



*Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, Fachstelle Wohnbauförderung
Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen
Finanzdepartement der Stadt Zürich
Schweizerischer Verband für Wohnungswesen, Sektion Zürich*

Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich

Kurzfassung (Oktober 2001)





Impressum

Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich

Herausgeber und Bezugsquelle

Statistisches Amt des Kantons Zürich
Eurostat Data Shop Zürich
Bleicherweg 5
8090 Zürich
www.statistik.zh.ch/statistik.info

Auftraggeber

Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, Fachstelle Wohnbauförderung
Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen
Finanzdepartement der Stadt Zürich
Schweizerischer Verband für Wohnungswesen, Sektion Zürich

Auftragnehmer Teilstudie:

Wirkungen der Wohnbauförderung auf den Mietwohnungsmarkt

Wüest & Partner, Zürich
Christoph Zaborowski, Dr. oec. publ.
Hervè Froidevaux, lic. oec. publ.

Auftragnehmer Teilstudie:

Nutzen und Zusatznutzen der Wohnbauförderung und des gemeinnützigen Mietwohnungsbaus für die Gemeinwesen

econcept AG, Zürich
Walter Ott, lic. oec., dipl. El.Ing., Raumplaner ETH/NDS
Michal Arend, Dr. phil. I, Raumplaner ETH/NDS

Gesamtprojektleitung

Fachstelle Wohnbauförderung des Kantons Zürich
Christian Caduff, Leitung, lic. iur. & dipl. Arch. FH
Claudio Durisch, Stv. Leitung, dipl. Arch. FH

Redaktion Kurzfassung

Hans Conrad Daeniker, lic. phil. I, Uster

Produktion und Layout

Statistisches Amt des Kantons Zürich
Joe Ferrer
Beat Lutta

Redaktionelle Projektbegleitung, Koordination

Statistisches Amt des Kantons Zürich
Felix Bosshard, Dr. phil. II

Fotografie

Nadja Athanasiou, Zürich
Fotografien aus dem Buch: Wegweisend wohnen – Gemeinnütziger Wohnungsbau im Kanton Zürich
an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Verlag Scheidegger & Spiess AG, Zürich und Frankfurt, 2000

Druck

Xerox Business Services, Zürich

Inhaltsverzeichnis	Seite
A. Einführung	4
1. Rahmenbedingungen für die öffentliche Wohnbauförderung	4
2. Die gegenwärtige Wohnbauförderung im Kanton Zürich	5
3. Auftraggeber und Fragestellung der Studien	7
4. Die wichtigsten Resultate	8
B. Wirkungen der Wohnbauförderung auf den Mietwohnungsmarkt	9
Kurzfassung der Teilstudie Wüest & Partner AG, Zürich	
1. Fragestellung	9
2. Verwendete Daten	9
3. Preisvergleiche zu Marktmieten	9
4. Schlussfolgerung	11
C. Nutzen und Zusatznutzen der Wohnbauförderung und des gemeinnützigen Mietwohnungsbaus für die Gemeinwesen	13
Kurzfassung der Teilstudie e c o n c e p t AG, Zürich	
1. Ziele und Themenkreise	13
2. Methodisches Vorgehen und Aufbau der Untersuchung	13
3. Zusammenfassung wichtigster Befunde	14
4. Schlussfolgerungen	18



A. Einführung

Seit Jahrzehnten fördert der Kanton Zürich zusammen mit den Gemeinden den preisgünstigen Mietwohnungsbau; die zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen leisten einen Beitrag zur Finanzierung der Liegenschaften und verbilligen die Mietzinse. Dazu kommen Zusatzverbilligungen, welche der Bund an bedürftige Haushalte in geförderten Wohnungen ausrichtet. Der jährliche Gesamtaufwand für die verschiedenen Verbilligungsleistungen von Gemeinden, Kanton und Bund beträgt zwischen 22 und 25 Mio Franken.

Ende 2000 hat die kantonale Wohnbaukommission als beratendes Organ des Regierungsrates eine Studie zu Wirkungen und Nutzen der kantonalen Wohnbauförderung in Auftrag gegeben. Sie soll die Meinungsbildung zur Zukunft der Wohnbauförderung in der Kommission und anschliessend in der Öffentlichkeit auf eine sichere Grundlage stellen. Co-Auftraggeber der Studie sind die wohnungspolitischen Fachstellen und Ämter von Stadt und Kanton Zürich und des Bundes sowie die Sektion Zürich des Schweizerischen Verbands für Wohnungswesen SVW.

1. Rahmenbedingungen für die öffentliche Wohnbauförderung

11 Entwicklungen am Wohnungsmarkt

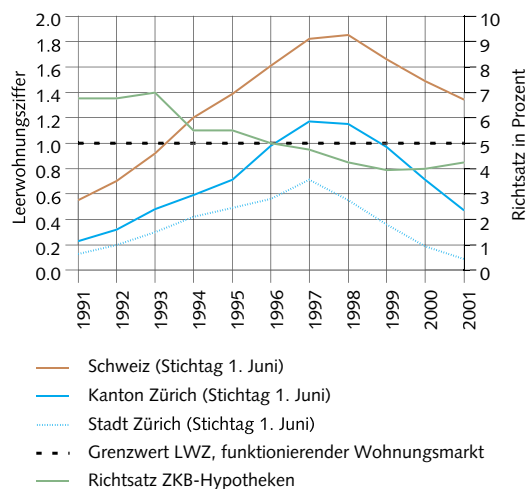
Ende 2000 lebte über die Hälfte der Schweizer Bevölkerung in den fünf Kantonen Zürich, Bern, Waadt, Aargau und St. Gallen. Im Kanton Zürich lebten 1 206 708 Personen in rund 593 000 Wohnungen. Der Mietwohnungsanteil betrug 78%, die Wohneigentumsquote 22%; diese Quote ist im nationalen und internationalen Vergleich sehr tief. Der Anteil des kommunalen und gemeinnützigen Mietwohnungsbaus am gesamten Angebot beträgt rund 15%.

In der Stadt Zürich betrug der gesamte Wohnungsbestand Ende 2000 187 589 Einheiten. Rund 47 500 Wohnungen oder 25% zählen zum gemeinnützigen Wohnungsbau; 12 000 davon sind im Besitz der Stadt, 35 000 im Besitz von Baugenossenschaften. Die Wohnungen der gemeinnützigen Bauträger werden nach den Grundsätzen der Kostenmiete bewirtschaftet und sind der Spekulation entzogen. Im Vergleich mit dem ganzen Kanton weist die Stadt Zürich den höchsten Anteil am gemeinnützigen Wohnungsbau aus; gleichzeitig hat sie im Vergleich zu den anderen Gemeinden die kleinste Eigentumsquote.

Damit der Wohnungsmarkt funktioniert, braucht es nach Ansicht vieler Fachleute eine Leerwohnungsziffer von 1% bis 1,5%.

Grafik 1

Leerwohnungsziffer (LWZ) und Richtsatz variable Hypotheken 1991–2001



Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

Ein anderer, eher dynamischer Indikator ist die Wohnungswechselquote, die statistisch nicht umfassend und nicht regelmässig erfasst wird. Nach Schätzung der kantonalen Fachstelle Wohnbauförderung wechseln in städtischen Verhältnissen rund 15% der Haushalte innerhalb eines Jahres die Wohnung. In der Stadt Zürich waren es im Jahr 2000 sogar rund 30%.

Der Wohnungsmarkt im Kanton Zürich ist geprägt durch eine wachsende Nachfrage nach Mietwohnungen und Wohneigentum. Die Wohnkosten steigen, und der Leerwohnungsbestand hat in den letzten Jahren stark abgenommen. Die strukturellen Marktmängel verstärken sich: es hat zu wenig grosse Familienwohnungen. Ältere Wohnungen mit 1 bis 3 Zimmern können vermehrt nicht oder nur schlecht vermietet werden, weil sie oft eine ungenügende Qualität und ein schlechtes Umfeld aufweisen. In den Städten Zürich und Winterthur und in einigen Agglomerationsgemeinden herrscht bereits eine Wohnungsnot. Zusätzlich sind Tendenzen feststellbar, dass immer weniger Investoren und Wohnbauträger bereit sind, preisgünstige Mietwohnungen anzubieten. Dadurch wird sich die Wohnungsversorgung für finanzschwache Haushalte und sozial benachteiligte Personen in den nächsten Jahren zusätzlich verschärfen.

12 Verfassungsauftrag

In den Sozialzielen der Bundesverfassung ist folgender Auftrag festgehalten (Art. 41 Abs. 1 Bst. e): «Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und



privater Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familien eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können.» Die Gemeinwesen sollen dieses Sozialziel im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel anstreben (Abs. 3). Aus diesem Ziel können jedoch keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden (Abs. 4).

Art. 108 der Bundesverfassung verpflichtet den Bund ausdrücklich zur Förderung des Wohnungsbaus und des selbstgenutzten Wohneigentums. Absatz 4 dieser Bestimmung hebt in allgemeiner Weise die soziale Verpflichtung der Wohnungspolitik des Bundes hervor: «Er berücksichtigt dabei namentlich die Interessen von Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten.»

Wohnungspolitik und Wohnbauförderung sind traditionell und laut Bundesverfassung auch Aufgaben der Kantone und Gemeinden. Artikel 23 der Zürcher Kantonsverfassung stipuliert: «Der Staat fördert und erleichtert die Entwicklung des auf Selbsthilfe beruhenden Genossenschaftswesens.»

13 Wohnbauförderung im Umbruch

Die Wohnbauförderung des Bundes und des Kantons Zürich stehen im Umbruch. Die bisherigen Förderungsmaßnahmen werden politisch hinterfragt und neue Förderungsinstrumente geprüft. Auch die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen steht immer wieder zur Diskussion.

Der Zürcher Regierungsrat hat deshalb am 1. März 2000 die Volkswirtschaftsdirektion beauftragt, eine Neuordnung der kantonalen Wohnbauförderung zu prüfen und die erarbeiteten Entscheidungsgrundlagen der kantonalen Wohnbaukommission zur Stellungnahme zu unterbreiten. Die Kommission wird ihre Stellungnahme voraussichtlich anfangs 2002 verabschieden. Die wohnungspolitische Vorlage des Regierungsrates an den Kantonsrat liegt wahrscheinlich im Frühling 2002 vor. Wird die parlamentarische Beratung berücksichtigt, so kann die neue kantonale Wohnbauförderung frühestens im Jahre 2003 in Kraft treten.

Der Bundesrat seinerseits eröffnete am 2. Mai 2001 das Vernehmlassungsverfahren zum neuen Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (BFW). Es soll das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) ablösen. Es sieht Unterstützungen zugunsten von Personen und Haushalten vor, deren Marktzugang im Miet- und Eigentumsbereich aus wirtschaftlichen oder sozialen Gründen erschwert ist. Ferner sollen die gemeinnützigen Wohnbauträger gestärkt sowie die Wissensgrundlagen und die Markttransparenz verbessert werden. Das bisherige «WEG-Modell» (Grundverbilligung mit Zusatzverbilligungen) soll durch ein einfaches Darlehens-Modell nach Zürcher Art ersetzt werden.

Voraussichtlich Ende Jahr oder anfangs 2002 wird der Bundesrat die Botschaft an das Parlament verabschieden. Nach einem optimistischen Fahrplan kann das neue Bundesgesetz Mitte 2003 in Kraft treten.

2. Die gegenwärtige Wohnbauförderung im Kanton Zürich

21 Gemeinnützige Wohnbauträger als Partner

Die vom Kanton Zürich unterstützten Mietwohnungen gehören mit wenigen Ausnahmen gemeinnützigen Wohnbauträgern. Als solche gelten Baugenossenschaften, Vereine, Stiftungen und Gemeinden (kommunaler Wohnungsbau), die preisgünstige Mietwohnungen anbieten (Nonprofit-Organisationen). Wohnbaugenossenschaften bilden den wichtigsten Teil der gemeinnützigen Wohnbauträger.

Für institutionelle Anleger wie Pensionskassen sind öffentliche Wohnbodarlehen in der Regel nicht interessant, da sie selber genügend Mittel haben. Trotzdem könnten diese Eigentümer einen grösseren Beitrag zur Wohnraumversorgung für finanzschwache Haushalte leisten. Dazu sind jedoch andere Förderungsinstrumente erforderlich (z.B. Kapitalzinszuschüsse oder Mietzinsgarantien).

22 Zusammenspiel von Kanton, Gemeinden und Bund

Mitte August 2001 waren 8 090 Mietwohnungen vom **Kanton Zürich** unterstützt. Die ausstehenden Wohnbodarlehen betragen 174,14 Mio. Franken, die abgeschriebenen Investitionsbeiträge und nicht amortisierbaren Darlehen aus früheren Wohnbauaktionen noch 6,96 Mio. Franken. Der kalkulatorische jährliche Aufwand für diese Leistungen beträgt rund 6,2 Mio. Franken; die Subventionsbewirtschaftung erfordert zusätzlich noch rund 0,8 Mio. Franken.

Da die staatliche Wohnbauförderung gleichwertige **Gemeindeleistungen** voraussetzt, erbringen die Gemeinden für diese Wohnungen ebenfalls mindestens 7 Mio. Franken pro Jahr. Tatsächlich liegen die kommunalen Gesamtleistungen jedoch höher, da einzelnen Gemeinden zusätzliche Verbilligungen leisten (z.B. günstige Baurechtsbedingungen, bessere Darlehensbedingungen, Abschreibungsbeiträge). So sind zum Beispiel in der Stadt Zürich seit 1907 rund 7 000 Wohnungen in städtischen Siedlungen entstanden, welche ebenfalls nach den Grundsätzen des gemeinnützigen Wohnungsbaus bewirtschaftet werden und über einen beträchtlichen Anteil von direkt subventionierten Wohnungen verfügen. Das selbe gilt für die Wohnungen der öffentlichrechtlichen städtischen Stiftungen Alterswohnungen und Wohnungen für kinderreiche Familien mit noch einmal knapp 2 500 Einheiten. Auch der kommunale Wohnungsbau ist damit ein Steuerungsinstrument in Zeiten der Wohnungsknappheit.



Für einen Teil der rund 8 090 Mietwohnungen zahlt der **Bund** nicht rückzahlbare Zusatzverbilligungen, die zur Zeit zwischen 6 und 7 Mio. Franken pro Jahr ausmachen.

Der jährliche Gesamtaufwand für die verschiedenen Verbilligungsleistungen von Gemeinden, Kanton und Bund für diese Mietwohnungen liegt somit zwischen 22 und 25 Mio. Franken. Dieser Aufwand setzt sich vor allem aus Zinsausfällen bei den Wohnbaudarlehen, Baurechtszinsreduktionen, nicht rückzahlbaren Betriebsbeiträgen (z.B. Zusatzverbilligungen)

und Investitionsbeiträgen zusammen. Ausserdem fallen Kosten für den Vollzug und die Subventionsbewirtschaftung an.

23 Stärken und Schwächen

Die Stärken und Schwächen des geltenden Darlehens-Modells im Kanton Zürich zur Förderung des preisgünstigen Mietwohnungsbaus können wie folgt zusammengefasst werden:

Stärken

- Präventive Funktion (preisgünstiger Wohnraum statt Sozialhilfe)
- Beitrag zur Wohnraumversorgung für Arme und sozial Benachteiligte
- Indirekte Starthilfe für junge gemeinnützige Wohnbauträger (oft wird die erste Wohnüberbauung unterstützt)
- Einflussnahme auf gute architektonische und bauliche Qualität
- Kombination mit der Zusatzverbilligung des Bundes
- Grosser Nutzen und Zusatznutzen für die Allgemeinheit (soziales Management, Bauinvestitionen) im Vergleich zu den jährlichen Gesamtkosten der Wohnbauförderung
- Verlustrisiko für die Gemeinwesen klein
- Kreditbedarf für die öffentliche Hand gut planbar

Schwächen

- Geltungsbereich erfasst nicht alle bedürftigen Personen (z.B. Alleinstehende, Ehepaare ohne Kinder)
- Seit 1999 werden nur noch Wohnungen für finanzschwache Haushalte unterstützt (Kategorie I)
- Rückgang der Subventionsgesuche und vorzeitige Subventionsrückzahlungen, da die Anforderungen an die Mieterinnen und Mieter erhöht wurden (z.B. tiefere Einkommensgrenzen)
- Bei Wohnungsmangel und Mietzinsnot reagiert die Förderung träge (nur Neubau und Erneuerung)
- Mit Ausnahme der Erneuerungen keine grossen Auswirkungen auf den Wohnungsbestand
- Aufwändiges zwei- bis dreistufiges Subventionsverfahren (Gemeinde, Kanton und Bund)





24 Würdigung

Das geltende Darlehens-Modell hat sich im Mietwohnungsbau grundsätzlich bewährt; dennoch kann es durchaus noch verbessert werden. Andererseits sind auch alternative Förderungsinstrumente wie Wohngeld (Subjekthilfe) oder ergänzende Massnahmen wie Leistungsvereinbarungen mit Wohnbauträgern in Prüfung.

Eine Wirkungsanalyse für die kantonale Förderung des Wohneigentums bildete nicht Bestandteil dieser Studie. Mitte August 2001 waren im Kanton nämlich nur noch 120 Wohneigentumsobjekte unterstützt. Die meisten Gemeinden sind nicht dazu bereit, gleichwertige Leistungen zu erbringen, welche Voraussetzung für die staatliche Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums (mittels Beiträgen und Bürgschaften) sind.

3. Auftraggeber und Fragestellung der Studien

Die Wohnbaukommission des Kantons Zürich hat am 30. November 2000 einstimmig beschlossen, eine Studie zur Frage von Kosten und Nutzen der kantonalen Wohnbauförderung in Auftrag zu geben. Um die Studie breit abzustützen, wurden folgende Organisationen und Amtsstellen als Co-Auftraggeber gewonnen:

- Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen
- Finanzdepartement der Stadt Zürich
- Schweizerischer Verband für Wohnungswesen, Sektion Zürich
- Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, Fachstelle Wohnbauförderung

Eine Arbeitsgruppe aus dem Kreis der Auftraggeber, der Studiennehmer und des Statistischen Amtes des Kantons Zürich hat die Studie und die vorliegende Publikation begleitet. Die Koordination der verschiedenen Arbeiten übernahm die Fachstelle Wohnbauförderung des Kantons Zürich.

Die Studie «*Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich*» setzt sich aus *zwei Teilstudien* zusammen:

- *Wirkungen der Wohnbauförderung auf den Mietwohnungsmarkt*
Auftragnehmer: **Wüest & Partner AG, Zürich**
- *Nutzen und Zusatznutzen der Wohnbauförderung und des gemeinnützigen Wohnungsbaus für die Gemeinwesen*
Auftragnehmer: **econcept AG, Zürich**

Der grössere Teil der Themen, Fragestellungen und Untersuchungen wurde von **econcept** bearbeitet. Aus diesem Grund sind die Berichte über die beiden Teilstudien unterschiedlich umfangreich.





4. Die wichtigsten Resultate

41 Teilstudie Wüest & Partner

Die Teilstudie Wüest & Partner errechnet eine jährliche Mietzinsverbilligung zu Gunsten der Mieterinnen und Mieter von rund 34 Mio. Fr. (im Vergleich mit den Bestandesmieten) bzw. von 45 Mio. Fr. (im Vergleich mit den Marktmieten). Der Hauptteil dieser Verbilligung resultiert direkt aus den Wohnbausubventionen.

42 Teilstudie econcept

Als wichtigste Ergebnisse der Teilstudie econcept können erwähnt werden:

- Die Wohnbauförderung leistet einen wichtigen Beitrag zur Wohnraumversorgung finanzschwacher und/oder sozial benachteiligter Haushalte
- Sie fördert die soziale Durchmischung von Personen und Gruppen (Verhinderung von Gettobildung)
- Bei den – bedarfsabhängig berechneten – Zusatzleistungen zur AHV/IV und Sozialhilfebeiträgen spart die öffentliche Hand im Kanton Zürich geschätzte 22 Mio Franken jährlich, weil potentielle Leistungsbezüger dank subventionierter Wohnungen weniger oder gar keine solchen Leistungen beanspruchen. Eine methodisch anders angelegte Schätzung beziffert die jährliche Einsparung allein in der Stadt Zürich und allein für Genossenschaftswohnungen auf gegen 10 Mio Franken. Beide Schätzungen können nicht direkt miteinander verglichen werden; beide basieren jedoch auf vorsichtigen Annahmen und lassen verschiedene weitere mögliche Entlastungs-Mechanismen ausser Acht.
- Die aktuell geltenden Anforderungen an die Mieterinnen und Mieter subventionierter Wohnungen (relativ tiefe Einkommensgrenzen, Belegung von Familienwohnungen nur durch Paare mit Kindern oder Alleinerziehende) führen vermehrt zu vorzeitigen Subventionsrückzahlungen durch die gemeinnützigen Wohnbauträger und zu einem Rückgang der Subventionsgesuche.

43 Weitere Resultate

Beide Studien kommen ferner zum Ergebnis, dass die Wohnbauförderung nachhaltig ist. Das heisst, auch nach Rückzahlung der Subventionen bleiben die Wohnungen in der

Regel preisgünstig; für deren Vermietung besteht jedoch keine gesetzliche Sozialbindung mehr.

In den Jahren 1991–2000 hat der Kanton für Bau und Erneuerung von 3 000 Mietwohnungen zinsgünstige oder zinslose Darlehen im Umfang von 127 Mio. Franken zugesichert. Damit wurde ein Bauvolumen von rund 1 000 Mio. Franken ausgelöst (ohne Landkosten) Die Wohnbauförderung hat also durchaus auch eine volkswirtschaftliche und je nach Wirtschaftslage konjunkturpolitische Bedeutung. Diese Aspekte sind aber nicht Gegenstand der beiden Studien.

Die vorliegende Kurzfassung enthält die wesentlichen Ergebnisse der beiden Teilstudien. In der umfassenden Version werden zusätzlich die Separatberichte der beiden Teilstudien und weitere Auswertungen (Anhänge) publiziert. Der Bericht und weitere Zusatzauswertungen liegen auch in elektronischer Form vor.

Der politische Meinungsbildungsprozess über die Zukunft der Wohnbauförderung beim Bund und Kanton Zürich sowie bei einigen Gemeinden und in der Stadt Zürich ist eröffnet. Der vorliegende Bericht will dazu einen Beitrag leisten.

Die Auftraggeber danken den beiden Auftragnehmern Wüest & Partner und econcept für die gute Zusammenarbeit sowie für die vertieften Analysen und Ergebnisse. Von 338 angeschriebenen Organisation im Kanton Zürich haben sich mehr als die Hälfte an der econcept-Umfrage beteiligt. Herzlichen Dank an alle beteiligten Personen für die interessanten Daten und die mitgeteilten Aktivitäten. Sie gaben uns ein verlässliches und aktuelles Bild von den gemeinnützigen Wohnbauträgern. Dem Statistischen Amt des Kantons Zürich danken wir für die wertvolle Mitwirkung in der Arbeitsgruppe sowie für das lesefreundliche Layout und die Produktion der vorliegenden Publikation.

Die Auftraggeber:

- Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, Fachstelle Wohnbauförderung
- Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen
- Finanzdepartement der Stadt Zürich
- Schweizerischer Verband für Wohnungswesen, Sektion Zürich



B. Wirkungen der Wohnbauförderung auf den Mietwohnungsmarkt

Kurzfassung der Teilstudie Wüest & Partner AG, Zürich

1. Fragestellung

Wüest & Partner, Zürich wurde beauftragt, einen Teilbereich der Studie «Wirkungen und Nutzen des sozialen und gemeinnützigen Mietwohnungsbaus» zu erstellen. Dieser Teilbereich beinhaltet eine Analyse der Wirkungen der Wohnbauförderung auf den Mietwohnungsmarkt mit folgender Fragestellung:

- Welche Wirkungen haben die verschiedenen Subventionsleistungen ausgelöst in Bezug auf die Verbilligung der Mieten während der Subventionsdauer?
- Welche Mietzinsstruktur weisen der subventionierte und gemeinnützige Wohnungsbau im Vergleich mit den Mietzinsstrukturen auf dem Markt auf?
- Wirken die Wohnbausubventionen nachhaltig, also auch nach deren Rückzahlung oder Einstellung?

2. Verwendete Daten

Für die Analyse der Mieten des gemeinnützigen, sozialen und subventionierten Wohnungsbaus im Kanton Zürich werden ausschliesslich Daten zu Genossenschaftswohnungen und Daten zu vom Kanton geförderten Wohnungen verwendet. Diese Begrenzung erlaubt eine klare Trennung der Daten und somit konkrete Aussagen beim Preisvergleich.

- Die Daten hinsichtlich der Mietpreise von **geförderten** Wohnungen entstammen der Datenbank der Fachstelle für Wohnbauförderung. Dieser Datensatz enthält die Höchstmieten aller vom Kanton Zürich subventionierten rund 8 700 Mietwohnungen (Stand Ende 2000).
- Für die **freitragend** vermieteten (also nicht subventionierten) Genossenschafts-Wohnungen liegt eine Stichprobe vor, die von der Wohnbauförderung der Stadt Zürich erhoben wurde. Sie umfasst die Mietzinsdaten von 520 Wohnungen.
- Hinsichtlich der **Mieten am Markt** sind bei der Firma Wüest & Partner umfangreiche Datenbanken vorhanden. Sie reflektieren das aktuelle Niveau der auf dem Markt angebotenen Wohnungen für jede Gemeinde und jeden Stadtkreis (Datenbasis: Vollerhebung der Inserate).
- Auf einer anderen Ebene liegen die **Bestandesmieten**, also die Mietpreise bei zurzeit vermieteten Wohnungen. Naturgemäss sind diese Daten schwierig zu erhalten. Der Benchmarkpool von Wüest&Partner enthält Bestandesmieten von insgesamt rund 50 000 Mieteinheiten im Kanton Zürich

gemäss Angaben von Immobilien-Verwaltungen. Diese Mieten entsprechen nicht immer dem aktuellen Marktniveau und sind somit für die betrachtete Periode meist tiefer als die Mieten der zeitgleich angebotenen Wohnungen. Für einen Vergleich mit den Mieten geförderter Wohnungen und freitragender Genossenschaftswohnungen müssen also sowohl Bestands- als auch Angebotspreise betrachtet werden. Alle Mieten in der Analyse verstehen sich **ohne Nebenkosten**.

3. Preisvergleiche zu Marktmieten

31 Ganzer Kanton

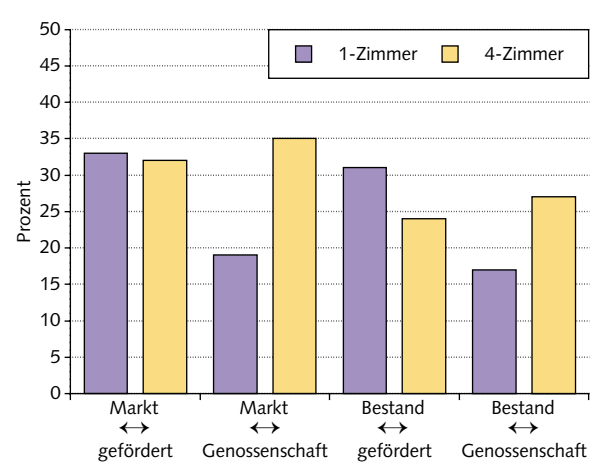
Die Mieten der vom Kanton geförderten Wohnungen (das heisst Wohnungen, die aktuell subventioniert werden) sind im Durchschnitt etwa 30% tiefer als die Mieten der im Jahr 2000 im Kanton angebotenen Wohnungen. Je nach Grösse liegen sie auch zwischen 25% und 30% tiefer als die Bestandesmieten des freien Marktes. Konkret bedeutet dies: Wenn ein Mieter einer vom Kanton geförderten Wohnung auf dem freien Markt im Kanton Zürich eine neue Wohnung suchen müsste, müsste er monatlich für eine 1-Zimmerwohnung etwa 240 Franken und für eine 4-Zimmerwohnung etwa 510 Franken mehr zahlen.

Die Mieten der freitragenden (nicht oder nicht mehr subventionierten) genossenschaftlichen Wohnungen sind im Durchschnitt und je nach Grösse 20% bis 35% günstiger als die auf dem freien Markt angebotenen und 15% bis 30% günstiger als die Bestandesmieten. Absolut betrachtet spart

Grafik 2

Preisdifferenzen im Kanton Zürich, Jahr 2000

In Prozent



Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich





ein Mieter einer genossenschaftlichen Wohnung im Kanton Zürich im Durchschnitt monatlich 140 Franken für eine 1-Zimmerwohnung und 560 Franken für eine 4-Zimmerwohnung gegenüber gleich grossen, auf dem freien Markt angebotenen Wohnungen.

32 Regionale Mietzinsunterschiede

Innerhalb des Kantons Zürich sind die Mietzinsniveaus je nach Gemeinde sehr unterschiedlich. Vor allem in der Stadt Zürich sind die Mietzinsen im Vergleich mit dem kantonalen Durchschnitt sehr hoch.

Die folgende Grafik verdeutlicht diese Unterschiede für Angebotspreise von Vierzimmer-Wohnungen:

Aber auch die Verbilligungswirkung der unterstützten Wohnungen variiert je nach Region. Die grössten Unterschiede sind in der Stadt Zürich festzustellen. Hier kostet eine Wohnung im aktuellen Angebot bis 820 Franken oder 45% mehr

als eine vom Kanton geförderte (4-Zimmer-Wohnung). Der selbe Vergleich ergibt in Winterthur nur 310 Franken Differenz (20%). Der Grund dafür ist der besonders angespannte Mietwohnungsmarkt in der Stadt Zürich.

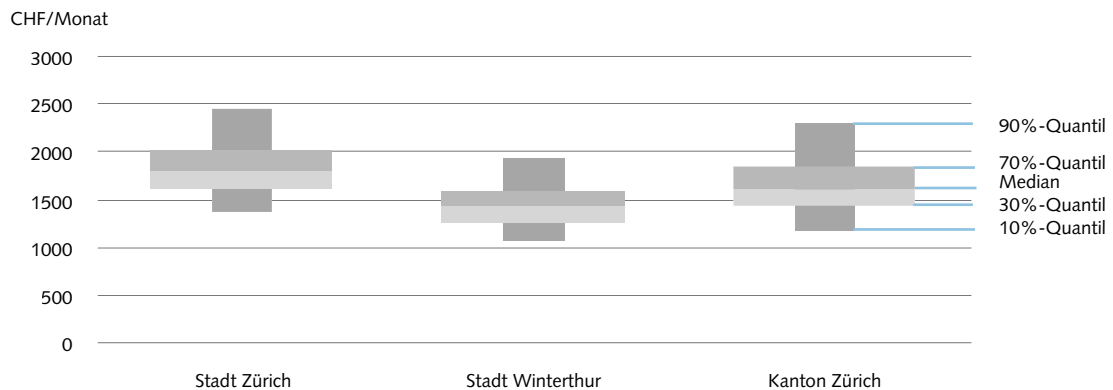
4. Schlussfolgerung

Der von Wüest & Partner geschätzte Gesamtbetrag der Verbilligung gegenüber Preisen auf dem «freien» Markt beträgt für die insgesamt 8 731 (Stand Ende 2000) vom Kanton geförderten Wohnungen 3,8 Mio Franken pro Monat, das heisst 45,6 Mio Franken pro Jahr.

Gegenüber der Bestandesmiete beträgt die Verbilligung 2,8 Mio Franken pro Monat, beziehungsweise 33,6 Mio Franken pro Jahr. Letzterer Betrag bedeutet – unter der Annahme, dass sie auf dem freien Markt keine billigeren Wohnungen finden – grundsätzlich eine Einsparung für die einkommensschwachen Haushalte.

Grafik 3

Angebotspreise von 4-Zimmerwohnungen nach Teilräume 2000



Lesehilfe: Das 10% -Quantil bedeutet, dass 10% aller Wohnungen unterhalb dieses Preises angeboten wurden. Der Median bedeutet, dass 50% der Wohnungen oberhalb und 50% unterhalb dieses Preises angeboten wurden.

Quelle: Immodatenbank Wüest & Partner





C. Nutzen und Zusatznutzen der Wohnbauförderung und des gemeinnützigen Mietwohnungsbaus für die Gemeinwesen

Kurzfassung der Teilstudie econcept AG, Zürich

1. Ziele und Themenkreise

Die Teilstudie von **e c o n c e p t** AG ermittelt die Nutzen und Zusatznutzen von Wohnbauförderung und des gemeinnützigen Wohnungsbaus für die Gemeinwesen. Unter **Nutzen** verstehen wir Beiträge an die von den Gemeinwesen bzw. vom Staat formulierten expliziten Ziele der Wohnbauförderung wie beispielsweise den Beitrag zur Wohnversorgung wirtschaftlich und sozial benachteiligter Gruppen. Unter **Zusatznutzen** verstehen wir Nutzenbeiträge an andere staatliche Ziele - vor allem in der Sozial-, Integrations-, Städtebau- und Bauwirtschaftspolitik.

Folgende Themenkreise waren von besonderem Interesse:

- Bedeutung von Starthilfen und weiterer öffentlicher Hilfen und Subventionen zur Gründung und Entwicklung von gemeinnützigen Wohnbauträgern
- Beitrag der Wohnbauförderung und der gemeinnützigen Wohnbauträger zur Wohnversorgung armer und sozial benachteiligter Haushalte
- Einsparungen bei der Sozialhilfe und bei den übrigen Sozialleistungen
- Wohnbegleitende Dienstleistungen der gemeinnützigen Wohnbauträger
- Informelle Aktivitäten und ehrenamtliches Engagement der MieterInnen gemeinnütziger Wohnbauträger

2. Methodisches Vorgehen und Aufbau der Untersuchung

Die Erfassung, Quantifizierung – und wo möglich auch Monetarisierung – der wichtigsten Nutzen und Zusatznutzen basiert auf einem methodischen Konzept mit drei Untersuchungsteilen:

21 Historische Analyse von Fallbeispielen

Im ersten Untersuchungsblock **«Historische Analyse von Fallbeispielen»** wird exemplarisch die geschichtliche Entwicklung von vier Baugenossenschaften untersucht, die sich primär unterscheiden in Bezug auf Zielgruppe, Grösse (Anzahl der Wohnungen) und Standort der Gebäude mit Wohnungen. Thematisch interessieren hauptsächlich die wirtschaftlichen Bedingungen und die Lage auf dem Wohnungsmarkt im Gründungszeitpunkt der Genossenschaften, die Unter-

stützung, die sie erhalten haben, ihre Mietzins- und Rückstellungspolitik, die Entwicklung von Angebot und Nachfrage sowie die Zusatzleistungen, die von ihnen angeboten werden.

22 Sekundärstatistische Analysen

Der zweite Untersuchungsblock **«Sekundärstatistische Analysen»** dient vorab der Bereitstellung von Daten zur Quantifizierung ausgewählter Nutzen und Zusatznutzen. Folgende Quellen wurden ausgewertet:

Die **Eidgenössische Einkommens- und Verbrauchserhebung (EVE)** 1998 mit aktuellen Daten zu den Themen «Wohnversorgungs- und Durchmischungsbeitrag», «Miethöhe, Einkommen und Einsparungen bei den übrigen Hilfsleistungen», «Wohndauer und Fluktuation» sowie «Wohnzufriedenheit, Wohlbefinden und Probleme im Wohnbereich»

Die **Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)** 2000 mit aktuellen Daten zu den Themen «Wohnversorgungs- und Durchmischungsbeitrag», «Wohndauer und Fluktuation» sowie «ehrenamtliche und unbezahlte informelle Arbeit»

Die **Sozialhilfestatistik der Stadt Zürich** 1999 und 2000 mit aktuellen Daten zu den Themen «Wohnversorgungs- und Durchmischungsbeitrag» sowie «Miethöhe, Einkommen und Einsparungen bei den übrigen Hilfsleistungen»

Die **Einwohner- und Gebäudestatistik der Stadt Zürich** aus dem Jahre 1999 mit aktuellen Daten zu den Themen «Wohnversorgungs- und Durchmischungsbeitrag», «Miethöhe, Einkommen und Einsparungen bei den übrigen Hilfsleistungen» sowie «Wohndauer und Fluktuation»

Zusätzlich wurden einige Informations-Nebenquellen verwendet.

23 Befragung

Der dritte Untersuchungsblock umfasst eine **schriftliche Primärbefragung aller gemeinnützigen Wohnbauträger im Kanton Zürich**. Befragt wurden also auch Wohnbauträger, welche nicht oder nicht mehr von Subventionen profitieren; immerhin 69% der Antwortenden haben jedoch für ihr erstes Bauvorhaben öffentliche Hilfe beansprucht.

Im Vordergrund der Befragung standen die weniger gut quantifizierbaren Nutzen und Zusatznutzen, zu welchen bislang keine oder wenig statistische Daten vorhanden waren. Konkret geht es in erster Linie um wohnbegleitende Zusatz-



leistungen, Einrichtungen, Angebote und Projekte der befragten Organisationen sowie um das freiwillige Engagement und um die Mitwirkungsmöglichkeiten ihrer Mitglieder und MieterInnen. Unter **Zusatzleistungen** werden in diesem Bericht alle Dienste, Angebote, Projekte und Aktivitäten verstanden, die über das wohnungsbezogene Kerngeschäft der gemeinnützigen Wohnbauträger – nämlich Wohnungen bauen, unterhalten, renovieren, verwalten und vermieten – hinausgehen. Beispiele sind Sozialarbeit und -beratung, Pflege von Betagten und Kranken, Betreuung von Kindern, ökologische Aktivitäten wie getrennte Abfallsammlung und -verwertung, Kompostierung, Energiesparen und Förderung alternativer Energien u.v.a.m. Von den 338 angeschriebenen Organisationen haben sich 173 bzw. 51,2% an der Umfrage beteiligt; sie besitzen ca 51 000 Wohnungen (wovon 37 000 in der Stadt Zürich). Die Rücklaufquote der angeschriebenen Gemeinden lag mit fast 60% höher als jene der Wohnbaugenossenschaften.

3. Zusammenfassung wichtigster Befunde

31 Beitrag zur Wohnversorgung finanzschwacher und /oder sozial benachteiligter Haushalte

- Hinsichtlich der Einkommensverhältnisse zeigen gesamtschweizerische Verbrauchserhebungsdaten aus dem Jahre 1998, dass Baugenossenschaften einen überproportionalen Beitrag zur Wohnversorgung von Personen und Haushalten mit tiefen und sehr tiefen Einkommen leisten. Als tief gelten Jahres-Bruttoeinkommen zwischen 25 000 und 43 000, als sehr tief solche unter 25 000 Franken.

Eine Sonderauswertung des Statistischen Amtes der Stadt Zürich mit Daten aus dem Jahre 1999 ergibt teilweise Abweichungen von diesem Befund: Auch in Zürich engagieren sich die Baugenossenschaften zwar überproportional stark für die Wohnversorgung der Haushalte und Personen in den Einkommensklassen zwischen 25 000 und 83 000 Franken, nicht aber für solche mit noch tieferen Einkommen. Diese Personen und Haushalte bewohnen vermutlich in erster Linie Wohnungen der städtischen Liegenschaftsverwaltung, des Büros für Notwohnungen und anderer Institutionen mit sozialem Auftrag (zum Beispiel Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien der Stadt Zürich). Vermutlich sind ferner viele der am wenigsten Verdienenden in unattraktiven und billigen Wohnungen privater VermieterInnen zu finden.

- Dank dem räumlichen Nebeneinander subventionierter und freitragender Wohnungen tragen Baugenossenschaften zudem auch zur Nachbarschaft, zur Durchmischung und zu Begegnungen sowie Kontakten von Personen bei, die in Wohnungen übriger Eigentümer segregierter voneinander wohnen würden. Es ist anzunehmen, dass diese Aussagen tendenziell auch für den Kanton Zürich zutreffen, auch wenn wir sie durch keine von uns erhobenen und/oder ausgewerteten Daten stützen können.
- In der Stadt Zürich leisten die Baugenossenschaften einen stark überdurchschnittlichen Beitrag zur Wohnversorgung von Betagten, kinderreichen Familien und Alleinerziehenden. Insgesamt unterproportional ist jedoch ihr Beitrag zur Wohnversorgung der ausländischen Bevölkerung: In Genossenschaftswohnungen leben rund 20% Ausländer/innen, während es in der ganzen Stadt rund 29% sind.

32 Beitrag zur Wohnversorgung betagter und hochbetagter Personen

- Hochbetagte Personen im Alter von über 80 Jahren bezahlen im Kanton Zürich für nichtsubventionierte Wohnungen bei den Baugenossenschaften wesentlich niedrigere Mieten als bei den übrigen Eigentümer/innen. In der Stadt Zürich bleiben sie – zum Teil dank verschiedener unterstützender und pflegerischer Zusatzleistungen der Baugenossenschaften – länger in ihrer angestammten Wohnung und vertrauten Wohnumgebung. Nicht nur Hochbetagte, sondern sämtliche Mieter/innengruppen wohnen bei den Genossenschaften überdurchschnittlich lang und ohne Umzug an der gleichen Adresse. Das kann auch mit grösserer Wohnsicherheit bzw. mit besserem Kündigungsschutz erklärt werden.

33 Einsparungen bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen

Günstige Wohnungen vermindern den Bedarf nach Unterstützungsleistungen für Personen in schlechten finanziellen Verhältnissen. Daraus resultieren Einsparungen insbesondere bei den nach Bedarfsprinzip ausgerichteten individuellen Beiträgen der Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen zur AHV und IV.

Im Jahr 2000 haben Gemeinden und Kanton zusammen insgesamt 197,1 Mio Franken netto an **Sozialhilfen** ausgerichtet (Anteil des Kantons 63,1 Mio Franken). Als **Ergänzungsleistungen und Beihilfen zur AHV/IV** wurden im Jahr 2000 zusätzlich insgesamt 475,3 Mio Franken ausgerichtet (Anteil Kanton 135,8 Mio Franken, Anteil Bund 35,2 Mio Franken).



Im folgenden wird geschätzt, um welche Beträge diese Leistungen erhöht werden müssten, wenn es keine Wohnbauförderung gäbe. Bei dieser Schätzung kann man entweder angebotsseitig von den geförderten Wohnungen oder nachfrageseitig von der Zahl der Sozialleistungsempfänger ausgehen. Wir erläutern in der Folge beide Sichtweisen und die daraus resultierenden Schätzungen.

331 Einsparungen für die öffentliche Hand durch kantonal unterstützte Mietwohnungen

Die Fachstelle Wohnbauförderung des Kantons Zürich führt regelmässige Zweckerhaltungskontrollen bei den unterstützten Wohnungen durch. Die Wohnbauträger reichen zu diesem Zweck Mieterlisten ein, die von der jeweiligen Gemeinde mit den aktuellen Steuerdaten ergänzt werden. Diese Daten erlauben folgende Aussagen:

Direkte Einsparungen

Rund 30% der Familienhaushalte und 50% der Seniorenhaushalte in unterstützten Wohnungen haben ein steuerbares Einkommen unter 25 000 Franken. Diese Personen sind in der Regel auf Sozialhilfen oder Ergänzungsleistungen angewiesen. Dank tieferer Mietzinse resultieren direkte Einsparungen bei der Höhe dieser Leistungen. Die Fachstelle Wohnbauförderung schätzt die Einsparungen bei den Ergänzungsleistungen und Beihilfen (Senioren und Behinderte) auf 6,0 Mio Franken (Annahme: 80% der Anspruchsberechtigten beantragen und beziehen diese Sozialleistungen) und bei den Sozialhilfen (Familien und Alleinerziehende) auf 5,5 Mio Franken pro Jahr. Dabei wird in Anlehnung an die Zahlen von Wüest & Partner aus dem ersten Untersuchungsteil mit

einer jährlichen durchschnittlichen Mietzinsdifferenz von ca. 3 800.– Franken pro Wohnung gerechnet (Vergleich Bestandesmieten zu Kostenmieten).

Indirekte bzw. präventive Einsparungen

Weitere rund 30% der Familienhaushalte und 30% der Seniorenhaushalte haben ein steuerbares Einkommen zwischen 25 000 und 40 000 Franken. Hier hat die Wohnbauförderung vor allem eine präventive Funktion, indem die meisten dieser Haushalte dank der günstigen Wohnkosten gar nicht auf Sozialleistungen angewiesen sind. Die Fachstelle Wohnbauförderung schätzt solche indirekte bzw. präventive Einsparungen bei den Ergänzungsleistungen und Beihilfen auf 3,6 Mio und bei den Sozialhilfen auf 5,5 Mio Franken pro Jahr.

Die restlichen rund 40% der Familienhaushalte und 20% der Seniorenhaushalte in unterstützten Wohnungen haben ein steuerbares Einkommen von über 40 000 Franken. Viele dieser Haushalte könnten zwar eine Wohnung auf dem überrigen Wohnungsmarkt mieten, müssten aber in der Regel deutlich mehr für das Wohnen bezahlen. Die finanzielle Situation einiger Familienhaushalte würde sich so verschlechtern, dass sie neu auf Sozialleistungen angewiesen wären. Die Fachstelle Wohnbauförderung schätzt solche indirekt-präventive Einsparungen auf weitere 1,5 Mio Franken pro Jahr.

Die folgende Tabelle fasst die finanziellen Einsparungen an bedarfsabhängigen Sozialleistungen für die vom Kanton Zürich unterstützten Mietwohnungen zusammen (Stand Ende 2000; Schätzungen der Einsparungen durch die Fachstelle Wohnbauförderung des Kantons Zürich):

Wohnungskategorie	Anzahl unterstützte Wohnungen	Direkte Einsparungen in Mio. Fr. pro Jahr	Indirekte Einsparungen (Prävention) in Mio. Fr. pro Jahr
Familienwohnungen I + II (nur Familien mit Kindern und Alleinerziehende)	4 837	Sozialhilfe 5,5	Sozialhilfe 7,0
Alterswohnungen I + II Wohnungen für Behinderte I + II (die meisten Mieter sind AHV- und IV- Bezüger)	3 707 187	EL AHV/IV und Beihilfen 6,0	EL AHV/IV und Beihilfen 3,6
Total	8 731	11,5 Mio. Fr.	10,6 Mio. Fr.



Zusammenfassend kommt die Fachstelle Wohnbauförderung für die vom Kanton unterstützten Mietwohnungen somit auf direkte Einsparungen von rund 11,5 und indirekte Einsparungen von rund 10,6 Mio Franken pro Jahr. Die Sozialhilfe und die EL AHV/IV (einschliesslich Beihilfen) werden vor allem durch die Gemeinden finanziert.

Auch preisgünstige Mietwohnungen, die nur von den Gemeinden, nicht aber mit staatlichen Subventionen unterstützt werden, führen zu Einsparungen bei bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Diese Einsparungen können aber nicht unmittelbar der kantonalen Wohnbauförderung gutgeschrieben werden.

332 Einsparungen durch Wohnbaugenossenschaften in der Stadt Zürich

Im Unterschied zur obigen Schätzung, bei welcher von der Zahl der vom Kanton unterstützten Wohnungen ausgegangen wurde, setzen nachfrageseitige Schätzungen bei der Anzahl der LeistungsempfängerInnen an.

Einsparungen bei der Sozialhilfe

Ende 2000 wies die Sozialhilfestatistik der Stadt Zürich 6 059 Sozialhilfefälle aus (ein Fall kann auch mehrere Personen umfassen). 9% bzw. 600 von ihnen lebten in Baugenossenschaften. Bei durchschnittlichen Mietzinsen von ca 920 Franken gegenüber ca 950 Franken in den Wohnungen privater Vermieter resultierte eine nur geringe Mietzinseinsparung von 30 Franken monatlich. Gleichzeitig haben aber Sozialhilfefälle in Genossenschaftswohnungen wesentlich mehr Zimmer zur Verfügung als in Wohnungen privater EigentümerInnen. Dies hängt auch damit zusammen, dass bei den «Privaten» mehr Einzelpersonen und Alleinerziehende wohnen, während es bei den Genossenschaften mehr Familien sind. Trotzdem kann zusammenfassend gesagt werden, dass Sozialhilfe-BezügerInnen bei den Baugenossenschaften zwar nur unwesentlich billiger, aber – zumindest in bezug auf Zimmerzahl – komfortabler wohnen. Deshalb wäre für eine gleichwertige Unterbringung in privaten Wohnungen mit wesentlich mehr als einer Differenz von 30 Franken monatlich zu kalkulieren. Rechnet man – auch im Einklang mit Ergebnissen des Untersuchungsteils von Wüest & Partner – mit einer jährlichen Mietzinsersparnis von 3 000 Franken pro Genossenschaftswohnung mit SozialhilfebezügerInnen, so müsste die Stadt Zürich für die ca. 600 Sozialhilfefälle 1,8 Mio Franken mehr Sozialhilfe bezahlen, wenn sie in den Wohnungen privater Eigentümer untergebracht wären.

Einsparungen bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV

Nach Angaben des städtischen Amtes für Zusatzleistungen bezogen Ende August 2001 6 458 Betagte und 3 312 Behin-

derte bedarfsabhängige Zusatzleistungen. Davon wohnten schätzungsweise 2 500 in Wohnungen der Baugenossenschaften. Geht man auch hier von einer durchschnittlichen jährlichen Mietpreisdifferenz von 3 000 Franken aus, die diese Personen zusätzlich im Falle ihrer Unterbringung in anderen Wohnungen zu zahlen hätten, so beträgt die finanzielle Entlastung der Zusatzleistungen entrichtenden Institutionen 7,5 Mio. Franken jährlich.

Zusammenfassende Darstellung der nachfrageseitigen Schätzungen von econcept

- **Sozialhilfe:** Die direkten Einsparungen der Stadt Zürich betragen **1,8 Mio Franken jährlich**
- **Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Beihilfen und Gemeindezuschüsse:** Die direkten Einsparungen aller entrichtenden Institutionen betragen **7,5 Mio Franken jährlich**

Wichtige Annahmen und Einschränkungen zu diesen Schätzungen:

- Geschätzt werden hier nur direkte, jedoch keine indirekten Einsparungen.
- Es werden nur die Einsparungen dank Unterbringung der Leistungsempfängenden in Wohnungen der Baugenossenschaften geschätzt. Nicht berücksichtigt sind städtische Wohnungen und solche von Vereinen und Stiftungen wie «Wohnen im Alter» und «Wohnungen für kinderreiche Familien»; diese umfassen weitere rund 10 000 Einheiten, welche ebenfalls zum gemeinnützigen und mehrheitlich zum subventionierten Wohnungsbau zählen.
- Gerechnet wird mit einer jährlichen durchschnittlichen Mietpreisdifferenz von 3 000 Franken.

333 Zusammenfassende Wertung der Ergebnisse

Bei den – bedarfsabhängig berechneten – Zusatzleistungen zu AHV/IV und Sozialhilfebeiträgen spart die öffentliche Hand im Kanton Zürich geschätzte 22 Mio Franken jährlich, weil potentielle Leistungsbezüger dank subventionierter Wohnungen weniger oder gar keine solchen Leistungen beanspruchen.

Eine methodisch anders angelegte Schätzung beziffert die jährliche Einsparung allein in der Stadt Zürich und allein für Genossenschaftswohnungen auf gegen 10 Mio Franken.

Beide Schätzungen können nicht direkt miteinander verglichen werden; beide basieren jedoch auf vorsichtigen Annahmen und lassen verschiedene weitere mögliche Entlastungsmechanismen ausser Acht.



34 Zusatzleistungen geförderter und gemeinnütziger Wohnbauträger

- Zwischen 50% und 60% aller gemeinnützigen Wohnbauträger im Kanton Zürich erbringen verschiedene über ihr Kerngeschäft hinausgehende Zusatzleistungen, von denen ihre MieterInnen, aber auch andere Quartier- und Gemeindebewohner/innen und die Allgemeinheit profitieren. Die am häufigsten erbrachten Zusatzleistungen sind Sozialarbeit, Sozialdienst und Sozialberatung, Vermittlung und Mediation sowie die in Genossenschaftssiedlungen häufiger gratis ausgeführten Unterhalts- und Reparaturarbeiten. Hohen Personalaufwand verursachen daneben auch der Wäscheservice und die Organisation von Festen und Anlässen. Beträchtliche finanzielle Eigenmittel werden auch für die Pflege und Betreuung von Betagten und Kranken eingesetzt.
- Bei professionell erbrachten organisatorischen Zusatzleistungen werden Angestellte gemeinnütziger Wohnbauträger wirksam von freiwilligen HelferInnen und MieterInnen unterstützt. Besonders viele Freiwilligen-Arbeitsstunden werden in den Bereichen «Sozialarbeit, Sozialdienst und Sozialberatung», «Kinderkrippen, Kindergärten und Kinderhorte» sowie «Unterhalts- und Reparaturarbeiten» erbracht. Vorstands- und Stiftungsratsmitglieder engagieren sich wesentlich häufiger als die übrigen MieterInnen und BewohnerInnen.

35 Befunde zum ehrenamtlichen Engagement und zur informellen unbezahlten Arbeit

- Beim Thema ehrenamtliches Engagement und informelle, unbezahlte Arbeit zeigen gesamtschweizerische Daten aus der SAKE (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung) 2000, dass die MieterInnen der Baugenossenschaften sich nicht grundsätzlich mehr für ihre Umgebung, Wohngemeinde, Mitmenschen und für die Allgemeinheit engagieren als der Durchschnitt. In einzelnen Zusammenhängen leisten sie mehr (zum Beispiel in Sportclubs oder bei den Dienstleistungen für die Verwandtschaft und andere Personen), in anderen weniger (zum Beispiel in kulturellen Vereinen oder beim Hüten fremder Kinder). Das hängt neben den altersmässigen, sozialen und kulturellen Besonderheiten ihrer demografischen Zusammensetzung auch mit unterschiedlichen infrastrukturellen Voraussetzungen für solche Beiträge zusammen (zum Beispiel in Abhängigkeit von Zimmerzahl, Zimmergrösse, Wohnflächen und Wohnungsausstattung, Verfügbarkeit von Räumen und Gebäuden, etc.).

36 Befunde zur Wohnzufriedenheit und zur Nachbarschaft

- Hinsichtlich der subjektiv empfundenen Wohnzufriedenheit zeigen verschiedene Untersuchungen und Datenquellen ein uneinheitliches Bild mit Unterschieden je nach Zufriedenheitsaspekt und betrachteter Region (Situation in der Schweiz insgesamt, im Kanton oder in der Stadt Zürich). Eine Befragung in sechs verschiedenen Überbauungen liefert jedoch Hinweise in Richtung einer tendenziell grösseren Wohnzufriedenheit bei MieterInnen von Baugenossenschaften in der Stadt Zürich. Die gleiche Untersuchung erfasst zudem die Unterschiede in der Zahl und Intensität von Kontakten im Haus und in der Nachbarschaft sowie in der Häufigkeit von Klagen über verschiedene Wohn- und Nachbarschaftsprobleme – beide Male mit besseren Ergebnissen bei MieterInnen in den Siedlungen von Baugenossenschaften.

37 Weitere mögliche Nutzen

Die folgenden vermuteten Nutzen und Zusatznutzen sind schwer fassbar:

- Wohnung als temporärer Produktionsstandort: Wohnungen dienen zunehmend nicht nur der Regeneration sondern auch der Produktion. Viele Arbeitsverhältnisse werden inhaltlich, räumlich und zeitlich immer flexibler (sogenannte Portfolio-Worker ohne festen Arbeitsplatz und ohne Beschäftigungsgarantie). Für sie bildet die Wohnung eine mindestens temporäre Basis für die Bearbeitung des «Arbeitsportfolios» oder als (Heim-) Arbeitsplatz nach einer Entlassung oder zwischen zwei Projekten. Günstiger Wohnraum hilft, solche Unsicherheiten besser zu überbrücken.
- Wohnung als Basis für Integration, sozialen Zusammenhalt und soziale Sicherheit: Wohnungsmarktinvestitionen und -interventionen leisten auch einen Beitrag zu Zielen wie der Förderung des sozialen Zusammenhaltes innerhalb der Schweiz oder der individuellen und kollektiven Bewältigung von Umbrüchen, Änderungen und Transformationsprozessen. Eine ausreichende Wohnversorgung und befriedigende Wohnverhältnisse sind eine wichtige, Sicherheit vermittelnde Basis für Veränderungen und steigende gesellschaftliche Anforderungen – etwa die Notwendigkeit ständiger beruflicher Weiterbildung oder die Übernahme von mehr Verantwortung für die eigene Gesundheit.

In beiden hier angesprochenen Zusammenhängen erbringen geförderte und gemeinnützige Wohnbauträger unserer Meinung nach wichtige Beiträge, die mit den Mitteln unserer Untersuchung jedoch nicht erfasst und quantifiziert werden konnten.



4. Schlussfolgerungen

Mehr als zwei Drittel der Antwortenden auf unsere Befragung gemeinnütziger Wohnbauträger haben für ihr erstes Projekt die kantonale Wohnbauförderung beansprucht. Die Darlehen wirkten als Auslöser oder Katalysator zum Bau- bzw. Kaufentscheid und zur gleichzeitigen Gründung eines gemeinnützigen Wohnbauträgers. Anschliessend entwickelten viele dieser Wohnbauträger eine beträchtliche Eigendynamik, die im Lauf der Zeit mit oder ohne Subventionen zur Bereitstellung zusätzlicher gemeinnützig bewirtschafteter Wohnungen führte. Aufgrund dieser Mechanismen können gemeinnützige Wohnbauträger dauerhaft tiefere Mieten und/oder mehr Qualität anbieten als renditeorientierte Vermieter.

Die aktuell geltenden Anforderungen an die Mieterinnen und Mieter subventionierter Wohnungen (relativ tiefe Einkommensgrenzen, Belegung von Familienwohnungen nur durch Paare mit Kindern oder Alleinerziehende) veranlassen allerdings die gemeinnützigen Wohnbauträger vermehrt zur vorzeitigen Rückzahlung von Subventionen und führen zu einem Rückgang neuer Subventionsgesuche.

Doch auch wenn nach Rückzahlung oder Auslaufen der Wohnbauförderung sowie nach Sanierungen oder Erneuerungen der Mietzins steigt, ist das Preis-/Leistungsverhältnis immer noch günstiger als auf dem übrigen Wohnungsmarkt. Das gilt um so mehr, je stärker die Baulandpreise und der Wert von Wohnbauten steigen.

- In diesem Sinne verbessern die gemeinnützigen Wohnbauträger sowie die Wohnbauförderung die Wohnungsverorgung (preislich und/oder qualitativ) für finanziell und sozial schwächere Haushalte. Das gilt insbesondere in Gebieten mit einer hohen Wohnungsnachfrage und knappem Wohnungsangebot. In geringerem Masse gilt es auch für Wohnobjekte nach dem Auslaufen der Förderung (dann besteht für deren Vermietung jedoch keine gesetzliche Sozialbindung mehr).
- Bei den – bedarfsabhängig berechneten – Zusatzleistungen zur AHV/IV und Sozialhilfebeiträgen spart die öffentliche Hand im Kanton Zürich geschätzte 22 Mio Franken

jährlich, weil potentielle Leistungsbezüger dank subventionierter Wohnungen weniger oder gar keine solchen Leistungen beanspruchen. Eine methodisch anders angelegte Schätzung beziffert die jährliche Einsparung allein in der Stadt Zürich und allein für Genossenschaftswohnungen auf gegen 10 Mio Franken. Beide Schätzungen können nicht direkt miteinander verglichen werden; beide basieren jedoch auf vorsichtigen Annahmen und lassen verschiedene mögliche Entlastungs-Mechanismen ausser Acht.

- Als wichtigen Zusatznutzen der kantonalen Wohnbauförderung und der gemeinnützigen Wohnbauträger sieht econcept ferner deren Beitrag zur sozialen Durchmischung von Personen und Gruppen, die im freien Wohnungsmarkt wesentlich stärker segregiert voneinander wohnen würden. Zudem bestehen in der Regel in geförderten und gemeinnützigen Wohnsiedlungen gute und intensive Nachbarschaftskontakte, die ebenfalls einen Beitrag zur Integration benachteiligter und randständiger Personen und Haushalte zu leisten vermögen. Es kann angenommen werden, dass ohne die Wohnungsangebote der Gemeinnützigen die tieferen Einkommensschichten vermehrt hinausgedrängt würden, oder dass sie in Wohnungen deutlich schlechterer Qualität leben müssten. Damit drohen die aus dem Ausland (z.B. USA, UK, F, NL) bekannten Folgeprobleme der Gettoisierung und Verslumung einzelner Quartiere oder Quartierteile.
- Die Mieter/innen geförderter und gemeinnütziger Wohnbauträger geniessen schliesslich eine hohe Wohnsicherheit und wohnen länger am gleichen Ort als jene privater Wohnbauträger und Eigentümer. Die geförderten und gemeinnützigen Wohnbauträger leisten somit auch einen Beitrag zur «Verwurzelung» und gegen eine stadtentwicklungspolitisch unerwünschte übermässige Fluktuation der Wohnbevölkerung.

So lautet die wichtigste Schlussfolgerung aus den Befunden von econcept, dass sich die öffentliche Hand auch in Zukunft als WohnungsmarktakeurIn betätigen sollte. Der Beitrag der bisherigen Wohnbauförderung zu den wohnungspolitischen Zielen sowie zu weiteren gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Zielen ist relevant, nachhaltig und wies bisher ein günstiges Kosten-/Nutzenverhältnis auf.



statistik.info

Unter der Bezeichnung «statistik.info» veröffentlicht das Statistische Amt des Kantons Zürich statistische Kurzberichte, Analysen und Kommentare im Internet. Das bestehende Angebot wird laufend ausgebaut: Pro Jahr kommen rund 30 Berichte zu verschiedenen Themen neu hinzu, so dass Sie hier immer den aktuellen Stand der kantonalen Statistik finden. Die einzelnen Beiträge liegen im pdf-Format vor. Von Fall zu Fall können Excel-Tabellen die pdf-Files ergänzen – damit haben Sie die Möglichkeit, direkt an Ihrem PC eigene Berechnungen anzustellen.

www.statistik.zh.ch/statistik.info

NewsStat

Der elektronische Rundbrief «NewsStat» ergänzt das Angebot: Er informiert Sie – ungefähr im Monatsrhythmus – über sämtliche Neuerscheinungen im Rahmen von «statistik.info».

www.statistik.zh.ch/newsstat

© 2001

Abdruck nur mit Quellenangabe erlaubt.

Statistisches Amt des Kantons Zürich
Eurostat Data Shop Zürich
Bleicherweg 5
8090 Zürich

www.statistik.zh.ch

Telefon: 01 225 12 00

Fax: 01 225 12 99

E-Mail: datashop@statistik.zh.ch

Auftraggeber

Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich, Fachstelle Wohnbauförderung
Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen
Finanzdepartement der Stadt Zürich
Schweizerischer Verband für Wohnungswesen, Sektion Zürich

Auskünfte zum vorliegenden Artikel

Amt für Wirtschaft und Arbeit, Fachstelle Wohnbauförderung, Christian Caduff
Telefon 01 259 39 88, Fax 01 259 51 33
E-Mail: christian.caduff@vd.zh.ch

Statistisches Amt des Kantons Zürich, Dr. Felix Bosshard
Telefon 01 225 12 23, Fax 01 225 12 97
E-Mail: felix.bosshard@statistik.ji.zh.ch

statistik.info

Daten, Informationen, Analysen @ www.statistik.zh.ch

Weitere Informationen und Daten finden Sie in der ausführlichen Fassung des Berichtes Wirkung und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich (Vollversion):

Inhaltsübersicht der Vollversion

Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich (Kurzfassung)	1
Christoph Zabaorowski, Hervè Froidevaux (Wüest & Partner): Wirkungen der Wohnbauförderung auf den Mietwohnungsmarkt	21
Michal Arend, Walter Ott, Bernhard Signer (econcept) Nutzen und Zusatznutzen der Wohnbauförderung und des gemeinnützigen Mietwohnungsbaus für die Gemeinwesen	33
Michal Arend, Walter Ott, Bernhard Signer (econcept) Anhang 1: Historische Analyse ausgewählter Wohnbaugenossenschaften	65
Michal Arend, Walter Ott, Bernhard Signer (econcept) Anhang 2: Sekundärstatistische Auswertungen/Beschrieb Verwendeter Datengrundlagen	79
Michal Arend, Walter Ott, Bernhard Signer (econcept) Anhang 3: Tabellen und Ergebnisse der schriftlichen Befragung der gemeinnützigen Wohnbauträger im Kanton Zürich	83
Michal Arend, Walter Ott, Bernhard Signer (econcept) Anhang 4: Fragebogen der schriftlichen Befragung der Gemeinnützigen Wohnbauträger im Kanton Zürich	99