

Wohnen in der Stadt Zürich

Staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt und ihre Folgen

Projektarbeit eingereicht bei der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Ueli Bamert**
aus Tuggen (Sz)
Freiestrasse 108
8032 Zürich

Zürich, 1. Dezember 2012

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Zusammenfassung

Die vorliegende Projektarbeit ist unter dem Eindruck der vieldiskutierten Wohnungsknappheit in der Stadt Zürich entstanden. Sie geht der Frage nach, auf welche Art und Weise die Politik auf das Phänomen des knappen Wohnraums reagiert und welche Folgeeffekte die staatlichen Interventionen im Wohnungsmarkt zeitigen.

Im Einleitungsteil findet sich zunächst eine Übersicht über die gesetzlichen Grundlagen, auf denen die staatlichen Massnahmen beruhen. Diese laufen in Bund, Kantonen und Gemeinden auf zwei unterschiedlichen, miteinander verknüpften Feldern ab: Erstens fördert die öffentliche Hand die Erstellung günstigen Wohnraumes und zweitens setzt der Gesetzgeber der Vertragsfreiheit zwischen Mieter und Vermieter aus Gründen des Mieterschutzes enge Grenzen.

Weiter wird im Einleitungsteil die besondere Situation in der Stadt Zürich beschrieben, die einzelnen Trägerorganisationen des gemeinnützigen Wohnbaus vorgestellt und die wichtigsten politischen Vorstösse der letzten Jahre zu diesem Thema aufgelistet. Abschliessend werden die wichtigsten Argumente vorgebracht, die gegen staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt sprechen.

Im zweiten Teil der Arbeit wird konkret auf die Frage eingegangen, welche negativen Auswirkungen das staatliche Handeln im Wohnungsmarkt mit sich bringt. Es zeigt sich, dass die Beseitigung tatsächlicher oder vermeintlicher Ungerechtigkeiten durch staatliche Regulationen meist neue, in der Regel unvorhergesehene Ungerechtigkeiten mit sich bringt: So wirkt ein zu starrer Mieterschutz lähmend auf den Wohnungsmarkt und zu viel Wohnbauförderung führt nicht zwingend zu einer gerechteren Verteilung des zur Verfügung stehenden Wohnraums.

Abschliessend wird konstatiert, dass die beschriebenen Unzulänglichkeiten offenbar den Preis darstellen, den eine Gesellschaft für einen funktionierenden Mieterschutz und eine sinnvolle soziale Durchmischung ihrer Siedlungsräume zu zahlen bereit sein muss. Von einem Ausbau der staatlichen Markteingriffe wird hingegen abgeraten.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	I
Inhaltsverzeichnis	II
Abbildungsverzeichnis	IV
1 Einleitung	1
2 Ausgangslage und Problemstellung.....	3
2.1 Definitionen und Begriffe	3
2.2 Gesetzliche Rahmenbedingungen.....	4
2.2.1 Rechtliche Grundlagen auf Stufe Bund.....	5
2.2.1.1 Bundesverfassung.....	5
2.2.1.2 Gesetzesstufe.....	5
2.2.2 Gesetzliche Grundlagen im Kanton Zürich.....	6
2.2.3 Gesetzliche Grundlagen auf Gemeindeebene.....	7
2.3 Wohnungsmarkt und Wohnbaupolitik in der Stadt Zürich.....	8
2.3.1 Attraktivität der Stadt Zürich als Wohn- und Arbeitsort.....	8
2.3.2 Wohnungsknappheit in der Stadt Zürich.....	8
2.3.2.1 Rechtliche Grundlagen zur Bekämpfung der Wohnungsknappheit.....	9
2.3.2.2 Volksabstimmungen zur Wohnbaupolitik.....	9
2.3.2.3 Projekte des Stadtrats zur Wohnbauförderung.....	10
2.3.3 Gemeinnütziger Wohnungsbau	11
2.3.3.1 Grundlagen und Instrumente des gemeinnützigen Wohnbaus.....	11
2.3.3.2 Träger des gemeinnützigen Wohnbaus	12
2.3.4 Kritik am regulierten Wohnungsmarkt.....	14
2.3.4.1 Der Hauseigentümergeverband HEV.....	14
2.3.4.2 Kritik aus ökonomischer Sicht	14
3 Untersuchung / Datengrundlage	16
3.1 Fragestellung.....	16
3.2 Thesen.....	16
3.3 Datenmaterial.....	17

4	Resultate / Erkenntnisse	18
4.1	These 1	18
4.2	These 2	20
5	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	25
5.1	Fazit	25
5.2	Ausblick	26
	Literaturverzeichnis	V
	Selbständigkeitserklärung.....	VII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Rechtliche Grundlagen zu Mieterschutz und Wohnbauförderung	7
Abbildung 2: Wohnbevölkerung Stadt Zürich nach Wohnkategorie, 2004	13
Abbildung 3: Einkommen Stadt Zürich (Median).....	18
Abbildung 4: Durchschnittliche Mietpreise Stadt Zürich.....	19
Abbildung 5: Wohndauer der Mieter Stadt Zürich.....	21
Abbildung 6: Mietpreisentwicklung Stadt Zürich 1998 – 2006 (privater Markt)	22
Abbildung 7: Durchschnittlicher Mietzins nach Wohndauer Stadt Zürich	22

1 Einleitung

Wohnen ist ein Grundbedürfnis des Menschen. Egal ob im Ein- oder im Mehrfamilienhaus, in der Miet- oder der Eigentumswohnung, egal ob in einer Wohngemeinschaft, zusammen mit der Familie oder in einem Singlehaushalt – jeder Mensch muss irgendwo wohnen, er benötigt dabei eine bestimmte Menge Platz, hat nur begrenzte finanzielle Ressourcen um das Wohnen finanzieren zu können und knüpft nebenbei einen Grossteil seiner sozialen Kontakte an den Standort seiner Wohnung. Die eigene Bleibe ist eine der Hauptvoraussetzungen, um in einer modernen Gesellschaft überhaupt am sozialen Leben teilnehmen zu können. (Geitlinger-Wyss & Meile 2007, S. 16). Das Recht auf Wohnen ist derart zentral, dass es in Art. 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) vom 16. Dezember 1966 sogar völkerrechtlich festgeschrieben ist: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschliesslich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, (...)“ (Art. 11 Abs. 1 ICESCR).

Wie für jedes andere Produkt gibt es in unserer Gesellschaft auch für Mietwohnungen, Stockwerkeigentum, Einfamilienhäuser und alle übrigen Wohnformen einen Markt, auf dem die Anbieter (Hausbesitzer, Immobilienmakler, Investoren usw.) den Nachfragern (alle Personen, die auf der Suche nach einer geeigneten Unterbringung sind) gegenüberstehen, und auf dem Wohnraum als ökonomisches Gut gemäss den Prinzipien von Angebot und Nachfrage gehandelt wird. Nun ist es in einer modernen Marktwirtschaft westlichen Zuschnitts eine der zentralsten Fragen der Politik, ob und in welchem Grad ein Wirtschaftsbereich durch den Staat reguliert oder der „unsichtbaren Hand“ des Marktes überlassen wird. Komplette deregulierte Märkte gibt es kaum, faktisch ist jeder Wirtschaftsbereich in der einen oder anderen Form durch Gesetze geregelt und durch klare Rahmenbedingungen eingeschränkt. Gleichzeitig wurden in den letzten Jahrzehnten auch immer stärkere Bemühungen sichtbar, ehemals staatlich geplante Wirtschaftsbereiche stärker dem freien Wettbewerb auszusetzen, also mehr Markt zuzulassen (Mankiw & Taylor 2008, S. 131-152).

Aufgrund der oben beschriebenen besonderen sozialen Bedeutung des Wohnens gilt Wohnraum allerdings nicht als herkömmliches Produkt wie jedes andere. Es herrscht heutzutage ein breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens darüber, dass der Wohnungsmarkt nicht ungefiltert den freien Marktkräften überlassen werden darf (Schellenbauer 2011, S. 40). Auf Berichte über Wohnungsknappheit und steigende Mietzinse reagiert die Öffentlichkeit in der Regel besonders empfindlich und schnell wird dem Wohnungsmarkt in diesem Zusammenhang Marktversagen vorgeworfen. Die Öffentlichkeit vertraut den Steuerungseffekten, die Preise auf einem Markt normalerweise haben, nicht mehr in demselben Mass wie früher. Die Diskussionen zur Wohnungsthematik werden vorwiegend unter Gesichtspunkten der Verteilungsgerechtigkeit geführt und entsprechend laut werden staatliche Eingriffe zur „Bändigung“ des Marktes gefordert (Schellenbauer 2011, S. 5).

Tatsächlich hat sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt in den vergangenen Jahren verschärft. Insbesondere in den grossen städtischen Agglomerationen wie Zürich oder Genf herrscht akute Wohnungsknappheit, die sich unter anderem – je nach Quartier – in exorbitant hohen Mietzinsen äussert. Man spricht in diesem Zusammenhang oft von „Gentrifizierung“: Dabei zieht eine vorwiegend junge, urban geprägte Mittelschicht in ein zuvor unattraktives, allerdings zentral gelegenes Wohnquartier. Die Besitzer der örtlichen Liegenschaften sehen sich durch diese Entwicklung ermuntert, ihre Häuser und Wohnungen zu sanieren, was eine Aufwertung des Quartiers zur Folge hat. Dies führt allerdings auch zu steigenden Mieten, was zur Folge hat, dass die alteingesessenen, in der Regel sozial schwächeren Bewohner zusehends verdrängt werden, da sie sich die gestiegenen Mieten nicht mehr leisten können. Oftmals hört man in diesem Zusammenhang auch den synonym gebrauchten Begriff der „Seefeldisierung“, benannt nach dem im Zürcher Kreis 8 gelegenen Quartier Seefeld, in dem diese Entwicklung in den vergangenen Jahren besonders intensiv zu beobachten war (Hurni 2009, S. 5-6).

Dies alles hat dazu geführt, dass der Wohnungsmarkt heute einer der am stärksten regulierten Märkte der Schweiz ist. Gleichzeitig ist Zürich die Stadt mit dem höchsten Anteil an gemeinnützigem Wohnraum im Land. Die vorliegende Projektarbeit hat zum Ziel, die Auswirkungen staatlicher Regulationen auf den Wohnungsmarkt zu analysieren, und zwar exemplarisch am Beispiel der Stadt Zürich. Werden die von der Politik hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit gesteckten Ziele durch staatliche Markteingriffe erreicht? Welche negativen Folgeeffekte haben diese staatlichen Eingriffe und wie kann diesen begegnet werden? Diese und andere Fragen sollen im Rahmen einer eingehenden Analyse statistischer Daten der Stadt Zürich sowie der wichtigsten Studien zu diesem Themenkreis beantwortet werden.

2 Ausgangslage und Problemstellung

2.1 Definitionen und Begriffe

Zunächst gilt es, einige der in der vorliegenden Publikation oft verwendeten, wichtigen Begriffe und Zusammenhänge zu erklären und genauer zu definieren:

a) Wohnbaugenossenschaft

Unter einer Wohnbaugenossenschaft versteht man eine spezielle genossenschaftlich organisierte Eigentümerkategorie von Wohnungen. Die Mieter sind gleichzeitig Genossenschafter und wohnen in den von der Genossenschaft erbauten Gebäuden (Hurni 2009, S. 28). Wohnbaugenossenschaften gelten gemeinhin als Hauptträgerinnen des gemeinnützigen Wohnungsbaus (vgl. dazu auch Kap. 2.3.3.2).

b) Gemeinnütziger Wohnungsbau

„Gemeinnützig“ handelt gemäss landläufiger Meinung jemand, der dem Wohl der Allgemeinheit dient ohne gleichzeitig eigene wirtschaftliche Interessen zu verfolgen. Im Bereich des Wohnungsbaus ist damit die Bereitstellung günstigen Wohnraumes, ohne gleichzeitigen finanziellen Gewinn gemeint. Es sind insbesondere Wohnbaugenossenschaften und (kommunale) Wohnbaustiftungen, die diesbezüglich engagiert sind (Spori & Bühlmann 2010, S. 4).

c) Kostenmiete

Das Prinzip der Kostenmiete bedeutet, dass eine Wohnung höchstens kostendeckend, d. h. ohne Gewinn auf den Mietzins, bewirtschaftet werden darf. Wohnungen, die nach diesem Prinzip vermietet werden, sind im Schnitt deutlich günstiger als durchschnittliche Mietwohnungen. Sie sind dem freien Markt und somit der Spekulation entzogen. Die Kostenmiete ist das wichtigste Instrument, um preisgünstigen Wohnraum anbieten zu können (Spori & Bühlmann 2010, S. 6).

d) Marktmiete

Demgegenüber steht das Prinzip der Marktmiete. Dieses bedeutet, dass der Mietzins für eine Wohnung aufgrund der Summe erhoben wird, die jemand dafür zu bezahlen bereit ist (Hurni 2009, S. 6).

e) Baurecht

Das Baurecht ermöglicht das Bauen ohne den Erwerb von Grund und Boden. Dazu schliessen Bauherr und Grundeigentümer langfristige Baurechtsverträge ab. Dieses Vorgehen ist ein wichtiges Instrument im Zusammenhang mit der Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum: Es ermöglicht der Stadt, Bauland zu günstigen Konditionen an Wohnbaugenossenschaften abzugeben, geknüpft an die Vorgabe, darauf preisgünstigen Wohnraum zu erstellen und die Mieterschaft nach bestimmten, vorgegebenen

nen Kriterien auszuwählen (Statistik Stadt Zürich 2006, S. 25).

f) Wohnung

Was eine Wohnung ist, erscheint zunächst banal. Nichtsdestotrotz trägt eine klare Definition des Begriffes zur Klarheit bei. Das statistische Amt der Stadt Zürich (2006, S. 28) meint dazu:

Eine Wohnung ist eine in sich geschlossene Einheit (...) innerhalb eines Gebäudes und dient der Unterbringung eines oder mehrerer Privathaushalte. (...) Eine Wohnung muss eine Kocheinrichtung, eine Wasserversorgung und eine Heizung haben, und sie verfügt über einen eigenen Zugang entweder von aussen oder von einem gemeinsamen Bereich innerhalb des Gebäudes (Treppenhaus).

2.2 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Wie einleitend bereits erwähnt wurde, ist der Wohnungsmarkt einer der am stärksten regulierten Märkte der Schweiz. Dabei muss der Begriff „Wohnungsmarkt“ grundsätzlich eingeschränkt werden: Wohnungen, die nach dem reinen Prinzip der Kostenmiete bewirtschaftet werden, sind dem Markt entzogen. Der restliche Wohnraum wird auf dem freien Markt gehandelt, wobei Schellenbauer (2011, S. 22-23) etwas überspitzt anmerkt, dass die Etikette „freier Markt“ bei näherer Betrachtung irreführend ist: Tatsächlich ist der Markt so stark reguliert, dass ein Grossteil des nicht gemeinnützigen Wohnungsbestands zu Mietzinsen vermietet wird, die deutlich unter dem tatsächlichen Marktwert liegen.

Die gesetzlichen Grundlagen, die diesen Regulationen zugrunde liegen, finden sich auf allen drei staatlichen Ebenen sowie auf Verfassungs- Gesetzes und Verordnungsstufe. Das schweizerische Recht nähert sich dem Themenkreis Mieten, Wohnen und Wohnbauförderung grob gesehen auf zwei unterschiedlichen, allerdings inhaltlich eng miteinander verknüpften Schienen:

- Einerseits finden sich darin Bestimmungen, die den staatlichen Organen die *Förderung günstigen Wohnraums* erleichtern bzw. mehr oder weniger verbindlich vorschreiben.
- Andererseits regelt das Recht das Verhältnis von Mieter und Vermieter relativ restriktiv, dies in der Absicht, den Mieter vor missbräuchlichem Verhalten seitens des Vermieters zu schützen.
(Rohrbach 2012, S. 3)

Im Folgenden wird ein grober Überblick über die juristischen Rahmenbedingungen im Bereich des Wohnungsmarktes geboten.

2.2.1 Rechtliche Grundlagen auf Stufe Bund

Die rechtlichen Grundlagen zum Thema Wohnen und Mieten finden sich auf Stufe Bund einerseits in der Schweizerischen Bundesverfassung sowie andererseits im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz WEG und im schweizerischen Obligationenrecht.

2.2.1.1 Bundesverfassung

In der schweizerischen Bundesverfassung ist das Thema Wohnen an verschiedenen Stellen prominent genannt. So schreibt bspw. Art. 41 Bund und Kantone vor, sich dafür einzusetzen, dass „Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können“ (Art. 41 Abs. 1 Bst. e BV). Weiter steht zum Thema Wohnbauförderung in Art. 108 u. a.:

¹Der Bund fördert den Wohnungsbau (...) sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. ²Er fördert insbesondere die Beschaffung und Erschliessung von Land für den Wohnungsbau, die Rationalisierung und die Verbilligung des Wohnungsbaus sowie die Verbilligung der Wohnkosten. ³Er kann Vorschriften erlassen über die Erschliessung von Land für den Wohnungsbau und die Baurationalisierung. ⁴Er berücksichtigt dabei namentlich die Interessen von Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten (Art. 108 Abs. 1, 2, 3, 4 BV).

Zuletzt nennt die Bundesverfassung unter **Art. 109** folgende Grundsätze zum Thema Mietwesen: „Der Bund erlässt Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen, namentlich gegen missbräuchliche Mietzinse, sowie über die Anfechtbarkeit missbräuchlicher Kündigungen und die befristete Erstreckung von Mietverhältnissen“ (Art. 109 Abs. 1 BV).

2.2.1.2 Gesetzesstufe

Auf Gesetzesstufe greift der Bund hauptsächlich an zwei Orten regulierend in den Wohnungsmarkt ein: Mit dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) verfolgt der Bund gemäss Daeniker (2000, S. 9) drei Hauptziele:

- Verbesserungen der allgemeinen Grundlagen des Wohnungsbaus (...).
- Massnahmen zur Förderung von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus (...).
- Finanzierungshilfen und Massnahmen zur Verbilligung der Wohnkosten. (...) Der Bund unterstützt damit unter anderem den Bau, die Erneuerung und den Erwerb von preisgünstigen Mietwohnungen.

Gestützt auf das WEG hat der Bund bspw. im Kanton Zürich in den Jahren zwischen 1991 und 1999 die Erstellung, Sanierung und den Erwerb von 5183 Mietwohnungen gefördert (Daeniker 2000, S. 10).

Daneben ist das Mietrecht massgebend: Dieses ist im Schweizerischen Obligationenrecht in Art. 253-274, sowie, daraus abgeleitet, in der Verordnung *über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen* (VMWG) aus dem Jahr 1990 geregelt. Im Vordergrund stehen darin detaillierte Regelungen zum Schutze des Mieters vor Repressalien und Wucher seitens des Vermieters, da sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte die Auffassung durchgesetzt hatte, „dass Mieter unabhängig von der Marktlage in einer strukturellen Position der Schwäche sind und speziellen Schutzes bedürfen“ (Schellenbauer 2011, S. 40).

Betrachtet man die Geschichte des Mietrechts in der Schweiz, so zeigt sich, dass es darin kaum je längere Phasen gab, in denen das Verhältnis zwischen Mieter und Vermieter nicht reguliert war. Seit jeher greift der Bund aktiv in die Mietpreisgestaltung ein. Es waren insbesondere aussergewöhnliche Notlagen während der beiden Weltkriege, die das schweizerische Mietrecht während des 20. Jahrhunderts prägten (Schellenbauer 2011, S. 40).

Dominierendes Merkmal des im Jahr 1990 revidierten Mietrechts ist die Verankerung des Prinzips der Kostenmiete: Demnach ist dem Vermieter eine Erhöhung des Mietzinses nur dann möglich, wenn er dafür Kostenänderungen geltend machen kann (Art. 269a Bst. b OR). Demgegenüber wurde das Prinzip der Orts- und Quartierüblichkeit eingeführt (Art. 269a Bst. a OR). Darin heisst es: „Massgeblich für die Ermittlung der orts- und quartierüblichen Mietzinse (...) sind die Mietzinse für Wohn- und Geschäftsräume, die nach Lage, Grösse, Ausstattung, Zustand und Bauperiode mit der Mietsache vergleichbar sind.“ Mit dieser Bestimmung wurde demnach die Absicht verfolgt, gewisse Marktelemente in das Mietrecht einzubringen, und damit die starke Regulierung etwas zu lockern. Diese Bestimmungen schränken den Vermieter insbesondere während eines laufenden Mietverhältnisses ein, da sie es ihm beinahe unmöglich machen, den Mietzins zu erhöhen. Zu markanten Mietzinserhöhungen kommt es daher insbesondere bei einem Mieterwechsel (Zihlmann 1995, S 144-145).

2.2.2 Gesetzliche Grundlagen im Kanton Zürich

Die Kantonsverfassung des eidgenössischen Standes Zürich widmet sich in **Art. 110** mit folgendem Wortlaut der Förderung des gemeinnützigen Wohnbaus: „Kanton und Gemeinden fördern den gemeinnützigen Wohnungsbau und das selbst genutzte Wohneigentum“ (Art 110 KV).

Für die Umsetzung dieses Verfassungsartikels zuständig ist die *Fachstelle Wohnbauförderung*, angesiedelt im *Amt für Wirtschaft und Arbeit* (AWA) des Kantons Zürich. Die Tätigkeit der Fachstelle Wohnbauförderung ist auf das Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 sowie auf die daraus abgeleitete Wohnbauförderungsverordnung

(WBFV) vom 1. Juni 2005 gestützt. Diese beiden Erlasse ermächtigen den Kanton, die Sanierung und den Erwerb preisgünstiger Wohnungen für Personen mit niedrigen bis mittleren Einkommen und Vermögen zu fördern. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf Familien- und Alterswohnungen sowie auf Wohnungen für Behinderte (Daeniker 2000, S. 10-12).

Wichtigstes Fördermittel des Kantons sind zinslose und zinsgünstige Darlehen um den Bau und die Sanierung von Mietwohnungen zu unterstützen. Desweiteren legt der Kanton die Mietzinse für die von ihm unterstützten Bauten fest und definiert die Kriterien, die jemand hinsichtlich des Lohns oder des Einkommens erfüllen muss, um als Mieter akzeptiert zu werden (Fachstelle Wohnbauförderung Kanton Zürich, Website).

2.2.3 Gesetzliche Grundlagen auf Gemeindeebene

Wohnbaupolitik und -förderung waren im Kanton Zürich seit jeher auch klassische Gemeindeaufgaben. Diese können selbstständig und frei darüber bestimmen, ob und in welchem Masse sie eine kommunale Wohnbauförderung betreiben. Als wichtigstes Steuerungsinstrument dienen ihnen dabei die jeweiligen Bau- und Zonenordnungen. Wohnbauförderung erfolgt in der Regel durch die vergünstigte Abgabe von Bauland bzw. durch Baurechtsverträge mit Vorzugskonditionen. Unterstützung durch die kantonale Wohnbauförderung erfahren dabei nur diejenigen Gemeinden, die mindestens gleichwertige Leistungen erbringen – diese können auch von Dritten erbracht werden (Daeniker 2000, S. 13).

	Bund	Kanton Zürich	Stadt Zürich
Verfassung	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 41 Abs. 1 BV - Art. 108 BV - Art. 109 BV 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 110 KV 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 2 Abs. 1-4 GO
Gesetz	<ul style="list-style-type: none"> - Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) - Art. 253-274 OR 	<ul style="list-style-type: none"> - Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung 	<ul style="list-style-type: none"> - Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaues („Grundsätze 24“)
Verordnung		<ul style="list-style-type: none"> - Wohnbauförderungsverordnung (WBFV) 	<ul style="list-style-type: none"> - Reglement über das Rechnungswesen der von der Stadt Zürich unterstützten Wohnbauträger

Abbildung 1: Rechtliche Grundlagen zu Mieterschutz und Wohnbauförderung (Eigene Darstellung)

2.3 Wohnungsmarkt und Wohnbaupolitik in der Stadt Zürich

Die Stadt Zürich ist in Sachen Wohnbauförderung die mit Abstand aktivste Stadt der Schweiz. Dieses Kapitel widmet sich vertieft der aussergewöhnlichen Situation in der Stadt an der Limmat.

2.3.1 Attraktivität der Stadt Zürich als Wohn- und Arbeitsort

Der Kanton und insbesondere die Stadt Zürich sind als Wohn- und Arbeitsort ausgesprochen attraktiv. Entsprechend gross ist die Zuwanderung aus anderen Kantonen sowie aus dem Ausland: So stieg die Bevölkerung des Kantons Zürich im letzten Jahrzehnt um 150'000 Personen von 1,2 auf 1,35 Mio. Besonders frappant war das Bevölkerungswachstum zwischen 2007 und 2009 – in diesen drei Jahren nahm die Bevölkerung um 60'000 Personen zu. Grund dafür war die Einführung der uneingeschränkten Personenfreizügigkeit mit der EU im Juni 2007 (Rey 2011, S. 2).

Doch wie lässt sich die starke Sogwirkung der Region Zürich erklären? Städte, insbesondere grosse Metropolitanregionen wie Zürich, sind für junge, ambitionierte und gut ausgebildete Menschen seit jeher ein natürlicher Anziehungspunkt. Es ist der grosse Reichtum an Wissen, Kapital und menschlicher Arbeitskraft, der Städte zu wirtschaftlichen Motoren macht und als Wohn- und Arbeitsort immer attraktiver werden lässt. Dies gilt umso mehr in Zeiten der Globalisierung, in denen die Produktivitätsvorteile, die grosse Städte bieten, einen immer wichtigeren Standortfaktor im internationalen Umfeld darstellen. Eine der negativen Folgen dieses Erfolgs ist der gestiegene Nachfragedruck auf den städtischen Wohnraum (Schellenbauer 2011, S. 19-20). Ähnlich sieht dies Reto Föllmi (2008, S. 152-155), der unter anderem die Personenfreizügigkeit mit der EU für die steigenden Preise auf dem Wohnungsmarkt mitverantwortlich macht, indem er konstatiert, dass es „gerade in jüngster Zeit Indizien dafür“ gebe, „dass der Preisauftrieb bei Immobilien in den Schweizer Metropolitanregionen zumindest teilweise auf die Zuwanderung zurückzuführen ist. Sollte sich dieser Trend bestätigen, könnten die dadurch bedingten Verteilungseffekte politischen Sprengstoff bergen“.

Nicht zuletzt ist die Stadt Zürich eine der Städte mit der weltweit höchsten Lebensqualität – dies zeigt sich unter anderem in der Tatsache, dass die Limmatstadt in internationalen Ranglisten zur Lebensqualität stets einen der Spitzenplätze belegt. Dass diese hohe Attraktivität die Preise für Wohnraum verteuert, versteht sich von selbst – schliesslich möchte jeder da leben, wo es ihm am besten gefällt (Glauser et al. 2009, S. 5).

2.3.2 Wohnungsknappheit in der Stadt Zürich

Die notorische Knappheit an Wohnungen ist seit Jahren eines der drängendsten Probleme in der öffentlichen Diskussion in der Stadt Zürich. Die Bevölkerung ist entsprechend stark sen-

sibilisiert und erwartet von der Politik Lösungen, namentlich von der klar links dominierten Stadtregierung, dem Stadtrat¹.

Hauptziel der städtischen Wohnförderungs politik ist es, den Anteil nicht gewinnorientiert bewirtschafteter Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand der Stadt zu erhöhen. Damit soll es auch sozial weniger gut gestellten Schichten ermöglicht werden, trotz allgemein steigender Mietpreise innerhalb der Stadt wohnen zu können. Die Politik erhofft sich davon eine bessere soziale Durchmischung der Bevölkerung, denn, so wird im Abstimmungsbüchlein zur Wohnbauaktion 2011 argumentiert, „Ein gut funktionierendes Quartier- und Sozialleben setzt eine gute Durchmischung und damit Wohnungen auf unterschiedlichem Preisniveau voraus“ (Stadt Zürich 2011b, S. 8). Weiter wird an selber Stelle angeführt, die Bereitstellung von ausreichend günstigem Wohnraum sei „ein Grundbedürfnis für die Zentrums- und Wirtschaftsstadt Zürich“. Schellenbauer (2011, S. 21) sieht den Begriff der „Durchmischung“ allerdings kritisch, da er verschwommen sei und zudem empirisch schwierig fassbar.

2.3.2.1 Rechtliche Grundlagen zur Bekämpfung der Wohnungsknappheit

Die Wohnbauförderung ist in der Gemeindeordnung der Stadt Zürich sehr prominent bereits in **Art. 2** aufgeführt: „Die Gemeinde setzt sich aktiv für den Schutz, die Erhaltung und die Erhöhung des Anteils von preisgünstigen Wohnungen (...) ein und verpflichtet sich dem Ziel einer sozialen Durchmischung in allen Quartieren und der Sicherung von Familienwohnungen“ (Art. 2^{quater5} Abs. 1 GO). Die Gemeindeordnung geht dabei aber noch weiter als die gesetzlichen Vorschriften auf Bundes- und Kantonsebene, indem sie bspw. auch die Förderung ökologisch vorbildlicher Wohnungen zu günstigen Preisen (Art. 2^{quater5} Abs. 2 GO) oder den aktiven Ausbau des Anteils gemeinnütziger Wohnungen verlangt: „Sie sorgt dafür, dass sich die Zahl der Wohnungen im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgerinnen oder Wohnbauträgern, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip kostendeckender Mieten verpflichtet sind, stetig erhöht“ (Art. 2^{quater5} Abs. 4 GO).

Weiter stützt sich die Wohnbaupolitik der Stadt Zürich einerseits auf das städtische Rechnungsreglement (Reglement über das Rechnungswesen der von der Stadt Zürich unterstützten Wohnbauträger) sowie die so genannten „Grundsätze 24“ aus dem Jahr 1924 (Grundsätze betreffend die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaues).

2.3.2.2 Volksabstimmungen zur Wohnbaupolitik

Betrachtet man die Ergebnisse derjenigen Abstimmungen, die in den letzten Jahren zu den Themen Wohnungsknappheit und Wohnbauförderung stattgefunden haben, so wird einem die

¹ Der neunköpfige Stadtrat setzt sich Parteipolitisch folgendermassen zusammen: 4 SP, 2 GP, 2 FDP, 1 CVP (Stand Herbst 2012)

enorme Bedeutung des Themas für die stadtzürcher Bevölkerung bewusst. Alleine in den letzten drei Jahren wurden drei Vorlagen zum Thema mit grosser Mehrheit angenommen:

- a) **„Volksinitiative für bezahlbare Wohnungen und Gewerberäume in der Stadt Zürich“**, 13. Juni 2010.
Die Initiative forderte, dass der Grundsatz der Kostenmiete auf alle Wohnungen der städtischen Liegenschaftsverwaltung, auch auf diejenigen an bester Lage in der Innenstadt, angewendet und dies in der Gemeindeordnung festgeschrieben werden soll (Stadt Zürich 2010, S. 9-13). Die Initiative wurde trotz einer Nein-Parole des Stadtrats mit 70,9 Prozent Ja-Stimmen angenommen.
- b) **„Wohnbauaktion 2011, Rahmenkredit von 30. Mio. Franken (...)“**, 4. September 2011.
Sechs Jahre nach dem letzten wurde auch dieser Rahmenkredit im Rahmen der Wohnbauaktion 2011 vom Stimmvolk angenommen – mit über 81 Prozent Ja-Stimmenanteil (Stadt Zürich 2011b, S. 8-12).
- c) **Wohnpolitischer Grundsatzartikel in der Gemeindeordnung: „Bezahlbare Wohnungen für Zürich“**, 27. November 2011.
Der gemeinderätliche Gegenvorschlag zu vier später zurückgezogenen Volksinitiativen ähnlichen Inhalts forderte die Erhöhung des Anteils gemeinnütziger Wohnungen am Wohnungsmarkt von heute einem Viertel auf einen Drittel bis 2050 sowie die Verankerung dieser Vorgabe in der Gemeindeordnung. Obwohl Zürich bereits heute über den schweizweit höchsten Anteil an nicht-gewinnorientiertem Wohnraum verfügt, wurde auch diese Vorlage angenommen, mit einem Ja-Stimmenanteil von sagenhaften 75,9 Prozent (Stadt Zürich 2011a, S. 11-14).

Diese drei Beispiele zeigen eindrücklich, wie tief der Wunsch nach mehr staatlichen Eingriffen in der Bevölkerung der Stadt Zürich verankert ist. Marktwirtschaftliche und liberale Konzepte haben in der Limmatstadt – zumindest in Sachen Wohnen und Mieten – nicht den Hauch einer Chance. Die Bevölkerung misstraut dem freien Wettbewerb zutiefst und stärkt somit der Wohnbauförderungspolitik des Stadtrats den Rücken.

2.3.2.3 Projekte des Stadtrats zur Wohnbauförderung

Seine Wohnbaupolitik hat der Stadtrat in den vergangenen Jahrzehnten wiederholt an speziellen Förderprojekten festgemacht, im Rahmen derer konkrete Ziele, wie zum Beispiel zur Anzahl neu zu erstellender Wohnungen, erreicht werden sollten. Folgende beiden Projekte der letzten Jahre sind dabei hervorzuheben:

a) **10'000 Wohnungen in 10 Jahren**

Nachdem immer mehr Familien aus der Stadt wegzogen, formulierte der Stadtrat 1998 als Legislatorschwerpunkt das Ziel, die nötigen Rahmenbedingungen zu schaffen, da-

mit innerhalb von zehn Jahren zusätzliche 10'000 grosse und attraktive Wohnungen entstehen können.

b) Wohnen für alle 2002 – 2006

Als Ergänzung zum obigen Projekt formulierte der Stadtrat 2002 im Projekt „Wohnen für alle“ u. a. folgende Ziele: Förderung fehlender Wohnungssegmente (z. B. grosse Wohnungen); notwendige Erneuerung des Wohnungsbestandes und dessen Anpassung an heutige Bedürfnisse; Unterstützung von zielgruppenspezifischen Wohnungsprojekten (Studenten-, Alters- oder sonstige Wohnungen).

Im Nachhinein wertet der Stadtrat die beiden Projekte als Erfolg. Insbesondere das Ziel, 10'000 neue Wohnungen auf dem Markt neu zu schaffen, wurde gar noch übertroffen (Stadtentwicklung Zürich 2006, S. 19). Hier muss allerdings die Frage erlaubt sein, wie viele dieser Wohnungen nicht auch ohne das Dazutun der Politik gebaut worden wären.

2.3.3 Gemeinnütziger Wohnungsbau

Wie aus den gesetzlichen Grundlagen deutlich hervorgeht, ist die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus die wichtigste Waffe des Stadtrates zur Bekämpfung der städtischen Wohnungsknappheit. Der gemeinnützige Wohnungsbau hat in der Stadt Zürich eine lange Tradition. Bereits 1907 erbaute die Stadt angesichts der damaligen Wohnungsnot eine erste städtische Wohnsiedlung. 1924 lieferte sie die rechtlichen Grundlagen für weitere Fördermassnahmen (Stadt Zürich 2011b, S. 8). Heute sind 25 Prozent der Wohnungen in der Stadt Zürich dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuzurechnen – in absoluten Zahlen sind dies rund 50'000 Wohnungen (Stadtentwicklung Zürich 2006, S. 17). Davon entfallen 19 Prozent auf Wohnbaugenossenschaften, der Rest auf städtische und private Stiftungen und Vereine, AGs und sonstige kommunale Wohnbauträger. Zürich ist damit die Stadt mit dem mit Abstand höchsten Anteil an gemeinnützigem Wohnungsbau in der Schweiz (Hurni 2009, S. 6).

2.3.3.1 Grundlagen und Instrumente des gemeinnützigen Wohnbaus

Hauptmerkmal des gemeinnützigen Wohnraums ist die strikte Pflicht zur Anwendung der Kostenmiete. Das bedeutet sowohl für Wohnbaugenossenschaften als auch für alle anderen Anbieter preisgünstigen Wohnraumes, dass sie auf die für ihre Wohnungen erhobenen Mietzinse keinen Gewinn erwirtschaften dürfen, sondern diese kostendeckend ausgestalten müssen. Gleichzeitig dürfen sie nur diejenigen Personen als Mieter akzeptieren, die bestimmte Kriterien bezüglich Einkommen, Vermögen und anderen Merkmalen erfüllen.

Demgegenüber können Vermieter, die Ihre Wohnungen auf dem freien Markt anbieten, die Höhe des geforderten Mietzinses selber bestimmen – innerhalb der engen Grenzen, die das Mietrecht ihnen vorgibt, versteht sich. Sie wenden das Prinzip der Marktmiete an, streben also grundsätzlich einen Gewinn aus der Vermietung ihrer Liegenschaften an. Auch sind sie bei der Auswahl ihrer Mieter frei. Gemäss Schellenbauer (2011, S. 23) führt dieser Hauptunter-

schied zwischen dem gemeinnützigen Wohnungsbau und dem freien Markt zu frappanten Mietzinsunterschieden: So sind gemeinnützige Wohnungen je nach Grösse im Schnitt 30-35 Prozent günstiger als Wohnungen auf dem freien Markt. Der gemeinnützige Wohnungsbau erfüllt somit eine wichtige soziale Funktion, indem er es auch Personen und Familien mit einem geringen Einkommen ermöglicht, in der Stadt zu wohnen, was eine sinnvolle Durchmischung der Bevölkerung zur Folge hat (Stadtentwicklung Zürich 2006, S. 17).

Folgende Förderinstrumente stehen dem Zürcher Stadtrat für seine Wohnbaupolitik zur Verfügung:

- Abgabe von Land im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger zu günstigen Konditionen,
 - zinsgünstige Hypotheken im 2. Rang,
 - Übernahme von Anteilscheinen bei Genossenschaften und Bereitstellung von Stiftungskapital,
 - Erstellung eigener Wohnsiedlungen.
- (Stadt Zürich 2011a, S. 13)

Die benötigten finanziellen Mittel stellt die Stadt mittels spezieller Kreditbeschlüsse bereit, den sogenannten „Wohnbauaktionen“, über die im regelmässigen Abstand von einigen Jahren abgestimmt wird (Stadt Zürich 2011b, S. 8).

2.3.3.2 Träger des gemeinnützigen Wohnbaus

Zur Bereitstellung gemeinnützigen Wohnraums sind grob folgende beiden Hauptakteure zu nennen: Erstens die Wohnbaugenossenschaften und zweitens diverse Wohnbauförderungsinstitutionen im Besitz der Stadt.

a) Wohnbaugenossenschaften

Erste Baugenossenschaften entstanden Ende des 19. Jahrhunderts, als die Situation auf dem Wohnungsmarkt für breite Schichten immer schwieriger wurde. In den 30er-Jahren sowie von 1945-1955 kam es zu eigentlichen Boomphasen – nach dem Krieg waren Baustoffe teuer und somit das Bauen für Private nicht genügend lukrativ (Hurni 2009, S. 6). Im Verlauf des 20. Jahrhunderts hatten die Baugenossenschaften vor allem in den Städten eine wichtige Bedeutung erlangt. Zürich ist heute die Stadt mit dem grössten prozentualen Anteil genossenschaftlicher Wohnungen am gesamten Wohnungsmarkt in der Schweiz: So lebten im Jahr 2004 76'006 Personen in 37'112 Genossenschaftswohnungen, verteilt auf über 100 verschiedene Genossenschaften, was einem Anteil von 20,8 Prozent an der gesamten städtischen Bevölkerung entspricht.

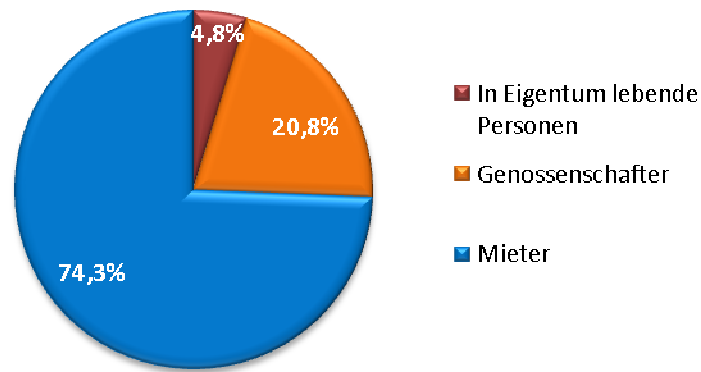


Abbildung 2: Wohnbevölkerung Stadt Zürich nach Wohnkategorie, 2004
(Statistik Stadt Zürich 2006, S. 4)

Betrachtet man die Verteilung der Genossenschaftswohnungen innerhalb der Stadt Zürich stellt man fest, dass die Anzahl Genossenschaftswohnungen in denjenigen Quartieren mit der niedrigsten Wohnqualität am höchsten ist und umgekehrt: Glauser et al. (2009, S. 5) haben in ihrer Studie die Wohnqualität in den Zürcher Quartieren untersucht. Erwartungsgemäss ist die Wohnqualität in den „exklusiven“ und teuren Kreisen 1, 6, 7 und 8 am höchsten und gleichzeitig die Anzahl Genossenschaftswohnungen sehr niedrig². Die tiefste Wohnqualität attestiert die Studie dagegen dem Stadtkreis 12 (Schwamendingen). Hier liegt die Quote an Genossenschaftswohnungen mit 40 Prozent doppelt so hoch wie im städtischen Durchschnitt (Hurni 2009, S. 5).

b) Städtische Wohnbauförderungsinstitutionen

Die wichtigste städtische Institution zur Förderung preisgünstigen Wohnraums ist die städtische Liegenschaftsverwaltung. Sie vermietet neben Wohnungen auch Gewerberäume, Restaurants, Garagen usw. und hält in ihrem Portfolio rund 10'000 Mietobjekte (Stadt Zürich 2010, S. 10). Die Grundlagen für deren Bewirtschaftung sind in der Verordnung über die Grundsätze der Vermietung (AS 846.100) geregelt. Gemäss dieser ist das Ziel eine gute soziale Durchmischung der Mieterschaft. Weiter sollen „Personen (...), die auf dem freien Wohnungsmarkt benachteiligt sind“ sowie „Personen, die mit Kindern zusammenleben“ Vorrang geniessen.

Weitere wichtige Pfeiler der städtischen Wohnbauförderung sind: Die „Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen (PWG)“, die über insgesamt 1059 Wohnungen verfügt, die sie zu moderaten Mietzinsen vermietet; die „Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien“, deren Wohnungen ausschliesslich an Familien mit mehr als drei Kindern und niedrigem bis mittlerem Einkommen vermietet werden. Sie verfügt über 511 Wohnungen und Einfamilienhäuser; und schliesslich

² Gemäss dem statistischen Amt der Stadt Zürich (2006, S. 3) gibt es im Kreis 1 keine einzige Genossenschaftswohnung und in den Kreisen 7 und 8 bleibt deren Anteil unter 5 Prozent.

die „Stiftung Alterswohnungen der Stadt Zürich“, die ihre 1928 Wohnungen ausschliesslich an ältere, weniger bemittelte Personen vergibt (Stadt Zürich 2010, S. 10).

2.3.4 Kritik am regulierten Wohnungsmarkt

Ob und in welchem Ausmass ein Markt den Kräften des freien Wettbewerbs ausgesetzt oder durch staatliche Eingriffe reguliert wird, ist eine ausgesprochen politische Frage, die in einem liberalen Rechtsstaat über alle staatlichen Ebenen hinweg nach klaren demokratischen Spielregeln beantwortet wird. Insofern sind die oben beschriebenen Massnahmen, die in Bund, Kantonen und Gemeinden zur Milderung der Wohnungsknappheit ergriffen wurden, allesamt als Resultat eines jahrelangen Dialogs zwischen den massgebenden politischen Stakeholdern zu werten. Gleichzeitig erscheint es selbstverständlich, dass nicht alle politischen Lager mit den heute geltenden Regeln einverstanden sind. Insbesondere Politiker mit einer liberalen, staatskritischen Grundhaltung sind der Meinung, dass Märkte so frei wie möglich spielen sollten und zu starke staatliche Eingriffe den Wettbewerb verzerren und der Wirtschaft damit schaden.

2.3.4.1 Der Hauseigentümergebiet HEV

An vorderster Front kämpft seit jeher der Hauseigentümergebiet HEV gegen staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt. Früh kritisierte der Verband, der die Interessen von Hauseigentümern und Vermietern in der ganzen Schweiz vertritt, die Wohnbauförderung in der Stadt Zürich. Zur Situation kurz nach dem Ersten Weltkrieg steht in der Festschrift zum 125-Jah Jubiläum des HEV Zürich beispielsweise folgendes: „Der Hauseigentümergebiet (...) kritisierte die Stadt, dass sie mit (...) der Schaffung eines Mietamtes, das die Zinserhöhungen auf ein Minimum beschränkte, dazu beitrug, dass die private Bautätigkeit lahmgelegt wurde, und jetzt unter «horrenden Verlusten» Millionenbauprojekte durchzog“ (Decurtins et al. 2011, S. 17-18). Auch gegen das aus seiner Sicht zu restriktive Mietrecht setzt sich der Verband seit seiner Gründung vehement ein. Dieses bezweckt hauptsächlich eine bewusste Tiefhaltung der Mietzinse, was aus Sicht des HEV ein gesetzgeberisches Überbleibsel aus Kriegszeiten ist, das abgeschafft werden sollte (Decurtins et al. 2011, S. 23).

2.3.4.2 Kritik aus ökonomischer Sicht

Aus ökonomischer Perspektive spricht tatsächlich einiges gegen staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt. Hauptkritikpunkt ist die Ausschaltung der üblichen Marktmechanismen im Wohnungsmarkt: Auf einem freien, nicht regulierten Markt kommt den Preisen eine wichtige Signalfunktion zwischen dem Anbieter und dem Abnehmer eines Produktes zu. Der Abnehmer ist bereit, einen bestimmten Höchstbetrag für ein Produkt zu bezahlen und der Anbieter ist bestrebt, mit seiner Preisbildung möglichst nahe an diesen Höchstbetrag heranzukommen, um so das Maximum an Profit zu erwirtschaften (Mankiw & Taylor 2008, S. 76). Auf dem

stark regulierten schweizerischen Wohnungsmarkt kommt diese Signalfunktion nur bedingt zum Tragen, da die Preise für das Produkt „Wohnen“, also die Mietzinse, von der Anbieterseite nur unter ganz bestimmten Bedingungen und stark eingeschränkt angepasst werden können. Dies führt zu Marktungleichgewichten, die wiederum mangelhafte Investitionsanreize zur Folge haben können (Jaeger & Bühler 1995, S. 59).

Darüberhinaus hat die Wohnungspolitik der öffentlichen Hand beträchtliche Umverteilungseffekte zur Folge: So führt bspw. die städtische Praxis, Wohnungen zu bauen und ohne Gewinn zu bewirtschaften, bzw. eigenes Land zu Vorzugskonditionen an Wohnbaugenossenschaften abzugeben, zu nicht unerheblichen Opportunitätskosten: die Stadt verzichtet freiwillig auf Erträge, die sie mit dem Land bei gewinnbringender Vermarktung hätte erzielen können. Doch auch auf dem freien Markt führen staatliche Wohnbauförderung und ein restriktives Mietrecht zu Opportunitätskosten: In einem unregulierten Markt könnten die Hauseigentümer deutlich höhere Mieterträge erzielen, als es ihnen im heute gültigen System möglich ist. Einerseits entgehen dadurch der öffentlichen Hand Steuererträge aufgrund tieferer Gewinne der Immobilienbesitzer und Anleger und andererseits müssen auch Teilhaber an Kollektivgefässen wie bspw. Pensionskassen auf Erträge verzichten (Schellenbauer 2011, S. 27-28).

Es zeigt sich: Wohnbauförderung und Mieterschutz sind für die Gesellschaft nicht gratis zu haben. Die entstehenden volkswirtschaftlichen Kosten werden auf die Allgemeinheit, d. h. auf den Steuerzahler überwältigt. Gleichzeitig profitiert die Mieterschaft natürlich auch von den getroffenen Massnahmen – ob der Mittelstand letztlich Profiteur oder Leidtragender der vielfältigen Umverteilungswirkungen ist, oder ob am Ende gar ein Nullsummenspiel resultiert, lässt sich nicht abschliessend beurteilen.

3 Untersuchung / Datengrundlage

In den ersten beiden Kapiteln dieser Projektarbeit wurde detailliert aufgezeigt, welche Probleme die enorme Nachfrage und das knappe Angebot auf dem Wohnungsmarkt mit sich bringen, insbesondere in einer grossen, wirtschaftlich starken und international vernetzten Stadt wie Zürich. Gleichzeitig wurde dargelegt, welche rechtlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz bestehen, welche Ansätze von den politischen Entscheidungsträgern verfolgt werden und welche Fördermittel ihnen dabei zur Verfügung stehen, um diese Probleme lösen oder zumindest mildern zu können. Zuletzt wurde auch die politische und ökonomische Kritik an einer Regulierung des Wohnungsmarktes aufgezeigt.

3.1 Fragestellung

Auf den folgenden Seiten soll nun die Frage geklärt werden, ob die Politik ihre Zielsetzungen durch die getroffenen Massnahmen und die bestehenden Gesetze erreichen konnte oder ob die Regulierungen des Wohnungsmarktes und die Eingriffe in die Vertragsfreiheit zwischen Mieter und Vermieter keine oder gar negative Wirkungen erzielen.

Gemäss Mankiw und Taylor (2008, S. 143) ist es eine ökonomische Binsenweisheit, dass staatliche Eingriffe in das Preisgefüge meist schädlich sind und zu neuen Ungerechtigkeiten führen – oftmals schaden sie gar ausgerechnet jenen, denen eigentlich hätte geholfen werden sollen. Basierend auf dieser Erkenntnis werden im Folgenden zwei kritische Thesen erarbeitet, die anhand der zur Verfügung stehenden Daten und Studien überprüft werden sollen. These 1 behandelt das Thema Wohnbauförderung und These 2 die regulatorischen Effekte des schweizerischen Mietrechts.

3.2 Thesen

These 1:

Die stadtzürcherische Wohnbauförderung ist nicht in der Lage, eine effiziente und gerechte Verteilung des von ihr zur Verfügung gestellten vergünstigten Wohnraums sicherzustellen.

„Gerechtigkeit“ ist ein höchst subjektiver Begriff und daher als empirisch fassbare Kategorie ungeeignet. Nichtsdestotrotz soll die These anhand der folgenden Grundannahme überprüft werden: Das durchschnittliche Einkommen eines Genossenschafters unterscheidet sich von demjenigen eines Mieters auf dem privaten Markt im selben Masse wie sich der durchschnitt-

liche Mietpreis einer Genossenschaftswohnung vom Preis einer Wohnung auf dem privaten Markt unterscheidet.

These 2:

Der staatliche Eingriff in die Preisgestaltung des Vermieters führt zu Marktverzerrungen und weiteren unerwünschten Nebeneffekten.

Das schweizerische Mietrecht setzt dem Vermieter beim festlegen des Mietzinses, den er für die von ihm vermietete Wohnung verlangen kann, enge Grenzen. Der Gesetzgeber greift also in die Preisgestaltung des Anbieters ein. Dies ist allerdings meist nicht unproblematisch: „Sobald die Politiker die Preise durch gesetzliche Vorschriften setzen, verdunkeln und verfälschen sie die Marktsignale, die gewöhnlich zur Allokation der gesellschaftlichen Ressourcen führen“ (Mankiw & Taylor 2008, S. 143). Ob und in welchem Ausmass dies auch im Wohnungsmarkt der Stadt Zürich geschieht, soll nachfolgend überprüft werden.

3.3 Datenmaterial

Zur Untersuchung werden aus einer Reihe von Studien des statistischen Amtes Zürich sowie der Stadtentwicklung Zürich soziodemographische Daten wie Wohnsituation oder Einkommen der stadtzürcher Bevölkerung ausgewertet und miteinander verglichen. Die wichtigsten Daten stammen aus der Mietpreisstrukturerhebung 2006 der Stadt Zürich (Glauser 2008) sowie der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE (Stadtentwicklung Zürich 2011).

Zuletzt bleibt anzumerken, dass das vorhandene Datenmaterial nicht die nötige Tiefe besitzt, um damit streng wissenschaftlich erhärtete Aussagen begründen zu können. Nichtsdestotrotz erlauben die vorhandenen Zahlen durchaus aussagekräftige Rückschlüsse auf gewisse Zusammenhänge.

4 Resultate / Erkenntnisse

4.1 These 1

Die stadtzürcherische Wohnbauförderung ist nicht in der Lage, eine effiziente und gerechte Verteilung des von ihr zur Verfügung gestellten vergünstigten Wohnraums sicherzustellen.

Wie bereits verschiedentlich dargelegt, betreibt die Stadt Zürich Wohnbauförderung, um denjenigen Personen das Wohnen in der Stadt zu ermöglichen, die es sich ansonsten finanziell nicht leisten könnten. Folgerichtig müssten die Bewohner von gemeinnützigen- und Genossenschaftswohnungen im Durchschnitt ein weniger hohes Einkommen haben, als die Bewohner von Wohnungen auf dem freien Markt. Desweiteren müsste die Einkommensdifferenz zwischen den beiden Gruppen ca. 30 Prozent betragen, da gemeinnützige Wohnungen heute im Durchschnitt rund 30 Prozent günstiger sind als diejenigen auf dem freien Markt (vgl. Kapitel 2.3.4).

Um dies zu überprüfen, sind zunächst einmal die Einkommensverhältnisse der Einwohner der Stadt Zürich zu betrachten. Die folgende Grafik zeigt die mittleren Einkommen einerseits in der ganzen Stadt und andererseits in den Stadtkreisen 2, 3, 7 und 12 – diese wurden aufgrund ihrer Stellung im Ranking „Wohnqualität in der Stadt Zürich“ (Glauser et al. 2009, S. 22) ausgewählt. Der beliebte Kreis 7 nimmt darin den zweiten und der Stadtkreis 12 (Schwamendingen) den zweitletzten Platz ein. Die Kreise 2 und 3 finden sich in der Mitte des Rankings, der Kreis 2 schneidet knapp über- und der Kreis 3 knapp unterdurchschnittlich ab.

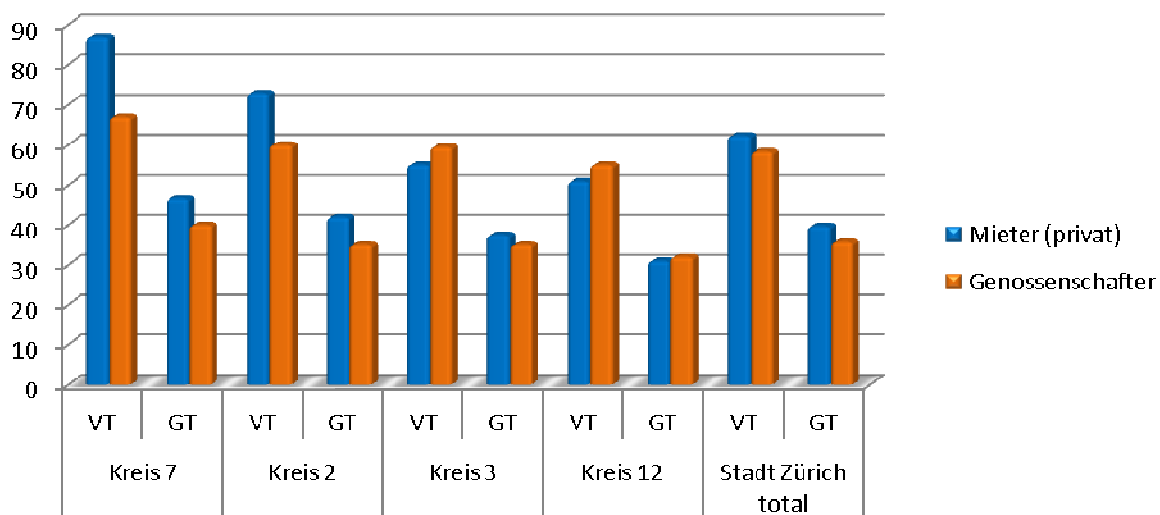


Abbildung 3: Einkommen Stadt Zürich (Median) in Tausend Franken, nach Wohnkategorie, Quartier und Steuertarif³ (Statistik Stadt Zürich 2006, S. 11. Eigene Darstellung)

³ Alleinstehende werden gemäss Grundtarif (GT) besteuert, der Verheiratetentarif (VT) gilt für Ehepaare.

Es zeigt sich, dass die oben geäußerte Annahme stimmt, die Einkommen der Mieter privater Wohnungen seien über die gesamte Stadt hinweg gesehen höher als diejenigen der Genossenschafter. Dies ist allerdings in einem geringeren Mass der Fall als erwartet, nämlich 6,9 Prozent (VT) bzw. 11,2 Prozent (GT). Das Bild ändert sich, wenn man die einzelnen Stadtkreise ansieht: In den Kreisen 2 und 7, beides überdurchschnittlich beliebte Wohnquartiere, liegen die Einkommen der „Privaten“ höher als diejenigen der Genossenschafter, und zwar deutlicher als im städtischen Schnitt.

Die Zahlen zu den beiden Kreisen 3 und 12, beides von Arbeitersiedlungen geprägte, wenig attraktive Quartiere mit einem hohen Ausländeranteil, zeigen hingegen eine andere Situation: Im Kreis 3 liegen die durchschnittlichen Einkommen der beiden Gruppen beinahe gleich hoch und in Schwamendingen haben die Bewohner von Genossenschaftssiedlungen gar ein höheres durchschnittliches Einkommen und somit auch einen höheren sozialen Status als die Mieter in privaten Wohnhäusern.

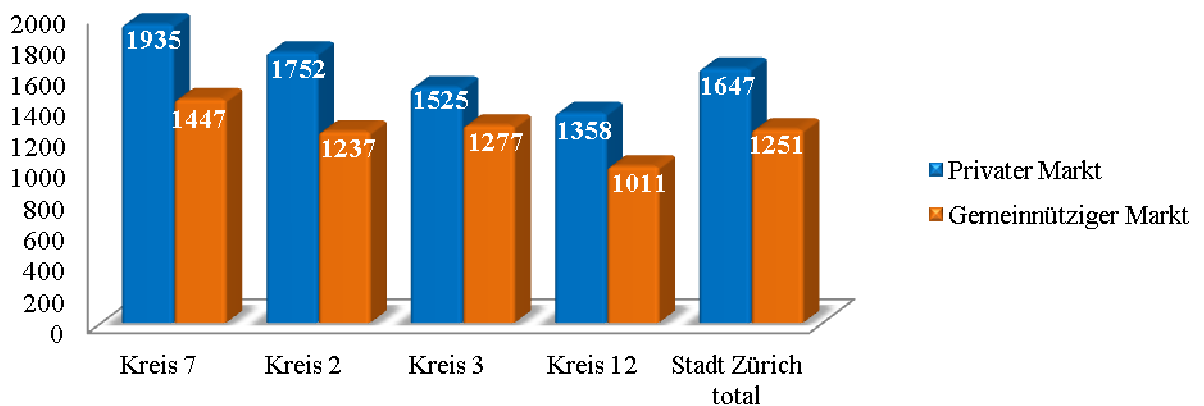


Abbildung 4: Durchschnittliche Mietpreise Stadt Zürich, nach Wohnkategorie, Quartier und Steuertarif (Glauser 2008, S. 10-11. Eigene Darstellung)

Betrachtet man nun die durchschnittlichen Mietpreise in der Stadt und in den vier ausgesuchten Quartieren, so ergibt sich folgendes Bild: im städtischen Durchschnitt ist eine Wohnung des privaten knapp 32 Prozent teurer als eine Wohnung des gemeinnützigen Marktes. Dasselbe in den Kreisen 2 und 7 – hier ist eine private Wohnung 41 respektive 34 Prozent teurer als eine gemeinnützige. Auch in den Arbeiterquartieren 3 und 12 sind die privaten Wohnungen teurer. Dies ist hinsichtlich der Tatsache, dass die Bewohner der günstigeren Wohnungen offenbar durchschnittlich gleich viel (Kreis 3) oder gar mehr (Kreis 12) verdienen als die Bewohner der teureren Wohnungen, doch recht überraschend und vor dem Hintergrund der städtischen Wohnbaupolitik nicht ganz verständlich. Die Absicht der Politik, durch die Förderung von Wohnbaugenossenschaften Wohnraum für sozial minderbemittelte Schichten zu schaffen, wird durch dieses Resultat ad absurdum geführt. Es stellt sich die Frage, ob diese Verhältnisse von der Politik gewollt sind und falls ja, weshalb.

Um auf diese Frage eine schlüssige Antwort geben zu können, muss zunächst die spezielle Situation im Stadtkreis 12 erörtert werden. Schwamendingen ist seit jeher ein traditionelles Arbeiterquartier, das noch im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts dörflichen Charakter hatte. Mit dem Aufschwung der Nachkriegsjahre wuchs der Bedarf an preisgünstigem Wohnraum im Quartier. In keinem anderen Stadtkreis ist der Anteil an genossenschaftlichem Wohnraum auch nur annähernd so hoch wie in Schwamendingen: Er beträgt 40 Prozent und liegt damit doppelt so hoch wie im städtischen Durchschnitt. Schwamendingen ist geprägt von einem stark überalterten Gebäudebestand, einem hohen Ausländeranteil und von einer Bevölkerung mit einem generell tiefen sozialen Status (Hurni 2009, S. 7-9).

Es drängt sich somit die Annahme auf, dass Schwamendingen ein Quartier mit einem derart niedrigen sozialen Status ist, dass den Wohnbaugenossenschaften hier die Aufgabe zukommt, eine soziale Durchmischung nach oben zu gewährleisten, d. h. Personen und Familien mit einem überdurchschnittlich hohen sozialen Status im Quartier anzusiedeln. Dies wird in einer Studie des statistischen Amtes der Stadt Zürich zu den Wohnbaugenossenschaften in Schwamendingen von verschiedenen Experten bestätigt: In den Schwamendinger Genossenschaften finden nicht mehr hauptsächlich die sozial Schwächsten Wohnraum, sondern in erster Linie mittelständische Familien. Die Genossenschaften heben somit den sozialen Status des Quartiers, anstatt ihn zu senken (Hurni 2009, S. 24).

Diese Effekte mögen aus sozialpolitischer Sicht erwünscht sein, doch sind sie es auch aus der Perspektive der Verteilungsgerechtigkeit? Darf es sein, dass die Allgemeinheit günstigen Wohnraum finanziert, der dann durchschnittlich besser verdienenden Personen zugute kommt? Dies ist besonders aufgrund der Tatsache irritierend, dass die städtische Wohnbauförderung stets mit dem Verweis auf die missliche Lage der sozial schlechter gestellten Schichten auf dem Wohnungsmarkt gerechtfertigt wird.

Das Beispiel Schwamendingen zeigt, dass es ausserordentlich schwierig ist, durch staatliche Eingriffe in einen Markt die Verteilungsgerechtigkeit zu verbessern. *These 1* kann aufgrund der gemachten Beobachtungen also durchaus bejaht werden.

4.2 These 2

Der staatliche Eingriff in die Preisgestaltung des Vermieters führt zu Marktverzerrungen und weiteren unerwünschten Nebeneffekten.

Wie in Kapitel 2.2.1.2 dargelegt wurde, ist eines der zentralen Elemente des Mietrechts die Regelung, dass der Anbieter den Preis für das Produkt „Wohnen“, also den Mietzins, nur unter sehr restriktiven Bedingungen erhöhen kann. Im Zuge eines Mieterwechsels ist eine Mietzinserhöhung unter Berufung auf das Prinzip der Orts- und Quartierüblichkeit durchaus möglich, bleibt allerdings rechtlich anfechtbar (Art. 269a Bst. a OR). Im Rahmen eines laufenden Mietverhältnisses ist es dem Vermieter jedoch kaum möglich, den Mietzins signifikant zu

erhöhen⁴. Auch kann der Vermieter ein Mietverhältnis nicht ohne weiteres kündigen, dies ist in der Regel erst bei grobem Fehlverhalten des Mieters möglich.

Hat man also einmal eine Wohnung erhalten, kann man davon ausgehen, dass sich der dafür geschuldete Mietzins mittel- bis langfristig höchstens geringfügig verändern wird. Diese klar auf den Schutz des Mieters ausgerichtete Regelung hat zur Folge, dass sich der Mietzins für ein Objekt mit zunehmender Belegungsdauer immer weiter vom Marktpreis entfernt, da er unter normalen Gegebenheiten nicht an die tatsächlichen Marktverhältnisse angepasst werden kann.

Zur Veranschaulichung dieses Phänomens interessiert zunächst die durchschnittliche Belegungsdauer einer stadtzürcher Wohnung:

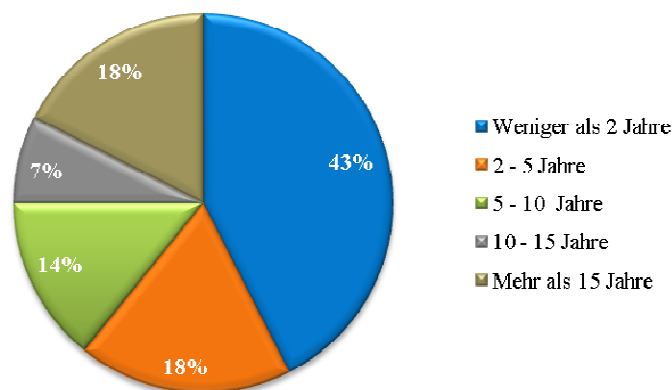


Abbildung 5: Wohndauer der Mieter, Stadt Zürich 2004 (ohne gemeinnützigen Wohnbau)
(Statistik Stadt Zürich 2006, S. 10. Eigene Darstellung)

Es zeigt sich, dass knapp 40 Prozent der Mieter (im privaten Wohnungsmarkt) in der Stadt Zürich fünf Jahre oder länger in derselben Wohnung wohnen. Beinahe ein Fünftel aller Mieter wohnen gar länger als 15 Jahre in derselben Wohnung.

Betrachtet man nun die Entwicklung der Mietpreise in der Stadt Zürich zwischen 1998 und 2006 (neueste verfügbare Zahlen), so erkennt man, dass der Preis für eine durchschnittlich grosse Wohnung um 17 Prozent zugenommen hat. Eine Vier-Zimmer-Wohnung hat sich im selben Zeitraum gar um knapp 20 Prozent verteuert:

⁴ Ausnahmen: Falls sich der Hypothekarzinssatz erhöht oder wenn der Vermieter wertvermehrende bauliche Veränderungen vornimmt kann er die entstehende finanzielle Mehrbelastung bis zu einem gewissen Grad auf den Mieter überwälzen (Art. 13 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 VMWG).

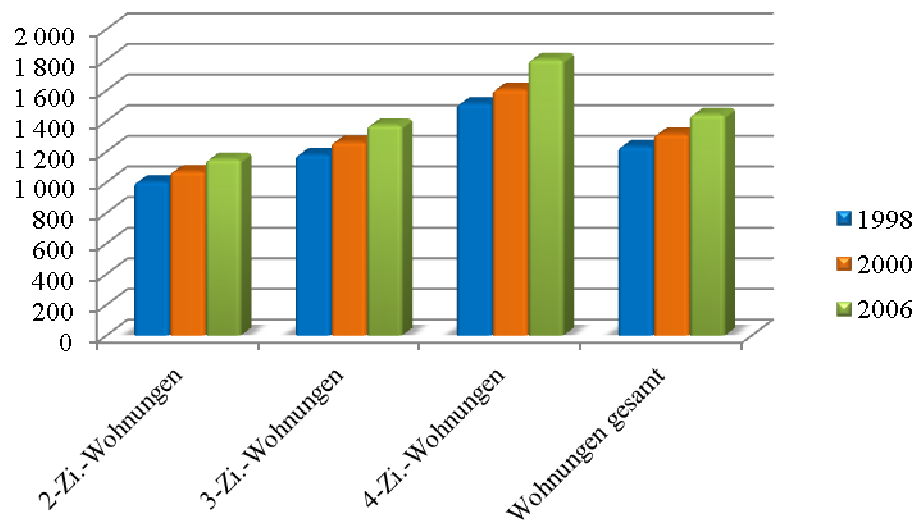


Abbildung 6: Mietpreisentwicklung Stadt Zürich 1998 – 2006 (privater Markt)
(Glauser 2008, S. 19. Eigene Darstellung)

Aus diesen Werten lässt sich nun grob ableiten, wie gross der Anteil der stadtzürcher Mieterschaft ist, die einen Mietzins unter dem gängigen Marktpreis bezahlt, und um wie viele Prozentpunkte dieser Mietzins unter dem Marktwert liegt. Der Einfachheit halber nehmen wir an, der Mietpreis habe sich seit 2006 im selben Mass entwickelt, wie die 8 Jahre zuvor. Dies dürfte eine zurückhaltende Schätzung sein, da die Mietpreise seit der Einführung der Personenfreizügigkeit deutlich stärker angestiegen sind, als in den Jahren zuvor.

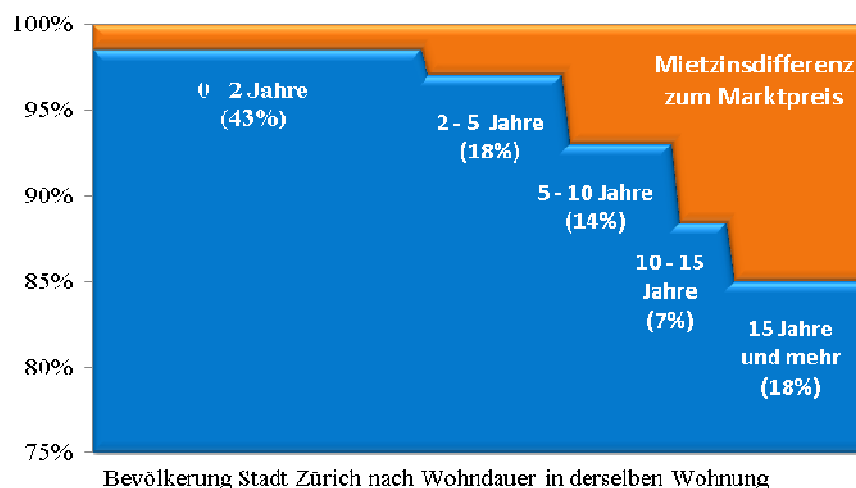


Abbildung 7: Durchschnittlicher Mietzins nach Wohndauer Stadt Zürich, privater Markt
(Eigene Darstellung)

Knapp die Hälfte der Mieter auf dem privaten Markt lebt erst seit wenigen Jahren in ihrer Wohnung (43 Prozent 2 Jahre oder weniger, 18 Prozent 2 bis 5 Jahre). Diese Gruppe bezahlt daher einen Mietzins, der nur 0 bis 4 Prozent vom tatsächlichen Marktpreis abweicht. 39% der Mieter leben seit 5 oder mehr Jahren in ihrer Wohnung. Dies bedeutet, dass der von dieser Gruppe bezahlte Mietzins bereits stärker vom tatsächlichen Marktpreis abweicht – wer zwischen 5 und 10 Jahren in derselben Wohnung gewohnt hat, bezahlt im Schnitt zwischen 5 und 9 Prozent weniger als er heute für eine durchschnittliche Wohnung bezahlen müsste. Signifikant wird der Unterschied bei denjenigen Personen, die seit 10 Jahren oder länger in derselben Wohnung wohnen: hier ist eine prozentuale Abweichung von 11 – 15 Prozent vom heute üblichen Marktpreis festzustellen. Zwar fehlen weitergehende Daten, doch ist anzunehmen, dass sich dieser Effekt bei einer Belegungsdauer von 20, 30 oder noch mehr Jahren im gleichen Masse verstärken dürfte. Dann allerdings steigt – je nach Quartier – auch die Wahrscheinlichkeit, dass die Wohnung irgendwann saniert wird und der Vermieter dann einen höheren Mietzins verlangen darf.

Es kann also durchaus behauptet werden, dass gut die Hälfte der Mieter in der Stadt Zürich von der Mietpreisexplosion der letzten 5 Jahre nicht betroffen ist, da sie bereits vorher eine Wohnung zu einem damals üblichen, niedrigeren Mietzins erhalten hat. Wenn man zu dieser Gruppe noch die 25 Prozent der Stadtbevölkerung dazu zählt, die in gemeinnützigen Wohnungen zur Kostenmiete wohnen, sowie die 5 Prozent in Eigentum wohnenden Personen (Statistik Stadt Zürich 2006, S. 4), so kommt man zum Schluss, dass grob geschätzt zwei Drittel bis drei Viertel der Stadtbevölkerung die Probleme auf dem Wohnungsmarkt nicht aus eigener Erfahrung kennen, also vom Wohnungsmarkt abgeschirmt sind.

Diese Erkenntnis überrascht. Wenn man die öffentliche Diskussion zum Thema Wohnungsmarkt verfolgt, erhält man den Eindruck, dass übertriebene Mieten und nicht vorhandene Wohnungen für die allermeisten Stadtbewohner – einige privilegierte Villenbesitzer am Zürichberg ausgenommen – prägende Aspekte des Alltags sind. Dass all diejenigen, die seit Jahren in einer Wohnung leben, die ihnen gefällt und aus der sie in absehbarer Zeit nicht ausziehen müssen bzw. wollen, dem Treiben auf dem Wohnungsmarkt mit Gelassenheit zuschauen können, scheint dabei oft vergessen zu gehen.

Tatsächlich trägt paradoxerweise gerade der Umstand, dass ein Grossteil der Bevölkerung vom realen Wohnungsmarkt abgekoppelt ist, zu der übertriebenen Problematisierung des Themas bei: Je länger ein Mietverhältnis dauert, desto drastischer fällt bei einem Mieterwechsel die Mietzinserhöhung aus, damit das Wohnobjekt dem ortsüblichen Marktpreis angeglichen werden kann. Es sind dann aber jeweils genau diese Preiserhöhungen, die in den Medien als Beweis für die vermeintliche Masslosigkeit der Immobilienbesitzer herhalten müssen. Dass dabei der neue Mietzins nicht unbedingt zu hoch, sondern der vorherige Mietzins oftmals zu niedrig war, scheint vielen nicht bewusst zu sein (Schellenbauer 2011, S. 24).

Weiter muss in Betracht gezogen werden, dass die hier beschriebenen Effekte selbstverstärkend wirken: Je länger jemand in seiner Wohnung lebt, desto eher sinkt seine Bereitschaft, die

angestammte Wohnung zu verlassen um für eine neue Wohnung einen deutlich höheren Mietzins bezahlen zu müssen. Dieses auch als „Lock-in-Effekt“ bezeichnete Phänomen führt zu einer Verkrustung des Marktes: Langjährige Mieter bleiben auf ihren Wohnungen sitzen, während sich diejenigen, die dringend auf eine neue Wohnung angewiesen sind, mit übertrieben hohen Suchkosten konfrontiert sehen (Schellenbauer 2011, S. 30).

Es stellt sich letztlich die Frage: Wird das Thema Wohnungsmangel in seiner Dringlichkeit überschätzt? Diese Beurteilung kann zumindest teilweise bejaht werden. So ist beispielsweise Martinovits (2009, S. 10) bei seiner Einschätzung zuzustimmen, wenn er schreibt, dass in der Stadt Zürich grundsätzlich kein genereller Wohnungsnotstand herrscht. Wer einkommensmässig zum Mittelfeld gehört, genügend Zeit für die Wohnungssuche zur Verfügung hat und auch ansonsten eine gewisse Flexibilität zeigt, hat durchaus intakte Chancen, eine gute Wohnlösung zu finden. Schwierig gestaltet sich die Wohnungssuche dagegen für diejenigen, die unter Zeitdruck eine neue Bleibe finden müssen und die über kein ausreichendes Beziehungsnetz in der Stadt verfügen.

Die dargestellten Zusammenhänge zeigen gravierende Marktverzerrungen auf. Rein ökonomisch gesehen sind diese unerwünscht. Dass sie aber aus politischer Sicht aufgrund des Mieterschutzes bis zu einem gewissen Grad in Kauf genommen werden müssen, steht ebenso ausser Frage. Trotzdem kann *These 2* eindeutig bejaht werden.

5 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die vorliegende Untersuchung hat teilweise überraschende Ergebnisse zu Tage gefördert. Es konnte überzeugend aufgezeigt werden, dass staatliche Eingriffe in den Wohnungsmarkt zu Verzerrungen und teilweise unvorhersehbaren Folgeeffekten führen. Gleichzeitig wird bei Betrachtung der Ausgangslage unzweifelhaft klar, dass der Staat den Geschehnissen auf dem Wohnungsmarkt nicht untätig zusehen kann.

5.1 Fazit

Niemand möchte einen Wohnungsmarkt, auf dem der Mieter dem Vermieter vollkommen schutzlos ausgeliefert ist, auf dem der Vermieter den Mietzins jederzeit nach eigenem Gutdünken erhöhen kann oder auf dem eine Wohnung jederzeit ohne ersichtlichen Grund gekündigt werden darf. Auch eine Gesellschaft, in der sozial schwache Schichten konsequent in unattraktive Quartiere abgedrängt werden, wünscht sich wohl niemand – zu nah sind die Bilder von französischen Banlieues und verwahrlosten amerikanischen Innenstädten.

Am Sinn eines Mietrechts, das den Mieterschutz gewährleistet, und Wohnbauförderungsmaßnahmen, die auch unterprivilegierten Mitbürgern ein Wohnen an zentraler Lage ermöglicht, zweifelt grundsätzlich kaum jemand. Doch leider treten immer dann, wenn die öffentliche Hand versucht, durch Regulierung Ungerechtigkeiten zu beseitigen, unweigerlich neue, meist unerwartete Ungerechtigkeiten auf: Nach welchen Gesichtspunkten suchen Wohnbaugenossenschaften ihre Mieter aus? Sind diese Kriterien gerechtfertigt, werden sie eingehalten und laufend kontrolliert? Ist es gerecht, wenn Genossenschaftler jahrzehntelang in ihren subventionierten Wohnungen bleiben, obwohl sie die Kriterien dafür längst nicht mehr erfüllen (bspw. weil ihr Einkommen gestiegen ist oder weil ihre Kinder ausgezogen sind)?

Ist es nachhaltig, dass viele Hausbesitzer ihre Liegenschaften überhaupt nicht oder nur ungenügend sanieren, weil sie den Mietzins nicht soweit erhöhen dürfen, dass es sich für sie lohnt? Ist es sinnvoll, wenn die Stadt Zürich an exklusivster Lage, wie zum Beispiel im Seefeld, gemeinnützige Wohnungen erstellt? Wie gerecht ist dies gegenüber den anderen Anwohnern, die für dieselbe Lage einen deutlich höheren Mietzins bezahlen müssen? Allesamt Fragen, die keine einfachen Antworten zulassen.

Das Fazit, das aus den beschriebenen Zusammenhängen gezogen werden kann, erscheint simpel: Die negativen Effekte, die die staatlichen Regulierungsmaßnahmen auf dem Wohnungsmarkt nach sich ziehen, sind der politische Preis, den die Gesellschaft für einen effizienten Mieterschutz und eine sozial verträgliche Durchmischung ihrer Städte und Kommunen zahlt. Dabei stellt sich einzig die Frage, wie hoch dieser Preis sein darf. Dies muss von den politischen Entscheidungsgremien stets aufs Neue beantwortet werden.

5.2 Ausblick

An dieser Stelle soll ein kurzer Ausblick geboten werden. Wie weiter mit der Wohnungspolitik in der Stadt Zürich? Aufgrund der gewonnenen Resultate drängt sich die Erkenntnis auf, dass die durch die staatlichen Eingriffe hervorgerufenen Probleme nicht durch noch mehr Staat zu lösen sind: Die Untersuchung hat zweierlei gezeigt: Erstens werden die Probleme auf dem Wohnungsmarkt tendenziell überbewertet und betreffen einen grossen Teil der Bevölkerung gar nicht oder nur bedingt. Und zweitens sind viele Probleme (etwa die offensichtliche Verkrustung des Wohnungsmarktes) überhaupt erst durch die staatlichen Interventionen entstanden. Noch mehr Staat würde hier also mit Sicherheit keine Verbesserungen mit sich bringen, sondern im Gegenteil zu einer marktschädigenden Überregulierung führen.

Zum Schluss die gute Nachricht: Gemäss Wohnungsmarktbericht 2013 der CSL Immobilien AG stehen die Zeichen auf dem Wohnungsmarkt grundsätzlich auf Entspannung: Wegen der Eurokrise sanken die Zuwanderungsraten leicht und gleichzeitig herrsche ein regelrechter Bauboom (CSL Immobilien AG 2012, S. 6-7). Es sieht also ganz danach aus, als ob sich das Problem der Wohnungsknappheit mittelfristig von alleine lösen dürfte. Dies wäre für alle Beteiligten höchst wünschenswert.

Literaturverzeichnis

- CSL Immobilien AG (2012). *Wohnmarktbericht 2013. Wirtschaftsraum Zürich*. Zürich: CSL Immobilien AG.
- Daeniker, Hans Conrad (2000). *Fakten und Argumente*. Zürich: SVW Sektion Zürich (heute: Wohnbaugenossenschaften Schweiz, Regionalverband Zürich).
- Decurtins, Daniela; Honegger, Andreas; Klaffke, Oliver & Salvi, Marco (2011). *1886 – 2011. 125 Jahre Wohneigentum und Wohnen in Zürich*. Zürich: HEV Zürich.
- Fachstelle Wohnbauförderung Kanton Zürich (2012). *Mietwohnungsbau*. URL: <http://www.awa.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/awa/de/wohnbaufoerderung/mietwohnungsbau.html>, 11.10.2012.
- Föllmi, Reto (2008). Gewinner und Verlierer der neuen Zuwanderung - Ökonomische Verteilungseffekte. In D. Müller-Jentsch (Hrsg). *Die Neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsangst* (S. 141-164). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Geitlinger-Wyss, Danièle & Meile, Ursula (2007). *Sicherung von Wohnraum für sozial benachteiligte Menschen*. Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit.
- Glauser, Thomas (2008). *Mietpreise Stadt Zürich. Ergebnisse der Mietpreis-Strukturerhebung 2006*. Zürich: Statistik Stadt Zürich.
- Glauser, Thomas; Bröhl, Andreas & Horehájová, Andrea (2009). *Was Wohnqualität in Zürich kostet: Das hedonische Mietpreismodell erlaubt differenzierte Aussagen*. Zürich: Statistik Stadt Zürich.
- Hurni, Mauela (2009). *Sag mir, wo Du wohnst... Einfluss der Baugenossenschaften auf die Bevölkerungszusammensetzung am Beispiel Schwamendingen*. Zürich: Statistik Stadt Zürich.
- Jaeger, Franz & Bühler, Stefan (1995). *Marktmiete. Schweizer Wohnungsmieten zwischen Politik und Markt*. Chur/ Zürich: Verlag Rüegger.
- Mankiw, Gregory N. & Taylor, Mark P. (2008). *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. 4., überarbeitete und erweiterte Auflage*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- Martinovits, Alex (2009). *Knapper Wohnraum in der Stadt Zürich. Fakten rund um Wohnungsmarkt und Wohnungssuche*. Zürich: Stadtentwicklung Zürich, Präsidialdepartement.
- Rey, Urs (2011). *Zuwanderung und Wohnungsmarkt. Die Auswirkungen der Zu- und Wegzüge auf den Wohnungsmarkt des Kantons Zürich im Jahr 2009*. Zürich: Statistik Stadt Zürich.
- Rohrbach, Helen (2012). *Die Entwicklung des schweizerischen Mietrechts von 1911 bis zur Gegenwart*. Bern: Bundesamt für Wohnungswesen BWO.
- Schellenbauer, Patrik (2011). *Wanderung, Wohnen und Wohlstand. Der Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderungsdebatte*. Zürich: Avenir Suisse.
- Spori, Niklaus & Bühlmann, Lukas (2010). Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. *Raum & Umwelt*, Nr. 1/10, 2-35.

- Stadt Zürich (2011a). *Zürich stimmt ab. Gemeindeabstimmungen vom 27. November 2011*. Zürich: Stadtkanzlei.
- Stadt Zürich (2011b). *Zürich stimmt ab. Gemeindeabstimmungen vom 4. September 2011*. Zürich: Stadtkanzlei.
- Stadt Zürich (2010). *Zürich stimmt ab. Gemeindeabstimmungen vom 13. Juni 2010*. Zürich: Stadtkanzlei.
- Stadtentwicklung Zürich (2006). *Wohnen in Zürich. Fakten und Zusammenhänge - aktualisierte Ausgabe 2006*. Zürich: Stadtentwicklung Zürich, Präsidialdepartement.
- Stadtentwicklung Zürich (2011). *Wohnen und sozioökonomische Situation. Eine Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) für die Stadt Zürich mit ausgewählten Vergleichen über die Stadt hinaus*. Zürich: Stadtentwicklung Zürich, Präsidialdepartement.
- Statistik Stadt Zürich (2006). *Wohnbaugenossenschaften in der Stadt Zürich*. Zürich: Statistik Stadt Zürich.
- Zihlmann, Peter (1995). *Das Mietrecht. 2. Auflage*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“



Zürich, 1. Dezember 2012

Ueli Bamert