sollte die Zinsvergünstigung dank der Bundesbürgschaft nicht fortgesetzt werden (Schweizerischer Bundesrat, 2014, S. 13). Wie hoch diese finanziellen Risiken zulasten des Bürgschaftsgebers, d.h. des Steuerzahlers, sind, wird offiziell nicht bekanntgegeben, mögliche Risiken sogar kleingeredet (Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, 2017). Festzuhalten bleibt, dass die realen Kosten für Eigenkapitalbeteiligungen, Darlehen und Bürgschaftsgeschäfte kaum nachvollziehbar sind.

Die vermutlich bedeutendste Finanzierungsbeihilfe erfolgt in der Stadt Zürich durch die Abgabe von Bauland. Dies geschieht zugunsten von Baugenossenschaften in Form der Baurechtsvergabe, mit erheblich tieferem Baulandpreis als der tatsächliche Marktwert hergeben würde. Für die städtischen Wohnbauprojekte wird ebenfalls mit sehr tiefen Baulandpreisen kalkuliert. Für die städtische Siedlung Hornbach sind es z.B. CHF 523 pro m², an einer Lage, wo das Amt für Statistik des Kantons Zürich als Marktwert CHF 2'500-5'000 pro m² ausweist (Stadtrat von Zürich, 2015, S. 3, 6) (Moser, 2017, S. 20). Hintergrund ist die Richtlinie 65, in welcher die Konditionen zur Baulandvergabe geregelt werden. Dabei wird ein Preis für das Land im Verhältnis zu den Baukosten, etwa 16-20% (früher teils nur 10.5%), kalkuliert und als „Landrichtwert“ bzw. „Richtlinienlandwert“ ausgewiesen. Die Abgabe darf sogar unterhalb der Buchwerte oder der

Selbstkosten erfolgen. Die alle fünf Jahre erfolgende Anpassung des Baurechtszinses an die Teuerung wird auf den Index der Konsumentenpreise abgestellt (nicht jedoch auf die Entwicklung der Landpreise) und dies nur zu 50%. Diese Vergünstigung führt wegen des Prinzips der Kostenmiete zu einer markanten Mietzinssenkung gegenüber privatwirtschaftlich erstelltem Wohnraum. Auch die Berechnung der Mietzinsen in den städtischen Siedlungen beruht auf der so genannten Kostenmiete. Im aktuellen Geschäftsbericht des Finanzdepartements der Stadt sind die Baulandparzellen mit Werten weit unter Marktniveau aufgeführt (Liegenschaftenverwaltung Stadt Zürich, 2017, S. 23). Die Differenz zwischen Markt- und Buchwert, de facto eine Subvention, wird nicht ausgewiesen, wodurch auch bei dieser massgeblichen Fördermassnahme keine Kostentransparenz herrscht.

1.1.4 Die Schweizerische Wohnbauförderung im europäischen Kontext

Mit einer von der öffentlichen Hand unterstützten Wohnbaupolitik der letzten 110 Jahre steht die Stadt Zürich bzw. die Schweiz nicht allein da. In den meisten europäischen Ländern sorgten die gleichen gesellschaftlichen Strömungen (Industrialisierung, Landflucht, Bevölkerungswachstum, etc.) und (Welt-)Wirtschaftskrisen für Wohnungsnot. Hinzu kamen besondere Belastungen in den durch Kriegszerstörung betroffenen Nationen. Teilweise trug auch die Entwicklung der politischen Systeme zu einer veränderten Wohnungspolitik bei. Dank stärkerem Mitspracherecht in den jungen Demokratien mussten die Bedürfnisse marginalisierter Bevölkerungsgruppen stärker berücksichtigt werden. In den sozialistisch geprägten Gesellschaften gehörte die ausreichende und bezahlbare Wohnraumversorgung gar zur Staatsräson. So finden sich fast überall staatlich und kommunal aufgelegte Wohnbauprogramme unterschiedlicher Ausprägung, insbesondere in den Jahrzehnten nach beiden Weltkriegen (Traub, 2015, S. 15-17) (CECODHAS Housing Europe; ICA Housing, 2012, S. 9-80).

1.1.5 Objekt- und Subjektförderung: Sonderfall Schweiz

Die Besonderheit in der Schweiz besteht (mit wenigen Ausnahmen) in der Beschränkung auf die Förderung des Wohnungsbaus, d.h. der Objektförderung. In den meisten marktwirtschaftlich orientierten Ländern Mittel- und Westeuropas hingegen, hat sich zusätzlich ein System aus direkten Wohngeldzahlungen an bedürftige Haushalte, die Subjektförderung, herausgebildet. In der Literatur, aber auch in der politischen Praxis dieser Länder, hat die Subjektförderung ihren selbstverständlichen Platz neben der Objektförderung, da beide Förderprinzipien unterschiedliche Wirkungen erzielen. Die Objektförderung wird typischerweise als probates Mittel zur Ausweitung des Wohnrau-

mangebots angesehen. Sie wirkt damit auf der Angebotsseite. Die Subjektförderung stattet bedürftige Haushalte mit zusätzlicher Kaufkraft aus, um ihren Marktzugang zu verbessern. Sie wirkt auf der Nachfrageseite. Es haben sich diverse Misch- und Zwischenformen herausgebildet, wodurch der Immobilienmarkt an vielen Stellen beeinflusst wird. Das Hauptargument der Objektförderung ist die Ausweitung des Marktangebots in Zeiten, in denen die private Bauwirtschaft nicht genügend bzw. keinen passenden Wohnraum zur Verfügung stellt. Zudem wird sie nicht selten zur Konjunkturförderung in Krisenzeiten eingesetzt. Ob die Förderung von gemeinnützigen Bauträgern oder städtische bzw. staatliche Bautätigkeit in einer Gesamtrechnung tatsächlich nachhaltig günstiger ist, ist wegen der bereits genannten Kostenintransparenz nur schwer zu beurteilen, auch wenn der Renditeverzicht grundsätzlich darauf hindeutet. Hauptkritikpunkt an der Objektförderung ist die mangelnde Breitenwirkung, da trotz hoher finanzieller Aufwendungen, nur ein Teil der bedürftigen Haushalte profitiert. Nicht minder relevant ist die Tatsache, dass von dieser Art der Förderung auch breite Bevölkerungsschichten profitieren, die nicht bedürftig sind. Dies zeigt sich auch in der Stadt Zürich an der Zusammensetzung der Bewohner von Genossenschaften und städtischen Siedlungen – ein häufig öffentlich diskutierter Kritikpunkt. Da die Subjektförderung primär die Kaufkraft einzelner Haushalte erhöht, wird ihr häufig ein Preis steigernder Effekt bei günstigen Wohnungen zugeschrieben. Das entspricht auch wirtschaftstheoretischen Grundüberzeugungen: Bei gleichem Angebot und steigender Zahlungsbereitschaft, steigen die Preise, insbesondere da im Wohnungsmarkt das Angebot nur mit starker zeitlicher Verzögerung ausgeweitet werden kann, was eine Preis senkende Wirkung zur Folge hätte. Aus diesem Grund sollte die Subjektförderung in der Theorie nur für einen begrenzten Zeitraum als schnell einsetzbare Dämpfung in einem überhitzten Markt eingesetzt werden. Es wird davon ausgegangen, dass die höhere Zahlungsbereitschaft der Mieter indirekt auch den Wohnungsbau, somit die Angebotsausweitung, befördert. Der Vorteil dieser Förderung gegenüber der Objektförderung ist seine Breitenwirkung, da jeder Bezugsberechtigte eine Zuwendung erhalten und es nicht zu Fehlallokationen und Mitnahmeeffekte kommen kann. Zudem kann sie schnell und flexibel und räumlich diffuser eingesetzt werden als es beim Bau von Sozial-Wohnsiedlungen möglich wäre. Die Kosten der Subjektförderung sind hoch und machen in den Budgets der grösseren Länder jährlich hohe Milliardensummen aus. Für die Schweiz bestehen ältere Studien zur Einführung einer Subjektförderung, in welcher eine jährliche Haushaltsbelastung von CHF 116-369 Mio. pro Jahr bei einer Ausschöpfungsquote von 100% berechnet werden (Gerheuser F. W., 2001, S. 47-48).

Ein Kostenvergleich der beiden Systeme ist kaum möglich. Auch im europäischen Ausland sind die Fördermodelle eng verwoben mit der Sozial-, Renten- und Steuerpolitik. Zudem gibt es eine Reihe von Mischformen und gegenseitige Wechselwirkungen, welche eine transparente Übersicht quasi verunmöglichen, geschweige denn einen Vergleich mit der Schweiz erlauben würden. In der Schweiz bestehen zahlreiche unterschiedlich ausgelegte Objektfördermodelle auf Bundesebene sowie in den Kantonen und Gemeinden. Eine klassische Subjektförderung existiert in der Schweiz jedoch nur in einigen Städten und in den Kantonen Genf und Basel-Stadt. Die Erfahrungen dieser beiden Grossstädte eignen sich sehr gut als Vergleichsgrundlage. Eine in der gesamten Schweiz angewendete Direktförderung von Haushalten existiert in Form der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und der Sozialhilfe. Bis zu einem Höchstsatz werden Wohnbeihilfen gewährt, wenn die Tragbarkeit der Wohnkosten für die förderberechtigten Haushalte nicht mehr gegeben ist. Diese Leistung wird typischerweise nicht als Subjekthilfe klassifiziert, weil nicht alle Bewohnern unterhalb bestimmter Vermögens- und Einkommenswerte einen Rechtsanspruch darauf haben, sondern nur AHV/IV/Sozialhilfe-Bezüger. Leider wird der Anteil der Wohnbeihilfen an den Ergänzungsleistungen nicht ausgewiesen, weshalb auch hier keine Kostentransparenz herrscht (Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, 2017, S. 6-7).

Warum sich in der Schweiz eine einseitige Fokussierung auf die Objektförderung herausgebildet hat, ist nicht ganz klar. In der Literatur finden sich keine Hinweise/Theorien. Da der Hauptunterschied zu den europäischen Nachbarländern, bei allen Ähnlichkeiten, vor allem im politischen System besteht, könnte dies eine der Ursachen sein. Betrachtet man die Verteilung des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Objektförderung), so fällt eine sehr ungleichmässige Konzentration auf wenige grosse Städte und städtisch geprägte Kantone auf (Schweizerischer Genossenschaftsanteil Basel-Stadt: 11.3%, Zürich: 9.8%, Luzern: 8.7%, Genf: 4.3%, Durchschnitt Schweiz: 4.3%) (sotomo, 2017a, S. 11-13). In den meisten Kantonen spielt der gemeinnützige Wohnungsbau hingegen kaum eine Rolle (Bundesamt für Statistik BFS, 2016a, S. 9). Dass es trotz tiefer Quote im Rest der Schweiz vereinzelt gemeinnützige Wohnbauprojekte gibt, ist vielleicht eher auf das Angebot bundesweiter Fördermöglichkeiten und daraus resultierende Mitnahmeeffekte anstelle auf ein zwingendes lokales Bedürfnis zurückzuführen. Die Konzentration von städtischen und genossenschaftlichen Wohnungsbauten in den urbanen Zentren scheint zudem zu einer verzerrten politischen Lesart des Themas zu führen: Die mehrheitlich linken Stadtpolitiker misstrauen der Privatwirtschaft und sehen in Markteingriffen durch Subventionen zugunsten dem Gemeinnutz verpflichte-

ten Körperschaften ein probates Mittel. Die Subjektförderung betrachten sie als marktliberales Instrument, von dem letztlich nur die Vermieter durch höhere Mieteinnahmen profitieren würden. Das bürgerliche Lager ist heute in den Städten, den Orten, wo das Wohnraumproblem seit jeher bedeutsam ist, politisch untervertreten. Die Einführung einer Subjektförderung käme zu grossen Teilen den Wählern des „politischen Gegners“ zugute und würde bei der eigenen Kernwählerschaft vermutlich auf viel Unverständnis stossen. Somit hat die Subjektförderung, obwohl im europäischen Ausland seit Jahrzehnten als ein Hauptfeiler von allen Regierungen gepflegt (egal welchen Lagers), in der Schweiz politisch einen schweren Stand. Dass sich die prominenten Fürsprecher einer Subjektförderung für die Schweiz vor allem in den Reihen der Wirtschaftswissenschaften den unternehmernahen Verbänden, dem Hauseigentümerverband und bei den bürgerlichen Parteien finden (Schellenbauer, *Wanderung, Wohnen und Wohlstand - Der Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderungsdebatte*, 2011, S. 34) (Schellenbauer, *Bezahlbar Wohnen - Drei Wohnpolitische Visionen*, 2014, S. 16) (Salvi, 2011, S. 88-89) (Petro, 2014), begünstigt im linken Lager wohl das Misstrauen.

Eine weniger politisch gefärbte Erklärung, die aber ebenso mit der schweizerischen Verfassung bzw. dem Föderalismus zusammenhängt, ist die Zuständigkeit und hohe Autonomie der Kantone und Gemeinden im Sozialwesen. Fragmentierte Modelle und ortsspezifische Lösungen stehen so letztlich auch räumlich in Konkurrenz zueinander. Wo in anderen Ländern eine zentral organisierte und vor allem zentral finanzierte Sozialpolitik vorherrscht, ist in vielen Schweizerischen Gemeinden das Interesse gross, möglichst keine „problematischen Bewohner“ anzuziehen, da bereits Einzelfälle im Sozialbudget zu hohen Belastungen und folglich Steuererhöhungen der Bewohner führen können. Ein offenes Modell, wie die Subjektförderung, welche einer grossen Gruppe sozial Benachteiligter zustehen würde, ist aus dieser Sicht nicht unbedingt attraktiv.

1.1.6 Wohnbauförderung: Bewohner versus Bedürftige

Dass die private Bauwirtschaft einen massgeblichen Beitrag zum Wohnungsbau zu leisten im Stande ist, zeigt sich auch in der Bautätigkeit in der Stadt Zürich. Fast zu allen Zeiten entfielen, trotz der 1907 massiv einsetzenden Wohnbauförderung, die meisten neu erstellten Wohnungen auf private Bauträger. Ausnahmen bildeten in den letzten 110 Jahren nur 1918, 1919, 1920, 1923, 1926, 1931, 1948, 1949, 1950 und 1976. Die private Bautätigkeit verlief zwar nach Zyklen, stellte aber ausser 1918-1923, 1936, Ende der 1970er und Mitte der 1990er, also im Nachgang weltweiter externer Wirtschafts-

schocks, jedes Jahr eine beachtliche Anzahl an Wohnungen zur Verfügung (Statistik Stadt Zürich, 2009, S. 10, 42, 82, 114).

Die historisch tiefen Leerwohnungsziffern, welche seit 1907 im Maximum 3.77%, im Durchschnitt 0.53% und im Median nur 0.13% betragen (Statistik Stadt Zürich, 2017) (Statistik Stadt Zürich, 2009), können einerseits als zu geringes Angebot auf eine zu hohe Nachfrage aber auch als Ausweis einer marktgerechten Wohnbautätigkeit, welche nicht an den Bedürfnissen und am Geldbeutel der Mieter vorbeibaut, gewertet werden. Allerdings kann man bei derart tiefen Leerständen nicht von einem effizienten Markt sprechen. Eher muss für Zürich angesichts dieser Zahlen ein permanenten Nachfrageüberhang konstatiert werden, der trotz hoher Lebenshaltungskosten in der Attraktivität der Stadt zu suchen ist.

Anders als in vergangenen Krisenzeiten, besteht heute das Wohnraumproblem kaum in prekären, räumlich-hygienischen Zuständen und besonders nicht in einer zu geringen Bautätigkeit der privaten und institutionellen Akteure, also nicht auf der Angebotsseite. Gerade in den Grossregionen wurde in den letzten Jahren mehr gebaut als je zuvor (Bundesamt für Statistik BFS, 2017a, S. 38). Es muss also die Frage erlaubt sein, ob eine Wohnpolitik, die sich ausschliesslich auf Angebotsausweitung richtet (das Ziel, wonach der Markt sowieso strebt), überhaupt ökonomisch und steuerungspolitisch sinnvoll ist. In der Öffentlichkeit wird denn auch weniger das zu geringe Angebot, als die zu hohen Mietzinsen diskutiert, obwohl gemäss Stadtzürcher Mietpreisindex die Mieten zwischen Dezember 2010 bis Februar 2018 lediglich um 2.7% angestiegen sind (Statistik Stadt Zürich, 2018). Betrachtet man die Wohnkostenbelastung der vergangenen Jahrzehnte, drängt sich auch aus dieser Perspektive eine kritische Beurteilung des staatlichen Eingreifens in einen funktionierenden Markt auf. Die jährlich stattfindende Haushaltsbudgeterhebung des Bundesamts für Statistik weist die „Wohnkosten+Energie“ am Haushaltseinkommen aus. Es zeigt sich, dass dieser Kostenanteil im Durchschnitt trotz steigender Mieten seit Jahren sinkt (2006-2014 Schweiz: 16.0%-14.7%) (Bundesamt für Statistik BFS, 2017b). Dies hängt einerseits mit dem sinkenden Referenzzinssatz, welcher sich nicht nur aufgrund der Kostenmiete kalkulierten Mietzinsen, sondern auch auf Mieten im freien Markt auswirkt, sondern auch mit den gleichzeitig steigenden Haushaltseinkommen zusammen. Differenziert man die Erhebung nach Grossregionen, kann auch kein anderes Urteil gefällt werden (2006-2014 Zürich: 17.0%-15.7%). Ein stagnierender Anteil ist nur bei Haushalten mit sehr tiefen Einkommen zu verzeichnen (2006-2014 Haushaltseinkommen bis 20%-Quantil: 31.0%-

31.0%, HEK 20-40%-Quantil: 21.2%-20.6%). Nur bei dieser Gruppe gibt es ein offensichtliches Bedürfnis nach Fördermassnahmen. Ob die Förderung von gemeinnützigen Wohnbauten für diese Gruppe das richtige Mittel ist, muss angesichts der Bewohnerstruktur der städtischen Siedlungen und der Genossenschaften allerdings infrage gestellt werden. In den gemeinnützigen Wohnliegenschaften der Schweiz verfügen 68% über ein mittleres oder hohes Einkommen (sotomo, 2017a, S. 57), in der Stadt Zürich sind es über 50%, wobei 14% über ein Haushaltseinkommen von mehr als CHF 93'000 verfügen (Stadtentwicklung Zürich, 2014, S. 16). Unter Geringverdienern finden sich in erhöhter Anzahl Ausländer und andere sozial marginalisierte Gruppen – wie die Baugenossenschaften auch offiziell bekennen, Mieter „aus anderen Kulturen“ (Schmid, Die Wohnbaugenossenschaften der Schweiz (Masterarbeit), 2005, S. 89-90), die zu erhöhter organisatorischer Belastung führen. In der Literatur wird vielfach darauf hingewiesen, dass viele sozial schwächere Gruppen aufgrund von Sprachschwierigkeiten, fehlenden Netzwerken und weniger ausgeprägtem Organisationsverstand systematisch bei der Wohnraumvergabe gegenüber Nachfragern aus der Mittelschicht unterlegen sind – auch im gemeinnützigen Wohnungsbau (sotomo, 2017a, S. 47).

1.1.7 Wohnpolitischer Grundsatzartikel und die Zukunft der Wohnförderung

Der Wohnpolitische Grundsatzartikel, welcher nach der erfolgreichen Abstimmung zu „Bezahlbare Wohnungen für Zürich“ am 27.11.2011, in der Gemeindeordnung verankert wurde, sieht als zentrales Ziel den Erhalt und die Erhöhung des Anteils an „preisgünstigen Wohnungen“ vor. Weitere Ziele sind die „Durchmischung in allen Quartieren“, die „Sicherung von Familienwohnungen“, das „Angebot an Wohnungen und betreute Einrichtungen für ältere Menschen“ an der Nachfrage zu orientieren sowie für „einen genügenden Anteil an ökologisch vorbildlichen Wohnungen zu sorgen“ (Stadtrat von Zürich, 2011, S. 12-14). Grundsätzlich sind diese Ziele auch mit anderen Förderformen erreichbar. Als Mittel der Wahl werden, in der Tradition der städtischen Wohnbaupolitik, jedoch ausschliesslich Objektförderungsmodelle genannt: „Für das Erreichen von einem Drittel des Mietwohnungsbestandes im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern setzt die Gemeinde das Jahr 2050 als Ziel.“ (Stadtrat von Zürich, 2011, S. 14). Allerdings wird ebenso festgehalten, „Auch die neue Bestimmung in der Gemeindeordnung legt die Art der Erreichung der formulierten Ziele (Förderinstrumente u. Ä.) nicht fest.“ (Stadtrat von Zürich, 2011, S. 13). Daraus kann geschlossen werden, dass neben der Objektförderung auch die Subjektförderung de facto mit dem wohnpolitischen Grundsatzartikel vereinbar ist, sofern die dort formulierten Ziele erreicht werden und sie auf dieser juristischen Grundlage eingeführt werden kann.

Vor diesem Hintergrund soll die vorliegende Arbeit aufzeigen, ob mit der Einführung einer Subjektförderung ein höherer ökonomischer Nutzen erzielt werden kann.

1.2 Zielsetzung

Wie andere europäische Länder sowie vereinzelte Städte und städtische Kantone in der Schweiz zeigen, kann ein Nebeneinander von Objekt- und Subjektfördermodellen die seit Jahrzehnten bevorzugte Mittelwahl einer aktiven öffentlichen Wohnpolitik sein. Da in der Stadt Zürich bisher nur die Objektförderung zur Anwendung kommt, soll im Rahmen der Arbeit geprüft werden, wie hoch die Kostenunterschiede zu alternativen Förderformen sind.

Da hinter den beiden Fördermodellen weltanschaulich gegensätzliche Haltungen stehen (Steuerungsfunktion des Staates versus Steuerungsfunktion des Marktes), bedient sich eine Diskussion über die Mittelwahl zu häufig politisch-emotionaler, anstelle sachlicher Argumente. Für eine öffentliche Debatte erschwerend kommt hinzu, dass ein Vergleich des finanziellen Aufwands der beiden Modelle nicht zur Verfügung steht. Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit sollen, zumindest bei der Beurteilung dieses Aspekts, einen Beitrag leisten.

Im Rahmen der Arbeit soll aufgezeigt werden, ob und in welchem Umfang sich die Kosten einer Subjektförderung von jenen der aktuellen Objektförderung unterscheiden. Die möglichen Einsparungen bei gleichem Nutzen sollen als „Opportunitätskosten der Objektförderung“ verstanden werden. Als Nutzen werden die im Wohnpolitischen Grundsatzartikel der Stadt Zürich formulierten Ziele verstanden – besonders die Bezahlbarkeit des Wohnens.

1.3 Abgrenzung des Themas

Die Arbeit ist nicht als Empfehlung für die Wahl eines der beiden Fördermodelle zu verstehen, auch wenn mit dem Stand der Forschung ihre Vor- und Nachteile, ihre Verbreitung und Bedeutung aufgezeigt werden sowie auf ihre Kostenfolgen in Gemeinde- und Staatshaushalten hingewiesen wird.

Die Berechnungen beschränken sich räumlich auf die Stadt Zürich, insbesondere auf die städtischen Wohnliegenschaften, Wohnbauprojekte und Baurechtsparzellen. Es werden keine Baugenossenschaften berücksichtigt, da diese in ihrer juristischen Ausgestaltung und ihren Zielen sehr unterschiedlich sind. Die Betrachtung wird aber dennoch übertragbar sein auf gemeinnützige Wohnbauträger, welche sich z.B. der Kostenmiete ver-

pflichten, Belegungsvorschriften einsetzen und von Fördermassnahmen der öffentlichen Hand profitieren.

Eine ehrliche Gesamtkostenrechnung der städtischen Wohnbaupolitik ist kaum möglich. Zu wenig nachvollziehbar sind die ausgewiesenen Kosten, ihre Verquickung mit Fördermassnahmen anderer Akteure und die Nachvollziehbarkeit über die letzten 110 Jahre nicht mehr gegeben. Hinzu kommen diverse nicht unerhebliche versteckte Kosten, wie der Risikotransfer auf die Allgemeinheit dank Bürgschaften, Zinsvergünstigung und Eigenkapitalbeteiligungen oder die Vergabe von Bauland unterhalb seines Marktwerts. Empirisch belastbare und nachvollziehbare Modellrechnungen sollen die Grössenordnung der Opportunitätskosten greifbar machen, werden aber nicht abschliessend sein können. Um die Transparenz der Kostenberechnungen zu gewährleisten wird auf vereinfachte Berechnungsmodelle und –annahmen zurückgegriffen. Die Verwendung von Arbeitshypothesen und Annahmen ist stellenweise dort erforderlich, wo die Datenverfügbarkeit und/oder –qualität keine andere Möglichkeit zulässt oder der Mehrwert in einem schlechten Verhältnis zum Aufwand, welcher im Rahmen der vorliegenden Arbeit möglich ist, steht. Es soll ein Kosten-Nutzen-Vergleich im Hinblick auf die finanzielle Dimension der Fördermodelle möglich sein. Folgekosten, wie z.B. ein erhöhter oder gesenkter Verwaltungsaufwand oder qualitative Potenziale (z.B. die Wirkung auf die soziale Durchmischung) werden diskutiert, aber nicht abschliessend bewertet.

Die Einführung einer Subjektförderung kann in der Theorie zu Marktverzerrungen führen, insbesondere zu Mietpreiserhöhungen im günstigen Wohnsegment. Auf Grundlage derselben Argumentation führt aber die durch Steuermittel geförderte Ausweitung des gemeinnützigen und öffentlichen Wohnungsbaus, auch der Objektförderung, zu Marktverzerrungen. Eine Beurteilung ist für beide Modelle im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich.

Die juristische oder politische Dimension eines Wechsels der Fördermodelle soll ebenfalls nicht beurteilt werden.

1.4 Aufbau und Vorgehen

Im Rahmen der Arbeit werden alle aktuell relevanten Fördermodelle und ihre Bedeutung, für die Stadt Zürich, dargestellt und diskutiert. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf die Kosten für die öffentliche Hand gelegt werden. Eine qualitative Einordnung der Modelle erfolgt über einen Abriss des aktuellen Forschungsstandes.

Der Vergleich der Fördermodelle soll vor allem anhand des Umgangs mit städtischem Bauland (städtische Wohnbauliegenschaften, Wohnbauprojekte und Baurechtsparzellen) angestellt werden. Zwar steht weder eine offizielle Gesamtkostenrechnung noch eine Marktwertschätzung zur Verfügung. Allerdings lassen sich anhand vielfältiger Einzelinformationen aus verschiedenen Quellen belastbare Berechnungen durchführen und plausibilisieren. Der Uneinheitlichkeit der Daten steht die Klarheit des Förderprozesses gegenüber. So folgen Investitionskalkulationen für Neubauprojekte, die Vergabekriterien und Landwertfestsetzungen bei Baurechtsland, die Festlegung von Baurechtszinsen, die Berechnung von Mietzinsen und die Politik bezüglich subventionierter Wohnungen, einem gut nachvollziehbaren und konsequent eingehaltenem Muster. Dadurch lassen sich mittels Bewertungsannahmen eine Reihe von Marktwertschätzungen in unterschiedlichen Szenarien durchführen und miteinander vergleichen.

Mit dem Fokus auf das Bauland, wird nur ein (wenn auch bedeutender) Teil der Objektförderkosten abgedeckt. Es wird als Arbeitshypothese vorausgesetzt, dass die Stadt Zürich aus Gründen der nachhaltigen Stadt- und Vorsorgeplanung kein Bauland verkaufen sollte. Bei einer Abkehr der Objektförderung liegt die alternative Nutzung des Baulandes weiterhin in der Vergabe im Baurecht, allerdings zu marktgerechten Konditionen. Diese Erträge werden dem Finanzierungsbedarf einer städtischen Subjektförderung gegenübergestellt. Deren Kosten variieren stark je nach Ausgestaltung des Modells, weshalb unterschiedliche Szenarien berechnet werden, welche die Kostenstellschrauben transparent nachvollziehbar machen sollen. Die Kalkulation dieser Fördermethode geschieht auf Grundlage detaillierter sozioökonomischer Daten zur Einkommensverteilung, Wohnkosten und Wohnsituation der Stadtzürcher Wohnbevölkerung.

Für die Wirtschaftlichkeitsrechnungen kommen lediglich die mathematischen Grundrechenarten zur Anwendung. Landwerte werden mehrheitlich über die Residualwertmethode² ermittelt.

² Berechnung von Landwerten durch Abzug der Baukosten vom Ertragswert von Liegenschaften (kapitalisierte Ertragspotenziale).

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Systematik der Fördermodelle

Die Förderung der Wohnversorgung kann in direkte und indirekte Fördermodelle aufgeteilt werden (siehe Abbildung 1). Indirekt kann über Steuervergünstigungen und Rahmenbedingungen für die Wohnungsnutzung eingegriffen werden. Bei den direkten Fördermassnahmen unterscheidet man grundsätzlich zwischen Objektförderung und Subjektförderung.

Die Objektförderung steht meist in direktem Zusammenhang mit einer Wohnliegenschaft und wird typischerweise an deren Bauträger/Eigentümer entrichtet. Dabei kann es sich sowohl um private als auch juristische Personen handeln. Die Vergünstigung bei der Erstellung oder der Renovation soll in Form günstigerer Wohnkosten an den Nutzer weitergereicht werden. Um dies sicherzustellen, wird die Förderung an verschiedene Bedingungen an die Vermieter (z.B. Kostenmiete, maximale Wohnungsgrößen, diverse Mindest-Baustandards, etc.) und die Nutzer (z.B. Belegungsvorgaben, Einkommens- und Vermögensobergrenzen, etc.) geknüpft. Es kann sowohl Mietwohnungen als auch Wohneigentum gefördert werden. Anders als diese mittelbare Förderung wird die Subjektförderung unmittelbar an einem Haushalt oder eine Einzelperson entrichtet.

Direkte Förderung			Indirekte Förderung		
Objektförderung			Subjektförderung	Steuer- vergünstigungen	Rahmenbedin- gungen Woh- nungsnutzung
Bau-/ Renova- tion von Miet- wohnungen	Bau-/ Renova- tion von Wohn- eigentum	Ankauf von Belegungs- rechten	Besondere Hilfe zur Wohnraum- versorgung	Einkommens- steuer	Kündigungs- schutz
Zinsvergüns- tigte Darlehen	Zinsvergüns- tigte Darlehen		Wohnungsbei- hilfe, Wohn- geld, Lastenzu- schuss	Handände- rungssteuer	Mietpreis- regelungen
Aufwendungs- hilfen/ - darlehen	Aufwendungs- hilfen/ - darlehen			Vermögens- steuer	
	Bauspar- förderung			Erbschafts- steuer	

Abbildung 1: Systematik beispielhafter Fördermodelle

(RWTH Aachen Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, 2012, S. 13)

Die beiden Fördermodelle unterscheiden sich bei der Erreichung von „bezahlbarem Wohnen“ in ihrer Zielsetzung grundlegend, weisen sie doch eine marktregulatorische Haltung (Objektförderung) bzw. marktliberale Haltung (Subjektförderung) auf. Die Ob-

jektförderung fokussiert aus Marktsicht auf die Angebotsseite, wobei vor allem das Wohnraumangebot ausgeweitet und die angebotenen Wohnarten bedarfsgerecht gesteuert werden sollen. Die Subjektförderung greift nur mittelbar in die Marktmechanismen ein, da lediglich die Nachfrageseite mit mehr Kapital ausgestattet wird, um finanzielle Einstiegsbarrieren der Nutzer zu verringern.

2.1.1 Objektförderung

Mittels Objektförderung können langfristig tiefe Mietzinsen ermöglicht werden, sofern die Weitergabe von Kosteneinsparungen aufseiten der Bauträger vertraglich dauerhaft sichergestellt wird. In der Regel geschieht das durch festgelegte Mietzinsen oder die Kalkulation einer Kostenmiete. Im europäischen Ausland sind zudem Objektfördermodelle verbreitet, bei der die Mietzinsen nur für einen begrenzten Zeitraum fixiert sind und nach Auslaufen an den Markt angepasst werden können. Auch in der Schweiz zählen die „Wohnbauaktionen“, zinslose Darlehen für einzelne „subventionierte Wohnungen“ im Gegenzug für Mietzinslimiten und Belegungsvorschriften, als zeitlich begrenzte Objektförderung. Die „Sozialbindung“ entfällt nach Auslaufen der Frist bzw. nachdem das Darlehen abbezahlt ist. In Zeiten der Niedrigzinsen hat diese Form der Förderung an Attraktivität jedoch eingebüsst (Kälin, NZZ Online, 2017).

Die Objektförderung eignet sich gut, um neben Mietpreisen und Belegungsarten auch andere Vorgaben durchzusetzen. In der Stadt Zürich wird in diesem Zusammenhang häufig auf die hohen technischen und ökologischen Standards (z.B. „2000 Watt-Gesellschaft“, haushälterischer Umgang mit Boden), eine hohe architektonisch und städtebauliche Qualität sowie das Angebot für am Markt wenig berücksichtigte Zielgruppen (z.B. Seniorenwohnungen, Familienwohnungen) hingewiesen (Stadtrat von Zürich, 2011, S. 11) (Verband der gemeinnützigen Wohnbauträger; Verband der Baugenossenschaften; Bundesamt für Wohnungswesen, 2013). Ebenfalls vorteilhaft ist der gut zu budgetierende, einmalige (wenn auch hohe) Finanzbedarf, was das Fördervolumen gut steuerbar macht sowie die geringen Verwaltungskosten, da die Kontrolle meist nur stichprobenartig und ansonsten durch eine Selbstregulierung der Bauträger erfolgt. Nachteilig ist der geringe unmittelbare Effekt der Fördermassnahme, da im Immobilienmarkt die Angebotsanpassung nur mit starker zeitlicher Verzögerung geschieht. Wegen des Zeitbedarfs für Finanzierung, Akquisition von Bauland, Planung und Realisierung stellt sich die angebotsausweitende Wirkung erst spät ein. Eine besondere Kritik liegt in der beschränkten Breitenwirkung, welche die Frage nach der Gerechtigkeit der Förderung aufwirft, wenn von einer durch alle Steuerzahler finanzierten

Leistung, nur ein Teil der bedürftigen Haushalte profitiert. Eine besondere Brisanz kommt durch die (befürchtete) Bevorzugung einzelner Interessengruppen („Klientelismus“) hinzu und wegen der Ausgrenzung ungewollter Bevölkerungsgruppen. Zur oft vorgebrachten Kritik der bürgerlichen Parteien an der „linken Klientelpolitik“ gibt es, abgesehen von Einzelfallbeschreibungen, keine systematisch durchgeführten Untersuchungen. Dass aber Ausländer und Geringverdiener in Wohnbaugenossenschaften unterrepräsentiert sind, ist belegt (Sotomo, 2017a, S. 46-49) (Schmid, Die Wohnbaugenossenschaften der Schweiz (Masterarbeit), S. 46-47) und wird von den Genossenschaftlern aufgrund subjektiv wahrgenommener, erhöhter Bewirtschaftungsaufwände auch verteidigt (Schmid, Die Wohnbaugenossenschaften der Schweiz (Masterarbeit), S. 89-90). Aus Sicht einer Wohnfördermassnahme zu bezeichnende „Fehlbelegungen“, die sich in einem hohen Anteil an Bewohnern mit mittleren und hohen Einkommen äussert (Sotomo, 2017a, S. 53, 57) (Schellenbauer, Bezahlbar Wohnen - Drei Wohnpolitische Visionen, 2014, S. 15-16) und Missbrauchsfälle wie z.B. bei den städtischen Liegenschaften der Stadt Bern (Hämmann, 2014) sind dokumentiert und widersprechen dem Gerechtigkeitsempfinden einer breiten Öffentlichkeit (Sotomo, 2017, S. 19). Ursachen dafür sind zum einen die teils unklar definierten Fördergrundsätze und die geringe Kontrolle der Geförderten aber auch Auszugsbarrieren aufgrund fehlender, bezahlbarer Alternativangebote. Im Gegensatz zur Wohnungskrise, insbesondere bei den Geringverdienern zu Beginn der Stadtzürcher Wohnbauförderung, wird als Nutzergruppe heute explizit der Mittelstand genannt, wodurch die „Fehlbelegung“ als Wohnpolitisches Ziel umgedeutet wird, häufig mit einem Verweis auf eine gute soziale Durchmischung (Stadtrat von Zürich, 2011). Mit erhöhter Anzahl wohnberechtigter Nachfrager erhöhen sich aber wiederum die Einstiegshürden für die besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Die Tendenz, eigentlich nicht förderungsbedürftige Gruppen vermehrt an der Objektförderung teilhaben zu lassen, kann durchaus auch ausserhalb der Schweiz beobachtet werden (von Einem, 2016, S. 22). Allerdings ist eine zunehmend empfundene Ungerechtigkeit und schwindende Legitimation festzustellen, wenn sich aufgrund eines begrenzten Angebots, die Bevölkerung in Zahler und Geförderte teilt, ohne dass sich dies auf eine Bedürftigkeit zurückführen lässt oder wenn Menschen mit geringem Einkommen als Steuerzahler das Wohnen des Mittelstands mitfinanzieren (von Einem, 2016, S. 22). Des Weiteren wird der Objektförderung ein hohes Potenzial für soziale Segregation zugeschrieben, was mit der Ballung sozial schwacher und/oder problematischer Bewohner innerhalb einer Liegenschaft, einer Siedlung oder gar ganzer Quartiere und im Umkehrschluss einer Stigmatisierung aller

ihrer Bewohner zusammenhängt. Auch wenn Extrembeispiele wie no-go-areas oder die Pariser Banlieues im Schweizer Kontext eine untergeordnete Rolle spielen, ist eine in dieser Hinsicht negative Prägung und geringe Durchmischung einzelner Quartiere auch in der Stadt Zürich nicht von der Hand zu weisen. Zuletzt handelt es sich bei der Objektförderung um eine Marktverzerrung, welche einen Rückzug privater Bautätigkeit insbesondere im Segment des günstigen Wohnungsbaus nach sich ziehen und sich in angespannten Wohnungsmärkten sogar Preis steigernd auf das übrige Wohnangebot am freien Markt auswirken kann (Bundesamt für Wohnungswesen BWO, 2016b, S. 26). Zudem ist es kaum möglich festzustellen, wie hoch die Mitnahmeeffekte ausfallen, d.h. welche geförderten Liegenschaften auch ohne Unterstützung errichtet worden wären. So kommt beispielsweise eine Analyse im Auftrag des Bundesamts für Wohnungswesen zu dem Schluss, dass 62% der gemeinnützigen Wohnbauträger, welche zinsvergünstigte Darlehen des „Fonds de Roulement“ in Anspruch nahmen, ihre Objekte auch ohne diese Leistung realisiert hätten; bei Bauträgern mit abgelehnten oder zurückgezogenen Gesuchen waren es gar 89% und nur 7% geben an, dass ohne diese Förderung ihre Objekte nicht realisiert worden wären (B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, 2012, S. 50, 51).

2.1.2 Subjektförderung

Die wichtigsten Vorteile der Subjektförderung sind ihre hohe Treffsicherheit, der Rechtsanspruch ihrer Zielgruppe, die geringe Einstiegsbarriere und die daraus resultierende Breitenwirkung der Förderung. Jeder Nutzer, welcher die Bedingungen erfüllt, in der Regel ein Einkommen und Vermögen, welches unterhalb eines festgesetzten Satzes liegen, muss entsprechend versorgt werden. Da eine Überprüfung der Voraussetzungen regelmässig erfolgt, wird sie streng nach Bedarf und damit zeitlich begrenzt vergeben, wodurch quasi keine Mitnahmeeffekte und Fehlallokationen stattfinden (Stimpel, 1990, S. 111-114). Ihre Wirkung entfaltet sich unmittelbar nach Vergabe, was besonders in angespannten Wohnungsmärkten eine sofortige Entlastung für die Betroffenen bringt (Müller, 1993, S. 93-94). Die Vergabe erfolgt räumlich stark differenzier, da sie nicht an einzelne Liegenschaften gebunden ist. Umzüge und die soziale Segregation aufgrund nicht tragbarer Mietzinsen werden vermieden, was sich positiv auf die Durchmischung und stabile Quartierstrukturen auswirkt. Davon profitieren besonders ältere Bewohner, eine der wichtigsten Zielgruppen dieser Fördermassnahme, welche ihre vertraute Umgebung nicht verlassen müssen. Da der gesamte Wohnungsbestand zur Verfügung steht, schlägt sich dies zudem in einer höheren Wahlfreiheit der Bezüger und einer höheren (freiwilligen) Mobilität nieder. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich um ein Modell,

welches den Marktmechanismus nicht stört und keine Konkurrenz zu renditeorientierten Investoren darstellt. Durch den breiten Rechtsanspruch aller Nutzer der definierten Zielgruppe spielen Gerechtigkeits- und Legitimationsdebatten bei der Subjektförderung eine geringere Rolle. Wegen des Rechtsanspruchs und des Bedarfs an regelmässiger Kontrolle folgt aber auch ein hoher Verwaltungsaufwand und damit vergleichsweise hohe laufende Kosten, welche schwer zu kalkulieren und budgetieren sind. So ist davon auszugehen, dass die Kosten mit steigendem Bekanntheitsgrad und steigender Durchdringung in der Gesellschaft oder im Zuge einer wirtschaftlichen Rezession steigen können. Im Kanton Basel-Stadt stiegen die Ausgaben für den „Familienmietzinsbeitrag“ im Zeitraum von 2009-2016 um das zehnfache, was sowohl auf eine erhöhte „Bewerbung“ der seit langem existierenden Förderung, aber vor allem mit der Ausweitung auf Zielgruppen mit höherem Einkommen erklärt wird (Duong, 2016). Nachteilig sind zudem die möglichen Mitnahmeeffekte seitens der Vermieter, welche in angespannten Wohnungsmärkten höhere Mietzinsen durchsetzen könnten, wenn die Zahlungsbereitschaft und –fähigkeit steigt. Ebenso können durch die Fördervergabe die Angebotssegmente, die räumliche Allokation und die Angebotsmenge von Wohnraum nicht, bzw. nicht direkt, gesteuert werden. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass in Märkten mit zu geringer Bautätigkeit die Erhöhung der Zahlungsbereitschaft von Nachfragern mittelbar auch eine Ausweitung des Angebots nach sich zieht (Stimpel, 1990, S. 113). Auch bei der Subjektförderung besteht ein Hindernis für ihre Inanspruchnahme. Wird sie als „Sozialhilfe“ wahrgenommen und ihre Bezüger gesellschaftlich entsprechend stigmatisiert bzw. widerspricht dies dem Selbstbild potenzieller Bezüger, so zeigt sich, dass sie in geringerem Umfang in Anspruch genommen wird (Gerheuser F. W., 2001, S. 22). So beziehen z.B. in Deutschland nur 40% der theoretisch Förderberechtigten ein Wohngeld; in den Niederlanden sind es hingegen 75% (Gerheuser, Ott, & Peter, 1993, S. 75).

2.1.3 Mischformen

In den meisten Kantonen der Schweiz werden Wohnbeihilfen gezahlt, welche eine Mischform aus beiden Fördermodellen darstellt und als „individuelle, indirekte Hilfe“ bzw. als „objektorientierte Subjekthilfe“ bezeichnet wird. Hierbei werden Finanzhilfen an Vermieter von Wohnungen für leistungsbezugsberechtigte Mieter gezahlt. Es handelt sich dabei nicht um eine Subjekthilfe, da Leistungen nur in dem Umfang des Angebots subventionierter Wohnungen zur Verfügung stehen. Der Zugang zu dieser Leistung – ein Hauptkriterium der Subjekthilfe – ist für die meisten Haushalte damit nicht gewährleistet. (Bonoli & Bertozzi, 2007, S. 13, 21)

2.1.4 Kombination der beiden Fördermodelle

Wie in Tabelle 1 ersichtlich wird, stehen sich nicht nur die weltanschaulichen Grundhaltungen, sondern auch die zeitliche Wirkung und die Vor- und Nachteile der beiden Förderarten teils diametral gegenüber. So finden sich viele Vorteile der einen Förderung gar als Nachteil bei der anderen und umgekehrt wieder. Durch diese Gegensätzlichkeit eignet sich eine Kombination gut, um die jeweiligen Stärken zu kombinieren und die Schwächen auszugleichen. So kann eine Objektförderung (zur Ausweitung des Angebots) in Zeiten zu geringer Bautätigkeit effektiv sein, darf aber in Zeiten höchster Bautätigkeit und steigender Leerstände infrage gestellt werden. Gerade in einem angespannten Wohnungsmarkt kann die Subjektförderung schneller für Not leidende Haushalte sofortige Linderung bewirken, bevor langfristig die Effekte der Objektförderung greifen (Müller, 1993, S. 93). Zudem kann der positive Einfluss der Subjektförderung auf die Mobilität der Nutzer dafür sorgen, dass Fehlbelegungen in den Wohnungen der städtischen Liegenschaften und Wohnbaugenossenschaften abgebaut werden. So verhindern heute das geringe Angebot an gemeinnützigen Kleinwohnungen oder die vergleichsweise hohen Marktmieten freier Wohnungen den Umzug älterer Bewohner in der Nachfamilienphase den Auszug aus einer für sie nun zu grossen Wohnung. Ein Umzugsanreiz in Form der Subjektförderung würde so grosse Wohnungen für junge Familien freigeben. Hinzu kommt, dass die Objektförderung nur an spezifischen Orten Wohnraum anzubieten vermag und Bedürftige zum Umzug aus dem vertrauten (sozialen) Umfeld zwingen würde. Der zusätzliche Einsatz einer Subjektförderung schliesst diese Notwendigkeit aus und vermag es deutlich besser die laut Wohnpolitischen Grundsatzartikel zu erzielende soziale Durchmischung aufrechtzuerhalten und zu verstärken. Nicht zuletzt wegen diesen vorteilhaften gegenseitigen Wechselwirkungen beider Modelle, plädieren die meisten Fachleute für ein Nebeneinander von Objekt- und Subjektförderung (RWTH Aachen Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, 2012, S. 15) (Bundesamt für Wohnungswesen BWO, 2016b, S. 3) (Bäcker, Naegele, Bispinck, Hofemann, & Neubauer, 2010) (Clamor, Henger, Horschel, & Voigtländer, 2011, S. 543). Welches der beiden Modelle die langfristig höheren Kosten aufweist hängt von der Betrachtungsweise ab. In den meisten Vergleichen wird die Subjektförderung als langfristig teurer dargestellt. Das ist aber damit zu erklären, dass den „langfristigen, laufenden Kosten“ der Subjektförderung lediglich ein „hoher, aber einmaliger Förderbetrag“ der Objektförderung gegenübergestellt wird. Nicht berücksichtigt werden dabei die (versteckten) Opportunitätskosten der Objektförderung und entgangene Wohlstandsgewinne wozu mit der vorliegenden Arbeit ein Beitrag geliefert werden soll.

	Objektförderung	Subjektförderung
Zielgruppe	Bauträger	Haushalte und Einzelpersonen
Zielsetzung	Fokus Angebotsseite: Ausweitung des Wohnangebots, Steuerung des Angebotssegments	Fokus Nachfrageseite: Ausstattung mit zusätzlicher Kaufkraft
Zeitliche Wirkung	Befristet und unbefristet möglich	Zeitlich begrenzt (Auszahlung bei Bedarf)
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> – Nachhaltig tiefe Mietzinsen in geförderten Objekten möglich (wenn zeitlich unbefristete Wirkung) – Ausweitung der Angebotsmenge, Steuerung des Angebotssegments und von Kosten-/ Preislimiten – Hoher Einfluss auf städtebauliche, architektonische und technisch/ ökologische Standards – Finanzbedarf begrenzt, Fördervolumen steuerbar – Gewährleistung von Zahlungsrückflüssen (keine à fonds perdu-Leistungen) – Geringe Verwaltungskosten (Kontrolle der Leistungen über „Selbstregulierung“ oder Stichproben) 	<ul style="list-style-type: none"> – Hohe Treffsicherheit: Inanspruchnahme ausschliesslich durch Zielgruppe, keine Mitnahmeeffekte – Rechtsanspruch der Zielgruppe (Unterstützung erhält, wer die Bedingungen erfüllt) sowie klare Vergaberegulierung, regelmässige Prüfung – Kurzfristig einsetzbar – Förderung der Durchmischung: Räumlich stark differenziert einsetzbar, gesamter Markt anstatt geförderter Bestand steht zur Verfügung – Ordnungspolitische Überlegenheit: keine Störung des Marktmechanismus, keine Konkurrenzierung renditeorientierte Investoren – Geringe Einstiegsbarriere für Nutzer – Bewohnermobilität: Hohe Wohnort-Wahlfreiheit der Bezüger
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> – Kein kurzfristiger Effekt in angespannten Märkten (geringe Elastizität des Immobilienmarkts) – Hoher Anfangsförderbedarf – Beschränkte Breitenwirkung und Gefahr des „Klientelismus“ (Bevorzugung einzelner Personengruppen) – Marktverzerrung möglich (Rückzug privater Investoren), keine Preisdämpfung auf Marktmieten – Mitnahmeeffekte möglich (Objekte wären auch ohne Unterstützung erstellt worden) – Fehlbelegungen/ Missbräuche schwer zu korrigieren, geringe Kontrollmöglichkeiten – Soziale Stigmatisierung und geringe Durchmischung innerhalb von Siedlungen/ Liegenschaften und soziale Segregation möglich – Hohe Einstiegsbarrieren für einige Bevölkerungsgruppen – Schwindende Legitimation gegenüber Steuerzahlern bei Fehlallokationen oder Klientelismus 	<ul style="list-style-type: none"> – Vergleichsweise hoher finanzieller Aufwand aufgrund des Rechtsanspruchs und dadurch schwierig zu kalkulieren, hoher Verwaltungsaufwand – Langfristig steigende Marktmieten möglich und dadurch steigende Kosten in angespannten Märkten (Mitnahmeeffekte seitens Vermieter) – Keine direkte Steuerung der Angebotsmenge möglich – Steuerung der Angebotssegmente nur bedingt möglich – Steuerung der räumlichen Allokation nicht möglich – Gesellschaftliche Stigmatisierung als Hindernis für Inanspruchnahme (Wahrnehmung als „Sozialhilfe“)

Tabelle 1: Übersicht der Merkmale von Objekt- und Subjektförderung

(Bundesamt für Wohnungswesen BWO, 2016b, S. 26) (von Einem, 2016, S. 21) (Schellenbauer, Bezahlbar Wohnen - Drei Wohnpolitische Visionen, 2014, S. 14-19) (Clamor, Henger, Horschel, & Voigtländer, 2011, S. 535-543) (RWTH Aachen Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, 2012, S. 13-16) (Bäcker, Naegele, Bispinck, Hofemann, & Neubauer, 2010, S. 352-354) (Nigg, 1991, S. 5)

2.2 Preisgünstiges Wohnen und Belastbarkeit

Bei den Begriffen „preisgünstiges Wohnen“ und „bezahlbares Wohnen“ handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe. Im „Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG) taucht der Begriff „preisgünstig“ zwölf mal ohne Definition auf. Ein Hinweis auf die zu unterstützende Zielgruppe liefern Art. 1 („Haushalte mit geringem Einkommen“), Art. 2 („Insbesondere [...] Familien, allein erziehende Personen, Menschen mit Behinderungen, bedürftige [...] ältere Menschen und Personen in Ausbildung [...]“) sowie Art. 10 („günstige Mietzinsen für wirtschaftlich und sozial benachteiligte Personen“). Zur Beurteilung der wirtschaftlichen Bedürftigkeit werden gemäss Art. 12 „Einkommen und Vermögen der Mieterinnen“ herangezogen. Klare Grenzen können nicht definiert werden, da die Tragbarkeit von Wohnkosten in starkem Masse sowie von der individuellen Lebenssituation, als auch von verfügbaren finanziellen Mitteln und den Lage gebundenen Mietzinsen abhängt. In der Literatur finden sich vielfältige Angaben zur Tragfähigkeit, welche als Verhältnis zwischen verfügbarem Einkommen und den Wohnkosten ausgedrückt werden. Diese Werte unterscheiden sich jedoch deutlich und weisen Bandbreiten zwischen 25% bis 40% auf. Am häufigsten wird der Maximalwert von 30% genannt, über welchem die Wohnkosten als zu hoch gelten (Bochsler, et al., 2015, S. 14). Hinzuweisen ist auf die Hypothekervergabepraxis der Banken für den Kauf von Wohneigentum, wobei typischerweise ein maximaler Wert von 33% als tragfähig betrachtet wird.

Wie bereits ausgeführt, sind in den letzten Jahren Schweiz weit die Mietzinsbelastungen im Durchschnitt auf 14.7% gesunken und bei beim 20%-Quantil der Haushalte bei 31% stagniert (Bundesamt für Statistik BFS, 2017b). Auch in der Stadt Zürich hat sich wegen der gestiegenen Haushaltseinkommen und trotz steigender Mietzinsen die Tragbarkeit verbessert. In einem Vergleich zwischen tatsächlichen Einkommen und bezahlten Bruttomieten kommt die Stadtentwicklung Zürich im Rahmen einer Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) zum Schluss, dass „theoretisch für alle Einkommenskategorien genügend bezahlbarer Wohnraum, mit Ausnahme der alleruntersten Einkommen“ zur Verfügung stehen. In der Untersuchung wird, anders als üblich, eine maximale Belastbarkeit von nur 25% angenommen. Trotz dieses tieferen Wertes stehen nur für 3% der Haushalte nicht genügend bezahlbare Wohnungen zur Verfügung (Stadtentwicklung Zürich, 2014, S. 11). Dabei handelt es sich jedoch um eine theoretische Aussage, denn viele günstige Wohnungen werden heute von Mietern mit deutlich höheren Einkommen belegt, die den bedürftigen Nutzern daher nicht zur Verfügung stehen. Es besteht also eher ein Verteilungsproblem.

2.3 Marktmiete, Kostenmiete, subventionierte Miete

Den Mietzinsen liegen je nach Eigentümerschaft und Vermietungsphilosophie verschiedene Mietzinskalkulationen zugrunde. Bei den gemeinnützigen Genossenschaftswohnungen und den Wohnungen im Eigentum der Stadt Zürich, kommt die Kostenmiete zur Anwendung. Hierbei werden nur die Kapitalkosten (Verzinsung der Anlagekosten der Liegenschaft) und die Betriebskosten, nicht jedoch eine Rendite in eine Miete umgelegt.

Der Mietzins für Wohnungen von privaten und institutionellen Eigentümern werden typischerweise als „Marktmiete“ bezeichnet. Er entspricht der Zahlungsbereitschaft ihrer Bewohner. Anders als dieser umgangssprachliche Begriff suggeriert, handelt es sich jedoch nicht um einen durch Marktmechanismen entstandenen Preis. Wie Schellenbauer argumentiert, handelt es sich ebenfalls um eine Art Kostenmiete, da die Mietzinskalkulation der Marktmieten durch das Mietrecht auf Bundes- und Kantonebene stark reglementiert ist (Schellenbauer, *Wanderung, Wohnen und Wohlstand - Der Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderungsdebatte*, 2011, S. 19-26). Das ist insbesondere auf die Kopplung der Mietzinsen an den Referenzzinssatz und die Regelungen zur maximalen Überwälzung von Sanierungskosten zurückzuführen. So kommt er zum Schluss, dass 75% aller Haushalte einen „starken Schutz vor Mietpreissteigerungen genießt“. (Schellenbauer, *Wanderung, Wohnen und Wohlstand - Der Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderungsdebatte*, 2011, S. 25). Bezogen sich diese Aussagen zum Zeitpunkt seiner Publikation vor allem auf Bestandsmieten, so bleibt festzustellen, dass sich mit der Einführung der Formularpflicht im Kanton Zürich im Jahr 2013 der Schutz auch für Neuvermietungen verbessert und damit auf einen noch höheren Anteil der Haushalte ausgeweitet hat. Verzichtet man bei der Kostenmiete ganz auf eine Rendite, so ist diese auch bei der Marktmiete reglementiert. Die Nettorendite darf gemäss Art. 269 OR nur 0.5% über dem aktuelle Referenzzinssatz liegen. Bei einer Anfechtung des Mietzinses liegt die Beweislast zudem beim Vermieter. Der Zürcher Mieterverband schätzt, dass in der Stadt „deutlich mehr als die Hälfte der Mieten [...] illegal sind“ (Mieterverband Zürich, 2015). So bestünde bei einer konsequenteren Durchsetzung bestehenden Rechts also noch deutlich höheres Mietsenkungspotenzial.

Auf Grundlage der Wohnbau- und Wohneigentumsförderung und der Wohnbauförderungsverordnung werden in der Stadt Zürich seit 1943 im Rahmen der „Wohnbauaktionen“ gezielt einzelne Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger vergünstigt. Dies geschieht durch zinslose Darlehen, an deren Kosten sich der Kanton beteiligt. Im Gegenzug dürfen diese Wohnungen nur an bedürftige Mieter mit wenig Vermögen und

Einkommen vermietet werden. Nach Rückzahlung der Darlehen, können die Wohnungen konventionell vermietet werden. Es handelt sich daher um eine zeitlich begrenzte Vergünstigung. Seit dem Höchststand von 23'670 subventionierten Wohnungen (Kälin, 2017) ist die Zahl auf 6'699 im Jahr 2016 gefallen, 3% aller Wohnungen bzw. 12.6% aller gemeinnützigen Wohnungen (Finanzdepartement Stadt Zürich, 2016). Gedacht als Vergünstigung der Hypothekarkosten, ist sie im Niedrigzinsumfeld und angesichts hoher Vermietungsauflagen für die meisten gemeinnützigen Bauträger heute nicht mehr attraktiv.

2.4 Stand der Forschung

Zu der zugrundeliegenden Fragestellung des Kostenvergleichs von Objekt- und Subjektförderung gibt es nur begrenzt nutzbare wissenschaftliche Erkenntnisse. Im Prinzip können die klassischen, allgemeinen Erklärungsmuster zu den Marktmechanismen der Preisbildung, im Speziellen zur Immobilienökonomie, herangezogen werden (Beispiele: Wechselwirkungen von Nutzer-, Bestandes-, Erstellungs- und Eigentümermarkt; Landnutzungsmodelle der Wirtschaftsgeografie; Wechselwirkungen in offenen/ geschlossenen Stadtmodellen der Stadtökonomie, usw.), welche die Handlungsweisen der Marktteilnehmer bestimmen. Für die Angebotsseite gibt es eine grosse Anzahl an Studien, die sich allerdings eher auf Neubauten konzentrieren (Di Pasquale, 1999, S. 9-23) und die Marktmechanismen durch die Einführung einer Subjektförderung, insbesondere auf Abbruch- und Instandhaltungsentscheidungen nicht berücksichtigen, weswegen wenig über die Kosteneffizienz dieser Förderform gesagt werden könne (Susin, 2002, S. 115). Bei der Wohnförderung handelt es sich um eine der umfassendsten und teuersten Markteingriffe mit starker Umverteilungsfunktion (Gerheuser F. W., 2001, S. 47) (Gerheuser, Ott, & Peter, 1993, S. 113) (Becker & Hauser, 2009, S. 112-115) (Traub, 2015, S. 15-16). Die Vielzahl der verschiedenen Förderinstrumente, die auf unterschiedlicher Ebene und zu unterschiedlichen Laufzeiten zur Anwendung kommen, erschwert zudem eine transparente Kostenaufstellung. Zugleich ist die Abschätzung von Folge- und Wechselwirkungen fast unmöglich. Aus diesen Gründen muss bei Untersuchungen zum Thema mit vereinfachten Modellen, klaren Modellgrenzen und groben Annahmen und in Szenarien gearbeitet werden, welche im Anschluss interpretiert werden. Diese Arbeitsweise begünstigt eine hohe Bandbreite an Ergebnissen mit teils widersprüchlichen Aussagen, die häufig nur wenig zur Klarheit beitragen bzw. Raum für Kritik lassen.

Experimentelle Untersuchungen sind aufgrund der notwendigen Datenmengen, langer Untersuchungszeiträume und hoher Durchführungskosten im Bereich der Immobilienwirtschaft, insbesondere auf dem Massstab ganzer Städte, geschweige denn ganzer Volkswirtschaften, kaum durchführbar. Lediglich das „Experimental Housing Allowance Program (EHAP)“, mit einer Laufzeit von 1970 bis 1978, vom amerikanischen Kongress in Auftrag gegeben und dem „Department of Housing and Urban Development“ organisiert, liefert empirische Daten auf Grundlage realer Verhaltensweisen, die verallgemeinerbar angewendet werden können, weshalb es bis heute zu einer der am meisten zitierten Quellen gehört. Es befasst sich explizit mit den Auswirkungen der Einführung einer Subjekthilfe („Housing Allowance“) auf die Angebotsseite, die Nachfrageseite und auf die Verwaltungskosten. Die wichtigsten Ergebnisse waren, (1) dass der Einfluss auf die Marktmieten vernachlässigbar ist, (2) sich die Mobilität der Bezüger erhöht, da sie eine grössere Auswahl an Wohnraum zur Verfügung hatten, (3) die ökonomische Segregation nur begrenzt beeinflusst wird, (4) nur 50% der Bezugsberechtigten die Unterstützung in Anspruch nehmen, (5) die Neubauquote nicht erhöht, allerdings Instandhaltung und Ausbaustandard der günstigen Wohnungen verbessert werden (The School of Law Washington University , 1981, S. 359-363) und kommt zum Schluss, dass durch eine Subjektförderung „die Wahlmöglichkeiten der Nutzer deutlich erhöht und gleichzeitig der staatliche Einfluss auf das Marktgeschehen minimiert wird“ sowie dass sie „als Ergänzung zu konventionellen kommunalen/ staatlichen Wohnbauprogrammen eine politisch und ökonomisch praktikable Wohnförderstrategie darstellt“ (The School of Law Washington University , 1981, S. 363) (Mills & Sullivan, 1981, S. 276). Doch auch diese Langzeitstudie, lieferte keine eindeutigen Antworten und lässt in vielerlei Hinsicht Raum für Interpretationen (Rosen, 1985, S. 72, 85).

Ebenso unklare Ergebnisse liefern Studien im Schweizerischen Kontext. So wurden vom Bundesamt für Wohnungswesen Schriften veröffentlicht, welche die möglichen Zusatzkosten einer Subjekthilfe abschätzen, allerdings kaum Bezug auf mögliche Markteffekte nehmen. Die Ergebnisse hängen zudem sehr stark von den einzusetzenden Grenzwerten für maximale Einkommen/Vermögen und der kaum abzuschätzenden Inanspruchnahme der potenziellen Bezüger ab (Gerheuser F. W., 2001, S. 47). Hinzu kommt dass eine Subjekthilfe wohl in hohem Masse von den bereits heute ausgezahlten Ergänzungsleistungen der AHV/IV und den Mietzinsbeihilfen der Sozialhilfe abgezogen werden könnte (Gerheuser, Ott, & Peter, 1993, S. 107-113), die jedoch nicht separat ausgewiesen wird. Das Statistische Amt des Kantons Zürich hat eine Studie herausgegeben, in welcher die „Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton“ dar-

gelegt werden sollen. Jedoch beschränkt man sich darauf, den finanziellen Mehraufwand für die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und Sozialhilfe aufzuzeigen, sollte die Objektförderung wegfallen. So kommt man zum Ergebnis, dass die jährlichen Ausgaben der öffentlichen Hand im Kanton Zürich um CHF 22 Mio. für die Sozialhilfe und die Ergänzungsleistungen steigen würden, sollte die Objektförderung wegfallen. (econcept, 2001a, S. 24). Insgesamt beträgt die Vergünstigung der Mieten durch die Objekthilfe gemäss der Studie aber sogar CHF 45.6 Mio. (econcept; Wüest & Partner, 2001b, S. 11). Eine doppelt so hohe Vergünstigung, als die Einsparungen bei möglichen Sozialleistungen (=Subjekthilfe), deutet auf eine mögliche Ineffizienz der Objektförderung hin. Offenbar profitiert eine gleiche hohe Anzahl an Bewohnern gemeinnütziger Wohnbauten mit höheren Einkommen von der Förderung wie die armutsgefährdete Gruppe der finanziell und sozial Benachteiligten. Die Berechnungen beruhen zudem in hohem Masse auf Stichproben, Verallgemeinerungen und auf vielen Annahmen (econcept, 2001a, S. 23-24). Die Gesamtkosten der Objekthilfe, welche man ihrem Nutzen eigentlich gegenüberstellen sollte, werden mit lediglich CHF 22-25 Mio. angegeben (econcept; Wüest & Partner, 2001b, S. 6). Die Kosten der Objekthilfe sind somit höher als die potenziellen Kosten der Subjekthilfe (CHF 22 Mio.), liegen allerdings deutlich unterhalb der gesamten Mietzinsvergünstigung (CHF 45.6 Mio.). Von der Vergünstigung profitiert offenbar der Mittelstand in hohem Masse. In einer stichpunktartigen Aufzählung der Fördermassnahmen und Gesamtkosten der Objekthilfe fehlt überraschend die vergünstigte Baulandabgabe komplett, obwohl es das bedeutendste Instrument der Wohnbauförderung ist. In einer überschlagartigen Rechnung beziffert Salvi die Opportunitätskosten in Form verlorener Mietzinsausfälle, allein der Wohnbauförderung der Stadt Zürich auf CHF 210 Mio. pro Jahr (Salvi, 2011, S. 82). Die Kosten der Objekthilfe betragen damit ein zehnfaches als jener der Subjekthilfe (CHF 22 Mio.)³. Salvi weist zudem darauf hin, dass die Opportunitätskosten noch höher ausfallen könnten, würde man als Referenz nicht die Bestandsmieten der frei verfügbaren Wohnungen, sondern die höheren Marktmieten der Neuvermietungen heranziehen. Ein weiterer, wenig diskutierter Aspekt der Baurechtsvergabepraxis ist der „haushälterische Umgang mit Bauland“. Marktteilnehmer sind bestrebt, die maximale Ausnützung des Bodens zu er-

³ Zu beachten ist hierbei, dass die Studie von econcept und Wüest & Partner die Wohnungen der Wohnbaugenossenschaften des gesamten Kantons, jedoch nicht jene in städtischen Liegenschaften bzw. stadteigener Stiftungen berücksichtigt. Marco Salvi hingegen betrachtet alle gemeinnützigen Wohnungen, beschränkt sich jedoch auf die Stadt Zürich und lässt den Rest des Kantons aussen vor. Zudem werden in den Studien Mietzinsen unterschiedlicher Jahre ausgewertet. Die Zahlenangaben sind daher nicht direkt vergleichbar, geben aber einen Eindruck von der Dimension der Subventionsleistungen und dem ihr gegenüberstehenden Nutzen.

reichen. Auf Grundlage der Richtlinie 65 wird der Wert abzugebenden Baulands in der Stadt Zürich hingegen als pauschaler Prozentsatz der Baukosten angegeben (10.5-20%). Baurechtsnehmer sind daher nicht incentiviert, Bauland maximal auszunützen, da geringe Baukosten automatisch einen geringeren Baulandpreis bzw. Baurechtszins nach sich ziehen. Zur möglichen Unternutzung des Bodens von Baurechtnehmern gibt es keine systematischen Studien.

Zusammenfassend besteht darüber ein Konsens, dass die Subjektförderung eine grundsätzlich wirksame Ergänzung zur Objektförderung im Rahmen einer öffentlichen Wohnförderung darstellt, da letztere mehrheitlich auf der Angebotsseite einen Effekt erzielt und in ihrer Breitenwirkung Defizite aufzeigt. Zu möglichen Marktverzerrungen gibt es keine einheitliche Auffassung. Es gibt sowohl Studienresultate, welche von Mietzinssteigerungen als Mitnahmeeffekte durch die Vermieter ausgehen, als auch jene, die keine Folgen für die Marktpreise ausweisen. Die Auswertungen beruhen häufig auf begrenzte Datengrundlagen, vielen Annahmen und modellhaften Berechnungen. Eine umfassende experimentelle Studie zum tatsächlichen Marktverhalten bei der Einführung einer Subjektförderung kommt zum Ergebnis, dass nur marginale Marktverzerrungen auftreten. Studien, die sich mit dem Kostenvergleich auseinandersetzen, sind wenig aussagekräftig, da den transparent darstellbaren Kosten der Subjektförderung (z.B. im jährlichen Haushaltsbudget) die uneinheitlichen Kosten der Objektförderung gegenüberstehen und versteckte Kosten nicht berücksichtigt werden (können).

3 Übersicht Wohnförderung Schweiz

3.1 Formen, Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeit für die Wohnförderung

Die Wohnförderung in der Schweiz ist in erster Linie eine Wohnbauförderung bzw. eine Objektförderung, welche sich entsprechend der politischen Zuständigkeiten räumlich unterschiedlich verteilt.

Die Wohnpolitik des Bundes beruht auf dem 1973 eingeführten Verfassungsartikel zur Wohnbauförderung und legt dort neben anderen Sozialzielen fest, „Bund und Kantone setzen sich [...] dafür ein, dass [...] Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können [...]“. Ist dies noch allgemein formuliert und schliesst theoretisch Objekt- und Subjektförderung ein, so wird unter dem Abschnitt 3 „Wohnen, Arbeit, soziale Sicherheit und Gesundheit“ in Art. 108 „Wohnbau- und Wohneigentumsförderung“ bezüglich Mietwohnungen präzisiert, „Der Bund fördert den Wohnungsbau [...] sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus.“, wodurch die Objektförderung explizit genannt wird und die Subjektförderung keine Erwähnung findet.

Im seit 1974 gültigen „Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes“ (WEG) wurde die Zahlung von „Zusatzverbilligungen“, welche gemäss Art. 35 die Senkung des kostendeckenden Anfangsmietzinses um 30% für Wohnungen von Bewohnern mit beschränktem Einkommen und um 40% für Betagte, Invalide und Pflegebedürftige zum Ziel hatte. Auch wenn es sich im engeren Sinne nicht um eine Subjekthilfe handelt, ist hierbei jedoch stärker die Zielgruppe der Mietwohnungen präzisiert. Die Zusatzverbilligungen entfielen jedoch mit dem Ersatz durch das Bundesgesetz über die Förderung preisgünstigen Wohnraums (Wohnraumförderungsgesetz, WFG) im Jahr 2003 (Bonoli & Bertozzi, 2007, S. 11). Die Wohnpolitik des Bundes ist daher ausschliesslich in der Objekthilfe verhaftet. Seit dem Bundesratsbeschluss von Februar 2017 wird auf direkte Darlehensgewährung verzichtet, um sich ganz auf indirekte Förderungswege zu beschränken. Dazu stehen drei Hauptinstrumente zur Verfügung. Über den „Fonds de Roulement“, welcher vom Bund alimentiert und von den Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnbauträger (Wohnbaugenossenschaften Schweiz und Wohnen Schweiz) treuhänderisch verwaltet wird, werden zinsgünstige Darlehen vergeben. Des Weiteren werden die Obligationenanleihen der „Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger“ (EGW) vom Bund verbürgt. Zudem übernimmt der Bund durch Rückbürgschaften einen Teil der Risiken der „Hypothekargenossenschaft schweizerische Bau- und Wohnbaugenossenschaften“ (HBG). Die drei Instrumente sind sich insofern

ähnlich, als dass sie einerseits auf gemeinnützige Wohnbauträger ausgerichtet sind und andererseits in Form einer Zinsvergünstigung von Hypotheken für den Kauf von Bauland sowie Neu-/Umbau und Sanierungen indirekt die Mietzinsen senken sollen.

Auf kantonaler Ebene gibt es eine hohe Anzahl an Wohnbeihilfen, die als objektorientierte, Subjekthilfe bezeichnet werden können, da sie an den Vermieter eines zu unterstützenden Haushalts, also indirekt, ausbezahlt werden (Bonoli & Bertozzi, 2007, S. 13) und zusätzlich zu den Wohnbeihilfen des Bundes ausgerichtet werden. Wichtig ist, darauf hinzuweisen, dass man eine subventionierte Wohnung bewohnen muss, um die Leistung zu erhalten. Da das Angebot dieser Einheiten geringer ist als die Anzahl potenzieller Bezüger, ist der Zugang zu der Leistung nicht gewährleistet, weshalb es sich nicht um eine Subjektförderung handelt (Bonoli & Bertozzi, 2007, S. 21). Hinzu kommt, dass in vielen Fällen eine finanzielle Beteiligung der Gemeinden erforderlich ist, um die kantonale Leistung umzusetzen (Bonoli & Bertozzi, 2007, S. 14), was einer kantonsweiten Ausbreitung zuwiderläuft. In den Kantonen Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn und Turgau gibt es gar keine kantonale Leistung für Wohnbeihilfen.

Weiterhin sind die gesetzlichen Grundlagen zur Sozialhilfe bedeutend, deren Kompetenz ebenfalls bei den Kantonen liegt. So hat gemäss Bundesverfassung Art. 12 „Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich selbst zu sorgen, [hat] Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.“ und weist in Art. 115 die Zuständigkeit den Kantonen zu.

Zudem gibt es in den Kantonen eine Reihe der Sozialhilfe vorgelagerte bedarfsabhängige Sozialleistungen, welche präventiv wirken und diese entlasten sollen. Diese „Sozialhilfe im weiteren Sinn“ (Bundesamt für Statistik BFS, 2016a, S. 6) beinhaltet unter anderem Wohnbeihilfen, für welche es in nur zwei Kantonen eine gesetzliche Grundlage gibt, Basel-Stadt und Genf. Eigentlich gibt es auch eine gesetzliche Grundlage für die Entrichtung direkter Mietzinsbeiträge im Kanton Basel-Landschaft. Die Gemeinden können dort ein kantonales Musterreglement jedoch nach eigenem Ermessen übernehmen und sind für die Realisierung und Finanzierung zuständig, weshalb nicht in allen Gemeinden Leistungen der individuellen Wohnbeihilfen zur Verfügung stehen (Bonoli & Bertozzi, 2007, S. 15). Neben den kantonalen Leistungen entrichten einige Gemeinden Wohnbeihilfen.

Eine Sonderform nehmen die „Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL)“ ein, da sie auf Bundesrecht basieren und von den Kantonen nur marginal ausgestaltet werden können. Sie werden vom Bund finanziell mitgetragen. Im Rahmen der Ergänzungsleistungen werden direkte Wohnbeihilfen an Privatpersonen/Haushalte ausbezahlt. Auch wenn nur Bezüger von AHV/IV anspruchsberechtigt sind, kommt diese Form der Unterstützung einer landesweiten Subjekthilfe sehr nahe. Auch sie gelten gemäss Bundesamt für Statistik als „Sozialhilfe im weiteren Sinn“ (Bundesamt für Statistik BFS, 2016a, S. 6).

Auf Ebene der Städte und Gemeinden zeigt sich die administrative Autonomie in einer hohen Vielfalt wohnungspolitischer Massnahmen. Sie erstrecken sich von finanziellen, steuerlichen und mietrechtlichen Massnahmen, bei denen vergünstigte Darlehen, Bürgschaften, Mietzinsbeiträge oder Steuervergünstigungen vergeben werden, über eine aktive Bodenpolitik durch den Erwerb von Immobilien (Land und Wohnbauten) und die Abgabe von Land im Baurecht sowie raumplanerische Massnahmen mit der Festlegung von Nutzungsprivilegien und Vorgaben zur Nutzungsplanung (Bundesamt für Wohnungswesen BWO, 2016b, S. 23-25). Vereinzelt sind sie als aktive Bauträger von kommunalen Wohnbauprojekten tätig.

Betrachtet man die Breite der Wohn(bau)fördermassnahmen, welche in der gesamten Schweiz anzutreffen sind, so bleibt im Hinblick auf die vorliegende Arbeit zu bemerken, dass in der Stadt Zürich alle Formen der Förderung zur Anwendung kommen – mit Ausnahme der Subjektförderung. Das ist umso erstaunlicher, als die am ehesten mit der Stadt Zürich vergleichbaren Gemeinwesen, die urbanen Kantone Genf und Basel-Stadt, neben einer Objektförderung auch eine Subjektförderung entrichten. Ähnlich sind sie in Bezug auf eine hohe Bevölkerungsdichte-/anzahl, die Situation im Immobilienmarkt, den hohen Mietwohnungsanteil und die Tradition einer aktiven Wohnförderpolitik.

3.2 Instrumente und Kosten der Objektförderung Stadt Zürich

Die Schweiz weiten Kosten der Wohnförderpolitik lassen sich nicht quantifizieren. Dies hat einerseits mit den Zuständigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden und mit der damit verbundenen Vielschichtigkeit der Daten zu tun. So mangelt es bereits an einer einheitlichen Klassifizierung und Auflistung der Leistungen (Bonoli & Bertozzi, 2007, S. 5). Andererseits gibt es auch innerhalb der Kantone und innerhalb der Städte und Gemeinden keine transparente Darstellung der Kosten. So vermag es beispielsweise nicht einmal das Statistische Amt des Kantons Zürich, welches sich in einer Studie mit den „Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich“ auseinandersetzt, dem im Bericht dargestellten Nutzen der Förderung seine Kosten gegenüberzu-

stellen (econcept; Wüest & Partner, 2001b). Auch von der Stadt Zürich gibt es keine Aufstellungen der Kosten, z.B. für die Vergabe zinsloser und zinsvergünstigter Darlehen. Zwar werden die Rahmenkredite im Zuge der Wohnbauaktionen in den Abstimmungszeitungen und die Investitionskosten städtischer Siedlungen ausgewiesen, eine systematische Zusammenstellung aller Massnahmen – auch zurück in die Vergangenheit – gibt es nicht. Im Grunde wird von öffentlicher Seite meistens darauf hingewiesen, dass bei den diversen Formen der Objektförderung keine oder nur geringe Kosten, z.B. durch die Zinsdifferenz bei der Vergabe zinsvergünstigter Darlehen anfielen. Unabhängig davon, dass diese Kosten nicht transparent aufgeführt werden, werden auch die Opportunitätskosten nicht berücksichtigt, welche sich im Wesentlichen aus der Differenz der nach Formeln berechneten oder gemäss gesetzlichen Bestimmungen vorgegebenen Landrichtwerten und den tatsächlichen Marktwerten zusammensetzen. Gemäss Volkswirtschaftsglossar der Fachhochschule Nordwestschweiz sind „Opportunitätskosten (selten auch Alternativkosten, Verzichtskosten oder Schattenpreis) [...] entgangene Erlöse, die dadurch entstehen, dass vorhandene Möglichkeiten (Opportunitäten) zur Nutzung von Ressourcen nicht wahrgenommen werden. Opportunitätskosten sind der Nutzenentgang, der bei mehreren Alternativen durch die Entscheidung für die eine und gegen die anderen Möglichkeiten entsteht. Umgangssprachlich kann man auch von Kosten der Reue oder Kosten entgangener Gewinne sprechen. Opportunitätskosten sind somit keine Kosten im Sinne der Kosten- und Leistungsrechnung, sondern ein ökonomisches Konzept zur Quantifizierung entgangener Alternativen.“ (Fachhochschule Nordwestschweiz, 2018).

In Tabelle 2 werden die wichtigsten Instrumente der Objektförderung, welche für die Stadt Zürich von Bedeutung sind, aufgelistet. Dabei wird ersichtlich, dass weder die Opportunitätskosten ausgewiesen sind, noch eine transparente und vergleichende Darstellung der von öffentlichen Stellen angegebenen Zahlen möglich ist.

Förderinstrumente Objekt-förderung	Ausgewiesene Kosten
Wohnbauaktionen (Zinsgünstige/-lose Darlehen und Beiträge für „subventionierte Wohnungen“)	Die Subvention besteht in der Unverzinslichkeit der Darlehen und Beiträge. Seit 1943 ausgezahlte Darlehen und Beträge: CHF 402 Mio. (Stand: 1.8.2016, CHF 213 zurückgezahlt), Beantragter Rahmenkredit „Wohnbauaktion 2017“: CHF 90 Mio. ⁴ Weder die „Beträge“ noch die Zinsdifferenz der Darlehen und damit die Kosten werden aufgeführt. → Kosten durch Zinsdifferenz/Beiträge nicht angeben.
Baulandabgabe	Die Stadt vergibt Bauland im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger bzw. kalkuliert die Baulandkosten ähnlich für die städtischen Wohnbauten:
Landwert	Abgabe nicht nach Marktwert, sondern aufgrund Berechnung gemäss Richtlinie 65: etwa 10.5-20% der Baukosten (marktgerecht wäre in der Stadt Zürich ein Wert von 80-100%). → Differenz zwischen Marktwert und Buchwert/berechneter Landpreis nicht angeben.
Ausnützung des Baulandes	Die Berechnung gemäss Richtlinie 65 hat zur Folge, dass es keinen Anreiz für eine maximale Ausnützung des Baulands gibt. → Differenz zwischen Marktwert und Buchwert/berechneter Landpreis nicht angeben.
Baurechtszins	CHF 23.7 Mio. Baurechtszinseinnahmen in 2016 für 218 Baurechtsverträge, davon CHF 4.7 Mio. für „gemeinnützigen Wohnungsbau“ (ohne städtische Wohnsiedlungen und Einzelwohnliegenschaften) ⁵ → Differenz zwischen marktgerechtem Baurechtszinssatz und tatsächlichem Baurechtszinssatz nicht ausgewiesen.
Baurechtszinsanpassung	Der Baurechtszins wird alle 5 Jahre an den Landesindex für Konsumentenpreise (LIK) angepasst – allerdings um 50% reduziert, wodurch er über die Laufzeit immer günstiger wird. → Differenz zwischen marktgerechtem Baurechtszinssatz und tatsächlichem Baurechtszinssatz nicht ausgewiesen.
Beteiligung an Genossenschaftskapital	Die finanzielle Beteiligung an Genossenschaftskapital zur Erhöhung des Eigenkapitals ist nicht ausgewiesen. → Kosten durch Zinsdifferenz/Beiträge nicht angeben.
Fonds de Roulement (Zinsgünstige Darlehen gespiessen aus den Mitteln des Bundes)	Bundesweit CHF 510 Mio. seit 2003, Verteilung der geförderten Objekte: 31% Kanton Zürich, 22% Kanton Waadt, 10% Kanton Genf (63% der Objekte in Kantonen mit 32.2% der Bevölkerung ⁶) Aufstockung um CHF 250 Mio. ab 2018 geplant (in Vernehmlassung) → Kosten durch Zinsdifferenz nicht angeben. Kostenrisiko durch Bürgschaftsverluste nicht angeben.
Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (Zinsgünstige Darlehen durch Bundesbürgschaft und À-fonds-perdu-Beiträge auf Grundlage WEG-Zusatzverbilligungen)	Bundesweite Auflage von 81 Emissionen im Umfang von CHF 6'360 Mio., welche in Form von Rahmenkrediten für Eventualverpflichtungen im Bundeshaushalt abgesichert wurden/werden (Stand: 2016 ⁷). 31% der Mittel entfielen auf den Kanton Zürich. Für 2015-2021 wurden CHF 1'900 Mio. für Eventualverpflichtungen zurückgestellt. → Kosten durch Zinsdifferenz/Beiträge nicht angeben. Kostenrisiko durch Bürgschaftsverluste nicht angeben.
Hypothekargenossenschaft schweizerischer Bau- und Wohnbaugenossenschaften (Zinsvergünstigung durch Rückbürgschaften des Bundes)	Bundesweit CHF 18.5 Mio. bestehende Bürgschaften, welche durch CHF 9.1 Mio. Rückbürgschaften des Bundes gesichert sind stehen einem möglichen Bürgschaftsvolumen von CHF 86.1 Mio. gegenüber. Ohne der Bundesbürgschaft läge das Volumen bei nur etwa CHF 42 Mio. ⁸ → Kosten durch Zinsdifferenz nicht angeben. Kostenrisiko durch Bürgschaftsverluste nicht angeben.

Tabelle 2: Instrumente und Kosten der Objektförderung in Zürich

⁴ (Stadtrat Stadt Zürich, 2016)⁵ (Finanzdepartement Stadt Zürich, 2017, S. 90) (Liegenschaftenverwaltung Stadt Zürich, 2017, S. 25)⁶ (B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, 2012, S. 33)⁷ (EGW, 2016)⁸ (Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft, 2016)

3.3 Kosten der Wohnbeihilfen (Sozialhilfe im weiteren Sinne) Stadt Zürich

Die Nettoausgaben für die „Sozialhilfe im weiteren Sinn“ betragen 2016 Schweiz weit CHF 8'184 Mio. Die explizit ausgewiesenen Wohnbeihilfen betragen lediglich CHF 34.9 Mio., da sie nur in den Kantonen Basel-Stadt und Genf zur Anwendung kommen. In Basel betragen sie mit CHF 8.9 Mio. 2.5% des gesamten Sozialbudgets, in Genf mit CHF 24.8 Mio. 3.0%. Wie bereits erörtert, werden über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und über den Wohnkostenzuschuss bei der Sozialhilfe quasi Wohnbeihilfen, eine Subjektförderung die direkt einzelnen Haushalten zugute kommt, ausgezahlt. Schweiz weit beträgt der Anteil der Ergänzungsleistungen mit CHF 4'901 Mio. 60% und die Sozialhilfe mit CHF 2'565 Mio. 33% des Gesamtbudgets – zusammen 93%. Im Kanton Zürich sind es mit CHF 824 Mio. 57% und CHF 506 Mio. 35% - total 92% (Bundesamt für Statistik BFS, 2016a).

Trotz dieser bedeutenden Beträge werden die darin enthaltenen Wohnbeihilfen nicht als Einzel-/Gesamtbeträge differenziert. So wird ein grosser Teil der Ergänzungsleistungen in Form von Heimplatz an Heimbewohner ausgezahlt. Für die Bezüger, welche Zuhause wohnen sind zwar Schweiz weit die Anzahl der „periodisch gezahlten EL“ (165'055 zu Hause lebende Alleinstehende bzw. 30'225 zu Hause lebende Ehepaare) sowie die im Durchschnitt ausgezahlten Beträge (im Mittel CHF 859 bzw. CHF 1'022 pro Monat) angegeben. Diese werden jedoch mit anderen Ausgaben addiert und den Einnahmen (meist AHV/IV-Rente) gegengerechnet (Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, 2017, S. 32, 35). Zudem ist unklar wie oft die monatliche Leistung entrichtet wird, da dazu keine Angaben gemacht bzw. kein jährliches differenziertes Budget ausgewiesen werden⁹. Daraus ergibt sich, dass auf Grundlage der zur Verfügung gestellten Daten des Bundesamts für Sozialversicherungen, kein Gesamtbetrag für die Wohnbeihilfen ermittelt werden kann.

Die statistischen Angaben für den Kanton Zürich, die neben den Ergänzungsleistungen auch die Sozialhilfe beinhaltet, sind zwar genauer. So betragen 2016 in der Stadt Zürich für alle Nicht-Heimbewohner die Ergänzungsleistungen zur AHV CHF 108.6 Mio.

⁹ Multipliziert man die etwa 165'055 Fälle mit den durchschnittlich ausgezahlten CHF 859 multipliziert mit 12 Monaten sowie die 30'225 x CHF 1'022 x 12 Monate und addiert zudem die etwa 71'175 Heimfälle mit den durchschnittlich ausgezahlten CHF 5'252 x 12 ergeben sich Kosten von CHF 6'558 Mio. Auch wenn man anstelle der monatlichen Kosten für alle Leistungen die Einnahmen (meist AHV/IV-Rente, weitere Renten und Vermögensverzehr) gegenrechnet, mit monatlichen Beträgen von CHF 1'065 für Alleinstehende, CHF 1'565 für Ehepaare und CHF 3'263 für Heimbewohner, ergibt sich ein Gesamtbetrag von CHF 5'464 Mio. Sowohl CHF 6'558 als auch CHF 5'464 liegen über den landesweiten Ausgaben von CHF 4'679 Mio. der Ergänzungsleistungen, woraus sich schliessen lässt, dass die „periodisch ausgezahlten Ergänzungsleistungen nicht 12 mal im Jahr ausgezahlt werden.

(7'794 „Fälle“ x CHF 13'929 pro Jahr) und zur IV CHF 86.6 Mio. (5'039 x CHF 17'179). Zudem sind 12'173 Sozialhilfefälle aufgeführt, die im Durchschnitt einen Nettopedarf von CHF 2'026 pro Monat aufwiesen, total 296.4 Mio. pro Jahr (Bundesamt für Statistik BFS; Statistisches Amt Kanton Zürich; Kantonales Sozialamt Zürich, 2017c, S. 98, 99, 102). Auch hierbei ist der Anteil der Wohnbeihilfen nicht angegeben. Ebenso werden die statistischen Angaben für den Kanton Zürich nicht genauer, welche neben den Ergänzungsleistungen die Sozialhilfe beinhalten. Wieder wird die Anzahl der „Fälle“ ausgewiesen, in welchen Zusatzleistungen ausgezahlt werden. 2006 waren es in der Stadt Zürich 10'759 Fälle mit CHF 1'944 pro Monat. Abzüglich der in Heimen wohnenden waren es in der Stadt 7'300 Fälle, an die durchschnittlich CHF 1'190 ausgezahlt wurden, total CHF 8'687'000 pro Monat (Bundesamt für Statistik BFS; Statistisches Amt Kanton Zürich; Kantonales Sozialamt Zürich, 2017c, S. 96). Wiederum ist unklar, wie hoch der Anteil an Wohnbeihilfen an diesem Betrag ist und wie oft er ausgezahlt wird. Wie in Tabelle 3 ersichtlich, wird das Finanzbudget der Stadt Zürich in diesem Punkt ebenfalls nicht genauer und listet lediglich die Gesamtkosten von CHF 542 Mio. (CHF 202+340 Mio., ohne Verwaltungskosten) auf. Erneut zeigt sich, dass eine klare Kostentransparenz hinsichtlich der aktuell ausgerichteten Wohnbeihilfen nicht vorliegt.

Förderinstrumente Subjekt- förderung	Ausgewiesene Kosten
Ergänzungsleistungen AHV/IV	Jährliches Leistungstotal Stadt Zürich: CHF 138 Mio., Inklusive Kostenanteil Kanton: CHF 202 Mio. (Angaben ohne Verwaltungskosten, Abrechnung 2016 ¹⁰) → Leistungen für Wohnbeihilfen (ohne Heimaufenthalter) nicht separat ausgewiesen.
Sozialhilfe	Jährliches Leistungstotal Stadt Zürich: CHF 252 Mio., Inklusive Kostenanteil Bund/Kanton: CHF 340 Mio., (Angaben ohne Verwaltungskosten, Abrechnung 2016 ¹¹) → Leistungen für Wohnbeihilfen nicht separat ausgewiesen.

Tabelle 3: Instrumente und Kosten der Subjektförderung in Zürich

3.4 Kostenschätzung der Objektförderung Stadt Zürich

3.4.1 Mietzinsvergünstigung durch die Objektförderung

Wegen der Kalkulation über die Kostenmiete spiegeln sich alle Reduktionen für Baulandpreis, Zinsvergünstigungen und marktunüblich tiefe Baurechtszinsen in tieferen Mietzinsen nieder. Wie die beispielhafte Rechnungszusammenstellung der Fördermodelle in Tabelle 4 aufzeigt, werden etwa drei Viertel der Mietzinsreduktion durch die Festlegung des Landrichtwerts aufgrund der Richtlinie 65 und wegen eines stark redu-

¹⁰ (Stadtrat Stadt Zürich, 2017, S. 357, 359)

¹¹ (Stadtrat Stadt Zürich, 2017, S. 367-369)

zierten Baurechtszins erzielt. Die Zinsvergünstigung (durch Bundesbürgschaften) bzw. Wohnungssubventionen tragen je 11-13% zur Vergünstigung bei.

	Beschrieb des Mechanismus	Durchschnittliche Mietzinsvergünstigung	Anteil an der Reduktion
Richtlinie 65	10.5-20% Landanteil anstelle 40% resultiert in 28-33.7% tieferen Anlagekosten ¹²	28-33.7%	59-62%
Subventionierte Wohnungen	12.6% der gemeinnützigen Wohnungen, Annahme: Mietzinsreduktion um 50% ¹³	6.3%	12-13%
Zinsvergünstigung aufgrund Bundesbürgschaften	1% Zinsvergünstigung ¹⁴	6.0%	11-13%
Baurechtszins	Aktueller Baurechtszinssatz: 2.25%, 75 Basispunkte bzw. 25% unter marktüblichem Baurechtszinssatz. Vergünstigt 10.5-20%igen Landanteil der Miete um 25% ¹⁵	7.0-8.4%	15%
50%-LIK-Anpassung	Positiver Effekt soll aus Baurechtnehmerperspektive negative Heimfallregelung kompensieren ¹⁶	0%	0%
Total		47-54%	

Tabelle 4: Potenziellen Mietzinsvergünstigung aufgrund Objektförderung

Gesamthaft könnten die Mieten des gemeinnützigen Wohnungsbaus in der Stadt Zürich 47-57% günstiger sein, als die Marktmieten. Tatsächlich sind diese Wohnungen Schweiz weit jedoch lediglich 13.4% günstiger als konventionelle Wohnungen (sotomo, 2017a, S. 6)¹⁷. In den grossen Kernstädten der Schweiz sind sie 21% günstiger (sotomo, 2017a, S. 34-37). Die grosse Differenz zum Stadtzürcher Modellwert hat vermutlich damit zu tun, dass man in anderen Kantonen und Städten zurückhaltender bei der Förderung ist, insbesondere bei der Vergabe von Bauland, sodass dort die diversen Zinsvergünstigungen aufgrund der Bundesförderung eine stärkere Rolle spielen. In der Stadt Zürich beträgt die tatsächliche Vergünstigung gemeinnütziger Mieten gegenüber den Marktmieten 30.5% (Statistik Stadt Zürich, 2017, S. 239) und damit unterhalb des Potenzials. Die grosse Differenz zwischen potenzieller und tatsächlicher Vergünstigung kann viele Ursachen haben. So kann es sein, dass einige gemeinnützige Wohnbauträger

¹² Anlagewert konventionell: 40% Land + 60% Baukosten (siehe Berechnung im Anhang), Bei 10.5%-20% Landwertanteil von 60% Baukosten beträgt die Reduktion der Anlagekosten 28.0-33.7%.

¹³ Annahme

¹⁴ Die Zinsvergünstigung, resultierend aus Bürgschaften und Rückbürgschaften des Bundes, ergibt im Durchschnitt der Schweiz eine Zinsvergünstigung um 1%, was die Mieten um 6% vergünstigt (Bischof, 2014, S. 1).

¹⁵ Gemäss Baurechtsmustervertrag für gemeinnützige Wohnbauträger, wird als Baurechtszins der durchschnittliche Referenzzinssatz der letzten 5 Jahre herangezogen und auf 0.25% gerundet. Die Referenzzinssätze bewegten sich 2013-2017 zwischen 3.5% und 1.5%. Der Mittelwert von 2.33% wird auf 2.25% abgerundet. Ein branchenüblicher Baurechtszins läge bei 3.0% (Wüest Partner, 2017a, S. 21, 22).
 $28.0\% \times -25\% = -7.0\%$; $33.7\% \times -25\% = -8.4\%$

¹⁶ (Wüest Partner, 2017a, S. 22)

¹⁷ Im zitierten Bericht wird angegeben, dass im Untersuchungszeitraum 2010-14 konventionelle Wohnungen 15.4% teurer als gemeinnützige Wohnungen waren. Das entspricht einer Vergünstigung der gemeinnützigen Wohnungen um 13.4% bezogen auf konventionelle Wohnungen.

nicht alle Fördermassnahmen in Anspruch nehmen bzw. nicht anspruchsberechtigt sind. So hat z.B. der Anteil der subventionierten Wohnungen stark abgenommen und nicht alle Wohnbaugenossenschaften kommen in den Genuss der Bundesförderung, wenn sie den Vergabekriterien nicht entsprechen. Eventuell sind die konventionellen Finanzierungsbedingungen für einige Bauträger aufgrund ihres Risikoprofils schlechter. Wegen des hohen Fremdkapitalanteils schlagen schlechtere Finanzierungsbedingungen deutlicher als bei anderen Vermietern auf die (Kosten-)Miete durch. Es ist ausserdem möglich, dass höhere Betriebs-/Unterhaltskosten die Mietzinsvergünstigung geringer ausfallen lassen oder gewerblich vermietete Räume durch die Wohnungen quersubventioniert werden. Ein weiterer Grund können höhere Baukosten im gemeinnützigen Wohnungsbau sein (z.B. Erstellung von Gemeinschaftsräumen, hohe ökologische/energetischer Anforderungen, Sonderaufwendungen für Wettbewerbswesen und Kunst am Bau).

3.4.2 Vorbemerkung zu den Berechnungen

Wie gezeigt wurde, ist der bedeutendste Faktor und die Quelle der höchsten Opportunitätskosten der Objektförderung die günstige Abgabe von Bauland an gemeinnützige Wohnungsbauträger bzw. die Berücksichtigung marktunüblich tiefer Landrichtwerte in den Investitionsrechnungen der städtischen Wohnbauprojekte.

Im Jahresbericht der Liegenschaftenverwaltung finden sich nur grob zusammengefasste Buchwerte. So werden beispielsweise 292'836 m² Landreserven in Wohnzonen zu einem Buchwert von CHF 230.8 Mio. ausgewiesen, was einem Quadratmeterpreis von etwa CHF 790 entspricht. In den Zentrumszonen verfügt die Stadt über 144'837 m², welche zu einem Buchwert von CHF 230.5 Mio. im Finanzvermögen veranlagt werden, etwa CHF 1'590 pro Quadratmeter (Liegenschaftenverwaltung Stadt Zürich, 2017, S. 23). In den für das Wohnen geeigneten Bauzonen verfügt die Stadt demnach über Landreserven, die mit CHF 461 Mio. in den Büchern stehen. Diese Werte liegen mit durchschnittlichen Quadratmeterpreisen von CHF 1'050 deutlich unterhalb der Marktpreise. Das Amt für Statistik des Kantons weist einen Medianpreis von CHF 2'240 pro Quadratmeter aus. Im 75%-Quantil, z.B. für die Kernzonen relevant, sind es pro Quadratmeter CHF 2'810 (Der Landbote, 2017). In den folgenden Rechnungen zeigt sich, dass die Landrichtwerte, welche die Grundlage für Baurechtsverträge und Investitionsrechnungen städtischer Wohnbauprojekte bilden, nochmals tiefer sind. Da Angaben, welche differenzierte Rückschlüsse auf die Bewertung einzelner Liegenschaften und Baurechtsgrundstücke zulassen, fehlen, müssen sie mittels Bewertungsannahmen berechnet werden.

3.4.3 Berechnung 1: Marktwerte versus Landrichtwerte Baurechtsparzellen

Für das Berichtsjahr 2016 werden Baurechtseinnahmen von gemeinnützigen Wohnbauträgern von CHF 9.4 Mio. ausgewiesen (Liegenschaftenverwaltung Stadt Zürich, 2017, S. 25). (Die Liegenschaften der Stadt und der städtischen Stiftungen sind dabei nicht enthalten.) Kapitalisiert man diesen Ertrag mit dem durchschnittlichen Referenzzinssatz der letzten 5 Jahre von 2.25%¹⁸ (vgl. Abbildung 2), so ergibt das einen Landrichtwert von CHF 418 Mio. für diese Baurechtsgrundstücke, der heute die Grundlage für die Vergabe bildet.

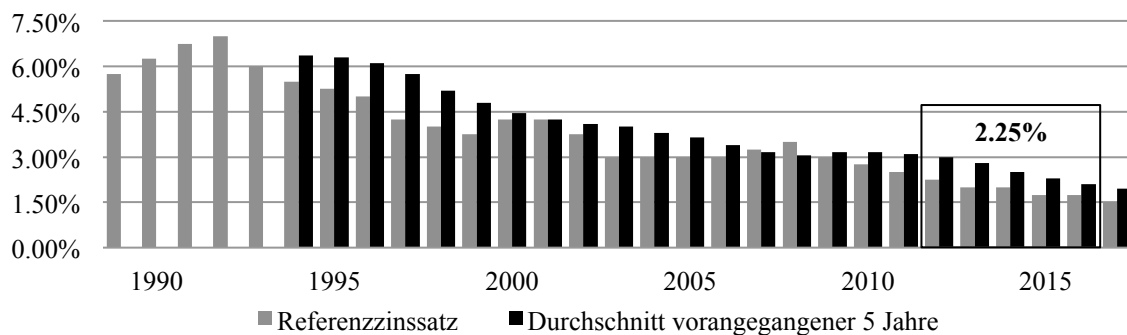


Abbildung 2: Entwicklung des Referenzzinssatzes und seines 5-Jahresdurchschnitts (Hauseigentümerverband Schweiz, 2018)

Nimmt man wiederum an, dass der gemäss Richtlinie 65 kalkulierte Landanteil an den Baukosten 10.5-20% beträgt (anstelle 40% der Anlagekosten), so läge der tatsächliche Marktwert der Baurechtsparzellen der Stadt Zürich, wie in Tabelle 5 zusammengefasst, bei CHF 1'393-2'653 Mio.¹⁹ Beim aktuellen Baurechtszinssatz von 2.25% betragen die Baurechtszinsenerträge CHF 31-60 Mio., bei einem marktüblichen Baurechtszins von 3.0% würden die Baurechtseinnahmen auf CHF 42-80 Mio. pro Jahr steigen, das 5-9-fache des heutigen Ertrags von CHF 9.4 Mio.

Berechnung 1-3	Landwert aktuell	Marktgerechter Landwert		Potenzieller Bau- rechtsertrag		
		min	max	min	max	Ø
1+2 Eigentum Stadt Zürich		3'627	4'887	109	147	128
1 Gemeinnützige Baurechtsparzellen	418	1'393	2'653	42	80	61
2 Städtische Wohnliegenschaften		2'234		67.0		67.0
3 Alle Gemeinnützigen Wohnliegenschaften		10'516		-	-	-

Tabelle 5: Landwertschätzung gemeinnütziger Baurechtsparzellen

¹⁸ Die Baurechtsverträge werden gemäss Richtlinie 65 alle 5 Jahre angepasst, auf den durchschnittlichen Referenzzinssatz der letzten 5 Jahre.

¹⁹ CHF 418 Mio. / (20% x 60% / 40%) = CHF 1'393 Mio.; CHF 418 Mio. / (10.5% x 60% / 40%) = CHF 2'653 Mio.

3.4.4 Berechnung 2: Marktwerte städtischer Wohnliegenschaften

Die Marktwerte der Wohnsiedlungen und Wohnliegenschaften der Stadt Zürich werden nicht offen ausgewiesen. Bei Neubauten kalkuliert man den Landwert zwar ebenfalls nach der Richtlinie 65, allerdings befinden sich viele Liegenschaften im Eigentum der Stadt, die zu „realen“ Marktpreisen akquiriert wurden. Eine Abgrenzung wäre daher sehr spekulativ. Zudem erhebt die Stadt keine Baurechtszinse auf eigene Liegenschaften, sondern weist das Land bei Neubauten als Teil der Anlagekosten aus. Aus diesem Grund kann eine Landwertschätzung nicht nach oben erfolgtem Muster erfolgen.

Der Jahresbericht der Liegenschaftenverwaltung weist für die Einzelwohnliegenschaften einen Gebäudeversicherungswert von CHF 1'220 Mio. und für die Wohnsiedlungen CHF 1'830 Mio., total CHF 3'050 Mio. aus (Liegenschaftenverwaltung Stadt Zürich, 2017, S. 5, 6). Die Bewertungen der Kantonalen Gebäudeversicherung sind eine gute Grundlage, da sie nach einheitlicher Methodik erstellt werden. Versichert sind die Gebäudekosten nach Baukostenposition 2 „Gebäudekosten“ (BKP 2), in der Regel zum Neuwert, bei historischen Bauten mit einem Aufschlag um bis zu 30% (Gebäudeversicherung Kanton Zürich, 2015, S. 11). Gemäss Index der Wohnbaupreise, beträgt der Anteil von BKP 2 an den gesamten Baukosten von BKP 1-5 etwa 86% (Statistik Stadt Zürich, 2016, S. 6). Bezogen auf die Versicherungswerte bedeutet das, dass die Baukosten BKP 1-5 von Neubauten auf den Parzellen der städtischen Wohnliegenschaften etwa CHF 3'547 Mio.²⁰ betragen würden. Nimmt man ein Verhältnis von 40% des Landes und 60% des Gebäudes am Anlagewert an, beträgt der Marktwert des Baulandes CHF 2'364 Mio.²¹. Da 5.5% der Mieteinheiten Geschäftsräume sind, welche für die Berechnung der Opportunitätskosten einer Wohnbauförderung keine Rolle spielen, wird der Marktwert des Baulands um diese „Gewerbekomponente“ um 5.5% auf CHF 2'234 Mio. reduziert. Legt man wiederum einen marktgerechten Baurechtszins von 3.0% an, so würde der jährliche Baurechtsertrag dieser Liegenschaften bei CHF 67 Mio. liegen (vgl. Tabelle 6).

Berechnung 1-3	Landwert aktuell	Marktgerechter Landwert		Potenzieller Bau- rechtsertrag		
		min	max	min	max	Ø
1+2 Eigentum Stadt Zürich		3'627	4'887	109	147	128
1 Gemeinnützige Baurechtsparzellen	418	1'393	2'653	42	80	61
2 Städtische Wohnliegenschaften		2'234		67.0		67.0
3 Alle Gemeinnützigen Wohnliegenschaften		10'516		-	-	-

Tabelle 6: Landwertschätzung städtischer Wohnliegenschaften

²⁰ CHF 3'050 Mio. / 86% = CHF 3'547 Mio.

²¹ CHF 3'547 Mio. / 60% x 40% = CHF 2'364 Mio.

3.4.5 Berechnung 3: Marktwerte aller gemeinnützigen Wohnliegenschaften

In Anlehnung an die Berechnung von Salvi kann man die Differenz von Richt- zu Marktwerten des gemeinnützigen Wohnungsbaus (inklusive der städtischen Wohnliegenschaften) und der übrigen Mietwohnungen noch einfacher kalkulieren. Multipliziert man die Differenz der durchschnittlichen Nettomieten beider Segmente mit der Anzahl der gemeinnützigen Wohnungen, lässt sich die jährliche Mietzinsvergünstigung berechnen. (Salvi, 2011, S. 82). Wie in Tabelle 7 ersichtlich, liegen die Mieten der gemeinnützigen Wohnungen im Median etwa 33% unter den Mieten der übrigen Vermieter (Statistik Stadt Zürich, 2017, S. 239). Die jährliche Mietzinsdifferenz beträgt CHF 347.3 Mio.²²

Zimmer pro Whng.	Anzahl Whng.	Anteil	Mietzins CHF/Monat		Differenz		
			gemeinn.	übrige	CHF/ Whng./ Monat	pro Zi./ Monat	Mio. CHF/ Jahr
1 Zimmer	3'776	7%			200	200	9.1
2 Zimmer	10'418	20%	915	1'341	426	213	53.3
3 Zimmer	21'634	41%	1'016	1'586	570	190	148.0
4 Zimmer	13'746	26%	1'400	2'000	600	150	99.0
5 Zimmer	2'876	5%			625	125	21.6
6 und mehr	517	1%			600	100	3.7
Total	45'798	86%	609	909			300.3
	52'967	100%	704	1'052			347.3

Tabelle 7: Vergleich von Markt- und gemeinnützigen Mietzinsen
(Statistik Stadt Zürich, 2017, S. 233, 239)

Im Falle der Stadt Zürich ist diese Vergünstigung mehrheitlich auf Objektfördermassnahmen zurückzuführen. Anders als in der Berechnung 1 in Kapitel 3.4.3 sind hierbei nicht nur die Mietzinsdifferenzen aufgrund der günstigen Baulandvergabe sondern auch die übrigen Objektfördermassnahmen abgebildet. Zudem umfasst diese Berechnung alle Wohnungen des gemeinnützigen Wohnungsbaus und nicht nur die städtischen Liegenschaften und gemeinnützige Baurechtspartellen. Anstelle der aktuell CHF 704 Mio. betrüge die Marktmiete CHF 1'052 Mio. pro Jahr. Nimmt man die durchschnittliche Wohnungsgrösse von 76.7 m² als Grundlage (sotomo, 2017a, S. 22), ergibt sich eine Miete von CHF 1'110 pro Wohnung im Monat bzw. CHF 170 pro Quadratmeter im Jahr für die gemeinnützigen Wohnungen. Da der Wohnflächenverbrauch nicht gemeinnütziger Mieter in den Kernstädten der Schweiz gleich hoch ist (sotomo, 2017a, S. 22), beträgt der marktgerechte Mietzins CHF 1'650 pro Wohnung im Monat bzw. CHF 260 pro

²² Da im statistischen Jahrbuch lediglich die Mieten für 2-5-Zimmerwohnungen ausgewiesen sind, auf die nur etwa 86% aller gemeinnützigen Wohnungen in der Stadt entfallen, wurden für die übrigen Wohnungstypen Annahmen getroffen (grau hinterlegte Werte). Die monatlichen Mietzinsdifferenzen wurden mit der Anzahl der Wohnungen multipliziert. Werden die jährlichen Mietzinsdifferenzen der 86% angegebene Wohnungen (CHF 300.3 Mio.) durch 86% geteilt, ergibt sich ein Wert von CHF 347.3 Mio.

Quadratmeter im Jahr.²³ Als Resultat dieser Berechnung lässt sich feststellen, dass aufgrund der Objektförderung eine Umverteilung von Steuergeldern zugunsten der Bewohner des gemeinnützigen Wohnungsbaus im Umfang von jährlich CHF 347.3 bzw. von CHF 6'560 pro Wohnung stattfindet²⁴.

Kapitalisiert man die Mietzinsenerträge mit marktüblichen Bruttorenditen von 3.5-4.5% und zieht 60% für den Gebäudeanteil ab, so resultieren Landwerte von CHF 6'262-8'051 Mio. aufgrund der gemeinnützigen Mieten und CHF 9'348-12'019 Mio. aufgrund der marktüblichen Bestandsmieten (vgl. Tabelle 8).

Bruttorendite	Landwert bei aktueller, gemeinnütziger Miete in Mio. CHF	Landwert bei Median-Marktmiete in Mio. CHF
<i>Mietertrag in Mio. CHF/ Jahr</i>	<i>669</i>	<i>1'004</i>
3.50%	8'051	12'019
3.75%	7'514	11'217
4.00%	7'044	10'516
4.25%	6'630	9'898
4.50%	6'262	9'348

Tabelle 8: Landwertschätzung nach Kapitalisierung der Mieterträge²⁵

Bei der Kapitalisierung mit einer durchschnittlichen Bruttorendite von 4.0% läge der Marktwert bei gemeinnützigen Mieten von CHF 170 pro Quadratmeter im Jahr bei CHF 7'044 Mio. und bei marktgerechten Mietzinsen von CHF 260 pro Quadratmeter im Jahr bei CHF 10'516 Mio. (vgl. Tabelle 9).

Berechnung 1-3	Landwert aktuell	Marktgerechter Landwert		Potenzieller Baurechtsertrag		
		min	max	min	max	Ø
1+2 Eigentum Stadt Zürich		3'627	4'887	109	147	128
1 Gemeinnützige Baurechtspartellen	418	1'393	2'653	42	80	61
2 Städtische Wohnliegenschaften		2'234		67.0		67.0
3 Alle Gemeinnützigen Wohnliegenschaften		10'516		-	-	-

Tabelle 9: Landwertschätzung aller gemeinnützigen Wohnliegenschaften

Eine angemessene, risikogerechte Bruttorendite, welche den Marktwert massgeblich bestimmt, variiert je nach Bewertungsszenario. Bei einem Abbruch/Neubau würden Marktteilnehmer wohl mit unter 4.0% kapitalisieren. Bei einem Fortführungsszenario (höherer Unterhalt, allfällig anstehende Sanierungskosten, begrenztes Mietzinspotenzial) wäre eine Kapitalisierung über 4.0% nicht unrealistisch.

²³ CHF 1'052 Mio. pro Jahr / 52'967 Wohnungen / 76.7 m2 pro Wohnung = CHF 260 pro Quadratmeter im Jahr bzw. CHF 704 Mio. / 52'967 / 76.7 = CHF 170 pro Quadratmeter im Jahr

²⁴ CHF 347.3 Mio. Mietzinsdifferenz / 52'967 Wohnungen = CHF 6'560 pro Wohnung

²⁵ Berechnungsbeispiel: CHF 1'042 Mio. Mietertrag x 4.25% Bruttorendite x 50% Landanteil = CHF 12'258 Mio. Landwert; CHF 12'258 Mio. x 3.0% Baurechtzins = CHF 368 Mio. Baurechtsertrag

Die Berechnung eines potenziellen Baurechtsertrags für alle gemeinnützigen Wohnliegenschaften ist für die Betrachtung der Opportunitätskosten der Wohnbauförderung nicht von hoher Relevanz, da das Bauland, welches sich nicht im Eigentum der Stadt Zürich befindet nicht in Form von Baurechtserträgen der öffentlichen Hand zugute käme. Allerdings sind die errechneten Landwerte wichtig, um die Marktwertschätzungen städtischer Liegenschaften und städtischen Baulands zu plausibilisieren.

3.4.6 Plausibilisierung der Ergebnisse

Die Berechnung der Baulandpreise aller gemeinnützigen Wohnliegenschaften aufgrund der Marktmieten bestätigen die Berechnungen für die Baulandpreise der städtischen Wohnliegenschaften, obwohl sie aufgrund unterschiedlicher Bewertungsannahmen geschätzt wurden.

Die berechneten Landwerte können über die zugrundeliegende, bekannte Wohnungsanzahl auf verschiedene Bauzonen bzw. unterschiedliche Ausnutzungsziffern bezogen werden. Über die durchschnittliche Hauptnutzfläche (HNF) von gemeinnützigen Wohnungen, 76.7 m² (Sotomo, 2017a, S. 22), lässt sich die für die Grundstücksausnutzung relevante oberirdische Geschossfläche (GF) berechnen²⁶. Da in den verschiedenen Bauzonen der Stadt zumeist eine Ausnutzungsziffer festgelegt ist, lässt sich ableiten, wie viel Quadratmeter Land notwendig wäre, um die zugrundeliegende Geschossfläche darauf zu realisieren. Dividiert man den gesamten Landwert durch diese Landfläche, ergibt sich ein Landpreis pro Quadratmeter je nach Bauzone bzw. je nach Ausnutzungsziffer. Lägen beispielsweise die Liegenschaften aller gemeinnütziger Wohnbauträger in der zweigeschossigen Wohnzone (W2) mit einer Ausnutzungsziffer (AZ)²⁷ von 0.6, so betrüge ihr Landwert zwischen CHF 1'450-2'150 pro Quadratmeter, in der W3 CHF 1'850-2'750 pro Quadratmeter und in der W4 bei CHF 2'450-3'650 (vgl. Tabelle 10).

²⁶ Annahme: Verhältnis HNF/GF = 75%

²⁷ Über die „Ausnutzungsziffer (AZ)“ in der Stadt Zürich lässt sich die „anrechenbare Geschossfläche“ errechnen. Diese entspricht in etwa der oberirdischen Geschossfläche ohne Aussenmauern. Gemäss kantonalem Baugesetz und Baubewilligungspraxis in der Stadt Zürich, werden zudem ein weiteres Vollgeschoss („Zürcher Untergeschoss“) und ein Attikageschoss addiert. Aus diesen Gründen ist die tatsächliche maximale Ausnutzung immer höher als es die „Ausnutzungsziffer“ suggeriert (Amt für Städtebau Stadt Zürich, 2015, S. 86,87).

Beispielrechnung für Wohnzone 2 (2 Vollgeschosse, AZ 0.6) mit stark gerundeten Werten:

1. 52'967 Wohnungen x 76.7 m² = 4.06 Mio. m² HNF / 75% = **5.42 Mio. m² GF**
2. (0.6 + (0.6 / 2 Vollgeschosse x 1.5 Vollgeschosse)) x 1.05 = **1.1 Ausnutzung**
Anstelle der 0.6, die sich nur auf 2 Vollgeschosse bezieht und die Aussenmauern nicht berücksichtigt, liegt der Faktor bei 1.1, da praktisch 2+1.5 Geschosse (1 zusätzliches Vollgeschoss + ein „halbes“ Dach-/Attikageschoss) errichtet werden können, und die Aussenmauern, etwa 5% der Geschossfläche, hinzuzurechnen sind.
3. 5.42 Mio. m² GF / 1.1 = **4.9 Mio. m² Landfläche**; CHF 10'516 Mio. Landwert / 4.9 Mio. m² Landfläche = **Landwert von CHF 2'150 pro m²** in der Wohnzone 2

Berechnete Liegenschaften	Landwerte in Mio. CHF	Anz. Whng.	m2/ Whng. in m2	GF total in m2	Landwerte nach Ausnützung in CHF/m2		
					W2, AZ 0.6	W3, AZ 0.9	W4, AZ 1.3
Alle gemeinn.	7'044	52'967	76.7	5'420'000	1'450	1'850	2'450
Wohnliegensch.	10'516	52'967	76.7	5'420'000	2'150	2'750	3'650
Städt. Wohnlieg.	2'234	9'207	76.7	940'000	2'650	3'400	4'450

Tabelle 10: Landwerte pro Quadratmeter nach Ausnützung

Die Differenzen ergeben sich aufgrund der zugrundeliegenden Mietzinsen zwischen gemeinnützigen und marktgerechten Mieten. Die Quadratmeterpreise auf Grundlage des marktgerechten Landwerts (der über den Median-Marktmietzins berechnet wurde) von CHF 10'516 Mio. sind für Vergleiche besser geeignet. So liegen diese Zahlen sehr genau im Rahmen der durch das kantonale Amt für Statistik ermittelten Landwerte pro Quadratmeter von CHF 2'240 im Median bzw. CHF 1'700 im 25%-Quantil und 2'810 im 75%-Quantil (Der Landbote, 2017).

Die Landwerte der städtischen Wohnliegenschaften liegen mit CHF 2'650-4'450 im oberen Bereich dieser Richtwerte und etwa 20-25% über den Werten für alle gemeinnützigen Wohnungen. Die Unterschiede lassen sich einerseits auf Bewertungsabweichungen zurückführen, so könnte eine leichte Senkung der Bruttorendite in der Schätzung der gemeinnützigen Wohnliegenschaften schnell zu einem höheren Landwert führen. Ebenso ist es denkbar, dass die Baukosten und damit die Gebäudeversicherungswerte der städtischen Liegenschaften höher als angenommen sind, was zu einer Senkung des angenommenen Landanteils und einer Senkung des Landwerts führen würde. Andererseits ist es nicht unplausibel, dass die Marktwerte der städtischen Liegenschaften tatsächlich höher ausfallen. Sie liegen häufig nicht nur näher am Stadtzentrum, sondern beinhalten akquirierte Liegenschaften, welche, anders als bei den selbstbauenden Baugenossenschaften, ursprünglich auch für teurere Mietsegmente errichtet wurden (und entsprechend höhere Mieten aufweisen) und erst später von der Stadt dazu gekauft wurden. Auch beruht die Berechnung des Quadratmeterlandwerts nicht zuletzt auf der durchschnittlichen Wohnungsgrösse aller gemeinnützigen Wohnbauträger von 76.7 m², welche die städtischen Liegenschaften einschliesst. Sollten die städtischen Wohnungen grösser sein, als die übrigen gemeinnützigen (mit entsprechend höherem Landverbrauch), so würde das in einem tieferen Landwert der städtischen Wohnliegenschaften resultieren. Beispielhaft lässt sich das an folgender Berechnung zeigen, bei welcher die Wohnungsgrössen auf 74.0 m² gesenkt bzw. auf 89.5 m² erhöht wurden, im Durchschnitt aller gemeinnütziger Wohnbauträger aber weiterhin 76.7 m² betragen, wodurch die Landwerte pro Quadratmeter nun fast gleich hoch ausfallen (vgl. Tabelle 11).

Berechnete Liegenschaften	Landwerte in Mio. CHF	Anz. Whng.	m2/ Whng. in m2	GF total in m2	Landwerte nach Ausnützung in CHF/m2		
					W2, AZ 0.6	W3, AZ 0.9	W4, AZ 1.3
Gemeinn. exkl. städtische	7'044	52'967	74.0	5'230'000	1'500	1'900	2'500
städtische	10'516	52'967	74.0	5'230'000	2'200	2'850	3'750
Städt. Wohnlieg.	2'234	9'207	89.5	1'100'000	2'250	2'850	3'800

Tabelle 11: Landwerte pro Quadratmeter nach Ausnützung (Varianz Wohnungsgr.)

Die Plausibilität für die berechneten Land- und Liegenschaftswerte lässt sich in dieser Form nur für die städtischen Wohnliegenschaften und für die Gesamtheit der gemeinnützigen Wohnungen berechnen. Die Datenlage lässt eine gesonderte Berechnung der städtischen Baurechtsgrundstücke, welche durch gemeinnützige Wohnbauträger genutzt werden, nicht zu, da keine gesamtheitlichen Angaben zu den darauf befindlichen Wohnungen, der gesamten Geschossfläche oder der Landrichtwerte publiziert werden. Gemäss Antrag an den Stadtrat vom 20.3.2013 laufen bis 2030 zwölf dieser Baurechtsverträge aus den Jahren 1953-1986 aus. Da die Verträge verlängert werden sollen, finden sich im Protokollauszug detaillierte Angaben zu diesen Liegenschaften, welche sich gut auswerten lassen (Stadtrat Stadt Zürich, 2013, S. 1-6). Bezogen auf den Baurechtszinsenertrag repräsentiert diese Stichprobe, 3.9% der laufenden Baurechtsverträge mit gemeinnützigen Baurechtsträgern²⁸. Da Adresse und Parzellennummer angegeben sind, lassen sich die Parzellenflächen in der Katastrerauskunft der Stadt abrufen und über die angegebene Anzahl der Wohnungen lässt sich die Ausnützung der Baurechtsareale zurückrechnen sowie mit dem tatsächlichen Ausnutzungspotenzial vergleichen. So kann eine Marktwertschätzung des Baulands erfolgen, welche sich mit den Landrichtwerten dieser Baurechtsverträge vergleichen lassen²⁹. (Die detaillierten Einzelbewertungen sind im Anhang aufgeführt.)

Die angegebenen Landrichtwerte der Stichprobe betragen total CHF 16.5 Mio. bzw. CHF 317 pro Quadratmeter. Dafür erhielt die Stadt 2012 einen Baurechtsertrag von CHF 0.475 Mio., wobei die Baurechtszinssätze bei durchschnittlich 2.9% lagen, was etwa dem Niveau des gerundeten 5-Jahresdurchschnitts des Referenzzinssatzes zwischen 2008-2012 von 3.0% entspricht. Der Landanteil an den (hypothetischen) Neubaukosten beträgt 11.27% und liegt damit im unteren Bereich von 10.5-20% Landanteil gemäss Richtlinie 65. Sowohl der Baurechtszinssatz, als auch der Landanteil bestätigen

²⁸ Der Baurechtszins von CHF 0.475 Mio. bezogen auf den Richtlinienlandwert von CHF 16.5 Mio. beträgt 2.9% Baurechtszinssatz im Jahre 2012. Angepasst auf das tiefere Zinsniveau von 2016 (dem Jahr mit der aktuellsten Publikation der Liegenschaftenverwaltung) mit 2.25% betrüge der Baurechtszins CHF 0.37 Mio., was 3.9% der CHF 9.4 Mio. gemeinnützigen Baurechtszinsenerträge der Stadt Zürich entspricht.

²⁹ Für die Parzellen der Stichprobe wurden detaillierte Residualwertrechnungen erstellt. Die detaillierte Auswertung mit Annahmen zu Baukosten, Mietzinspotenzial und risikogerechter Bruttorendite findet sich im Anhang.

die modellhaften Annahmen der vorangegangenen Rechnungen bezüglich der Richtlinie 65. Angesichts der sehr tiefen Landanteile kann bezüglich der Schätzung der gemeinnützigen Baurechtspartellen in Kapitel 3.4.3 davon ausgegangen werden, dass sich die marktgerechten Landwerte eher im oberen Bereich bei CHF 2'653 Mio. anstelle des unteren Bereichs von CHF 1'393 Mio. bewegen³⁰.

Berechnet man die Landwerte der Stichprobe-Liegenschaften aufgrund durchschnittlicher Baukosten und mittels des Median-Marktmietzinses von CHF 260 pro m² HNF im Jahr, ergibt sich für die Stichprobe ein Landwert von CHF 121.7 Mio. Teilt man den Landwert durch 3.9%, dem Anteil der Stichprobe an allen gemeinnützigen Baurechtsverträgen, so ergibt sich ein ungefährender Landwert für alle gemeinnützigen Baurechtspartellen von CHF 3'121 Mio. Würde man den Landrichtwert aller gemeinnützigen Baurechtspartellen, CHF 418 Mio., wie in den modellhaften Marktwertschätzungen in Kapitel 3.4.3 über den Landanteil gemäss Richtlinie 65 (11.27%) zurückrechnen, so würde der Marktwert der hochgerechneten Stichprobe allerdings nur CHF 2'470 Mio. betragen (vgl. Tabelle 12). Für diese Differenz kann es mehrere Gründe geben. Einerseits könnte die Stichprobe nicht repräsentativ für die städtischen Baurechtspartellen sein. Andererseits ist die Stichprobenrechnung die einzige Auswertung, welche nicht nur aufgrund des aktuellen Gebäude-/Wohnungsbestands einen Landwert ausweist, sondern zusätzlich tatsächliche Ausnutzungsreserven berücksichtigt. Würde man den Landwert aufgrund des aktuellen Wohnungsbestands, d.h. unter Vernachlässigung des Ausnutzungspotenzials aufzeigen, so würde der Marktwert CHF 2'610 Mio. betragen, was entsprechend des tiefen Richtlinie 65-Landanteils, im oberen Bereich der Modellrechnungswerte plausibel ist. In den Liegenschaften der Stichprobe sind 497 Wohneinheiten im Bestand aufgeführt. Tatsächlich liessen sich jedoch 592 Wohnungen errichten. Das 19% höhere Ausnutzungspotenzial ist damit der wahrscheinlichste Grund für den um 26% höheren Stichproben-Marktwert.

Modellrechnung (Landrichtwert -> Marktwert)				Marktwerte Stichprobe	
Landrichtwert in Mio.CHF	Landanteil Richtlinie 65	Richtlinien- wert/ Markt- wert	Marktwert in Mio.CHF	in Mio.CHF (Ausnutzung: Bestand)	in Mio. CHF (Ausnutzung: max.)
418	20.00%	30.0%	1'393		
418	15.25%	22.9%	1'826		
418	11.27%	16.9%	2'470	2'610 +6%	3'121 +26%
418	10.50%	15.8%	2'653		

Tabelle 12: Vergleich der Landwerte von Modell- und Stichprobenrechnung

³⁰ Geht man von einem Landrichtwert der gemeinnützigen Baurechtspartellen von CHF 418 Mio. aus, so beträgt der Marktwert bei einer Reduktion durch den Richtlinie 65-Ansatz von 10.5% CHF 2'653 Mio., bei 20.0% CHF 1'393 Mio.

Setzt man den hochgerechneten Stichproben-Landwert wiederum ins Verhältnis zu der Wohnungsanzahl, den Wohnungsflächen und ihren Landflächenverbrauch der Wohnzone W2 mit der Ausnutzungsziffer von 0.7³¹, so läge der Quadratmeterpreis bei CHF 2'600 (vgl. Tabelle 13), im oberen Bereich der durch den Kanton ermittelten Landpreise (CHF 1'700 25%-Quantil, CHF 2'240 Median, CHF 2'810 75%-Quantil). Der höhere Landpreis gegenüber den Modellwerten der gemeinnützigen Baurechtspartzellen ist wiederum Ausdruck des berücksichtigten Ausnutzungspotenzials.

Berechnete Liegenschaften	LW in Mio. CHF	Anz. Whng.	m2/ Whng.	GF total in m2	Landwerte nach Ausnutzung in CHF/m2		
					W2, AZ 0.6	W3, AZ 0.9	W4, AZ 1.3
Stichpr. max. AZ	3'121	15'170	76.7	1'550'000	2'600		
Gemeinn. Lieg.	10'516	52'967	76.7	5'420'000	2'150	2'750	3'650
Städt. Wohnlieg.	2'234	9'207	76.7	940'000	2'650	3'400	4'450

Tabelle 13: Landwerte pro Quadratmeter nach Ausnutzung

Teilt man die Landwerte durch die zugehörige Wohnungsanzahl und den 40%-igen Landanteil des Anlagewerts, so läge ein durchschnittlicher Wohnungs-Marktwert, der auf einer Kostenmiete beruht, bei CHF 330'000 bzw. CHF 4'300 pro m2³². Die Wohnungsmarktwerte, welche sich auf Grundlage der gemeinnützigen bzw. städtischen Wohnliegenschaften mit Median-Marktmieten errechnen lassen, liegen zwischen CHF 500'000-610'000, was einem Quadratmeterpreis von CHF 6'500-8'000 entspricht. Diese hohe Bandbreite kann mit den unterschiedlichen Wohnungstypen zu tun haben. Nimmt man wiederum variierende Wohnungsgrössen an (Durchschnittswohnfläche verbleibt bei 76.7 m2), betragen sie CHF 6'800 pro Quadratmeter (vgl. Tabelle 14).

Berechnete Liegenschaften	Landwerte in Mio. CHF	Anz. Whng.	m2/ Whng.	Marktwert Whng.	Marktwert Whng./ m2	Mietniveau (Median)	Ausnutzung
Alle gemeinn. Wohnliegensch.	7'044	52'967	76.7	330'000	4'300	Kostenmiete	Bestand
Städt. Wohnlieg.	10'516	52'967	76.7	500'000	6'500	Marktmiete	Bestand
Städt. Wohnlieg.	2'234	9'207	76.7	610'000	8'000	Marktmiete	Bestand
Gemeinn. exkl. städtische ³³	5'820	43'760	74.0	330'000	4'500	Kostenmiete	Bestand
	8'688	43'760	74.0	500'000	6'800	Marktmiete	Bestand
Städt. Wohnlieg. ³⁴	2'234	9'207	89.5	610'000	6'800	Marktmiete	Bestand
Stichprobe	3'121	15'170	76.7	510'000	6'600	Marktmiete	max.

Tabelle 14: Marktwerte pro Wohnung

³¹ Die Liegenschaften der Stichprobe befinden sich mehrheitlich in den 2-3-geschossigen Wohnzonen. Ihre gewichtete Ausnutzungsziffer beträgt 0.7.

³² CHF 7'044 Mio. / 52'967 Wohnungen / 40% Landanteil = CHF 330'000 Marktwert pro Wohnung bzw. CHF 4'300 pro m2 bei 76.7 m2

³³ Zahlenreihe mit angepasster Wohnungsgrösse: 74.0 m2 pro Wohnung

³⁴ Zahlenreihe mit angepasster Wohnungsgrösse: 89.5 m2 pro Wohnung

Für die Stichprobe ergibt sich pro Wohnung ein Marktwert von CHF 510'000 bzw. CHF 6'600 pro Quadratmeter. Die Angebotspreise von Eigentumswohnungen für die Stadt Zürich bewegen sich zwischen CHF 7'700 – 16'700 pro Quadratmeter (10-90%-Quantil) und im Median bei CHF 11'800 pro Quadratmeter (Wüest Partner, 2017, S. 175). Daraus lässt sich ableiten, dass die Marktwertschätzungen in der vorliegenden Arbeit auf eher konservativen Annahmen beruhen. Da diese Werte, abgesehen von den Kostenmiete-Berechnungen, alle nahe beieinander liegen, können die errechneten Landwerte auch aus dieser Perspektive (wenn auch eher tief angesetzt) als plausibel angesehen werden.

3.4.7 Zusammenfassung der Berechnungen

Aufgrund der erzielten Baurechtserträge lässt sich mittels durchschnittlichem 5-Jahres-Referenzzinssatz abschätzen, dass die Landrichtwerte der gemeinnützigen Wohnbauträger bei etwa CHF 418 Mio. anzusetzen sind. Bei einer marktgerechten Betrachtung läge ihr Marktwert bei CHF 1'393-2'653 Mio. Dabei ist der höhere Wert realistischer, da der tatsächlich angesetzte Landanteil gemäss Richtlinie 65 eher Richtung 10.5% als zu 20.0% tendiert und in der modellhaften Berechnung die Ausnutzungsreserven nicht berücksichtigt sind.

Der marktgerechte Landwert der städtischen Wohnliegenschaften, auf Grundlage der Gebäudeversicherungsbeiträge liegt bei etwa CHF 2'234 Mio.

Wie in Tabelle 15 zusammengefasst, haben die Landwerte der Liegenschaften im Eigentum der Stadt (gemeinnützige Baurechtsgrundstücke und städtische Wohnliegenschaften zusammen) einen Marktwert von etwa CHF 4'887 Mio. Würde man einen marktgerechten Baurechtszins von 3.0% erheben, so betrügen die Baurechtseinnahmen etwa CHF 147 Mio. pro Jahr. Diese Zahl repräsentiert lediglich die jährlichen Opportunitätskosten eines Teils der Objektförderung, der vergünstigten Abgabe von Bauland zu einem tiefen Landrichtwert und zu einem tiefen Baurechtszinssatz. Ausnutzungsreserven sind nicht berücksichtigt. Andere Objektfördermassnahmen, wie z.B. die Subvention einzelner Wohnungen, die Vergabe zinsvergünstigter und zinsloser Darlehen oder die Mietzinsvergünstigung durch Bürgschaften sind nicht enthalten.

Für die Betrachtung sämtlicher Objektfördermassnahmen eignet sich die Mietzinsdifferenz zwischen den Mieten gemeinnütziger Wohnbauträger und der übrigen Vermieter. Sie beträgt CHF 347 Mio. pro Jahr. Anstelle der erzielten CHF 704 Mio. Jahresmiete, läge der Ertrag mit Median-Marktmiete bei CHF 1'052 Mio. pro Jahr, woraus sich ein marktgerechter Landwert von CHF 10'516 ableiten lässt (vgl. Tabelle 15).

Berechnung 1-3	Landwert aktuell	Marktgerechter Landwert		Potenzieller Bau- rechtsertrag		
		min	max	min	max	Ø
1+2 Eigentum Stadt Zürich		3'627	4'887	109	147	128
1 Gemeinnützige Baurechtsparzellen	418	1'393	2'653	42	80	61
2 Städtische Wohnliegenschaften		2'234		67.0		67.0
3 Alle Gemeinnützigen Wohnliegenschaften		10'516		-	-	-

Tabelle 15: Übersicht aller Landwertschätzungen

Der Vergleich der unterschiedlichen Landwertschätzungen zeigt, dass die getroffenen Annahmen zu plausiblen Ergebnissen führen. Festzustellen bleibt jedoch, dass die stichprobenartige Auswertung einiger Baurechtsparzellen gezeigt hat, dass das bauliche Ausnutzungspotenzial zum Teil deutlich höher als der Bestand ist. Die zum Teil geringe Ausnutzung ist auf nachträglich geänderte baurechtliche Rahmenbedingungen zurückzuführen. Einen starken Einfluss hat aber auch die Kalkulation der Landrichtwerte mittels Richtlinie 65, die das Land zwar stark vergünstigt, durch die Kopplung des Landwerts an die Baukosten jedoch keinen Anreiz zu einer maximalen Ausnutzung der Parzellen setzt. Es ist daher davon auszugehen, dass die berechneten Landwerte deutlich höher ausfallen würden, wenn sich alle Ausnutzungspotenziale berücksichtigen liessen.

3.4.8 Exkurs: Landwert und Landrichtwert Hornbach -Areal

(Detaillierte Berechnungen und Bewertungsannahmen sind im Anhang aufgeführt.)

An einer der attraktivsten Lagen, unmittelbar am Zürihorn, plant die Stadt den Bau der Wohn- und Gewerbesiedlung Hornbach. Auf 9'454 m² Bauland werden 122 Wohnungen und 23 Gewerbeflächen, total etwa 14'700 m² HNF sowie zusätzliche städtische Einrichtungen entstehen. Die Anlagekosten werden mit CHF 100.7 Mio. ausgewiesen, wovon etwa 81.4 Mio. auf den Wohn- und Gewerbeteil entfallen. Diese teilen sich mit CHF 61.3 Mio. auf Erstellungskosten und CHF 9.5 Mio. für Unvorhergesehenes auf. Der Rest entfällt auf das Bauland, wobei der Landrichtwert mit CHF 10.7 Mio. bzw. CHF 1'127 pro Quadratmeter festgelegt wurde, gemäss Richtlinie 65 ein Anteil von 14.8% an den Erstellungskosten. Die ausgewiesenen Baukosten für Wohnen und Gewerbe entsprechen mit CHF 2'200 pro m² Geschossfläche (GF) für BKP 2 in etwa dem Zürcher Baukostenindex (Statistik Stadt Zürich, 2016, S. 3) und den für die Landwertschätzungen der Stichprobe zugrundeliegenden Kostenannahmen³⁵. Über die ausgewiesenen Nutzungsangaben, je mit Flächenangaben und Monatsmieten versehen, lässt sich ein jährlicher Mietertrag für Wohnen, Gewerbe und Parkieren von CHF 3.64 Mio. pro

³⁵ CHF 61.3 Mio. (BKP 1-5) x 86% (Anteil BKP 2 an BKP 1-5) / 14'700 m² HNF = CHF 3'000 pro m² HNF (BKP 2); CHF 3'000 / 75% (Anteil HNF an GF) = CHF 2'200 pro m² GF (BKP 2)

Jahr errechnen³⁶, was CHF 300 pro Quadratmeter im Jahr für die Gewerbeflächen und CHF 210 pro Quadratmeter im Jahr für die Wohnungen entspricht.

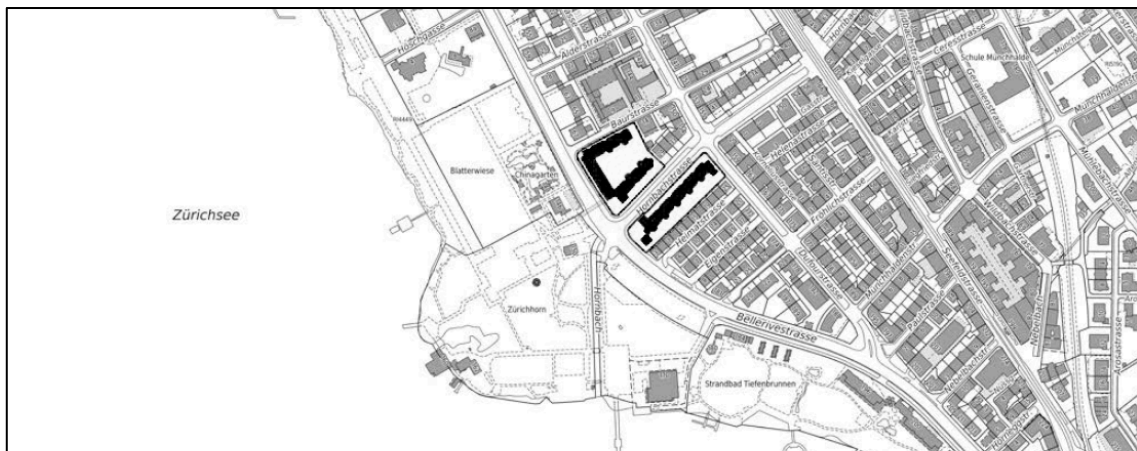


Abbildung 3: Schwarzplan des Hornbach-Areals
(Stadtrat von Zürich, 2015, S. 3)

Die Zahlungsbereitschaft potenzieller Bewohner bzw. das marktgerechte Mietzinspotenzial wäre an dieser Lage, nicht einmal 200 Meter von See und Blatterwiese entfernt (vgl. Abbildung 3), deutlich höher. Der marktgerechte Landwert wird mittels eines Mietzinses von CHF 450 pro Quadratmeter im Jahr für die Wohnungen, ansonsten den selben Mietzinsen wie in der städtischen Kalkulation und wegen des höheren Mietsegments der Wohnungen mit 18% höheren Baukosten bei CHF 2'600 pro m² GF (BKP 2), ansonsten mit den gleichen marktgerechten Bewertungsannahmen wie bei den Landwertrechnungen der Baurechtsareal-Stichprobe geschätzt.³⁷ So ergibt sich ein Mietzinspotenzial von jährlich CHF 6.51 Mio., über eine Bruttorendite von 4.0% kapitalisiert einen Ertragswert von CHF 162.8 Mio. Zieht man die Baukosten inklusive Risiko von CHF 71.1 Mio. ab, resultiert ein Landwert von CHF 91.7 Mio., CHF 9'700 pro Quadratmeter bzw. dem neunfachen des festgesetzten Landrichtwertes von CHF 10.7 Mio. Eine Bruttorendite von 4.0% an dieser Lage ist eine sehr konservative Annahme. Private Investoren würden hier eventuell auch mit bis zu 3.5% kapitalisieren, wodurch der Landwert auf CHF 114.9 Mio., CHF 12'200 pro Quadratmeter springen würde. Angesichts des hohen Ertragspotenzials würden renditeorientierte Bauherren wohl auch

³⁶ Tatsächlich werden 33% der Wohnungen subventioniert und damit je etwa 22% günstiger. Diese Werte wurden herausgerechnet, da sie über andere Objektförderinstrumente finanziert werden, die in den vorliegenden Unterlagen nicht aufgeführt sind. Bei Berücksichtigung der subventionierten Wohnungen läge der Mietzinsenertrag bei CHF 3.46 pro Jahr.

³⁷ Mietzinspotenzial Wohnen: CHF 450 pro Quadratmeter im Jahr (Angebotsmieten Kreis 8: CHF 400-600 pro Quadratmeter im Jahr, 50-90%-Quantil (Wüest Partner, 2017b, S. 167)), Mietzinspotenzial Gewerbe: CHF 300 pro Quadratmeter im Jahr, Bruttorendite: 4.0%; Baukosten: CHF 2'600 pro Quadratmeter Geschossfläche (BKP 2), CHF 40'000 pro Einstellplatz (BKP 2), BKP 2-Anteil an BKP 1-5: 86%, zzgl. 10% Risiko

einen höheren Wohnanteil anstelle der geplanten 81% realisieren wollen, was den Landwert nochmals steigern würde.

Würde die Stadt das Bauland bei einem (eher konservativ geschätzten) Marktwert von CHF 91.7 Mio. und zu einem Baurechtszins von 3.0% im Baurecht abgeben, läge der jährliche Baurechtsertrag bei CHF 2.75 Mio. pro Jahr. Er entspricht damit fast exakt der Mietzinsdifferenz zwischen Kostenmiete (CHF 3.64 Mio. pro Jahr) und marktgerechtem Mietzinspotenzial (CHF 6.51 Mio. pro Jahr). Anders formuliert, wird jede der 122 Wohnungen mit CHF 1'900 pro Monat subventioniert. Mit dem Baurechtsertrag des Baulandes könnte die Stadt mittels Subjektförderung die Mietzinsen für alle Bewohner in dem Haus im selben Masse verringern, wie in ihrem eigenen Bauprojekt über Kostenmiete kalkuliert. Im Alternativszenario würde jedoch ein höherwertiges Gebäude (+18% Baukosten) entstehen und die Stadt müsste nicht Planung und Bau der Liegenschaft in Eigenregie mit hohem Kapital- und Verwaltungsaufwand übernehmen. Noch offensichtlicher ist jedoch, dass mit derart hohen Baurechtserträgen eine höhere Anzahl von Haushalten in anderen Quartieren der Stadt, wo auch marktgerechte Mietzinsen tiefer wären, mittels Subjektförderung unterstützt werden könnten. Die Anzahl günstig Wohnender liesse sich erhöhen, auch wenn nicht alle im Seefeld wohnen würden.

3.5 Finanzierungsbedarf einer Subjektförderung Stadt Zürich

Hinsichtlich einer einzuführenden Subjektförderung für die Stadt Zürich können vergleichsweise die Kosten der Kantone Genf und Basel-Stadt herangezogen werden, welche zusätzlich zur Objektförderung AHV/IV- sowie Sozialhilfe-Wohnbeihilfen ausrichten. Die Wohnbeihilfen betragen in Basel 2.5% und in Genf 3.0% der „Sozialleistungen im weiteren Sinn“. Übertrüge man diese Anteile auf das Budget des Kantons Zürich von CHF 1'451 Mio. (Bundesamt für Statistik BFS, 2016a), so würde eine Subjektförderung, die sich an den Modellen Genfs und Basels orientiert, zwischen CHF 36.2-43.1 Mio. pro Jahr kosten. Bezogen auf die Kosten in der Stadt Zürich von CHF 542 Mio. wären es CHF 13.1-16.1 Mio. Im Falle des Ersatzes der Objektförderung fiel allerdings ein Teil der Bewohner von gemeinnützigem Wohnraum unter die Mietzinsbelastungsgrenze, da nun Marktmieten zu bezahlen wären. Es ist daher davon auszugehen, dass die Kosten für Wohnbeihilfen, welche den Effekt der wegfallenden Objektförderung kompensieren müssten, höher wären als in Basel-Stadt und Genf, wo sie mit der Objektförderung kombiniert werden. Andererseits ist darauf hinzuweisen, dass die Kantone Genf und Basel-Stadt die höchsten Ausgaben für die Sozialhilfe in engen Sinn (d.h. ohne Wohnbeihilfen) pro Einwohner aufweisen, wodurch eine einfache Übertra-

gung der prozentualen Anteile auf die Stadt Zürich, die eine tiefere Sozialquote aufweist, eher zu einer Überschätzung der Kosten für Wohnbeihilfen führt.

Ausgehend von den steuerbaren Einkommen natürlicher Personen lässt sich für unterschiedliche Mietzinsbelastungsgrenzen der Finanzierungsbedarf für eine städtische Subjektförderung abschätzen. Das 25%-Quantil der steuerbaren Jahreseinkommen lag 2014 bei CHF 22'100, der Median bei CHF 47'500, das 75%-Quantil bei CHF 75'500 (Amt für Statistik Kanton Zürich, 2014). Unter den Annahmen dass das steuerbare Einkommen etwa 90% des Bruttoeinkommens entspricht und durchschnittlich 1.24 Steuerpflichtige pro Haushalt zusammenleben³⁸, liegt im Median das steuerbare Einkommen pro Haushalt beispielsweise bei CHF 5'450 pro Monat³⁹ und bei einer Mietzinsbelastungsgrenze von 30% das maximale Mietzinsbudget bei CHF 1'640. Wenn man die Bandbreite der steuerbaren Jahreseinkommen der unteren 25% mit CHF 0-22'100, durchschnittlich CHF 13'700 pro Haushalt annimmt, liegt die maximal bezahlbare Miete bei CHF 550 bei einer Belastungsgrenze von 25% des Bruttoeinkommens bzw. bei CHF 660 (30%) oder CHF 770 (35%). Wenn man davon ausgeht, dass etwa 10.6% der Haushalte in einer Eigentumswohnung leben und AHV/IV-Rentner (15.3% der Bevölkerung) sowie Sozialhilfeempfänger (4.5% der Bevölkerung) bereits heute ein Wohngeld beziehen, so wären etwa 34'400 Haushalte, die sich rechnerisch im 25%-Quantil der niedrigsten Einkommen befinden, für ein Wohngeld anspruchsberechtigt⁴⁰. Bei der Median-Marktmiete von CHF 1'650 netto (CHF 1'800 brutto) und einer Belastungsgrenze von 25% würden die jährlichen Kosten des Wohngelds CHF 558 Mio. betragen, bei 30% wären es CHF 471 Mio. und bei 35% CHF 426 Mio. (vgl. Tabelle 16).

	Steuerb. Einkommen Person	Steuerb. Eink./ Haushalt	Brutto- eink./H aush.	Belastungsgrenze Mietzins					
				25%		30%		35%	
	CHF/J	CHF/J	CHF/M	max Miete	Wohn- geld	max Miete	Wohn- geld	max Miete	Wohn- geld
75%-Quantil	47'500-75'500	73'500	11'600	2'900	0	3'480	0	4'060	0
50%-Quantil	22'100-47'500	43'100	6'800	1'700	100	2'040	0	2'380	0
25%-Quantil	0-22'100	13'700	2'200	550	1250	660	1140	770	1'030
Wohngeld in Mio. CHF				558		471		426	

Tabelle 16: Finanzierungsbedarf einer Subjektförderung

³⁸ 238'174 steuerpflichtige natürliche Personen / 192'171 Haushalte = 1.24 Steuerzahler/Haushalt (Amt für Statistik Kanton Zürich, 2014)

³⁹ CHF 47'500 stb. Eink. / 90% x 1.24 = CHF 65'400 brutto pro Jahr bzw. CHF 5'450 brutto pro Monat pro Haushalt

⁴⁰ 192'171 Haushalte x (100% - 10.6%) x 25% x (100% - 15.3% - 4.5%) = 34'436 anspruchsberechtigte Haushalte

Genauer lässt sich der potenzielle Finanzierungsaufwand aufgrund der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) abschätzen. 2012 wurde für die Stadt eine Spezialauswertung zum Thema Wohnen und Haushaltseinkommen durchgeführt. Die Analyse liefert Daten zu den bezahlten Bruttomietzinsen einzelner Einkommensgruppen in Form von Haushaltsäquivalenzeinkommen. Die Haushalte wurden landesweit nach Einkommen in fünf gleich grosse Gruppen (Quintile⁴¹) geteilt und dort jeweils die Verteilung ihrer aktuellen Bruttomietzinsen ausgewiesen. Bezogen auf die Stadt Zürich ist die Verteilung der Gehälter zugunsten der oberen Quintile verschoben, da hier durchschnittlich höherer Löhne verdient werden. Bezogen auf die Wohnsituation (Wohneigentümer, Mieter Genossenschaften, Mieter Übrige) verteilen sie sich abermals anders (vgl. Abbildung 4).

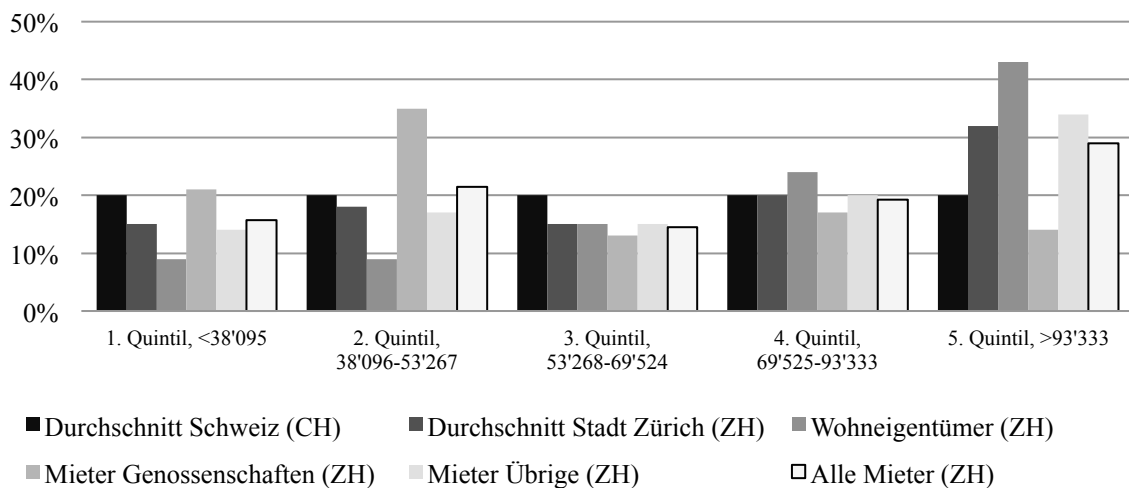


Abbildung 4: Haushaltsäquivalenzeinkommen nach Wohnform
(Stadtentwicklung Zürich, 2014, S. 6, 16)

56% der Mieter in gemeinnützigen Wohnungen verfügen über ein Einkommen von unter CHF 53'300 pro Jahr (erstes und zweites Quintil). Bei den Mietern in den übrigen Mietwohnungen sind es zwar nur 31% mit tiefen Einkommen, da die Genossenschaften aber nur etwa 25% aller Mietwohnungen ausmachen, ist die absolute Zahl von Mietern mit tiefen Einkommen, die nicht von der Objektförderung profitieren, deutlich höher. Auffällig ist, dass 18% der Wohneigentümer ebenfalls zu der Gruppe tiefer Einkommen zählen, was bei diesen Geringverdienern auf ein hohes Vermögen schliessen lässt.

Die Auswertung der Einkommensgruppen bezüglich ihrer monatlichen Mietzinsen in Abbildung 5 zeigt, dass fast 50% der Haushalte mit den tiefsten Einkommen weniger als CHF 1'250 pro Wohnung zahlen. Nimmt man als Durchschnittseinkommen im ers-

⁴¹ 1. Quintil: Niedrige Einkommen, 2. Quintil: unterer Mittelstand, 3. Quintil: mittlerer Mittelstand, 4. Quintil: oberer Mittelstand, 5. Quintil: hohe Einkommen (Stadtentwicklung Zürich, 2014, S. 5)

ten Quintil CHF 19'000 an (CHF 0-38'095), so betrüge die Miete bis zu 60% des Einkommens. Bei 40% der gering Verdienenden beträgt die Miete mit CHF 1'251-1'875, durchschnittlich 98% ihres Einkommens und bei den übrigen 12% der Haushalte übersteigen die Mietkosten die Einkommen.

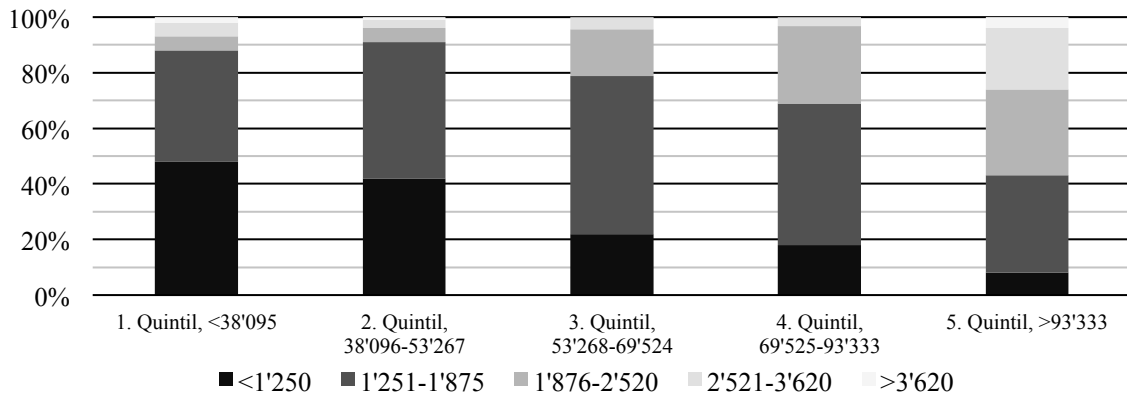


Abbildung 5: Mietzinsen nach Haushaltsäquivalenzeinkommen
(Stadtentwicklung Zürich, 2014, S. 15)

Im Durchschnitt beträgt der Mietzinsanteil am Einkommen bei den untersten Einkommen fast 80%. Im zweiten Quintil der Haushalte, denen zwischen CHF 38'096-53'267 zur Verfügung stehen, wenden 42% der Haushalte 25% ihres Einkommens für die Miete auf, bei 49% sind es 41% des Einkommens. Bei 1% übersteigt die Miete das Einkommen. Im Durchschnitt wenden die Haushalte des dritten Quintils 31% ihres Einkommens für die Miete auf. Bei den übrigen, höheren Einkommensgruppen sind es 25% und 18%. Da die Einkommensquintile nicht gleich verteilt sind, ergibt sich in der Stadt Zürich ein gewichteter, durchschnittlicher Anteil von 33% des Einkommens, welcher für die Miete aufgewendet wird. Anteile von 50% und mehr, teils über 100% weisen darauf hin, dass Haushalte mit einem derart hohen Ungleichgewicht zwischen Einkommen und Mietkosten entweder berechtigt sind, AHV/IV- und Sozialhilfe-Wohnbeihilfen zu beziehen oder über ein ausreichend hohes Vermögen verfügen⁴². Beide Gruppen müssten in der Berechnung des Finanzierungsbedarfs einer Subjekthilfe nicht berücksichtigt werden. In der Berechnung wird die Anzahl der bezugsberechtigten Haushalte um 15.3% (Anteil über 65-Jährige) und 4.5% (Sozialhilfequote) gleichmässig über alle Quintile gesenkt⁴³. Der Anteil vermögender, nicht bezugsberechtigter Haushalte wird nicht herausgerechnet.

⁴² 5% der Mieter mit einem Einkommen bis CHF 38'095 pro Jahr zahlen eine Miete von CHF 2'521-3'620 pro Monat, 2% mehr als CHF 3'620. 9% aller Einwohner mit Einkommen bis CHF 38'095 leben in der eigenen Wohnung.

⁴³ Tatsächlich ist davon auszugehen, dass sich eine Mehrheit der AHV/IV-Rentenbezüger und Empfänger von Sozialleistungen im ersten und zweiten Quintil befindet – den Haushalten mit dem höchsten Bedarf

Der Finanzierungsbedarf einer Subjekthilfe, bei einem hypothetischen Ersatz der Objektförderung hat auch zur Folge, dass die heutigen Bewohner von gemeinnützigen Wohnbauten nun höhere Marktmieten zahlen müssten, da ihre Mieten heute 33% günstiger sind (siehe Kapitel 3.4.5). Dadurch steigen in der modellhaften Berechnung die zu bezahlenden Durchschnittsmieten und mehr Haushalte benötigen eine Subjektförderung⁴⁴. Allerdings gelten nicht alle Bewohner von gemeinnützigen Wohnungen gleichermassen als bedürftig. Die beiden untersten Einkommensquintile sind zwar mit etwa 56% übervertreten (übrige Mietwohnungen: 31%). 35% der Bewohner verfügen aber über ein Einkommen zwischen CHF 53'300-93'300 pro Person und 14% der Bewohner gemeinnützigen Wohnraums verdienen mehr als CHF 93'300. Die Kosten der Subjekthilfe steigen bei höheren Mieten daher nicht proportional an, weil die höheren Mieten bei den hohen Einkommen zum Teil noch unter der Mietzinsbelastungsgrenze liegen.

Die Kosten einer Subjekthilfe hängen im Wesentlichen von drei Stellschrauben ab, der Festlegung der maximalen Mietzinsbelastung am Einkommen (Anteil Bruttomiete an Bruttoeinkommen, in der Regel 30-35%, seltener 25%) sowie an einem Höchstbetrag für das Wohngeld, damit sich die Haushalte bei der Wohnungssuche weiterhin an ihren ökonomischen Möglichkeiten orientieren und die Subjektförderung nicht zu Fehlanreizen führt (z.B. höheren Wohnflächenverbrauch der Mieter oder überrissene Mietzinsanhebungen durch die Vermieter). In Zürich sind die Wohnbeihilfen im Rahmen der AHV/IV-Ergänzungsleistungen für Alleinstehende auf CHF 1'100 pro Monat und für Ehepaare auf CHF 1'250 pro Monat begrenzt. Drittens könnte eine Einschränkung aufgrund eines Maximalgehalts oder –Vermögens erfolgen, z.B. weil eine Subvention Wohlhabender bei der Wohnförderung grundsätzlich in Frage gestellt werden könnte.

Aufgrund dieser Überlegungen lassen sich für die Stadt Zürich sechs Szenarien aufzeigen, welche Variationen bezüglich Belastungsgrenze, Einkommen und Höchstbeträge berücksichtigen. Läge die Belastungsgrenze z.B. bei 25%, ohne Höchstbetrag und ohne Einkommensgrenze (Szenario 1), betrüge der maximale Finanzierungsbedarf der Subjekthilfe CHF 783 Mio. pro Jahr. Wäre eine Tragbarkeit von 35% festgelegt und wären nur Einkommen bis CHF 53'300 mit einem Maximalbetrag von CHF 1'100 pro Person im Monat zu unterstützen (Szenario 6), lägen die Kosten bei CHF 322 Mio. pro Jahr. Die vergleichende Aufstellung in Tabelle 17 zeigt, dass die Festlegung des

an Wohnbeihilfen. Eine gleichmässige Senkung über alle Haushalte führt daher zu einer höheren Belastung, da nun rechnerisch mehr Haushalte des ersten und zweiten Quintils anspruchsberechtigt sind.

⁴⁴ z.B. in der günstigsten Mietzinsgruppe: CHF 950 / 66.6% x 75% Mietwohnungsanteil (bzw. 25% Anteil gemeinn. Wohnungen) = CHF 1'080; Das entspricht einer durchschnittlichen Mietzinssteigerung von 14%.

Tragbarkeitsatzes deutlich höhere Kostenunterschiede zur Folge hat, als die anderen beiden Stellschrauben.

Szenarien	1	2	3	4	5	6
Einkommensgrenze (CHF/Jahr)	-	< 69'500	< 53'300	-	< 69'500	< 53'300
Höchstbetrag (CHF/Person/Monat)	-	-	-	1'100	1'100	1'100
25% Tragbarkeit	783	674	539	650	549	430
30% Tragbarkeit	596	540	452	493	442	363
35% Tragbarkeit	465	444	398	382	362	322

Tabelle 17: Kosten der Subjektförderung in Mio. CHF pro Jahr nach Szenarien

(Einkommensgrenze, maximaler Wohngeldbetrag pro Person und Tragbarkeitsgrenze) alle Mietwong.

Als Alternative zur aktuellen Objektförderung sind diese Zahlen noch nicht aussagekräftig. Bei einem hypothetischen Ersatz der Objekthilfe, müsste eine Subjekthilfe nur an die Mieter des ehemaligen, gemeinnützigen Wohnungsbaus (etwa 25% aller Mieter) ausgerichtet werden, um deren Verlust an günstigem Wohnraum zu kompensieren. Je nach Szenario lägen die entstehenden bei CHF 67-250 Mio. pro Jahr (vgl. Tabelle 18 und Abbildung 6), wobei die Einkommen der heutigen gemeinnützigen Mieter, welche von jenen der übrigen Mietern in der Stadt abweichen, berücksichtigt sind.

Szenarien	1	2	3	4	5	6
Einkommensgrenze (CHF/Jahr)	-	< 69'500	< 53'300	-	< 69'500	< 53'300
Höchstbetrag (CHF/Person/Monat)	-	-	-	1'100	1'100	1'100
25% Tragbarkeit	250	227	196	147	127	110
30% Tragbarkeit	195	183	163	109	99	83
35% Tragbarkeit	157	152	142	78	74	67

Tabelle 18: Kosten der Subjektförderung in Mio. CHF pro Jahr nach Szenarien

(Einkommensgrenze, maximaler Wohngeldbetrag pro Person und Tragbarkeitsgrenze) gemeinn. Wohng.

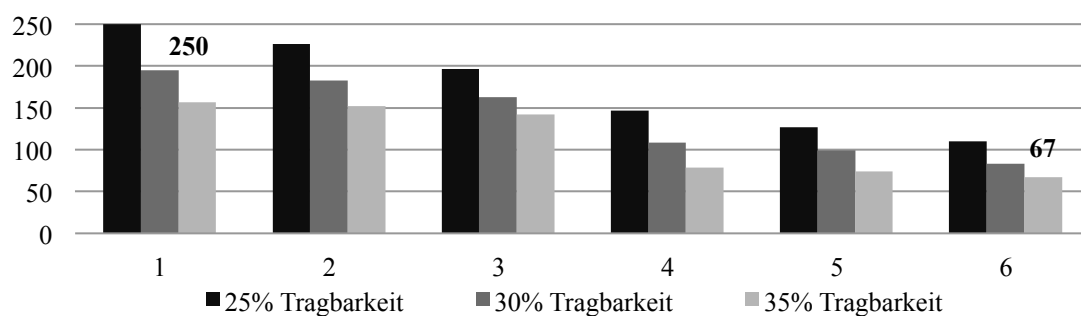


Abbildung 6: Kosten der Subjektförderung in Mio. CHF pro Jahr nach Szenarien

(Einkommensgrenze, maximaler Wohngeldbetrag pro Person und Tragbarkeitsgrenze) gemeinn. Wohng.

3.6 Kostenvergleich Subjekt- und Objektförderung

Stellt man den potenziellen, marktgerechten Baurechtserträgen für die städtischen Liegenschaften von CHF 147 Mio. pro Jahr die Kosten einer Subjektförderung gegenüber, so sind die Opportunitätskosten der Wohnbauförderung zwischen CHF -103 Mio. und CHF 79 Mio. pro Jahr zu veranschlagen (vgl. Tabelle 19). Da es Sinn macht, die Auszahlung der Subjektförderung auf tiefe Einkommen zu konzentrieren, monatliche Höchstbeträge der Förderung festzusetzen und die Tragbarkeitsgrenze bei 30% festzulegen, können die Opportunitätskosten auf CHF 63 Mio. pro Jahr eingegrenzt werden.⁴⁵

Szenarien	1	2	3	4	5	6
Einkommensgrenze (CHF/Jahr)	-	< 69'500	< 53'300	-	< 69'500	< 53'300
Höchstbetrag (CHF/Person/Monat)	-	-	-	1'100	1'100	1'100
Kosten Subjektförderung						
25% Tragbarkeit	250	227	196	147	127	110
30% Tragbarkeit	195	183	163	109	99	83
35% Tragbarkeit	157	152	142	78	74	67
Potenzielle Baurechtserträge			147			
Opportunitätskosten						
	-103	-80	-50	0	20	37
	-48	-36	-16	38	47	63
	-10	-6	5	68	72	79

Tabelle 19: Opportunitätskosten der Wohnbauförderung in Mio. CHF pro Jahr

Gegenüberstellung der jährlichen Kosten einer Subjektförderung in Szenarien (Einkommensgrenze, maximaler Wohngeldbetrag pro Person und Tragbarkeitsgrenze) und eines marktgerechten Baurechtertrags aus städtischen Liegenschaften

3.7 Diskussion der Ergebnisse

Bei den vorliegenden Bewertungen handelt es sich um grobe Abschätzungen und Berechnungen auf Grundlage eher konservativer Annahmen. So wurde eine ganze Reihe von Einflussfaktoren bei der Ermittlung der Opportunitätskosten nicht berücksichtigt bzw. explizit erwähnt. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Opportunitätskosten höher ausfielen, wenn alle Einflussfaktoren, welche in Tabelle 20 aufgezeigt sind, berücksichtigt werden könnten. So würden die Kosten der Objektförderung höher bewertet werden, wenn nicht nur die günstige Baulandvergabe, sondern alle Objektfördermassnahmen, das nicht realisierte Ausnutzungspotenzial der städtischen Liegenschaften, der Kapitalaufwand für den Bau von städtischen Wohnliegenschaften sowie in den Berechnungen zu Landwerten Angebots- anstelle von Median-Bestandsmieten berücksichtigt werden würden. Die Kosten der Subjekthilfe würden sinken, wenn man reale Haushaltseinkommen anstelle der Äquivalenzeinkommen, Personen mit grossem Ver-

⁴⁵ CHF 147 Mio. – CHF 83 Mio. = CHF 63 Mio. (gerundete Werte)

mögen und eine geringere Bezugsquote in die Überlegungen einbeziehen würde. Es wird nicht davon ausgegangen, dass sich die Opportunitätskosten massgeblich verändern würden, wenn die Steigerung der Marktmieten durch die Subjektförderung, höhere Referenzzinssätze, die Verwaltungskosten von Subjekt- und Objektförderung und die Folgen auf die Sozialmigration einfließen würden.

Es lässt sich zusammenfassen, dass die vorliegenden Berechnungen der Opportunitätskosten zwar plausibel, aber nicht abschliessend sind. Würden weitere massgebliche Einflussfaktoren in eine Gesamtrechnung einfließen, so wären die Opportunitätskosten um ein vielfaches höher.

Einflussfaktor	Kurzbeschreibung	Opportunitätskosten
Alle Objektfördermassnahmen	Der Ausweis der Opportunitätskosten der Objektförderung geschieht über die alternativen Baurechtseinnahmen für die städtischen Baurechtspartellen und die Wohnliegenschaften. Würde man alle anderen vergangenen und laufenden Fördermassnahmen sowie die Bürgschaftsverpflichtungen berücksichtigen, so wären die Opportunitätskosten höher.	↑
Ausnutzungspotenzial	Bei der Berechnung der marktgerechten Liegenschaftswerte konnte lediglich der bauliche Status quo berücksichtigt werden. Die Auswertung einer Stichprobe an städtischen Parzellen, die im Baurecht an Genossenschaften vergeben werden, zeigt, dass zum Teil deutliche Ausnutzungspotenziale nicht ausgenutzt werden. Würde man diese Ausnutzungsreserven in einer Marktwertschätzung berücksichtigen, lägen die Landwerte deutlich höher. Läge das Ausnutzungspotenzial bei 10% oder 20%, so würden die marktgerechten Baurechtserträge auf CHF 161 Mio. bzw. CHF 176 Mio. pro Jahr und die Opportunitätskosten der Wohnbauförderung auf CHF 78 Mio. bzw. 93 Mio. pro Jahr ansteigen. Das Ausnutzungspotenzial der Stichprobenparzellen liegt bei etwa 19%.	↑
Kapitalaufwand Bauprojekte	Nicht berücksichtigt sind die Aufwendungen für die Bestandsbauten und Neubauprojekte. Würde sich die Stadt ausschliesslich auf die Baulandvergabe konzentrieren, würde das zu massiven Einsparungen dieser Form der Objekthilfe führen.	↗
Angebot/-anstelle Bestandsmieten	Für die Berechnung der marktgerechten Land- und Liegenschaftswerte wurde der Median der Bestandsmarktmieten herangezogen. Bewertungen auf Grundlage der höheren Angebotsmieten würden zu höheren Marktpreisen und Baurechtseinnahmen führen. Zwar stiegen auch die Kosten der Subjektförderung, jedoch nicht im selben Masse wie die Opportunitätskosten der Objektförderung, wie die beispielhafte Berechnung zur Hornbach-Siedlung zeigt.	↑
Steigende Mieten durch Subjektförderung	Wie in Kapitel 2.1.2 Subjektförderung beschrieben, ist eine Kritik an der Subjektförderung das steigende Gesamtmietzinsniveau, wenn ein Teil der Wohnbevölkerung mit mehr Kaufkraft ausgestattet wird. Allerdings kommen empirische Studien zum Thema zu dem Ergebnis, dass dieser Effekt, wenn überhaupt nur sehr marginal ist. Für die Stadt Zürich würde eine Subjektförderung etwa CHF 63 Mio. pro Jahr kosten. Setzt man diese Zahl in Bezug zu den stadtweit gezahlten Wohnungsmieten von geschätzt CHF 4'200 Mio. pro Jahr ⁴⁶ , ist das ein Anteil von 1.5% und so ist es plausibel, dass eine Marktverzerrung gering ausfallen sollte.	→

⁴⁶ Jahresmietertrag bei Median-Marktmiete in den 52'967 gemeinnützigen Mietwohnungen (etwa 25% aller Mietwohnungen: CHF 1'052 Mio.; CHF 1'052 Mio. / 25% = CHF 4'208 Mio. für alle Mietwohnungen (siehe Kapitel 3.4.5 Berechnung 3: Marktwerte aller gemeinnützigen Wohnliegenschaften)

Haushalte versus Äquivalenzzahnhalte	Die Schätzung des Finanzierungsbedarfs für eine Subjekthilfe beruht in der vorliegenden Arbeit massgeblich auf den sozioökonomischen Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung bzw. deren Spezialauswertung für die Stadt Zürich. In der Einführung des Berichts wird darauf hingewiesen, dass die Daten in Form von Äquivalenzeinkommen für fiktive Einpersonenhaushalte ausgewiesen werden. Da grössere Haushalte zu Einspareffekten führen (Stadtentwicklung Zürich, 2014, S. 5) und die durchschnittliche Belegung in der Stadt bei 2 Personen liegt, kann davon ausgegangen werden, dass die Belastung durch die Mietzinsen in einem grösseren Haushalt mit höherem Einkommen geringer ausfallen würde.	↗
Einfluss des „Tiefzinsniveaus“	Es wurde keine Sensitivitätsanalyse zu einem sich verändernden Zinsniveau unternommen. So würden steigende Referenzzinsen durch ihre Kopplung an die Mieten zu Mietzinssteigerungen und höheren Belastungen für eine Subjekthilfe führen, wenn die Haushaltseinkommen nicht im selben Masse stiegen. Allerdings würden steigende Mietzinsen wiederum zu steigenden Landwerten und steigenden Baurechtszinsen zu höheren Baurechtszinseinnahmen führen, welche die Mehrkosten der Subjektförderung kompensieren können. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass im Umfeld steigender Zinsen die nach Kostenmiete kalkulierten Mietzinsen ebenso ansteigen würden, besonders bei den hochgradig fremdfinanzierten Baugenossenschaften die bei Zinsanstiegen in der Vergangenheit ihren Mietern höhere Steigerungsraten zumuten mussten.	→
Berücksichtigung von Vermögen	Im Rahmen der vorliegenden Arbeit besteht aufgrund der Datenlage keine Möglichkeit, Haushalte mit einem hohen Vermögen aber tiefen Einkommen von der Gruppe der wirklich Bedürftigen zu trennen, was zu einer Erhöhung des errechneten Finanzierungsbedarfs der Subjekthilfe führt. Auf eine nachträgliche Reduktion wird aus Mangel an belastbaren Daten dennoch verzichtet.	↗
Bezugsquote der Subjekthilfe	In den Berechnungen zum Finanzierungsbedarf der Subjekthilfe wird davon ausgegangen, dass je nach Szenario alle Bezugsberechtigten ein Wohngeld erhalten, die Bezugsquote also bei 100% liegt. Das europäische Ausland zeigt, dass tiefere Bezugsquoten realistisch sind, 40% in Deutschland und eine als „hoch“ geltende Quote von 75% in den Niederlanden (Gerheuser, Ott, & Peter, 1993, S. 75). Die Zielsetzung der Arbeit war die Berechnung der Opportunitätskosten, weshalb mit 100% gerechnet wurde. Es muss davon ausgegangen werden, dass dieser Wert in der Realität nicht erreicht werden würde und die Kosten der Subjekthilfe tiefer ausfallen würden.	↗
Verwaltungskosten der Fördermassnahmen	Die Verwaltungskosten beider Fördermodelle wurden nicht berücksichtigt. Die Liegenschaftenverwaltung der Stadt weist Kosten von CHF 28.4 Mio. pro Jahr aus, was etwa 10% der CHF 296.1 Mio. Miet-, Baurechts- und Pachtzinsenerträge (Liegenschaftenverwaltung Stadt Zürich, 2017, S. 39, 40) ausmacht. Auch wenn sich diese Zahlen nicht nur auf Wohnliegenschaften beziehen, kann davon ausgegangen werden, dass ein Verzicht auf die Wohnbauförderung den Verwaltungsaufwand reduzieren würde. Demgegenüber stände der Aufbau einer Verwaltungsinfrastruktur für die regelmässige Überprüfung der Bezugsberechtigung und die Auszahlung einer Subjekthilfe – vergleichbar mit der heutigen Vergabe von Ergänzungsleistungen im Rahmen der AHV/IV-Rente.	→
Sozialmigration	Eine einseitig in der Stadt Zürich eingeführte Subjektförderung könnte zu einem Pull-Effekt, dem Anstieg der Sozialmigration und einem Anstieg des Finanzierungsbedarfs der Subjektförderung führen. Allerdings erhalten Empfänger von Sozialhilfe bereits heute Wohnbeihilfen.	→

Tabelle 20: Übersicht nicht berücksichtigter Einflussfaktoren

4 Schlussbetrachtung

Es konnte aufgezeigt werden, dass die Opportunitätskosten der Wohnbauförderung in der Stadt Zürich, insbesondere durch die vergünstigte Abgabe von Bauland mindestens CHF 63 Mio. pro Jahr betragen. Dabei werden Erträge aus der Baulandvergabe städtischer Liegenschaften zu marktgerechten Landwerten und Baurechtszinsen dem Finanzierungsbedarf einer Subjektförderung gegenübergestellt, welche den Wegfall von günstigen Mietzinsen in diesen Liegenschaften kompensieren würden. Auch wenn die Berechnungen auf plausiblen und langfristig robusten Bewertungsannahmen beruhen, ist anzunehmen, dass die Opportunitätskosten höher ausfallen würden, wenn weitere, in der Arbeit nicht berücksichtigte Faktoren einfließen könnten.

Am Beispiel der Stadt Zürich wird aufgezeigt, dass den hohen Opportunitätskosten der Objektförderung ein hoher Finanzierungsaufwand für eine Subjektförderung gegenübersteht. Grundsätzlich sind die Ergebnisse auf andere Städte in der Schweiz übertragbar, wenngleich Zürich in mehreren Aspekten ein Sonderfall darstellt.

Im Rahmen der Arbeit zeigte sich, dass trotz der hohen Summen, welche von der öffentlichen Hand für die Wohnbauförderung jährlich bereitgestellt werden, die Datengrundlagen und die Kostentransparenz zu wünschen übrig lassen. Dennoch konnten anhand der zur Verfügung stehenden Daten plausible Ergebnisse zu den Marktwerten der städtischen Wohnliegenschaften und Baurechtsparzellen erstellt und mit Marktwerten aller gemeinnützigen Wohnliegenschaften, einer Stichprobe von Baurechtsparzellen mit detaillierten Angaben und statistischen Durchschnittswerten für Baulandpreise ermittelt werden. Grundsätzlich eignen sich die angewandten Berechnungsmethoden zur Ermittlung der Opportunitätskosten. Mit einem detaillierteren Datensatz wäre es jedoch möglich, Unklarheiten in den verwendeten Bewertungsannahmen zu reduzieren und genauere Ergebnisse zu ermitteln.

Die Berechnung der Kostenfolgen eines Systemwechsels von der Objekt- auf die Subjektförderung ist rein hypothetisch, da diese Massnahme politisch wohl kaum Mehrheiten finden würde. Zudem wäre die Umstellung praktisch nur über einen langen Zeitraum möglich, da die aktuellen Baurechtsnehmer natürlich Vertragssicherheit bis zum Ablauf der jeweiligen Baurechtsdauer haben. Allerdings weisen beide Modelle Vor- und Nachteile auf, die sich je nach Bedarf kombinieren liessen, weshalb ein Nebeneinander dienlich wäre, um die Ziele des Wohnpolitischen Grundsatzartikels, insbesondere der „Bezahlbarkeit von Wohnraum“ zu erfüllen.

Unabhängig vom Kostenvergleich hat sich gezeigt, dass die Objektförderung vielerorts ineffizient ist. So könnte bereits eine Anpassung der Richtlinie 65 dazu führen, dass Baurechtnehmer einen Anreiz haben, Ausnutzungspotenziale auf ihren Parzellen auszunutzen. Das wäre sinnvoll, insbesondere da die Baurechtdauer auf 60-90 Jahre angelegt ist und das Land in der Zeit dem Zugriff der Stadt entzogen ist. Dies könnte, ohne Kosten für die öffentliche Hand, bereits heute zu einer Erhöhung günstigen Wohnraums führen. Ebenso ist es kein Geheimnis, dass eine hohe Zahl an Bewohnern von gemeinnützigem Wohnraum über mittlere und hohe Einkommen verfügen und nicht auf eine Subvention ihrer Mietkosten angewiesen wären. Selbst wenn ihre Anwesenheit im Sinne einer guten Durchmischung in den gemeinnützigen Wohnungen erwünscht ist, ist es doch überlegenswert, bei Ihnen von dem Prinzip der Kostenmiete zumindest teilweise abzuweichen. Dies könnte den finanziellen Spielraum für zusätzliche Fördermassnahmen erhöhen, von denen jene Mieter mit geringen Einkommen profitierten, die nicht das Glück haben, in der Wohnung eines gemeinnützigen Bauträgers zu leben.

In den Berechnungen wurden nichtmonetäre „Kosten“ bzw. „Erträge“ nicht berücksichtigt. So hat das Prinzip der Genossenschaft in der Schweiz eine lange Tradition und ist für das Selbstverständnis der Schweizerischen Eidgenossenschaft identitätsstiftend. Die gemeinsame und nachhaltige Nutzung eines öffentlichen Guts entspringt nicht nur einer ökonomischen Logik, sondern ermöglicht eine Teilhabe an der Gesellschaft und ein Zugehörigkeitsgefühl, deren positive Folgewirkungen nur schwer messbar sind, geschweige denn in ökonomischen Dimensionen ausgedrückt werden können.

Dennoch ergeben sich bei der Zuteilung des öffentlichen Guts Boden in der Stadt offensichtliche Schieflagen, die das Gerechtigkeitsgefühl vieler Steuerzahler berührt. Mit der aufgezeigten Alternative einer Subjektförderung liesse sich eine höhere Anzahl bedürftiger Haushalte unterstützen und die soziale Durchmischung in der Stadt erhöhen. Deswegen muss der aktuellen Vergabepolitik auch das höhere Mass an finanzieller Sicherheit für Haushalte mit tiefen Einkommen entgegengesetzt werden, welche die Subjektförderung imstande wäre zu liefern. Grosse Potenziale bei einer gerechteren Verteilung, die nicht in der Arbeit berücksichtigt wurden, sind zudem nichtmonetäre Subjektfördermassnahmen, wie die Unterstützung von Haushalten bei der Wohnungssuche oder beim Durchsetzen des Mietrechts gegenüber Vermietern, welche ebenfalls zu einer spürbaren Entlastung der Haushalte führen dürfte.

Die Überlegungen im Zuge der Arbeit zeigen implizit, dass die Stadt einen weiten Handlungsspielraum selbstbewusst ausnutzen kann, da sie Eigentümerin grosser Lan-

dereserven ist. Das ist zurückzuführen auf die Tradition der Wohnbauförderung und den fortdauernden Ankauf von Grundeigentum. Nur deswegen können für Zürich überhaupt verschiedene Modelle zum Umgang mit Bauland durchgespielt werden. Auch wenn der Wechsel hin zu einer Subjektförderung und zur Vergabe des Baulandes nach marktgerechten Grundsätzen und zu einem Baurechtszins von 3.0% wohl unwahrscheinlich ist, so steht die Frage im Raum, was mit der Kostendifferenz von CHF 63 Mio. geschehen könnte. Einerseits dürften sich die 238'000 Steuerzahler über eine Steuervergünstigung von CHF 265 pro Jahr freuen. Andererseits birgt eine alternative Verwendung der Baurechtserträge langfristig raumpolitisches Potenzial von enormer Schlagkraft, wie ein abschliessendes Gedankenspiel zeigen soll.

Als Grundlage dient der Marktwert des Baulands von städtischen Liegenschaften gemäss Berechnung 1 und 2, etwa CHF 4'887 Mio. so könnte die Stadt bei einem Baurechtsertrag von 147 Mio. nach Abzug der Subjektförderung von CHF 83 Mio. Bauland im Umfang von CHF 63 Mio. kaufen und dies wiederum zu 3.0% im Baurecht abgeben. So stünden nach Abzug der Subjektförderung im nächsten Jahr CHF 65.5 Mio. zur Verfügung usw.⁴⁷ Nimmt man pauschal einen durchschnittlichen Landpreis von CHF 2'000, 4'000 oder gar 6'000 pro Quadratmeter für die 23'800'000 Quadratmeter Bauland in den Wohn- und Zentrumszonen⁴⁸ der Stadt an, so wäre die Stadt in wenigen Generationen, nach 105, 129 oder 143 Jahren Alleineigentümerin allen Baulands dieser Zonen (vgl. Abbildung 7) und die Kostenmiete für alle wäre möglich.⁴⁹ Ein solcher Akquisitionsfonds liesse sich langfristig vermutlich nur durch eine öffentliche Körperschaft umsetzen, ganz in der Tradition der 111-jährigen Wohnförderung der Stadt.

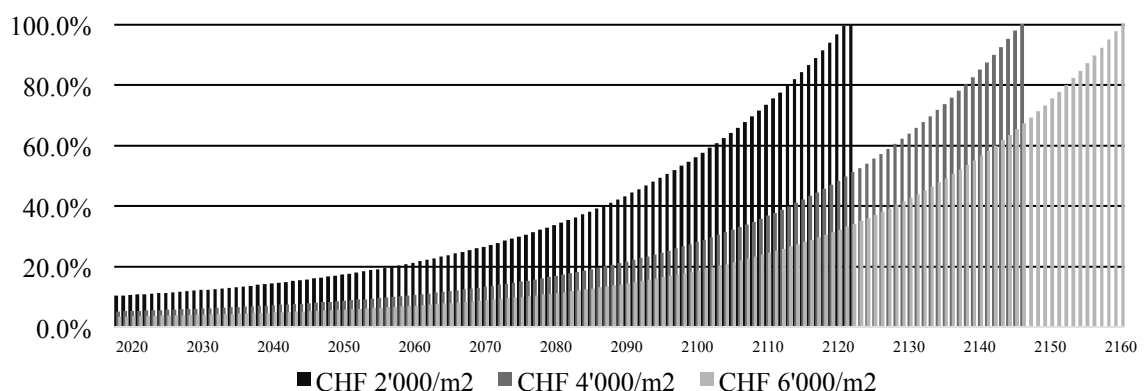


Abbildung 7: Landanteil im Eigentum der Stadt Zürich nach Quadratmeterpreis

⁴⁷ Jahr 1: CHF 4'887 Mio. x 3% = CHF 147 Mio. - CHF 83 Mio. = CHF 63 Mio. Landkauf,
 Jahr 2: CHF 4'887+63 Mio. x 3% = CHF 148.5 Mio. - CHF 83 Mio. = CHF 65.5 Mio. Landkauf
 Jahr 3: CHF 4'887+63+65.5 Mio. x 3% = 150.5 Mio. - CHF 83 Mio. = CHF 67.5 Mio. Landkauf, usw.

⁴⁸ Wohnzonen: 2'345 ha, Zentrumszonen: 312 ha (Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2017)

⁴⁹ Im Gedankenexperiment wird vernachlässigt, dass das Land nur 40% der Liegenschaftswerte, welche die Stadt akquirieren würde, ausmacht. Beim Kauf inklusive Gebäude würden höhere Erträge anfallen.

5 Literaturverzeichnis

Amt für Städtebau Stadt Zürich. (2015). *Dichter - Eine Dokumentation der baulichen Veränderung in Zürich*. Zürich: Autor.

Amt für Statistik Kanton Zürich. (2014). *Gemeindeportrait Kanton Zürich*. Abgerufen am 5. Mai 2018 von https://statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/gemeindeportraet_kanton_zuerich.html

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG. (2012). *Wohnraumförderung durch zinsgünstige Darlehen aus dem Fonds de Roulement: Analyse von Vollzug und Wirkungen*. Basel: Bundesamt für Wohnungswesen.

Bäcker, G., Naegele, G., Bispinck, R., Hofemann, K., & Neubauer, J. (2010). *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland* (5. Auflage Ausg.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien.

Basler Kantonalbank; Schweizerischer Verband für Wohnungswesen. (2010). *Zukunft der Wohnbaugenossenschaften in der Region Basel - Analyse und Empfehlungen*. Basel: Basler Kantonalbank.

Becker, I., & Hauser, R. (2009). *Soziale Gerechtigkeit - ein magisches Viereck*. Berlin: edition sigma.

Bischof, P. (2014). Eventualverpflichtungen der Wohnbauförderung 2015-2021. Rahmenkredit. (S. 1-3). Bern: Sitzungsprotokoll Ständerat - Wintersession 2014, Achte Sitzung, 04.12.2014, 8:15 Uhr.

Bochsler, Y., Ehrler, F., Fritschi, T., Gasser, N., Kehrl, C., Knöpfel, C., et al. (2015). *Wohnversorgung in der Schweiz - Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und prekären Lebenslagen*. Fachhochschule Nordwestschweiz, Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

Bonoli, G., & Bertozzi, F. (2007). *Kantonale Wohnbeihilfen und Arbeitslosenhilfen*. Universität Lausanne, Institut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP). Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE. (12. Dezember 2017). *Bauzonenstatistik Schweiz*. Abgerufen am 12. Mai 2018 von

<https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/grundlagen-und-daten/bauzonenstatistik-schweiz.html>

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV. (2017). *Jahresbericht - Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2016*. Bern: Autor.

Bundesamt für Statistik BFS. (2017a). *Bau und Wohnungswesen 2015*. Neuchâtel: Autor.

Bundesamt für Statistik BFS. (21. November 2017b). *Haushaltsausgaben*. Abgerufen am 3. 4 2018 von https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/einkommen-verbrauch-vermoegen/haushaltsbudget/haushaltsausgaben.html#accordion_13254675921522773975098

Bundesamt für Statistik BFS. (2007). *Mietpreis-Strukturerhebung 2003*. Neuchâtel: Autor.

Bundesamt für Statistik BFS. (2016a). *Sozialhilfe im weiteren Sinn 2006-2014*. Neuchâtel: Autor.

Bundesamt für Statistik BFS; Statistisches Amt Kanton Zürich; Kantonales Sozialamt Zürich. (2017c). *Sozialbericht des Kantons Zürich 2016*. Neuchâtel: Autor.

Bundesamt für Wohnungswesen BWO. (2016b). *Wohnungspolitischer Dialog Bund, Kantone und Städte*. Grenchen: Autor.

CECODHAS Housing Europe; ICA Housing. (2012). *Profiles of a Movement: Co-Operative Housing Around the World*. Brüssel: Autor.

Clamor, T., Henger, R., Horschel, N., & Voigtländer, M. (2011). Das Wohngeld als Instrument der sozialen Absicherung des Wohnens. (B. f. Raumordnung, Hrsg.) (9), 535-543.

Departemet für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF. (2017). Antwort vom 29.09.2017 auf die Interpellation von Philippe Nantermod vom 15.06.2017. *Wohnbaugenossenschaften. Welche Risiken bestehen bei einer Zinserhöhung?* (S. 1-3). Bern: Autor.

Der Landbote Online. (27. April 2017). *Wo die Bodenpreise am teuersten sind*. Abgerufen am 5. Mai 2018 von <https://www.landbote.ch/ueberregional/wo-die-bodenpreise-am-teuersten-sind/story/20990677>

Di Pasquale, D. (1999). Why don't we know more about Housing Supply? *The Journal of Real Estate Finance and Economics* , 18 (1), 9-23.

Duong, Y. (25. Januar 2016). *tageswoche.ch*. Abgerufen am 6. Mai 2018 von <https://tageswoche.ch/gesellschaft/von-200-auf-2000-immer-mehr-familien-benoetigen-staatliche-hilfe-bei-der-miete/>

econcept. (2001a). *Nutzen und Zusatznutzen der Wohnbauförderung und des gemeinnützigen Wohnungsbaus für die Gemeinwesen*. Zürich: Amt für Wirtschaft und Arbeit AWA Kanton Zürich, Fachstelle für Wohnbauförderung.

econcept; Wüest & Partner. (2001b). *Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich (Kurzfassung)*. Zürich: Statistisches Amt des Kantons Zürich.

EGW. (2016). *egw-ccl.ch*. Abgerufen am 15. 4 2018 von <http://www.egw-ccl.ch/de/portrait/>

Eichenhofer, E. (2017). *Sozialrecht* (10. Auflage Ausg.). Tübingen: Mohr Siebeck.

Eidgenössische Finanzkontrolle EFK. (2004). *Eventualverbindlichkeiten - Erhebung zum Thema Eventualverbindlichkeiten als Subventionsinstrumente des Bundes*. Bern: Autor.

Enzler, C. (1. 7 2010). Die Finanzierungshilfen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW. *Die Volkswirtschaft* , S. 26-29.

Fachhochschule Nordwestschweiz. (2018). *vwl-online.ch*. Abgerufen am 15. Januar 2018 von <http://www.vwl-online.ch/ploneglossary.2009-03-16.8052689907/ploneglossarydefinition.2009-03-16.2279403835>

Finanzdepartement Stadt Zürich. (2017). *Geschäftsbericht 2016*. Zürich: Autor.

Finanzdepartement Stadt Zürich. (2016). *Subventionierter Wohnungsbau*. Abgerufen am 5. April 2018 von https://www.stadt-zuerich.ch/fd/de/index/wohnbaupolitik/wohnbaufoerderung/subventionierter_wohnungsbau.html

Fredrich, B., & Caviezel, U. (2014). *Wohnen und Armut - Eine Analyse zum Engagement der Kantone*. Caritas Schweiz, Fachstelle Sozialpolitik. Luzern: Caritas.

Gebäudeversicherung Kanton Zürich. (2015). *Versicherungsleitfaden - Häufig gestellte Fragen*. Zürich: Autor.

Gerheuser, F. W. (2001). *Mietzinsbeiträge - Grundlagen und Musterlösungen*. (B. f. BWO, Hrsg.) Grenchen, Bern, Schweiz: Wohnungswesen, Bundesamt für Wohnungswesen.

Gerheuser, F., Ott, W., & Peter, D. (1993). *Kosten einer Subjekthilfe - Modell und Szenarien*. (B. f. BWO, Hrsg.) Bern: Wohnungswesen, Bundesamt für Wohnungswesen.

Hämmann, C. (27. Februar 2014). *Berner Zeitung Online*. Abgerufen am 6. Mai 2018 von <https://www.bernerzeitung.ch/region/bern/Die-saloppe-Praxis-bei-der-Wohnungsvergabe/story/26741472>

Hauseigentümerverband Schweiz. (2. März 2018). *hev-schweiz.ch*. Abgerufen am 21. März 2018 von <http://www.hev-schweiz.ch/vermieten/mietverhaeltnis/referenzzinssatz/>

Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft. (31. Dezember 2016). *hbg-cch.ch*. Abgerufen am 14. April 2018 von <http://www.hbg-cch.ch/de/portrait/eckdaten>

Kälin, A. (7. Mai 2017). *NZZ Online*. Abgerufen am 6. Mai 2018 von <https://www.nzz.ch/zuerich/abstimmung-in-der-stadt-zuerich-guenstige-wohnungen-fuer-die-richtigen-ld.1290419>

Liegenschaftenverwaltung Stadt Zürich. (2017). *Fakten & Zahlen 2016*. Zürich: Autor.

Müller, E. (1993). *"Wohnungsnot" in der Schweiz*. Hallstadt: Rosch-Buch.

Mieterverband Zürich. (15. Juli 2015). *mieterverband.ch*. Abgerufen am 5. April 2018 von <https://www.mieterverband.ch/mv-zh/news/2015-news/illegale-mietzinse.html>

Mills, E., & Sullivan, A. (1981). Market Effects. In T. B. Institution, K. Bradbury, & A. Downs (Hrsg.), *Do Housing Allowances Work?* (S. 247-283). Washington, D.C.

Moser, P. (2017). *Der Preis des Bodens - Ein hedonisches Modell der Wohnbaulandpreise im Kanton Zürich*. Statistisches Amt des Kantons Zürich. Zürich: Statistisches Amt Kanton Zürich.

- Nigg, F. (1. März 1991). SVV zum Bundes-Wohngeld: ja, aber... *Wohnen* , S. 5.
- Petro, L. (31. Mai 2014). *Tagesanzeiger Online*. Abgerufen am 6. Mai 2018 von <https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/Regierung-haelt-nichts-von-buergerlicher-Wohnbaupolitik/story/16257770?track>
- Plender, J. (25. April 2017). *Financial Times Online*. Abgerufen am 6. Mai 2018 von <https://www.ft.com/content/84892c56-1a17-11e7-bcac-6d03d067f81f>
- Rosen, H. S. (1985). Housing Behavior and the Experimental Housing-Allowance Program: What Have Learned? We. (J. Hausman, & D. Wise, Hrsg.) *Social Experimentation* , 55-94.
- RWTH Aachen Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung. (2012). *IBA Berlin 2020 - Wohnungsbau und öffentliche Förderung*. Aachen: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin.
- Salvi, M. (2011). Privileg oder Gemeinnutz? - Kosten und Nutzen der Zürcher Wohnbauförderung. (Hauseigentümerverband Zürich, Hrsg.) *1886-2011. 125 Jahre Wohneigentum und Wohnen in Zürich* , S. 81-89.
- Schellenbauer, P. (2014). *Bezahlbar Wohnen - Drei Wohnpolitische Visionen*. Zürich: Caritas Zürich.
- Schellenbauer, P. (2011). *Wanderung, Wohnen und Wohlstand - Der Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderungsdebatte*. Zürich: Avenir Suisse.
- Schmid, P. (2005). *Die Wohnbaugenossenschaften der Schweiz (Masterarbeit)*. Universität Freiburg, Zürich.
- Schmid, P. (2011). Zukunftspotenzial von Wohngenossenschaften. In ETH Forum Wohnungsbau, *Blick zurück nach vorn - 20 Jahre Wohnungsbau* (S. 55-61). Zürich: Autor.
- Schweizerischer Bundesrat. (2014). *Botschaft zu einem Rahmenkredit für Eventualverpflichtungen in der Wohnraumförderung für die Jahre 2015-2021*. Bern: Autor.
- sotomo. (2017a). *Gemeinnütziges Wohnen im Fokus. Ein Vergleich zu Miete und Eigentum*. Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen BWO.

sotomo. (2017). *Wohnumfrage 2017b*. Zürich: Vereinigung Zürcher Immobilienunternehmen (VZI); SVIT Zürich; HEV Zürich.

Stadtentwicklung Zürich. (2014). *Mietzinse und Einkommen - Eine Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) für die Stadt Zürich*. Zürich: Autor.

Stadtrat Stadt Zürich. (2017). *Budget 2018*. Zürich: Stadtrat Stadt Zürich.

Stadtrat Stadt Zürich. (2016). Finanzdepartement, Wohnbauaktion 2017, Rahmenkredit von 90 Millionen Franken. *Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich vom 31. August 2016* (S. 1-6). Zürich: Stadtrat Stadt Zürich.

Stadtrat Stadt Zürich. (2014). Liegenschaftenverwaltung, Verlängerung von zwölf vor dem Jahr 2030 ablaufenden Baurechtsverträgen mit gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften (VGV, AS 846.100). *Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats Zürich vom 19. November 2014* (S. 1-5). Zürich: Autor.

Stadtrat Stadt Zürich. (2015). Zürich stimmt ab 14.6.2015. *Abstimmungszeitung* , 1-20.

Stadtrat Stadt Zürich. (2011). Zürich Stimmt ab 27.11.2011. *Abstimmungszeitung* , 1-14.

Statistik Stadt Zürich. (2009). *4x25 Günstig Wohnen in Zürich*. Zürich: Autor.

Statistik Stadt Zürich. (1. Februar 2018). *Präsidialdepartement Zürich Online*. Abgerufen am 6. Mai 2018 von <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bauen-wohnen/mietpreise/mietpreisindex/mietpreisindex.html#publikationen>

Statistik Stadt Zürich. (2014). *Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2014*. Zürich: Autor.

Statistik Stadt Zürich. (2017). *Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2017*. Zürich: Autor.

Statistik Stadt Zürich. (2016). *Zürcher Index der Wohnbaupreise 2016*. Zürich: Autor.

Stimpel, R. (1990). *Der verbaute Markt - Villenglück und Wohnungsnot*. (B. Rürup, Hrsg.) Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuchverlag.

Susin, S. (2002). Rent vouchers and the price of low-income housing. *Journal of Public Economics* , 83, 110-152.

The School of Law Washington University. (1981). Public Housing: The Experimental Housing Allowance Program. *Urban Law Annual* , 350-363.

Traub, H. (2015). *Der Ausverkauf kommunalen Wohneigentums; ein Verstoss gegen staatliche Gewährleistungsverantwortung? (Dissertation 2015)*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač .

Verband der gemeinnützigen Wohnbauträger; Verband der Baugenossenschaften; Bundesamt für Wohnungswesen. (2013). *Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz*. Autor.

von Einem, E. (2016). *Wohnen - Markt in Schieflage - Politik in Not*. (E. von Einem, & Technische Universität Berlin, Hrsg.) Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Wüest Partner. (2017a). *Baurecht unter der Lupe. Schlussbericht*. Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen.

Wüest Partner. (2017b). *Immo-Monitoring 2018 I I*. Zürich: Autor.

Zulliger, J. (1. April 2010). "Unsere Finanzierungen sind deutlich günstiger als die der Banken": Interview mit Guido Gervasoni, Direktor der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW). *Wohnen* , S. 12-15.

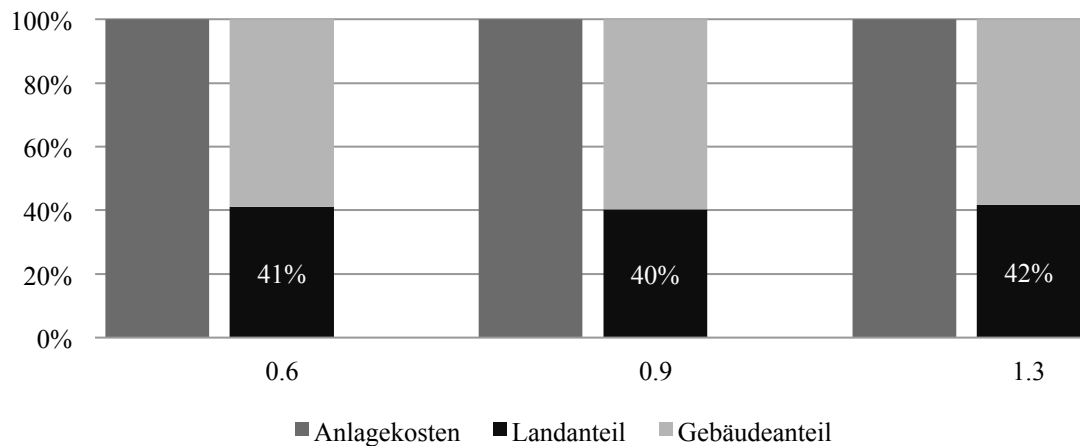
6 Anhang

Bewertungsgrundlagen und -annahmen auf einem Blick

Thema	Wert
Flächenannahmen	
Anteil HNF an GF	75%
Anteil aGF an GF	95%
GF oberirdisch / GSF bei	
AZ 0.6 (W2)	1.10
AZ 0.9 (W3)	1.42
AZ 1.3 (W4)	1.88
Ø m2 / Mietwohnung	76.7
Erstellungskosten	
BKP 2 / m2 GF	CHF
BKP 2 / m2 HNF	CHF 3'000
BKP 2 / m2 HNF Hornbach	CHF 3'500
BKP 2 / Einstellplatz Hornbach	CHF 40'000
BKP 2 / Einstellhalle	CHF
Anteil BKP 2 an BKP 1-5	86%
Risikoaufschlag BKP 1-5	10%
Wirtschaftlichkeitsrechnungen	
Marktgerechte Bruttorendite	4.0%
Landwertanteil an Anlagekosten	40%
Marktgerechter Baurechtszins	3.0%
Median-Marktmiete	CHF 260 m2/ Jahr
Marktgerechter Mietzins	CHF 260 m2/ Jahr
Mietzinspotenzial Hornbach	CHF 450 m2/ Jahr
Sozioökonomische Daten	
Anzahl der Haushalte	192'171
Steuerpflichtige natürliche Personen	238'174
Anzahl Eigentumswohnungen	20'419
Einwohner über 65 Jahre	15.3%
Sozialhilfequote	4.5%
Sonstige	
Anteil Gemeinnütziger Wohnungsbau an Mietwohnungen	25%

Beispielrechnung: Landanteil an Anlagekosten

AZ		0.6	0.9	1.3
GF in m2		1.1	1.4	1.9
Anteil HNF/ GF	75%	0.8	1.1	1.4
Marktmiete in CHF/ m2/ J	260	215	276	366
Ertragswert bei BR	4.0%	5'000	6'450	8'500
BKP 2 CHF/ m2 GF	2'100	2'300	3'000	3'900
BKP 2/ BKP 1-5	86%	2'700	3'500	4'500
Risiko	10%	270	350	450
BKP 1-5 zzgl. Risiko		2'950	3'850	4'950
Landwert pro m2		2'050	2'600	3'550
Landwertanteil		41%	40%	42%



Residualwertrechnung von marktgerechten Landwerten nach Ausnutzungsziffer (AZ) und deren Anteil am Ertragswert bzw. an den Anlagekosten

Beispielrechnung: Marktgerechter Landanteil und Landanteil nach Richtlinie 65

	Land	Reduktion	Gebäude	Anlagekosten	Reduktion
Marktgerechte Verteilung	40%	0%	60%	100%	0%
Berechnung nach Richtlinie 65 (10.5% von Gebäude)	6.3% ⁵⁰	-84.3	60%	66.3%	-33.7%
Berechnung nach Richtlinie 65 (20% von Gebäude)	12.0% ⁵¹	-70%	60%	72%	-28%

⁵⁰ 10.5% x 60% = 6.3% Landanteil; bezogen auf 40% Landanteil entspricht einer Reduktion um 84.3%

⁵¹ 20.0% x 60% = 12.0% Landanteil; bezogen auf 40% Landanteil entspricht einer Reduktion um 70.0%

Auswertungen Stichprobe

Nummer	Liegenschaften*	Parzellennummer*	Richt-linien-landwert* (CHF)	Landrichtwert/m2 (CHF/m2)	Richtlinie 65: Landanteil an Baukosten (Bestand)	Baurechtszins* (CHF/Jahr)	Baurechtszinssatz	Anz. Whng.*	Parzellenfläche* (m2)	BZ*	VG*	AZ*	HNF (m2)	Anz. Whng.	Verdichtungspotenzial
1	Mattackerstrasse 77-83	SE5463	1'600'000	302	6.7%	49'667	3.1%	81	5'302	W3	3	0.9	5'637	73	-9%
2	Letzigraben 195-199	AR5194	350'000	213	6.6%	11'393	3.3%	18	1'640	W3	3	0.9	1'744	23	26%
3	Fellenbergstrasse 184-188	AR5666	780'000	205	8.9%	23'344	3.0%	30	3'810	W3	3	0.9	4'051	53	76%
4	Badenerstrasse 767/769	AL6287	770'000	317	9.4%	23'178	3.0%	28	2'426	W4	4	2.7	6'961	91	224%
5	Schauenbergstrasse 4/6, Wehtalerstrasse 549/551	AF4379	2'300'000	519	26.1%	34'460	1.5%	30	4'435	W4	3	0.9	4'715	61	105%
6	Birmensdorferstrasse 486/488	WD8381	900'000	1286	11.0%	31'562	3.5%	28	700	W3	3	1.5	1'199	16	-44%
7	Altstetterstrasse 188	AL3633	490'000	407	7.9%	14'683	3.0%	21	1'205	W3	3	0.9	1'281	17	-20%
8	Friesenbergstrasse 240, Friesenberghalde 3-19	WD8025	6'100'000	298	12.8%	182'538	3.0%	162	20'498	W2	2	0.4	11'300	147	-9%
9	Hellmutstrasse 5, 7, 9, 15 bzw. Hohlstrasse 82	AU6415	400'000	246	4.9%	14'119	3.5%	28	1'627	Q1	2	0.9	2'018	26	-6%
10	Wunderlistrasse 63/65, Waidfussweg 57/59	WP5083	1'330'000	303	16.2%	43'345	3.3%	28	4'383	W2	2	0.4	2'416	31	12%
11	Hegianwandweg 27/29 bzw. Uetlibergstrasse 230	WD8642	960'000	256	12.2%	31'184	3.2%	27	3'748	W2	2	0.4	2'066	27	0%
12	Hammerstrasse 70/72	HI4745	480'000	256	10.2%	15'409	3.2%	16	1'874	W3	3	0.9	1'993	26	62%
1-12	Total bzw. (gewichteter) Durchschnitt		16'460'000	317	11.27%	475'000	2.9%	497	52'000		2.4	71%	45'000	592	119%
	Minimaler Wert		350'000	205	4.9%	11'393	1.5%	16	700		2	0.4	1'199	16	-44%
	25%-Quantil		487'500	254	7.6%	15'228	3.0%	26	1'637		2	0.8	1'930	25	-9%
	50%-Quantil (Median)		840'000	300	9.8%	27'264	3.2%	28	3'087		3	0.9	2'241	29	6%
	75%-Quantil		1'397'500	340	12.3%	36'681	3.3%	30	4'396		3	0.9	4'945	64	66%
	Maximaler Wert		6'100'000	1286	26.1%	182'538	3.5%	162	20'498		4	2.7	11'300	147	224%

*Angaben gemäss Stadtratsprotokoll bzw. Datenabruf www.katastrauskunft-zuerich.ch

Residualwertrechnung Stichprobe

Nummer	Liegenschaften*	Mietzinspotenzial (CHF/ Jahr)	Ertragswert (CHF)	BKP 2 Neubau (CHF)	BKP1-5 Neubau (CHF)	BKP1-5 Bestand (CHF)	Landwert (CHF)	Landwert/ m2 (CHF/ m2)	LW-Anteil an Anlagekosten
1	Mattackerstrasse 77-83	1'500'000	37'500'000	16'900'000	21'200'000	23'800'000	16'300'000	3'050	43%
2	Letzigraben 195-199	500'000	12'500'000	5'200'000	6'500'000	5'300'000	6'000'000	3'650	48%
3	Fellenbergstrasse 184-188	1'100'000	27'500'000	12'200'000	15'300'000	8'800'000	12'200'000	3'200	44%
4	Badenerstrasse 767/769	1'800'000	45'000'000	20'900'000	26'200'000	8'200'000	18'800'000	7'750	42%
5	Schauenbergstrasse 4/6, Wehntalerstrasse 549/551	1'200'000	30'000'000	14'100'000	17'700'000	8'800'000	12'300'000	2'750	41%
6	Birmensdorferstrasse 486/488	300'000	7'500'000	3'600'000	4'500'000	8'200'000	3'000'000	4'300	40%
7	Altstetterstrasse 188	300'000	7'500'000	3'800'000	4'800'000	6'200'000	2'700'000	2'250	36%
8	Friesenbergstrasse 240, Friesenberghalde 3-19	2'900'000	72'500'000	33'900'000	42'600'000	47'700'000	29'900'000	1'450	41%
9	Hellmutstrasse 5,7,9,15 bzw. Hohlstrasse 82	500'000	12'500'000	6'100'000	7'700'000	8'200'000	4'800'000	2'950	38%
10	Wunderlistrasse 63/65, Waidfussweg 57/59	600'000	15'000'000	7'200'000	9'000'000	8'200'000	6'000'000	1'350	40%
11	Hegianwandweg 27/29 bzw. Uetlibergstrasse 230	500'000	12'500'000	6'200'000	7'800'000	7'900'000	4'700'000	1'250	38%
12	Hammerstrasse 70/72	500'000	12'500'000	6'000'000	7'500'000	4'700'000	5'000'000	2'650	40%
1-12	Total bzw. (gewichteter) Durchschnitt	11'700'000	292'500'000	136'100'000	170'800'000	146'000'000	121'700'000	2'340	42%
	Minimaler Wert	300'000	7'500'000	3'600'000	4'500'000	4'700'000	2'700'000	1'250	36%
	25%-Quantil	500'000	12'500'000	5'800'000	7'250'000	7'475'000	4'775'000	2'050	40%
	50%-Quantil (Median)	550'000	13'750'000	6'700'000	8'400'000	8'200'000	6'000'000	2'850	41%
	75%-Quantil	1'275'000	31'875'000	14'800'000	18'575'000	8'800'000	13'300'000	3'313	42%
	Maximaler Wert	2'900'000	72'500'000	33'900'000	42'600'000	47'700'000	29'900'000	7'750	48%

* Angaben gemäss Stadtratprotokoll bzw. Datenabruf www.katasterauskunft-zürich.ch

Landwertrechnung Hornbach-Areal

Kosten Bauvorhaben	CHF	
Grundstückerschliessung, Beseitigung Altlasten und Schadstoffe		3'343'000
Vorbereitungsarbeiten		7'652'000
Gebäude		61'650'000
Umgebung		2'643'000
Baunebenkosten		7'065'000
Ausstattung (einschliesslich Kunst und Bau Fr. 500000)		902'000
Zwischentotal Erstellungskosten		83'255'000
Zuschlag für Ungenauigkeit der Berechnungsgrundlagen (ca. 5%)		4'165'000
Unvorhergesehenes (ca.10%)		8'330'000
Total Erstellungskosten		95'750'000
Landwert nach den sogenannten «Richtlinien 65»*	10'650'000	
abzüglich ausserordentlicher Kosten für Erschliessung und Vorbereitung der beiden Grundstücke	-5'700'000	
Netto-Landwert	4'950'000	4'950'000
Total Kredit		100'700'000

Erstellungskosten (Stadtrat Stadt Zürich, 2015, S. 6)

Nutzungen	Erstellungskosten	Landanteil	Anteil	Anlagekosten
Rahmenkredit	874'000			874'000
Wohnen	49'736'000	8'440'000	15%	58'176'000
Dachstudios	670'000	130'000	16%	800'000
Gewerbe	10'870'000	2'080'000	16%	12'950'000
Werkhof	4'540'000	0		4'540'000
Betreuung	1'720'000	0		1'720'000
Kindertagesstätte	1'280'000	0		1'280'000
Parkierung	8'600'000	0		8'600'000
	78'290'000	10'650'000		88'940'000
Zuschläge				11760000
				100'700'000
Wohnen/Gewerbe	61'280'000	10'650'000		71'930'000
Zuschläge				9'510'000
				81'440'000

Anlagekosten (Stadtrat Stadt Zürich, 2015, S. 6)

Typ	HNF			Anz	HNF	Nettomietzins/ Monat			CHF/J	CHF/ m2/ J	Marktmiete CHF/J
	min	max	Ø			min	max	Ø			
2.0 Zi	58	58	58	4	232	1'200	1'200	1'200	57'600	250	2'200
2.5 Zi	59	74	64	3	191	1'250	1'400	1'300	46'800	250	2'400
3.5 Zi	75	90	80	24	1'908	1'450	1'500	1'470	423'360	220	3'000
4.0 Zi	90	90	90	4	360	1'580	1'580	1'580	75'840	210	3'400
4.5 Zi	95	109	99	69	6'845	1'670	1'670	1'670	1'382'760	200	3'700
5.5 Zi	114	118	115	11	1'267	1'880	1'880	1'880	248'160	200	4'300
Studio	31	33	32	5	158	930	930	930	55'800	350	1'200
Cluster	467	553	493	2	986	8'300	10'000	8'810	211'440	210	18'500
				122	11'950				2'501'760		5'376'000
G EG	49	141	118	7	826	250	320	270	223'020	270	223'020
G OG	93	176	155	10	1'553	290	360	310	481'275	310	481'275
G OG	58	59	59	6	353	290	360	310	109'275	310	109'275
				23	2'750				813'570		813'000
EP				103				260	321'360		321'000
									3'640'000		6'510'000

Angaben Stadt Zürich: Flächenspiegel Wohn-/Gewerbeanteil zzgl. Marktmiete bei CHF 450/m2/Jahr für Wohnnutzungen (grau) (Stadtrat Stadt Zürich, 2015, S. 7)

Parzellenfläche	9'454
HNF	14'700
BKP 2	51'450'000
BKP 2 EP	4'120'000
BKP 1-5	64'620'000
Risiko	6'460'000
BKP 1-5 inkl. Risiko	71'100'000
Ertragswert	162'800'000
Landwert	91'700'000
Landwert / m2	9'700
Baurechtsertrag pro Jahr (3%)	2'800'000

Berechnung marktgerechter Landwert und potenzieller Baurechtsertrag

Berechnungen Subjektförderung

Bruttomietzins			Bruttojahreseinkommen				
			1. Quintil <38'095	2. Quintil 38'096- 53'267	3. Quintil 53'268- 69'524	4. Quintil 69'525- 93'333	5. Quintil >93'333
Min.	Ø	Max.					
625	950	1'250	48%	42%	22%	18%	8%
1'251	1'550	1'875	40%	49%	57%	51%	35%
1'876	2'200	2'520	5%	5%	17%	28%	31%
2'521	3'050	3'620	5%	3%	4%	3%	22%
3'620	3'600	3'620	2%	1%	0.3%	0.3%	4%

Verteilung Bruttojahreseinkommen nach bezahltem Mietzins

Bruttomietzins	Bruttojahreseinkommen				
	1. Quintil <38'095	2. Quintil 38'096- 53'267	3. Quintil 53'268- 69'524	4. Quintil 69'525- 93'333	5. Quintil >93'333
Ø Schweiz (CH)	20%	20%	20%	20%	20%
Ø Stadt Zürich (ZH)	15%	18%	15%	20%	32%
Wohneigentümer (ZH)	5%	9%	9%	15%	24%
Mieter gemeinn. (ZH)	21%	35%	13%	17%	14%
Mieter Übrige (ZH)	14%	17%	15%	20%	34%
Alle Mieter (ZH)	16%	22%	15%	19%	29%

Verteilung Bruttojahreseinkommen nach Wohnform

Bruttomietzins ohne gemeinnützige Mietwoh- nungen			Bruttojahreseinkommen				
			1. Quintil <38'095	2. Quintil 38'096- 53'267	3. Quintil 53'268- 69'524	4. Quintil 69'525- 93'333	5. Quintil >93'333
Min.	Ø	Max.					
710	1'080	1'420	48%	42%	22%	18%	8%
1'420	1'760	2'130	40%	49%	57%	51%	35%
2'130	2'500	2'860	5%	5%	17%	28%	31%
2'860	3'470	4'110	5%	3%	4%	3%	22%
4'110	4'090	4'110	2%	1%	0.3%	0.3%	4%

Verteilung Bruttojahreseinkommen nach bezahltem Mietzins bei Wegfall der Objektförderung (Folge:
Wegfall der 33% günstigeren Mieten von 25% der Mietwohnungen)

Bruttomietzins ohne gemeinnützige Mietwoh- nungen			Bruttojahreseinkommen				
			1. Quintil <38'095	2. Quintil 38'096- 53'267	3. Quintil 53'268- 69'524	4. Quintil 69'525- 93'333	5. Quintil >93'333
Min.	Ø	Max.					
710	1'080	1'420	7.1	1.6	0	0	0
1'420	1'760	2'130	11.8	11.8	5.2	0.8	0
2'130	2'500	2'860	2.3	2.3	4.1	5.9	0
2'860	3'470	4'110	3.3	2.2	1.7	1.4	0
4'110	4'090	4'110	1.6	0.9	0.2	0.2	0.8

Kosten der Subjektförderung für alle Mietwohnungen und Verteilung nach Mietzins und Jahreseinkommen in Mio. CHF pro Monat (Tragbarkeit: 25%, Maximalbetrag Wohngeld: keiner)

Bruttomietzins ohne gemeinnützige Mietwoh- nungen			Bruttojahreseinkommen				
			1. Quintil <38'095	2. Quintil 38'096- 53'267	3. Quintil 53'268- 69'524	4. Quintil 69'525- 93'333	5. Quintil >93'333
Min.	Ø	Max.					
710	1'080	1'420	6.0	0	0	0	0
1'420	1'760	2'130	10.9	8.9	2.4	0	0
2'130	2'500	2'860	2.2	2.0	3.2	3.3	0
2'860	3'470	4'110	3.2	2.1	1.5	1.1	0
4'110	4'090	4'110	1.6	0.9	0.2	0.2	0

Kosten der Subjektförderung für alle Mietwohnungen und Verteilung nach Mietzins und Jahreseinkommen in Mio. CHF pro Monat (Tragbarkeit: 30%, Maximalbetrag Wohngeld: keiner)

Bruttomietzins ohne gemeinnützige Mietwoh- nungen			Bruttojahreseinkommen				
			1. Quintil <38'095	2. Quintil 38'096- 53'267	3. Quintil 53'268- 69'524	4. Quintil 69'525- 93'333	5. Quintil >93'333
Min.	Ø	Max.					
710	1'080	1'420	5.5	0	0	0	0
1'420	1'760	2'130	10.5	5.9	0	0	0
2'130	2'500	2'860	2.1	1.7	2.4	0.7	0
2'860	3'470	4'110	3.2	1.9	1.3	0.9	0
4'110	4'090	4'110	1.5	0.8	0.1	0.1	0

Kosten der Subjektförderung für alle Mietwohnungen und Verteilung nach Mietzins und Jahreseinkommen in Mio. CHF pro Monat (Tragbarkeit: 35%, Maximalbetrag Wohngeld: keiner)

Bruttomietzins ohne gemeinnützige Mietwoh- nungen			Bruttojahreseinkommen				
			1. Quintil <38'095	2. Quintil 38'096- 53'267	3. Quintil 53'268- 69'524	4. Quintil 69'525- 93'333	5. Quintil >93'333
Min.	Ø	Max.					
710	1'080	1'420	7.1	1.6	0	0	0
1'420	1'760	2'130	9.5	11.8	5.2	0.8	0
2'130	2'500	2'860	1.2	1.6	3.7	5.9	0
2'860	3'470	4'110	1.2	1.0	0.9	0.9	0
4'110	4'090	4'110	0.5	0.3	0.1	0.1	0.8

Kosten der Subjektförderung für alle Mietwohnungen und Verteilung nach Mietzins und Jahreseinkommen in Mio. CHF pro Monat (Tragbarkeit: 25%, Maximalbetrag Wohngeld: CHF 1'100)

Bruttomietzins ohne gemeinnützige Mietwoh- nungen			Bruttojahreseinkommen				
			1. Quintil <38'095	2. Quintil 38'096- 53'267	3. Quintil 53'268- 69'524	4. Quintil 69'525- 93'333	5. Quintil >93'333
Min.	Ø	Max.					
710	1'080	1'420	6.0	0	0	0	0
1'420	1'760	2'130	9.5	8.9	2.4	0	0
2'130	2'500	2'860	1.2	1.6	3.2	3.3	0
2'860	3'470	4'110	1.2	1.0	0.9	0.9	0
4'110	4'090	4'110	0.5	0.3	0.1	0.1	0

Kosten der Subjektförderung für alle Mietwohnungen und Verteilung nach Mietzins und Jahreseinkommen in Mio. CHF pro Monat (Tragbarkeit: 30%, Maximalbetrag Wohngeld: CHF 1'100)

Bruttomietzins ohne gemeinnützige Mietwoh- nungen			Bruttojahreseinkommen				
			1. Quintil <38'095	2. Quintil 38'096- 53'267	3. Quintil 53'268- 69'524	4. Quintil 69'525- 93'333	5. Quintil >93'333
Min.	Ø	Max.					
710	1'080	1'420	5.5	0	0	0	0
1'420	1'760	2'130	9.5	5.9	0	0	0
2'130	2'500	2'860	1.2	1.6	2.4	0.7	0
2'860	3'470	4'110	1.2	1.0	0.9	0.9	0
4'110	4'090	4'110	0.5	0.3	0.1	0.1	0

Kosten der Subjektförderung für alle Mietwohnungen und Verteilung nach Mietzins und Jahreseinkommen in Mio. CHF pro Monat (Tragbarkeit: 35%, Maximalbetrag Wohngeld: CHF 1'100)

Bruttomietzins ohne gemeinnützige Mietwoh- nungen			Bruttojahreseinkommen				
			1. Quintil <38'095	2. Quintil 38'096- 53'267	3. Quintil 53'268- 69'524	4. Quintil 69'525- 93'333	5. Quintil >93'333
Min.	Ø	Max.					
710	1'080	1'420	2.4	0.7	0	0	0
1'420	1'760	2'130	3.9	4.8	1.2	0.2	0
2'130	2'500	2'860	0.8	0.9	0.9	1.3	0
2'860	3'470	4'110	1.1	0.9	0.4	0.3	0
4'110	4'090	4'110	0.5	0.4	0	0	0.1
			42%	37%	12%	9%	0%

Kosten der Subjektförderung für gemeinnützige Wohnungen und Verteilung nach Mietzins und Jahres-
einkommen in Mio. CHF pro Monat (Tragbarkeit: 25%, Maximalbetrag Wohngeld: keiner)

Bruttomietzins ohne gemeinnützige Mietwoh- nungen			Bruttojahreseinkommen				
			1. Quintil <38'095	2. Quintil 38'096- 53'267	3. Quintil 53'268- 69'524	4. Quintil 69'525- 93'333	5. Quintil >93'333
Min.	Ø	Max.					
710	1'080	1'420	2.0	0	0	0	0
1'420	1'760	2'130	3.6	3.6	0.5	0	0
2'130	2'500	2'860	0.7	0.8	0.7	0.7	0
2'860	3'470	4'110	1.1	0.8	0.3	0.2	0
4'110	4'090	4'110	0.5	0.4	0	0	0
			49%	35%	10%	6%	0%

Kosten der Subjektförderung für gemeinnützige Wohnungen und Verteilung nach Mietzins und Jahres-
einkommen in Mio. CHF pro Monat (Tragbarkeit: 30%, Maximalbetrag Wohngeld: keiner)

Bruttomietzins ohne gemeinnützige Mietwoh- nungen			Bruttojahreseinkommen				
			1. Quintil <38'095	2. Quintil 38'096- 53'267	3. Quintil 53'268- 69'524	4. Quintil 69'525- 93'333	5. Quintil >93'333
Min.	Ø	Max.					
710	1'080	1'420	1.8	0	0	0	0
1'420	1'760	2'130	3.5	2.4	0	0	0
2'130	2'500	2'860	0.7	0.7	0.5	0.2	0
2'860	3'470	4'110	1.1	0.8	0.3	0.2	0
4'110	4'090	4'110	0.5	0.3	0	0	0
			58%	32%	7%	3%	0%

Kosten der Subjektförderung für gemeinnützige Wohnungen und Verteilung nach Mietzins und Jahres-
einkommen in Mio. CHF pro Monat (Tragbarkeit: 35%, Maximalbetrag Wohngeld: keiner)

Bruttomietzins ohne gemeinnützige Mietwoh- nungen			Bruttojahreseinkommen				
			1. Quintil <38'095	2. Quintil 38'096- 53'267	3. Quintil 53'268- 69'524	4. Quintil 69'525- 93'333	5. Quintil >93'333
Min.	Ø	Max.					
710	1'080	1'420	2.4	0.7	0	0	0
1'420	1'760	2'130	0.8	4.8	1.2	0.2	0
2'130	2'500	2'860	0.1	0.2	0.2	1.3	0
2'860	3'470	4'110	0.1	0.1	0	0	0
4'110	4'090	4'110	0	0	0	0	0.1
			28%	47%	12%	13%	1%

Kosten der Subjektförderung für gemeinnützige Wohnungen und Verteilung nach Mietzins und Jahres-
einkommen in Mio. CHF pro Monat (Tragbarkeit: 25%, Maximalbetrag Wohngeld: CHF 1'100)

Bruttomietzins ohne gemeinnützige Mietwoh- nungen			Bruttojahreseinkommen				
			1. Quintil <38'095	2. Quintil 38'096- 53'267	3. Quintil 53'268- 69'524	4. Quintil 69'525- 93'333	5. Quintil >93'333
Min.	Ø	Max.					
710	1'080	1'420	2.0	0	0	0	0
1'420	1'760	2'130	0.8	3.6	0.5	0	0
2'130	2'500	2'860	0.1	0.2	0.7	0.7	0
2'860	3'470	4'110	0.1	0.1	0	0	0
4'110	4'090	4'110	0	0	0	0	0
			34%	43%	14%	9%	0%

Kosten der Subjektförderung für gemeinnützige Wohnungen und Verteilung nach Mietzins und Jahres-
einkommen in Mio. CHF pro Monat (Tragbarkeit: 20%, Maximalbetrag Wohngeld: CHF 1'100)

Bruttomietzins ohne gemeinnützige Mietwoh- nungen			Bruttojahreseinkommen				
			1. Quintil <38'095	2. Quintil 38'096- 53'267	3. Quintil 53'268- 69'524	4. Quintil 69'525- 93'333	5. Quintil >93'333
Min.	Ø	Max.					
710	1'080	1'420	1.8	0	0	0	0
1'420	1'760	2'130	0.8	2.4	0	0	0
2'130	2'500	2'860	0.1	0.2	0.5	0.2	0
2'860	3'470	4'110	0.1	0.1	0	0.2	0
4'110	4'090	4'110	0	0	0	0	0
			44%	42%	9%	5%	0%

Kosten der Subjektförderung für gemeinnützige Wohnungen und Verteilung nach Mietzins und Jahres-
einkommen in Mio. CHF pro Monat (Tragbarkeit: 35%, Maximalbetrag Wohngeld: CHF 1'100)

Opportunitätskosten der Wohnbauförderung

Szenarien	1	2	3	4	5	6
Einkommensgrenze (CHF/Jahr)	-	< 69'500	< 53'300	-	< 69'500	< 53'300
Höchstbetrag (CHF/Person/Monat)	-	-	-	1'100	1'100	1'100
Kosten Subjektförderung						
25% Tragbarkeit	250	227	196	147	127	110
30% Tragbarkeit	195	183	163	109	99	83
35% Tragbarkeit	157	152	142	78	74	67
Potenzielle Baurechtserträge			147			
Opportunitätskosten	-103	-80	-50	0	20	37
	-48	-36	-16	38	47	63
	-10	-6	5	68	72	79

Opportunitätskosten der Wohnbauförderung in Mio. CHF pro Jahr

Potenzielle Baurechtserträge			161			
Opportunitätskosten	-89	-65	-35	15	34	52
	-34	-21	-2	53	62	78
	4	9	19	83	87	94

... bei 10% höherer Ausnützung der städtischen Liegenschaften

Potenzielle Baurechtserträge			176			
Opportunitätskosten	-74	-51	-20	29	49	66
	-19	-7	13	67	77	93
	19	24	34	97	102	109

... bei 20% höherer Ausnützung der städtischen Liegenschaften

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Thema „[Thema X]“ selbstständig verfasst und keine anderen Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe.

Alle Stellen die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich in jedem einzelnen Falle durch Angabe der Quelle (auch der verwendeten Sekundärliteratur) als Entlehnung kenntlich gemacht.

Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen und wurde auch noch nicht veröffentlicht.

Zürich, den 14. Mai 2018

Niels Lehmann