

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 11. Februar 2021

158.

Schriftliche Anfrage von Samuel Balsiger und Emanuel Eugster betreffend Bevölkerungsentwicklung und Bodenpreise, Entwicklung und Prognose für die Parameter Bevölkerungswachstum, Steigerung der Bodenpreise und Anteil gemeinnütziger Wohnungen sowie Szenarien und notwendige Investitionen für das Erreichen des Drittelsziels

Am 11. November 2020 reichten Gemeinderat Samuel Balsiger und Gemeinderat Emanuel Eugster (beide SVP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2020/504, ein:

Basierend auf den Daten von Statistik Stadt Zürich hat der Tages Anzeiger die Entwicklung der Bodenpreise ausgewertet. Zwischen 2008 und 2017 stiegen diese stadtweit um 42 Prozent. Wie kam es dazu?

Für die «alten» EU-Staaten gilt bereits seit 2007 die volle Personenfreizügigkeit. Dies war der Startschuss für die Masseneinwanderung. Seither ist die Stadt um rund 50 000 Personen gewachsen. Wird das knappe Gut «Wohnraum» stark nachgefragt, steigt dessen Preis massiv.

Die Landreserven sind unterdessen fast vollständig aufgebraucht. In den nächsten Jahren soll die Stadt aber nochmals um 80 000 bis 100 000 Personen wachsen. Die Bodenpreise werden also weiter massiv steigen.

Die Masseneinwanderung verhindert, dass das in der Gemeindeordnung formulierte Drittelsziel bezüglich gemeinnützigem Wohnraum erreicht werden kann. Der Tages Anzeiger schreibt dazu: «Der Anteil gemeinnütziger Wohnungen lag Ende 2019 bei 26,4 Prozent. Das ist sogar noch weniger als vier Jahre zuvor, als der Anteil 26,5 Prozent betrug.»

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um folgende Informationen:

1. Wir bitten um eine tabellarische Aufstellung mit den Spalten «Jahr», «Bevölkerungswachstum in Personen», «Steigerung Bodenpreise in Prozent» und «Anteil gemeinnütziger Wohnungen in Prozent» für die Jahre 2008 bis 2019.
2. Wir bitten um eine Prognose, wie sich die Bodenpreise in den Jahren 2020 bis 2040 entwickeln könnten, basierend auf den Daten der Jahre 2008 bis 2019. Wir bitten wiederum um eine tabellarische Aufstellung mit den Spalten «Jahr», «Bevölkerungswachstum in Personen», «Steigerung Bodenpreise in Prozent» und «Anteil gemeinnütziger Wohnungen in Prozent».
3. Wie viele Quartarmeter Landreserven sind per Stand Oktober 2020 noch vorhanden?
4. Wie viele Personen können auf den vorhandenen Landreserven untergebracht werden? Berechnungsgrundlage soll die Bau- und Zonenordnung (820) und der durchschnittliche Wohnbedarf pro Person in Quadratmetern sein.
5. Wie äussert sich der Stadtrat zum Umstand, dass das Bevölkerungswachstum dem Erreichen des Drittelsziels entgegenwirkt, wie die statistischen Zahlen belegen?
6. Wie viele gemeinnützige Wohnungen müssten bis 2040 gebaut werden, falls das mittlere Szenario der Bevölkerungsentwicklung mit 515 600 Personen eintritt? Wie viele gemeinnützige Wohnungen müssten 2040 vorhanden sein, um das Drittelsziel erreicht zu haben?
7. Betreffend Frage 6: Welche Investitionen sind dafür notwendig?
8. Wie viele gemeinnützige Wohnungen müssten bis 2040 gebaut werden, falls das obere Szenario der Bevölkerungsentwicklung mit 550 700 Personen eintritt? Wie viele gemeinnützige Wohnungen müssten 2040 vorhanden sein, um das Drittelsziel erreicht zu haben?
9. Betreffend Frage 8: Welche Investitionen sind dafür notwendig?
10. Was meint der Stadtrat zur Modellrechnung vom damaligen Finanzvorsteher Martin Vollenwyder, welche 2012 die Kosten für das Drittelsziel auf 15,6 Milliarden Franken schätzte?
11. Seit dem Jahr 2008 wuchs die Stadt Zürich vor allem durch die Masseneinwanderung um knapp 50 000 Personen. Hätte die Stadt Zürich heute immer noch rund 380 000 Einwohner, wäre dann das Drittelsziel mit dem aktuellen Bestand an gemeinnützigen Wohnungen erreicht?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1 («Wir bitten um eine tabellarische Aufstellung mit den Spalten «Jahr», «Bevölkerungswachstum in Personen», «Steigerung Bodenpreise in Prozent» und «Anteil gemeinnütziger Wohnungen in Prozent» für die Jahre 2008 bis 2019.»):

Die Anfragenden interessieren sich für die vergleichende Entwicklung verschiedener Parameter. Um die gewünschte Vergleichbarkeit besser zu ermöglichen, werden alle Werte indiziert dargestellt. Nachfolgend werden die Veränderungen von Jahr zu Jahr plus der Anteil gemeinnütziger Wohnungen tabellarisch und die indizierten Entwicklungen von 2008 bis 2019 (mit Basisjahr 2008 gleich 100) grafisch dargestellt. Neben den in Frage 1 genannten Indikatoren wurden noch weitere Zahlen zum Wohnungsbestand ergänzt, bei denen ein gewisser Zusammenhang zur Bevölkerungsentwicklung ersichtlich ist (im Gegensatz zu den Bodenpreisen).¹

Die nachfolgende Tabelle und die entsprechende Grafik zeigen, dass keine parallele Entwicklung zwischen dem Bevölkerungswachstum und der Bodenpreisentwicklung stattfindet: Das starke Wachstum der Bodenpreise muss nach verbreiteter Einschätzung von Wirtschaftsfachleuten durch die allgemeine Wirtschaftslage und die Attraktivität des Grossraums Zürich (auch über die Stadtgrenzen hinaus) sowie durch das Investitionsverhalten wichtiger Akteurinnen und Akteure auf dem Immobilienmarkt erklärt werden. Die entsprechenden Einflussfaktoren bestehen aus einem Mix makroökonomischer Rahmenbedingungen und Regulierungen vor allem auf nationaler Ebene (Rahmenbedingungen für Investorenschaften, Steuerpolitik, Arbeitsmarktpolitik sowie diverse weitere Standortfaktoren) sowie der Wirtschaftslage nicht nur auf der nationalen, sondern auch auf der internationalen Ebene.

Betrachtet man die kurzzeitige Preisentwicklung zwischen einzelnen Jahren, so zeigen sich starke Schwankungen, und es sind bei der Bauland- und der Grundstückspreisentwicklung teilweise sogar gegenläufige Entwicklungen erkennbar, je nach Datenquelle und Messmethode.

Betrachtet man die Veränderungen zwischen 2008 und 2019, so fallen die Verdreifachung der Baulandpreise in reinen Wohnzonen (gemäss Fahrländer Partner sowie Wüest Partner) und die Verdoppelung der gemessenen Grundstückspreise in allen Zonen mit Wohnanteilen auf (inklusive Gebäuden, gemäss Statistik Stadt Zürich).

Die übrigen Kenngrössen sind im selben Zeitraum deutlich geringer gewachsen: die Bevölkerung um etwa 14 Prozent, der gesamte Wohnungsbestand um etwa zehn Prozent, die Anzahl der Mietwohnungen um rund neun Prozent und die Anzahl der gemeinnützigen Mietwohnungen um nicht ganz zehn Prozent. Diese Entwicklung bei den Wohnungszahlen führte dazu, dass der prozentuale Anteil gemeinnütziger Wohnungen an den Mietwohnungen zwischen

¹Quellen der Datenreihen: Bevölkerungszahlen, Wohnungszahlen und Grundstücks-Medianpreise bebauter Grundstücke pro Quadratmeter in Zonen mit erlaubten Wohnnutzungen (Wohn-, Kern- und Zentrumszonen): Statistik Stadt Zürich (SSZ). Baulandpreise von Renditeimmobilien in Wohnzonen: Fahrländer Partner. Baulandpreise für Mehrfamilienhäuser: Wüest Partner.

Für die gemeinnützigen Wohnungen sind seit 2008 nur Datenreihen für die «gemeinnützigen Wohnungen im engeren Sinne» (gemäss Definition Gemeindeordnung), nicht aber für die im wohnpolitischen Bericht des Stadtrats ebenfalls erwähnten «gemeinnützigen Wohnungen im weiteren Sinne» erhältlich.

Hinweise zur Methodik der Preise von SSZ: Grundstücks-Medianpreis pro m² bebaut: aufgrund verbesserter Datengrundlagen und Auswertungen kleine Differenzen zu den im Februar 2017 im Tages-Anzeiger publizierten Werten). Fahrländer Partner: Transaktionspreisindex; detaillierter Methodenbeschrieb unter <https://fpre.ch/markt-daten/marktbeobachtung/immobilien-indizes/>. Wüest Partner: Residuale Landwerte (basierend auf modellierten Marktwerten für bebaute Grundstücke wird ein theoretischer Substanzwert abgezogen).

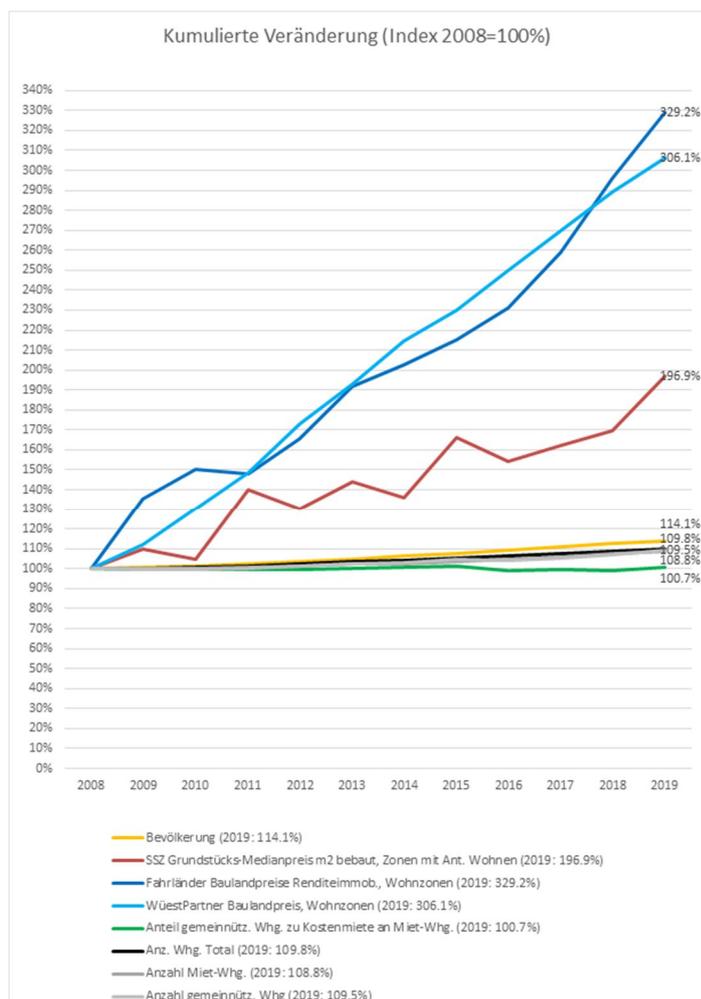
Hinweis zum Vergleich der Preisentwicklungen: Fahrländer und Wüest Partner bilden die modellierte Landpreis-Entwicklung ab, basierend auf Gebäudetransaktionen (Gesamtpreis minus modellierter Gebäudewert). SSZ zeigt die Preisentwicklung von Land inklusive Gebäude. Durch den dämpfenden Einfluss des Gebäudewerts steigen die Preise von SSZ allgemein weniger stark, auch wenn die zunehmende Verdichtung vielerorts den Gebäudewert ebenfalls erhöht.

2008 und 2019 nur minimal von 26,3 Prozent auf 26,4 Prozent anstieg, was einer indizierten Zunahme dieses relativen Anteils von 100,0 Prozent auf 100,7 Prozent entspricht.

Ein Zusammenhang zwischen den beobachteten Indikatoren zeigt sich einzig bei der Bevölkerungszahl und der Wohnungszahl. Auch die Bevölkerungsprognosen gründen dementsprechend auf diesem Zusammenhang. Da die Leerwohnungsziffer in der Stadt Zürich seit Jahrzehnten nahezu gegen Null tendiert, wird die Bevölkerungszahl im Wesentlichen durch die Wohnungszahl und die Belegungsdichte dieser Wohnungen bestimmt. Der Anstieg der Belegungsdichte pro Wohnung zwischen 2008 und 2019 um rund vier Prozent bildet das etwas höhere Wachstum des Bevölkerungsbestands im Vergleich zum Wohnungsbestand ab. Gleichzeitig hat die durchschnittliche Wohnungsgrösse sowohl bezüglich Wohnfläche als auch Zimmerzahl abgenommen.

Die Entwicklung der Indikatoren sowohl im Langfristvergleich als auch von Jahr zu Jahr sind in der nachfolgenden Tabelle und Grafik ersichtlich.

| Jährliche Veränderung zu Vorjahr seit Basisjahr 2008 | | | | | | | | |
|---|-------------|--|---|---|---|------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| | Bevölkerung | Grundstücks-Medianpreis (Statistik Stadt Zürich) pro m2 bebaut, alle Zonen mit Anteilen an Wohnen | Baulandpreise (Fahrländer) Renditeimmobilien, Wohnzonen | Baulandpreis (WüestPartner), Wohnzonen | Anteil gemeinnütz. Whg. zu Kostenmiete an Miet-Whg. indexiert | Anzahl Wohnungen Total | Anzahl Mietwohnungen Total | Anzahl gemeinnützige Wohnungen |
| 2008 | | | | | | | | |
| 2009 | 0.6% | 10.1% | 35.4% | 12.2% | -0.4% | 0.4% | 0.0% | -0.4% |
| 2010 | 0.7% | -4.9% | 11.1% | 16.1% | -0.2% | 0.2% | 0.0% | -0.2% |
| 2011 | 1.2% | 34.0% | -1.4% | 14.2% | 0.1% | 0.8% | 0.6% | 0.6% |
| 2012 | 1.0% | -7.0% | 11.9% | 16.5% | 0.2% | 1.1% | 0.9% | 1.2% |
| 2013 | 1.2% | 10.4% | 15.5% | 11.4% | 0.5% | 1.2% | 0.7% | 1.2% |
| 2014 | 1.6% | -5.6% | 5.6% | 11.2% | 0.2% | 0.5% | 0.3% | 0.6% |
| 2015 | 1.4% | 22.3% | 6.2% | 7.1% | 0.6% | 1.2% | 1.3% | 1.7% |
| 2016 | 1.3% | -7.4% | 7.5% | 8.8% | -1.8% | 0.9% | 1.0% | -0.8% |
| 2017 | 1.8% | 5.4% | 12.1% | 7.9% | 0.1% | 1.0% | 1.2% | 1.1% |
| 2018 | 1.3% | 4.5% | 14.2% | 7.2% | 0.0% | 1.4% | 1.4% | 1.5% |
| 2019 | 1.2% | 16.1% | 11.3% | 5.9% | 1.4% | 0.8% | 1.0% | 2.6% |



Dabei gilt es anzumerken, dass es keine Werte für «gemeinnützige Wohnungen im weiteren Sinne» für 2008 gibt. Deshalb ist auch keine Indexierung seit 2008 möglich, und es ist auch nicht möglich, entsprechende Prognosen zu erstellen.

.Zu Frage 2 («Wir bitten um eine Prognose, wie sich die Bodenpreise in den Jahren 2020 bis 2040 entwickeln könnten, basierend auf den Daten der Jahre 2008 bis 2019. Wir bitten wiederum um eine tabellarische Aufstellung mit den Spalten «Jahr», «Bevölkerungswachstum in Personen», «Steigerung Bodenpreise in Prozent» und «Anteil gemeinnütziger Wohnungen in Prozent»):

Da die Bodenpreise und das Bevölkerungswachstum keine parallele Entwicklung aufweisen und ein eindimensionaler kausaler Zusammenhang gemäss Wirtschaftsfachleuten nicht angenommen werden kann (siehe Antwort auf Frage 1), sind keine Prognosen zu den Bodenpreisen anhand einer prognostizierten Bevölkerungsentwicklung möglich. Die Preisentwicklungen bis 2040 dürften vor allem durch die in Antwort zu Frage 1 erwähnten übergeordneten Einflussfaktoren bestimmt sein. Diese sind nicht langfristig prognostizierbar und entsprechend sind der Stadt keine dafür geeigneten Studien und Prognoseverfahren bekannt.

Zu Frage 3 («Wie viele Quadratmeter Landreserven sind per Stand Oktober 2020 noch vorhanden?»):

Das Amt für Städtebau ermittelt jährlich (mit Stand 31. Dezember) die verfügbaren Geschossflächenreserven, welche als Grundlage für die Bevölkerungsprognosen dienen. Anders als Angaben zu Landreserven, von denen es in der Stadt nur noch sehr wenige gibt, berücksichtigt die Berechnung der Geschossflächenreserven auch die jeweilige Zonierung einer Fläche und eignet sich daher besser, um Entwicklungskapazitäten abzuschätzen. Eine Erhebung unbe-

bauter, aber prinzipiell bebaubarer Landreserven ist nur schwer möglich, da hierfür auch Landreserven auf teilweise bebauten Grundstücken identifiziert werden müssten. Da die Berechnung der Geschossflächenreserven auch die Entwicklungsreserven auf teilweise bebauten Grundstücken umfasst, erfolgt die Beantwortung auf Basis der für die Fragestellung aussagekräftigeren Geschossflächenreserven.

Über das gesamte Stadtgebiet sind theoretische Geschossflächenreserven von rund 17 017 000 m² für Wohnnutzungen vorhanden – bei maximaler Ausnutzung der zulässigen Wohnanteile. Die maximal zulässigen Wohnanteile werden jedoch nicht immer realisiert. Nimmt man die bisherige Praxis als Massstab, muss davon ausgegangen werden, dass nur rund 11 211 000 m² dieser Reserven fürs Wohnen genutzt werden. Nimmt man den rechtlich vorgeschriebenen minimalen Wohnanteil als Massstab, reduziert sich der Wert auf rund 5 184 000 m².

Zu Frage 4 («Wie viele Personen können auf den vorhandenen Landreserven untergebracht werden? Berechnungsgrundlage soll die Bau- und Zonenordnung (820) und der durchschnittliche Wohnbedarf pro Person in Quadratmetern sein.»):

Der durchschnittliche Wohnflächenbedarf liegt in der Stadt Zürich bei rund 40 m². Für eine grobe Abschätzung der Bevölkerungskapazität muss von rund 50 m² Geschossfläche pro Person ausgegangen werden. Bei einer theoretischen Geschossflächenreserve von rund 11 211 000 m² (Herleitung siehe Antwort zur vorangehenden Frage) besteht in der Stadt Zürich aktuell eine Reserve für rund 224 000 zusätzliche Personen. Man spricht von «theoretischen Reserven», weil die Nutzung dieser Reserven nur schrittweise und über längere Zeit erfolgen wird. Dadurch wird der tatsächliche Zuwachs an realisierten zusätzlichen Flächen deutlich tiefer liegen und somit weit weniger Wohnflächen im Angebot sein als die theoretische Reserve vorzugeben scheint.

Zu Frage 5 («Wie äussert sich der Stadtrat zum Umstand, dass das Bevölkerungswachstum dem Erreichen des Drittelsziels entgegenwirkt, wie die statistischen Zahlen belegen?»):

Das Bevölkerungswachstum in der Stadt Zürich ist hauptsächlich durch das Wohnraumwachstum bestimmt. Bei einem starken Wachstum der Gesamtzahl aller Mietwohnungen (und dem damit erst ermöglichten Bevölkerungswachstum) kann nur ein überproportionales Wachstum der Anzahl gemeinnütziger Wohnungen zu einer Erhöhung des Anteils gemeinnütziger Wohnungen an den Mietwohnungen führen.

Der Stadtrat will deshalb alle ihm zur Verfügung stehenden wohnpolitischen Möglichkeiten ausschöpfen. Er optimiert und ergänzt wo möglich die planerischen und finanziellen Instrumente. Dazu gehören unter anderem die Einrichtung eines kommunalen Wohnraumfonds, raumplanerische Massnahmen, erweiterte Kompetenzen des Stadtrats für den Erwerb von Land und Immobilien (angenommen mit kommunaler Abstimmung vom 27. September 2020) und die weitere Förderung subventionierter Wohnungen für tiefe Einkommen.

Zu den Fragen 6 und 8 («Wie viele gemeinnützige Wohnungen müssten bis 2040 gebaut werden, falls das mittlere Szenario respektive das obere Szenario der Bevölkerungsentwicklung mit 515 600 Personen eintritt?»; «Wie viele gemeinnützige Wohnungen müssten 2040 vorhanden sein, um das Drittelsziel erreicht zu haben?»):

Das Drittelsziel gemäss Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) bezieht sich auf das Jahr 2050. Um bis 2050 das Drittelsziel zu erreichen, müssten bis 2040 zwischen 31 Prozent und 32 Prozent der Mietwohnungen gemeinnützige Wohnungen sein. Bei einem Gesamtwohnungsbestand gemäss *mittlerem Szenario* per 2040 von rund 265 000 Wohnungen und einem Mietwohnungsbestand von rund 240 000 Wohnungen müssten unter Annahme einer linearen Entwicklung 2040 rund 75 000 Mietwohnungen im gemeinnützigen Besitz sein, damit das Ziel bis 2050 erreicht werden kann. Das sind rund 20 000 gemeinnützige Wohnungen mehr als Ende 2019. Bei einem Gesamtwohnungsbestand gemäss *oberem Szenario* per 2040 von rund

275 000 Wohnungen und einem Mietwohnungsbestand von rund 245 000 Wohnungen müssten 2040 rund 77 500 Mietwohnungen im gemeinnützigen Besitz sein, damit das Ziel bis 2050 erreicht werden kann. Das sind rund 22 500 gemeinnützige Wohnungen mehr als Ende 2019.

Wo im Wohnungsbau Neubauprojekte Ersatzneubauten sind, ist mit zu berücksichtigen, dass der gesamthafte Zuwachs an Wohnungen geringer ist als die Anzahl neu gebauter Wohnungen, indem er der Differenz zwischen abgebrochenen und neu gebauten Wohnungen entspricht.

Zu den Fragen 7 und 9 («Betreffend Frage 6 und 8: Welche Investitionen sind dafür notwendig?»):

Weder die Entwicklung der Baukosten noch jene der Bodenpreise lassen sich in dem sehr langen Zeitraum bis 2050 zuverlässig abschätzen. Diese sind aber die bestimmenden Grössen bei Wohnbauinvestitionen. Baukosten und Bodenpreise sind von zahlreichen Faktoren abhängig, die sich langfristig deutlich verändern können – dazu gehören etwa Wohlstand- und Kaufkraftveränderungen sowie Veränderungen bei der Produktivität und beim Materialeinsatz im Bauwesen. Eine zuverlässige Aussage zu nötigen Investitionen in den gemeinnützigen Wohnungsbau bis zum Jahr 2050 ist daher nicht möglich.

Es kann jedoch grundsätzlich, ausgehend von den Anteilen der Trägerschaft im gemeinnützigen Bereich, davon ausgegangen werden, dass der grössere Teil der benötigten Investitionen bei den Genossenschaften anfallen wird. In Bezug auf die Investitionen bei städtischen Wohnbauträgerschaften ist zudem festzustellen, dass diese mit der Kostenmiete vollumfänglich verzinst werden und als Mieterträge zurückkommen (mit Ausnahme der subventionierten Wohnungen gemäss kantonaler Wohnbauförderungsverordnung, LS 841.1). Sie belasten somit die städtische Rechnung grundsätzlich nicht, sondern lediglich in spezifischen Fällen, wo bei Zukäufen aufgrund hoher (Markt-)Preise Abschreibungen getätigt werden, um ein angestrebtes Mietzinsniveau zu erreichen.

Zu Frage 10 («Was meint der Stadtrat zur Modellrechnung vom damaligen Finanzvorsteher Martin Vollenwyder, welche 2012 die Kosten für das Drittelsziel auf 15,6 Milliarden Franken schätzte?»):

Aus den genannten Gründen kann die Plausibilität der zitierten Zahl des damaligen Finanzvorstehers, welche sich auf die Erreichung des Drittziels im Jahr 2050 bezog, nicht zuverlässig bewertet werden.

Zu Frage 11 («Seit dem Jahr 2008 wuchs die Stadt Zürich vor allem durch die Masseneinwanderung um knapp 50 000 Personen. Hätte die Stadt Zürich heute immer noch rund 380 000 Einwohner, wäre dann das Drittelsziel mit dem aktuellen Bestand an gemeinnützigen Wohnungen erreicht?»):

Nein.

Da die Wohnbevölkerung der Stadt Zürich von der Bautätigkeit abhängt, würde eine Bevölkerungszahl von lediglich 380 000 (statt faktisch per Ende 2019 434 000) bedeuten, dass gesamthaft auch bedeutend weniger Wohnungen gebaut worden wären, und zwar wahrscheinlich von allen Eigentumsformen inklusive gemeinnützige Wohnbauträgerschaften. Deshalb ist davon auszugehen, dass der Anteil der gemeinnützigen Wohnungen am Total der Mietwohnungen deutlich unter einem Drittel gelegen hätte.

Vor dem Stadtrat

der stv. Stadtschreiber

Michael Lamatsch