

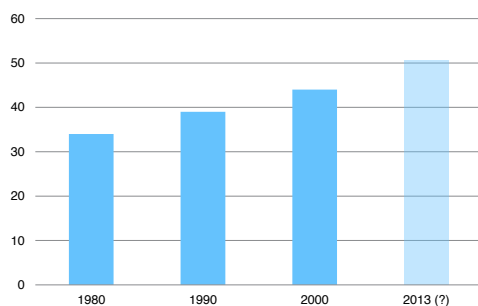
Verdichten, aber wo (und wie)?

7

Vor dem Hintergrund des hohen Bevölkerungswachstums und des steigenden Wohnflächenverbrauchs ist die Siedlungsfläche in den letzten Jahren insbesondere im ländlichen Raum stark angestiegen. Mit der Annahme der Zweitwohnungs- und der Kulturland-Initiative (Kt. Zürich) sowie dem neuen Raumplanungsgesetz RPG haben die Stimmbürger in der jüngeren Vergangenheit wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass einer ungebremsen «Zersiedelung» des Landes Einhalt geboten werden soll. Kann dies gelingen?

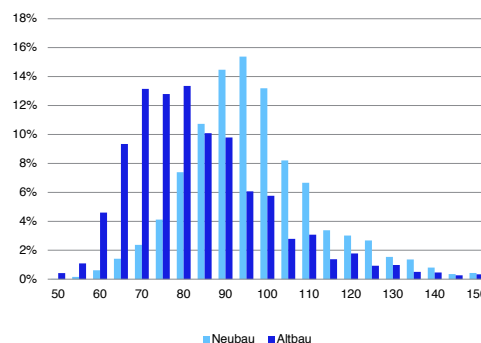
Auch wenn in der öffentliche Diskussion in der Regel das Bevölkerungswachstum für die «Zersiedelung» verantwortlich gemacht wird, hat der steigende Wohnflächenverbrauch einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die Nachfrage nach Wohnraum. Tatsächlich ergibt die Auswertung der Volkszählungen seit 1980 einen Anstieg der Wohnfläche pro Person von 34 Quadratmetern im Jahr 1980 auf 44 Quadratmeter im Jahr 2000. Jeder Einwohner der Schweiz konsumiert also pro Jahrzehnt im Schnitt fünf Quadratmeter mehr. Zwar ist es aus Sicht des Prognostikers etwas fragwürdig, an nur drei Datenpunkten einen signifikanten Trend festzumachen, aber eine Fortschreibung der vergangenen Entwicklung ergäbe für das Jahr 2013 einen durchschnittlichen Wohnflächenverbrauch von rund 50 Quadratmetern (vgl. Abb. 7.1).

Abb. 7.1
Wohnflächenverbrauch



Anmerkung: Wohnfläche pro Einwohner in m².
Quelle: BFS VZ, Fahrländer Partner.

Abb. 7.2
Wohnungsgrösse 3.5-Zimmer Wohnungen



Anmerkung: HNF in m².
Quelle: Fahrländer Partner.

Auch wenn im Jahr 2010 keine Volkszählung durchgeführt wurde und die Fortsetzung des Trends nicht anhand einer Vollerhebung überprüft werden kann, so zeigen die verfügbaren Informationen, dass auch in der jüngeren Vergangenheit überdurchschnittlich grosse Wohnungen gebaut wurden (vgl. Abb. 7.2).

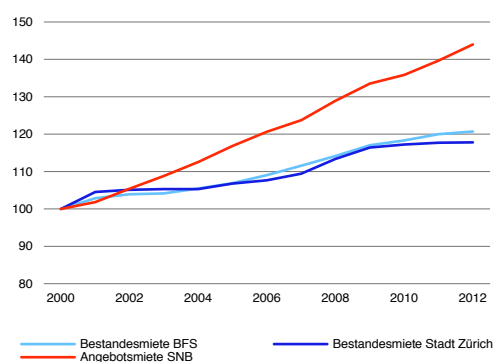
Das Bundesamt für Statistik begründet diese Entwicklung einerseits mit der zunehmenden Individualisierung der Gesellschaft bzw. dem Anstieg der Zahl der Ein- und Zweipersonenhaushalte, andererseits mit der hohen Bautätigkeit. Während die Bautätigkeit wohl eher als Symptom denn als Ursache des steigenden Wohnflächenverbrauchs betrachtet werden muss, würde der erste Grund darauf hindeuten, dass die beobachtete Entwicklung auf sich ändernde Präferenzen der Nachfrager zurückzuführen ist.

Das Konsumverhalten der Haushalte wird hauptsächlich vom Einkommen bestimmt. Nun hat sich das durchschnittliche verfügbare Einkommen pro Einwohner in der Schweiz in den vergangenen 20 Jahren um real 18% erhöht. Da es sich bei der Wohnfläche letztlich auch um ein Konsumgut handelt, ist es wenig erstaunlich, dass auch ein Teil des zusätzlichen Einkommens für den Konsum von zusätzlicher Wohnfläche verwendet wird. Der steigende Wohnflächenverbrauch kann also auch mit der Einkommensentwicklung in der Vergangenheit erklärt werden.

7.1 Rechtliche Rahmenbedingungen erhöhen tendenziell den Wohnflächenverbrauch

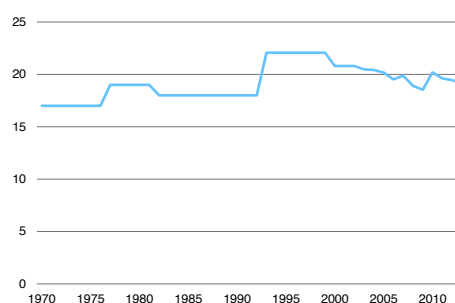
Aber ist der gemessene Anstieg um fünf Quadratmeter pro Einwohner und Jahrzehnt ausschliesslich auf Präferenzverschiebungen der Haushalte bzw. auf die Einkommensentwicklung zurückzuführen? Dagegen sprechen verschiedene rechtliche Rahmenbedingungen, die vermuten lassen, dass der Wohnflächenverbrauch pro Einwohner überschätzt wird. Zu nennen ist hier einerseits das Mietrecht, andererseits die Wohneigentumsbesteuerung.

Abb. 7.1.1
Angebots- vs. Bestandesmieten



Anmerkung: Indexiert (Basis: 2000 = 100).
Quelle: BFS, Stadt Zürich, SNB.

Abb. 7.1.2
Wohnkosten vs. Einkommen



Anmerkung: Gewicht der Warengruppe «Wohnungsmiete» im LIK.
Quelle: BFS.

Da die Marktmieten in der Vergangenheit deutlich stärker gestiegen sind als die Mieten in bestehenden Mietverhältnissen, ist ein Umzug für Haushalte, die lange in einer Wohnung lebten, häufig nicht lohnenswert. Selbst wenn die aktuelle Wohnung zu gross ist – weil beispielsweise die Kinder ausgezogen sind –, besteht für einen langjährigen Mieter kaum ein Anreiz, in eine kleinere Wohnung umzuziehen, weil diese – wenn überhaupt – nur geringfügig günstiger ist.

Ähnlich ist die Situation für Wohneigentümer: Da der steuerlich relevante Eigenmietwert und der Vermögenssteuerwert in der Regel unterhalb des effektiven Marktpreises angesetzt wird, haben Eigentümer einen Anreiz, mehr Fläche zu konsumieren als nötig. Im Kanton Zürich ist es sogar möglich, einen sogenannten «Unternutzungsabzug» geltend zu machen. Dabei wird gegenüber dem Steueramt ein Teil der Wohnfläche – beispielsweise ein Zimmer – als «nicht genutzt» deklariert, was eine Senkung des Eigenmietwerts zur Folge hat. Auch dies verringert den Anreiz in eine kleinere Wohnung umzuziehen.

In welchem Ausmass die rechtlichen Rahmenbedingungen zu Verzerrungen bei der Messung des Wohnflächenverbrauchs führen, kann mangels verfügbarer Daten nicht festgestellt werden.

7.2 Wie weiter in Zukunft?

Projiziert man den zwischen 1980 und 2000 gemessenen Trend in die entfernte Zukunft, so würde dies bedeuten, dass die Schweizer Bevölkerung im Jahr 2010 rund 100 Quadratmeter Wohnfläche pro Kopf verbrauchen würde. Ist dies realistisch? Wohl eher nicht. Verschiedene Gründe sprechen dagegen:

Abnehmender Grenznutzen

Die Theorie des abnehmenden Grenznutzens postuliert, dass die Zahlungsbereitschaft für eine zusätzliche Einheit eines Gutes sinkt, je mehr von diesem Gut vorhanden ist. Eine Person in einer kleinen Wohnung ist bereit, für einen zusätzlichen Quadratmeter Wohnfläche mehr zu bezahlen als eine Person, die in einer grossen Wohnung lebt. Es stellt sich dann die Frage, an welchem Punkt der Grenznutzen auf Null sinkt, d.h. ab welcher Wohnungsgrösse eine Person nicht mehr bereit ist, für eine höhere Wohnfläche mehr zu bezahlen. Konkret beantworten lässt sich diese Frage jedoch nicht. Das Beispiel der Personen, deren Wohnflächenkonsum nicht von finanziellen Überlegungen begrenzt wird, zeigt, dass dieser Punkt irgendwann kommt: Superreiche geben einen wesentlich kleineren Anteil ihres Einkommens für Wohnfläche aus als ein «normaler» Haushalt. Es zeigt aber auch, dass dieser Punkt erst bei einem sehr, sehr hohen Wohnflächenkonsum erreicht wird.

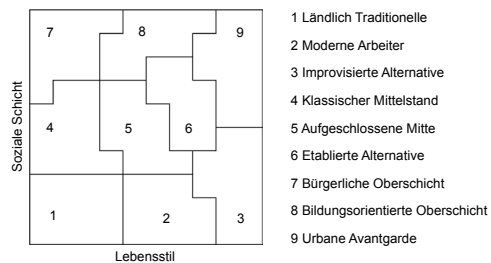
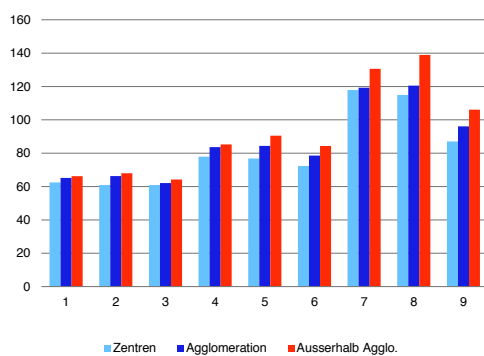
Einkommen vs. Wohnkosten

Für die allermeisten Haushalte ist die Höhe des Wohnflächenkonsums eine Frage der finanziellen Rahmenbedingungen. Bereits heute haben die Immobilienpreise – insbesondere an zentralen Lagen – ein Niveau erreicht, dass für viele Haushalte nahe an der Schmerzgrenze liegt. Zwar ist der Anteil des Einkommens, der für Wohnen ausgegeben wird, seit der Jahrtausendwende stetig gesunken (vgl. Abb. 7.1.2). Dies dürfte aber eher auf die tiefen Hypothekarzinsen zurückzuführen sein, und nur vorübergehender Natur sein. Es ist davon auszugehen, dass die langfristig steigenden Immobilienpreise den Trend zu einem steigenden Wohnflächenverbrauch zumindest bremsen werden.

Zunehmende Individualisierung der Gesellschaft

Zwar führt das BFS den Anstieg des Wohnflächenverbrauchs auf die Individualisierungstendenzen in der Gesellschaft zurück. Es zeigt sich aber, dass individualisierte Haushalte tendenziell kleinere Wohnungen bewohnen als eher traditionell eingestellte Haushalte (vgl. Abb. 7.2.1). Besonders augenfällig ist dies bei Oberschicht Haushalten, deren Wohnflächenkonsum am wenigsten von finanziellen Überlegungen bestimmt wird. Eine weitere Individualisierung der Gesellschaft könnte daher langfristig auch eine bremsende Wirkung auf den Wohnflächenverbrauch ausüben.

Abb. 7.2.1
Wohnfläche nach Nachfragersegment



Anmerkung: Durchschnittliche Wohnungsgrösse in m².
Quelle: Fahrländer Partner.

Regulatorische Eingriffe

Die Stimmbürger haben in der jüngeren Vergangenheit bei verschiedenen Gelegenheiten zum Ausdruck gebracht, dass eine weitere Zersiedelung nicht im Interesse der Gesellschaft ist. Die Zweitwohnungs-Initiative, das neue Raumplanungsgesetz sowie im Kanton Zürich die Kulturland-Initiative sollen als Regulatorien dem steigenden Bodenverbrauch entgegenwirken. Ob dieses Ziel vor dem Hintergrund der Präferenzen der Haushalte, insbesondere aber angesichts der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung mit den seit Kurzem vorhandenen Instrumenten erreicht werden kann, ist fraglich.

7.3 Auch bei stabilem Pro-Kopf-Verbrauch wird es knapp

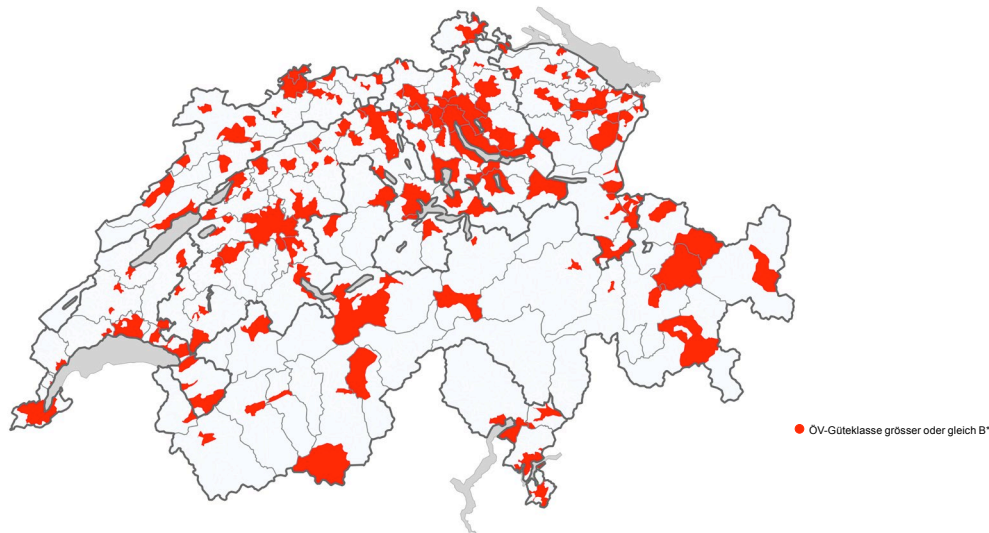
Als das Bundesamt für Statistik BFS im Jahr 2005 erstmals eine langfristige Bevölkerungsperspektive für die Schweiz publizierte, ging man für das Jahr 2012 von folgenden Zahlen aus: Im mittleren Szenario wurde ein Anstieg von 7.5 Mio. auf 7.8 Mio. Personen erwarten, im hohen Szenario eine Zunahme auf knapp 8 Mio. Personen. Tatsächlich lag das Niveau der ständigen Wohnbevölkerung im Jahr 2012 bei leicht über 8 Mio. Personen und damit sogar noch etwas oberhalb der Erwartungen im hohen Szenario. Geht man davon aus, dass auch bei den aktuellsten Bevölkerungsperspektiven des BFS das mittlere Szenario eher die Untergrenze der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung darstellt, so dürfte die ständige Wohnbevölkerung im Jahr 2030 zwischen 8.7 und 9.5 Mio. Personen zu liegen kommen. Damit würden in den nächsten 18 Jahren bis zu 750 000 zusätzliche Wohnungen benötigt – bei stabilem Pro-Kopf-Wohnflächenverbrauch *nota bene* -, und es stellt sich die berechnete Frage, wo und in welcher Form diese Zusatznachfrage befriedigt werden soll.

Das RPG macht diesbezüglich relative klare Vorgaben: Bund und Kantone sind angehalten, «mit Massnahmen der Raumplanung» dafür zu sorgen, dass «die Siedlungsentwicklung nach innen» erfolgt, und dass «Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet sind und schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind». Die zukünftig benötigten Wohnungen sollen also durch Verdichtung geschaffen werden, und zwar vor allem dort, wo die Siedlungsdichte bereits heute relativ hoch ist.

7.4 Verdichtungspotenzial ist vorhanden

Selbst eine eher konservative Schätzung der bestehenden inneren Reserven (Geschossflächenreserven in überbauten Gebieten) ergibt ein erhebliches Potenzial zur Nachverdichtung: Auf unternutzten Parzellen könnten über 100 Mio. Quadratmeter zusätzliche Geschossfläche erstellt werden, was ungefähr 800 000 Wohnungen entspricht. Eine ausschliessliche Siedlungsentwicklung nach innen würde damit ausreichen, um die zukünftig zu erwartende Zusatznachfrage zu befriedigen. Dabei wird allerdings vernachlässigt, dass rund die Hälfte dieser inneren Reserven in Gemeinden liegen, die weniger als 4 000 Einwohner haben. Definiert man das Kriterium «... mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen ...» als «Gemeinden mit einer ÖV-Gütekategorie von mindestens B», so sinkt das Potenzial damit noch einmal deutlich.

Abb. 7.4.1
Gemeinden mit guter bis sehr guter ÖV-Erschliessung



Anmerkung: * ÖV-Güteklasse B: Bahnanschluss mit einem Kursintervall von sechs bis neun Minuten bzw. Tram-/Busanschluss mit einem Kursintervall von weniger als fünf Minuten.
Quelle: INFOPLAN-ARE, SBB/VöV (Fahrplanperiode 2010/2011), Datenstand: 2011; Kartengrundlage: BFS Geostat / Swisstopo.

Während in der Peripherie zwar ein Verdichtungspotenzial besteht, das aber aus der Optik des RPGs nur begrenzt genutzt werden sollte, ist die Dichte in den Zentren vielerorts bereits heute so hoch, dass nur noch geringe Möglichkeiten zur Nachverdichtung bestehen. Es dürften daher die Agglomerationsgürtel der Zentren sein, wo eine Entwicklung nach innen sowohl sinnvoll als auch realistisch ist.

7.5 Vom Potenzial zur Realisierung

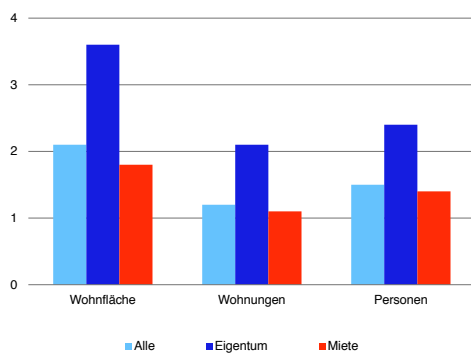
Dass die vorhandenen Reserven im Zeitraum bis 2030 auch tatsächlich genutzt werden darf bezweifelt werden. Am Ende liegt es im Ermessen des Eigentümers, ob er sein Grundstück bis an die Grenze des Erlaubten nutzen will. Gerade im Bereich Wohneigentum bestehen kaum Anreize zur Verdichtung, im Gegenteil: Erstellt ein Einfamilienhausbesitzer auf seinem Grundstück zusätzliche Wohnfläche – z.B. in Form eines Anbaus –, so gilt dies als wertvermehrende Investition. Seine Versicherungsprämie steigt sowie der Eigenmietwert, was zu einer höheren Steuerbelastung führen kann.

Im Fall von Renditeliegenschaften sieht die Situation anders aus. Sofern ein Investor die durch die Verdichtung entstehenden Kosten bei mindestens gleichbleibender Rendite durch die zusätzlichen zukünftigen Mieterträge finanzieren kann, hat er einen ökonomischen Anreiz, das bestehende Potenzial zu nutzen. Ob dies gelingt, ist einerseits von der Marktsituation abhängig – kein Investor möchte Leerstände produzieren –, andererseits von den Kosten. Gerade in dicht besiedelten Gebieten bleibt aus baurechtlichen Gründen eine Aufstockung oft die einzige Möglichkeit, zusätzliche Geschossfläche zu schaffen. Dabei entstehen häufig erhebliche Zusatzkosten, da die alte Bausubstanz nicht auf ein weiteres Stockwerk ausgelegt ist. Dies kann so teuer werden, dass sich die geplante Verdichtungsmassnahme nicht mehr rechnet.

7.6 Bringt der Markt die gewünschten Resultate?

Hat die bestehende Bausubstanz ein gewisses Alter erreicht, so lohnt sich allenfalls ein Ersatzneubau. Während Aufstockungen aus den oben genannten Gründen eher selten zur Realisierung gelangen, wurden im Rahmen von Ersatzneubauten in den vergangenen Jahren erhebliche Verdichtungspotenziale genutzt. Im Ergebnis dürfte diese Nachverdichtung den Absichten des RPG aber wenig entsprechen. So zeigen Untersuchungen für die Stadt Zürich, dass bei Ersatzneubauten im Durchschnitt zwar eine Verdoppelung der Wohnfläche erzielt wurde, dass aber im Vergleich zur Altbaute die Zahl der Wohnungen nur um 20% und die Zahl der Personen um 50% gesteigert wurde. An Stelle der günstigen Altbauwohnungen wurden also vor allem grosse und entsprechend teure Wohnungen erstellt, deren Bewohner zudem deutlich mehr Fläche konsumieren als dies vorher der Fall war.

Abb. 7.6.1
Verdichtung bei Ersatzneubauten



Anmerkung: Verhältnis Bestand 2009/2000 auf Abbrucharealen 2003–2007.
Quelle: Rey (2011).

Es scheint, als ob eine rein vom Markt gesteuerte Verdichtung bisher nicht die gewünschten Resultate hervorbringt. Um angesichts der zu erwartenden Nachfrage die Ausdehnung der Siedlungsfläche zu bremsen, müssten nämlich vor allem Personen «verdichtet» werden. Allmählich setzt sich aber auf Seite der Investoren die Einsicht durch, dass sich auch mit kleineren Wohnungen eine angemessene Rendite erzielen lässt. Trotzdem ist zu erwarten, dass sich die Marktteilnehmer auf zusätzliche Regulierungsmassnahmen einstellen müssen, da ansonsten das im RPG festgeschriebene Ziel der haushälterischen Bodennutzung verfehlt wird.